

Dringliche Interfraktionelle Motion SVP, BDP/CVP, FDP (Rudolf Friedli, SVP/Philip Kohli, BDP/Claudio Fischer, CVP/Christoph Zimmerli, FDP): Die alarmierende Zunahme der Verschuldung muss gebremst werden

Zwischen 2004-2013 hat sich die Verschuldung der Stadt Bern um fast CHF 875 Millionen (bzw. um rund 54%) auf rund CHF 2,5 Milliarden erhöht. Im Rechnungsjahr 2014 konnten die Schulden auf rund CHF 2.368 Milliarden reduziert werden und bereits sah sich der Gemeinderat veranlasst, in seinem Jahresbericht 2014 zu schreiben, dass „die Schulden im Griff sind“ (Band 1, S. 12). Damit verkennt der Gemeinderat die Realität, denn es besteht keinerlei Grund für derart schönfärberische Aussagen: Der Gemeinderat selber hat im IAFP 2016-2019 festgehalten, dass die erwarteten Defizite bzw. grosser Nachholbedarf bei den Investitionen in den vernachlässigten Unterhalt die Schulden in diesem Planungshorizont um je CHF 50 Millionen erhöhen werden. Damit entwickelt sich die Verschuldung ungebremst in jene Richtung, welche der Gemeinderat bereits früher skizziert hatte: Im Jahr 2025 ist mit einem Schuldenstand von rund CHF 3 Milliarden zu rechnen. Somit werden sich die Schulden der Stadt Bern dannzumal innerhalb von 20 Jahren fast verdoppelt haben! Die bisherige und die erwartete Entwicklung der Verschuldung sind somit nicht nur äusserst besorgniserregend, sondern geradezu alarmierend. Sie muss mit griffigen Instrumenten und Massnahmen unbedingt und rasch gestoppt werden, denn bekanntlich sind „die Schulden von heute die Steuern von morgen“; der Druck auf künftige Steuererhöhungen ist damit bereits programmiert. Zudem schränkt eine überaus hohe Verschuldung den politischen Gestaltungs- und Handlungsspielraum der heutigen und der kommenden Generation generell massiv ein. Dabei ist auch das Zinsänderungsrisiko nicht zu unterschätzen: Erhöht sich das heute historisch tiefe Zinsniveau auch nur um 0.5 Prozentpunkte, führt dies beim aktuellen Schuldenstand zu zusätzlichen und wiederkehrenden Verzinsungskosten von rund CHF 12 Millionen.

Der Gemeinderat wird deshalb mit dieser Motion verpflichtet,

1. in einem Bericht an den Stadtrat
 - a) eine (finanz)politische Würdigung der bisherigen und der erwarteten Entwicklung der Verschuldung vorzunehmen,
 - b) das politische und rechtliche Instrumentarium darzustellen, welches heute für die Beeinflussung der Schuldenentwicklung zur Verfügung steht,
 - c) dazu Stellung zu nehmen, weshalb sich die Verschuldung trotz des bestehenden Instrumentariums in der beschriebenen Weise entwickelt,
 - d) seine Vorstellungen darzulegen, was er gegen die erwartete weitere Zunahme der Verschuldung zu unternehmen gedenkt.
2. dem Stadtrat eine Vorlage zur Einführung einer vergleichbaren Schuldenbremse zu unterbreiten, wie sie bereits heute z.B. der Bund und der Kanton Bern kennen.

Begründung der Dringlichkeit

Die bisherige und v.a. die erwartete Entwicklung der städtischen Verschuldung erfordert unverzügliches Handeln. Weil die Vorbereitung und Einführung einer Schuldenbremse mit einem erheblichen Zeitbedarf verbunden ist, müssen die entsprechenden politischen Grundsatzentscheide möglichst rasch getroffen werden.

Bern, 15. Oktober 2015

Erstunterzeichnende: Rudolf Friedli, Philip Kohli, Christoph Zimmerli, Claudio Fischer

Mitunterzeichnende: Kurt Rüegsegger, Alexandra Thalhammer, Claudio Fischer, Jacqueline Gafner Wasem, Alexander Feuz, Roger Mischler, Manfred Blaser, Hans Ulrich Gränicher, Barbara

Freiburghaus, Bernhard Eicher, Mario Imhof, Dannie Jost, Kurt Hirsbrunner, Hans Kupferschmid, Andrin Soppelsa, Michael Daphinoff, Lionel Gaudy

Antwort des Gemeinderats

Punkt 1 der vorliegenden Motion fordert den Gemeinderat auf, dem Stadtrat einen Bericht zum Thema Verschuldung der Stadt vorzulegen. Damit handelt es sich bei Punkt 1 um eine Forderung, die üblicherweise in Form eines Postulats gestellt wird. Sollte dieser Punkt als Motion überwiesen werden, käme der Motion in dieser Hinsicht der Charakter einer Richtlinie zu. Sollte Punkt 1 als Motion erheblich erklärt werden, ist er für den Gemeinderat nicht bindend. Der Gemeinderat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags, und die Entscheidungsverantwortung bleibt bei ihm.

