

Postgasse 68
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Einwohnergemeinde Koppigen
Gemeinderat
Utzenstorfstrasse 3
3425 Koppigen

4. Februar 2015

RRB-Nr.: 98/2015
Direktion: Finanzdirektion
Unser Zeichen: / BB
Ihr Zeichen:
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Offener Brief zum Thema: Gemeindefinanzen – Kantonsfinanzen

Sehr geehrte Frau Gemeindepräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für Ihr Schreiben vom 12. Dezember 2014. Sie machen den Regierungsrat zusammen mit 17 mitunterzeichnenden Emmentaler Gemeinden auf die besorgniserregende Entwicklung der Gemeindefinanzen aufmerksam. Als Hauptgründe für die angespannte Finanzlage vieler Gemeinden führen Sie die höheren Beiträge an die Lastenausgleiche sowie die Umverteilung von Lasten vom Kanton zu den Gemeinden auf. Aber auch kantonale Planungen würden Mehrkosten bei den Gemeinden bewirken. Weiter schlagen Sie dem Regierungsrat verschiedene kantonale Aufgabenbereiche vor, die auf Sparpotential hin analysiert werden könnten.

Gerne nimmt der Regierungsrat nachfolgend zu Ihren Ausführungen Stellung:

1 Entwicklung Gemeindefinanzen

1.1 Lastenverschiebungen Kanton - Gemeinden

In der jüngeren Vergangenheit wurden sowohl im Rahmen der Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs im Jahr 2002 (FILAG 2002) als auch im Zuge der Optimierung im Jahr 2012 (FILAG 2012) wichtige Aufgabenteilungsprojekte zwischen Kanton und Gemeinden umgesetzt. Die Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden wurden jeweils nach dem Grundsatz der Kostenneutralität auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderungen kompensiert (Steuerbelastungsverschiebung im Jahr 2002, Lastenausgleich „neue Aufgaben-

teilung“ im Jahr 2012). In den letzten Jahren hat also keine Umverteilung von Lasten vom Kanton hin zu den Gemeinden stattgefunden. Wichtig ist dem Regierungsrat auch die Feststellung, dass der Kanton im Rahmen dieser Aufgabenteilungsprojekte die alleinige finanzielle Verantwortung für Bereiche übernommen hat, welche einer erheblichen Kostendynamik unterliegen (z.B. Spitalversorgung, Behindertenbereich).

1.2 Kostenentwicklung Lastenausgleiche

Verbundaufgaben werden vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam finanziert, Kanton und Gemeinden sitzen somit in Bezug auf die Kostendynamik „im gleichen Boot“. Bei den Lastenausgleichen sehen wir uns grösstenteils mit Entwicklungen konfrontiert, welche weder der Kanton noch die Gemeinden direkt beeinflussen können. Bei der Sozialhilfe fällt vor allem die 2011 auf Bundesebene beschlossene Pflegefinanzierung stark ins Gewicht. Die Ergänzungsleistungen nehmen zu, weil der Anteil der älteren und pflegebedürftigen Menschen zunimmt. Einzig beim öffentlichen Verkehr muss eingestanden werden, dass Kanton und Gemeinden mehr Leistungen „bestellt“ haben und nun die entsprechenden Mehrkosten finanzieren müssen. Der Kostenanstieg bei den Lastenausgleichen ist mit ein Grund für das jüngste Sparpaket des Kantons, die Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014).

Die nachhaltige Senkung der Kosten bei den Verbundaufgaben ist nur möglich, wenn auch Leistungen abgebaut werden. Dies ist jedoch politisch anspruchsvoll, wie zuletzt die Debatte im Grossen Rat zu den vom Regierungsrat vorgeschlagenen ASP-Massnahmen gezeigt hat. So hat der Grosse Rat beispielsweise eine vom Regierungsrat vorgeschlagene Sparmassnahme bei den Ergänzungsleistungen (Reduktion Höchstbeiträge Heimtarife), welche im Lastenausgleich auch die Gemeinden um CHF 15 Millionen entlastet hätte, gestrichen.

Was die künftige Entwicklung der Lastenausgleiche anbelangt, so ist in den nächsten Jahren aufgrund der aktuellen Planungsgrundlagen des Kantons nur noch mit einem moderaten Kostenanstieg zu rechnen. Dazu tragen auch verschiedene ASP-Massnahmen des Regierungsrates bei, die bei der Sozialhilfe und den Gehältern der Lehrkräfte zu Einsparungen führen werden.

