

V2204 Motion (EVP-glp-Mitte-Fraktion, FDP, SVP) „Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung“, Abschreibung

Abschreibung; Direktion Präsidiales und Finanzen

1. Ausgangslage

Das Parlament hat an der Sitzung vom 14.02.2022 die Motion V2204 "Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung" erheblich erklärt. Diesem Entscheid ging eine fundierte Auseinandersetzung mit der Materie voraus, die nachfolgend kurz zusammengefasst werden soll.

Die Vorstösler wollten, dass der Gemeinderat dem Parlament eine Vorlage zur Einführung einer Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung vorlegt. Sie hielten in der Begründung zudem fest, dass die Schuldenbremse den Gemeindehaushalt insbesondere vor strukturellen Ungleichgewichten bewahren und damit verhindern soll, dass die Schulden weiter ansteigen würden. Sie haben als Vorbild die Schuldenbremse in der Kantonsverfassung zitiert, welche allerdings auch Investitionen miteinschliesst.

In seiner Antwort wies der Gemeinderat neben weiteren Punkten auf diesen Umstand hin. Eine Schuldenbremse im engeren Sinn kann nur dann Wirkung erzielen, wenn alle relevanten Themen, welche zu einer Verschuldung führen, berücksichtigt werden. Mit der Einschränkung auf die Erfolgsrechnung wird beispielsweise der mit den Investitionen verbundene Abschreibungs- und Zinsaufwand und weitere Folgekosten für Unterhalt und Reparaturen und Honorare gegeben über Dritten ausser Acht gelassen. Das würde bedeuten, dass alleine durch die steigenden Abschreibungen ein zusätzlicher Kostendruck auf den Personalaufwand bzw. den Sach- und Betriebsaufwand entstehen würde.

Der Gemeinderat war jedoch einverstanden, dass die Motion sinngemäss umgesetzt werden soll. Er stellt sich ein Instrument zur Stabilisierung der Finanzen vor, welches das Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts verfolgt und gleichzeitig den Handlungsspielraum der Gemeinde nicht unnötig einschränkt. Um dies gemeinsam zu erreichen, schlug der Gemeinderat in seiner Antwort im Sinn eines Kompromisses vor, dass er ein entsprechend wirksames Instrument erarbeitet werde. Dieser Prozess solle von der Finanzkommission begleitet werden.

In der Parlamentsdebatte zeigte sich der Motionär damit einverstanden. Es wurde auch von weiteren Fraktionssprechenden betont, dass nur eine umfassende Betrachtungsweise zu stabilen Finanzen führen werde. Weiter wurde erwähnt, dass insbesondere Disziplin, Vertrauen und Transparenz gestärkt werden müssten. Die zu definierende Lösung sollte zudem zielführend, griffig und nachhaltig sein. Ein verbindliches Instrument für alle – für den Gemeinderat, für das Parlament und für die Verwaltung. Es solle ein Kompass sein. Es wurde betont, dass der Name des Instruments und der Mechanismus offen seien und das Instrument noch gestaltet werden könne.

2. Vorgehensweise

Der Gemeinderat hat sich daraufhin sehr intensiv mit der Thematik befasst. Er hat an insgesamt drei Klausuren zwischen August und Oktober 2023 die Ausgangslage analysiert, Ziele und Inputs bei der Finanzkommission abgeholt, Erfahrungen mit Schuldenbremsen auf allen drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden analysiert und diskutiert, Vergleiche mit anderen Städten und Kantonen zur Kenntnis genommen und der Finanzkommission präsentiert. Dabei hat er sich externe Unterstützung von Public Finance in der Person von Heinz Berger (Geschäftsführer, dipl. Betriebsökonom FH) geholt, um einen Fachblick von aussen auf die Situation zu werfen.

Die Vorgehensweise bestand insbesondere darin, dass sich der Gemeinderat mit der Finanzkommission auf Ziele geeinigt hat und dann unter Einbezug des externen Experten im Gemeinderat einen Lösungsvorschlag erarbeitet wurde, der wiederum mit der Finanzkommission besprochen und verfeinert und danach wieder im Gemeinderat besprochen und verabschiedet wurde. Auf Wunsch der Finanzkommission wurden an weiteren Kommissionsitzungen das Thema Schuldenbremse traktandiert und diskutiert.

