

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Reglement über die Spezialfinanzierung zur Vorfinanzierung von ausserordentlichen Forderungen der Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK) im Zusammenhang mit dem Primatwechsel (Spezialfinanzierungsreglement Vorfinanzierung Primatwechsel; RSVP)

1. Worum es geht

Die Erfolgsrechnung 2015 der Stadt schliesst mit einem Ertragsüberschuss von Fr. 63 679 549.01 ab. Anstelle der gemäss kantonalen Vorgabe notwendigen Vornahme von zusätzlichen Abschreibungen in der Höhe von Fr. 43 928 521.64 und der Einlage des danach noch verbleibenden Gewinns von Fr. 19 751 027.37 in den Bilanzüberschuss (siehe Kapitel 2) beantragt der Gemeinderat dem Stadtrat die Einlage des gesamten Überschusses in zwei neue Spezialfinanzierungen. Im vorliegenden Vortrag wird das Reglement über die Spezialfinanzierung zur Vorfinanzierung von ausserordentlichen Forderungen der Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK) im Zusammenhang mit dem Primatwechsel (Spezialfinanzierungsreglement Vorfinanzierung Primatwechsel; RSVP) behandelt (siehe Kapitel 3 ff.). Im Zusammenhang mit dem Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat wird die Stadt der PVK eine Übergangseinlage im Umfang von voraussichtlich rund 40,5 Mio. Franken leisten müssen.

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 Gewinnen. So müssen Ertragsüberschüsse in der Erfolgsrechnung nach kantonalen 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 Sammelkonten 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/-fehlbetrags 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 HRM2 Testgemeinden vertraten einhellig die Meinung, dass die in Kapitel 2.1 vorgestellte Regelung in Artikel 85 GV zu einer unflexiblen und starren Umsetzung führen. Sowohl der Gemeinderat als auch die 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 Gewinn anderweitig verwendet werden, ist eine Spezialfinanzierung zu schaffen. Der Gemeinderat schlägt dies vor (siehe Kapitel 3).

3. Rahmenbedingungen für die Schaffung eines Reglements über die Spezialfinanzierung zur Vorfinanzierung von ausserordentlichen Forderungen der Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK) im Zusammenhang mit dem Primatwechsel (Spezialfinanzierungsreglement Vorfinanzierung Primatwechsel; RSVP)

Der Gemeinderat erachtet es aufgrund des Arbeitsfortschritts im Zusammenhang mit dem vom Stadtrat in Auftrag gegebenen Projekt Primatwechsel der PVK als angebracht, einen Teil des Ertragsüberschusses 2015 für die Vorfinanzierung der zu erwartenden Übergangseinlage zu reservieren. Wegen Vorgaben der Rechnungslegung ist es zwingend, dass bei einer alternativen Ertragsüberschussverwendung ein Konnex zur Finanzpolitik im Jahr 2015 besteht: Nur für einen Bedarf, der Ende 2015 bekannt war, darf im Rechnungsjahr 2015 eine Spezialfinanzierung im Sinne einer Vorfinanzierung geäufnet 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]).

Im Januar 2012 wurde die Motion „Die Zukunft der städtischen Pensionskasse sichern!“ eingereicht und am 1. März 2012 vom Stadtrat erheblich erklärt. Darin wird der Gemeinderat aufgefordert, dem Stadtrat bis spätestens 31. März 2016 ein Reglement vorzulegen, das den Wechsel der PVK vom Leistungs- zum Beitragsprimat vorsieht. In der Zwischenzeit wurde dieser Auftrag soweit konkretisiert, dass der Gemeinderat im April 2016 die Vernehmlassung zur Vorlage einer Totalrevision des Personalvorsorgereglements bei den im Stadtrat vertretenen Parteien, den an die PVK angeschlossenen Arbeitgeberinnen und den Personalverbänden eröffnen wird. Somit bestehen sowohl ein politischer Auftrag als auch entsprechende Entscheidungsgrundlagen, welche die Errichtung einer Spezialfinanzierung ausreichend legitimieren.

