

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 15. August 2023**

Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Abteilungspräsidentin  
Verwaltungsrichter Bürki, Verwaltungsrichter Häberli,  
Verwaltungsrichterin Steinmann, Verwaltungsrichter Tissot  
Gerichtsschreiberin Streun

### **Einwohnergemeinde Uetendorf**

handelnd durch den Gemeinderat, Dorfstrasse 48, 3661 Uetendorf  
vertreten durch Rechtsanwalt ...  
Postfach 568, 3011 Bern

Beschwerdeführerin

gegen

### **Kanton Bern**

handelnd durch die Finanzdirektion, Münsterplatz 12, 3011 Bern

Beschwerdegegner

betreffend Finanzausgleich Vollzug 2019; Zuschuss im Rahmen des  
Disparitätenabbaus (Entscheid der Finanzdirektion des Kantons Bern vom  
15. März 2021; 99043350/2019.FINGS.762)



## **Prozessgeschichte:**

### **A.**

Mit Verfügung vom 30. September 2019 legte die Finanzverwaltung des Kantons Bern, Abteilung Finanzausgleich, den Zuschuss an die Einwohnergemeinde (EG) Uetendorf im Rahmen des Disparitätenabbaus für das Jahr 2019 auf Fr. 527'862.-- fest.

### **B.**

Gegen diese Verfügung gelangte die EG Uetendorf am 29. Oktober 2019 mit Beschwerde an die Finanzdirektion des Kantons Bern (FIN), die das Rechtsmittel mit Entscheid vom 15. März 2021 abwies.

### **C.**

Hiergegen hat die EG Uetendorf am 15. April 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der Entscheid der FIN vom 15. März 2021 sei aufzuheben und es sei der Zuschuss im Rahmen des Disparitätenabbaus für das Jahr 2019 so festzulegen, dass die bei der Berechnung des harmonisierten Steuerertrags der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen abzugsberechtigten, per 2019 erhöhten Zentrumslasten (gemäss RRB 912/2019) für die Ermittlung des harmonisierten ordentlichen Steuerertrags der Jahre 2016 und 2017 nicht zur Anwendung gelangten. Eventuell sei der Entscheid der FIN vom 15. März 2021 aufzuheben und die Sache zur Neuberechnung des der EG Uetendorf zustehenden Zuschusses an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Mit Beschwerdeantwort vom 14. Mai 2021 schliesst die FIN auf Abweisung der Beschwerde.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 37 Abs. 3 des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich [FILAG; BSG 631.1]). Die EG Uetendorf ist Adressatin des angefochtenen Entscheids, durch diesen in wichtigen finanziellen Interessen berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. etwa BVR 1995 S. 337 E. 1b; VGE 2016/235 vom 30.11.2018 E. 1.1; zur Beschwerdebefugnis von Gemeinwesen allgemein statt vieler BVR 2017 S. 418 E. 2.4 f. und 4.1). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

**1.2** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Da die Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung ist, urteilt es in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

### **2.**

Strittig ist die Höhe des der EG Uetendorf zugesprochenen Zuschusses für den Disparitätenabbau, wobei nicht direkt dessen Berechnung in Frage steht, sondern der harmonisierte ordentliche Steuerertrag bzw. der – gestützt darauf berechnete – harmonisierte Steuerertragsindex (HEI) der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen. Anpassungen bei diesen wirken sich indirekt auf die Höhe der Zuschüsse an die übrigen Gemeinden aus.

**2.1** Ziel des (direkten) Finanzausgleichs ist es, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Gemeinden zu mildern und ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben (Art. 1 FILAG; vgl. auch Art. 113 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Kantons

