

**Vortrag der Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU) an den Stadtrat****Parlamentarische Initiative Fraktion GLP (Michael Köppli, GLP): Gesunde Finanzen für die kommenden Generationen. Die Stadt Bern braucht eine Schuldenbremse!****1. Ausgangslage**

Die glp-Fraktion hat am 11. März 2010 eine Parlamentarische Initiative eingereicht, die die Einführung einer Schuldenbremse für die Stadt Bern fordert. Zu diesem Zweck soll die Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO) vom 3. Dezember 1998 mit zwei neuen Artikeln ergänzt werden. Die Parlamentarische Initiative ist von insgesamt 33 Stadträtinnen und Stadträten unterzeichnet worden, womit das für eine Behandlung notwendige Quorum von 30 Ratsmitgliedern erreicht wurde (Art. 68 Geschäftsreglement des Stadtrates von Bern vom 12. März 2009, Stadtratsreglement, GRSR). Das Büro des Stadtrats hat das Geschäft am 9. April 2010 zur Vorbereitung und Antragstellung an die Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU) überwiesen. Am 3. September 2010 hat der Gemeinderat im Rahmen seines Mitwirkungsrechts seine Stellungnahme zu Handen der FSU eingereicht. Anschliessend hat die Kommission die entsprechende Vorlage ausgearbeitet und diese am 8. November 2011 zuhanden des Stadtrats verabschiedet. Da die Parlamentarische Initiative eine Ergänzung der GO fordert, werden bei einer Annahme der Initiative durch den Stadtrat letztlich die Stimmberechtigten über die Vorlage zu entscheiden haben. Die entsprechende Volksabstimmung findet voraussichtlich am **15. Mai 2011** statt.

**2. Inhalt der Parlamentarischen Initiative**

Mit einer Parlamentarischen Initiative kann laut Art. 61 GO der ausgearbeitete Entwurf zu einem Reglement oder zu einem Beschluss des Stadtrats oder der Stimmberechtigten eingereicht werden. Die vorliegende Initiative verlangt eine Anpassung der Gemeindeordnung und liegt daher in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten. Sie wird dem Volk deshalb in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zu einem Beschluss der Stimmberechtigten unterbreitet. Er lautet wie folgt:

„Der Stadtkasse drohen in den kommenden Jahren neue Bilanzfehlbeträge, ein viel zu tiefer Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen und damit eine empfindliche Neuverschuldung. Diese Entwicklung muss unbedingt verhindert werden, da wir in der Verantwortung stehen, den kommenden Generationen einen gesunden Staatshaushalt und keine Schuldenberge zu hinterlassen. Für den Stadtrat ist es kaum möglich, erst im Rahmen des Budgetprozesses effektiv in die Entwicklung der Stadtfinanzen einzugreifen und für nachhaltig gesunde Finanzen zu sorgen. Zudem sollte das Parlament im Idealfall primär die Leitplanken vorgeben, nach welchen Regierung und Verwaltung ihr Budget erstellen sollen und nicht selbst an einzelnen Budgetposten herumschrauben.

Die wichtigste finanzpolitische Leitplanke ist die Verhinderung einer dauerhaften Neuverschuldung. Diese parlamentarische Initiative verlangt deshalb eine Schuldenbremse für die Stadt Bern, wie sie Bund und Kanton bereits kennen. Aufgrund der engen Verflechtung der Stadt mit dem Kanton

macht es Sinn, wenn sich die Stadt Bern dabei möglichst nahe an den Richtlinien des Kantons orientiert. Die Stadt Bern soll sowohl eine Schuldenbremse für die laufende Rechnung wie auch für die Investitionsrechnung einführen. Es sollte gewährleistet sein, dass in der laufenden Rechnung grundsätzlich keine Defizite entstehen. Andererseits ist es wichtig, dass die Stadt Bern ihre Nettoinvestitionen mittelfristig zu 100% mit eigenen Mitteln finanziert, da ein geringerer Selbstfinanzierungsgrad zwangsläufig zu einer Neuverschuldung führt. Mittelfristig deshalb, weil es in wirtschaftlich schwierigen Zeiten möglich sein muss, Investitionen auch mit einem Selbstfinanzierungsgrad von unter 100% zu tätigen. Die vorgesehene Schuldenbremse gibt der Stadt den notwendigen Spielraum, da die Möglichkeit besteht, eine kurzfristig zu tiefe Selbstfinanzierung im Rahmen des integrierten Aufgaben- und Finanzplans zu kompensieren. In absoluten Ausnahmefällen wie einer schweren wirtschaftlichen Krise soll die Schuldenbremse von drei Fünfteln des Stadtrates zudem zwischenzeitlich ausser Kraft gesetzt werden können. Ausserdem kommt die Schuldenbremse nur dann zur Anwendung, wenn der Bruttoverschuldungsanteil der Stadt höher als 100% ist und damit nicht als gut bezeichnet werden kann.<sup>1</sup>

