

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Integrierter Aufgaben- und Finanzplan 2022 – 2025

Der Gemeinderat unterbreitet dem Stadtrat den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2022 – 2025, der als Grundlage für den nachfolgenden Budgetprozess dient. Der IAFP setzt sich zusammen aus der mittelfristigen Budgetplanung nach Produktgruppen und Sacharten, welche die Entwicklung der Erfolgsrechnung aufzeigen, sowie der Investitionsplanung.

Finanzierungs- und Investitionsprogramm (FIT II)

Der Gemeinderat hat angesichts der schwierigen finanziellen Ausgangslage das Entlastungspaket «Finanzierungs- und Investitionsprogramm (FIT II)» verabschiedet. Es führt, vollständig umgesetzt, zu wiederkehrenden Entlastungen des städtischen Finanzhaushalts von 32,1 Mio. Franken ab 2022, 43,9 Mio. Franken ab 2023 und 49,5 Mio. Franken ab 2024. Die Entlastungsmassnahmen des Projekts FIT II werden im IAFP 2022 – 2025 im Gesamtergebnis der vier Planjahre als summarische Korrekturposition berücksichtigt. Es war nicht möglich, die Einlastungsmassnahmen im IAFP 2022 – 2025 bei den Dienststellen und deren Produktgruppen zu berücksichtigen und in Abzug zu bringen, da die Verwaltung ihre Unterlagen zum IAFP bereits im Dezember 2020 einreichen musste. Zu diesem Zeitpunkt war FIT II noch nicht abgeschlossen. Dem IAFP beigelegt sind aber der FIT II-Schlussbericht sowie die detaillierte Liste aller beschlossenen Massnahmen. Diese werden im PGB 2022 bei den jeweiligen Produktgruppen und Produkten integriert und ausgewiesen.

Budget- und Investitionsplanungen

In den Jahren 2014 – 2019 konnten im Allgemeinen Haushalt insgesamt Überschüsse in der Höhe von 216,4 Mio. Franken ausgewiesen werden. Diese wurden in neue Spezialfinanzierungen zur Vorfinanzierung von Abschreibungen auf Schulanlagen sowie Eis- und Wasseranlagen (rund 175 Mio. Franken) und zur Finanzierung der Umstellung des Vorsorgeplanes der Personalvorsorgekasse der Stadt Bern auf das Beitragsprimat (rund 41 Mio. Franken) eingesetzt. Weil die Überschüsse in die neuen Spezialfinanzierungen eingelegt wurden, blieb der Bilanzüberschuss (Eigenkapital) zwischen 2014 und 2018 unverändert bei 104 Mio. Franken. Die verzinslichen Schulden verringerten sich zwischen 2014 und 2018 um 120 Mio. Franken auf 980 Mio. Franken. Aufgrund der gesunden Finanzen stieg die Stadt seit der Tilgung des alt-rechtlichen Bilanzfehlbetrags im Jahr 2010 zur weitaus wichtigsten Nettozahlerin im kantonalen Finanzausgleich auf und erhält seit 2018 das zweithöchste Moodys Kreditrating (Aa1). Vor diesem Hintergrund lautete die Botschaft bis in den Herbst 2019 «die Stadt steht finanziell (wieder) gut da».

Das Rechnungsjahr 2019 markiert einen Wendepunkt in der städtischen Finanzpolitik. Wegen überdurchschnittlich hoher Investitionen und einem durch Steuermindererträge von 35 Mio. Franken unter Budget ausgelösten Jahresverlust in der Höhe von 17,2 Mio. Franken fiel die Selbstfinanzierung 2019 ungenügend aus, was eine Zunahme der verzinslichen Schulden um rund 100 Mio. Franken auf 1,08 Mia. Franken und, wegen der Verrechnung des Jahresverlusts, einen Rückgang des Bilanzüberschusses von 104 Mio. Franken auf 87 Mio. Franken zur Folge hatte.

Der Gemeinderat hat Anfangs 2020 rasch auf die Mindereinnahmen 2019 reagiert und im bereits laufenden Budgetjahr 2020 Budgetkürzungen von total 15,5 Mio. Franken beschlossen. Trotz dieser Massnahmen resultiert für das Jahr 2020 ein Verlust von 11,5 Mio. Franken. Innerhalb kürzester Zeit hat er sodann für 2021 ein Entlastungspaket von 23,5 Mio. Franken beschlossen.