Bern [KV; BSG 101.1]). Als Instrumente zur Milderung der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden kennt das geltende Recht den Disparitätenabbau und die Mindestausstattung (vgl. Art. 5 Abs. 1 und 3 FILAG). Beim Disparitätenabbau finanzieren Gemeinden mit einem harmonisierten Steuerertragsindex (HEI), der grösser ist als 100, Zuschüsse zugunsten von Gemeinden mit einem HEI kleiner als 100 (Art. 10 Abs.1 und 2 FILAG; Lienhard/Engel/Schmutz, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 1005 Rz. 164). Der Disparitätenabbau mildert die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden, indem die Differenz des HEI einer Gemeinde zum HEI von 100 um 37 % reduziert wird (Art. 10 Abs. 1 und 3 FILAG i.V.m. Art. 8 Abs. 1 der Verordnung vom 22. August 2001 über den Finanz- und Lastenausgleich [FILAV; BSG 631.111]; VGE 2012/391 vom 29.11.2013 E. 3.5.3). Während der Disparitätenabbau die einnahmeseitigen Unterschiede ausgleicht, wird mit zusätzlichen Massnahmen auch den Unterschieden in der Ausgabenlast Rechnung getragen (Lienhard/Engel/Schmutz, a.a.O., S. 1005 f. Rz. 166), indem besonders belasteten Gemeinden der hohe, strukturell bedingte finanzielle Aufwand abgegolten wird (vgl. Art. 12 Abs. 1 FILAG). Zur Entlastung der fünf Gemeinden mit Zentrumsfunktionen (Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal; vgl. Art. 13 Abs. 1 FILAG) sind zwei verschiedene Massnahmen vorgesehen: Zum einen erhalten die insoweit meistbelasteten Gemeinden Bern, Biel und Thun einen jährlichen Zuschuss zur teilweisen Abgeltung ihrer überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur (Art. 12 Abs. 2 Bst. b i.V.m. Art. 15 Abs. 1 FILAG). Zum anderen werden die Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs berücksichtigt, indem sie vom Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern in Abzug gebracht werden können (Art. 12 Abs. 2 Bst. a i.V.m. Art. 14 FILAG; Lienhard/Engel/Schmutz, a.a.O., S. 1006 Rz. 167); im Fall von Bern, Biel und Thun, die einen Zuschuss nach Art. 15 FILAG erhalten, sind dies nur die nach Abzug dieser pauschalen Abgeltung verbleibenden Zentrumslasten. Demgegenüber können die Gemeinden Burgdorf und Langenthal, die keinen Zuschuss erhalten, die gesamten Zentrumslasten zum Abzug bringen.

**2.2** Massgebend für die Ermittlung der Berechnungsgrundlagen des Finanzausgleichs ist der Durchschnitt der drei dem Vollzugsjahr vorange-

gangenen Jahre (Art. 9 FILAG). Grundlagen für die Berechnung des Finanzausgleichs bilden die Wohnbevölkerung der Gemeinde, die Gemeindesteuieranlage und ihr harmonisierter Steuerertrag (Art. 6 FILAG). Letzterer wird in Art. 8 FILAG geregelt, wobei diese Bestimmung am 9. März 2020 rückwirkend auf Anfang Jahr revidiert worden ist (BAG 20-074). Mangels Übergangsbestimmungen zu dieser Gesetzesänderung bestimmt sich das anwendbare Recht anhand der allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln. Nach diesen ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten nach der Rechtslage zur Zeit ihres Ergehens zu beurteilen, wobei der erstinstanzliche Verfahrensabschluss – hier also der 30. September 2019 (vorne Bst. A) – massgebend ist (BGE 141 II 393 E. 2.4, 139 II 243 E. 11.1; BVR 2017 S. 483 E. 2.2, 2016 S. 293 E. 4.1; Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 25 N. 8). Gemäss Art. 8 Abs. 1 FILAG (ursprüngliche Fassung; BAG 01-048) entspricht der harmonisierte Steuerertrag der Summe des harmonisierten ordentlichen Steuerertrags und der harmonisierten Liegenschaftssteuer der Gemeinde. Der harmonisierte ordentliche Steuerertrag berechnet sich, indem der Gesamtsteuerertrag der ordentlichen Gemeindesteuern durch die Steueranlage der Gemeinde geteilt und mit dem Harmonisierungsfaktor multipliziert wird (Art. 8 Abs. 2 FILAG in der Fassung vom 1.2.2011; BAG 11-105). Der Harmonisierungsfaktor basiert auf dem gewogenen Mittel der Steueranlagen aller Gemeinden und wird durch den Regierungsrat festgelegt (Art. 8 Abs. 3 FILAG in der Fassung vom 1.2.2011; BAG 11-105). Die harmonisierte Liegenschaftssteuer wird ermittelt, indem die Summe der amtlichen Werte der Liegenschaften in der Gemeinde, die der Liegenschaftssteuer unterliegen, mit einem harmonisierten Steuersatz multipliziert wird. Dieser basiert auf dem gewogenen Mittel der Steuersätze aller Gemeinden und wird durch den Regierungsrat festgelegt (Art. 8 Abs. 4 FILAG). Der harmonisierte Steuerertragsindex (HEI) wird berechnet, indem das Hundertfache des harmonisierten Steuerertrags pro Kopf der Gemeinde durch das Mittel des harmonisierten Steuerertrags pro Kopf aller Gemeinden geteilt wird (Art. 8 Abs. 5 FILAG). Bei Gemeinden mit Zentrumsfunktionen bestimmt sich der harmonisierte ordentliche Steuerertrag ebenfalls entsprechend Art. 8 Abs. 2 FILAG, wobei aber vom Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern die Zentrumslasten abgezogen werden, die nach einem allfälligen Abzug der pauschalen Abgeltung gemäss Art. 15