Die von beiden Seiten der Sozialpartnerschaft (auf Seiten Arbeitgeberinnen von allen acht angeschlossenen Organisationen) unterstützte Revisionsvorlage sieht den Wechsel zum Beitragsprimat vor. Der massgebende gesamtschweizerische Benchmarkvergleich (Swisscanto-Studie) hat gezeigt, dass das Leistungsniveau der PVK insgesamt im unteren Durchschnitt liegt und - wegen des zu hoch festgesetzten Koordinationsabzugs - gerade für untere Einkommen klar unterdurchschnittlich ausfällt. Die Vorlage zur Totalrevision des Personalvorsorgereglements geht deshalb von folgenden Prämissen aus:

1. Laufende Renten bleiben unverändert;
2. Der Wechsel ist grundsätzlich keine Sparübung;
3. Das künftige Leistungsniveau im Alter 63 bleibt erhalten;
4. Die Summe der Beiträge wird nicht erhöht;
5. Die Aufteilung der Beiträge zwischen den versicherten Mitarbeitenden und den Arbeitgeberinnen bleibt erhalten;
6. Die Lastenverteilung aus der Ausfinanzierung der PVK werden berücksichtigt;
7. Die PVK soll weitere Arbeitgeberinnen aufnehmen können.

Beim Wechsel ins Beitragsprimat sind für die versicherten Mitarbeitenden zwei Elemente wichtig:

1. Die bisher angesparte Austrittsleistung: Sie ist ein wohlverworbenes Recht und kann beim Primatwechsel nicht geschmälert werden. Für jede versicherte Person wird deshalb die erworbene Austrittsleistung ins Beitragsprimat übertragen. Dadurch erleidet niemand einen Verlust beim Wechsel.
2. Die bisherige Rentenhöhe: Mit der gutgeschriebenen Austrittsleistung zuzüglich der künftigen Beitragszahlungen und der Verzinsung des Altersguthabens erreichen nicht mehr alle Versicherten ein genügend hohes Altersguthaben, um mit dem geltenden Umwandlungssatz dieselbe Rente zu erreichen, wie im heutigen Leistungsprimat. Deshalb braucht es für diese Versicherten eine *Übergangseinlage*, mit der sie das notwendige Altersguthaben erreichen, damit die mit dem aktuellen Umwandlungssatz berechnete Altersrente frankenmässig gleich hoch ausfällt, wie im heutigen Leistungsprimat.

Die Übergangseinlage wurde durch den Experten für die berufliche Vorsorge der PVK berechnet und beträgt insgesamt Fr. 68 297 727.00. Sämtliche Berechnungen basieren auf dem effektiven Versichertenbestand per 31. Dezember 2014. Aufgeteilt auf die verschiedenen Arbeitgeberinnen, die der PVK angeschlossen sind, ergeben sich folgende Zahlen:

Stadt Bern	Fr.	40 502 548.00
PVK	Fr.	490 872.00
BERNMOBIL	Fr.	11 928 757.00
Energie Wasser Bern	Fr.	13 442 217.00
Kornhausforum	Fr.	7 052.00
Energiecheck bern ag	Fr.	425 434.00

Gurtenbahn	Fr.	165 039.00
ARA Region Bern AG	Fr.	892 099.00
Wasserverbund Region Bern AG	Fr.	443 709.00

Die Übergangseinlage von 40,5 Mio. Franken wird die Stadt leisten müssen, wenn der Primatwechsel vollzogen wird. Sie wird fällig, sobald das neue Personalvorsorgereglement in Kraft tritt und wird in ihrer Höhe durch die Parameter bestimmt, die im Reglement festgelegt werden. Trotz ihrer Höhe können die Stimmberechtigten somit zur Ausgabe grundsätzlich nicht ja oder nein sagen. Aus diesem Grund beabsichtigt der Gemeinderat, dem Parlament zu beantragen, die Totalrevision des Personalvorsorgereglements, welche in die Zuständigkeit des Stadtrats fällt, freiwillig den Stimmberechtigten zum Beschluss zu unterbreiten.

Wird die vom Gemeinderat vorgeschlagene Spezialfinanzierung nicht geäußert, werden die 40,5 Mio. Franken die Erfolgsrechnung im entsprechenden Jahr belasten. Die Stadt müsste dann zumal im Jahresabschluss ein grösseres Defizit ausweisen. Der Vorteil von Spezialfinanzierungen liegt also darin, dass grössere Schwankungen in der Erfolgsrechnung aufgefangen werden können.

Auf der anderen Seite wird die Vorlage für die Arbeitgeberinnen Beitragsentlastungen in der Gesamthöhe von 4,4 Mio. Franken pro Jahr bringen. Für die Stadt als Arbeitgeberin macht dies jährlich rund 2,3 Mio. Franken aus.

