

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat**Zukünftige Verwendung von Rechnungsüberschüssen: Reglement vom 23. Juni 2016 über die Spezialfinanzierung von Schulbauten (SSSB 632.7); Teilrevision****1. Worum es geht**

Mit SRB 2016-342 vom 23. Juni 2016 hat der Stadtrat das Reglement über die Spezialfinanzierung von Schulbauten genehmigt. Dieses sieht vor, dass die Äufnung auf die Rechnungsjahre 2015 bis 2020 beschränkt ist (Art. 2 Abs. 3) und der Gesamtbetrag der Einlagen 100 Mio. Franken nicht übersteigen darf (Art. 2 Abs. 4). Der Gemeinderat hat sich wegen des nachweislich sehr hohen, über die nachhaltige Finanzkraft der Stadt hinausgehenden, Investitionsbedarfs der kommenden Jahre zum Ziel gesetzt, ab 2020 bereits im Budget zweistellige Millionenbeträge als Überschüsse auszuweisen. Rechnungsüberschüsse möchte der Gemeinderat auch über das Jahr 2020 hinaus in die Spezialfinanzierung von Schulbauten einlegen. Er beantragt daher dem Stadtrat eine Teilrevision des Reglements über die Spezialfinanzierung von Schulbauten, mit welcher der Äufnungszeitraum bis ins Jahr 2024 erstreckt und die zulässige Gesamteinlage auf 250 Mio. Franken erhöht werden soll.

Hingegen verzichtet der Gemeinderat auf eine Teilrevision des Reglements vom 27. August 2015 über die Spezialfinanzierung von Investitionen in Eis- und Wasseranlagen mit einem ökologischen Nutzen (Spezialfinanzierungsreglement Eis und Wasser; RSEW; SSSB 632.5), und zwar aus folgendem Grund: Im Anhang zum aktuellen Reglement sind abschliessend elf Projekte genannt, deren Abschreibungen aus der Spezialfinanzierung finanziert werden dürfen. Die 2015 dafür erwarteten Projektkosten beliefen sich auf 254,8 Mio. Franken. Die aktuelle Investitionsplanung (MIP 2020 – 2027) weist für die gleichen Projekte bis ins Jahr 2029 geschätzte Projektkosten von 279,5 Mio. Franken aus. Beim Bauprojekt Schwimmhalle wurde nun erstmals konkret berechnet, wie hoch der ökologische Nutzen an den Baukosten zu beziffern ist. Er beträgt rund 25 %. Gemäss Hochbau Stadt Bern entspricht dies dem durchschnittlich zu erwartenden ökologischen Nutzen bei den beitragsberechtigten Bauprojekten. Somit werden gemäss heutigem Kenntnisstand rund 70 Mio. Franken aus der Spezialfinanzierung berücksichtigt werden können. Die Spezialfinanzierung wird aber nach Zuweisung des Rechnungsüberschusses 2018 von 12,1 Mio. Franken bereits einen Bestand von 75,9 Mio. Franken aufweisen. Vor diesem Hintergrund macht eine weitere Aufstockung der Mittel in der Spezialfinanzierung von Investitionen in Eis- und Wasseranlagen mit einem ökologischen Nutzen keinen Sinn. Eine Aufstockung würde nur dann einen Nutzen bringen, wenn Abschreibungen auf den verbleibenden 75 % der Investitionen ohne direkten ökologischen Mehrnutzen aus der Spezialfinanzierung finanziert werden könnten. Der Gemeinderat erachtet einen Verzicht auf einen ökologischen Mehrnutzen zum heutigen Zeitpunkt jedoch nicht als adäquat.

2. Gesetzliche Vorschriften für die Verwendung von Überschüssen

Mit der Einführung von HRM2 ergab sich eine wesentliche Änderung bei der Darstellung des Rechnungsergebnisses. Artikel 84 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111) regelt den Umgang mit zusätzlichen Abschreibungen. Resultiert in der Erfolgsrechnung ein Ertragsüberschuss und sind zugleich die ordentlichen Abschreibungen kleiner als die Nettoinvestitionen, muss der Ertragsüberschuss zwingend für zusätzliche Abschreibungen verwendet werden, bis diese die Höhe der Nettoinvestitionen erreicht haben (= 100 %-ige Selbstfinanzierung durch Abschreibungen).

