

V1629 Motion (SVP) „Spezialfinanzierung für zusätzliche Abschreibungen“

Abschreibung; Direktion Präsidiales und Finanzen

1. Ausgangslage

Am 19. September 2016 wurde die Motion 1629 (SVP) „Spezialfinanzierung für zusätzliche Abschreibungen“ eingereicht. Darin wird der Gemeinderat aufgefordert, bei einer allfälligen Steuererhöhung eine Spezialfinanzierung für zusätzliche Abschreibungen zu bilden und damit Schulden abzubauen. Das Reglement für die Spezialfinanzierung soll gleichzeitig mit der Steuererhöhung dem Parlament unterbreitet werden. Die Motion wurde an der Parlamentssitzung vom 22. Mai 2017 erheblich erklärt.

2. Rechtliche Aspekte

Bereits in seiner Antwort vom 22. März 2017 hat der Gemeinderat seine Bedenken aus rechtlicher Sicht gemäss Art. 84 der Gemeindeverordnung (GV) erläutert. Die Abklärungen bei der Abteilung Gemeindefinanzen des Amts für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern haben dies bestätigt. Die Anfrage betreffend Zulässigkeit einer in der Motion geforderten Spezialfinanzierung wurde wie folgt beantwortet:

„HRM2 kennt keine übrigen Abschreibungen im herkömmlichen Sinn (wie unter HRM1) mehr. Es gilt der Grundsatz von „True and Fair View“, d.h. die finanzielle Lage der Gemeinde soll zu realen Werten und transparent dargestellt werden. Unter HRM2 dürfen im Kanton Bern nur noch systembedingte zusätzliche Abschreibungen vorgenommen werden. Diese dienen während der Einführungszeit von HRM2 zur Bildung einer genügenden Selbstfinanzierung, da das bestehende Verwaltungsvermögen nicht neu bewertet worden ist. Die Bestimmungen der Art. 84 und 85 der Gemeindeverordnung (GV) regeln die Bildung und Auflösung von Reserven mittels systembedingten zusätzlichen Abschreibungen abschliessend. Zusätzliche Abschreibungen müssen vorgenommen werden, wenn die Nettoinvestitionen des Allgemeinen Haushalts höher sind als die ordentlichen Abschreibungen und wenn ein Ertragsüberschuss resultiert. Die Höhe der zusätzlichen Abschreibungen entspricht maximal dem Ertragsüberschuss. Sind die Bedingungen nicht erfüllt, dürfen keine zusätzlichen Abschreibungen vorgenommen werden. Die zusätzlichen Abschreibungen werden in die Reserven (Passivkonto der Bilanz, Teil des Eigenkapitals) eingelegt. Eine Spezialfinanzierung für zusätzliche Abschreibungen ist aus diesem Grund rechnungslegungstechnisch nicht umsetzbar: eine Entnahme aus der Spezialfinanzierung würde das Rechnungsergebnis erhöhen und dazu führen, dass der Ertragsüberschuss gleich wieder in die Reserven eingelegt werden müsste.“

Wenn die Gemeinde eine Spezialfinanzierung errichten will, ist zudem Art. 86 der GV, Abs. 1 zu beachten: Spezialfinanzierungen sind zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Art. 87, Abs. 3 der GV hält fest, dass eine Spezialfinanzierung nicht mit im voraus bestimmten Anteilen der ordentlichen Gemeindesteuern gespeist werden darf. Es wäre also nicht zulässig, einen fixen Steueranteil, wie bspw. einen Steueranlagezehntel, in eine Spezialfinanzierung einzulegen.“

3. Massnahmen zur Verminderung des Schuldenanstiegs

Der auf 2018 neu zusammengesetzte Gemeinderat hat in der überarbeiteten Finanzstrategie festgestellt, dass die anstehenden Investitionen notwendig sind. Dabei erachtet er eine gewisse Finanzierung mit Schulden – und damit eine Mitfinanzierung durch die Folgegenerationen – als gerechtfertigt, da auch sie einen direkten Nutzen aus den heutigen Investitionen erzielen. Eine weitere Verzögerung und Verschiebung der anstehenden und notwendigen Instandstellungen und/oder Erneuerungen spart keine Kosten, sondern verschiebt diese nur in die Zukunft. Der Gemeinderat hat deshalb beschlossen, dass die anstehenden Investitionen realisiert werden

sollen. Dabei ist er sich der zunehmenden Verschuldung bewusst und er versucht, diese Zunahme zu begrenzen und mit spezifischen Massnahmen abzufedern.

