

Sitzung vom 27. Januar 2016 / Geschäft Nr. 6.1

Bericht und Antrag

Motion Bruno Vanoni und Mitunterzeichnende betreffend "Vom Betagtenheim zum Mehrgenerationenhaus: Mit dem Verkaufserlös langfristige Wirkung erzielen – z. B. mit einem 'Generationenfonds'"; Erheblicherklärung

1. Ausgangslage

Bruno Vanoni und Mitunterzeichnende haben am 25. November 2015 folgende Motion eingereicht:

"Gemäss der Medienmitteilung des Gemeinderates vom 13. November 2015 soll das Betagtenheim an die Gebäudeversicherung des Kantons Bern verkauft und künftig als Mehrgenerationenhaus genutzt werden. Der Verkauf bringt der Gemeinde Zollikofen einen Erlös von 15 Millionen Franken. Dieser ausserordentlich grosse und einmalige Geldsegen ist einem Werk zu verdanken, das grösstenteils nicht von der Gemeinde selber finanziert worden ist: Der Bau des Betagtenheims (1973-1975) und seine letzte grössere Erweiterung und Sanierung (1995-1997) sind weitgehend vom Kanton, vom kantonalen Lastenausgleich, vom Bund und von der AHV finanziert worden. Dass das Betagtenheim heute noch so viel wert ist, ist zudem auch das Verdienst der vielen Frauen und Männer, die sich seit bald 50 Jahren tatkräftig (beruflich oder auch ehrenamtlich) für das Betagtenheim engagieren.

Das Betagtenheim ist ein beeindruckendes Generationenwerk – und der Erlös aus seinem Verkauf ist für unsere Gemeinde nichts anderes als ein grossartiges Geschenk. Sein Wert, der während fünfzig Jahren geschaffen und erhalten wurde, sollte nun nicht einfach in der Gemeindegasse versickern und innert weniger Jahre ohne bleibende Wirkung aufgebraucht werden. Aus Respekt vor der Leistung, die mehrere Generationen mit dem Bau und Betrieb des Betagtenheims erbracht haben, soll zumindest ein Teil des Verkaufserlöses für langfristig wirksame Verwendungszwecke zum Wohl heutiger und künftiger Generationen reserviert bleibt bzw. entsprechend eingesetzt werden kann.

Der Gemeinderat wird deshalb beauftragt, dem Grossen Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, damit zumindest ein angemessener Teil des Betagtenheim-Verkaufserlöses über eine längere Zeitspanne gewollt nachhaltige Wirkung erzielen kann. Eine Möglichkeit wäre die Schaffung einer Spezialfinanzierung für Vorhaben, die (ganz nach dem Vorbild der Betagtenheim-Pioniere in den 70er Jahren) von der heutigen Generation eine besondere Anstrengung erfordern und dann auch künftigen Generationen zu gute kommen. Aus diesem „Generationenfonds“ könnten beispielsweise während längerer Zeit zukunftsweisende Investitionen und Innovationen von besonderer Bedeutung und Qualität finanziert werden. Er könnte insbesondere freiwilligen Anstrengungen im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung zu gute kommen, die mit ordentlichen Budgetmitteln allein nicht finanziert werden könnten.

Begründung

Ausgangslage: Gemäss Medienmitteilung des Gemeinderats vom 13. November 2015 soll aus dem Verkauf des Betagtenheims ein Erlös von 15 Millionen Franken in die Gemeindegasse

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
David Portner	06.01.2016	g:\00_daten\01_präsidentiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2016\160127\motion_generationenfonds_bhz.ggr.docx	06.01.2016 16:34 / ks	1.6	1 von 6

fließen. Bei früherer Gelegenheit hat der Gemeinderat angekündigt, dass zu erwartende einmalige Einnahmen aus dem Betagtenheim-Verkauf und der Schäferei-Überbauung verwendet werden sollen, um das geschrumpfte Eigenkapital wieder aufzustocken. Durch die einmalige Abschreibung von 5 Millionen Franken, die im Zusammenhang mit der Umstellung auf das neue Rechnungsmodell HRM2 mit dem Rechnungsabschluss 2015 erfolgt ist, hat sich das Eigenkapital der Gemeinde bereits auf 7,7 Millionen Franken reduziert. Das Budget 2016 und der Finanzplan 2017 – 2020 sehen wegen der geplanten Defizite in der Erfolgsrechnung eine weitere Reduktion um mehr als fünf Millionen Franken vor.