Diese parlamentarische Initiative verlangt, dass den Berner Stimmberechtigten folgende Ergänzung der Gemeindeordnung vorzulegen ist:

#### **Art.135c** Schuldenbremse für die laufende Rechnung

<sup>1</sup> Das Produktgruppen-Budget darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen.

<sup>2</sup> Ein Aufwandüberschuss im Jahresbericht wird dem Produktgruppen-Budget des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.

<sup>3</sup> Der Stadtrat kann bei der Verabschiedung des Produktgruppen-Budgets von Absatz 1 abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. Bei der Genehmigung des Jahresberichts ist Absatz 2 im Umfang des im Produktgruppen-Budget beschlossenen Aufwandüberschusses nicht anwendbar. Der Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen.

<sup>4</sup> Der Stadtrat kann bei der Genehmigung des Jahresberichts von Absatz 2 in einem festzulegenden Umfang abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. Der daraus entstehende Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen.

#### **Art. 135d** Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

<sup>1</sup> Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen hat mittelfristig mindestens 100 Prozent zu betragen.

<sup>2</sup> Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Produktgruppen-Budget ist im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) zu kompensieren.

<sup>3</sup> Ein Finanzierungsfehlbetrag im Jahresbericht ist im Produktgruppen-Budget des übernächsten Jahres und der drei daran anschliessenden Jahre zu kompensieren.

<sup>4</sup> Der Stadtrat kann die Frist für die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags auf acht Jahre verlängern oder auf die Kompensation ganz verzichten, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen.

<sup>5</sup> Die Absätze 1 bis 4 gelangen zur Anwendung, wenn der Bruttoverschuldungsanteil (Bruttoschulden in Prozenten des Finanzertrags) über 100% beträgt. Massgebend ist der Bruttoverschuldungsanteil des jüngsten Jahresberichts.

Bern, 11. März 2010

---

<sup>1</sup> Gemäss eigener Definition des Gemeinderates ist ein Bruttoverschuldungsanteil von über 100% als „mittel“ zu bewerten und einer von über 200% als „kritisch“ (vgl. Produktgruppen-Budget 2010, Seite 572)

*Parlamentarische Initiative Fraktion GLP (Michael Köpfli, GLP), Claude Grosjean, Tanja Sollberger, Dolores Dana, Mario Imhof, Claudia Meier, Hans Peter Aeberhard, Bernhard Eicher, Dannie Jost, Ueli Haudenschild, Beat Gubser, Kurt Hirsbrunner, Vinzenz Bartlome, Jimmy Hofer, Kathrin Bertschy, Thomas M. Bürki, Béatrice Wertli, Henri-Charles Beuchat, Edith Leibundgut, Martin Schneider, Vania Kohli, Manfred Blaser, Thomas Weil, Rudolf Friedli, Peter Wasserfallen, Ueli Jaisli, Robert Meyer, Jan Flückiger, Erich J. Hess, Philippe Müller, Pascal Rub, Thomas Begert, Simon Glauser.*

### **3. Anträge, Bericht und Stellungnahme der Kommission**

#### **3.1 Anträge der Kommission an den Stadtrat**

Die Kommission beantragt dem Stadtrat, folgende, an der Sitzung vom 8. November 2010 gefasste Beschlüsse gut zu heissen:

##### **Beschluss Nr. 1:**

In Art. 135c Abs. 4 wird die ‚Genehmigung‘ durch ‚Beschluss‘ ersetzt.

Art. 135c Abs. 4 lautet neu wie folgt: „Der Stadtrat kann bei dem **Beschluss** ~~Genehmigung~~ des Jahresberichts von Absatz 2 in einem festzulegenden Umfang abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen.“

##### **Beschluss Nr. 2:**

Art. 135d Abs. 2 wird ersatzlos gestrichen.

##### **Beschluss Nr. 3:**

Falls Art. 135d Abs. 2 nicht ersatzlos gestrichen wird, dann soll in Art. 135d Abs. 2 ‚Produktgruppen-Budget‘ durch ‚Voranschlag der Investitionsrechnung‘ ersetzt werden.

