



Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Änderung)

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage und Einführung	7
2.1	Grundlage: Bericht des Regierungsrates und Planungserklärung des Grossen Rates.....	7
2.2	Rückblick und Anlass für die Reformen.....	7
2.3	Was hat das FILAG seit 2002 bewirkt?.....	7
2.4	Ziele	8
3	Grundzüge der Neuregelungen – Umsetzung der Leitsätze.....	9
3.1	Leitsatz 1: Schwerpunkte, Subsidiarität	10
3.2	Leitsatz 2: Finanzausgleich	11
3.3	Leitsatz 3: Zentrumslasten	12
3.4	Leitsatz 4: Ländliche Gemeinden	13
3.5	Leitsatz 5: Finanzierung Kindergarten und Volksschule	14
3.6	Leitsatz 6: Finanzierung der Sozialhilfe	16
3.7	Leitsatz 7: Öffentlicher Verkehr	30
3.8	Leitsatz 8: Neues Strassengesetz	31
3.9	Leitsatz 9: Amtliche Vermessung	31
3.10	Leitsatz 10: Asylwesen.....	32
3.11	Leitsatz 11: Erwachsenen- und Kinderschutz	32
3.12	Leitsatz 12: Musikschulen (Staatsbeiträge)	33
3.13	Leitsatz 13: Kultur	33
3.14	Leitsatz 14: Verbilligung der Krankenkassenprämien	34
3.15	Leitsatz 15: Sozialversicherungen / Ergänzungsleistungen	35
3.16	Leitsatz 16: Mietämter und Arbeitsgerichte.....	35
3.17	Leitsatz 17: Struktureffekte und Bezug zu Gemeindereformen	36
4	Finanzielle Auswirkungen und Globalbilanz (Leitsatz 18).....	39
4.1	Leitsatz (29.10.2008).....	39
4.2	Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)	39
4.3	Globalbilanz der Reformen.....	39
5	Umsetzung und geplante Evaluation	46
5.1	Feinsteuierung und Evaluation (Leitsatz 19)	46
5.2	Weiteres Vorgehen (Leitsatz 20)	46
6	Wirtschaftliche und strukturelle Auswirkungen auf Gemeinden und Kanton.....	48
7	Verhältnis zu den Regierungsrichtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	49
8	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens.....	50
9	Erläuterung zu den Artikeln (Gesetzesrevisionen)	51
9.1	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)	51
9.2	Indirekte Änderung von Erlassen.....	65
9.3	Übergangsbestimmungen	87

10	Antrag	90
11	Abkürzungen und Glossar	91

Dokumentation im Internet:

www.fin.be.ch -> Finanzverwaltung -> Finanz- & Lastenausgleich

1 Zusammenfassung

Der Regierungsrat will den mehrheitlich bewährten Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Bern optimieren. Gleichzeitig können verschiedenen Reformvorhaben, die Auswirkungen auf die Aufgabenteilung und die Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden haben, aufeinander abgestimmt und als Gesamtpaket zum Beschluss vorgelegt werden.

Die Vorlage basiert auf dem Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 29. Oktober 2008 «Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012)». Der Grosse Rat hat diesen Bericht in der Januarsession 2009 zur Kenntnis genommen und damit den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Stossrichtungen der Reformen zugestimmt. In Bezug auf die Finanzierung der Sozialhilfe und hinsichtlich der Gemeindefusionen hat der Grosse Rat mit zwei Planungserklärungen seine Vorstellungen für die weiteren Arbeiten eingebracht.

Die Vorlage umfasst nun alle nötigen Gesetzesänderungen zur Umsetzung der Reformen.

Die Hauptziele des Reformprojekts «FILAG 2012» sind die Optimierung und Anpassung des Finanz- und Lastenausgleichs an das veränderte Umfeld sowie die Verminderung von Fehlanreizen. Zudem lassen sich viele Reformen am besten als Paket realisieren, weil nur so Umverteilungseffekte angemessen ausgeglichen und abgefedert werden können.

Die wichtigsten Reformen sind die folgenden:

- Der Disparitätenabbau und die Mindestausstattung werden als Instrumente des direkten Finanzausgleichs beibehalten. aber zwei Punkte werden korrigiert:
 - Die Mindestausstattung wird nicht mehr an die Voraussetzung geknüpft, dass die Steueranlage der Gemeinde über dem kantonalen Mittel liegt. Gleichzeitig wird der Regierungsrat ermächtigt, bei Gemeinden in guten finanziellen Verhältnissen die Mindestausstattung zu kürzen oder zu streichen.
 - Der Harmonisierungsfaktor ist eine technische Grösse, die bei der Berechnung des Finanzausgleichs verwendet wird. Er wird neu so festgelegt, dass die finanzschwächsten Gemeinden durch den Finanzausgleich nicht besser gestellt werden als weniger finanzschwache Gemeinden, d.h. er soll ungefähr dem gewichteten Durchschnitt der Gemeindesteueranlagen entsprechen. Diese Anpassung führt dazu, dass die Finanzausgleichszuschüsse in Zukunft gerechter verteilt werden.
- Die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten bleibt auf Bern, Biel und Thun beschränkt. Sie wird durch den Einbezug nicht abgegoltener Kulturlasten angemessen erhöht und den aktuellen Erhebungen angepasst. Umgekehrt wird der bisherige Abzug der Zentrumslasten bei der Steuerkraft-Berechnung auf die nicht abgegoltene Zentrumslasten beschränkt, wobei von diesem Mechanismus weiterhin auch Burgdorf und Langenthal profitieren. Die Abgel-

tung soll künftig voll vom Kanton und nicht mehr zu einem Viertel von den Umlandgemeinden finanziert werden.

- Ein Instrument zum Ausgleich besonderer Lasten von ländlichen Gebieten wird beibehalten. Um Fehlanreize zu vermeiden, wird die Voraussetzung einer hohen kommunalen Gesamtsteuerbelastung aufgehoben; das Instrument wird somit in einen rein geografisch-topografischen Zuschuss überführt.
- Im Bereich Volksschule/Lehrergehälter sollen die Steuerungsprozesse zwischen dem Kanton und den Gemeinden vereinfacht werden. Für die Finanzierung der Gehälter wird die heutige Solidarität zugunsten von Gemeinden mit hohen finanziellen Belastungen durch die Volksschule fortgeführt. Der Ausgleich erfolgt aber neu durch ein Modell mit abgestuften Beiträgen pro Schüler/in des Kantons an die Gemeinden, was den finanziellen Anreiz für eine kostenbewusste Schulorganisation in den Gemeinden wesentlich stärkt.
- In der Sozialhilfe legt der Regierungsrat mehrere Modelle vor:
 - Grundmodell mit verstärktem Controlling (Modell 1)
 - Optimierung mit Bonus-Malus-System (Modell 1.1)
 - Kombination von Selbstbehalt in der wirtschaftlichen Hilfe (mit Soziallastenzuschuss) und Optimierung (ohne Bonus-Malus) (Modell 1.2)
 - Abschaffung des Lastenausgleichs in der institutionellen Sozialhilfe und Ausgleich über Soziallastenzuschuss (Modell 2)
 - Neue Aufgabenteilung im Alters- und Behindertenbereich und Selbstbehalt inkl. Ausgleich über Soziallastenzuschuss bei ausgewählten Angeboten der institutionellen Sozialhilfe (Modell 3)
 - Bestehende Aufgabenteilung im Alters- und Behindertenbereich und Selbstbehalt inkl. Ausgleich über Soziallastenzuschuss bei ausgewählten Angeboten (Modell 4)

Als Hauptvariante wird eine Kombination der Modelle 1.1 mit Modell 3 vorgeschlagen.

Die Anreize der Gemeinden, sich sparsam und innovativ zu verhalten, sollen verbessert werden. Vorgeschlagen wird einerseits eine Optimierung des bestehenden Lastenausgleichs, mit der mehr Anreize geschaffen werden, damit sich sparsames und wirtschaftliches Verhalten auszahlt. Andererseits stellt der Regierungsrat die Einführung von Selbsthalten der einzelnen Gemeinden – bei gleichzeitiger Abfederung durch einen Soziallastenindex – zur Diskussion. Bei allen Modellen (Varianten) sind Massnahmen und Instrumente vorgesehen, welche die Gemeinden bei der Wahrnehmung ihrer politischen Verantwortung stärken.

- Verschiedene laufende oder geplante Reformen werden unter Umständen zu einer Veränderung der Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden führen, die in der Globalbilanz angerechnet werden, insbesondere:
 - neue Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortungen gemäss revidiertem Strassengesetz

- Kantonalisierung einzelner Teile der Kosten im Asylwesen
- allfällige neue Aufgabenteilung im Vormundschaftswesen sowie bei Mietämtern und Arbeitsgerichten
- Korrektur bei den Verbilligungen der Krankenkassenprämien für EL- und Sozialhilfe-Beziehende
- allfällige neue Aufgabenteilung im Kulturbereich
- allfällige Anpassungen bei den Kantonsbeiträgen an die Musikschulen

Die verschiedenen Reformen führen gemäss aktuellem Kenntnisstand zu Lastenverschiebungen von den Gemeinden zum Kanton im Umfang von CHF 25 Millionen (ohne Modelle im Bereich der Sozialhilfe). Zum Ausgleich ist ein neuer Lastenausgleich vorgesehen, bei welchem die Lastenverschiebungen proportional zur Wohnbevölkerung auf sämtliche Gemeinden verteilt werden.

Einzelne Gemeinden werden entlastet, andere belastet. Mit den vorgesehenen Massnahmen liegen diese Veränderungen in den meisten Fällen unter 2 Steueranlagezehnteln. Falls die Mehrbelastung höher liegt, ist eine Abfederung durch eine Übergangslösung vorgesehen.

Mit den Reformen wird der gesamte Finanz- und Lastenausgleich substanziell verbessert: Verschiedene Fehlanreize werden eliminiert. Damit wird ein Beitrag zur Stärkung der Wirtschaftskraft und der Gemeindeautonomie sowie zur Steigerung der Effizienz geleistet.

Reformen sind oft mit Umverteilungseffekten verbunden; diese können am besten in einer Paketlösung ausgeglichen und abgedeckt werden. Diese Chance bietet das Projekt «FILAG 2012».

Der Regierungsrat plant, die Vorschläge für Gesetzesänderungen im November 2010 dem Parlament vorzulegen, so dass sie auf den 1. Januar 2012 in Kraft treten können.

2 Ausgangslage und Einführung

2.1 Grundlage: Bericht des Regierungsrates und Planungserklärung des Grossen Rates

Im Bericht an den Grossen Rat vom 29. Oktober 2008 mit dem Titel «Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012)» hat der Regierungsrat die Ausgangslage und die Ziele ausführlich dargelegt. Deshalb sind die nachfolgenden Ausführungen kurz gehalten.

Der Grosse Rat hat den Bericht in der Januarsession 2009 zur Kenntnis genommen und dazu eine Planungserklärung abgegeben, aus der insbesondere die Haltung des Grossen Rates zu den Leitsätzen hervorgeht. Auf die Planungserklärung wird bei den jeweiligen Themen im Kapitel 3 eingegangen.

2.2 Rückblick und Anlass für die Reformen

Das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) ist auf Anfang 2002 in Kraft getreten. Artikel 4 des FILAG sieht eine Überprüfung der Auswirkungen und einen Bericht des Regierungsrates über allfällige Anpassungen vor.

Zudem verlangen verschiedene parlamentarische Vorstösse die Prüfung von Reformen. Auch Anpassungen auf Bundesebene – insbesondere die NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) – sowie verschiedene Projekte, welche die Aufgabenteilung und die Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden betreffen, geben Anlass zu einer Diskussion über mögliche Reformen. Um alle diese Reformen in einer Gesamtsicht beurteilen zu können, werden die finanziellen Auswirkungen in einer Globalbilanz zusammengefasst. Diese umfasst zwei Teile:

- Erstens die Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden als Folge der verschiedenen Reformen, welche nach dem Grundsatz der Kostenneutralität zum Ausgleich zu bringen sind.
- Zweitens die Auswirkungen der Reformvorhaben auf die einzelnen Gemeinden.

2.3 Was hat das FILAG seit 2002 bewirkt?

Das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) trat auf Anfang 2002 in Kraft. Es war das Ergebnis einer umfassenden Neuordnung der Aufgabenteilung, des Finanz- und Lastenausgleichs sowie der Staatsbeiträge im Kanton Bern. Laut einer unabhängigen Evaluation hat das FILAG seine Hauptziele weitgehend erreicht:

- Die Unterschiede zwischen finanzschwachen und -starken Gemeinden wurden vermindert.
- Die Steuerbelastung ist im gewichteten Durchschnitt seit 2002 leicht gesunken.
- Die strukturell benachteiligten Gebiete, nämlich die dünn besiedelten ländlichen Gemeinden und die Zentrumsstädte, wurden leicht entlastet.
- Die Aufgaben von Kanton und Gemeinden wurden entflochten; damit hat sich die Transparenz erhöht.
- Der finanzielle Spielraum der Gemeinden wurde zwar durch das FILAG erhöht. In den letzten Jahren haben aber steigende Belastungen (unter anderem bei den Lastenausgleichssystemen) diesen Spielraum wieder eingeengt und auch die Entlastungen der strukturell benachteiligten Gebiete vermindert.
- Kostentreibende Anreize konnten zwar vermindert werden. In finanziell bedeutenden Bereichen (Sozialhilfe, Schule) sind aber die Kosten *sparenden* Anreize nach wie vor gering.

Die Gesamtbeurteilung ist somit positiv. Dies wird auch durch eine Umfrage bei den Finanzverwalter/-innen der Gemeinden bestätigt. Es gibt aber vor allem bei den Sparanreizen und zudem bei einer Reihe von Elementen des FILAG Verbesserungsmöglichkeiten.

2.4 Ziele

Die Hauptziele des Reformprojekts «FILAG 2012» sind die Optimierung und Anpassung des Finanz- und Lastenausgleichs an das veränderte Umfeld sowie die Verminderung von Fehlanreizen. Zudem lassen sich viele Reformen am besten als Paket realisieren, weil nur so Umverteilungseffekte angemessen ausgeglichen und abgefedert werden können.

Ziel des Projektes «FILAG 2002» war insbesondere der Abbau der Disparitäten zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden sowie eine Entlastung der Städte mit Zentrumsfunktionen. Die Evaluation des FILAG hat gezeigt, dass diese Zielsetzung grundsätzlich erreicht worden ist, so dass für das Projekt FILAG 2012 nicht nochmals eine grundlegende Umverteilung zwischen den Gemeinden angestrebt wird; die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden sind somit möglichst gering zu halten. Deshalb wird versucht, die Instrumente des Finanzausgleichs (Disparitätenabbau, Mindestausstattung, Zuschuss für ländliche Gemeinden) so auszutarieren, dass diese Zielsetzung so gut wie möglich erreicht wird.

3 Grundzüge der Neuregelungen – Umsetzung der Leitsätze

Die Hintergründe und Varianten der Reformen sind im erwähnten Bericht des Regierungsrates vom 29. Oktober 2008 und verschiedenen Fachberichten ausführlich dargelegt. Die folgende Darstellung beschreibt daher nur kurz, wie die in den Leitsätzen umrissenen Reformen umgesetzt werden sollen.

In Bezug auf die gesetzgeberische Umsetzung der Reformen bestehen drei Möglichkeiten:

- Die Umsetzung erfolgt im FILAG selber.
- Die Umsetzung erfolgt durch eine indirekte Änderung eines Erlasses im Rahmen der Revision des FILAG.
- Die Umsetzung erfolgt in einem separaten Gesetzgebungsverfahren.

Abbildung 1: Überblick Umsetzung der Leitsätze

Leitsatz	FILAG	Indirekte Änderung	Separates Verfahren
1: Schwerpunkte, Subsidiarität	Art. 2		
2: Finanzausgleich	Art. 8, 10, 11		
3: Zentrumslasten	Art. 14, 15, 16, 17		
4: Ländliche Gemeinden	Art. 18, 20, 21		
5: Finanzierung Kindergarten und Volksschule	Art. 24, 24a (neu), Art. 24b (neu)		
6: Finanzierung der Sozialhilfe		Sozialhilfegesetz (SHG)	Revision SHG (alle nicht FILAG-relevanten Aspekte); Inkrafttreten 1.1.2012
7: Öffentlicher Verkehr	Keine Anpassung.		
8: Neues Strassengesetz		Strassengesetz	
9: Amtliche Vermessung			Gesetz über Geoinformation (KGeolG); Inkrafttreten Mitte 2011
10: Asylwesen			Revision Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz; Inkrafttreten 1.1.2010

Leitsatz	FILAG	Indirekte Änderung	Separates Verfahren
11: Erwachsenen- und Kinderschutz			Revision Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB); Inkrafttreten nach 1.1.2012
12: Musikschulen (Staatsbeiträge)			Neues Musikschulgesetz; Inkrafttreten 1.1.2012
13: Kultur	Übergangsbestimmungen		Revision Kulturförderungsgesetz; Inkrafttreten nach 1.1.2012
14: Verbilligung Krankenkassenprämien			Änderung Krankenversicherungsverordnung (KKVV); Inkrafttreten 1.1.2012
15: Sozialversicherungen: Ergänzungsleistungen	Keine Anpassung.		
16: Mietämter und Arbeitsgerichte			Revision Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG); Inkrafttreten 1.1.2011
17. Struktureffekte und Gemeindereformen	Art. 34, 35		Evaluation und Revision Gemeindefusionsgesetz (GFG); Änderung Kantonsverfassung; Inkrafttreten nach 1.1.2012
18: Globalbilanz	Übergangsbestimmungen		
19: Evaluation	Art. 4		

3.1 Leitsatz 1: Schwerpunkte, Subsidiarität

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Das FILAG hat sich überwiegend bewährt und das Ziel eines verstärkten Ausgleichs zu Gunsten finanzschwacher und strukturell benachteiligter Gemeinden erreicht. Für die Zukunft liegt der Schwerpunkt daher bei einer punktuellen Optimierung des Systems und insbesondere bei der Verminderung von verschiedenen Fehlanreizen. Neben dem bereits im FILAG verankerten Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz ist neu zusätzlich der Grundsatz der Subsidiarität aufzunehmen.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Der Leitsatz wird im FILAG umgesetzt.

Art. 2 FILAG – Grundsätze

In Artikel 2 Buchstabe a wird ergänzend festgehalten, dass die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden effizient und *bürgernah* zu erfolgen hat.

3.2 Leitsatz 2: Finanzausgleich

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Der Disparitätenabbau und die Mindestausstattung werden als Instrumente des direkten Finanzausgleichs beibehalten.

Die Mindestausstattung wird nicht mehr an die Voraussetzung geknüpft, dass die Steueranlage über dem kantonalen Mittel liegt. Gleichzeitig wird der Regierungsrat ermächtigt, bei Gemeinden in guten finanziellen Verhältnissen die Mindestausstattung zu kürzen oder zu streichen. Die Kriterien und Verfahren hierfür sind im Rahmen der Gesetzgebungsphase zu konkretisieren.

Der Harmonisierungsfaktor wird so festgelegt, dass die finanzschwächsten Gemeinden durch den Finanzausgleich nicht besser gestellt werden als weniger finanzschwache Gemeinden, d.h. er soll ungefähr dem gewichteten Durchschnitt der Gemeindesteueranlagen entsprechen. Die daraus resultierenden Umverteilungseffekte sind im Rahmen der Globalbilanz angemessen zu korrigieren.

Das Ausmass des Disparitätenabbaus und die Höhe der Mindestausstattung werden in Kenntnis der Gesamtergebnisse des Projektes FILAG 2012 festgelegt.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Der Leitsatz wird im FILAG umgesetzt.

- **Art. 8 Abs. 2 – Harmonisierter Steuerertrag**

Der Harmonisierungsfaktor wird von 2,4 auf 1,65 herabgesetzt.

- **Art. 10 Abs. 3 – Disparitätenabbau**

Die Bandbreite des Disparitätenabbaus beträgt neu 30 bis 40 Prozent (bisher 20 bis 30 Prozent).

- **Art. 11 Abs. 3 bis 5 – Mindestausstattung**

Die Möglichkeit des Regierungsrates, Zuschüsse an Gemeinden in guten fi-

nanziellen Verhältnissen zu kürzen, wird im Leitsatz 17 (Abschnitt 3.17 dieses Vortrags) aufgeführt (FILAG Art. 35).

3.3 Leitsatz 3: Zentrumslasten

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Die Abgeltung der Zentrumslasten gemäss bisheriger Definition und Methodik wird weitergeführt.

Neu werden ebenfalls die nach Abzug der regionalen Abgeltungen im Rahmen der Kulturkonferenzen verbleibenden Zentrumslasten im Kulturbereich in die Pauschalabgeltung einbezogen.

Die Abgeltungssummen werden gestützt auf die Ergebnisse der Neuerfassung der Zentrumslasten (NeZe) und deren geplanten Nachführung periodisch überprüft und angepasst.

Der Abzug der Zentrumslasten beim Steuerertrag für die Berechnung des direkten Finanzausgleichs (Art. 14) wird auf die verbleibenden, nicht pauschal abgegoltenen Zentrumslasten beschränkt.

Langenthal und Burgdorf können wie bisher den Abzug beim Steuerertrag vornehmen, werden aber weiterhin nicht in die pauschale Abgeltung einbezogen. Die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten wird künftig unter Anrechnung in der Globalbilanz ausschliesslich vom Kanton finanziert.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Der Leitsatz wird im FILAG umgesetzt.

- **Art. 14 FILAG – Berücksichtigung Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs**

Der Abzug der Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs beschränkt sich neu nur noch auf die «Rest-Zentrumslasten»

- **Art. 15 Abs. 1 FILAG – Pauschale Abgeltung:**

Der Aufgabenbereich «Kultur» wird neu ebenfalls in die Pauschalabgeltung einbezogen.

- **Art. 16 und 17 FILAG – Finanzierung der pauschalen Abgeltung, Bemessungsgrundlagen**

Die Finanzierung der Pauschalabgeltung erfolgt neu zu 100 Prozent durch den Kanton, wobei die Mehrkosten von allen Gemeinden via Globalbilanz getragen werden.

- **Art. 31 Abs. 3 FILAG – Partnerschaft**

Auf die Anhörung der mitfinanzierenden Gemeinden bei Neufestlegung der Zentrumslasten und pauschalen Abgeltungen kann aufgrund der 100-prozentigen Finanzierung durch den Kanton verzichtet werden.

3.4 Leitsatz 4: Ländliche Gemeinden

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Ein Instrument zum Ausgleich besonderer Lasten von ländlichen Gebieten wird beibehalten.

Um Fehlanreize zu vermeiden, wird die bisherige Verknüpfung zur Gesamtsteuerbelastung aufgehoben, das Instrument wird somit in einen geographisch-topografischen Zuschuss überführt. Der Regierungsrat kann aber wie bei der Mindestausstattung die Zuschüsse kürzen oder streichen, wenn eine Gemeinde finanziell gut dasteht. Die Kriterien und Verfahren hierfür sind im Rahmen der Gesetzgebungsphase zu konkretisieren.

Die Dotierung dieses Ausgleichsgefässes wird in Kenntnis der Gesamtwirkungen des Projektes FILAG 2012 festgelegt.

Mit Blick auf die Reformen im Bereich Sozialhilfe und Volksschule wird die Einführung eines soziodemografischen Zuschusses geprüft.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Der Leitsatz wird im FILAG umgesetzt.

- **Art. 18 FILAG – Anspruchsvoraussetzungen**

Die Anspruchsvoraussetzungen werden neu definiert.

- **Art. 20 FILAG – Gesamtsteueranlage**

Die Verknüpfung zur Gesamtsteueranlage entfällt.

- **Art. 21 FILAG – Delegation**

Die Delegation zur Bestimmung der Bandbreite der Gesamtsteueranlage entfällt ebenfalls.

Die Kürzungsmöglichkeit durch den Regierungsrat für Gemeinden in guten finanziellen Verhältnissen wird im Leitsatz 17 (Abschnitt 3.17 dieses Vortrags) aufgeführt (FILAG Art. 35).

3.5 Leitsatz 5: Finanzierung Kindergarten und Volksschule

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Im Bereich Volksschule/Lehrergehälter werden die Steuerungsprozesse zwischen Kanton und Gemeinden vereinfacht, sowie die finanziellen Anreize für einen kostenbewussten Mitteleinsatz und die Kostentransparenz respektive Verantwortung gestärkt.

Die Lastenverteilung wird ersetzt durch ein Finanzierungssystem mit abgestuften Schülerbeiträgen, welche die unterschiedlichen demografischen, topografischen und sozialen Belastungen berücksichtigen. Die Kostenaufteilung von 70:30 (Kanton:Gemeinden) wird beibehalten.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

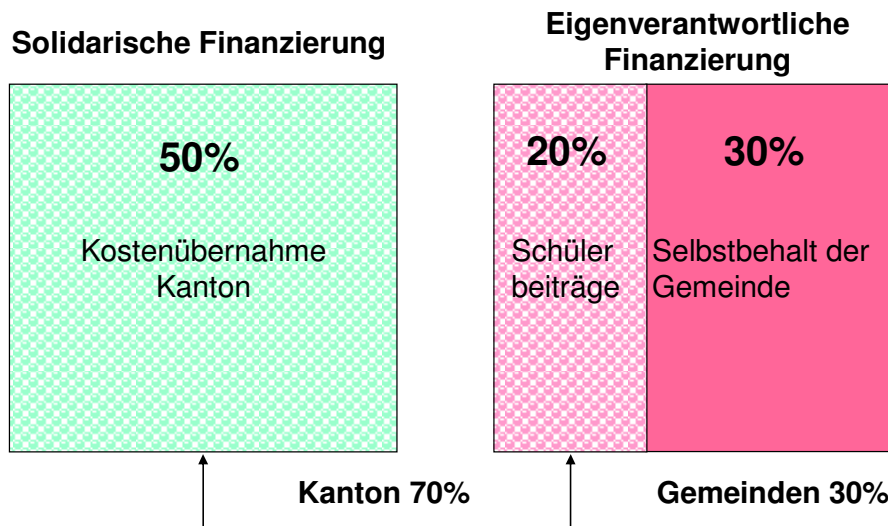
Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Die **bestehende Lastenverteilung** soll durch ein Modell **abgelöst** werden, das solidarische Elemente (Kostenübernahme des Kantons) aus dem bisherigen System übernimmt und mit neuen verursacherbezogenen Elementen (Beiträge pro Schüler) kombiniert. Das neue Finanzierungsmodell ist nachfolgend deshalb als **Kombinationsmodell** bezeichnet.

Die Abbildung 2 zeigt die **Kostenverteilung** zwischen Kanton und Gemeinden im Gesamtergebnis, das heisst über den ganzen Kanton. Für die einzelne Gemeinde kann die prozentuale Kostenverteilung je nach Höhe der indexierten Schülerbeiträge unterschiedlich ausfallen.

Abbildung 2: Finanzierung der Lehrergehälter im Kombinationsmodell



Das Reformmodell kann wie folgt zusammengefasst werden:

1. Die Finanzierung wird in einen solidarisch und einen eigenverantwortlich finanzierten Bereich im Verhältnis 50 zu 50 Prozent aufgeteilt.
2. Im solidarisch finanzierten Teil übernimmt der Kanton 50 Prozent der Kosten, die wie bisher über die Lastenverteilung abgerechnet werden: Via kantonale Steuern finanziert die Bevölkerung von Gemeinden mit geringem Schüleranteil an der Bevölkerung die höheren Kosten der Gemeinden mit hohem Schüleranteil mit.
3. Zur Finanzierung des eigenverantwortlichen Teils wird der Rest des Kantonsanteils in Form von abgestuften Schülerbeiträgen ausgerichtet: Diese bestehen aus einem für alle Gemeinden gleichen Basisbetrag und zwei Zusatzbeiträgen, welche die unterschiedlichen Belastungen einer Gemeinde durch die Volksschule ausgleichen sollen:
 - Ein Schulsozialindex bildet die sozialen Belastungen der Gemeinden ab und wird zur Berechnung eines Zusatzbeitrags für die Besonderen Massnahmen verwendet.
 - Ein Schullastenindex bildet die Lasten aus der Topografie, der Siedlungsstruktur und den unterschiedlichen Schüleranteilen der Gemeinden ab und wird zur Berechnung eines Zusatzbeitrages für den Regelunterricht verwendet.

Die Schülerbeiträge werden an die Gemeinde ausgerichtet in, der die Schülerinnen und Schüler den zivilrechtlichen Wohnsitz haben.