Weitere Entwicklung: Ohne Gegensteuer wird auf diese Weise der Gegenwart aus dem Verkauf des Betagtenheims, der während 50 Jahren weitgehend dank Drittmitteln geschaffen wurde und mit grossem, auch ehrenamtlichem Engagement über mehr als eine Generation hinweg erhalten worden ist, innert einer viel kürzeren Zeitspanne ohne sichtbar bleibende Wirkung verbraucht. Dies trägt der Vorgeschichte und dem gebotenen Respekt vor dem Generationenwerk zu wenig Rechnung. Zumal das Einfliessenlassen des Verkaufserlöses in die Gemeindekasse nicht einfach als eine Art Rückerstattung früherer Gemeindeausgaben dargestellt werden kann. Denn der Erlös geht – wie eingangs zusammengefasst dargelegt – grösstenteils auf frühere Investitionen zurück, die nur zu einem kleinen Teil von der Gemeinde selber finanziert worden sind.

Frühere Investitionen: Wie der 40-Jahr-Jubiläumsausgaben des BHZ-Magazins zu entnehmen ist, wurden die Baukosten in der Höhe von 13'778'000 Franken in den siebziger Jahren durch den Kanton Bern, die AHV und in kleinerem Ausmass durch den Bund finanziert (heutiger Geldwert der Baukosten teuerungsbereinigt: CHF 28,3 Mio.). Die Gemeinde Zollikofen selber steuerte zu den Baukosten knapp 1,5 Millionen Franken bei (heutiger Geldwert: CHF 3,1 Mio.). Für den Landerwerb hatte das Stimmvolk von Zollikofen zuvor schon rund eine Million Franken bereitgestellt. Das letzte grosse Ausbau-, Umbau- und Sanierungsprojekt kostete 1996 gut 6,8 Millionen Franken (heutiger Geldwert: CHF 7,6 Mio.). Diese Kosten wurden zwar von der Gemeinde vorfinanziert, aber in den folgenden Jahren vom Kanton aus dem Lastenausgleich Sozialhilfe zurückbezahlt.

Aktueller Wert und Eigenkapital: Allein für diese beiden Haupt-Investitionen sind nach heutigem Geldwert also mehr als 30 Millionen Franken von auswärts ins Betagtenheim geflossen. Diese Drittmittel haben wesentlich zum heutigen Wert des Betagtenheims beigetragen. Dieser Wert ist im Bericht des Gemeinderates vom Juni 2009 über die Zukunft der Altersversorgung mit einem Landwert von 3,8 Millionen Franken und einem Gebäudeversicherungswert von 28,4 Millionen Franken umschrieben worden. Selbst wenn der Erlös aus dem Betagtenheim-Verkauf für die Wiederaufstockung des Eigenkapitals (auf die im Finanzleitbild des Gemeinderates empfohlene Höhe von durchschnittlich 7,5 Steueranlagezehntel oder 12 Millionen Franken) verwendet wird, verbleibt eine Summe von mehreren Millionen Franken. Zumindest dieser Betrag könnte problemlos für langfristig wirkungsvolle Vorhaben reserviert werden.

