

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Reglement über die Spezialfinanzierung Schulbauten

1. Worum es geht

Die Erfolgsrechnung 2015 der Stadt schliesst mit einem Ertragsüberschuss von Fr. 63 679 549.01 ab. Anstelle der gemäss kantonaler Vorgabe notwendigen Vornahme von zusätzlichen Abschreibungen in der Höhe von Fr. 43 928 521.64 und der Einlage des danach noch verbleibenden Ertragsüberschusses bzw. Gewinns von Fr. 19 751 027.37 in den Bilanzüberschuss (Ziffer 2) beantragt der Gemeinderat dem Stadtrat die Einlage des gesamten Überschusses in zwei neue Spezialfinanzierungen. Im vorliegenden Vortrag wird die Spezialfinanzierung Schulbauten behandelt (Ziffer 3).

2. Gewinnverwendung nach Harmonisiertem Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2)

2.1 Standardlösung 2014/2015: Überschüsse für Zusatzabschreibungen

Per 1. Januar 2014 hat die Stadt als Testgemeinde HRM2 eingeführt. Mit dieser Einführung ergibt sich eine wesentliche Änderung bei der Verwendung von Ertragsüberschüssen. So müssen diese in der Erfolgsrechnung nach kantonaler Vorgabe neu für Zusatzabschreibungen bis zur Höhe der erfolgten Nettoinvestitionen verwendet werden. Erst über die Nettoinvestitionen hinausgehende Ertragsüberschüsse können in den Bilanzüberschuss übertragen werden. Diese Zusatzabschreibungen werden in den Sammelkonti Wertberichtigung verbucht. Konkret regeln die Artikel 84 und 85 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111) den Umgang mit zusätzlichen Abschreibungen.

Die Wertberichtigung kann gemäss Artikel 85 Absatz 3 GV zugunsten des Bilanzüberschusses (früher: Eigenkapital) bzw. Bilanzfehlbetrags aufgelöst werden, sofern sie die Höhe des Verwaltungsvermögens übersteigt. Die Regelung in Artikel 85 Absatz 3 GV führt zu Situationen, in welchen eine Gemeinde trotz schwieriger Finanzlage und einem namhaften Betrag in der Wertberichtigung wegen der restriktiven Vorgabe nicht auf diese Bewertungsreserve zugreifen kann; dann nämlich, wenn der Buchwert des Verwaltungsvermögens immer noch mit einem höheren Wert als der Bestand der Wertberichtigung zu Buche steht. Dies ist insbesondere bei mittleren und grösseren Gemeinwesen wie der Stadt der Fall. So kann bei der Stadt davon ausgegangen werden, dass einmal eingelegte Beträge wohl über Generationen hinweg blockiert sind.

Die Ausgangslage präsentiert sich gemäss noch geltender Regelung für 2015 wie folgt:

Investitionen pro Bereich (in Franken)	Investitionsbudget 2015	Netto- Investitionen Ist 2015	Realisierungsgrad
Tiefbau / Stadtplanung / Verkehr	28'987'001.00	9'927'566.16	34.25%
Hochbau (Verwaltungsliegenschaften ISB)	74'956'800.00	73'966'041.08	98.68%
Grünanlagen / Grünraumgestaltung	3'000'000.00	4'696'058.15	156.54%
Fahrzeuge / Maschinen / Mobilien	2'810'000.00	2'474'144.56	88.05%
Informatik	5'028'000.00	2'692'348.32	53.55%
Übrige Investitionen	7'500'000.00	-783'707.60	-10.45%
Investitionen allgemeiner Haushalt	122'281'801.00	92'972'450.67	76.03%
Abschreibungen		-49'043'929.03	
maximale zwingende Zusatzabschreibungen		43'928'521.64	

Im Jahr 2015 würde somit, nach Vornahme von Zusatzabschreibungen von 43,9 Mio. Franken, noch ein Überschuss von 19,8 Mio. Franken resultieren, welcher dem Bilanzüberschuss zugewiesen würde, falls keine anderweitige Verwendung des Überschusses beschlossen wird.

