

Postulat Fraktion GB/JA! (Regula Tschanz, GB): Angestrebtes Bevölkerungswachstum: Stadt Burgdorf zum Nulltarif? (2018.SR.000063)

Mit SRB Nr. 2021-199 vom 6. Mai 2021 wurde das folgende Postulat erheblich erklärt. Mit SRB Nr. 2022-486 vom 20. Oktober 2022 wurde einer Fristverlängerung bis zum 31. Januar 2023 zugestimmt.

Das neue Stadtentwicklungskonzept «STEK 2016» wurde vom Gemeinderat im Dezember 2016 verabschiedet und vom Stadtrat im September 2017 zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Gemeinderat verfolgt mit dem «STEK 2016» eine explizite Wachstumsstrategie. Konkret: Bis ins Jahr 2030 wird ein Bevölkerungswachstum von rund 12 Prozent angestrebt. Dies entspricht etwa 17'000 Personen bzw. einer Kleinstadt wie Burgdorf. Langfristig, für den Zeitraum ab 2030 bis ca. 2050, ist gemäss STEK ein Wachstum an Einwohnerinnen und Einwohnern in der Grössenordnung von insgesamt 20 Prozent denkbar.

Die Unterzeichnenden begrüssen das angestrebte Wachstum der Stadt Bern, gerade auch aus ökologischer Perspektive (Reduktion von Pendlerdistanzen). Gleichzeitig sind heute noch sehr viele Fragen offen – nicht zuletzt zu den finanzpolitischen Auswirkungen der Wachstumsstrategie. So wird im STEK (Seite 80) ohne weitere Angaben auf eine «Folgearbeit» verwiesen, «um zu detaillierten Aussagen bezüglich der bedingten Investitions- und Folgekosten zu gelangen». Im Vertiefungsbericht Siedlung und Freiraum (Seite 93) wird «der Hauptanteil der ermittelten Infrastrukturkosten» dem Ausbau von Schulraum und damit in Zusammenhang stehender Infrastruktur wie Turnhallen zugewiesen und auf Kosten «in dreistelliger Millionenhöhe» geschätzt. Das lässt riesigen Interpretationsspielraum (100-999 Mio. Franken) offen.

Bisher wurde suggeriert, dass die Wachstumsstrategie kaum zu zusätzlichen Kosten führen werde (vgl. z.B. STEK, Seite 80: «Der Hauptanteil des ermittelten Infrastrukturbedarfs bis 2030 kommt bereits aufgrund des heutigen Bedarfs und des ohnehin stattfindenden Wachstums innerhalb des Bestandes zum Tragen.»). Die Vorstellung, dass die Schaffung der Voraussetzungen für ein Wachstum von 17'000 neuen Einwohnerinnen und Einwohnern ohne nennenswerte Zusatzausgaben möglich sei, ist illusorisch:

- Die Bewältigung der umfassenderen, komplexeren und zahlreicheren Arealentwicklungen wird im Planungs- und Baubereich nur mit zusätzlichen personellen Ressourcen möglich sein (namentlich bei Immobilien Stadt Bern, Stadtplanungsamt, Hochbau Stadt Bern, Stadtgrün Bern usw.).
- 17'000 zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner erfordern einen massiven Ausbau der Infrastruktur. Dabei handelt es sich oft um Vorinvestitionen, die schon beim Einzug der neuen Einwohnerinnen/Einwohner erfolgt sein müssen. Zu denken ist u.a. an Kitas, Kindergarten- und Schulinfrastruktur, Sportinfrastruktur indoor und outdoor, Jugend- und Freizeitinfrastruktur, Spielplätze, Freiräume, Grünanlagen, Verkehrs- und Tiefbauinfrastruktur wie Veloabstellplätze. Die zusätzlichen Investitionen werden einen deutlichen Anstieg der Abschreibungen zur Folge haben.
- Das Bevölkerungswachstum führt zu einem Anstieg der Belastungen in diversen kantonalen Lastenausgleichsgefässen (Volksschule, öffentlicher Verkehr, Sozialhilfe).
- 17'000 neue Einwohnerinnen und Einwohner erfordern einen mengenmässigen Ausbau des Leistungsangebots, annäherungsweise im Verhältnis zu den zusätzlichen Einwohnerinnen und Einwohnern (von Dienstleistungen im Bereich der Einwohnerkontrolle über kulturelle Angebote bis hin zu Quartier-, Gemeinwesen-, offener Kinder- und Jugendarbeit usw.).