1.3 Entwicklung der Aufwendungen von Koppigen in den Jahren 2004 - 2013

Bei der in Ihrem Schreiben dargestellten Entwicklung der Aufwendungen von Koppigen in den Jahren 2004 bis 2013 wird nicht berücksichtigt, dass sich die Gemeinden bis zum Jahr 2009 über den Lastenausgleich Sozialversicherungen an den individuellen Leistungen der AHV und der IV beteiligen mussten. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 übernahm der Bund den bisherigen Finanzierungsanteil der Kantone. Dies führte ab dem Jahr 2010 zu einer finanziellen Entlastung der Gemeinden von rund 95 Millionen Franken.

TABELLE 1: AUFSTELLUNG DER GEMEINDE KOPPIGEN*

Lastenausgleich	2004	2013	Diff.	Diff.
	CHF pro Kopf	CHF pro Kopf	CHF pro Kopf	%
Sozialhilfe	331	495	165	50%
Sozialversicherung: Ergänzungsleistungen	126	220	94	74%
Öffentlicher Verkehr	40	76	36	89%
Total	497	791	294	59%

*) alle Beträge auf ganze Franken gerundet

TABELLE 2: AUFSTELLUNG DER FINANZDIREKTION*

Lastenausgleich	2004	2013	Diff.	Diff.
	CHF pro Kopf	CHF pro Kopf	CHF pro Kopf	%
Sozialhilfe	331	495	165	50%
Sozialversicherung: AHV	52	-	-52	-100%
Sozialversicherung: IV	47	-	-47	-100%
Sozialversicherung: Ergänzungsleistungen	126	219	93	74%
Öffentlicher Verkehr	40	76	36	89%
Total	596	790	195	33%

*) alle Beträge auf ganze Franken gerundet

Aus der Tabelle 2 ist ersichtlich, dass sich der Kostenanstieg der Lastenausgleiche Sozialhilfe, Sozialversicherung und öffentlicher Verkehr unter Berücksichtigung der wegfallenden AHV- und IV-Anteile im Zeitraum 2004 - 2013 auf 195 Franken pro Kopf beläuft. Die Mehrausgaben für die drei Lastenausgleiche sind also in diesem Zeitraum insgesamt um 33 Prozent bzw. durchschnittlich rund 3,2 Prozent pro Jahr angestiegen.

1.4 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen vieler Gemeinden sind in den letzten Jahren gesunken oder haben im besseren Fall stagniert. Verhaltene Wirtschaftsentwicklung, nur mässig steigende Einkommen, die geringe Teuerung sowie das anhaltend tiefe Zinsniveau sind mitunter Gründe für diese Stagnation. Ein Teil ist jedoch auch „hausgemacht“: Die Berner Bevölkerung hat sich in jüngster Vergangenheit auch Steuerentlastungen „geleistet“. Die Steuergesetzrevision 2011/2012 beziehungsweise der vom Berner Volk im September 2012 angenommene Gegenvorschlag „Faire Steuern – für Familien“ haben beim Kanton und den Gemeinden zu Einnahmehinfortfällen von über 300 Millionen Franken geführt. Das heisst, die Gemeinden müssen Mindereinnahmen von durchschnittlich 115 Franken hinnehmen, was knapp einem Steueranlagezehntel entspricht.

Für die künftige Entwicklung der Steuereinnahmen ist für die Gemeinden von Bedeutung, dass der Regierungsrat im Rahmen des ASP-Paketes auch zwei Massnahmen im Steuerbereich vorgeschlagen hat. Die erste Massnahme, die Aufhebung der Gesamtpauschale bei den Berufskosten, wurde für das Steuerjahr 2014 bereits umgesetzt und hat für die Gemeinden Mehreinnahmen von rund 22 Millionen Franken zur Folge. Die zweite Massnahme, die Plafonierung des Fahrkostenabzuges, soll im Rahmen der Steuergesetzrevision 2016, die im Sommer 2015 vom Grossen Rat beraten wird, umgesetzt werden. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat eine Begrenzung des Fahrkostenabzuges auf 3'000 Franken pro Jahr, was bei den Gemeinden zu Mehreinnahmen von rund 28 Millionen Franken führen würde.

1.5 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

Sie üben in Ihrem Schreiben Kritik an der Zentralisierung der KESB. Wie eine im 2008 durchgeführte Erhebung über das Vormundschaftswesen im Kanton Bern deutlich machte, waren im alten System die kommunalen oder regionalen Sozialdienste unterschiedlich stark in die Aufgabenerfüllung im Vormundschaftswesen einbezogen. Die Spannweite reichte von keinem Einbezug durch die Vormundschaftsbehörden bis hin zur vollständigen Redaktion des Entscheids durch die Sozialdienste. Von Anfang an wurde deshalb darauf hingewiesen, dass das neue Recht mit seiner Rollenaufteilung – Abklärung und Mandatsführung durch die Sozialdienste sowie Massnahmenanordnung durch die KESB – auf die Sozialdienste je nach deren vorheriger Aufgabenerfüllung unterschiedliche Auswirkungen hat: Es gibt Sozial- und Abklärungsdienste, die entlastet wurden. Es gibt zweifellos aber auch solche, die einen Mehraufwand zu verzeichnen haben. Zu unterstreichen ist aber, dass aufgrund der Kantonalisierung

der Kosten des Kindes- und Erwachsenenschutzes sämtliche Aufwendungen, welche die Gemeinden im Auftrag der KESB tätigen, vom Kanton entschädigt werden. Der allfällige Mehraufwand in der Abklärung und Mandatsführung wird somit allein vom Kanton getragen.

