

Finanzstrategie der Stadt Bern

Ein Wegweiser zur Steuerung des Finanzhaushaltes

Herausgeberin: Direktion für Finanzen, Personal und Informatik, Bundesgasse 33, 3011 Bern, Telefon 031 321 61 11, Fax 031 321 76 40, fpi@bern.ch, www.bern.ch/stadtverwaltung/fpi ● **Bericht:** Finanzverwaltung ● **Bern, Juni 2021**

Inhalt

1. Einleitung	4
2. Finanzpolitische Steuerungsbereiche	6
2.1. Steuerungsbereich Erfolgsrechnung	6
2.1.1. Erstes Steuerungsinstrument: Ergebnis der Erfolgsrechnung	6
2.2. Steuerungsbereich Investitionen und Selbstfinanzierung	7
2.2.1. Zweites Steuerungsinstrument: Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen	7
2.3. Steuerungsbereich Kapitalstruktur und Verschuldung	8
2.3.1. Drittes Steuerungsinstrument: Bilanzüberschuss / Finanzpolitische Reserve	8
2.3.2. Viertes Steuerungsinstrument: Bruttoverschuldungsanteil	8
3. Genehmigung	10
4. Glossar	11

1. Einleitung

Nachhaltige Politik muss sicherstellen, dass auch kommenden Generationen politischer Gestaltungsspielraum verbleibt. 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.

Seit dem Integrierten Aufgaben und Finanzplan (IAFP) 2014 bis 2017 war absehbar, dass in den kommenden Legislaturen überdurchschnittlich hohe finanzielle Mittel für Investitionen in die städtischen Infrastrukturen benötigt werden. Erst die Rechnungsdefizite in den Jahren 2019/2020 und die Corona-Pandemie führten aber dazu, eine städtische Finanzstrategie zu erarbeiten. Mit der Einführung eines neuen finanzpolitischen Steuerungsmodells im Rahmen des Projektes Finanzielles Steuerungs- und Berichterstattungssystem (FISBE) bot sich die Gelegenheit, einen übergeordneten Rahmen in Form der Finanzstrategie zu schaffen.

Damit ein Haushalt finanziell nachhaltig und stabil entwickelt werden kann, müssen folgende finanzpolitischen Steuerungsbereiche zielgerichtet gestaltet und aufeinander abgestimmt werden:

- Erfolgsrechnung (Ziffer 2.1)
- Kapitalstruktur und Verschuldung (Ziffer 2.2)
- Investitionen und Selbstfinanzierung (Ziffer 2.3)

Diese Steuerungsbereiche sind untereinander verzahnt, was zu wechselseitigen Abhängigkeiten führt. Es gilt, diese bei der Finanzplanung zu berücksichtigen und strategiekonform aufeinander abzustimmen. Werden die für die finanzpolitischen Steuerungsbereiche definierten Ziele erreicht, hat dies einen positiven Einfluss auf die Kreditwürdigkeit und die zukünftigen Fremdkapitalkosten. Eine transparente Kommunikation und Berichterstattung sowie funktionierende Governance Systeme (z.B. Internes Kontrollsystem, Risikomanagement, Beteiligungsmanagement) sind wichtige Hilfsinstrumente.

Die Steuerung eines Finanzhaushalts kann nie losgelöst vom volkswirtschaftlichen Kontext und der aktuellen finanziellen Ausgangslage des Haushalts erfolgen. So sind die Entwicklung volkswirtschaftlicher Indikatoren wie das Wirtschaftswachstum, die Teuerung, das Zinsniveau oder die Arbeitslosenzahlen zu beachten und deren Einfluss auf die eigene Planung zu berücksichtigen. Bei guter Konjunktur sollten ausreichend Mittel in Form von Überschüssen und positiver Selbstfinanzierung erwirtschaftet werden, um die Verschuldung so zu verringern, dass in Krisenzeiten genügend Verschuldungspotenzial vorhanden ist, um z.B. geplante Investitionen tätigen oder ungeplante finanzielle Ausgaben für die Krisenbewältigung vornehmen zu können. Weiter sollten in guten Zeiten angemessene Reservepositionen aufgebaut werden, damit in schlechten Zeiten Verluste abgefedert werden können und ein Bilanzfehlbetrag vermieden werden kann. Dafür ist es von entscheidender Bedeutung, dass bis zur Erreichung einer zu definierenden Schuldenuntergrenze und der Bildung ausreichender Reserven keine Steuersenkungen erfolgen, ein Ausbau von freiwilligen Leistungen den Haushalt finanziell nicht zu stark belastet

und allfällige Überschüsse nicht in bestehende oder neue Spezialfinanzierungen eingelegt werden.