4. Damit bleibt den einzelnen Gemeinden im eigenverantwortlichen Teil der Finanzierung ein Restbetrag, der im Durchschnitt aller Gemeinden 30 Prozent beträgt.
5. Bei einigen (meist kleinen) Gemeinden führt dieses Modell zu stark überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Kosten. Für diese Gemeinden wurde in den Modellberechnungen ein kostenneutraler Zusatzbeitrag berücksichtigt, der diese Spitzenbelastungen deutlich vermindert.
6. Die aktuelle Aufteilung der Lehrpersonalkosten von 70 zu 30 Prozent zwischen dem Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden wird beibehalten.

Im Vergleich zum geltenden Lastenausgleich bleibt somit die Vorwegübernahme der Kosten durch den Kanton sowie das gesamte Finanzierungsverhältnis von 70 zu 30 Prozent bestehen, neu sind hingegen die **Schülerbeiträge** und der **Selbstbehalt**.

Da ein Schülerbeitragsmodell potenziell zu einer Diskriminierung älterer und im öffentlich-rechtlichen Anstellungssystem teurerer Lehrkräfte führen kann, wird bei der Abrechnung zwischen dem Kanton und den einzelnen Gemeinden von den **durchschnittlichen Kosten** einer Vollzeitstelle ausgegangen, und nicht von den tatsächlich der Gemeinde ausbezahlten Personalkosten. Damit werden gleichzeitig auch andere, von den Gemeinden kaum beeinflussbare Kosten (z.B. Stellvertretungen für Krankheit, Unfall etc.) ausgeglichen.

Das Kombinationsmodell wird die **Kostentransparenz** stark erhöhen, da in den jährlichen Abrechnungen mit den Gemeinden – im Gegensatz zur geltenden

Lastenverteilung – die beanspruchten Personalressourcen und die dadurch verursachten Kosten vollständig ausgewiesen werden.

Wegen der Aufteilung der Finanzierung in einen solidarischen und verursacherbezogenen Teil und der Auszahlung der Schülerbeiträge an die Wohngemeinde, wird für **gemeindexterne Schulbesuche** zusätzlich zu den bereits verrechneten Betriebs- und Infrastrukturkosten auch ein Teil der Lehrgehaltskosten verrechnet werden müssen.

Die gesetzestechnische Umsetzung des Leitsatzes erfolgt im FILAG.

- **Art. 24 FILAG** – *Lehrergehälter Kindergarten und Volksschule; 1. Kostenaufteilung Kanton-Gemeinden*

Am Grundsatz, wonach die Kosten zu 30 Prozent durch die Gesamtheit der Gemeinden und zu 70 Prozent durch den Kanton zu finanzieren sind, wird festgehalten. Neu übernimmt der Kanton von jeder Gemeinde, die eine Schule führt, 50 Prozent der Kosten. Zusätzlich finanziert er einen Anteil von 20 Prozent der Aufwendungen, welcher nach der Schülerzahl sowie den soziodemografischen und geografisch-topografischen Belastungen der Gemeinden abgestuft wird.

- **Art. 24a FILAG** – *2. Ausnahmeregelung (neu)*

Die Erziehungsdirektion kann für durch die Volksschule finanziell besonders belastete Gemeinde einen höheren Kantonsanteil festlegen.

- **Art. 24b FILAG** – *3. Externer Schulbesuch (neu)*

Grundsätzlich sind die Gemeinden, in denen ein Kind den gesetzlichen Wohnsitz hat, für die Finanzierung seiner Volksschulausbildung zuständig. Deshalb werden sie verpflichtet Schulgeldbeiträge zu leisten, wenn sie ein Kind nicht selber ausbilden.

Zeitlich parallel zum FILAG wird das Volksschulgesetz (VSG) totalrevidiert. Alle Bestimmungen zur Steuerung der Volksschule auf Gesetzesstufe sind dabei zu überprüfen und neu zu fassen. Diese sind nicht FILAG-relevant im Sinne der Lastenverteilung zwischen Gemeinden und Kanton, können aber unter Umständen die Höhe der Kosten bestimmen. Das Inkrafttreten ist für August 2012 vorgesehen.

3.6 Leitsatz 6: Finanzierung der Sozialhilfe

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Zur Sozialhilfe legt der Regierungsrat zwei Varianten vor:

Variante I: *Aufgrund der grossen Zustimmung in der Vernehmlassung steht das Modell «Optimierung» im Vordergrund. Neben kostensparenden Anreizen sind Instrumente und Massnahmen vorzusehen welche die Gemeinden in der Wahrnehmung ihrer politischen Verantwortung stärken. Die vorgesehenen Massnahmen werden bis zur Entscheidung über die Gesetzesrevision weiter konkretisiert.*

Variante II: Die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung in der Sozialhilfe hat sich verstärkt an den Grundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz zu orientieren. Aus diesem Grund ist die finanzielle Eigenverantwortung der einzelnen Gemeinden mittels Selbstbehaltmodellen zu verstärken. Gleichzeitig sind Instrumente und Massnahmen vorzusehen, welche die Gemeinden in der Wahrnehmung ihrer politischen Verantwortung stärken. Die Wirkungen und insbesondere Härtefälle werden durch Einführung eines Soziallastenindex' und weitere Massnahmen abgefedert.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

«Neben den Varianten I und II stellt der Regierungsrat im Rahmen der Vernehmlassung zur FILAG-Gesetzesrevision folgende weitere Variante zur Diskussion: Die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung in der Sozialhilfe hat sich verstärkt an den Grundsatz der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz zu orientieren. Aus diesem Grund ist bei der individuellen Sozialhilfe eine Optimierung einschliesslich der Einführung eines Selbstbehaltes der Gemeinden vorzusehen. Bei der institutionellen Sozialhilfe soll eine neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden greifen. Diese soll beispielsweise wie folgt aussehen: Kinderbetreuung, Jugendarbeit, Gemeinschaftszentren, betreutes Wohnen in Alterwohnungen und weitere noch zu definierenden Aufgaben sind Sache der Gemeinden. Suchthilfe, Opferhilfe, Frauenhäuser, Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen, Spitex (evtl. Finanzierung wie Spitäler und Aufgabenerfüllung durch Gemeinden mit Leistungsauftrag) etc. sind Sache des Kantons.»

c) Modelle

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die bestehenden Angebote in der individuellen und in der institutionellen Sozialhilfe:

Abbildung 3: Angebote Sozialhilfe

Zur individuellen Sozialhilfe gehören: ▪ die wirtschaftliche Hilfe ▪ Die Zuschüsse nach Dekret ▪ die Besoldungskosten (Pauschalen) für Sozialarbeitende und Administrativpersonal der Sozialdienste	Zur institutionellen Sozialhilfe gehören u.a.: ▪ Beschäftigungsmassnahmen ▪ Betreuungsangebote (u.a. familienergänzende Angebote im Kinderbetreuungs- und Jugendbereich, z.B. Kindertagesstätten) ▪ spezifische Integrationsmassnahmen (Angebote im Bereich Obdachlosigkeit, Gemeinschaftszentren, Beratungsstellen, Frauenhäuser usw.) ▪ Angebote für ältere betreuungsbedürftige und pflegebedürftige Personen / Spitexleistungen, Beratungsstellen ▪ Angebote für behinderte Menschen ▪ Suchtinstitutionen, Gesundheitsförderung
---	--

Die weiter unten beschriebenen Modelle 1.2 und 2 ergeben zusammen die geforderte zusätzliche Variante gemäss Planungserklärung. Ein Teil der Anliegen aus der Planungserklärung im institutionellen Bereich wurden indessen auch in dem vom Regierungsrat favorisierten Modell 3 aufgenommen.

Abbildung 4: Individuelle Sozialhilfe

Nr.	Modell	Hintergrund
1	Optimierung mit verstärktem Controlling	Die individuelle SH soll optimiert werden. Insbesondere soll das Controlling verstärkt werden.
1.1	Optimierung mit Bonus-Malus-System	Das verstärkte Controlling gemäss Modell 1 mündet in ein finanzwirksames Bonus- Malus-System.
1.2	Kombination von Selbstbehalt (mit Soziallastenzuschuss) und Optimierung (ohne Bonus-Malus)	In der wirtschaftlichen Hilfe soll ein Selbstbehalt von 20% für die Gemeinden eingeführt werden. Dieser wird via Soziallastenzuschuss ausgeglichen (Element aus der Planungserklärung des Grossen Rates).

Abbildung 5: Institutionelle Sozialhilfe

Nr.	Modell	Hintergrund
2	Abschaffung des Lastenausgleichs und Ausgleich über Soziallastenzuschuss	Kantonalisierung und / oder Kommunalisierung aller institutionellen Angebote (Element aus der Planungserklärung des Grossen Rates).
3	Neue Aufgabenteilung im Alters- und Behindertenbereich und Selbstbehalt inkl. Ausgleich über Soziallastenzuschuss bei ausgewählten Angeboten	Elemente aus Modellen aus der Vernehmlassung sowie Elemente aus der Planungserklärung des Grossen Rates.
4	Bestehende Aufgabenteilung im Alters- und Behindertenbereich und Selbstbehalt inkl. Ausgleich über Soziallastenzuschuss bei ausgewählten Angeboten	Variation der Planungserklärung des Grossen Rates.

Für den Regierungsrat steht bei der individuellen Sozialhilfe das Modell «Bonus-Malus-System» (Modell 1.1) und bei der institutionellen Sozialhilfe das Modell 3 im Vordergrund.

Diese Gewichtung resultiert aus den Vernehmlassungsergebnissen vom Frühsommer 2008 sowie aus sozialpolitischen und finanzpolitischen Einschätzungen. Der Regierungsrat anerkennt grundsätzlich die positiven Errungenschaften des heutigen Lastenausgleichsystems, will indessen gewisse Anreize gezielt optimieren:

- In der **individuellen Sozialhilfe** soll dies mit einem Bonus-Malus-System geschehen (Modell 1.1). Das Modell «Selbstbehalt» (inkl. Ausgleich via Soziallastenzuschuss, Modell 1.2) hat in der Vernehmlassung zum FILAG-Bericht nur wenig Unterstützung erhalten und birgt seinerseits neue poten-

zielle Fehlanreize (insbesondere die Gefahr der Abschiebung von Sozialhilfebedürftigen).

- In der **institutionellen Sozialhilfe** sollen die Übergänge zwischen dem Pflegebereich, dem Altersbereich und dem Behindertenbereich zielführender gestaltet werden. Daher soll hier die Finanzierungsverantwortung so angepasst werden, dass die Voraussetzungen für die Steuerung dieser Angebote verbessert werden und die Transparenz erhöht wird.

Der Regierungsrat erachtet die übrigen Angebote in der institutionellen Sozialhilfe als wichtige Pfeiler in der Prävention und lehnt daher die Abschaffung des Lastenausgleichs (Modell 2) ab. Bei ausgewählten Angeboten wie der familienergänzenden Kinderbetreuung (FEB), der offenen Kinder- und Jugendarbeit (OKJA) sowie bei den Gemeinschaftszentren (GZ) soll indes- sen der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz verstärkt betont werden. Diese Angebote können zumindest teilweise als Standortvorteile für die Gemeinden betrachtet werden. Daher soll auf den entsprechenden Auf- wendungen ein Selbstbehalt für die Gemeinden eingeführt werden (Modell 3).

Abbildung 6: Tabellarische Übersicht der Elemente der verschiedenen Modelle

Element	individuelle SH			Institutionelle SH		
	1	1.1	1.2	2	3	4
Verbessertes Controlling (und evtl. Benchmarking)	x	x	x			
Bonus-Malus-System 10%		x				
Selbstbehalt von 20%			x			
Sozio-demografischer Zuschuss zur Abfederung der Reformen in der individuellen Sozialhilfe			x			
Sozialinspektoren	x	x	x			
Abschaffung Lastenausgleich (= Selbstbehalt 100%)				x		
Selbstbehalt 20% der Gesamtkosten bei ausgewählten Angeboten (FEB, OKJA, GZ)					x	x
Neue Aufgaben- und Finanzierungs-Aufteilung im Alters- und Behindertenbereich					x	
Soziodemografischer Zuschuss zur Abfederung der Reformen in der institutionellen Sozialhilfe				x	x	x
Vertikale Lastenverschiebung: Mehrbelastung Kanton in Mio. CHF / pro Jahr	-	-	31	264	35	6

d) Revisionsbedarf in der Sozialhilfegesetzgebung

Im Zusammenhang mit den Vorarbeiten zu den Modellen, mit denen die Sozialhilfe im Kanton Bern optimiert werden könnte, sind im Hinblick auf eine Revision

des Sozialhilfegesetzes verschiedenste Änderungsvorschläge zusammengetragen worden. Nicht alle diese Vorschläge sind eng mit der Forderung nach mehr finanziellen Anreizen für die Gemeinden verbunden. Gleichzeitig liegen auch Anpassungsvorschläge vor, die lediglich auf Verordnungsstufe umgesetzt werden müssen. Der Revisionsbedarf im Bereich Sozialhilfe gliedert sich daher in **drei Bereiche**, die in je eigenen Projekten umgesetzt werden:

- Im **FILAG** sollen die eng mit der Anreizdebatte verknüpften Lösungen als indirekte Änderungen des Sozialhilfegesetzes beschlossen werden. Diese Änderungen werden mit der Revision des FILAG 2012 in Kraft treten.
- In einer separaten **Teilrevision des SHG** sollen praktisch zeitgleich die übrigen Änderungen statuiert werden. Dazu gehören u.a. neue Bestimmungen im Bereich Datenschutz und die Umschreibung der Rolle der Sozialbehörden, eine Präzisierung der Bestimmungen über die Rückerstattung der wirtschaftlichen Hilfe und die Aufhebung des Zuschussdekrets. Diese Gesetzesänderung soll ebenfalls 2012 in Kraft treten. Eine zeitliche und inhaltliche Koordination des Gesetzgebungsprozesses mit der FILAG-Revision muss angestrebt werden.
- In einer **Revision der Sozialhilfeverordnung** sollen gewisse Ausführungsbestimmungen angepasst werden, die ebenfalls eine Optimierung der Leistung der Sozialdienste zum Ziel haben. Um diese Wirkungen möglichst rasch zu erzielen, ist diese Verordnungsänderung bereits für 2010 vorgesehen.

Nachfolgend wird die Umsetzung der Modelle beschrieben; die Modelle 1.1 für die individuelle und 3 für die institutionelle Sozialhilfe stehen für den Regierungsrat im Vordergrund:

1) Umsetzung der Modelle 1 und 1.1: Optimierung mit verstärktem Controlling sowie Optimierung mit Bonus-Malus-System

Das **Modell 1** „Optimierung mit verstärktem Controlling“ stellt das Grundmodell in der individuellen Sozialhilfe dar. Es ist unbestritten, dass in der individuellen Sozialhilfe das Controlling verstärkt werden muss. Dies soll primär mittels Vergleich der Kosteneffizienz der Sozialdienste erfolgen. Daneben sollen wie weiter unten beschrieben zusätzliche Massnahmen umgesetzt werden.

Bei diesem Grundmodell bezüglich **individueller Sozialhilfe** wird der Lastenausgleich grundsätzlich beibehalten (50% der Kosten trägt der Kanton, 50% die Gesamtheit der Gemeinden), die Anreize zu innovativem und sparsamem Verhalten werden aber gezielt verbessert. Vorgesehen sind verschiedene Massnahmen, die **kostenbewussteres Handeln** und **Eigeninitiativen** der Gemeinden fördern sollen:

- Ein Pilotprojekt zum **Einsatz von Sozialinspektoren** wurde in vier Gemeinden durchgeführt. Aufgrund der Ergebnisse sollen nun flächendeckend Sozialinspektoren eingeführt werden. Einerseits sollen Missbrauchsfälle eruiert werden, andererseits soll die Massnahme auch eine generalpräventive Wir-

kung haben und das Vertrauen in die Sozialhilfe stärken helfen. Durch dieses zusätzliche Instrument werden die Sozialdienste bei der Eruiung von Missbrauchsfällen unterstützt. Ab 2012 sollen auch verdeckte Ermittlungen möglich sein.

- **Optimierung im Bereich Finanzierung der Sozialdienste:** Die Besoldungskosten des Fachpersonals und des Administrativpersonals der Sozialdienste sollen lastenausgleichsberechtigt sein. Damit soll eine effiziente und kostengünstigere Aufgabenteilung zwischen Fach- und Administrativpersonal ermöglicht werden. Der Regierungsrat wird nähere Vorschriften über die erforderlichen Ausbildungen und die spezifischen Aufgaben des Personals definieren. Aufgrund dieser Aufgabenzuweisung soll eine effizientere Aufgabenerledigung erfolgen.
- **Ausbau der Kostenkontrolle und Transparenz:** Seit dem Jahr 2008 werden jährlich amtsbezirksspezifisch gewisse Indikatoren wie die Sozialhilfequote, die Nettokosten/Person, die Erträge/Person oder die durchschnittliche Unterstützungsdauer/Person ausgewertet, dem Grossen Rat unterbreitet und der Öffentlichkeit kommuniziert. Mit «Ausreisser-Gemeinden» wird das Gespräch gesucht bzw. es werden Massnahmen vereinbart. Durch die verstärkte Transparenz bzw. die Vergleichsmöglichkeiten («Benchmarking») werden auch gemeindeeigene Controllings gestärkt.
- Die **Sozialhilferechnungen** der Gemeinden sollen bei der wirtschaftlichen Hilfe **differenziert** werden: Bis anhin kann beispielsweise nicht unterschieden werden, ob Kostenentwicklungen durch Unterstützungen im Rahmen der SKOS-Richtlinien oder z.B. durch teure Platzierungen begründet sind.

Mit den dargestellten Massnahmen sollen die Vorzüge des bisherigen Systems erhalten bleiben (Solidarität unter den Gemeinden bei nur bedingt steuerbaren Kosten), die finanziellen Anreize jedoch verbessert werden. Die rechtliche Umsetzung erfolgt, wie erwähnt, mit einer **indirekten Änderung des SHG**, soweit das FILAG betroffen ist.

Alle **nicht FILAG-relevanten Aspekte** werden in der **separaten Teilrevision des SHG** umgesetzt. Insbesondere zu nennen sind diesbezüglich:

- Anpassung der Regelungen im Bereich Datenschutz
- Aufwertung der Rolle der Sozialbehörden

Zusätzlich zu den beschriebenen Änderungen im Grundmodell 1 soll im Rahmen des **Modells 1.1** ein Bonus-Malus-System eingeführt werden:

- Im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe soll ein **Bonus-Malus-System** eingeführt werden (Modell 1.1): Effektive und kostenbewusste Sozialdienste bzw. deren (Träger-)Gemeinden sollen honoriert werden. Sozialdienste bzw. deren (Träger-)Gemeinden hingegen, deren Kosten auch unter Berücksichtigung von exogenen Faktoren nicht hinreichend erklärbar sind, werden sanktioniert. Mit einem Bonus-Malus-System können (gezielter als mit einem Selbstbehaltssystem) die effektiven Wirkungen von Massnahmen beeinflusst werden. Gemeinden sollen zudem bei fehlenden, falschen oder verspäteten

Angaben in der Lastenausgleichsabrechnung sanktioniert werden können. Die Kompetenz dazu wird neu der Gesundheits- und Fürsorgedirektion übertragen.

Die **Konsequenzen** der Modelle 1 und 1.1 können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die sozialpolitischen Vorzüge des heutigen Systems in der individuellen Sozialhilfe werden beibehalten. Der bestehende Lastenausgleich verhindert insbesondere Abschiebungen von Sozialhilfebedürftigen.
- Das Controlling und die Kostenkontrolle werden intensiviert. Durch die Veröffentlichung des jährlichen Benchmarks entsteht ein Druck auf Gemeinden, die bis anhin ein nicht effizientes Kostenmanagement betrieben haben (Modell 1).
- Die Gemeinden erhalten insbesondere im Bereich des Bonus-Malus-Systems (Modell 1.1) zusätzliche finanzielle Anreize. Das Bonus-Malus-System wirkt gezielt und im Gegensatz zu einem Selbstbehaltmodell nicht nach dem Giesskannenprinzip.
- Die finanzielle Kontrolle wird zusätzlich verstärkt. Durch den Einsatz von Sozialinspektoren ist mittelfristig vermutlich ein Sparpotenzial realisierbar. Zudem soll diese Massnahme auch vertrauensbildend wirken.
- Die Finanzierung der Sozialdienste wird optimiert. Bis anhin existierte der Fehlanreiz, dass Sozialarbeitende administrative Aufgaben übernehmen wofür sie eigentlich überqualifiziert sind. Neu werden dem Administrativpersonal explizit die Aufgaben zugeteilt, was eine effizientere Aufgabenerfüllung zur Folge haben wird.

2) Umsetzung des **Modells 3: Neue Aufgabenteilung im Alters- und Behindertenbereich und Selbstbehalt inkl. Ausgleich über Soziallastenzuschuss bei ausgewählten Angeboten**

Das Modell betrifft die institutionelle Sozialhilfe. Ausgehend von den Modellen aus der Vernehmlassung zum FILAG-Bericht und der Planungserklärung des Grossen Rates sollen in der institutionellen Sozialhilfe die fiskalische Äquivalenz stärker gewichtet und zusätzliche finanzielle Anreize geschaffen werden:

- Das Modell sieht eine neue **Aufgabenteilung** bezüglich der Bereitstellung der institutionellen Leistungsangebote zwischen Kanton und Gemeinden vor. Der Lastenausgleich bei Angeboten für pflege- und betreuungsbedürftige sowie ältere Menschen wird angepasst. Für **bestimmte Angebote** im Bereich soziale Integration wird ein **Selbstbehalt** für die Gemeinden eingeführt.
- **Kommunal** vorfinanziert werden sollen wie heute die Bereiche familienergänzende Kinderbetreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit und die Gemeinschaftszentren. Dies sind wichtige präventive Angebote. Kindertagesstätten erlauben es beispielsweise alleinerziehenden Elternteilen, erwerbstätig zu sein, und entlasten dadurch die individuelle Sozialhilfe. Diese An-

gebote stellen indessen zum Teil Standortvorteile für die anbietenden Gemeinden dar. Aus diesen Gründen sollen die Aufwendungen für diese Angebote grundsätzlich weiterhin dem Lastenausgleich zugeführt werden können. Es soll jedoch ein Selbstbehalt von 20 Prozent für die Gemeinden eingeführt werden. Die Gemeinden erhalten im Gegenzug je nach ihrer objektivierbaren Soziallast sogenannte Soziallastenzuschüsse. Der Kanton behält die Steuerungskompetenz in diesen Bereichen und ist für die Definition von Standards zuständig. Diese werden so gesetzt, dass insbesondere den Aspekten Kosteneffizienz, Kindwohl und „einheitliche Kriterien für die Abrechnung über den Lastenausgleich“ Rechnung getragen werden kann.

- Neu werden die Pflege- und Betreuungsleistungen für ältere und chronisch-krank Menschen sowie für Erwachsene mit einer Behinderung vom **Kanton** finanziert. Einerseits haben die Gemeinden in diesen Bereichen keine Steuerungsmöglichkeiten, Qualität und Abgeltung (z.B. EL-Höchstgrenzen) werden durch den Kanton gesteuert. Der Umfang ergibt sich oft aufgrund einer ärztlichen Verordnung. Zudem ist die (FILAG-relevante) Differenzierung der heutigen Angebote nach chronischkranken/älteren und behinderten Menschen teilweise auslegungsbedürftig und kann in der Praxis zu Problemen (Ungleichbehandlung und fehlende Transparenz) führen. Es ist heute üblich, dass ein Leistungserbringer dieselbe Leistung für mehrere Gruppen von Leistungsempfängern erbringt (z.B. Spitex). Auch drängt sich auf, dass - unter dem Anspruch einer leistungsorientierten Finanzierung - die Leistungen der Pflege innerhalb einer Behandlungskette (Spital, Pflegeheime, Spitex) grundsätzlich durch die gleichen Beteiligten (Krankenversicherer und Kanton) finanziert werden, weil dadurch die Durchlässigkeit zwischen den Leistungsangeboten gewährleistet und Fehlanreize betreffend Angebot und Inanspruchnahme von Pflege und Betreuungsleistungen verhindert werden.
- Über die **Lastenausgleichssysteme Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen** werden die Leistungen zur Sicherstellung des (alters- und behindertengerechten) Aufenthalts («Wohnen») in sämtlichen Heimen (bei Pflegeheimen schon bisher Verbundaufgabe) finanziert. Die Gemeinden haben in diesem Zusammenhang indirekt Einflussmöglichkeiten, indem die Förderung von alters- und behindertengerechtem Wohnraum als Alternative zum Aufenthalt in einem Pflegeheim gefördert wird.
- Mit obigen Ausführungen wird deutlich, dass im Sinne einer Optimierung der Steuerung und des Mitteleinsatzes für die Pflege und Betreuung von Erwachsenen eine **gemeinsame Betrachtung der Finanzierungssysteme** der institutionellen Sozialhilfe und der Ergänzungsleistungen (EL) – über welche für den gleichen Zweck mehr als ein Drittel der Beiträge der öffentlichen Hand ausgerichtet werden – unumgänglich ist. So sind neben den Leistungen, die aufgrund eines alters-, krankheits- oder behinderungsbedingten Pflege- und Betreuungsbedarfs in der institutionellen Sozialhilfe entstehen, auch die zu diesem Zweck ausgerichteten jährlichen Ergänzungsleistungen sowie die Krankheits- und Behinderungskosten kantonal zu finanzieren. Nach wie vor über den Lastenausgleich zu finanzieren sind die Ergänzungsleistungen zur Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs

(welche der Bund zu 5/8 mitfinanziert) und zur Sicherstellung des Aufenthalts in den Heimen (Betreuungs-/Pflegestufe 0). Die einheitliche Finanzierung der gleichen Leistungen durch dieselben Beteiligten ermöglicht dazu auch eine neue Form der leistungsorientierten Finanzierung über die Leistungsempfänger, wie sie im Rahmen der Übernahme von Aufgaben der Invalidenversicherung im Zuge der NFA teilweise bereits erfolgt (auf Basis von Dringlichkeitsrecht).

- Die gemeinsame Betrachtung des Lastenausgleichs Sozialhilfe und des Lastenausgleichs Ergänzungsleistungen führt zu einer **Reduktion der Komplexität** der Finanzierungssysteme. Eine Verbesserung der Transparenz der Systeme ist auch aus Sicht eines sparsamen Einsatzes der kantonalen finanziellen Mittel wünschenswert.
- Neu werden die Leistungen für **Kinder und Jugendliche** mit einem behinderungsbedingten oder einem sonstigen besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarfs über den **Lastenausgleich Sozialhilfe** finanziert. Heute ist nicht abschliessend klar, welche Leistungen für Kinder und Jugendliche durch den Kanton und die Gemeinden als Verbundaufgabe, welche dagegen ausschliesslich durch den Kanton zu finanzieren sind. Heute sind bei Problemsituationen von Kindern und Jugendlichen häufig verschiedene Institutionen mit sich teilweise überschneidenden Angeboten involviert. Das für den Lastenausgleich relevante Abgrenzungskriterium «Behinderung» ist auslegungsbedürftig. Insbesondere im Bereich von Verhaltensauffälligkeiten (mitunter verbunden mit zivil- oder strafrechtlichen Massnahmen) ist es weder möglich noch sinnvoll, zwischen «behinderten» und «nichtbehinderten» Kindern und Jugendlichen zu unterscheiden. Die Integration von Kindern und Jugendlichen mit einem behinderungsbedingten oder sonstigen besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf wird durch die Finanzierung sämtlicher entsprechender Leistungen als Verbundaufgabe unterstützt, womit keine falschen Anreize bei der Wahl der notwendigen Massnahmen entstehen. Mit der Neuregelung wird die heutige Situation bei der Steuerung und Finanzierung dieser Leistungen verbessert. Grundsätzlich sind die Gemeinden im Bereich der Förderung und Bildung von Kindern und Jugendlichen sowie der Unterstützung von Familien in erheblichem Masse beteiligt. Insofern ist es auch aus Sicht einer Optimierung der Steuerung angezeigt, sämtliche Leistungen für Kinder und Jugendliche als Verbundaufgabe wahrzunehmen und zu finanzieren.