FILAG verbleiben (Art. 14 FILAG). Sowohl den für den Vollzug des Finanzausgleichs massgebenden Anteil der erfassten Zentrumslasten als auch den Zuschuss an die Gemeinden Bern, Biel und Thun legt der Regierungsrat jährlich kantonal letztinstanzlich fest (Art. 13 Abs. 3 und Art. 15 Abs. 3 FILAG i.V.m. Art. 9 Bst. a und b FILAV). Gestützt auf den so bestimmten HEI wird insbesondere der Zuschuss berechnet, der den Gemeinden zwecks Disparitätenabbau zusteht; massgebend ist die Formel in Anhang 1 Bst. A (Art. 10 Abs. 4 FILAG).

**2.3** Der Regierungsrat ist gesetzlich verpflichtet, regelmässig (mindestens alle vier Jahre) die Auswirkungen des FILAG zu überprüfen und dem Grossen Rat Bericht zu erstatten (Art. 4 FILAG). Im Rahmen der Erfolgskontrolle FILAG 2016 wurden insbesondere die Auswirkungen der Anfang 2012 in Kraft getretenen Gesetzesrevision untersucht (vgl. Bericht «Erfolgskontrolle des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)» vom 23.5.2018, Ziff. 1 und 2.4 [nachfolgend: Bericht Erfolgskontrolle], einsehbar unter: <[www.fin.be.ch](http://www.fin.be.ch)>, Rubriken «Finanzen/Finanz- und Lastenausgleich/Erfolgskontrollen FILAG»). Gestützt auf die Ergebnisse dieser Evaluation, die für den Zeitraum von 2008 bis 2016 einen Anstieg der relevanten Zentrumslasten von 124 Mio. auf 147 Mio. Franken zeigten (Bericht Erfolgskontrolle, Ziff. 5.2 S. 55), hat der Regierungsrat die Unterstützung der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen auf das Jahr 2019 hin angepasst. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) 912/2019 vom 28. August 2019 belies er zwar die Summe der pauschalen Abgeltungen – vorab aus finanzpolitischen Gründen – auf dem bisherigen Gesamtbetrag von knapp 91 Mio. Franken, erhöhte aber die Beträge der (verbleibenden) Zentrumslasten, die die Gemeinden mit Zentrumsfunktionen bei der Berechnung des harmonisierten Steuerertrags 2019 in Abzug bringen können, von bisher gut 33 Mio. auf gut 67 Mio. Franken (Ziff. 1.1 und 2.1; vgl. auch E. 2.4 hiernach).

**2.4** Im Einzelnen setzte der Regierungsrat die (verbleibenden) Zentrumslasten, die bei der Berechnung des harmonisierten Steuerertrags 2019 bei den Gemeinden mit Zentrumsfunktionen in Abzug zu bringen sind, kantonal letztinstanzlich wie folgt fest (RRB 912/2019 Ziff. 2.1):

- EG Bern                      Fr. 36'008'000.--
- EG Biel                        Fr. 11'697'000.--

- EG Thun Fr. 5'478'000.--
- EG Burgdorf Fr. 6'145'000.--
- EG Langenthal Fr. 7'897'000.--

In den Jahren 2012 bis 2018 waren die entsprechenden Beträge jeweils jährlich in unveränderter Höhe wie folgt bestimmt worden (vgl. für die Jahre 2017 und 2018 RRB 859/2017 vom 23.8.2017 und RRB 863/2018 vom 22.8.2018, je Ziff. 2.1):

- EG Bern Fr. 15'813'000.--
- EG Biel Fr. 4'649'000.--
- EG Thun Fr. 2'249'000.--
- EG Burgdorf Fr. 5'171'000.--
- EG Langenthal Fr. 5'483'000.--

