

Motion Florence Pärli Schmid (JF): Einführung einer Ausgaben- zur Schuldenbremse!

Der Gemeinderat wird damit beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten und dem Stadtrat vorzulegen, mit der auf Gesetzesstufe festgelegte und damit verbindliche Vorgaben zur Sicherstellung eines nachhaltigen Finanzhaushaltes, insbesondere was das Verhältnis von Konsumausgaben und Fremdfinanzierung angeht, festgelegt werden. Die Vorgaben müssen mittels einschlägiger Kennzahlen messbar sein.

Begründung

«Nachhaltige Politik muss sicherstellen, dass auch kommenden Generationen politischer Gestaltungsspielraum verbleiben. Die Finanzen der öffentlichen Hand geben hierfür den Rahmen vor. Nachhaltige Finanzpolitik ist daher Grundlage jeglichen politischen Handelns. Jeder Haushalt, ob privat oder öffentlich, kann über eine längere Zeitperiode nicht mehr Geld ausgeben als er einnimmt. Um die zuständigen Organe bei der nachhaltigen finanzpolitischen Steuerung zu unterstützen, braucht es einen langfristig gültigen Rahmen mit verbindlichen Eckwerten.» Diese Einleitung findet sich in der von der Finanzverwaltung ausgearbeiteten Finanzstrategie von Juni 2021, abrufbar unter <https://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/finanzen/finanzstrategie/ftw-simplelayout-filelistingblock/finanzstrategie-der-stadt-bern.pdf/download> (zuletzt besucht am 25.04.24). Mithin wird der Handlungsspielraum kommender Generationen vor allem durch Schulden eingeschränkt. Inwiefern sich das auswirkt, zeigen frühen 90er-Jahre. In diesen Jahren waren die verzinslichen Schulden der Stadt Bern dramatisch von rund Fr. 800 Mio. auf fast Fr. 1.8 Milliarden angewachsen. Stadteinnahmen wurden zu einem zu grossen Teil in laufende Konsumausgaben gesteckt und zu einem zu kleinen Teil in die Sanierung und die Investition in kommunale Infrastruktur. Zu dieser Zeit waren Zinsen hoch, weshalb die Stadt Bern Ende der 90er Jahre allein für ihren Schuldendienst Fr. 85 (!) Millionen Zinsen pro Jahr entrichten musste. Kantonale Vorgaben zwangen die Stadt Bern wegen ihrer Schuldenlast in ein strenges Finanzsanierungskorsett (Bericht zur Verschuldungssituation der Stadt Bern von 2017, abrufbar unter <https://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/finanzen/schuldenbericht/archiv-1/bericht-zur-verschuldungssituation-der-stadt-bern.pdf/download>, zuletzt besucht am 25.04.24). Das «All In» der frühen 90er-Jahre rächte sich also erst später. In der erwähnten Finanzstrategie wird ausgeführt, dass – damit ein Haushalt finanziell nachhaltig und stabil entwickelt werden kann – folgende finanzpolitischen Steuerungsbereiche zielgerichtet gestaltet und aufeinander abgestimmt werden müssen:

- Erfolgsrechnung
- Kapitalstruktur und Verschuldung
- Investitionen und Selbstfinanzierung

Für die Messung der Steuerungsbereiche nennt die Finanzstrategie vier Instrumente (also sogenannte Kennzahlen), denen zudem (Mess-)Ziele zugeordnet wurden.

1. Ergebnis der Erfolgsrechnung

Mess-Ziel: Das operative Ergebnis (Ergebnis vor ausserordentlichen Posten) der mehrstufigen Erfolgsrechnung muss über einen Zeitraum von sechs Jahren (vier Jahre Rechnung, ein Jahr Budget, ein Jahr Planung) mindestens ausgeglichen sein.

2. Selbstfinanzierungsgrad

(Welcher Anteil der Nettoinvestitionen kann aus eigenen Mitteln finanziert werden?) Mess-Ziel: Über eine Zeitperiode von sechs Jahren (vier Jahre Rechnung, ein Jahr Budget, ein Jahr Planung) wird angestrebt, dass die Summe der Selbstfinanzierung (Ergebnis, Abschreibungen und Netto-

veränderung der Spezialfinanzierungen) der Summe der Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen entspricht. Ein entsprechender Selbstfinanzierungsgrad von 100% gilt als ideal, unter 100% ist er problematisch, unter 50% ungenügend.