Die Stadt Bern hat ein grosses Interesse daran, die strategischen Prioritäten in der Finanzpolitik so zu setzen, dass die Mittel gezielt zur Bewältigung der Wachstumsstrategie zur Verfügung gestellt

werden können. Dafür braucht es eine Vorstellung, in welchen Bereichen und in welchen Zeiträumen mit welchen Vorinvestitionen/Vorleistungen und mit welchen Folgekosten (in beiden Fällen Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung) zu rechnen ist und in welchem Rahmen diese mit zusätzlichen Steuereinnahmen aufgefangen werden können. Dies auch vor dem Hintergrund des bereits vorhandenen Sanierungsstaus.

Der Gemeinderat wird darum aufgefordert, dem Stadtrat unter Einbezug aller Direktionen einen Bericht zu den durch das angestrebte Bevölkerungswachstum bedingten Investitions- und Folgekosten – nach Möglichkeit auf einer Zeitachse – vorzulegen, der mindestens folgende Bereiche berücksichtigt:

1. verwaltungsinterner Aufwand durch zusätzlich erforderliche Kapazitäten zur Bewältigung der zahlreicheren und komplexeren Planungs- und Bauvorhaben;
2. Ausbau steuerfinanzierter Infrastrukturen wie Verkehrsanlagen, Schul- und Sportanlagen (siehe auch Aufzählung in der Begründung oben) und Aufzeigen der Konsequenzen für die Erfolgsrechnung (Abschreibungen, Unterhalt);
3. Auswirkungen des Bevölkerungswachstums auf die kantonalen Lastenausgleichsgefässe;
4. erwartetes Wachstum der Steuererträge aufgrund des Bevölkerungswachstums;
5. Zunahme der Konsumausgaben aufgrund der Bedürfnisse der neuen Einwohnerinnen/Einwohner (siehe nicht abschliessende Aufzählung in der Begründung oben);
6. allenfalls weitere Bereiche;
7. konzeptionelle Überlegungen zu einem regelmässigen Reporting an den Stadtrat über die (Kosten-) Entwicklung der Wachstumsstrategie.

Bern, 22. März 2018

Erstunterzeichnende: Regula Tschanz

Mitunterzeichnende: Rahel Ruch, Katharina Gallizzi, Ursina Anderegg, Seraina Patzen, Eva Krattiger, Leena Schmitter, Stéphanie Penher

Bericht des Gemeinderats

Zwischen der Einreichung des Postulats (März 2018) und heute haben sich die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung merklich verändert: Das Bevölkerungswachstum erfolgte in den letzten Jahren insbesondere aufgrund der COVID-19-Pandemie und einer unter den Zielvorstellungen liegenden Wohnbautätigkeit langsamer als im Stadtentwicklungskonzept (STEK 2016) prognostiziert. Das durchschnittliche Bevölkerungswachstum beträgt seit 2015 knapp 500 Personen pro Jahr, was deutlich unter den Zielwerten des STEK 2016 liegt, das für den Zeitraum 2015 – 2030 ein durchschnittliches Wachstum von rund 1 100 Personen pro Jahr vorsieht. Um dieses Wachstum zu erreichen wäre u. a. eine Wohnbautätigkeit von durchschnittlich 570 zusätzlichen Wohnungen pro Jahr nötig. Seit 2015 wurden jedoch nur knapp 400 Wohnungen pro Jahr realisiert. Hingegen entwickeln sich die Arbeitsplätze mit einem durchschnittlichen Wachstum von gut 1 000 Arbeitsplätzen pro Jahr gemäss den Zielwerten des STEK 2016. Darüber hinaus hat sich die finanzielle Situation der Stadt Bern in den letzten Jahren verschlechtert. Gleichwohl haben die im vorliegenden Postulat gestellten Fragen nach den finanziellen Auswirkungen des Wachstums auch für den Gemeinderat eine grosse Bedeutung. Dass sich Wachstum für den städtischen Haushalt «rechnet», ist nicht von vornherein gegeben. Was indes klar ist: Entwicklung kostet, «Burgdorf» gibt es nicht zum Nulltarif.

Die Beantwortung der Fragen ist äusserst anspruchsvoll und nur bedingt möglich. Eine Stadt wie Bern ist ein komplexes, dynamisches System, dessen Bevölkerungsentwicklung und die dadurch entstehenden Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen von zahlreichen untereinander verknüpften Faktoren abhängen. Diese Faktoren können zudem auf kommunaler Ebene oftmals nicht oder nur limitiert gesteuert werden. Dazu zählen unter anderem die COVID-19-Pandemie, internationale Konflikte und Migrationsströme oder auch nationale und kantonale raumplanerische Vorgaben. Zudem

ist für die Gemeindefinanzen nebst dem quantitativen Wachstum ebenso die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung relevant, die von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Faktoren abhängt. Faktoren wie die Wirtschaftsstruktur einer Stadt bestimmen wesentlich mit, welche Personen nach Bern ziehen oder die Stadt verlassen. Je nach Einkommensklasse, Altersgruppe etc. fallen in der Folge unterschiedliche, teils sehr spezifische Aufwände und Erträge an.

