

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 142-2015
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.540

Eingereicht am: 27.05.2015

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Zuber (Moutier, PSA) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 04.06.2015

RRB-Nr.: 952/2015 vom 19. August 2015
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Kombinierte Auswirkungen zweier Gesetze: Die urbanen Zentren Bern, Biel und Thun werden insbesondere zulasten der bernjurassischen Gemeinden doppelt bedient

Die Behörden von St. Immer¹ haben kürzlich auf eine frappante Ungerechtigkeit hingewiesen, die sich aus der gleichzeitigen Anwendung von zwei Gesetzen ergibt: das kantonale Kulturförderungsgesetz (KKFG) einerseits und das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) andererseits. Diese Ungerechtigkeit scheint niemandem aufgefallen zu sein, dermassen komplex sind die sich überschneidenden Finanzierungsmechanismen der betroffenen Institutionen.

Aufgrund dieser beiden Gesetze werden die Städte Bern, Biel und Thun für ihre Kulturlinfrastruktur doppelt entschädigt: einmal als Zentrumsgemeinden im Sinne des FILAG und zusätzlich als Standortgemeinden im Sinne des KKFG. Diese doppelte Subventionierung ist inakzeptabel, da sie zu einer Ungleichbehandlung zwischen Gemeinden führt und die Städte bevorzugt, die so im Verhältnis weniger Lasten zu tragen haben als die anderen Gemeinden des Kantons, die ihre kulturellen Institutionen auf ihrem Gebiet finanzieren.

Im Klartext: Der Beitrag an die Kultur dieser Zentrumsstädte liegt mit rund 60 Franken pro Einwohner wesentlich tiefer als die Kulturbeiträge der Standortgemeinden im Berner Jura (rund 70 Franken in Moutier, zwischen 80 und 85 Franken in Neuenstadt und 90 Franken in St. Immer).

¹ Schreiben vom 24. April 2015 des Gemeinderats von St. Immer an die Gemeindepräsidentenkonferenz.

Ein Vergleich der Finanzflüsse zeigt, dass dies insgesamt gesehen für den Berner Jura zu einem jährlichen Negativsaldo von mindestens 330 000 Franken führt (ohne Berücksichtigung der Betriebskosten des noch zu gründenden Gemeindeverbands). Mit anderen Worten: **Die von allen Gemeinden des Berner Juras gewährten Hilfen werden anderswo hingeleitet, und die Standortgemeinden des Berner Juras kommen auf keinen Fall in den Genuss irgendeiner bedeutenden Erleichterung ihres Aufwands.**

Die ursprünglichen Ziele des (2009 angenommenen) KKFG bezweckten eine Verstetigung der anerkannten kulturellen Institutionen von regionaler Bedeutung, wobei die Standortgemeinden durch ein erweitertes Finanzierungssystem entlastet werden sollten. Das Mindeste, was man heute sagen kann, ist, dass die erwähnten Ziele mit der Umsetzung dieses Gesetzes nicht erreicht wurden.

Ganz im Gegenteil: Im Rahmen der diesbezüglichen, laufenden Vernehmlassung sind mehrere kommunale Politiker ob dieser Ungerechtigkeit der Auffassung, die Gemeinden des Berner Juras würden gerupft!

Der Regierungsrat wird um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Hat der Regierungsrat Kenntnis von den ungerechten Folgen, die sich aus der gleichzeitigen Anwendung von KKFG und FILAG ergeben? Kann er sie bestätigen?
2. Wenn ja: Hat die Regierung vor, die nötigen Anpassungen vorzunehmen? Wenn ja, welche?
3. Laut der Gemeindepräsidentenkonferenz des Berner Juras und Welschbiels können die Standortgemeinden im Sinne des KKFG (Moutier, Neuenstadt und St. Immer) über eine Berücksichtigung ihres Kulturaufwands im harmonisierten Steuerertrag einen Anspruch auf Anerkennung machen. Ist der Regierungsrat bereit, eine Änderung einzuführen, mit der diese Gemeinden im FILAG als Zentrumsgemeinden anerkannt werden?
4. Wird der Regierungsrat dafür sorgen, dass die Wirkungen der FILAG-Revision vor der nächsten KKFG-Leistungsvertragsperiode 2020-2030 bekannt sind?

