



Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

Telefon 031 321 62 16
stadtkanzlei@bern.ch
www.bern.ch

Finanzdirektion des Kantons Bern
Generalsekretariat
Münsterplatz 12
3011 Bern

Bern, 29. November 2017

Bericht über die Erfolgskontrolle des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG); Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. August 2017 lädt die Finanzdirektion des Kantons Bern die Gemeinden zur Teilnahme am oben genannten Vernehmlassungsverfahren ein. Der Gemeinderat dankt für die Möglichkeit zu diesem Geschäft Stellung nehmen zu können.

Der Gemeinderat beurteilt das FILAG als insgesamt taugliches und ausgereiftes Mittel, um die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der einzelnen Gemeinden zu reduzieren.

Insgesamt profitiert eine deutliche Mehrheit der Gemeinden vom direkten Finanzausgleich: 297 der 356 Gemeinden sind Empfängergemeinden, 59 sind Zahlergemeinden (Vollzug 2105), dazu gehören insbesondere die Stadt und viele Agglomerationsgemeinden. Der Gemeinderat wünscht vom Kanton, die wirtschaftliche Bedeutung der Stadt und ihrer Agglomeration für die übrigen Gemeinden besser hervorzuheben.

Besonders betroffen ist die Stadt von der Abgeltung der Zentrumslasten, wo ihr nach wie vor nicht sämtliche ausgewiesenen Lasten ausgeglichen werden. Entsprechend wird die Forderung nach einem besseren Ausgleich erhoben.

Zu den einzelnen Instrumenten nimmt der Gemeinderat wie folgt Stellung:

1. Direkter Finanzausgleich (Disparitätenabbau und Mindestausstattung)

Die Auswertungen des direkten Finanzausgleichs deuten auf einen gewissen Strukturbereinigungsbedarf hin, welcher aber leider kaum thematisiert wird. Neben der Umverteilung über den Disparitätenabbau von 98 Mio. Franken werden 171 Gemeinden (48 %)

mit einem Anteil an der Wohnbevölkerung von 23 % der Gesamtbevölkerung mit weiteren 34 Mio. Franken aus der Mindestausstattung unterstützt. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Anzahl der Gemeinden zu gross und die Grösse der Gemeinden zu klein ist. Die Stadt würde es begrüessen, wenn weitere Massnahmen zur Förderung von Gemeindefusionen vom Kanton unterstützt würden.

2. Massnahmen für besonders belastete Gemeinden

2.1 Entlastung der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen

Im Rahmen des Projekts Aktualisierung Zentrumslasten (AkZe) 2015 konnte die Stadt sämtliche Kostenschlüssel und Berechnungen zu den Zentrumslasten aktualisieren. Die Berechnungen sind somit auf Basis des Jahrs 2015 vollständig aktualisiert, einzig die Stadt Biel hat die Struktur noch nicht überarbeitet, was einen Unsicherheitsfaktor in der provisorischen Kostenverteilung darstellt. Mit dem Bericht "Aktualisierung der Zentrumslasten im Kanton Bern vom Mai 2017" ist die Stadt einverstanden. Trotz detailliertem, jährlichem Nachweis der Zentrumslasten (Bern, Biel und Thun) erachten 44 % der befragten Gemeinden das System der Zentrumslastenabgeltung als eher nicht transparent. Seitens des Kantons sollen Massnahmen ergriffen werden, um die Gemeinden besser und aktiver über die Zentrumslasten und deren Nachweis zu informieren, damit höhere Akzeptanzwerte erreicht werden können.

Dass aus politischen Gründen trotz Kostennachweis keine Erhöhung der pauschalen Abgeltung erfolgt, ist nicht systemkonform. Die Abgeltung wird – prozentual gesehen – sogar gekürzt, und es findet somit eine Belastungsverschiebung vom Kanton zu den Städten Bern, Biel und Thun statt. Die Stadt Bern beantragt deshalb eine Anhebung der Zentrumslastenabgeltung auf die ursprünglich vereinbarten 80 %.

