



20180026

Bericht

des Gemeinderates an den Stadtrat

betreffend

Finanzplan 2020 – 2022

(Planjahre 2020 – 2022 und Investitionsplanung 2019 – 2028)

Inhaltsverzeichnis

0. Das Wichtigste in Kürze	4
1. Rahmenbedingungen und Grundlagen	6
1.1. Allgemeines wirtschaftliches Umfeld	6
1.1.1. Perspektiven der weltweiten makroökonomischen Entwicklung:	6
1.1.2. Aus allgemeiner Sicht, auf nationaler Ebene:	7
1.1.3. Auf der Ebene der Stadt Biel:	8
1.1.4. Schlussfolgerungen zum wirtschaftlichen Umfeld	9
1.2. Risiken/Chancen	10
1.3. Revision des kantonalen Steuergesetzes 2019	10
1.4. Entlastungspaket 2018 des Kantons Bern	10
2. Finanzplanungsprozess	12
3. Gesetzliche Auflagen und Rahmenbedingungen	13
4. Ziele und Aufgabe der Finanzplanung	14
5. Finanzplan 2020–2022	15
5.1. Planungsprämissen	15
5.2. Planerfolgsrechnungen (2019–2022)	16
5.2.1. Szenarien der Erfolgsrechnung und Indikatoren mit effektiver Schätzung der Erhöhung der Steuern	16
5.2.1.1. Planerfolgsrechnungen 2019–2022 (Basis)	17
5.2.1.2. Planerfolgsrechnungen 2019 – 2022 (Optimistisch)	18
5.2.1.3. Planerfolgsrechnungen 2019–2022 (Pessimistisch)	19
5.2.1.4. Vergleich von Aufwand und Ertrag für die drei Szenarien (B/O/P)	19
6. Investitionsplanung 2019–2028	20
7. Zusammenfassende Beurteilung	21
8. Verschuldung	22
8.1. Fremdkapital	22
8.2. Fremdkapitalzinsen	22
9. Ausblick	23
10. Erarbeitung und Beschlussentwurf	25
10.1. Erarbeitung des Finanzplanes	25
Beschlussentwurf	25
Anhang 1: Liste aller Investitionsprojekte (IVP 2019 – 2028)	26

Sehr geehrte Frau Stadtratspräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

0. Das Wichtigste in Kürze

Die weltweite Wirtschaftslage, sowie jene der Eurozone und der Schweiz haben sich gegenüber der Vorjahresperiode verbessert. Die Exporte entwickeln sich robust und die Produkte der Schweizer Uhrenbranche verkaufen sich gut. Der Absatz in Amerika und China hat im ersten Quartal 2018 stark angezogen, was sich positiv auf die Steuereinnahmen der Stadt Biel auswirken kann. Allerdings dürfte ab 2020 das kantonale Steuergesetz für die Stadt Biel einen deutlichen Rückgang ihrer Steuereinnahmen in der Höhe von einem bis zwei Steuerzehnteln verursachen. Aus dem Entlastungspaket 2018 des Kantons Bern sind zudem weitere direkte und indirekte Folgekosten zu Lasten des städtischen Finanzhaushaltes sowie allgemein Mindereinnahmen absehbar.

Die Bevölkerung der Stadt Biel wächst, und diese demografische Entwicklung führt zu steigenden Beträgen, die im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs zu bezahlen sind. Angesichts der soziodemografischen Zusammensetzung der Bieler Bevölkerung verursacht dies eine zusätzliche Erhöhung des Transferaufwands, welcher der Kanton der Stadt Biel verrechnet. Die Volatilität der Steuern der juristischen Personen erlaubt andererseits keine Garantie für stabile und regelmässige Einkommen. Bereits bei einer gleichbleibenden oder bestenfalls leicht verbesserten Ertragssituation, wird der so noch verbleibende Spielraum für die Finanzierung der gesetzlichen und freiwilligen Gemeindeaufgaben und der notwendigen Investitionen daher immer kleiner. Die Abschreibungen auf den bis heute getätigten Investitionen sind ein weiterer mechanischer und automatischer Faktor für das Wachstum des Aufwands, der die Rechnung der Stadt belastet (+ rund CHF 1,6 Mio. pro Jahr). Im Zusammenhang mit der Investitionspolitik, die zum Ziel hat, einerseits die vorhandene Infrastruktur in einem guten Zustand zu erhalten und andererseits den neuen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, setzt der stetige Anstieg des Fremdkapitalbedarfs die Stadt Biel einem ständigen Risiko steigender Zinsaufwände aus, sobald die Schweizer Besonderheit der Negativzinsen zugunsten eines sogenannt «normalen» Modells der Fremdkapitalvergütung aufgehoben wird. Aufgrund der seit einigen Jahren laufend steigenden Einwohnerzahlen wachsen auch die strukturellen Bedürfnisse. Die Folgekosten werden bei weitem nicht durch einen Anstieg der Steuereinnahmen, der mindestens den verursachten Kosten entspricht, wettgemacht. Sowohl beim Personal- als auch beim Sachaufwand ist ein Anstieg trotz aller Anstrengungen zur Effizienzsteigerung und zu einer sparsamen Haushaltsführung unvermeidlich. Diese Entwicklung führt dazu, dass, obwohl die Stadt Biel 2019 voraussichtlich noch ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis erreicht, ab 2020 und in den folgenden Jahren mit Defiziten gerechnet werden muss.

Um diesen Folgen entgegenzuwirken und das Entstehen massiver künftiger Defizite zu verhindern, wird die Stadt Biel ihre Aufwände senken und/oder ihre Einnahmen steigern müssen; mit dem Ziel, rasch wieder zu einem ausgeglichenen Haushalt zu gelangen und eine wirtschaftlich gesunde Situation nachhaltig zu verankern.

Bis heute wurde die Schätzung des Ergebnisses anhand von drei Szenarien mit der höchsten Eintretenswahrscheinlichkeit vorgenommen. Zunächst findet man ein Basisszenario, das nach den besten aktuellen Schätzungen berechnet wird. Zu diesem Basisszenario wird eine optimistische Version ergänzt, die zusätzliche Steuereinnahmen von 1,5% gegenüber dem berechneten Szenario vorsieht, sowie ein pessimistisches Szenario, das von 2,0% unter den Basiserwartungen liegenden Steuereinnahmen ausgeht.

Geplante Ergebnisse in CHF Tausend	2020	2021	2022
Optimistisches Szenario (+1.5%)	+2315.45	+1967.24	-5'598.82
Basisszenario (berechnet)	+137.07	-261.38	-7'797.07
Pessimistisches Szenario (-2.0%)	-2'767.43	-3'232.88	-10'728.07

Abbildung 1: Tabelle der Entwicklung der Ergebnisse 2020 – 2022

Diese Szenarien berücksichtigen die Revision des kantonalen Steuergesetzes und die Steuervorlage 17 des Bundes (SV17) ab dem Jahr 2020. Die vom Kanton Bern den Berner Unternehmen gewährten Steuervorteile dürften sich vermutlich in naher Zukunft über die Gemeindesteuern auf die Bieler Bevölkerung auswirken. Selbst wenn weitere Sparmassnahmen und Massnahmen zur Sanierung der Gemeindefinanzen getroffen werden, hat die Stadt Biel bald keine Hebel mehr, bei denen sie ansetzen kann. Auf der Ebene der Gemeindefinanzen hat sie ihr Sparpotenzial bereits ausgeschöpft.

Der Gemeinderat ist der Überzeugung, dass in erster Linie die Ursachen bekämpft werden müssen, die das Problem für den Finanzhaushalt der Stadt Biel generieren. So sollen in erster Linie die bisherigen Bemühungen auf politischer Ebene fortgeführt und intensiviert werden. Die Massnahmen des EP 2018 sollen gemeinsam mit den anderen bernischen Gemeinden bekämpft werden. Dieses enthält nämlich Massnahmen, welche einen Einfluss auf die Qualität und den Umfang der Leistungserbringung zuhanden der Bevölkerung haben. Für die Gemeinden bedeutet dies, dass sie entweder die Leistungsminderung zum Nachteil der Bevölkerung akzeptieren oder die entstehenden Mehrkosten tragen müssen. An der Seite der anderen Städte des Kantons Bern wird sich die Stadt Biel auch dafür einsetzen, dass die durch die Revisionsvorlage 2019 des kantonalen Steuergesetzes sowie durch die Steuervorlage 17 des Bundes hervorgerufenen Steuerausfälle nicht kompensationslos getragen werden müssen.

1. Rahmenbedingungen und rechtliche Grundlagen

Dieses Kapitel gibt einen kurzen Ausblick über die konjunkturelle Entwicklung, erläutert den Planungsprozess und die relevanten rechtlichen Grundlagen.

1.1. Allgemeines wirtschaftliches Umfeld

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat im Juni 2018 die Konjunkturtendenzen des 1. Quartals 2018 sowie einige Prognosen für die Schweizer Wirtschaft für Juni 2018 und Juni 2019 veröffentlicht. Diese zählen damit zu den verlässlichsten und aktuellsten Quellen zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Berichts.

1.1.1. Perspektiven der weltweiten makroökonomischen Entwicklung:

In einigen Punkten:

-
- *Die Weltwirtschaft hat Anfang 2018 an Schwung eingebüsst, teilweise aufgrund von Sondereffekten wie z.B. Streiks. Während sich das Wachstum in den USA nur geringfügig abschwächte, bremsten Deutschland und der Euroraum deutlich ab. Aus den grossen Schwellenländern kommen gute Nachrichten. Insbesondere setzt sich das Wirtschaftswachstum Chinas solide fort. Die Frühindikatoren deuten auf eine Beschleunigung des weltwirtschaftlichen Wachstums in naher Zukunft hin. Für 2019 ist jedoch mit einer allmählichen Abflachung der Dynamik der Weltwirtschaft zu rechnen.*

*Euroraum,
USA und
Schwellen-
länder*

 - *Wahrscheinlich wird die Zentralbank der USA (FED) ihr Programm zur schrittweisen Erhöhung der Zinsen und zum Abbau der enormen Liquiditäten fortsetzen, die sie zur Milderung des Schocks der Finanzkrise von 2007/2008 in die Märkte gepumpt hat. Aus denselben Gründen und mit denselben Zielen dürfte die Europäische Zentralbank (EZB) ab diesem Herbst eine analoge Politik annehmen. Die Schweizer Nationalbank (SNB) wird wahrscheinlich im Laufe des Jahres 2019 ihre Zinsen auf null zurückführen und damit ihre 2015 nach der Aufgabe des Mindestkurses eingeführte Negativzinspolitik beenden.*

*FED,
EZB und
SNB*
-

Die letzten zehn Jahre waren von einer Reihe von Wirtschaftskrisen und negativen Schocks grossen Ausmasses geprägt: Zunächst die weltweite Finanzkrise 2008-2009, dann die Europäische Staatsschuldenkrise zwischen 2010 und 2012 und schliesslich die Korrekturen bei den Basisprodukten zwischen 2014 und 2016.

