Entwicklung des Finanzhaushalts der Stadt Bern in den Jahren 2014-2021

Analysebericht

12. Oktober 2022

Hans-Ulrich Zürcher, Dr. iur., Rechtsanwalt
Christa Barmettler, M Sc BA

RES PUBLICA CONSULTING RPC

Helvetiastrasse 7 - 3005 Bern
Telefon 031 922 27 57
info@rpconsulting.ch
www.rpconsulting.ch

Inhaltsverzeichnis

I AUSGANGSLAGE, AUFTRAG UND ZIELSETZUNG 4

II ENTWICKLUNG DES FINANZHAUSHALTS IN DEN JAHREN 2014-2021 UND AKTUELLER ZUSTAND 6

1 Entwicklung der finanziellen Lage im Überblick 6

1.1 Zentrale Parameter 7

1.1.1 Rechnungsergebnisse 7

1.1.2 Entwicklung von Eigenkapital und Neuverschuldung 9

1.1.3 Nettoinvestitionen 11

2 Aufwandstruktur 13

2.1 Personalaufwand und -bestand 13

2.1.1 Personalaufwand 13

2.1.2 Personalbestand 14

2.2 Sach- und übriger Betriebsaufwand 15

2.3 Finanzaufwand 16

2.4 Abschreibungen 16

2.5 Transferaufwand 17

2.6 Ausserordentlicher Aufwand 18

2.7 Interne Verrechnungen 18

3 Ertragsstruktur 20

3.1 Steuerertrag und -struktur 20

3.2 Konzessionen / Regalien 21

3.3 Entgelte 22

3.3.1 Hinweise zur Gesamtsumme an Gebühren 22

3.4 Verschiedene Erträge 23

3.5 Finanzertrag 24

3.6 Entnahmen Fonds/Spezialfinanzierungen 24

3.7 Transferertrag 25

3.8 Ausserordentlicher Ertrag 26

3.9 Interne Verrechnungen 26

4 Ausgewählte Kennzahlen 28

4.1 Selbstfinanzierungsgrad 28

4.2 Cash-flow 28

4.3 Finanzierungsüberschuss 29

5 Anstalten und Sonderrechnungen 31
5.1 Anstalten 31
5.1.1 BERNMOBIL 31
5.1.2 Energie Wasser Bern 31
5.2 Sonderrechnungen 32
5.2.1 Stadtentwässerung 33
5.2.2 Entsorgung + Recycling 33
5.2.3 Tierpark 34
5.2.4 Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik 34

III INFORMATIONEN ZUM UMFELD 36
1 Wirtschaftliche Entwicklung 36
1.1 Allgemeine volkswirtschaftliche Situation 36
1.2 Bevölkerungsentwicklung 37
1.3 Bruttoinlandprodukt 37
1.4 Beschäftigung 37
2 Steuersituation 38
3 Würdigende Zusammenfassung 38
4 Übergeordnete politische Einflussfaktoren 39
4.1 Aufgabenteilung und Finanz- und Lastenausgleich Kanton Bern-Gemeinden (FILAG) 39
4.2 Sanierung des kantonalen Finanzhaushalts 39
4.3 Steuerpolitische Massnahmen 40
5 Latente Belastungen und Risiken 40
5.1 Zusätzliches Kostenfolgen- und Verschuldungsrisiko aufgrund massiv höherer Investitionen 40
5.2 Steigende Verschuldung und Zinsänderungsrisiko 41
5.3 Personalvorsorgekasse 42
5.4 Gemeindefusion Bern – Ostermundigen 42
5.5 Ungünstige Auswirkungen einer ungenügenden Wohnbautätigkeit auf die Steuerertragsentwicklung 43

IV FINANZPOLITISCH BEDEUTENDE BESCHLÜSSE UND IHRE WIRKUNGEN 45

V AUSBLICK 46

VI ZUSAMMENFASSUNG UND BEURTEILUNG 48

I AUSGANGSLAGE, AUFTRAG UND ZIELSETZUNG

Die Wirtschaftsverbände der Stadt Bern (Sektion Bern des HIV, Verband der Arbeitgeber der Region Bern, KMU Stadt Bern, Hauseigentümerverband Bern und Umgebung und BERNCITY) beobachten laufend die Entwicklung der finanzpolitischen Lage in der Stadt Bern. Weil sie deren Verlauf seit Jahren nur teilweise als befriedigend erachten und die Perspektiven für die kommenden Jahre Anlass zur Besorgnis geben, haben die erwähnten Verbände die Entwicklung analysieren lassen.

Der vorliegende Bericht soll insbesondere

- die Entwicklung der finanzpolitischen Situation der Stadt Bern in den letzten acht Jahren (2014-2021) darstellen,
- die hierfür relevanten Gründe, Rahmenbedingungen, Einflussfaktoren und Vorgaben aufzeigen und einen Überblick über die ergriffenen Massnahmen vermitteln,
- die dargestellte Entwicklung analysieren,
- die wichtigsten Ergebnisse und das Fazit in einer kurzen Zusammenfassung festhalten.

Vorbemerkungen

1. Dieser Bericht erhebt weder den Anspruch, vollständig zu sein noch ist er nach streng wissenschaftlichen Massstäben verfasst. Die Zielsetzung besteht vielmehr darin, einen Überblick über die Entwicklung des Finanzhaushalts der Stadt Bern in den Jahren 2014-2021 in Form einer allgemein verständlichen Darstellung zu vermitteln und eine Standortbestimmung vorzunehmen.

   Die Verfasserin und der Verfasser geben dabei ihre persönliche Beurteilung ab. Diese muss nicht mit jener der Auftraggeber übereinstimmen.

2. Soweit nicht anders vermerkt, sind die in diesem Bericht verarbeiteten Informationen und Daten den jeweiligen Jahresberichten bzw. Jahresrechnungen der Stadt Bern[1] bzw. den Geschäftsberichten ihrer Anstalten oder anderen öffentlich zugänglichen Quellen, Statistiken etc. entnommen. Auf die systematische Angabe von Quellen wird deshalb verzichtet.

3. Die Entwicklung in den Jahren 2014-2021 wird anhand verschiedener wichtiger Kennzahlen und Parameter jeweils zunächst in einem Überblick bzw. in einer Grafik dargestellt. Bei jeder Kennzahl werden die Daten der einzelnen Jahre jeweils mit einem Kurvenverlauf so dargestellt, dass die Entwicklung und die aktuelle Situation möglichst „auf einen Blick“ erfasst werden kann.

[1] Im Internet verfügbar unter: https://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/finanzen/rechnung-jahresbericht

Anschliessend werden die wichtigsten Ursachen der Entwicklung und Besonderheiten im Kurvenverlauf kurz kommentiert sowie Querbezüge hergestellt und allfällige weitere Bemerkungen angebracht.

4. Die Stadt Bern hat ihre Rechnungslegung per 2014 auf HRM2 umgestellt. Damit wurde anstelle der laufenden Rechnung die gestufte Erfolgsrechnung eingeführt, welche das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung in verschiedene Bestandteile auftrennt. Daraus wird ersichtlich, inwiefern das Gesamtergebnis auf das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit, das Finanzergebnis und das ausserordentliche Ergebnis zurückzuführen ist. Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und das Finanzergebnis ergeben zusammen das operative Ergebnis, das gemeinsam mit dem ausserordentlichen Ergebnis zum Gesamtergebnis führt.

   Die Umstellung der Rechnungslegung in der Stadt Bern per 2014 hatte verschiedene, z. T. einmalige Auswirkungen, u.a. Veränderungen des Abschreibungsmodells (die neu linearen Abschreibungen mit Anlagekategorie-spezifisch unterschiedlichen Nutzungsdauern beeinflusst nachhaltig die Erfolgsrechnung), die Aufwertung des Finanzvermögens von Buch- auf Verkehrswerte sowie zusätzlicher Rückstellungsbedarf für Steuerteilungen und für Zeitguthaben der Mitarbeitenden.

II ENTWICKLUNG DES FINANZHAUSHALTS IN DEN JAHREN 2014-2021 UND AKTUELLER ZUSTAND

1 Entwicklung der finanziellen Lage im Überblick

Die Entwicklungen im städtischen Finanzhaushalt und die Rechnungsergebnisse im Beobachtungszeitraum waren durch verschiedene Ereignisse und Veränderungen geprägt. Vereinzelt wird darauf bereits im folgenden Überblick hingewiesen:

2014: Die Erfolgsrechnung 2014 wies einen Überschuss von CHF 30,75 Mio. aus.
Die bislang selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt „Stadtbauten Bern“ wurde in die Stadtverwaltung zurückgeführt.
Zudem wurde die Rechnungslegung der Stadt Bern auf das Modell HRM2 umgestellt; dies hatte insbesondere Änderungen im Abschreibungsmodell zur Folge.

2015: Die Erfolgsrechnung 2015 schloss mit einem Überschuss von CHF 63,7 Mio. ab und war die beste der letzten zehn Jahre. Mit dem Überschuss wurden zwei neue Spezialfinanzierungen gespiesen: Zwei Drittel wurden in eine Spezialfinanzierung für ausserordentliche Forderungen der Personalvorsorgekasse (im Zusammenhang mit dem anvisierten Wechsel vom Leistungs- auf das Beitragsprimat) und ein Drittel in eine Spezialfinanzierung für anstehende Investitionen im Schulbereich eingelegt.

2016 und 2017: Die Überschüsse von CHF 42,6 Mio. bzw. 67,3 Mio. wurden vollumfänglich zwei bestehenden Spezialfinanzierungen zwecks Sanierung von Schulanlagen sowie Eis- und Wasseranlagen zugewiesen.

2018: Der Überschuss von CHF 12,1 Mio. wurde in die bestehende Spezialfinanzierung für die Sanierung von Eis- und Wasseranlagen eingelegt.

2019: Aufgrund überdurchschnittlich hoher Investitionen und gegenüber dem Budget um CHF 35 Mio. tiefer ausgefallener Steuererträge resultierte in der Jahresrechnung ein Fehlbetrag von CHF 17,2 Mio. Deshalb sank der Bilanzüberschuss auf rund CHF 87 Mio. und somit unter die von Stadtrat und Gemeinderat festgelegte Untergrenze von CHF 90 Mio. „Das Rechnungsjahr 2019 markiert einen Wendepunkt in der städtischen Finanzpolitik“[2], auf welchen der Gemeinderat zunächst umgehend mit Kürzungen im laufenden Budgetjahr 2020 im Rahmen von CHF 15,5 Mio. reagierte.

2020: Der Jahresabschluss mit einem Defizit von CHF 11,5 Mio. war u.a. durch Mindererträge bzw. Mehraufwände aufgrund der Corona-Pandemie geprägt. Aufgrund dieses erneut negativen Rechnungsergebnisses und angesichts der auch in den Folgejahren erwarteten Defizite wurde das „Finanzierungs- und Investitionsprogramm“ (FIT II) mit vorwiegend aufwandseitigen Massnahmen eingeleitet. Geplant sind Entlastungen des Haushalts von rund CHF 32 Mio. (2022) bis knapp CHF 50 Mio. (2024).

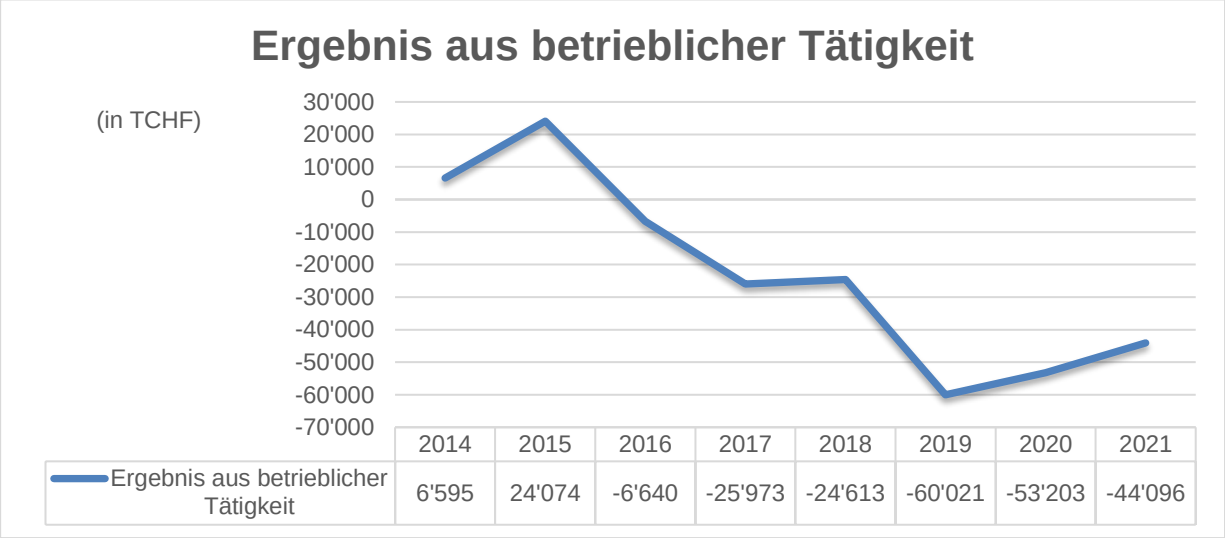
2021: Mit einem Überschuss von CHF 5,2 Mio. schloss die Jahresrechnung 2021 um CHF 46,1 Millionen besser als budgetiert ab. Dazu beigetragen haben insbesondere

[2] IAFP 2023-2026, S. 9

erste Auswirkungen des Entlastungspakets FIT II (rund CHF 22 Mio.). Die Vorgaben der 2021 erstmals definierten Finanzstrategie wurden aber allesamt nicht eingehalten.

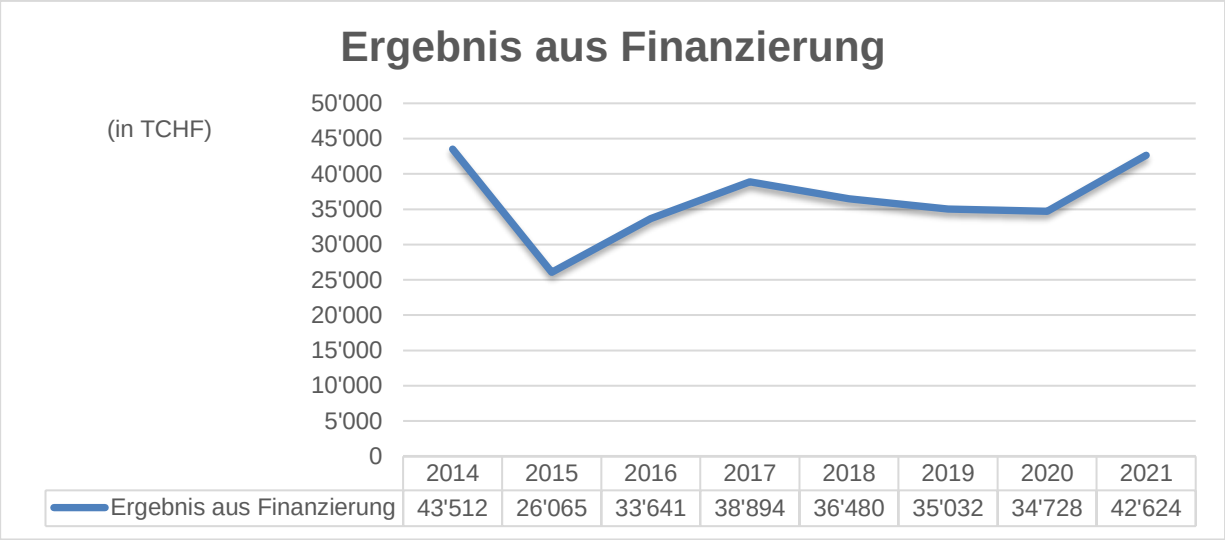
1.1 Zentrale Parameter

1.1.1 Rechnungsergebnisse



Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit ist die Differenz zwischen betrieblichem Aufwand und betrieblichem Ertrag. Es enthält alle Aufwände und Erträge ausser dem Finanzaufwand, dem Finanzertrag und dem ausserordentlichen Aufwand und Ertrag. Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit ist insofern nur bedingt eine verlässliche Messgrösse für die Höhe der Finanzierung, weil es auch den Ertrag aus den Liegenschaften des Finanzvermögens (insbesondere der Sonderrechnung «Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik») enthält, die namhaft zur Finanzierung der öffentlichen Tätigkeiten beitragen. Ohne diesen Beitrag würde die Deckung der betrieblichen Kosten auf der Ebene des Betriebsergebnisses tiefer ausfallen.

Im Jahr 2015 führte der Steuertrag zu einem Höhepunkt des Ergebnisses aus betrieblicher Tätigkeit.
Aufgrund diverser Mehraufwände (u.a. erhöhter Personalaufwand) bewegte sich das Ergebnis in den Folgejahren rückläufig. Die betriebliche Tätigkeit der Stadt Bern ist seit 2016 durchwegs unterfinanziert.
2019 führten zu hoch budgetierte Fiskalerträge, ein tiefer Transferertrag sowie erhöhte Abschreibungen zu einem Tiefpunkt.

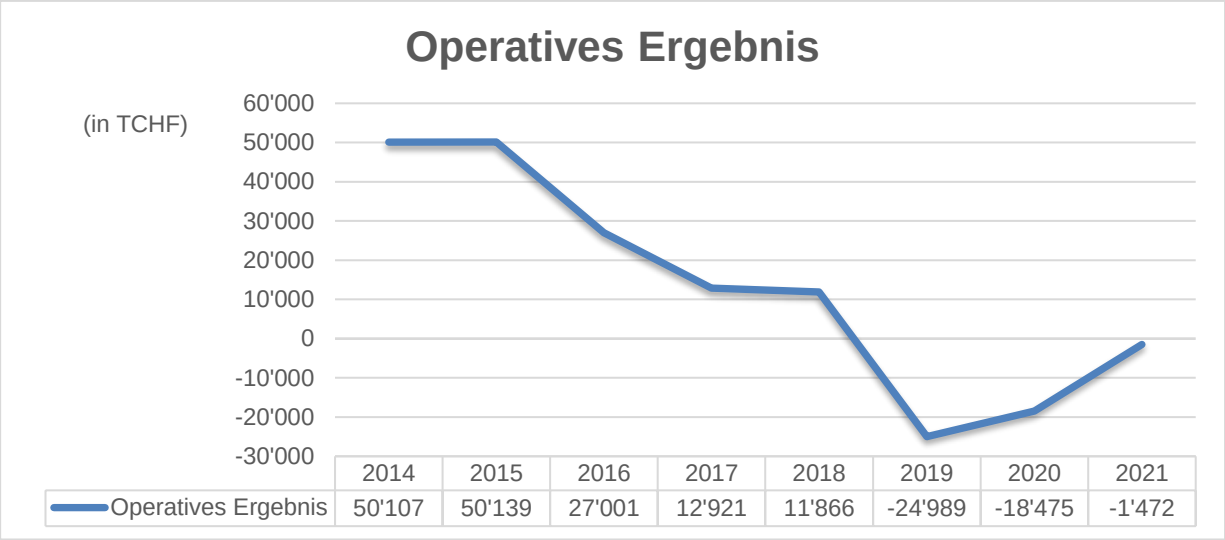


Das Ergebnis aus Finanzierung ist die Differenz zwischen Finanzaufwand und Finanzertrag; dazu zählen hauptsächlich die Aktiv- und Passivzinsen.

Bei den Passivzinsen wirkten sich im gesamten Beobachtungszeitraum das überaus tiefe allgemeine Zinsniveau sowie die sehr gute Beurteilung der Schuldnerqualität der Stadt Bern[3] entlastend aus.

Im Jahr 2014 fielen die Darlehenszinsen sowie die Zinsen für die Refinanzierung tiefer aus. Zudem erfolgte eine Ausgabe von Gratisaktien der Autoeinstellhalle Waisenhausplatz AG. Diese wurden zum Verkehrswert bilanziert, was einen einmaligen Ertrag von rund 12, 1 Mio. zur Folge hatte.
Das Niveau von 2014 konnte in der Folge nicht gehalten werden, da namentlich die Finanzerträge rückläufig waren (tiefer Kontokorrentzinsen etc.).
Aufgrund eines Schuldenabbaus stieg das Ergebnis aus Finanzierung 2017 wieder an, wozu wiederum auch das tiefe Zinsniveau beigetragen hat.
Dank der Erträge aus Darlehen, Beteiligungen und Liegenschaften des Finanzvermögens bewegt sich das Ergebnis aus Finanzierung 2021 wieder auf dem Niveau des Jahres 2014.

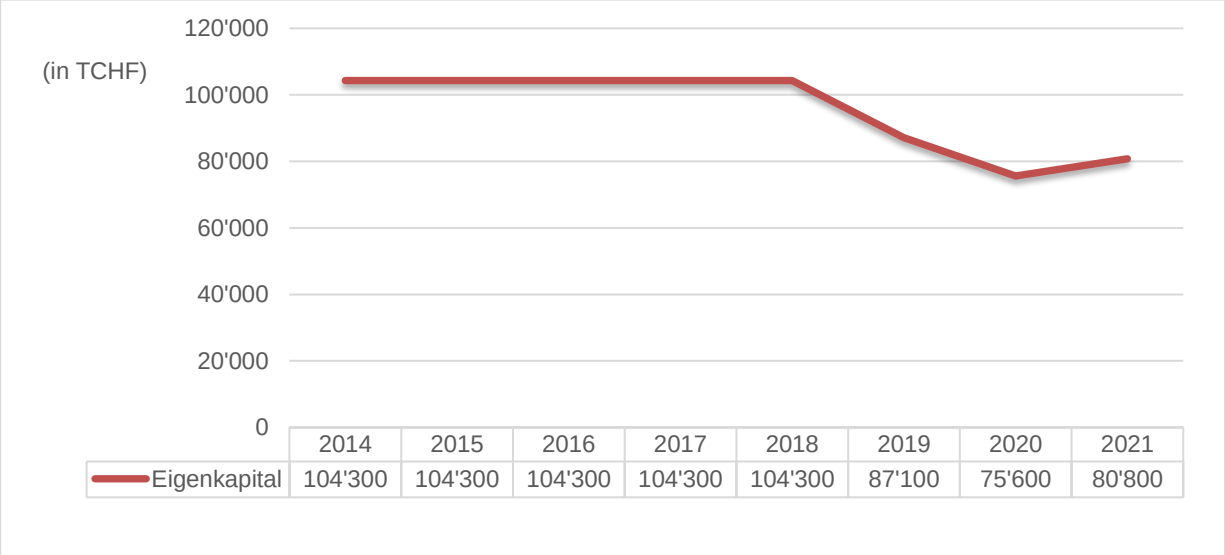
[3] Während zehn Jahren hatte die Stadt Bern mit Aa2 jeweils die drittbeste Beurteilungsstufe der Ratingagentur Moody's erreicht, bevor diese das Rating der Stadt im Jahr 2018 auf die zweithöchste Stufe Aa1 anhob.



