

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Integrierter Aufgaben- und Finanzplan 2021 – 2024

Der Gemeinderat unterbreitet dem Stadtrat gleichzeitig mit dem Produktegruppenbudget 2021 den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2021 – 2024. Der IAFP setzt sich zusammen aus der mittelfristigen Budgetplanung nach Produktegruppen und Sacharten, welche die Entwicklung der Erfolgsrechnung aufzeigen, sowie der Investitionsplanung.

Verzögerung im Prozess

Die Erarbeitung des IAFP hat sich in diesem Jahr verzögert, weil der Gemeinderat wegen der veränderten finanzpolitischen Ausgangslage gefordert war, die mittelfristige Finanzplanung grundlegend zu überprüfen. Die Verzögerung hat zwei Gründe:

- Die Mindereinnahmen bei den Steuern im Jahr 2019 haben kurzfristigen Handlungsbedarf beim PGB 2020 ergeben. Die Erarbeitung des erforderlichen Entlastungsmassnahmen-Pakets hat insbesondere bei der federführenden Direktion für Finanzen, Personal und Informatik, aber auch bei den übrigen Direktionen für zusätzlichen Aufwand gesorgt, welcher zu Verzögerungen der Arbeiten zum IAFP 2021 – 2024 geführt hat.
- Die stagnierenden Steuereinnahmen und die Corona-Krise erforderten eine grundsätzliche Neu- beurteilung der mittelfristigen Finanzplanung. Die Stadt Bern ist wie der Bund und der Kanton gefordert, die negativen sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie soweit wie möglich abzufedern und zu versuchen, Arbeitsplätze und Einkommen zu sichern sowie soziale Härtefälle zu vermeiden. Die entsprechenden Zusatzkosten können derzeit nicht beziffert werden. Sie dürften den städtischen Haushalt aber beträchtlich belasten.

Der Gemeinderat bedauert, dass er den ordentlichen Fahrplan zum IAFP 2021 – 2024 nicht einhalten konnte und hofft angesichts der besonderen Umstände auf das Verständnis des Stadtrats.

Budget- und Investitionsplanungen

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2021 – 2024 steht für eine ausserordentliche Zeit. Er wurde mitten in der Corona-Epidemie verfasst, in einer Zeit voller gesellschaftlicher, sozialer und vor allem auch wirtschaftlicher Unsicherheit. Die beispiellosen Massnahmen des Bundes zur Einschränkung von Covid-19 dürften nach jüngsten Prognosen zu einer Rezession führen, wie sie die Schweiz letztmals im Zuge der Erdölkrise in den 1970er Jahren erlebt hat. Auch die aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur vergleichsweise krisenfeste Stadt Bern wird durch sinkende Steuereinnahmen und steigende Sozialausgaben stark betroffen sein.

Bereits die Ausgangslage vor der Corona-Krise war schwierig: Die Steuereinnahmen im Jahr 2019 haben den Budgetwert um 35 Mio. Franken verfehlt und die Jahresrechnung 2019 schloss mit einem Defizit von 17,2 Mio. Franken ab. Der Gemeinderat hat rasch auf die Mindereinnahmen reagiert. Im Februar 2020 hat er beschlossen, das Budget 2020 um total 15,5 Mio. Franken zu entlasten und damit ein Defizit zu verhindern. Das Entlastungspaket für das Jahr 2020 besteht einerseits aus linearen Kürzungen der Direktionsbudgets im Umfang von 12 Mio. Franken. Andererseits führen die Einführung einer viermonatigen Mindestvakanz bei der Wiederbesetzung von Stellen, ein Stellenschaffungsstopp für unbefristete Stellen ausserhalb des IAFP Prozesses und der Verzicht auf die Ausrichtung von Leistungsprämien zu Einsparungen im Personalbereich von 3,5 Mio. Franken.

Nach den Sparbeschlüssen für das Jahr 2020 begann die Corona-Krise. Der bis am 11. Mai 2020 dauernde partielle Lockdown in der Schweiz sowie bei allen wichtigen Handelspartnern wirkt sich auf sämtliche Wirtschaftssektoren aus und führt zu einer enormen Belastung der öffentlichen Hand. Wegen Corona ist es möglich, dass die Jahresrechnung 2020 trotz Entlastungsmassnahmen mit einem Defizit abschliessen wird.