Zusammenfassung der neuen Aufgabenteilung im Bereich Alter / Behinderung

Abbildung 7: Heutige (problematische) «institutionenbezogene» Finanzierung Alter / Behinderung

Finanzierung durch öffentliche Hand / Institutionen	Institutionen für ältere und pflegebedürftige Menschen	Institution für Menschen mit einer Behinderung	
		Erwachsene	Kinder / Jugendliche
Gemeinden / Kanton über Lastenausgleich Sozialhilfe	X		X
Gemeinden / Kanton über Lastenausgleich EL	X	X	
Kanton (ohne Lastenausgleich)		X	X

Abbildung 8: Finanzierung Alter / Behinderung gemäss Modell 3

Finanzierung durch öffentliche Hand / Alterskategorie	Leistungen für Erwachsene		Leistungen für Kinder / Jugendliche
	Pflege / Betreuung	allg. Lebensunterhalt / Wohnen	
Gemeinden / Kanton über Lastenausgleich Sozialhilfe			X
Gemeinden / Kanton über Lastenausgleich EL		X	
Kanton (ohne Lastenausgleich)	X		

Die **restlichen Angebote** wie beispielsweise der Suchtbereich und die Gesundheitsförderung, die Mütter- und Väterberatung oder die Frauenhäuser und die Opferhilfe werden wie bisher vom Kanton vorfinanziert und über den **Lastenausgleich** abgerechnet. Neu sollen auch die Angebote im Bereich Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen kantonal via Leistungsverträge mit den Trägerschaften vorfinanziert werden. Dies erscheint sinnvoll, da die Steuerung dieser Angebote bereits heute grösstenteils beim Kanton liegt und die Angebote i.d.R. überkommunal ausgerichtet sind. Bei all diesen Angeboten sollen wie bis anhin 100 Prozent der anrechenbaren Aufwendungen über den Lastenausgleich abgerechnet werden können.

Die **Konsequenzen** des Modells 3 können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die neue kantonale Finanzierung der Pflege- und Betreuungsleistungen für ältere und chronischkranke Menschen führt im Lastenausgleich Ergänzungsleistungen zu einer **Verlagerung** von Aufgaben zu Lasten des **Kantons** in einem beträchtlichen Umfang. Gleichzeitig tragen die Gemeinden neu Aufgaben im Bereich von Kindern und Jugendlichen mit einem behinderungsbedingten oder sonstigen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf in einer ähnlichen Grössenordnung über den Lastenausgleich Sozialhilfe mit. Die Aufgabenteilung wird mit diesen Neuregelungen vermehrt auf die Möglichkeit der Einflussnahme von Kanton und Gemeinden ausgerichtet. Im Einzelfall wird die Durchlässigkeit zwischen den Leistungen erhöht, was zu bedarfsgerechteren Lösungen führt. Zudem werden die Voraussetzungen für eine verstärkte leistungsorientierte Finanzierung geschaffen.
- Bei den Angeboten mit einem **Selbstbehalt** für die Gemeinden wird dem Grundsatz der **fiskalischen Äquivalenz** verstärkt Rechnung getragen. Die Gemeinden erhalten zusätzliche finanzielle Anreize für sparsames Handeln. Auf der anderen Seite müssen sie einen Teil der entstehenden Kosten selber finanzieren. Es ist daher nicht ganz auszuschliessen, dass in diesen Bereichen ein gewisser **Angebotsabbau** stattfinden wird. Probleme dürften sich insbesondere dort ergeben, wo mehrere Gemeinden ein Angebot mitfinanzieren, das zwar einem regionalen Bedarf entspricht, von der Sitzgemeinde aber nicht allein finanziert werden kann.
- Bei den **übrigen** durch den Kanton vorfinanzierten **Angeboten** werden wie bis anhin **Leistungsverträge** mit den Institutionen abgeschlossen. Wo möglich werden leistungsorientierte Abgeltungsregelungen mit damit verbundenen Anreizen zum sparsamen Handeln vereinbart. Dies stellt sicher, dass bedarfsgerechte und effiziente Leistungen erbracht werden.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass das Modell insgesamt eine Aufgabenverschiebung hin zum Kanton zur Folge hätte, die in die Globalbilanz einfließen müsste (ca. Fr. 35 Mio. Mehrbelastung für den Kanton).

Hinweis zu den Modellen 3 und 4 bezüglich Opferhilfe

Die Opferhilfe ist eine subsidiäre Hilfe zur Minderung von Härtefällen und zur Unterstützung finanziell schlecht gestellter Opfer und Angehöriger. Ziel der Opferhilfe ist es unter anderem zu verhindern, dass Opfer von Straftaten sozialhilfebedürftig werden. Deshalb unterliegen die Aufwendungen des Kantons für die Opferhilfe grundsätzlich der Lastenverteilung Sozialhilfe. Da ein Teil der Opferhilfeleistungen bis 2004 durch die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion und erst nachfolgend durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion geleistet wurden, sind heute nicht alle Leistungen lastenausgleichsberechtigt. Es kann somit die paradoxe Situation auftreten, dass gewisse Leistungen für Opfer lastenausgleichsberechtigt sind (z.B. Psychotherapiekosten), andere Leistungen für dasselbe Opfer, wie zum Beispiel eine Entschädigung, hingegen nicht. Per 2010 wird ein kantonales Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (EG OHG) in Kraft treten. In diesem Zusammenhang ist vorgesehen, alle Opferhilfeleistungen als lastenausgleichsberechtigt zu be-

zeichnen. Die Kostenverlagerung von ca. CHF 0.5 - 1 Million zu Lasten der Gemeinden ist den Gemeinden in der Globalbilanz anzurechnen.

Nachfolgend wird die Umsetzung der weiteren Modelle beschrieben; diese stehen für den Regierungsrat nicht im Vordergrund:

3) Umsetzung des Modells 1.2: Kombination von Selbstbehalt (mit Soziallastenzuschuss) und Optimierung (ohne Bonus-Malus) – Basis Planungserklärung

Dieses Modell verbindet die Elemente des **Grundmodells 1 in der individuellen Sozialhilfe** mit einem Selbstbehalt der Gemeinden in der wirtschaftlichen Hilfe. Damit der Lastenausgleich noch eine Wirkung entfalten könnte, dürfte der Selbstbehalt einen gewissen Prozentsatz der Aufwendungen nicht übersteigen. Ausgegangen wird bei diesem Modell von einem **Selbstbehalt von 20 Prozent**. Mit dem Selbstbehalt soll die Selbstverantwortung der Gemeinden erhöht werden. Kosten sparendes Verhalten würde für die Gemeinden attraktiver, da sie direkt an den eingesparten Kosten partizipieren würden.

Die Gemeinden können die Kosten in der individuellen Sozialhilfe allerdings nur **beschränkt beeinflussen**. Rund 70 Prozent der Kosten können kaum beeinflusst werden. Diese Kosten werden determiniert durch die Anzahl der Alleinerziehenden, die Anzahl der EL-Bezüger, die Anzahl der Personen ohne Bildungsabschluss sowie die Bevölkerungsdichte pro Gemeinde. Zudem ist zu beachten, dass das einheitliche Unterstützungsniveau im ganzen Kanton eine wichtige sozialpolitische Errungenschaft ist. Es verhindert Willkür und ermöglicht eine rechtsgleiche Behandlung der Betroffenen.

Das Modell kann einerseits dazu führen, dass die Gemeinden bzw. ihre Sozialdienste tatsächlich im Rahmen ihrer Möglichkeiten kostenbewusster arbeiten. Andererseits könnte es zur Folge haben, dass die Gemeinden keine teuren jedoch sinnvollen Massnahmen mehr anordnen oder gar versuchen würden, kostspielige «Fälle» zu vermeiden, indem sie Personen an der Wohnsitznahme hindern bzw. diese in andere Gemeinden abschieben würden.

Da der Selbstbehalt Umverteilungseffekte zwischen den Gemeinden zur Folge hat, würde zu deren Abfederung ein **soziodemografischer Lastenausgleich** über einen Soziallastenzuschuss eingeführt.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass das Modell insgesamt eine Lastenverschiebung hin zum Kanton zur Folge hätte, die in die Globalbilanz einfließen müsste (ca. Fr. 31 Mio. Mehrbelastung für den Kanton).

Das Modell findet seinen Ausdruck in **Artikel 80 Buchstabe a** (Artikel Variante Nr. 2).

4) Umsetzung des **Modells 2**: Abschaffung des Lastenausgleichs in der institutionellen Sozialhilfe – Basis Planungserklärung

Dieses Modell sieht vor, dass der **Lastenausgleich** in der **institutionellen Sozialhilfe aufgehoben** würde. Betroffen von dieser Regelung wäre die gesamte institutionelle Sozialhilfe (Altersbereich, Spitex, Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen, Suchthilfe, familienergänzende Kinderbetreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit, Frauenhäuser, etc.). Dies bedingt eine neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Gewisse Bereiche würden kommunalisiert (Kinderbetreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit, Gemeinschaftszentren), andere kantonalisiert (alle übrigen Angebote). Die Abschaffung des Lastenausgleichs hätte teilweise starke Umverteilungseffekte zwischen den Gemeinden zur Folge. Daher würde zu deren Abfederung ein soziodemografischer Lastenausgleich über einen Soziallastenzuschuss eingeführt.

Die Umsetzung des Modells 2 hätte folgende **Konsequenzen**:

Mit diesem Modell würde die **Eigenverantwortung der Gemeinden in den kommunalisierten Bereichen steigen**. Aufgrund der zusätzlichen Autonomie und Kostenverantwortung der Gemeinden kann in den kommunalisierten Angebotsbereichen davon ausgegangen werden, dass tendenziell ein **Angebotsabbau** zu verzeichnen wäre, der wiederum Folgekosten in anderen Bereichen zur Folge haben könnte. Diese würden den Kanton und alle anderen Gemeinden betreffen. Zumindest muss damit gerechnet werden, dass es schwieriger würde, neue Angebote in diesen Bereichen zu schaffen, denn die heutige Finanzierung über den Lastenausgleich wirkt nicht nur finanziell entlastend auf die Gemeinden, sie ermöglicht es auch eher, dass Gemeinden gemeinsame Angebote aufbauen, da die administrativen Hürden weniger hoch sind, als wenn die Gemeinden von Grund auf alles selber in interkommunalen Verträgen regeln müssten.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass das Modell insgesamt eine beträchtliche Aufgabenverschiebung hin zum Kanton zur Folge hätte, die in die Globalbilanz einfließen müsste (ca. Fr. 264 Mio. Mehrbelastung für den Kanton). Ein Ausgleich zwischen Kanton und Gemeinden in dieser Grössenordnung wäre wohl nur über eine Steuerbelastungsverschiebung zu bewerkstelligen. Zudem würde die Finanzierung von mehreren kostendynamischen Bereichen ausschliesslich an den Kanton delegiert, was staats- und finanzpolitisch problematisch wäre.

Das Modell findet seinen Ausdruck in Artikel 79 Absatz 1 Buchstabe a (Variante Nr. 2) und Artikel 80 Buchstabe e (Variante Nr. 3).

5) Umsetzung des **Modells 4**: Bestehende Aufgabenteilung im Alters- und Behindertenbereich und Selbstbehalt inkl. Ausgleich über Soziallastenzuschuss bei ausgewählten Angeboten

Das Modell betrifft die institutionelle Sozialhilfe. Ausgehend von der **Planungserklärung** des Grossen Rates vom Januar 2009 sollen in der institutionellen Sozialhilfe zusätzliche finanzielle Anreize geschaffen werden. Die Aufgabenteilung

lung im **Alters- und Behindertenbereich** bleibt indessen (anders als im Modell 3) wie heute **bestehen**.

- **Kommunal** vorfinanziert werden sollen wie heute die Bereiche familienergänzende Kinderbetreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit und die Gemeinschaftszentren. Dies sind wichtige präventive Angebote. Kindertagesstätten erlauben es beispielsweise alleinerziehenden Elternteilen erwerbstätig zu sein und entlasten dadurch die individuelle Sozialhilfe. Diese Angebote stellen indessen zum Teil Standortvorteile für die anbietenden Gemeinden dar. Aus diesen Gründen sollen die Aufwendungen für diese Angebote grundsätzlich weiterhin dem Lastenausgleich zugeführt werden können. Es soll jedoch wie schon beim Modell 3 ein Selbstbehalt von 20 Prozent für die Gemeinden eingeführt werden. Die Gemeinden erhalten im Gegenzug je nach ihrer objektivierbaren Soziallast so genannte Soziallastenzuschüsse. Der Kanton behält die Steuerungskompetenz in diesen Bereichen und ist für die Definition von Standards zuständig. Diese werden so gesetzt, dass insbesondere den Aspekten Kosteneffizienz, Kindswohl und „einheitliche Kriterien für die Abrechnung über den Lastenausgleich“ Rechnung getragen werden kann.
- Im Bereich der Angebote für ältere und chronischkranke Menschen resp. für Erwachsene und Kinder mit einem behinderungs- oder sonstigen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf werden die **heutigen Regelungen** betreffend Lastenausgleich beibehalten. Nach diesen werden die im Rahmen des SHG finanzierten Angebote für Menschen mit einer Behinderung vom Lastenausgleich ausgenommen und durch den Kanton finanziert. Hingegen werden die für die gleichen Leistungen und Zielgruppen über Ergänzungsleistungen ausgerichteten Beiträge der öffentlichen Hand von Gemeinden und Kanton gemeinsam (über den Lastenausgleich Ergänzungsleistungen) getragen.
- Die restlichen Angebote wie beispielsweise der Suchtbereich und die Gesundheitsförderung, die Mütter- und Väterberatung oder die Frauenhäuser und die Opferhilfe werden wie bisher vom Kanton vorfinanziert und über den **Lastenausgleich** abgerechnet. Neu sollen auch die Angebote im Bereich Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen kantonal via Leistungsverträge mit den Trägerschaften vorfinanziert werden. Dies erscheint sinnvoll, da die Steuerung dieser Angebote bereits heute grösstenteils beim Kanton liegt und die Angebote i.d.R. überkommunal ausgerichtet sind. Bei all diesen Angeboten sollen wie bis anhin 100 Prozent der anrechenbaren Aufwendungen über den Lastenausgleich abgerechnet werden können.

Die Umsetzung dieses Modells hätte folgende Konsequenzen:

- Bei diesem Modell bleibt die **Situation** im Bereich der **Finanzierung der Pflege und Betreuung bestehen**. Das in der Praxis auslegungsbedürftige Kriterium der «Behinderung» zur Abgrenzung von Leistungen ausserhalb des Lastenausgleichs kommt nach wie vor zum Zuge. Wenn Leistungen der gleichen Behandlungskette (z.B. Pflege in Spital, Pflegeheime, Spitex) nicht durch die gleichen Beteiligten finanziert werden, kann dies zu Fehlanreizen betreffend Angebot und Inanspruchnahme von Leistungen führen. Die ge-

meinsame Betrachtung des Lastenausgleichs Sozialhilfe und des Lastenausgleichs Ergänzungsleistungen - angesichts des Umfangs der beiden Lastenausgleiche sowie der unauflösbaren Verbindungen und Zusammenhänge dieser beiden Systeme ist diese förderlich - bleibt aus, was zur Aufrechterhaltung der Komplexität der Finanzierungssysteme führt.

- Bei den Angeboten mit einem **Selbstbehalt** für die Gemeinden wird dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz verstärkt Rechnung getragen. Die Gemeinden erhalten zusätzliche finanzielle Anreize für sparsames Handeln. Auf der anderen Seite müssen sie einen Teil der entstehenden Kosten selber finanzieren. Es ist daher nicht ganz auszuschliessen, dass in diesen Bereichen ein gewisser **Angebotsabbau** stattfinden wird. Probleme dürften sich insbesondere dort ergeben, wo mehrere Gemeinden ein Angebot mitfinanzieren, das zwar einem regionalen Bedarf entspricht, von der Sitzgemeinde aber nicht allein finanziert werden kann.
- Bei den **übrigen** durch den Kanton vorfinanzierten **Angeboten** werden wie bis anhin **Leistungsverträge** mit den Institutionen abgeschlossen. Wo möglich werden leistungsorientierte Abgeltungsregelungen mit damit verbundenen Anreizen zum sparsamen Handeln vereinbart. Dies stellt sicher, dass bedarfsgerechte und effiziente Leistungen erbracht werden.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass das Modell eine minime Kostenverlagerung zu Lasten des Kantons zur Folge hätte, die in die Globalbilanz einfließen müsste (ca. Fr. 6 Mio. Mehrbelastung für den Kanton).

Das Modell findet seinen Ausdruck in Artikel 79 Abs. 1 (Variante Nr. 3) und in Artikel 80 Bst. e (Variante Nr. 1).

3.7 Leitsatz 7: Öffentlicher Verkehr

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Der Lastenverteiler im öffentlichen Verkehr wird unverändert weitergeführt.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Kein Handlungsbedarf.

3.8 Leitsatz 8: Neues Strassengesetz

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Die Reformen gemäss neuem Strassengesetz werden ergänzt, indem auf die Mittelverteilung an die Gemeinden (Pauschale aus den Erträgen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und der Motorfahrzeugsteuer) verzichtet wird. Im Gegenzug werden im gleichen Gesamtumfang der geografisch-topografische Zuschuss sowie die Abgeltung der Zentrumslasten verstärkt.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Die Umsetzung des Leitsatzes erfolgt durch eine indirekte Änderung des Strassengesetzes (SG)

- **Art. 51 SG**

Als indirekte Änderung des Strassengesetzes wird ein Verzicht auf die Mittelverteilung an Gemeinden (LSVA und Motorfahrzeugsteuer) vorgelegt. Der Artikel 51 Strassengesetz vom 4. Juni 2008 wird vollständig aufgehoben, die entsprechenden, separaten Zahlungen nach dem gewichteten Strassenlängeschlüssel werden nach der Schlussabrechnung eingestellt.

3.9 Leitsatz 9: Amtliche Vermessung

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Die Reformen im Vermessungswesen werden separat diskutiert. Falls es zu einer teilweisen Kantonalisierung kommt, werden die Mehrkosten für den Kanton in der Globalbilanz angerechnet.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Eine Teilkantonalisierung der amtlichen Vermessung konnte bereits per 1. Januar 2008 im Rahmen der Einführung der NFA realisiert werden.

Eine weitergehende Aufgabenverschiebung zwischen dem Kanton und den Gemeinden wurde im Rahmen der Erarbeitung des neuen kantonalen Gesetzes über Geoinformation KGeolG geprüft (Inkraftsetzung per Mitte 2011 geplant,

Ersatz des bestehenden kantonalen Gesetzes über die amtliche Vermessung AVG). Der nun vorliegende, bereits breit diskutierte Entwurf zum KGeolG sieht keine Schritte mit dem Ziel einer weiteren Kantonalisierung der amtlichen Vermessung vor. Dementsprechend sind in der Globalbilanz keine Mehrkosten für den Kanton anzurechnen.

3.10 Leitsatz 10: Asylwesen

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«In der Globalbilanz wird berücksichtigt, dass der Kanton neu alleine die direkten Kosten der Nothilfe, der Sozialhilfe für Asylsuchende im Verfahren und die Sozialhilfe für Vorläufig Aufgenommene in den ersten 7 Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz trägt. Die Kosten für Vorläufig Aufgenommene ab dem 8. Jahr werden über den Lastenverteiler Sozialhilfe finanziert.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Die Umsetzung des Leitsatzes erfolgte im Rahmen der Revision des Einführungsgesetzes zum Ausländer- und zum Asylgesetz in einem separaten Verfahren.

Dieses wurde am 20. Januar 2009 vom Grossen Rat gutgeheissen und tritt voraussichtlich am 1. Januar 2010 in Kraft. Die Lastenverschiebung im Umfang von rund CHF 4 Millionen wird in der Globalbilanz berücksichtigt.

3.11 Leitsatz 11: Erwachsenen- und Kinderschutz

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Die Lastenverschiebungen als Folge einer allfälligen neuen Aufgabenteilung im Erwachsenen- und Kinderschutz werden in der Globalbilanz FILAG 2012 berücksichtigt, falls der Entscheid, welche Staatsebene im Kanton Bern für diesen Bereich zuständig ist, im Jahr 2009 gefällt wird. Falls der Entscheid erst nach 2009 gefällt werden kann, wird dieser Reformbereich nicht weiter im Projekt FILAG 2012 behandelt.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Die Umsetzung des Leitsatzes erfolgt im Rahmen der Revision des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB) in einem separaten Verfahren.

Anpassungsbedarf besteht je nach künftigem Organisationsmodell im Bereich der Gebührenerhebung (Verordnung über Gebühren und Entschädigungen im Vormundschaftswesen GEVV). Die Inkraftsetzung erfolgt nicht vor dem 1. Januar 2012. Die Reformen sind FILAG-relevant (Lastenverschiebung - Globalbilanz), falls eine neue Aufgabenteilung vorgesehen wird. Entgegen dem Wortlaut der Planungserklärung kann dieser Entscheid auch noch nach dem Jahr 2009 gefällt werden (spätestens bis Mitte 2011).

3.12 Leitsatz 12: Musikschulen (Staatsbeiträge)

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Allfällige Veränderungen im Bereich Musikschulen werden in der Globalbilanz berücksichtigt.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Die Umsetzung erfolgt im Rahmen einer Totalrevision der rechtlichen Grundlagen für die Musikschulen in einem separaten Verfahren.

Das neue Musikschulgesetz soll als umfassender Erlass zur Regelung des Musikschulunterrichts konzipiert werden und nicht nur Finanzierungsbestimmungen enthalten. Der Zeitplan zur Vorlage des Musikschulgesetzes ist noch nicht definitiv bestimmt: Die Erziehungsdirektion beabsichtigt, eine Vorlage zeitlich parallel zur FILAG-Revision auszuarbeiten. Diese ist nur FILAG-relevant (Lastenverschiebung - Globalbilanz), falls der aktuelle Finanzierungsschlüssel geändert würde.

3.13 Leitsatz 13: Kultur

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Allfällige Veränderungen im Kulturbereich werden in der Globalbilanz berücksichtigt.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der Revision des Kulturförderungsgesetzes (KFG) in einem separaten Verfahren; die Kompensation der Lastenverschiebungen wird in den Übergangsbestimmungen zum FILAG geregelt.

Die Kulturstrategie der Erziehungsdirektion sieht eine Klärung der Rollen und eine Aufgabenteilung vor. In Zukunft soll der Kanton die Steuerung und öffentliche Finanzierung derjenigen Institutionen ganz übernehmen, die folgende Kriterien kumulativ erfüllen:

- Die Institution hat in der Schweiz ein einmaliges Angebot im Sinne eines USPs (unique selling proposition: einzigartiges Angebotsmerkmal),
- ihr sehr zahlreiches Publikum ist zu einem wesentlichen Teil national und international,
- ihre Rezeption ist national und international.

Die Steuerung und Finanzierung der anderen Institutionen bleibt hingegen eine Verbundaufgabe des Kantons, der Städte und der Gemeinden.

Die entsprechenden Änderungen werden durch die Revision des Kulturförderungsgesetzes dem Parlament vorgelegt. Die Inkraftsetzung ist auf 2013 vorgesehen und bedingt für die Finanzierung ein gestaffeltes Vorgehen. Damit die entsprechenden Lastenverschiebungen auch nach dem Inkrafttreten des revidierten FILAG noch kompensiert werden können, wird eine Übergangsbestimmung im FILAG festgehalten.

3.14 Leitsatz 14: Verbilligung der Krankenkassenprämien

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Mit dem Inkrafttreten des revidierten FILAG wird an Sozialhilfe- und EL-Beziehende nur noch die maximale Krankenkassenprämienverbilligung ausgerichtet. Die Lastenverschiebung vom Kanton zu den Gemeinden wird in der Globalbilanz berücksichtigt.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Die Umsetzung erfolgt durch eine Änderung der Krankenversicherungsverordnung (KKVV).

Änderungen auf Verordnungsstufe, nämlich in der kantonalen Krankenversicherungsverordnung (KKVV):

- **Art. 11 KKVV – Höhe der Prämienverbilligungen; b Sozialhilfe**
Den Prämienverbilligungsanspruch der Sozialhilfebeziehenden auf die höchste Stufe der ordentlichen Prämienverbilligung beschränken: Abs. 3 von Art. 11 KKVV wird gestrichen.
- **Art. 12 KKVV – Höhe der Prämienverbilligungen; c Ergänzungsleistungen:**
Den Prämienverbilligungsanspruch der EL-Beziehenden auf die höchste Stufe der ordentlichen Prämienverbilligung beschränken: Abs. 2 von Art. 12 KKVV wird gestrichen.

Sollte das Prinzip, wonach sich Sozialhilfebeziehende bei möglichst günstigen Krankenversicherern versichern sollen, mit FILAG 2012 beibehalten werden, so muss die Definition des maximal anrechenbaren Aufwandes für Krankenkassenprämien in Artikel 8h in die Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV) vom 24. Oktober 2001 übernommen werden.

3.15 Leitsatz 15: Sozialversicherungen / Ergänzungsleistungen

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Der Lastenverteiler Ergänzungsleistungen (EL) wird beibehalten.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Kein Handlungsbedarf.

3.16 Leitsatz 16: Mietämter und Arbeitsgerichte

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Die Lastenverschiebungen infolge einer allfälligen Regionalisierung der Mietämter bzw. eines Verzichts auf die heutigen Arbeitsgerichte werden in der Globalbilanz FILAG 2012 berücksichtigt.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Die Umsetzung der neuen Zuständigkeiten erfolgt im Rahmen der Revision des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG) in einem separaten Verfahren.

Die Vorlage wurde im Grossen Rat in der März- und der Junisession 2009 beraten werden und wird am 1. Januar 2011 in Kraft treten.

3.17 Leitsatz 17: Struktureffekte und Bezug zu Gemeindereformen

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Die strukturerhaltende Wirkung des FILAG ist Teil der Zielsetzung des Finanzausgleichs und soll nicht beseitigt werden. Hingegen werden die negativen Nebeneffekte vermindert, indem die Mindestausstattung sowie der geografisch-topografische Lastenausgleich nicht mehr an eine hohe Steueranlage gekoppelt wird.

Der Regierungsrat kann aber diese Zuschüsse unter genau zu definierenden Bedingungen ganz oder teilweise verweigern, wenn sich dies aufgrund der finanziellen Verhältnisse einer Gemeinde rechtfertigt. Demgegenüber soll auf die bisherige Sanktionsmöglichkeit des Regierungsrates verzichtet werden, wonach Zuschüsse ganz oder teilweise verweigert werden können, wenn eine Gemeinde ihre Aufgaben nicht wirtschaftlich und sparsam erfüllt.

Zur Verminderung der fusionshemmenden Wirkung werden die Übergangszahlungen von heute fünf auf zehn Jahre verlängert, welche fusionsbedingte Verluste bei Finanzausgleichsleistungen abfedern.

Eine allfällige Erhöhung der Obergrenze für Beiträge an Fusionsprojekte wird ausserhalb des FILAG im Rahmen der Evaluation des Gemeindefusionsgesetzes geprüft.

Zur Bestandesgarantie legt der Regierungsrat zwei Varianten vor:

Bestandesgarantie - Variante A: *Hinsichtlich Gemeindefusionen ist der eingeschlagene Weg weiter führen. Eine Modifikation der Bestandesgarantie der Gemeinden gemäss Art. 108 der Kantonsverfassung steht zurzeit nicht zur Diskussion.*

Bestandesgarantie - Variante B: *Hinsichtlich Gemeindefusionen wird im Rahmen der bevorstehenden Wirkungs- und Erfolgskontrolle des Gemeindefusionsgesetzes eine Modifikation von Art. 108 der Kantonsverfassung geprüft, welche es dem Kanton ermöglicht, aktiv Gemeindefusionen anzustossen und allenfalls durchzusetzen. Die entsprechenden Kriterien und rechtlichen Voraussetzungen sind gegebenenfalls durch eine Ergänzung der Kantonsverfassung*

festzulegen. Ein solches Vorhaben wird aber ausserhalb des Projektes FILAG 2012 bearbeitet.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

«Die Variante B ist weiterzuverfolgen, wobei insbesondere sicherzustellen ist, dass

- der Grosse Rat bei Fusionsprojekten mit mehr als zwei Gemeinden die Fusion auch gegen den Willen einzelner Gemeinden anordnen kann, wenn die Mehrheit der Gemeinden und der Stimmberechtigten zustimmt,*
- der Grosse Rat Fusionen anordnen kann, wenn eine Gemeinde allein nicht überlebensfähig ist und*
- Finanzausgleichszahlungen gekürzt oder gestrichen werden können, wenn eine Fusion nicht geprüft oder abgelehnt wird, obwohl die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde dadurch hätte spürbar verbessert werden können.»*

Der Grosse Rat hat dieser Planungserklärung am 26. Januar 2009 mit 109 zu 37 bei 4 Enthaltungen deutlich zugestimmt.

c) Umsetzung des Leitsatzes

Die Umsetzung des ersten Teils des Leitsatzes erfolgt im Rahmen des FILAG.