Art. 135d Abs. 2 lautet neu wie folgt: „Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im **Voranschlag der Investitionsrechnung** ~~Produktgruppen-Budget~~ ist im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) zu kompensieren.“

In Art. 135d Abs. 3 soll ‚Produktgruppen-Budget‘ durch ‚Voranschlag der Investitionsrechnung‘ ersetzt werden.

Art. 135d Abs. 3 lautet neu wie folgt: „Ein Finanzierungsfehlbetrag im Jahresbericht ist **im Voranschlag der Investitionsrechnung** ~~Produktgruppen-Budget~~ des übernächsten Jahres und der drei daran anschliessenden Jahre zu kompensieren.“

Der von der Kommission im vorstehend genannten Sinn bereinigte Gesetzestext lautet neu wie folgt:

#### **Art.135c** Schuldenbremse für die Laufende Rechnung

<sup>1</sup> Das Produktgruppen-Budget darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen.

<sup>2</sup> Ein Aufwandüberschuss im Jahresbericht wird dem Produktgruppen-Budget des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.

<sup>3</sup> Der Stadtrat kann bei der Verabschiedung des Produktgruppen-Budgets von Absatz 1 abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. Bei der Genehmigung des Jahresberichts ist Absatz 2 im Umfang des im Produktgruppen-Budget beschlossenen Aufwandüberschusses nicht anwendbar. Der Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen.

<sup>4</sup> Der Stadtrat kann bei dem Beschluss des Jahresberichts von Absatz 2 in einem festzulegenden Umfang abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. Der daraus entstehende Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen.

#### **Art. 135d** Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

<sup>1</sup> Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen hat mittelfristig mindestens 100 Prozent zu betragen.

<sup>2</sup> Ein Finanzierungsfehlbetrag im Jahresbericht ist im Voranschlag der Investitionsrechnung des übernächsten Jahres und der drei daran anschliessenden Jahre zu kompensieren.

<sup>3</sup> Der Stadtrat kann die Frist für die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags auf acht Jahre verlängern oder auf die Kompensation ganz verzichten, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen.

<sup>4</sup> Die Absätze 1 bis 3 gelangen zur Anwendung, wenn der Bruttoverschuldungsanteil (Bruttoschulden in Prozenten des Finanzertrags) über 100% beträgt. Massgebend ist der Bruttoverschuldungsanteil des jüngsten Jahresberichts.

### **3.2 Bericht und Stellungnahme der Kommission**

#### **3.2.1 Rahmenbedingungen und Ausgangslage**

##### **3.2.1.1 Kantonale Rahmenbedingungen**

Gemäss Art. 73 ff. des Gemeindegesetz des Kantons Bern vom 16. März 1998 sind Voranschläge grundsätzlich ausgeglichen auszugestalten. Weist ein Budget einen Aufwandüberschuss aus, ist dieser entweder durch Eigenkapital zu decken oder bei Entstehung eines Bilanzfehlbetrages innert acht Jahren abzubauen. Dabei ist der Abbau in der mittelfristigen Finanzplanung auszuweisen und darf einen Drittel des ordentlichen Jahressteuerertrages nicht übersteigen. Kann der Abbau des Bilanzfehlbetrages nicht fristgerecht vorgenommen werden oder übersteigt dieser einen Drittel des ordentlichen Jahressteuerertrages, legt der Regierungsrat des Kantons Bern letztinstanzlich sowohl Voranschlag als auch Steueranlage der entsprechenden Gemeinde fest.

Für den in der Stadt Bern bis Ende 1998 aufgelaufenen altrechtlichen Bilanzfehlbetrag von CHF 324.8 Mio. vereinbarten Stadt und Kanton Bern im Jahr 1999 einen speziellen Sanierungsplan (gestützt auf die Übergangsbestimmungen im neuen Gemeindegesetz vom 16. März 1998). Dieser sah ursprünglich vor, dass die Stadt Bern den so genannt altrechtlichen Bilanzfehlbetrag bis ins Jahr 2015 abgebaut haben muss. Auf Antrag des Gemeinderates der Stadt Bern im Jahr 2006 wurde der Sanierungsplan für die Jahre 2007 und 2008 durch den Regierungsrat ausgesetzt und die Abbaufrist um zwei Jahre, d. h. bis ins Jahr 2017, verlängert.