3. Bilanzüberschuss/ Finanzpolitische Reserve

Mess-Ziel: Der Bilanzüberschuss und die Finanzpolitische Reserve sollen sich in konjunkturell guten Zeiten in einer Bandbreite von 120 – 180 Mio. Franken bewegen.

4. Bruttoverschuldungsanteil

Mess-Ziel: Der Bruttoverschuldungsanteil (Bruttoschulden im Verhältnis zum laufenden Ertrag) als Messgrösse für die zulässige Verschuldung liegt bei maximal 140%. (Hinweis: Im IAFP 2017 – 2020 und also bevor Gemeinderat Thomas Aebersold Vorsteher der Finanzdirektion wurde, hatte sich der Gemeinderat zum Ziel genommen, den Bruttoverschuldungsanteil unter 100% zu senken. Ein Bruttoverschuldungsanteil von 140% gilt als mittel bis schlecht.)

Der Stadtrat hat die Finanzstrategie vor zwei Jahren am 28.04.24 zustimmend zur Kenntnis genommen. Am 04.04.24 hat der Gemeinderat die ersten Zahlen der Jahresrechnung 2023 publiziert. Der Stadt geht es, wie auch schon 2021 und 2022, einnahmeseitig ausgezeichnet; mit F. 586 Mio. hatte sie 2023 einen Rekord an Steuereinnahmen. Noch vor 10 Jahren, per 31.12.2014, lag der Fiskalertrag bei Fr. 452 Mio. Die Einnahmen werden aber nicht nachhaltig verwendet und insbesondere in Form von Investitionen angelegt, sondern stattdessen konsumiert. Aus diesem Grund hat die Stadt 2023 wiederholt – und aus Sicht der Motionärinnen unnötig – mit Fr. 55 Mio. eine sehr hohe Summe an neuen Schulden aufgenommen. Trotz ausgezeichneter Ausgangslage, was die Einnahmen angeht, hat die Stadt Bern infolge ihres Konsums die in der Finanzstrategie festgelegten Ziele nicht bzw. kaum erreicht. Gemeinde- und Stadtrat treten also Jahr für Jahr ihre eigene Finanzstrategie mit Füßen und sie wiederholen ihre Fehler aus den 90er-Jahren: Alarmierend sind nämlich vor allem die Kennzahlen, was die Verschuldung betrifft: Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt per 31.12.23 sehr tiefe 61.4%, die Bruttoverschuldung beträgt 130.3%. Zum Vergleich: Der Durchschnitt des Selbstfinanzierungsgrads aller Gemeinden des Kantons Bern (inkl. die Stadt Bern) betrug per 31.12.2022 96.5% (vgl. Zusammenfassung der statistischen Daten zu den Gemeindefinanzen 2022 des Kantons Bern, abrufbar unter <https://www.ebericht.be.ch>, zuletzt besucht am 28.04.24). Die Stadt hat nun im Allgemeinen Haushalt Fr. 1.564 Milliarden Bruttoschulden, in diesem Betrag sind die für die Sonderrechnungen (insbesondere Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik) und die Anstalten (insbesondere EWB) aufgenommenen Schulden (Bestand für Sonderrechnungen und Anstalten aufgenommene Schulden per 31.12.23: Fr. 1.745 Milliarden, Bestand per 31.12.22: Fr. 1.615 Milliarden) nicht eingerechnet. 2023 hatte die Stadt im derzeit zum Glück niedrigen (Minus-)Zinsumfeld für den Allgemeinen Haushalt rund Fr. 47 Mio. Finanzaufwand (Zinsbelastungsanteil 2023: 1.7%, 2022: 1.3%, 2021: 1%). 2022 betrug der Finanzaufwand noch Fr. 38 Mio. Zum Vergleich: Die Aufwände für die Polizei beliefen sich 2023 auf Fr. 34 Mio. Eine Erhöhung der Zinsen um bloss 1% auf Fr. 1.564 Milliarden ergäben ein Plus von Fr. 15 Mio. Zinsen pro Jahr! Die Stadt schafft sich und vor allem ihren nächsten Generationen derzeit mit ihrer Neuverschuldung ohne Not eine risikobehaftete Hypothek. Die Stadtberner Finanzpolitik ist also nicht nachhaltig. Zur Sicherstellung, dass auch kommenden Generationen politischer Gestaltungsspielraum verbleibt, müssen deshalb auf Gesetzesstufe – und nicht nur in Form einer Strategie als Absichtserklärung – verbindliche Vorgaben festgelegt werden. Die Vorgaben haben einschlägigen Finanzkennzahlen zu entsprechen und sollen sicherstellen, dass Konsumausgaben in einem nachhaltigen Verhältnis zu Investitionen und damit einhergehender Fremdfinanzierung stehen. Mit anderen Worten muss sichergestellt werden, dass nicht länger mit dem heutigen Konsum unter gleichzeitigem massivem Schuldenanhäufen das Geld von morgen bereits heute ausgegeben wird