Die Stadt verfügt nach den Verlusten 2019 und 2020 angesichts der Grösse ihres Finanzhaushalts über ein (zu) tiefes Eigenkapital (Bilanzüberschuss) von noch rund 76 Mio. Franken. Das PGB 2021 sieht ein Defizit von 40,9 Mio. Franken vor. Zusätzlich hat der Stadtrat im Dezember 2020 zu Lasten des Budgets 2021 einen Nachkredit von 5 Mio. Franken für die Corona-Notunterstützung genehmigt. Somit ist 2021 erneut ein Verlust und eine weitere Abnahme des Bilanzüberschusses zu erwarten. Auch in den Folgejahren weist die Stadt Defizite aus, und der Stadt droht ab 2023 ein Bilanzfehlbetrag.

Der Gemeinderat hat angesichts dieser schwierigen finanziellen Ausgangslage das Entlastungspaket «Finanzierungs- und Investitionsprogramm (FIT II)» verabschiedet. Es führt, vollständig umgesetzt, zu wiederkehrenden Entlastungen des städtischen Finanzhaushalts von 32,1 Mio. Franken ab 2022, 43,9 Mio. Franken ab 2023 und 49,5 Mio. Franken ab 2024.

Kernstück von FIT II bildete die Überprüfung des Leistungsangebots der Stadtverwaltung. Die Einsparungen bei den Leistungen haben einen Abbau von 238 Stellen bzw. 150,3 Full Time Equivalent (FTE) zur Folge. 145 Stellen (91,9 FTE) davon wurden aufgrund der Entlastungsmassnahmen 2020/2021 bereits abgebaut, sind befristet oder werden nicht mehr besetzt. Der Abbau der verbleibenden 93 Stellen (58,4 FTE) ist mit einem Personalabbau verbunden, welcher bis 2024 grösstenteils im Rahmen der Fluktuation aufgefangen werden kann. Der Gemeinderat rechnet damit, dass voraussichtlich nur in Einzelfällen eine individuelle Lösung gefunden werden muss. Dies soll im Rahmen einer stadtinternen Umplatzierung geschehen. Auf Entlassungen will der Gemeinderat angesichts einer jährlichen Fluktuation in der Stadtverwaltung von rund 400 Stellen verzichten.

Mit einem Anteil von rund drei Viertel am Ergebnis bilden aufwandseitige Massnahmen den Schwerpunkt des Entlastungspakets. Wo heute städtische Gebühren nicht kostendeckend oder im Quervergleich mit vergleichbaren Städten deutlich tiefer sind, hat der Gemeinderat Gebührenerhöhungen und neue Abgaben beschlossen. So will er die Preise für die Anwohnendenparkkarten in der Blauen Zone und die Parkiergebühren erhöhen. Zudem soll eine Feuerwehersatzabgabe eingeführt werden, wie sie die allermeisten Gemeinden im Kanton Bern kennen.

Im Rahmen von FIT II prüfte der Gemeinderat auch Massnahmen im Bereich der Anstellungsbedingungen, wobei er die Attraktivität der Stadt als Arbeitgeberin möglichst nicht gefährden wollte. Beschlossen hat der Gemeinderat, dass Treueprämien noch alle zehn statt alle fünf Jahre ausgerichtet werden.

Bestandteil von FIT II bildete weiter die Überprüfung der städtischen Investitionen. Zwar ist der Handlungsspielraum stark eingeschränkt. Gleichwohl konnte der Gemeinderat mit dem Verzicht auf Projekte und Projektbestandteile sowie mit einer zeitlichen Verschiebung von Vorhaben die Investitionsplanung 2022 – 2029 gegenüber der Vorjahresplanung um rund 100 Mio. Franken bzw. sieben Prozent reduzieren.

Der Gemeinderat hat auch die städtischen Baustandards überprüft. Extern durchgeführte Standardanalysen attestieren der Stadt insgesamt ein gutes Zeugnis. Verbesserungspotenzial zeigte sich dabei im Hochbau, im Tiefbau und im Rhythmusprogramm Volksschulen. Im Hochbau wird der Gemeinderat in Zukunft konsequent die Lebenszykluskosten bewerten, um Investitionsentscheide in Kenntnis der langfristigen Kostenfolgen vom Bau, über den Betrieb bis zum Rückbau eines Objekts treffen zu können. Im Tiefbau sollen die Planungs- und Projektierungsprozesse optimiert werden: So will der Gemeinderat künftig die Eckwerte eines Projekts frühzeitig und unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses sowie allfälliger Projektrisiken festlegen.

