

Postulat Fraktion FDP (Jacqueline Gafner Wasem): Bericht über den Saldo der direkten und indirekten Finanzströme zwischen Stadt und Kanton Bern

Die Hauptstadt Bern ist, zusammen mit den umliegenden Gemeinden, unbestritten der Wirtschaftsmotor des Kantons Bern, rund 55 Prozent der gesamten Wirtschaftsleistung des Kantons Bern werden in diesem Raum von rund 33 Prozent der gesamten Kantonsbevölkerung erbracht. Im Jahr 2012 betrug die Steueranlage des Kantons Bern 3,06, diejenige der Stadt Bern 1,54. Die Steueranlagen der städtisch geprägten Gemeinden in der engsten Hauptstadtregion präsentierten sich wie folgt: Bolligen 1,50, Bremgarten 1,44, Ittigen 0,84, Köniz 1,49, Muri 1,07, Ostermundigen 1,69, Worb 1,60, Zollikofen 1,40, waren also mit Ausnahme von Ostermundigen und Worb durchwegs tiefer als in der Stadt Bern.

An die ungedeckten Kosten des öffentlichen Verkehrs im Kanton Bern, welche die Gemeinden zu tragen haben (sprich 33% der gesamten ungedeckten Kosten) und 2012 auf CHF 118 999 993.00 veranschlagt worden sind, hat die Stadt Bern gestützt auf die massgebende Einwohnerzahl des Jahres 2009 (124'525) insgesamt CHF 30 254 177.00 beizutragen, entsprechend einem Beitrag von CHF 242.96 pro Einwohner/in. Die Vergleichszahlen für die oben erwähnten Gemeinden präsentieren sich wie folgt:

Gemeinde	Einwohnerzahl 2009	Gemeindebeitrag in CHF	Beitrag pro Einwohner/in in CHF
Bolligen	6 049	792 071.00	130.94
Bremgarten	4 045	572 600.00	141.56
Ittigen	10 837	1 546 771.00	142.73
Köniz	38 017	6 113 698.00	160.08
Muri	12 414	1 539 840.00	124.04
Ostermundigen	15 020	2 137 168.00	142.29
Worb	11 285	1 168 171.00	103.52
Zollikofen	9 712	1 381 490.00	142.25

Hinzu kommt, dass in der Stadt Bern nur Libero-Abonnemente für mindestens zwei Zonen (100/101) erhältlich sind, womit die auf Stadtboden wohnhaften öV-Benutzenden unfreiwillig die öV-Preise für ausserhalb der Stadt Bern wohnhafte Zupendelnde subventionieren müssen.

Ferner muss die Stadt Bern für den Bau und Unterhalt der auf Stadtgebiet von Bern gelegenen Strassen praktisch vollumfänglich allein aufkommen, da, sie zu 99 Prozent als Gemeindestrassen eingestuft sind, unbesehen davon, dass ein Gutteil davon zweifellos den Charakter von Kantonsstrassen hat.

Die Beispiele liessen sich mehren, Finanzierung Konzert Theater Bern, Gaskessel, Reithalle usw. als illustrative Stichworte, doch legen bereits die oben aufgeführten Fakten nahe, dass die Stadt Bern und ihre Bevölkerung über Gebühr zum Erbringen von Solidaritätsleistungen zugunsten des Kantons Bern herangezogen werden. An erhärtetem Zahlenmaterial, das diese These belegen könnte, und einem Gesamtüberblick über die direkten und versteckten Finanzströme zwischen dem Kanton Bern und der Stadt Bern fehlt es jedoch bis heute bezeichnenderweise, so dass die Stadt Bern argumentativ immer wieder in die Defensive gerät, da sie sich – je nach Thema – stets mit wechselnden Gruppen von Nutzniessenden der heutigen Situation konfrontiert sieht, die sich zudem gegenseitig stützen, frei nach dem Motto: Gibst Du mir die Wurst, lösche ich Dir den Durst.