Das operative Ergebnis entspricht dem Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und dem Ergebnis aus Finanzierung. Dieses war in den letzten drei Jahren durchwegs negativ. Mit dem Ergebnis aus Finanzierung konnte das negative Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit nicht kompensiert werden.

1.1.2 Entwicklung von Eigenkapital und Neuverschuldung

a) Eigenkapital



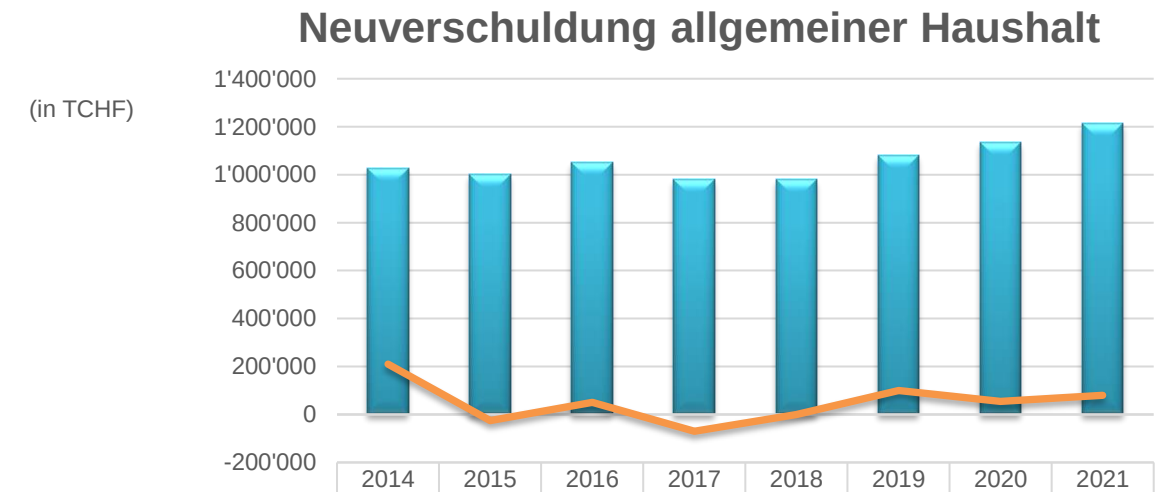
Aufgrund von Abschreibungen des „altrechtlichen“ Bilanzfehlbetrags sowie weiterer Abschreibungen hatte sich das Rechnungsergebnis während Jahren und bis Ende 2009 auf jeweils CHF 0 belaufen. Im Jahr 2010 konnte der altrechtliche Bilanzfehlbetrag – schneller als ursprünglich vorgesehen – vollständig abgeschrieben werden und danach konnte im Jahr 2010 (erstmals seit 1992) wieder Eigenkapital ausgewiesen werden. Dieses belief sich per Ende 2013 auf rund CHF 66 Mio.

Im Jahr 2014 war das Eigenkapital (dank ausserordentlicher und einmaliger Effekte sowie Auswirkungen der Einführung des neuen Rechnungsmodells HRM2) um zusätzliche rund CHF 38 Mio. auf nunmehr CHF 104 Mio. angewachsen. Dieser Betrag blieb danach bis 2018 unverändert (weil die Rechnungsüberschüsse in jenen Jahren jeweils nicht dem Eigenkapital gutgeschrieben, sondern verschiedenen Spezialfinanzierungen zugewiesen wurden). In den Jahren 2019 und 2020 reduzierte sich das Eigenkapital aufgrund der jeweils negativen Jahresergebnisse um insgesamt knapp CHF 29 Mio., bevor das positive Ergebnis des Jahres 2021 wieder zu einer leichten Erhöhung auf aktuell CHF 80,8 Mio. führte.

b) Neuverschuldung

Den Stand und die Entwicklung der mittel- und langfristigen Schulden sowie der Neuverschuldung zeigen die folgenden Tabellen. Dabei wird unterschieden zwischen der «Neuverschuldung des allgemeinen Haushalts» und einer «Gesamtneuverschuldung», welche auch die Verbindlichkeiten der Sonderrechnungen und Anstalten enthält.

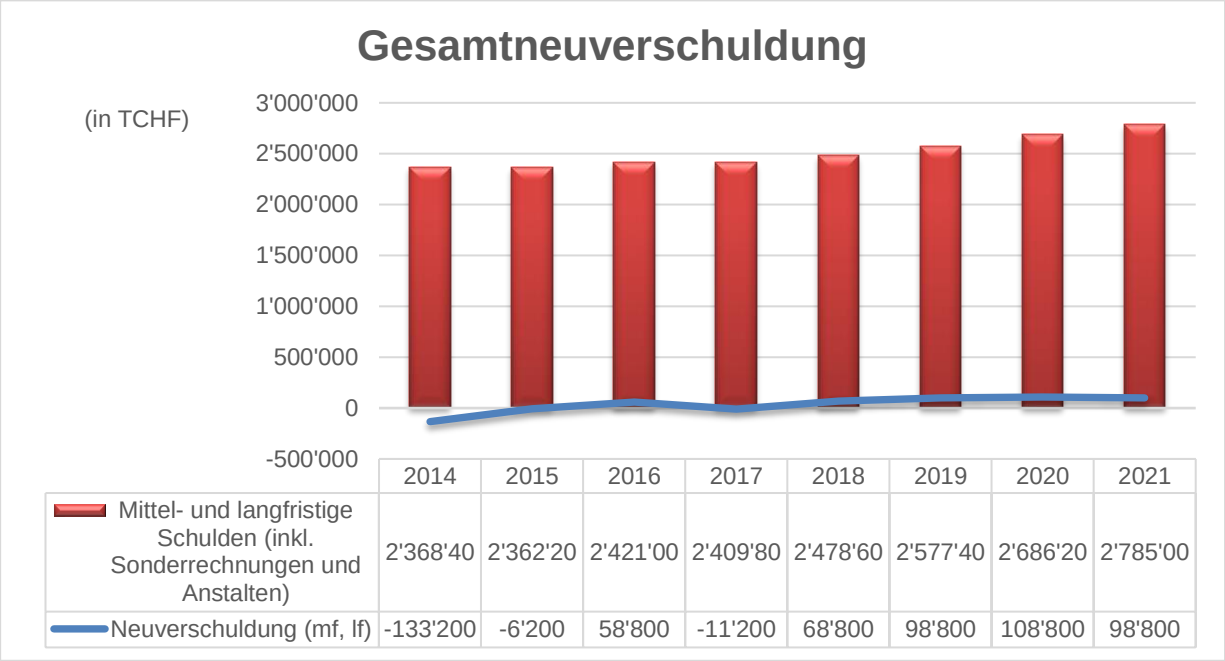
Aus Gründen der Vergleichbarkeit der analysierten Messgrössen ist die Entwicklung der Verschuldung des allgemeinen Haushalts die relevantere Information, da auch die Darstellung der Nettoinvestitionen nur die Tätigkeiten im allgemeinen Haushalt berücksichtigt. Die Verschuldung des allgemeinen Haushalts ist in der Regel auch die Grundlage politischer Diskussionen und der Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Mittel- und langfristige Schulden (allgemeiner Haushalt)	1'025'00	1'000'00	1'050'00	980'000	980'000	1'080'00	1'135'00	1'215'00
Neuverschuldung (mf, lf)	210'000	-25'000	50'000	-70'000	0	100'000	55'000	80'000

Die *Neuverschuldung des allgemeinen Haushalts* hat zwischen 2014 und 2021 um CHF 190 Mio. bzw. um 18.5 % zugenommen. Weil die zunehmende Investitionstätigkeit ab 2019 bei gleichzeitig negativen Rechnungsabschlüssen in den Jahren 2019 und 2020 nur teilweise selbstfinanziert werden konnte (vgl. unten Ziffer 4.1), erhöhte sich in diesen Jahren gleichzeitig auch die Neuverschuldung. [4]

[4] Bericht zur Verschuldungssituation der Stadt Bern 2020, S. 31 ff.



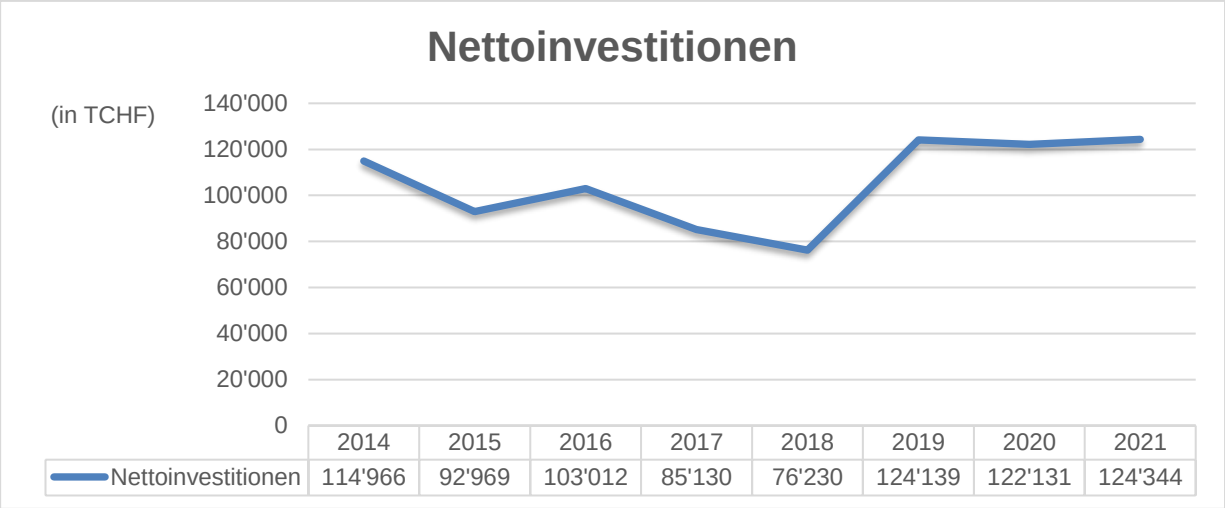
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Mittel- und langfristige Schulden (inkl. Sonderrechnungen und Anstalten)	2'368'40	2'362'20	2'421'00	2'409'80	2'478'60	2'577'40	2'686'20	2'785'00
Neuverschuldung (mf, lf)	-133'200	-6'200	58'800	-11'200	68'800	98'800	108'800	98'800

Die *Gesamtneuverschuldung* hat zwischen 2014 und 2021 um CHF 416.6 Mio. bzw. um 17.6 % zugenommen.

Die Entwicklung der Gesamtneuverschuldung kann deshalb nicht ausseracht gelassen werden, weil die Stadt Bern (soweit nicht rechtlich doch jedenfalls politisch) auch für ihre ausgelagerten Tätigkeitsbereiche einzustehen hat und somit die entsprechende finanzielle Belastung übernehmen müsste, falls z. B. eine ihrer Anstalten ihren Verpflichtungen nicht mehr nachzukommen vermöchte.

1.1.3 Nettoinvestitionen

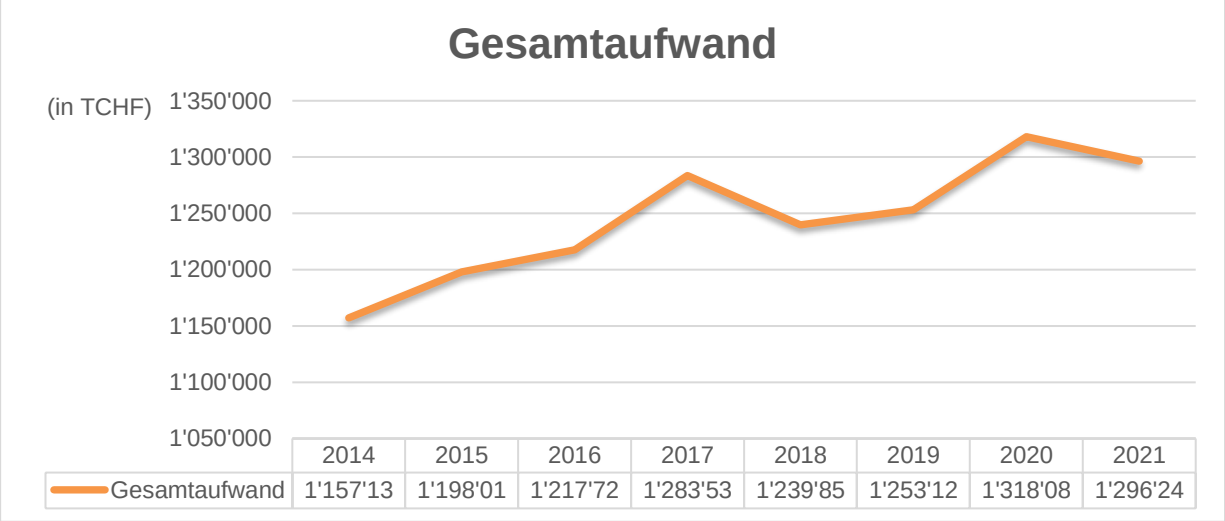
Die Werte in der folgenden Darstellung beziehen sich auf den allgemeinen Haushaltund enthalten die aktivierten Ausgaben und Einnahmen sowie die Veränderung der Darlehen und Beteiligungen. Nicht enthalten sind die Investitionen der Sonderrechnungen und Anstalten.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nettoinvestitionen	114'966	92'969	103'012	85'130	76'230	124'139	122'131	124'344

Die Nettoinvestitionen steigen seit einigen Jahren kontinuierlich an: Betrugen sie in der Periode 2004-2013 durchschnittlich noch CHF 75.6 Mio., erreichten sie im Zeitraum 2014-2018 jeweils bereits durchschnittlich CHF 94.5 Mio. Seither erhöhten sie sich nochmals markant und sie lagen in den Jahren 2019-2021 bei durchschnittlich CHF 123.5 Mio.

2 Aufwandstruktur



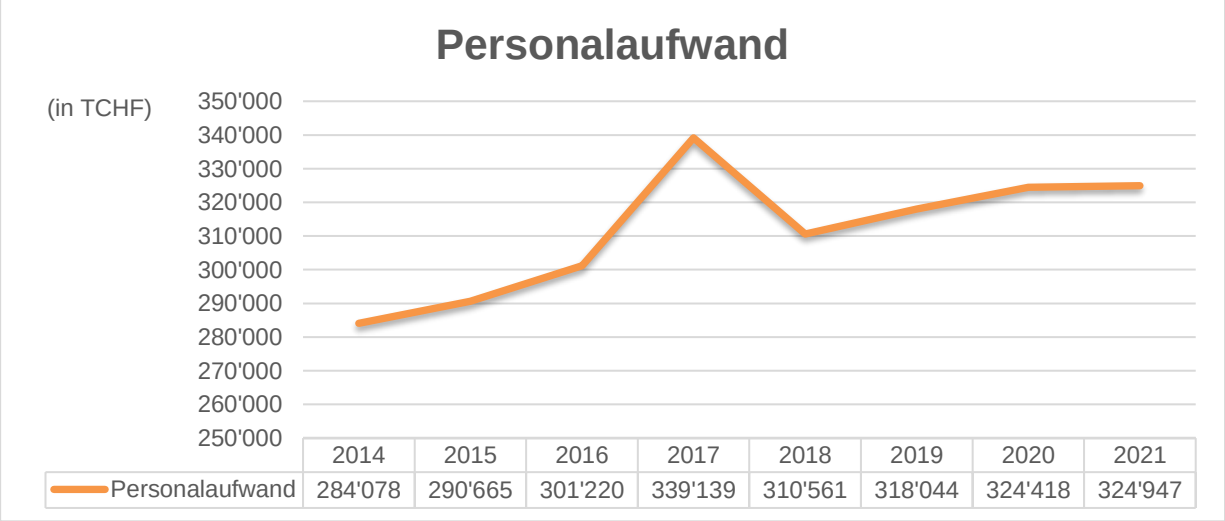
Der Gesamtaufwand (ohne Sonderrechnungen und Anstalten) ist in den Jahren 2014-2021 von rund CHF 1'157 Mio. auf rund CHF 1‘296 Mio. bzw. um insgesamt rund 12% gewachsen.[5]

Den Gesamtaufwand prägen konstant die drei gewichtigen Positionen Personalaufwand, Transferaufwand sowie Sach- und übriger Betriebsaufwand, die anschliessend detaillierter dargestellt werden.

2.1 Personalaufwand und -bestand

2.1.1 Personalaufwand

Die grössten Beträge innerhalb des Personalaufwands entfallen auf die Löhne sowie die Personalvorsorge- und übrigen Sozialversicherungsbeiträge.



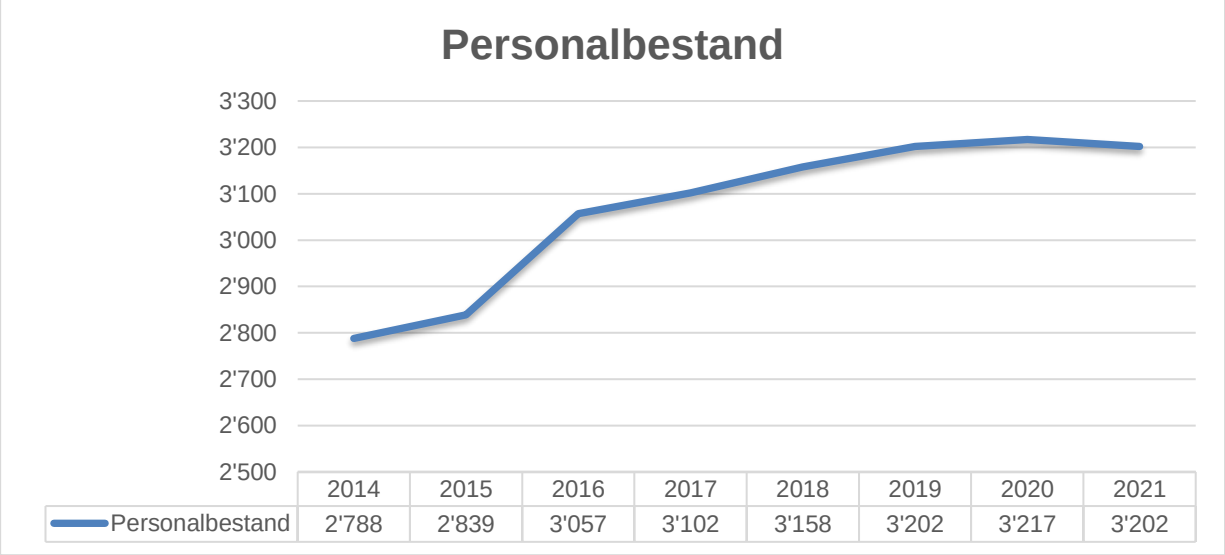
[5] Zuvor war der Gesamtaufwand in der Periode 2004-2013 von rund CHF 868.5 Mio. auf rund CHF 1‘024 Mio. bzw. um rund 18% gewachsen.

Die Veränderungen in den Jahren 2014-2017 sind im Wesentlichen mit der Reintegration der Stadtbauten Bern bzw. ihres Personals in die Stadtverwaltung zu erklären.
Der starke Anstieg im Jahr 2017 ist auf die Bildung einer nicht budgetierten Rückstellung von CHF 34.5 Mio. für die einmaligen Kosten des Primatwechsels der Personalvorsorgekasse per 1. Januar 2018 zurückzuführen.
Die Personalkosten sind im Übrigen analog dem Wachstum des Personalbestands kontinuierlich angestiegen.

2.1.2 Personalbestand

Seit der Einführung des Verwaltungsführungs-Modells „Neue Stadtverwaltung Bern“ (NSB) per 1. Januar 2004 erfolgt die Steuerung nur noch mit dem Produktgruppen-Budget. Damit werden nur noch Globalkredite gesprochen und Produkte geliefert. Die Steuerung erfolgt somit nicht mehr über einen Stellenplan.

