

**Antrag Planungsbeschluss „Steuern Gemeinde Köniz“
Beantwortung; Direktion Präsidiales und Finanzen**

Antrag

Der Gemeinderat wird beauftragt, im Produkt 129.1 ohne Steuererhöhung für das Jahr 2016 ff zu planen und in allen Produkten des IAFP entsprechende Einsparungen vorzunehmen, sodass dem Parlament im Herbst 2015 ein ausgeglichenes Budget vorgelegt werden kann.

Eingereicht

17. Januar 2015

Unterschrieben von 15 Parlamentsmitgliedern

Bernhard Bichsel, Hans-Peter Kohler, Heidi Eberhard, Erica Kobel-Itten, Beat Haari, Thomas Verdun, Christoph Nydegger, Bernhard Lauper, Elisabeth Rügsegger, Adrian Burkhalter, Fritz Hänni, Hans Moser, Heinz Nacht, Stefan Lehmann, Toni Eder

Antwort des Gemeinderates

Vorbemerkungen zur Zulässigkeit und dem Zeitablauf des vorliegenden Antrags

Vor der inhaltlichen Beantwortung des Antrags haben sich dem Gemeinderat gewisse rechtliche Fragen gestellt, insbesondere *ob der vorliegende Antrag Gegenstand eines Planungsbeschlusses im Sinne des IAFP Reglements sein kann*. Die Frage wurde intern (Fachstelle Recht) und extern (Ueli Friederich, Fürsprecher) geprüft, die entsprechenden Kurzbeurteilungen liegen bei (Beilagen 1 und 2).

Im Einklang mit den beiden Kurzbeurteilungen erachtet der Gemeinderat die Qualifikation der Steuern als Produkt im Sinne des IAFP Reglements als zumindest zweifelhaft. Zudem erachtet er es als wenig sinnvoll, die Steueranlage vor dem Budget separat zu behandeln; damit greift das Parlament gewissermassen in den vorgegebenen Budgetierungsprozess ein, bevor alle Fakten und Zahlen vorliegen. Dennoch hat der Gemeinderat entschieden, den Antrag dem Parlament als Planungsbeschluss vorzulegen, damit dieser - als Gesetzgeber - abschliessend entscheidet, ob der vorliegende Antrag Gegenstand eines Planungsbeschlusses im Sinne des IAFP Reglements sein kann.

Der Planungsbeschluss wird gemäss Art. 9 Absatz 4 IAFP-Reglement dem Parlament gleichzeitig mit der Rechnung des vergangenen Jahres, d.h. an der Juni-Sitzung, zum Beschluss unterbreitet. Damit der Parlamentsentscheid zum vorliegenden Planungsbeschluss noch in den laufenden Budgetierungsprozess zum Voranschlag 2016 einfließen kann, hat der Gemeinderat entschieden, die Antwort dem Parlament ausnahmsweise bereits Ende April vorzulegen. Der Einbezug der FIKO kann aufgrund der verkürzten Beantwortungsdauer nicht im ursprünglich geplanten Rahmen erfolgen.

Ausgangslage

Im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan IAFP 2015, der dem Parlament am 10. November 2014 zur Kenntnisnahme vorgelegt wurde, hat der Gemeinderat auf die angespannte Finanzsituation in der Gemeinde Köniz hingewiesen. Folgende Gründe zeichnen dafür verantwortlich:

- Hohe, geplante Investitionen von über 120 Mio. Franken in der Periode 2016 – 2019, vorwiegend im Schulbereich, aber auch die Rückübernahme des Gemeindehauses im Jahr 2016.
- Abnahme des Handlungsspielraumes in den Bernischen Gemeinden infolge Zunahme der diversen Lastenausgleiche im Verhältnis zum Steuerertrag.
- Folgekosten für einen Wechsel bei der Pensionskasse in das Beitragsprimat im Umfang von rund 18 Mio. Franken gemäss IAFP (aktualisiert gemäss Vorlage Parlament neu 16 Mio. Franken), wobei im Jahr 2016 eine erste Tranche von 5,5 Mio. Franken (aktualisiert 4,5 Mio. Franken) bezahlt werden muss.

Der Gemeinderat hat deshalb in der Legislaturplanung und der Finanzstrategie Ziele formuliert um den Finanzhaushalt stabil zu halten. Dazu gehören:

- Das Eigenkapital wird als Ausgleich zu den Fehlbeträgen auf 2,5 Steuerzehntel gehalten.
- In der Legislaturperiode erzielte Rechnungsdefizite sollen bis Ende 2017 durch Rechnungsüberschüsse wieder ausgeglichen werden.
- Eine generelle Aufgabenüberprüfung zur Entlastung des Finanzhaushaltes um 5 Mio. Franken ist umzusetzen.

