

Bern, 24. Juni 2008

Finanzdirektion des Kantons Bern
Münsterplatz 12
3011 Bern

Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs (FILAG 2012): Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Finanzdirektor

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, uns zum Bericht *Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern* (FILAG 2012) äussern zu können und machen davon gerne Gebrauch.

Sechs Jahre nach dem Inkrafttreten des FILAG ist dessen Evaluation angebracht. Der zusammenfassende Bericht des Regierungsrates sowie die Fachberichte und Materialbände bilden dafür eine gute Grundlage. Auf grundsätzlicher Ebene möchten die Grünen sechs Anliegen für die Weiterarbeit an den Optimierungsvorschlägen einbringen.

Erstens: Keine grundsätzliche Neukonzeption angebracht

Die Grünen werten die Gesamtbilanz des FILAG als gut. Erstens hat das FILAG dazu beigetragen, einen **Ausgleich zwischen finanziell sehr gut gestellten und minderbemittelten Gemeinden** zu erreichen. Zweitens leistet es einen **unverzichtbaren Beitrag für die Finanzierung und damit für die Bereitstellung eines qualitativ guten Leistungsangebots im Bereich der sozialen Existenzsicherung.** Wir anerkennen, dass in gewissen Bereichen Optimierungsbedarf besteht. **Grundlegende Neuausrichtungen des FILAG sind nach unserem Dafürhalten aber nicht angebracht.**

Zweitens: Verknüpfung mit Wachstumsstrategie sicherstellen

Die Grünen erwarten, dass die Evaluation des FILAG auch vor dem Hintergrund der angestrebten Wirtschaftspolitik bzw. der Wachstumsstrategie erfolgt. **Das FILAG soll in den Dienst der wirtschaftlichen Entwicklung gestellt werden;** zumindest sollte es Bestrebungen aus der Wachstumsstrategie nicht zuwiderlaufen. Ein Verzicht auf die vollumfängliche Abgeltung der Zentrumslasten der Städte – und damit die Inkaufnahme einer Schwächung der Angelpunkte der angestrebten wirtschaftlichen Entwicklung entlang der Hauptverkehrsachsen – wäre mit der Wachstumsstrategie zum Beispiel nicht kongruent.

Drittens: Fiskalische Äquivalenz fördern

Effizientes Handeln setzt die Kongruenz zwischen Steuerungsmöglichkeiten und Finanzierung voraus. Der Mechanismus des FILAG und die vorliegenden Reformvorschläge lassen die fiskalische Äquivalenz für die Gemeinden aber verschiedentlich vermissen. Teilweise haben sich die Gemeinden finanziell zu beteiligen, ohne Steuern zu können. Die Grünen erachten es als wichtig, dass die **fiskalische Äquivalenz verbessert und nicht verschlechtert wird.**

Viertens: Verzicht auf «Fessel» der Kostenneutralität

Als problematisch erachten wir die den Bericht umklammernde Prämisse der Kostenneutralität bei der vertikalen Umverteilung. Aus wirtschafts- und wachstumspolitischen Gesichtspunkten müsste eine höhere Belastung des Kantons in Kauf genommen werden (können) – wenn dies dem Kanton insgesamt hilft.

Fünftens: Keine Vermengung mit NFA-Auswirkungen

Die Auswirkungen der Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs (NFA) auf Bundesebene sollen nicht in die Globalbilanz von FILAG 2012 einbezogen werden. Die Auswirkungen der NFA wurden abschliessend mit den Auswirkungen der Steuergesetzrevision 2008 verrechnet.

Sechstens: Verbindlichere Anreize für Gemeindezusammenschlüsse

Die Grünen erachten es als erstrebenswert, die Zahl der Gemeindezusammenschlüsse spürbar zu erhöhen. Dafür muss der Kanton entsprechende Anreize setzen und den Druck auf in Betracht fallende Gemeinden erhöhen können. Die Schaffung neuer rechtlicher Möglichkeiten mit einer Anpassung von Art. 108 der Kantonsverfassung ist deshalb nötig.

Zu den einzelnen Leitsätzen nehmen wir folgendermassen Stellung.

