

Postulat Fraktion SP (Lena Sorg/Michael Sutter): Vereinfachte Kontrolle der Sondertarife für die Berner Wohnbevölkerung

Anlässlich der Debatten zum Entsorgungshof Schermen, zur Sanierung des Stadttheaters und zum neuen Tierparkreglement war die Ausgestaltung und die Kontrolle der Tarife der Benutzenden bzw. der Besucherinnen und Besucher immer wieder ein Diskussionspunkt. Insbesondere stellt sich die Frage, wo und in welchem Umfang Besucherinnen und Besucher der Stadt Bern von Leistungen profitieren, die durch die Stadt Bern finanziert werden und an deren Kosten sich ihre Wohnsitzgemeinden nicht beteiligen.

Der kantonale Finanz- und Lastenausgleich (Art. 13-16 FILAG) setzt für die Entlastung von Gemeinden mit Zentrumsfunktionen zwei Instrumente ein. Einerseits werden die Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs berücksichtigt, andererseits wird eine pauschale Abgeltung der Zentrumslasten durch einen Zuschuss ausgerichtet. Allerdings ist davon auszugehen, dass diese kantonale Entlastung die tatsächlichen städtischen Aufwendungen nicht deckt. Weil der Kanton Bern aufgrund des Spardruckes zunehmend bei Leistungen an die Gemeinden Kürzungen vornimmt, gilt es zu hinterfragen, ob die Stadt Bern Leistungen übernehmen soll, von welchen die umliegenden Gemeinden profitieren, ohne sich an den Kosten zu beteiligen, und die auch nicht mehr hinreichend über den kantonalen Finanz- und Lastenausgleich abgegolten werden.

Aus Sicht der SP-Fraktion kann es in bestimmten Bereichen, z.B. bei Kultur- und Sporteinrichtungen, daher angebracht sein, dass Auswärtige im Vergleich zur städtischen Wohnbevölkerung höhere Eintrittspreise oder höhere Gebühren bezahlen. Bei den Unterscheidungen geht es nicht darum, das Leistungsangebot für Auswärtige zu schmälern, sondern zu verhindern, dass mit städtischem Steuersubstrat unverhältnismässig Leistungen an Auswärtige subventioniert werden.

Im Vortrag des Gemeinderats zum Baukredit Entsorgungshof Schermen heisst es, dass höhere Einnahmen durch eine „bessere Kontrolle der Auswärtigen“ generiert werden sollen. Beim Tierpark besteht bereits heute die Regelung, dass die Berner Schulen keinen Eintritt bezahlen müssen. Auch bei den städtischen Hallenbädern sind Preisdifferenzierungen zwischen Einheimischen und Auswärtigen denkbar. Dasselbe ist z.B. beim Stadttheater der Fall, wo sich die umliegenden Gemeinden schwertun, finanzielle Beiträge an Investitions- oder Betriebskosten zu leisten, obwohl ein beträchtlicher Anteil der Nutzenden nicht in der Stadt Bern wohnt. Mittels einer „Einheimischenkarte“, wie sie in zahlreichen Gemeinden der Schweiz existiert, könnte sichergestellt werden, dass ausschliesslich über städtische Steuermittel vergünstigte Tarife gezielt den Bewohnern und Bewohnerinnen der Stadt Bern zugutekommen.

Die SP-Fraktion fordert den Gemeinderat daher auf,

1. aufzuzeigen, in welchen Bereichen und Institutionen derzeit unterschiedliche Tarife für Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Bern und Auswärtigen zur Anwendung gelangen.
2. aufzuzeigen, wie die Preisdifferenzierungen für Einheimische und Auswärtige aktuell kontrolliert und sichergestellt werden;
3. aufzuzeigen, welche Möglichkeiten bestehen, um Preisdifferenzierungen praktisch und technisch zuverlässig umzusetzen (z.B. mittels einer Einheimischenkarte);
4. aufzuzeigen, in welchen Bereichen und Institutionen neu spezielle Tarife für Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Bern eingeführt werden könnten, falls eine Einheimischenkarte eingeführt würde;

5. abzuklären, wie hoch die Kosten für eine Einheimischenkarte wären, und welche Mehreinnahmen dadurch generiert werden könnten.