Wie oben dargelegt, ist eine von den Motionären verlangte „Einlage für zusätzliche Abschreibungen“ in eine Spezialfinanzierung aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Im Einklang mit der Zielsetzung der vom Parlament überwiesenen Motion hat der Gemeinderat für das Budget 2019 respektive das Budget 2020 verschiedene finanzpolitische Massnahmen beschlossen, um so den Könizer Finanzhaushalt langfristig zu stabilisieren.

Hervorzuheben ist hier insbesondere die Erhöhung der Aktivierungsgrenze von bisher CHF 50'000 auf CHF 100'000. Diese Massnahme belastet die Erfolgsrechnung im Jahr 2019 zusätzlich mit rund CHF 600'000, gleichzeitig wird im gleichen Umfang die Investitionsrechnung entlastet. Bei einem ausgeglichenen Ergebnis (strategisches Ziel 1 der Finanzstrategie) führt dies zu entsprechend tieferer Schuldenzunahme.

Eine weitere finanzpolitische Massnahme im Sinne einer Verbesserung der Schuldenentwicklung ist die vom Parlament beschlossene Einlage in die Zinsschwankungsreserve (CHF 788'740 im Budget 2019).

Als weitere finanzpolitische Massnahme zur Entlastung des Finanzhaushalts hat der Gemeinderat im September 2018 die Durchführung einer Aufgabenüberprüfung beschlossen (siehe hierzu die Antwort des Gemeinderats zur Motion 1918 „Durchführung einer erneuten Aufgabenüberprüfung“). Auch dies dient indirekt der Verminderung der Schuldenzunahme.

4. Schlussfolgerungen

Eine Spezialfinanzierung für zusätzliche Abschreibungen darf gemäss AGR aus rechtlichen Gründen nicht gebildet werden. Im Gegenzug hat der Gemeinderat verschiedene finanzpolitische Massnahmen zur Verbesserung der Erfolgsrechnung beschlossen, welche dem Zweck der Motion 1629 entsprechen. Mit diesen Massnahmen strebt der Gemeinderat an, in den kommenden Erfolgsrechnungen einen Überschuss auszuweisen. Allfällige Ertragsüberschüsse in der Erfolgsrechnung werden wegen der tiefen Selbstfinanzierung (unter 100%) gemäss gesetzlichen Vorgaben zwangsläufig als ordentliche Abschreibung verwendet, was ebenfalls der Grundidee der Motion entspricht.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird abgeschrieben.

Köniz, 31. Oktober 2018

Der Gemeinderat

Beilagen

1) Parlamentsantrag Beantwortung

Parlamentssitzung 22. Mai 2017

Traktandum 6

1629 Motion (SVP) "Spezialfinanzierung für zusätzliche Abschreibungen"

Beantwortung; Direktion Präsidiales und Finanzen

Vorstosstext

- Der Gemeinderat erarbeitet ein Reglement für eine Spezialfinanzierung, die den Zweck hat, alljährlich nach den ordentlichen Abschreibungen noch zusätzliche Abschreibungen zu finanzieren.
- Die Äufnung dieser Spezialfinanzierung beginnt bei einer allfälligen Steuererhöhung. Die Mehreinnahmen aus der allfälligen Steuererhöhung fliessen in die verlangte Spezialfinanzierung.
- Der Gemeinderat unterbreitet dem Parlament das Reglement für die Spezialfinanzierung und den Voranschlag mit einer allfälligen Steuererhöhung gleichzeitig.

Begründung

Wir anerkennen den hohen Investitionsbedarf, der Köniz aus verschiedenen Gründen (Bevölkerungswachstum, ungenügende Investitionen in der Vergangenheit) in den nächsten Jahren haben wird. Gleichzeitig sehen wir, sollten die vorgesehenen Investitionen alle getätigt werden, dass sich Köniz massiv mit Fremdkapital finanzieren muss. Die Fremdkapitalbelastung wird gegen 350 Mio. Franken ansteigen. Wir wollen aber keine Schuldenwirtschaft betreiben oder das Geld zukünftiger Generationen ausgeben. Wir sind überzeugt, dass sich Schulden nur durch zusätzliche Abschreibungen abbauen lassen. Mit Gewinnen aus den laufenden Rechnungen wird das kaum möglich sein. Im Speziellen mit HRM2 darf die laufende Rechnung keine Einnahmenüberschüsse ausweisen, solange der Selbstfinanzierungsgrad unter 100% liegt. Deshalb fordern wir eine Spezialfinanzierung, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Mit der verlangten Äufnung bei einer allfälligen Steuererhöhung, sagen wir auch gleich woher das nötige Geld genommen werden könnte.