Laut den Prognosen sollte das globale Wachstum 2018 und 2019 rund 3,9 % erreichen, doch erfolgt dieses weniger einheitlich und die Risiken rund um den Ausblick steigen. Der Expansionsrhythmus scheint in einigen grossen Ländern den Höhepunkt erreicht zu haben und das Wachstum ist weniger gleichmässig geworden. In den USA festigt sich die kurzfristige Dynamik, wobei zu vermerken ist, dass in den letzten Monaten Zölle auf verschiedenen Importen eingeführt wurden, was die Partnerländer zu Vergeltungsmassnahmen veranlasst hat. Für den Euroraum, Japan und Grossbritannien wurden die Wachstumsprognosen nach unten angepasst, da die Wirtschaftstätigkeit unter den Prognosen von Anfang 2018 lag. Angesichts der schwachen Ergebnisse in mehreren grossen Ländern im ersten Quartal hat die Wahrscheinlichkeit eines über den Erwartungen liegenden Wachstums etwas abgenommen.

In diesem Zusammenhang ist zwei Risiken besonders Rechnung zu tragen. Einerseits könnte ein anhaltendes hohes Wachstumstempo zu einer Rückkehr der Inflation führen, die in den

letzten Jahren weitgehend eingedämmt wurde. Andererseits wird die Zentralbank der USA (FED) wahrscheinlich ihr Programm zur schrittweisen Erhöhung der Zinsen und zum Abbau der enormen Liquiditäten fortsetzen. Aus denselben Gründen und mit denselben Zielen dürfte die Europäische Zentralbank (EZB) ab diesem Herbst wie oben erwähnt eine analoge Politik annehmen. Die Schweizer Nationalbank (SNB) wird ihrerseits noch etwas abwarten und die Schritte der EZB verfolgen. Laut den Experten wird die SNB jedoch wahrscheinlich im Laufe des Jahres 2019 ihre Zinsen auf null zurückführen und damit ihre 2015 nach der Aufgabe des Mindestkurses eingeführte Negativzinspolitik beenden.

1.1.2. Aus allgemeiner Sicht, auf nationaler Ebene:

In einigen Punkten:

- <i>Der Konjunkturaufschwung setzt sich fort und erfasst immer mehr die Binnenwirtschaft und den Arbeitsmarkt. Im internationalen Vergleich zählt die Schweiz im 1. Quartal 2018 zu den dynamisch wachsenden Ländern. Der Schweizer Aussenhandel hat ein rekordmässiges erstes Quartal verzeichnet, mit einem Wachstum der Exporte um 0,2 % und der Importe um 4,1 %. Alle wichtigsten Sektoren haben sich zwischen Januar und Ende März positiv entwickelt.</i>	Schweizer Wirtschaft im Aufschwung
- <i>Das BIP der Schweiz wuchs im 1. Quartal 2018 um 0,6 %, massgeblich getragen vom Dienstleistungssektor (2016: +1.4 %; 2017: +1.0 %). Diese Prognose bleibt bis heute unverändert. Verwendungsseitig stützten die Ausrüstungsinvestitionen und der Konsum das Wachstum.</i>	BIP
- <i>Die Lage verbessert sich weiter. Die Beschäftigung stieg im 1. Quartal 2018 deutlich an, die Arbeitslosigkeit ist weiterhin rückläufig. Die Stimmungsindikatoren lassen eine weitere Aufhellung erwarten.</i>	Arbeits- markt

Die Schweizer Wirtschaft verzeichnet bislang ein solides Wachstum, das durch die Exporte, die Ausrüstungsinvestitionen und die Nachfrage der Haushalte gestützt wird. Die Konsumentenstimmung ist auf dem höchsten Stand seit 2010.

Die Exporte profitieren von der guten Konjunktur in Europa und weltweit sowie von der Abschwächung des Frankens gegenüber dem Euro (10 % in einem Jahr). So gewinnen sie einen Teil der seit der Aufgabe des Mindestkurses verlorenen Wettbewerbsfähigkeit zurück und die Margen normalisieren sich. In den kommenden Monaten werden die Exporte der Haupttreiber der Wirtschaftstätigkeit in der Schweiz bleiben. Der Detailhandel (Rückgang des Einkaufstourismus) und der Tourismussektor profitieren ebenfalls von der Abschwächung des Frankens gegenüber dem Euro. Hingegen sind weder aus den Ausgaben der öffentlichen Verwaltungen (verbreitete Fortsetzung der Sparprogramme) noch aus der Wohnbautätigkeit (Anstieg der Zinssätze, höhere Zahl von Leerwohnungen, Rückgang der Nettoeinwanderung um die Hälfte) Impulse zu erwarten.

Die Befragten der Konjunkturumfrage von April äusserten sich positiv zum Bestelleingang und zum Geschäftsgang (90 % positive oder neutrale Beurteilungen). Auffälligste Änderung: Die Wettbewerbslage der Schweizer Industriebetriebe in der Europäischen Union hat sich deutlich verbessert.

Die Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) hat ihre Prognosen für die Schweizer Wirtschaft für 2018 und 2019 nach oben angepasst. Sie rechnet nun mit einem BIP-Wachstum von 2,5 % für das laufende Jahr, gegenüber 2,3 % vorher. Für 2019 steigen die Erwartungen

von 1,7 % auf 1,8 %. Die Schweizer Wirtschaft ist im Aufschwung und das Wachstum wird 2018 stark und 2019 etwas weniger stark sein. Die Arbeitslosigkeit sollte sich nur wenig verändern. Die KOF hat ihre Prognose der Arbeitslosenquote für 2018 und 2019 um 0,1 Punkte auf 2,9 % bzw. 2,8 % verbessert.

Die KOF beurteilt die Politik in den USA als einen Unsicherheitsfaktor. Die Entscheide von Präsident Donald Trump und seiner Verwaltung im Bereich des internationalen Handels und der Besteuerung könnten direkte Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft haben.

Laut dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) sollte sich der starke Konjunkturaufschwung fortsetzen und für 2018 wird ein robustes Wachstum von 2,4 % des BIP erwartet. Die dynamische Konjunktur im Ausland stützt den Aussenhandel und das günstige Investitionsklima fördert die Binnennachfrage. 2019 dürfte die Wachstumsdynamik der Weltwirtschaft allmählich nachlassen, die Expertengruppe des Bundes geht für die Schweiz jedoch trotzdem von einem nach wie vor soliden Wachstum von 2,0 % des BIP aus. Die günstige Konjunktorentwicklung wird von einer Aufhellung auf dem Arbeitsmarkt und einem moderaten Anstieg der Teuerung begleitet.

Die blühende weltweite Konjunktur stimuliert die internationale Nachfrage nach Schweizer Produkten und unterstützt damit den Aussenhandel. Die Exporte sollten in den kommenden Quartalen ein robustes und generelles Wachstum verzeichnen, insbesondere, wenn der Franken keinem Anstiegsdruck unterliegt. Insbesondere die Exporte, die stark auf Konjunktur und Wechselkurs reagieren, wie Maschinen, Metalle und auch der Tourismus sollten sich dynamisch entwickeln. Insgesamt geht die Expertengruppe davon aus, dass der Aussenhandel 2018, aber auch 2019, wesentlich zum Wachstum beiträgt. Auf nationaler Ebene erwartet die Expertengruppe auch einen markanten Anstieg der Beschäftigung (1,3 % 2018 und 1,0 % 2019) sowie einen erneuten Rückgang der Arbeitslosigkeit (2,9 % 2018 und 2,8 % 2019).

Bei den Investitionen stimulieren die von der Weltwirtschaft ausgehenden Impulse indirekt auch die Schweizer Binnennachfrage. Wie auch im internationalen Umfeld dürfte die bei den Ausrüstungsinvestitionen festgestellte positive Dynamik sich während der Prognoseperiode fortsetzen. Die Bestellbücher der Industriebetriebe sind gut gefüllt, die Kapazitätenauslastung hat den höchsten Stand der letzten Jahre erreicht und auch die Finanzierungsbedingungen sind gut. Die jüngsten Unternehmensumfragen weisen auch auf eine rege Investitionstätigkeit hin.

1.1.3. Auf der Ebene der Stadt Biel:

In einigen Punkten:

-
- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - <i>Die Bevölkerung der Stadt Biel wächst weiterhin und wird nächstens die Schwelle von 56'000 Einwohnerinnen und Einwohnern überschreiten. Zwar kommt dies der Stadt zugute, es bringt jedoch auch wesentliche Kosten mit sich (Einschulungen, Dienstleistungen für die Bevölkerung usw.).</i> | <p><i>Wachsende
Bevölkerung</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - <i>Die für 2019 auf weltweiter und auf nationaler Ebene erwartete wirtschaftliche Aufhellung dürfte wahrscheinlich im Zusammenhang mit ihrem wirtschaftlichen und industriellen Gewebe auch der Stadt Biel nützen.</i> | <p><i>Wirtschaftliche
Aufhellung</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - <i>Im Sinne der Steueroptimierung könnten grosse Steuerzahler eines Tages den Anteil ihres Steuerbeitrags in Biel deutlich reduzieren. Dazu kommt noch die Problematik der «Revision 2019 des kantonalen Steuergesetzes», die sich stark negativ auf die Stadt Biel auswirken wird. Allerdings wurde das Referendum dagegen ergriffen und</i> | <p><i>Steuer-
problematik</i></p> |
-

der Entscheid wird der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt werden.