3. Lastenausgleiche

3.1 Lehrergehälter Volksschule

Insgesamt beurteilt der Gemeinderat die neue Finanzierung Volksschule als gut. Das System hat zu mehr Transparenz geführt. Es stehen damit Kennzahlen zur Verfügung, die wichtig sind: Kosten einer Vollzeiteinheit, Anzahl Lektionen in der Volksschule, BOR(bewilligte ordentliche Ressource)-Wert (Anzahl Lektionen pro Schülerin/Schüler und Stufe).

3.2 Sozialhilfe

Die Stadt Bern spricht sich gegen die Einführung von Selbstbehalten im Lastenausgleich Sozialhilfe aus. Damit würden Gemeinden bestraft, welche günstigen Wohnraum aufweisen, wogegen sich Gemeinden mit einem hohen Anteil an (teuren) Einfamilienhäusern und Landgemeinden mit geringem Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung aus der Solidarität in der Sozialhilfe weitgehend entziehen könnten.

Ebenfalls wird darauf hingewiesen, dass die Ursachen der relativ hohen Sozialhilfequote nicht umfassend dargelegt werden. Zu vermuten ist, dass die hohe Steuerbelastung und die hohen Krankenkassenprämien einerseits und die fehlenden vorgelagerten Leistungen (freiwillige staatliche Leistungen, welche den Gang in die Sozialhilfe vermeiden) sowie die relativ geringen Löhne im Kanton Bern andererseits zu einer hohen Armutsgefährdung und damit zu einer überdurchschnittlichen Sozialhilfequote im Kanton Bern

führen. Vor allem der Einkommenseffekt wird zu wenig beachtet, dürfte aber erheblich sein.

Der Lastenausgleich Sozialhilfe wird als transparent erachtet. Ob eine Splitting des bisherigen Lastenausgleichs Sozialhilfe in zwei Ausgleiche (Asyl und Sozialhilfe) zu einer höheren Transparenz führen würde, müsste näher geprüft werden. Verbesserungswürdig sind die Berichterstattung und die Kommunikation der Ergebnisse. Bei der wirtschaftlichen Hilfe verfügt die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) seit 2013 mit der "Differenzierten Wirtschaftlichen Hilfe (DWH)" über zusätzliches Datenmaterial, was sich positiv auf die jährliche Berichterstattung der wirtschaftlichen Hilfe auswirkte. Allenfalls könnte die jährliche Berichterstattung der wirtschaftlichen Hilfe auf den ganzen Lastenausgleich Sozialhilfe ausgedehnt werden.

In der Vergangenheit war recht gut auf die Prognosedaten der kantonalen Finanzplanungshilfe (FIPLA) Verlass. In den letzten zwei bis drei Jahren gab es beim Lastenanteil vermehrt grössere Differenzen zwischen Planung und effektiver Abrechnung. Der Kanton muss dafür sorgen, dass wieder verlässlichere Angaben aus der FIPLA-Hilfe gezogen werden können.

3.3 Sozialversicherungen EL und Familienzulagen für Nichterwerbstätige

Das Instrument des FILAG hat sich auch im Bereich der EL und der Familienzulagen für Nichterwerbstätige für die Stadt Bern bewährt. Da die Stadt Bern eine deutlich höhere EL-Quote als der Durchschnitt der Gemeinden hat, ergibt sich durch den FILAG einen gewissen Ausgleich. Angesichts der demographischen aber auch der soziodemographischen Entwicklung der Gesellschaft ist im EL-Bereich mit steigenden Kosten zu rechnen. Allerdings sollen mit der laufenden EL-Reform gewisse Kosteneinsparungen erzielt und Fehlanreize verhindert werden. Gleichzeitig ist mit der geplanten und notwendigen Anhebung der Mietzinsobergrenzen auch mit Mehrkosten zu rechnen.