Der Fahrplan und der Einbezug der Finanzkommission sahen im Detail folgendermassen aus:

- Grundlegende Information zur Vorgehensweise (30.01.2023)
- Besprechung der Ziele der FIKO zum Thema Schuldenbremse (27.03.2023)
- Besprechung überarbeitete Finanzstrategie und Aufnahme des Inputs der FIKO (04.09.2023)
- Besprechung der Finanzstrategie unter Berücksichtigung des Inputs der FIKO (20.11.2023)
- Diskussion finale Finanzstrategie (4.3.2024)
- Begutachtung Parlamentsvorlage V2204 (22.4.2024)

Nachfolgend werden die inhaltlichen Überlegungen zum Lösungsvorschlag des Gemeinderats dargelegt.

3. Regulatorische Schuldenbremse (Defizitbremse) nach Vorbild Kanton

Zuerst hat sich der Gemeinderat mit der Frage befasst, inwiefern eine regulatorische Schuldenbremse (Defizitbremse) nach Vorbild Kanton dazu beitragen könnte, die von Parlament und Gemeinderat gesetzten Ziele zu erreichen.

Dabei wurde insbesondere die spezifische Situation im Kanton Bern genauer unter die Lupe genommen. Angesichts der geltenden Aufsichtsinstrumente des Kantons gegenüber den Gemeinden, die im Gesetz (u.a. Art. 73ff GG, Art. 65f GV, Art. 28 FHDV) verankert sind, erwies sich eine regulatorische Schuldenbremse als nicht notwendig bzw. besteht diese bereits. Dies war sowohl die Expertenmeinung wie auch die des Gemeinderats. So verfolgt der Kanton die Rechnungsergebnisse und die Planungen der Gemeinde eng. Sobald festgestellt wird, dass im Budget ein Bilanzfehlbetrag geplant wird, muss in der Finanzplanung ausgewiesen werden, wie der Bilanzfehlbetrag ausgeglichen wird. In einer solchen Situation ist der Finanzplan dem für die Beschlussfassung über das Budget zuständigen Organ und der zuständigen Stelle der Direktion für Inneres und Justiz vorgängig zur Kenntnis zu bringen.

Ein entsprechender Aufsicht- und Kontrollmechanismus wie er im Kanton Bern gegenüber den Gemeinden besteht, gibt es für Bund und Kantone nicht. Die Situation der Berner Gemeinden ist also nicht direkt mit derjenigen des Kantons Bern vergleichbar. So hat denn auch keine einzige Berner Gemeinde auf Gemeindeebene eine zusätzliche reglementarische Schuldenbremse eingeführt. Einzig in Burgdorf wurden die bestehenden kantonalen Vorgaben verschärft, in dem der Ausgleich für einen bestehenden Bilanzfehlbetrag statt wie vom Kanton vorgeschrieben in 8 Jahre bereits in 4 Jahren ausgeglichen werden muss.

Schuldenbremsen werden im Kanton Bern auf Gemeindeebene durchaus diskutiert, aber bei genauerer Analyse verworfen, so auch in Köniz im Jahr 2011. An der Finanzkommissionssitzung vom 4.9.2023 wurden die Erkenntnisse aus solchen Debatten in Köniz, Biel, Burgdorf und Worb präsentiert.

Dass die Regelung im bernischen Gemeindegesetz griffig ist, zeigt die aktuelle Situation: Bei Einführung der Regelung 1988 gab es 47 Gemeinden im Kanton Bern, die einen Bilanzfehlbetrag auswiesen. Dank der strikten Regelung wurden die Gemeindefinanzen seither in zahlreichen grossen und kleinen Gemeinden saniert. Aktuell gibt es nur sehr wenige Gemeinden mit einem Bilanzfehlbetrag. Diese müssen ihn in 8 Jahren abtragen und entsprechende Massnahmen treffen. Der Kanton beaufsichtigt diesen Prozess und kann gegebenenfalls einschreiten.

4. Zielsetzung Empfehlungen bezüglich des Instruments von der Finanzkommission

Da griffige reglementarisch Bestimmungen bereits auf kantonaler Ebene für die Gemeinden bestehen, hat sich der Gemeinderat damit beschäftigt, ob dies ausreichend ist oder ob es zusätzliche Instrumente braucht, um die gesetzten Ziele von Parlament und Gemeinderat zu erreichen.

Dabei ging der Gemeinderat nochmals zurück auf die Ausgangslage und die Situation, dass ein ganzheitliches Bild der Finanzen bestehen muss, um die Verschuldung insgesamt im Griff zu haben, da es einen engen Zusammenhang zwischen Investitionen, Erfolgsrechnung und Einnahmen gibt.