- Art. 34 Abs. 1 FILAG – Ausgleich bei Zusammenlegung von Gemeinden**
Die Übergangsfrist für Ausgleichszahlungen wird auf 10 Jahre verlängert (bisher 5 Jahre).

Die Umsetzung des zweiten Teils des Leitsatzes erfolgt im Rahmen der Evaluation des Gemeindefusionsgesetzes (GFG) in einem separaten Verfahren.

Die vom Grossen Rat am 26. Januar 2009 beschlossene Planungserklärung zur Weiterverfolgung von Variante B wird ausserhalb des Projektes FILAG 2012 bearbeitet. Dem Grossen Rat wird eine Lockerung der Bestandesgarantie mit einer separaten Vorlage (Teilrevision Kantonsverfassung und Gemeindegesetz) zu gegebener Zeit unterbreitet. Der hierzu nötige politische Dialog mit den Interessenverbänden der Einwohner-, Kirch- und Burgergemeinden wurde von der federführenden Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion aufgestartet. Der Grosse Rat wird somit Ende 2009 in der Debatte zum Bericht des Regierungsrates über die Evaluation des Gemeindefusionsgesetzes nochmals Gelegenheit haben, sich zum Thema zu äussern.

Mit der Umsetzung von Variante B zu Leitsatz 17 der Planungserklärung wird auch zwei parlamentarischen Vorstössen entsprochen:

In ihrer im September 2008 eingereichten Motion (M 233/2008) fordern die Grossräte Stalder und Flück (FDP) sowie 17 Mitunterzeichnende den Regierungsrat u.a. dazu auf, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um Fusio-

nen von leistungsunfähigen Gemeinden mit Nachbargemeinden sowie von Gemeinden die wesentliche Aufgaben, insbesondere aus den Bereichen Infrastrukturen, Planung, Verkehr, Bildung, Kultur und Soziales, gemeinsam lösen müssen – nötigenfalls – gegen ihren Willen an die Hand zu nehmen und umzusetzen.

Mit der im November 2008 eingereichten Motion (M 288/2008) beauftragen die Grossräte Ammann, Antener und Bernasconi (SP) sowie 26 Mitunterzeichnende den Regierungsrat, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, um Fusionen von benachbarten Gemeinden durchzusetzen, sofern es kommunale, regionale oder kantonale Interessen erforderten. Die Motionäre verweisen auf Studien wonach ein klarer Zusammenhang zwischen der Häufigkeit von Gemeindezusammenschlüssen und der aktiven Förderung und Durchsetzung von Fusionen durch den Kanton bestehe.

Der Regierungsrat hat in seiner (gemeinsamen) Antwort zu den beiden Vorstösse ausgeführt, dass aus seiner Sicht zwar grundsätzlich an der Freiwilligkeit von Gemeindezusammenschlüssen festgehalten werden sollte, dass er sich aber einer massvollen Modifikation von Artikel 108 KV nicht prinzipiell und von vornherein verschliesst, zumal sich der Grosse Rat mit seiner Planungserklärung zum Bericht FILAG 2012 deutlich für eine Modifikation der Bestandesgarantie ausgesprochen hat. Der Regierungsrat hat sich daher bereit erklärt, die Anliegen der Motionäre im Rahmen der anstehenden Evaluation des GFG vertieft zu prüfen und dem Grossen Rat die erforderlichen Anpassungen der bestehenden Rechtsgrundlagen zu unterbreiten.

Der Grosse Rat hat die beiden Vorstösse in der Septembersession 2009 überwiesen.

4 Finanzielle Auswirkungen und Globalbilanz (Leitsatz 18)

4.1 Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Die Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden sind im Laufe der weiteren Arbeiten in einer jährlich zu aktualisierenden Globalbilanz darzustellen. Die Kosten, die in der Globalbilanz angerechnet werden, bemessen sich nach Kosten und Leistungsstandards, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten FILAG gelten resp. vom Bundesrecht vorgegeben sind. Es ist anzustreben, dass die vertikalen Umverteilungen soweit möglich angemessen kompensiert werden. Nach Möglichkeit ist dabei auf eine Steuerbelastungsverschiebung zu verzichten.»

4.2 Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

4.3 Globalbilanz der Reformen

Die Globalbilanz ist ein Zusammenzug aller finanziellen Effekte der Reformen und zeigt

- **vertikal** die Umverteilungseffekte für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden
- **horizontal** die Umverteilungseffekte zwischen den Gemeinden untereinander

Die Globalbilanz ist die Grundlage, um eine vertikale Lastenverschiebung zwischen Kanton und Gemeinden zu beurteilen und zu kompensieren. Sie ermöglicht es weiter, die horizontalen Verteilungseffekte zwischen den Gemeinden zu beurteilen und allenfalls zu korrigieren.

Vor dem Hintergrund der vom Kanton durch das FILAG ab 2002 übernommenen Lasten und deren Entwicklung hält der Regierungsrat am Grundsatz der **Kostenneutralität** mit aller Deutlichkeit fest. Grundsätzlich werden in der Globalbilanz die Kosten angerechnet, die sich aus der Verschiebung von Lasten zwischen Kanton und Gemeinden ergeben. Dabei bemessen sich die Kosten nach den Leistungsstandards, wie sie beim Inkrafttreten des revidierten FILAG, also voraussichtlich Anfang 2012 gelten. Falls das Bundesrecht Standards vorgibt, wird von den Kosten für die Erfüllung dieser Standards ausgegangen.

4.3.1 Berücksichtigte Reformen und Effekte

In der beiliegenden Globalbilanz werden die berücksichtigten Reformen und angewendeten Parameter der einzelnen Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs detailliert beschrieben.

In der beiliegenden Globalbilanz sowie in den nachfolgend dargestellten Ergebnissen sind die verschiedenen Modelle im Bereich der Sozialhilfe nicht berücksichtigt, da zahlreiche Kombinationen von Modellen der individuellen und institutionellen Sozialhilfe möglich sind. Die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Modelle auf die einzelnen Gemeinden können der detaillierten Globalbilanz (Excel-Tabelle) entnommen werden.

4.3.2 Vertikale Lastenverschiebungen (Kanton-Gemeinden) – ohne Modelle Sozialhilfe

Die vertikalen Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden gehen aus der nachfolgenden Übersicht hervor:

Abbildung 9: Vertikale Lastenverschiebungen 2008 (Mio. CHF)

Direkter Finanzausgleich	
Mindestausstattung	4.7
Massnahmen für besonders belastete Gemeinden	
Abgeltung Zentrumslasten	57.3
Geografisch-topografischer Lastenausgleich	27.2
Lastenverteiler	
Sozialhilfe; Wegfall Sozialhilfebeiträge an Heimbewohner im Behindertenbereich (NFA)	10.0
Übrige Bereiche	
Neues Strassengesetz; Wegfall Gemeindebeiträge an Kantonsstrassen	15.0
Wegfall Kantonsbeiträge an Gemeindestrassen	-33.7
Kantonsbeiträge an Agglomerationsprojekte	8.0
Asylwesen	4.0
Verbilligung Krankenkassenprämien	-71.0
Kultur	4.3
Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz	-1.0
Total	24.8

Positiver Wert = Mehrbelastung des Kantons / Entlastung der Gemeinden
 Negativer Wert = Entlastung des Kantons / Mehrbelastung der Gemeinden

Aufgrund der Zahlen des Jahres 2008 führen die verschiedenen Reformen (ohne Bereich Sozialhilfe) zu einer **Lastenverschiebung** von den Gemeinden zum Kanton von **CHF 25 Millionen**. Diese wird in der Globalbilanz vorläufig durch Pro-Kopf-Beiträge der einzelnen Gemeinden ausgeglichen. Für die praktische

Umsetzung ist ein Lastenausgleich «Lastenverschiebungen aufgrund neuer Aufgabenteilung» vorgesehen.

4.3.3 Horizontale Lastenverschiebungen (zwischen den Gemeinden) – **ohne Modelle Sozialhilfe**

Die Globalbilanz fasst die **finanziellen Auswirkungen** der beschriebenen Reformen auf die einzelnen Gemeinden in einem bestimmten **Referenzjahr** zusammen. Sie stellt den geltenden Finanz- und Lastenausgleich (Referenzzustand) den vorgesehenen Neuerungen (Neuordnung) gegenüber. Die Globalbilanz geht somit von folgender **Fragestellung** aus:

«Welches wäre die finanzielle Belastung und Entlastung einer einzelnen Gemeinde, wenn die Reformen in einem bestimmten Referenzjahr (z. B. 2008) eingeführt worden wären?»

In der beiliegenden Übersicht sind die Ergebnisse der Globalbilanz zusammengefasst. Im Sinne der **Transparenz und Nachvollziehbarkeit** der verschiedenen Reformelemente werden ergänzend dazu die Detailberechnungen in elektronischer Form zur Verfügung gestellt. Dadurch wird es der einzelnen Gemeinde ermöglicht, die Wirkungen der einzelnen **Veränderungen nachzuvollziehen**. Diese Transparenz soll ebenfalls dazu dienen, die verschiedenen Reformelemente einzeln zu beurteilen und politisch zu würdigen.

Die Globalbilanz ist als Annäherungsrechnung zu verstehen, welche als Grössenordnung lediglich den Trend anzeigt, wie sich die Neuordnung auf die einzelne Gemeinde auswirkt.

Ziel des FILAG 2002 war unter anderem der Abbau der Disparitäten zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden sowie eine Entlastung der Städte mit Zentrumsfunktionen. Wie das Kapitel 2.3 zeigt, ist dieses Ziel grundsätzlich erreicht worden, so dass für das Projekt FILAG 2012 nicht nochmals eine grundlegende Umverteilung angestrebt wird. Allerdings ist es auch nicht auszuschliessen, dass einzelne Gemeinden besser oder schlechter gestellt werden, jedoch sind die **Umverteilungseffekte** grundsätzlich **möglichst gering** zu halten.

Wie bereits beim FILAG 2002 werden die maximalen Mehr- und Minderbelastungen mittels befristeter **Sonderfallregelungen** begrenzt: Die maximale Entlastung je Gemeinde beträgt 3 Steueranlagezehntel, die maximalen Mehrbelastung 2 Steueranlagezehntel.

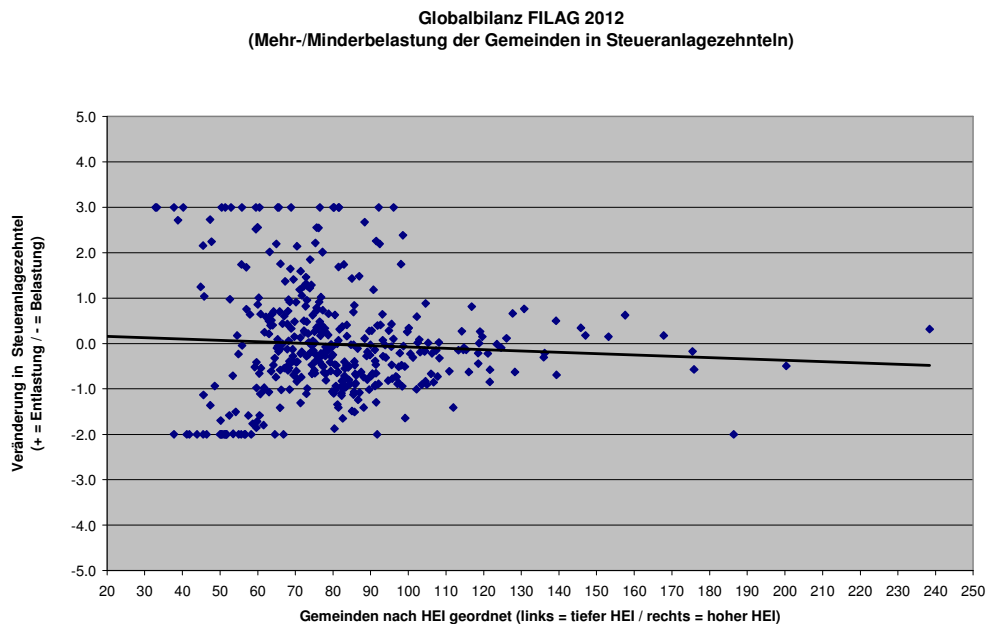
Am Rande der Beratungen des FILAG-Berichtes in der Januarsession 2009 haben verschiedene Parlamentarierinnen und Parlamentarier ihre **Besorgnis** zum Ausdruck gebracht, dass gemäss den vorliegenden Berechnungen die FILAG-Reformen namentlich für die **finanzschwachen ländlichen Gemeinden** zu einer Schlechterstellung führen werden.

Ein zentraler Punkt der vorgesehenen Optimierungen stellt die **Anpassung** des so genannten **Harmonisierungsfaktors** beim Finanzausgleich dar. Bei der Berechnung der Steuerkraft wird der Steuerertrag einer einzelnen Gemeinde mit einer standardisierten Steueranlage von 2.40 (= Harmonisierungsfaktor) harmonisiert. Dieser Wert entspricht der durchschnittlichen Steueranlage der Bernischen Gemeinden vor dem FILAG 2002. Mit der im Jahr 2002 vorgenommenen Steuerbelastungsverschiebung von den Gemeinden zum Kanton liegt dieser Wert heute bei rund 1.65. Die Anwendung des nicht mehr den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden, überhöhten Harmonisierungsfaktors führt dazu, dass die finanzschwächsten Gemeinden so stark begünstigt werden, dass sie sich nicht nur – wie beabsichtigt – an weniger finanzschwache Gemeinden annähern, sondern diese sogar überholen und nach dem direkten Finanzausgleich besser als diese dastehen. Diese nicht gewollte Ungleichbehandlung soll durch eine Reduktion des Harmonisierungsfaktors beseitigt werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Umverteilungssummen im Finanzausgleich ungefähr gleich bleiben. Die Anpassung des Harmonisierungsfaktors führt im Ergebnis somit dazu, dass Zuschüsse von den finanzschwächsten Gemeinden zu den weniger finanzschwachen Gemeinden umverteilt werden.

Wie bereits erwähnt, sollen die **FILAG-Reformen** zu keiner gezielten Umverteilung zwischen den Gemeinden und damit grundsätzlich zu **keinem Auf- bzw. Abbau der Disparitäten** führen; die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden sind möglichst gering zu halten. Bei den weiteren Arbeiten werden die Instrumente des Finanzausgleichs (Disparitätenabbau, Mindestausstattung, Zuschuss für ländliche Gemeinden) so austariert, dass diese Zielsetzung so gut wie möglich erreicht wird. Dennoch wird es aus den vorstehend erwähnten Gründen nicht zu vermeiden sein, dass insbesondere für die **finanzschwächsten Gemeinden** die FILAG-Reformen teilweise zu einer **Verschlechterung** gegenüber der heutigen Situation führen werden. Diese Effekte sollen denn auch durch Übergangslösungen abgefedert werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt einen ersten Überblick über die Ergebnisse der Globalbilanz. Sie zeigen die Auswirkungen der Reformen (ohne Bereich Sozialhilfe) auf die einzelnen Gemeinden in Steueranlagezehnteln, wobei die Gemeinden von links nach rechts nach ihrem HEI und somit nach ihrer Steuerkraft sortiert sind:

Abbildung 10: Mehr- und Minderbelastungen in Steueranlagezehntel (ohne Modelle Sozialhilfe)



Von der Begrenzung der **maximalen Mehrbelastung** von 2 Steueranlagezehnteln sind insgesamt 24 Gemeinden betroffen. Die Summe der 2 Steueranlagezehntel übersteigenden Mehrbelastung beträgt insgesamt lediglich achthunderttausend Franken, da von der Begrenzung mehrheitlich sehr kleine Gemeinden betroffen sind. Mit wenigen Ausnahmen handelt es sich um Gemeinden mit einem sehr tiefen HEI, welche aufgrund des überhöhten Harmonisierungsfaktors bisher besonders stark begünstigt wurden.

Demgegenüber übersteigt bei 20 Gemeinden die **Entlastung** 3 Steueranlagezehntel. Hauptgrund dafür ist der Verzicht auf die Verknüpfung der Mindestausstattung sowie des bisherigen Zuschusses für Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteueranlage (neu geografisch-topografischer Zuschuss) an die Steuerbelastung.

Die gezogene Linie stellt die Trendlinie dar. Die verschiedenen Reformen führen gemäss den vorliegenden Ergebnissen zu einem **leichten Disparitätenabbau**, d. h. zu einer Verschiebung von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden.

Anhand einer Auswahl von Gemeinden werden im Folgenden die Auswirkungen der Reformen auf verschiedene **Gemeindetypen** dargestellt.

Abbildung 11: Mehr- und Minderbelastungen einzelner Gemeinden in Steueranlagezehnteln (positive Zahl = Entlastung)

Zentren		Agglomerationsgemeinden	
Bern	0.7	Evilard	0.2
Biel	0.3	Köniz	0.0
Burgdorf	-0.2	Muri b.B.	0.3
Langenthal	0.3	Ostermundigen	-0.2
Thun	0.3	Steffisburg	-0.2

Tourismusgemeinden		Landgemeinden	
Adelboden	0.5	Boltigen	3.0
Bönigen	-0.4	Eggiwil	-1.4
Grindelwald	0.9	Saicourt	-0.1
Hasliberg	1.9	Trub	2.7
Lauterbrunnen	1.2	Unterlangenegg	-0.2

Die Reformen führen bei den **Zentrumsgemeinden** mit Ausnahme von Burgdorf zu einer Entlastung. Bei der Stadt Burgdorf ist die Mehrbelastung insbesondere auf den Bereich Lehrergehälter zurückzuführen, wo u.a. die unterdurchschnittlichen Klassengrößen auf der Primarstufe Mehrkosten von 0.3 Steueranlagezehntel verursachen.

Unterschiedlich sind die Ergebnisse bei den **Agglomerationsgemeinden**, wobei jedoch die Differenzen nicht signifikant sind. Die finanzstarken Gemeinden Muri (HEI 238) und Evilard (HEI 168) profitieren u.a. von den Reformen bei der Abgeltung der Zentrumslasten (vollständige Finanzierung der pauschalen Abgeltung durch den Kanton); bei den finanzschwächeren Agglomerationsgemeinden Ostermundigen (HEI 104) und Steffisburg (HEI 89) führen die Reformen in diesem Bereich infolge der vertikalen Lastenverschiebung per Saldo zu leichten Mehrbelastungen.

Die ausgewählten **Tourismusgemeinden** werden durch die Reformen mehrheitlich und zum Teil deutlich entlastet. Hauptgrund dafür ist die Überführung bzw. der Ausbau des bisherigen Zuschusses für Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteueranlage zu einem geografisch-topografischen Zuschuss. Die Mehrbelastung von Bönigen ist u.a. auf die den Wegfall des Kantonsbeitrages an den Unterhalt der Gemeindestrassen zurückzuführen. Da die Gemeinde Bönigen die Kriterien für einen geografisch-topografischen Zuschuss nicht erfüllt, können die Mindereinnahmen nicht – wie bei den vier anderen Tourismusgemeinden – mit dem geografisch-topografischen Zuschuss kompensiert werden.

Uneinheitlich fällt das Bild bei den ausgewählten **Landgemeinden** aus: Während die Gemeinden Boltigen und Trub deutlich entlastet werden, fällt der Saldo für die Gemeinden Eggwil und Unterlangenegg negativ aus. Die Gemeinden Eggwil und Unterlangenegg weisen einen HEI von unter 56 auf und gehören damit zu den finanzschwächsten Gemeinden. Diese Gemeinden wurden beim Finanzausgleich bisher aufgrund des überhöhten Harmonisierungsfaktors im Verhältnis zu den weniger finanzschwachen Gemeinden übermässig stark begünstigt, was mit der vorliegenden Reform korrigiert werden soll. Im Gegensatz zu den Gemeinden Trub und Boltigen wird dieser Effekt bei den beiden Gemeinden durch den Ausbau des geografisch-topografischen Zuschusses nicht aufgefangen. Bei Unterlangenegg führen zusätzlich hohe Kosten bei den Lehrergehältern Kindergarten/Volksschule zu einer Mehrbelastung, da in dieser Gemeinde die Kosten für den Spezialunterricht (z.B. Legasthenie, Logopädie) für mehrere umliegende Gemeinden verbucht werden.

Die Reformen können zu **Unterschieden** zwischen **Gemeinden gleichen Typs** führen. Diese können beispielsweise auf unterschiedliche Schulorganisationen zurückzuführen sein.

5 Umsetzung und geplante Evaluation

5.1 Feinsteuerung und Evaluation (Leitsatz 19)

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Die Wirkungen des FILAG werden nach Inkrafttreten der Reformen weiterhin laufend untersucht. Die Analyse bildet die Grundlage für eine allfällige Feinjuss-tierung durch den Regierungsrat. Alle vier Jahre wird der Finanz- und Lasten-ausgleich evaluiert und die Ergebnisse dem Grossen Rat zur Kenntnis ge-bracht.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung

Art. 4 des FILAG sieht vor, dass der Regierungsrat nach Ablauf von vier Voll-zugsjahren die Erfahrungen und Auswirkungen des Gesetzes überprüft und dem Grossen Rat Bericht erstattet. Eine Berichterstattung über die Wirkungen des Finanz- und Lastenausgleichs sollte sich allerdings nicht nur auf den Zeit-raum der ersten vier Jahre seit der Einführung des Gesetzes beschränken, sondern periodisch alle vier Jahre erfolgen. Die regelmässige Berichterstattung soll den Grossen Rat in die Lage versetzen, die Zielkonformität des Finanz- und Lastenausgleichs periodisch zu überprüfen und die Umverteilungswirkung zwi-schen den Gemeinden politisch zu diskutieren.

5.2 Weiteres Vorgehen (Leitsatz 20)

a) Leitsatz (Bericht 29.10.2008)

«Der Regierungsrat legt die nötigen Anpassungen der Rechtsgrundlagen An-fang 2010 dem Grossen Rat vor, so dass sie Anfang 2012 in Kraft treten kön-nen.»

b) Planungserklärung des Grossen Rates (Januarsession 2009)

Zustimmung ohne Änderung.

c) Umsetzung

Der Regierungsrat plant das weitere Vorgehen wie folgt:

Abbildung 12: Zeitplan zum weiteren Vorgehen

Vernehmlassung	Ende September bis Ende Dezember 2009
Beratung durch den Grossen Rat; 1. Lesung	November 2010
Beratung durch den Grossen Rat; 2. Lesung	Januar 2011
Inkrafttreten	1. Januar 2012

Die Koordination mit verschiedenen anderen Geschäften, die einen Bezug zum FILAG aufweisen, ist aus der **Abbildung 1** auf **Seite 9** ersichtlich.

6 Wirtschaftliche und strukturelle Auswirkungen auf Gemeinden und Kanton

Die Reformen stellen insgesamt eine Optimierung des Finanz- und Lastenausgleichs dar, ohne dass wesentliche Struktureffekte ausgelöst werden. Durch die Beseitigung von Fehlanreizen wird die Effizienz gesteigert, und damit auch die Wirtschaftskraft.

Die Gemeindeautonomie wird durch die Reformen nicht verändert. Durch die Reformen im Schul- und Sozialhilfereich erhalten die Gemeinden mehr Handlungsspielraum, und sie werden für effizientes Verhalten stärker belohnt.

Die Massnahmen zur Förderung von Gemeindefusionen werden die Modernisierung der Gemeindestrukturen weiter fördern.

Die Stellung des Kantons Bern und dessen steuergünstigen Gemeinden wird im interkantonalen Steuerwettbewerb nicht verändert, allenfalls leicht verbessert.

7 Verhältnis zu den Regierungsrichtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2007-2010 vom 30. August 2006 legte der Regierungsrat für die laufende Legislatur eine Grundmaxime und sieben Schwerpunkte fest. Grundmaxime dieser Legislatur ist die Stärkung der nachhaltigen Entwicklung.

Einer der sieben Schwerpunkte zur Verwirklichung dieser Grundmaxime bildet die Stärkung des Zusammenhalts im Kanton Bern. Dieser Schwerpunkt beinhaltet u. a. folgende Massnahme (Massnahme 4, S. 20):

«Die Aufgabenverteilung zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden wird optimiert. Die Gemeinden sollen den heutigen und künftigen Anforderungen noch besser gewachsen sein. Die Rolle des Kantons insbesondere bei der Aufsicht und im Finanzausgleich wird überprüft.»

Die Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern steht damit in einem engen Zusammenhang zu den Regierungsrichtlinien der laufenden Legislatur (bis Mitte 2010), auch wenn die konkrete Umsetzung aufgrund des zweistufigen Verfahrens erst in der nächsten Legislatur erfolgen wird.

Bezug zum Richtplan

Im Kantonalen Richtplan sind die Zusammenhänge zwischen der Raumordnungs- und der Finanzpolitik ein zentrales Anliegen. Direkt erwähnt ist der Finanz- und Lastenausgleich bei den Massnahmen C_03 «Zentren- und Agglomerationspolitik erarbeiten» sowie F_01 «Regional differenzierte Förderstrategien für den ländlichen Raum entwickeln».

Das Paket FILAG 2012 berücksichtigt die Ziele des Richtplans, indem es einen angemessenen Ausgleich für den ländlichen Raum beibehält, durch die Optimierung aber zugleich die Wirtschaftskraft stärkt.

8 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vernehmlassung zum Entwurf des vorliegenden Reformpakets wurde von **xx bis xx 2009** durchgeführt. Die Ergebnisse sind in einem separaten Bericht dargestellt (Fachbericht E).

Eingegangen sind insgesamt xx Stellungnahmen, xxx

sowie eine gemeinsame Stellungnahme der drei kommunalen Verbände (VBG, BEGG und VBF), in der auch die Ergebnisse der Umfrage unter den Gemeinden enthalten ist, die sie durchgeführt und dem Kanton zur Verfügung gestellt haben. An dieser Umfrage nahmen xx Prozent der Gemeinden teil.

Insgesamt zeigt sich xxx

Den geäusserten Bedenken wurde soweit möglich Rechnung getragen. Insbesondere wurden folgende Anliegen aufgenommen:

- xx
- xx

Nach eingehender Prüfung verworfen wurden insbesondere folgende Anliegen, die jeweils von einer Minderheit der Vernehmlassungsteilnehmenden vorgebracht wurden:

- xx
- xx

9 Erläuterung zu den Artikeln (Gesetzesrevisionen)

9.1 Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)

I. Allgemeines

Artikel 2 – Grundsätze

Im FILAG wird neben dem bereits verankerten Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz neu auch der Grundsatz der Subsidiarität aufgenommen. Das heisst, eine Aufgabe soll nur dann an eine höhere Ebene (Kanton) delegiert werden, wenn die tiefere Ebene (Gemeinde) nicht im Stande ist, diese effizient zu erfüllen. Die Aufgaben sollen also auf der Stufe erfüllt werden, auf der die Sach- und Bürgernähe möglichst gross ist. Mit dem Subsidiaritätsprinzip soll auch die Autonomie der Gemeinden gestärkt werden. Gemeinden können als selbständige und autonome Körperschaften dann sinnvoll weiterexistieren, wenn sie auch eigene Aufgaben haben.

Art. 4 – Erfolgskontrolle

Statt wie bisher «nach Ablauf von vier Vollzugsjahren» soll die regelmässige Berichterstattung an den Grossen Rat neu mindestens alle vier Jahre erfolgen (vgl. Abschnitt 5.1c).

II. Finanzausgleich

1. Grundlagen

Artikel 8 – Harmonisierter Steuerertrag

Der harmonisierte Steuerertrag der Gemeinden ist die Basis für die Berechnung des Finanzausgleichs. Er entspricht dem ordentlichen Gemeindesteuerertrag, welcher durch die beschlossene Steueranlage der Gemeinde geteilt und mit dem Harmonisierungsfaktor multipliziert wird, zuzüglich der harmonisierten Liegenschaftssteuer.