Einmalige Chance: Die Gemeinde Zollikofen hat also eine einmalige Chance, eine einmalig zufließende und frei verfügbare Millionensumme aus einem Generationenwerk für einen ähnlich zukunftsweisenden Verwendungszweck einzusetzen. Um diese einmalige Chance zu nutzen, könnte zumindest ein angemessener Teil des Verkaufserlöses in eine Spezialfinanzierung eingelegt und so für besondere Vorhaben mit nachhaltiger Wirkung reserviert werden. Eine andere Möglichkeit wäre die Schaffung einer Stiftung, die den angestrebten Zweck sehr langfristig oder gar unbefristet verfolgen könnte. Die vorliegende Motion ist bewusst offen formuliert, damit der Gemeinderat verschiedene Möglichkeiten prüfen und dem Grossen Gemeinderat allenfalls auch Varianten vorschlagen kann. Weil es noch etwas dauern wird, bis das Betagtenheim geschlossen und der Verkauf wirksam wird, bleibt für entsprechende Abklärungen genügend Zeit.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
David Portner	06.01.2016	g:\00_daten\01_präsidentiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2016\160127\motion_ generationenfonds_bhz.ggr.docx	06.01.2016 16:34 / ks	1.6	2 von 6

Spezialfall für Spezialfinanzierung: Im Hinblick auf die angeregte Schaffung einer Spezialfinanzierung im Sinne eines „Generationenfonds“ gilt es zu beachten, dass es um die Verwendung einer einmaligen Einnahme geht. Einwände, die gerne gegen Spezialfinanzierungen und Fonds mit Steuergeldern und andern regelmässig fliessenden Einnahmen vorgebracht werden, sind im vorliegenden, wirklich einmaligen Glücksfall nicht stichhaltig. Dies zeigen andere Gemeinde wie zum Beispiel Stettlen: Dort haben die Stimmberechtigten mit grossem Mehr einen Teil eines einmaligen Verkaufserlöses in eine Spezialfinanzierung eingelegt, um vorbildliche Investitionen zum Energiesparen und zur Reduktion des klimaschädigenden CO2-Ausstosses zu finanzieren.

Mögliche Verwendungszwecke: Auch in Zollikofen könnten die Mittel des angeregten „Generationenfonds“ eingesetzt werden, um solche Anstrengungen zu unterstützen, damit Zollikofen einen grösseren Beitrag zum dringend gebotenen Klimaschutz im Interesse künftiger Generationen leisten kann. Konkret könnte mit Mitteln aus dem „Generationenfonds“ beispielsweise die Umstellung der öffentlichen Beleuchtung auf LED-Technologie beschleunigt werden, die gemäss der „Generellen Beleuchtungsplanung“ des Gemeinderats vom 15. Juni erst in 20 bis 25 Jahren abgeschlossen werden soll. Generell könnten Vorhaben unterstützt werden, die aus kurzfristiger und rein buchhalterischer Sicht übertrieben scheinende Kosten verursachen, aber bei weitsichtiger Betrachtung im Interesse künftiger Generationen geboten sind.

Nachhaltige Entwicklung: Mit einer Ausrichtung des „Generationenfonds“ auf das Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung würde zum Ausdruck gebracht, dass Investitionen nicht allein für ökologische, sondern auch für ökonomische und soziale Anliegen gefördert werden könnten. In diesem Sinne könnten beispielsweise auch innovative Vorhaben unterstützt werden, die (wie bisher das Betagtenheim) mehreren Generationen zugutekommen. Ein anderer möglicher Verwendungszweck wären (Früh-)Förderungsprojekte, die zwar auf die junge Generation von heute ausgerichtet sind, ihre positiven Auswirkungen aber erst in Zukunft voll entfalten und sich so auch für die Gesellschaft von morgen als vorteilhaft erweisen.

Zum Wohle Zollikofens: Um entsprechende Initiativen und Ideen aus der Bevölkerung zu fördern, könnte beispielsweise (einmalig oder auch periodisch) ein Wettbewerb ausgeschrieben werden. Dies könnte initiative Personen, Vereine und andere Organisationen ermutigen und geradezu beflügeln, dem Pioniergeist der Betagtenheim-Gründergeneration nachzueifern und ähnlich zukunftsweisende Projekte im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung zu entwickeln und zu realisieren. Solche Projekte könnten auch die Identität, das Engagement, die Integrationskraft und den Zusammenhalt in der Gemeinde nachhaltig stärken."

