

Interfraktionelle Interpellation Fraktion GB/JA!, GFL/EVP (Regula Tschanz, GB/Tania Espinoza Haller, GFL): Auswirkungen der Angebots- und Strukturüberprüfung auf die Stadt Bern: Handlungsspielräume nutzen

Der Grosse Rat hat in der heute zu Ende gegangenen Session das Sparpaket „Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP)“ beschlossen. Im Gegensatz zu früheren kantonalen Sparpaketen führt ASP nicht zu einer finanziellen Belastung der Gemeinden, sondern zu einer finanziellen Entlastung. Dies ist damit begründet, dass ein beträchtlicher Teil der Abbaumassnahmen bei Verbundaufgaben realisiert wird, welche über Lastenausgleichssysteme finanziert werden. Zudem führen Anpassung bei zwei Steuerabzügen zu einer Erhöhung der Steuererträge bei Kanton und Gemeinden.

Gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 26. Juni 2013 führen die Abbaumassnahmen aus Topf 1 von ASP zu einer Entlastung der Gemeinden von zwischen 23 Mio. Franken (2014) und 97 Mio. Franken (2017). Der Gemeinderat der Stadt Bern hat in einem Schreiben vom 21. August dargelegt, dass die Massnahmen aus Topf 1 zu einer Entlastung der Stadt Bern von mindestens 1,4 Mio. Franken (2014) und maximal 10,4 Mio. Franken (2017) führen. Nach den Beschlüssen des Grossen Rates haben sich gewisse Verschiebungen ergeben. Aufgrund einer raschen Durchsicht ohne Anspruch auf Vollständigkeit führen folgende Massnahmen zu Minderausgaben bei den Gemeinden:

<i>Massnahme</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Einsparungen bei den ambulanten Beratungsstellen Suchthilfe	0	1.0	1.0	1.0
Festsetzung eines Maximalbetrages für Platzierungen ohne Beschluss einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)	0	3.0	3.0	3.0
Reduktion der Integrationsmassnahmen und -angebote für vorläufig Aufgenommene/Flüchtlinge	0	1.3	1.3	1.3
Ausbau der personellen Ressourcen für erhöhte Kontrolle und Revisionsstätigkeit im Sozial- und Asylwesen	0	0.5	0.5	0.5
Kürzungen der Integrationszulagen auf SKOS-Minimum	0	5.0	5.0	5.0
Festsetzung eines Maximalbetrags für Krankenversicherungsprämien in der Sozialhilfe	0	3.5	3.5	3.5
Abschaffung des Zuschusses nach Dekret	0	0	0	1.4
Kopplung der Alimentenbevorschussung an das Einkommen	0	0	0	3.2
Aufschub der Integrationsmassnahmen	0	2.3	2.3	2.3
Aufhebung der Testarbeitsplätze	0	1.6	1.6	1.6
Mitfinanzierung von Besoldungskosten für das Fachpersonal für Alimentenbevorschussung/-inkasso anstelle der Ausrichtung einer Inkassoprovision	-1.4	-1.4	-1.4	-1.4
Abbau in der Begabtenförderung (Kindergarten/Volksschule)	0	0	0.3	0.8
Erhöhung des Durchschnitts der Klassengrössen (Kindergarten/Volksschule)	1.9	4.7	4.7	4.7
<i>Total</i>	<i>0.5</i>	<i>21.5</i>	<i>21.8</i>	<i>26.9</i>

Mit den Beschlüssen des Grossen Rates ist klar, welche Massnahmen umgesetzt werden und welche nicht. Auch wenn „Finanzpolitik ein Film“¹ ist: Bei den vom Grossen Rat verworfenen Massnahmen aus Topf 2 ist nicht mehr zu befürchten, dass diese mittelfristig wieder auf der Traktandenliste landen.

¹ Finanzdirektor Alexandre Schmidt, in: Der Bund, 27.11.2013, S. 21.

