Bern

Bürgerliche hinter Studer
SVP und FDP wollen Ueli Studer als Könizer Gemeindepräsidenten. *21*

Selbst die Sparpolitiker sind erstaunt

Die «Zentralverwaltung» des Kantons steht seit Jahren unter Druck bürgerlicher Politiker. Diese erachten die neuen Vergleichszahlen als «eher erstaunlich». Trotzdem: Sparen bleibt für sie das Gebot der Stunde.

Dölf Barben

Ginge es nach den unerbittlichsten Sparpolitikern, würde der bernische «Verwaltungsapparat» massiv zusammengestaucht. Die Grossräte Thomas Knutti (SVP, Weissenburg) und Thomas Fuchs (SVP, Bern) verlangten vor einem Jahr in einem Vorstoss, ein Stellenabbau in der «Zentralverwaltung» sei «dringend nötig». Und sie machten gleich klar, wie sie sich das vorstellen: Bis Ende 2015 seien acht Prozent der Stellen abzubauen. Ihr Vorstoss wurde schliesslich nicht als Motion, sondern als Postulat überwiesen.

Und nun zeigt sich, dass die Kantonsverwaltung vergleichsweise günstig ist («Bund» von gestern). Nur im Kanton Thurgau kostet sie – umgerechnet auf den einzelnen Einwohner – weniger. Dieses Ergebnis sei «eher erstaunlich», sagt Thomas Fuchs. Er kenne die Details der Studie nicht und könne nur Vermutungen anstellen. Vielleicht seien es die «eher günstigen» Landgemeinden, die den Durchschnitt drückten. Sein Eindruck sei unverändert, dass der Kanton teuer und nicht wirklich effizient arbeite.

> «Die Verwaltung ist lahm, zu kompliziert aufgebaut und aufgeblasen.»
> SVP-Grossrat Thomas Knutti, Weissenburg

«Gewisse Teile» dieser Studie seien «schon erstaunlich», sagt auch Grossrat Thomas Knutti. Doch auch er traut der eigenen Erfahrung mehr: «So wie ich die Verwaltung erfahre, ist sie lahm, zu kompliziert aufgebaut und aufgeblasen.» Zudem verrichte sie «total unnötige Dinge». Zu einem Abbruchgesuch für eine Brücke in Därstetten hätten sich nicht weniger als sieben kantonale Ämter geäussert. Statistiken und Studien seien gut und recht, sagt Knutti, aber der Kanton stecke in der Schuldenfalle. Für ihn ist klar, dass der Kanton in der Verwaltung sparen soll statt beispielsweise bei der Spitex oder «auf dem Buckel der Schwächsten», wie es in seinem Vorstoss heisst, den er dazu Anfang September eingereicht hat.

Die bernische Verwaltung – hier der Sitz der Volkswirtschaftsdirektion am Münsterplatz – gilt als effizient. Foto: Franziska Scheidegger

Zweifel an der Methode

Einer, der seit je auf die Verwaltung zeigt, wenn es ums Sparen geht, ist SVP-Grossrat Andreas Blank. «Man müsste wissen, von welcher Verwaltung wir reden», sagt er. Blank nimmt an, dass in jeder Direktion noch Verwaltungsteile enthalten sind – zum Beispiel Stabs- und Kommunikationsabteilungen –, die eigentlich zur «klassischen Verwaltung» zu zählen wären, aber nicht dort ausgewiesen werden. Damit dürfte er recht haben. Es sieht aber danach aus, als sei dieser Umstand in der Statistik berücksichtigt worden (siehe Interview). Blank gibt weiter zu bedenken, dass die Umrechnung auf den einzelnen Einwohner Verzerrungen zur Folge haben kann und einen grossen Kanton bevorteilt. Eine bestimmte staatliche Aufgabe zu erfüllen, sei mit Kosten verbunden, die bis zu einer gewissen Sockelhöhe so oder so anfallen – ob der Kanton nun gross oder klein sei. Erst von dieser Sockelhöhe an wäre es sinnvoll, Pro-Kopf-Berechnungen anzustellen, meint Blank.