### 3.2.1.2 Laufende Rechnung (Produktgruppenbudget)

Seit dem Jahr 2000 weist die Stadt Bern ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis aus. Der altrechtliche Bilanzfehlbetrag von CHF 324.8 Mio. im Jahr 1999 konnte auf CHF 50.3 Mio. im Jahr 2009 abgebaut werden. Für die Jahre 2009 – 2011 erhält die Stadt Bern vom Versorgungsunternehmen ewb zusätzlich zur ordentlichen Gewinnablieferung a. o. Beiträge von jährlich CHF 25 Mio., welche sowohl im Jahr 2009 und voraussichtlich auch im Jahr 2010 vollständig zum Abbau des altrechtlichen Bilanzfehlbetrages verwendet werden. Für das Jahr 2011 sollen gemäss Produktgruppenbudget (PGB) noch CHF 12.4 Mio. dafür eingesetzt werden. Laut Integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2011 – 2014 soll der altrechtliche Bilanzfehlbetrag bis Ende 2012 vollständig abgebaut werden. Allerdings wird für dasselbe Jahr ein Aufwandüberschuss von CHF 28.7 Mio. prognostiziert. In den Folgejahren wird mit weiteren jährlichen Aufwandüberschüssen von über CHF 20 Mio. gerechnet, womit ab 2012 ein erneuter Bilanzfehlbetrag (so genannt neurechtlich) aufgebaut würde (gemäss aktuellem IAFP bis Ende 2014 total CHF 76.8 Mio.).

Der IAFP basiert auf dem Produktgruppen-Budget 2010, dem Finanzplan 2010-2013 sowie dem Rechnungsergebnis des Jahres 2009 und bildet die Basis für die Erarbeitung des Produktgruppen-Budgets 2011. In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass es sich beim IAFP um ein Führungsinstrument handelt, welches der mittelfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen dient. Der IAFP gibt lediglich einen Überblick über die *mutmassliche Entwicklung* der Stadtfinanzen in den nächsten vier Jahren und zeigt damit lediglich Tendenzen auf. Die Ergebnisse, insbesondere Aufwandüberschüsse, müssen zu korrigierenden Massnahmen führen, damit negative Entwicklungen vermieden oder zumindest gebremst werden können. Aus diesem Grund hat der Gemeinderat im Jahr 2010 eine Aufgabenprüfung in Form einer Portfolioanalyse durchgeführt mit dem Ziel, Defizite ab 2012 zu verhindern.

### 3.2.1.3 Investitionsrechnung

Gemäss IAFP 2011 – 2014 S. 16 hat der Gemeinderat für das steuerfinanzierte Verwaltungsvermögen Investitionen von CHF 45 Mio. jährlich vorgesehen. Mit diesen soll der Stau an Investitionsvorhaben und der Unterhaltsnachholbedarf bei Tiefbau und Stadtgrün beseitigt werden. Nebst Kleininvestitionen stehen u. a. die Grossprojekte Neufeld-Zubringer, Hochwasserschutz Aare, Sanierung Marktgasse, Sanierung Bollwerk sowie Verkehrssanierung/Lärmschutz Weissensteinstrasse an. Weiter werden im aktuellen IAFP der Nachholbedarf bei Grünanlagen und Friedhöfen, das Mehrjahresprogramm für Lärm-Sanierungsmassnahmen sowie die Weiterentwicklung der EDV-Lösung KISS (Fallführungssoftware beim Sozialamt) als Grossvorhaben genannt.

Um die vorgesehenen Investitionen aus eigenen Mitteln finanzieren zu können, ist ein Cash Flow (dieser setzt sich zusammen aus dem Ergebnis der laufenden Rechnung, Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen sowie den Veränderungen der Spezialfinanzierungen) von CHF 45 Mio. jährlich resp. ein Selbstfinanzierungsgrad (Cash Flow im Verhältnis zu den Nettoinvestitionen) von 100 % nötig. Andernfalls muss die Stadt Bern Fremdkapital beschaffen. Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt gemäss aktuellem IAFP im Jahr 2010 voraussichtlich noch über 100 % und sinkt anschliessend in den Jahren 2012 – 2014 unter 40 %, was zu einer weiteren Verschuldung der Stadt Bern führt.

### 3.2.1.4 Eigenkapital und Gesamtverschuldung

Die Stadt Bern verfügt zurzeit über kein Eigenkapital. Dessen Aufbau ist erst nach vollständigem Abbau des bestehenden Bilanzfehlbetrages und bei anschliessenden Ertragsüberschüssen in der laufenden Rechnung möglich.