Die Wahl des heutigen Harmonisierungsfaktors von 2.4 basiert auf dem gewogenen Mittel der Steueranlagen aller Gemeinden vor der Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs und der damit verbundenen Steuerbelastungsverchiebung im Jahr 2002. In den Beratungen war ursprünglich vorgesehen, den Wert periodisch dem effektiven Mittel der Gemeindesteueranlagen anzupassen. Es wurde aber dann beschlossen, dass die in der Globalbilanz simulierten Effekte möglichst genau erreicht werden sollten, so dass der Wert von 2.4 als

technischer Wert im FILAG festgehalten wurde. Damit die Finanzausgleichswirkung auf den realen Verhältnissen basiert, müsste der Harmonisierungsfaktor der aktuellen durchschnittlichen Gemeindesteueranlage von rund 1.65 entsprechen.

Die Evaluation des FILAG 2002 hat gezeigt, dass der überhöhte Harmonisierungsfaktor 2.4 dazu führt, dass Gemeinden mit einem HEI unter 80 so stark begünstigt werden, dass sie sich nicht nur (wie beabsichtigt) an die Gemeinden mit einem HEI im Bereich von 80 bis 100 annähern, sondern diese sogar überholen und nach dem direkten Finanzausgleich besser dastehen. Diese nicht gewollte Ungleichbehandlung soll durch die Reduktion des Harmonisierungsfaktors auf 1.65 beseitigt werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Umverteilungssummen im Finanzausgleich ungefähr gleich bleiben. Die Anpassung des Harmonisierungsfaktors führt im Ergebnis somit dazu, dass Zuschüsse von finanzschwächsten Gemeinden zu den weniger finanzschwachen Gemeinden umverteilt werden.

Da das gewogene Mittel der Steueranlagen aller Gemeinden auch künftig variieren kann, wird im Gesetz neu nur noch festgehalten, nach welchen Kriterien der Harmonisierungsfaktor festzulegen ist. Der konkrete Wert wird neu auf Verordnungsstufe definiert. Damit erhält der Regierungsrat die Möglichkeit, den Harmonisierungsfaktor periodisch den neuen Gegebenheiten anzupassen.

Die Anpassung von Absatz 3 ist eine rechtsetzungstechnische Korrektur gestützt auf eine Änderung im Steuergesetz per 1. Januar 2008 und hat keine Auswirkungen auf die bestehende Praxis. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hat im Jahr 2001 entschieden, dass die Verdoppelung der Liegenschaftsteuer nicht mit dem Steuerharmonisierungsgesetz vereinbar sei. Die doppelte Liegenschaftsteuer wurde deshalb seither in der Praxis nicht mehr erhoben und der entsprechende Artikel wurde im Steuergesetz gestrichen.

2. Disparitätenabbau

Artikel 10

Der Disparitätenabbau ist das zentrale Element des Finanzausgleichs zur Milderung der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Er wird ausschliesslich durch die Gemeinden finanziert.

Für den Vollzug des Disparitätenabbaus ist im Gesetz eine Bandbreite festgelegt, welche zurzeit 20 und 30 Prozent beträgt. Der Regierungsrat hat die Kompetenz, den jeweils massgeblichen Prozentsatz für den Vollzug innerhalb dieser Bandbreite festzulegen. Dieser zur Feinsteuerung des Disparitätenabbaus notwendige Spielraum trägt der Dynamik der verschiedenen Aufgabenbereiche sowie neuen Bedürfnissen und Entwicklungen Rechnung. Seit der Inkraftsetzung des FILAG im Jahr 2002 betrug der massgebliche Satz für den Vollzug des Disparitätenabbaus jeweils unverändert 25 Prozent.

Die Reduktion des Harmonisierungsfaktors von 2.4 auf 1.65 (Art. 8) hat einen rund 30 Prozent tieferen harmonisierten Steuerertrag der Gemeinden zur Folge.

Ohne gleichzeitige Erhöhung des massgebenden Prozentsatzes für den Disparitätenabbau würde die Umverteilungssumme im Disparitätenabbau somit um rund 30 Prozent sinken. Aus diesem Grund wird die Bandbreite für den Vollzug des Disparitätenabbaus neu zwischen 30 und 40 Prozent festgelegt. Die Obergrenze von 40 Prozent stellt die maximale Belastungsgrenze der finanzstarken Gemeinden dar.

3. Mindestausstattung

Artikel 11

Der Anspruch auf eine Mindestausstattung wurde bis anhin an die Voraussetzung geknüpft, dass eine Gemeinde eine Steueranlage über dem kantonalen Mittel aufweisen musste. Diese Bestimmung birgt einen Fehlanreiz in sich: Gemeinden, die ihre Steueranlage aufgrund der finanziellen Verhältnisse unter das kantonale Mittel senken könnten, sehen von diesem Schritt ab, um den Anspruch auf die Mindestausstattung nicht zu verlieren. Diese Bedingung wird deshalb aufgehoben.

Der Regierungsrat hat jedoch neu die Möglichkeit, bei Gemeinden, die sich sehr guten finanziellen Verhältnissen befinden, die Zuschüsse an die Mindestausstattung ganz oder teilweise zu verweigern (Art. 35).

III. Massnahmen für besonders belastete Gemeinden

1. Zielsetzungen und Instrumente

Artikel 12

Der bisherige Zuschuss für Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteueranlage wird in einen Zuschuss für Gemeinden mit übermässigen geografisch-topografischen Lasten überführt und entsprechend umbenannt. Je nach dem, ob bei der Sozialhilfe eine Variante mit einem Selbstbehalt der Gemeinden gewählt wird, muss für Gemeinden mit übermässigen sozio-demografischen Lasten ebenfalls ein entsprechender Zuschuss vorgesehen werden.

2. Gemeinden mit Zentrumsfunktionen

Artikel 14 – Berücksichtigung der Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs

Der bisherige Abzug der gesamten Zentrumslasten vom Steuerertrag bei der Berechnung der Steuerkraft im direkten Finanzausgleich ist in der politischen Debatte des FILAG 2002 entstanden und wurde resultatorientiert gewählt. Er ist aus methodischer Sicht kritisch zu beurteilen, denn bei diesem Abzug werden

die pauschalen Abgeltungen nicht subtrahiert. In diesem Umfang liegt eine zweimalige Berücksichtigung der Zentrumslasten vor (als pauschale Vergütung und zusätzlich als Steuerkraft-Abzug bei der Berechnung des Finanzausgleichs). Bei der Anwendung der NeZe-Zahlen und der bisherigen Methodik käme es teilweise sogar zu einer Überdeckung der Zentrumslasten, d. h. die Abgeltungen würden höher ausfallen als die ausgewiesenen Zentrumslasten. Überdies ist dieser Abzug in seiner Wirkung intransparent und beeinflusst das Gesamtsystem und damit alle Gemeinden.

Zwar wäre es sachgerecht, transparent und einfach, ganz auf den Abzug zu verzichten und eine angemessene Kompensation vorzunehmen, z.B. durch Einbezug der bisher nicht abgegoltenen Zentrumslasten im Bereich Kultur (Art. 15). Da den Zentren aber auch durch den Einbezug der Kultur noch immer bedeutende Zentrumslasten verbleiben und sie den Wegfall der Mitfinanzierung der Agglomerationsgemeinden via Anrechnung in der Globalbilanz ebenfalls mittragen, sollen die nach Abzug der pauschalen Abgeltung verbleibenden Zentrumslasten vom Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern abgezogen werden können. Davon sollen nach wie vor auch Burgdorf und Langenthal profitieren. Diese werden damit teilweise dafür entschädigt, dass sie nicht in die pauschale Abgeltung einbezogen werden.

Artikel 15 – Pauschale Abgeltung

Die Gemeinden Bern, Biel und Thun erhielten bisher zur teilweisen Abgeltung ihrer überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur, Sport und soziale Sicherheit einen jährlichen Zuschuss. Neu werden nun auch die nach Abzug der regionalen Abgeltungen im Rahmen der Kulturkonferenzen verbleibenden Zentrumslasten im Aufgabenbereich Kultur in die pauschale Abgeltung einbezogen. Diese konnten bis anhin nur bei der Berechnung des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages vom Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern in Abzug gebracht werden.

Grundlage für die Festlegung der pauschalen Abgeltungen bilden die Zahlen der im Jahr 2005 erfolgten Neuerfassung der Zentrumslasten (NeZe). Diese werden bis zur Umsetzung der Reformen periodisch nachgeführt. Die im Jahr 2009 erfolgte Aktualisierung ergibt folgendes Bild:

Abbildung 13: Nachführung der NeZe-Zahlen

		Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal	Total
Zentrumslasten NeZe 2005	CHF Mio.	69.7	18.3	9.3	4.7	4.8	106.8
Zentrumslasten NeZe 2009	CHF Mio.	79.1	23.2	11.2	5.2	5.5	124.2
Veränderung	CHF Mio.	9.4	4.9	1.9	0.5	0.7	17.4
	in %	13%	27%	20%	11%	15%	16%

Wie bei den Instrumenten des Finanzausgleichs (Disparitätenabbau, Mindestausstattung sowie beim Zuschuss an Gemeinden mit übermässigen geogra-

fisch-topografischen Lasten werden auch bei der pauschalen Abgeltung der Zentrumslasten die Abgeltungssummen in Kenntnis der Gesamtwirkungen der Reformen politisch festzulegen sein. In der vorliegenden Globalbilanz ist eine Pauschalabgeltung im Umfang von 80 Prozent der ausgewiesenen Zentrumslasten berücksichtigt.

Abbildung 14: Effekte der vorgeschlagenen Zentrumslastenabgeltung (Globalbilanz 2008)

		Bern	Biel	Thun	Burgdorf	Langenthal	Total
Zentrumslasten NeZe 2009	CHF Mio.	79.1	23.2	11.2	5.2	5.5	124.2
Pauschale Abgeltung 80%	CHF Mio.	63.3	18.6	9.0	0.0	0.0	90.8
Beim Steuerertrag abzugsberechtigte, nicht abgegoltene Zentrumslasten	CHF Mio.	4.4	1.1	0.2	1.6	1.8	9.1
	CHF Mio.	11.4	3.5	2.0	3.6	3.7	24.3
Verbleibende Zentrumslasten	in %	14%	15%	18%	69%	67%	
	in Steueranlagezehntel	0.5	0.4	0.4	1.7	1.6	

Artikel 16 – Finanzierung der pauschalen Abgeltung

Die pauschale Abgeltung an die Gemeinden Bern, Biel und Thun wurde bis anhin zu einem Viertel durch die Gemeinden der jeweiligen Agglomeration mitfinanziert. Die Mitfinanzierung durch die Agglomerationsgemeinden wäre sachlich richtig, da diese gemäss Erhebungen überdurchschnittlich von den Zentrumsleistungen profitieren. Allerdings stösst die Mitfinanzierung bei den Agglomerationsgemeinden – insbesondere auch wegen der fehlenden Mitbestimmungsmöglichkeiten – auf wenig Zustimmung. In der Vernehmlassung hat sich erneut gezeigt, dass diese Mitfinanzierung einen politisch mehrheitsfähigen Kompromiss in der Zentrumslastenfrage stark gefährdet. Im Sinne einer Lösung dieses Konfliktpunktes wird die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten künftig vollständig vom Kanton finanziert.

Artikel 17 – Berechnungsgrundlage (aufgehoben)

Der Artikel 17 wird aufgehoben. Die Berechnung von Ausgleichsleistungen fällt weg.

3. Gemeinden mit übermässigen geografisch-topografischen Lasten

Artikel 18 – Anspruchsvoraussetzung

Der geografisch-topografische Zuschuss ersetzt den bisherigen Zuschuss an Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteueranlage.

Um Fehlanreize zu vermeiden, wird die bisherige Verknüpfung zur Gesamtsteuerbelastung aufgehoben, das Instrument wird somit in einen geografisch-topografischen Zuschuss überführt. Der Regierungsrat hat jedoch neu die Möglichkeit bei Gemeinden, die sich sehr guten finanziellen Verhältnissen befinden, die Zuschüsse ganz oder teilweise zu verweigern (Art. 35).

Sachgerechte, nicht beeinflussbare Kriterien, welche eine hohe Ausgabenlast begründen, sind namentlich:

- *disperse Siedlungsstruktur*: Eine disperse Siedlungsstruktur bewirkt hohe Infrastrukturkosten, so beispielsweise in den Bereichen Ver- und Entsorgung, Schulliegenschaften, Wehrdienste usw. Die pro Kopf-Gemeindestrassenlänge erwies sich in den im Rahmen der Ausarbeitung des FILAG durchgeführten Modellrechnungen als bester verfügbarer Indikator für eine dezentrale und somit kostenintensive Siedlungsstruktur einer Gemeinde.
- *geringe Bevölkerungsdichte*: Gemeinden mit einem im Verhältnis zur Bevölkerungszahl grossflächigen Gemeindegebiet haben überdurchschnittlich hohe Infrastrukturkosten zu tragen.

Sollten künftig weitere strukturabhängige Kriterien einbezogen werden können, kann der Regierungsrat auf Stufe Verordnung den Kriterienkatalog entsprechend erweitern.

Für die Berechnung der geografisch-topografischen Zuschüsse wird vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe ein Maximalbetrag pro Kopf festgelegt. Ohne diese Begrenzung würde der geografisch-topografische Zuschuss bei einzelnen Gemeinden über 50 Steueranlagezehntel (Stz) betragen (Gadmen: 69 Stz, Saxeten: 53 Stz) und zu Verzerrungen in der Globalbilanz führen. In den Modellberechnungen (Basis Globalbilanz 2008) wurde der Maximalbetrag auf CHF 1'200.-- pro Kopf festgelegt. Von den Kürzungen sind sechs Gemeinden betroffen und der Gesamtbetrag beläuft sich auf rund CHF 2.5 Millionen.

Artikel 20 – Gesamtsteueranlage (aufgehoben)

Die Gesamtsteueranlage ist für die Zuschussberechtigung nicht mehr von Bedeutung. Artikel 20 kann somit aufgehoben werden.

Artikel 21 – Delegation

Die Festlegung einer Bandbreite für die Mindesthöhe der Gesamtsteueranlage (bisher Buchstabe a) wird aufgrund des neuen Zuschussmodells obsolet.

Die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel für die geografisch-topografischen Zuschüsse werden vom Regierungsrat im Rahmen des Voranschlages bestimmt. Diese Regelung entspricht dem bisherigen Buchstaben b.

4. Gemeinden mit sozio-demografischen Lasten (neu) (nur bei Selbstbehaltmodellen in der Sozialhilfe)

Artikel 21a – Anspruchsvoraussetzungen (neu)

Mit dem sozio-demografischen Zuschuss wird der Selbstbehalt der Gemeinden beim Lastenausgleich Sozialhilfe abgedeckt.

Bei der Konzipierung des Ausgleichsmodells wurden zunächst die Faktoren ermittelt, die statistisch einen signifikanten Einfluss auf die Pro-Kopf-Kosten der Gemeinden haben und somit Unterschiede in den Pro-Kopf-Kosten zu erklären vermögen. Auf dieser Basis wurde dann mit ökonometrisch-statistischen Berechnungen das Ausgleichsmodell abgeleitet.

Für die Sozialhilfe ergaben sich aufgrund dieser Berechnungen folgende kostentreibenden Faktoren:

- Anteil Alleinerziehende
- Anteil Personen ohne Bildungsabschluss
- Anteil EL-Leistungsbezügerinnen und –bezüger
- Hohe Bevölkerungsdichte

Die anwendbaren Kriterien werden auf Verordnungsstufe festgelegt.

Artikel 21b – Delegation (neu)

Die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel für die soziodemografischen Zuschüsse werden vom Regierungsrat im Rahmen des Voranschlages bestimmt. Dabei ist zu berücksichtigen, welche Lasten die Gemeinden als Selbstbehalt bei der Finanzierung der Sozialhilfe zu tragen haben.

IV. Lastenausgleich

Artikel 22 – Anwendungsbereich

Die Lastenverteiler Sozialversicherungen AHV und IV wurden bereits mit der Einführung der NFA per 1. Januar 2008 aufgehoben. Demgegenüber werden in Artikel 22 neu die Lastenverschiebungen aufgrund einer neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erwähnt, welche ebenfalls in Form eines Lastenausgleichs finanziert werden.

Artikel 24 – Lehrergehälter Kindergarten und Volksschule

In Absatz 1 wird die Kostenaufteilung zwischen Gemeinden und Kanton von 30 zu 70 beibehalten.

Der Kanton übernimmt gemäss Absatz 2 vorab einen Anteil von 50 Prozent der anfallenden Kosten, wobei gemäss den nachfolgenden Ausführungen von Durchschnittswerten ausgegangen wird.

Die sogenannten Schülerbeiträge betragen nach Absatz 3 in der Summe aller Gemeinden genau 20 Prozent. Der Regierungsrat sieht in diesem Umfang vor, die in Absatz 1 erwähnten Belastungen mit einem Schullastenindex und einem Schulsozialindex abzustufen. Dabei soll der Schullastenindex die geografisch-topografischen Belastungen und die Belastung durch einen hohen Anteil Schüler an der Bevölkerung abgelenken. In einem solchen Schullastenindex werden vor allem Gemeinden im voralpinen Hügelland hohe Werte aufweisen, welche eine grosse Fläche umfassen, die relativ dünn aber gleichmässig besiedelt ist.

Der vorgesehene Schulsozialindex soll die besonderen Belastungen der Volksschule aus der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung widerspiegeln. Hohe Werte im Schulsozialindex werden vor allem die Städte und Agglomerationen sowie die Tourismusgemeinden aufweisen¹.

Der konkrete Ausgleich der unterschiedlichen Belastungen erfolgt über unterschiedliche sogenannte Schülerbeiträge, die je nach Wert der beiden erwähnten Indices für eine Gemeinde bestimmt werden. Dabei soll der Schullastenindex zur Berechnung eines Zuschlages für den Regelunterricht und der Schulsozialindex für einen Zuschlag zu den Kosten der Besonderen Massnahmen angewendet werden.

Dadurch, dass die sogenannten Schülerbeiträge an die Wohnsitzgemeinde ausgerichtet werden, wird eine bestehende Praxis aus der bisherigen Lastenverteilungsabrechnung weitergeführt. Auch dort wird der Anteil, welcher proportional nach Schülerzahl den Gemeinden belastet wird, bezogen auf die in einer Gemeinde wohnhaften Schüler und nicht auf die Anzahl der Schülerinnen und Schüler, die in dieser Gemeinde die Schule besuchen. Die Ausrichtung der Schülerbeiträge an die Wohnsitzgemeinden hat als Konsequenz, dass gegenüber dem bisherigen System auch ein Anteil der Gehaltskosten zusätzlich zwischen den Gemeinden verrechnet werden muss, wenn diese Gemeinde externe Schülerinnen und Schüler in ihre Schulen aufnehmen. Die Regelung dieser zusätzlichen Schulgeldbeiträge erfolgt in Artikel 24b.

Die restlichen Aufwendungen der Gemeinden nach Absatz 5 betragen im Durchschnitt aller Gemeinden 30 Prozent.

Absatz 6 schafft die rechtliche Grundlage, damit in den Abrechnungen mit den einzelnen Gemeinden nicht von den tatsächlich für sie ausbezahlten Aufwendungen ausgegangen werden muss, sondern von einem durchschnittlichen Wert. Weil die Höhe der Löhne im Lehrstellenrecht von der Erfahrung und damit indirekt auch vom Alter der Lehrpersonen abhängig ist, wäre eine Diskriminierung älterer – und damit teurer – Lehrkräfte bei der Anstellung unter dem neuen Finanzierungsmodell mit Schülerbeiträgen möglich. Mit der Anwendung eines durchschnittlichen Wertes kann dieser unerwünschte Effekt des

¹ Nicht identisch mit den Kriterien eines allfälligen sozio-demografischen Zuschusses gemäss Art. 21a zur Abfederung von Selbsthalten bei der Finanzierung der Sozialhilfe.

neuen Modells ausgeschaltet werden, zudem werden auch die Stellvertretungskosten, die von den Gemeinden nicht beeinflusst werden können, ausgeglichen.

Mit der Anwendung von durchschnittlichen Aufwendungen bei der Abrechnung mit den einzelnen Gemeinden werden die zahlreichen Eingaben aus der Vernehmlassung zum FILAG-Bericht berücksichtigt, welche auf die Möglichkeit einer Diskriminierung älterer Lehrpersonen hinwiesen und forderten, dass diese eliminiert werden sollte.

Die einer einzelnen Gemeinde anzurechnenden Aufwendungen ergeben sich aus der Multiplikation der durchschnittlichen Aufwendungen pro Vollzeitstelle über alle Schulen des Kantons mit der Anzahl der durch diese Gemeinde beanspruchten Vollzeitstellen.

Art. 24a– Ausnahmeregelung (neu)

Eine Ausnahmeregelung wird notwendig, weil die einzelnen Gemeinden im Kanton Bern durch die Volksschule sehr unterschiedlich belastet sind. In der Lastenverteilungsabrechnung 2008 ergab sich eine mittlere Belastung von CHF 331 pro Einwohner für alle Gemeinden. Dieser Wert schwankte zwischen einem Minimum von CHF 189 pro Einwohner und einem Maximum von CHF 633 pro Einwohner. Die Unterschiede werden in einem Schülerbeitragsmodell auf Grund des verstärkten Verursacherprinzips noch vergrössert.

Nach Schätzung der Erziehungsdirektion werden von der Ausnahmeregelung 50 bis 80 Gemeinden betroffen sein, die aber nur einen Schüleranteil von ca. 15 Prozent umfassen. In Absatz 2 muss die Lage einer Gemeinde im Sprachgebiet berücksichtigt werden, weil es doch einige wenige Gemeinden gibt, die als französisch- oder deutschsprachige Gemeinde praktisch ausschliesslich von Gemeinden mit der jeweils anderen Sprache umgeben sind und deshalb praktisch gezwungen werden eine eigene Schule mit kleinen Klassenbeständen zu führen. Die topographischen Verhältnisse und die Siedlungsstruktur können einzelne Gemeinden zwingen, eine sehr teure Schulstruktur aufrecht zu erhalten, damit die Kinder in der Vorschul- und Unterstufe – wie in der Bildungsstrategie der Erziehungsdirektion vorgesehen – möglichst nahe an ihrem Wohnort den Kindergarten respektive die Schule besuchen können. Auch der Anteil der Schülerinnen respektive der Schüler an der Bevölkerung ist durch die Gemeinden kaum zu beeinflussen und schwankt zwischen den einzelnen Gemeinden sehr stark. Im Jahr 2007 lagen bei dieser Kennzahl das Minimum bei 2.5 Prozent, der Mittelwert bei 10.6 Prozent und das Maximum bei 18.5 Prozent.

Die Ausnahmeregelungen werden vorgeschlagen, weil durch die abgestuften Schülerbeiträge gemäss Art. 24 Abs. 3 für diese Gemeinden mit extremen Belastungen noch immer kein genügender Ausgleich gefunden werden kann.

Die finanziellen Auswirkungen von Artikel 24a sind in den Modellrechnungen für die Globalbilanz mit einer Kostenbremse bei einer Belastung von CHF 400 pro Einwohner berücksichtigt worden. Sie führen zu einer Umverteilung von ca. CHF 5 Mio. oder rund 0,5 Prozent der Aufwendungen gemäss Artikel 24 Absatz 1 von den durch die Kosten für die Volksschule wenig belasteten zu den hoch belasteten Gemeinden.

Die höheren Kantonsanteile betragen gemäss Absatz 3 gesamthaft höchstens ein Prozent der Aufwendungen gemäss Artikel 24 Absatz 1.

Art. 24b – externer Schulbesuch (neu)

Ungefähr 8'000 Schülerinnen und Schüler oder 8 Prozent besuchen die Volksschule nicht an ihrem Wohnsitz, meist weil die Wohnsitzgemeinde keine Sekundarschule führen kann. Auch der gymnasiale Unterricht an einer Quarta erfolgt oft in einer anderen Gemeinde. Rund 60 Gemeinden im Kanton führen überhaupt keine Schule.

Zurzeit bestehen keine kantonalen Vorgaben zur Verrechnung der Kosten dieser gemeindeexternen Schulung, da mit der Lastenverteilung der grösste Teil der Gehaltskosten nicht verrechnungsrelevant ist. Die Gemeinden sind bis jetzt frei, wie sie ihre Betriebs- und Infrastrukturkosten gegenseitig in Rechnung stellen, die Erziehungsdirektion hat dazu bisher nur unverbindliche Richtlinien herausgegeben.

Artikel 24b ist neu und enthält Regelungen, die im geltenden Recht zum Teil im Volksschulgesetz und seinen Folgeerlassen enthalten sind. In Absatz 1 wird indirekt auch der Grundsatz festgehalten, dass diejenige Gemeinde, in der ein Kind seinen zivilrechtlichen Wohnsitz hat, für die Finanzierung seiner Volksschulbildung zuständig ist. Nach wie vor wird aber ein Kind grundsätzlich die Schule in der Gemeinde besuchen, in der es sich die meiste Zeit aufhält. Diese bisher im Volksschulgesetz (Art. 7) festgehaltene Regelung wird durch die klare Zuweisung der Finanzierungsverantwortung nicht geändert.

Der Kanton hat mit allen umliegenden Kantonen Vereinbarungen über die Schulgelder getroffen und stellt auch Rechnung respektive bezahlt Beiträge für eine ausserkantonale Schulung. Absatz 2 entspricht dem geltenden Recht.

Für die Betriebs- und Infrastrukturkosten werden keine neuen verbindlichen Regelungen eingeführt.

Das Volksschulgesetz (VSG) enthält bisher Regelungen zur Verrechnung von Betriebs- und Infrastrukturkosten.

Artikel 29a – Familienzulagen für Nichterwerbstätige (neu)

Gemäss Art 25 Abs. 1 Gesetz vom 11. Juni 2008 über die Familienzulagen (KFamZG; BSG 832.71) werden die Aufwendungen für die Zulagenordnung für Nichterwerbstätige von Kanton und Gemeinden gemeinsam über den Lastenausgleich nach Artikel 25 FILAG (Sozialhilfe) getragen.

Der Lastenausgleich Familienzulagen wird – analog den vier bereits bestehenden Lastenausgleichen – neu ebenfalls direkt im FILAG verankert. Die Anpassung ist eine rechtsetzungstechnische Korrektur ohne Auswirkungen auf die bestehende Praxis.

Artikel 29b – Lastenverschiebungen aufgrund neuer Aufgabenteilung (neu)

Anstatt Lastenverschiebungen aufgrund einer neuen Aufgabenteilung mittels einer weiteren Steuerbelastungsverschiebung oder mittels einer Anpassung eines Verteilschlüssels bei einem bestehenden Lastenausgleich zu kompensieren, wird ein neuer Lastenausgleich vorgesehen. Der Kompensationsbetrag wird gestützt auf die Bevölkerungszahl auf die Gemeinden verteilt. Da Lastenverschiebungen aufgrund der neuen Aufgabenteilung auch einer gewissen Kostendynamik unterliegen, kann der Regierungsrat die Kompensationssumme periodisch der Teuerung anpassen.

VI. Verfahren und Rechtspflege

Bemerkungen zur Rechtsweggarantie

Gemäss Art. 29a der Bundesverfassung hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.

Gemäss Art. 86 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG, SR 173.110) setzen die Kantone als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte ein, soweit nicht nach einem anderen Bundesgesetz Entscheide anderer richterlicher Behörden der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen. Für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter können die Kantone anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einsetzen.

Im FILAG finden sich verschiedene Bestimmungen, gemäss derer der Regierungsrat kantonal letztinstanzlich entscheidet, also keine gerichtliche Überprüfung dieses Entscheides auf Kantonsebene möglich ist:

- Art. 13 Abs. 3 bisheriges FILAG: Der Regierungsrat legt kantonal letztinstanzlich fest, welcher Anteil der erfassten Zentrumslasten für den Vollzug dieses Gesetzes massgebend ist.
- Art. 15 Abs. 3 bisheriges FILAG: Der Regierungsrat setzt den Zuschuss für die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten kantonal letztinstanzlich fest. Er kann dabei die Zentrumslasten der einzelnen Gemeinden mit Zentrumsfunktionen unterschiedlich gewichten.
- Art. 34 Abs. 1 FILAG: Der Regierungsrat gleicht Gemeinden, welche durch eine Zusammenlegung bei der Mindestausstattung oder beim Zuschuss für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage finanzielle Einbussen erleiden, die Differenz während einer Übergangszeit (von bisher fünf neu zehn Jahren) ganz oder teilweise aus. Sein Beschluss ist kantonal letztinstanzlich. Zusammenlegungswilligen Gemeinden kann der Regierungsrat bereits gemäss bisherigem FILAG für die Vorbereitung und Umsetzung projektbezogene Zuschüsse von bis zu 50 000 Franken ausrichten. Sein Beschluss ist kantonal letztinstanzlich.
- Gemäss Art. 35 des bisherigen FILAG verweigert der Regierungsrat die Zuschüsse im Rahmen dieses Gesetzes ganz oder teilweise, wenn eine Ge-

meinde ihre Aufgaben nicht wirtschaftlich und sparsam erfüllt. Der Entscheid des Regierungsrates ist kantonal letztinstanzlich. Neu kann der Regierungsrat die Zuschüsse kantonal letztinstanzlich kürzen, wenn sich eine Gemeinde in einer sehr guten finanziellen Situation befindet.