Die aufgeführten Massnahmen werden über den Lastenausgleich Sozialhilfe bzw. den Lastenausgleich Ergänzungsleistungen finanziert, welche eine Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden im Verhältnis 50 Prozent zu 50 Prozent vorsehen. Die Erhöhung der Klassengrössen an der Volksschule schlägt sich im Lastenverteiler Lehrergehälter nieder. Der Anteil der Stadt Bern am Lastenausgleich liegt über 10 Prozent. Für die untenstehende Tabelle wird ein Wert von 12,5 Prozent angenommen. Bei den Steuererträgen liegt der Anteil der Stadt Bern an den Mehreinnahmen der Gemeinden bei rund zehn Prozent. Für die Stadt Bern resultieren demnach folgende Effekte:

<i>Massnahme</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Aufhebung der Gesamtpauschale Berufskosten	2.200	2.200	2.200	2.200
Lastenausgleichssysteme	0.063	2.688	2.725	3.363
<i>Total ohne Fahrkostenabzug</i>	<i>2.263</i>	<i>4.888</i>	<i>4.925</i>	<i>5.563</i>
Ev. Plafonierung des Fahrkostenabzugs	0	0	2.800	2.800
<i>Total mit Fahrkostenabzug</i>	<i>2.263</i>	<i>4.888</i>	<i>7.725</i>	<i>8.363</i>

Fazit: Während die Sparmassnahmen im Bereich der Lastenausgleichssysteme im Jahr 2014 eine Entlastung von 60'000 Franken bewirken, entlasten sie den städtischen Haushalt ab 2015 um schätzungsweise 2,7 Mio. Franken und ab 2017 um 3,4 Mio. Franken. Zusammen mit den steuerpolitischen Massnahmen sieht die Gesamtbilanz folgendermassen aus: 2014 Entlastung von 2,3 Mio. Franken; 2015 Entlastung von 4,9 Mio. Franken; 2016 Entlastung von mind. 4,9 Mio. Franken; 2017 Entlastung von mind. 5.6 Mio. Franken (und max. 8,4 Mio. Franken).

Als soziale und solidarische Stadt hat Bern ein vitales Interesse daran, diese „aufgezwungenen“ Sparmassnahmen (namentlich jene im Sozial- und Bildungsbereich) nicht als billige eigene Sparmassnahmen weiterzutragen, sondern die damit frei werdenden Mittel gezielt für den Erhalt von wichtigen Bildungs- und sozialen Angebote einzusetzen.

Der Gemeinderat wird eingeladen, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Welche finanziellen Auswirkungen hat das Sparpaket ASP auf die Stadt Bern? Auf welche Massnahmen sind welche Entlastungen zurückzuführen (Aufschlüsselung gemäss der im Begründungstext aufgeführten Beispieltabelle)?
2. Teilt der Gemeinderat (vor dem Hintergrund der problematischen sozialpolitischen Auswirkungen des kantonalen Sparpakets) die Ansicht, dass namentlich die im Bildungs- und Sozialbereich eingesparten Gelder für kommunale Bildungs- und soziale Angebote reinvestiert werden sollten?
3. Hat sich der Gemeinderat schon Gedanken über die gezielte Verwendung der eingesparten Gelder gemacht? Wenn Ja, welche?
4. Ist der Gemeinderat bei der Erarbeitung des Budgets 2015 bereit, den Stadtrat präzise über die Verwendung der mit ASP freigespielten Gelder zu informieren?