Modellrechnungen zu den Folgekosten der Stadtentwicklung im Gesamten sind dementsprechend nur mit vielen Annahmen und Unsicherheiten möglich. Verschiedene private Anbietende (z. B. EBP, Fahrländer Partner Raumentwicklung, Wüest Partner) versuchen, mit quantitativen Ansätzen die Folgen von Gemeinde- und Stadtentwicklung auf die kommunalen Finanzen bzw. Kosten und Nutzen zu eruieren. Abklärungen bei den erwähnten Unternehmen haben ergeben, dass die Kosten einer solchen Simulation durch Dritte bei rund Fr. 100 000.00 liegen. Nicht eingerechnet sind dabei die hohen Zusatzaufwände, die verwaltungsseitig entstehen, um die nötigen Daten und Informationen für die Modelle der Anbietenden liefern zu können. Je grösser der Umfang der Modellierung ist (zum Beispiel eine einzelne Arealentwicklung oder die Gesamtstadt), desto grösser sind auch die Unsicherheiten und die Aufwände. Um belastbare Ergebnisse zu erhalten, dürften die Kosten für Modellrechnungen auf gesamtstädtischer Ebene und bei langfristigem Horizont deshalb weit höher ausfallen.

Der Gemeinderat hat zur Beantwortung der Fragen vor dem Hintergrund der Scheingenauigkeit quantitativer Ansätze und der prognostizierten Kosten – gerade aufgrund des aktuellen Spardrucks – auf einen externen Auftrag bzw. auf eine vergleichbare Folgearbeit verzichtet, wie sie im STEK 2016 (Gesamtbericht, Seite 80) aufgeführt ist. Für die Legislatur 2017 – 2020 hatte er bereits 15 andere an das STEK 2016 anknüpfende prioritäre Folgearbeiten definiert; davon sind acht noch in Ausführung. Für den vorliegenden Bericht stützt sich der Gemeinderat auf vorhandene Zahlen und Fakten und bisherige Erkenntnisse aus der Stadt Bern und anderen Städten. Dabei verzichtet er auf die Integration von Zwischenergebnissen aus dem Projekt Kooperation Ostermundigen-Bern (KOBÉ). Dabei handelt es sich um ein separates politisches Vorhaben, dessen Ausgang zurzeit noch offen ist und dessen Integration in den vorliegenden Bericht eine weitere Komplexitätssteigerung zur Folge hätte. Das durch eine allfällige Fusion mit Ostermundigen erzielte Bevölkerungswachstum würde zudem nicht auf einer Verdichtung oder einer Stadterweiterung mit entsprechendem Infrastrukturmehrbedarf basieren, sondern auf der Integration eines bestehenden, gebauten Gemeindegebiets. Das Projekt KOBÉ tangiert damit zwar viele der im Postulat aufgeworfenen Fragen; die Ursachen für die entsprechenden Einflüsse sind jedoch vielfach anders gelagert.

Zu Punkt 1:

Stadtentwicklung umfasst nicht nur die Leistungen einzelner Dienststellen, sondern darüber hinaus eine breite und komplexe Kooperationsleistung innerhalb der Verwaltung. Zahlreiche Dienststellen und (stadteigene) Unternehmungen sind bei entsprechenden Projekten in eine oder mehrere Phasen der Planung und Realisierung involviert. Nach der Realisierung sind weitere Dienststellen für den Betrieb und Unterhalt von unterschiedlichsten Infrastrukturen sowie für Dienstleistungen zugunsten der wachsenden Stadtbevölkerung zuständig. Bevölkerungswachstum führt folglich bei verschiedenen – aber nicht allen – Dienststellen zu unterschiedlich hoch ausfallenden verwaltungsinternen Kostensteigerungen.

Die durch das angestrebte Bevölkerungswachstum generierten Kostensteigerungen lassen sich aufgrund der Vielschichtigkeit der Fragestellung jedoch nicht eindeutig quantifizieren. So werden die Kostensteigerungen nicht nur durch quantitatives Wachstum getrieben, sondern auch durch andere Kostentreiber, wie die erhöhte Komplexität von Planungsvorhaben in einer gebauten Stadt (Siedlungsentwicklung nach innen), steigende Qualitätsstandards und Anforderungen sowie einen allgemeinen Ausbau von Leistungen in verschiedensten Bereichen (vgl. nachfolgend Punkt 2). Eine aussagekräftige Abgrenzung des durch Wachstum ausgelösten verwaltungsinternen Mehraufwands

vom Aufwand, der durch andere Faktoren verursacht wird (zum Beispiel steigende Anforderungen an Planungs- und Bauvorhaben), ist nicht möglich.