- Werden Ausgleichsleistungen oder Gemeindeanteile durch Verschulden einer Gemeinde in Verletzung von Rechtsvorschriften oder aufgrund eines unrichtig oder unvollständig ermittelten Sachverhalts in falscher Höhe festgelegt, sind die Differenzen ganz oder teilweise durch fehlbare Gemeinden auszugleichen. Gemäss Art. 36 Abs. 3 FILAG verfügt der Regierungsrat kantonal letztinstanzlich, welchen Anteil fehlbare Gemeinden zu tragen haben.
- Der Regierungsrat legt nach Anhörung der Interessenverbände der Gemeinden den massgebenden Betrag für den Ausgleich von Lastenverschiebungen gemäss Art. 1ff. der Übergangsbestimmungen zum FILAG kantonal letztinstanzlich fest. Der Regierungsrat kann kantonal letztinstanzlich nach Anhörung der Interessenverbände der Gemeinden innerhalb von drei Jahren seit dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung den massgebenden Betrag erhöhen oder senken und damit allfällige Differenzen korrigieren, welche sich zwischen Voranschlag und Rechnung des Jahres des Inkrafttretens der Änderung ergeben haben.

In diesen Fällen soll der Regierungsrat kantonal letztinstanzlich entscheiden, da die zu regelnden Punkten kaum justiziabel wären, namentlich weil auch ein politischer Ermessensspielraum besteht. Es handelt sich damit um Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter, für welche es gemäss Art. 86 Abs. 3 BGG zulässig ist, den Regierungsrat als letzte kantonale Instanz einzusetzen. Zudem ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die bundesrechtliche Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unzulässig ist gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf welche kein Anspruch besteht (Art. 83 Bst. k BGG).

Artikel 31 – Partnerschaft

Art. 31 Absatz 2 regelt, bei welchen Änderungen der Regierungsrat die Interessenverbände der Gemeinde vorher anhört.

Aufgrund des Wegfalls der Mitfinanzierung der Agglomerationsgemeinden bei der Zentrumslastenabgeltung wird der Buchstabe *c* aufgehoben. Ebenfalls aufgehoben wird aufgrund des neuen Finanzierungsmodells der Buchstabe *d*, welcher die Festlegung der Mindesthöhe der Gesamtsteueranlage beim bisherigen Zuschuss für strukturell benachteiligte Gemeinden betrifft.

Absatz 3 von Artikel 31 wird ebenfalls aufgrund des Wegfalls der Mitfinanzierungspflicht der Agglomerationsgemeinden bei der Zentrumslastenabgeltung angepasst.

Artikel 34 – Ausgleich bei Zusammenlegung von Gemeinden

Wenn Gemeinden mit unterschiedlicher Steuerkraft oder Siedlungsstruktur fusionieren, können durch den Zusammenschluss bei einzelnen Gemeinden finanzielle Einbussen bei der Mindestausstattung, beim geografisch-topografischen und beim sozio-demografischen Zuschuss entstehen. Hingegen hat eine Fusion keinen Einfluss auf die Zuschüsse und Ausgleichsleistungen im Rahmen des Disparitätenabbaus.

Damit die Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs einen möglichen Zusammenschluss von Gemeinden nicht behindern, wird die Übergangszeit, in welcher der Regierungsrat die entstehenden Einbussen ganz oder teilweise ausgleichen kann, von fünf auf zehn Jahre verlängert. Die Gemeinden haben dadurch über einen längeren Zeitraum die Möglichkeit, ihre Strukturen an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.

Artikel 35 – Verweigerung von Zuschüssen

Die strukturhaltende Wirkung des FILAG ist Teil der Zielsetzung des Finanzausgleichs und soll nicht beseitigt werden. Hingegen werden die negativen Nebeneffekte vermindert, indem die Mindestausstattung (Art. 11) sowie der geografisch-topografische Zuschuss (Art. 18) nicht mehr an eine hohe Steueranlage gekoppelt werden.

Der Regierungsrat kann aber diese Zuschüsse unter genau zu definierenden Bedingungen ganz oder teilweise verweigern, wenn sich dies aufgrund der sehr guten finanziellen Verhältnisse einer Gemeinde rechtfertigt.

Bei der Mindestausstattung erfolgt die teilweise oder ganze Verweigerung der Zuschüsse auf der Grundlage eines standardisierten Kennzahlenmixes, welcher die folgenden Finanzkennzahlen umfasst:

- Zinsbelastungsanteil
- Nettozinsbelastung
- Bruttoverschuldungsanteil
- Bilanzsituation (Eigenkapital / Bilanzfehlbetrag) pro Kopf

Die Kürzungen bei der Mindestausstattung erfolgen linear innerhalb einer vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe festzulegenden Bandbreite. Von den Kürzungen wären nach Modellrechnungen 13 Gemeinden betroffen und der Gesamtbetrag würde sich auf knapp CHF 200'000 belaufen. Die Modellrechnungen basieren auf den Gemeindefinanzdaten der Jahre 2005 bis 2007 (Durchschnittswerte).

Beim geografisch-topografischen Zuschuss erfolgen die Kürzungen linear innerhalb einer vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe festzulegenden Bandbreite für den harmonisierten Steuerertragsindex (HEI). In den Modellberechnungen (Basis Globalbilanz 2007) wurde die HEI-Bandbreite zwischen 140 und 160 festgelegt. Von den Kürzungen sind vier Gemeinden betroffen und der Gesamtbetrag beläuft sich auf rund CHF 1.3 Millionen.

Artikel 36 – Korrektur von Zuschüssen, Ausgleichsleistungen und Gemeindeanteilen

Artikel 36 Absatz 1 hält fest, dass Zuschüsse an Gemeinden, die in Verletzung von Rechtsvorschriften oder aufgrund eines unrichtig oder unvollständig ermittelten Sachverhaltes ausbezahlt worden sind, verzinst zurückzuerstatten sind. Während das FILAG also für die Rückerstattung zuviel geleisteter Zuschüssen Vorschriften enthält, fehlten ausdrückliche Rechtsgrundlagen für den Fall, dass eine Gemeinde zu geringe Ausgleichsleistungen erbringt.

Mit Absatz 3 soll deshalb eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden. Wenn Ausgleichsleistungen und Gemeindeanteile durch Verschulden einer Gemeinde in Verletzung von Rechtsvorschriften oder auf Grund eines unrichtig oder unvollständig ermittelten Sachverhaltes in falscher Höhe festgelegt werden, sind die Differenzen ganz oder teilweise durch die fehlbare Gemeinde auszugleichen. Der Regierungsrat verfügt die Kostenbeteiligung der fehlbaren Gemeinde kantonal letztinstanzlich.

3. Verschiedene Bestimmungen

Artikel 49 – Mittel des bisherigen Finanzausgleichsfonds

Gemäss Buchstabe a dient der Fonds für Sonderfälle auch zur Finanzierung der Differenzzahlungen für die Begrenzung der maximalen Belastung auf Grund der Wirkungen dieses Gesetzes, wie sie in Art. 45 Abs. 3 und in den Übergangsbestimmungen zur vorliegenden Gesetzesänderung vorgesehen sind.

Zuschüsse, welche in Verletzung von Rechtsvorschriften oder auf Grund eines unrichtig oder unvollständig ermittelten Sachverhaltes zu Unrecht ausbezahlt worden sind, müssen verzinst zurückerstattet werden, wobei die Rückerstattung von Zuschüssen gemäss Art. 10 und 15 dem Fonds für Sonderfälle gutgeschrieben werden (Art. 36 FILAG). Werden Ausgleichsleistungen oder Gemeindeanteile durch Verschulden einer Gemeinde in Verletzung von Rechtsvorschriften oder aufgrund eines unrichtig oder unvollständig ermittelten Sachverhaltes in falscher Höhe festgelegt, sind die Differenzen ganz oder teilweise durch fehlbare Gemeinden auszugleichen. Der Regierungsrat verfügt kantonal letztinstanzlich, welchen Anteil fehlbare Gemeinden zu tragen haben. Soweit der Kanton einen Teil des entstandenen Schadens übernimmt, kann die Finanzierung gemäss Buchstabe e von Art. 49 ganz oder teilweise zu Lasten des Fonds erfolgen.

Artikel 52 – Verordnungen des Regierungsrates

Aufgrund der vorstehend beschriebenen Änderungen muss Artikel 52 wie folgt angepasst werden:

- Buchstabe d hält neu fest, dass der Regierungsrat den Harmonisierungsfaktor gemäss Artikel 8 Absatz 2 festlegt.

- Buchstabe *f* wird aufgehoben (Definition der Agglomerationsgemeinden).
- Buchstabe *h* beinhaltet neu die Anspruchsvoraussetzungen und das Verfahren zur Berechnung der geografisch-topografischen sowie der **sozio-demografischen (bei Variante Selbstbehalt Sozialhilfe)** Zuschüsse.
- Buchstabe *i* wird aufgehoben (massgebende übrige öffentliche Abgaben zur Berechnung der Gesamtsteueranlage).
- Der frühere Buchstabe *i* wird aufgehoben (massgebende übrige öffentliche Abgaben zur Berechnung der Gesamtsteueranlage). Gemäss dem neuen Buchstaben *i* regelt der Regierungsrat die Anspruchsvoraussetzungen und das Verfahren zur Berechnung der Beiträge gemäss Artikel 24 Absatz 3 (sog. Schülerbeiträge).
- Buchstabe *k* bleibt unverändert.
- Buchstabe *l*: Der Regierungsrat gleicht Gemeinden, welche durch eine Zusammenlegung bei der Mindestausstattung oder bei den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden finanzielle Einbussen erleiden, die Differenz während einer Übergangszeit von höchstens zehn Jahren ganz oder teilweise aus. Er kann durch Verordnung bestimmen, dass die Beiträge mit zunehmender Dauer der Übergangsfrist reduziert werden.

9.2 Indirekte Änderung von Erlassen

9.2.1 Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG, BSG 732.11)

Art. 51 (aufgehoben)

Die Beteiligung der Gemeinden an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und der Motorfahrzeugsteuer zwecks Finanzierung der Gemeindestrassen wird aufgehoben. Als Kompensation werden im gleichen Umfang der geografisch-topografische Zuschuss sowie die Abgeltung der Zentrumslasten verstärkt. Diese bewährten Instrumente ersetzen den bisherigen, nach Strassenlängen und Strassenklassierung gewichteten Beitrag. Im Jahr nach Einführung der vorliegenden Revision wird nach alter Gesetzgebung noch die Schlussabrechnung erstellt.

9.2.2 Gesetz über die Familienzulagen (KFamZG; BSG 832.71)

Der Lastenausgleich Familienzulagen wird – analog den vier bereits bestehenden Lastenausgleichen – neu ebenfalls direkt im FILAG verankert. Die Anpassung ist eine rechtsetzungstechnische Korrektur ohne Auswirkungen auf die bestehende Praxis.

9.2.3 Einführungsgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EG ELG)

Art. 15

Diese Änderung steht in Zusammenhang mit Modell 3 zur Änderung des SHG im Bereich der institutionellen Sozialhilfe. Sie hängt davon ab, ob dieses Modell zur Ausführung gelangt.

Absatz 1

Im Sinne einer Optimierung der Steuerung und des Mitteleinsatzes für die Pflege und Betreuung von Erwachsenen ist nach diesem Modell eine gemeinsame Betrachtung der Finanzierungssysteme der institutionellen Sozialhilfe und der Ergänzungsleistungen (EL) – über welche für den gleichen Zweck mehr als ein Drittel der Beiträge der öffentlichen Hand ausgerichtet werden – unumgänglich. Neben den Leistungen, die aufgrund eines alters-, krankheits- oder behinderungsbedingten Pflege- und Betreuungsbedarfs in der institutionellen Sozialhilfe entstehen, sind auch die zu diesem Zweck ausgerichteten jährlichen Ergänzungsleistungen sowie die Krankheits- und Behinderungskosten kantonal zu finanzieren Absatz 1).

Absatz 2

Nach wie vor über den Lastenausgleich zu finanzieren sind die Ergänzungsleistungen zur Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs (welche der Bund zu 5/8 mitfinanziert) und zur Sicherstellung des Aufenthalts in den Heimen (Betreuungs-/Pflegestufe 0).

9.2.4 Sozialhilfegesetz (SHG; BSG 860.1)

In der Regel gelten die nachfolgend kommentierten Bestimmungen (Artikel) für alle Modelle. In der unten stehenden Tabelle sind indessen die Unterschiede zwischen den Modellen aufgelistet.

Abbildung 15: Individuelle Sozialhilfe

Nr.	Modell	Artikel
1	Optimierung mit verstärktem Controlling	Art. 80 d kommt bei diesem Modell zum Tragen.
1.1	Optimierung mit Bonus-Malus-System	Die Art. 80c, 80d, 80e und Art. 82 Abs. 2 und 3 kommen ausschliesslich bei diesem Modell zum Tragen.
1.2	Kombination von Selbstbehalt (mit Soziallastenzuschuss) und Optimierung (ohne Bonus-Malus)	Art. 80 Bst. a = «Variante Nr. 2»

Abbildung 16: Institutionelle Sozialhilfe

Nr.	Modell	Artikel
2	Abschaffung des Lastenausgleichs und Ausgleich über Soziallastenzuschuss	- Art. 79 Abs. 1 Bst. a = «Variante Nr. 2» - Art. 80 Bst. e = «Variante Nr. 3»
3	Neue Aufgabenteilung im Alters- und Behindertenbereich und Selbstbehalt inkl. Ausgleich über Soziallastenzuschuss bei ausgewählten Angeboten	- Art. 79 Abs. 1 Bst. a = «Variante Nr. 1» - Art. 80 Bst. e = «Variante Nr. 1»
4	Bestehende Aufgabenteilung im Alters- und Behindertenbereich und Selbstbehalt inkl. Ausgleich über Soziallastenzuschuss bei ausgewählten Angeboten	- Art. 79 Abs. 1 Bst. a = «Variante Nr. 3» - Art. 80 Bst. e = «Variante Nr. 1»

Artikel 18 – Sozialdienst; 1. Organisation

Der Sozialdienst ist die operative Behörde, welche die Sozialhilfe im Einzelfall vollzieht. Die Gemeinden sind dafür zuständig, diese Dienste bereit zu stellen und sie sind im Rahmen ihrer Organisationsautonomie grundsätzlich auch frei, wie sie ihre Dienste organisieren. Da sich der Kanton über den Lastenausgleich an den Besoldungskosten der Sozialdienste beteiligt, werden im Gesetz gewisse Anforderungen an die Sozialdienste gestellt.

Absatz 2

In einem engen Zusammenhang mit dem vorgesehenen verstärkten Kosten- und Wirkungscontrolling ist der neue Absatz 2 zu sehen, der die Pflicht der Gemeinden festhält, ihre Sozialdienste zweckmässig und effizient zu organisieren.

Absatz 3

Im neuen Absatz 3 werden die bisherigen Aufträge an den Regierungsrat aufgenommen, Vorschriften über die Mindestgrösse der Sozialdienste und die Stellenbemessung ihres Personals aufzunehmen. Zusätzlich soll der Regierungsrat die Aufgaben des Fach- und Administrativpersonals festlegen und die Anforderungen an das Personal regeln (die Definition des Fachpersonals war bisher in Artikel 80 Absatz 2 erwähnt). Es hat sich gezeigt, dass eine effiziente Aufgabenerfüllung eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen dem (tendenziell «teueren») Fachpersonal und dem (tendenziell «günstigeren») Administrativpersonal erfordert. Damit diese Aufgabenteilung umgesetzt wird, muss der Regierungsrat die Kompetenz erhalten, festzulegen, welche Aufgaben durch welches Personal erfüllt werden sollen. Um die notwendige fachliche Qualität der Arbeit zu gewährleisten, muss er andererseits auch die Anforderungen an das Personal festlegen können.

Die effiziente Aufgabenerfüllung in den Sozialdiensten setzt aber auch voraus, dass auf der strategischen Ebene die zuständigen Behörden ihre Aufgaben ebenfalls wahrnehmen. Deshalb muss auch die Rolle der Sozialbehörden überprüft werden. In der separaten Teilrevision SHG wird deshalb auch Artikel 17 SHG revidiert werden. Insbesondere müssen die Sozialbehörden sicherstellen, dass die nötigen Controlling- und Kontrollprozesse in ihren Sozialdiensten erfolgen.

Artikel 19a – Sozialinspektorat ; 1. Organisation (neu)

Missbrauch in der Sozialhilfe wurde in den vergangenen Jahren zu einem breit diskutierten Thema. Auf Grund verschiedener parlamentarischer Vorstösse auf kommunaler Ebene zum Thema Missbrauchsbekämpfung hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion im Frühling 2007 beschlossen, auf der Basis von Artikel 73 Absatz 4 SHG ein Pilotprojekt durchzuführen. An diesem Projekt beteiligten sich die vier Gemeinden Biel, Köniz, Ittigen und Bern. Das Pilotprojekt sollte darüber Aufschluss geben, inwiefern ein optimierter Einsatz der Arbeitsinstrumente in den Sozialdiensten den Missbrauch von Sozialhilfegeldern verhindern kann und welchen Zusatznutzen der Einsatz von Sozialinspektoren oder Sozialinspektorinnen bei der Missbrauchsbekämpfung bewirkt.

Im November 2007 hat der Grosse Rat die Motion Kneubühler «Für eine glaubwürdige und effiziente Sozialhilfe: Vertrauen stärken, Missbrauch bekämpfen» (M 173/2007) überwiesen. Darin wird der Regierungsrat aufgefordert, Massnahmen zu ergreifen, um den Kampf gegen den missbräuchlichen Bezug von Sozialhilfegeldern zu verstärken und hierfür die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen. Die im Rahmen der Missbrauchsbekämpfung entstehenden Kosten der Gemeinden sollen dem Lastenausgleich zugeführt werden können.

Die Projektorganisation sah eine Mitarbeit sowohl der politischen wie der operativen Vertretungen (Sozialdienstleitungen) der Projektgemeinden vor. Die vier Projektgemeinden hatten die Möglichkeit, den Einsatz von Sozialinspektoren individuell auszugestalten und so unterschiedliche Erfahrungen zum Projekt beizutragen (interne oder mandatierte Inspektoren, offene oder auch verdeckte Ermittlungen etc.) Die Realisierungsphase des Pilotprojektes dauerte 8 Monate, von Anfang Mai bis Ende Dezember 2008. Die Resultate des Pilotprojektes liefern eine Grundlage zur Verbesserung der Missbrauchsbekämpfung im Kanton Bern und dazu, wie die Forderungen der Motion Kneubühler umgesetzt werden können. Die Auswertung zeigte, dass die Sozialinspektoren erfolgreich waren und 4/5 der übertragenen Fälle geklärt werden konnten. Die daraus resultierenden Einstellungen und Kürzungen von Sozialhilfeleistungen führten zu erheblichen Einsparungen, die höher ausfallen als die für die Anstellung der Inspektoren aufgewendeten Kosten.

Absatz 1

Auf Grund der Ergebnisse des Pilotprojekts wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, damit Sozialinspektorate geschaffen werden können. Die Gemeinden als Trägerschaften der Sozialdienste sollen für besondere Abklärungen Sozia-

Inspektorate schaffen können. Sie können für diese Aufgabe entweder selber Personal anstellen oder Dritte mit dieser Aufgabe beauftragen. Die Aufgabenübertragung an Dritte kann mit einem Leistungsvertrag an eine dafür spezialisierte Unternehmung erfolgen. Möglich ist auch die Erteilung von Abklärungsaufträgen im Einzelfall. Da die Sozialdienste hinsichtlich Einzugsgebiet erhebliche Unterschiede aufweisen, sind die diesebezüglichen Bedürfnisse bei den einzelnen Sozialdiensten unterschiedlich. Die Abklärungen der Sozialinspektorate bzw. der für diese tätigen Personen erfolgen immer im Rahmen Vorschriften des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG). Damit die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden und die Ergebnisse der Sachverhaltsabklärungen auch verwertet werden können, müssen die Sozialinspektorate bestimmten Anforderungen genügen. Diese werden im SHG und in der SHV geregelt (vgl. Abs. 4). Der Regierungsrat regelt in der Verordnung ebenfalls, welche Aufwendungen der Gemeinden für die Aufgaben der Sozialinspektorate zum Lastenausgleich zugelassen werden (vgl. Art. 80a Abs. 1 Bst. c des Entwurfs).

Absatz 2

Die Sozialinspektorate sollen den Sozialdiensten im ganzen Kanton zur Verfügung stehen. Da die Grösse der einzelnen Sozialdienste sehr variiert, ist es nicht sinnvoll, dass jedem Sozialdienst ein Sozialinspektorat anzugliedert wird bzw. jeder Sozialdienst Dritte mit dieser Aufgabe betraut. Der Entwurf sieht deshalb vor, dass neben den Gemeinden, die selber tätig werden, auch der Kanton die Sozialinspektorinnen und Sozialinspektoren entweder selber anstellen oder Aufgaben des Sozialinspektorats Dritten übertragen kann. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion muss dafür sorgen, dass alle Sozialdienste die Möglichkeit haben, die Dienste eines Sozialinspektorats in Anspruch zu nehmen.

Absatz 3

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion soll die Sozialinspektorate beaufsichtigen. Dies ist insbesondere von Bedeutung, wenn die in Absatz 1 vorgesehene Möglichkeit genutzt wird, um die Aufgaben des Sozialinspektorats Dritten zu übertragen.

Absatz 4

Die Aufgaben des Sozialinspektorats müssen im gesetzlich vorgegebenen Rahmen erfolgen. Die Auslagerung dieser Aufgaben an Dritte ist insofern heikel, als mit den Abklärungen Grundrechte der Betroffenen tangiert werden. Zudem ist erforderlich, dass die in diesem Bereich tätigen Personen über Kenntnisse des Verfahrensrechts verfügen, um sicherzustellen, dass die Ergebnisse ihrer Abklärungen auch tatsächlich verwertbar sind. Deshalb soll dem Regierungsrat die Kompetenz erteilt werden, die Anforderungen an die Sozialinspektorate zu regeln. Dies ist insbesondere von Bedeutung, wenn Dritte damit beauftragt werden. Die damit gesetzten Standards werden es erlauben, dass die Abklärungen im ganzen Kanton nach den gleichen Vorgaben erfolgen. Allenfalls wird die Gesundheits- und Fürsorgedirektion den Gemeinden Musterverträge zur Verfügung stellen.

Artikel 19b – Sozialinspektorat; 2. Aufgaben (neu)

Absatz 1

Sozialinspektionen sind ein geeignetes und nützliches Arbeitsinstrument zur Bekämpfung und Aufdeckung von unrechtmässigem und missbräulichem Sozialhilfebezug. Die Kerntätigkeit der Sozialinspektion ist der kontrollierende, meist unangemeldet stattfindende Besuch zu Hause oder am Arbeitsplatz. Sie unterscheidet sich somit deutlich von der Sozialarbeit, deren Kernkompetenz in der Beratung sowie der sozialen und beruflichen Integration der Sozialhilfebeziehenden liegt. Die Sozialhilfeinspektion stellt eine eigene Disziplin dar, welche die Sozialarbeit in der Erfüllung ihres Kernauftrages ergänzen kann. Sozialhilfeinspektionen eignen sich insbesondere zur Aufdeckung von falschen oder unvollständigen Angaben zu persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen, während zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen, missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage oder selbstverschuldete Notlagen vorwiegend mit sozialarbeiterischen Mitteln aufgedeckt werden können. Die Sozialinspektorate üben ihre Tätigkeit aber immer in Verbindung mit einem Sozialdienst aus, für den sie besondere Sachverhaltsabklärungen tätigen.

Absatz 2

Die Abklärungen der Sozialinspektorinnen und Sozialinspektoren betreffen immer die Situation von Klientinnen oder Klienten eines Sozialdienstes. Die Abklärungen erfolgen im Rahmen eines hängigen Verwaltungsverfahrens (Gesuch um wirtschaftliche Hilfe, Anpassung oder Änderung einer laufenden Sozialhilfeunterstützung, Verfahren auf Rückerstattung von bezogener wirtschaftlicher Hilfe). Gegenstand der Abklärung können die Erwerbstätigkeit, die Arbeitsfähigkeit, die Wohnsituation sowie die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der betroffenen Personen sein (Absatz 3). Welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit ein Sozialdienst ein dem Sozialdienst ein Dossier zur Abklärung übergeben kann, wird in Artikel 53a geregelt.

Artikel 53a – Besondere Abklärungen; 1. Voraussetzungen für Abklärungen (neu)

Absatz 1

Die Abklärungen des Sozialinspektorats erfolgen immer in bestimmten Einzelfällen, die ihnen von den Sozialdiensten unterbreitet werden. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Sozialarbeitenden ihre fachlichen Möglichkeiten, den Sachverhalt abzuklären ausgeschöpft haben, bevor sich der Sozialdienst an das Sozialinspektorat wendet. Es muss sich somit um Fälle handeln, die aufgrund ihrer Komplexität oder der dafür notwendigen Ressourcen die Möglichkeiten des Sozialdienstes übersteigen. Zudem muss ein begründeter Verdacht vorliegen, dass eine Person unrechtmässig Leistungen bezieht, bezogen hat oder zu erhalten versucht.

Absatz 2

Damit die Sozialdienste nicht einfach willkürlich schwierige Fälle an die Sozialinspektorate auslagern, muss geregelt werden, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit der Sozialdienst die Abklärung dem Sozialdienst übergeben kann. Zudem muss geregelt werden, wie die Zusammenarbeit zwischen dem Sozialdienst und dem Sozialinspektorat erfolgt und wie die Triage der unterbreiteten Fälle erfolgt. Ebenso ist die Aufsicht über die Sozialinspektorate näher zu regeln. Die Kompetenz, die entsprechenden Ausführungsvorschriften zu erlassen, wird dem Regierungsrat übertragen.

Absatz 3

Die Sozialinspektorate können ihre Aufgaben nur erfüllen, wenn die Sozialdienste ihnen die erforderlichen Daten betreffend die Person zur Verfügung stellen, auf die sich die Abklärung bezieht. Dabei ist sicherzustellen, dass nur solche Daten mitgeteilt werden, die für die Abklärung notwendig sind.

Artikel 53b – Besondere Abklärungen; 2. Feststellung des Sachverhalts (neu)

Absatz 1

Abklärungen der Sozialinspektoren erfolgen in der Regel im Rahmen eines hängigen Verwaltungsverfahrens. Die zuständige Behörde prüft aufgrund eines Gesuchs, ob Sozialhilfeleistungen gewährt werden oder sie überprüft von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für laufende Leistungen noch gegeben sind bzw. ob bei abgeschlossenen Fällen die Voraussetzungen für die Rückerstattung bereits bezogener Leistungen vorliegen.

Das SHG sieht vor, dass sich das Verfahren nach den Bestimmungen VRPG richtet, soweit das Gesetz keine abweichenden Bestimmungen enthält. Dem Sozialinspektorat stehen für die Sachverhaltsermittlung die Beweismittel gemäss Artikel 19 ff. VRPG zur Verfügung (u.a. Urkunden, Amtsberichte, Auskünfte Dritter, Befragung der betroffenen Person, Augenscheine). Die Verfahrensvorschriften des VRPG sehen Mitwirkungsrechte der Betroffenen vor. Diese sind berechtigt, an Instruktionsverhandlungen und Augenscheinen teilzunehmen und Personenbefragungen beizuwohnen (Art. 22 VRPG).

Absätze 2 ff.

