

## Bericht des Gemeinderats

### Postulat Fraktion GB/JA! (Ursina Anderegg/Regula Bühlmann/Rahel Ruch, GB): Finanzpolitische Grundsätze in der Krise überdenken (2020.SR.000174)

In der Stadtratssitzung vom 28. April 2022 wurde das folgende Postulat erheblich erklärt:

Mit der Corona-Krise bewegt sich die Stadt Bern wie die gesamte öffentliche Hand in der Schweiz finanzpolitisch in unsicheren Zeiten. Welche mittel- und langfristigen Auswirkungen die Krise haben wird, wie sich eine mögliche Rezession ausgestalten und die Steuereinnahmen und die Staatsausgaben beeinflussen wird, ist zurzeit schwer abzuschätzen. Es ist zwischenzeitlich mit Mindersteuereinnahmen zu rechnen. Auch hinlänglich bekannt ist, dass ein antizyklisches Verhalten der öffentlichen Hand konjunkturpolitisch während Wirtschaftskrisen notwendig ist. Der Bund und zahlreiche Kantone und Gemeinden verschulden sich deshalb momentan in höherem Umfang, was aufgrund des Negativ-, bzw. Tiefzinsumfeldes zum Glück auch günstig ist. Der Gemeinderat hat nun trotz der unsicheren Ausgangslage beschlossen, beim Budget 2021 CHF 23.5 Mio. und für die Jahre 2022 35 Mio. sowie ab 2023 45 Mio. einzusparen. Dies obwohl er davon ausgeht, dass 2024 die Steuereinnahmen wieder das Niveau von 2019 erreichen werden. Zudem hat er beschlossen, dass er für das Budget 2021 an seinem finanzpolitischen Grundsatz Nr. 8 (s. IAFP 2021-24) festhält, dass der Bruttoverschuldungsanteil nicht über 140% steigen darf. Es ist für die Postulantinnen nicht nachvollziehbar, dass der Gemeinderat unter den aktuellen Umständen an solchen Grundsätzen festhält.

Wir fordern den Gemeinderat deshalb auf, die teilweise historisch gewachsenen Grundsätze zu hinterfragen und aufzuzeigen, welche finanzpolitischen Folgen folgende Massnahmen hätten und welche Spielräume in der Investitions- und Aufgabenplanung sie eröffnen würden:

1. Anpassung der Obergrenze der Bruttoverschuldungsquote (zurzeit 140%) gegen oben;
2. Aufhebung des Grundsatzes, dass der Bilanzüberschuss immer mindestens 90 Millionen betragen muss;
3. temporäre Abfederung durch Neuzuteilungen von Verwaltungs- und Finanzvermögen;
4. temporäre Erhöhung der Gewinnabschöpfung bei den stadteigenen Unternehmen während der Krise;
5. temporäre Erhöhung der Verzinsung des Dotationskapitals des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik sowie Darlehensaufnahme beim Fonds durch die Stadt;
6. höhere Entnahmen aus den Spezialfinanzierungen «Eis und Wasser» und «Schulbauten».
7. Die Vorgabe, dass im Hochbaubereich der durchschnittliche Zustandswert 0.80 betragen muss, ist grundsätzlich sinnvoll, es besteht aber ein Spielraum. Der Gemeinderat soll deshalb auch aufzeigen, bei welchen Anlagen eine Sanierung aufgeschoben werden kann, und die Frist bis zur Erreichung des Zielwerts von 0.80 entsprechend anpassen.

Bern, 11. Juni 2020

*Erstunterzeichnende: Ursina Anderegg, Regula Bühlmann, Rahel Ruch*

*Mitunterzeichnende: Seraphine Iseli, Lea Bill, Seraina Patzen, Katharina Gallizzi, Franziska Grosenbacher, Eva Krattiger*

## Bericht des Gemeinderats

Der Gemeinderat hat im Rahmen des Projekts Finanzielles Steuerungs- und Berichterstattungssystem (FISBE, ehemals Projekt NSB22) erstmals eine Finanzstrategie für die Stadt Bern erarbeitet

und im Juni 2021 verabschiedet. Die Finanzstrategie wurde dem Stadtrat am 28. April 2022 zur Kenntnis gebracht.