Als erster Schritt hat der Gemeinderat beschlossen, die in der Motion und der Parlamentsdebatte geäusserten Ziele zu konkretisieren und die Finanzkommission diesbezüglich direkt einzubeziehen. Die Finanzkommission hat daraufhin folgende konsolidierten Ziele erarbeitet, welche der Gemeinderat unterstützt:

1. *Die Finanzkommission beschliesst folgende **Ziele** als Grundlage für die Ausgestaltung des Instruments der Schuldenbremse:*
 - a. *Die Bevölkerung profitiert von nachhaltig gesunden Gemeindefinanzen und wird vor strukturellen Ungleichgewichten im Finanzhaushalt bewahrt. Die Eigenständigkeit der Gemeinde ist sichergestellt. Die Steueranlage ist attraktiv.*
 - b. *Die Verschuldung des öffentlichen Haushalts darf die Bedürfnisdeckung der künftigen Generationen nicht gefährden.*
 - c. *Die Bevölkerung profitiert davon, dass notwendige Investitionen getätigt werden.*
 - d. *Die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben ist gewährleistet und Verpflichtungen gegenüber Dritten können eingehalten werden. Raum für freiwillige Leistungen bleibt vorhanden.*
 - e. *Das Einhalten der Regeln ist transparent ausgewiesen.*

Zusätzlich hat die Finanzkommission folgende Empfehlungen bezüglich der Ausgestaltung des Instruments gemacht:

2. *Die Finanzkommission empfiehlt dem Gemeinderat bei der Ausgestaltung des Instruments folgende **Anforderungen** zu berücksichtigen:*
 - a. *Das Instrument ist verbindlich, Sanktionen bei Abweichungen sind definiert.*
 - b. *Das Regelwerk erlaubt, auf unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren. Ausnahmen sind zu definieren.*
 - c. *Der Umgang mit Sondereffekten ist zu regeln.*
 - d. *Die Anwendung der folgenden Regeln sind bei der Ausgestaltung des Instruments zu prüfen und gegenüber der Finanzkommission zu bewerten:*
 1. *Defizitregel*
 2. *Einnahmen- und Ausgabenregel*
 3. *Schuldenregel*
 - e. *Die Grundlagen für die Berichterstattung im Rahmen des Controllings (Indikatoren, Zielgrössen) sind stetig anzuwenden und können nur begründet verändert werden.*

5. Griffige Finanzstrategie als zielführendes Instrument

Aufgrund guter Erfahrungen aus anderen Gemeinden und aufgrund der übergeordneten rechtlich griffig ausgestalteten Grundlagen hat der Gemeinderat auf Empfehlung des Experten hin entschieden, mit entsprechendem Aufwand keine neuen Instrumente einzuführen, sondern auf bestehende zu setzen und diese wirksam weiter zu entwickeln.

Dabei stand, wie bereits in der Parlamentsdebatte die Finanzstrategie im Zentrum der Überlegungen. Der Gemeinderat hat diese aktualisiert und erweitert und damit griffiger und verbindlicher gestaltet. Nach eingehender Prüfung wurde klar, dass mit dieser griffigen

Finanzstrategie der fehlende Teil gefunden wurde, den es zusätzlich zu den reglementarischen Bestimmungen im Gemeindegesetz braucht, um den Könizer Gemeindehaushalt nachhaltig zu steuern und die Finanzen weiter zu stabilisieren.

Die Finanzstrategie führt erstmals Kennzahlen, Zielgrössen und Interventionsgrenzen ein. Diese ermöglichen es dem Gemeinderat, der Finanzkommission und dem Parlament, die finanzielle Entwicklung der Gemeinde vorausschauend zu überwachen und gegebenenfalls Massnahmen rechtzeitig einzuleiten.

Hierzu hat der Gemeinderat die Zielsetzungen der Finanzkommission in seine Finanzstrategie aufgenommen. Sie bildet die Grundlage der weitergehenden Überlegungen. Ausgehend von diesen gemeinsamen Zielen hat der Gemeinderat Kennzahlen definiert, die zur Überwachung des Finanzhaushalts und der gesetzten Ziele dienen. Für jede dieser Kennzahlen wurde eine messbare Zielgrössen und Interventionsgrenzen definiert, die dazu dient, frühzeitig Handlungsbedarf zu erkennen und zu vermeiden, dass die kantonale Gesetzgebung zur Anwendung kommt. Zudem wurde die Strategie mit Controllingmassnahmen ergänzt, damit die Transparenz für alle beteiligten Kräfte jederzeit gegeben ist.