In der vorliegenden *Finanzstrategie für die Stadt Bern* sind Grundsätze für eine nachhaltige Finanzpolitik festgehalten. Werden die genannten Steuerungsbereiche über konkrete Steuerungsinstrumente zielgerichtet gestaltet und die Vorgaben eingehalten, entwickelt sich der städtische Finanzhaushalt nachhaltig.

2. Finanzpolitische Steuerungsbereiche

Die finanzpolitische Steuerung eines Finanzhaushalts kann über verschiedene Bereiche erfolgen. Nachfolgend werden diese dargestellt und die zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente erläutert.



2.1. Steuerungsbereich Erfolgsrechnung

2.1.1. Erstes Steuerungsinstrument: Ergebnis der Erfolgsrechnung

Strategisches 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.

Resultiert über einen Zeitraum von sechs Jahren ein negativer Saldo und führen die geplanten Aufwandüberschüsse des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) dazu, dass die Summe aus Bilanzüberschuss und finanzpolitischer Reserve innerhalb der Planungsperiode auf unter 75 % der unteren Grenze des definierten Zielbandes von 120 bis 180 Mio. Franken fällt (siehe 2.3.1), müssen Korrekturmassnahmen eingeleitet werden.

2.2. Steuerungsbereich Investitionen und Selbstfinanzierung




2.2.1. Zweites Steuerungsinstrument: Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen

Strategisches 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 Nettoveränderung der Spezialfinanzierungen) **der Summe der Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen entspricht.**

Bei der Bemessung der Höhe der zu planenden Investitionen sind nebst der Selbstfinanzierungskraft auch die Höhe der bestehenden Verschuldung und deren Entwicklung gemäss aktuellem AFP zu berücksichtigen. Dabei werden die in jeder Investitionsplanung bestehenden Unsicherheiten mit einem Korrekturfaktor berücksichtigt und transparent ausgewiesen.

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 werden. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern publiziert folgende Richtwerte bezüglich der Höhe des Selbstfinanzierungsgrads:

Abstufungen Selbstfinanzierungsgrad

	≥ 100 %	ideal
	50 % – 99.9 %	problematisch bis vertretbar
	< 50 %	ungenügend

Die Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen beträgt in Zeiten mit positiver Wirtschaftsentwicklung über 100 %. In einem Konjunkturabschwung kann sie, unter Beachtung der erwarteten Auswirkungen auf die Verschuldung, vorübergehend zwischen 50 – 80 % betragen. Sinkt sie innerhalb der Planungsperiode des AFP unter 50 %, sind Gegenmassnahmen (Kürzung der Investitionen, Erhöhung der Selbstfinanzierung) einzuleiten.

2.3. Steuerungsbereich Kapitalstruktur und Verschuldung

2.3.1. Drittes Steuerungsinstrument: Bilanzüberschuss / Finanzpolitische Reserve

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

Um die Widerstandsfähigkeit des Finanzhaushalts in Krisensituationen zu erhöhen, werden in wirtschaftlich guten Zeiten Reserven gebildet. Geöffnet werden diese entweder aus Überschüssen der Erfolgsrechnung (Bilanzüberschuss) oder aus zusätzlichen Abschreibungen gemäss den kantonalen Vorgaben, wenn zwar ein Überschuss erzielt wird, gleichzeitig aber die Investitionen nicht zu 100 % aus eigenen Mitteln finanziert sind (Finanzpolitische Reserve).

Reserven helfen, Verluste der Erfolgsrechnung, welche in Krisensituationen entstehen können, abzufedern und einen Bilanzfehlbetrag zu vermeiden. Den Behörden verschaffen sie Zeit, strategisch und politisch ausgewogene Haushaltentlastungen auszuarbeiten und umzusetzen. Die Höhe der anzustrebenden Bandbreite ist gestützt auf Risikoüberlegungen und die Grösse des Finanzhaushalts festzulegen und periodisch zu überprüfen. Zu beachten ist dabei, dass strukturelle und/oder konjunkturelle Defizite in einem Rechnungsjahr wegen der frühen Budgetierung und des nötigen zeitlichen Vorlaufs für Entlastungsmassnahmen häufig in den Folgejahren nachwirken.

