

1102 Motion (FDP. Die Liberalen Köniz) "Schuldenbremse"

Beantwortung; Direktion Präsidiales und Finanzen

Vorstosstext

Auftrag an den Gemeinderat

Er führt eine konkrete, griffige und verbindliche Ausgabenregel für alle Ausgabenarten (u.a. laufende Ausgaben und Investitionsausgaben) ein, die verlangt, dass die Ausgaben bei der Budgetierung, unter Einbezug der Konjunkturlage, an die Einnahmen geknüpft werden. Ausgaben dürfen nur erhöht werden, wenn ihre Finanzierung durch zusätzliche Einnahmen oder entsprechenden Verzicht sichergestellt ist. Steuersenkungen müssen Ausgabensenkungen entgegen stehen.

Der Gemeinderat zeigt auf, wie Regelverletzungen dokumentiert werden müssen, damit die Regelanwendung jederzeit überprüft werden kann.

Damit die Handlungsfähigkeit der Gemeinde auch in ausserordentlichen Situationen erhalten bleibt und sie auf äussere Entwicklungen (Naturkatastrophen, schwere Rezessionen, usw.) mit Ausnahmen angemessen reagieren und ausserordentliche Ausgaben tätigen kann, legt der Gemeinderat fest, wie diese in den Folgejahren wieder kompensiert werden müssen.

Der Gemeinderat legt auch einen Sanktionsmechanismus (Grenzwerte, Zeitpläne) fest, der bei der Umgehung beim Budgetvollzug (z.B. übermässige Nachtragskredite) angewendet wird. Überschreitungen müssen wieder kompensiert werden.

Die Schuldenbremse ist in einem entsprechenden rechtlichen Erlass zu verankern und dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen.

Begründung

Im Frühling 2010 hat der Gemeinderat zwar die Finanzstrategie 2011 – 2014 neu festgelegt mit der Zielsetzung, dass der Finanzhaushalt bis im Jahr 2014 wieder ausgeglichen abschliesst. Ein Stabilisierungsprogramm wurde dem Parlament bis heute nicht z.K. gebracht.

Im Voranschlag 2011 vom 13.10.10 beantragt der Gemeindepräsident im Namen des Gemeinderates dem Parlament die Genehmigung eines Aufwandüberschusses von 2,2 Mio. Franken. Im IAFP 2011 vom 13.10.10 gibt der Gemeindepräsident dem Parlament u.a. die Analyse zum vorliegenden Finanzplan (Grafik Seite 4) zur Kenntnis. Die Grafik weist jährliche Rechnungsergebnisse bis 2015 zwischen – 2 Mio. bis -8 Mio. Franken aus. Das Eigenkapital wird ohne Massnahmen 2013 aufgebraucht sein und bis 2015 in einen Bilanzfehlbetrag von – 14 Mio. Franken umschlagen. Die Gemeindefinanzen scheinen aus dem Gleichgewicht zu laufen, eine starke Verschuldung zeichnet sich ab. Zusätzliche Kosten für eine allfällige Tramlinie 9 werden je nach Abstimmungsergebnis auf die Gemeinde zukommen.

Es braucht einen zusätzlichen Mechanismus zur Steuerung der Gesamtausgaben der Gemeinde Köniz. Chronische Defizite sollen damit verhindert werden. Durch eine regelgebundene Fi-

nanzpolitik soll die Gemeindeverschuldung vermieden resp. begrenzt werden. Die Gemeinde Köniz soll seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht halten können.

Die Schuldenbremse legt verbindlich fest, dass ein konjunkturell bedingter Überschuss im Aufschwung nicht für die Finanzierung von Ausgaben verwendet werden kann. Zudem limitiert sie die Ausgaben über einen Konjunkturzyklus hinweg auf die Höhe der Einnahmen. Dies erlaubt der Gemeinde Köniz eine konjunkturgerechte Finanzpolitik zu betreiben.

Eingereicht

14.02.2011

Unterschrieben von 14 Parlamentsmitgliedern

Heinz Engi, Bernhard Bichsel, Andreas Lanz, Hanspeter Kohler, Peter Burch, Erica Kobel, Mark Stucki, Thomas Frey, Heinz Nacht, Elisabeth Rüeeggler, Thomas Verdun, Hans Moser, Barbara Perriard, Stefan Lehmann