Ganz allgemein, aber insbesondere im Steuerbereich, wird die Stadt Biel in den Jahren 2020 und folgende mit einer gewissen Zahl von Unsicherheiten konfrontiert sein. Obwohl die Einwohnerzahl effektiv zunimmt und zeigt, dass die Investitionspolitik der letzten Jahre Früchte trägt, tendieren die Steuereinnahmen weiterhin zur Stagnation. Bei den juristischen Personen sind die grossen Bieler Steuerzahler weiterhin vorsichtig hinsichtlich der Prognosen für eine starke Verbesserung ihrer Betriebsergebnisse 2019. Dies wirkt sich direkt auf die Einnahmen der Stadt Biel aus. Bei den natürlichen Personen ist anzumerken, dass Biel nächstens die Schwelle von 56'000 Einwohnerinnen und Einwohnern überschreiten dürfte. Dies führt zwangsläufig zu mehr Steuerzahlern, vermag jedoch keinen markanten Anstieg der Steuereinnahmen zu garantieren, mit denen die verursachten zusätzlichen Kosten vollständig gedeckt werden könnten.

Allerdings sollte diese für 2019 auf weltweiter und auf nationaler Ebene erwartete wirtschaftliche Aufhellung in geringerem Masse auch der Stadt Biel nützen. Bei den juristischen Personen gehen die Bieler Industriekonzerne und Unternehmen von einem deutlichen Wachstum aus, sowohl über ihre eigenen Vertriebskanäle als auch über Online-Plattformen. Allerdings ist nicht zu vergessen, dass im Sinne der Steueroptimierung grosse Steuerzahler eines Tages den Anteil ihres Steuerbeitrags in Biel deutlich reduzieren könnten. Dies würde sich zweifellos negativ auf das Ergebnis der Stadt Biel auswirken. Dazu kommt wahrscheinlich noch die Problematik der «Revision 2019 des kantonalen Steuergesetzes», die wesentliche Auswirkungen haben wird und eine Reduktion der Steuereinnahmen von juristischen Personen von bis zu CHF 10 Mio. Franken pro Jahr mit sich bringen könnte.

Bei den Steuern der natürlichen Personen ist Biel überzeugt, dass die Entwicklungspolitik bei den Investitionen und den Leistungen für die Bevölkerung es erlauben wird, neue Steuerzahler anzuziehen, die ein positives «Steuerpotenzial» für die Zukunft aufweisen. Die wirtschaftlichen Aussichten präsentieren sich leicht freundlicher als noch vor Jahresfrist. Der Welthandel entwickelt sich erfreulich, so dass die Schweizer Wirtschaft, vom Aussenhandel getragen und getrieben, allmählich wieder gegen Vollauslastung tendiert. Länger lässt die Normalisierung insbesondere bei den Zinsen auf sich warten, die noch längere Zeit tief und im Verhältnis zur Wirtschaftsentwicklung zu tief bleiben.

1.1.4. Schlussfolgerungen zum wirtschaftlichen Umfeld

Wie oben erläutert ist ein Aufschwung der Schweizer Wirtschaft dabei sich zu konsolidieren:

- Das von der Expertengruppe des Bundes für die Konjunkturtendenzen erwartete BIP-Wachstum beträgt 2,5 % für 2018 und 1,8 % für 2019;
- Die Prognosen derselben Expertengruppe für den Konsumentenpreisindex (KPI) belaufen sich auf 1,0 % für 2018 und 0,8 % für 2019;
- Ein Anstieg von 0,1 % der Zinssätze des Dreimonats-Libors wird für 2019 erwartet;
- Die Arbeitslosenquote im Kanton Bern liegt unter dem Schweizer Durchschnitt. Im Juni 2018 betrug die durchschnittliche Arbeitslosigkeit 1,7 % gegenüber 2,4 % auf nationaler Ebene. Die Quote belief sich auf 1,1 % für das Seeland und auf 3,3 % für Biel.

- Nach einer langen Phase des Rückgangs seit den 70er-Jahren zeigt die Kurve des Bevölkerungswachstums in den letzten Jahren wieder aufwärts und Biel dürfte in Kürze eine Einwohnerzahl von 56'000 erreichen.

1.2. Risiken / Chancen

Kurzfristig sind die Chancen und die Risiken für die Weltwirtschaft ausgeglichen. Der weltweite Aufschwung könnte sogar länger anhalten als vorgesehen, während der Franken in diesem Zusammenhang weiter an Wert verlieren könnte.

Gewisse Risiken bestehen im Zusammenhang mit den kürzlich von der Verwaltung des US-Präsidenten Donald Trump angekündigten protektionistischen Massnahmen. Doch die geplanten zusätzlichen Zölle sollten die Schweizer Wirtschaft wenig betreffen. Eine Eskalation, die zu einem Wirtschaftskrieg zwischen den grossen Wirtschaftsräumen führt, könnte jedoch das Bild trüben.

Die Situation auf den Finanzmärkten hat sich in den letzten Wochen etwas stabilisiert. Jedoch können durch eine rascher als geplante Normalisierung der Geldpolitik der US-Zentralbank hervorgerufene neue Turbulenzen nicht ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang könnte der Franken einen erneuten Aufwärtsdruck erfahren.

Diese Faktoren haben insbesondere die Analysen der Szenarien für die Entwicklung der Steuereinnahmen und die Parameter für die Entwicklung der Löhne und der Waren- und Dienstleistungspreise hinsichtlich der Inflation beeinflusst.

1.3. Revision 2019 des kantonalen Steuergesetzes

Im Rahmen seiner Steuerstrategie sieht der Kanton Bern immer noch eine stufenweise Reduktion der Steuersätze für juristische Personen vor, was sich trotz der positiven konjunkturellen Entwicklung negativ auf die Rechnung der Stadt Biel auswirken wird. Auf der Grundlage der aktuellen Informationen entstehen der Stadt Biel bis 2020 dadurch Steuerausfälle in der Grössenordnung von ein bis zwei Steuerzehnteln (CHF 6 bis 12 Mio.).

1.4. Entlastungspaket 2018 des Kantons Bern

Das Ende Juni 2017 vom Regierungsrat zu Händen des Grossen Rats verabschiedete Entlastungspaket 2018 (EP 2018) sieht jährlich wiederkehrende Entlastungen von CHF 185 Mio. ab dem Jahr 2021 vor.

Ein Teil dieser Massnahmen führt für die Stadt zu indirekten Mehr- und Folgekosten, wie zum Beispiel im Bereich der Ausbildung, die sog. Brückenangebote, bei welchen der kantonale Anteil reduziert werden soll, dies zu Lasten der Gemeinden.

Für den Finanzhaushalt der Gemeinden bedeutet das EP 2018 in finanzieller Hinsicht per Saldo längerfristig insgesamt eine direkte Mehrbelastung im Umfang von jährlich CHF 0.5 Mio., was aus Sicht des Regierungsrates als zumutbar deklariert wird. Es ist jedoch anzumerken, dass die konkreten finanziellen Auswirkungen für die einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich ausfallen können: So führt beispielsweise das vorgesehene Insourcing von Aufgaben im Inkasso- und Quellensteuerbereich, die bisher im Auftrag des Kantons durch die Städte Bern, Thun und Biel wahrgenommen werden, bei diesen zu einem erheblichen Stellenabbau, verbunden mit Ertragsausfällen. Die Stadt Biel erwartet aktuell einen Abbau von rund 10 bis 15 Stellen und eine Netto-Ergebnisverschlechterung von rund CHF 1 Mio. Weitere

Kostenzunahmen sind zu erwarten, da zusätzliche Entlastungsmassnahmen nicht ausgeschlossen werden können.

2. Finanzplanungsprozess

Die Finanzplanung der Stadt Biel berücksichtigt übergeordnete Ziele (Vision/Strategie, oder wenn eine solche fehlt, auch aus dem Leitbild und/oder den Legislaturzielen) in Verbindung mit der strategischen Aufgaben- und Investitionsplanung, sowie externe Einflüsse (z.B. die konjunkturelle, politische oder demografische Entwicklung). Der Finanzplan umfasst eine Planungsperiode von drei Jahren und wird jährlich aktualisiert und angepasst.

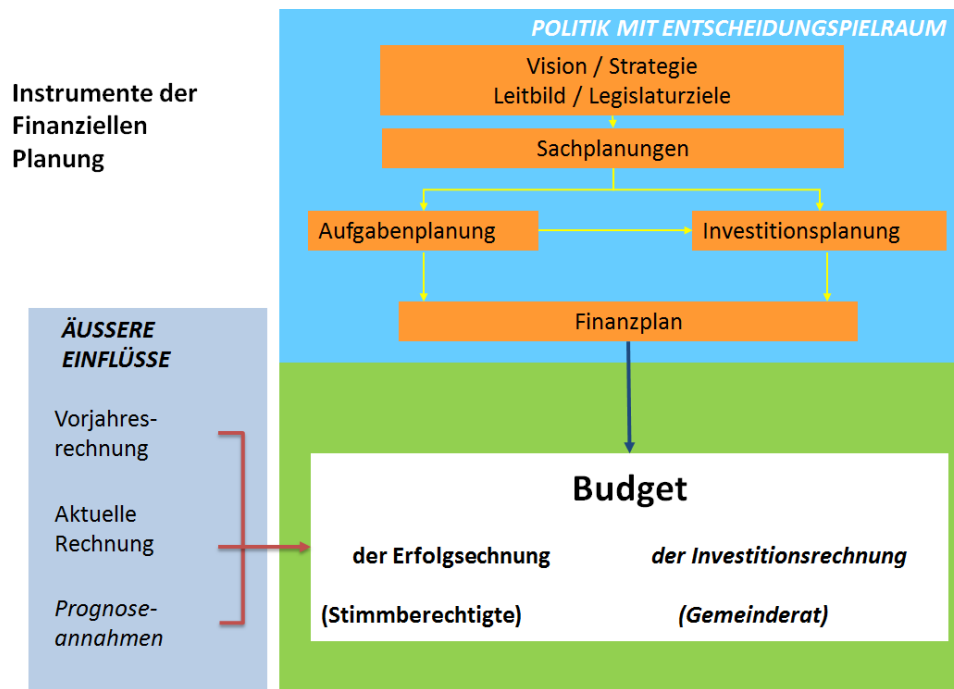


Abbildung 2: Finanzplanungsprozess

Das Budget für das Folgejahr enthält alle erwarteten Erträge und Konsumaufwendungen, einschliesslich der Folgekosten aus Investitionsentscheidungen (z.B. Zinsen, Abschreibungen, Unterhalt und Betrieb, usw.). Dabei werden die Budgetpositionen basierend auf der Finanzplanung und weiteren Einflussfaktoren, wie beispielsweise relevante Gesetzesänderungen von Bund/Kanton, festgelegt.