Die offene Sachverhaltsermittlung stösst in den Fällen, die den Sozialinspektoraten übertragen werden, jedoch oft an ihre Grenzen. Deshalb ist vorgesehen, dass dann, wenn die ordentlichen Mittel der Beweiserhebung nicht ausreichen, eine Person auch ohne ihr Wissen überwacht werden kann. Da die Überwachung die Grundrechte der persönlichen Freiheit (Art. 10 BV) und des Schutzes der Privatsphäre (Art. 13 BV) tangiert, ist zu deren Anordnung eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich. Ein Grundrechtseingriff erfordert gemäss Artikel 36 BV ein öffentliches Interesse. Zudem muss der Eingriff verhältnismässig sein und den Kerngehalt des Grundrechts respektieren.

Mit der Überwachung soll ermöglicht werden, unrechtmässige Leistungsbezüge zu verhindern oder aufzudecken. Der Pilotversuch hat gezeigt, dass diesbezüglich Erfolge möglich sind und dass es in gewissen Fällen eine Überwachung braucht, um den Sachverhalt abklären zu können. Mit der Aufdeckung von unrechtmässigen Bezügen können erhebliche öffentliche Mittel eingespart und gleichzeitig das Vertrauen in die Wirksamkeit der Sozialhilfe gestärkt werden. Ein öffentliches Interesse an dieser Massnahme ist somit zweifellos gegeben.

Damit die Überwachungsmassnahmen dem Erfordernis der Verhältnismässigkeit genügen, sind einerseits die Voraussetzungen klar umschrieben. Andererseits ist vorgesehen, dass die Überwachung von einer zuständigen Stelle ausdrücklich angeordnet werden muss. Die Kompetenz, die für die Anordnung zuständigen Stellen zu bezeichnen, wird an den Regierungsrat delegiert (Absatz 3). Die Überwachung darf nur auf öffentlichem Grund erfolgen (Absatz 5). Die Überwachung ist zudem im Dossier der Betroffenen zu vermerken (Absatz 4) und die betroffene Person ist nach Beendigung der Überwachung über die Massnahme zu orientieren (vgl. Artikel 53c Absatz 3).

Die vorgeschlagenen Bestimmungen betreffend die Überwachung orientieren sich am Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1), der als indirekte Änderung in der Vorlage betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung im Jahre 2008 in die Vernehmlassung gegeben wurde und dabei grundsätzlich auf ein positives Echo gestossen ist (vgl. Entwurf, neuer Art. 44a).

Artikel 53c – Besondere Abklärungen; 3. Abklärungsergebnisse (neu)

Absatz 1

Die Aufträge werden mit einem Bericht des Sozialinspektorats an den Sozialdienst abgeschlossen. Das Sozialinspektorat übergibt diesem die erhobenen Beweismittel. Der Sozialdienst entscheidet, welche Massnahmen aufgrund Berichts getroffen werden. Das Sozialinspektorat kann keine eigenen Massnahmen ergreifen.

Absätze 2 und 3

Da die Überwachung immer im Rahmen eines hängigen Verwaltungsverfahrens erfolgt, sind die erfassten Daten im Verfahrensdossier der betroffenen Person abzulegen. Diese wird vom Sozialdienst nach Beendigung der Überwachung orientiert. Falls das Verfahren auf Grund der Ergebnisse der Überwachung weiter geführt wird, erfolgt die Bekanntgabe der Überwachung im Rahmen der ordentlichen Verfahrensschritte. Falls die Überwachung zu einer Einstellung des Verfahrens führt, weil sich allfällige Verdachtsmomente nicht erhärten liessen, ist die betroffene Person trotzdem über die stattgefundene Überwachung und deren Ergebnis zu orientieren.

Absatz 4

Die Wirksamkeit der Sozialinspektorate soll überprüft werden können. Deshalb werden die Sozialdienste verpflichtet, der Gesundheits- und Fürsorgedirektion jährlich über die erfolgten Abklärungen der Sozialinspektorate Bericht zu erstatten. Aufgrund der Berichte kann die Gesundheits- und Fürsorgedirektion Massnahmen zur Steuerung der Angebote in diesem Bereich ergreifen (z.B. im Bereich der lastenausgleichsberechtigten Kosten).

Artikel 58 – Institutionelle Leistungsangebote

Absatz 1

In Absatz 1 wird präzisiert, dass die institutionellen Leistungsangebote ambulante, teilstationäre und stationäre Leistungen umfassen. Auf die in der bisherigen Fassung enthaltene Aufzählung der Leistungsbereiche, in denen Angebote bereit gestellt werden können, wird an dieser Stelle verzichtet und stattdessen darauf verwiesen, dass die Leistungen in den verschiedenen Wirkungsbereichen des SHG liegen müssen. Diese betreffen gemäss Artikel 2 SHG die finanzielle Existenzsicherung, die persönliche Autonomie, die berufliche und soziale Integration sowie die Lebensbedingungen. Für welche Bereiche konkret Leistungsangebote bereit gestellt werden, ist in den Artikeln 67 ff. SHG ausführlich geregelt.

Absatz 2

In Absatz 2 werden als Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe neu auch Privatpersonen genannt. Im Bereich der Sonderpädagogik, aber auch bei der Hilfe und Pflege zu Hause decken freiberuflich tätige Personen schon heute einen Teil des Bedarfs an pädagogisch-therapeutischen Massnahmen bzw. der Hilfe und Pflege zu Hause ab. Auch bei sogenannten Assistenzleistungen (eine pflege- oder betreuungsbedürftige Person stellt eine Privatperson zur Unterstützung oder zur Betreuung und Pflege zu Hause an), die zukünftig ein sinnvolles und kostengünstiges alternatives Angebot zu stationären Heimaufenthalten darstellen können, kommen Privatpersonen als Leistungserbringer in Frage.

Artikel 60 – Bereitstellung

Absatz 2

Die Bereitstellung von Leistungsangeboten erfolgt in der Regel durch den Abschluss eines Leistungsvertrages mit Dritten. Die bisher separat erwähnten Leistungsaufträge werden im neuen Wortlaut nicht mehr erwähnt. Es hat sich gezeigt, dass der Unterschied zwischen Leistungsverträgen und Leistungsaufträgen nicht wesentlich ist. Es handelt sich hauptsächlich um eine terminologische Unterscheidung, die kaum praxisrelevant ist. In den letzten Jahren sind alle Verträge mit Dritten als Leistungsverträge abgeschlossen worden. Deshalb wird die Terminologie nun vereinheitlicht.

Absatz 3

Die Bereitstellung durch die Gemeinden erfolgt nun nur noch für die in Artikel 71a aufgezählten Angebote zur sozialen Integration (familienergänzende Kinderbetreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit und Gemeinschaftszentren).

Artikel 60a – Zugänglichkeit des Angebots (neu)

Heute bestimmt Artikel 58 Absatz 3 SHG, dass die Leistungsangebote der institutionellen Sozialhilfe bei ausgewiesenem Bedarf grundsätzlich allen Personen mit Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton zugänglich sind. Diese Regelung hat in den letzten Jahren öfters zu Fragen Anlass gegeben. Begründen liess sich diese Regelung damit, dass die Leistungsangebote vom Kanton und von der Gesamtheit der Gemeinden je hälftig mitfinanziert werden

Die allgemeine Zugänglichkeit für institutionelle Leistungsangebote wurde im Gesetz jedoch nur als Grundsatz festgehalten. Schon bisher ging man davon aus, dass von diesem Grundsatz Ausnahmen möglich sind. So wurde in Artikel 32 Absatz 2 der Verordnung vom 4. Mai 2005 über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV) festgehalten, dass die Standortgemeinden Kindern den Vorrang einräumen können, die in der Standortgemeinde Wohnsitz haben, falls nicht genügend Plätze zur Verfügung stehen. Die Problematik der allgemeinen Zugänglichkeit zeigt sich insbesondere in jenen Bereichen, in denen nicht die ganzen Aufwendungen der Gemeinden dem Lastenausgleich zugeführt werden können. Schon bisher war es so, dass in einzelnen Bereichen die Gemeinden Kosten zu übernehmen hatten, die nicht voll über den Lastenausgleich abgewickelt werden konnten. Der Grund dafür lag entweder darin, dass bei gewissen Angeboten ein Eigenfinanzierungsanteil als Bedingung an die Ermächtigung für die Lastenausgleichsberechtigung geknüpft wurde (offene Kinder- und Jugendarbeit), wobei die Gemeinden oft diesen Anteil übernommen haben oder darin, dass für die Lastenausgleichsberechtigung Normkosten und Kostenobergrenzen festgelegt wurden und die Gemeinden Aufwendungen zu übernehmen hatten, wenn die Normkosten oder Kostenobergrenzen nicht eingehalten werden konnten.

Neu ist nun vorgesehen, dass die Gemeinden nur noch die Angebote in den Bereichen Familienergänzende Kinderbetreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit und Gemeinschaftszentren bereitstellen. Die Gemeinden dürfen für diese Angebote nur noch 80 Prozent der anrechenbaren Aufwendungen dem Lastenausgleich zuführen. Die Gemeinden, die solche Angebote bereit stellen, müssen die restlichen Aufwendungen tragen oder mit anderen, ebenfalls am betreffenden Angebot interessierten Gemeinden vereinbaren, dass sich diese Gemeinden an den 20 Prozent der von der Gemeinde zu übernehmenden Kosten beteiligen. Die Standortgemeinden müssen deshalb auch die Möglichkeit haben, den Zugang für diese Angebote auf Personen mit Wohnsitz in ihrer Gemeinde oder in einer Gemeinde, mit der sie einen Vertrag über die Kostenbeteiligung für die Inanspruchnahme des Angebots abgeschlossen haben, zu beschränken.

Artikel 64 – Wirkungskontrolle

Absatz 1

Wie bisher sollen auch inskünftig die Leistungsangebote und die Leistungen auf ihre Wirkungen hin überprüft werden. Dies gehört zum Controllingprozess, der in allen Leistungsbereichen eingeführt worden ist.

Absatz 2

Die Leistungsverträge sind anzupassen oder aufzulösen, wenn im Rahmen der Wirkungskontrolle festgestellt wird, dass die im Leistungsvertrag vereinbarten Ziele nicht erreicht werden. Der bisherige letzte Satz von Absatz 2 (Vorbehalten bleiben vertraglich festgelegte Sanktionen) wird gestrichen, da er systematisch nicht an diese Stelle gehört. Selbstverständlich ist in den Leistungsverträgen auch zu regeln, welche Rechtsfolgen eintreten, wenn die vereinbarten Leistungen nicht, nicht vollständig oder nicht in der vereinbarten Qualität erbracht werden. Dies betrifft jedoch die konkret vereinbarten Leistungen. Die Frage, ob die Wirkungsziele erreicht werden, betrifft eine andere Ebene. Auch wenn die vertraglich vereinbarten Leistungen korrekt erbracht werden, kann es sein, dass die Wirkungsziele nicht erreicht werden. In diesem Fall müssen die Leistungsverträge angepasst oder aufgehoben werden.

Vorbemerkungen zu den Artikeln 67 bis 72

Die heutige Regelung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im SHG stützte sich auf die Ergebnisse des Projekts «Integrale Überprüfung des Fürsorgewesens IÜF». Gewisse Aufgaben wurden kantonalisiert und andere kommunalisiert. Im Bereich der so genannten «institutionellen Leistungsangebote» wurde eine differenzierte Lösung gefunden, indem der Kanton für die Bereitstellung der Angebote für Menschen mit einer Behinderung zuständig erklärt wurde. Die Aufwendungen für diese Leistungsangebote trägt somit heute der Kanton. Sie sind nicht lastenausgleichsberechtigt. Die übrigen institutionellen Leistungsangebote stellt gemäss den Artikeln 68 ff. SHG die Gesundheits- und Fürsorgedirektion in Zusammenarbeit mit den Gemeinden bereit, mit Ausnahme der so genannten besonderen Massnahmen (Art. 73 SHG), die nur die Gesundheits- und Fürsorgedirektion treffen kann. Die Aufwendungen des Kantons und der Gemeinden für die Leistungsangebote gemäss Artikel 68 bis 73 unterliegen dem Lastenausgleich. Die Zulassung zum Lastenausgleich von Angeboten, die von den Gemeinden bereitgestellt werden, erfordert eine Ermächtigung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion. Damit hat der Kanton ein Instrument, um das Angebot und die Kosten in diesen Bereichen zu steuern.

Im Gesetz wurde nicht näher umschrieben, welche Leistungsangebote in den einzelnen Angebotsbereichen vom Kanton und welche von den Gemeinden bereitgestellt werden sollten. Die heutige Teilung der Aufgaben ist historisch gewachsen. So wurden z. B. im Altersbereich die grossen regionalen Heime (primär) vom Kanton finanziert (d.h. der Kanton leistete Betriebsbeiträge und führte diese dem Lastenausgleich zu) und die übrigen Heime mit lokaler Bedeutung wurden (primär) von den Gemeinden finanziert (d.h. die Gemeinden leiste-

ten Betriebsbeiträge und führten diese dem Lastenausgleich zu). Nach dem Inkrafttreten des SHG wurden die Aufgaben teilweise auf Grund neuer konzeptioneller Überlegungen neu aufgeteilt:

- Die Angebote der Mütter- und Väterberatung wurden bei Inkrafttreten des SHG noch von den Gemeinden bereitgestellt. Inzwischen läuft die Finanzierung dieser Angebote direkt über den Kanton.
- Bei den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung wurde in der Verordnung bestimmt, dass die Gemeinden sie bereitstellen (Art. 3 Abs. 2 ASIV).

Die Einführung eines Selbstbehalts der Gemeinden bedingt, im Gesetz klar zu regeln, welche Leistungsangebote vom Kanton und welche von den Gemeinden bereit gestellt werden. Andernfalls würden die Gemeinden danach trachten, eigene Kosten zu vermeiden und erwarten, dass der Kanton aktiv wird. Aus diesem Grunde wird in den Artikeln 68 ff. neu geregelt, ob die Gesundheits- und Fürsorgedirektion oder die Gemeinden die Angebote bereitstellen.

Artikel 67 und 68 – Behinderungs- oder altersbedingter Pflege- und Betreuungsbedarf

Die geltenden Artikel 67 und 68 regeln die Angebote für Menschen mit einer Behinderung bzw. die Angebote für pflege- und betreuungsbedürftige sowie ältere Menschen.

In der Praxis ist diese Differenzierung problematisch, da sich Behinderung und Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit nicht klar abgrenzen lassen. Eine Zuordnung einer Leistung zu Artikel 67 oder Artikel 68 lässt sich in der Praxis nur anhand des Leistungserbringers erzielen, der als Ganzes Artikel 67 oder Artikel 68 zugeordnet wird (z.B. Spitex, wenn die Spitex für diese Zielgruppe Leistungen erbringt). So werden unter den Angeboten für Menschen mit einer Behinderung mangels klarer Abgrenzungskriterien auch sämtliche Angebote für Kinder und Jugendliche (inkl. Angebote im Bereich von Verhaltensauffälligkeiten) subsumiert.

Da heute die institutionellen Leistungsangebote mit Ausnahme der Angebote für Menschen mit einer Behinderung dem Lastenausgleich unterliegen, ist diese in der Praxis vorgenommene Zuordnung von erheblicher Bedeutung für die Belastung von Kanton und Gemeinden. Dieser Zustand ist unbefriedigend, führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit und zu fehlender Transparenz in der Steuerung und Finanzierung der Leistungsangebote. Artikel 67 und Artikel 68 werden daher in dieser Form aufgehoben. An deren Stelle tritt eine Differenzierung zwischen Angeboten für Erwachsene mit einem behinderungs- oder altersbedingten Pflege- und Betreuungsbedarf (Art 67 neu) und Angeboten für Kinder- und Jugendliche mit einem behinderungsbedingten oder besonderen Pflege-, Betreuungs- und Bildungsbedarf (Art. 68 neu). Diese Differenzierung ist trennscharf und in der Praxis von erheblichem Nutzen, weil damit auch die Bereiche, bei welchen eine Abstimmung mit der Volksschule besteht, klarer umschrieben werden.

Artikel 67 Absatz 2 und Artikel 68 Absatz 2

Die nicht abschliessende Aufzählung der Angebote wird weit gehend aus den bisherigen Bestimmungen übernommen.

Artikel 69 – Gesundheitsförderung und Suchthilfe; 1. Leistungsangebote

Die Angebote der allgemeinen Gesundheitsförderung, der Suchtprävention und der Suchthilfe werden schon heute von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion bereit gestellt. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion hat mit den in diesen Bereichen tätigen Leistungserbringern Leistungsverträge abgeschlossen. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion hat keine Ermächtigungen an Gemeinden ausgestellt, in diesem Bereich selber tätig zu werden. Es ist zwar sinnvoll, wenn es auch in diesem Bereich ein Netz von lokalen Angeboten gibt. Damit keine Doppelspurigkeiten entstehen und die vorhandenen Mittel effizient eingesetzt werden, muss der Kanton selber direkt steuern können. Nur der Kanton kann gewährleisten, dass das notwendige Fachwissen auch tatsächlich genutzt wird. Deshalb wird neu nur noch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion als Bereitstellerin von Leistungsangeboten erwähnt.

Artikel 71 – Angebote zur sozialen Integration; 1. Kanton

Im Bereich der Angebote zur sozialen Integration kommt die neue Aufgabenteilung zum Tragen. Der Kanton soll die Bereitstellung übernehmen bei denjenigen Leistungsangeboten, bei denen entweder eine flächendeckende Versorgung des ganzen Kantons angestrebt wird (Mütter- und Väterberatung, Ehe- und Familienberatung) oder die für spezifische Bedürfnisse bestimmt sind, für die ein grosses Einzugsgebiet erforderlich ist (Frauenhäuser und Notschlafstellen).

Der Begriff der sozialen Integration ist weit gefasst. Es ist nicht absehbar, ob und welche Leistungsangebote sich je nach Entwicklung der Gesellschaft als notwendig erweisen werden, um die soziale Integration von Menschen zu ermöglichen. Deshalb ist die Aufzählung der Angebote nicht abschliessend formuliert.

Artikel 71a – Angebote zur sozialen Integration; 2. Gemeinden (neu)

Diese neue Bestimmung legt fest, dass die Gemeinden zuständig sind für die Bereitstellung von Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung, der offenen Kinder- und Jugendarbeit und von Gemeinschaftszentren. Es handelt sich durchwegs um Bereiche, wo heute schon die Gemeinden als primäre Bereitsteller tätig sind. Eine Pflicht, tätig zu werden, wird den Gemeinden damit nicht auferlegt. Zudem behält der Kanton seine Steuerungsmöglichkeit. Es bedarf einer Zulassung der Angebote zum Lastenausgleich durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion. Der Kanton kann eine angemessene regionale Angebotsverteilung anstreben, indem die Ressourcen bei der Erteilung von Ermächtigungen zum Lastenausgleich entsprechend verteilt werden. Er kann auch Mindestanforderungen an die Leistungsangebote in qualitativer Hinsicht

festlegen. Die geltende Regelung im Bereich familienergänzende Kinderbetreuung (ASIV) kann somit beibehalten werden. Die Zuweisung dieser Angebotsbereiche an die Gemeinden würde es aber (auf Grund der nicht abschliessenden Aufzählung in Artikel 71) trotzdem ermöglichen, dass der Kanton in diesen Bereichen gewisse Angebote bereitstellen könnte, um z.B. eine Koordination und Vernetzung der Angebote zu gewährleisten.

Artikel 72 – Angebote zur beruflichen Integration

Einer der Wirkungsbereiche der Sozialhilfegesetzgebung ist die berufliche Integration. Diese ist eng verbunden mit der sozialen Integration. Soweit die berufliche Integration gelingt, können bedürftige Personen von der Sozialhilfe abgelöst werden. Aber auch für Personen, die nur bedingt integriert werden können, erfüllen Angebote im Bereich der beruflichen Integration eine wichtige Funktion, indem sie diesen Personen helfen, ihre Lebenssituation zu stabilisieren, hauptsächlich durch die Schaffung einer Tagesstruktur. Die Angebote zur beruflichen Integration sind auf Personen ausgerichtet, die keine Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung geltend machen können, weil ihre Anspruchsberechtigung entweder ausgeschöpft ist oder weil sie aus besonderen Gründen die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllen. Für diese Personengruppen werden zahlreiche Programme zur Beschäftigung und Wiedereingliederung ins Erwerbsleben durchgeführt. Die Konzepte für diese Massnahmen wurden jeweils dem Regierungsrat zur Genehmigung vorgelegt. Die entsprechenden Regierungsratsbeschlüsse wurden laufend an die veränderten Gegebenheiten angepasst.

Als Bereitsteller traten jedoch bisher die Gemeinden auf. Die Gemeinden haben dafür jeweils vom Kanton eine Ermächtigung erhalten und gestützt auf diese Ermächtigung mit den Leistungserbringern Leistungsverträge abgeschlossen. Der Kanton hat jedoch schon bisher sehr grossen Einfluss darauf genommen, wie diese Programme strukturiert werden müssen und hat die Bedingungen bis in die Einzelheiten vorgegeben. Er hat auch über den ganzen Kanton hinweg für eine flächendeckende Versorgung gesorgt, indem den Gemeinden eine auf die Einwohnerzahl abgestimmte Anzahl Plätze zur Verfügung gestellt wurde. Der Spielraum für die Gemeinden war somit schon bisher sehr gering.

Es drängt sich somit auf, in diesem Bereich neu den Kanton als Bereitsteller zu bezeichnen. Es wird weiterhin möglich sein, dass auch die Gemeinden eigene Angebote anbieten. Sie werden dafür jedoch neu nicht mehr eine Ermächtigung erhalten, diese Aufwendungen dem Lastenausgleich zuzuführen, sondern einen Leistungsvertrag mit der Gesundheits- und Fürsorgedirektion abschliessen. Auch dort, wo Dritte die Leistungen anbieten, wird die Gesundheits- und Fürsorgedirektion neu selber Leistungsverträge abschliessen können. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion wird in den Leistungsverträgen die Verteilung der Plätze auf die einzelnen Gemeinden regeln müssen, um eine angemessene regionale Verteilung der Programmplätze zu gewährleisten.

Unverändert gegenüber heute soll weiterhin auf eine angemessene regionale Angebotsverteilung geachtet werden (Absatz 2). Für die Beschäftigungsprogramme soll zudem auch inskünftig ein Kostendach für die lastenausgleichsbe-

berechtigten Gesamtkosten festgelegt werden (Absatz 3). Da der Bedarf an Beschäftigungsprogrammen aufgrund der finanziellen Möglichkeiten des Kantons mit der flächendeckenden Grundversorgung kaum vollständig gedeckt werden kann, soll die Gesundheits- und Fürsorgedirektion darüber hinaus Gemeinden, die auf eigene Kosten zusätzlich Angebote in diesem Bereich bereit stellen, Beiträge an die Kosten gewähren können (Absatz 4). Dabei ist insbesondere an eine Anstossfinanzierung oder an die Mitfinanzierung von Betriebskosten zu denken.

Beschäftigungsprogramme werden auch von den Arbeitsmarktbehörden angeboten. Zudem gibt es Programme für Schul- und Lehrabgänger, die über die Bildungsgesetzgebung finanziert werden. Auch die Invalidenversicherung sieht Massnahmen für die Eingliederung von Personen ins Erwerbsleben vor. Wichtig ist deshalb, dass all diese Möglichkeiten im Einzelfall optimal eingesetzt und genutzt werden können. Dazu ist es notwendig, dass die Angebote vernetzt werden. Unter Umständen ist es auch notwendig, Angebote für einzelne Personen aus verschiedenen Quellen zu finanzieren. Zu diesem Zweck dient die Interinstitutionelle Zusammenarbeit. In Absatz 5 wird deshalb die Pflicht zur Zusammenarbeit in diesem Bereich verankert.

Die Aufwendungen des Kantons für die Leistungsangebote sollen weiterhin dem Lastenausgleich zugeführt werden können.

Vorbemerkungen zu den Artikeln 74 und 74a

Die Finanzierung von Leistungsangeboten der institutionellen Sozialhilfe erfolgt gemäss der heutigen Konzeption des SHG durch Beiträge an die entsprechenden Leistungserbringer. Im Rahmen von Leistungsverträgen oder Verfügungen werden die Leistungserbringer für die zu Gunsten bestimmter Zielgruppen erbrachten Leistungen vom Kanton oder von den Gemeinden abgegolten.

Grundsätzlich kann die Finanzierung einer bestimmten Leistung jedoch nicht nur durch Beiträge an die Leistungserbringer, sondern auch durch Beiträge an Leistungsempfänger erfolgen. Mit den erhaltenen Beiträgen können sich die Leistungsempfänger die entsprechenden Leistungen einkaufen. Diese Form der Abgeltung von institutionellen Leistungsangeboten ist da sinnvoll und in der Praxis bereits umgesetzt, wo das Versorgungsangebot zu erheblichen Teilen durch in Konkurrenz stehende Institutionen sichergestellt wird und den betreffenden Zielgruppen die Wahl zwischen verschiedenen Leistungsanbietern derselben Leistung offenstehen soll. Mit einer solchen Leistungsabgeltung werden die Kosten der Leistung für die Leistungsempfänger transparent. Dies beeinflusst die Wahl des Leistungserbringers und fördert insgesamt ein verbessertes Kosten-Leistungsverhältnis.

Im Zuge der NFA wurde diese Abgeltungsform für Teile des Aufgabenbereichs der Sonderpädagogik vom Bund übernommen und im Rahmen der Verordnung über die Sonderschulung (SSV) geregelt. Auch in andern Bereichen kann diese Form der Leistungsabgeltung zukünftig angezeigt sein. Insbesondere im Alters- und Behindertenbereich wird ein Grossteil der Beiträge des Kantons an die Finanzierung von Wohn- und Pflegeheimaufenthalten bereits in dieser Form ausgerichtet, allerdings nicht im Rahmen der institutionellen Sozialhilfe, sondern

in Form von Ergänzungsleistungen, welche die Betroffenen mit der notwendigen Kaufkraft ausstatten, um den Aufenthalt zu finanzieren. Im Rahmen der durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton (NFA) zu erarbeitenden (und vom zuständigen kantonalen Organ zu verabschiedenden und vom Bundesrat zu genehmigenden) Konzeptionen der Bereiche Erwachsene Behinderte und Sonderpädagogik müssen auch die zukünftigen Finanzierungsformen und -ströme der jeweiligen Leistungen geregelt werden.

Im Bereich der institutionellen Sozialhilfe soll die Möglichkeit geschaffen werden um - analog zu den Ergänzungsleistungen - Personen mit einem ausgewiesenen Bedarf an institutionellen Leistungsangeboten mit der notwendigen Kaufkraft zur Finanzierung einer bestimmten Leistung ausstatten zu können.

Artikel 74 – Grundsatz

Artikel 74 hält den Grundsatz fest, dass die Abgeltung der Leistungen der Leistungserbringer entweder direkt durch Beiträge an die Leistungserbringer oder indirekt durch Beiträge an die Leistungsempfänger erfolgen kann.

Artikel 74a – Beiträge an Leistungserbringer

Die beiden Absätze entsprechen den Absätzen 3 und 4 des Artikels 74 der heutigen Fassung.

Artikel 74b – Beiträge an Leistungsempfänger; 1. Voraussetzungen (neu)

Diese Bestimmung regelt die Gewährung von Beiträgen durch Verfügung an Leistungsempfänger zum Bezug von institutionellen Leistungsangeboten. Voraussetzung für die Gewährung von Beiträgen ist immer eine individuelle Bedarfsabklärung (Absatz 2). Das Verfahren zur Abklärung des Bedarfs regelt der Regierungsrat durch Verordnung, ebenso wie die für die Beitragsgewährung anrechenbaren Kosten (Absatz 3).

Artikel 74c – Beiträge an Leistungsempfänger; 2. Sicherung des Verwendungszwecks und Rückerstattung (neu)

Absatz 1

Die ausgerichteten Beiträge müssen von den Beitragsempfängern zweckkonform verwendet werden (z.B. für die Beschaffung von Assistenzleistungen). Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion hat die Verwendung der Beiträge zu kontrollieren (z.B. durch Stichproben). Zur Sicherung des Verwendungszwecks können die Beiträge, analog den Regelungen im Sozialversicherungsrecht auch an Dritte ausbezahlt werden.