Bern, 28. November 2013

Erstunterzeichnende: Regula Tschanz, Tania Espinoza Haller

Mitunterzeichnende: Stéphanie Penher, Leena Schmitter, Lea Bill, Christine Michel, Cristina Anliker-Mansour, Mess Barry, Esther Oester, Franziska Grossenbacher, Bettina Jans-Troxler, Matthias Stürmer, Manuel C. Widmer, Michael Steiner, Rania Bahnan Buechi, Luzius Theiler, Christa Ammann, Annette Lehmann, Stefan Jordi, Halua Pinto de Magalhães, Katharina Altas, Nadja Kehrlifeldmann, Rithy Chheng, Peter Marbet, Fuat Köçer, Bettina Stüssi, Patrizia Mordini, Marieke Kruit, Michael Sutter, David Stampfli, Lukas Meier, Gisela Vollmer, Nicola von Greyerz, Benno Frauchiger, Rolf Zbinden

Antwort des Gemeinderats

Auswirkungen der kantonalen Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP) auf die Stadtfinanzen

Die kantonale ASP sollte auch bei den Gemeinden zu einer finanziellen Entlastung führen. Allerdings gibt es daneben auch andere kantonale Einflüsse, welche die positiven Auswirkungen schmälern. Für die Beurteilung der Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt sind weitere Gegebenheiten zu berücksichtigen.

Zu Frage 1:

Der Grosse Rat hat in der Novembersession 2013 die Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) beraten. Insgesamt kann das Resultat wie folgt zusammengefasst werden:

in Millionen Franken	2014	2015	2016	2017
Beschluss Grosse Rat aus Novembersession / Regierungsrat Dezember	225.58	320.17	430.89	471.48
Einfluss auf die Gemeinden des Kantons Bern insgesamt	26.40	47.30	82.50	90.60
Einfluss Stadt Bern min.	2.45	4.06	7.09	7.71
Einfluss Stadt Bern max.	4.08	6.05	9.53	10.42

Aufgebrochen auf die einzelnen Bereiche werden gemäss Berechnungen der Direktion folgende Auswirkungen für die Stadt erwartet:

Kant. Dir.	Massnahme	Auswirkung auf Kanton und Stadt											
		2014			2015			2016			2017		
		alle Gemeinden	Stadt min.	Stadt max.	alle Gemeinden	Stadt min.	Stadt max.	alle Gemeinden	Stadt min.	Stadt max.	alle Gemeinden	Stadt min.	Stadt max.
alle	Kürzung der Lohnmassnahmen	2.50	0.24	0.36	3.80	0.32	0.48	7.50	0.64	0.96	10.10	0.80	1.20
	Steuern: Aufhebung der Gesamtpauschale Berufskosten	22.00	1.96	2.89	22.00	1.96	2.99	22.00	1.96	2.99	22.00	1.96	2.99
	Steuern: Plafonierung des Fahrkostenabzuges auf Fr. 3'000	0.00			0.00			28.00	2.31	2.58	28.00	2.31	2.58
GEF	Senkung der Normkosten für Rettungsdienste		-0.50	0.00		-0.50	0.00		-0.50	0.00		-0.50	0.00
GEF	Einsparungen bei den ambulanten Beratungsstellen Suchthilfe	0.00			1.00	0.00	0.12	1.00	0.00	0.12	1.00	0.00	0.12
GEF	Festlegung eines Maximalbetrags für Platzierungskosten im Sozial- und Asylwesen	0.00			3.00	0.36	0.36	3.00	0.36	0.36	3.00	0.36	0.36
GEF	Kürzungen der Integrationszulagen auf SKOS-Minimum	0.00	0.60	0.60	5.00	0.60	0.60	5.00	0.60	0.60	5.00	0.60	0.60
GEF	Festsetzung eines Maximalbetrags für Krankenversicherungsprämien in der Sozialhilfe	0.00			3.50	0.42	0.42	3.50	0.42	0.42	3.50	0.42	0.42
GEF	Abschaffung des Zuschusses nach Dekret	0.00			0.00			0.00			1.50	0.00	0.17
GEF	Kopplung der Alimentenbevorschussung an das Einkommen	0.00			0.00			3.20	0.38	0.38	3.20	0.38	0.38
GEF	Mitfinanzierung der Besoldungskosten des Personals in den Alimenteninkassostellen anstelle der Ausrichtung von Inkassoprovisionen	0.00	0.00	0.00	-1.40	-0.17	-0.17	-1.40	-0.17	-0.17	-1.40	-0.17	-0.17
GEF	Aufhebung der Testarbeitsplätze	0.00			1.60	0.19	0.19	1.60	0.19	0.19	1.60	0.19	0.19
GEF	Reduktion der Angebote für vorläufig aufgenommen und Flüchtlinge	0.00			1.30	0.16	0.16	1.30	0.16	0.16	1.30	0.16	0.16
GEF	Aufschub der Integrationsmassnahmen	0.00			2.30	0.28	0.28	2.30	0.28	0.28	2.30	0.28	0.28
GEF	Ausbau der personellen Ressourcen für erhöhte Kontrolle und Revisionstätigkeit im Sozial- und Asylwesen	0.00			0.50	0.06	0.06	0.50	0.06	0.06	0.50	0.06	0.06
GEF	Beschleunigte Umsetzung Sozialhilfegesetz										3.50	0.42	0.42
JGK	Ergänzungsleistungen: Reduktion der Höchstbeträge der Heimtarife im Bereich der darin enthaltenen Infrastrukturkosten	0.00			0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ERZ	Kindergarten/Volksschule: Erhöhung des Durchschnitts der Klassengrösse	1.90	0.15	0.23	4.70	0.38	0.56	4.70	0.38	0.56	4.70	0.38	0.56
ERZ	Abbau bei der Begabtenförderung	0.00			0.00			0.30	0.02	0.04	0.80	0.06	0.10
	Total Beschluss Grosse Rat, Auswirkung Stadt Bern (+ = Entlastung / - = Belastung der Stadt Bern)	26.40	2.45	4.08	47.30	4.06	6.05	82.50	7.09	9.53	90.60	7.71	10.42