Diese Erhöhung der abzugsberechtigten Zentrumslasten bewirkt bei den Gemeinden mit Zentrumsfunktion, dass ihr HEI tiefer ausfällt, und führt damit für sie im Disparitätenabbau entweder zu einem höheren Zuschuss oder einer geringeren Ausgleichsleistung zugunsten anderer Gemeinden. Auf die Gemeinden ohne Zentrumsfunktion wirkt sich die Erhöhung insofern aus, als für den mittleren harmonisierten Steuerertrag aller Gemeinden ein (leicht) tieferer Wert resultiert. Dies hat im Finanzausgleich zur Folge, dass Gemeinden mit einem HEI von über 100 höhere Ausgleichsleistungen bezahlen bzw. solche mit einem HEI von unter 100 tiefere Ausgleichsleistungen erhalten; zudem erhalten Gemeinden mit einem Anspruch auf Mindestausstattung tiefere Zuschüsse.

### **3.**

**3.1** Einig sind sich die Parteien darin, dass für den Vollzug des Finanzausgleichs nach Art. 9 i.V.m. Art. 6 FILAG – neben Wohnbevölkerung und Gemeindesteueranlage – der durchschnittliche harmonisierte Steuerertrag auf Basis der drei dem Vollzugsjahr (2019) vorangegangenen Jahre massgebend ist. Strittig ist hingegen, wie bei der Berechnung des harmonisierten Steuerertrags dieser Jahre (vgl. Art. 8 Abs. 1 FILAG in seiner ursprünglichen Fassung; BAG 01-048) genau vorzugehen ist. Insbesondere ist umstritten,

ob die durch den Regierungsrat am 28. August 2019 beschlossene Erhöhung der abzugsberechtigten Zentrumslasten für die Berechnung des harmonisierten ordentlichen Steuerertrags aller drei Bemessungsjahre (2018, 2017 und 2016) massgebend ist.

**3.2** Die FIN gelangte im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass die mit RRB 912/2019 neu festgelegten abzugsberechtigten Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs des Vollzugsjahrs 2019 sämtlichen Bemessungsjahren zugrunde zu legen seien. Mit Blick auf das Zusammenspiel zwischen pauschaler Abgeltung und Berücksichtigung der Zentrumslasten im Finanzausgleich seien während der gesamten Bemessungsperiode beim harmonisierten ordentlichen Steuerertrag der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen die höheren Zentrumslasten zu berücksichtigen, damit sie nicht – anders als die pauschale Abgeltung – nur teilweise zum Tragen kämen (E. 4.3.2.3 sowie 4.3.4). Die FIN erachtete insoweit als entscheidend, dass der von der Finanzverwaltung gewählte «dynamische Ansatz» zu einer rascheren Umsetzung der vom Regierungsrat festgelegten Massnahmen führe. Die Berücksichtigung der erhöhten Zentrumslasten nur im letzten Bemessungsjahr hätte zur Folge, dass die Gemeinden mit Zentrumsfunktionen die durch den Regierungsrat beschlossene höhere «Abgeltung» der Zentrumslasten erst nach drei Jahren vollumfänglich erhalten würden. Da das Ausgleichssystem damit nur sehr träge auf beschlossene Änderungen reagieren würde, wäre eine ständige aufwändige Nachregulierung vorzunehmen. Für das gewählte Vorgehen spreche auch die Abwägung der finanziellen Interessen der Gemeinden mit gegen jene ohne Zentrumsfunktionen, da die finanzielle Mehrbelastung Ersterer im Verhältnis höher ausfallen würde als jene, die sich nun für die Gemeinden ohne Zentrumsfunktionen ergebe (E. 4.3.4).

**3.3** Die EG Uetendorf macht dagegen geltend, dass für jede bernische Gemeinde für jedes Jahr ein harmonisierter ordentlicher Steuerertrag festzulegen sei, wobei für die Gemeinden mit Zentrumsfunktionen die jährlich vom Regierungsrat festgelegten, anrechenbaren Zentrumslasten massgebend seien. Der dergestalt ermittelte harmonisierte ordentliche Steuerertrag und der resultierende HEI eines bestimmten Jahres könnten nicht nachträglichen Änderungen unterliegen, auch wenn der Regierungsrat die Zentrumslasten