Ein grosser Anteil des Budgets begründet sich durch übergeordnetes Recht/Aufgaben (Bund/Kanton) und durch bereits eingegangene Verpflichtungen, weshalb es nur bedingt ein Steuerungsinstrument darstellt. Der Gemeinderat gestaltet das Budget, soweit Handlungsspielraum besteht, nach finanzpolitischen Aspekten, mit dem Ziel, den Finanzhaushalt mittel- und langfristig im Gleichgewicht zu halten.

Der Stadtrat beschliesst in erster Linie über folgende Sachverhalte: Neue Verpflichtungskredite (z.B. nicht gebundene Investitionen > CHF 300'000.–), neue Aufgaben und Leistungen (Aufträge für Angebotserweiterungen in der Kompetenz des Stadtrates) sowie wiederkehrende Konsumausgaben (z.B. Abschluss von mehrjährigen Leistungsverträgen) und Erlasse (z.B. Anpassung von Gebühren- und anderen Reglementen). Die Stimmberechtigten befinden sich dann zusammen mit dem Budget über die Ausgaben (Budgetkredit je Konto) und die Steueranlage.

Verpflichtungskredite durch das zuständige Organ - Investitionen - Wiederkehrende Konsumausgaben		
Das Budget umfasst alle «Konsumausgaben» und die Erträge – jedes Konto entspricht dabei einem Budgetkredit:		
Folgen von übergeordnetem Recht z.B. Lastenausgleiche (Soziales)	Folgen von stadt eigenen Beschlüssen z.B. Reglemente (Personal) z.B. Investitionsfolgen z.B. wiederkehrende Ausgaben / Verträge	Neue ein- malige Konsum- ausgaben

Abbildung 3: Budget

3. Gesetzliche Auflagen und Rahmenbedingungen

Der Gemeinderat führt die Gemeinde, plant und koordiniert ihre Tätigkeiten (Art. 25 Abs. 1 GG) und verantwortet den Finanzhaushalt (Art. 71 GG). Die Gemeindeverordnung des Kantons Bern enthält bezüglich der Finanzplanung die folgenden Bestimmungen:

Art. 64: Pflicht und Inhalt: Die Gemeinden erstellen einen Finanzplan, der durch das zuständige Organ beschlossen wird. Die Tabelle "Ergebnisse der Finanzplanung" ist vor Ende Dezember dem Amt für Gemeinde- und Raumordnung zuzustellen. Der Finanzplan gibt einen Überblick über die mutmassliche Entwicklung des Finanzhaushaltes in den nächsten vier bis acht Jahren. Der Finanzplan ist mindestens jährlich der Entwicklung anzupassen. Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion erlässt Bestimmungen zu Form und Inhalt. Der Finanzplan ist öffentlich.

Art. 65: Finanzplan bei Bilanzfehlbeträgen: Budgetiert eine Gemeinde einen Bilanzfehlbetrag oder weist sie einen solchen in der Jahresrechnung aus, enthält der Finanzplan einen Überblick gemäss Art. 64 Absatz 3 GV und zeigt zusätzlich auf, wie und innert welcher Frist der Bilanzfehlbetrag ausgeglichen wird. Die Frist für den Ausgleich darf acht Jahre seit der erstmaligen Bilanzierung des Fehlbetrages nicht übersteigen. Der Finanzplan ist bis zum Ausgleich des Bilanzfehlbetrages jährlich dem Amt für Gemeinden und Raumordnung mit Kopie an das Regierungsstatthalteramt einzureichen.

Art. 66: Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen: Weist eine Gemeinde seit drei Jahren einen Bilanzfehlbetrag aus, erstellt sie einen Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen gemäss Art. 75 des Gemeindegesetzes, welcher ausdrücklich als solcher zu bezeichnen ist. Ein Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen ist genügend, wenn er aufzeigt, wie und mit welchen Massnahmen der Bilanzfehlbetrag innert acht Jahren seit der erstmaligen Bilanzierung beschrieben wird und auf realistischen Annahmen und Prognosen beruht. Der Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen ist dem Amt für Gemeinden und Raumordnung mit Kopie an das Regierungsstatthalteramt einzureichen.

4. Ziele und Aufgabe der Finanzplanung

Der Finanzplan dient zur Planung der Aufgaben und ihrer Finanzierung über einen bestimmten Zeitraum. Dabei werden im Rahmen der Planungsprämissen alle absehbaren Entwicklungen und Veränderungen berücksichtigt und die zur Leistungserstellung notwendigen Ressourcen (Personal, Leistungen von Dritten wie Güter und Dienstleistungen), die Infrastruktur (Investitionen), sowie die zu erwartenden Einnahmen definiert und quantifiziert.

Die nachfolgende Abbildung zeigt das Vorgehen im Überblick:

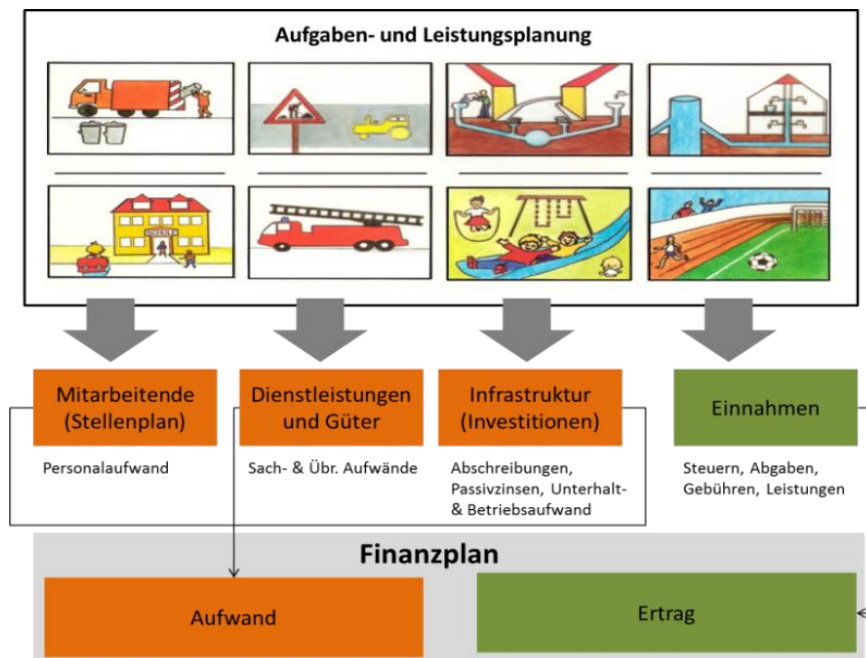


Abbildung 4: Aufgaben- und Leistungsplanung

Die Finanzplanung wird im Gegensatz zum Budget nicht verbindlich beschlossen und beinhaltet deshalb auch keine Ausgabenkompetenzen für den Gemeinderat oder die Verwaltung. Die Finanzplanung gliedert sich in zwei Elemente: Sie wird in Form einer dreistufigen Planerfolgsrechnung präsentiert.

Die *Planerfolgsrechnung* umfasst sämtliche Aufwände und Erträge. Diese können sowohl *liquiditätswirksam* (z.B. Personal- und Sachausgaben, Transferzahlungen, Steuereinnahmen, Gebühreneinnahmen, Abgeltungen durch den Kanton usw.) als auch *nicht-liquiditätswirksam* (z.B. Abschreibungen, Auflösung und Bildung von Rückstellungen, Einlagen und Entnahmen Spezialfinanzierungen) sein.

5. Finanzplan 2020–2022

Dieses Kapitel zeigt die finanzielle Entwicklung der Stadt Biel für die nächsten drei Jahre. Basierend auf den Planungsprämissen (Abschnitt 5.1) werden die Planerfolgsrechnungen (Abschnitt 5.2), die Investitionsplanung (Abschnitt 5.3), die Geldflussrechnung und die Investitionsrechnung (Abschnitt 5.4) dargelegt sowie die finanzielle Situation abschliessend kurz gewürdigt (Abschnitt 5.5).

5.1. Planungsprämissen

Die getroffenen Planungsprämissen sind eine Projektion des aktuellen Wissens- und Informationsstandes auf die Entwicklung des Finanzhaushaltes über einen in der Zukunft liegenden Zeithorizont von drei Jahren und keine Prognose.