Begründung der Dringlichkeit: Aufgrund der laufenden Arbeiten zur Errichtung des gemäss KKFG vorgesehenen Gemeindeverbands erfordert dieser Vorstoss eine dringliche Behandlung.

Antwort des Regierungsrates

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1)

Das FILAG bezweckt, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Gemeinden zu mildern und ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben, wobei die Bedeutung der finanzstarken Gemeinden für den Kanton anerkannt wird (Art. 1 FILAG). Besonders belasteten Gemeinden, u. a. Gemeinden mit Zentrumsfunktionen, wird der hohe, strukturell bedingte finanzielle Aufwand mit zusätzlichen Massnahmen abgegolten (Art. 12 Abs. 1 FILAG). Die Gemeinden Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal sind Gemeinden mit Zentrumsfunktionen (Art. 13 FILAG).

Die Gemeinden Bern, Biel und Thun erhalten zur teilweisen Abgeltung ihrer überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gäs-teinfrastuktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur einen jährlichen Zuschuss (Art. 15 Abs. 1 FI-LAG). Als Zentrumslasten gelten Leistungen der Städte, von denen die Bevölkerung anderer Gemeinden profitiert, ohne dafür voll zu bezahlen (z. B. auswärtige Besucher eines Theaters oder eines Museums). Die Zentrumsgemeinden können demzufolge für die Abgeltung der Zentrumslasten nicht ihre gesamten Kulturausgaben geltend machen, sondern nur jenen Anteil, der ausschliesslich der auswärtigen Bevölkerung „zu Gute kommt“. Die Grundlagen und die Methodik für den aktuellen Gesetzesvollzug wurden von der Finanzdirektion im Jahr 2005 im Rahmen des Projektes Neuerfassung Zentrumslasten (NeZe) in Zusammenarbeit mit den Gemeinden erarbeitet. Das FILAG sieht keine vollständige, sondern eine teilweise Abgeltung von Zentrumslasten vor. Im aktuellen Vollzug werden mit pauschaler Abgeltung rund 80 Prozent der Zentrumslasten der Städte Bern, Biel und Thun abgegolten. Im Aufgabenbereich Kultur beträgt die pauschale Abgeltung de facto rund 65 Prozent der Netto-Zentrumslasten.

Lastenausgleich „neue Aufgabenteilung“

Lastenverschiebungen aufgrund einer neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden werden in Form eines Lastenausgleichs gegenseitig verrechnet. Ein Saldo zu Gunsten des Kantons wird durch Gemeindeanteile ausgeglichen. Ein Saldo zu Gunsten der Gemeinden wird durch Zuschüsse des Kantons ausgeglichen. Massgebend für die Bestimmung der Gemeindeanteile bzw. der Zuschüsse ist die Wohnbevölkerung (Art. 29b FILAG).

Der Lastenausgleich „neue Aufgabenteilung“ ist also ein „Gefäss“, das ausschliesslich zur Kompensation von Lastenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden dient. Es ist, bildhaft gesprochen, ein in sich geschlossener Kreis. Er wurde im Jahr 2012 als Instrument zum Ausgleich der Globalbilanz FILAG 2012 geschaffen. Die verschiedenen Lastenverschiebungen aus dem Projekt FILAG 2012 ergaben einen Saldo zu Gunsten des Kantons von 86,3 Millionen Franken (u. a. Anpassungen bei der Finanzierung der Abgeltung der Zentrumslasten). Für den Verwaltungskreis „Berner Jura“ waren die Lastenverschiebungen in der Globalbilanz FILAG 2012 per Saldo ausgeglichen (Entlastung CHF 170'118).