Gemäss Jahresbericht 2009, S. 509 bestanden per 31.12.2009 Anleihen und Darlehen an die Stadt Bern in der Höhe von total CHF 1'105 Mio. (inkl. altrechtlichem Bilanzfehlbetrag, exkl. Sonderrechnungen). Aufgrund der im aktuellen IAFP ausgewiesenen Aufwandüberschüsse (vgl. Pkt. 3.1.2.) sowie der Neuverschuldung zwecks Haltung des Investitionsniveaus (vgl. Pkt. 3.1.3.), ist mit einem weiteren Anstieg der Anleihen und Darlehen zu rechnen.

### **3.2.2 Bereits eingeführte Schuldenbremsen**

Der Bund hat im Jahr 2003 den Übergang zur regelgebundenen Finanzpolitik vollzogen und eine Schuldenbremse eingeführt. Verschiedene Kantone (z.B. Bern, Basel-Stadt, Neuenburg, Wallis) sind dem Beispiel gefolgt und haben Vorschriften erlassen, die der Anhäufung von Schulden entgegenwirken sollen. Soweit ersichtlich, ist die Stadt Bern bisher die einzige Gemeinde, welche die Einführung einer Schuldenbremse prüft.

### **3.2.3 Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Stadt Bern**

Grundsätzlich ist die Schuldenbremse ein Mechanismus zur Haushaltssteuerung. Ihr Ziel ist es, ein dauerhaftes Gleichgewicht der Gemeindefinanzen zu gewährleisten. Dieses Gleichgewicht wird erreicht, wenn die Laufende Rechnung keinen Aufwandüberschuss (Defizit) ausweist und in der Investitionsrechnung die Nettoinvestitionen mit eigenen Mitteln finanziert werden können. Damit wird die Schuldenbremse zur einfachen Ausgabenregel. Sie limitiert die Ausgaben über einen bestimmten Zeitraum hinweg auf die Höhe der Einnahmen und sichert damit einen ausgeglichenen Gemeindehaushalt.

Die vom Stadtrat vorgeschlagene Schuldenbremse, welche nur zur Anwendung gelangt, wenn der Bruttoverschuldungsanteil der Stadt 100% übersteigt, hat grundsätzlich zwei Wirkungskreise, welche von einem Sanktionsmechanismus unterstützt werden:

Die *Schuldenbremse für die Laufende Rechnung* soll bewirken, dass sich Aufwand und Ertrag die Waage halten und grundsätzlich keine Defizite mehr entstehen.

Die *Schuldenbremse für die Investitionsrechnung* soll bewirken, dass die Stadt ihre Nettoinvestitionen zu 100 Prozent mit eigenen Mitteln (Cash Flow) finanziert. Dieser sogenannte Selbstfinanzierungsgrad (Selbstfinanzierung in Prozent der Nettoinvestitionen) gibt Antwort auf die Frage, wie weit die Investitionen aus selbst erarbeiteten Mitteln bezahlt werden können. Ein Selbstfinanzierungsgrad von unter 100% führt zwangsläufig zu einer Neuverschuldung, ein über 100% zu einer Entschuldung. Da die Stadt ihre Investitionen nur mittelfristig, d.h. über einen Zeitraum von vier Jahren hinweg, vollständig aus eigenen Mitteln finanzieren muss, darf sie sich in finanzpolitisch schwierigen Zeiten ausnahmsweise verschulden, um Investitionen zu tätigen. Diese kurzfristig zu tiefe Selbstfinanzierung muss jedoch im Rahmen des integrierten Aufgaben- und Finanzplans kompensiert werden. Diese Sanktionsregel sorgt dafür, dass der Gemeindehaushalt trotzdem auf Kurs bleibt und die temporäre Verschuldung zu keinen strukturellen Defiziten führt.

In absoluten Ausnahmefällen, wie einer schweren wirtschaftlichen Krise, kann die Schuldenbremse von drei Fünfteln des Stadtrates zwischenzeitlich ausser Kraft gesetzt werden.

### **3.2.4 Mehr- und Minderheitsstandpunkte aus der Kommission**

#### **3.2.4.1 Argumente der Kommissionsmehrheit**

Mit einer Schuldenbremse kann das Ziel, die Schulden zu stabilisieren, konsequent verfolgt werden. Eine einfache und für alle transparente Regelung stellt sowohl für die laufende Rechnung als auch

die Investitionsrechnung sicher, dass sich die Ausgaben resp. Investitionen nach den vorhandenen Einnahmen richten. Damit kann eine Neuverschuldung der Stadt Bern, wie sie in den 90er-Jahren erfolgte und welche sich immer noch auf die Stadtfinanzen auswirkt, verhindert werden. Der kantonale Grundsatz eines ausgeglichenen Gemeindehaushalts (vgl. Art. 73 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern vom 16. März 1998) wird damit konsequent umgesetzt.