2 Kantonale Planungen

Die Gründe für die von Ihnen angesprochene „Planungswut“ des Kantons finden sich – wie Sie selber richtig erkannt haben – in erster Linie in der zwingenden Umsetzung von Bundesvorschriften. Am 3. März 2013 hat das Stimmvolk das revidierte Raumplanungsgesetz landesweit mit 62,9% und im Kanton Bern mit 66,8% JA-Stimmen angenommen. Der Bundesrat hat die Inkraftsetzung auf den 1. Mai letzten Jahres beschlossen. Die Kantone haben nun fünf Jahre Zeit, die Richtpläne und kantonalen Gesetze entsprechend anzupassen. Dass diese Anpassungen auch Auswirkungen auf die kommunale Ebene haben, liegt auf der Hand und ist unumgänglich.

Die Einführung von HRM2 bei den Gemeinden basiert auf einem interkantonalen Beschluss der Finanzdirektorenkonferenz (FDK). Sowohl für den Kanton als auch für die Mehrheit der Gemeinden ist es nachvollziehbar, dass ein 30-jähriges Rechnungslegungsmodell eine Modernisierung erfahren sollte. Die Angleichung der Haushaltführungen an die Privatwirtschaft und die Einführung neuer Finanzinstrumente wird zu einer besseren Vergleichbarkeit, einfacheren Lesbarkeit und Interpretation der kommunalen Finanzhaushalte führen. Es ist aber klar, dass gesunde Gemeindefinanzen in erster Linie nicht durch ein neues Rechnungslegungsmodell geschaffen werden, sondern vielmehr von finanzpolitischen Entscheidungen abhängig sind.

3 Kantonsfinanzen

Erfolgreiche Sanierungsanstrengungen haben die Finanzpolitik des Kantons Bern in den vergangenen 15 bis 20 Jahren geprägt. Nachdem der Finanzhaushalt des Kantons zu Beginn der 1990er Jahre in Folge verschiedener Entwicklungen in massive Schieflage geraten war, konnten von 1998 bis 2013 – mit Ausnahme des Rechnungsabschlusses 2012 – in der Laufenden Rechnung immer Ertragsüberschüsse erzielt werden. Gleichzeitig wurden auch zahlreiche Steuersenkungen beschlossen und umgesetzt (Senkung Einkommenssteuertarif, Senkung Vorsorgetarif, Einführung Abzug für Drittbetreuung, Entlastungen bei Vermögenssteuer und bei Kapitalsteuer, Reduktion Dividendenbesteuerung, Erhöhung des Kinderabzugs, Steuerfreiheit Nachkommen bei Erbschaft/Schenkung, Senkung der Motorfahrzeug- und der Handänderungssteuer). Die aus den Steuersenkungen resultierenden Mindererträge sowie Mehrbelastungen auf der Aufwandseite (z.B. auf Bundesebene getroffene Entscheide wie die Revision des Krankenversicherungsgesetzes, die demographische Entwicklung etc.) erforderte allerdings enorme finanzielle Entlastungsanstrengungen. Allein seit Mitte der 1990er Jahre bis im Herbst 2012 wurden über ein Dutzend Sparpakete mit Haushaltsentlastungen von deutlich über einer Milliarde Franken vom Regierungsrat erarbeitet, im Parlament diskutiert und anschliessend umgesetzt.

In der Novembersession 2013 hat der Grosse Rat nach langer Diskussion die Entlastungsmassnahmen der Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) verabschiedet. Die ASP 2014 war in quantitativer Hinsicht das grösste Entlastungspaket im Kanton Bern seit vielen Jahren und das dritte von drei, sich in jährlichem Rhythmus folgenden Massnahmenpaketen (Entlastungspaket 2012 im November 2011, Umsetzung der Annahme des Volksvorschlages zur Motorfahrzeugsteuer im November 2012, ASP 2014 im November 2013).

Vor diesem Hintergrund erachtet der Regierungsrat den in Ihrem Schreiben vorgebrachten Vorwurf betreffend die „Passivität des Kantons“, bzw. Ihre Einschätzung „der Kanton unternehme selber nichts“ für unzutreffend. Auch die Frage, ob wir Bernerinnen und Berner von den Geberkantonen im Bundesfinanzausgleich zum Sparen gezwungen werden müssen, zielt nach Meinung des Regierungsrates an der finanzpolitischen Realität unseres Kantons vorbei.