Vor diesem Hintergrund wird der Gemeinderat ersucht, einen wissenschaftlich fundierten Bericht in Auftrag zu geben und dem Stadtrat zugänglich zu machen, der in belegbarer Art und Weise aufschlüsselt, was an geldwerten Leistungen die Stadt Bern, direkt oder indirekt, zugunsten des Kantons Bern erbringt und was an geldwerten Leistungen des Kantons Bern umgekehrt an die Stadt Bern, direkt oder indirekt, zurückfliesst. Namentlich interessieren dabei die Antworten auf folgende, nicht abschliessende Fragen:

1. Welche Anteile des insgesamt (Einkommens- und Vermögenssteuern bzw. Gewinn- und Kapitalsteuern, Erbschaftssteuern, Liegenschaftssteuern usw.) auf Boden der Stadt Bern erwirtschafteten Steuersubstrats (natürliche und juristische Personen) verbleiben der Stadt Bern bzw. gehen an den Kanton Bern respektive die Eidgenossenschaft (Direkte Bundessteuer)?
2. Welche Leistungen erbringt die Stadt Bern im Rahmen des innerkantonalen Finanzausgleichs zugunsten des Kantons Bern und was fliesst unter demselben Titel vom Kanton Bern an die Stadt Bern zurück?
3. Wo besteht für die Stadt Bern im Rahmen der zurzeit geltenden übergeordneten Gesetzgebung konkreter Spielraum, Leistungen abzubauen, die nicht nur bzw. nicht in erster Linie der eigenen Bevölkerung und der auf Stadtboden ansässigen Wirtschaft zugutekommen?

Bern, 20. Dezember 2012

Erstunterzeichnende: Jacqueline Gafner Wasem

Mitunterzeichnende: Dannie Jost, Mario Imhof, Alexander Feuz, Bernhard Eicher, Dolores Dana, Pascal Rub, Peter Erni

Antwort des Gemeinderats

Die Finanzströme zwischen den verschiedenen Stufen des föderalistisch geprägten schweizerischen Gemeinwesens sind vielschichtig und komplex. Gleiches gilt für die Finanzströme zwischen dem Kanton Bern und dessen Gemeinden. Die Postulantinnen und Postulanten wollen diese Finanzströme zwischen Kanton und Stadt wissenschaftlich untersuchen, um die These zu verifizieren, ob die Stadt und ihre Bevölkerung über Gebühr zum Erbringen von Solidaritätsleistungen zugunsten des Kantons herangezogen werden. Der Gemeinderat hat Sympathie für das Anliegen. Jedoch würde ein Bericht im Auftrag der Stadt rasch als Parteigutachten qualifiziert und deshalb in der politischen Diskussion nicht durchwegs als sachliches und damit als neues Argument akzeptiert. Ein mit erheblichen, unbudgetierten Kosten verbundener Bericht würde der Stadt somit in der Sache nicht genug weiterhelfen. Ein wissenschaftlicher Bericht würde dann am meisten Gewicht erhalten, wenn er im Auftrag des Kantons und unter Einbezug der Gemeinden erarbeitet würde. Nachdem die Revision des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich erst vor kurzem abgeschlossen und umgesetzt wurde, ist ein solcher Bericht zeitlich noch verfrüht. Deshalb hat der Gemeinderat die Direktion für Finanzen, Personal und Informatik beauftragt, die wesentlichsten Finanzströme in Verbindung mit den anderen Direktionen zu erheben und eine entsprechende Antwort aufzubereiten. Er ist überzeugt, dass mit dem vorliegenden Prüfungsbericht die aufgeworfenen Fragen beantwortet werden und die wesentlichen Zusammenhänge bei den Finanzströmen aufgezeigt werden können. Zur besseren Veranschaulichung wurden die Finanzströme 2012 auch grafisch aufbereitet (siehe Beilage).

Zu Frage 1:

In der Grafik sind die steuerlichen Finanzströme mit blauen Pfeilen dargestellt.