Bern, 05. Dezember 2013

Erstunterzeichnende: Lena Sorg, Michael Sutter

Mitunterzeichnende: Benno Frauchiger, Stefan Jordi, Annette Lehmann, Halua Pinto de Magalhães, Fuat Köçer, Bettina Stüssi, Hasim Sönmez, Marieke Kruit, Patrizia Mordini, Gisela Vollmer, David Stampfli, Nicola von Greyerz, Peter Marbet, Nadja Kehrl-Feldmann, Katharina Altas, Yasemin Cevik, Lea Kusano, Lukas Meier, Rithy Chheng, Thomas Göttin

Antwort des Gemeinderats

Die Stadt Bern finanziert über den kommunalen Steuerhaushalt viele Dienstleistungen, von denen die ganze Agglomeration profitiert, was aber teilweise auch umgekehrt zutrifft. In einem föderalistischen Staatssystem sind die von den Postulantinnen und Postulanten genannten „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.

Im Rahmen der Einführung des neuen FILAG wurden die zu entschädigenden Zentrumslasten der Städte Bern, Biel und Thun definiert und festgesetzt. Es handelt sich um die Aufgabenbereiche privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästefrastruktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur. Alljährlich erstattet der Gemeinderat dem Kanton Bericht über die Entwicklung der Zentrumslasten. Gemäss Bericht an den Kanton betragen die Zentrumskosten der Stadt Bern für 2013 103,7 Mio. Franken. Der Kanton reduziert diesen Betrag um die Positionen Zentrumsnutzen und Standortvorteile (-13,4 Mio. Franken). 2013 resultieren somit effektive Zentrumslasten von 90,3 Mio. Franken. Gemäss Entscheid des Kantons beläuft sich die auf der Kostenbasis von 2008 ermittelte, pauschale Zentrumslastenabgeltung aber lediglich auf 63,3 Mio. Franken, wobei zusätzlich 15,8 Mio. Franken für den Disparitätenabbau anrechenbar sind. Demzufolge verbleibt im Rahmen des FILAG für die Stadt eine nicht abgegoltene Kostenentwicklung von 11,2 Mio. Franken für 2013.

Die FILAG-Berechnungen erfahren jedes Jahr Anpassungen, weil sich Kosten und Erträge verändern. Mehreinnahmen aufgrund höherer Tarife für Auswärtige führen zu geringeren Zentrumslasten. Der Kanton wird weniger Kosten anrechnen lassen. Allerdings weist die Stadt Bern 2013 wie erwähnt nicht abgegoltene Zentrumslasten in der Höhe von 11,2 Mio. Franken auf.

Sollten nun systematisch höhere Auswärtigentarife eingeführt werden, würden sowohl die rapportierten als auch die anrechenbaren Zentrumslasten entsprechend dem relativen Anteil der Stadt Bern an den jeweiligen Aufgabenbereichen wegen des erzielten Mehrertrags abnehmen, was aufgrund des Ausmasses der Veränderungen mit dem Risiko einer Reduktion der Zentrumslastenabgeltung verbunden sein könnte. Dazu gehören insbesondere die Bereiche Kultur und die Sportinfrastruktur, aber auch der geplante Sauberkeitsrappen und die neuen kostendeckenden Auswärtigentarife bei den Entsorgungshöfen. Sollten sogar systematisch kostendeckende Auswärtigentarife

eingeführt werden, müsste die Zentrumslastenabrechnung grundlegend überarbeitet werden. In mehreren Bereichen würden solche Tarife dazu führen, dass in Zukunft eine Anrechnung bei den Zentrumslasten nicht mehr möglich wäre. Sollte dies der Fall sein, wäre eine Reduktion der Zentrumslastenabgeltung seitens des Kantons sehr wahrscheinlich.