Wenn wie in der Finanzstrategie definiert, strategischen Kennzahlen vorausschauend betrachtet werden, ist frühzeitig erkennbar wo Handlungsbedarf besteht. Es besteht genügend Zeit, die notwendigen politischen Diskussionen führen zu können. Die kantonale Gesetzgebung sieht ferner vor, dass der Kanton einschreitet und das Steuer übernimmt, wenn er feststellt, dass die Gemeinde basierend auf dem Finanzplan nicht in der Lage ist, die Finanzen eigenständig zu sanieren. Aus diesen Gründen wird keine zusätzliche Regelung benötigt, die überarbeitete Finanzstrategie und die geltenden kantonalen Regelungen sind ausreichend und wirksam.

6. Funktionsweise der Finanzstrategie

Konkret bedeutet dies: Mit jedem Budget, jedem Finanzplan (IAFP) und jeder Rechnung wird künftig im Sinne eines rollenden Controllings die Einhaltung von Zielgrössen und Interventionsgrenzen von Gemeinderat, Finanzkommission und Parlament überprüft. Dank dieser Vorgehensweise können frühzeitige notwendige Massnahmen erarbeitet und notwendig politische Diskussionen geführt werden.

Bei Erreichen der Interventionsgrenze muss der Gemeinderat zuhanden der Finanzkommission und dem Parlament Vorschläge von Massnahmen machen, die getroffen werden müssen, damit sich die finanzielle Lage wieder stabilisiert. Dabei stehen dem Gemeinderat, der Finanzkommission und dem Parlament die gesamten finanzpolitischen Möglichkeiten zur Verfügung: von Erhöhung der Einnahmen und Reduktion der Ausgaben bis hin zu Anpassungen bei den Investitionen (Verschiebung bzw. Reduktion; Auswirkungen auf Folgekosten).

Alle Massnahmen zur Einhaltung der Interventionsgrenzen und zur Erreichung der Zielgrössen trifft der Gemeinderat, die Finanzkommission und das Parlament mit Augenmass und im Rahmen der gesetzlichen und reglementarischen Vorgaben und Kompetenzen, in Kenntnis der Auswirkungen auf die Bevölkerung und die Infrastruktur.

Nachfolgend werden die vier strategisch relevanten Kennzahlen kurz vorgestellt. Für sämtliche Zielwerte und Interventionsgrenzen wird auf die Finanzstrategie verwiesen.

Die Finanzstrategie berücksichtigt die Ergebnisse des Steuerhaushaltes über die Entwicklung des Bilanzüberschusses, die Bruttoverschuldungsanteil und die Nettoverschuldung pro Einwohner:in sowie die Steueranlage.

Als erste strategisch relevante Kennzahl wurde der **Bilanzüberschuss** inklusive der finanzpolitischen Reserve festgelegt. Die Erfolgsrechnung dient der Ermittlung des Ergebnisses einer Organisation in einem bestimmten Zeitraum. Das Ergebnis beinhaltet sämtliche geld- und

nicht geldwirksamen Sachverhalte. Das erzielte Ergebnis wirkt sich jeweils direkt auf die Veränderung des Bilanzüberschusses oder des Bilanzfehlbetrags aus.

Als zweite strategisch relevante Kennzahl wurde der **Bruttoverschuldungsanteil** festgelegt. Der Bruttoverschuldungsanteil zeigt auf, in welchem Verhältnis die Verschuldung zu den erwirtschafteten Erträgen steht. Die Kennzahl gibt an, wie viele Prozentpunkte des Jahresertrags theoretisch benötigt würden, um die Bruttoschulden abzubauen.

Als dritte strategisch relevante Kennzahl wurde die **Nettoschuld pro Einwohner:in** festgelegt. Die Kennzahl zeigt auf, wie sich das Fremdkapital abzüglich des nicht für öffentliche Zwecke benötigten Finanzvermögens im Verhältnis zur mittleren Wohnbevölkerung verhält. Unter dem Finanzvermögen werden die flüssigen Mittel, die aktiven Rechnungsabgrenzungen und Sachanlagen im Finanzvermögen verstanden. Das Fremdkapital umfasst die laufenden Verbindlichkeiten, passive Rechnungsabgrenzungen, langfristige Schulden und Rückstellungen und wird auch durch Sachverhalte wie Investitionen und Selbstfinanzierung beeinflusst.