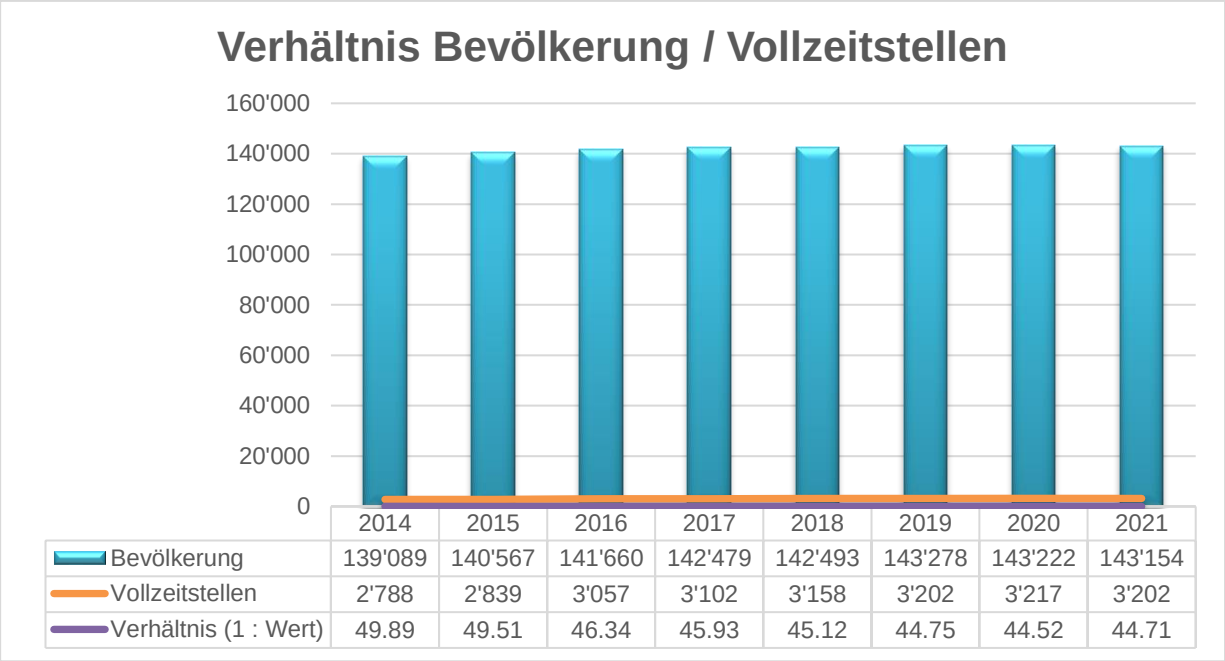
Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung des Personalbestands (in Vollzeitstellen). Darin enthalten sind öffentlich-rechtliche Anstellungen, Sonderdienstverhältnisse, Lehrverhältnisse und Praktikumsstellen.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Personalbestand	2'788	2'839	3'057	3'102	3'158	3'202	3'217	3'202

Die Veränderungen in den Jahren 2014-2017 werden im Wesentlichen mit der Reintegration der Stadtbauten Bern in die städtische Verwaltung erklärt. Diese führte zur Übernahme der entsprechenden Anstellungsverhältnisse (mehr als 230 Vollzeitstellen), welche schrittweise bis 2016 auch statistisch abgebildet wurde.
Danach ist der Personalbestand bis 2021 um weitere rund 150 Vollzeitstellen gewachsen, ausgelöst durch eine Vielzahl einzelner Stellenschaffungen in praktisch der gesamten Stadtverwaltung.

Setzt man den Personalbestand der Stadtverwaltung in ein Verhältnis zur Bevölkerungszahl, zeigt sich folgende Entwicklung:

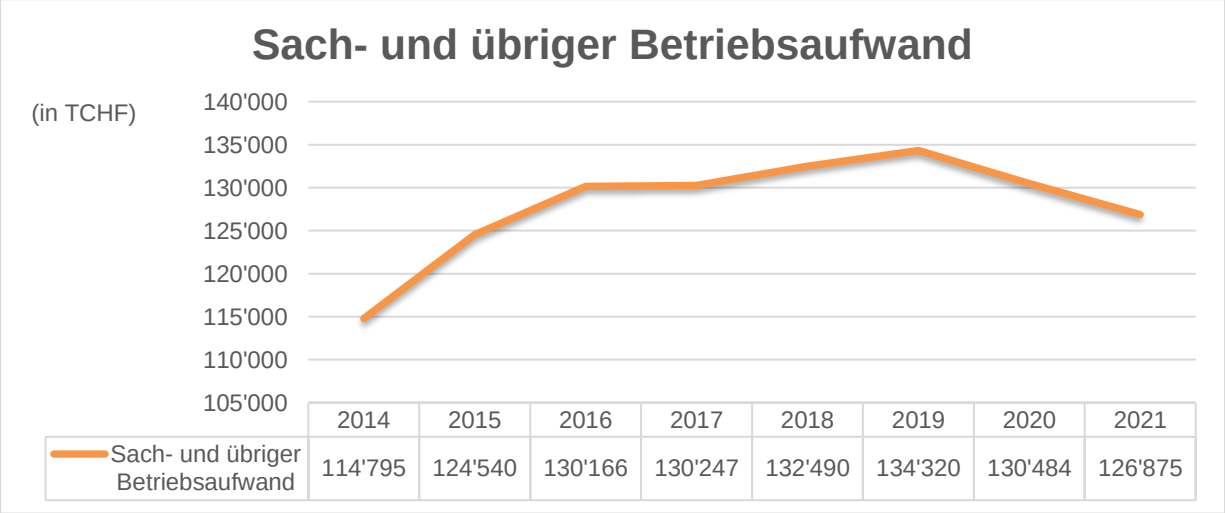


	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bevölkerung	139'089	140'567	141'660	142'479	142'493	143'278	143'222	143'154
Vollzeitstellen	2'788	2'839	3'057	3'102	3'158	3'202	3'217	3'202
Verhältnis (1 : Wert)	49.89	49.51	46.34	45.93	45.12	44.75	44.52	44.71

Der Personalbestand nahm somit im Verhältnis zur Bevölkerungszahl auch ab 2018 überproportional zu, nachdem die Reintegration der Mitarbeitenden der ehemaligen Stadtbauten Bern bereits abgeschlossen war. Dementsprechend verschlechterte sich das Verhältnis von Anzahl Einwohner/innen pro Vollzeitstelle in der städtischen Verwaltung kontinuierlich.

2.2 Sach- und übriger Betriebsaufwand

Der Sachaufwand umfasst insbesondere Mieten, Dienstleistungen und Honorare, Verbrauchsmaterialien, Unterhalt, Drucksachen, Mobilien, Spesen und Energiekosten.



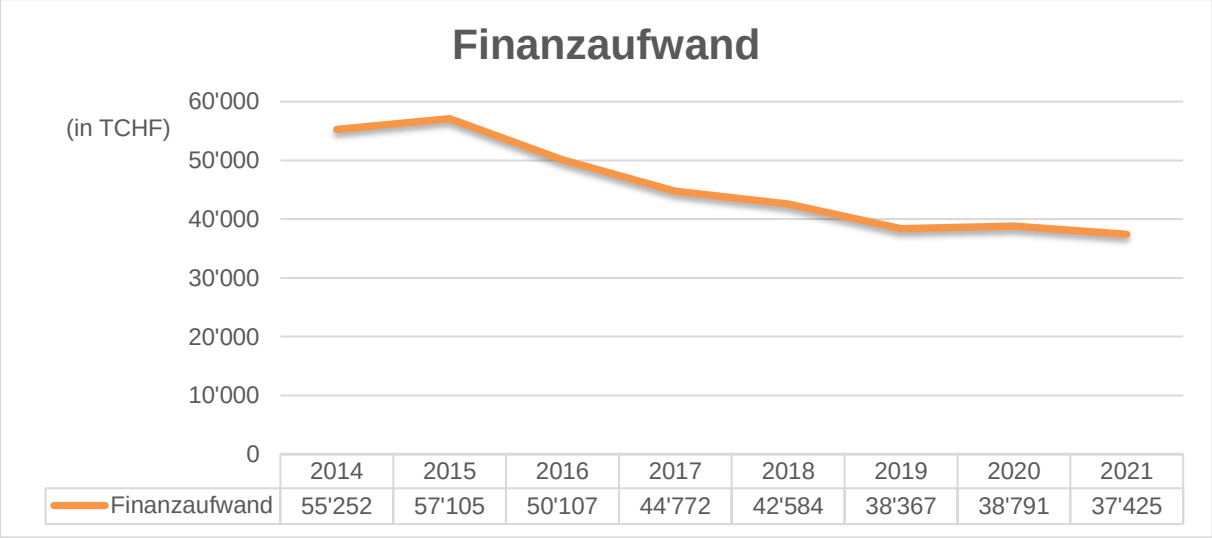
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sach- und übriger Betriebsaufwand	114'795	124'540	130'166	130'247	132'490	134'320	130'484	126'875

Der Sachaufwand stieg im Beobachtungszeitraum zunächst stets leicht und zeigt in den letzten drei Jahren eine rückläufige Entwicklung.

Die rückläufige Entwicklung im 2021 bezieht sich insbesondere auf den baulichen Unterhalt, die Wertberichtigungen auf Forderungen, die Ver- und Entsorgung, die Dienstleistungen und Honorare sowie den Unterhalt für Mobilien und immaterielle Anlagen.

2.3 Finanzaufwand

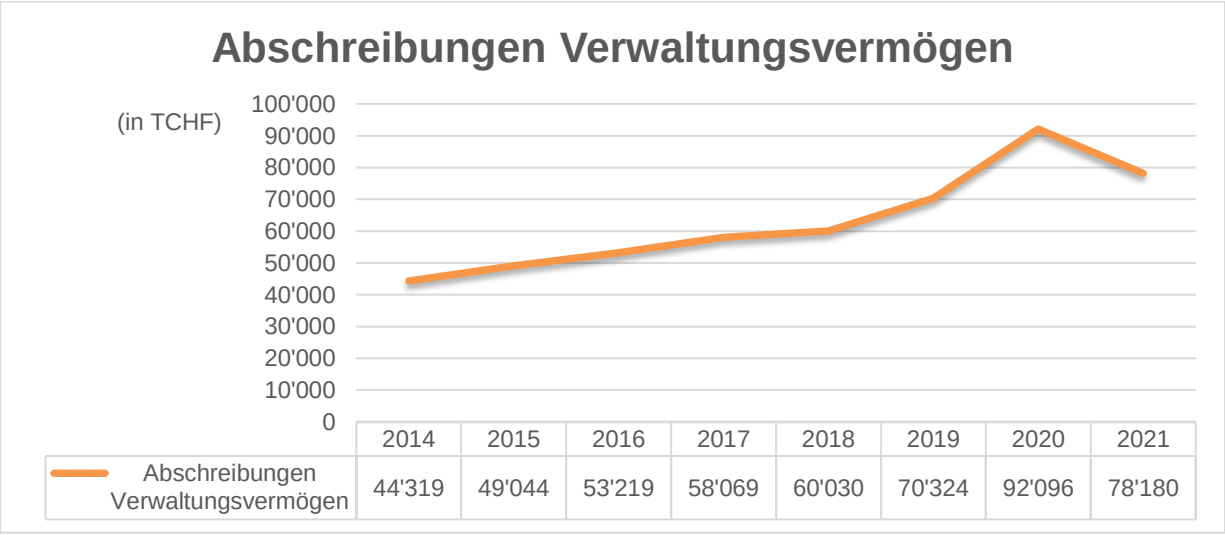
Der Finanzaufwand setzt sich aus den Zinskosten für kurz-, mittel- und langfristige Schulden sowie jener der Sonderrechnungen zusammen.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Finanzaufwand	55'252	57'105	50'107	44'772	42'584	38'367	38'791	37'425

Insgesamt hat sich die Passivzinsbelastung der Stadt Bern – entsprechend der im ganzen Beobachtungszeitraum anhaltenden Tiefzinsphase – kontinuierlich reduziert und auf einem sehr günstigen Niveau stabilisiert. Obwohl die Verschuldung in den Jahren 2014-2021 um über CHF 400 Mio. gewachsen ist (vgl. Ziffer 1.1.2), sank die Passivzinsbelastung im gleichen Zeitraum um rund einen Drittel.

2.4 Abschreibungen



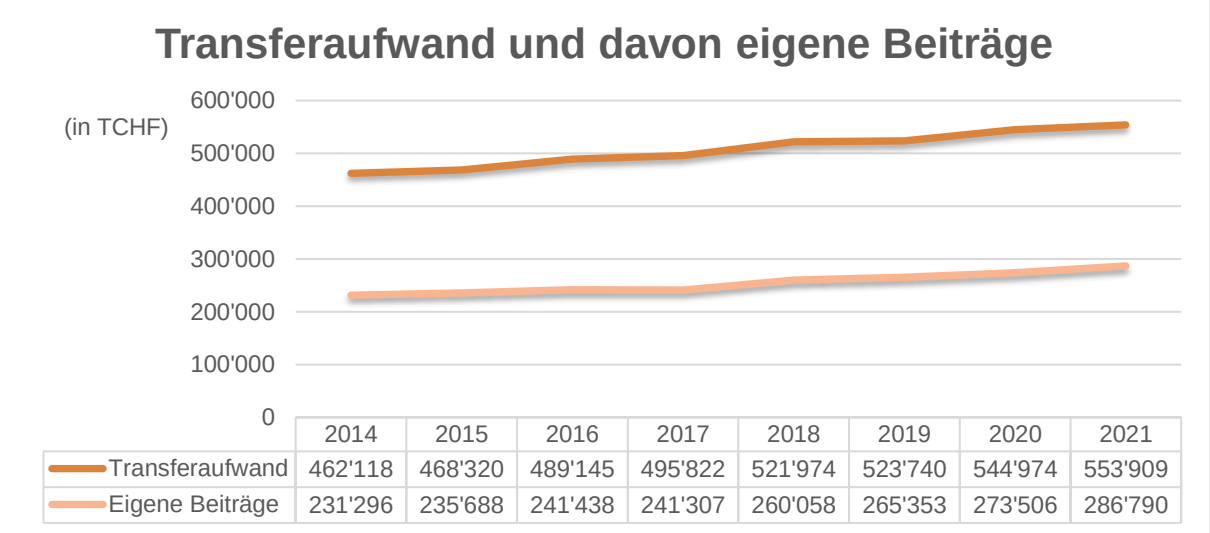
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Abschreibungen Verwaltungsvermögen	44'319	49'044	53'219	58'069	60'030	70'324	92'096	78'180

Die harmonisierten Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen haben bis 2020 laufend zugenommen, insbesondere aufgrund der gesteigerten Investitionstätigkeit in den letzten Jahren. Der Aufwandsprung im Jahr 2020 ist v.a. auf ausserplanmässige Wertberichtigungen auf den Liegenschaften des Alters- und Pflegeheims Kühlewil (CHF 16.7 Mio.) im Zusammenhang mit dessen Ausgliederung aus der Stadtverwaltung zu erklären. Der namhafte Rückgang im Jahr 2021 wurde namentlich durch veränderte Vermögensbewertungen des Fonds' für Boden- und Wohnbaupolitik bewirkt.

2.5 Transferaufwand

Im Transferaufwand enthalten sind insbesondere: Ertragsanteile an Dritte; Entschädigungen an Gemeinwesen; Finanzausgleichszahlungen; Beiträge an Gemeinwesen und Dritte; Wertberichtigungen auf Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens; Abschreibungen auf Investitionsbeiträgen.

Der Transferaufwand wird somit durch Faktoren unterschiedlicher Art beeinflusst: Einerseits umfasst er Zahlungen, welche von übergeordneten Entscheidungen und Entwicklungen (v.a. auf Stufe Kanton und insbesondere in den Finanz- und Lastenausgleichssystemen) abhängen. Andererseits enthält der Transferaufwand aber auch die „eigenen Beiträge", welche die politischen Organe der Stadt Bern eigenständig festlegen und somit auch beeinflussen können.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Transferaufwand	462'118	468'320	489'145	495'822	521'974	523'740	544'974	553'909
Eigene Beiträge	231'296	235'688	241'438	241'307	260'058	265'353	273'506	286'790

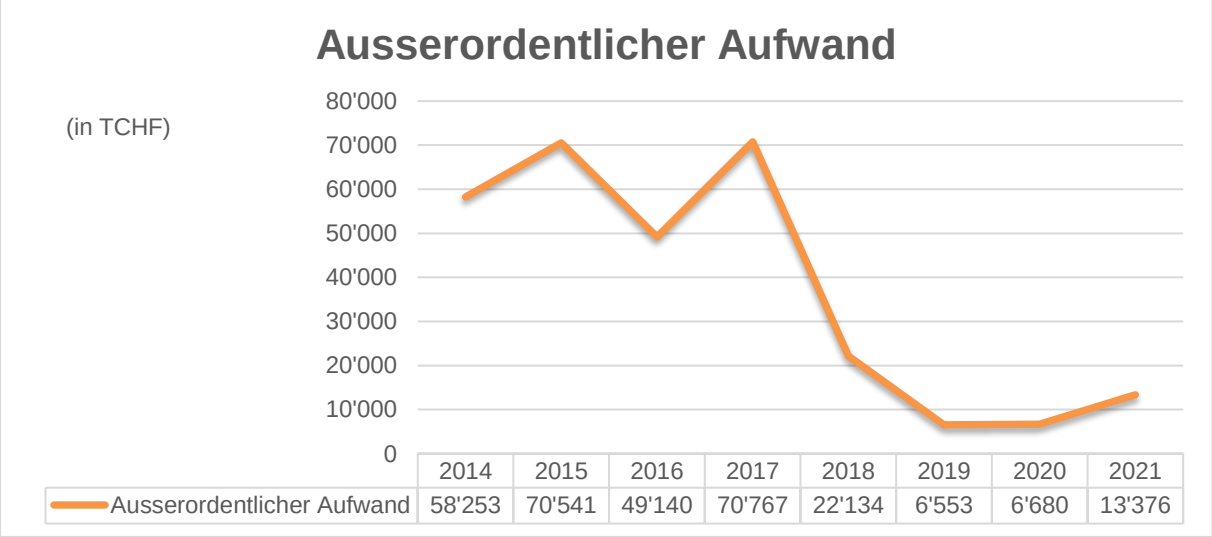
Der Transferaufwand hat über den Entwicklungszeitraum stetig zugenommen. Insbesondere sind die eigenen Beiträge konstant und erheblich (im Vergleich zu 2014 um mehr als CHF 55 Mio. pro Jahr bzw. um 23.8%) gestiegen.

Im Jahr 2016 waren die Entschädigung an Gemeinwesen (insbesondere Lastenverteilung Sozialhilfe) sowie grössere Einzahlungen in den kantonalen Finanz- und Lastenausgleich für die Zunahme auschlaggebend.
Im Jahr 2018 ist der Anstieg im Wesentlichen auf die Beiträge an Gemeinwesen und Dritte (Betreuungsgutscheine, Sozialamt und Kultur Stadt Bern) zurückzuführen.

Im Jahr 2020 führten wiederum höhere Zahlungen in die Lastenverteilung Sozialhilfe sowie höherer Anteile an die Lehrerbesoldungen und steigende Beiträge an Gemeinwesen und Dritte zur Zunahme des Transferaufwands.
Die weitere Erhöhung im Jahr 2021 wurde durch steigende Beiträge an das Gemeinwesen und Dritte (Corona-Notunterstützung; Leistungen im Bereich der Sozialhilfe und Asylwesen) bewirkt.

2.6 Ausserordentlicher Aufwand

Ausserordentliche Aufwände betreffen Sachverhalte, mit denen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte und die sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen.

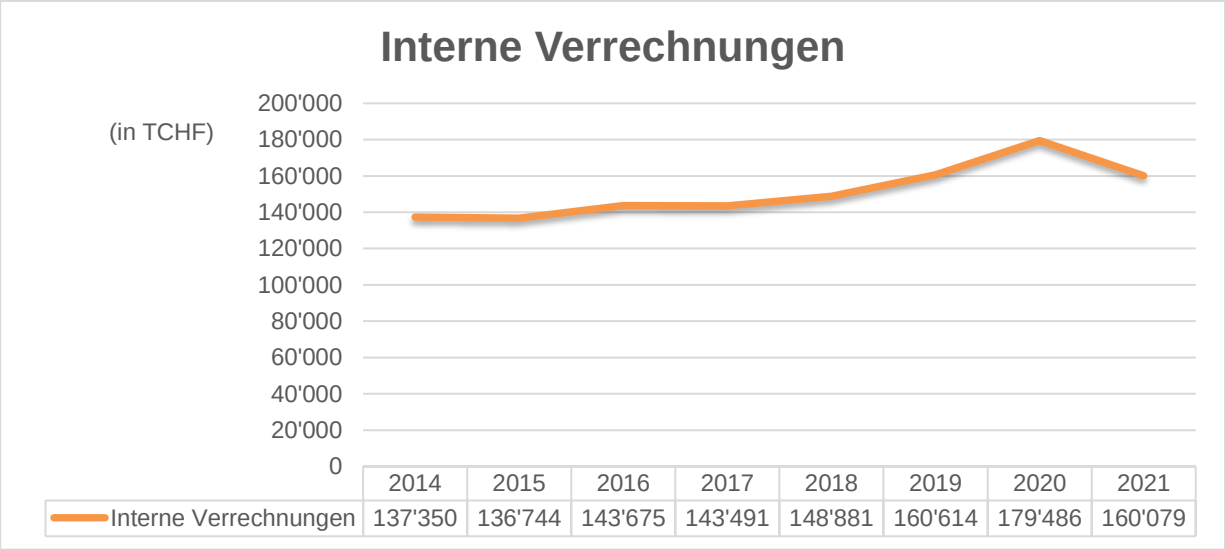


	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausserordentlicher Aufwand	58'253	70'541	49'140	70'767	22'134	6'553	6'680	13'376

Als ausserordentlicher Aufwand wurden im Jahr 2015 insbesondere die Einlagen in die Spezialfinanzierung zur Vorfinanzierung des Primatwechsels der Personalvorsorgekasse (40,5 Mio.) sowie in die Spezialfinanzierung für Schulbauten (23,2 Mio). verbucht.
In den Folgejahren wurden weitere Einlagen getätigt, wobei jeweils auf ein ausgeglichenes Gesamtergebnis im allgemeinen Haushalt geachtet wurde. Daher wurden auch teilweise geplante Abschreibungen nicht vorgenommen.
In den Jahr 2019 und 2022 konnte kein ausgeglichenes Gesamtergebnis erzielt werden, dementsprechend befand sich der ausserordentliche Aufwand auf einem Tiefstand, da teilweise auf Einlagen in Spezialfinanzierungen verzichtet wurden.