Leitsatz 1: Grundeinschätzung

Die Grünen teilen die Einschätzung, dass sich das FILAG überwiegend bewährt hat. Daher stimmen wir mit dem Regierungsrat überein, dass sich der Reformbedarf auf wenige punktuelle Optimierungen beschränkt. Der Verminderung von Fehlanreizen stimmen wir grundsätzlich zu. Allerdings warnen wir davor, jeden aus finanzwissenschaftlicher Sicht als *Fehlanreiz* wahrnehmbaren Mechanismus als solchen zu brandmarken. **Vielorts liegt in solchen Fällen kein Fehlanreiz im Sinne eines Webfehlers vor, sondern ein politisch gewollter Effekt.** Die Grünen erachten ein politisch austariertes und einem guten Leistungsangebot verpflichteten Finanz- und Lastenausgleichssystem als wichtiger als einen auf die Spitze getriebenen finanzwissenschaftlichen Purismus.

Leitsatz 2: Direkter Finanzausgleich

Der Anpassung des Harmonisierungsfaktors an den gewichteten Durchschnitt der Gemeindesteueranlagen und der in der Konsequenz notwendigen Neujustierung der Werte für den Disparitätenabbau und die Mindestausstattung stimmen die Grünen zu.

Der Abschaffung der Voraussetzung einer überdurchschnittlichen Steueranlage für die Mindestausstattung stehen die Grünen skeptisch gegenüber. Die Koppelung der Mindestausstattung an die Steueranlage entspricht einer Form von Tatbeweis, dass die Gemeinde auf die Mindestausstattung angewiesen ist. Falls diese Koppelung gestrichen

wird, braucht es daher eine **klare, griffige und umsetzbare Regelung**, welche verhindert, dass die Mindestausstattung Gemeinden zukommt, welche diese gar nicht benötigen.

In Zusammenhang mit dem direkten Finanzausgleich stellt sich die Frage nach einer Erhöhung der HEI-Schwelle für die Mindestausstattung. Namentlich sollte geprüft werden, ob damit nicht der Druck für Gemeindefusionen erhöht werden könnte.

Leitsatz 3: Abgeltung der Zentrumslasten

Die Grünen fordern, dass die Zentrumslasten der Städte vollumfänglich abgegolten werden. In anderen Worten: **Die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten ist auf die im Rahmen des Projekt NeZE eruierten höheren Zahlen zu erhöhen.** Zudem sind die Zentrumslasten im Kulturbereich wie vorgesehen zu berücksichtigen.

Der Streichung des Abzugs der Zentrumslasten beim Steuerertrag können die Grünen nur zustimmen, wenn die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten zu 100 Prozent erfolgt (und zwar ohne die Einrechnung der Abgeltung Strassenbausubventionen), wie dies im Rahmen der Untersuchung von Ecoplan gefordert wird.

Dem Einbezug von Langenthal und Burgdorf stimmen wir ebenso zu wie der Beibehaltung der unterschiedlichen Gewichtung zwischen den Städten.

Die alleinige Finanzierung der Zentrumslasten durch den Kanton beurteilen wir ambivalent. Eine Beteiligung der Regionsgemeinden wäre angezeigt, da diese vom städtischen Leistungsangebot profitieren. Aus pragmatischen Gründen stimmen wir der vorgeschlagenen Änderung zu. **Die Anrechnung der Finanzierung der Zentrumslasten in der Globalbilanz lehnen die Grünen aber ab.**

Leitsatz 4: Ländliche Gemeinden

Die Grünen beurteilen den Reformbedarf als nicht vordringlich. **Wenn die Koppelung der Zuschüsse an die Steuerbelastung aufgehoben wird, erwarten wir griffige Kriterien, um finanziell gut dotierte Gemeinden von den Zuschüssen auszuschliessen.** Die neue Berechnungsweise bei der Strassenlänge können wir unterstützen.

Leitsatz 5: Volksschule/Lehrergehälter

Die Grünen können einer näheren Prüfung des **Kombinationsmodells 3b zustimmen – allerdings unter der Voraussetzung einer moderaten Umsetzung und einer detaillierteren Darstellung der Auswirkungen auf die Gemeinden unter Beachtung der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung (belastete Gemeinden).** Aus Sicht der Grünen ist es sinnvoll die Mittel möglichst effizient einzusetzen, so dass mehr Mittel für wichtige Reformprojekte zur Verfügung stehen. Das Kombinationsmodell 3b hat allerdings auch Nachteile, insbesondere mit Bezug auf die Kosten der Gehälter der Lehrkräfte: ältere Lehrkräfte bzw. Lehrkräfte mit höheren Löhnen könnten benachteiligt werden. Und für die Gemeinden könnte es unter Umständen nicht mehr einsichtig sein, dass das Gehaltssystem kantonal geregelt ist und sie auf den wichtigen Kostenfaktor Lohn keinen Einfluss nehmen können. Hier könnte sich ein neues Spannungsfeld zwischen Gemeinden und Kanton öffnen. Diesem Aspekt ist in der Weiterbearbeitung Rechnung zu tragen. Zudem erfordert das Modell 3 b wesentlich **mehr finanzielle Kompetenzen und Verantwortung von den Schulkommissionen und den Schulleitungen** (straffere Führung, da unmittelbare Aus-