2.2 Neue Standardlösung ab 2016: Zusatzabschreibungen

Der Gemeinderat wie auch die Vertretenden der übrigen HRM2 Testgemeinden äusserten gegenüber dem Kanton einhellig die Meinung, dass die in Kapitel 2.1 vorgestellte Regelung in Artikel 85 GV zu einer unflexiblen und starren Umsetzung führt. Sowohl der Gemeinderat als auch die Vertretenden der übrigen HRM2 Testgemeinden forderten daher den Regierungsrat schriftlich auf, Artikel 85 GV so anzupassen, dass ein Zugriff auf diese offensichtlichen Reserven weniger restriktiv geregelt wird. Diesem Anliegen hat der Regierungsrat nun entsprochen. Neu ist eine Verrechnung von Defiziten mit der Reserve für Zusatzabschreibungen möglich, wenn definierte Vorgaben eingehalten werden.

Eine Auflösung von Zusatzabschreibungen ist nach Revision von Artikel 85 GV möglich, wenn der Bilanzüberschussquotient (BÜQ) 30 % nicht überschreitet. Diese Kennzahl setzt den Bilanzüberschuss ins Verhältnis zur Gesamtsumme aus direkten Steuererträgen und dem Saldo aus dem direkten Lastenausgleich (FILAG). Die neue Regelung wird durch den Regierungsrat voraussichtlich auf den 1. Mai 2016 in Kraft gesetzt, was bedeutet, dass ab dem Rechnungsjahr 2016 die neuen Auflösungs Vorschriften angewendet werden können.

Aktuell berechnet sich der BÜQ für die Stadt wie folgt:

	Stadt Bern 2015 nach Zuweisung Überschuss in Franken	Stadt Bern 2015 vor Zuweisung Überschuss in Franken	Stadt Bern 2014 Ist in Franken
Bilanzüberschussquotient (BÜQ)			
Bilanzüberschuss (+) oder -fehlbetrag (-)	124'032'716.69	104'281'689.32	104'281'689.32
Total Bilanzüberschuss (+) oder Bilanzfehlbetrag (-)	124'032'716.69	104'281'689.32	104'281'689.32
direkte Steuern natürliche Personen (NP)	342'729'426.28	342'729'426.28	321'241'632.08
direkte Steuern juristische Personen (JP)	87'030'833.60	87'030'833.60	75'029'147.35
Disparitätenabbau	-38'532'087.00	-38'532'087.00	-39'231'468.00
Mindestausstattung	0.00	0.00	0.00
Pauschale Abgeltung Zentrumslasten	63'254'000.00	63'254'000.00	63'254'000.00
geografisch-topografischer Zuschuss	0.00	0.00	0.00
sozio-demografischer Zuschuss	2'431'628.00	2'431'628.00	2'446'489.15
Total direkte Steuern NP / JP und Finanzausgleich	456'913'800.88	456'913'800.88	422'739'800.58
Bilanzüberschussquotient (BÜQ)	27.1%	22.8%	24.7%

Total direkte Steuern NP / JP und Finanzausgleich, bei welchem BÜQ von 30% resultiert	413'442'388.97	347'605'631.07	347'605'631.07
--	-----------------------	-----------------------	-----------------------

Mit dem aktuellen Verhältnis zwischen Bilanzüberschuss und dem für die Berechnung des BÜQ massgebenden „Totals direkte Steuern/Finanzausgleich“ könnte ein allfälliges zukünftiges Defizit ohne Einschränkung aus einer Reserve für Zusatzabschreibungen gedeckt werden, bevor der Bilanzüberschuss zur Verlustdeckung herangezogen werden müsste. Im Fall von rückläufigen Steuern wäre ein Einbruch um 109,3 Mio. Franken auf 347,6 Mio. Franken (bzw. um 43,6 Mio. Franken auf 413,4 Mio. Franken, wenn der Bilanzüberschuss 2015 erhöht wird) möglich, ohne den Bezug der Reserven einzuschränken.

Soll jedoch der Ertragsüberschuss anderweitig verwendet werden, ist eine Spezialfinanzierung zu schaffen. Genau dies schlägt der Gemeinderat vor (Ziffer 3).