- Ausgehend von einem zukünftig erwarteten jährlichen BIP-Wachstum von 1,5 bis 2 % wurde – ausgehend von den Budgetwerten 2019 – beim Personalaufwand ein leichtes lineares Wachstum von 1% und beim Sachaufwand sowie beim Transferaufwand und -ertrag eines von 0,5% eingerechnet.
- Die Abschreibungen wachsen jährlich (kumulativ) im Umfang der gesetzlichen Abschreibungen auf den aktivierungspflichtigen, d.h. fertiggestellten und in die Nutzung übergegangenen Investitionen. Deren Höhe wurde mit CHF 40 Mio. eingesetzt, und ein Abschreibungssatz verwendet, der in Anhang 2 zu Artikel 83 Absatz 2 der Gemeindeverordnung (BSG 170.111) festgelegt wird. Daraus resultieren jährliche neue Abschreibungen von rund CHF 1–2 Mio., die zu den bestehenden dazukommen.
- Die Fremdkapitalzinsen wurden mit einem durchschnittlichen Zinssatz von 1,0 bis 1,5 % (mittelfristig-langfristig) bei einem jährlichen Zuwachs des Fremdkapitals zwischen CHF 40 Mio. und CHF 50 Mio. berechnet. Einsparungen dürften ab 2019 mit der Ablösung einer aktuell zu 2,625% verzinslichen Anleihe von CHF 180 Mio. realisiert werden.
- Steuern der natürlichen Personen: Anhaltender leichter Anstieg des Ertrags aus den Steuern der Periode aufgrund der steigenden Zahl der Steuerzahler. Bei den anderen Steuerposten ist für die natürlichen Personen keine wesentliche Änderung absehbar.
- Besteuerung der juristischen Personen: Trotz der positiven Wirtschaftskonjunktur ist die Entwicklung der Steuereinnahmen bei den juristischen Personen stark rückläufig. Die Steuervorlage 17 (Reform der Unternehmenssteuern), verbunden mit der Revision der kantonalen Steuergesetzgebung führt zu einem enormen Rückgang der Steuereinnahmen für die Stadt Biel, der nicht kompensiert werden kann. Aufgrund allfälliger Referenden sind noch nicht die gesamten Steuerausfälle in der Finanzplanung enthalten. Dennoch wird der Trend zu abnehmenden Steuereinnahmen sichtbar.
- Im Ausserordentlichen Ergebnis ist die gesetzlich vorgeschriebene Auflösung der Neubewertung ESB im Umfang von jährlich CHF 10,8 Mio. über einen Zeitraum von 16 Jahren hinweg als Ertrag eingestellt. Ein Mindestanteil von 50 % wird über den Aufwand in geeigneter Form als «Wertberichtigungsreserve» dem Eigenkapital zugewiesen. Diese dient als Sicherheit, wenn aufgrund der Entwicklungen auf dem Energiemarkt allenfalls Wertberichtigungen der ESB-Beteiligung notwendig werden sollten.

5.2. Planerfolgsrechnungen (2019–2022)

Die Planerfolgsrechnungen für das Budget 2019 und die darauffolgenden drei Jahre sind aus den nachfolgenden Tabellen ersichtlich.

Auf der Grundlage der Entwicklung der Aufwendungen und Erträge der letzten Jahre und der für 2019 bis 2022 festgehaltenen Kriterien für die Aufwendungen und Erträge, zeigen die drei folgenden Abschnitte die Entwicklung der laufenden Rechnung und einer Auswahl von Indikatoren für die Finanzverwaltung anhand von drei Planungsszenarien (Basis, Optimistisch und Pessimistisch) ab dem Budget 2019.

Die folgende Grafik illustriert die Entwicklung der Ergebnisse der sieben letzten Jahre, jene des Budgets 2019 sowie ihre Entwicklung gemäss den drei Szenarien.

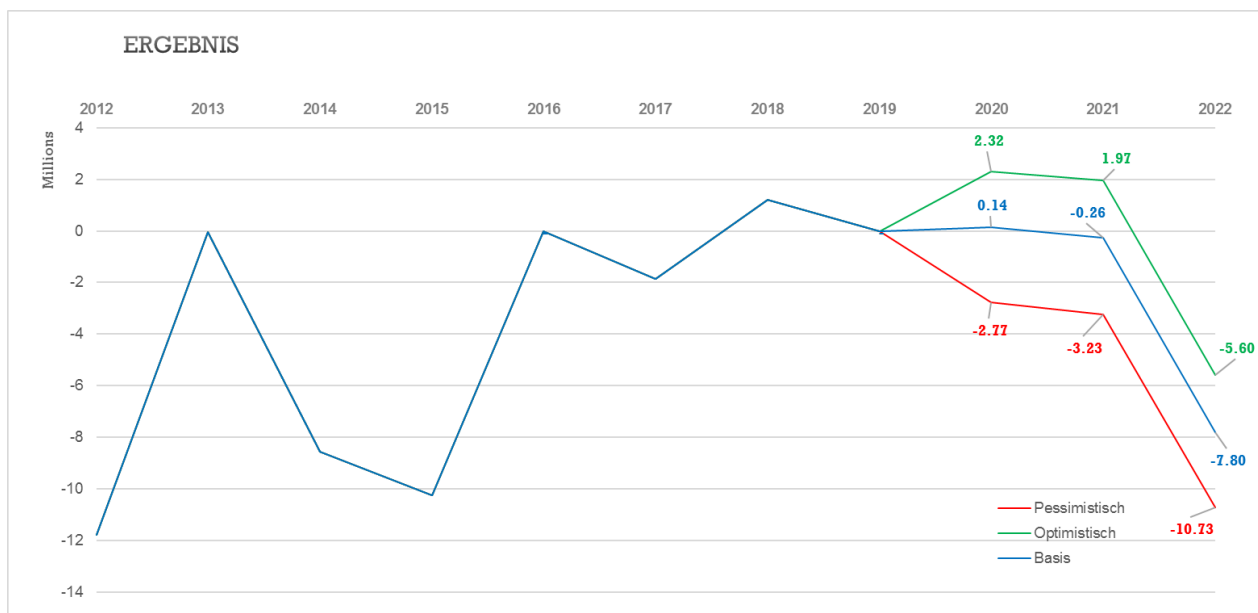


Abbildung 5: Entwicklung der Ergebnisse 2012–2022

5.2.1. Szenarien der Erfolgsrechnung und Indikatoren mit effektiver Schätzung der Erhöhung der Steuern

Während im Budgetjahr 2019 noch ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis erwartet wird, führen in den Planjahren folgende vier Faktoren zu steigenden Defiziten, und dies unabhängig vom gewählten Szenario (B/O/P):

- Wachstum beim Personalaufwand trotz Sparmassnahmen um rund 1% pro Jahr, zur Deckung der neuen Bedürfnisse und des «natürlichen» Anstiegs der Lohnsumme im Zusammenhang mit dem erwarteten Anstieg des Konsumentenpreisindex (KPI), und beim Sach- und Transferaufwand um 0,5%;
- «Automatisches» Wachstum der Abschreibungen aus neuen Investitionen (daraus resultieren jährlich neue Abschreibungen von rund CHF 1–2 Mio., die zu den bestehenden dazukommen);
- Zinskosten auf neuem Fremdkapital zur Finanzierung der Investitionen;
- Stagnierende bzw. tendenziell eher sinkende Steuer- und sonstige Erträge. Auswirkung der Revision des kantonalen Steuergesetzes.

5.2.1.1. Planerfolgsrechnungen 2019–2022 (Basis)

Dieses Szenario stützt sich auf eine berechnete und simulierte Version der Steuereinnahmen. Es berücksichtigt auch Änderungen im Steuerbereich.

Aus betrieblicher Tätigkeit	Budget 2019	Entwicklung	Finanzplan 2020	Finanzplan 2021	Finanzplan 2022
30 Personalaufwand	90'452'100-	1.00%	91'356'621-	92'270'187-	93'192'889-
31 Sach- & übriger Betriebsaufwand	37'870'484-	0.50%	38'059'836-	38'250'136-	38'441'386-
33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen	15'780'098-	0.50%	17'380'098-	18'980'098-	20'580'098-
36 Transferaufwand	236'043'100-	geplant	237'223'316-	238'409'432-	239'601'479-
39 Interne Verrechnung	6'936'700-	geplant	6'977'000	6'342'000	6'342'000-
Betrieblicher Aufwand	387'082'482-	-0.39%	377'042'871-	381'567'853-	398'157'853-
40 Fiskalertrag	147'720'000	Basis	145'225'000	148'575'000	146'550'000
41 Regalien & Konzessionen	5'845'000	stabil	5'845'000	5'845'000	5'845'000
42 Entgelte	30'920'920	stabil	31'000'000	31'000'000	31'000'000
43 Verschiedene Erträge	36'699'600	2.00%	37'433'592	36'699'600	37'433'592
45 Entnahme a. Fonds & Spezialfinanzierung	10'000	geplant	90'000	10'000	10'000
46 Transferertrag	149'523'200	0.50%	150'270'816	151'022'170	151'777'281
49 Interne Verrechnungen	6'936'700	geplant	6'977'000-	6'342'000-	6'342'000
Betrieblicher Ertrag	377'655'420	-2.15%	362'887'408	366'809'770	378'957'873
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	9'427'062-		14'155'463-	14'758'083-	19'199'980-
34 Finanzaufwand	19'638'000-	stabil	18'826'000-	18'826'000-	18'826'000-
44 Finanzertrag	20'214'540	1.00%	20'416'685	20'620'852	20'827'061
Ergebnis aus Finanzierung	576'540		1'590'685	1'794'852	2'001'061
Operatives Ergebnis	8'850'522-		12'564'778-	12'963'231-	17'198'919-
38 Ausserordentlicher Aufwand	6'130'900-		5'751'250-	5'751'250-	5'751'250-
48 Ausserordentlicher Ertrag	14'981'422		11'046'100	11'046'100	11'046'100
Ausserordentliches Ergebnis	8'850'522		5'294'850	5'294'850	5'294'850
I. Gesamtergebnis Allgemeiner Haushalt	-		7'269'928-	7'668'381-	11'904'069-
Umsetzung NHS-Verbesserungsmassnahmen (Total)			13'707'000	13'707'000	13'707'000
II. Gesamtergebnis nach Umsetzung NHS-Massnahmen	-		6'437'072	6'038'619	1'802'931
Umsetzung Steuergesetzrevision 2019 :					
a) Gewinnsteuersatzsenkung			6'300'000-	9'600'000-	9'600'000-
b) Allgemeine Neubewertung Grundstücke				3'300'000	
III. Gesamtergebnis nach NHS und Steuergesetzrevision	-		137'072	261'381-	7'797'069-

Abbildung 6: Planerfolgsrechnungen 2019 – 2022 (Basis)