Die Selbstfinanzierung der Investitionen stellt sich im Budget 2020 wie folgt dar (als Vergleich sind die IST-Zahlen der Rechnung 2018 aufgeführt):

Investitionen pro Bereich (in Franken)	Nettoinvestitionen Budget 2020	Nettonvestitionen Ist 2018
Tiefbau / Stadtplanung / Verkehr	40'756'000.00	15'707'823.93
Hochbau (Verwaltungsliegenschaften ISB)	103'849'583.00	47'833'555.08
Grünanlagen / Grünraumgestaltung	4'174'001.00	3'083'273.53
Fahrzeuge / Maschinen / Mobilien	5'590'000.00	2'413'716.90
Informatik	5'000'000.00	3'443'516.32
Übrige Investitionen (Stadttheater)	3'500'000.00	3'723'531.43
Nettoinvestitionen Allgemeiner Haushalt	162'869'584.00	76'205'417.19
Kürzung Erfahrungswert Realisierung	-37'634'418.00	
Kürzung zusätzliche Planungsunsicherheiten	-10'000'000.00	
Nettoinvestitionen nach Kürzungen	115'235'166.00	
Abschreibungen Verwaltungsvermögen	-71'998'527.77	-60'029'742.89
Abschreibungen Investitionsbeiträge	0.00	-124'085.58
maximale zwingende Zusatzabschreibungen	43'236'638.23	16'051'588.72

Im Jahr 2020 müsste bei Anwendung der gesetzlichen Vorgaben der gesamte geplante Überschuss als zusätzliche Abschreibungen verwendet und der Reserveposition (Finanzpolitische Reserve) zugewiesen werden. Der im Budget 2020 erwartete Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen durch Abschreibungen beträgt 67,8 %.

Eine Auflösung der Finanzpolitischen Reserve zur Abdeckung von Verlusten in zukünftigen Jahresrechnungen 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). Aktuell (2018) und prospektiv (2020) berechnet sich der BÜQ für die Stadt wie folgt:

	Bilanzüberschussquotient (BÜQ)	Stadt Bern Budget 2020 in Franken	Stadt Bern IST 2018 in Franken
A	Total Bilanzüberschuss (+) oder Bilanzfehlbetrag (-)	104'281'689.32	104'281'689.32
	direkte Steuern natürliche Personen (NP)	380'520'000.00	356'775'988.64
	direkte Steuern juristische Personen (JP)	118'200'000.00	101'095'517.28
	Disparitätenabbau	-52'777'779.00	-53'042'392.00
	Relevante Steuererträge netto	445'942'221.00	404'829'113.92
	Mindestausstattung	0.00	0.00
	Pauschale Abgeltung Zentrumslasten	61'795'000.00	63'254'000.00
	geografisch-topografischer Zuschuss	0.00	0.00
	sozio-demografischer Zuschuss	2'446'676.00	2'461'161.00
B	Total direkte Steuern NP / JP und Finanzausgleich	510'183'897.00	470'544'274.92
	Bilanzüberschussquotient (BÜQ) (A in % von B)	20.4%	22.2%
	Total direkte Steuern NP / JP und Finanzausgleich, bei welchem BÜQ von 30% resultiert	347'605'631.07	347'605'631.07

Mit dem aktuellen und erwarteten Verhältnis zwischen Bilanzüberschuss und dem für die Berechnung des BÜQ massgebenden «Total direkte Steuern/Finanzausgleich» könnte ein allfälliges zukünftiges Defizit aus heutiger Sicht ohne Einschränkung aus der «Finanzpolitischen Reserve» gedeckt werden, bevor der Bilanzüberschuss zur Verlustdeckung herangezogen werden müsste. Im Fall von rückläufigen Steuern wäre ein Einbruch der relevanten Steuererträge netto um 162,6 Mio. Franken auf 283,3 Mio. Franken möglich, ohne den Bezug dieser Reserven einzuschränken, vorausgesetzt die Höhe der pauschalen Zentrumslastenabgeltung sowie des sozio-demografischen Zuschusses bleiben gegenüber den für 2020 budgetierten Werten unverändert.