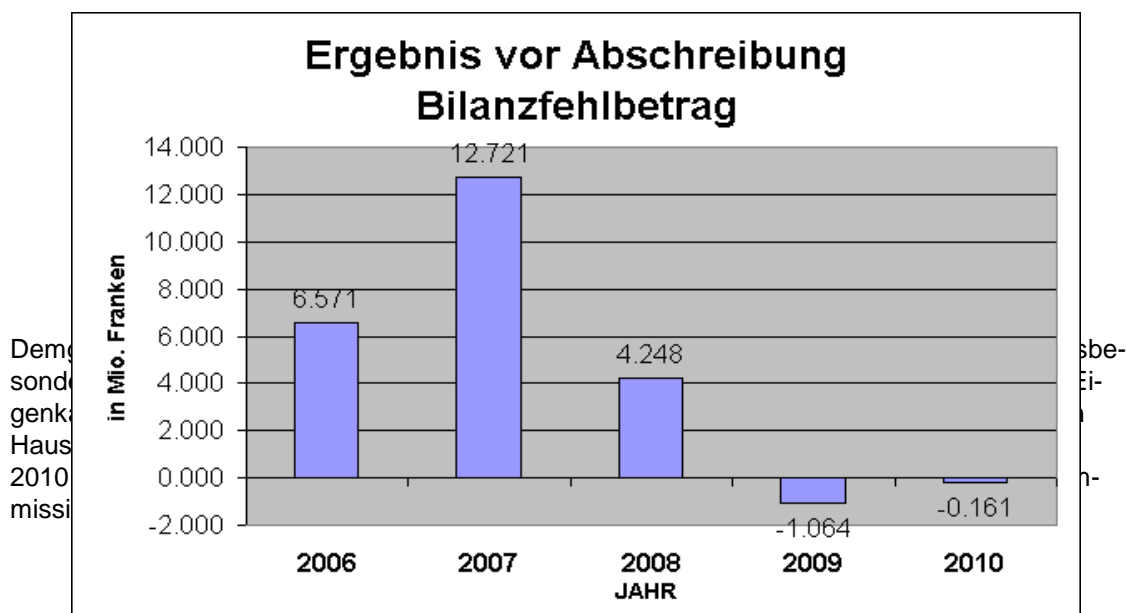
Antwort des Gemeinderates

1. Formelle Prüfung

Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag (siehe Abklärung der Gemeindeschreiberin, Beilage 1).

2. Ausgangslage

Die Gemeinde Köniz weist in den letzten 5 Jahren gemäss Darstellung Rechnungsüberschüsse in der Höhe von über 22 Mio. Franken aus, konnte den seit 2001 bestehenden Bilanzfehlbetrag im Jahr 2007 definitiv abbauen und weist per Ende 2010 ein Eigenkapital von 15,4 Mio. Franken aus. Somit darf die finanzielle Grundlage in den letzten 5 Jahren als solid bezeichnet werden.



3. Gesetzliche Grundlagen

Der finanzielle Handlungsspielraum der Gemeinden und insbesondere für die Exekutive ist relativ klein. Die meisten haushaltrelevanten Aufgaben sind Verbundaufgaben, welche der Kanton in mehr oder weniger groben Zügen steuert und auch mitfinanziert.

Die Gemeinden erfüllen die *Aufgaben*, die ihnen vom Kanton oder – selten – direkt vom Bund übertragen werden. Diese Aufgaben sind obligatorisch, sie müssen von der Gemeinde gemäss den übergeordneten gesetzlichen Vorschriften wahrgenommen werden. Ausserdem können die Gemeinden selbstgewählte Aufgaben übernehmen (vgl. Art. 112 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, KV, BSG 101.1 und Art. 61 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998, GG, BSG 170.11).

Die Gemeindeaufgaben sind also vom Kanton nicht umfassend geregelt. Demgegenüber regelt der Kanton den Finanzhaushalt der Gemeinden umfassend. (Vgl. Ueli Friedrich in: Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2008, 4. Kapitel Gemeinderecht, Rz. 156 ff. und Rz. 189 ff.)

Im Gemeindegesetz sind die wichtigsten Haushaltgrundsätze für die Gemeinden aufgestellt (Art. 70 ff. GG). So ist der *Voranschlag* nach Artikel 73 GG so auszugestalten, dass der Finanzhaushalt *ausgeglichen* ist.

Ein Aufwandüberschuss kann budgetiert werden, wenn er durch Eigenkapital gedeckt ist oder wenn Aussicht auf Deckung gemäss Artikel 74 GG besteht. Der *Bilanzfehlbetrag* muss nach Artikel 74 GG *innert acht Jahren* seit der erstmaligen Bilanzierung *abgeschrieben* sein. Der Bilanzfehlbetrag darf *einen Drittel* des ordentlichen Jahressteuerertrages nicht übersteigen. Budgetiert die Gemeinde einen Aufwandüberschuss, der nicht durch Eigenkapital gedeckt werden kann, weist der Gemeinderat im *Finanzplan* aus, wie der Fehlbetrag auszugleichen ist. Der Finanzplan ist dem für die Beschlussfassung über den Voranschlag zuständigen Organ und der zuständigen Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion vorgängig zur Kenntnis zu bringen.

Weist die Gemeinde seit drei Jahren einen Bilanzfehlbetrag aus, erarbeitet sie vor dem Beschluss über den nächsten Voranschlag einen *Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen*. Der Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen legt nach Artikel 75 GG die Abschreibung des Bilanzfehlbetrages innerhalb von acht Jahren seit der erstmaligen Bilanzierung fest. Er ist der zuständigen Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion zur Kenntnis zu bringen.