2.3.2. Viertes Steuerungsinstrument: Bruttoverschuldungsanteil

Strategisches Ziel: Der Bruttoverschuldungsanteil (Bruttoschulden im Verhältnis zum Laufenden Ertrag) als Messgrösse für die zulässige Verschuldung **liegt bei maximal 140 %**.

Die Höhe der zulässigen Verschuldung wird einerseits unter Berücksichtigung der Finanzkraft (langjähriger, nachhaltig erzielbarer Laufender Ertrag) und andererseits konjunkturabhängig gesteuert. Als Messgrösse gilt der Bruttoverschuldungsanteil (Bruttoschulden im Verhältnis zum Laufenden Ertrag).

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern publiziert folgende Richtwerte bezüglich Höhe der Verschuldung:

Abstufungen Bruttoverschuldungsanteil		
	≤ 50 %	sehr gut
	> 50 % – 100 %	gut
	> 100 % – 150 %	mittel
	> 150 % – 200 %	schlecht
	> 200 %	kritisch

In Phasen einer positiven Wirtschaftsentwicklung ist eine Verringerung des Bruttoverschuldungsanteils anzustreben. Idealerweise sinkt dieser auf einen Wert < 100 %. Zeichnet sich eine Abkühlung der wirtschaftlichen Entwicklung ab, darf der Bruttoverschuldungsanteil steigen. Zeichnet sich in der Planungsperiode des AFP ein Anstieg auf über 140 % ab, müssen Korrekturmassnahmen eingeleitet werden (Erhöhung Selbstfinanzierung [Aufwandminderungen/ Ertragssteigerungen], Verringerung der Investitionen).

3. Genehmigung

Die vorliegende Version der Finanzstrategie der Stadt Bern wurde vom Gemeinderat am 9. Juni 2021 genehmigt.

4. Glossar

Allgemeiner Haushalt	Kernhaushalt einer Gemeinde. Hauptfinanzierungsquellen sind Steuererträge und Erträge aus Entgelten.
Aufgaben- und Finanzplan (AFP)	Instrument des Gemeinderats zur mittelfristigen Aufgaben-, Finanz- und Investitionsplanung.
Bilanzfehlbetrages	Übersteigt der Buchwert der Passiven denjenigen der Aktiven in der Bilanz resultiert ein Bilanzfehlbetrag. Ein Bilanzfehlbetrag muss gemäss Artikel 65 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111) innert maximal acht Jahren ausgeglichen werden.
Bilanzüberschuss	Übersteigt der Buchwert der Aktiven denjenigen der Passiven in der Bilanz resultiert ein Bilanzüberschuss. Ein Bilanzüberschuss dient zur Absicherung gegen zukünftige Verluste der Erfolgsrechnung.
Bruttoschulden	Die Summe der laufenden Verbindlichkeiten, der kurz- und langfristigen Finanzverbindlichkeiten der Passivseite der Bilanz ergeben die Bruttoschulden.
Bruttoverschuldungsanteil	Dabei handelt es sich um eine Schlüsselkennzahl im Bereich der Verschuldung. Die Bruttoschulden werden dem Laufenden Ertrag gegenübergestellt.
Finanzhaushalt	Wird in diesem Dokument als Synonym zum Begriff Allgemeiner Haushalt verwendet.
Finanzpolitische Reserve	Resultiert in der Jahresrechnung des Allgemeinen Haushalts ein Überschuss und ist die Summe der Nettoinvestitionen grösser als das Total der ordentlichen Abschreibungen, müssen zwingend zusätzliche Abschreibungen vorgenommen werden. Diese werden auf der Passivseite der Bilanz im Eigenkapital in einem separaten Konto «Zusätzliche Abschreibungen» ausgewiesen und stellen eine finanzpolitische Reserve dar.
Finanzvermögen	Gemäss Artikel 74 der Gemeindeverordnung besteht das Finanzvermögen aus den Vermögenswerten, welche ohne Beeinträchtigung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben veräussert werden können.
Freiwilliger Leistungsausbau	Dabei handelt es sich um Aufgaben, welche die zuständigen politischen Behörden (Stadtrat, Gemeinderat) ohne übergeordneten, gesetzlichen Auftrag freiwillig und auf Kosten des Allgemeinen Haushalts übernehmen wollen.