Grösse ist nicht immer ein Vorteil

Von sogenannten Skaleneffekten spricht auch Matthias Burkhalter, SP-Grossrat und Geschäftsführer des bernischen Staatspersonalverbandes. Dass die bernische Verwaltung günstig sei, habe er gewusst, sagt er. Er habe dazu auch schon Zahlen veröffentlicht. Dass sie aber «so günstig» sei, könne er sich fast nicht erklären. Nur schon die Zweisprachigkeit und die territoriale Weite führten zu Zusatzkosten.

Finanzdirektorin Beatrice Simon (BDP) verweist auf Untersuchungen im Rahmen der Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP), welche die Kosten für die Verwaltung ebenfalls als unterdurchschnittlich ausweisen. Die Grösse des Kantons könne in gewissen Bereichen durchaus von Vorteil sein, sagt sie. Für die zentrale Kommunikationsstelle etwa spiele es keine grosse Rolle, ob sie eine Meldung für 500 000 oder für 1 000 000 Personen absetze. Bei der Steuerverwaltung hingegen steige der Personalaufwand im Gleichschritt mit der Zahl der Veranlagungen. In welchem Ausmass sich in diesem Bereich Personalstellen einsparen liessen, hänge davon ab, wie effizient Informatik eingesetzt werden könne – «die aber ebenfalls kostet».

Staatsausgaben

«Sparen kann man grundsätzlich immer»

Die Verwaltung des Kantons Bern als «schlank» zu bezeichnen, wäre für Uni-Professor Reto Steiner «eine zu simple Interpretation».

Interview: Simon Wälti

Die Statistik belegt, dass der Kanton Bern bei den allgemeinen Verwaltungsausgaben sehr gut abschneidet. Sind diese Zahlen verlässlich?
Der Bund erstellt jeweils eineinhalb Jahre nach dem Rechnungsabschluss eine Statistik mit den Ausgaben aller Kantone. Erhoben werden von der Eidgenössischen Finanzverwaltung auch alle Städte sowie schweizweit 800 Gemeinden als repräsentative Auswahl. Die Zahlen werden harmonisiert und hochgerechnet. Ich halte sie für zuverlässig.

Es besteht keine Gefahr, dass Äpfel mit Birnen verglichen werden?
Im Grundsatz ist die Darstellung der Kantonsrechnungen sehr einheitlich. Sie folgt dem harmonisierten Rechnungsmodell 2. Unterschiede werden ausgeglichen, so müssen beim Kanton Bern für die Universität die Drittmittel einberechnet werden. Bei den Spitälern dagegen werden nur die Beiträge von Kanton und Gemeinden gezählt, aber nicht die gesamten Betriebskosten.

Der Kanton Bern steht bei der allgemeinen Verwaltung mit 865 Franken pro Kopf gut da. Darin eingeschlossen sind auch die Ausgaben der Gemeinden. Heisst das, Bern hat eine schlanke Verwaltung?
Das wäre eine zu simple Interpretation. Bei der Position «allgemeine Verwaltung» sind zum Beispiel die Kosten der Legislative und der Exekutive, die Staatskanzlei, die Finanz- und Steuerverwaltung oder das Personalamt enthalten. Ämter, welche Leistungen für konkrete Politikbereiche erbringen, wie das Spital- oder das Hochschulamt, sind in der Gesundheit oder der Bildung zu finden.

Reto Steiner
Der Professor lehrt seit 2008 am Kompetenzzentrum für Public Management an der Universität Bern.

Kann man nun noch sparen, oder kann man nicht mehr sparen?
Sparen kann man grundsätzlich immer. Man muss sich einfach der Konsequenzen bewusst sein. Es geht dabei immer um eine Umverteilung. Bei einem Leistungsabbau lagert man die Kosten auf die privaten Haushalte um, und durch «Prozessoptimierungen» müssen nicht mehr benötigte Mitarbeitende eine neue Stelle suchen. Dies ist ein politischer Entscheid. In vielen Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Verkehr oder Sicherheit liegt Bern im Mittelfeld und ist nicht übermässig teuer. Das entspricht den Aussagen im Rahmen der Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP).