Der Gemeinderat hat basierend auf FIT II den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) für die Jahre 2022 bis 2025 verabschiedet. Dieser zeigt in den ersten zwei Planjahren noch hohe Defizite

von 49,2 Mio. Franken (2022) und 30,1 Mio. Franken (2023). Das erwartete Defizit sinkt jedoch in den weiteren Planjahren auf 18,8 Mio. Franken (2024) und 17,0 Mio. Franken (2025). Falls FIT II vollständig umgesetzt wird und sich die Steuereinnahmen besser entwickeln, kann aus heutiger Sicht frühestens 2024 ein ausgeglichenes Ergebnis erwartet werden, wie nachfolgende Zusammenstellung zeigt:

IAFP 2022 - 2025	2022	2023	2024	2025
Ergebnis vor globalen Kürzungen (- = Defizit, + = Ertragsüberschuss)	-81'296'689	-73'990'591	-68'281'714	-66'556'717
Haushaltsverbesserungs- massnahmenpaket FIT mit Wirkung ab 2022	32'067'270	43'875'732	49'518'960	49'518'960
Ertragsüberschuss (+) oder Aufwandüberschuss (-)	-49'229'419	-30'114'859	-18'762'754	-17'037'757

FIT II ermöglicht mittelfristig eine nachhaltige Stabilisierung der städtischen Finanzen, wie die Ergebnisse zum IAFP 2022 – 2025 zeigen. Die aufgrund der Pandemie vorsichtig einzuschätzenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Sachzwänge bei den Investitionen und der geplante Stellenabbau, welcher sozialverträglich und damit über mehrere Jahre erfolgen soll, lassen eine kurzfristige Stabilisierung nicht erwarten respektive nicht zu. Will die Stadt ihre finanzielle Autonomie bewahren und einen Rückfall in eine schwierige finanzielle Lage wie anfangs dieses Jahrhunderts verhindern, kommt sie nicht umhin, den Finanzhaushalt im geplanten Umfang zu entlasten. Erfüllen sich die Prognosen, würde bereits Ende 2022 ein Bilanzfehlbetrag resultieren, womit die strikten gesetzlichen Vorgaben gemäss den Artikeln 74ff des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) zu dessen Abbau zur Anwendung kämen.

Trotz Sparmassnahmen kann und wird der Gemeinderat weiterhin politische Schwerpunkte setzen. In vielen Bereichen erbringt die Stadt auch in Zukunft Leistungen, welche über das gesetzliche Minimum und kantonale Vorgaben hinausgehen und mit entsprechenden Mehrausgaben verbunden sind. Dazu gehören die städtische Wohnbaupolitik mit dem Angebot an günstigem Wohnraum mit Vermietungskriterien, das städtische Angebot bei der Kinderbetreuung, Freizeitangeboten für Sport oder Investitionen im Bildungsbereich.

Die Ergebnisse der Sonderrechnungen werden separat ausgewiesen. Die gebührenfinanzierten Sonderrechnungen (Stadtentwässerung und Entsorgung + Recycling) sowie der Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik weisen die Ergebnisse des Rechnungsjahres als Aufwand- oder Ertragsüberschuss aus und übertragen dieses erst mit der Ergebnisverwendung auf die Spezialfinanzierung Rechnungsausgleich beziehungsweise den Bilanzüberschuss. Die Sonderrechnung Tierpark wird vor Ergebnisverwendung über die Spezialfinanzierungen ausgeglichen.

IAFP 2022 - 2025	2022	2023	2024	2025
Tierpark	0	0	0	0
Stadtentwässerung	-467'372	-467'372	-467'372	-467'372
Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik	43'473'900	41'608'600	1'490'200	-283'600
Entsorgung + Recycling	-1'540'833	-1'617'468	-2'056'339	-1'831'224
Ertragsüberschuss (+) oder Aufwandüberschuss (-)	41'465'695	39'523'760	-1'033'511	-2'582'196

Planungserklärungen des Stadtrats

Zu den Planungserklärungen des Stadtrats wird im Vorbericht zum IAFP 2022 – 2025, Kapitel 8 Stellung genommen. Einer Planungserklärung entsprechend werden unter Ziffer 2.4 des Vorberichts die Abweichungen von den finanzpolitischen Grundsätzen kommentiert.

Antrag

Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2022 – 2025.

Bern, 24. März 2021

Der Gemeinderat

Beilage:

- Integrierter Aufgaben- und Finanzplan 2022 – 2025 (inkl. Bericht zu Finanzierungs- und Investitionsprogramm FIT II) (*elektronisch*)
- Tabelle mit den Entlastungsmassnahmen FIT II (*elektronisch*)