Dem Gemeinderat ist bewusst, dass die von der Stadt Bern im Rahmen der jährlichen Zentrumslastenberichterstattung an den Kanton geltend gemachten Zentrumslasten nicht vollumfänglich abgegolten werden. Allerdings sind die Zentrumslasten nur eine von vielen Komponenten im System des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs. Ausserdem ist die Abgrenzung schwierig, in welchen Fällen und in welchem Umfang eine Leistung ausschliesslich den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt zugutekommt und wann nicht. Dies ist deshalb so, weil heute Gemeindegrenzen in dichten Siedlungsgebieten oft nur noch auf Plänen zu erkennen sind und die Gesellschaft mobil ist. Die Mehrheit der städtischen Leistungen dient Personen, die sich auf dem Gebiet der Stadt aufhalten. Zu denken ist an Leistungen im Bereich des Verkehrs (z.B. Strassen und öffentlicher Verkehr), der öffentlichen Sicherheit (z.B. Patrouillen), der Grünanlagen (z.B. Parkpflege), der Kultur (z.B. Stadttheater) und bei den Sportanlagen (Schwimmbäder und Eisbahnen). Leistungen, die an den Wohnsitz geknüpft sind, werden in der Regel im Bereich Soziales und Bildung erbracht.

Für den Gemeinderat ist die Frage, wer von den städtischen Leistungen profitiert, von hohem Interesse. Er ist aber auch überzeugt, dass die flächendeckende Einführung von Einheimischentarifen das Problem der unzureichenden Abgeltung der Zentrumslasten nicht zu lösen vermag. Diese Problematik gilt es primär auf Ebene des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs zu lösen. Der Stadtrat hat am 30. Januar 2014 mit dem erheblich erklärten Postulat Fraktion FDP (Jacqueline Gafner Wasem): Bericht über den Saldo der direkten und indirekten Finanzströme zwischen Stadt und Kanton Bern bereits eine Auslegeordnung zur Thematik in Auftrag gegeben. Ferner verfügen bereits mehrere Abteilungen für gewisse Leistungen über differenzierte Tarife (siehe nachstehende Tabelle). Es entspricht dem Wesen eines urbanen Zentrums, dass nicht nur die einheimische Bevölkerung und die lokale Wirtschaft von Leistungen profitieren, sondern weitere Personen- und Wirtschaftskreise.

Die von der SP-Fraktion anvisierten Sondertarife betreffen im steuerfinanzierten Haushalt hauptsächlich die Kontengruppen 431 „Gebühren für Amtshandlungen“, 434 „Andere Gebühren und Dienstleistungen“ und 435 „Übrige Verkaufserlöse“. In der Jahresrechnung 2013 wiesen diese drei Gruppen insgesamt Erträge von rund 88,1 Mio. Franken aus. Eine Analyse, welche die Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (Finanzverwaltung) in Zusammenarbeit mit den Direktionsfinanzdiensten erstellt hat, zeigt folgendes Bild:

Zusammenfassung Erträge aus Gebühren für Amtshandlungen, andere Gebühren und DL, übrige Verkaufserlöse
 (Kontengruppen 431, 434,435)