Zu Punkt 1:

Im Juni 2015 hat der Gemeinderat seine Antwort auf die „Interpellation Fraktion FDP (Peter Erni): Hat die Stadt Bern eine Strategie, wie die Schulden abgebaut werden sollen?“ zu Händen des Stadtrats verabschiedet. Darin äussert er sich bereits zu seinen finanzpolitischen Grundsätzen im Zusammenhang mit der Verschuldungssituation der Stadt und stellt die Entwicklung des verzinslichen Fremdkapitals für den Allgemeinen Haushalt (inkl. der ehemaligen Stadtbauten Bern [StaBe]), den Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik, Energie Wasser Bern (ewb) und BERNMOBIL in der Zeit zwischen 2004 und 2014 dar und blickt anhand der vorhandenen Planungsdaten (Mittelfristige Investitionsplanung [MIP], Integrierter Aufgaben- und Finanzplan [IAFP]) in die Zukunft (bis 2020). Weiter macht er in seiner Antwort auch Aussagen zu den Zusammenhängen zwischen Finanzkraft, Investitionsvolumen und Verschuldungsentwicklung und zum bestehenden Instrumentarium zur Beurteilung der Finanzlage in Form des vom Amt für Gemeinden und Raumordnung vorgegebenen Kennzahlensystems.

Der Gemeinderat ist sich bewusst, wie wichtig ein gesunder Finanzhaushalt und damit auch ein der Finanzkraft angemessener Schuldenstand ist. Auch deshalb lässt er den Finanzhaushalt der Stadt alljährlich durch die Ratingagentur Moodys durchleuchten. Seit Jahren geniesst das Thema einer tragbaren Höhe der Verschuldung Priorität, was auch anhand der beiliegenden Grafik „Entwicklung langfristiges, verzinsliches Fremdkapital Gesamthaushalt und Anstalten; Entwicklung Bruttoverschuldungsanteil Allgemeiner Haushalt (inkl. StaBe aber ohne Sonderrechnungen)“ nachvollzogen werden kann. Bei der Beurteilung der Verschuldungssituation ist einzubeziehen, dass dem Haushalt oft neue Aufträge erteilt werden, welche die Finanzkraft zusätzlich zum bereits bestehenden Leistungsumfang beanspruchen. Dies kann anhand der Schuldenentwicklung von ewb (Bau der Energiezentrale Forsthaus) und BERNMOBIL (Tram Bern West) sehr anschaulich verfolgt werden.

Werden die Bruttoschulden (inkl. Sonderrechnungen) in Prozent des Finanzertrags (Gesamtertrag exkl. durchlaufende Beiträge, Entnahmen aus Spezialfinanzierungen und Internen Verrechnungen) der grössten Gemeinden des Kantons Bern (> 15 000 Einwohnerinnen und Einwohner) einander gegenübergestellt, ergeben sich per Ende 2013 folgende vergleichbaren Bruttoverschuldungsanteile:

| | |
|---------------|-----------------------|
| Bern | 135,1 % (inkl. StaBe) |
| Biel | 159,3 % |
| Köniz | 96,6 % |
| Burgdorf | 96,2 % |
| Ostermundigen | 71,6 % |
| Steffisburg | 49,2 % |
| Thun | 44,0 % |
| Langenthal | 8,7 % |

Durchschnitt Kanton

Bern (exkl. Stadt) 55,8 %

(Quelle: Kantonaler Bericht Gemeindefinanzen 2013 vom März 2015)

Per Ende 2014 gelten für nachstehende Gemeinden gestützt auf eine eigene Erhebung folgende Werte:

| | |
|------------|-----------------------|
| Bern | 129,6 % (inkl. StaBe) |
| Biel | 205,0 % |
| Köniz | 103,6 % |
| Burgdorf | 114,1 % |
| Thun | 45,0 % |
| Langenthal | 14,0 % |

Ende 2014 reduzierte sich der Stadtwert auch dank Abbau von flüssigen Mitteln auf 129,6 %. Die Direktion für Finanzen, Personal und Informatik hat die Bewirtschaftung der liquiden Mittel soweit verfeinert, dass sie diese weit tiefer halten kann als bisher und entsprechend weniger Fremdkapital aufnehmen muss. Der Stadt ist es 2014 als einzige der grösseren Vergleichsgemeinden gelungen, ihre Bruttoverschuldung abzubauen. Diese ist aber nach wie vor vergleichsweise hoch. Der kantonale Durchschnitt (exkl. Stadt) betrug Ende 2013 lediglich 55,8 %. Angesichts dieses Werts und der finanzpolitischen Herausforderungen mit dem Nachholbedarf bei den städtischen Infrastrukturen, den potentiellen Folgen der Unternehmenssteuerreform III und den möglichen Auswirkungen eines künftigen Zinsanstiegs auf die Schulden und um die Wichtigkeit des Themas zu unterstreichen, beantragt der Gemeinderat, Punkt 1 der Motion in ein Postulat umzuwandeln und ist bereit, dem Stadtrat zu den Buchstaben a) bis d) den gewünschten Bericht vorzulegen. Der Umgang mit Schulden ist von hoher Bedeutung und bedarf grosser Aufmerksamkeit.

