

Einführung einer Finanzstrategie für die Stadt Bern

1. Zusammenfassung

Um Leistungsumfang und -erbringung zielgerichtet steuern zu können, hat der Gemeinderat zahlreiche Sachstrategien beraten und verabschiedet. Auch für die nachhaltige Entwicklung des Finanzhaushalts der Stadt Bern braucht es langfristig ausgerichtete, verbindliche finanzpolitische Zielsetzungen, welche zur Steuerung herangezogen werden können. Sie sind aufgrund der Erkenntnisse der anerkannten Lehre und Praxis auszuwählen. Diese geben vor, in welchen Bereichen sich Zielwerte bewegen müssen, damit sie als gut, mittel oder schlecht bezeichnet werden können. In der für die Stadt Bern neu geschaffenen Finanzstrategie werden die ausgewählten Steuerungsbereiche und die zu deren Steuerung nötigen Instrumente mit den dazugehörigen Zielwerten definiert. Sie soll die politischen Organe dabei unterstützen, in ihrer mittelfristigen Finanzplanung unter Beachtung der finanziellen Ausgangslage konjunkturabhängig die richtigen Prioritäten zu setzen.

Der Gemeinderat legt dem Stadtrat im Rahmen des Projekts Finanzielles Steuerungs- und Berichterstattungssystem (FISBE) nach dem neuen Steuerungsmodell mit vorliegendem Antrag als weitere wichtige Komponenten der finanzpolitischen Steuerung die erste Finanzstrategie der Stadt Bern zur Kenntnisnahme vor. Die Strategie hat zeitlich einen Horizont von mindestens zwei Legislaturen. Sie definiert für die drei finanziellen Steuerungsbereiche «Erfolgsrechnung», «Kapitalstruktur und Verschuldung» sowie «Investitionen und Selbstfinanzierung» strategische Ziele und umschreibt die zur Erreichung der Zielvorgabe zu beachtenden Steuerungsinstrumente. Auf der Finanzstrategie aufbauend werden im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans [AFP]) strategische Eckwerte für die mittelfristige Finanzplanung definiert. Bei der Festlegung der strategischen Eckwerte sind die finanzielle Ausgangslage und die in der Planungsperiode erwarteten Aufwände, Erträge und Investitionen zu berücksichtigen. Die strategischen Eckwerte für die mittelfristige Finanzplanung legt der Gemeinderat im AFP fest; sie können vom Stadtrat angepasst werden.

Gestützt auf die Artikel 70 und 70a des Geschäftsreglements des Stadtrats von Bern vom 12. März 2009 (Stadtratsreglement, GRSR; SSSB 151.21) können zur vorliegenden Finanzstrategie Planungserklärungen abgegeben werden.

2. Inhalt der Finanzstrategie

Jeder Haushalt, ob privat oder öffentlich, kann über eine längere Zeitperiode nicht mehr Geld ausgeben als er einnimmt. Eine nachhaltige Finanzpolitik muss sicherstellen, dass auch kommenden Generationen politischer Gestaltungsspielraum verbleibt. Deshalb muss insbesondere bei Erstellung des AFP und der Mittelfristigen Investitionsplanung (MIP) darauf geachtet werden, dass die finanziellen Konsequenzen der politischen Entscheidungen aus Sicht einer nachhaltigen Finanzpolitik tragbar sind. Die in der Finanzstrategie enthaltenen Vorgaben sollen dies sicherstellen.

Damit sich der Allgemeine Haushalt finanziell nachhaltig und stabil entwickelt, müssen die nachstehend beschriebenen, übergeordneten finanzpolitischen Steuerungsbereiche berücksichtigt und mit definierten Steuerungsinstrumente aufeinander abgestimmt werden.