3. Gemeindespezifische Überschussverwendungsmöglichkeiten

Im Vortrag an den Stadtrat vom 29. April 2015 betreffend Spezialfinanzierung von Investitionen in Eis- und Wasseranlagen mit einem ökologischen Nutzen wurden die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten für gemeindespezifische Möglichkeiten der Überschussverwendung ausführlich beschrieben und erläutert. Der Stadtrat hat basierend darauf die beiden städtischen Spezialfinanzierungen für Eis- und Wasseranlagen und für Schulbauten geschaffen. Auf die Spezialfinanzierung für Schulbauten wird nachstehend nochmals kurz eingegangen.

Mit SRB 2016-342 vom 23. Juni 2016 hat der Stadtrat der Schaffung einer Spezialfinanzierung für die Vorfinanzierung von Investitionen zugunsten von bei Inkraftsetzung des Reglements bekannten städtischen Infrastrukturvorhaben im Bereich Schulbauten (Volksschulen, Sonderschulen, Kindergärten, Tagesschulen) zugestimmt.

Der Gemeinderat verfolgt bei den Schulliegenschaften zwei Ziele:

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

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.

Mit der Spezialfinanzierung Schulbauten wurde die Möglichkeit zur Vorfinanzierung von Abschreibungen geschaffen, damit die finanziellen Auswirkungen über einen längeren Zeitraum hinweg abgedeckt werden können.

4. Inhalt der geplanten Teilrevision

Im Anhang zum aktuellen Reglement sind 14 Projekte (diese waren damals in der Planung am weitesten fortgeschritten) genannt, deren Abschreibungen aus der Spezialfinanzierung finanziert werden dürfen. Die 2016 erwarteten Projektkosten beliefen sich dafür auf rund 250 Mio. Franken. In der aktuellen Mittelfristigen Investitionsplanung (MIP) 2020 – 2027 sind aus dem Portfolio Bildung Projekte mit geschätzten Kosten von 711,5 Mio. Franken enthalten, wovon für die im Jahr 2016 bestimmten Projekte 173,5 Mio. Franken vorgesehen sind.

Aus den Rechnungsergebnissen der Jahre 2014 – 2017 konnten bisher 100 Mio. Franken in die Spezialfinanzierung Schulbauten eingelegt werden, womit der im Reglement genannte maximale Bestand erreicht ist, bevor die dafür vorgesehene Periode (2015 – 2020) abgelaufen ist. Seit Schaffung der Spezialfinanzierung wurden für vier Projekte durch Volksbeschluss bereits 24,8 Mio. Franken für eine zukünftige Entnahme reserviert (siehe Integrierter Aufgaben- und Finanzplan [IAFP] 2020 – 2023, Seite 54). Die in der Spezialfinanzierung noch verbleibenden Mittel von 75,2 Mio. Franken reichen damit aus, um die Abschreibungen der 2016 genannten Projekte, für welche bis Ende 2018 noch keine Mittelreservation erfolgt ist, zu rund 41 % zu finanzieren.