3. Rahmenbedingungen für die Schaffung eines Reglements zur Spezialfinanzierung von Schulbauten

Der Gemeinderat will den Ertragsüberschuss von 63,68 Mio. Franken der Erfolgsrechnung 2015 sinnvoll verwenden. Wegen Vorgaben der Rechnungslegung ist es zwingend, dass bei jeder alternativen Ertragsüberschussverwendung ein Kontext zur Finanzpolitik des entsprechenden Rechnungsjahrs besteht: Nur für einen Investitionsbedarf, der Ende 2015 bekannt war, darf im Rechnungsjahr 2015 eine Spezialfinanzierung im Sinne einer Vorfinanzierung geäuft werden (Grundsatz der Periodenabgrenzung aus Art. 60 GV in Verbindung mit Art. 4 der Direktionsverordnung vom 23. Februar 2005 über den Finanzhaushalt der Gemeinden [FHDV; BSG 170.511]). Entsprechend kann mit einer Spezialfinanzierung, die einer Grundlage in einem Reglement bedarf, kein Vorhaben vorfinanziert werden, das noch nicht in die Investitionsplanung aufgenommen worden ist.

Die neue Spezialfinanzierung Schulbauten soll ab dem Rechnungsjahr 2015 abhängig von allfälligen Ertragsüberschüssen und Beschlüssen des Stadtrats über fünf weitere Rechnungsjahre bis zu einer Maximalsumme von 100 Mio. Franken geäuft werden können. Der Gemeinderat begrenzt die Spezialfinanzierung Schulbauten auf eine Reihe von Schulanlagen aus der aktuellen Mittel-

fristigen Investitionsplanung, die aus pädagogisch-funktionaler Sicht prioritär behandelt werden sollen. Die betreffenden Schulanlagen weisen gemäss aktuellem Planungsstand ein Investitionsvolumen von rund 208 Mio. Franken über den Zeitraum 2018 bis 2024 auf und sind im Anhang zum Reglement aufgeführt.

Der Gemeinderat verfolgt bei den Schulliegenschaften zwei Ziele:

- Die Volksschulen der Stadt Bern sollen über eine zeitgemässe und funktionale Infrastruktur verfügen.¹
- Die eigenen Liegenschaften sollen über den gesamten Lebenszyklus hinweg nach den Grundsätzen der Nachhaltigen Entwicklung geplant, gebaut, erhalten, betrieben und bewirtschaftet werden.²

Die Investitionsvorhaben im Bereich der Schulbauten können in reine Instandsetzungen von bestehenden Anlagen, reine Neuinvestitionen und gemischte Projekte (Sanierungen mit Neuinvestitionen) unterschieden werden. Bei den Instandsetzungen erfolgt nicht nur eine Anpassung an die aktuellen baulichen und energetischen Standards, sondern gleichzeitig werden aus pädagogischer Sicht notwendige bauliche Änderungen vorgenommen, damit Räume für zeitgemässe Unterrichtsformen wie beispielsweise Gruppenräume oder für den Ausbau der Tagesschule eingerichtet werden können. Wo aufgrund des Schülerinnen- und Schülerwachstums zusätzlicher Schulraum benötigt wird, erfolgt eine Neuinvestition. Hier werden in der Regel im Rahmen eines Architekturwettbewerbs die Ziele verfolgt, dass die Neubauten sowohl den aktuellen pädagogischen Anforderungen wie auch den baulichen Normen (insb. Minergie-Standards) genügen. So werden bei reinen Sanierungen, bei reinen Neuinvestitionen wie auch bei den gemischten Projekten pädagogisch und ökologisch sinnvolle Investitionen getätigt.

Bekanntlich ist seit einigen Jahren die Zahl der Schülerinnen und Schüler in der Stadt wieder am Wachsen. Dadurch wurde die Aufgabe bedeutsamer, genügend Schulraum in der richtigen Qualität zur richtigen Zeit am richtigen Ort bereitzustellen. Neue Schulhausprojekte sind deshalb unumgänglich. In Verbindung mit dem Sanierungsbedarf bestehender Schulanlagen führt dies zu einem hohen Investitionsbedarf. Wenn mit der Spezialfinanzierung Schulbauten die Möglichkeit zur Vorfinanzierung von Abschreibungen geschaffen wird, können damit die finanziellen Auswirkungen über einen längeren Zeitraum hinweg abgefedert werden.