3. Erläuterungen zu den Steuerungsbereichen und Steuerungsinstrumenten

3.1. Steuerungsbereich Erfolgsrechnung

3.1.1. Inhalt des Steuerungsinstruments

Der erste Steuerungsbereich betrifft die Erfolgsrechnung. Die Messgrösse zur Beurteilung der finanziellen Nachhaltigkeit in der Erfolgsrechnung ist das **operative Ergebnis**. In dieses fliessen sowohl die betrieblichen Aufwände und Erträge als auch der Finanzaufwand und -ertrag ein. Ausgeklammert werden sämtliche ausserordentlichen Posten. Zur Beurteilung des **ersten Steuerungsinstruments «Ergebnis der Erfolgsrechnung»** wird ein Zeithorizont von sechs Jahren herangezogen. Dabei soll die Summe der operativen Ergebnisse über sechs Jahre (vier Jahre Rechnung, ein Jahr Budget, ein Jahr Planung) mindestens Null ergeben. Sollte dies nicht der Fall sein, ist zu prüfen, ob die Höhe des Bilanzüberschusses bzw. der Finanzpolitischen Reserve eine zeitlich begrenzte Abweichung von der Regel erlaubt.

3.1.2. Entwicklung der finanziellen Ausgangslage

Für das Steuerungsinstrument «Ergebnis der Erfolgsrechnung» resultiert für die vom Gemeinderat analysierten Perioden unter Berücksichtigung von vier Rechnungsjahren (R)- und einem Budget-(B)-/ einem Planjahr folgendes Ergebnis:

- In der Periode R2014 – R2017 und B2018 – B2019 resultierte **ein positiver Saldo von 125 Mio. Franken.**
- In der Periode R2015 – R2018 und B2019 - B2020 ergibt sich **ein positiver Saldo von 98 Mio. Franken.**
- Dieser **Saldo verschlechterte** sich in den beiden letzten Perioden auf **- 20 Mio. Franken (R2016 – B2021) und - 129 Mio. Franken (R2017 – B2022).**

3.2. Steuerungsbereich Investitionen und Selbstfinanzierung

3.2.1. Inhalt des Steuerungsinstruments

Investitionen und Selbstfinanzierung stellen den zweiten Steuerungsbereich dar. Nebst dem Ergebnis der Erfolgsrechnung beeinflusst vor allem die Investitionstätigkeit die Entwicklung der Verschuldung. Solange die getätigten Investitionen durch die selbst erarbeiteten Mittel (Cash-flow) finanziert werden können, steigt die Verschuldung nicht an. Reicht der Cash-flow über eine längere Zeitdauer für die Finanzierung der Investitionstätigkeit nicht aus, wird die Verschuldung entsprechend ansteigen. Deshalb ist es wichtig, die Investitionstätigkeit der Finanzkraft und dem Stand der Verschuldung des Allgemeinen Haushalts anzupassen. Als **zweites Steuerungsinstrument** wird dafür die **«Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen»** herangezogen. Als Zielgrösse wird über eine Zeitdauer von sechs Jahren (vier Jahre Rechnung, ein Jahr Budget, ein Jahr Planung) angestrebt, dass die Summe der Selbstfinanzierung (Ergebnis, Abschreibungen und Nettoveränderung der Spezialfinanzierungen) der Summe der Nettoinvestitionen entspricht. Als Hilfsmittel zur Steuerung wird die Kennzahl Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen herangezogen. Diese zeigt jährlich auf (Rechnung/Budget/Planung), wie sich die Selbstfinanzierung entwickelt. Kennzahlen über 100 % drücken eine hohe Selbstfinanzierung aus. Liegt der Selbstfinanzierungsgrad unter 100 % muss mit einem Anstieg der Verschuldung gerechnet werden¹. Ob eine Unterschreitung des Zielwerts vertretbar ist, hängt von der Höhe der bereits bestehenden Verschuldung und vom Erreichungsgrad der Zielvorgaben der anderen Steuerungsinstrumente ab. Ebenfalls muss die konjunkturelle Situation, in welcher sich die Volkswirtschaft befindet, angemessen berücksichtigt werden.