Steuereinnahmen 2012 in der Stadt Bern						
(basierend auf einer Auswertung vom Februar 2013 der Steuerverwaltung des Kantons Bern, Abteilung Finanzen)						
Einwohnergemeinde Bern	Kantonssteuern	direkte Bundessteuern	Total Kanton	direkte Bundessteuern*	Gemeindesteuern**	Gesamttotal
Steuerart	CHF	CHF Anteil Kanton 30 %	CHF	CHF Anteil Bund 70 %	CHF	CHF
Einkommensteuern natürliche Personen	506'957'899	34'232'049	541'189'948	79'874'780	257'806'643	878'871'370
Vermögensteuern natürliche Personen	44'017'925		44'017'925		22'196'390	66'214'315
Quellensteuern	47'735'202	3'088'095	50'823'297	7'205'556	21'564'488	79'593'341
Total natürliche Personen	598'711'025	37'320'144	636'031'169	87'080'336	301'567'521	1'024'679'026
Gewinnsteuer juristische Personen	143'381'013	48'704'681	192'085'694	113'644'257	74'551'496	380'281'447
Kapitalsteuer juristische Personen	5'281'231		5'281'231		5'995'739	11'276'970
Total juristische Personen	148'662'244	48'704'681	197'366'925	113'644'257	80'547'235	391'558'417
Nach- und Strafsteuer	1'627'925	141'633	1'769'558	330'477	856'693	2'956'729
Grundstückgewinnsteuer	14'512'924		14'512'924		7'340'113	21'853'036
Erbschafts- und Schenkungssteuern	16'052'252		16'052'252		4'013'063	20'065'315
Gemeindesteuerteilungsaufwand			-		-29'006'827	-29'006'827
Gemeindesteuerteilungsertrag			-		20'676'344	20'676'344
Liegenschaftssteuer			-		37'268'815	37'268'815
Total übrige Steuern	32'193'101	141'633	32'334'734	330'477	41'148'201	73'813'412
Total	779'566'370	86'166'458	865'732'828	201'055'070	423'262'956	1'490'050'854
Total in %			58.1	13.5	28.4	100.0
*Der Kanton liefert 70 % der bezogenen direkten Bundessteuer dem Bund ab (Art.196 Abs. 1 DBG)						
**Ohne Übernachtungsabgabe						

Auf dem Gebiet der Gemeinde Bern wurden 2012 insgesamt knapp 1,5 Mia. Franken an Steuererträgen generiert. Davon gehen rund 201 Mio. Franken als direkte Bundessteuern an die Schweizerische Eidgenossenschaft (13,5 %). Zudem lieferten die Sonderrechnungen der Stadt Bern (Stadtentwässerung und Entsorgung & Recycling Bern) sowie der steuerfinanzierte Haushalt 2012 rund 3,9 Mio. Franken an Mehrwertsteuern an die Eidgenossenschaft ab. Der Anteil des Kantons Bern an den Steuereinnahmen beträgt rund 866 Mio. Franken (58,1 %), wovon 86 Mio. Franken auf den kantonalen Anteil an der direkten Bundessteuer entfallen. Rund 780 Mio. Franken zahlten die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler der Stadt in Form von Kantonssteuern an die kantonale Staatskasse. Rund 423 Mio. Franken der auf Gemeindegebiet generierten Steuererträge (28,4 %), verbleiben der Stadt Bern zur Finanzierung ihrer Aufgaben.

Zu Frage 2:

In der Grafik sind die Finanzströme aus dem kantonalen Finanz- und Lastenausgleich hellbraun (besondere Belastungen) oder grün (Verbundaufgaben) dargestellt. Die nachfolgend gezeigten Beträge entsprechen dem Vollzug 2012 gemäss Publikation der kantonalen Finanzdirektion.