2. Antwort

Ausgangslage

Die im Zusammenhang mit der Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) genehmigten einmaligen Abschreibungen von 5 Mio. Franken fürs Rechnungsjahr 2015 erfolgte unter dem Gesichtspunkt des per 1. Januar 2016 bestehenden und sich in den Folgejahren zu entwickelnden Verwaltungsvermögens. Unter den neuen gesetzlichen Bestimmungen sind übrige Abschreibungen im bisherigen Sinne nicht mehr zugelassen. Zusätzliche Abschreibungen sind neu zwingend vorzunehmen, wenn im entsprechenden Rechnungsjahr in der Erfolgsrechnung ein Ertragsüberschuss ausgewiesen wird und die ordentlichen Abschreibungen kleiner als die Nettoinvestitionen sind. Die ordentlichen Abschreibungen sollen in den folgenden Jahren massvoll und finanziell verkraftbar ausfallen. Das bestehende abschreibungspflichtige Verwaltungsvermögen sollte demnach eine Zielgrösse von 13 bis 14 Mio. Franken ausweisen. Deshalb wird im Zeitpunkt des Übergangs von HRM1 zu HRM2 von der Möglichkeit der einmaligen übrigen Abschreibungen noch Gebrauch gemacht. Mit der anstehenden Veräusserung des Betagtenheims wird nebst einem Liquiditätszufluss auch ein Buchgewinn resultieren. Durch den Geldfluss wird die im Finanzplan aufgezeigte Neuverschuldung gebremst. Die im Finanzleitbild definierte Eigenkapitalhöhe kann mit dem Verkauf des

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
David Portner	06.01.2016	g:\00_daten\01_präsidentiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2016\160127\motion_generationenfonds_bhz.ggr.docx	06.01.2016 16:34 / ks	1.6	3 von 6

Betagtenheims wieder erreicht werden. Der Bevölkerung von Zollikofen werden mit den übrigen Abschreibungen im Jahr 2015 sowie mit dem aus dem Verkauf des Betagtenheims resultierenden Erlös keine finanziellen Mittel entzogen. Mit den genannten Geschäftsfällen wird der in der Gemeinde Zollikofen sorgfältigen und nachhaltigen Finanzpolitik einmal mehr nachgekommen. Die in der Finanzplanung ausgewiesenen strukturellen Defizite der Erfolgsrechnung können mit dem einmaligen resultierenden Erlös aus dem Betagtenheimverkauf nicht wegbedungen werden. Durch den Mittelzufluss lassen sich jedoch die Defizite besser auffangen und verkräften. Wie bis anhin wird die Gemeinde auch künftig – ohne das Vorhandensein eines speziellen "Generationenfonds" – Vorhaben und Projekte mit sozialen oder ökologischen Anliegen mit Nachhaltigkeitseffekt innerhalb der ordentlichen Erfolgs- oder Investitionsrechnung prüfen und die dazu erforderlichen finanziellen Mittel durch das zuständige Organ beschliessen lassen.

Weitere Entwicklung / Frühere Investitionen / Aktueller Wert und Eigenkapital

Im Motionstext wird ausgeführt, dass das Betagtenheim weitgehend mit Drittmitteln finanziert und mit grossem, auch ehrenamtlichem Engagement über mehrere Generationen erhalten worden ist.

Die Finanzierung des Betagtenheims erfolgte über den Kanton im Rahmen der Pflegeheimfinanzierung. Der Kanton finanzierte die Investitionen für das Altersheim vor. Die Refinanzierung erfolgte zwischen Betagtenheim, Gemeinde und Kanton über das Lastenausgleichssystem. Seit dem Jahr 2011 ist die Finanzierung der Infrastruktur Sache der Betagtenheimträgerschaft und wird nicht mehr über den Kanton finanziert, sondern ist über den Infrastrukturtarif von den Bewohnern zu bezahlen. Die Finanzierung des sich im heutigen Zustand präsentierenden Betagtenheimgebäudes wurde demnach durch die Bevölkerung von Zollikofen, vom Kanton und von Beiträgen Dritter wie AHV und Bundesbeiträgen finanziert, d. h. grösstenteils von den Steuerzahlenden erbracht.