Als vierte strategisch relevante Kennzahl wurde die **Steueranlage** festgelegt. Als Steueranlage wird der Faktor bezeichnet, mit dem die einfache Staatssteuer multipliziert wird. Sie bestimmt wesentlich die Einnahmen und Erträge der Gemeinde und somit auch das Ergebnis, den Bilanzüberschuss und die Verschuldung der Gemeinde. Ohne eine angemessene Steueranlage können die Aufgaben der Gemeinde nicht finanziert werden.

7. Aufnahme der Empfehlungen der Finanzkommission zur Ausgestaltung des Instruments

Wie unter Kapitel 5 aufgeführt, hat die Finanzkommission gegenüber dem Gemeinderat Empfehlungen ausgearbeitet, welche die Ausgestaltung des Instruments betreffen. Nachfolgend wird dargelegt, wie der Gemeinderat diese Empfehlungen nachgekommen ist.

a. Das Instrument ist verbindlich, Sanktionen bei Abweichungen sind definiert.

Die von der Finanzkommission angeregte Verbindlichkeit wird mit der neuen Finanzstrategie erreicht. So werden automatisch bei der Vorlage von Budget, IAFP und Rechnung die entsprechenden Kennzahlen ausgewiesen. Damit wird eine sehr hohe Transparenz erreicht. Dank dieser Transparenz und den festgelegten Interventionsgrenzen, die klar und messbar sind, ist es für den Gemeinderat nicht möglich, bei Erreichen dieser Interventionsgrenze auszuweichen: Er muss Vorschläge unterbreiten, wie die Interventionsgrenzen wieder eingehalten werden können. Dank dem vorausschauenden Mechanismus (Budgetjahr plus 3 IAFP-Jahre) bleibt genug Zeit für die Umsetzung der Massnahmen, welche der Gemeinderat vorschlägt. Zudem kann auch das Parlament dabei mitreden und die Massnahmen mitprägen, sofern sie in seiner Kompetenz liegen. Handelt der Gemeinderat nicht, missachtet er für alle sichtbar seine eigenen Ziele und verliert an Glaubwürdigkeit, was für ein politisches Gremium in allen Bereichen eine sehr grosse Belastung darstellt und nicht wünschenswert ist.

b. Das Regelwerk erlaubt, auf unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren. Ausnahmen sind zu definieren.

Die vier definierten strategisch relevanten Kennzahlen sind eindeutig messbar, nicht manipulierbar und klar lesbar. Dank dem Interventionszeitraum von 4 Jahren ist es eine rollende Aufgabe, auf die Kennzahlen zu reagieren und entsprechende Massnahmen einzuleiten. Bei diesem Handlungsspielraum braucht es keine Ausnahmeregelungen, da Ausnahmen durch die ganzheitliche Finanzstrategie mitgedacht werden.

c. Der Umgang mit Sondereffekten ist zu regeln.

Die vier definierten strategisch relevanten Kennzahlen sind eindeutig messbar, nicht manipulierbar und klar lesbar. Die Regelung von Sondereffekten ist daher bereits inbegriffen und es sind keine weiteren Regelungen nötig.

d. Die Anwendung der folgenden Regeln sind bei der Ausgestaltung des Instruments zu prüfe und gegenüber der Finanzkommission zu bewerten:

1. Defizitregel
2. Einnahmen- und Ausgabenregel
3. Schuldenregel

Sämtliche Regeln wurden bei der Definition der vier Kennzahlen berücksichtigt, damit das Kennzahlenset dem Gemeinderat, der Finanzkommission und dem Parlament genau diese Informationen liefern kann. Mit den Interventionsgrenzen wurde zudem eine Regel eingebaut, die klar und messbar aufzeigt, wann Handlungsbedarf besteht. Nachfolgend werden die von der Finanzkommission vorgeschlagenen Regeln den Kennzahlen zugeordnet:

Die Defizitregel ist mit der Kennzahl Bilanzüberschuss/-fehlbetrag abgebildet, denn der Bilanzüberschuss oder -fehlbetrag ist die Summe der Überschüsse und Defizite der Erfolgsrechnung.

Die Einnahmenregel wurde mit der Steueranlage abgebildet.

Die Ausgabenregel wird mit dem Bruttoverschuldungsanteil und der Nettoschuld sinngemäss abgedeckt.