Diese Problematik wird dadurch verschärft, dass durch den aktuellen Spardruck gleichzeitig ein erhöhter Zwang zu einer Verzichtsplanung besteht: Obwohl das angestrebte Bevölkerungswachstum und andere oben genannte Kostentreiber zu einem verwaltungsinternen Mehraufwand führen, müssen zugleich die Leistungen und Aufwände gekürzt werden.

Zu Punkt 2:

Investitionen in Neu- oder Ausbau der steuerfinanzierten Infrastruktur sind einerseits aufgrund von Wachstum erforderlich. Dieses Wachstum ist zu einem beträchtlichen Teil im Rahmen der geltenden Grundordnung und somit auch ohne das STEK 2016 möglich. Andererseits sind die Investitionen aber auch aufgrund anderer Faktoren erforderlich bzw. absehbar. Dazu gehören unter anderem demographische Veränderungen (zum Beispiel Veränderung der Grösse verschiedener Altersgruppen), höhere Standards des städtischen Angebots (zum Beispiel Flächenbedarf und bauliche Qualität) sowie neue Anforderungen, die an das Angebot gestellt werden (zum Beispiel Klimaanpassung und Biodiversität). Dazu kommt, dass diese Faktoren teilweise auch zu Mehrbelastungen der bestehenden Infrastruktur führen. In allen Fällen werden damit auch höhere Betriebs-, Unterhalts- und Folgekosten verursacht.

Die (steuerfinanzierten) Investitionen und Ausgaben im Zusammenhang mit Stadtentwicklung entstehen in mehreren Phasen:

- Strategische Stadtentwicklung (z. B. STEK 2016)
- Anpassung der baurechtlichen Grundordnung (z. B. Bauordnungsrevision, Sondernutzungsplannungen wie Überbauungsordnungen)
- Gesamtkoordination städtischer (und damit zusammenhängender) Projekte
- Vorstudien und Projektierungen der Vorhaben
- Realisierung
- Betriebs- und Folgekosten

Die wesentlichsten steuerfinanzierten Infrastrukturen einer wachsenden oder sich verändernden Stadt sind erstens Hochbauten für die allgemeine Verwaltungstätigkeit sowie für besondere Funktionsgruppen: insbesondere Bildung (vor allem Schulen; rund zwei Drittel aller Hochbauinvestitionen im Zeitraum 2022 – 2029) sowie Sport und Freizeit (vor allem Eis-, Bade- und Schwimmanlagen; rund ein Viertel aller Hochbauinvestitionen im genannten Zeitraum), aber auch weitere Infrastrukturbauten wie Werkhöfe. Zweitens sind Tiefbauten für den Verkehr, den Hochwasserschutz etc. zu nennen, und drittens die städtischen Grünanlagen wie Pärke oder Spielplätze. Die entsprechenden Kosten für die Stadt Bern sind in der Mittelfristigen Investitionsplanung (MIP) abgebildet.

Gemäss Infrastruktur- und Investitionsplanung der Stadt Bern sind in den vergangenen und nächsten Jahren diverse solche steuerfinanzierten Vorhaben in den genannten Bereichen Hochbau (v. a. Bildung, Sport und Freizeit), Tiefbau und Grünanlagen umgesetzt worden oder vorgesehen – vielfach unabhängig von den Wachstumszielen des STEK 2016. So handelt es sich z. B. bei zahlreichen Projekten um eine Instandsetzung. Zudem ist beispielsweise die Anzahl Schulkinder in der Stadt Bern in den letzten rund zehn Jahren (Zeitraum 2012 – 2022) trotz insgesamt tiefem Bevölkerungswachstum um 2 560 angestiegen. Das entspricht einem Wachstum von knapp 30 Prozent, während es im ganzen Kanton Bern gleichzeitig nur neun Prozent waren (Zeitraum 2011 – 2021). Diese Entwicklung hin zu einer höheren Anzahl schulpflichtiger Kinder sowie weitere Faktoren, wie z. B. ein steigender Bedarf an Schulraum pro Schulkind, haben demnach auch ohne Bevölkerungswachstum hohe Aufwände zur Folge, etwa für sanierte oder neu erstellte Hochbauten (Schulinfrastruktur), aber auch für Betriebs- und Folgekosten wie Gehälter von Lehr-, Hauswarts- und Reinigungspersonal.