Einmalige Chance / Spezialfall für Spezialfinanzierung

Unter einer Spezialfinanzierung verstehen sich zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe. Dabei besteht zwischen der erbrachten Aufgabe und den bezahlten Entgelten ein direkter Zusammenhang. Spezialfinanzierungen bedürfen einer rechtlichen Grundlage, welche die Einlagen und Entnahmen nach klaren Grundsätzen regelt. Einige wichtige Spezialfinanzierungen werden bereits durch übergeordnetes Recht vorgeschrieben. Will die Gemeinde eigene Spezialfinanzierungen begründen, ist der Erlass eines Reglements nötig. Dieses ist durch die Stimmberechtigten oder das Parlament zu beschliessen.

Spezialfinanzierungen sollen grundsätzlich nur dort gebildet werden, wo zwischen der erfüllten Aufgabe und den von den Nutzniessern direkt erbrachten Entgelten ein Kausalzusammenhang besteht. Von der Zweckbindung übriger Mittel ist abzusehen (die Speisung mit Anteilen der ordentlichen Gemeindesteuern und Liegenschaftssteuern ist im Kanton Bern vollständig untersagt), weil sonst die Gefahr besteht, dass sich die Aufgabenerfüllung nach dem zufälligen Fluss beschlossener Zuschläge (im vorliegenden Fall eines bestimmten Erlösanteils) richtet, und der Einsatz der Mittel nach einer ausgewogenen Prioritätsordnung erschwert ist.

Die Gemeinde Zollikofen setzt gemeindeeigene Spezialfinanzierungen deshalb auch bewusst zurückhaltend ein. Mögliche Spezialfinanzierungen wären zum Beispiel die Bindung der Mittel aus Mehrwertabschöpfungen oder Rückstellungen für baulichen Grossunterhalt des Verwaltungsvermögens zwecks Verstetigung des Aufwandes in der Erfolgsrechnung. Auf solche zweckgebundene Rücklagen wurde bislang verzichtet. Im öffentlichen Finanzhaushalt gilt die „Kässeli“-Politik generell als verpönt. Vielmehr ist eine transparente Rechnungslegung mit offenem Erfolgsausweis angezeigt. An dieser bewährten Praxis orientiert sich der Gemeinderat auch künftig. Die neuen und ab 1. Januar 2016 gültigen Rechnungslegungsvorschriften unterstreichen diese gelebte Praxis. Verwaltungsvermögen, das aufgrund einer Spezialfinanzierung vorfinanziert wird, ist nach den in der Gemeindeverordnung vorgegebenen Nutzungsdauern abzuschreiben. Aus dem vorfinanzierten Verwaltungsvermögen darf demnach nur noch der objektbezogene Abschreibungsbetrag aus den Spezialfinanzierungen entnommen werden.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
David Portner	06.01.2016	g:\00_daten\01_präsidiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2016\160127\motion_generationenfonds_bhz.ggr.docx	06.01.2016 16:34 / ks	1.6	4 von 6

Spezialfinanzierungen im steuerfinanzierten Gemeindehaushalt sind mit zahlreichen und schwerwiegenden Nachteilen belastet und vom Gemeinderat deshalb nicht empfohlen:

- Die Gemeinde schränkt mit der Bildung einer Spezialfinanzierung im Steuerhaushalt ihren eigenen Handlungsspielraum unnötig ein.
- Der Bilanzüberschuss (Eigenkapital) als Ausgleichsgrösse erlaubt die Bildung zweckfreier Mittel, ohne dass reglementarische Spezialfinanzierungen mit einengenden Vorschriften nötig sind.
- Die Aussagekraft und die Interpretation von Finanzplan, Budget und Rechnung werden geringer beziehungsweise schwieriger.
- Über einzelne Positionen im Rahmen der jährlichen Budgetberatung können gezielte Projekte gefördert und finanziert werden, auch ohne dass aus dem allgemeinen Finanzhaushalt eine Sonderkasse zu begründen ist.