Lastenausgleichsbereich	Gesamtbetrag Kanton Fr.	Anteil Stadt Bern (- Belastung/ + Entlastung) Fr.	%-Anteil Stadt Bern
Disparitätenabbau	95 953 783	-42 014 792	43,8 %
Mindestausstattung	35 792 695	0	0 %
Total direkter Finanzausgleich	131 746 478	-42 014 792	31,9 %
Lehrerbesoldungen	333 772 340	-35 808 401	10,7 %
Sozialhilfe	437 385 942	-56 244 267	12,9 %
Sozialversicherung EL	224 033 691	-28 808 907	12,9 %
FAZU nicht Erwerbstätige	2 347 962	-301 929	12,9 %
Öffentlicher Verkehr	114 256 947	-29 084 339	25,5 %
Neue Aufgabenteilung (vertikaler Lastenausgleich)	86 300 000	-11 097 477	12,9 %
Total Verbundaufgaben	1 198 096 882	-161 345 320	13,5 %
Total Zahlungen		-203 360 112	
Abgeltung Zentrumslasten	90 844 000	63 254 000	69,6 %
Geo-topografischer Zuschuss	38 722 507	0	0 %
Sozio-demografischer Zuschuss	12 000 000	2 313 426	19,3 %
Total besondere Lasten	141 566 507	65 567 426	46,3 %
Total Lastenausgleich	1 471 409 867	-137 792 686	

Aus der Grafik geht hervor, dass die Stadt im System FILAG eine Nettozahlerin ist. 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. Wie die grafische Darstellung weiter zeigt, fliessen auch ausserhalb der Lastenausgleichssysteme noch Gelder zwischen dem Kanton und der Stadt. So zum Beispiel vom Kanton an die Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) im Bereich Soziales oder von der Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE) an den Kanton für den Bereich Polizei.

Das FILAG ist seit 2002 in Kraft. 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).

Die Hauptziele des Reformprojekts FILAG 2012 waren die Optimierung und Anpassung des bestehenden Finanz- und Lastenausgleichs an das veränderte Umfeld sowie die Verminderung von

systemimmanenten Fehlanreizen. 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 neu ein vertikaler Lastenausgleich geschaffen, welcher der Verteilung der zusätzlichen Kosten auf sämtliche Gemeinden proportional nach Bevölkerungsanteilen dient.

Die Zentrumslastenabgeltung, die für die Stadt mit Abstand wichtigste Finanzausgleich verdoppelte sich fast von 32,1 auf 63,3 Mio. Franken. Gleichzeitig wurden jedoch die zuvor von Kanton und Regionsgemeinden bezahlten Anteile vom Kanton übernommen und, bedingt durch die für den Kanton kostenneutrale Abwicklung der Reform, auf alle Gemeinden verteilt. Da auch die Einzahlung der Stadt in den Disparitätenabbau zunahm, resultierte zum Zeitpunkt der Einführung per Saldo aus dem direkten Finanzausgleich für die Stadt ein Plus von knapp 5 Mio. Franken. Die Stadt wird bei den Lehrergehältern und in diversen andern Bereichen (insbesondere in der Kultur) entlastet.

Zu Frage 3:

Eine umfassende und konkrete Darstellung der Leistungen, die nicht nur beziehungsweise nicht in erster Linie der eigenen Bevölkerung und der auf Stadtboden ansässigen Wirtschaft zugutekommen, liesse sich angesichts der zahlreichen Leistungen nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand erarbeiten. 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 nur noch auf Plänen zu erkennen sind und die Gesellschaft mobil ist. Die schwierige Abgrenzung lässt sich am besten anhand eines kleinen Beispiels erläutern: Grundsätzlich ist die Berufsfeuerwehr für das Gemeindegebiet zuständig, sofern sie Dienste für Drittgemeinden erbringt, werden diese entschädigt. Deshalb profitiert in erster Linie die Stadtbevölkerung von ihren Leistungen. Brennt aber auf Gemeindegebiet ein Fahrzeug einer nicht in Bern wohnhaften Person, hilft die Feuerwehr natürlich auch. Vereinfacht lässt sich Folgendes sagen: Die Mehrheit der städtischen Leistungen dienen 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, durchaus von Interesse. Sie kann aber nicht einziger Massstab dafür sein, in welchen Bereichen allenfalls Leistungen abgebaut werden sollen oder nicht. Es entspricht dem Wesen eines urbanen Zentrums und eines freien Lands, dass nicht nur die einheimische Bevölkerung und die lokale Wirtschaft von Leistungen profitieren, sondern weitere Personen- und Wirtschaftskreise.

Antrag

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

Bern, 12. Juni 2013

Der Gemeinderat

Beilage:

Überblick über die Finanzströme zwischen der Stadt Bern, dem Kanton Bern und der Eidgenossenschaft 2012