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 enger Zusammenarbeit mit der Stadtkanzlei, dem Finanzinspektorat und der unabhängigen externen Revisionsstelle BDO erarbeitet. Die BDO wies betreffend einer Zuweisung an eine Spezialfinanzierung zur Vorfinanzierung ausserordentlicher Forderungen der Personalvorsorgekasse (Primatwechsel) 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 reglementskonform 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.

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 Ermächtigung zur Begleichung einer aus einem allfälligen Primatwechsel resultierenden Forderung der PVK an die Stadt bedarf es eines Kreditbeschlusses des zuständigen Organs.

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. Aus diesem Grund wird dem Stadtrat ein Nachkredit in der Dienststelle 610 Finanzverwaltung in der Höhe von Fr. 40 500 000.00 bean-

tragt. Zudem wird dem Stadtrat eine Einlage in die Spezialfinanzierung in Höhe von Fr. 40 500 000.00 beantragt.

5. Entwurf für ein Reglement über die Spezialfinanzierung

Das vom Gemeinderat ausgearbeitete Reglement beinhaltet folgende Regelungen:

Artikel 1: Zweck

Im Zweckartikel wird umschrieben, für welche Art von Ausgaben die Vorfinanzierung geschaffen werden soll.

Artikel 2: Einlagen

In Artikel 2 werden die Einlagen geregelt. Diese erfolgen durch den Stadtrat aus Rechnungsüberschüssen und sind betragsmässig auf Fr. 40 500 000.00 limitiert. Weiter können sie längstens bis zu dem Rechnungsjahr erfolgen, in welchem das kreditrechtlich zuständige Organ dem Primatwechsel zustimmt.

Artikel 3: Entnahmen

Eine Entnahme erfolgt einmalig und nur in dem Rechnungsjahr, in welchem auch die aus dem Primatwechsel resultierende Forderung der PVK gegenüber der Stadt zur Finanzierung der Übergangseinlage verbucht wird. Die Entnahme wird vom zuständigen Organ gleichzeitig mit der Genehmigung eines allfälligen Primatwechsels beschlossen.

Artikel 5: Auflösung

Sollte sich das kreditrechtlich zuständige Organ gegen einen Primatwechsel entscheiden, wird die Spezialfinanzierung im Rechnungsjahr des entsprechenden Entscheids vollständig zu Gunsten des Allgemeinen Haushalts aufgelöst. Letzteres gilt auch für den Fall, dass der Primatwechsel auf unbestimmte Zeit verschoben werden sollte. Sollte der Saldo der Spezialfinanzierung die von der PVK verrechnete Übergangseinlage übersteigen, wird der Restsaldo nach Genehmigung des Primatwechsels durch das zuständige Organ vollständig zu Gunsten des Allgemeinen Haushalts aufgelöst.

Artikel 6: Inkraftsetzung

Damit die Spezialfinanzierung aus dem Ertragsüberschuss der Jahresrechnung 2015 alimentiert werden kann, muss das zuständige Organ das Reglement 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 Ertragsüberschussverwendung bedingt für den Gemeinderat und die externe Revisionsstelle die Schaffung eines Reglements durch den Stadtrat. Mit der vorgelegten Spezialfinanzierung wird eine sinnvolle und nachhaltige Verwendung von aus Ertragsüberschüssen in der Erfolgsrechnung erarbeiteten Mitteln erreicht. Ohne Einlage des Ertragsüberschusses in eine Spezialfinanzierung kommt der in Ziffer 2 geschilderte Mechanismus zur Anwendung.

Antrag

1. Der Stadtrat genehmigt das Reglement über die Spezialfinanzierung zur Vorfinanzierung von ausserordentlichen Forderungen der Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK) im Zusammenhang mit dem Primatwechsel (Spezialfinanzierungsreglement Vorfinanzierung Primatwechsel; RSVP).
2. Der Stadtrat tätigt zu Lasten der Jahresrechnung 2015 eine Einlage von Fr. 40 500 000.00 in die Spezialfinanzierung zur Vorfinanzierung von ausserordentlichen Forderungen der Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK) im Zusammenhang mit dem Primatwechsel.
3. Er beschliesst einen Nachkredit von Fr. 40 500 00.00 in der Dienststelle 610 Finanzverwaltung.

Bern, 30. März 2016

Der Gemeinderat

Beilage:

- Entwurf des Reglements über die Spezialfinanzierung zur Vorfinanzierung von ausserordentlichen Forderungen der Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK) im Zusammenhang mit dem Primatwechsel (Spezialfinanzierungsreglement Vorfinanzierung Primatwechsel; RSVP)