

Interpellation Fraktion SP (Peter Marbet): Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) - Wirkungsbilanz

Mit der Revision des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Bern (Projekt FILAG 2012) war im Vorfeld die Erwartung verbunden, die städtische Belastung zu reduzieren. In der Realität ist die Stadt aber zu einer Nettozahlerin geworden, wie eine Tabelle der Finanzverwaltung zeigt.

Die Tabelle ist auf Anfrage im Ratssekretariat elektronisch erhältlich.

Betrachtet man den Ausgleichsmechanismus des FILAG im engeren Sinne, sticht hervor, dass sich die Nettozahlungen der Stadt Bern stark erhöht haben (Quelle: städtische Finanzverwaltung):

„Lastenausgleich Kanton (in Franken); ab 2012 gemäss Revision FILAG 2012; 2013 mit Doppelbelastung im Erwachsenen- und Kinderschutz infolge Wechsel von der Sozialhilfe zum vertikalen Ausgleich (ungleiche zeitliche Rechnungsstellung bzw. Abrechnung)“

Die Tabelle ist auf Anfrage im Ratssekretariat elektronisch erhältlich.

Wie der Antwort des Gemeinderates auf das Postulat Gafner (Bericht über den Saldo der direkten und indirekten Finanzströme zwischen Stadt und Kanton Bern) zu entnehmen ist, ist auch der Gemeinderat mit der aktuellen Finanzierungssituation (Verhältnis Stadt-Region-Kanton) unzufrieden.

Die SP Fraktion bittet deshalb den Gemeinderat, die folgenden Fragen zu beantworten.

1. Wie beurteilt der Gemeinderat die Gesamtwirkung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs?
2. Besteht aus Sicht Gemeinderat Bedarf für Anpassungen am Mechanismus des Finanz- und Lastenausgleichs, um die Lasten der Stadt Bern korrekt abzudecken?
3. Wie beurteilt der Gemeinderat das System der öV-Punkte zur Verteilung der Kosten des öffentlichen Verkehrs auf die Gemeinden? Erachtet er das Punktevergabesystem in seiner aktuellen Ausgestaltung als angemessen oder werden einzelne öV-Angebote im Punktesystem über- oder unterbewertet? Wäre es zweckmässig neben dem öV-Angebot auch die Herkunft der öV-Nutzer oder andere Faktoren in das Punktesystem einzubringen?
4. Welche Massnahmen sind nötig, um das Verursacherprinzip in der Region und Kanton Bern herzustellen?

Bern, 08. Mai 2014

Erstunterzeichnende: Peter Marbet

Mitunterzeichnende: Lena Sorg, Stefan Jordi, Annette Lehmann, Martin Krebs, Benno Frauchiger, Gisela Vollmer, Bettina Stüssi, David Stampfli, Lukas Meier, Fuat Köçer, Halua Pinto de Magalhães, Nadja Kehrl-Feldmann, Yasemin Cevik, Michael Sutter, Patrizia Mordini, Marieke Kruit, Hasim Sönmez, Lea Kusano, Katharina Altas

Antwort des Gemeinderats

Mit der Reform des Finanz- und Lastenausgleichs (FILAG) 2012 wurde der bestehende Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Bern optimiert und gleichzeitig verschiedene Reformvorhaben, die Auswirkungen auf die Aufgabenteilung und die Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden haben, aufeinander abgestimmt und als Gesamtpaket beschlossen. Die Einführung war mit einer neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden verbunden, womit eine Steuerlastverschiebung von 0,76 Einheiten einherging. Das FILAG regelt im Wesentlichen folgende vier Bereiche:

- den Finanzausgleich (im engeren Sinne) mit den Hauptinstrumenten Disparitätenabbau und Mindestausstattung für finanzschwache Gemeinden,
- die Massnahmen für besonders belastete Gemeinden, worunter einerseits Gemeinden mit Zentrumsfunktionen, andererseits Gemeinden mit hoher Gesamtsteuerbelastung fallen,
- den Lastenausgleich für Verbundaufgaben wie Sozialhilfe, Finanzierung Lehrergehälter, Sozialversicherungen, öffentlicher Verkehr,
- die Verbesserung von Gemeindestrukturen (Reformen, Fusionen).