Da mit der Schuldenbremse eine Neuverschuldung verhindert werden kann, gewinnt die Stadt Bern langfristig finanzpolitischen Handlungsspielraum. Neue Schulden belasten die laufende Rechnung durch fällige Zinsforderungen. Weiter kann verhindert werden, dass Regierung und Parlament ihre Politik auf die Kosten einer künftigen Generation finanzieren. Die Devise „Konsumiere heute, zahle morgen“ ist nicht mehr möglich.

Dank der Verankerung der Schuldenbremse in der Gemeindeordnung erhält der Grundsatz eines ausgeglichenen Gemeindehaushalts in der Stadt Bern mehr Gewicht als durch eine ausschliesslich kantonale Regelung. Sowohl die städtische Bevölkerung als auch die Lokale Politik können dadurch ein klares Zeichen zugunsten einer nachhaltigen Finanzpolitik setzen. Zwar ist auch die kantonale Regelung rechtlich bindend, doch wird dem Anliegen durch die Verankerung in der Gemeindeordnung eine erhöhte politische Bedeutung beigemessen.

Im Gegensatz zur kantonalen Regelung verlangt die parlamentarische Initiative den Abbau allfällig neuer Bilanzfehlbeträge innerhalb von vier Jahren. Die kürzere Abbaufrist ist sinnvoll, da eine zuverlässige Planung über acht Jahre – wie in Art. 74 des Gemeindegesetzes vorgesehen – kaum möglich ist. Weiter schliesst die parlamentarische Initiative auch die Investitionsrechnung mit ein. Damit wird der Grundsatz eines ausgeglichenen Gemeindehaushalts erst vollständig umgesetzt, da auch ein Selbstfinanzierungsgrad von unter 100 % zu einer Neuverschuldung führen kann.

Die parlamentarische Initiative stellt klare Regeln für den städtischen Finanzhaushalt auf, lässt dem Parlament aber nach wie vor einen gewissen Spielraum. Mit einem qualifizierten Mehr von drei Fünfteln kann der Stadtrat gewisse Abweichungen bewilligen. So kann die Regel, dass effektive Aufwandüberschüsse im übernächsten Produktgruppenbudget zu kompensieren sind, aufgehoben werden, wobei der Abbau des daraus entstehenden Bilanzfehlbetrages innerhalb von vier Jahren erfolgen muss. Bei der Investitionsrechnung kann auf eine Kompensation durch Beschluss eines qualifizierten Stadtratsmehr sogar ganz verzichtet werden. Dies scheint insbesondere bei dringend nötigen Grosssanierungen sinnvoll.

#### **3.2.4.2 Argumente der Kommissionsminderheit**

Eine Kommissionsminderheit stört sich daran, dass sich die Parlamentarische Initiative zu stark an der kantonalen Schuldenbremse orientiert. Im Gegensatz zum Kanton bestehen auf Gemeindeebene mit dem Gemeindegesetz strenge finanzpolitische Vorgaben und klare gesetzliche Vorschriften, die die Stadt zwingen, Ende Jahr ein ausgeglichenes Budget vorzuweisen und Defizite zu verhindern. Mit diesen restriktiven Vorgaben ist de facto auf Gemeindeebene eine Schuldenbremse bereits eingeführt.

Weiter findet eine Kommissionsminderheit, dass sich Gemeinderat und Stadtrat der Thematik bewusst sind, was ihre streng eingehaltene Budgetdisziplin zeigt. Immerhin wurde ein Bilanzfehlbetrag von 325 Mio. auf 50 Mio. Franken reduziert. Hingegen kann eine vorgeschlagene Schuldenbremse zu Finanzierungsengpässen führen und eine zu strenge Koppelung von Einnahmen und Ausgaben kann sogar prozyklisch wirken.

Die Kommissionsminderheit führt aus, dass die Stadt Bern seit Jahren ein ausgeglichenes Budget aufweist, welches von einer grossen Mehrheit der Bevölkerung abgesehnet wird. Damit beweist die Stadt, dass ihr die Finanzpolitik im Hinblick auf künftige Generationen ein Anliegen ist. Dass es der Stadt mit den Finanzen ernst ist, zeigt auch das jährlich ausgezeichnete Abschneiden im Moody's Rating. Die Einführung einer Schuldenbremse erübrigt sich damit.