Zu Punkt 2:

Am 17. Februar 2011 hat der Stadtrat mit SRB 043 auf Antrag des Gemeinderats beschlossen, nicht auf die parlamentarische Initiative „Gesunde Finanzen für die kommende Generationen. Die Stadt Bern braucht eine Schuldenbremse“ einzutreten und lehnte dadurch die Einführung einer Schuldenbremse wie sie heute z.B. der Bund und der Kanton Bern kennen ab. Der Gemeinderat hat seine Argumente damals ausführlich dargelegt. An diesen hat sich auch aus heutiger Sicht nichts geändert, weshalb sie hier nochmals wiedergegeben werden (Auszüge aus dem Vortrag Nr. 10.000125 der Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt [FSU] an den Stadtrat):

„Art. 135c Schuldenbremse für die laufende Rechnung

Das Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11), Kapitel 6 Finanzhaushalt, gibt für die Gesamtheit der bernischen Gemeinden verbindlich einen engen finanzpolitischen Rahmen vor. Artikel 73 GG verlangt, dass der Voranschlag so auszugestaltet ist, dass der Finanzhaushalt ausgeglichen ist. Ein Aufwandüberschuss kann nur budgetiert werden, wenn er durch Eigenkapital gedeckt ist oder wenn Aussicht auf Deckung besteht aufgrund des Finanzplans, welcher zeigen muss, wie der Fehlbetrag ausgeglichen werden kann. Ein neu entstandener 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. Der Gemeinderat kommt aufgrund der gesetzlichen Regelungen zum Schluss, dass eine Schuldenbremse im aufgezeigten Sinn nicht nötig ist, um den städtischen Finanzhaushalt weiterhin im Griff zu behalten. Die strengen Auflagen des Kantons gelten auch nach dem Abbau des altrechtlichen Bilanzfehlbetrags.“

Auch nach Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2 auf den 1. Januar 2014 hat sich an diesen Vorschriften nichts geändert.

„Art. 135d Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

Die vorgeschlagene Regelung entspricht in der Stossrichtung der bisherigen Politik des Gemeinderats. Es war immer sein Ziel, die Nettoinvestitionen zu 100 Prozent selbst zu finanzieren. Dabei gilt ein Bruttoverschuldungsanteil zwischen 100 und 150 Prozent als genügend, so dass die Schwelle auch bei 150 Prozent angesetzt werden könnte. Es ist jedoch nicht sinnvoll, bei einem Selbstfinanzierungsgrad von weniger als 100 Prozent eine Kompensation in einem Planungsinstrument wie dem IAFP vorzuschreiben. Vielmehr müsste die Kompensation in den nächstfolgenden Investitionsbudgets erfolgen, wobei aber auch diese nicht rechtsverbindlich sind. Jede einzelne Investition bedarf eines gesonderten Kreditbeschlusses.“

„Der Gemeinderat stellt deshalb fest, dass die bestehenden und künftigen Rechtsgrundlagen des Kantons Bern vollauf genügen, um neue Bilanzfehlbeträge zu verhindern oder abzubauen. Er lehnt deshalb die Parlamentarische Initiative ab. Die Fraktion glp lässt sich für ihre Initiative von der Schuldenbremse des Kantons Bern leiten. Dazu gilt es festzuhalten, dass der Kanton Bern für sich selber keine derart strenge gesetzliche Regelung zur Führung des Finanzhaushalts erlassen hat wie für seine Gemeinden. Deshalb wurden zusätzliche Auflagen wie eine Schuldenbremse notwendig.“

Aus diesen Gründen lehnt der Gemeinderat Punkt 2 der Motion ab.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Die Erarbeitung eines „Schuldenberichts“ wird durch die Finanzverwaltung erfolgen. Es braucht dazu keine zusätzlichen Kapazitäten.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Dringliche Motion abzulehnen. Er ist jedoch bereit, Punkt 1 des Vorstosses als Postulat entgegenzunehmen.

Bern, 2. Dezember 2015

Der Gemeinderat

Beilage:

- Entwicklung langfristiges, verzinsliches Fremdkapital Gesamthaushalt und Anstalten; Entwicklung Bruttoverschuldungsanteil Allgemeiner Haushalt (inkl. StaBe)