Das neue finanzielle Steuerungsmodell, welches in enger Abstimmung mit der Sonderkommission (SOKO) NSB22 des Stadtrats erarbeitet worden ist, sieht die Finanzstrategie als wichtiges übergeordnetes Instrument vor. Sie umfasst einen Zeithorizont von rund zwei Legislaturen. Dies vor dem Hintergrund, dass finanzpolitische Grundsätze nicht aufgrund besonderer Umstände festgelegt und abgeändert werden sollen, sondern unter Berücksichtigung der finanziellen Gegebenheiten eines Haushalts für eine längere Zeitperiode zu definieren sind. Ziel muss es sein, den Haushalt eines Gemeinwesens nachhaltig im Gleichgewicht zu halten und damit die finanzielle Handlungsfähigkeit zu erhalten.

Zur Sicherstellung nachhaltiger Stadtfinanzen sind die folgenden in der Finanzstrategie definierten finanzpolitischen Steuerungsbereiche zielgerichtet zu gestalten und aufeinander abzustimmen:

- Erfolgsrechnung
  - Steuerungsinstrument: Ergebnis der Erfolgsrechnung (operatives Ergebnis)
- Investitionen und Selbstfinanzierung
  - Steuerungsinstrument: Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen (Selbstfinanzierungsgrad)
- Kapitalstruktur und Verschuldung
  - Steuerungsinstrument: Bilanzüberschuss und Finanzpolitische Reserve
  - Steuerungsinstrument: Bruttoverschuldungsanteil

Die beiden ersten Kennzahlen werden über eine Zeitperiode von sechs Jahren gemessen, während die beiden Zahlen zum Bilanzüberschuss und Bruttoverschuldungsanteil stichtagsbezogene Werte darstellen.

Detailliertere Ausführungen, insbesondere bezüglich der angestrebten Werte, können der [«Finanzstrategie der Stadt Bern: Ein Wegweiser zur Steuerung des Finanzhaushaltes»](#) entnommen werden.

Ein antizyklisches Verhalten der öffentlichen Hand bedingt, dass während einer guten Konjunkturlage finanzielle Reserven geschaffen werden, um in einer Rezession davon zehren zu können. Die derzeitige Ausgangslage der Stadt Bern im Allgemeinen Haushalt lässt antizyklisches Verhalten nach Lehrbuch nicht zu. Die verzinslichen Schulden beliefen sich Ende 2009 auf rund 1,2 Mia. Franken. Ende 2021 betragen sie immer noch 1,2 Mia. Franken. Um antizyklisches Verhalten zu ermöglichen und den heutigen Handlungsspielraum zu erhöhen, hätte in den konjunkturell und auch ergebnismässig sehr guten Jahren 2014 – 2018 dem Schuldenabbau ein grösseres Gewicht eingeräumt werden müssen.

Die Finanzstrategie ist über einen längeren Zeitraum ausgelegt. Dies insbesondere auch dem Grundsatz folgend, dass in Phasen positiver Wirtschaftsentwicklung die Kennwerte verbessert werden, um in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten finanzpolitische Spielräume zu schaffen. Vor diesem Hintergrund sieht der Gemeinderat keine Veranlassung, an der Finanzstrategie bzw. an den vor knapp zwei Jahren erarbeiteten Steuerungskenngrössen bereits wieder Anpassungen vorzunehmen.

*Zu Punkt 1:*

Der von den Postulantinnen erwähnte Bruttoverschuldungsanteil von 140 %, welcher bereits in den jeweils im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) abgebildeten finanzpolitischen Grundsätzen des Gemeinderats enthalten war, wurde unverändert in die Finanzstrategie übernommen.

Die derzeitige, vor einem Jahr noch kaum zu erwartende Entwicklung auf den Kapital- und Zinsmärkten mit globalen Leitzinserhöhungen zeigt, dass ein hoher Schuldenstand und eine Zusatzverschuldung mit Risiken verbunden sind. Die Zinsbelastung in der Erfolgsrechnung kann trotz vorsichtiger Verteilung der städtischen Kapitalaufnahmen auf kurz- und langfristige Anleihen rasch ansteigen.

Am angestrebten Bruttoverschuldungsanteil von 140 % ist daher festzuhalten.