Die finanziellen Herausforderungen, welche sich der Stadt im Bereich der Schulbauten stellen, sind enorm. Gemäss aktueller Investitionsplanung (MIP 2020 – 2027) beträgt die geplante Investitionssumme allein im Portfolio Bildung 719,9 Mio. Franken. Nach Abzug der Projektsumme der im Anhang zum aktuellen Spezialfinanzierungsreglement genannten Projekte verbleibt eine geplante Summe von 538,0 Mio. Franken (711,5 Mio. abzüglich 173,5 Mio. Franken) für Projekte, für welche bisher keine Mittel aus der Spezialfinanzierung Schulbauten vorgesehen sind. Die Abschreibungen aus dem gesamten Investitionsvolumen (rund 28 Mio. Franken jährlich) werden die zukünftigen Erfolgsrechnungen erheblich belasten. Um diese Belastung zusätzlich abzufedern, schlägt der Gemeinderat vor, den Maximalbetrag der Spezialfinanzierung Schulbauten von 100 Mio. Franken um 150 Mio. Franken auf 250 Mio. Franken zu erhöhen. So werden die zukünftigen Erfolgsrechnungen durch gestaffelte, an die Nutzungsdauer der Investitionsobjekte gebundene Entnahmen aus der Spezialfinanzierung im besten Fall um zusätzlich 6 Mio. Franken und insgesamt um 10 Mio. Franken pro Jahr entlastet. Zusätzliche Einlagen dürften nur aus erwirtschafteten Überschüssen geleistet werden. Damit zusätzliche Einlagen getätigt werden können, muss die Frist für Einlagen in die Spezialfinanzierung verlängert werden. Der Gemeinderat schlägt eine Fristverlängerung bis Ende 2024 vor. Gleichzeitig soll die Liste im Anhang zum Spezialfinanzierungsreglement mit den vorfinanzierbaren städtischen Investitionsvorhaben um 23 Projekte erweitert werden, womit der grösste Teil der Investitionsvorhaben im Portfolio Bildung gemäss MIP 2020 – 2027 berücksichtigt wird. Das Projekt Sanierung Volksschule/Turnhalle Gäbelbach muss von der Liste gestrichen werden, da keine entsprechende Mittelreservation erfolgt ist. Folglich wird die Liste im Anhang neu insgesamt 36 Investitionsvorhaben umfassen.

5. Anpassungen im bestehenden Spezialfinanzierungsreglement

Folgende Anpassungen sind im bestehenden Reglement vorzunehmen (Details siehe Beschluss):

Art. 1 Zweck
Unverändert

Art. 2 Einlagen
Absatz 2 und 3 unverändert
In Absatz 3 soll der zeitliche Rahmen bis 2024 (bisher: 2020) erstreckt werden.
In Absatz 4 soll der Gesamtbetrag der Einlagen von Fr. 100 000 000.00 um Fr. 150 000 000.00 auf Fr. 250 000 000.00 erhöht werden.

Art. 3 bis 6
Unverändert

Anhang
Anpassung durch Nennung zusätzlicher Projekte aus dem Portfolio Schulbauten gemäss MIP 2020 – 2027.

6. Fazit

Der Nachholbedarf aufgrund von aus finanziellen Gründen vernachlässigten Sanierungen in den Jahren 1990 bis 2010 und der Neubaubedarf von Schulraum wegen der wachsenden Bevölkerung in der Stadt Bern führen zu sehr hohen Investitionskosten in den nächsten 10 bis 15 Jahren. Im Sinne einer nachhaltigen Finanzierung und zur teilweisen Entlastung der kommenden Generationen kann die Erfolgsrechnung dank der Spezialfinanzierung um maximal rund 10 Mio. Franken zusätzlich entlastet werden (mit Kostendach 100 Mio. Franken sind es jährlich 4 Mio. Franken). Der Gemeinderat ist überzeugt, dass mit der beantragten Anpassung des Reglements vom 23. Juni 2016 über die Spezialfinanzierung von Schulbauten die finanziellen Voraussetzungen zur nachhaltigen Finanzierung von genügend und zeitgemässen Schulbauten geschaffen werden können.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Zukünftige Verwendung von Rechnungsüberschüssen: Reglement vom 23. Juni 2016 über die Spezialfinanzierung von Schulbauten (SSSB 632.7); Teilrevision.
2. Er beschliesst mit ... Ja- zu ... Nein-Stimmen bei ... Enthaltungen die Teilrevision des Reglements über die Spezialfinanzierung von Schulbauten wie folgt (Änderungen kursiv):

Art. 2 Einlagen
¹ und ² (unverändert)

³ Die Äufnung ist beschränkt auf die Rechnungsjahre 2015 bis ~~2020~~ 2024.