Die Schuldenregel wird mit dem Bilanzüberschuss/-fehlbetrag, dem Bruttoverschuldungsanteil und der Nettoschuld abgebildet.

e. Die Grundlagen für die Berichterstattung im Rahmen des Controllings (Indikatoren, Zielgrössen) sind stetig anzuwenden und können nur begründet verändert werden.

Mit den definierten strategischen Kennzahlen, Zielgrössen und Interventionsgrenzen wird transparent ein vorausschauendes Controlling gewährleistet. Die Zielgrössen und Interventionsgrenzen sind bekannt und eine Änderung würde sofort auffallen. Der Gemeinderat ist der Meinung, dass diese Zielgrössen und Interventionsgrenzen einen langfristigen Charakter haben und daher möglichst stabil gehalten werden sollen. Falls es Handlungsbedarf aufgrund von äusseren Änderungen gibt, müsste dies auf jeden Fall begründet werden.

8. Fazit

Der Gemeinderat hat sich intensiv mit der Frage einer Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung auf Gemeindeebene befasst. Aus oben dargelegten Gründen ist er der Meinung, dass die von Parlament und Finanzkommission erstellten Ziele damit nicht erreicht werden können, sondern es eine ganzheitliche Betrachtungsweise braucht, die auch die Investitionen einschliesst.

Die Berner Gemeinden werden bereits vom Kanton beaufsichtigt und es gibt entsprechende gesetzliche Grundlagen, welche verhindern, dass eine Gemeinde langfristig einen Bilanzfehlbetrag aufweist.

Was aber fehlt, ist ein vorausschauendes Instrument, ein Kompass, welcher frühzeitig und verbindlich erkennen lässt, ob die Gemeinde gut unterwegs ist oder nicht. Mit einer griffigen Finanzstrategie, wie sie vom Gemeinderat beschlossen wurde, ist dies gegeben. Die Finanzstrategie weist klar messbare Kennzahlen, Zielwerte und Interventionsgrenzen aus. Damit kann bei jedem Budget, jedem IAFP und jeder Rechnung überprüft werden, ob die Gemeinde auf Kurs ist. Falls dies nicht der Fall ist, kann dies transparent und frühzeitig erkannt und eine Kurskorrektur eingeleitet werden.

Diese vorausschauende Finanzpolitik ist auf gemeindeebene besonders wichtig, da viele Ausgaben kurzfristig nicht beeinflussbar sind, weil übergeordnete Staatsebenen Vorgaben für die Gemeinden definieren, welche finanzielle Auswirkungen haben. Zudem müssen die unmittelbaren öffentlichen Infrastrukturen und unverzichtbare Dienstleistungen unterbruchfrei

für die Bevölkerung verfügbar sein. Eine Kurskorrektur braucht also Zeit und Handlungsspielraum, da die beeinflussbaren Ausgaben auf Gemeindeebene beschränkt sind.

Um dies zu gewährleisten, hat der Gemeinderat eine griffige Finanzstrategie eingeführt. Mit Hilfe dieser Finanzstrategie können die von Parlament und Finanzkommission definierten Ziele eines stabilen Finanzhaushalts erreicht werden.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird abgeschrieben

Köniz, 28.2.2024

Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) V2204 Motion (EVP-glp-Mitte-Fraktion, FDP, SVP) „Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung“, Beantwortung (online auf Parlamentswebsite)

V2204 Dringliche Motion (EVP-glp-Mitte-Fraktion, FDP, SVP) „Einführung einer Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung“

Beantwortung; Direktion Präsidiales und Finanzen

Vorstosstext

Der Gemeinderat unterbreitet dem Parlament eine Vorlage zur Einführung einer Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung. Die Finanzkommission begleitet die Erarbeitung der Vorlage eng.

Begründung

Die Gemeinde Köniz weist seit mehreren Jahren strukturelle Defizite aus. Diese Defizite lassen sich nicht durch einen konjunkturellen Aufschwung beseitigen. Die Ausgaben sind somit auch in konjunkturellen Normalzeiten höher als die Einnahmen.

Dies muss langfristig geändert werden, deshalb ist eine Schuldenbremse einzuführen.

Die Schuldenbremse soll den Gemeindehaushalt vor strukturellen (chronischen) Ungleichgewichten bewahren und damit verhindern, dass die Schulden weiter ansteigen. Die Schuldenbremse adressiert ein klassisches Ziel der Finanzpolitik: die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Das Kernstück der Schuldenbremse besteht aus einer einfachen Regel. Sie bindet den Gemeinderat und das Parlament. Die Budgethoheit des Parlaments bleibt im Rahmen der von der Regel vorgegebenen Grenzen gewährleistet. In ausserordentlichen Situationen – beispielsweise schweren Rezessionen oder Naturkatastrophen – können die Grenzen mit einem qualifizierten Mehr überschritten werden.