Eingereicht

19. September 2016

Unterschrieben von 24 Parlamentsmitgliedern

Kathrin Gilgen, Adrian Burkhalter, Elisabeth Rügsegger, Bernhard Lauper, Reto Zbinden, Michael Lauper, Stefan Lehmann, Fritz Hänni, Anita Moser, Barbara Thür, Beat Haari, Thomas Frey, Katja Niederhauser, Ueli Witschi, Hans Ulrich Kropf, Casimir von Arx, Mathias Rickli, Hansueli Pestalozzi, Vanda Descombes, Bernhard Zaugg, Christian Roth, Andreas Lanz, Heinz Nacht, Heidi Eberhard

Antwort des Gemeinderats

Grundsatz

Auch der Gemeinderat will keine Schuldenwirtschaft betreiben und hat deshalb im letzten Jahr eine Finanzstrategie erarbeitet, welche ein ganzes Massnahmenbündel beinhaltet. In der Strategie wurde auch aufgezeigt, dass aufgrund des erhöhten Investitionsbedarfs die Finanzierung

und damit die Schuldenentwicklung die kritische Grösse ist. Das heisst, dass es aufgrund des erhöhten Investitionsbedarfs zweckmässig und notwendig ist, leicht höhere Überschüsse in der Erfolgsrechnung zu erzielen, damit die Selbstfinanzierung der Gemeinde zunimmt und so die Investitionen zu einem grösseren Teil mit eigenen Mitteln und zu einem kleineren durch fremde Mittel (also Schulden) finanziert werden können.

Kernpunkte der Finanzstrategie

Das Parlament hat anlässlich der Budgetdebatte 2017 der beantragten Steuererhöhung nicht zugestimmt. Trotzdem hält der Gemeinderat an seinen Kernpunkten in der Finanzstrategie fest:

- Die zukünftigen Erfolgsrechnungen schliessen ausgeglichen ab
- In den nächsten sechs Jahren werden durchschnittlich 30 Mio. CHF investiert, um die höhere Investitionstätigkeit infolge Bevölkerungswachstums abzudecken.
- Als institutionelle Massnahme plant der Gemeinderat die Einführung einer „Zinsschwankungsreserve“ und wird das entsprechende Reglement dem Parlament im Frühling 2017 zur Genehmigung vorlegen.

Dieser Entscheid des Gemeinderates beruht auf dem Wissen, dass gemäss Hochrechnung per Ende September 2016 die Steuererträge der natürlichen Personen eine wesentliche Besserstellung gegenüber dem Vorjahr ausweisen. Sollte sich die Hochrechnung bestätigen, darf auch in den Folgejahren mit höheren Steuereinnahmen gerechnet werden und das Ziel der ausgeglichenen Erfolgsrechnungen erscheint dann nicht unrealistisch.

Schuldenentwicklung

Gemäss IAFP 2017 werden die Schulden, wie im Motionstext erwähnt, auf rund CHF 350 Mio. anwachsen. Der Grund liegt, wie bereits erwähnt, in der hohen Investitionstätigkeit und der tiefen Selbstfinanzierung begründet. Der IAFP 2017 weist dabei folgende Zahlen aus:

	Rechnung 2015	Budget 2016	Budget 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020	Plan 2021
INVESTITIONSTÄTIGKEIT	21'551'158	21'567'500	40'841'500	30'026'000	29'495'000	39'635'000	31'755'000
FINANZIERUNGSFEHLBETRAG	7'698'226	14'671'789	30'020'839	19'567'188	16'959'756	29'566'197	22'082'671
SELBSTFINANZIERUNGSGRAD	64.27%	31.97%	26.49%	34.83%	42.49%	25.40%	30.45%

Diese Aufstellung zeigt, auf, dass den durchschnittlichen Investitionen der Jahre 2017 – 2021 von rund 34 Mio. CHF nur rund 10 Mio. CHF Selbstfinanzierung gegenüberstehen und somit der Finanzierungsfehlbetrag durchschnittlich 20 Mio. Franken beträgt. Entsprechend nehmen auch die Schulden in den nächsten Jahren zu. Die Schuldenzunahme kann sodann durch Massnahmen in der Erfolgsrechnung (Mehreinnahmen / Minderausgaben) oder der Investitionsrechnung (Tiefere Investitionen / Veräusserung Vermögen) beeinflusst werden.