Mit der Einführung der Schuldenbremse müssen Defizite bereits in der übernächsten Jahresrechnung ausgeglichen werden. Bei 80-90% gebundenen Ausgaben kann ein Fehlbetrag kaum innert dieser kurzen Frist mit Einsparungen kompensiert werden. Eine Kommissionsminderheit ist deshalb der Ansicht, dass diese verkürzte Abbaufrist automatisch zu Steuererhöhungen führen wird.

Durch die Schuldenbremse wird der kurzfristige finanzpolitische Spielraum eingeschränkt. Defizitäre laufende Rechnungen resp. Investitionen über die selbst erarbeiteten Mittel hinaus sind nur noch unter klar vorgegebenen Bedingungen möglich.

Weiter ist die Kommissionsminderheit der Ansicht, dass die Einführung einer Schuldenbremse negative Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit der Stadt hat, weil gewisse Investitionsprojekte gefährdet bzw. in Frage gestellt werden.

### **3.2.5 Gesamtwürdigung**

Die im IAFP 2011 - 2014 prognostizierten Aufwandüberschüsse sowie die geringe Selbstfinanzierung der Investitionen führen erneut zu einem – voraussichtlich wiederum über Jahre hinweg – das Budget belastenden Bilanzfehlbetrag resp. zu einer weiteren Fremdverschuldung. Dies noch bevor der altrechtliche Bilanzfehlbetrag gänzlich abbezahlt wurde. Für eine Mehrheit der Kommission sind daher die kantonalen gesetzlichen Bestimmungen ungenügend und nicht zufriedenstellend. Sie schliessen eine weitere Verschuldung der Stadt Bern nicht aus und regeln hauptsächlich den Sanierungsfall.

Eine Schuldenbremse, wie in der parlamentarischen Initiative verlangt, führt hingegen zu einer nachhaltigen Finanzpolitik. Sowohl Regierung als auch Parlament werden dazu angehalten, eine Politik des ausgeglichenen Gemeindehaushalts zu betreiben. Dies schränkt zwar den kurzfristigen finanziellen Handlungsspielraum ein, verhindert aber eine zusätzliche Belastung der laufenden Rechnung durch eine Neuverschuldung. Damit wird mittel- bis langfristig Handlungsspielraum geschaffen.

Dank der Verankerung der Schuldenbremse in der Gemeindeordnung – dazu ist eine Volksabstimmung nötig – wird dem Anliegen zudem das nötige politische Gewicht verliehen. Weiter erlauben die Ausnahmeregelung einem qualifizierten Mehr des Stadtrates – insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten – die nötige Flexibilität.

## **4. Stellungnahme und Antrag des Gemeinderats**

Gemäss Art. 61 der GO und Art. 67 GRSR hat der Gemeinderat das Recht, bei der Behandlung von Parlamentarischen Initiativen mitzuwirken und Antrag zu stellen. Er hat am 3. September 2010 bzw. mit Ergänzung vom 22. Dezember 2010 folgende Stellungnahmen zuhanden der FSU abgegeben:

„Der Gemeinderat teilt die Meinung der Initiantin Fraktion glp, dass es dem Stadtrat kaum möglich ist, im Rahmen der Budgetprozesse effektiv in die Entwicklung der Stadtfinanzen einzugreifen. Leitplanken kann das Parlament jedoch bei der Diskussion des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) setzen, insbesondere in Form von Planungserklärungen. Aus den Erkenntnissen des IAFP zieht auch der Gemeinderat seine Schlüsse und befindet aufgrund seiner Analyse über notwendige

Massnahmen und erlässt seine Budgetweisungen an die Stadtverwaltung. Es ist primär seine eigene Führungsaufgabe, für ausgeglichene Budgets und Rechnungen zu sorgen. Inhaltlich nimmt der Gemeinderat wie folgt Stellung zu den beiden geforderten Anpassungen der Gemeindeordnung:

#### **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. Der vorgeschlagene Absatz 3, wonach eine qualifizierte Mehrheit des Stadtrats vom Grundsatz eines ausgeglichenen Produktgruppen-Budgets abweichen kann, widerspricht allenfalls den Vorschriften des Gemeindegesetzes, wenn kein Eigenkapital vorhanden ist und nicht Aussicht auf Defizitdeckung aufgrund der Perspektiven des Finanzplans besteht. Der Gemeinderat lehnt es ab, die gesetzliche Frist zum Abbau der Bilanzfehlbeträge von acht Jahren auf vier Jahre zu verkürzen. Damit wird der ohnehin schon kleine finanzpolitische Spielraum zu stark eingeeengt.