5.2.1.2. Planerfolgsrechnungen 2019 – 2022 (Optimistisch)

Aus betrieblicher Tätigkeit	Budget 2019	Entwicklung	Finanzplan 2020	Finanzplan 2021	Finanzplan 2022
30 Personalaufwand	90'452'100-	1.00%	91'356'621-	92'270'187-	93'192'889-
31 Sach- & übriger Betriebsaufwand	37'870'484-	0.50%	38'059'836-	38'250'136-	38'441'386-
33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen	15'780'098-	0.50%	17'380'098-	18'980'098-	20'580'098-
36 Transferaufwand	236'043'100-	geplant	237'223'316-	238'409'432-	239'601'479-
39 Interne Verrechnung	6'936'700-	geplant	6'977'000-	6'342'000-	6'342'000-
Betrieblicher Aufwand	387'082'482-	-0.39%	377'042'871-	381'567'853-	398'157'853-
40 Fiskalertrag	147'720'000	Basis +1.50%	147'403'375	150'803'625	148'748'250
41 Regalien & Konzessionen	5'845'000	stabil	5'845'000	5'845'000	5'845'000
42 Entgelte	30'920'920	stabil	31'000'000	31'000'000	31'000'000
43 Verschiedene Erträge	36'699'600	2.00%	37'433'592	36'699'600	37'433'592
45 Entnahme a. Fonds & Spezialfinanzierung	10'000	geplant	90'000	10'000	10'000
46 Transferertrag	149'523'200	0.50%	150'270'816	151'022'170	151'777'281
49 Interne Verrechnungen	6'936'700	geplant	6'977'000-	6'342'000-	6'342'000
Betrieblicher Ertrag	377'655'420	-1.56%	365'065'783	369'038'395	381'156'123
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	9'427'062-		11'977'088-	12'529'458-	17'001'730-
34 Finanzaufwand	19'638'000-	stabil	18'826'000-	18'826'000-	18'826'000-
44 Finanzertrag	20'214'540	1.00%	20'416'685	20'620'852	20'827'061
Ergebnis aus Finanzierung	576'540		1'590'685	1'794'852	2'001'061
Operatives Ergebnis	8'850'522-		10'386'403-	10'734'606-	15'000'669-
38 Ausserordentlicher Aufwand	6'130'900-		5'751'250-	5'751'250-	5'751'250-
48 Ausserordentlicher Ertrag	14'981'422		11'046'100	11'046'100	11'046'100
Ausserordentliches Ergebnis	8'850'522		5'294'850	5'294'850	5'294'850
I. Gesamtergebnis Allgemeiner Haushalt			5'091'553-	5'439'756-	9'705'819-
Umsetzung NHS-Verbesserungsmassnahmen (Total)			13'707'000	13'707'000	13'707'000
II. Gesamtergebnis nach Umsetzung NHS-Massnahmen			8'615'447	8'267'244	4'001'181
Umsetzung Steuergesetzrevision 2019 :					
a) Gewinnsteuersatzsenkung			6'300'000-	9'600'000-	9'600'000-
b) Allgemeine Neubewertung Grundstücke				3'300'000	
III. Gesamtergebnis nach NHS und Steuergesetzrevision			2'315'447	1'967'244	5'598'819-

Abbildung 7: Planerfolgsrechnungen 2019 – 2022 (Optimistisch)

5.2.1.3. Planerfolgsrechnungen 2019–2022 (Pessimistisch)

Aus betrieblicher Tätigkeit	Budget 2019	Entwicklung	Finanzplan 2020	Finanzplan 2021	Finanzplan 2022
30 Personalaufwand	90'452'100-	1.00%	91'356'621-	92'270'187-	93'192'889-
31 Sach- & übriger Betriebsaufwand	37'870'484-	0.50%	38'059'836-	38'250'136-	38'441'386-
33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen	15'780'098-	0.50%	17'380'098-	18'980'098-	20'580'098-
36 Transferaufwand	236'043'100-	geplant	237'223'316-	238'409'432-	239'601'479-
39 Interne Verrechnung	6'936'700-	geplant	6'977'000-	6'342'000-	6'342'000-
Betrieblicher Aufwand	387'082'482-	-0.39%	377'042'871-	381'567'853-	398'157'853-
40 Fiskalertrag	147'720'000	Basis -2.00%	142'320'500	145'603'500	143'619'000
41 Regalien & Konzessionen	5'845'000	stabil	5'845'000	5'845'000	5'845'000
42 Entgelte	30'920'920	stabil	31'000'000	31'000'000	31'000'000
43 Verschiedene Erträge	36'699'600	2.00%	37'433'592	36'699'600	37'433'592
45 Entnahme a. Fonds & Spezialfinanzierung	10'000	geplant	90'000	10'000	10'000
46 Transferertrag	149'523'200	0.50%	150'270'816	151'022'170	151'777'281
49 Interne Verrechnungen	6'936'700	geplant	6'977'000-	6'342'000-	6'342'000
Betrieblicher Ertrag	377'655'420	-2.92%	359'982'908	363'838'270	376'026'873
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	9'427'062-		17'059'963-	17'729'583-	22'130'980-
34 Finanzaufwand	19'638'000-	stabil	18'826'000-	18'826'000-	18'826'000-
44 Finanzertrag	20'214'540	1.00%	20'416'685	20'620'852	20'827'061
Ergebnis aus Finanzierung	576'540		1'590'685	1'794'852	2'001'061
Operatives Ergebnis	8'850'522-		15'469'278-	15'934'731-	20'129'919-
38 Ausserordentlicher Aufwand	6'130'900-		5'751'250-	5'751'250-	5'751'250-
48 Ausserordentlicher Ertrag	14'981'422		11'046'100	11'046'100	11'046'100
Ausserordentliches Ergebnis	8'850'522		5'294'850	5'294'850	5'294'850
I. Gesamtergebnis Allgemeiner Haushalt			10'174'428-	10'639'881-	14'835'069-
Umsetzung NHS-Verbesserungsmassnahmen (Total)			13'707'000	13'707'000	13'707'000
II. Gesamtergebnis nach Umsetzung NHS-Massnahmen			3'532'572	3'067'119	1'128'069-
Umsetzung Steuergesetzrevision 2019 :					
a) Gewinnsteuersatzssenkung			6'300'000-	9'600'000-	9'600'000-
b) Allgemeine Neubewertung Grundstücke				3'300'000	
III. Gesamtergebnis nach NHS und Steuergesetzrevision			2'767'428-	3'232'881-	10'728'069-

Abbildung 8: Planerfolgsrechnungen 2019 – 2022 (Pessimistisch)

5.2.1.4. Vergleich von Aufwand und Ertrag für die drei Szenarien (B/O/P)

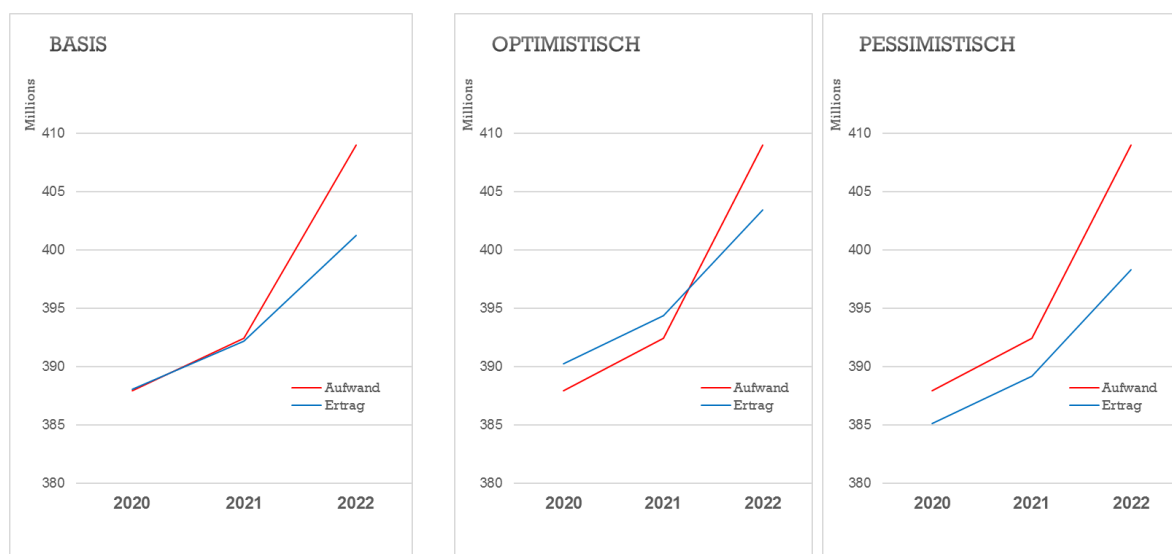


Abbildung 9: Vergleich von Aufwand und Ertrag für die drei Szenarien

6. Investitionsplanung 2019–2028

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Investitionsausgaben über eine Planungsperiode von zehn Jahren.