Erstens basieren die Zahlungen aus dem Bundesfinanzausgleich nicht auf dem Ausgabenniveau oder der Finanzlage eines Kantons, sondern vielmehr auf dessen Ressourcenpotenzial, also den steuerlich ausschöpfbaren Einkommen und Vermögen sowie den Firmengewinnen. Die Ressourcenschwäche mit „schlechtem Wirtschaften“ gleichzusetzen, ist somit falsch. Dies gilt auch für den innerkantonalen Finanzausgleich. Die Finanzschwäche von Empfängergermeinden vorab mangelndem Sparwillen zuzuschreiben, wäre ein ungerechtfertigter Vorwurf. Ihre diesbezüglichen Ausführungen erstaunen den Regierungsrat umso mehr, als sowohl Koppigen als auch die 17 mitunterzeichnenden Gemeinden im innerkantonalen Finanzausgleich Empfänger von Zuschüssen sind und insgesamt rund 14 Millionen Franken beziehen.

Zweitens hat der Kanton Bern seine Ausgaben im Griff. So stellte das Wirtschaftsforschungsinstitut BAKBASEL im Rahmen der ASP 2014 aufgrund eines interkantonalen Benchmarkvergleichs fest, dass die Ausgaben der staatlichen Dienstleistungen im Kanton Bern (Kanton und Gemeinden zusammen) ziemlich genau im Durchschnitt der schweizerischen Kantone liegen. Bern leistet sich demnach ein durchschnittliches Angebot, was angesichts der Komplexität unseres Kantons aus Sicht des Regierungsrates ein grundsätzlich positiver Befund ist. Immerhin trägt Bern sowohl die Lasten der Fläche (grosser Kanton, Land- und Bergregionen, Topographie etc.) wie auch der Zentren (städtische Zentren wie Bern und Biel mit grossen sozialen Herausforderungen und Zentrumslasten). Dies wird auch durch die Zahlen des schweizerischen Finanzausgleichs bestätigt.

Die in Ihrem Schreiben erwähnten Entlastungspotentiale nimmt der Regierungsrat zur Kenntnis. Er erachtet es gestützt auf Artikel 101 der Kantonsverfassung als seine Daueraufgabe, die staatlichen Aufgaben periodisch zu überprüfen und wo nötig zu optimieren. So sind beispielsweise in dem von Ihnen erwähnten Informatikbereich derzeit bedeutende Optimierungsprojekte (Projekt „IT@BE“) im Gange, mit welchen mittel- bis langfristige Entlastungen im zweistelligen Millionenbereich erzielt werden können.

Allerdings ist nach Ansicht des Regierungsrates mit der ASP 2014 in vielen Bereichen staatlichen Handelns beim Sparen die "rote Linie" erreicht worden. Die früher oft genannten "tief hängenden Früchte" existieren bei Entlastungsmassnahmen in unserem Kanton nicht mehr, was gerade die ASP 2014 eindrücklich gezeigt hat.

Der Regierungsrat wird seine Anstrengungen zu einer nachhaltigen Finanzpolitik auch in Zukunft unverändert fortsetzen. Er hat sich zum Ziel gesetzt, in der Legislaturperiode 2015-2018 in sämtlichen Jahren in der Laufenden Rechnung Überschüsse zu erzielen und gleichzeitig eine Neuverschuldung zu verhindern. Mit Blick auf diese Zielsetzung wird er die zahlreichen beschlossenen Massnahmen der vorangegangenen Entlastungspakete sorgfältig umsetzen und den Finanzhaushalt weiterhin sparsam, wirtschaftlich sowie konjunktur- und verursachergerecht führen. Die Umsetzung der Entlastungsmassnahmen wird die Gemeinden und die betroffenen Institutionen des Kantons Bern stark fordern. Im Hinblick auf die Fortsetzung der Finanzpolitik in der Legislaturperiode 2015-2018 strebt er deshalb eine vorausschauende, zuverlässige Finanzpolitik der «ruhigen Hand» an, welche sich an einem ausgeglichenen

Staatshaushalt orientiert und damit auch künftigen Generationen einen gesunden Staatshaushalt sowie ein attraktives Leistungsangebot bietet.

Der Regierungsrat hofft, Ihnen mit diesen Informationen zu dienen. Er ist sich bewusst, dass die vergangenen Jahre für die Gemeinden im Emmental sehr anspruchsvoll waren. Um die künftigen finanzpolitischen Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen, wird weiterhin die konstruktive und engagierte Zusammenarbeit aller Beteiligten notwendig sein.


Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin


Barbara Egger-Jenzer

Der Staatsschreiber


Christoph Auer

Verteiler

- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Finanzdirektion