Die Beschlusskompetenz über die einzelnen Investitionsprojekte wird mit dem vorliegenden Reglement nicht angetastet und liegt weiterhin beim finanzkompetenten Organ. Bei Schulanlagen handelt es sich dabei in den meisten Fällen um die Stimmberechtigten, denen die Entscheidungsbefugnis weiterhin vorbehalten bleibt.

Die Liste der Schulbauprojekte mit erhöhtem pädagogisch-funktionalem Handlungsbedarf wurde vor allem aus Sicht der Nutzerin (Direktion für Bildung, Soziales und Sport) ins Reglement aufgenommen. Die übrigen Investitionsvorhaben im Schulbereich werden damit keineswegs auf die lange Bank geschoben, sondern im Rahmen des Aushandlungsprozesses der Mittelfristigen Investitionsplanung gleichwertig behandelt. Die im Reglement aufgeführten Projekte haben einzig den Vorteil, dass deren Finanzierung der Abschreibungen bereits sichergestellt ist.

¹ Legislaturrichtlinien 2013 – 2016

² Grundsätze Nachhaltige Entwicklung im Immobilienmanagement bei Immobilien Stadt Bern - Verwaltungsvermögen

4. Rechtliche und rechnungslegungstechnische Grundlagen

Um die vorgesehene Ergebnisverwendung überhaupt möglich zu machen, wurden vertiefte kreditrechtliche und rechnungslegungstechnische Abklärungen vorgenommen. Das vom Gemeinderat erstellte Reglement wurde in Zusammenarbeit mit der Direktion für Bildung, Soziales und Sport, der Stadtkanzlei, dem Finanzinspektorat und der unabhängigen externen Revisionsstelle BDO erarbeitet. Die BDO wies betreffend eine Zuweisung an eine Spezialfinanzierung zur Vorfinanzierung ausserordentlicher Forderungen der Personalvorsorgekasse (Primatwechsel), die dem Stadtrat ebenfalls beantragt wird, darauf hin, dass der Stadtrat wiederum vorgängig der Verabschiedung der Jahresrechnung 2015 ein entsprechendes Spezialfinanzierungsreglement genehmigen und darin den Zweck, die Äufnung, die Verzinsung, die Entnahme und die Finanzkompetenzen regeln müsse. Weiter führte sie aus, dass für den Fall, dass der Betrag schliesslich nicht reglements-konform verwendet werden könnte (z.B. wenn der Primatwechsel nicht zu Stande kommen sollte), die ganze Spezialfinanzierung im Moment, wo diese nicht mehr eingesetzt werden könne, zugunsten der Erfolgsrechnung aufgelöst werden und das Reglement wieder ausser Kraft gesetzt werden müsse. Diese Aussagen gelten auch für weitere Spezialfinanzierungen.

4.1 Zuständigkeit für die Verabschiedung des Reglements

Der Erlass eines Reglements über eine Spezialfinanzierung fällt gemäss Artikel 48 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) grundsätzlich in die Zuständigkeit des Stadtrats. Eine Ausnahme liegt nicht vor, da mit dem Spezialfinanzierungsreglement die Zuständigkeitsordnung nicht abgeändert wird. Mit der Spezialfinanzierung selbst werden auch keine Ausgaben beschlossen. Für die Entnahme von Mitteln aus der Spezialfinanzierung Schulbauten bedarf es jeweils eines Kreditbeschlusses des zuständigen Organs. Im Fall der Spezialfinanzierung von Investitionen in Eis- und Wasseranlagen mit einem ökologischen Nutzen hat der Gemeinderat dem Stadtrat beantragt, das entsprechende Reglement unbeachtet formal-juristischer Überlegungen gestützt auf Artikel 46 GO freiwillig den Stimmberechtigten vorzulegen. Der Stadtrat hat sich gegen eine freiwillige Volksabstimmung entschieden. Unter anderem deshalb hat ein Mitglied des Stadtrats Beschwerde gegen die damit verbundenen Beschlüsse des Parlaments erhoben. Das Regierungsstatthalteramt stützte den Stadtrat mit seinem Entscheid vom 23. Februar 2016, wobei das Verfahren vor Verwaltungsgericht noch hängig ist.