An den bisherigen Schlüsseln zur Aufteilung der Kosten wurde mehrheitlich nichts geändert. Für den Kanton musste diese Revision gemäss seiner Zielsetzung kostenneutral ablaufen. Deshalb wurde zum Ausgleich für die zusätzlich durch den Kanton übernommenen Aufgaben und Kostenanteile in der Höhe von damals 88,5 Mio. Franken neu ein vertikaler Lastenausgleich geschaffen, welcher der Verteilung der zusätzlichen Kosten auf sämtliche 395 Gemeinden proportional nach Bevölkerungsanteilen dient.

Wie der Gemeinderat in seiner Antwort auf das Postulat Fraktion FDP (Jacqueline Gafner Wasem): Bericht über den Saldo der direkten und indirekten Finanzströme zwischen Stadt und Kanton Bern aufgezeigt hat, ist die Stadt im System FILAG eine Nettzahlerin. 2012 hat sie Zahlungen in der Höhe von 203,4 Mio. Franken geleistet und Beiträge in der Höhe von 65,6 Mio. Franken erhalten. Daraus resultierte für die Stadt eine Nettobelastung von 137,8 Mio. Franken. Bezieht man auch die Finanzströme ausserhalb des FILAG in die Betrachtung mit ein (Kantonspolizei, Sanitätspolizei, Schulen, Jugend usw.), führte die Stadt Bern in den letzten Jahren immer noch zwischen 21 - 23 Mio. Franken an den Kanton ab. Dieser Betrag nimmt tendenziell zu.

Zu Frage 1:

Der Gemeinderat beurteilt die Gesamtwirkung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs als den Erwartungen entsprechend, dies insbesondere auch unter Berücksichtigung der Nettoentlastungen der beiden anderen Zentrumsstädte Biel und Thun. Trotz deutlich höherer Steuerkraft betrug die Entlastung für die Stadt Bern 0,46 Steuerzehntel, während dem sie in Thun 0,47 und in Biel 0,43 Steuerzehntel betrug.

Das FILAG 2012 stellt einen auf sachlich fundierten Grundlageninformationen basierenden politischen Kompromiss dar. Deshalb war es für keine der beteiligten Parteien (Kanton, Zentrums-, Agglomerations- und Landgemeinden) möglich, ihre Maximalforderungen durchzusetzen. So betrachtet wird das System des FILAG aus Sicht aller Beteiligten immer Verbesserungspotential aufweisen.

Die aufgrund der Globalbilanz 2009 erwartete Entlastung der Stadt Bern von netto rund 10,9 Mio. Franken konnte in etwa erreicht werden. Allerdings wurden seither einzelne mit dem FILAG 2012 parallel revidierte Gesetze mit finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden in Kraft gesetzt. Dabei handelt es sich namentlich um die Kantonalisierung der Arbeitsgerichte und Mietämter, den Wechsel im Lastenausgleich Lehrergehälter aufs Schuljahr 2012/2013, die Umsetzung des neuen Erwachsenen- und Kinderschutzes (EKS) sowie das revidierte Kulturförderungsgesetz. Deren Nettoauswirkung auf den Finanzhaushalt der Stadt Bern kann zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend ermittelt und beurteilt werden, da gewisse Neuerungen erst kürzlich umgesetzt wurden. Im Rahmen des einleitend erwähnten Gutachtens soll unter anderem auch diese Thematik behandelt werden. Zudem hatte die angenommene Volksinitiative betreffend der Reduktion der Strassenverkehrssteuern um rund 120 Mio. Franken Auswirkung auf den neuen vertikalen Finanzausgleich im FILAG 2012, indem ein Teil des Ertragsausfalls (5 Mio. Franken entsprechend 1/3 der früheren Subventionierung von Strassenunterhaltskosten) dem vertikalen Ausgleich belastet wurden. Letzteres bedeutete für die Stadt Bern eine Verschlechterung der Globalbilanz um Fr. 570 000.00.

Zu Frage 2:

Aus Sicht des Gemeinderats besteht Bedarf, den Mechanismus des FILAG weiter zu verbessern. Gemäss Gesetz muss der Kanton das neue FILAG nach vierjährigem Vollzug einer Evaluation unterziehen. Diese darf im Verlaufe des Jahrs 2016 erwartet werden. Bereiche mit Optimierungspotential sind aus Sicht des Gemeinderats beispielsweise die nur teilweise abgegoltene Zentrumslasten, die bisher nicht abgegoltene, seit 2008 aufgelaufene Kostenentwicklung bei den Zentrumslasten, das für die Städte unbefriedigende System der öV-Punkte, welches ihren besonderen Lasten nicht vollends Rechnung trägt oder die Kostenverteilung im vertikalen Lastenausgleich, welche aufgrund der Bevölkerungszahlen erfolgt, was wiederum die Städte überdurchschnittlich belastet. Alleine die nicht vollständig abgegoltene Kostenentwicklung bei den Zentrumslasten beträgt per 2013 11,2 Mio. Franken.