für ein bestimmtes Vollzugsjahr neu festlege. Dies ergebe sich bereits aus dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen: Nach Art. 9 FILAG sei für die Ermittlung der Berechnungsgrundlagen des Finanzausgleichs gemäss Art. 6 FILAG «der Durchschnitt der drei dem Vollzugsjahr vorangegangenen Jahre» massgebend, was unter anderem für die nach Art. 8 FILAG ermittelten Werte gelte. Für die Berechnung des Disparitätenabbaus 2019 seien dementsprechend auf das Bemessungsjahr 2018 die erhöhten Zentrumslasten zur Anwendung zu bringen, hingegen sei eine nachträgliche Neuberechnung der harmonisierten ordentlichen Steuererträge der Jahre 2016 und 2017 unzulässig. Weder aus dem FILAG noch aus der FILAV ergäben sich Anhaltspunkte dafür, dass die per 2019 erhöhten Zentrumslasten bei der Ermittlung des harmonisierten Steuerertrags rückwirkend berücksichtigt werden könnten. Es erschiene vielmehr unlogisch, wenn eine Gemeinde für ein und dasselbe Steuerjahr unterschiedliche Kennzahlen («harmonisierter Steuerertrag» und «HEI») aufweisen würde. Schliesslich bezwecke Art. 9 FILAG entgegen der Ansicht der FIN «offenkundig» nicht, dass sich veränderte Berechnungsgrundlagen sofort und vollumfänglich im Finanzausgleich auswirkten, vielmehr erfolge die Berücksichtigung eben kontinuierlich und schrittweise innert drei Jahren.

#### **4.**

**4.1** Massgebend für die Ermittlung der Berechnungsgrundlagen des Finanzausgleichs ist der Durchschnitt der drei dem Vollzugsjahr vorangegangenen Jahre (Art. 9 FILAG). Zu den Berechnungsgrundlagen gehört der harmonisierte Steuerertrag einer Gemeinde (Art. 6 FILAG), welcher sich aus der Summe des harmonisierten ordentlichen Steuerertrags und der harmonisierten Liegenschaftssteuer der Gemeinde zusammensetzt (vorne E. 2.2). Da Berechnungsgrundlage des Finanzausgleichs im Vollzugsjahr ein Durchschnitt der massgebenden Grössen der drei Vorjahre bildet, sind diese Werte jeweils fix in Bezug auf ein bestimmtes Jahr zu ermitteln. Diesem Mechanismus entsprechend werden sowohl die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten als auch die bei der Berechnung des harmonisierten ordentlichen Steuerertrags abzuziehenden (verbleibenden) Zentrumslasten der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen (vorne E. 2.2 ff.; Art. 14 und 15 FILAG) vom Re-

gierungsrat jährlich festgelegt (Art 9 FILAV). Damit bleibt kein Raum, die hinsichtlich eines bestimmten Jahres (verbindlich) festgelegten «(Rest-)Zentrumslasten» später neu zu bestimmen. Den Berechnungsgrundlagen des Vollzugsjahrs können nicht andere Werte zugrunde gelegt werden als jene, die in den drei Jahren der Bemessungsperiode bereits tatsächlich zum Tragen gekommen sind. Es erscheint zudem nicht schlüssig, dass der mit Blick auf ein bestimmtes Jahr zu ermittelnde harmonisierte Steuerertrag – als zentrale Kenngrösse bzw. eigentliche «Basis für die Berechnung des Finanzausgleichs» (vgl. gemeinsamer Antrag des Regierungsrats und der Kommission zur Änderung des FILAG, in Tagblatt des Grossen Rates 2010, Beilage 32, S. 22) – je nach (zwischenzeitlicher) Entwicklung der Zentrumslasten, oder genauer der diese betreffenden regierungsrätlichen Beschlüsse, in späteren Vollzugsjahren anders ausfallen sollte; dies umso weniger, als sich diese «dynamische» Ermittlung der Berechnungsgrundlagen des Finanzausgleichs lediglich auf eine einzige Komponente beschränken würde.