Dem Vorsichtsprinzip folgend hat der Gemeinderat aufgrund der Corona-Krise die Steuererträge gegenüber dem IAFP 2020 – 2023 stark nach unten korrigiert. Für das Jahr 2021 betragen sie 67,6 Mio. Franken weniger als der Planwert aus dem PGB 2020 und entsprechen dem IST-Wert per Ende 2019. Ab 2022 wird von einer schrittweisen Erholung des Steuerertrags ausgegangen. Für das Jahr 2024 wird mit 544,2 Mio. Franken annähernd jenes Niveau eingeplant, welches für das Jahr 2019 budgetiert war. Die tatsächliche Entwicklung der Steuereinnahmen ist mit grossen Unsicherheiten verbunden und hängt massgeblich von der Dauer und Tiefe der Krise und der Wirkung der Unterstützungsmassnahmen von Bund und Kantonen ab. Die mittelfristigen Auswirkungen der Corona-Krise auf die Ausgaben sind zurzeit nicht zuverlässig abschätzbar.

Angesichts des Steuerrückgangs 2019 sowie der sich wegen Corona zusätzlich abzeichnenden Steuerausfälle beschloss der Gemeinderat im Rahmen des IAFP- und Budgetprozesses 2021 – 2024 globale Kürzungsmassnahmen im Umfang von 20 Mio. Franken für das Planjahr 2021 und die Fortsetzung der für das Jahr 2020 eingeführten Massnahmen im Personalbereich. Darüber hinaus hat er zum IAFP 2021 – 2024 insbesondere beschlossen:

- Den nicht gebundenen oder drittfinanzierten Leistungsausbau auf jährlich 0,7 bis 8,6 Mio. Franken zu begrenzen,
- keine Mittel für einen Teuerungsausgleich einzustellen,
- die erstmals im Jahr 2020 gewährten drei zusätzlichen Ferientage für die Jahre 2021 bis 2023 zu sistieren,
- die Heiz- und Betriebskosten für städtische Immobilien im Verwaltungsvermögen um 1,5 Mio. Franken zu reduzieren,
- Energie Wasser Bern im Jahr 2021 eine Zinsmarge von 0,25 % zu verrechnen.

Trotz dieser einschneidenden Massnahmen resultieren im vorliegenden IAFP 2021 – 2024 in allen Planjahren hohe Defizite:

IAFP 2021 - 2024	2021	2022	2023	2024
Ergebnis vor globalen Kürzungen (- = Defizit, + = Ertragsüberschuss)	-60'632'932	-77'816'475	-77'038'919	-76'420'380
Weiterführung Massnahmen im Personalbereich	3'500'000			
Globale Kürzungen PGB2021	20'000'000			
Haushaltsverbesserungs- massnahmenpaket FIT mit Wirkung ab 2022	0	35'000'000	45'000'000	45'000'000
Ertragsüberschuss (+) oder Aufwandüberschuss (-)	-37'132'932	-42'816'475	-32'038'919	-31'420'380

Angesichts der grossen finanzpolitischen Herausforderungen hat der Gemeinderat bereits Anfang des Jahres auch ein strategisches Haushaltsverbesserungsmassnahmen-Paket (Finanzierungs- und Investitionsprogramm [FIT]) beschlossen, bei der das gesamte städtische Leistungsangebot überprüft und nicht nach linearen Quoten gespart werden soll. Der Finanzhaushalt soll ausgabeseitig ab 2022 um 35 Mio. Franken respektive ab 2023 um 45 Mio. Franken entlastet werden. Dies aus folgenden Gründen:

- Die Stadt verfügt nach dem Verlust im Rechnungsjahr 2019 mit rund 87 Mio. Franken über einen zu kleinen Bilanzüberschuss (Eigenkapital). Dieser liegt unterhalb des Zielwerts von 90 bis 120 Mio. Franken bzw. 4 bis 5 Steuerzehnteln.
- Ab 2021 ist mit weiteren Defiziten zu rechnen. Ohne Entlastungsmassnahmen müsste die Stadt Bern bereits Ende 2022 einen Bilanzfehlbetrag ausweisen, womit die strikten gesetzlichen Vorgaben des Kantons zu dessen Abbau zur Anwendung kämen (Plan für den Abbau innert acht Jahren).
- In den letzten Jahren sind neue Ausgaben und Stellen beschlossen worden, welche zu dauerhaften Mehrausgaben führen.
- Die dringend erforderlichen Investitionen (u. a. für Schulhäuser, Eis- und Wasseranlagen) belasten über Abschreibungen und die Betriebskosten die Erfolgsrechnung in zunehmendem Mass. Die Stadt Bern muss diese Kosten finanzieren können.
- Die Beiträge in den kantonalen Lastenausgleich steigen permanent.
- Bei den städtischen Gebühren besteht kaum Spielraum.