Das im STEK 2016 festgelegte Wachstumsziel führt gleichzeitig zu einem zusätzlichen Ausbau dieser Infrastrukturen, z. B. durch weitere Schul-, Sport- und Grünanlagen wie im Viererfeld oder auf dem Gaswerkareal oder Tiefbauten für die Entwicklung von STEK-Chantiers wie beispielsweise im ESP Ausserholligen. Andere Infrastrukturbereiche dürften von den Massnahmen aus dem STEK 2016 demgegenüber weniger oder kaum direkt betroffen sein, so die Sicherheit (Polizei, Feuerwehr), Gesundheit (Spitäler, Sanität) oder Kultur (Museen, Bühnen etc.). Die bestehenden Kapazitäten liegen hier entweder ausserhalb des städtischen Haushalts oder sollten das angestrebte Wachstum bewältigen können.

Die konkreten Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung aufgrund des STEK-basierten Bevölkerungswachstums sind mit sehr vielen Unbekannten behaftet bzw. kaum bezifferbar. Erstens ist die Abgrenzung zwischen STEK-basiertem Wachstum und anderen demographischen oder weiteren Faktoren kaum möglich. Zweitens hängen die Auswirkungen auch von den demographischen Merkmalen des eigentlichen Wachstums ab: Kinder und Jugendliche weisen hohe altersspezifische Aufwände für die Bildung auf (siehe erwähntes Wachstum der Anzahl Schulklassen). Je nachdem, wer zuzieht, entstehen deshalb für die öffentliche Hand sehr unterschiedliche Kosten und Erträge (vgl. Punkt 4). Drittens erfolgt Stadtentwicklung durch eine Vielzahl einzigartiger Projekte und in unterschiedlichen Zeithorizonten: Die konkrete Ausgestaltung dieser Projekte (Angebot, Standards usw.) und deren Kosten sind nicht von vornherein definiert, für die kommunalen Finanzen mit einem Zeithorizont gemäss STEK jedoch ebenfalls von Bedeutung.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass neben der Bevölkerungsentwicklung auch ein Wachstum der Beschäftigten bzw. der Tagesbevölkerung der Stadt Bern potenziell höhere Infrastrukturaufwände auslöst. Der genaue Umfang dieses zusätzlichen Aufwands kann jedoch aus methodischen Gründen und mangelnder Datenverfügbarkeit kaum ermittelt werden. Der Aufwand, der für die Anpassungsmassnahmen zur Abwicklung der Verkehrsströme im Bahnhofumfeld anfällt, kann nicht eindeutig entweder der ständigen Wohnbevölkerung oder Gruppen der Tagesbevölkerung wie den ausserhalb der Stadt wohnhaften Beschäftigten oder den Touristen zugewiesen werden.

Zu Punkt 3:

Der Kanton Bern kennt für verschiedene Verbundaufgaben Lastenausgleichssysteme. Betroffen sind Bereiche, in denen eine strikte Aufgabenteilung zwischen Kanton und den Gemeinden nicht die optimale Lösung darstellt und eine gemeinsame Aufgabenerfüllung sachgerecht und sinnvoll ist. Dies umfasst die folgenden Aufgaben:

- Gehälter von Lehrpersonen (Kindergarten und Volksschule)
- Soziales
- Sozialversicherung (nur Ergänzungsleistungen (EL))
- Öffentlicher Verkehr (ÖV)
- Familienzulagen für Nichterwerbstätige
- Neue Aufgabenteilungen

Die Beiträge für die Gehälter von Lehrpersonen richten sich nach der Anzahl Schülerinnen und Schüler und den angebotenen Lektionen. Die Anzahl der Lektionen erhöht sich mit jeder neu eröffneten Schulklasse. Im Schuljahr 2022/23 betragen die Beiträge in den Finanzausgleich 46,8 Mio. Franken für 573 Schulklassen (ohne die besonderen Volksschulen). Dies entspricht einem Beitrag von Fr. 81 700.00 pro Schulklasse. Bei aktuell 11 269 Schülerinnen und Schülern liegt der Klassendurchschnitt bei ungefähr 20 Schülerinnen und Schülern.

Wie weit das geplante Bevölkerungswachstum um 17 000 Personen auf den Lastenausgleich EL Auswirkungen haben wird, ist nur schwer zu sagen. Einerseits stellt sich die Frage, welcher Anteil

der 17 000 Personen eine IV-Rente oder bereits eine AHV-Rente bezieht. Die EL-Quote bei den AHV-Rentnerinnen und -Rentnern dürfte bei 12 – 15 Prozent liegen. Bei den IV-Rentnerinnen und Rentnern beträgt die EL-Quote rund 50 Prozent. Wenn das Bevölkerungswachstum solche Personengruppen beträfe, würden die EL-Kosten entsprechend zunehmen. Allerdings übernimmt der Kanton die EL-Krankheitskosten zu 100 Prozent und die periodischen EL-Kosten zu 50 Prozent (d. h. 3/8 davon; 5/8 übernimmt der Bund). Die restlichen EL-Kosten werden auf alle Gemeinden des Kantons Bern entsprechend der Bevölkerungszahl verteilt. Je nach Bevölkerungszunahme in den anderen Gemeinden des Kantons Bern schwankt demnach auch die Entwicklung des Lastenanteils EL für die Stadt.