Als Vorbild für die Schuldenbremse kann Artikel 101a der Kantonsverfassung dienen.¹ Eine auf die Gemeinde Köniz angepasste Version dieses Artikels könnte wie folgt aussehen:

1. *Das Parlament darf kein Budget mit Aufwandüberschuss verabschieden.*
2. *Ein Aufwandüberschuss der Rechnung wird dem Budget des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch einen Bilanzüberschuss gedeckt ist.*
3. *Das Parlament kann bei der Verabschiedung des Budgets von Absatz 1 abweichen, wenn mindestens zwei Drittel seiner Mitglieder es beschliessen. Bei der Genehmigung der Rechnung ist Absatz 2 im Umfang des im Budget beschlossenen Aufwandüberschusses nicht anwendbar. Der Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen.*
4. *Das Parlament kann bei der Genehmigung der Rechnung von Absatz 2 in einem festzulegenden Umfang abweichen, wenn mindestens zwei Drittel seiner Mitglieder es beschliessen. Ein Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen.*
5. *Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens werden für die Anwendung der Absätze 1 und 2 nicht berücksichtigt.*

¹ Vgl. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/2420?locale=de>.

Begründung der Dringlichkeit

Der Grundsatzbeschluss zur Einführung einer Schuldenbremse ist Bestandteil eines Massnahmenpakets zur Sanierung der Könizer Finanzen. Er muss spätestens an der Parlamentssitzung gefällt werden, an der das Budget 2022 verabschiedet wird. Auch die vorliegende Motion muss spätestens an dieser Sitzung verabschiedet werden.

Eingereicht

14.02.2022

Unterschrieben von 16 Parlamentsmitgliedern

Toni Eder, Dominic Amacher, Roland Sonderegger, Reto Zbinden, Kathrin Gilgen, Beat Haari, Sandra Röthlisberger, Heidi Eberhard, Florian Moser, Roland Akeret, Casimir von Arx, Tatjana Rothenbühler, Adrian Burren, David Burren, Selin Lopez, Matthias Müller, Fabienne Marti

Antwort des Gemeinderates

1. Formelle Prüfung

Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag (siehe Beilage Motionsprüfung).

2. Begrifflichkeiten

Die Motion übernimmt die Begrifflichkeiten des Kantons. Das Kernanliegen der Motion sind nicht die "Schulden", sondern vielmehr ein ausgeglichenes Budget. Unter dem Begriff "Schulden" wird gemeinhin die Geldaufnahme in unterschiedlicher Form zu unterschiedlichen Konditionen und Dauer, gegenüber Dritten verstanden.

Der Kanton nannte das Instrument ursprünglich "Defizitbremse", was vielleicht treffender wäre. Hier der ursprüngliche Text der Kantonsverfassung:

Art. 101a [Eingefügt am 3. 3. 2002; Gewährleistung der Bundesversammlung durch Bundesbeschluss vom 12. 3. 2003; BAG 03-57]

Defizitbremse

- 1 Der Voranschlag darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen.
- 2 Ein Aufwandüberschuss der Staatsrechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet.

2. Ausgangslage

Die Gemeinde Köniz weist seit Jahren negative Budgets und entsprechend auch negative Rechnungsabschlüsse aus. Im Gemeindegesetz Art. 73 (Finanzhaushaltsgleichgewicht) ist festgelegt, dass das Budget der Gemeinde so zu gestalten ist, dass der Finanzhaushalt ausgeglichen ist. Ein Defizit kann in der Erfolgsrechnung budgetiert werden, wenn es durch einen Bilanzüberschuss gedeckt ist. Entsprechend sind die Gemeinden auch in der Pflicht, die Steueranlage so festzusetzen, dass sie zu ihrem Budget "passt".

Der Gemeinderat hat im Frühjahr 2021 aufgrund der ungenügenden Finanzlage die Finanzstrategie angepasst und folgende Punkte definiert:

- Restriktive Ausgabenpolitik, inkl. Übernahme neuer Aufgaben nur beim Vorliegen einer gesicherten Finanzierung
- Steuererhöhung: Steueranlage soll angehoben werden. Hinweis: Gemäss aktueller Budgetvorlage wird eine Steueranlage von 1.58, bei gleichzeitigen zusätzlichen Kostenreduktionen von CHF 750'000 sowie dem Verzicht der Einlage in die Zinsschwankungsreserve beantragt (gemeinsamer Vorschlag des Gemeinderates und der Fiko).