Direktion	Anz. Abt./davon Abt. mit Ertrag > 1 Mio. Fr. in JR 2013	Ertrag 2013	Bemerkungen
GuB	5 / 0	13'376	Unwesentlich
PRD	6 / 2	7'061'762	3,6 MCHF aus Planmehrwertabteilungen (fallbezogene Verhandlungen); 3,4 MCHF Bauinspektorat (aufgrund der gesetzl. Vorgaben ist das Rechtsgleichheitsgebot zu beachten)
SUE	8 / 6	34'071'913	Amt für Umweltschutz (Amtshandlungen werden nur auf dem Stadtgebiet für die Bevölkerung der Stadt vollzogen. Die Preise für sonstige Dienstleistungen orientieren sich am Markt und werden daher nicht gebietsspezifisch differenziert); Polizeiinspektorat (in vielen Fällen aufgrund übergeordneter Gesetze, zudem ist das Gleichbehandlungsgebot nach Binnenmarktgesetz zu beachten); Sanitätspolizei (übergeordnete gesetzlich Vorgaben); Feuerwehr (Feuerwehraufgaben [hoheitliche Leistungen] werden gemäss übergeordneten gesetzlichen Vorgaben verrechnet. Nicht hoheitliche Aufgaben werden nur auf Stadtgebiet und bei den Anschlussgemeinden erbracht und gemäss Gebührenregiment der Stadt Bern abgerechnet); Tierpark (keine Differenzierung); EKS (gem. gesetzl. Vorgaben werden Leistungen nur für -oder bei Todesfällen im Zusammenhang mit- Personen erbracht, welche den zivilrechtlichen Wohnsitz in der Stadt Bern haben.)
BSS	8 / 5	23'691'014	Schulamt und Jugendamt (grösstenteils differenzierte Tarife), AVA (nur Dienstleistungen für Einheimische), Sportamt (mit Ausnahme von Einzeleintritten (Bäder, Eisbahnen) differenzierte Tarife bei Abonnements)
TVS	5 / 3	10'683'887	Tiefbauamt (verwaltungsrechtlich besteht keine Möglichkeit differenzierte Tarife anzuwenden); Vermessungsamt (eidg. und/oder kant. Tarifvorgaben); Stadtgrün (im Bereich Friedhof (+14 bis +81%) und Familiengärten (+25 bis +33%) differenzierte Tarife)
FPI	8 / 3	12'609'353	Informatikdienste (Leistungen an stadtnahe Organisationen, kaum Auswärtige (nur IT-Kurse)); SBZ (keine Preisdifferenzierung möglich, weil für SBZ der Markt spielt und die Marktpreise massgebend sind); Rebgut (Marktpreise massgebend).
Total	40 / 19	88'131'305	

Die Übersicht zeigt, dass 40 Abteilungen in den genannten Kontengruppen Erträge ausweisen. Lediglich 19 davon erarbeiten mehr als 1 Mio. Franken pro Jahr. Schulamt, Jugendamt, Sportamt und Stadtgrün kennen bereits für zahlreiche Leistungen differenzierte Tarife. Die Unterschiede zwischen Einheimischen- und Auswärtigentarif folgen keinem einheitlichen Faktor; sie divergieren je nach Leistung und Gegenstand. Eine Verallgemeinerung der Differenzierung würde zu sachlich unzulässigen Tarifen führen, weshalb ein Auswärtigenzuschlag für jede Leistungskategorie einzeln zu beurteilen ist. In weiteren Fällen (PRD, SUE, TVS) ist eine Differenzierung aufgrund übergeordneter Gesetze nicht denkbar. Andere Leistungen (FPI) sind direkt dem Markt ausgesetzt, weshalb eine Differenzierung keinen Sinn ergibt. In einigen wenigen Bereichen, z.B. bei den Einzeleintritten in Hallenbäder und Eisbahnen sowie in den Tierpark wäre eine Differenzierung allenfalls denkbar, aber mit entsprechend negativen Konsequenzen auf die rapportierten und anrechenbaren Zentrumskosten im Bericht an den Kanton.

Sportbereich

Die Postulantinnen und Postulanten orten im Sportbereich zusätzliches Ertragspotential bei Einführung von differenzierten Tarifen. Wie bereits aufgezeigt, beschränkt sich dieses jedoch vor allem auf die Einzeleintritte (Hallenbäder und Eisbahnen), da für Abonnemente bereits unterschiedliche Ansätze angewandt werden. Allerdings ist das zusätzliche Ertragspotential schwierig abschätzbar. Dabei muss zudem berücksichtigt werden, dass die städtischen Freibäder (Marzili, Weyermannshaus, Wyler, Lorraine), die nachweislich zu einem erheblichen Anteil von Auswärtigen besucht werden, heute für alle eintrittsfrei sind.