Wird der einmalige Buchgewinn dem allgemeinen Finanzhaushalt zugeführt, steht dieser für sämtliche Zwecke des Gemeinwesens zur Verfügung. Zurückgelegte zweckgebundene Mittel können bei Bedarf nicht aus den „Sonderkassen“ entnommen werden, um mögliche und im Finanzplan aufgezeigte Defizite der Erfolgsrechnung auszugleichen.

Mögliche Verwendungszwecke / Nachhaltige Entwicklung / Zum Wohle Zollikofens

Der Verwendungszweck im Motionstext ist nach Auffassung des Gemeinderates sehr weit und wenig konkret gefasst. In der Begründung der Motion sind vorwiegend energietechnische Anliegen und am Rande noch soziale Bereiche als mögliche Zweckverwendung erwähnt, dies unter dem Aspekt der „nachhaltigen Entwicklung“.

In der Bevölkerung werden unter dem Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ vielfach sehr unterschiedliche Auffassungen verstanden und auch verschiedene Schwerpunkte gesetzt und vertreten. Eine zielgerichtete Zuteilung der Gelder aus dem Fonds würde schliesslich durch die äusserst offene Zweckumschreibung erschwert. Es besteht grosse Gefahr, dass eine Verlagerung des „Verteilkampfes“ innerhalb des Fonds stattfinden würde. Für die entsprechenden Projekte müssten Mehrheiten generiert werden, welche je nach politischen Verhältnissen auch zu Blockaden führen und die im Fonds verfügbaren Mittel demnach aufhalten beziehungsweise blockieren könnten.

Schlussbemerkungen

Nach Ansicht des Gemeinderates wird mit der Einführung einer neuen gemeindeeigenen Spezialfinanzierung die Handlungsfreiheit bei künftigen Budgetprozessen zusätzlich und unnötig eingeschränkt. Der Gemeinderat bevorzugt, wie im Finanzleitbild ausgeführt, eine nachhaltige Finanzpolitik. Die Gemeinde sorgt für die Erhaltung gesunder öffentlicher Finanzen, damit die kommunalen Aufgaben und politischen Ziele dauerhaft erfüllt werden können. Will die öffentliche Hand ihre Aufgaben im Interesse einer sozial und wirtschaftlich leistungsfähigen Gemeinde dauerhaft wahrnehmen, muss er über gesunde öffentliche Finanzen verfügen. Gesunde öffentliche Finanzen sorgen auch für den notwendigen Handlungsspielraum, damit allfällige Aufgaben wahrgenommen werden können. Aus all diesen Gründen wird beantragt, die Motion abzulehnen.

3. Antrag

Der Gemeinderat beantragt Ihnen zu

beschliessen:

Die Motion Bruno Vanoni und Mitunterzeichnende betreffend "Vom Betagtenheim zum Mehrgenerationenhaus: Mit dem Verkaufserlös langfristig Wirkung erzielen – z. B. mit einem 'Generationenfonds'" wird nicht erheblich erklärt.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
David Portner	06.01.2016	g:\00_daten\01_präsidiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2016\160127\motion_generationenfonds_bh.z.ggr.docx	06.01.2016 16:34 / ks	1.6	5 von 6

Zollikofen, 4. Januar 2016

GEMEINDERAT ZOLLIKOFEN

Daniel Bichsel
Präsident

Christine Arnold
Sekretärin i. V.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
David Portner	06.01.2016	g:\00_daten\01_präsidiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2016\160127\motion_ generationenfonds_bhz.ggr.docx	06.01.2016 16:34 / ks	1.6	6 von 6