Bei den Gesamtausgaben pro Kopf gibt der Kanton Bern mit 13 887 Franken über 3000 Franken mehr aus als der Kanton Aargau.
Es gibt verschiedene Faktoren, die sich kostensteigernd auswirken. Zum Beispiel die Topografie: Ein Kanton mit Berggebieten ist teurer als ein reiner Flachlandkanton. Verfügt ein Kanton über nationale städtische Zentren, so verfügt er auch über ein entsprechend hohes Bildungsangebot, im Kanton Bern mit Universität, Fachhochschule und Pädagogischer Hochschule. Beim Kanton Bern dürfte auch die immer noch filigrane Struktur mit vielen Gemeinden ins Gewicht fallen. Richtig ist auch, dass der Kanton Aargau eine hohe Kostendisziplin aufweist.

Gibt es auch Faktoren, die eine kostenmindernde Wirkung haben?
Der Kanton Bern hat viele Sparprogramme hinter sich. Dazu war der Kanton bei Lohnerhöhungen zurückhaltender als andere Kantone. Trotzdem haben sich die kantonalen Kosten bei der allgemeinen Verwaltung in den letzten zehn Jahren von 313 auf 412 Millionen Franken erhöht. Das wiederum ist ein relativ kleiner Anteil am Gesamtbudget von über 10 Milliarden Franken.

Mit welchen Kantonen ist der Vergleich besonders sinnvoll?
Den Kanton, mit dem sich Bern eins zu eins vergleichen lässt, gibt es nicht. Die Kantone Zürich und Waadt verfügen aber wie Bern über hohe Einwohnerzahlen, zudem haben sie auch Zentrumslasten zu tragen. Im Ranking geben beide Kantone pro Kopf klar mehr Geld aus.

Ist es kostengünstiger, denselben Service für eine grössere Zahl von Menschen zu erbringen als für eine kleinere?
Es stimmt, dass auch kleine Kantone ein bestimmtes Grundangebot, eine Grundinfrastruktur bereitstellen müssen. Die Effekte gleichen sich aber wieder etwas aus, denn die bevölkerungsreichen Kantone sind in der Schweiz diejenigen, welche grosse Zentren haben und für Zentrumslasten aufkommen müssen.

Ist in städtischen Kantonen wie Genf oder Basel-Stadt die Anspruchshaltung grösser?
Häufig wird in Städten auch ein breites staatliches Angebot erwartet, in einem ländlichen Kanton ist man wohl eher zurückhaltender. Kommt dazu, dass man sich in Kantonen mit hohen Steuereinnahmen wie dem Kanton Basel-Stadt einen gewissen Standard leisten kann.

Gibt es Unterschiede bei der Mentalität, die sich hier auswirken?
Die Westschweiz ist grundsätzlich etatistischer als die Deutschschweiz. Die Ausgabefreudigkeit ist höher, und die Bevölkerung wünscht sich einen gut ausgebauten Staat. Das dürfte einen Einfluss haben. Eine Rolle spielen natürlich auch die Arbeitslosenquote und die Zahl der Sozialhilfebezüger, welche in der Westschweiz tendenziell höher liegen.

Die Pensionskasse der Stadt muss saniert werden

Weil die Kapitalerträge der Pensionskasse sinken, fehlen 340 Millionen Franken. Die Verwaltungskommission der Kasse schlägt eine Sanierung in langsamem Tempo vor.