Die Beiträge an den öffentlichen Verkehr richten sich zu zwei Dritteln nach dem Fahrplanangebot (sog. ÖV-Punkte) und zu einem Drittel nach der Wohnbevölkerung. Bei den übrigen Ausgleichen erfolgt die Beitragsentrichtung nach einem Pro-Kopf-Beitrag pro Einwohnerin/Einwohner. Ohne Berücksichtigung der Kosten für die Gehälter von Lehrpersonen, hat die Stadt Bern im Jahr 2022 pro Kopf gesamthaft einen Beitrag von rund Fr. 1 200.00 für den Lastenausgleich entrichtet.

Daneben verfügt der Kanton Bern über ein Finanzausgleichsystem, den sogenannten Disparitätenabbau. Damit erfolgt ein Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden. Wegen der hohen Steuerkraft ist die Stadt Bern Zahlerin in diesen Ausgleich: Im Jahr 2022 betrug der Beitrag in diesen Topf pro Kopf rund Fr. 350.00.

Aufgrund dieser Ausgangslage lässt sich relativ zuverlässig berechnen, welche Auswirkungen das Bevölkerungswachstum diesbezüglich haben dürfte: Unter Berücksichtigung der aktuellen Kosten für den Lastenausgleich von rund Fr. 1 200.00 pro Kopf (ohne Gehälter von Lehrpersonen) und in der Annahme, dass sich die Steuerkraft aufgrund der Zuzüge nicht merklich verändern und damit der gegenwärtige Beitrag in den Disparitätenabbau nach wie vor bei rund Fr. 350.00 pro Kopf liegen würde, verursacht jeder Zuzug – ungeachtet anderer Faktoren – Kosten von rund Fr. 1 550.00. Bei einem Bevölkerungswachstum um 17 000 Personen entspricht dies einer Summe von 26 bis 27 Mio. Franken pro Jahr.

Zu Punkt 4:

Das Realisieren von Mehreinnahmen ist in erster Linie von der Bautätigkeit Privater oder von einer aktiven Inwertsetzung von Grundstücken mittels stadteigener Projektentwicklung abhängig. Erst nach dem Zuzug neuer Bewohnerinnen und Bewohner und Unternehmen fliessen entsprechende zusätzliche Steuererträge. Die Steuererträge von natürlichen (Bewohnerinnen und Bewohner) und juristischen (Unternehmen) Personen sind jedoch unterschiedlich an die Bevölkerungsentwicklung gekoppelt, was ihre Prognostizierbarkeit insgesamt einschränkt. Eine deutliche Korrelation mit der Bevölkerungsentwicklung gilt nur für die Steuererträge natürlicher Personen: Sie steigen bei einer wachsenden Bevölkerung und einem realen Wachstum der Wirtschaft an und machen im Mehrjahresdurchschnitt zirka 30 Prozent der gesamten Erträge der Stadt Bern aus.

Im langjährigen Durchschnitt beläuft sich das Verhältnis zwischen Bevölkerungszahl und Anzahl natürlicher Steuersubjekte auf rund 70 Prozent. Bei einem prognostizierten Bevölkerungswachstum von 17 000 Personen ergibt das 11 900 zusätzliche Steuersubjekte. Die Aufteilung der Steuersubjekte in ordentlich Besteuerte und an der Quelle Besteuerte beläuft sich im Mehrjahresdurchschnitt auf 90 Prozent bzw. 10 Prozent. Demzufolge ergeben sich bei 11 900 zusätzlichen Steuersubjekten rund 10 700 ordentlich Besteuerte und 1 200 an der Quelle Besteuerte. Der Durchschnitt des jährlichen Steuerertrags bei den ordentlich Besteuerten betrug in den letzten Jahren rund Fr. 3 700.00 (Einkommens- und Vermögenssteuer) je Steuersubjekt. Bei den an der Quelle besteuerten Personen ist die Volatilität etwas höher und der Durchschnitt beträgt gerundet Fr. 1 850.00. Somit resultiert ein zusätzlicher Einkommens- und Vermögenssteuerertrag durch die ordentlichen Besteuerten von

rund 39 bis 40 Mio. Franken (10 700 x 3700) und durch die an der Quelle Besteuerten von ca. 2 Mio. Franken (1 200 x 1 850).