Zu Frage 3:

Die Berechnungsmethode für den Lastenausgleich im Bereich öffentlicher Verkehr (öV)¹ ist eher kompliziert und intransparent. Zentrumslasten sind im Lastenausgleich öV nicht berücksichtigt. So erhält die Stadt keine Ermässigung für Zentrumshaltestellen (zum Beispiel Hirschengraben und Bahnhofplatz), die von vielen ortsfremden Pendlerinnen und Pendlern benutzt werden. Auch das von der Stadt an BERNMOBIL zinsfrei zur Verfügung gestellte Dotationskapital wird beim Lastenausgleich öV nicht berücksichtigt. Die Stadt hat anlässlich der FILAG-Revision 2012 erfolglos versucht, diese und weitere Aspekte in die Revisionsarbeiten einzubringen.

Immerhin weist die Entwicklung des Anteils der Stadt an der Gesamtsumme der öV-Gemeindebeiträge im Kanton Bern in die richtige Richtung. Der Anteil der Stadt belief sich 2003 noch auf 27,2 Prozent und sank bis im Jahr 2013 auf 25,2 Prozent. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass das öV-Angebot, insbesondere die S-Bahn, in den Agglomerationsgemeinden ausserhalb der Stadt stärker erhöht wurde und auch das Bevölkerungswachstum in diesen Gebieten dynamischer verlief.

Zu Frage 4:

Die Stadt Bern finanziert über den kommunalen Steuerhaushalt viele Dienstleistungen, von denen auch die ganze Agglomeration profitiert. Das Umgekehrte trifft teilweise analog zu. In einem föderalistischen Staatssystem sind „Ungerechtigkeiten“ und „Unschärfen“ nicht zu vermeiden. Eine vollständig gerechte Behandlung aller beteiligten Körperschaften ist unmöglich. Nach folgender Hierarchie ist vorzugehen:

- Gemeinsame Finanzierung der Infrastruktur durch alle Nutzniessenden;
- Abgeltung über das dafür vorgesehene System Finanz- und Lastenausgleich (FILAG);
- differenzierte Preise/Tarife;
- Akzeptanz, dass nicht alle Kosten immerzu den Nutzenden angelastet werden können.

Immer berücksichtigt werden muss dabei der Politikbereich. Gewisse Aufgaben eignen sich für Kostenteilungen, andere nicht.

Heute erfolgt die Finanzierung von staatlichen Leistungen aus unterschiedlichen Geldquellen (Steuern, Gebühren, Beiträge, Lastenausgleiche, Vermögenserträge usw.), wobei für gebührenfinanzierte Leistungen vielfach bereits dem Verursachergedanken mittels kostendeckender oder abgestufter Tarife Rechnung getragen wird. Bei der im Jahr 2016 zu erwartenden Evaluation des

¹ Die Formel für die Berechnung des öV-Beitrages einer Gemeinde lautet:

$$\text{Total Gde-Beiträge} \times \left(\frac{2}{3} \frac{\text{ÖV-Punkte Gde}}{\text{ÖV-Punkte aller Gden}} + \frac{1}{3} \frac{\text{Einw. Gde}}{\text{Einw. aller Gden}} \right)$$

FILAG wird der Gemeinderat fordern, bei dem Kostenverteilungsschlüssel, dem Verursacherprinzip weit höhere Beachtung zu schenken.

Der Gemeinderat lässt zurzeit einen wissenschaftlichen Bericht erarbeiten, der aufschlüsselt, was an geldwerten Leistungen die Stadt Bern, direkt oder indirekt zugunsten des Kantons erbringt und was an geldwerten Leistungen des Kantons umgekehrt an die Stadt, direkt oder indirekt, zurückfließt. Der Stadtrat hat einen solchen Bericht im Rahmen des erheblich erklärten Postulats Postulat Fraktion FDP (Jacqueline Gafner Wasem): Bericht über den Saldo der direkten und indirekten Finanzströme zwischen Stadt und Kanton Bern gefordert.

Bern, 3. September 2014

Der Gemeinderat