*Zu Punkt 2:*

Der von den Postulantinnen erwähnte Mindestbetrag für den Bilanzüberschuss wurde mit der Finanzstrategie von 90 Mio. Franken erhöht auf eine Spannweite von 120 bis 180 Mio. Franken. Neben dem Bilanzüberschuss wird dieser Zahl auch die Finanzpolitische Reserve zugerechnet, eine neue Position aus der Rechnungslegung nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2), welche jedoch grundsätzlich die gleiche Bedeutung wie der Bilanzüberschuss hat, also Reserven zur Deckung künftiger Defizite umfasst. Per Bilanzstichtag 31. Dezember 2021 betrug der Bilanzüberschuss inkl. finanzpolitischer Reserve 80,8 Mio. Franken.

Die neu definierten Werte von 120 bis 180 Mio. Franken entsprechen einer Reserve in einer Gröszenordnung von 4 und 6 Steueranlagezehnteln. In der Finanzstrategie wurde festgehalten, dass diese Bandbreite in konjunkturell guten Zeiten erreicht werden soll. Der angestrebte Wert würde es ermöglichen, in konjunkturell schwierigen Lagen, wie von den Postulantinnen und Postulanten gefordert, eine antizyklische Finanzpolitik zu betreiben.

Der Gemeinderat sieht auch hier keine Veranlassung, von der Vorgabe der Finanzstrategie zum Bilanzüberschuss abzuweichen.

*Zu Punkt 3:*

Sowohl HRM2 wie auch die rechtlichen Grundlagen des Kantons geben abschliessend vor, welche Vermögenswerte dem Finanz- und welche dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen sind. Der Gemeinderat verfügt über keinen Handlungsspielraum für eine Zuteilung nach eigenem Ermessen und ist im Übrigen auch nicht gewillt, die finanzpolitisch schwierige Lage mittels Umbuchungen innerhalb des Gesamthaushalts zu beschönigen.

*Zu Punkt 4:*

Der Gemeinderat geht davon aus, dass mit «stadteigenen Unternehmen» die städtischen Anstalten BERNMOBIL und Energie Wasser Bern (ewb) gemeint sind. Beide städtische Anstalten waren und sind direkt von den Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Kriegs in der Ukraine betroffen. In Zeiten hoher wirtschaftlicher Unsicherheit und mit Blick auf die Herausforderungen des Klimawandels sind die städtischen Anstalten auf ihr Substrat angewiesen. Um eine gesunde finanzielle Basis von ewb zu gewährleisten, gibt die Eignerstrategie ewb vor, dass mittelfristig eine branchenübliche, an das Unternehmensrisiko angepasste Eigenkapitalquote von 40 % zu erreichen und zu halten ist. Ende 2021 lag diese Quote mit 32,9 % deutlich unter dem Zielwert. Die Gewinnablieferung von ewb an die Stadt folgt einem festgelegten Gewinnablieferungsmodell, welches den grossen Investitionsbedarf in die Fernwärme zur Erfüllung des Klimareglements berücksichtigt. Es wäre falsch, aus kurzfristigen Überlegungen dieses Modell zu ändern. Bei BERNMOBIL ist der Handlungsspielraum durch Vorgaben der Besteller (Bund und Kanton) und des Regulators eng begrenzt. Eine Gewinnabschöpfung durch die Stadt ist nur bei den sogenannten gewerblichen Leistungen möglich. Deshalb sind Gewinne von BERNMOBIL grundsätzlich in die Gewinnreserven einzulegen. Eine Verzinsung des durch die Stadt zur Verfügung gestellten Dotationskapitals von BERNMOBIL in der Höhe von 33,7 Mio. Franken, die zu Mehreinnahmen führen würde, wurde durch den Kanton mehrmals abgelehnt.

Vor diesem Hintergrund lehnt der Gemeinderat die Forderung ab, die Gewinnabschöpfung bei städtischen Anstalten temporär zu erhöhen.

*Zu Punkt 5:*

Die Voraussetzung für die Verzinsung des Dotationskapitals wird im Reglement vom 20. Mai 1984 über die Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern (Fondsreglement, FRBW; SSSB 854.1) geschaffen. Gemäss Artikel 9 Absatz 2 FRBW richtet der Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik (Fonds) dem Allgemeinen Haushalt jährlich eine Entschädigung aus, welche vom Gemeinderat festgelegt wird.