2.7 Interne Verrechnungen

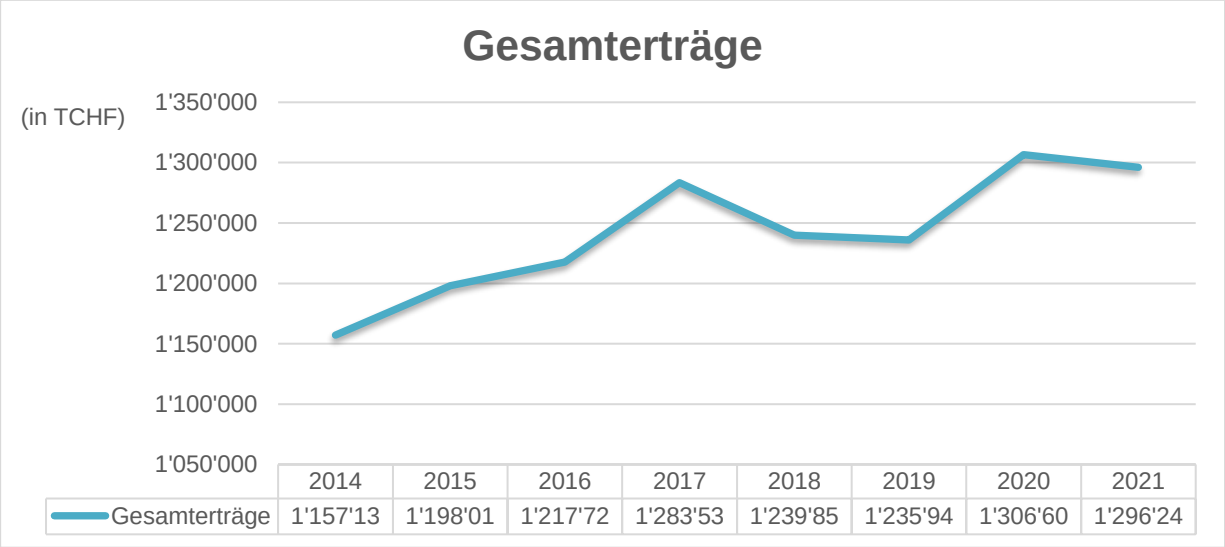
Damit die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung für jedes Produkt auf einer Vollkostenbasis beurteilt werden kann, werden zwischen den einzelnen Dienststellen Kosten und Erlöse verrechnet.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Interne Verrechnungen	137'350	136'744	143'675	143'491	148'881	160'614	179'486	160'079

Die internen Verrechnungen bewegen sich insgesamt auf einem relativ konstanten Niveau.
Den überdurchschnittlich hohen Wert im Jahr 2020 bewirkte eine ausserplanmässige Abschreibung auf den Liegenschaften des Alters- und Pflegeheims Kühlewil, die aufgrund der geplanten Ausgliederung aus der Stadtverwaltung vorgenommen werden musste und intern dem Alters- und Versicherungsamt weiterverrechnet wurde.

3 Ertragsstruktur

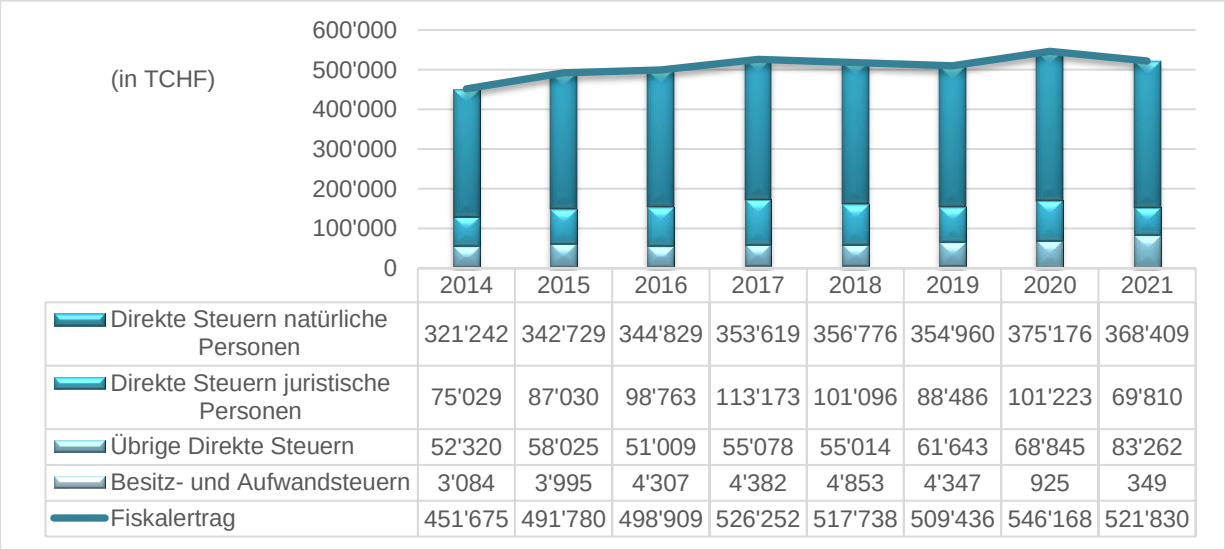


	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gesamterträge	1'157'13	1'198'01	1'217'72	1'283'53	1'239'85	1'235'94	1'306'60	1'296'24

Die Ertragsstruktur der Stadt Bern prägen die drei gewichtigen Positionen Steuern, Transfererträge und Entgelte mit einem Anteil in der Grössenordnung von 75 % des gesamten Finanzhaushalts. Die restlichen Erträge sind im Verhältnis zum Gesamtertrag von geringer Bedeutung.

3.1 Steuerertrag und -struktur

Der Steuerertrag umfasst die direkten Steuern auf Einkommen und Vermögen sowie die Quellensteuern bei *natürlichen Personen*, ferner die Gewinn- und Kapitalsteuern der *juristischen Personen* sowie die Grundstückgewinn- und die Liegenschaftssteuern. Zu den Aufwandsteuern gehören die Übernachtungsabgaben sowie die Hundetaxe.



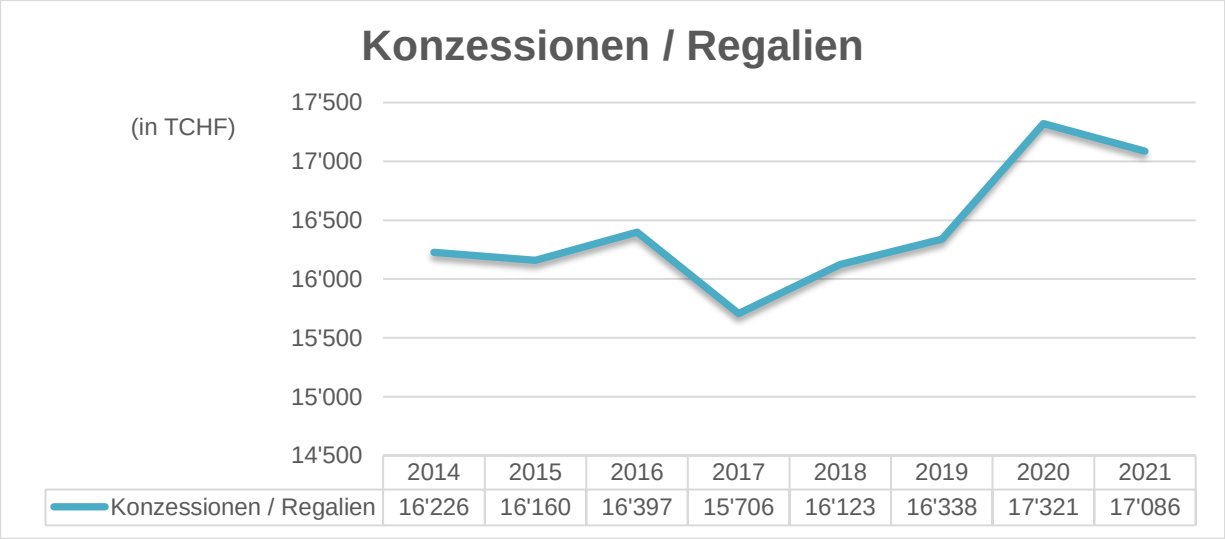
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Direkte Steuern natürliche Personen	321'242	342'729	344'829	353'619	356'776	354'960	375'176	368'409
Direkte Steuern juristische Personen	75'029	87'030	98'763	113'173	101'096	88'486	101'223	69'810
Übrige Direkte Steuern	52'320	58'025	51'009	55'078	55'014	61'643	68'845	83'262
Besitz- und Aufwandsteuern	3'084	3'995	4'307	4'382	4'853	4'347	925	349
Fiskalertrag	451'675	491'780	498'909	526'252	517'738	509'436	546'168	521'830

Bei den direkten Steuern der natürlichen Personen ist ein konstanter Anstieg zu verzeichnen. Grund für die überdurchschnittliche Erhöhung im Jahr 2020 dürften Veränderungen des Pendenzenbestands bei der Dossierbearbeitung quellenbesteuerter Personen sein.
Bei den juristischen Personen hat der Ertrag der direkten Steuern zunächst kontinuierlich zugenommen, bevor 2018 eine volatile Entwicklung einsetzte.

Im Jahr 2017 wurden einmalige oder periodenfremde Steuererträge ausgewiesen (Nachfakturierungen), was zu einem überdurchschnittlich hohen Ertrag führte.
Der Rückgang im Jahr 2018 und v.a. im Jahr 2019 ist auf Rückerstattungen aus Vorjahren sowie auf rückläufige Ergebnisse von Unternehmen zurückzuführen.
Den deutlichen Anstieg im Jahr 2020 bewirkte eine Zunahme der Anzahl juristischer Personen.
Für das Jahr 2021 ist ein massiver Rückgang der Steuererträge der juristischen Personen und der tiefste Wert im Beobachtungszeitraum festzustellen. Unklar ist, ob und in welchem Ausmass dieser Wert die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf viele Unternehmen widerspiegelt bzw. welcher Anteil den öfters festzustellenden Schwankungen der Steuererträge juristischer Personen (u.a. aufgrund von verzögerten Veranlagungen, z. B. wegen pendenter Steuerteilungen etc.) zukommt.

3.2 Konzessionen / Regalien

Konzessionen werden gegen Entschädigung an Private verliehen für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit oder Nutzung, die grundsätzlich dem Gemeinwesen vorbehalten ist.

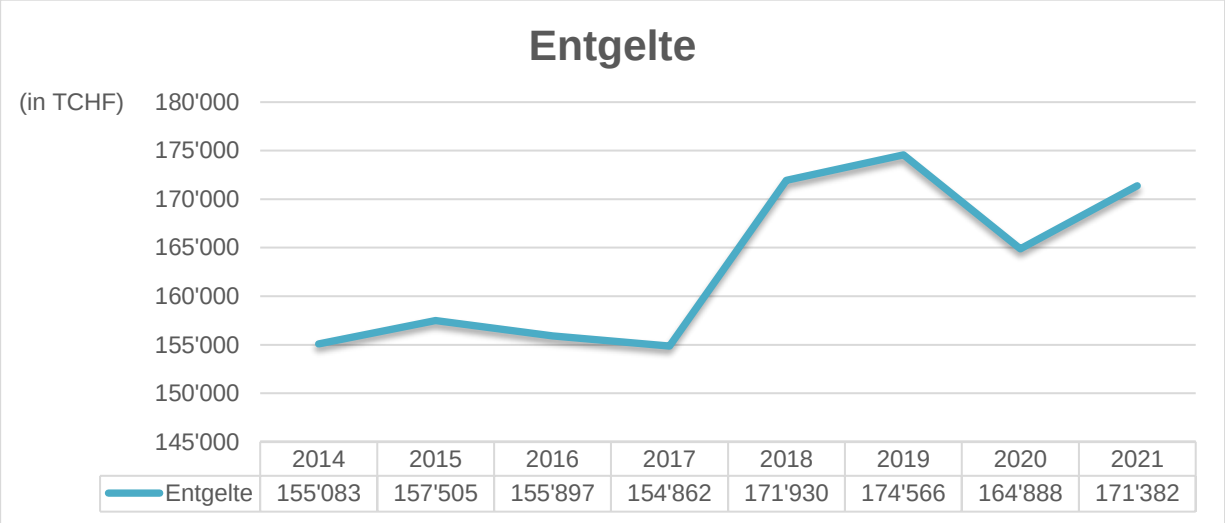


	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Konzessionen / Regalien	16'226	16'160	16'397	15'706	16'123	16'338	17'321	17'086

Ein wesentlicher Anteil dieser Entschädigungen entfällt auf Konzessionsgebühren für den Plakataushang im öffentlichen Raum sowie auf die Abgeltung der städtischen Werke für die Benützung des Bodens der Stadt.

3.3 Entgelte

Zu den Entgelten zählen insbesondere Gebühren, Ersatzabgaben sowie Spital- und Heimtaxen / Kostgelder.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Entgelte	155'083	157'505	155'897	154'862	171'930	174'566	164'888	171'382

Die Entgelte bewegen sich in den Jahren 2014–2017 auf einem konstanten Niveau. Der Anstieg im Jahr 2018 und 2019 ist auf höhere Entgelte für Benützungsgebühren/ Dienstleistungen zurückzuführen, dabei entfallen aber rund CHF 4,5 Mio. auf eine Verschiebung aus dem Transferertrag, da der Kanton für das Jugendamt neue Verrechnungsvorgaben erlassen hat. Im Weiteren erfolgte ein Anstieg der Kostgelder für Spital- und Heimtaxen.

Im Jahr 2020 sanken die Entgelten Insbesondere aufgrund geringerer Entgelte für Benützungsgebühren/Dienstleistungen. Hauptgrund hierfür ist die Corona-Pandemie. Im Jahr 2021 ergaben sich Mehrerträge aus Rückerstattungen von CHF 6,1 Mio.

3.3.1 Hinweise zur Gesamtsumme an Gebühren

Mehr als die Hälfte der gesamten „Entgelte“ entfällt auf Gebühreneinnahmen in den Konti 421 („Gebühren für Amtshandlungen“) sowie 424 („Benützungsgebühren/Dienstleistungen»). Diese belaufen sich durchschnittlich auf über CHF 90 Mio. pro Jahr, zeigen aber nur einen Teil der gesamten Gebührenbelastung auf, weil zusätzlich in Sonderrechnungen (vgl. dazu Ziffer 5.2) weitere namhafte Gebührenerträge anfallen, namentlich in den Sonderrechnungen „Stadtentwässerung“ und „Entsorgung + Recycling“. Diese weisen beispielsweise für die Jahr 2019 und 2021 «Entgelte» von rund CHF 59 Mio. bzw. CHF 57,4 Mio. aus.

Die Gesamtsumme allein dieser Gebühren bewegt sich somit in der Grössenordnung von CHF 150 Mio. pro Jahr.

Hinzu kommt, dass auch wesentliche Erträge von ewb Gebührencharakter aufweisen.[6]

[6] Dieser Anteil sowie der auf die Belieferung der Stadtberner Kundschaft entfallende Umsatz lässt sich anhand der Jahresrechnungen von ewb nicht eruieren.

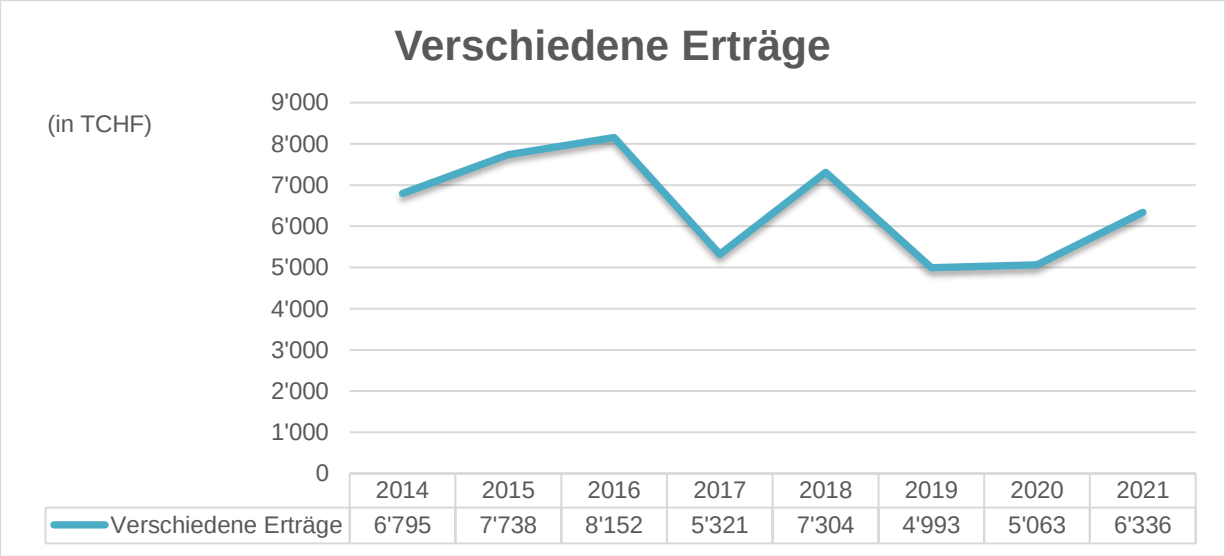
Selbst unter der zurückhaltenden Annahme, dass der Stadt Bern somit deutlich über CHF 200 Mio. pro Jahr an Gebühren zufliessen, entspricht diese Summe mindestens der Hälfte des durchschnittlichen jährlichen Ertrags an direkten Steuern.

Die bereits früher festgestellte, überdurchschnittliche Belastung durch Gebühren aller Art[7] besteht somit weiterhin. In den letzten Jahren löste die Höhe von Gebühren in der Stadt Bern denn auch mehrmals Interventionen der Eidg. Preisüberwachung aus, welchen anschliessende tarifliche Anpassungen folgten.[8]

Wird die gesamte Belastung durch Steuern und Gebühren berücksichtigt, ergibt sich für die Stadt Bern daraus ein ungünstiger Standortfaktor. Dies lässt z. B. der zweitletzte Rang unter über hundert bernischen Gemeinden im jüngsten «Gemeinderating» des Handels- und Industrievereins des Kantons Bern erkennen.[9]

3.4 Verschiedene Erträge

Zu den verschiedenen Erträgen zählen insbesondere verschiedene betriebliche Erträge, Aktvierungen Eigenleistungen, Bestandsveränderungen sowie der übrige Ertrag.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verschiedene Erträge	6'795	7'738	8'152	5'321	7'304	4'993	5'063	6'336

Aufgrund der Einführung von HRM2 ist im Jahr 2014 die Aktivierung von Eigenleistungen tiefer ausgefallen. Zudem wurde die Verrechnung der Overheadkosten an die gebührenfinanzierten Sonderrechnungen neu im Transferertrag (anstelle der verschiedenen Erträge) verbucht.

[7] Bereits im Jahr 2011 hatte die Preisüberwachung des Bundes festgestellt, dass die Gebühren in der Stadt Bern in zwei der drei erhobenen Haushaltkategorien die höchste unter den analysierten 50 Städte war und auch in der dritten Kategorie ein überaus hoher Wert bzw. schweizweit die dritthöchste Belastung bestand (Bericht „Vergleich der Wasser-, Abwasser- und Abfallgebühren in den 50 grössten Städten der Schweiz“, v.a. S. 20-22; http://www.preisueberwacher.admin.ch/dokumentation/00073/00074/00211/index.html?lang=de)

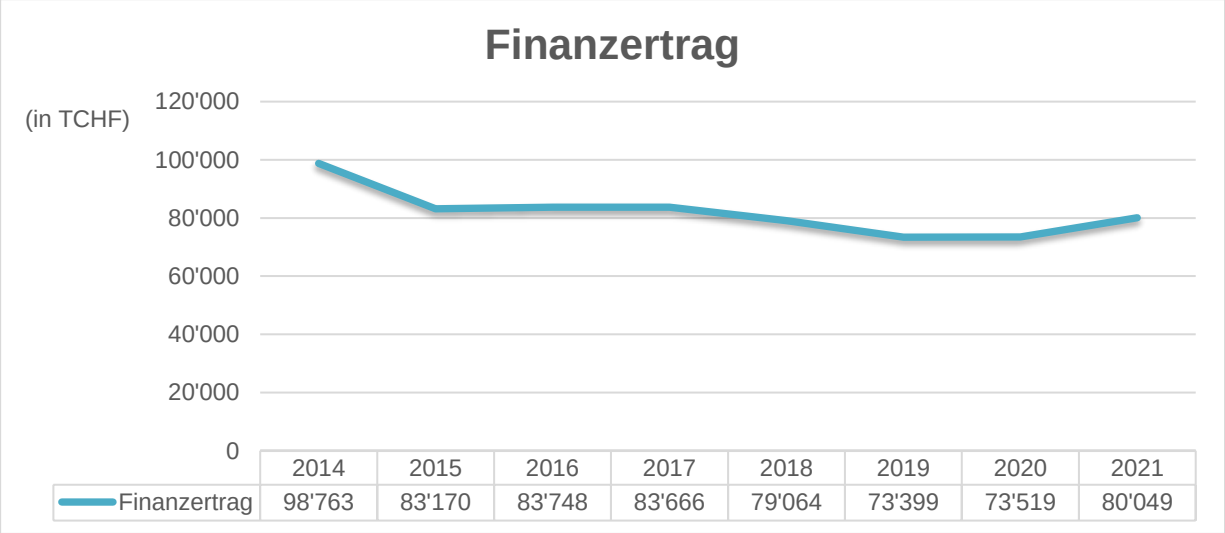
[8] So insbesondere in Bezug auf Kehrichtgebühren (2016), Gastarife (2020 und 2021) und Parkgebühren (2021); vgl. dazu die jeweiligen Jahresberichte der Preisüberwachung (https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/publikationen/jahresberichte.html)

[9] 6. HIV-Gemeinderating - Update 2019/2020 (publiziert 2021), S. 8 ff. (https://www.bern-cci.ch/files/kantonalverband/gemeinderating/Gemeinderating_Broschuere_Gesamt_GzD.pdf)

In den Jahren 2015 und 2016 sind die Erträge gestiegen, weil erhöhte Planmehrwertabschöpfungen eingegangen sind und vermehrt Eigenleistungen aktiviert wurden. Der Anstieg im Jahr 2018 ist auf die Auflösung von zwei Rückstellungen und auf Erträge von aktivierten Eigenleistungen zurückzuführen.
Die im Jahr 2021 deutlich gestiegenen Erträge wurden durch die Auflösung nicht mehr benötigter Rückstellungen für das Alters- und Pflegeheim Kühlewil bewirkt.