Neben der Umsetzung der Beschlüsse des Grossen Rats erfolgte bei allen Positionen ebenfalls eine Neu beurteilung der Auswirkungen auf die Stadt. Insbesondere bei den Steuern geht die Stadt davon aus, dass sie überproportional zu Mehreinnahmen kommen wird, da hier viele Arbeitsplätze vorhanden sind und für die Einwohnerinnen und Einwohner keine wesentlichen tatsächlichen Pendlerkosten anfallen.

Ferner hat der Grosse Rat in der Novembersession 2013 beschlossen, das Investitionsbudget 2014 kurzfristig um zusätzliche 30 Mio. Franken zu kürzen. Frau Regierungsrätin Egger-Jenzer hat dazu dem Gemeinderat am 27. November 2013 schriftlich mitgeteilt, dass als Folge des Grossratsbeschlusses der Beitragssatz des Kantons an kommunale Projekte, die vom Bund im Rahmen der Agglomerationsprogramme mitfinanziert werden, ab 2014 auf generell 35 % der vom Bund nicht anrechenbaren Kosten gesenkt werden muss.

Dadurch muss die Stadt Bern mit zusätzlichen Investitionskosten in den Jahren 2014 bis 2020 rechnen. Da zu keinem dieser Projekte weder ein Kostenvoranschlag auf Stufe Bauprojekt noch eine Kostenvereinbarung vorliegt, kann die Abschätzung der Mehrinvestitionen nur sehr grob vorgenommen werden. Es wird mit einem tiefen einstelligen Millionenbetrag gerechnet.

Zu Frage 2:

Grundsätzlich führt die ASP 2014 auch zu einer Entlastung der Gemeindehaushalte. Jedoch sind in der Umsetzung der Massnahmen noch Risiken enthalten. So hat beispielsweise Regierungsrat Pulver bereits seine Bedenken betreffend Erhöhung der durchschnittlichen Klassengrössen angemeldet. Zudem betreffen verschiedene der kantonalen Sparmassnahmen die wirtschaftlich schwachen Bevölkerungsschichten besonders stark. Es muss aufgrund der beschlossenen Sparmassnahmen damit gerechnet werden, dass zusätzliche Personengruppen in die Sozialhilfe abgedrängt werden.