- Priorisierung der Investitionen im Hinblick auf die Tragbarkeit der Auswirkungen der Investitionen auf die Erfolgsrechnung
- Aktive Bewirtschaftung des Finanzvermögens
- Innerhalb einer Legislatur im Minimum eine ausgeglichene Rechnung. Ein Verlust kann im Verlauf einer Legislatur im 4-Jahres-Schnitt kompensiert werden

3. Schuldenbremse im Sinne der Motion

Die vorliegende Motion lehnt sich an den Artikel 101a der Verfassung des Kantons Bern an. Massgeblich anders ist jedoch, dass der Kanton mit Artikel 101 den Sachverhalt einer Schuldenbremse insgesamt umschreibt und über den gesamten Finanzhaushalt legt, also über die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung.

Eine Schuldenbremse im engeren Sinn kann nur dann ihre Wirkung erzielen, wenn alle relevanten Themen, welche zu einer Verschuldung führen, berücksichtigt werden. Das würde bedeuten, dass analog zum Kanton auch die Investitionen zu berücksichtigen wären. Diese umfassendere Betrachtungsweise führt eindeutig auch zu einer Ergebnisverbesserung.

Mit der Einschränkung auf die Erfolgsrechnung wird beispielsweise der mit den Investitionen verbundene Abschreibungsaufwand und weitere Folgekosten für Unterhalt und Reparaturen ausseracht gelassen. Das würde bedeuten, dass alleine durch die durchschnittlich um ca. CHF 0.7 Mio. steigenden Abschreibungen ein zusätzlicher Kostendruck auf den Personalaufwand bzw. den Sach- und Betriebsaufwand entstehen würde. Dies unabhängig davon, dass Investitionen auch weitere Folgekosten wie Unterhalt und Reparaturen, Honorare gegenüber Dritten etc. verursachen (Sachverhalte aus Sach- und Betriebsaufwand).

4. Fazit

Die Motion soll in ihrem Sinn umgesetzt werden, ohne den benötigten Handlungsspielraum einzuschränken, dabei das Ergebnis zu verbessern, die Verschuldung im Fokus zu behalten und Vorhaben wie benötigt umzusetzen. Deshalb schlägt der Gemeinderat vor, dass zusammen mit der Fiko ein entsprechendes wirksames Instrument erarbeitet wird.

Eine vollumfängliche Schuldenbremse inkl. Investitionen würde dazu führen, dass die Neuverschuldung der Gemeinde gebremst bzw. reduziert würde. Damit einher geht mittelfristig auch eine Ergebnisverbesserung. Das Ziel des neuen Instrumentes muss darin bestehen möglichst vieles auf der Zeitachse zu ermöglichen, nichts zu verhindern und Ergebnis und Schuldenlage zu verbessern.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird erheblich erklärt.

Köniz, 30. März 2022
Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) Formelle Prüfung der Motion 18.02.2022



Köniz, 18. Februar 2022 rc

**V2204 Dringliche Motion (EVP-glp-Mitte-Fraktion, FDP, SVP) "Einführung einer Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung"
Formelle Prüfung der Motion**

Gemäss der gemeinderätlichen Weisung 0.3 A 7 prüft der Gemeindeschreiber, ob der Gegenstand von eingereichten Motionen im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates liegt. In diesem Fall käme einer Motion der Charakter einer Richtlinie zu.

Die reglementarische Grundlage in Art. 53 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Parlamentes:

Eine Motion verpflichtet den Gemeinderat, einen bestimmten Beschlusses- oder Reglementsentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Soweit der Gegenstand der Motion in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates liegt, kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu.

Mit der vorliegenden Motion wird der Gemeinderat beauftragt, dem Parlament eine Vorlage zur Einführung einer Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung zu unterbreiten. Die Finanzkommission soll die Erarbeitung der Vorlage eng begleiten.

Auf kantonaler Ebene ist die Schuldenbremse in der Kantonsverfassung geregelt. Voraussichtlich müsste für die Erfüllung dieser Motion die Gemeindeordnung (GO) ergänzt werden. Gemäss Art. 32 GO beschliessen die Stimmberechtigten die Änderung der Gemeindeordnung.

Fazit: Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag.

Cornelia Rauch
Stv. Gemeindeschreiberin