wirkungen von veränderten Schülerzahlen auf die Gemeindefinanzen). Dies entspricht zwar der Entwicklung von teilautonomen Schulen. Bei der weiteren Bearbeitung von Modell 3b müsste aber sehr sorgfältig abgeklärt werden, **ob diese zentralen Voraussetzungen in den Gemeinden tatsächlich schon gegeben sind** oder wie sie entwickelt werden können. Dies auch unter dem Blickwinkel der Kosten, denn eine Professionalisierung von Schulkommissionen und Schulleitungen bindet ebenfalls Mittel (Aus- und Weiterbildung, Dotierung Schulleitungspool, Löhne). **Die durch einen neuen Finanzierungsmodus freigewordenen Mittel sollten vorwiegend in pädagogische Reformen und in den Unterricht fliessen.**

Leitsatz 6: Sozialhilfe

Das kurz vor dem Abschluss stehende Programm «Integration und Ausschluss» des Schweizerischen Nationalfonds (NFP 51) bringt die problematische Nähe von Integration und Ausschluss in der Sozialhilfe mit der Wahl des Buchtitels auf den Punkt («Auf der Kippe. Integration und Ausschluss in Sozialhilfe und Sozialpolitik»). Um zu verhindern, dass ein wachsender Teil der Bevölkerung am Rande der Gesellschaft lebt empfiehlt das NFP 51, dass der Reintegrationsprozess verlängert und die Sozialhilfe besser koordiniert werden. Not tut zudem eine Stärkung der Prävention. **Allein vor diesem Hintergrund ist klar, dass die Weichen in der Sozialhilfepolitik nicht auf weniger, sondern auf mehr Solidarität gestellt werden müssen.**

Von den vorgeschlagenen Varianten können die Grünen nur der Variante «Optimierung» zustimmen. Bevor wir uns zur Einführung von Bonus-Zahlungen an kostenbewusste Gemeinden im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe und der Beschäftigungsmassnahmen verbindlicher äussern, müssen die diesbezüglichen Vorstellungen konkretisiert werden. **Grundsätzlich stehen die Grünen der Einführung von Anzelelementen für Gemeinden – wie z.B. Selbstbehalte – im Bereich der individuellen Sozialhilfe sehr skeptisch gegenüber.** Als sinnvoll erachten wir die Verbesserung der Kostenkontrolle und der Transparenz. **Hohe Priorität sollte im Bereich der Optimierung zusätzlich der Stärkung der Prävention zukommen.**

Die Variante A (Selbstbehalt in der institutionellen Sozialhilfe) wird heute in der Jugendarbeit bereits umgesetzt. Eine Ausdehnung auf die familienergänzende Kinderbetreuung hätte negative Auswirkungen auf das Angebot bzw. würde jene Gemeinden belohnen, welche auf eigene Angebote verzichten. Dies ist nicht im Interesse des Kantons Bern bzw. von dessen wirtschaftlicher Entwicklung. **Daher lehnen die Grünen Variante A ab.**

Die Einführung eines Selbstbehalts in der gesamten Sozialhilfe (Variante B) können wir unter keinen Umständen zustimmen, würde doch damit das Risiko des Herumschiebens von Sozialhilfebezügern drastisch erhöht.

Aus denselben Überlegungen lehnen die Grünen die Varianten C (Soziallastenindex), D (Abschaffung Lastenausgleich in der institutionellen Sozialhilfe) und E (Abschaffung Lastenausgleich individuelle Sozialhilfe) ab.

Leitsatz 7: Lastenverteiler öffentlicher Verkehr

Die Grünen stimmen der Weiterführung des Lastenverteilers im öffentlichen Verkehr zu. Allerdings sollten dabei die Sonderlasten der Städte als Verkehrsknoten besser berücksich-

tigt werden (z.B. über die Zentrumslastenberechnung oder mit verbesserten Modellen bei der Berechnung der ÖV-Punkte).