Die einzelnen Lastenverschiebungen im Lastenausgleich „neue Aufgabenteilung“ sind für die Gesamtheit der Gemeinden stets erfolgsneutral; es werden immer sämtliche Gemeinden des Kantons in den Lastenausgleich einbezogen, nicht nur die Gemeinden des Berner Juras. Systembedingt gibt es aber bei jeder neuen Aufgabenteilung Gemeinden, die durch die Änderung entlastet werden, und solche, die eine Mehrbelastung tragen müssen. Die Gesamtsumme des Lastenausgleichs ist eine Saldogrösse aus der Verrechnung gegenseitiger Lastenverschiebungen. Der Lastenausgleich „neue Aufgabenteilung“ umfasst mittlerweile rund 30 Lastenverschiebungsprojekte im Gesamtbetrag von 188,5 Millionen Franken. Es ist deshalb aus methodischen Gründen nicht zulässig, einzelne Reformen bzw. Lastenverschiebungen isoliert zu betrachten und in einen direkten Bezug zu anderen Instrumenten des Finanz- und Lastenausgleichs oder Aufgabenbereichen, z. B. der Kulturförderung, zu setzen.

Kantonales Kulturförderungsgesetz (KKFG; BSG 423.11)

Das KKFG regelt die Förderung der Kultur durch den Kanton und die Gemeinden. Es bezweckt, günstige Rahmenbedingungen für die Kultur zu schaffen (Art. 1 KKFG). In Artikel 19 KKFG wird die generelle Kostenverteilung von Kulturinstitutionen von regionaler Bedeutung geregelt.

Die Kostenverteilung unter den Gemeinden ist in Artikel 11 der Kantonalen Kulturförderungsverordnung (KKFV) geregelt. Die Gemeinden einer Region oder Teilregion mit Ausnahme der Standortgemeinde beteiligen sich an dem auf sie entfallenden Anteil der Betriebsbeiträge im Verhältnis zur durchschnittlichen mittleren Wohnbevölkerung.

Der Regierungsrat kann die gestellten Fragen wie folgt beantworten:

1. Hat der Regierungsrat Kenntnis von den ungerechten Folgen, die sich aus der gleichzeitigen Anwendung von KKFG und FILAG ergeben? Kann er sie bestätigen?

Der Regierungsrat hat Kenntnis der finanziellen Auswirkungen des KKFG und des FILAG. Er kann jedoch die in der Interpellation beschriebenen finanziellen Effekte auf die Gemeinden im Berner Jura wie nachfolgend begründet nicht bestätigen.

Kulturausgaben der Standortgemeinden Moutier, Neuenstadt und St. Immer

Bei der Berechnung der Ausgaben pro Einwohner für die Kultur der Gemeinden Moutier, Neuenstadt und St. Immer wurden auch Anteile aus den Lastenverschiebungen aus der FILAG-Revision 2012 (CHF 21.30) und dem neuen Kulturförderungsgesetzes (CHF 3.10) berücksichtigt. Dies ist, wie oben ausgeführt, aus methodischen Gründen nicht zulässig. Somit ergeben sich für die drei in der Interpellation aufgeführten Standortgemeinden im Kulturbereich folgende Ausgaben pro Einwohner: Moutier 45 Franken; La Neuveville 57 Franken; Saint Imier 65 Franken.

Kulturausgaben der Zentrumscommunen Bern, Biel und Thun

Der in der Interpellation für die Zentrumscommunen Bern, Biel und Thun aufgeführte Beitrag von 60 Franken pro Einwohner an die Kultur ist nicht korrekt. Die Berechnung der Zentrumscommunenlasten der Zentrumscommunen basiert auf den Grundlagen und der Methodik des Projekts NeZe. Dabei werden auch die Querschnittskosten (z. B. Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen und Mieten) und die Overheadkosten² mitberücksichtigt. Die Ausgaben der drei Zentrumscommunen für den Kulturbereich sind erheblich höher, wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich ist:

TABELLE: AUFWAND 2013 IM KULTURBEREICH VON BERN, BIEL UND THUN³

Rubrik	Bern	Biel	Thun
Wohnbevölkerung 2013	128'199	52'488	42'832
	CHF	CHF	CHF
Kultur: Nettoaufwand	42'829'802	16'228'274	5'268'119
Kultur: Nettoaufwand pro Einwohner	334	309	123
davon Zentrumscommunenlasten	21'305'000	7'605'000	3'338'000
davon Zentrumscommunenlasten pro Einwohner	166	145	78
Wirkung pauschale Abgeltung Zentrumscommunenlasten:			
Pauschale Abgeltung Zentrumscommunenlasten Total	63'254'000	18'595'000	8'995'000
Pauschale Abgeltung: Anteil Kultur	12'999'445	5'097'321	2'089'153
Pauschale Abgeltung: Anteil Kultur pro Einwohner	101	97	49

Die Kulturausgaben der Stadt Biel belaufen sich beispielsweise 309 Franken pro Einwohner; davon sind 145 Franken pro Einwohner Zentrumscommunenlasten. Unter Berücksichtigung des „Kulturanteils“ von 97 Franken pro Einwohner aus der pauschalen Abgeltung der Zentrumscommunenlasten reduzieren sich die Kulturausgaben auf 212 Franken pro Einwohner. Aus der Tabelle ist zudem ersichtlich, dass die Zentrumscommunenlasten der Stadt Biel im Kulturbereich nur teilweise abgegolten werden. Nach Abzug des Anteils von 97 Franken pro Einwohner aus der pauschalen Abgeltung der Zentrumscommunenlasten verbleiben der Stadt Biel Zentrumscommunenlasten von 48 Franken pro Einwohner, sie alleine tragen muss.

Die Zentrumscommunen Bern, Biel und Thun haben also im Vergleich zu den Standortgemeinden Moutier, Neuenstadt und St. Immer deutlich höhere Kulturausgaben.

² Kosten für zentrale Dienste wie z.B. Stabsabteilungen, Direktionssekretariate und Informatik

³ Berichterstattung 2014 gemäss Art. 15 Abs. 2 FILAG

Der Regierungsrat weist weiter darauf hin, dass die Zentrums Gemeinden Bern, Biel und Thun für ihre Kulturinfrastruktur nicht doppelt entschädigt werden. Die Entlastung der drei Städte als KKFG-Standortgemeinden wird bei der Berechnung der Zentrumslasten entsprechend berücksichtigt. Beiträge, welche die Zentrums Gemeinden Bern, Biel und Thun im Rahmen des KKFG vom Kanton und aus den umliegenden Regionsgemeinden erhalten, sind im Nettoaufwand, welcher für den Zentrumslastenausgleich massgeblich ist, bereits nicht mehr enthalten.

2. Wenn ja: Hat die Regierung vor, die nötigen Anpassungen vorzunehmen? Wenn ja, welche?

Gemäss den vorgängigen Ausführungen erkennt der Regierungsrat keinen Anpassungsbedarf.

3. Laut der Gemeindepräsidentenkonferenz des Berner Juras und Welschbiels können die Standortgemeinden im Sinne des KKFG (Moutier, Neuenstadt und St. Immer) über eine Berücksichtigung ihres Kulturaufwands im harmonisierten Steuerertrag einen Anspruch auf Anerkennung machen. Ist der Regierungsrat bereit, eine Änderung einzuführen, mit der diese Gemeinden im FILAG als Zentrums Gemeinden anerkannt werden?

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine allfällige Sonderlösung für die Standortgemeinden im Berner Jura aus staatspolitischen Gründen nicht angezeigt ist. Gemäss Art. 13 FILAG sind Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal Gemeinden mit Zentrumsfunktionen im Sinne des FILAG. Bei diesen Gemeinden werden bei der Berechnung des harmonisierten Steuerertrags (Berechnung des Finanzausgleichs) die Zentrumslasten vom Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern abgezogen. Ob der Kreis der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen erweitert werden soll, kann im Rahmen der anstehenden Evaluation des FILAG geprüft werden.

4. Wird der Regierungsrat dafür sorgen, dass die Wirkungen der FILAG-Revision vor der nächsten KKFG-Leistungsvertragsperiode 2020-2030 bekannt sind?

Ja, die Auswirkungen von allfälligen FILAG-Anpassungen sollten bis 2020 bekannt sein.

Verteiler

- Grosser Rat