Absatz 2

Analog der individuellen wirtschaftlichen Hilfe für bedürftige Personen sollen auch Leistungen gemäss Artikel 74a rückgefordert werden können, wenn sie unrechtmässig bezogen worden sind und auch dann, wenn sie zweckentfremdet bezogen wurden. Eine Zweckentfremdung der für spezifische Leistungen ausgerichteten Beiträge dürfte in der Regel einfacher nachzuweisen sein, als bei Leistungen, die für den allgemeinen Lebensunterhalt ausgerichtet werden.

Absatz 3

Die Beiträge sind für den individuell ausgewiesenen Bedarf bestimmt. Bezüglich des Verbots der Verpfändung und Abtretung gelten deshalb die Bestimmungen betreffend die wirtschaftliche Hilfe analog (Art. 39 Abs. 2 SHG), ebenso die Vorschriften betreffend die Verjährung der Rückforderung (Art. 45 SHG).

Artikel 75 – Festsetzung der Beiträge

Artikel 75 ist als Folge der Schaffung von Artikel 74a – nach welchem auch Beiträge an Leistungsempfänger ausgerichtet werden können – auf die Leistungsempfänger auszuweiten. Auch bei der Festsetzung von Beiträgen an Leistungsempfänger sind die Beiträge der Sozialversicherungen sowie die Eigenmittel angemessen zu berücksichtigen.

Artikel 79 – Lastenausgleich; Aufwand des Kantons

Diese Bestimmung erfährt mehrere Änderungen:

Variante Nr. 1 (entspricht dem Modell 3)

- In Absatz 1 Buchstabe a wird neu umschrieben, dass die Aufwendungen für die Finanzierung von institutionellen Leistungsangeboten dem Lastenausgleich zugeführt werden können. Damit sind neu nicht nur die direkten Beiträge an die Leistungserbringer gemeint, sondern auch Beiträge, die Leistungsempfängern ausgerichtet werden, um institutionelle Leistungsangebote in Anspruch zu nehmen.
- Ausgenommen von der Lastenausgleichsberechtigung sind wie bisher die Aufwendungen für institutionelle Leistungsangebote im Bereich Pflege und Betreuung für Menschen mit einer Behinderung. Neu sind auch die Aufwendungen für Menschen, die infolge ihres Alters oder Krankheit Pflege und Betreuung benötigen, nicht mehr lastenausgleichsberechtigt (d.h. sämtliche Pflege- und Betreuungsangebote gemäss Art. 67). Im Verbund werden die Aufwendungen für den Aufenthalt (Wohnen) in Heimen der beiden Zielgruppen finanziert. Für die Angebote für ältere und chronischkranke Menschen war dies schon bisher der Fall, für Angebote für behinderte Menschen ist dies neu. Neu unterliegen dagegen sämtliche Angebote für Kinder und Jugendliche mit einem behinderungs- oder sonstigen besonderen Pflege-, Betreuungs- und Bildungsbedarf dem Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden.

Variante Nr. 2 (entspricht dem Modell 2)

- Absatz 1 Buchstabe a wird gestrichen. Damit wären für sämtliche institutionellen Leistungsangebote, für die gemäss der neuen gesetzlichen Aufgabenteilung die Gemeinden zuständig sind (familienergänzende Kinderbetreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit und Gemeinschaftszentren) die Gemeinden auch für deren Finanzierung allein zuständig. Damit müssten Gemeinden, die solche Angebote auch für die Einwohnerinnen und Einwohner anderer Gemeinden bereitstellen, selber dafür besorgt sein, die Mitfinanzierung durch Beträge dieser (Nachbar-)Gemeinden sicherzustellen.

Variante Nr. 3 (entspricht dem Modell 4)

- Im Bereich der Angebote für ältere und chronischkranke Menschen resp. für Erwachsene und Kinder mit einem behinderungs- oder sonstigen besonderen Pflege, Betreuungs- oder Bildungsbedarf werden die heutigen Regelungen betreffend Lastenausgleich beibehalten. Angebote für Menschen mit einer Behinderung bleiben vom Lastenausgleich ausgenommen.
- In Buchstabe d werden die Aufwendungen für die regionalen Sozialinspektorate lastenausgleichsberechtigt erklärt.

Artikel 80 – Lastenausgleich; Aufwand der Gemeinden; 1. Grundsatz

Die Buchstaben b und c werden neu zusammengefasst in Buchstabe b. Nicht mehr erwähnt werden die Besoldungsaufwendungen für das Fachpersonal der Jugendarbeit. Diese Aufwendungen wurden schon bisher nicht mehr separat dem Lastenausgleich zugeführt. Sie sind heute Bestandteil der Aufwendungen der Gemeinden für ihre Angebote im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Die Besoldungskosten machen dort im Rahmen der lastenausgleichsberechtigten Gesamtaufwendungen einen wichtigen, aber nicht den einzigen, Bestandteil aus.

Variante Nr. 1 (entspricht der Kombination der Modelle 1./1.1 und 3/4)

Buchstabe e: Die Gemeinden können nur noch 80 Prozent der anrechenbaren Aufwendungen für diejenigen Bereiche der institutionelle Sozialhilfe, in denen sie zuständig sind, dem Lastenausgleich zuführen. Dies betrifft die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung, der offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie der Gemeinschaftszentren. Die Gemeinden haben somit in diesen Bereichen einen Selbstbehalt von 20 Prozent zu tragen. Da der Selbstbehalt zu teilweise starken Umverteilungseffekten zwischen den Gemeinden führt, würde zu deren Abfederung ein soziodemografischer Lastenausgleich über einen Soziallastenzuschuss eingeführt. Die übrigen institutionellen Leistungsangebote werden vom Kanton bereit gestellt und sind entweder voll lastenausgleichsberechtigt oder werden vom Kanton ohne Lastenausgleich getragen.

Variante Nr. 2 (entspricht dem Modell 1.2)

Buchstabe a: Diese Variante sieht in der wirtschaftlichen Hilfe einen Selbstbehalt der Gemeinden von 20 Prozent der Aufwendungen vor, mit der Folge, dass diese nur noch 80 Prozent ihrer Aufwendungen dem Lastenausgleich zuführen

können. Da der Selbstbehalt zu teilweise starken Umverteilungseffekten zwischen den Gemeinden führt, würde zu deren Abfederung ein soziodemografischer Lastenausgleich über einen Soziallastenzuschuss eingeführt.

Variante Nr. 3 (entspricht dem Modell 2)

Buchstabe e: Diese Variante sieht die Aufhebung des Lastenausgleichs in der institutionellen Sozialhilfe vor. Deshalb wird Buchstabe e aufgehoben. Betroffen von dieser Regelung wäre die gesamte institutionelle Sozialhilfe (Altersbereich, Spitex, Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen, Suchthilfe, familienergänzende Kinderbetreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit, Frauenhäuser, etc.). Dies bedingt eine neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Ausgewählte Bereiche würden kommunalisiert (familienergänzende Kinderbetreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit, Gemeinschaftszentren), alle anderen Angebote kantonalisiert. Die Abschaffung des Lastenausgleichs würde zu teilweise starken Umverteilungseffekten zwischen den Gemeinden führen. Daher würde zu deren Abfederung ein soziodemografischer Lastenausgleich über einen Soziallastenzuschuss eingeführt.

Artikel 80a – Nähere Vorschriften (neu)

Die Absätze 1 und 2 entsprechen inhaltlich im Wesentlichen den Absätzen 2 und 3 des heutigen Artikels 80.

In den Absätzen 3 und 4 wird das heute bereits auf Verordnungsstufe geregelte Anreizsystem verankert. Mittels Inkassoprovision sollen die Gemeinden darauf hinwirken, dass ihre Sozialdienste die Rückerstattungsansprüche geltend machen. Die heutige Regelung in Artikel 33 Absatz 3 SHV sieht vor, dass die Gemeinden gewisse Erträge nur zu zwei Dritteln in den Lastenausgleich einspeisen müssen. Es handelt sich dabei namentlich um familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge, Rückerstattungen aufgrund verbesserter wirtschaftlicher Verhältnisse oder Rückerstattungen bevorschusster Sozialversicherungsleistungen, sofern der Sozialdienst für deren Geltendmachung den Rechtsweg beschreiten musste. Diese Inkassoprovisionen für die Gemeinden machten im Jahr 2007 insgesamt Fr. CHF 9'706'149.--. aus.

Artikel 80b – Sanktionen gegen Gemeinden (neu)

Absätze 1 und 2

Heute ist in Artikel 80 Absatz 4 SHG festgelegt, dass der Regierungsrat durch besonderen Beschluss von Gemeinden, die den gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachkommen, eine Ersatzabgabe verlangen oder deren Aufwand zeitweise ganz oder teilweise vom Lastenausgleich ausschliessen kann. Diese Bestimmung sollte Sanktionen gegenüber Gemeinden ermöglichen, die den Verpflichtungen, die ihnen das neue SHG auferlegte, nicht nachkommen. Insbesondere sollte damit ein Instrument geschaffen werden, um Gemeinden, die ihrer Verpflichtung, einen Sozialdienst zu schaffen oder sich einem Sozialdienst anzuschliessen, nicht nachgekommen wären. Vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes verfügten zum Beispiel mehrere Dutzend Gemeinden noch über keinen

Sozialdienst bzw. waren keinem Sozialdienst angeschlossen. Die betroffenen Gemeinden haben sich dann allerdings alle an die gesetzlichen Vorgaben gehalten und haben sich innerhalb der eingeräumten Übergangsfrist neu organisiert. Die Bestimmung musste deshalb bisher nie angewendet werden.

Obwohl der flächendeckende Zugang zu einem Sozialdienst heute für die Bevölkerung des ganzen Kantons hergestellt ist, rechtfertigt es sich die Bestimmung beizubehalten. Da die Gemeinden ihre Aufgaben autonom erfüllen und sich bezüglich Aufgabenerfüllung selber organisieren, könnte es auch in Zukunft passieren, dass eine Gemeinde aufgrund veränderter Verhältnisse (z.B. Auseinanderbrechen der Trägerschaft eines Sozialdienstes) ihre Pflicht nicht mehr erfüllen kann. Für diesen Fall müsste der Kanton im Sinne einer Ersatzvornahme dafür sorgen, dass die Einwohnerinnen und Einwohner der betroffenen Gemeinde trotzdem Zugang zu einem Sozialdienst haben. Die entstehenden Kosten sollen der säumigen Gemeinde auferlegt werden können, indem diese eine entsprechende Ersatzabgabe zu leisten hat, die sich nach dem Aufwand bemisst, der dem Kanton durch die Untätigkeit der zuständigen Gemeinde entsteht. Die Kompetenz, eine solche Abgabe zu verlangen, wird neu vom Regierungsrat auf die Gesundheits- und Fürsorgedirektion verschoben.

Absatz 3

Unbefriedigend ist, dass es heute an einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage fehlt, um Gemeinden zu sanktionieren, die im Rahmen des Lastenausgleichs ihre Pflichten mangelhaft erfüllen. Auf Gesetzesebene gibt es heute zwar eine Strafnorm (Art. 85 SHG), die das Erwirken von Leistungen durch unrichtige oder unvollständige Angaben unter Strafandrohung stellt. Allerdings ist fahrlässiges Handeln nicht strafbar. Vorsatz dürfte in den meisten Fällen schwer nachzuweisen sein. Weit wirksamer und effektiver dürften deshalb verwaltungsrechtliche Folgen eines solchen Verhaltens sein. Schon bisher wurden im Rahmen der Prüfung der Lastenausgleichsabrechnungen der Gemeinden durch das Revisorat der Gesundheits- und Fürsorgedirektion unberechtigte Eingaben der Gemeinden in der Lastenausgleichsabrechnung korrigiert (gestrichen). In Absatz 3 wird nun ausdrücklich festgehalten, dass der Aufwand der betroffenen Gemeinde ganz oder teilweise aus dem Lastenausgleich ausgeschlossen werden kann. Welche Sanktion ergriffen wird, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Die ergriffenen Massnahmen müssen verhältnismässig und dem unrechtmässigen Verhalten der Organe der Gemeinde oder der Trägerschaft des Sozialdienstes angemessen sein. Der Aufwand der Gemeinde kann nur in sehr gravierenden Fällen ganz aus dem Lastenausgleich ausgeschlossen werden. In der Regel dürfte es darum gehen, diejenigen Aufwendungen aus dem Lastenausgleich auszuschliessen, für welche die erforderlichen Angaben nicht geliefert werden oder für die falsche Angaben gemacht wurden (Absatz 3 Buchstabe a). Zudem sollen fällige Zahlungen zurückbehalten werden können, bis die ergänzten oder korrigierten Daten geliefert werden (Absatz 3 Buchstabe b).

Artikel 80c – Anrechenbarer Aufwand der Gemeinden; 1. Bonus und Malus (neu)

Absätze 1 und 2

Die Bestrebungen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion bezüglich Controlling und Kostenkontrolle sollen intensiviert werden, indem jährlich die Wirkungen und Leistungen der Sozialdienste beurteilt werden. Insbesondere soll jährlich die Kosteneffizienz jedes Sozialdienstes erhoben werden.

Absätze 3 und 4

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion erstellt jedes Jahr anhand der ermittelten Ergebnisse eine Rangliste (Benchmark) der Sozialdienste bezüglich Kosteneffizienz bei der Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe. Auch wenn versucht wird, nicht beeinflussbare Faktoren aus der Berechnung zu eliminieren, können spezielle Fälle in einzelnen Jahren das Ergebnis stark beeinflussen. Deshalb wird die Rangliste jeweils auf der Basis der Ergebnisse der letzten drei Jahre erstellt.

Der im Rahmen des verstärkten Controllings erstellte jährliche Benchmark soll mittels eines Bonus-Malus-Systems finanzielle Konsequenzen aufweisen: Das Bonus-Malus-System ist effizienzfördernd (die richtigen Anreize werden gesetzt) und wird gezielt, das heisst im Gegensatz zum Selbstbehaltmodell nicht im Giesskannenprinzip, angewendet.

Die Gemeinden, deren Sozialdienste im Dreijahresdurchschnitt zu den 10 Prozent mit den schlechtesten Ergebnissen gehören, werden mit einem Malus belastet. Die Gemeinden, deren Sozialdienste im Dreijahresdurchschnitt zu den 10 Prozent mit den besten Ergebnissen gehören, erhalten einen Bonus.

Artikel 80d – Anrechenbarer Aufwand der Gemeinden; 2. Beurteilung der Kosteneffizienz (neu)

Absatz 1

Die Kosteneffizienz wird ermittelt, indem pro Sozialdienst die effektiven Aufwendungen für die wirtschaftliche Hilfe pro Einwohner und ein Vergleichswert einander gegenübergestellt werden. Der Vergleichswert wird ermittelt, indem strukturelle Faktoren mit einbezogen werden, die von den Sozialdiensten kaum beeinflusst werden können. Diese Faktoren werden gewichtet und ihr Einfluss auf das Durchschnittsergebnis wird ermittelt. Sozialdienste, deren Kosten in der wirtschaftlichen Hilfe unter Berücksichtigung von strukturellen Faktoren unter den geschätzten Kosten sind, gelten als kosteneffizient und umgekehrt. Die dahinter steckende Überlegung ist, dass Kosten resultierend aus den strukturellen Rahmenbedingungen nicht beeinflussbar sind. Darüber hinaus gibt es indessen Faktoren, die durchaus beeinflusst werden können, wie z.B. die Organisation des Sozialdienstes, die Kontroll- oder die Integrationsbemühungen.

Absätze 2 und 3

Welche strukturellen Faktoren berücksichtigt werden, regelt der Regierungsrat in der Verordnung. Dazu gehören voraussichtlich der Anteil der Alleinerziehenden, der Anteil der EL-Beziehenden, die Bevölkerungsdichte sowie der Anteil Personen ohne Berufsbildungsabschluss. Ebenso regelt der Regierungsrat das nähere Verfahren zur Ermittlung der Ergebnisse.

Die Sozialdienste, die einen Malus tragen müssen, können eine Beratung durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion beziehen.

Artikel 80e – *Anrechenbarer Aufwand der Gemeinden; 3. Berechnung und Eröffnung (neu)*

Die Höhe des Bonus bzw. Malus entspricht je 10 Prozent des Betrags, um den die effektiven Aufwendungen den auf die gesamte Einwohnerzahl hochgerechneten Vergleichswert unterschritten bzw. überschritten haben (Absätze 1 und 2). Sämtliche Gemeinden, die einem bestimmten Sozialdienst angeschlossen sind, werden gleich behandelt. (Absatz 3). Eine Differenzierung zwischen den einzelnen Gemeinden innerhalb der Trägerschaft eines Sozialdienstes ist nicht sinnvoll. Ein Sozialdienst wird als Gesamtbetrieb geführt. Massnahmen der Trägerschaft zur Effizienzsteigerung betreffen somit alle Gemeinden. Eröffnet wird der Entscheid über einen Bonus oder Malus den betroffenen Gemeinden mit der Lastenausgleichsabrechnung (Absatz 4).

Die Gemeindeanteile sind bevölkerungsproportional, d.h. die Bonus- oder Malus-Summe wird nach Bevölkerungsanteil auf die Gemeinden eines regionalen Sozialdienstes verteilt.

Artikel 82 – *Gemeindeanteile*

Absatz 1

Der Bonus bzw. Malus wird von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion ermittelt und verrechnet den Betrag mit dem Lastenanteil gemäss Lastenausgleichsabrechnung. Je nach dem Schlussergebnis erhöht oder vermindert sich somit der Saldo zu Gunsten des Kantons oder der Gemeinde.

Absatz 2

Da die Sozialdienste unterschiedliche Grössen aufweisen, wird sich je nachdem, welche Sozialdienste mit einem Bonus oder Malus ent- bzw. belastet werden, aus den in Rechnung gestellten Bonus- und Maluszahlungen ein Saldo zu Gunsten des Kantons oder der Gesamtheit der Gemeinden ergeben. Dieser Saldo wird in die Lastenausgleichsabrechnung des Folgejahres mit einbezogen.

9.3 Übergangsbestimmungen

Ausgleich Lastenverschiebungen

Die Lastenverschiebungen aufgrund der verschiedenen Aufgabenteilungsprojekte seit 2002 werden nicht wie im Jahr 2002 mittels einer Steuerbelastungsverschiebung, sondern mittels eines neuen Lastenausgleichs kompensiert.

Ziffer 1

Die Umsetzung der Reformen zur Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern hat in verschiedenen Bereichen Auswirkungen auf die Finanzströme zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

Der Ausgleich der Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgrund der neuen Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen dem Jahr 2002 bis zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der vorliegenden Revision erfolgt mit einem Lastenausgleich.

Bemessungskriterium für die Gemeindeanteile (bei einem Saldo zu Gunsten des Kantons) oder die Zuschüsse des Kantons (bei einem Saldo zu Gunsten der Gemeinden) ist Wohnbevölkerung.

Ziffer 2

Massgebend für die Anwendung und die Berechnung des massgebenden Betrages sind die Lastenverschiebungen gemäss dem Voranschlag des Jahres der Inkraftsetzung der vorliegenden Gesetzesrevision.

Der massgebende Betrag wird nach Anhörung der Interessenverbände der Gemeinden bis Mitte des der Inkraftsetzung der vorliegenden Revision vorangehenden Jahres durch den Regierungsrat festgelegt.

Ziffer 3

Der Regierungsrat kann nach Anhörung der Interessenverbände der Gemeinden innerhalb von drei Jahren seit dem Inkrafttreten der vorliegenden Revision den massgebenden Betrag erhöhen oder senken und damit allfällige Differenzen korrigieren, welche sich zwischen Voranschlag und Rechnung des Jahres der Inkraftsetzung der vorliegenden Revision ergeben haben.

Ziffer 4

Das Kulturförderungsgesetz mit der neu vorgesehenen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird voraussichtlich erst auf den 1. Januar 2013 in Kraft treten. Die Umsetzung der neuen Aufgabenteilung wird zudem gestaffelt erfolgen. Deshalb sieht Ziffer 4 vor, dass die entsprechenden Lastenverschiebungen ab dem Zeitpunkt des Eintretens dem neuen Lastenausgleich gemäss Artikel 29b angerechnet werden.

Sonderfallregelung

Die Reformen im Finanz- und Lastenausgleich werden Änderungen im Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden nach sich ziehen. Dabei wird es auch zu grösseren Verschiebungen bei der Be- und Entlastung der einzelnen Gemeinden kommen. Diese gilt es mit einer Sonderfallregelung zu begrenzen, welche während einer dreijährigen Übergangsfrist zum tragen kommt.

Ziffer 5

Die maximale Belastung, welche einer Gemeinde aufgrund der Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs während der Übergangsdauer entstehen darf, beträgt 2 Steueranlagezehntel.

Ziffer 6

Die maximale Entlastung, welche einer Gemeinde aufgrund der Reformen im Finanz- und Lastenausgleich während der Übergangsdauer entstehen darf, wird ebenfalls begrenzt. Sie beträgt maximal 3 Steueranlagezehntel.

Ziffer 7

Die Grundlagen für die Berechnung der massgebenden Belastungen bzw. Entlastungen entsprechen sinngemäss den Bestimmungen gemäss Artikel 47 FI-LAG.

Ziffer 8

Die Sonderfallregelungen sollen gewisse ausserordentliche Belastungen mildern, welche einzelnen Gemeinden aus der Umsetzung der Reformen entstehen können. Sie sind als flankierende Massnahme für den reibungslosen Übergang zum neuen System ausgestaltet. Sie fallen einige Zeit nach dem Inkrafttreten der Neuordnung weg. Damit ein fliessender Übergang in das neue System gewährleistet wird, werden die Gutschriften und Zahlungen der Sonderfallregelung über drei Jahre abgestuft.

Ziffer 9

Der Regierungsrat gleicht gemäss Artikel 34 Gemeinden, welche durch eine Zusammenlegung bei der Mindestausstattung oder bei den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden finanzielle Einbussen erleiden, die Differenz während einer Übergangszeit von höchstens zehn Jahren ganz oder teilweise aus. Er kann durch Verordnung bestimmen, dass die Beiträge mit zunehmender Dauer der Übergangsfrist reduziert werden. Unter dem bisherigen FILAG betrug die Übergangsfrist anstatt zehn nur fünf Jahre.

Ziffer 9 der Übergangsbestimmungen legt fest, dass auch Gemeinden, welche unter der Geltung des bisherigen FILAG einen Beitrag erhalten haben, die Frist von fünf auf zehn Jahre verlängert wird. Ohne diese Massnahme steht zu befürchten, dass Gemeinden, die an sich fusionswillig wären, die Zusammenlegung verschieben, bis die neue längere Übergangsfrist gilt. Dies hätte den unerwünschten Effekt, dass realisierbare Fusionen zeitlich verzögert würden. In

einem einzigen Fall wird sich die Regelung auf eine zum heutigen Zeitpunkt (August 2009) bereits beschlossene Fusion auswirken. Aus Gründen der Rechtsgleichheit erscheint es stossend, wenn eine einzige Gemeinde nicht von der verlängerten Übergangsfrist profitieren könnte.

10 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat, den vorliegenden Änderungen des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich samt indirekten Anpassungen weiterer Gesetze zuzustimmen.

Bern, [Datum]

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: / Der Präsident: *[Name]*

Der Staatsschreiber: *[Name]*

11 Abkürzungen und Glossar

A	Jahre
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AÖV	Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern
BFS	Bundesamt für Statistik
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
CHF	Schweizer Franken
EL	Ergänzungsleistungen
ERZ	Erziehungsdirektion des Kantons Bern
FILAG (2002)	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27.11.2000 (BSG 631.1)
FILAG 2012	Projekt zur Überprüfung und Optimierung des FILAG
FILAV	Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 22.08.2001 (BSG 631.111)
FIN	Finanzdirektion des Kantons Bern
Gde	Gemeinde
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
Gesamtsteueran- anlage	Die Gesamtsteueranlage entspricht der «rechnerischen» Steueranlage einer Gemeinde unter Miteinbezug der Liegenschaftssteuern und der übrigen öffentlichen Abgaben (z.B. Hundetaxen, FILAV Art. 4). Präziser (gemäss Art. 20 FILAG): Die Gesamtsteueranlage der Gemeinde wird ermittelt, indem der Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern, der Liegenschaftssteuer und der übrigen öffentlichen Abgaben durch die absolute Steuerkraft geteilt wird.
GR	Grosser Rat des Kantons Bern
Harmonisierter Steuerertrag	Der harmonisierte Steuerertrag ist vereinfacht gesagt der Steuerertrag bei einer «standardisierten» Steueranlage von 2.4. Genauer (gemäss Art. 8 FILAG): Die Summe des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages (Ertrag bei Steueranlage 2.4, wobei 2.4 dem Harmonisierungsfaktor entspricht) und der harmonisierten Liegenschaftssteuer (Ertrag bei Ansatz von 1 Promille) der Gemeinde. Neu wird der Wert auf 1.65 festgelegt.
Harmonisie- rungsfaktor	Der Harmonisierungsfaktor ist die «standardisierte» Steueranlage, die zur Berechnung des harmonisierten Steuerertrags verwendet wird, und damit die Zahlungen im Disparitätenabbau und bei der Mindestausstattung beeinflusst (gem. Art. 8 FILAG). Umgekehrt ausgedrückt: Der harmonisierte

	ordentliche Steuerertrag wird ermittelt, indem der Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern durch die Steueranlage der Gemeinde geteilt und mit dem Harmonisierungsfaktor von 2.4 multipliziert wird. Neu wird der Wert auf 1.65 festgelegt.
HEI	Harmonisierter Steuerertragsindex. Der harmonisierte Steuerertragsindex zeigt die Steuerkraft pro Kopf im Vergleich zum kantonalen Mittel. Ein HEI von 100 entspricht dem gewichteten Durchschnitt aller Gemeinden. Genauer (Art. 8 FFLAG): Der harmonisierte Steuerertragsindex (HEI) wird berechnet, indem das Hundertfache des harmonisierten Steuerertrages pro Kopf der Gemeinde durch das Mittel des harmonisierten Steuerertrages pro Kopf aller Gemeinden geteilt wird.
IHG	Investitionshilfegesetz des Bundes
IV	Invalidenversicherung
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
LAnaWi	Laufende Analyse betreffend Wirksamkeit des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (siehe sep. Materialienbände)
LA	Lastenausgleich
NeZe	Projekt Neuerfassung Zentrumslasten (siehe sep. Materialienband)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (Bund/Kantone), vgl. www.nfa.ch
ÖV	Öffentlicher Verkehr
pc	per capita (pro Kopf)
POM	Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
RR	Regierungsrat des Kantons Bern
RRB	Regierungsratsbeschluss
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SHG	Sozialhilfegesetz des Kantons Bern
Spillovers	Leistungen resp. Zahlungen zu Gunsten der nicht ortsansässigen Bevölkerung; Zentrumslasten sind das klassische Beispiel von Spillovers. Im weiteren Sinn jeder grenzüberschreitende Zahlungs- oder Nutzenstrom.
Steueranlage	Die Steueranlage («Steuerfuss») ist der Faktor, mit dem die einfache Steuer gemäss Steuertarif (Steuergesetz) multipliziert wird, um den effektiven Steuerbetrag zu erhalten (Steuergesetz Art. 2). Der Kanton und jede Gemeinde setzen ihre

	eigene Steueranlage fest.
Steuerbelastungsverschiebung	Auf die Einführung des FILAG per Anfang 2002 hat der Kanton seine Steueranlage um 0.76 (d.h. 7.6 Steueranlagezehntel) angehoben, während die Gemeinden ihre Steueranlagen im Mittel ebenso stark gesenkt haben. Der Kanton hat damit Steuersubstrat von den Gemeinden «übernommen», aber ebenso Aufgaben resp. Ausgaben im ungefähr gleichen Ausmass. Dieser Mechanismus wird Steuerbelastungsverschiebung genannt.
Steuerkraft	Die absolute Steuerkraft wird ermittelt, indem der Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern und der Liegenschaftssteuer durch die Steueranlage der Gemeinde geteilt wird (Art. 11 Abs. 5 FILAG). Unter Vernachlässigung der (je nach Gemeinde bedeutenden) Liegenschaftssteuern entspricht die Steuerkraft somit dem Steuerertrag bei einer Steueranlage von 1.0.
Steueranlagezehntel	Ein Zehntel der Steueranlage; Beispiel: Beträgt die Steueranlage 1.5, so sind dies 15 Steueranlagezehntel; wird sie auf 1.6 erhöht, so spricht man von einer Erhöhung um einen Steueranlagezehntel.
TP	Teilprojekt