Leitsatz 8: Verzicht auf Kantonsbeiträge Unterhalt Gemeindestrassen

Unter der Voraussetzung einer vollumfänglichen Kompensation in der Globalbilanz können die Grünen der Änderung zustimmen. **Allerdings kann diese Änderung bei den Städten nicht mit der pauschalen Abgeltung der Zentrumslasten kompensiert werden**, da diese unabhängig davon zu 100% ausgeglichen werden sollen.

Leitsatz 9: Amtliche Vermessung

Die Finanzierung der amtlichen Vermessung ist eigenständig und darf nicht mit dem FILAG verknüpft werden. Die Anrechnung der bei der Kantonalisierung entstehenden Mehrkosten in der Globalbilanz wird abgelehnt, weil die Gemeinden keinen Einfluss auf die Höhe dieser Kosten haben.

Leitsatz 10: Asylwesen

Die Grünen unterstützen die Absicht, die Kostenübernahme des Kantons für die ersten sieben Jahre in der Globalbilanz zu berücksichtigen. Fairerweise sollte die Kostenabwicklung ab dem 8. Jahr (via den Lastenverteiler Sozialhilfe) ebenfalls in der Globalbilanz berücksichtigt werden.

Leitsatz 11: Erwachsenen- und Kinderschutz

Die Grünen stimmen dem Leitsatz zu.

Leitsatz 12: Musikschulen

Die Grünen können dem Leitsatz in dieser Form nicht zustimmen. Die fiskalische Äquivalenz ist im Bereich der Musikschulen schon seit längerem nur bedingt gewährleistet. Die Gemeinden finanzieren im Verhältnis zu ihrem Steuerungseinfluss zu viel. Aus diesem Grund müsste im konkreten Fall geprüft werden, welche Veränderungen in der Globalbilanz auch tatsächlich berücksichtigt würden.

Leitsatz 13: Kultur

Die Grünen erwarten, dass die Kulturausgaben der Zentrumsstädte bei der Abgeltung der Zentrumslasten zusätzlich berücksichtigt werden.

Leitsatz 14: Verbilligung der Krankenkassenprämien

Die Grünen stimmen der Berücksichtigung der Lastenverschiebung vom Kanton zu den Gemeinden in der Globalbilanz zu.

Leitsatz 15: Sozialversicherungen/Ergänzungsleistungen

Die Grünen stimmen dem Leitsatz zu.

Leitsatz 16: Mietämter und Arbeitsgerichte

In inhaltlicher Hinsicht verweisen wir auf unsere Stellungnahme in der Vernehmlassung zur Justizreform. Mit einer Berücksichtigung der Lastenverschiebungen infolge allfälliger Reorganisationen in der Globalbilanz sind die Grünen einverstanden.

Leitsatz 17: Gemeindereformen

Die Grünen würden eine Diskussion über eine Minderung der strukturerhaltenden Wirkungen des FILAG begrüßen. Die Koppelung der Mindestausstattung bzw. der Zuschüsse an Gemeinden an die hohe Steueranlage erachten wir nicht als vordringliche Probleme. **Der Entkoppelung von Mindestausstattung/Zuschüssen und Gesamtsteueranlage können die Grünen nur zustimmen, wenn klare, griffige und umsetzbare Kriterien für die Verweigerung der Zuschüsse bzw. der Mindestausstattung formuliert werden.**

Die Erhöhung der Zahlungen für Fusionsabklärungen und die Verlängerung der Übergangszahlungen auf sieben Jahre erachten wir als richtig. Hinsichtlich der Gemeindefusionen bevorzugen die Grünen die Variante B.

Leitsatz 18: Grundsätze zur Globalbilanz/finanzielle Auswirkungen

Der jährlichen Aktualisierung der Globalbilanz stimmen die Grünen zu. Die Forderung nach einer prinzipiellen Kompensation der vertikalen Umverteilungen erachten die Grünen als problematisch. Das FILAG soll zumindest teilweise im Dienst der Wachstumsstrategie stehen. Vor diesem Hintergrund ist nötigenfalls auch eine Mehrbelastung des Kantons aufgrund der wachstumsfördernden Effekte hinzunehmen.

Leitsatz 19: Laufende Evaluation

Die Grünen stimmen dem Leitsatz zu.

Leitsatz 20

Die Grünen stimmen dem Leitsatz zu.

Wir bitten Sie, unsere Anregungen bei der Weiterarbeit am Projekt FILAG 2012 zu berücksichtigen. Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit bestem Dank und freundlichen Grüßen



Blaise Kropf
Grossrat