3.5 Finanzertrag

Zum Finanzertrag gehören u.a. die Beteiligungserträge und Darlehenszinsen des Verwaltungsvermögens sowie Erträge und Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens.

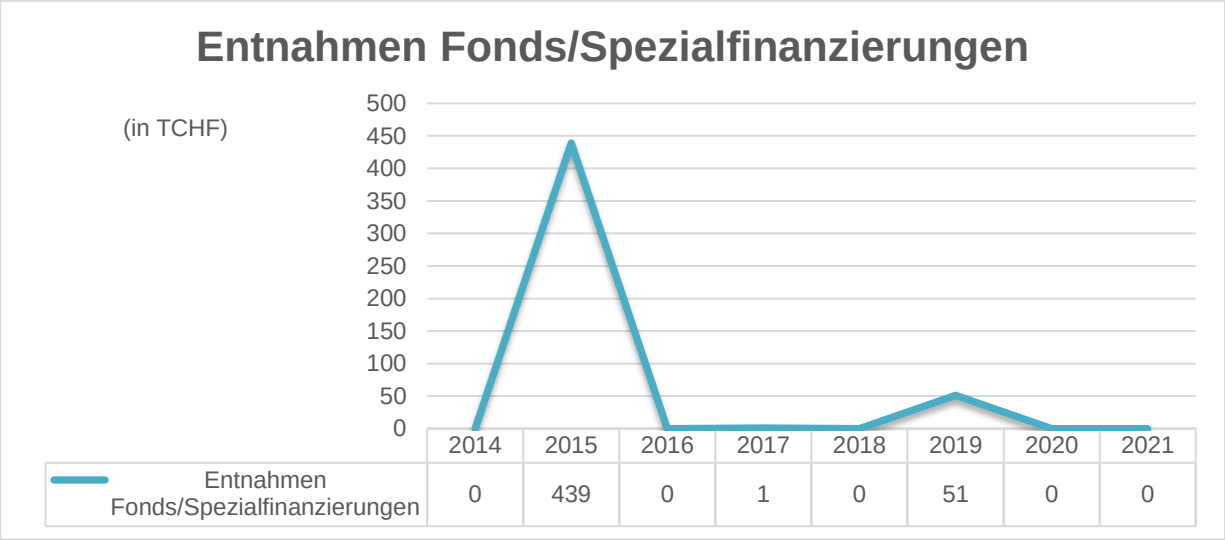


	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Finanzertrag	98'763	83'170	83'748	83'666	79'064	73'399	73'519	80'049

Im Jahr 2014 wurden Gratisaktien der Autoeinstellhalle Waisenhausplatz ausgegeben, was zu einem einmaligen Ertrag von 12,1 Mio. führte. Zudem erfolgte eine Aufwertung der Liegenschaften im Finanzvermögen (Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik), was zu einem erhöhten Zinsertrag führte.
Seither bewegt sich der Finanzertrag weitgehend stabil bei durchschnittlich rund CHF 80 Mio. pro Jahr.

3.6 Entnahmen Fonds/Spezialfinanzierungen

Fonds/Spezialfinanzierungen werden zweckgebunden zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gebildet; ihre Mittel stehen dem allgemeinen Haushalt nicht zur Verfügung. Entnahmen werden über die allgemeine Erfolgsrechnung der Stadt verbucht.

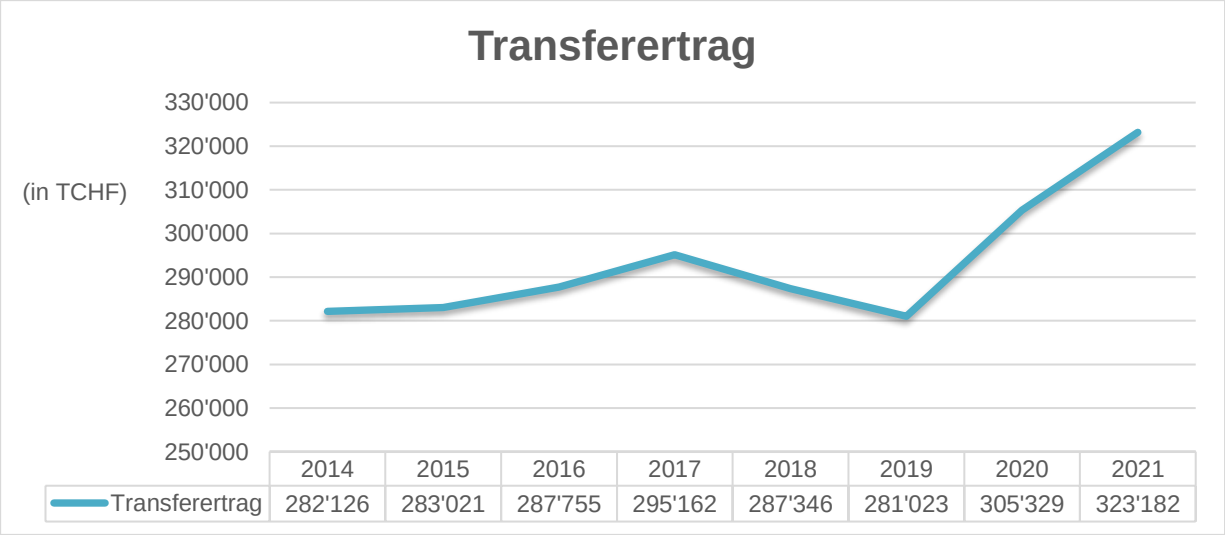


	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Entnahmen Fonds/Spezialfinanzierungen	0	439	0	1	0	51	0	0

Entnahmen aus Fonds/Spezialfinanzierungen sind für den städtischen Haushalt von marginaler Bedeutung. Die Entnahme im Jahr 2015 erfolgte aus der Spezialfinanzierung zur Finanzierung öffentlicher Luftschutzräume für Investitionen in der Zivilschutzanlage Allmend.

3.7 Transferertrag

Im Transferertrag werden Entschädigung von Gemeinwesen, Ertrag aus Finanz- und Lastenausgleich sowie Beiträge von Gemeinwesen und Dritten ausgewiesen.



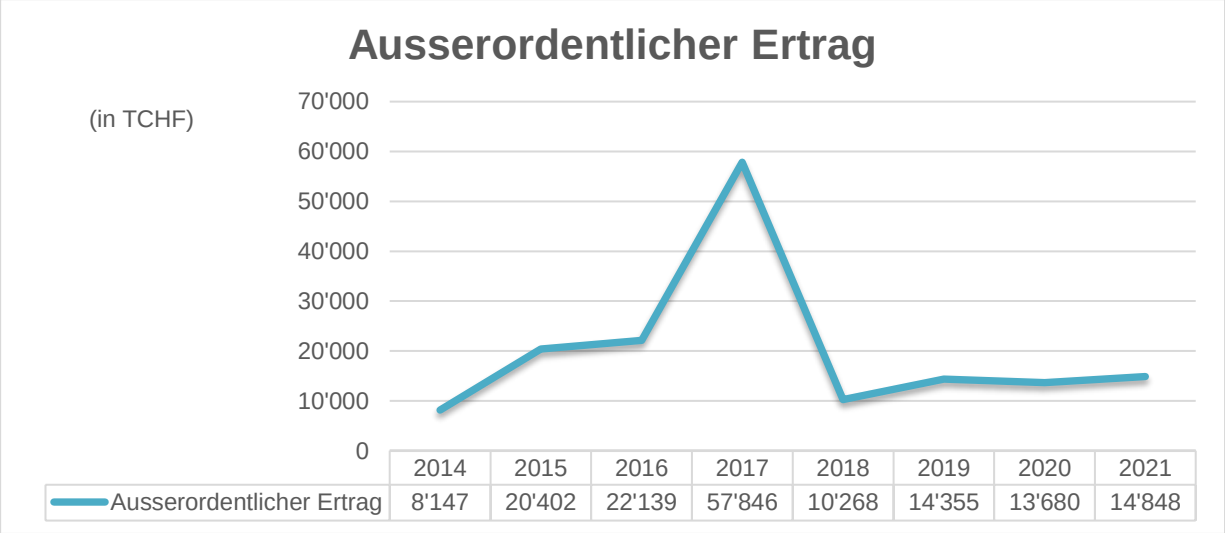
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Transferertrag	282'126	283'021	287'755	295'162	287'346	281'023	305'329	323'182

Im Jahr 2017 konnte ein Anstieg des Transferertrags aufgrund höherer kantonaler Entschädigungen, eines höheren Ertrags aus dem kantonalen Lastenverteiler Sozialhilfe sowie höherer Beiträge des Bundes verzeichnet werden.
Der Rückgang im Jahr 2019 ist mit tieferen kantonalen Entschädigungen, geringeren Zahlungen aus dem FILAG, gesunkenen Entschädigungen von Gemeinden sowie tieferen Rückerstattungen des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik für die Abgeltung von Gemeinkosten zu erklären.

Der hohe Anstieg beim Transferertrag in den Jahren 2020 und 2021 ist auf höhere Entschädigungen des Kantons (insbesondere Abgeltungen der Mehrkosten im Transferaufwand im Bereich Sozialhilfe und Asylwesen) sowie auf Planungsmehrwertabschöpfung von CHF 4,1 Mio. zurückzuführen.

3.8 Ausserordentlicher Ertrag

Ein Ertrag gilt als ausserordentlich, wenn mit ihm in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte, er sich der Einflussnahme und Kontrolle entzieht, wenn er nicht zum operativen Geschäft (Leistungserstellung) gehört und wenn sein Betrag wesentlich ist. Im Übrigen müssen finanzpolitische Instrumente, wie Entnahmen aus Fonds, Reserven und Vorfinanzierungen als ausserordentlicher Ertrag verbucht werden.

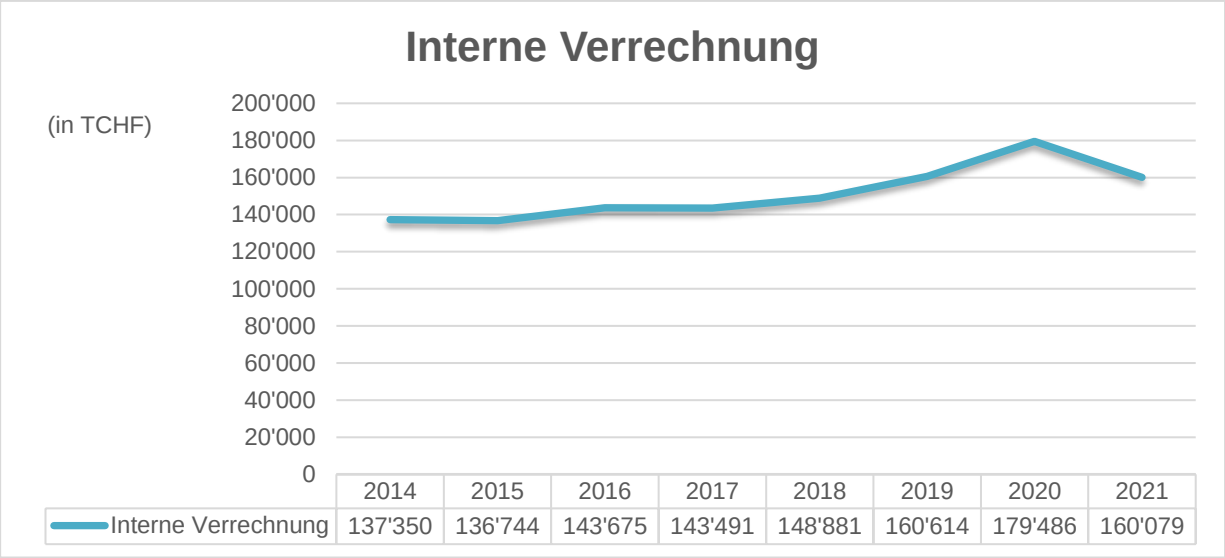


	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausserordentlicher Ertrag	8'147	20'402	22'139	57'846	10'268	14'355	13'680	14'848

Entnahmen aus verschiedenen Spezialfinanzierungen führten im Jahr 2017 zu einem überdurchschnittlich hohen ausserordentlichen Ertrag. Der überwiegende Teil davon (CHF 40.5 Mio.) betraf eine Entnahme aus der Vorfinanzierung des Primatwechsels der Personalvorsorgekasse.

3.9 Interne Verrechnungen

Damit die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung für jedes Produkt auf einer Vollkostenbasis beurteilt werden kann, werden zwischen den einzelnen Dienststellen Kosten und Erlöse verrechnet.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Interne Verrechnung	137'350	136'744	143'675	143'491	148'881	160'614	179'486	160'079

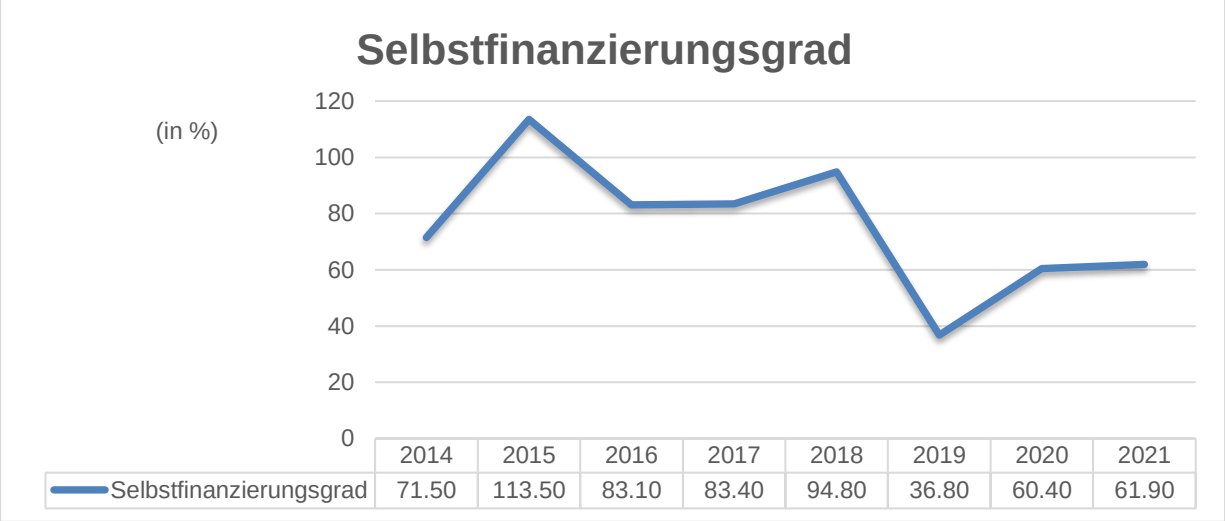
Die Entwicklung der internen Verrechnungen verläuft relativ stabil. Der überdurchschnittliche Wert im Jahr 2020 ist auf ausserordentliche Abschreibungen auf den Liegenschaften des Alters - und Pflegeheims Kühlewil (aufgrund der geplanten Ausgliederung) und die entsprechende interne Verrechnung durch Immobilien Stadt Bern an das Alters- und Versicherungsamt zurückzuführen.

4 Ausgewählte Kennzahlen

4.1 Selbstfinanzierungsgrad

Der Selbstfinanzierungsgrad zeigt in Prozenten der Nettoinvestitionen jenen Anteil der Investitionen, der aus selbst erarbeiteten Mitteln finanziert werden konnte.

Ein Selbstfinanzierungsgrad von unter 100 % über mehrere Jahre führt zu einer Neuverschuldung.



Seit der Rückführung der Stadtbauten Bern im Jahr 2014 werden auch die Investitionen in Verwaltungsliegenschaften mitberücksichtigt. Dies wirkt sich aufgrund des zusätzlichen Investitionsvolumens sowie eines zu geringen Cash-flows negativ auf die Entwicklung des Selbstfinanzierungsgrads und der Verschuldung aus.
Vor allem in den Jahren 2019-2021 war der Cash-flow zu tief und er reichte nicht aus für eine genügende Selbstfinanzierung.

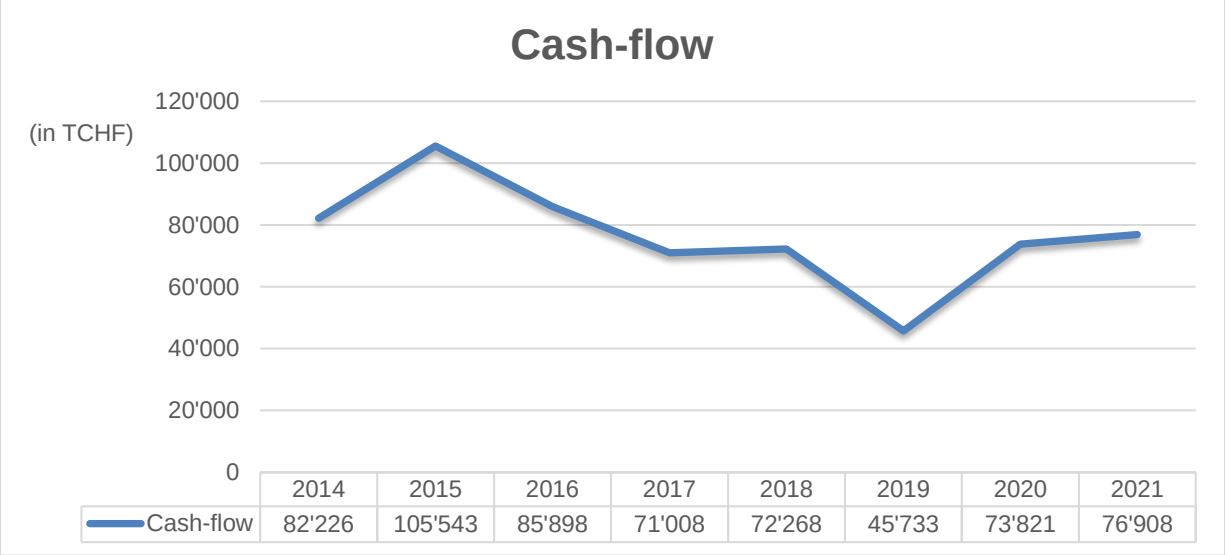
Der Selbstfinanzierungsgrad der letzten drei Jahren ist anhand der vom Kanton definierten Richtwerte „ungenügend“ (< 50%) bis „problematisch“ (unterer Bereich von 50-99,9%) und verfehlt auch bei weitem die Zielsetzung der Finanzstrategie 2021 der Stadt Bern.[10]

4.2 Cash-flow

Der Cash-flow umfasst das Rechnungsergebnis zuzüglich
+ Abschreibungen Verwaltungsvermögen
- Entnahmen aus Fonds
+ Wertberichtigungen Beteiligungen Verwaltungsvermögen
+ Abschreibungen Investitionsbeiträge
+ Nettoeinlagen in Spezialfinanzierungen.

[10] Finanzstrategie, Ziffer 2.2.1 : Die Summe der Selbstfinanzierung entspricht der Summe der Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen.

Somit verläuft der Cash-flow analog zum Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit (vgl. Ziffer 1.1.1).

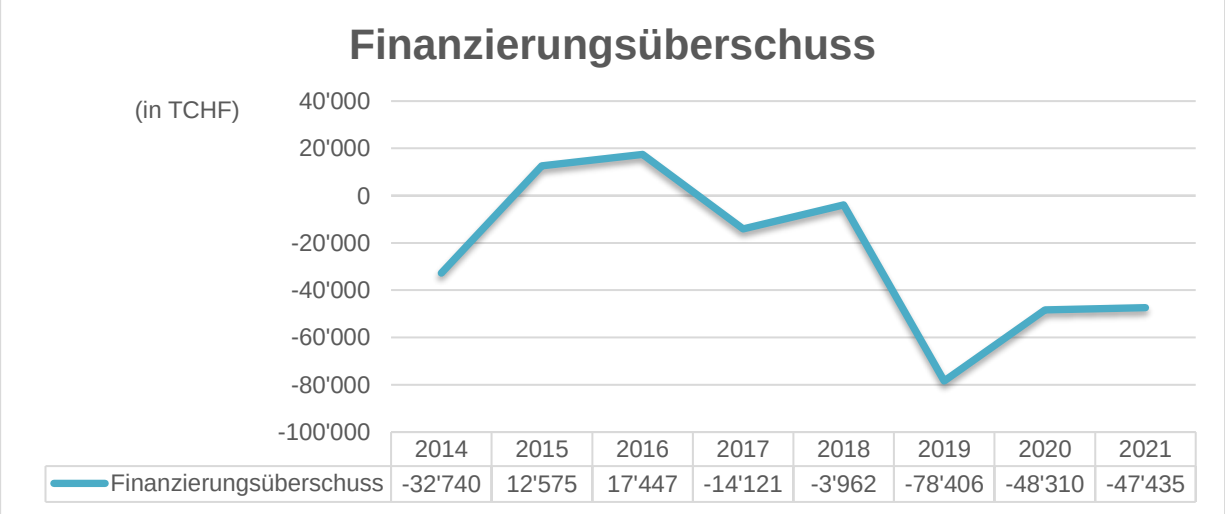


	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cash-flow	82'226	105'543	85'898	71'008	72'268	45'733	73'821	76'908

Der Cashflow über die Jahre 2014 bis 2021 betrug durchschnittlich CHF 76,5 Mio.[11]
Der überdurchschnittliche Wert für das Jahr 2015 ist das Abbild des guten operativen Jahresergebnisses.
Aufgrund des negativen Rechnungsergebnisses im Jahr 2019 ist auch der Cash-flow deutlich gesunken.