Spezialfinanzierung für zusätzliche Abschreibungen

Die Motion verlangt vom Gemeinderat ein Reglement für eine Spezialfinanzierung, die den Zweck hat, alljährlich nach den ordentlichen Abschreibungen noch zusätzliche Abschreibungen von CHF 3 Mio. zu finanzieren. Da die Äufnung dieser Spezialfinanzierung bei einer allfälligen Steuererhöhung beginnt, entspricht sie grundsätzlich der Finanzstrategie des Gemeinderates. Der Gemeinderat beabsichtigte im Budgetprozess, die Erfolgsrechnung 2017 mit der Steuererhöhung zu verbessern. In seiner Budgetvorlage 2017 wäre der erzielte Ertragsüberschuss von CHF 2 Mio. ebenfalls als zusätzliche Abschreibung ausgewiesen worden. Die vorliegende Motion verlangt jedoch, dass der gesamte zusätzliche Steuer-Mehrertrag jedes Jahr der neuen Spezialfinanzierung zugewiesen wird. Die Motion ist also in der Höhe der Einlage in die zusätzlichen Abschreibungen restriktiver ausgestaltet. Sie führt jedoch nur zum Erfolg bezüglich Fremdverschuldung, wenn die Rechnung kein Defizit ausweist. Im Grundsatz bestätigt sie jedoch das Vorgehen des Gemeinderates, mit der beantragten Steuererhöhung die Erfolgsrechnung zu verbessern und damit den Schuldenzuwachs einzudämmen. Die Steuererhöhung wirkt sich ja bei beiden Varianten vorteilhaft auf die Selbstfinanzierung (cash flow) der Gemeinderechnung aus.

Einen wesentlicher Unterschied wird jedoch bezüglich frei verfügbares Eigenkapital gebildet. Bei der von den Motionären verlangten Variante muss jährlich zwingend eine Einlage in die Spezialfinanzierung vorgenommen werden. Wird das Ergebnis in der Rechnung jedoch durch Mehraufwand oder Mindereinnahmen negativ beeinflusst, kann ein Defizit entstehen, welches sodann dem frei verfügbaren Eigenkapital belastet wird und auch zu einem Bilanzfehlbetrag führen kann. Die frei verfügbaren Reserven aus den zusätzlichen Abschreibungen stehen dann nicht zur Verfügung und die Gemeinde muss innert 8 Jahren den Bilanzfehlbetrag abtragen, obwohl grundsätzlich entsprechendes Eigenkapital zur Verfügung steht.

Auch aus rechtlicher Sicht bestehen grundsätzliche Bedenken bezüglich einer Einführung dieser Spezialfinanzierung. HRM2 schreibt zwingend vor, welche zusätzlichen Abschreibungen möglich sind (Art. 84 GV). Beispielsweise dürfen zusätzliche Abschreibungen nur vorgenommen werden, wenn in der Erfolgsrechnung ein Ertragsüberschuss ausgewiesen wird. Je nach Situation (nicht budgetierter Mehraufwand, Ertragseinbruch) kann dies jedoch nicht garantiert werden. Zudem dürfen gemäss Art. 87 Abs. 3 GV Spezialfinanzierungen nicht mit im Voraus bestimmten Anteilen der ordentlichen Gemeindesteuern oder der Liegenschaftssteuer gespeist werden, wie es von den Motionären verlangt wird.

Der Gemeinderat ist grundsätzlich der Auffassung, dass die neue Gesetzgebung gemäss HRM2 ausreicht (Überschüsse der Erfolgsrechnung müssen bei einer Selbstfinanzierung unter 100% zwingend als zusätzliche Abschreibungen ausgewiesen werden) um das Anliegen der Motionäre abzudecken. Eine Spezialfinanzierung (grundsätzlich Eigenkapital, aber nicht verwendbar für Fehlbeträge) wäre seiner Ansicht nach gar nicht notwendig. Wenn das Parlament jedoch eine Steuererhöhung nur verbunden mit der verlangten Spezialfinanzierung unterstützt, nimmt der Gemeinderat die Motion gerne als Postulat entgegen. Anschliessend müssten die rechtlichen Unklarheiten dann mit dem Kanton (AGR) bereinigt werden.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird als Postulat erheblich erklärt.

Köniz, 22. März 2017

Der Gemeinderat

Beilagen

--