¹ https://www.srs-cspcp.ch/sites/default/files/pages/2020-01-31_anhang_c_-_finanzkennzahlen_1.pdf

3.2.2. Entwicklung der finanziellen Ausgangslage

Für das Steuerungsinstrument «Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen» resultiert für die vom Gemeinderat analysierten Perioden unter Berücksichtigung von vier Rechnungsjahren sowie einem Budget- und einem Planjahr folgendes Ergebnis:

- In der Periode R2014 – R2017 und B2018 – B2019 resultierte ein **negativer Saldo von - 189 Mio. Franken.**
- In der Periode R2015 – R2018 und B2019 - B2020 ergibt sich **ein negativer Saldo von - 135 Mio. Franken.**
- Dieser **Saldo verschlechterte** sich in den beiden letzten Perioden auf **- 245 Mio. Franken (R2016 – B2021) und - 349 Mio. Franken (R2017 – B2022).**

3.3. Steuerungsbereich Kapitalstruktur und Verschuldung

Kapitalstruktur und Verschuldung bilden den dritten Steuerungsbereich mit zwei Steuerungsinstrumenten.

3.3.1. Bilanzüberschuss/Finanzpolitische Reserve

3.3.1.1. Inhalt des Steuerungsinstruments

Angemessene Reserven helfen bei der Abfederung von Verlusten in der Erfolgsrechnung, nicht nur, aber insbesondere in Krisenzeiten. Die Höhe dieser Reserven ist einerseits abhängig von der Grösse des Finanzhaushalts und andererseits vom bekannten Risikopotenzial, welches sich aus der Zusammensetzung der Kosten- und Ertragsstruktur ergibt. Die konkreten Messgrössen auf der Passivseite der Bilanz sind der **«Bilanzüberschuss und die Finanzpolitische Reserve»**. Diese bilden zusammen das **dritte Steuerungsinstrument**. Aus den seit 2019 gemachten Erfahrungen gelangt der Gemeinderat zum Schluss, dass diese beiden Reservepositionen für den Allgemeinen Haushalt in konjunkturell guten Zeiten auf eine Grössenordnung von 120 – 180 Mio. Franken (4 – 6 Steueranlagezehntel) aufgebaut werden sollten. Je höher diese Reserven sind, desto höher ist der Handlungsspielraum im Steuerungsbereich «Erfolgsrechnung».

3.3.1.2. Entwicklung der finanziellen Ausgangslage

Seit Einführung von HRM2 im Jahr 2014 bis Ende 2018 betrug der Bilanzüberschuss 104 Mio. Franken. Durch die Verluste in den Jahren 2019 und 2020 schrumpfte der Bestand auf noch knapp 76 Mio. Franken. Die Ertragsaussichten sind ab 2021 einerseits wegen der Corona-Pandemie und andererseits wegen der ungewissen Auswirkungen der eidgenössischen STAF Vorlage mit grossen Unsicherheiten behaftet. Zusammen mit der erwarteten Kostenentwicklung droht, dass der per Ende 2020 noch bestehende Bilanzüberschuss bis Ende 2022 aufgebraucht sein wird.

Im Zeitraum 2014 – 2018 wurden aus Überschüssen der Erfolgsrechnung die beiden Spezialfinanzierungen «Schulbauten» und «Eis- und Wasseranlagen» mit insgesamt 178 Mio. Franken geäuft. Gründe für die Schaffung dieser Spezialfinanzierungen waren einerseits der ausgewiesene Nachholbedarf in diesen beiden Infrastruktur-Portfolios und andererseits eine für die Stadt Bern bei Einführung von HRM2 unbefriedigende gesetzliche Lösung bezüglich der Auflösungsmöglichkeiten einer allfälligen finanzpolitischen Reserve in den kantonalen Erlassen zu HRM2. Der Kanton hat inzwischen die gesetzliche Regelung nachgebessert, so dass sie auch für die Stadt Bern als grösste Gemeinde im Kanton sinnvoll ist.