Das Leitungsorgan der Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK) senkt auf Anfang 2014 den technischen Zinssatz von heute 3,75 auf 2,75 Prozent. Der technische Zinssatz drückt aus, wie viel Rendite die Pensionskasse mit dem Rentenkapital zu erwirtschaften hofft. Die Senkung wird zur Folge haben, dass die Rentenansprüche ab diesem Zeitpunkt nur noch zu 84,5 Prozent vom PVK-Vermögen gedeckt sind. Heute beträgt dieser sogenannte Deckungsgrad 94,4 Prozent, wie die PVK gestern mitteilte. Das bedeutet wiederum, dass sich der Fehlbetrag der PVK von heute 108 Millionen Franken auf rund 341 Millionen erhöht.

Die PVK mit ihren rund 5300 aktiven Versicherten und 3700 Rentnern muss also saniert werden. Dafür hat die Verwaltungskommission nun Vorschläge veröffentlicht und den Sozialpartnern zur Vernehmlassung zugestellt. Sie will die Lasten «fair zwischen den versicherten Mitarbeitenden und den Arbeitgeberinnen aufteilen» und dafür 20 bis 40 Jahre in Anspruch nehmen. Um eine langsame Sanierung zu ermöglichen, wird das System der sogenannten Teilkapitalisierung gewählt. Bei einer Vollkapitalisierung müsste das fehlende Kapital sofort aufgebracht werden.

14 Millionen pro Jahr auftreiben

Die PVK benötigt durch die Senkung des technischen Zinssatzes von 3,75 auf 2,75 Prozent gemäss Angaben auf ihrer Internetseite zusätzliche Beiträge von Arbeitgebern und Versicherten von jährlich 14 Millionen. Sie schickt drei Varianten in die Vernehmlassung, um dieses Geld hereinzuholen. Diese heissen Basis-Mix, Maxi-Ver und Minim-AG.

- **Die Variante Basis-Mix** sieht auf Leistungsseite drei Massnahmen für 6 Millionen Franken vor. Beispielsweise sollen die maximalen Vorsorgeleistungen neu erst ab 40 statt 38 Versicherungsjahren erhältlich sein. Die restlichen 8 Millionen Franken würden durch höhere Beiträge der Arbeitgeber und Angestellten finanziert.
- **Die Variante Maxi-Ver** unterscheidet sich von der erstgenannten nur bezüglich Aufteilung der Lasten auf die Arbeitgeber und die Versicherten.
- **Die Variante Minim-AG** stellt jenen Vorschlag dar, der für die Arbeitgeber – neben der Stadt Bern auch Unternehmen wie EWB und Bernmobil – die geringste Belastung darstellen würde. Sie nutzt den Zeitraum für die Ausfinanzierung von 40 Jahren vollständig aus.

Kein Thema bei der Sanierung ist eine Erhöhung des Rentenalters von heute 63 auf 64 oder 65 Jahre. Wie die Sanierung der kantonalen Pensionskassen des Staatspersonals respektive der bernischen Lehrerschaft geht auch jene der PVK auf neues Bundesrecht zurück. Die neuen Vorschriften verlangen, dass die Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts verselbstständigt werden. 2012 verankerte der Stadtrat den Wechsel vom heutigen Leistungs- ins Beitragsprimat. Er übergab damit die Kompetenz für die Finanzierung der Leistungen der PVK-Verwaltungskommission. Ihr zufolge muss der Stadtrat dennoch erneut das Personalvorsorgereglement ändern, weil die effektiven Leistungen in diesem festgelegt seien. Zuerst aber wird nun die Vernehmlassung bei den Sozialpartnern durchgeführt.

Die FDP der Stadt Bern begrüsste in einer Mitteilung die schrittweise Sanierung der PVK. Sie fordert eine «gerechte Aufteilung» der Sanierungskosten und will die Steuerzahler nicht weiter belasten. Die Jungfreisinnigen stellen eine Rentenerhöhung zur Diskussion. Von einer unechten Teilkapitalisierung spricht das Grüne Bündnis. Es sei zu prüfen, ob eine konsequente Teilkapitalisierung mit einem Ziel von unter 100 Prozent Deckungsgrad nicht besser wäre. *(sda)*