4.3 Finanzierungsüberschuss

Der Finanzierungsüberschuss setzt sich aus dem Cash-flow und den Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen sowie dem Zugang aus Darlehen und Beteiligungen (netto) zusammen.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Finanzierungsüberschuss	-32'740	12'575	17'447	-14'121	-3'962	-78'406	-48'310	-47'435

[11] IAFP 2023-2026, S. 18

Nach einem erheblichen Finanzierungsfehlbetrag im Jahr 2014 ergab sich für das Jahr 2015 ein Finanzierungsüberschuss, da tiefere Nettoinvestitionen und aufgrund des guten operativen Ergebnisses zudem höhere Einlagen in Spezialfinanzierungen getätigt wurden, was zu einem erhöhten Cash-flow führte.
Im Jahr 2017 ergibt sich aufgrund eines tiefen Selbstfinanzierungsgrads sowie tieferen Investitionen gegenüber dem Vorjahr erneut ein Finanzierungsfehlbetrag.
2019 entsteht aufgrund hoher Investitionsausgaben sowie einer tieferen Selbstfinanzierung (u.a. wegen des negativen Rechnungsergebnisses) der grösste Finanzierungsfehlbetrag im Beobachtungszeitraum.
Für die Jahre 2020 sowie 2021 werden aufgrund diverser Sparmassnahmen etwas geringere, aber weiterhin erhebliche Finanzierungsfehlbeträge ausgewiesen.

5 Anstalten und Sonderrechnungen

5.1 Anstalten

5.1.1 BERNMOBIL

Die Städtischen Verkehrsbetriebe Bern (SVB) sind eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Bern und führen die Geschäftsbezeichnung „BERNMOBIL“. Sie erbringen das durch den Kanton bestellte und abgegoltene Angebot des öffentlichen Verkehrs sowie allfällige zusätzlich bestellte Transportangebote.

Das übergeordnete Recht verbietet, dass BERNMOBIL der Stadt aus der Erfüllung des vom Kanton bestellten Transportauftrags einen allfälligen Gewinn abliefert.

Die SVB sind zudem berechtigt, zu möglichst gewinnbringenden, mindestens aber zu kostendeckenden Preisen gewerbliche Leistungen im In- und Ausland anzubieten, welche ihre angestammte Tätigkeit als Transportunternehmung in geeigneter Weise ergänzen oder ihre Anziehungskraft steigern. Gewerbliche Leistungen werden über Spezialfinanzierungen erbracht.

Mit Gewinnen aus gewerblichen Leistungen sind zunächst nach den geltenden kantonalen Vorschriften für Gemeinden die erforderlichen Abschreibungen und Einlagen in Spezialfinanzierungen vorzunehmen. Verbleibende Gewinne dürfen für die Bildung weiterer Spezialfinanzierungen verwendet werden dürfen. Diese Möglichkeit wird regelmässig auch genutzt, weshalb im Beobachtungszeitraum keine Gewinnablieferungen an die Stadt erfolgten.

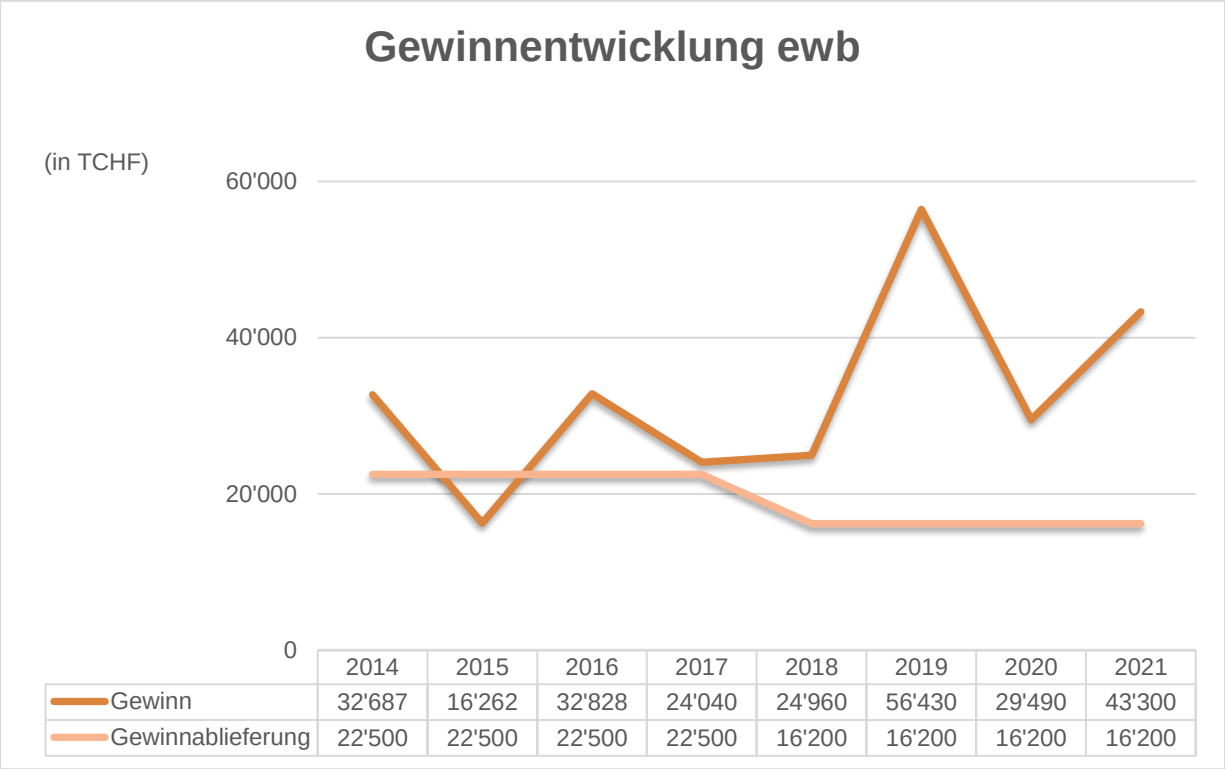
5.1.2 Energie Wasser Bern

Die Gemeindeunternehmung Energie Wasser Bern (ewb) ist eine autonome öffentlich-rechtliche Anstalt im Eigentum der Stadt Bern, welche ein Dotationskapital von CHF 80 Mio. zur Verfügung stellt. Ihr Eigenkapital beträgt zur Zeit rund CHF 627 Mio. Seit 2006 bilanziert ewb nach Swiss GAAP FER-Standards.

ewb stellt für das gesamte Stadtgebiet die Wasserversorgung, die Versorgung mit Energie (Elektrizität, Gas und Fernwärme) sowie die Kehrichtverbrennung sicher; die Unternehmung kann ferner u.a. auch Fernmeldedienstleistungen anbieten.

Für hoheitliche Leistungen erhebt ewb Anschluss-, Benutzungs- und Liefergebühren, welche grundsätzlich dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip unterliegen (Art. 31 Abs. 2, Art. 32 und 33 ewb-Reglement).

ewb ist zudem berechtigt, möglichst zu gewinnbringenden, mindestens aber zu kostendeckenden Preisen gewerbliche Leistungen im Rahmen des Leistungsauftrages anzubieten.



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gewinn	32'687	16'262	32'828	24'040	24'960	56'430	29'490	43'300
Gewinnablieferung	22'500	22'500	22'500	22'500	16'200	16'200	16'200	16'200

Im gesamten Beobachtungszeitraum hat ewb alle acht Geschäftsjahre mit einem Gewinn abgeschlossen, welcher sich mehrheitlich im Rahmen von CHF 24 bis 32 Mio. bewegte. Das vergleichsweise schlechtere Ergebnis des Jahres 2015 und die überdurchschnittlichen Resultate 2019 und 2021 sind im Wesentlichen auf Auswirkungen des Stilllegungs- und Entsorgungsfonds zurückzuführen.[12]

Im Gegensatz zu früheren Usanzen[13] stand die Gewinnablieferung von ewb an die Stadt Bern in den Jahren 2014-2021 mit total CHF 154.8 Mio. in einem realistischen Verhältnis zu den erzielten Unternehmensgewinnen im Rahmen von CHF 260 Mio.

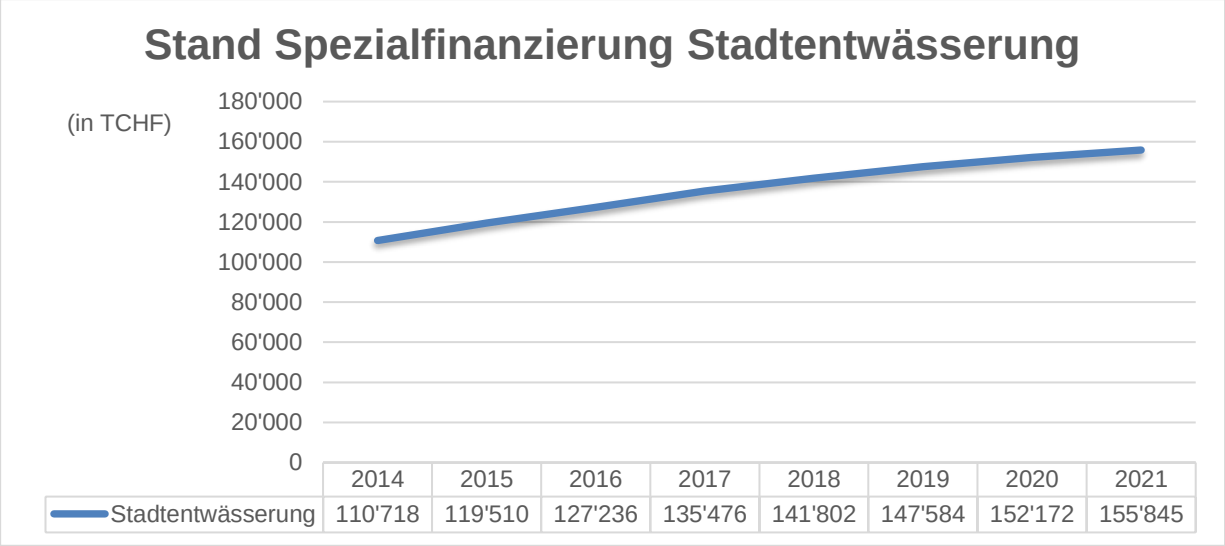
5.2 Sonderrechnungen

Die Sonderrechnungen „Stadtentwässerung“, „Entsorgung + Recycling“ sowie „Tierpark“ werden mit Gebühreneinnahmen finanziert. Ihre Resultate werden in die Rechnungsergebnisse der Stadt aufgenommen.

Die folgenden Grafiken stellen die Entwicklung des jeweiligen Eigenkapitals der erwähnten Sonderrechnungen dar.

[12] Finanzberichte ewb 2015, 2019 und 2021, jeweils S. 2
[13] In den Jahren 2004-2013 hatte ewb Gewinne von insgesamt rund CHF 348 Mio. ausgewiesen, an die Stadt Bern aber „Gewinne“ von total CHF 431.25 Mio. abgeliefert, wovon mindestens CHF 75 Mio. als Entnahme aus den Reserven des Unternehmens deklariert wurden.

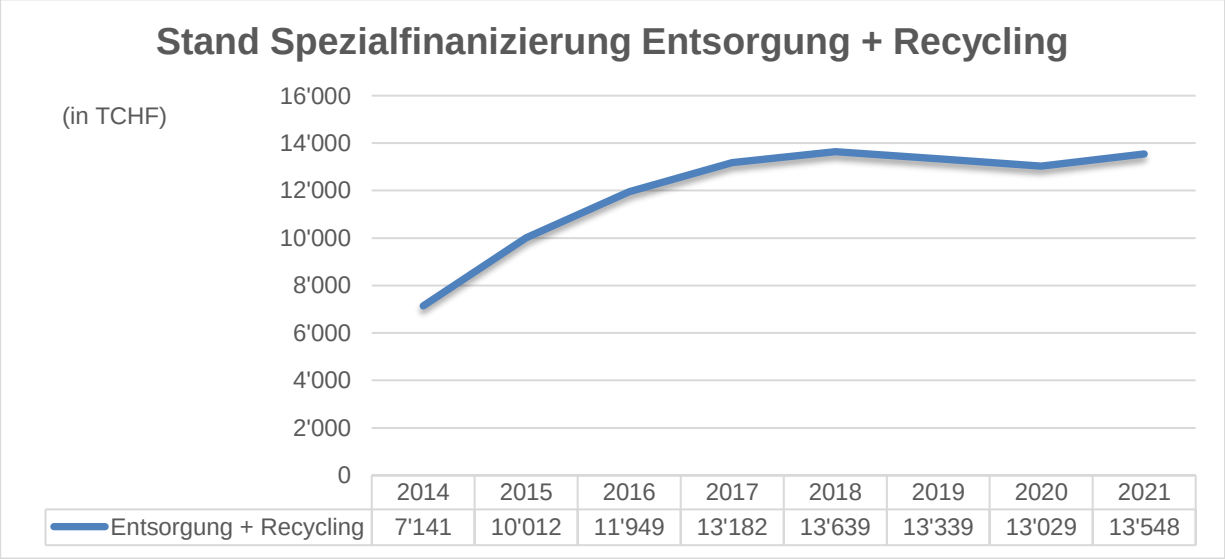
5.2.1 Stadtentwässerung



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Stadtentwässerung	110'718	119'510	127'236	135'476	141'802	147'584	152'172	155'845

Das Eigenkapital ist aufgrund der jährlichen Überschüsse stetig angestiegen. Ein Grossteil dieser Spezialfinanzierung ist für den Werterhalt reserviert.

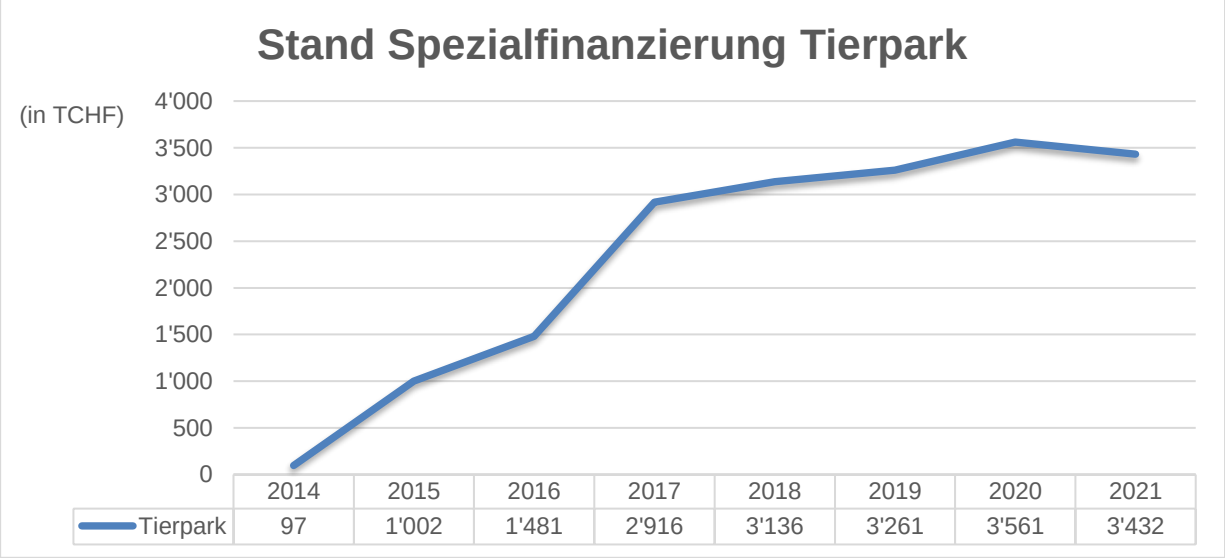
5.2.2 Entsorgung + Recycling



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Entsorgung + Recycling	7'141	10'012	11'949	13'182	13'639	13'339	13'029	13'548

Das Eigenkapital hat sich in den letzten Jahren bei rund CHF 13 Mio. stabilisiert.

5.2.3 Tierpark



Das Eigenkapital dieser Sonderrechnung steht zur Deckung allfälliger zukünftiger Verluste und für die Finanzierung besonderer Aktivitäten und Projekte des Tierparks zur Verfügung.

Die Jahre 2020 und 2021 waren stark durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie beeinflusst. Der schliessungsbedingte Einnahmenverlust im 2021 belief sich auf rund CHF 0,4 Mio. Der Gemeinderat hat den Stadtbeitrag deshalb mittels Corona-Nachkredit für das Jahr 2021 um knapp CHF 0,28 Mio. zusätzlich erhöht. Der verbleibende Verlust wurde aus der Spezialfinanzierung Tierpark finanziert.

5.2.4 Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik

Der Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik ist eine gemeindeeigene Unternehmung mit Sonderrechnung.

Die Stadt teilt dem Fonds als Dotationskapital Grundstücke des Finanzvermögens zu. Hierfür ist eine angemessene Entschädigung zu entrichten, welche der Gemeinderat festlegt. Die Stadt kann dem Fonds auch Kapitalbeträge zuwenden. Diese sind zu den Selbstkosten zu verzinsen (höchstens jedoch zum gleichen Zinssatz, wie er für Investitionen der städtischen Werke berechnet wird). Aktuell beträgt das Dotationskapital des Fonds rund CHF 356.7 Mio.[14], während das Eigenkapital sich zur Zeit auf rund CHF 951 Mio.[15] beläuft. Als Verzinsung des Eigenkapitals entrichtet der Fonds eine Abgabe an die Stadt, welche im Beobachtungsraum rund CHF 25 – 28 Mio. pro Jahr betrug.

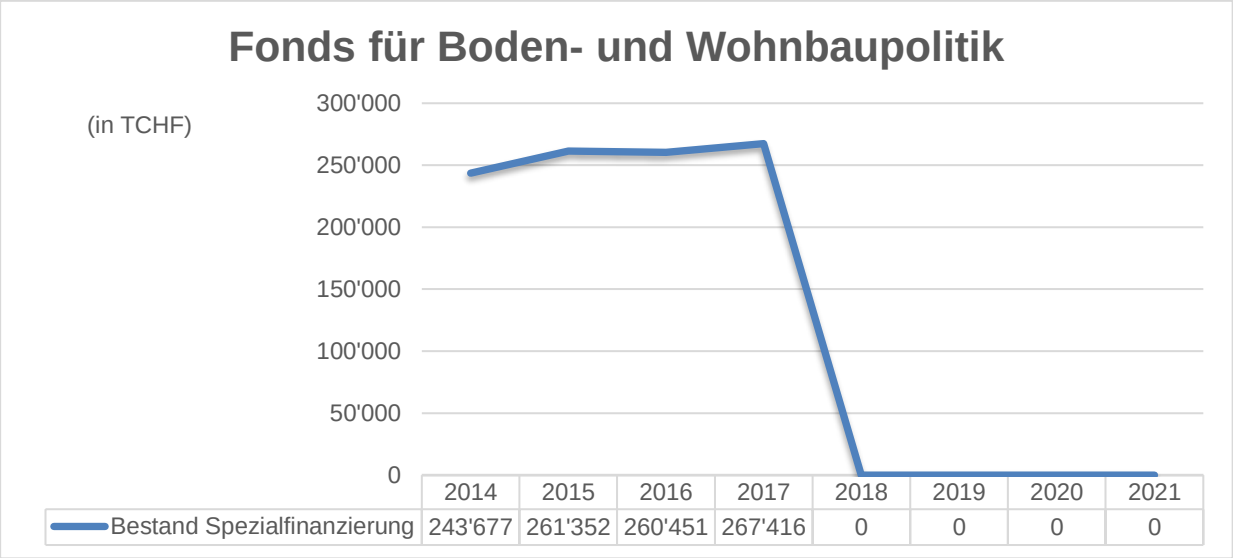
Durch den Fonds erfolgt die Wohnbau- und Eigentumsförderung durch Bereitstellung und Abgabe von Grundstücken, Bevorschussung der Basis- und Detailerschliessungskosten und Beteiligung an Bauträgern des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

[14] Das Dotationskapital wuchs zwischen 2014 (rund CHF 340 Mio.) und 2021 (CHF 356.7 Mio.) kontinuierlich an.
[15] Das Eigenkapital wuchs zwischen 2014 (CHF 901.5 Mio.) und 2021 (CHF 951 Mio.) kontinuierlich an.

Über den Fonds kann die Stadt unter bestimmten Bedingungen (u.a. für die Bereitstellung von Wohnungen für Familien mit Kindern) Grundrenten und Darlehenszinse verbilligen (während zehn Jahren bis zu einem Drittel unter den jeweiligen Marktbedingungen) oder erlassen (während höchstens fünf Jahren). Sie betreibt damit Objektfinanzierung, um bestimmte Zielgruppen zu begünstigen.