Weiter ist für die Unterbringung von 17 000 zusätzlichen Personen von einer entsprechenden Wohnbautätigkeit auszugehen, wodurch der Liegenschaftssteuerertrag steigen wird. Bei einer Hochrechnung ergeben sich so zirka 7,5 Mio. Franken wiederkehrende Mehrerträge pro Jahr, welche allerdings nur zum Teil von den neuen Einwohnerinnen und Einwohnern bezahlt würden, da es sich bei der Liegenschaftssteuer um eine Objektsteuer handelt, die von der jeweiligen Eigentümerschaft zu entrichten ist. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Wohnbautätigkeit im genannten Umfang ohne Bevölkerungswachstum nicht stattfinden würde, weshalb mit der Bevölkerungszunahme auch eine Zunahme des Liegenschaftssteuerertrags angenommen werden darf.

Ausgehend von einer statischen Betrachtungsweise ist bei gleichbleibender Steuergesetzgebung und einer konstanten Steueranlage von 1,54 bzw. einem konstanten Steuersatz von 1,5 Promille bei der Liegenschaftssteuer von einem jährlich wiederkehrenden zusätzlichen Steuerertrag in Höhe von insgesamt zirka 49 Mio. Franken auszugehen. Solche Prognosen können aber unter anderem durch konjunkturelle Schwankungen ungenau werden. Zudem variieren die Steuererträge von natürlichen Personen auch je nach Art der Wohnbautätigkeit: Bei einer Arealentwicklung beispielsweise durch die neu zugezogenen Bevölkerungssegmente (zum Beispiel Studierende, doppelverdienende Paare ohne Kinder, Familien, Seniorinnen und Senioren) sowie durch die geplanten und realisierten Gebäudetypen, Wohnungsgrössen, Eigentumsverhältnisse oder die Wohnlage. Deshalb ist von einer gewissen Bandbreite der zusätzlichen Steuererträge auszugehen, bei +/- 10 Prozent von 44 bis 54 Mio. Franken.

Je nach Wohnungstyp (Segment, Grösse etc.) und Bewohnerschaft führt das Bevölkerungswachstum, wie oben erwähnt, aber auch zu hohen Kosten auf der kommunalen Aufwandseite, denn die demografische Struktur beeinflusst die durchschnittlichen Aufwände pro Einwohnerin/Einwohner stark (vgl. etwa Punkt 2 oben). Unter Umständen können die Aufwände daher stärker ansteigen als die durch das Wachstum generierten Steuererträge. Dadurch sinkt der Beitrag der Steuererträge natürlicher Personen zur Aufwandsdeckung der öffentlichen Hand. Eine ausgeglichene Rechnung erfordert in diesem Fall eine überdurchschnittliche Zunahme der übrigen Erträge, zum Beispiel durch Steuern juristischer Personen.

Letztere sind deshalb ebenfalls bedeutend und machen im Mehrjahresdurchschnitt zirka fünf bis zehn Prozent der gesamten Erträge der Stadt Bern aus. Sie sind weniger an das Bevölkerungswachstum gekoppelt und weisen gegenüber den Steuern natürlicher Personen eine höhere Volatilität auf. Das ist nicht zuletzt auf eine hohe Abhängigkeit von wenigen gewinnstarken Unternehmen zurückzuführen; Standortverlagerungen bedeutender Organisationen wirken sich stark auf die Ertragslage aus. Zudem sind juristische Personen unsicheren Entwicklungen ausgesetzt, zum Beispiel disruptiven Ereignissen wie Steuerreformen. Zwar dürfte ein Bevölkerungswachstum aufgrund zunehmender ökonomischer Aktivitäten auch zu höheren juristischen Steuererträgen führen. Jedoch haben die oben genannten Faktoren einen erheblichen Einfluss auf den Umfang der Erträge. Deshalb lässt sich ihre zukünftige, insbesondere längerfristige Entwicklung nicht verlässlich abschätzen.

Letztendlich ist nicht eindeutig und von vornherein feststellbar, ob die zusätzlichen Steuererträge der zuziehenden natürlichen Personen die durch sie ausgelösten Zusatzaufwände decken können. Ist das nicht der Fall, wäre die Stadt Bern zur Deckung ihrer Aufwände und für eine langfristig ausgeglichene Rechnung unter Umständen auf überdurchschnittlich wachsende Steuererträge von juristischen Personen, auf höhere Transfererträge (zum Beispiel Mehrwertabschöpfung) oder Entgelte etc. angewiesen. Andernfalls müsste mit einer steigenden Verschuldung oder Steuererhöhungen gerechnet werden. Ein Ausbleiben von Bevölkerungswachstum (ausgelöst zum Beispiel durch einen

Verzicht auf einen Ausbau des Wohnangebots) hätte aber in jedem Fall einen substanziellen Verzicht auf steigende Steuerträge (von natürlichen Personen) und damit einhergehende Einschränkungen für die städtische Investitionsfähigkeit zur Folge.