Als schärfste und letzte Massnahme legt der *Regierungsrat* den Voranschlag und die Steueranlage der Gemeinde nach Artikel 76 GG fest. Dies dann, wenn der Bilanzfehlbetrag gemäss Voranschlag einen Drittel des ordentlichen Jahressteuerertrages übersteigt, die Gemeinde keinen oder einen ungenügenden Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen vorlegt oder die Gemeinde einen Beschluss über den Voranschlag oder die Steueranlage fasst, der dem nachgeführten Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen widerspricht. Der Regierungsrat legt den Voranschlag so fest, dass er ausgeglichen ist und der Bilanzfehlbetrag innert acht Jahren seit der erstmaligen Bilanzierung abgeschrieben wird. Er kann dazu die Einnahmen der Gemeinde erhöhen oder deren Ausgaben kürzen, soweit sich die Gemeinde nicht gegenüber Dritten verbindlich verpflichtet hat.

Ausserdem beschliesst der Regierungsrat nach Artikel 77 GG den Voranschlag und legt die Steueranlage fest, wenn eine Gemeinde den Voranschlag bis zum 30. Juni des Rechnungsjahres noch nicht beschlossen hat.

Darüber hinaus *berät* und *beaufsichtigt* die zuständige kantonale Stelle nach Artikel 78 GG die Gemeinden im Bereich des Finanzhaushaltes. Weiter betreibt die zuständige Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion nach Artikel 79 GG gestützt auf die Finanzplanung ein System für die *Früherkennung* von Fehlentwicklungen bei den Finanzhaushalten der Einwohnergemeinden.

In der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111) finden sich in den Artikeln 57 ff. die Ausführungsbestimmungen zu den im Gemeindegesetz formulierten Grundsätzen für den Finanzhaushalt der Gemeinden. Weitere Ausführungsbestimmungen sind in der Direktionsverordnung vom 23. Februar 2005 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHDV; BSG 170.511) zu finden. Ausserdem hat das Amt für Gemeinden und Raumordnung mit dem "Handbuch Gemeindefinanzen" ein ausführliches Hilfsmittel geschaffen zur Handhabung der kantonalen Vorschriften zum Gemeindefinanzhaushalt.

Aus dem Vorgenannten ergibt sich, dass das Gemeindegesetz dem Gleichgewicht des kommunalen Finanzhaushalts eine besondere Bedeutung zumisst und die Balance zwischen Aufwendungen und Erträgen verhältnismässig prominent regelt (Art. 73-76 GG). So ist der Voranschlag deshalb zwingend zusammen mit der Steueranlage zu beschliessen und grundsätzlich so auszugestalten, dass die Rechnung ausgeglichen ist (Art. 68 Abs. 1 GV und Art. 73 Abs. 1 GG). Über eine Erhöhung der Anlage der obligatorischen Gemeindesteuern beschliessen die Stimmberechtigten – in diesem Fall auch über den Voranschlag. Über eine Herabsetzung der Anlage der obligatorischen Gemeindesteuern beschliesst das Parlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums - wiederum zusammen mit dem Voranschlag. Wie erwähnt, darf ein Aufwandüberschuss nur dann budgetiert werden, wenn er durch Eigenkapital gedeckt ist oder wenn Aussicht darauf besteht, dass ein dadurch entstehender Bilanzfehlbetrag innert acht Jahren seit erstmaliger Bilanzierung abgetragen wird.

Das beschlussfassende Organ ist bei Beschlüssen, die unmittelbar oder zu einem späteren Zeitpunkt mit Aufwendungen für die Gemeinde verbunden sind, vorgängig über die Kosten, die Folgekosten, die Finanzierung und die Auswirkungen auf das Finanzhaushaltsgleichgewicht zu orientieren (Art. 58 GV). Die Kompetenzverteilung ist in der Gemeinde Köniz wie folgt festgelegt: Die Stimmberechtigten beschliessen einmalige Ausgaben über 5 Millionen Franken sowie jährlich wiederkehrende Ausgaben über 1 Million Franken (Art 43 der Gemeindeordnung vom 16. Mai 2004). Einmalige Ausgaben über 2 bis 5 Millionen Franken beschliesst das Parlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums. Das Parlament beschliesst einmalige Ausgaben über Fr. 200'000.00 bis 2 Millionen Franken. Weiter beschliesst das Parlament jährlich wiederkehrende Ausgaben über Fr. 60'000.00 bis 1 Million Franken sowie über bestimmte Nachkredite (vgl. Art 47 f. der Gemeindeordnung). Der Gemeinderat beschliesst einmalige Ausgaben bis Fr. 200'000.00, gebundene Ausgaben, jährlich wiederkehrende Ausgaben bis Fr. 60'000.00 sowie bestimmte Nachkredite (vgl. Art. 61 der Gemeindeordnung).

Insgesamt ergibt sich, dass das kantonale Recht bereits strenge und umfassende Regeln bezüglich der Ausgeglichenheit des kommunalen Finanzhaushalts aufstellt.

Es kann erwähnt werden, dass in der Stadt Bern der Gemeinderat im Januar und der Stadtrat im Februar dieses Jahres eine parlamentarische Initiative für eine Schuldenbremse abgelehnt haben. Soweit ersichtlich, gibt es das Instrument der Schuldenbremse in keiner Gemeinde des Kantons Bern.