Der Fonds stellt auch Grundstücke für das Verwaltungsvermögen oder für andere öffentliche Zwecke bereit. Ergeben sich dadurch Ertragsausfälle, leistet die Stadt dem Fonds hierfür eine vom Gemeinderat festgesetzte Vergütung.

Im Eigentum des Fonds befinden sich wesentliche Bestandteile des Finanzvermögens der Stadt Bern in die Sonderrechnung. Nebst über 2‘600 Wohnungen und Geschäftslokalitäten sind dies auch Immobilien, welche weder unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben noch der Wohnbau- und Eigentumsförderung unter Berücksichtigung sozialpolitischer Gesichtspunkte dienen (insbesondere mehrere Landwirtschaftsbetriebe und Restaurants).



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bestand Spezialfinanzierung	243'677	261'352	260'451	267'416	0	0	0	0

Bis 31. Dezember 2017 wurde innerhalb der Sonderrechnung Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik die Vorfinanzierungen Erneuerungsfonds, Subventionsfonds und Innovationsfonds geführt. In Absprache mit dem Kanton Bern wurde der Saldo dieser Sonderfonds per 1. Januar 2018 erfolgsneutral aufgelöst und in den Bilanzüberschuss übertragen. Die bisherige Einlage bzw. Entnahme des Jahresergebnisses des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik entfällt ab 2018, seither wird das Ergebnis als Ertrags- bzw. Aufwandüberschuss ausgewiesen.

III INFORMATIONEN ZUM UMFELD

1 Wirtschaftliche Entwicklung

1.1 Allgemeine volkswirtschaftliche Situation

Die Stadt Bern ist in verschiedener Hinsicht das Zentrum einer Region mit einer Bevölkerung von über 300‘000 Menschen.

Weil die Situation ihres Finanzhaushalts massgebend von der wirtschaftlichen Entwicklung in der Stadt Bern und ihrem Umfeld geprägt wird, werden hier zur Abrundung der bisherigen Ausführungen – und im Sinne einzelner Schlaglichter – einige relevante Einflussfaktoren skizziert. Die folgenden Angaben basieren weitgehend auf einer jüngst erschienenen Studie der BAK economics,[16], welche den «Wirtschaftsraum Bern»[17] ökonomisch analysiert und mit fünf Schweizer Städten (Zürich, Basel, Genf, Lausanne, Luzern) inklusive den dazugehörenden Agglomerationen verglichen hat.

Das Wirtschaftswachstum entwickelte sich im Wirtschaftsraum Bern zwischen 2010 und 2019 weniger dynamisch als in der gesamten Schweiz – einzig im Jahr 2019 war das Wachstum hier höher als im landesweiten Durchschnitt. Für die Wachstumsimpulse im gesamten Wirtschaftsraum Bern waren primär die Pharmabranche, der Finanzsektor und das Gesundheitswesen[18] entscheidend.

Der Wirtschaftsraum Bern (ohne die Stadt Bern) entwickelte sich bis 2017 schneller als der nationale Durchschnitt und die Wachstumsimpulse kamen im Wirtschaftsraum Bern grösstenteils aus der Agglomeration. Ab 2019 setzte hingegen mehrheitlich die Stadt Bern die Wachstumsimpulse im Wirtschaftsraum Bern. Dies wird mit Entwicklungen in den Branchen ICT, Finanzsektor und Pharma erklärt. Diese sind in den Jahren bis 2017 in der Agglomeration stark gewachsen; in den Jahren 2018 und 2019 wuchsen sie hingegen in der Stadt Bern deutlich schneller.

Der wirtschaftliche Einbruch aufgrund der Corona-Pandemie war im Jahr 2020 im Wirtschaftsraum Bern im Vergleich mit den anderen analysierten Schweizer Regionen weniger einschneidend; stabilisierend wirkten hier insbesondere der öffentliche Sektor und das Gesundheitswesen.

Im Jahr 2021 konnten im Wirtschaftsraum Bern die meisten Branchen wieder zu einem robusten Wachstum übergehen; bei vielen ist das Niveau des Jahres 2019 bereits überschritten (was auch die Entwicklung des Bruttoinlandprodukts bestätigt; vgl. dazu

[16] Wirtschaftsraum Bern: Analysen, Hintergründe, Aussichten; 17. März 2022 (https://www.bern.ch/medien-center/medienmitteilungen/aktuell_ptk/monitoring-wirtschaftsraum-bern-kommt-nach-krise-in-fahrt/praesentation/bak-economics-prasentation-wrb-2022-03-15-versand.pdf/download)
[17] Dieser umfasst 30 der 75 Gemeinden der Regionalkonferenz Bern-Mittelland. Die berücksichtigten Gemeinden sind nicht bekannt.
[18] Das Gesundheitswesen ist im Wirtschaftsraum Bern eine bedeutende Branche. Die Anteile der Beschäftigung und der Wertschöpfung an der Gesamtwirtschaft liegen teils deutlich über den Werten der Vergleichsregionen.

unten Ziffer 1.4). Die bedeutendsten Wachstumsbeiträge kamen aus der öffentlichen Verwaltung, der Finanzwirtschaft und dem Gesundheits- und Sozialwesen.

1.2 Bevölkerungsentwicklung

Zwischen 1980 und 2000 war die Bevölkerung der Stadt Bern um fast 17'000 Personen auf weniger als 127'000 Einwohner/innen gesunken. Mit der Jahrtausendwende nahm dieser Trend ab: Urbaner Wohnraum wurde zunehmend gefragter und ab 2005 verzeichnete die Stadt Bern, wie auch andere grosse Städte, eine anhaltende Bevölkerungszunahme mit Wachstumsraten von bis zu 1.5 % jährlich. Mit 143'154 Personen hat der Stand Ende 2021 praktisch wieder jenen der frühen 1980er-Jahre erreicht.

1.3 Bruttoinlandprodukt

Das Bruttoinlandprodukt (BIP) im Hauptkern der Agglomeration Bern belief sich im Jahr 2020 auf rund CHF 38.5 Mrd. Das BIP liegt hier mit rund CHF 142’800 pro Beschäftigtem über dem schweizerischen Mittel (rund CHF 131'100) und auch klar über dem kantonalen Durchschnitt (rund CHF 121’800)[19].

Im Jahr 2021 konnte der Wirtschaftsraum Bern das BIP überdurchschnittlich stark steigern und die aufgrund der Corona-Pandemie erlittenen Verluste weitgehend wettmachen. Nachdem das BIP hier im Jahr 2020 um 2,1 % unter dem Wert von 2019 gelegen hatte, war es 2021 bereits wieder 0,3 % höher als im Jahr 2019 und somit zusätzlich gewachsen.

1.4 Beschäftigung

Der Wirtschaftsraum Bern verfügt über mehr als 200‘000 Arbeitsplätze, wovon der überwiegende Teil auf den Dienstleistungssektor entfällt. Innerhalb dieses Sektors spielen die öffentliche Verwaltung (mit der Präsenz von Bund, Kanton und Stadtverwaltung Bern als wichtigen Arbeitgebern), das Unterrichtswesen (insbesondere mit Tausenden von Arbeitsplätzen allein an den drei Hochschulen) und das Gesundheitswesen (mit schätzungsweise mehr als 10'000 Beschäftigten in den verschiedenen Spitälern) eine zentrale Rolle.

In Bern gut vertreten sind Branchen, welche die Nähe zu Politik und Verwaltung suchen (z. B. die politische Interessenvertretung). In der Stadt Bern ihren Hauptsitz haben sodann die SBB und die Post. Von Bedeutung ist hier zudem die ICT-Branche – Bern ist ein ICT-Cluster von nationaler Bedeutung.

Aufgrund dieser stabilisierend wirkenden Branchenstruktur bewegt sich die Arbeitslosenrate im Kanton Bern regelmässig deutlich unter dem schweizerischen Mittel. Häufig

[19] Statistik Stadt Bern, Bruttoinlandprodukt 2020 (https://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/bern-in-zahlen/katost/04vol/jahresdaten/t-04-01-010-bruttoinlandprodukt-bip-2020-2013.pdf/download)

beträgt die Differenz rund einen Prozentpunkt und z. B. im Mai 2022 betrug die Arbeitslosenrate im Kanton Bern 1.7 % (Schweiz: 2.1 %). Die Werte im Wirtschaftsraum Bern liegen in der Regel nahe beim kantonalen Mittelwert.

2 Steuersituation

Im interkantonalen Vergleich stammt im *Kanton Bern* mit knapp 88 % ein überdurchschnittlich hoher Anteil der *direkten Steuererträge* von *natürlichen Personen*, während auf *juristische Personen* rund 12 % entfallen[20] (im schweizerischen Durchschnitt beträgt dieses Verhältnis rund 82 % zu knapp 18%).[21]

In der *Stadt Bern* stammen demgegenüber 81.3 % der *direkten Steuererträge* von *natürlichen Personen* und 18.7 % von *juristischen Personen*.[22] Diese Anteile entsprechend somit praktisch dem schweizerischen Durchschnitt.

Die Steuerbelastung in der Stadt Bern bewegt sich mit einer Steueranlage von 1.54 im Mittelfeld der bernischen Gemeinden. Die Bedeutung dieser Positionierung ist aber zu relativieren, weil einerseits der kantonalen Steueranlage (3.06) ein doppelt so hohes Gewicht zukommt und anderseits die Steuerbelastung im Kanton Bern im gesamtschweizerischen Vergleich überdurchschnittlich hoch ist. Im Beobachtungszeitraum hat sich diese Situation zudem verschlechtert[23]:

- Die Steuerbelastung für Unternehmen ist im Kanton Bern heute schweizweit die höchste (Rang 26; Index 2021: 126.1 Punkte) und hat sich gegenüber 2014 (Rang 20) deutlich verschlechtert.
- Auch die Steuerbelastung der natürlichen Personen ist im Kanton Bern überdurchschnittlich hoch (Rang 24; Index 2021: 110.5 Punkte) und hat sich gegenüber 2014 (Rang 22) ebenfalls verschlechtert.

3 Würdigende Zusammenfassung

Die Stadt Bern weist dank einer Reihe von günstigen Einflussfaktoren eine hohe Standortqualität auf:

Eine stabilisierend wirkende und deshalb vergleichsweise krisenresistente Branchenstruktur sowie ein Arbeitsmarkt mit einem breiten Angebot an qualifizierten Arbeitsplätzen gewährleistet eine Wirtschaftsleistung, welche sich u.a. in einem über dem nationalen und dem kantonalen Mittel liegenden BIP ausdrückt. Die Arbeitslosenquote liegt regelmässig deutlich unter dem nationalen Durchschnitt. Positiv zu werten ist auch die seit Jahren anhaltende Bevölkerungszunahme in der Stadt Bern.

[20] Am *gesamten* kantonalen Steueraufkommen in den Jahren 2020 und 2021 beträgt der Anteil der natürlichen Personen rund 78 %, jener der juristischen Personen knapp 11 %.
[21] Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK), Budget und Rechnung der Kantone 2021 (https://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Finanzdaten/220714_Daten_FkF_R20_B21_R21_B22_Werte.xlsx)
[22] Durchschnittswert 2020/2021, gemäss Angaben unter Ziffer 3.1 (Steuerertrag und –struktur)
[23] Tax Monitor Schweiz, Credit Suisse, 2022 (https://www.credit-suisse.com/media/assets/private-banking/docs/ch/privatkunden/persoenliche-beratung/tax-monitor-ch-2022-de.pdf)

Eine nicht zu unterschätzende Chance stellen «soft factors» wie die hohe Lebensqualität[24] und die überaus günstig beurteilte work-life-balance der Stadt Bern dar[25] – besonders bei der jüngeren Bevölkerung sind dies zentrale Entscheidkriterien.

Limitiert wird die Standortqualität der Stadt Bern vor allem durch die klar überdurchschnittlich hohe Steuerbelastung der natürlichen und juristischen Personen und durch hohe Gebühren. Ungünstig beeinflusst wird die Standortattraktivität zudem durch das latente Risiko einer künftigen Erhöhung der Gemeindesteuern aufgrund der Finanzhaushaltlage.

4 Übergeordnete politische Einflussfaktoren

4.1 Aufgabenteilung und Finanz- und Lastenausgleich Kanton Bern-Gemeinden (FILAG)

Nach den grundlegenden Veränderungen der Aufgabenteilung und der Finanz- und Lastenausgleichsmechanismen im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts auf kantonaler Stufe (FILAG) und Bundesebene (NFA) mit erheblichen Verschiebungen der Zuständigkeiten und massiven Auswirkungen auf die Finanzflüsse erfolgten im Beobachtungszeitraum nur geringfügige Veränderungen dieser Systeme.

Eine im Jahr 2016 durchgeführte Evaluation[26] der Auswirkungen der FILAG-Revision 2012 hat einige kritische Gesichtspunkte in verschiedenen Themenbereichen aufgezeigt, aber keinen grundlegenden Handlungsbedarf und für die Stadt Bern auch keine hier relevanten Resultate ergeben.

4.2 Sanierung des kantonalen Finanzhaushalts

Nach einer intensiveren Phase in den zwei vorhergehenden Jahrzehnten hat die Sanierung des kantonalen Finanzhaushalts im Beobachtungszeitraum nur zu vergleichsweise geringfügigen Massnahmen geführt. Von Bedeutung waren die beiden folgenden Massnahmenpakete:

a) Die Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) sah über 100 Massnahmen mit einer Entlastungswirkung von zwischen CHF 443 Mio. (2014) und CHF 702 Mio. (2017) vor, mit entlastender Wirkung für die bernischen Gemeinden im Umfang von CHF 23 Mio. (2014) bis CHF 97 Mio. (2017). Das Sanierungspaket wurde aber nur

[24] Im 115 Lebensqualitäts-Kriterien umfassenden, nationalen „Städte-Ranking“ 2022 des Immobilienwirtschafts-Dienstleisters Wüest Partner AG belegt Bern den 3. Rang (https://www.wuestpartner.com/ch-de/2022/06/29/staedte-ranking-2022/).

[25] In einem soeben publizierten Ranking des Sicherheitsunternehmens kisi belegt Bern den 2. Platz unter weltweit 50 Städten, knapp hinter Oslo und noch vor Zürich und Genf auf den Rängen 4 und 6 (https://www.getkisi.com/work-life-balance-2022#table).

[26] Evaluationsbericht ecoplan vom 7. Juli 2017 (https://www.fin.be.ch/content/dam/fin/dokumente/fr/finanzverwaltung/finanzausgleich/erfolgskontrollen-filag/Bericht_Evaluation%20FILAG2016_170707.pdf)

teilweise umgesetzt und hat die erwähnten Effekte reduziert. Die effektiven Auswirkungen auf die Stadt Bern sind nicht bekannt, dürften insgesamt aber von geringer Bedeutung sein.

b) Das Entlastungspaket 2018 (EP 2018) mit über 150 Einzelmassnahmen auf der Aufwandseite ging von jährlich wiederkehrenden Entlastungen von CHF 185 Mio. ab dem Jahr 2021 und davon aus, dass sich der Mehr- und Minderaufwand für die Gesamtheit der Gemeinden längerfristig die Waage halten wird.

   Dementsprechend sind die Auswirkungen auf die Gemeinden, und insbesondere auch auf die Stadt Bern, hier nicht von relevanter Bedeutung.

4.3 Steuerpolitische Massnahmen

Im Beobachtungszeitraum wurde das kantonale Steuergesetz mehrfach, in der Regel eher punktuell, revidiert. Diese Veränderungen haben sich auch auf den Finanzhaushalt der Stadt Bern ausgewirkt, lassen sich aber nicht zuverlässig beziffern.

Unsicherheiten bestehen bezüglich der (künftigen) Steuerträge, soweit diese in verschiedener Hinsicht auf dem amtlichen Wert von Liegenschaften beruhen: Am 9. August 2019 und 21. Dezember 2021 hat das Bundesgericht wiederholt entschieden, das vom Grossen Rat im März 2017 beschlossene und im März 2020 geänderte kantonale Dekret über die (künftige) allgemeine Neubewertung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke und Wasserkräfte sei mit einem Ziel-/Medianwert von 70 % der Verkehrswerte für die Festsetzung der amtlichen Werte bundesrechtswidrig. Der Gemeinderat der Stadt Bern hat sich wiederholt für einen Wert von 77 % ausgesprochen und die damit verbundenen Mehrerträge auf rund CHF 10 Mio. pro Jahr geschätzt.

Seitens Kanton ist nun zu prüfen und festzulegen, ob und falls ja wann und in welcher Form die amtlichen Werte erneut anzupassen sind. Entsprechende Auswirkungen werden sich allerdings erst anlässlich der nächsten allgemeinen Neubewertung und somit erst mittelfristig ergeben.

5 Latente Belastungen und Risiken

5.1 Zusätzliches Kostenfolgen- und Verschuldungsrisiko aufgrund massiv höherer Investitionen

Ab 2014/2015 hatte der Gemeinderat vermehrt Mittel in die Planung eingestellt, um den erkannten Stau bei Investitionsvorhaben und Unterhaltsnachholbedarf der städtischen Infrastrukturen abzubauen. Betrugen die Nettoinvestitionen im Zeitraum 2014-2018 noch durchschnittlich CHF 94.5 Mio. pro Jahr, lagen sie in den Jahren 2019-2021 mit durchschnittlich je CHF 123.5 Mio. bereits wesentlich höher.

In den kommenden Jahren sind nochmals deutlich höhere Nettoinvestitionen geplant[27]: Für die Jahre 2023 bis 2030 sind hierfür im allgemeinen Haushalt rund CHF 1,4 Mrd. (bzw. durchschnittlich rund CHF 180 Mio. pro Jahr) vorgesehen. Davon entfällt rund 1

[27] Vgl. dazu IAFP 2023-2026, S. 18 f.

Mrd. auf den Hochbaubereich (wovon CHF 638 Mio. für Schulgebäude und CHF 240 Mio. für Sport- und Freizeitanlagen).

Aus verschiedenen Gründen wird der realisierbare Einsatz der geplanten Mittel zwar auf deutlich tieferem Niveau erwartet. Gleichwohl besteht aber auch in diesem Fall ein erhebliches Risiko, dass die effektiv getätigten Investitionen eine zusätzliche Verschuldung bewirken, weil in den nächsten Jahren durchwegs negative Rechnungsergebnisse und eine ungenügende Selbstfinanzierung erwartet werden.

Zudem stellen die Kapitalfolgekosten (Abschreibungen und Zinskosten) sowie die steigenden Betriebskosten (u.a. Heizkosten) aufgrund der geplanten Investitionen künftige Belastungen des Haushalts dar. Diese Kosten dürften angesichts der seit kurzem erkennbaren Entwicklung steigender Passivzinsen sowie einer möglichen Erhöhung des Energiekostenniveaus mit hoher Wahrscheinlichkeit über das bisher in der Planung berücksichtigte Mass anfallen. Sie erschweren auf unabsehbare Zeit den Ausgleich des Haushalts.

5.2 Steigende Verschuldung und Zinsänderungsrisiko

Die Neuverschuldung des *allgemeinen Haushalts* hat zwischen 2014 und 2021 um CHF 190 Mio. bzw. um 18.5 % zugenommen.

Die Belastung des allgemeinen Haushalts durch Passivzinsen ist seit 2009 praktisch konstant rückläufig. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Erhöhung des Zinsniveaus ein erhebliches Verschlechterungspotenzial beinhaltet. Dass es sich dabei um ein realistisches Risiko handelt, welches kurzfristig eintreten kann, hat die jüngst erfolgte Erhöhung des allgemeinen Zinsniveaus gezeigt. Es muss deshalb damit gerechnet werden, dass die während weit mehr als zehn Jahren anhaltende Tiefstzinsphase nun zu Ende geht und das «Zinsänderungsrisiko» im städtischen Finanzhaushalt konkrete Auswirkungen zeigen wird. In Bezug auf die zur Zeit bestehenden Schulden werden diese Auswirkungen erst mit Verzögerung (überwiegend erst nach 2025) eintreten, wenn die Restlaufzeit endet und Refinanzierungen erforderlich werden. Rascher wird das gestiegene Zinsniveau den Haushalt hingegen durch die zusätzliche Neuverschuldung aufgrund von Investitionen der kommenden Jahre belasten, welche grösstenteils mit Fremdmitteln finanziert werden müssen.[28]

Die weitere Entwicklung der Zinssituation ist nicht absehbar. Ob die bisherigen Annahmen des Gemeinderats zur Passivzinsentwicklung und –belastung realistisch sind,[29] ist zumindest fraglich. Der Gemeinderat weist selber darauf hin, bei den Schuldzinsen für die künftige Fremdkapitalbeschaffung sei «mit konstant tiefen Zinssätzen» gerechnet worden und das mögliche Szenario mit einem mittelfristig höheren Zinsniveau würde aufgrund der anstehenden Neuverschuldung zu höheren Kosten führen.

[28] IAFP 2023-2026, S, 36

[29] Im IAFP 2023-2026 (S. 22) geht der Gemeinderat auf der Basis zehnjähriger Anleihen von folgenden Zinssätzen für Refinanzierungen aus: 2022 0,4 %, 2023 0,6 %, 2024 0,7 %, 2025 0,75 %, 2026: 0,8 %. Gestützt darauf, rechnet der Gemeinderat mit folgenden Durchschnittszinsen: 2022: 1,22 %; 2023: 1,18 %; 2024: 1,16 %; 2025: 1,14 %, 2026: 0,79 %..

Angesichts der jüngsten Entwicklungen erweist sich die folgende Aussage des früheren städtischen Finanzverwalters jedenfalls als zutreffender denn je: «Von der Annahme auszugehen, dass sich die Stadt wegen des aktuell historisch tiefen Zinsniveaus einen Schuldenanstieg ohne weiteres leisten könne, wäre kurzsichtig und würde der Regel 'gouverner c'est prévoir' zuwiderlaufen».[30]

5.3 Personalvorsorgekasse

Die per 1. Januar 2013 rechtlich verselbständigte Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK) wird seit 1. Januar 2014 im System der Teilkapitalisierung geführt und ist innerhalb von 40 Jahren auf 100 Prozent auszufinanzieren. Die entsprechenden Kosten stellen weiterhin eine Belastung dar.