#### **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 musste die Kompensation in den nächstfolgenden Investitionsbudgets erfolgen, wobei aber auch diese nicht rechtsverbindlich sind. Jede einzelne Investition bedarf eines gesonderten Kreditbeschlusses.

Nun steht aber im Kanton Bern die Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) auf den 1. Januar 2014 bevor. Dieses sieht wesentlich geringere Abschreibungen vor. Neu wird linear nach Nutzungsdauer der einzelnen Investitionsarten abgeschrieben werden müssen (durchschnittlich dürfte dies für die Stadt Bern etwa 4 % ergeben), nicht mehr 10 Prozent vom Restbuchwert, wie heute verlangt. Deshalb wird der Selbstfinanzierungsgrad (nach einer Übergangszeit von 12 Jahren, in welcher eine Sonderregelung gelten wird) künftig systembedingt auf 50 bis 60 Prozent sinken. Daher verlangt der Kanton Bern regelbasierte zusätzliche Abschreibungen bis zu einer Selbstfinanzierung von 100 Prozent im Sinne einer Wertberichtigung, sofern ein Ertragsüberschuss in der Jahresrechnung ausgewiesen werden kann. Diese Vorschrift soll die Gemeinden unterstützen bei der Verhinderung einer ungenügenden Selbstfinanzierung.

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.“

Ergänzung vom 22. Dezember 2010: „Nach Unterbreitung des Vortrags und der Botschaft durch die FSU hat der Gemeinderat am 22. Dezember verschiedene Änderungsvorschläge eingereicht. Ausserdem stellt er fest, dass die finanziellen Auswirkungen der Schuldenbremse weder im Vortrag noch in der Botschaft dargestellt worden sind. Die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung hat nämlich einschneidende finanzielle Konsequenzen: Gemäss Bericht des Amts für Gemeinden und Raumordnung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom Mai 2010 zur Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) in den öffentlich-rechtlichen Körperschaften des Kantons Bern soll HRM2 am 1. Januar 2014 eingeführt werden (vgl. Ausführungen im Kapitel 4). Inzwischen vorgenommene Modellberechnungen der Direktion für Finanzen, Personal und Informatik haben unter Berücksichtigung einer allfälligen Rückführung von Stadtbauten Bern ergeben, dass neben den zwingend vorgeschriebenen Abschreibungen nach HRM2 zur Erreichung einer 100%igen Selbstfinanzierung zusätzliche Abschreibungen von rund 40 Mio. Franken notwendig sind. Die Schuldenbremse führt deshalb dazu, dass entweder die Investitionen stark reduziert und Leistungen abgebaut oder die Steueranlage erheblich erhöht werden müsste. Dies liegt nicht im Interesse der Stadt Bern.“

## 5. Antrag der Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU)

1. Der Stadtrat stimmt der Parlamentarischen Initiative der Fraktion glp „Gesunde Finanzen für die kommenden Generationen. Die Stadt Bern braucht eine Schuldenbremse!“ zu.
2. Gestützt auf Artikel 36 Buchstabe a der Gemeindeordnung empfiehlt der Stadtrat den Stimmberechtigten mit XX Ja- zu XX Nein-Stimmen bei XX Enthaltungen, den folgenden Beschluss zu fassen:
  - 2.1 Die Teilrevision der Gemeindeordnung der Stadt Bern (Ergänzung mit Art. 135c Schuldenbremse für die Laufende Rechnung und Art. 135d Schuldenbremse für die Investitionsrechnung) wird genehmigt.
  - 2.2 Die Änderung tritt auf den **1. Januar 2012** in Kraft, vorbehalten bleibt die Genehmigung durch das Kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung.
  - 2.3 Die Änderung gelangt erstmals für den Voranschlag 2013, den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2013 – 2016 sowie für die Jahresrechnung 2013 zur Anwendung.
  - 2.4 Der Gemeinderat wird mit der Durchführung des Genehmigungsverfahrens beauftragt.
3. Der Stadtrat genehmigt die Botschaft an die Stimmberechtigten.

Bern, 31. Januar 2011

Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt

Beilage:  
Abstimmungsbotschaft