Allerdings sind von Seiten des Kantons nicht nur Entlastungen zu erwarten. Aus der FILAG-Lastenverschiebung neue Aufgabenteilung entstehen den Gemeinden ab 2014 erhebliche Mehrkosten, welche, so der Kanton, durch die sich abzeichnenden Minderkosten im Zusammenhang mit dem Gesetz vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; BSG 213.316) im Gesamtumfang von 25 Mio. Franken gemildert würden. Die Entlastung wird für die Gemeinden aber erst ab 2015 wirksam, deren Höhe steht erst im Frühjahr 2014 fest und kann erfahrungsgemäss nicht als gesichert angesehen werden.

Zusätzlich werden die Gemeinden an die Sanierung der kantonalen Pensionskassen beizutragen haben. Dafür ist ab 2015 mit Zusatzkosten von insgesamt 5 Mio. Franken zu rechnen, wovon die Stadt rund 0,6 Mio. Franken zu tragen haben wird.

Das Gesamtbild präsentiert sich wie folgt:

in Mio. CHF	2014		2015		2016		2017	
	von	bis	von	bis	von	bis	von	bis
Zusatzbelastung FILAG 2012	-4.2	-4.2	-4.2	-4.2	-4.2	-4.2	-4.2	-4.2
Zusatzbelastung PKG	0.0	0.0	-0.6	-0.6	-0.6	-0.6	-0.6	-0.6
Voraussichtliche Entlastung KESG	0.0	0.0	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
Voraussichtliche Entlastung ASP 2014	2.5	4.1	4.1	6.1	7.1	9.5	7.7	10.4
Total	-1.7	-0.1	2.5	4.5	5.5	7.9	6.1	8.8

(+ = Entlastung / - = Belastung der Stadt)

Der Finanzhaushalt der Stadt weist im Moment ein strukturelles Defizit von rund 20 Mio. Franken auf, welches sich im Rahmen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) 2015 - 2018 erneut bestätigt hat. Um dieses auszugleichen, hat der Gemeinderat ein Sparpaket im Ausmass von mindestens 20 Mio. Franken (wiederkehrend) in Auftrag gegeben. Durch eine konsequente Umsetzung der Vorschläge des Regierungsrats aus der ASP 2014 könnte die Haushaltstabilisierung in der Stadt unterstützt werden, wodurch die lokalen politischen Behörden mehr Handlungsspielraum für zukunftsgerichtete Investitionen und deren Folgekosten erhalten würden. So muss die Stadt bis 2021 Investitionen von über einer Milliarde Franken stemmen, um ihre Infrastruktur nicht zu vernachlässigen. Zusätzlich sind die Auswirkungen der Sanierungsmassnahmen (Teilfinanzierungsmodell) der Personalvorsorgekasse zu verkräften und, gemäss Auftrag des Stadtrats, der Vollzug des Primatwechsels zu vollziehen. Die Berechnungen zeigen jährlich wiederkehrende Zusatzkosten für die Ausfinanzierung im Umfang von rund 6,8 Mio. Franken ab 2015 zulasten der Stadt. Die Kosten für den Primatwechsel können noch nicht beziffert werden.

Soweit es die finanziellen Möglichkeiten zulassen, strebt die Stadt an, die durch die kantonalen Sparmassnahmen frei gewordenen Mittel mindestens teilweise für die Vermeidung sozialpolitischer Härten einzusetzen.

Zu Frage 3:

Siehe Antwort zu Frage 2.

Zu Frage 4:

Im Rahmen der Budgetierung wird präzisiert aufgezeigt, welche Mittel für welche Aufgaben benötigt werden. Allfällig zu erwartende Entlastungen, welche sich aus kantonalen Massnahmen ergeben, werden dem Gesamtbudget zugeführt, damit dieses ausgeglichen oder mit möglichst kleinem Defizit gestaltet werden kann.

Bern, 5. März 2014

Der Gemeinderat