4. Fazit

Der Gemeinderat kommt aufgrund der im Kanton Bern geltenden gesetzlichen Regelungen zum Schluss, dass weitere Instrumente wie eine Schuldenbremse nicht nötig sind, um den Finanzhaushalt der Gemeinde Köniz weiterhin im Griff zu behalten. Die strengen Auflagen des Kantons gelten auch nach dem Abbau des altrechtlichen Bilanzfehlbetrages im Jahr 2007. Die Einführung eines weiteren Steuerungsinstrumentes würde zu einer Übersteuerung führen und ist deshalb aus fachlicher Sicht abzulehnen.

Gleichzeitig betont der Gemeinderat, dass er die Entwicklung der Gemeindefinanzen mit der Umsetzung des Stabilisierungsprogrammes in Zusammenarbeit mit dem Parlament positiv beeinflussen will. Für ausserordentliche Situationen (Steuerertragseinbrüche usw.) soll aber primär ein solides Eigenkapital zur Verfügung stehen.

Der Gemeinderat verweist zudem auf die Abhandlung eines externen Fachexperten zum Thema „Schuldenbremse“. Dr. Daniel Arn, Rechtsanwalt, Geschäftsführer des bernischen Gemeindeverbandes und ausgewiesener Fachmann im Gebiet der Gemeindepolitik, teilt in der beiliegenden Abhandlung die Meinung des Gemeinderates, wonach neben dem strengen Finanzrecht gemäss Gemeindegesetz ein zusätzliches Steuerungsinstrument nicht nötig ist.

Antrag bei Motion

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird abgelehnt.

Köniz, 9. Juni 2011

Der Gemeinderat

Beilagen

- Abhandlung zum Thema Schuldenbremse von Dr. Daniel Arn, Rechtsanwalt

Herr Gemeindepräsident
Luc Mentha
Landorfstrasse 1
3098 Köniz

Bern, 12. Mai 2011

Schuldenbremse

Sehr geehrter Herr Gemeindepräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie bitte mich, das Instrument einer Schuldenbremse für bernische Gemeinden einer Beurteilung zu unterziehen. Gerne komme ich diesem Ersuchen mit den nachstehenden Überlegungen nach, ohne die sich stellenden Fragen mit gutachterlicher Tiefe abzuhandeln.

1. Vorbemerkung

Nachstehend liegt der Fokus der Ausführungen auf der kommunalen Steuerung der Aufgaben, der damit verbundenen Ausgaben und der diesen Ausgaben gegenüberstehenden Erträgen. Nicht berücksichtigt wird die ausgeprägte Interdependenz des kommunalen Haushalts mit der kantonalen Regulierung, welche die kommunalen (finanz-) politischen Freiräume einschränkt und damit eine weitgehend ungebundene kommunale Politik verunmöglicht. Die Gemeinde muss ihren Haushalt mittelfristig im Gleichgewicht halten, unter Berücksichtigung zahlreicher, stets ändernder kantonalen Vorgaben. Mit anderen Worten: Die Gemeinde muss zur Gewährleistung des Haushaltgleichgewichts unter Umständen Mittel „erstreiten“, welche nicht der Befriedigung eigener Bedürfnisse dienen, sondern vielmehr kantonale Vorgaben finanzieren müssen. Nachstehend wird auf diesen Umstand nicht weiter eingegangen.

2. Verschuldung

Wenn sich eine Gemeinde verschuldet, ist dies nicht per se negativ. Wenn Investitionen fremdfinanziert werden, ist dies ein Vorfall, der auch in gut geführten privaten Un-

ternehmen ohne Weiteres zu verantworten ist, solange die Folgekosten der Verschuldung in einem vernünftigen Verhältnis zu den massgeblichen Kennziffern stehen. Schulden sind dann problematisch, wenn es um die Finanzierung von Konsumaufwand geht, diesfalls droht ein Bilanzfehlbetrag und der kommunale Haushalt gerät in Schieflage.

3. Nicht Schuldenbremse, sondern Ausgabenbremse

Oft ist im kommunalpolitischen Umfeld die Rede von „Schuldenbremse“, technisch besehen geht es aber meistens um die Einführung einer „Ausgabenbremse“. Die Idee hinter solchen Instrumenten besteht darin, die Ausgaben so zu limitieren, dass sie die Einnahmen nicht übersteigen. Mit „ausgabenerschwerenden“ Vorschriften soll verhindert werden, dass die Gemeinde letztlich Konsumaufwand fremdfinanzieren muss und so einen Bilanzfehlbetrag generiert. Mit der Schuldenbremse soll ein zusätzlicher Mechanismus zur Steuerung der Gesamtausgaben eingeführt werden.