	Vorschau 2018	Budget 2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total ohne 2018
1) Verwaltung												
Priorität 1	7089037	365'000	200'000	200'000	200'000	120'000	0	0	0	0	0	1'085'000
Priorität 2	29'516'767	16'377'575	18'347'000	7'309'000	65'000	10'000	10'000	10'000	10'000	10'000	0	42'148'575
Priorität 3	20'585'500	41'678'000	127'449'000	147'685'220	129'251'000	69'156'000	35'520'000	29'210'000	29'000'000	28'830'000	27'700'000	665'479'220
Priorität 4	0	0	9'835'000	29'315'000	25'740'000	27'980'000	28'750'000	33'110'000	2'445'000	3'500'000	2'200'000	162'875'000
Priorität 5	0	0	3'955'000	6'220'000	7'910'000	610'000	560'000	1'270'000	5'170'000	6'770'000	470'000	32'935'000
abzüglich Drittfinanzierungen	-13'120'000	*0										
TOTAL Verwaltung 100%	44'071'304	58'420'575	159'786'000	190'729'220	163'166'000	97'876'000	64'840'000	63'600'000	36'625'000	39'110'000	30'370'000	904'522'795
TOTAL Verwaltung 70%	30'849'913	40'894'402	111'850'200	133'510'454	114'216'200	68'513'200	45'388'000	44'520'000	25'637'500	27'377'000	21'259'000	633'165'956
			* neu sind die Drittfinanzierungen (2019: CHF 9'438'400) bereits bei den verschiedenen Projekten berücksichtigt									
2) Spezialfinanzierungen	Vorschau 2018	Budget 2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total ohne 2018
Stadmarketing, 29300.1100	25'000	25'000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25'000
Stadtentwicklung, 29300.1700	3'200'000	1'000'000	200'000	200'000	200'000	200'000	200'000	200'000	0	0	0	2'000'000
Planungsvorh. WOBE, 29300.1702	0	350'000	250'000	250'000	200'000	200'000	200'000	200'000	200'000	200'000	200'000	2'250'000
Entw. Bözingenfeld, 29300.2002	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Soziale Projekte, 29300.4000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EnergieStadtLabel, 29300.5010	493'000	775'000	560'000	175'000	150'000	105'000	100'000	0	0	0	0	1'865'000
Unterhalt Schulgeb., 29300.5400	2'530'000	4'000'000	5'000'000	0	0	0	0	0	0	0	0	4'500'000
Seeufergestaltung, 29300.5601	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Öffentl. Verkehr, 29300.9100	0	65'000	65'000	50'000	50'000	50'000	50'000	50'000	50'000	50'000	50'000	530'000
TOTAL Spezialfinanz. 100%	6'248'000	6'215'000	1'575'000	675'000	600'000	555'000	550'000	250'000	250'000	250'000	250'000	11'170'000
TOTAL Spezialfinanz. 70%	4'373'600	4'350'500	1'102'500	472'500	420'000	388'500	385'000	175'000	175'000	175'000	175'000	7'819'000
3) Sonderrechnungen	Vorschau 2018	Budget 2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total ohne 2018
Städtische Betagtenheime	5'580'000	2'928'000	150'000	0	0	0	0	0	0	0	0	3'078'000
Parkplatzwesen	450'000	600'000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	600'000
Feuerwehrwesen	200'000	800'000	1'200'000	950'000	645'000	1'400'000	0	100'000	650'000	360'000	0	6'105'000
Kehrichtwesen	150'000	3'830'000	4'120'000	8'640'000	0	180'000	90'000	850'000	0	0	250'000	17'960'000
Abwasserwesen	12'520'000	12'490'000	10'830'000	9'900'000	10'270'000	9'820'000	9'340'000	8'750'000	8'450'000	8'400'000	8'550'000	96'800'000
Tissot Arena	642'000	500'000	1'000'000	1'000'000	1'500'000	1'500'000	1'500'000	2'000'000	2'000'000	2'000'000	0	13'000'000
TOTAL Sonderrechn. 100%	19'542'000	21'148'000	17'300'000	20'490'000	12'415'000	12'900'000	10'930'000	11'700'000	11'100'000	10'760'000	8'800'000	137'543'000
TOTAL Sonderrechn. 70%	13'679'400	14'803'600	12'110'000	14'343'000	8'690'500	9'030'000	7'651'000	8'190'000	7'770'000	7'532'000	6'160'000	96'187'123
Total Konsolidierte Investitionen (100%)	69'861'304	85'783'575	178'661'000	211'894'220	176'181'000	111'331'000	76'320'000	75'550'000	47'975'000	50'120'000	39'420'000	1'053'235'795
Total Konsolidierte Investitionen (70%)	48'902'913	60'048'502	125'062'700	148'325'954	123'326'700	77'931'700	53'424'000	52'885'000	33'582'500	35'084'000	27'594'000	737'172'080

Abbildung 10: Investitionsplanung (IVP 2019 – 2028)

Der Brutto-Investitionsbedarf des Allgemeinen Haushaltes wird für die Periode 2019 bis 2028 mit rund CHF 904,52 Mio. ausgewiesen (836,66 Mio. im Vorjahr) und derjenige der gebührenfinanzierten Sonderrechnungen mit rund CHF 137,54 Mio. (137,41 Mio. im Vorjahr). Dadurch ergibt sich ein konsolidierter Brutto-Gesamtinvestitionsbedarf von CHF 976,6 Mio. Die Umsetzungspriorisierung und die Festlegung der jährlichen Realisierungstranchen erfolgen jährlich durch den Gemeinderat.

Der Plafonds für die jährlichen Nettoinvestitionsausgaben des Allgemeinen Haushaltes (d.h. ohne gebührenfinanzierte Sonderrechnungen) wurde durch den GR auf rund CHF 40 Mio. angesetzt. Dies entspricht einem durchschnittlichen Investitionsanteil von leicht über 10%, was nach den Richtwerten der Finanzdirektorenkonferenz als ausreichend beurteilt wird. Die Realisierung der rot markierten Vorhaben mit Priorität vier und fünf ist nur dann vorgesehen, wenn eine Kompensation mit den grün gekennzeichneten Vorhaben erfolgt und der vorgegebene Plafonds dadurch nicht überschritten wird.

Angesichts des Bevölkerungswachstums ist es unabdingbar, weiterhin in die öffentlichen Infrastrukturen und insbesondere in Schulräumlichkeiten und Schulinformatik zu investieren. Daher sind Investitionen für Schulhäuser (Plänke, Geyisried usw.) aber auch für die Erneuerung der Informatik (Dienstleistungen für die Bevölkerung und Schulinformatik) sowie für die städtischen Infrastrukturen geplant. Die einzelnen Vorhaben sind aus der detaillierten Investitionsliste in Anhang 1 ersichtlich.

7. Zusammenfassende Beurteilung

Die Analyse der Dreijahresplanung gemäss den drei Szenarien (O/B/P) zeigt die Bedeutung steigender Steuereinnahmen, um dem künftigen Betriebs- und Investitionsaufwand gerecht werden zu können. Je nach Optimismusgrad der Entwicklung dieser Steuereinnahmen weisen die Ergebnisse der kommenden Jahre eine sich stark verschlechternde Tendenz für alle Szenarien ab 2019 auf.

Betrachtet man die Investitionsplanung und den damit verbundenen Finanzaufwand, die Bevölkerungsentwicklung, die rückläufige Entwicklung der Steuereinnahmen, insbesondere bei den juristischen Personen, die absehbaren Konjunkturtendenzen sowie den Infrastrukturbedarf, so zeigen die verschiedenen verwendeten Szenarien, die als realistisch eingeschätzt werden, für das Jahr 2022 eine Situation, die zwischen «sehr leicht positiv» und «stark negativ» liegt, unter Beibehaltung einer einheitlichen Steuerquote von 1,63 in den drei Szenarien.

Die Finanzplanung enthält auch alle Aufwendungen im Zusammenhang mit den wesentlichen künftigen Investitionen, welche die Stadt Biel in den nächsten Jahren gemäss Investitionsplan im Anhang tätigen will. Bereits 2019 werden die vorgesehenen jährlichen Abschreibungen insgesamt CHF 15,8 Mio. betragen und 2022 werden sie CHF 20,6 Mio. erreichen. Verbunden mit diesem Investitionsbedarf dürfte der Fremdkapitalbedarf die Gesamtschuld der Stadt Biel weiter ansteigen lassen, in der Grössenordnung von rund CHF 40,0 Mio. pro Jahr. Die Fremdkapitalzinsen entwickeln sich parallel, auch wenn die aktuellen Zinssätze besonders günstig sind, was sich allerdings kurz- bis mittelfristig ändern und damit wesentliche Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen haben könnte. So würde zum Beispiel eine Rückkehr zu den durchschnittlichen Schuldzinssätzen der Stadt von 1996 den Zinsaufwand für 2022 allein um über CHF 25,0 Mio. erhöhen.

Die Unternehmenssteuerreform USR III ist der Revision 2019 des kantonalen Steuergesetzes gewichen, deren Umsetzung beträchtliche negative Auswirkungen auf die künftigen Einnahmen ab 2020 haben wird. Bis heute wurde keine Reserve, welche die Auswirkungen dieser Revision mildern könnte, gebildet, und auch in den präsentierten Szenarien ist keine enthalten. Dazu kommen noch die Auswirkungen des Finanz- und Lastenausgleichs sowie jene im Zusammenhang mit der Kompensation der Sozialhilfe durch den Kanton Bern. Diese Faktoren sind eng mit der Bevölkerungsentwicklung und der soziodemografischen Zusammensetzung der Stadt Biel verbunden und können von dieser nicht kontrolliert werden. Sie wirken sich jedoch massgeblich auf das zukünftige Ergebnis der Stadt Biel aus.

Der Handlungsspielraum der Bieler Exekutive wird somit auf ein striktes Minimum beschränkt. Mittelfristig wird dieses Ungleichgewicht zwischen Aufwand und Ertrag dazu führen, dass das Eigenkapital (Spezialfinanzierungen und Auflösung Neubewertungsreserven) aufgrund der bilanzierten kumulierten chronischen Defizite der Jahresrechnungen aufgezehrt wird. Dadurch wird die Finanzierung der Investitionen durch Eigenmittel, selbst teilweise, problematisch oder gar unmöglich. Das Fremdkapital steigt und entsprechend auch die damit verbundenen Zinsen. Die zurzeit auf den kurzfristigen Kapitalmärkten (drei Monate bis ein Jahr) angewandten Negativzinsen sollten laut den Experten im Laufe des Jahres 2019 wegfallen. Dies führt auf jeden Fall zu einem steigenden Zinsaufwand für die Stadt Biel. Da das Gemeindegesetz keine Verschuldungsgrenze kennt, steht es der Stadt Biel jedoch grundsätzlich frei, sich so hoch und so lange zu verschulden, als die gesetzlichen kantonalen Vorgaben zum

Haushaltsgleichgewicht (kein Bilanzdefizit) eingehalten werden und Kreditgeber gefunden werden.

8. Verschuldung

8.1. Fremdkapital

Die Fremdkapitalentwicklung der Stadt Biel ist aufgrund des realisierten Investitionsvolumens in den Jahren 1994 bis 2009 moderat gewachsen. Ab 2010 hat sich dieses Wachstum aufgrund der Realisierung von Grossprojekten (z.B. Tissot Arena, Esplanade, Schulhaussanierungen, Krematorium) und der anhaltend ungenügenden Selbstfinanzierung beschleunigt.