Bern, 02. Mai 2024

Erstunterzeichnende: Florence Pärli Schmid

Mitunterzeichnende: Thomas Hofstetter, Oliver Berger, Simone Richner, Ursula Stöckli, Nik Eugster, Tom Berger

Antwort des Gemeinderats

Die Stimmberechtigten der Stadt Bern haben mit der Abstimmung vom 13. Februar 2022 der Neuordnung der finanziellen Steuerung und des Berichterstattungssystems (Projekte FISBE) sowie des stadträtlichen Kommissionenwesens im Rahmen einer Teilrevision der Gemeindeordnung (GO; SSSB 101.1) mit grossem Mehr zugestimmt. In einer Variantenabstimmung wurde entschieden, dass die Stimmberechtigten weiterhin jedes Budget beschliessen und nicht nur jene Budgets mit geänderter Steueranlage bzw. gegen die das fakultative Referendum ergriffen worden ist. Artikel 54 Absatz 2 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 hält seit dieser Abstimmung fest, dass der Stadtrat den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) berät, der u.a. die strategischen Eckwerte der Finanzplanung sowie die finanzielle Planung des Gemeinderats enthält. Die strategischen Eckwerte der Finanzplanung kann der Stadtrat direkt beeinflussen. So hat er mit SRB 2023-388 Ziffer 2 vom 21. September 2023 bei der erstmaligen Beratung eines AFP zwei durch den Gemeinderat vorgeschlagene Eckwerte, die vorgesehen hätten, dass sich die Stadt bei neu zugeordneten Aufgaben in der Regel an den vorgegebenen Mindeststandard im Kanton Bern hält und bei neuen Beiträgen und Subventionen in der Regel nicht über kantonale Mindestanforderungen hinausgeht, gestrichen. Der Stadtrat kann die bestehenden Eckwerte jederzeit anpassen oder streichen und auch neue Eckwerte beschliessen.

Die vorliegende Motion verlangt auf Gesetzesstufe festgelegte, verbindliche Vorgaben zur Sicherstellung eines «nachhaltigen Finanzhaushalts», insbesondere was das Verhältnis von Konsumausgaben und Fremdfinanzierung betrifft. Was genau unter Konsumausgaben zu verstehen ist, wird in der Motion nicht erläutert. Konsumausgaben sind weder in den einschlägigen Gesetzesbestimmungen des Kantons zum Finanzhaushalt der Gemeinden definiert, noch lässt sich eine allgemein anerkannte Definition im Zusammenhang mit öffentlichen Finanzen heranziehen. Als Konsumausgaben dürften einmalige und wiederkehrende Ausgaben gemeint sein, die der Erfolgsrechnung belastet werden und mit einem kurzfristigen Nutzen verbunden sind. Davon werden gemeinhin die Investitionen unterschieden, die der Investitionsrechnung belastet werden und mit einem langfristigen Nutzen verbunden sind. Allerdings ist die Abgrenzung nur auf den ersten Blick trennscharf. Investitionen verursachen einerseits über Kapitalfolgekosten (Abschreibungen und Zinsen) und andererseits über den Betrieb Kosten, die der Erfolgsrechnung belastet und somit vom Begriff der Konsumausgaben erfasst werden. So fällt beispielsweise im Fall von zusätzlichem Schulraum Lohnaufwand für das Lehr-, das Tagesschul-, das Hauswartafts- und das Reinigungspersonal sowie vielfältiger Sachaufwand an (z.B. Schulmaterial etc.).