Kulturbereich

Mit dem neuen Kantonalen Kulturförderungsgesetz vom 12. Juni 2012 (KKFG; BSG 423.11) findet eine Aufteilung aller Kulturinstitutionen im Kantonsgebiet in drei Kategorien statt: Von „nationaler“ Bedeutung in Bern sind das Kunstmuseum Bern und das Zentrum Paul Klee; von „regionaler“ Bedeutung sind das Bernische Historische Museum, Konzert Theater Bern, Camerata Bern, Das Theater an der Effingerstrasse sowie noch nicht definierte vier weitere Institutionen; von „lokaler“ Bedeutung sind die übrigen von der Stadt subventionierten Institutionen. Ziel des Gesetzes, das ab

2016 in der Region Bern-Mittelland vollumfänglich umgesetzt wird, ist es, alle Gemeinden des Kantons an der Mitfinanzierung von bedeutenden Institutionen zu beteiligen und die Städte entsprechend zu entlasten. Daneben bleibt die der Stadt verbleibende Zentrumslast im kulturellen Bereich FILAG-relevant, was ebenfalls zu einer Entlastung führt.

Es wäre nicht im Sinne des Gesetzgebers und der umliegenden Gemeinden der Region Bern-Mittelland, wenn die Stadt Kulturinstitutionen verpflichten würde, für auswärtige Besucherinnen und Besucher des Kantons höhere Eintrittspreise zu verlangen. Im Gegenteil würde eine solche Massnahme dem KKFG diametral widersprechen, das den Ausgleich einerseits über die finanzielle Beteiligung der Regionsgemeinden, andererseits über die Aufnahme der Kulturausgaben im FILAG (sowie die dort festgehaltene Abgeltung kultureller Zentrumslasten) regelt. Es könnten einzig für nicht im Kanton Bern wohnhafte auswärtige Besucherinnen und Besucher höhere Eintrittspreise verlangt werden. Relevant ist deren Zahl namentlich in den drei Museen, wobei die Stadt mit dem Zentrum Paul Klee und dem Kunstmuseum Bern kein Vertragsverhältnis mehr führt und beim Bernischen Historischen Museum nur einer von vier Subventionsgeberinnen und -gebern ist. Die anderen Vertragspartnerinnen und Vertragspartner müssten einer differenzierten Preispolitik zustimmen.

Das grundlegende Problem der überdurchschnittlichen Belastung von Zentrumsstädten kann kaum mit der Einführung einer Einheimischenkarte bewältigt werden. Vielmehr sind Lösungen im Rahmen der Investitions- und Betriebsfinanzierung, des Finanzausgleichs sowie der politischen Mitsprache und Mitbestimmung der urbanen Zentren auf kantonaler und nationaler Ebene zu suchen. Zudem sollte Bern als weltoffene Tourismusstadt und UNESCO-Weltkulturerbe weiterhin anstreben, das kulturelle und sportliche Angebot so zu gestalten, dass Gäste aus dem In- und Ausland die lokalen Institutionen noch stärker frequentieren. Dies spricht eher für Tarifvereinfachungen als für Tariffdifferenzierungen.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Eine Einheimischenkarte würde Mehrerträge in unbekannter Höhe generieren und je nach gewählter Lösung zu hohen einmaligen Investitions- und wiederkehrenden Betriebskosten (Administration der Einheimischenkarte vor dem Hintergrund der zahlreichen Zu- und Wegzüge) führen. Zudem muss mit negativen Auswirkungen auf die Zentrumslastenabrechnung und allenfalls die Zentrumslastenabgeltung gerechnet werden. Ob unter dem Strich überhaupt eine finanzielle Entlastung resultieren würde, ist mehr als fraglich.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, das Postulat erheblich zu erklären.
2. Die Antwort gilt gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 20. August 2014

Der Gemeinderat