**4.2** Mit der Totalrevision des Finanz- und Lastenausgleichssystems im Jahr 2000 wurde hinsichtlich der Berechnungsgrundlagen von einem Zwei- auf einen Dreijahresdurchschnitt gewechselt. Hintergrund dieser Änderung bildete der Umstand, dass mit der Steuergesetzrevision 2001 ein Wechsel von der Vergangenheitsbemessung mit zweijähriger Steuerperiode zum System der Gegenwartsbemessung erfolgte, nach welchem die Steuern jährlich veranlagt werden. Weil damit grössere Schwankungen in den Steuereinnahmen der Gemeinden möglich wurden, sollten mit dem Dreijahresdurchschnitt «allfällige erhebliche Schwankungen» bei den Steuereinnahmen für die Berechnung des Finanzausgleichs «geglättet» werden (vgl. Vortrag des Regierungsrats zum Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, in Tagblatt des Grossen Rates 2000, Beilage 35 [nachfolgend: Vortrag FILAG], S. 30). Einem solchen System ist inhärent, dass sich Änderungen in den Berechnungsgrundlagen erst mit einiger zeitlicher Verzögerung auswirken: Wird eine Gemeinde aufgrund steigender bzw. sinkender Steuererträge finanzstärker oder -schwächer, kommt dies im Finanzausgleich aufgrund des Abstellens auf einen Dreijahresdurchschnitt nur schrittweise und zeitlich verzögert zum Tragen. In Zusammenhang mit dem Wechsel zur längeren Bemessungsperiode wurde in den Materialien darauf hingewiesen, dass der Steuerertrag des abgelaufenen Kalenderjahrs den zur Berechnung des Fi-

nanzausgleichs massgebenden Steuerertrag *zu einem Drittel* mitbestimme und die Auswirkungen des neuen Steuergesetzes erst nach drei Jahren voll erfasst würden. Es wurde insoweit angedacht, die Berechnungsgrundlagen in der Einführungsphase anders «zu bestimmen bzw. zu korrigieren», in der Folge dann aber aus verschiedenen – hier nicht interessierenden – Gründen davon abgesehen (Vortrag FILAG, S. 9 und 30 f.). Diese Ausführungen zeigen, dass sich nach der Logik des FILAG Änderungen in den Bemessungsgrundlagen generell schrittweise und geglättet auswirken; würde es sich anders verhalten, hätte eine abweichende Regelung anlässlich der Einführung des FILAG gar nicht ins Auge gefasst werden müssen. Weshalb es sich nur hinsichtlich der Steuereinnahmen, die den harmonisierten Steuerertrag einnahmeseitig beeinflussen, so verhalten sollte, dass sich Änderungen «gestaffelt» (über drei Jahre hinweg) auswirken, nicht aber betreffend der – infolge Veränderung der periodisch erfassten Zentrumslasten (Art. 13 Abs. 2 FILAG) ebenfalls Anpassungen unterliegenden – Zentrumslasten, die ihn ausgabeseitig definieren, leuchtet nicht ein.

**4.3** Die aus Sicht der FIN unerwünschte Folge dieses Systems – mithin die verzögerte Auswirkung der gestiegenen Zentrumslasten im Finanzausgleich – ist weniger der gesetzlichen Regelung geschuldet, als vielmehr darauf zurückzuführen, dass die Regierung über die Höhe der pauschalen Abgeltung der Zentrumslasten und der Abzüge für verbleibende Zentrumslasten nach Art. 13 ff. FILAG faktisch nicht jährlich entschieden, sondern – anders als gesetzlich vorgesehen – diese Grössen über Jahre hinweg auf gleichem Niveau belassen hat. Dadurch entstehen im Moment der verspäteten Anpassung Sprünge. Soll dies vermieden werden, gilt es den Vorgaben von Art. 9 FILAV konsequent nachzukommen und – sofern angezeigt – eine jährliche Anpassung vorzunehmen. Die unterlassenen Anpassungen sowohl der pauschalen Abgeltung als auch der abzugsberechtigten «(Rest-)Zentrumslasten» können damit weder mittelbar für eine rückwirkende Berücksichtigung der nunmehr höher festgesetzten Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs sprechen noch zur Rechtfertigung eines solchen Vorgehens herangezogen werden. Anzumerken bleibt, dass mit der jährlichen pauschalen Abgeltung ein Instrument zur Verfügung stünde, um bei den Städten sofort auf gestiegene Zentrumslasten zu reagieren. Der Regierungsrat hat jedoch aus finanzpolitischen Überlegungen darauf verzichtet,

die entsprechenden Zuschüsse, für die allein der Kanton aufkommen würde, zu erhöhen (vgl. vorne E. 2.4). Es erscheint widersprüchlich, wenn im vorliegenden Verfahren in Bezug auf Leistungen, die von den übrigen Gemeinden zu erbringen sind, nun mit der Dringlichkeit einer Entlastung der Zentrums-  
gemeinden argumentiert wird. Auch der Hinweis auf das Zusammenspiel zwischen pauschaler Abgeltung und Berücksichtigung von Zentrumslasten im Finanzausgleich überzeugt in diesem Zusammenhang nicht, hat der Regierungsrat doch die Abgeltung im Vollzugsjahr 2019 gerade nicht erhöht.