Der Anstieg der verzinslichen Schulden des Allgemeinen Haushalts um 55 Mio. Franken im Jahr 2023 ist keine primäre Folge von kurzfristig motiviertem Konsum im Sinne von Konsumausgaben der Erfolgsrechnung, wie die vorliegende Motion suggeriert, sondern widerspiegelt das rekordhohe, nicht vollständig selbstfinanzierbare städtische Investitionsvolumen von netto 163,9 Mio. Franken im Jahr 2023. Bei den Investitionen besteht wegen Versäumnissen in der Vergangenheit nach wie vor ein grosser Nachholbedarf (Schulraum, Eis- und Wasseranlagen) und stark steigende Schüler*innenzahlen gehen mit der Notwendigkeit einher, genügend und den heutigen Lernanforderungen entsprechenden Schulraum zur Verfügung zu stellen. Insbesondere als Folge der Investitionen im Schulbereich steigen – wie oben erläutert – zwangsläufig auch die Kosten in der Erfolgsrechnung. Diese Konsumausgaben sind zwingende Folge und lassen sich nicht vermeiden. Eine Schuldenbremse, die beim Konsumaufwand ansetzt, würde somit im Ergebnis Investitionen und eine Weiterentwicklung der Stadt verunmöglichen. Bereits aus diesem Grund lehnt der Gemeinderat die Motion ab.

Da die obligatorische Volksabstimmung und die Inhalte des AFP in der Gemeindeordnung festgesetzt sind, müssten weitere Vorgaben, um eine Wirkung zu entfalten, auf gleicher Gesetzesstufe geregelt werden. Das Festschreiben von zwingenden Vorgaben zur Sicherstellung eines nachhaltigen Finanzhaushalts in der Gemeindeordnung hätte jedoch zur Folge, dass die Stimmberechtigten,

aber auch der Gemeinde- und der Stadtrat in ihren finanzpolitischen Kompetenzen eingeschränkt würden. Der heutige Spielraum, ein defizitäres Budget oder ein Investitionsvolumen, welches nicht vollständig selbst finanziert werden kann, zu beschliessen, würde eingeengt oder sogar verunmöglichlicht. Die städtische Finanzstrategie, welche bewusst keine gesetzliche Grundlage darstellt, setzt bereits heute den nötigen Rahmen für wichtige finanzpolitische Entscheide des Gemeinderats und des Parlaments sowohl in konjunkturell guten als auch in schwierigen Zeiten. Der Gemeinderat legt dem Stadtrat die Finanzstrategie mindestens alle acht Jahre oder bei wesentlichen Änderungen vor (Art. 95 Abs. 4 Bst. a GO).

Neben den stadt-eigenen Instrumenten ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass das Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11), Kapitel 6 Finanzhaushalt, für die Gesamtheit der bernischen Gemeinden verbindlich einen engen finanzpolitischen Rahmen vorgibt. Artikel 73 GG verlangt, dass der Voranschlag so auszugestalten ist, dass der Finanzhaushalt ausgeglichen ist. Ein Aufwandüberschuss kann nur budgetiert werden, wenn dieser durch Eigenkapital gedeckt ist oder wenn Aussicht auf Deckung besteht, was im Rahmen der Finanzplanung nachzuweisen ist. Ein Bilanzfehlbetrag muss innert acht Jahren seit der erstmaligen Bilanzierung abgeschrieben sein. Artikel 75 und 76 GG regeln das Vorgehen für Sanierungsmassnahmen im Falle eines seit drei Jahren bestehenden Bilanzfehlbetrags und legen die allfälligen Massnahmen des Regierungsrats fest, falls eine Gemeinde die Vorgaben nicht erfüllt.

Zusammenfassend ist der Gemeinderat der Ansicht, dass eine Schuldenbremse in der vorliegenden Form dringend nötige Investitionen verunmöglichlichen und die Entwicklung der Stadt verhindern würde. Hinzu kommt, dass mit dem Projekt FISBE ein wichtiger Schritt zur Verwesentlichung der finanzpolitischen Berichterstattung und zur Stärkung der finanzpolitischen Steuerung gemacht worden ist. Neben den finanziellen Eckwerten im AFP, dem durch die Finanzstrategie vorgegebenen Rahmen sowie den kantonalen Vorgaben drängen sich keine zusätzlichen Regelungen für verbindliche Vorgaben zur Sicherstellung eines nachhaltigen Finanzhaushaltes auf.

Der Gemeinderat lehnt die Motion deshalb ab.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Keine

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 30. Oktober 2024

Der Gemeinderat