Für die finanzpolitische Steuerung dürfen die beiden Spezialfinanzierungen nicht herangezogen werden, weil deren Bestände zweckbestimmt sind und nicht zur Verlustdeckung in der Erfolgsrechnung verwendet werden dürfen.

3.3.2. Verschuldung

3.3.2.1. Inhalt des Steuerungsinstruments

Als Messgrösse der Höhe der Verschuldung wird für das **vierte Steuerungsinstrument der «Bruttoverschuldungsanteil»** herangezogen. Als maximal zulässige Obergrenze werden 140 % beibehalten, was gemäss Richtwerten der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren im oberen Bereich einer mittleren Verschuldung liegt². Je tiefer der Bruttoverschuldungsanteil ist, desto höher ist das zusätzliche Verschuldungspotenzial, welches – verursacht durch eine ungenügende Selbstfinanzierung der Investitionen – getragen werden kann.

3.3.2.2. Entwicklung der finanziellen Ausgangslage

Für das Steuerungsinstrument «Bruttoverschuldungsanteil» resultiert für die vom Gemeinderat analysierten Perioden unter Berücksichtigung von vier Rechnungsjahren- sowie einem Budget- und einem Planjahr folgende Entwicklung:

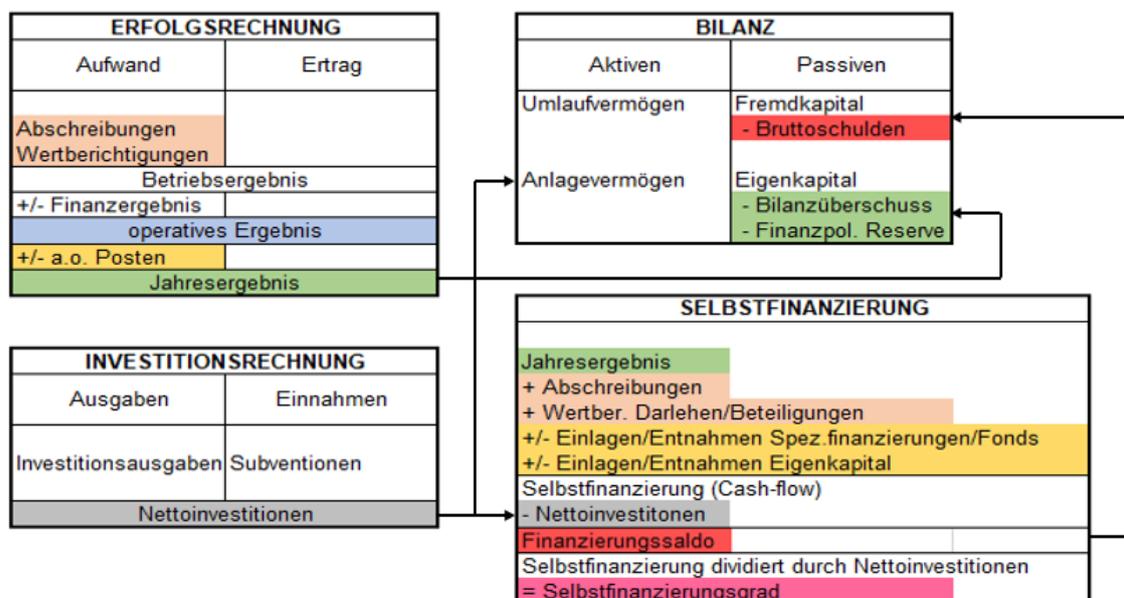
- In der Periode R2014 – R2017 und B2018 – B2019 erhöhte sich die Bruttoverschuldung von 1,33 Mia. Franken auf 1,36 Mia. Franken. Weil gleichzeitig der Laufende Ertrag von 1,01 Mia Franken auf 1,10 Mia. Franken anstieg, verbesserte sich der Bruttoverschuldungsanteil von 131,4 % auf 123,8 %.
- In der Periode R2015 – R2018 und B2019 – B2020 erhöhte sich die Bruttoverschuldung von 1,32 Mia. Franken auf 1,43 Mia. Franken. Weil gleichzeitig der Laufende Ertrag von 1,05 Mia Franken auf 1,14 Mia. Franken anstieg, veränderte sich der Bruttoverschuldungsanteil nur unwesentlich von 126,5 % auf 125,7 %.
- In der Periode R2016 – R2019 und B2020 – B2021 nimmt die Bruttoverschuldung von 1,34 Mia. Franken auf 1,50 Mia. Franken zu. Weil der Laufende Ertrag dagegen nur leicht von 1,06 Mia Franken auf 1,10 Mia. Franken ansteigt, verschlechtert sich der Bruttoverschuldungsanteil spürbar von 126,7 % auf 136,6 %.
- In der Periode R2017 – R2020 und B2021 – B2022 nimmt die Bruttoverschuldung von 1,30 Mia. Franken auf 1,61 Mia. Franken zu. Weil der Laufende Ertrag dagegen nur leicht von 1,08 Mia Franken auf 1,11 Mia. Franken ansteigt, verschlechtert sich der Bruttoverschuldungsanteil stark von 120,1 % auf 144,4 %.