Gesamthaushalt	Nebst dem Allgemeinen Haushalt umfasst dieser auch die Sonderrechnungen Tierpark (finanziert durch einen jährlichen Beitrag aus dem Allgemeinen Haushalt) und Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik (finanziert sich aus den Erträgen seiner Liegenschaften) sowie die beiden gebührenfinanzierten Sonderrechnungen Stadtentwässerung und Entsorgung Recycling Bern.
Korrekturfaktor Investitionsplanung	Jede Planung ist mit Unsicherheiten behaftet. Um diese Unsicherheiten in der Finanz- und Investitionsplanung angemessen berücksichtigen zu können, wird aus dem Vergleich der budgetierten Investitionen mit den effektiv realisierten Investitionen ein 10-Jahres Durchschnitt für die Realisierungsquote ermittelt. Diese wird bei der Prognose der Verschuldungsentwicklung in der Finanzplanung als Korrekturfaktor angewendet.
Laufender Ertrag	Der Gesamtertrag der Erfolgsrechnung zuzüglich der Entnahmen aus der Neubewertungsreserve abzüglich der durchlaufenden Beiträge, der internen Verrechnungen und der Entnahmen aus dem Eigenkapital ergeben den Laufenden Ertrag.
Nettoinvestitionen	Bruttoausgaben für Investitionszwecke eines Rechnungsjahres abzüglich eingegangene Investitionsbeiträge von Bund, Kantonen und Dritten. Der Nettobetrag wird auf der Aktivseite der Bilanz im Verwaltungsvermögen eingestellt. Die Abschreibung erfolgt über die vom Kanton je nach Anlagekategorie unterschiedlich vorgegebene Nutzungsdauer.
Operatives Ergebnis	Ergebnis der mehrstufigen Erfolgsrechnung eines öffentlichen Haushalts, welches die betrieblichen Aufwände und Erträge und den Finanzaufwand und –ertrag umfasst. Nicht berücksichtigt werden die ausserordentlichen Aufwände und Erträge.
Reservepositionen	Dieser Begriffe umfasst die beiden Eigenkapitalpositionen Bilanzüberschuss und Finanzpolitische Reserve.
Schuldenobergrenze	Von den politischen Behörden im Rahmen der Finanzstrategie und in den strategischen Eckwerten der Finanzplanung (AFP) festgelegte Obergrenze für den Bruttoverschuldungsanteil.
Schuldenuntergrenze	Von den politischen Behörden im Rahmen der Finanzstrategie und in den strategischen Eckwerten der Finanzplanung (AFP) in konjunkturell guten Phasen anzustrebende Untergrenze für den Bruttoverschuldungsanteil.
Selbstfinanzierung	Ist ein Synonym für den Begriff Cash-flow. Sie berechnet sich aus dem Jahresergebnis der Erfolgsrechnung zuzüglich der Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und den Investitionsbeiträgen sowie den Wertberichtigungen auf Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens. Ebenfalls berücksichtigt wird der Saldo aus den Einlagen/Entnahmen aus Fonds und

	Spezialfinanzierungen und dem Eigenkapital. Allfällige Aufwertungen des Verwaltungsvermögens werden in Abzug gebracht.
Selbstfinanzierungsgrad	Dabei handelt es sich um eine Schlüsselkennzahl im Bereich der Finanzierung. Die Selbstfinanzierung wird den Nettoinvestitionen gegenübergestellt.
Verschuldung	Ist ein Synonym für den Begriff Bruttoverschuldung.
Verschuldungskapazität	Zeigt die Bandbreite einer möglichen zusätzlichen Verschuldung bis zur Erreichung der von den politischen Behörden definierten Schuldenobergrenze innerhalb einer Planungsperiode.
Verwaltungsvermögen	Gemäss Artikel 75 der Gemeindeverordnung besteht dieses aus den Vermögenswerten, die unmittelbar der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben dienen.