4.2 Nachkredit und Einlage in die Spezialfinanzierung

Gemäss Artikel 52 GO ist der Stadtrat für Nachkredite zu Hauptkrediten zuständig, die von ihm oder von den Stimmberechtigten beschlossen worden sind. Die Zuweisung eines Teils des Ertragsüberschusses 2015 an die Spezialfinanzierung Schulbauten erfolgt über einen bestehenden Globalkredit, der hierzu mittels Nachkredit erhöht werden muss. Aus diesem Grund wird dem Stadtrat ein Nachkredit in der Dienststelle 610 Finanzverwaltung in der Höhe von Fr. 23 179 549.01 beantragt. Zudem wird dem Stadtrat eine Einlage in die Spezialfinanzierung Schulbauten in gleicher Höhe beantragt.

5. Entwurf für ein Spezialfinanzierungsreglement

Das vom Gemeinderat ausgearbeitete Reglement beinhaltet folgende Regelungen:

Artikel 1: Zweck

Im Zweckartikel wird umschrieben, für welche Investitionsvorhaben die Vorfinanzierung geschaffen werden soll. Die Vorhaben werden eindeutig und abschliessend festgelegt, wodurch die Spezialfinanzierung einen hohen Verbindlichkeitsgrad erhält. Zudem werden die durch die Spezialfinanzierung vorfinanzierbaren städtischen Investitionsvorhaben im Anhang zum Reglement aufgeführt, der

ebenfalls Reglementcharakter aufweist und damit die gleiche Verbindlichkeit wie das Reglement selbst aufweist.

Artikel 2: Einlagen

In Artikel 2 werden die Einlagen geregelt. Diese werden einerseits zeitlich (2015 - 2020), aber auch betragsmässig (Gesamtbetrag der Einlagen von maximal 100 Mio. Franken) limitiert.

Artikel 3: Entnahmen

Entnahmen erfolgen gemäss den gesetzlichen Vorgaben (Neues Rechnungslegungsmodell HRM2) lediglich im Umfang der jährlichen Abschreibungen der vorfinanzierten Anlagen. Die Entnahmen (über die ganze Nutzungsdauer) werden vom zuständigen Organ bei der Genehmigung des jeweiligen Investitionskredits im Sinne einer Reservation von Mitteln beschlossen.

Artikel 5: Auflösung

Sollte sich bei der Festlegung der definitiven Abschreibungsbeiträge aus dem letzten vorzufinanzierenden Investitionsvorhaben zeigen, dass der Bestand der Spezialfinanzierung zu hoch ist, wird der Restsaldo zu Gunsten der Erfolgsrechnung des gleichen Jahrs über den ausserordentlichen Ertrag aufgelöst.

Artikel 6: Inkraftsetzung

Damit die Spezialfinanzierung aus dem Ertragsüberschuss der Jahresrechnung 2015 alimentiert werden kann, muss das zuständige Organ das Reglement rechtlich zulässig rückwirkend auf den 31. Dezember 2015 in Kraft setzen.

6. Fazit

Die kantonalen Rechnungslegungsvorschriften schreiben vor, dass mit Ertragsüberschüssen Zusatzabschreibungen vorzunehmen sind, sofern die Nettoinvestitionen nicht vollständig durch Abschreibungen finanziert werden können. Eine alternative Verwendung des Ertragsüberschusses bedingt für den Gemeinderat und die externe Revisionsstelle die Einrichtung einer Spezialfinanzierung, wozu nach den massgebenden finanzhaushaltrechtlichen Vorgaben durch den Stadtrat ein entsprechendes Reglement zu verabschieden ist. Mit der vorgelegten Spezialfinanzierung wird eine sinnvolle und nachhaltige Verwendung von aus Ertragsüberschüssen in der Erfolgsrechnung erarbeiteten Mitteln erreicht.

Antrag

1. Der Stadtrat genehmigt das Reglement über die Spezialfinanzierung Schulbauten.
2. Der Stadtrat tätigt zu Lasten der Jahresrechnung 2015 eine Einlage von Fr. 23 179 549.01 in die Spezialfinanzierung Schulbauten.
3. Er beschliesst einen Nachkredit von Fr. 23 179 549.01 in der Dienststelle 610 Finanzverwaltung.

Bern, 27. April 2016

Der Gemeinderat

Beilage:

- Entwurf Reglement über die Spezialfinanzierung Schulbauten