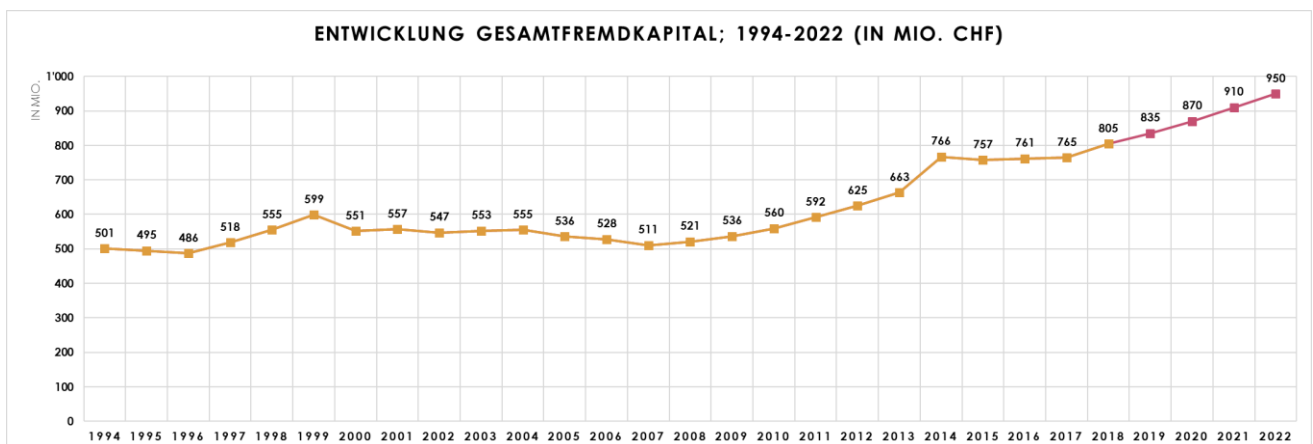


Abbildung 11: Entwicklung Gesamtfremdkapital von 1994 bis 2022

8.2. Fremdkapitalzinsen

Bei einem erwarteten jährlichen Wachstum des Fremdkapitals um rund CHF 40 Mio. dürfte dieses gegen Ende 2022 voraussichtlich bei einem kumulierten Betrag von CHF 950 Mio. liegen. Dies entspricht einem jährlichen Wachstum von durchschnittlich rund 4 bis 5 %.

Bei den Fremdkapitalzinsen wurde gestützt auf die verfügbaren Daten davon ausgegangen, dass sich die nunmehr seit mehreren Jahren anhaltend schuldnerfreundliche Situation auf den Finanz- und Kapitalmärkten nicht unmittelbar und grundlegend verändern wird. So wird erwartet, dass mit der Refinanzierung einer im Jahr 2019 auslaufenden 180-Mio.-Anleihe mit einem Zinssatz von 2,625 % zu günstigeren Konditionen eine langfristige Aufwandsenkung realisiert werden kann. In Abhängigkeit davon, wie viel jährlich neues zusätzliches Fremdkapital aufgenommen werden muss und zu welchen Konditionen, werden diese Einsparungen jedoch über die Planungsperiode hinweg wahrscheinlich wieder ganz oder teilweise kompensiert. Somit wird das jährliche Wachstum auf durchschnittlich ein bis maximal zwei Prozent geschätzt.

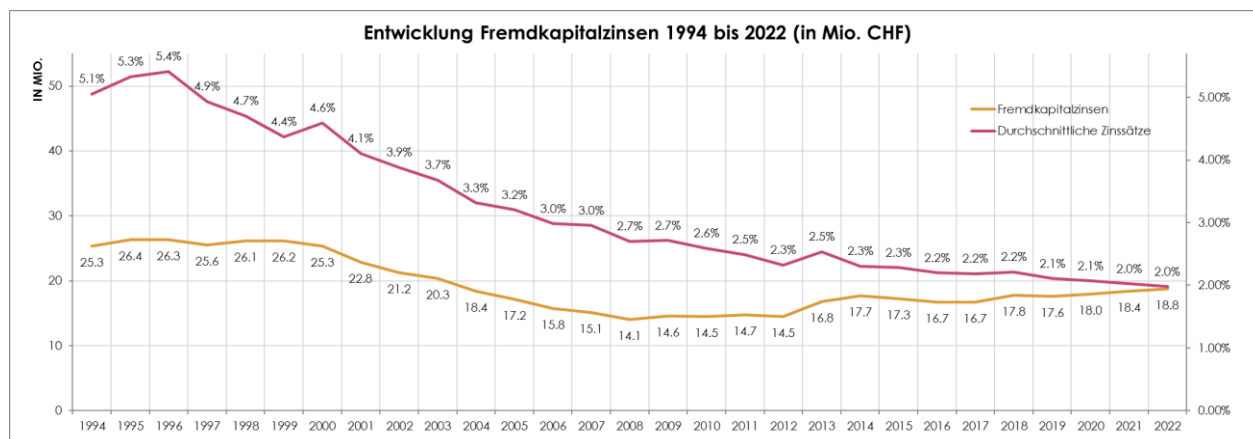


Abbildung 12: Entwicklung Fremdkapitalzinsen von 1994 bis 2022

Allerdings bedeutet ein stetiger Verschuldungszuwachs aus der Zeit des «billigen Geldes» eine nicht unerhebliche Hypothek für zukünftige Generationen. Es ist wahrscheinlich, dass in der Zukunft die Fremdkapitalzinsen wieder ansteigen und bei einer Refinanzierung der bestehenden Schulden die Zinskosten den Finanzhaushalt stark belasten. Dies führt aber zur grundsätzlichen Frage nach der Schuldenhöhe, die für die Stadt Biel eine Tragbarkeitsgrenze darstellt. Auch die Frage, wie und mit welchen Mitteln ein Wachstum begrenzt werden kann, wird zukünftig noch an Bedeutung gewinnen.

9. Ausblick

Für die Stadt Biel werden zukünftige Steuerausfälle aufgrund der Revision 2019 des kantonalen Steuergesetzes und der Steuervorlage 17 des Bundes zu Mindereinnahmen in der Höhe von mehreren Millionen Franken führen. Diese fehlenden Steuereinnahmen werden sich nicht nur stark auf das Rechnungsergebnis auswirken, sondern auch zu einem Mangel an Liquiditäten führen. Da bislang kein Ergebnis generiert wird, das die Bildung von buchhalterischen oder monetären Reserven erlaubt, muss die in den letzten Jahren erreichte Finanzstabilität erhalten bleiben, und dies trotz immer schwierigeren Rahmenbedingungen.

In dieser Hinsicht ist es von grösster Bedeutung, dass Biel auf kantonaler Ebene dafür kämpft, dass die der Stadt entzogenen Steuereinnahmen durch den Kanton und den Bund maximal kompensiert werden. In den letzten Jahren hat die Bieler Stadtverwaltung bereits massive Sporbemühungen unternommen und dabei grosse Opfer gebracht. Dies einerseits mittels Massnahmen zur Beendigung des Aufwandwachstums (Einsparungen und Kostenoptimierungen u.a.), andererseits durch die Erhöhung der Steuerquote auf 1.63. Nun, da es Biel in einem schmerzhaften Prozess gelungen ist, die Kosten zu kontrollieren und die Verluste einzudämmen, überwälzen die übergeordneten Behörden ihren eigenen Entscheid der Steuererleichterungen für juristische Personen auf die Städte. Die Formel «wer befiehlt, zahlt» kommt bei dieser Steuerpolitik nicht zum Tragen, denn diese Überwälzung erfolgt fast ausschliesslich auf Kosten der Stadt Biel. Durch diesen Entscheid werden jahrelange Anstrengungen und Budgeteinschränkungen zunichte gemacht. Wenn nichts getan wird, führt dies unvermeidlich zu zwei auf den ersten Blick trivialen Lösungen: Entweder reduziert die Stadt Biel ihre Kosten noch weiter, oder sie steigert ihre Einnahmen, welcher Natur auch immer. In der Praxis bedeutet dies aufwandseitig den totalen Verzicht auf gewisse Aufgaben und/oder

Dienstleistungen bei gleichzeitigen weiteren Kostenoptimierungen. Ertragsseitig bedeutet dies, falls keine andere Ertragsquelle gefunden wird, in erster Linie die Anpassung der aktuellen Steuerquote von 1.63 zu einer Quote von rund 2.0. Allerdings dürfte die Zustimmung der Bevölkerung zu einer derart massiven Steuererhöhung schwierig zu bekommen sein. Unter anderem aus diesem Grund ist es nötig, sich gegen diese unilaterale Entscheidung des Kantons und des Bundes aufzulehnen, damit der Kanton der Stadt Biel diesen Minderertrag mittels neuer Subventionen oder über den Finanzausgleich zurückerstattet.

Wenn sich ihre Finanzlage hinsichtlich der Infrastrukturen und Dienstleistungen weiter verschlechtert und die Besteuerung weniger attraktiv wird, verliert die Stadt Biel an Anziehungskraft als Unternehmensstandort und Wohnort. Dies würde ein Ende des Wachstums der Steuereinnahmen aufgrund des Zuzugs neuer natürlicher Personen bedeuten, oder, noch schlimmer, den Wegzug eines Teils der heute in Biel wohnhaften Steuerzahler in andere Gemeinden, die hinsichtlich der Steuern oder der Dienstleistungen attraktiver sind.

10. Erarbeitung und Beschlussentwurf

10.1. Erarbeitung des Finanzplanes

Die Erarbeitung des Finanzplanes erfolgte durch die Finanzdirektion unter Einbezug aller Mitglieder des Gemeinderates.

Beschlussentwurf

Der Stadtrat von Biel, gestützt auf Artikel 54 Ziffer 3 Buchstabe c der Stadtordnung vom 9. Juni 1996 (SGR 101.1) **beschliesst**,

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Finanzplan 2020–2022.
2. Der Stadtrat nimmt Kenntnis von der Investitionsplanung 2019–2028.

Biel, 29. August 2018

NAMENS DES GEMEINDERATES

Der Stadtpräsident:

Der Vize-Stadtschreiber:

Erich Fehr

Julien Steiner

Anhang 1: Liste aller Investitionsprojekte (IVP 2019 – 2028)