Auch die Investitionen hat der Gemeinderat überprüft: für die Mittelfristige Investitionsplanung (MIP) 2021 – 2028 hat er eine Priorisierung vorgenommen mit dem Ziel, jährlich maximal 130 Mio. Franken zu investieren. Trotzdem sind die effektiven Investitionen nach Berücksichtigung von Planungsunsicherheiten mit total 1,1 Mia. Franken über die acht Planjahre sehr hoch. Dies ist durch viele Sachzwänge bedingt. So besteht einerseits Mehrbedarf an Schulraum, andererseits befinden sich mehrere Eis- und Wasseranlagen am Ende ihres Lebenszyklus. Die Stadt Bern kann mit Blick auf den Zehnjahresdurchschnitt ein jährliches Investitionsvolumen von rund 80 Mio. Franken selber finanzieren. Was darüber hinaus geht, führt zu neuen Schulden. Finanzpolitisch vertretbar ist nach Einschätzung des Gemeinderats ein Schuldenwachstum von jährlich rund 30 Mio. Franken. Dies ist beim jährlich vorgesehenen Investitionsvolumen möglich, wenn in den nächsten Jahren Überschüsse in der Höhe von 15 bis 20 Mio. Franken realisiert werden. Der IAFP zeigt, dass die Stadt von diesem Ziel für alle Planjahre rund 50 Mio. Franken entfernt ist. Der Gemeinderat hat deshalb den Auftrag erteilt, eine weitere Priorisierung bzw. den Verzicht auf Investitionen zu prüfen. Er weist aber darauf hin, dass der Verzicht auf Investitionen in mancherlei Hinsicht problematisch ist, weil damit der Spielraum künftiger Generationen massiv eingeschränkt wird; ein beträchtlicher Teil der heutigen finanzpolitischen Herausforderungen ist auf die in der Vergangenheit aufgeschobenen Investitionen zurückzuführen

Angesicht der grossen Unsicherheiten zum weiteren Verlauf der Corona-Krise und der mit ihr verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen und der allgemein grossen Planungsunsicherheit der späteren Planjahre ist es für den Gemeinderat vorderhand vertretbar, die finanziellen Entlastungsmassnahmen auf eine Gesamtsumme zu beschränken, welche noch nicht zu ausgeglichenen Ergebnissen respektive zu den erforderlichen Überschüssen führt. Sollte sich die gesamtwirtschaftliche Situation auf mittlere Sicht nicht verbessern und damit auch die Ausgangslage für den städtischen Finanzhaushalt unverändert schwierig bleiben, wird der Gemeinderat weitergehende Massnahmen einleiten.

Die letzte Dekade war für die Stadt finanzpolitisch erfolgreich: Es konnten Überschüsse erzielt, Schulden abgebaut, Spezialfinanzierungen gebildet und Leistungen ausgebaut werden. Mit Corona werden das Wirtschaftswachstum und die Hochkonjunktur abrupt und für viele dramatisch gestoppt. Es kommen finanzpolitisch schwierige Zeiten auf die Stadt Bern zu. In vielen Lebensbereichen werden spürbare Entlastungsmassnahmen umgesetzt werden müssen. Mit einem strategischen Haushaltsverbesserungsmassnahmen-Paket kann und soll die Stadt Bern Handlungsspielraum für die weitere soziale und nachhaltige Entwicklung der Stadt wahren und den eingeschlagenen Weg eines quantitativen und qualitativen Stadtwachstums weiterverfolgen.

Die Ergebnisse der Sonderrechnungen werden separat ausgewiesen. Die gebührenfinanzierten Sonderrechnungen (Stadtentwässerung und Entsorgung + Recycling) sowie der Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik weisen die Ergebnisse des Rechnungsjahrs als Aufwand- oder Ertragsüberschuss aus und übertragen dieses erst mit der Ergebnisverwendung auf die Spezialfinanzierung Rechnungsausgleich beziehungsweise den Bilanzüberschuss. Die Sonderrechnung Tierpark wird vor Ergebnisverwendung über die Spezialfinanzierungen ausgeglichen.

IAFP 2021 - 2024	2021	2022	2023	2024
Tierpark	0	0	0	0
Stadtentwässerung	-137'697	-267'697	-267'697	-267'697
Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik	44'932'008	43'129'874	42'341'299	7'180'679
Entsorgung + Recycling	-1'407'226	-1'436'556	-1'653'190	-1'781'244
Ertragsüberschuss (+) oder Aufwandüberschuss (-)	43'387'085	41'425'622	40'420'412	5'131'738

Planungserklärungen des Stadtrats

Zu den Planungserklärungen des Stadtrats wird im Vorbericht zum IAFP 2021 – 2024, Kapitel 8 Stellung genommen. Einer Planungserklärung entsprechend werden unter Ziffer 2.4 des Vorberichts die Abweichungen von den finanzpolitischen Grundsätzen kommentiert.

Antrag

Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2021 – 2024.

Bern, 27. Mai 2020

Der Gemeinderat

Beilage:

- Integrierter Aufgaben- und Finanzplan 2021 – 2024