Mit Einführung von HRM2 per 1. Januar 2014 wurde ein transparenter Mechanismus zur Festlegung der Verzinsung ausgearbeitet. Der Berechnungsmechanismus berücksichtigt einerseits die gerechtfertigte Forderung des Allgemeinen Haushalts für das im Fonds gebundene Eigenkapital. Andererseits soll die Verzinsung beschränkt bleiben, um eine nachhaltige Entwicklung des Fonds und die Erfüllung eines zentralen Ziels städtischer Wohnbaupolitik – die Schaffung von günstigem Wohnraum – sicherzustellen.

Eine Aufnahme von Darlehen beim Fonds ist weder möglich noch sinnvoll; der Fonds hat kein Eigenkapital in Form von Cash und müsste die Gelder – nota bene über die Stadt – auf dem Geldmarkt aufnehmen.

Per Ende Dezember 2021 betragen die verzinslichen Fremdmittel (Darlehen und Kontokorrent Allgemeiner Haushalt) des Fonds 562,6 Mio. Franken. Dieser Betrag entspricht 37 % des Verkehrswerts des gesamten Immobilienportfolios. Die Finanz- und Investitionsplanung 2023 – 2032 des Fonds geht in den nächsten zehn Jahren von einem Gesamtinvestitionsvolumen von rund 517 Mio. Franken aus. Der Schuldenbestand wird aufgrund der hohen Investitionstätigkeit für Arealentwicklungen (Bernstrasse, Zieglerspital, Mädergutstrasse, Viererfeld, Gaswerk) auf rund 1 Mia. Franken und auf eine Verschuldungsquote (Fremdmittel im Verhältnis zum Verkehrswert des Immobilienportfolios) von 52 Prozent ansteigen.

Aufgrund des hohen Investitionsvolumens respektive der Verschuldungszunahme stuft der Gemeinderat eine temporäre Erhöhung der Verzinsung des Dotationskapitals sowie weitere Darlehensaufnahmen als finanziell nicht tragbar ein.

*Zu Punkt 6:*

Die Verwendung der in die Spezialfinanzierung eingelegten Mittel ist in den vom Stadtrat genehmigten Reglementen definiert. Diese regeln detailliert, für welche städtischen Investitionsvorhaben Vorfinanzierungen gemacht werden können, respektive für welche Projekte anschliessend Entnahmen aus den Spezialfinanzierungen erlaubt sind.

Die Artikel 3 der beiden Reglemente regeln die Entnahmen: Die jährlichen Entnahmen beschränken sich auf die für die vorfinanzierten Anlagen oder Anlageteile gesetzlich vorgeschriebenen jährlichen Abschreibungen. Diese Vorgaben, dass jeweils die Aufwendungen der Abschreibungen mit den entsprechenden Entnahmen neutralisiert werden, entspricht wiederum den rechtlichen Grundlagen des Kantons und ist nicht veränderbar.

Der Gemeinderat sieht auch in diesem Punkt keinen Spielraum.

*Zu Punkt 7:*

Der Gemeinderat hat im Jahr 2015 beschlossen, die Investitionstätigkeit für Immobilien im Verwaltungsvermögen so auszurichten, dass langfristig nach dem Modell von Basler & Hofmann ein durchschnittlicher Zustandswert der Gebäude von 0,80 erreicht werden kann und der Abbau des

bestehenden Sanierungsrückstands im Hochbau sowie die Anpassungen an neue gesetzliche Standards innerhalb von 25 Jahren realisiert werden können. Der aktuelle Zustandswert beträgt 0,77. Die in der MIP aufgeführten Projekte sind bereits priorisiert (Neubauten und Sanierungsmassnahmen). Weitere Verschiebungen von Sanierungs- und Ersatzbaumassnahmen führen zu Mehrkosten und allenfalls sogar zu Sicherheitsproblemen. Ein noch tieferer Zustandswert des Portfolios lässt den Instandsetzungsbedarf und die Instandsetzungskosten stark ansteigen, was wiederum den Finanzplan mittelfristig stärker belasten würde. Zudem führen Verschiebungen von Sanierungen in Bestandesimmobilien dazu, dass die geforderten Energie- und Klimaziele nicht fristgerecht erreicht werden.

Am eingeschlagenen Weg, den Sanierungsrückstand im Hochbau zu reduzieren, ist deshalb festzuhalten.

Bern, 21. Dezember 2022

Der Gemeinderat