Wie bereits ausgeführt ist nicht eigentlich der Akt der Verschuldung problematisch, sondern der Beschluss über die Erfüllung von Aufgaben, der damit verbundenen Ausgaben und der damit einhergehenden Verpflichtungen der Gemeinde gegenüber Dritten (Personal, Auftragnehmer, Werkvertragspartner, etc.). Die Aufnahme von Fremdmitteln dient lediglich der Finanzierung von Verpflichtungen und stellt die Liquidität der Gemeinde sicher. Wenn ein Haushalt in Schieflage gerät, liegt dies regelmässig in den Ausgaben bzw. in den eingegangenen Verpflichtungen begründet, und nicht in der Fremdfinanzierung.

4. Accountability

Accountability (siehe dazu: Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen [Daniel Arn /Mirjam Strecker und Ecoplan], Bericht zuhanden der Tripartiten Agglomerationskonferenz, Bern 2010) bedeutet demokratische Steuerung und Kontrolle, welche voraussetzt, dass

- die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung klar zugewiesen ist,
- genügende Informationsmechanismen bestehen (Rechenschaftsablage, Transparenz),
- Sanktionsmöglichkeiten bestehen (Abstimmungen, Wahlen, aufsichtsrechtliche Intervention)

Nachstehend wird kurz dargestellt, wie es sich mit der Accountability bezüglich der Steuerung der kommunalen Haushalte verhält. Der wichtige Grundsatz, wonach die kommunalen Haushalte im Gleichgewicht sein müssen (Art. 73 GG), hat keinen Selbstzweck, sondern kann nur im Zusammenhang mit der kommunalen Aufgabenerfüllung verstanden werden. Die Gemeinde erfüllt die vom Kanton übertragenen oder die selbstgewählten Aufgaben, wobei der Spielraum für eine eigene kommunale „Aufgabenpolitik“ relativ gering ist. Die meisten haushaltrelevanten Aufgaben sind Verbundaufgaben, welche der Kanton in – mehr oder weniger groben – Zügen steuert und auch mitfinanziert. Aufgabenerfüllung und Aufgabenfinanzierung sind siamesische Zwillinge. Gleichzeitig ist es nicht möglich, jede Aufgabe mit einer eigenen Finanzierung zu versehen, weil das Haushaltgleichgewicht nicht pro Aufgabe, sondern nur über alle Aufgaben hinweg von Bedeutung ist. Bei der Steuerung der kommunalen

Aufgaben ist die „Accountability“ in zweifacher Hinsicht von Bedeutung: Einmal müssen die Zuständigkeiten, einschliesslich der Finanzierungsverantwortung, zwischen Kanton und Gemeinde geklärt und im Rahmend des Subsidiaritätsprinzips zugewiesen werden. Die Gemeinde schuldet dem Kanton im Rahmen der kantonalen Vorgaben Rechenschaft für die korrekte Aufgabenerfüllung. Die Gemeinde ist aber keine kantonale „Agentur“, sondern ihrerseits demokratisch organisiert, der Gemeinderat schuldet dem Parlament und letztlich den Stimmberechtigten Rechenschaft über die korrekte Aufgabenerfüllung. Angesichts dieser doppelten Accountability muss der Kanton den Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung Freiräume belassen, damit die gemeindeinterne Rechenschaftspflicht überhaupt Sinn macht.

Der Kanton Bern macht seinen Gemeinden bezüglich des Haushalts relativ dichte formale Vorgaben, belässt ihnen aber bezüglich der inhaltlichen Steuerung (z.B. pro Kopf-Aufwendungen, Steueranlage) Handlungsspielräume und überlässt diese Entscheide den kommunalen Legislativorganen. Die Gemeinden sind verantwortlich für ihren Haushalt und müssen diesen im Gleichgewicht halten. Noch in den späten 80er-Jahren übernahm der Kanton die Verantwortung für zahlreiche kommunale (operative) Entscheide und genehmigte beispielsweise die Fremdmittelaufnahme und die Schuldengrenze, ohne genau zu wissen, was er tat und welche Verantwortung er übernahm. Die Gemeinden wähten sich in Sicherheit und nahmen ihre Verantwortung teilweise kaum mehr wahr, was in der Folge zu einigen kommunalen Fehlleistungen führte, welche der Kanton in der Folge aufsichtsrechtlich betreuen musste. Erst mit der Einführung der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und mit einem gut funktionierenden Früherkennungssystem (Transparenz!) konnte die Situation verbessert werden. Seit der Einführung des kantonalen Monitorings nach Art. 74 f. GG nahmen die Gemeinden mit Bilanzfehlbeträgen kontinuierlich ab. Im Rahmen der jüngsten Revision des Gemeindegesetzes (Inkraftsetzung auf den 1.1.2011) wurde auch die aufsichtsrechtliche Genehmigung durch den Kanton (Rechnungspassation durch das Regierungsstatthalteramt) aufgehoben, ebenfalls ein Instrument, welche die Gemeinden in der trügerischen Sicherheit belies, alles sei in Ordnung.