3.4 Öffentlicher Verkehr (öV)

Der Bericht vermittelt den Eindruck, die Stadt Bern trage einen unterdurchschnittlichen Anteil der Kosten des öffentlichen Verkehrs, weil der Anteil am Verkehrsangebot über dem städtischen Anteil an den öV-Gesamtkosten des Kantons Bern liegt. Dieser Koeffizient hat für die Stadt Bern keine Aussagekraft, da sie über einen sehr hohen Berufspendlerinnen und -pendleranteil verfügt. Gemäss dem Regionalen Gesamtverkehrskonzept Bern-Mittelland, 2. Generation weist das Zentrum 1. Stufe (Gemeindegebiet der Stadt Bern mit gewissen Einschränkungen) eine Einwohnendenzahl von 128 848 auf, während sich die Anzahl der Arbeitsplätze im gleichen Perimeter auf 184 844 beläuft. Zudem hat die Stadt Bern rund 40 000 Wegpendelnde (in der Stadt Bern wohnhafte Personen, die ihren Arbeitsplatz ausserhalb der Gemeindegrenze haben, Stand 2010). Somit arbeiten auf rund 80 % der Arbeitsplätze in der Stadt Bern Zupendelnde. Zwar kann daraus kein genauer Wert für die Verteilungswirkung errechnet werden. Insgesamt spricht jedoch viel dafür, dass das öV-Angebot in der Stadt Bern rund zur Hälfte von Personen in Anspruch genommen wird, die nicht in Bern ansässig sind. So werden arbeitsplatzorientierte Haltestellen der Stadt Bern angerechnet, obwohl diese nicht in erster Linie Eintrittspunkte ins öV-System darstellen, sondern Ausgangspunkt für Rückfahrten sind. Die Stadt Bern als Arbeitszentrum wird damit stärker belastet als Gemeinden ohne Zentrumsfunktion.

Die Stadt Bern stellt BERNMOBIL das Dotationskapital von 33,7 Mio. Franken zur Verfügung. Beim aktuellen städtischen Durchschnittzinssatz von 1,73 % entstehen der Stadt Bern jährliche nicht abgegoltene Kosten von 0,58 Mio. Franken für den öffentlichen Verkehr. Dabei handelt es sich nicht um eine Gewinnausschüttung, sondern um eine nachvollziehbare und in der öffentlichen Finanzwirtschaftslehre unbestrittene Kostenkomponente.

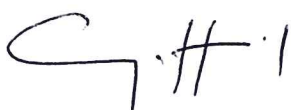
Sowohl die ungenügend berücksichtigten Pendlerzahlen als auch die fehlende Verzinsung des Dotationskapitals BERNMOBIL stellen Zentrumslasten dar. In der Zentrumslastenabgeltung werden jedoch abschliessend definierte Bereiche berücksichtigt, der öffentliche Verkehr ist davon ausgeschlossen. Dies sollte über eine Änderung der Berechnungsformel für den Lastenausgleich öV (beispielsweise Korrekturfaktor bei der Berechnung der öV-Punkte für arbeitsplatzorientierte Haltestellen) korrigiert werden.

3.5 Neue Aufgabenteilung

Die Stadt Bern teilt die Ansicht des Regierungsrats, wonach die Reduktion des Kostenvolumens durch die Übernahme der Gehaltskosten der Sozialdienste und der Schulleitungen voll durch die Gemeinden nicht sinnvoll ist, weil damit erhebliche horizontale Umverteilungen stattfinden würden – insbesondere zu Lasten der grossen Gemeinden und Städte. Sofern das Ausgleichsvolumen reduziert werden soll, sieht der Regierungsrat die Weiterverfolgung des Ansatzes "Steuerbelastungsverschiebung" als einzige Option. Diese hätte zur Konsequenz, dass Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Steuerertrag, wie z.B. die Stadt, stärker belastet würden, was wiederum nicht im Sinne der Stadt wäre. Deshalb ist eine weitere Steuerbelastungsverschiebung hin zum Kanton abzulehnen.

Für die Berücksichtigung der Anliegen der Stadt Bern dankt Ihnen der Gemeinderat bestens.

Freundliche Grüsse



Alec von Graffenried
Stadtpräsident



Dr. Jürg Wichteremann
Stadtschreiber