Mit dem per 1. Januar 2018 vollzogenen Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat konnte eine Risikoposition für den städtischen Finanzhaushalt deutlich reduziert werden.

Die finanzielle Situation der PVK hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert und dank einem überdurchschnittlichen Ergebnis von 9.71 % wies die PVK per Ende 2021 einen Deckungsgrad von 103.28 % auf; erstmals seit 2007 lag dieser damit wieder über 100 %.

Gleichwohl bleiben ungünstige strukturelle Gegebenheiten (u.a. der hohe Anteil von Rentnerinnen und Rentner am gesamten Versichertenbestand) und das nur beschränkt beeinflussbare Risiko einer Verschlechterung der Finanzlage aufgrund ungünstiger Entwicklungen in den Vermögensanlagen bestehen.

5.4 Gemeindefusion Bern – Ostermundigen

Seit einiger Zeit werden aufgrund entsprechender politischer Absichtserklärungen Abklärungen zu den Voraussetzungen und Auswirkungen einer allfälligen Fusion von Bern und Ostermundigen getroffen. Die bisherigen Erkenntnisse[31] zeigen verschiedene Vorteile und auch Ansätze für eine Optimierungspotenzial auf. Zugleich werden aber auch Risiken dargestellt und gewisse Erwartungen relativiert.

In finanzieller Hinsicht lassen die bisherigen Abklärungen keine erheblichen Risiken erkennen. Zugleich ist von einer Fusion insbesondere aus folgenden Gründen aber auch kein Beitrag zur Bewältigung der bevorstehenden finanzpolitischen Herausforderungen der Stadt Bern zu erwarten:

- Das Sparpotenzial bei der Aufgabenerfüllung ist ungewiss bzw. nicht ersichtlich.
- Das durchschnittliche steuerbare Einkommen (Basis 2015) unterscheidet sich erheblich. Es lag in Bern bei CHF 36'806 und in Ostermundigen bei 29'614.

[30] Bericht zur Verschuldungssituation der Stadt Bern 2020, S. 32
[31] Machbarkeitsstudie «Kooperation Bern», ECOPLAN, 11.02.2020, S. 7, 8, 14, 44 und 46

- Die Stadt Bern ist gemessen am Harmonisierten Steuerertragsindex (HEI, Basis 2017) mit einem Index von 138.02 eine steuerkräftige und Ostermundigen mit einem Index von 88.30 eine steuerschwache Gemeinde.
- Hinweise für ein Steuersenkungspotenzial in Bern aufgrund der Fusion bestehen nicht.
- Eine Fusion ändert bezüglich Ausgleichszahlungen im Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) wenig.
- Von einer Fusion sind keine starken Veränderungen bei den Gebühren zu erwarten.

5.5 Ungünstige Auswirkungen einer ungenügenden Wohnbautätigkeit auf die Steuerertragsentwicklung

Das Steueraufkommen ist ein zentraler Parameter für den städtischen Finanzhaushalt. Der Gemeinderat bekundet deshalb seit Jahren regelmässig die Absicht, namentlich mit der Bautätigkeit in der Stadt Bern den Zuzug neuer Steuerzahlender zu begünstigen.

Ende Oktober 2018 hat der Gemeinderat die neue Wohnstrategie «Wohnstadt der Vielfalt» verabschiedet. Damit soll eine kohärente Wohnpolitik umgesetzt werden, die eine hohe Wohnqualität für alle gewährleistet. Es wird auf die Qualität und vielfältige Nutzbarkeit des Wohnraums und der Aussenwohnräume geachtet, zudem soll die Anzahl hindernisfreier und grosser (Familien-)Wohnungen erhöht werden.

Was diese Strategie bewirken wird, ist zur Zeit nicht beurteilbar. Festzustellen ist aber jedenfalls, dass die Wohnbautätigkeit in der Stadt Bern in den letzten Jahren klar rückläufig war: Wurden in der Periode 2006-2015 noch durchschnittlich 312 neue Wohnungen pro Jahr erstellt, ist dieser Wert in den Jahren 2016-2021 auf durchschnittlich knapp 222 Einheiten bzw. um rund 29 % gesunken.[32]

Diese Entwicklung bedeutet keine günstige Voraussetzung für eine künftige Steigerung des Steueraufkommens durch eine Erhöhung der Bevölkerungszahl. Es ist deshalb wichtig, dass die Umsetzung der erwähnten Wohnstrategie und die künftige Wohnbaupolitik generell darauf ausgerichtet wird, Neuzuzüger/innen mit einem guten steuerlichen Potenzial anzusprechen. Diesbezüglich hat die Stadt Bern selber bereits im Jahr 2010 einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Wohnbautätigkeit und dem Aufkommen bei den Einkommenssteuern nachgewiesen. Festgestellt wurde damals insbesondere, dass Bewohner/innen von Neubausiedlungen und Neubauwohnungen über ein überdurchschnittliches steuerbares Vermögen verfügen und auch weit überdurchschnittliche Gemeinde-Einkommenssteuerbeträge entrichten[33].

Es bestehen keine Hinweise dafür, dass sich an diesen Feststellungen zwischenzeitlich etwas geändert hat. Die Stadt Bern ist deshalb gehalten, ihren eigenen Erkenntnissen wirksam nachzuleben, wo sie (als Grundeigentümerin oder Baurechtgeberin) die

[32] Bericht „Wohnbautätigkeit in der Stadt Bern 2021“, S. 8

[33] „Analyse der Steuereinnahmen im Jahr 2007 in Neubauwohnungen und Neubausiedlungen in der Stadt Bern, Abteilung Stadtentwicklung“, Juli 2010

Wohnbautätigkeit unmittelbar beeinflussen kann. Auf seinen finanzpolitischen Grundsatz, zusätzliches Steuersubstrat insbesondere durch attraktiven Wohnungsbau zu gewinnen, ist der Gemeinderat zu behaften, selbst wenn er inzwischen bezweifelt, dass dieser Grundsatz eingehalten werden kann. [34]

In diesem Sinne ist die Stadt Bern weiterhin gefordert, geeignete Massnahmen zu treffen, um insbesondere

- verfügbare Flächen für Neubausiedlungen und -wohnungen der Realisierung zuzuführen bzw. geeignete Areale mit den erforderlichen planungsrechtlichen Massnahmen verfügbar zu machen,
- die „innere Verdichtung“ des bestehenden Baugebiets mit einer entsprechenden Anpassung der baurechtlichen Bestimmungen zu ermöglichen,
- Baubewilligungsverfahren zügig durchzuführen und abzuschliessen.

Die Beachtung dieser Anforderungen ist von hoher Bedeutung, weil die Wohnbautätigkeit einen bedeutenden Standortfaktor und deren Förderung wiederum eine wichtige Voraussetzung für die angestrebte Steigerung des Steueraufkommens darstellt.

[34] IAFP 2023-2026, S. 13 f.

IV FINANZPOLITISCH BEDEUTENDE BESCHLÜSSE UND IHRE WIRKUNGEN

Im Sinne eines kurzen und deshalb unvollständigen Überblicks sei an dieser Stelle auf einige wichtige Beschlüsse und Massnahmen der letzten Jahre hingewiesen, welche die Entwicklung des Finanzhaushalts geprägt haben bzw. für dessen Entwicklung in näherer Zukunft von Bedeutung sind.

- Mit 18 Massnahmenpaketen in den Jahren 1992-2013 wurden zwecks Ausgleich bzw. Entlastung des städtischen Finanzhaushalts Hunderte von Einzelmassnahmen unterschiedlichster Bedeutung mit einem Effekt von insgesamt über CHF 300 Mio. umgesetzt.

  In der Folge wurden bis 2018 ununterbrochen Überschüsse von insgesamt rund CHF 216 Mio. erzielt.

- Nach negativen Rechnungsergebnissen in den Jahren 2019 und 2020 von insgesamt knapp CHF 29 Mio. hat der Gemeinderat umgehend Massnahmen (insbesondere Kürzungen im Vollzug des Budgets 2020 und Beschluss des Sanierungspakets FIT II) ergriffen, deren Wirkung durch spätere Beschlüsse des Stadtrats allerdings eingeschränkt wurden. Dementsprechend zeigten sich in der Jahresrechnung 2021 erste Auswirkungen mit einem geringfügigen Überschuss von CHF 5.2 Mio. Für die nächsten Jahre rechnet der Gemeinderat damit, dass das Sanierungspaket FIT II Entlastungen von rund CHF 30 Mio. (2022), CHF 42 Mio. Franken (2023) und CHF 47 Mio. (ab 2024) bewirken wird.

- Die Gemeindesteueranlage liegt im gesamten Beobachtungszeitraum unverändert bei 1,54 Einheiten. Im Jahr 2012 hatten der Stadtrat und der Gemeinderat übereinstimmend die Absicht erklärt, dass spätestens zwei Jahre nach Erreichen eines Eigenkapitals von CHF 100 Mio. eine moderate Steuersenkung vorzunehmen sei[35]. Dieser Wert wurde mit einem Eigenkapital von CHF 104 Mio. per 1. Januar 2014 erreicht und danach wurden bis 2018 ununterbrochen Überschüsse von insgesamt rund CHF 216 Mio. erzielt.

  Trotz an sich somit erfüllter Voraussetzungen lehnten der Gemeinderat und der Stadtrat im Jahr 2017 eine Steuersenkung mit der Begründung ab, die finanzpolitischen Rahmenbedingungen hätten sich mittlerweile ungünstig entwickelt (prognostizierte Defizite ab 2019, insbesondere ausgelöst durch einen hohen Investitionsbedarf im baulichen Bereich).

- Der Beschluss, die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt „Stadtbauten Bern“ per 2014 vollumfänglich in die Strukturen der Stadtverwaltung zurückzuführen, hatte relevante Auswirkungen auf die künftigen Bilanzen und Jahresrechnungen, den Personalbestand, den Mittelbedarf für Investitionen etc.

[35] Mit dieser Absichtserklärung unterstützten der Gemeinderat und in der Folge am 6. Dezember 2012 auch der Stadtrat eine entsprechende Forderung, welche Stadtrat Beat Gubser mit einer Motion vom 15. Dezember 2011 gestellt hatte.

V AUSBLICK

1. Bis 2018 hatte sich die Finanzhaushaltlage aufgrund einer Reihe von positiven Rechnungsergebnissen etwas entspannt.

   Für die Jahre 2018-2023 hatte der Gemeinderat eine Finanzstrategie mit folgenden vier Zielsetzungen definiert:

   - Ergebnis der Erfolgsrechnung: Mindestens ausgeglichenes operatives Ergebnis über alle sechs Jahre,
   - 100 % Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen über alle sechs Jahre,
   - Bilanzüberschuss / Finanzpolitische Reserve insgesamt in einer Bandbreite von CHF 120 bis 180 Mio. (in konjunkturell guten Zeiten),
   - Bruttoverschuldungsanteil im Verhältnis zum laufenden Ertrag: maximal 140 %.

2. Im Frühjahr 2022 stellte der Gemeinderat fest, dass eine nachhaltige Haushaltsstabilisierung noch nicht erreicht sei und auch keine seiner vier strategischen Zielsetzungen erfüllt werde, weil im hierfür definierten Zeitraum 2018-2023

   - die Erfolgsrechnungen einen durchschnittlichen Fehlbetrag von CHF 22,4 Mio. aufweisen,
   - die Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen bei durchschnittlich lediglich 48,5 % liegt,
   - der Wert Bilanzüberschuss / Finanzpolitische Reserve per Ende 2021 effektiv CHF 80,7 Mio. entspricht und sich per Ende 2023 voraussichtlich auf CHF 1 Mio. belaufen wird,
   - der Bruttoverschuldungsanteil Ende 2021 131,2 % entspricht und Ende 2023 bei 141 % liegen werde.

   Diese Zielsetzungen werden auch weiterhin „allesamt deutlich verfehlt“.[36] Insbesondere ist nicht zu erwarten, dass die Zielsetzung eines mindestens ausgeglichenen operativen Ergebnisses erreicht wird, weil auch für die Jahre 2023-2025 durchwegs negative Rechnungsergebnisse (von rund CHF -8 Mio. bis CHF -28 Mio.) erwartet werden, nachdem bereits für 2022 mit einem Bilanzfehlbetrag in der Grössenordnung von CHF 50 Mio. zu rechnen ist. Dazu tragen auch jährliche Mehrausgaben durch Leistungsausbau von CHF 8,3 Mio. (2023) bis CHF 15,0 Mio. (2026) aufgrund von Beschlüssen der Stimmberechtigten oder des Stadtrats bei.[37]

3. Für die Jahre 2022-2026 ist auch eine weitere Zunahme der *Verschuldung des allgemeinen Haushalts* um insgesamt CHF 330 Mio. vorgesehen (Schuldenstand Ende 2021: CHF 1215 Mio.; Ende 2026: CHF 1545 Mio.)[38]. Aufgrund dieser Prognosen wird die *Gesamtverschuldung* voraussichtlich im Jahr 2024 die Grenze von

[36] IAFP 2023-2026, S. 12 f.
[37] Eine entsprechende Liste findet sich auf S. 87 f. des IAFP 2023-2026
[38] IAFP 2022-2025, S. 18, und IAFP 2023-2026, S. 37

CHF 3 Mrd. überschreiten. Für die Jahre ab 2027 fehlen klare Angaben zur Entwicklung der Verschuldung.

Für die Jahre 2023-2030 sind Investitionen von rund CHF 1.4 Mrd. vorgesehen und zugleich ist weiterhin von einer klar ungenügenden Selbstfinanzierung auszugehen (im Durchschnitt der Jahre 2023-2026 wird diese mit rund 50% angenommen,[39] nachdem sie in den Jahren 2020 und 2021 bei durchschnittlich rund 61 % lag und für 2022 mit lediglich knapp 20 % prognostiziert wird). Eine massive Zunahme der Neuverschuldung ist deshalb auch in der zweiten Hälfte des laufenden Jahrzehnts unausweichlich. Somit werden zwei weitere Zielsetzungen der Finanzstrategie in den kommenden Jahren nicht erreicht.

4. In den kommenden Jahren zeichnet sich eine Stabilisierung des Personalbestands ab. Für 2022 und 2023 sind für den Ausbau bestehender Leistungen sowie für neue Aufgaben zwar insgesamt mehr als 65 neue Vollzeitstellen vorgesehen. Zugleich soll im Rahmen des Massnahmenprogramms FIT II in den Jahren 2022-2024 aber ein Abbau von rund 150 Vollzeitstellen (davon rund 93.5 im Jahr 2023) erfolgen, sodass insgesamt eine leichte Nettoreduktion resultiert.

[39] IAFP 2023-2026, S. 42

VI ZUSAMMENFASSUNG UND BEURTEILUNG

Anhand der bisherigen Darstellungen lassen sich einige zusammenfassende Feststellungen und Schlussfolgerungen formulieren:

1. In den Jahren 2014-2021 konnte die Finanzhaushaltlage der Stadt Bern zunächst etwas stabilisiert werden und bis 2018 wurden ununterbrochen Überschüsse von insgesamt rund CHF 216 Mio. erzielt. Aufgrund der gesteigerten Investitionstätigkeit und anderer (z. T. unerwarteter) Einflüsse ergaben sich sodann in den Jahren 2019 und 2020 Fehlbeträge von insgesamt rund CHF 29 Mio. Deshalb ergriff der Gemeinderat umgehend Massnahmen und für 2021 resultierte – trotz der Auswirkungen der Corona-Pandemie – ein Überschuss von CHF 5.2 Mio.

   Allein schon diese wenigen Hinweise lassen die ausgesprochene Labilität des Finanzhaushalts der Stadt Bern erkennen. Auch während einer mehrjährig günstigen Konjunkturlage und trotz eingeleiteter Sanierungsmassnahmen gelang es nicht hinreichend, den Haushalt auf stabile Grundlagen zu stellen. Vielmehr ist er chronisch überlastet und wie die Perspektiven für die kommenden Jahre erkennen lassen, besteht weiterhin ein strukturelles Ungleichgewicht, welches auch die bisher ergriffenen Massnahmen nicht zu beheben vermochten. Diese wurden in der Regel ohne strategische Vorgehensweise, sondern vielmehr situativ und gemäss den jeweils aktuellen politischen Opportunitäten beschlossen. Dies bestätigt auch das Vorgehen nach den negativen Rechnungsergebnissen 2019 und 2020. Die strukturellen Probleme werden damit nicht an ihren Wurzeln gepackt und eine systematische, schonungslose Aufgabenüberprüfung mit dem Willen, substanzielle Verzichte zu leisten, fehlt weiterhin.

2. Die Aussichten für die kommenden Jahre sind sehr düster: Für die Jahre 2022-2025 sind durchwegs Fehlbeträge von insgesamt mehr als CHF 100 Mio. prognostiziert, sodass die Stadt Bern auch gemäss Erwartung des Gemeinderats spätestens Ende 2024 über kein Eigenkapital mehr verfügen, sondern einen Bilanzfehlbetrag ausweisen wird.[40]

3. Gleichzeitig bleibt der Investitionsbedarf überaus hoch. Er nimmt massiv zu und wird für die Jahre 2023-2030 mit rund CHF 1.4 Mrd. beziffert. Weil die Investitionen bereits in der Vergangenheit nicht hinreichend selbstfinanziert werden konnten, hat die die Verschuldung laufend zugenommen. Weil keine Anhaltspunkte für eine Verbesserung der Selbstfinanzierung bestehen, werden die bevorstehenden Investitionen zwangsläufig zu einer weiteren Zunahme der Neuverschuldung führen. Bereits für die Jahre 2022-2026 ist eine weitere Zunahme der Verschuldung um insgesamt CHF 330 Mio. vorgesehen, sodass die Gesamtverschuldung voraussichtlich im Jahr 2024 die Grenze von CHF 3 Mrd. überschreiten wird.

[40] IAFP 2023-2026, S. 23

4. Diese Entwicklungen sind u.a. deshalb äusserst besorgniserregend, weil
   - die gesamte Finanzhaushaltsituation anhaltend sehr fragil ist und finanzielle Puffer fehlen, um die Folgen von Risiken aufzufangen, die naturgemäss stets bestehen,
   - die äusserst hohe Verschuldung mit dem Risiko einer in Zukunft erheblich höheren Passivzinsbelastung verbunden ist; angesichts der jüngsten Entwicklungen an den Kapitalmärkten erscheint der Eintritt dieses Risikos inzwischen als wahrscheinlich,
   - auf lange Frist auch der Spielraum für eine künftige Steuersenkung massiv eingeschränkt ist.

5. Zusammen mit der in der Stadt Bern überdurchschnittlich hohen Gebührenbelastung und einer bereits heute nur mässig attraktiven Steuerbelastungssituation droht das Szenario einer Verschlechterung der Standortgunst und eines Rückgangs der Wirtschafts- und Investitionstätigkeit. Dieses könnte zu einer Bevölkerungsabnahme und zum Wegzug von Unternehmungen führen, womit ein Rückgang des Steuerertrags und damit wiederum eine Verschärfung der Finanzhaushaltsituation verbunden wäre.

   Es droht somit ein Teufelskreis, angesichts dessen es umso problematischer erscheint, wenn gleichwohl verschiedentlich neue Aufgaben übernommen oder bestehende ausgebaut werden und wenn (wie unlängst z. B. mit dem revidierten Personalreglement) Verbesserungen beschlossen werden, ohne zugleich die Finanzierung ihrer Folgekosten sicherzustellen.

6. Angesichts der dargestellten Situation müssten vermehrt auch Entlastungspotenziale im autonomen Handlungsbereich der städtischen Organe erschlossen werden. Diese sind teilweise offenkundig, teilweise aber auch eher verborgen, was an folgenden Beispielen illustriert sei.
   - Bei den «eigenen Beiträgen» handelt es sich um eine gewichtige Aufwandposition mit einem erheblichen finanzpolitischen Gestaltungspotenzial, welches bisher nicht für eine Entlastung des Haushalts genutzt wurde. Es ist im Gegenteil festzustellen, dass die entsprechenden Ausgaben im Beobachtungszeitraum um über CHF 55 Mio. (bzw. um fast einen Viertel) auf nunmehr rund CHF 286 Mio. pro Jahr gestiegen sind. Dieses konstante und erhebliche Kostenwachstum in einem Bereich mit kommunaler Handlungsautonomie erstaunt angesichts der bereits seit Jahren bestehenden Überlastung und der sich in den kommenden Jahren noch akzentuierenden Lage des Haushalts.
   - Die Stadt Bern verfügt über Wohnungen im Segment «günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien» (GüWR), insbesondere bestehen rund 600 entsprechende Mietverhältnisse in Liegenschaften des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik. Sie werden zu vergünstigten Bedingungen an Personen mit geringem Einkommen und bescheidenem Vermögen vermietet. Ein Teil dieser Mieter/innen bezieht Leistungen der Sozialhilfe. Bei der individuellen Berechnung

ihrer Sozialhilfebezüge wirkt sich der vergünstigte Mietzins Anspruchs-senkend aus, sodass die Stadt Bern im Rahmen der kantonalen Lastenverteilung Sozialhilfe vergleichsweise tiefere eigene Ausgaben geltend machen kann. Mit anderen Worten verbilligt die Stadt Bern mit Mitteln des allgemeinen Haushalts (mithin mit Steuererträgen) die Wohnkosten eines Teils ihrer Mieter/innen und «subventioniert» damit im Ergebnis den Kanton und die Gesamtheit aller bernischen Gemeinden.

o o o o o