⁴ Der Gesamtbetrag der Einlagen darf die Summe von ~~100 000~~ 250 000 000 Franken nicht übersteigen.

Anhang

Liste der durch diese Spezialfinanzierung vorfinanzierbaren städtischen Investitionsvorhaben

Anlagen und Vorhaben

Instandsetzungen
Volksschule und Turnhalle Gäbelbach, Sanierung
Volksschule und Kindergarten Hochfeld, Sanierung Umgebung
Volksschule Markus, Sanierung und Ersatz Kindergarten Tellstrasse, Gesamtsanierung inkl. Umgebung
Volksschule Steckgut, Gesamtsanierung
Volksschule Stöckacker, Gesamtsanierung inkl. Umgebung
Kinderbetreuung Engehalbinsel, Ersatz für KITA/Kindergarten Aaregg
Turnhalle Steigerhubel, Gesamtsanierung
Volksschule und Turnhalle Enge, Gesamtsanierung inkl. Umgebung
Volksschule und Turnhalle Statthalter, Gesamtsanierung inkl. Umgebung
Volksschule und Turnhalle Höhe, Gesamtsanierung inkl. Umgebung
Volksschule und Turnhalle Schwabgut, Gesamtsanierung inkl. Umgebung
Turnhalle Altenberg, Sanierung inkl. Umgebung
Kindergarten Dählhölzli, Sanierung inkl. Umgebung
Volksschule und Turnhalle Bümpliz, Gesamtsanierung mit Umgebung
Kindergarten Wylergut 1 & 2, Sanierung inkl. Umgebung
Volksschule Matte gross/klein Gesamtsanierung
Volksschule und Turnhalle Hochfeld, Gesamtsanierung
Volksschule und Turnhalle Oberbottigen, Gesamtsanierung
Volksschule und Turnhalle Sulgenbach, Gesamtsanierung
Volksschule Tscharnergut, Gesamtsanierung
Volksschule Marzili/Sulgenbach, Mehrbedarf
Turnhalle Fischermätteli, Dachsanierung

Instandsetzungen mit Neuinvestitionen (gemischte Projekte)
Volksschule Bethlehem, Sanierung und Erweiterung inkl. Umgebung
Volksschule/Basisstufe Burgfeld, Raummehrbedarf
Volksschule Elfenau Pavillon, Ersatzneubau
Volksschule Spitalacker, Sanierung und Erweiterung
Volksschule Wyssloch, Neubau inkl. Tagesschule und Garderoben
<i>Volksschule und +Turnhalle Stöckacker, Erweiterung und Gesamtsanierung inkl. Umgebung</i>
<i>Volksschule Stalden, Ersatz und Sanierung (Laubeggstr. 21 + 23)</i>
Neuinvestitionen
Heilpädagogische Sonderschule und Doppeltturnhalle, Neubau inkl. Umgebung
Volksschule Marzili, Erweiterungsneubau
Volksschule Pestalozzi, Erweiterungsneubau
<i>Schulkreis Länggasse, Aula Neubau (Hochfeld)</i>
<i>Kindergarten Schlossmatt, Ersatzneubau</i>
<i>Schlossmatt/Steigerhubel, Mehrbedarf</i>
<i>Volksschule Muesmatt, Mehrbedarf</i>
<i>Volksschule und Doppeltturnhalle Viererfeld</i>
<i>Volksschule Goumoëns, Neubau Schul- und Sportanlage</i>

4. Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.
5. Das Ratssekretariat wird mit der Publikation dieses Beschlusses unter Hinweis auf das fakultative Referendum gemäss Artikel 37 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 beauftragt

Bern, 12. Juni 2019

Der Gemeinderat

Beilage:

- Auszug MIP 2020 - 2027 Portfolio Schulbauten

MIP: Investitionsplanung Portfolio Schulbauten 2020 - 2029