In den konjunkturell und auch ergebnismässig guten «Boomjahren» 2014 – 2018 hätte – im Nachhinein gesehen – dem Schuldenabbau ein grösseres Gewicht eingeräumt werden sollen. Dies hätte den heute benötigten Handlungsspielraum erhöht.

3.4. Zusammenhänge zwischen Steuerungsbereichen und Steuerungsinstrumenten

Die oben beschriebenen Steuerungsbereiche sind untereinander verzahnt, was wechselseitige Abhängigkeiten zur Folge hat. Diese können vereinfacht wie folgt dargestellt werden:

² https://www.srs-cspcp.ch/sites/default/files/pages/2020-01-31_anhang_c_-_finanzkennzahlen_1.pdf



4. Fazit des Gemeinderats

Ein langfristig ausgerichteter Rahmen, welcher die Bandbreiten der finanziellen Entwicklung für die wesentlichen Steuerungsbereiche regelt, ist für die politischen Entscheidungsträger*innen von grosser Wichtigkeit. Die vom Gemeinderat ausgearbeitete Finanzstrategie gibt den Rahmen für wichtige finanzpolitische Entscheide des Gemeinderats und des Parlaments in konjunkturell guten und auch schwierigen Zeiten vor. Auf eine zu starre gesetzliche Regelung wird bewusst verzichtet, um der Politik einen angemessenen finanziellen Gestaltungsspielraum zu lassen. Aus dem gleichen Grund verzichtet der Gemeinderat, konkrete Vorgaben und Eckwerte in der Gemeindeordnung zu stipulieren.

Aufgrund der hohen Komplexität von öffentlichen Finanzhaushalten und den zahlreichen oft nicht oder nur beschränkt beeinflussbaren Einflussgrössen und Abhängigkeiten wird nicht das Ziel verfolgt, dass sich sämtliche Steuerungsbereiche und -instrumente jederzeit im grünen Bereich bewegen. Es soll und muss aber verhindert werden, dass sich mehrere Steuerungsbereiche und -instrumente gleichzeitig im roten Bereich bewegen. Die Finanzstrategie soll zudem sicherstellen, dass in Zeiten mit guter Konjunktur Reserven geäufnet und die Schulden reduziert werden, damit auch in Zeiten mit schlechterer Konjunktur finanzpolitischer Handlungsspielraum besteht.

Antrag

Der Stadtrat nimmt die Finanzstrategie der Stadt Bern zur Kenntnis.

Bern, 9. Juni 2021

Der Gemeinderat

Beilage:

- Finanzstrategie der Stadt Bern vom 9. Juni 2021