Zu Punkt 5:

Eine quantitative Einschätzung bezüglich der Erhöhung der Konsumausgaben für die Stadt Bern infolge der Bevölkerungsentwicklung ist nicht möglich. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass ein Anstieg der Bevölkerung auch einen mehr oder weniger kongruenten Anstieg der Kosten in der Erfolgsrechnung zur Folge hat. Jedoch beeinflussen auch andere Faktoren wie allgemeine Leistungsausbauten oder Veränderungen bezüglich Dienstleistungserbringungen die Kostenstruktur in der Erfolgsrechnung. Zudem führt der aktuelle Spardruck zu Haushaltverzichtsplanungen. All dies hat Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung, ohne, dass eine aussagekräftige Abgrenzung oder konkrete Zuweisung auf die einzelnen Einflussfaktoren möglich ist.

Die Zunahme der Konsumausgaben ist wie oben erläutert auch von soziodemographischen Merkmalen des Bevölkerungswachstums abhängig. Der Zuzug einer jüngeren Bevölkerung und von Familien wird zu höheren Aufwendungen etwa im Bildungs-, Familien- und Jugendbereich führen, während ein Zuwachs älterer Menschen eher Mehrkosten in Gefässen der Alterspolitik generieren wird.

Zu Punkt 6:

Es wurden keine weiteren Bereiche untersucht.

Zu Punkt 7:

Der Gemeinderat verzichtet aufgrund der Komplexität der Thematik, der geringen Aussicht auf aussagekräftige Indikatoren und des sehr hohen Aufwands auf ein über die ordentliche Berichterstattung (AFP, Jahresrechnung) hinausgehendes, regelmässiges Reporting über die (Kosten-) Entwicklung der Wachstumsstrategie. Allein in Bezug auf die Steuererträge ist es nur mit sehr hohem Aufwand möglich, die Steuererträge von Neu- und Wiederzuziehenden systematisch und umfassend zu eruieren und darüber Statistik zu führen.

Schlussbemerkungen

Die Antworten auf die im vorliegenden Postulat gestellten Fragen verdeutlichen, dass die Stadt Bern ein komplexes, dynamisches System ist, dessen Bevölkerungsentwicklung und Gemeindefinanzen von zahlreichen untereinander verknüpften Faktoren abhängen. Der Gemeinderat hält deshalb fest, dass nicht von vornherein gegeben ist, dass sich Wachstum in der Summe positiv auf den städtischen Haushalt auswirkt. Was klar ist: Entwicklung kostet, «Burgdorf» gibt es nicht zum Nulltarif. Entscheidend für eine positive Entwicklung sind unter anderem eine ausgeglichene Bevölkerungsstruktur, ein optimales Verhältnis von Einwohnerinnen und Einwohnern zu Beschäftigten, die bestmögliche Nutzung bestehender Infrastruktur sowie die erfolgreiche Ausgestaltung konkreter Stadtentwicklungsvorhaben. Zudem gilt es, den ökonomischen Auswirkungen von Stadtentwicklung ein angemessenes Gewicht beizumessen. Der Gemeinderat verfolgt deshalb die Absicht, wichtige Zusammenhänge und wahrscheinliche finanzielle Folgen und Auswirkungen der Stadtentwicklung zu einem frühen Zeitpunkt zu berücksichtigen, zum Beispiel in einer gesamtstädtischen Infrastruktur- und Investitionsplanung sowie konkreten Planungsvereinbarungen. Vertiefte Kenntnisse über finanzielle Effekte einer Entwicklung ermöglichen unter anderen eine aktive Steuerung des Wachstums und helfen, Mehrwerte aufzuzeigen. Schliesslich weist der Gemeinderat darauf hin, dass Bevölkerungswachstum neben ökonomischen auch ökologische Auswirkungen hat. Sie stellen für die Stadtentwicklung in ihrer Komplexität zwar allesamt eine Herausforderung dar, doch bietet das angestrebte Wachstum der Stadt Bern für den Gemeinderat auch die Chance, einen wesentlichen Beitrag an eine insgesamt möglichst nachhaltige Entwicklung zu leisten, dies durch entsprechende Anforderungen an Planungen und eine geringere Zersiedelung, die mit hohen ökonomischen und ökologischen Pro-Kopf- und Gesamtkosten verbunden wäre.

Folgen für das Personal und die Finanzen
Keine.

Bern, 5. April 2023

Der Gemeinderat