**4.4** Nach dem Gesagten ist der Zuschuss der EG Uetendorf im Rahmen des Disparitätenabbaus (Vollzug 2019) wie beantragt zu berechnen: In der Bemessungsperiode findet für 2018 die beschlossene Erhöhung der abzugsberechtigten Zentrumslasten Anwendung, während es für die Jahre 2017 und 2016 bei den ursprünglichen harmonisierten ordentlichen Steuererträgen bleibt. Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Der Entscheid der FIN vom 15. März 2021 ist aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese den Zuschuss der EG Uetendorf im Rahmen des Disparitätenabbaus für das Jahr 2019 im Sinn der Erwägungen neu festsetzt und die Differenz nachbezahlt; der FIN ist es unbenommen, die Angelegenheit ihrerseits an die Finanzverwaltung zurückzuweisen (Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 84 N. 16). Hiervon unberührt bleibt der Finanzausgleich 2019 für die anderen Gemeinden, sind doch die übrigen von der Finanzverwaltung erlassenen Verfügungen offenbar unangefochten geblieben und deshalb rechtsbeständig geworden.

## **5.**

**5.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht keine Kosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG).

**5.2** Die obsiegende Gemeinde beantragt ausdrücklich Parteikostener-satz. Im Lauf des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist eine Änderung von Art. 104 VRPG in Kraft getreten (vgl. BAG 23-019; in Kraft seit 1.4.2023). Da das vorliegende Verfahren beim Inkrafttreten dieser Änderung bereits am

Verwaltungsgericht hängig war, wird es nach bisherigem Recht zu Ende geführt (Art. T2-1 zur Änderung vom 13.9.2022). Somit ist Art. 104 Abs. 4 VRPG in der bis zum 31. März 2023 gültigen Fassung einschlägig (BAG 08-109; vgl. VGE 2020/440 vom 13.4.2023 E. 8.2). Nach dieser Bestimmung haben Gemeinden in der Regel keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 4 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b VRPG). In Frage kommt eine ausnahmsweise Ausrichtung von Parteikostenersatz namentlich, wenn die ob-siegende Gemeinde nicht in erster Linie hoheitliche Interessen wahrt, sondern ähnlich wie eine Privatperson betroffen ist (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 104 N. 39). Anders als vorgebracht (Beschwerde Rz. 32) trifft dies indes für Streitigkeiten des Finanz- und Lastenausgleichs nicht zu, beschlagen diese doch hoheitliche Interessen (vgl. für das bundesgerichtliche Verfahren etwa BGE 141 II 161 E. 2.3, 140 I 90 E. 1.2.2, 135 I 43 E. 1.2). Andere Gründe für einen ausnahmsweisen Anspruch auf Parteikostenersatz der Gemeinde (etwa das Vorliegen einer besonders komplexen Angelegenheit mit entsprechendem Aufwand; vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 104 N. 39), sind weder ersichtlich noch geltend gemacht.

**5.3** Die vorinstanzlichen Verfahrenskosten werden durch die FIN gemäss dem Ausgang des Verfahrens zu verlegen sein (Ruth Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 7).

## **6.**

Rückweisungsentscheide gelten nach der Regelung des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) in der Regel als Zwischenentscheide, die nur unter den (zusätzlichen) Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG mit dem in der Hauptsache offenstehenden Rechtsmittel selbständig angefochten werden können. Hier dient die Rückweisung an die FIN bloss der (rechnerischen) Umsetzung der Anordnungen des Verwaltungsgerichts, weshalb es sich vorliegend um einen Endentscheid im Sinn von Art. 90 BGG handeln dürfte (vgl. BGE 145 III 42 E. 2.1, 140 V 321 E. 3.2).

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid der Finanzdirektion des Kantons Bern vom 15. März 2021 wird aufgehoben und die Sache zur Neufestsetzung des Zuschusses im Rahmen des Disparitätenabbaus (Vollzug 2019) im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
  - Beschwerdeführerin
  - Beschwerdegegner

Die Abteilungspräsidentin:

Die Gerichtsschreiberin:

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.