Die Accountability bezüglich der kommunalen Haushalte ist im Kanton Bern sowohl zwischen Kanton und Gemeinden wie auch innerhalb der Gemeinde ausgezeichnet reguliert und zeigt entsprechend eine gute Wirkung. Die Gemeinden handeln eigenverantwortlich, der Kanton erkennt in einer sehr frühen Phase, wenn ein Haushalt aus dem Ruder laufen könnte und verfügt über die entsprechenden aufsichtsrechtlichen Mittel, um gegebenenfalls einzugreifen (was kaum mehr nötig sein wird). Unter diesem Gesichtspunkt sind keine weiteren Instrumente erforderlich.

5. Haushaltgleichgewicht

Der kommunale Haushalt muss im Gleichgewicht sein, d.h., mittelfristig müssen sich Aufwand und Ertrag die Waage halten. Das Haushaltgleichgewicht kann nicht jährlich exakt eingehalten werden, weil sowohl bei den Aufwendungen wie auch bei den Erträgen mit Schwankungen zu rechnen ist. Das Haushaltgleichgewicht muss lediglich *mittelfristig* ausgeglichen sein (Art. 73 GG, Daniel Arn, Kommentar zum Gemeindegesetz, Bern 1999, Art. 73 N 1 ff.). Die Gemeinde bestimmt nicht nur den Aufwand, sondern auch den Ertrag, indem sie die Steueranlage im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung selber festlegen kann bzw. muss. Und hier liegt das eigentliche Problem: Das System macht es möglich, dass einerseits beliebig Ausgaben beschlos-

sen werden können, andererseits aber die Steuern nicht entsprechend angepasst werden müssen. Und die Politik gefällt sich nicht selten darin, dass sie einerseits die Steuerbelastung tief halten will, aber gleichzeitig durch Bestellungen aller möglicher Provenienz Aufwand generiert, der mit den geplanten und hoheitlich beschlossenen Erträgen (Steuern, Gebühren) nicht in Einklang steht.

Das Gemeindegesetz des Kantons St. Gallen hält hier eine radikale Lösung bereit: Art. 115 GG Kt. SG hält fest, dass der Steuerfuss so anzusetzen ist, dass der Voranschlag der Laufenden Rechnung ausgeglichen ist. Der Steuerfuss kann tiefer angesetzt werden, wenn der Aufwandüberschuss durch Eigenkapital gedeckt ist. Hier besteht also kein politischer Handlungsspielraum, wie hoch die Steueranlage sein soll, es ist ein rein rechnerischer Vorgang, welcher zur Festsetzung der Steueranlage führt. Einzig wenn Eigenkapital vorhanden ist, gilt es zu entscheiden, in welchem Ausmass dieses abzubauen ist, was sich entsprechend auf die Höhe der Steueranlage auswirkt. Aufgrund verschiedener Rückmeldungen scheint dieses Verfahren zu einer ausgeprägten Ausgabendisziplin zu führen.

6. Die Steuerung der kommunalen Haushalte

Im Gegensatz zu anderen staatsrechtlichen Systemen liegen die wichtigen „Verwaltungsakte“ (z.B. die Ausgaben ab einer bestimmten Höhe) der bernischen Gemeinden ebenfalls bei der „Legislative“, also bei den Stimmberechtigten oder beim Parlament. Diese beschliessen den Konsumaufwand mittels Voranschlag und die Investitionen und die wiederkehrenden Ausgaben mittels Verpflichtungskredit. Aber auch die Ertragsseite wird weitgehend von Beschlüssen der Stimmberechtigten und des Parlaments gestaltet, liegt doch die Zuständigkeit zum Beschluss über die Steueranlage (gekoppelt an den Voranschlag) regelmässig bei diesen Organen. Und auch die Kausalabgaben werden – zumindest in den Grundzügen – vom Parlament oder von den Stimmberechtigten beschlossen. Der Gemeinderat ist zwar für die Führung der Gemeinde und für den Finanzhaushalt verantwortlich (Art. 26 Abs. 1 bzw. Art. 71 Gemeindegesetz, GG), die wesentlichen Entscheide, welche letztlich für das Haushaltgleichgewicht massgeblich sind, liegen bei den legislativen Organen.

In anderen Ländern beschränkt sich die direktdemokratische Einwirkung oft auf die Wahlen oder auf punktuelle Referenden. Die kommunale Ebene zeichnet sich in der Schweiz durch eine ausgesprochen direktdemokratische Steuerung sowohl der Einnahmen wie auch der Ausgaben aus. Wenn nun „ausgabenbremsende“ Instrumente eingeführt werden sollen, würde damit vor allem die Regulierung der Einnahmen und der Ausgaben durch das „oberste“ Organ bzw. durch die Legislative im Sinne einer Selbstbeschränkung eingeführt. In der Schweiz sind solche „Schutzmassnahmen vor sich selbst“ bis heute auf der Gemeindeebene kaum bekannt und – wie die statistischen Werte zeigen (siehe Ziffer 8) – für die bernischen Gemeinden auch nicht nötig.

7. Steuerungszeiträume

Der kommunale Haushalt wird immer für ein Jahr geplant (Voranschlag) und entsprechend erfolgt über diesen Zeitpunkt auch die Ablage der Rechenschaft (Jahresrechnung, Art. 61 GV). Die Steuerungsmöglichkeiten, welche der Voranschlag gewährt, sind bescheiden, die wesentlichen finanzhaushaltrelevanten Entscheide erfolgen

durch den Kanton, durch Verpflichtungskredite, durch Stellenschaffungen, durch Planungsakte oder durch andere Rechtsgeschäfte, die ausserhalb des Voranschlags beschlossen werden. Aufgrund der kantonrechtlichen Vorgaben dürfen mit dem Voranschlag nur Konsumausgaben beschlossen werden, die im Rechnungsjahr fällig werden (folgt aus Art. 107 GV). Da ein erheblicher Teil der kommunalen Aufwendungen und Erträge fremdbestimmt sind oder durch Entscheide der Gemeinde „aus früheren Zeiten“ präjudiziert werden, sind die Reaktionsmöglichkeiten mittels Voranschlag beschränkt. Dies ist der Grund, weshalb sich der durch das kantonale Recht vorgegebene Steuerungszeitraum nicht auf ein Jahr, sondern auf einen mittelfristigen Zeithorizont ausrichtet. Ein Aufwandüberschuss kann budgetiert werden, wenn er durch Eigenkapital gedeckt ist oder wenn Aussicht auf Deckung innert 8 Jahren besteht (Art. 73 f. Gemeindegesetz.). Weder die Steuern noch die Kausalabgaben sollen jährlich den sich ergebenden Schwankungen angepasst werden, hier ist nur eine mittelfristige Optik in Bezug auf das Haushaltgleichgewicht zielführend. Instrumente, welche kategorisch auf das Ergebnis des Voranschlags abstellen, tragen diesem Umstand nicht Rechnung und sind abzulehnen. So mag die Regelung des Gemeindegesetzes des Kantons St. Gallen zu einer ausgeprägten Ausgabendisziplin führen, verkennt aber das Erfordernis einer möglichst stetigen Steuer- oder Gebührenbelastung, welche nicht jedes Jahr schwanken sollte.

8. Das Haushaltgleichgewicht der Gemeinden im Kanton Bern

Es kann nüchtern festgestellt werden, dass die kommunalen Haushalte im Kanton Bern gesund sind. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung wertet jährlich die Finanzlage der Bernischen Gemeinden aus und publiziert die Ergebnisse im „Bericht Gemeindefinanzen“. Auf der Homepage stammt der aktuellste Bericht vom Februar 2010 und gründet auf den kommunalen Rechnungsabschlüssen 2008. Es ist beachtlich, dass von 392 Gemeinden nur gerade deren drei (darunter die Stadt Bern, welche jüngsten Zeitungsmeldungen zufolge heute ebenfalls ein Eigenkapital ausweist) einen Bilanzfehlbetrag ausweisen. In der Zusammenfassung des Berichts führt das AGR dazu aus: „Die Gemeinden im Kanton Bern weisen im 2008 mehrheitlich eine gute bis sehr gute Finanzlage aus. Mehrere Kennzahlen zeigen deutlich, dass die finanzielle Situation der bernischen Gemeinden gut ist und sich im Mehrjahresvergleich auf einem hohen Niveau hält“.

Interessant ist auch die Auswertung der FINSTA-Daten (Zusammenzug aller kommunalen Haushaltzahlen) bezüglich der Bilanzfehlbeträge im Zeitreihenvergleich: Wiesen im Jahr 2002 noch 40 Gemeinden einen Bilanzfehlbetrag aus, waren dies im Jahr 2009 noch deren drei (darunter die Stadt Bern, welche unterdessen ebenfalls über ein Eigenkapital zu verfügen scheint). Die Gemeinden mit einem Bilanzfehlbetrag haben seit 2002 kontinuierlich abgenommen. Das Eigenkapital der bernischen Gemeinden belief sich im Jahr 2009 auf ca. 1,1 Mia. CHF, was etwa dem halben jährlichen Gemeindesteuerertrag im Kanton Bern entsprechen dürfte. Ein Grund des Rückgangs der Anzahl „Bilanzfehlbetragsgemeinden“ dürfte im Umstand liegen, dass mit der Revision des Gemeindegesetzes von 1999 gegenüber dem alten Finanzhausrecht griffige Vorgaben und konkrete regierungsrätliche Sanktionsmassnahmen aufgenommen wurden, welche – wie die Statistik zeigt – ihre volle Wirkung entfaltet haben (siehe dazu Daniel Arn, a.a.O. Art. 74 N 2 ff.). Dieser Mechanismus lässt sich skizzenhaft wie folgt darstellen:

- Der Voranschlag muss so ausgestaltet werden, dass der kommunale Haushalt ausgeglichen ist. Ein Aufwandüberschuss kann budgetiert werden, wenn er durch Eigenkapital gedeckt ist oder wenn Aussicht auf Deckung besteht (Art. 73 GG).
- Ein allfälliger Bilanzfehlbetrag muss innert acht Jahren abgeschrieben werden und darf einen Drittel des ordentlichen Jahressteuerertrages nicht übersteigen (Art. 74 Abs. 1 und 2 GG).
- Sieht die Gemeinde im Voranschlag einen Aufwandüberschuss vor, der nicht durch Eigenkapital gedeckt ist, weist die Gemeinde im Finanzplan nach, wie der Fehlbetrag auszugleichen ist. Dieser Finanzplan ist dem für den Beschluss des Voranschlags zuständigen Gemeindeorgan und der Aufsichtsbehörde (AGR) zur Kenntnis zu bringen (Art. 74 Abs. 3 GG).
- Wenn die Gemeinde seit drei Jahren einen Bilanzfehlbetrag ausweist, muss sie vor dem Beschluss über den nächsten Voranschlag einen Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen erarbeiten. Dieser Finanzplan muss vorsehen, dass der Bilanzfehlbetrag innert acht Jahren abgeschrieben wird und ist der Aufsichtsbehörde zur Kenntnis zu bringen (Art. 75 GG).
- Der Regierungsrat legt anstelle der Gemeinde den Voranschlag (und die Steueranlage!) fest, wenn der Bilanzfehlbetrag einen Drittel eines ordentlichen Jahressteuerertrages übersteigt, wenn die Gemeinde keinen oder einen ungenügenden Finanzplan mit Sanierungsmassnahme vorlegt oder wenn die Gemeinde einen Voranschlag (mit Steueranlage) beschliesst, der dem nachgeführten Finanzplan widerspricht (Art. 76 Abs. 1 GG).
- Der Regierungsrat legt den Voranschlag gegebenenfalls so fest, dass er ausgeglichen ist und der Bilanzfehlbetrag innert acht Jahren abgeschrieben wird. Soweit es nicht um Verpflichtungen der Gemeinde gegenüber Dritten geht, kann der Regierungsrat die Einnahmen der Gemeinde erhöhen oder die Ausgaben kürzen (Art. 76 Abs. 2 GG).

Dieser „Eskalations-Mechanismus“ ist sehr strikt und belässt den Gemeinden, welche den Haushalt mittelfristig nicht im Gleichgewicht halten können, kaum Entscheidungsspielraum. Es erstaunt deshalb nicht, dass die kommunalen Haushalte im Kanton Bern sehr gesund sind.

9. Fazit

Zusammengefasst sprechen die folgenden Gründe gegen die Einführung einer Schulden bzw. Ausgabenbremse:

- Sowohl die Einnahmen und wie auch die Ausgaben werden durch das Parlament oder durch die Stimmberechtigten bestimmt.
- Es gibt weder bei den Einnahmen noch bei den Ausgaben ein „zu viel“ oder „zu wenig“, hier ist einzig die Politik gefordert.
- Die Politik muss ihre Verantwortung wahrnehmen und permanent den politischen „Verteilkampf“ der Mittel führen (es hat immer zu vielen Ansprüche und zu wenig Mittel), genau für diese Aufgabe werden die Parlamentsmitglieder gewählt. Auch die Einführung neuer Instrumente würde die Politik nicht von dieser Aufgabe entbinden.
- Heute nehmen die Gemeinden des Kantons Bern ihre Verantwortung wahr und halten ihre Haushalte im Gleichgewicht. Obschon die bestehenden Instrumente (Ausgaben, Steueranlage) eine „Übersteuerung“ zulassen würden, gehen die

Gemeinden damit eigenverantwortlich um und halten ihre Haushalte im Gleichgewicht.

- Die kantonale Aufsicht übt Zurückhaltung, verfügt aber über wirkungsvolle Problemerkennungsinstrumente und kann gegebenenfalls eingreifen, wenn ein Haushalt aus dem Ruder laufen sollte.
- Die Steuerung der kommunalen Haushalte funktioniert sehr gut, die Einführung weiterer Steuerungsinstrumente würde zu einer Übersteuerung führen und ist aus fachlicher Sicht abzulehnen.
- Instrumente der „Selbstbeschränkung“ (z.B. das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs) sind dem Gemeinderecht des Kantons Bern fremd.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Ausführungen zu dienen.

Freundliche Grüsse



Dr. Daniel Arn, Rechtsanwalt



Gemeinde
Köniz

Die Gemeindeschreiberin

Landorfstrasse 1
3098 Köniz

T 031 970 91 11
www.koeniz.ch

Beatrice Zbinden
Gemeindeschreiberin

T 031 970 92 03
F 031 970 92 17
beatrice.zbinden@koeniz.ch

Köniz, 18. Februar 2011 Zb

1102 Motion (FDP. Die Liberalen Köniz) "Schuldenbremse"
Formelle Prüfung der Motion

Gemäss der gemeinderätlichen Weisung HA 11 prüft die Gemeindeschreiberin, 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, eine verbindliche Ausgabenregel für alle Ausgabenarten einzuführen und die entsprechenden Bestimmungen in einem Erlass zu regeln, der vom Parlament zu genehmigen ist.

"Schuldenbremsen" sind in einem Erlass zu regeln, der nicht in der alleinigen Kompetenz des Gemeinderates ist.

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

Beatrice Zbinden
Gemeindeschreiberin