Die Planzahlen im IAFP weisen nun im aktualisierten Finanzplan dank den eingeleiteten Massnahmen und der Steuererhöhung positive Rechnungsergebnisse aus. Diese sind aber zwingend notwendig, wenn die hohen Investitionen nicht voll zu Lasten der Nachfolgenerationen finanziert werden sollen. Gemäss IAFP weisen insbesondere der Finanzierungsfehlbetrag und die Selbstfinanzierung trotz Steuererhöhung und der Aufgabenüberprüfung sehr schwache Kennzahlen aus (siehe Abbildung 1)

Abbildung 1: Nettoinvestitionen / Finanzierungsfehlbetrag / Selbstfinanzierung

	RG 2013	VA 2014	VA 2015	PL 2016	PL 2017	PL 2018	PL 2019
Netto investitionen	15'971	18'981	20'954	33'515	23'905	24'092	20'015
Finanzierungs fehlbetrag	390	-4'704	-8'914	-21'602	-8'468	-5'875	- 2'190
Selbst finanzierung	102 %	75 %	57 %	36 %	65 %	76 %	89 %

Der Gemeinderat ist deshalb überzeugt, dass ein stabiler Finanzhaushalt nur mit den geplanten Massnahmen inklusive Steuererhöhung gewährleistet ist. Eine Finanzierung der dringend anstehenden Investitionen zu Lasten der Nachfolgenerationen lehnt er ab.

Antrag Gemeinderat

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der vorliegende Antrag für einen Planungsbeschluss wird abgelehnt.

Köniz, 11. März 2015

Der Gemeinderat

Beilagen

- Kurzbeurteilung Planungsbeschluss zu den Steuern der Gemeinde Köniz vom 20.02.2015 durch Herrn U. Friederich
- Beurteilung durch Leiter FS Recht (Roland Feuz)

Kurzbeurteilung Planungsbeschluss zu den Steuern der Gemeinde Köniz

Mit der am 13. Januar 2015 eingereichten „Eingabe Planungsbeschluss“ wird beantragt, den Gemeinderat zu beauftragen, „im Produkt 126.1 ohne Steuererhöhung für das Jahr 2016 ff zu planen und in allen Produkten des IAFP entsprechende Einsparungen vorzunehmen, sodass dem Parlament im Herbst 2015 ein ausgeglichenes Budget vorgelegt werden kann“. Zu beurteilen ist, ob dieser Auftrag Gegenstand eines Planungsbeschlusses im Sinn des IAFP-Reglements sein kann. Aus meiner Sicht ergeben sich dazu folgende Anmerkungen:

1. Vorweg ist festzuhalten, dass ein Auftrag im Sinn der „Eingabe Planungsbeschluss“ grundsätzlich **Gegenstand einer verbindlichen Motion** nach Art. 53 Abs. 1 Satz 1 des Geschäftsreglements sein könnte (das Budget ohne Änderung der Steueranlage fällt nach Art. 46 GO in die Zuständigkeit des Parlaments). Ein entsprechender Auftrag kann somit unabhängig davon erteilt werden, ob er als Planungsbeschluss gemäss IAFP-Reglement zu qualifizieren ist oder nicht. Die Zulässigkeit der Eingabe interessiert im vorliegenden Fall aber dennoch, weil die Behandlungsfristen für Motionen (vgl. Art. 57 Geschäftsreglement) eine Erfüllung des Auftrags jedenfalls für das Budget 2016 nicht zuliesse.
2. Ob die Steuern als Produkt im Sinn des IAFP-Reglements zu qualifizieren sind, ist – wie immer – durch **Auslegung** der betreffenden Bestimmungen zu ermitteln. Für die Auslegung von Erlassen gilt ein „Methodenpluralismus“, der namentlich die grammatikalische, die systematische, der historische und die teleologische Methode umfasst.
3. Die **grammatikalische Auslegung** stellt auf den **Wortlaut** der interessierenden Norm ab. Art. 2 Abs. 1 IAFP-Reglement definiert die Produkte als „Leistungen, die von Verwaltungseinheiten an andere Verwaltungseinheiten oder nach aussen erbracht werden und die untereinander einen Zusammenhang aufweisen“ (Art. 2 Abs. 1 IAFP-Reglement). Unter Leistungen muss vernünftigerweise das Ergebnis bestimmter Tätigkeiten verstanden werden. In diesem Sinn können Steuern als solche im Gegensatz z.B. zum Produkt „Steueradministration“ kaum als Leistungen von Verwaltungseinheiten bezeichnet werden; die Steuern werden auch nicht zugunsten anderer Verwaltungsstellen oder Dritten erbracht, sondern dienen der Finanzierung der Verwaltungstätigkeit insgesamt. Im Licht der erwähnten Legaldefinition können die Steuern nach grammatikalischer Auslegung kaum als Produkt bezeichnet werden.
4. Art. 2 Abs. 2 IAFP-Reglement bestimmt weiter, dass der Gemeinderat die Produkte im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) festlegt. Der IAFP 2014 führt unter Ziffer „129 Produkteunabhängige Finanzleistungen“ unter Ziffer 129.1 die Steuern auf. Gemäss Anmerkungen auf S. 78 des IAFP werden „die Produkte in einem separaten Dokument ‚Produktebeschreibungen‘ beschrieben“, das als „Basis der Produkte“ bezeichnet wird. Im entsprechenden Dokument „Produktebeschreibungen“ vom 2. Dezember 2009 werden die einzelnen Produkte der verschiedenen Produktgruppen stichwortartig beschrieben. Darunter befindet sich ein Produkt „Finanzdienstleistungen“ (Ziff. 2.2). Unter der abschliessenden Ziff. 29 „Produkteunabhängige Finanzleistungen“ sind in diesem Papier unter Ziff. 29.1 die Steuern aufgeführt; die Beschreibung lautet wie folgt: „Verbuchen der Einnahmen sämtlicher Steuerarten“. Die Steuern sind also im Papier „Produktebeschreibungen“ aufgenommen und werden offenbar als „**Leistungen**“ verstanden, was der Legaldefinition in Art. 2 Abs. 1 entspricht; die Beschreibung ist in Bezug auf ihre „Dichte“ vergleichbar mit derjenigen der vorher genannten Produkte, z.B. des Produkts „Bereitstellung und Betrieb von Tagesschulen“ (Ziff. 15.2). Diese Umstände könnten den Schluss nahelegen, dass zumindest der Gemeinderat, der den IAFP beschliesst, die Steuern – die als „**Finanzleistungen**“ bezeichnet werden – als Produkt versteht. Tendenziell dagegen spricht demgegenüber der Titel „**Produktunabhängige Finanzleistungen**“, ebenso die Darstellung der einzelnen Leistungen. Die Produkte werden gemäss dem mir vorliegenden Muster für das Produkt „103 Kultur“ auf den einzelnen Blättern als „Produkte (Tätigkeit/Aufgaben/Leistung)“ bezeichnet; daneben werden die entsprechenden Ziele formuliert. Diese Angaben fehlen demgegenüber auf dem Blatt „129 Produktunabhängige Leistungen“, was wiederum gegen die Qualifikation der Steuern als Produkt spricht. Auch im Licht dieser Umstände spricht eine grammatikalische Auslegung des IAFP-Reglements überwiegend eher gegen die Qualifikation der Steuern als Produkt im Sinn des IAFP.

5. Im Rahmen einer **systematischen Auslegung** ist eine Vorschrift stets **im Zusammenhang mit andern Bestimmungen** des betreffenden Erlasses und anderweitiger Normen auszulegen. Der Planungsbeschluss hat seine „verfassungsrechtliche“ Grundlage in Art. 52a der Gemeindeordnung (GO), der zunächst die parlamentarischen Rechte und Instrumente und anschliessend speziell den Planungsbeschluss erwähnt. Das Geschäftsreglement des Parlaments (GR) führt die einzelnen Instrumente („Formen“) in den Art. 53 ff. auf, darunter die Motion (Art. 53 GR) und den Planungsbeschluss (Art. 56a GR), der wiederum im IAFP-Reglement näher geregelt wird. Diesen Bestimmungen ist zu entnehmen, dass das Parlament verhältnismässig weit reichende Einwirkungsmöglichkeiten hat, welche die herkömmliche Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Legislative und Exekutive teilweise „aufweichen“; dies gilt namentlich für die Richtlinienmotion (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 GR). Diese Konzeption legt nahe, den möglichen Gegenstand eines Planungsbeschlusses tendenziell weit zu umschreiben – jedenfalls dass, wenn der betreffende Auftrag – wie im vorliegenden Fall – auch mittels einer Motion erteilt werden könnte.

6. Die **historische Auslegung** berücksichtigt die **Materialien zur Entstehungsgeschichte eines Erlasses**. Im vorliegenden Fall interessiert in erster Linie der Bericht und Antrag des Gemeinderats vom 27. August 2007. Darin wird einleitend ausgeführt, der IAFP solle „eine gezielte politisch-strategische Einflussnahme des Parlaments“ sicherstellen (S. 1). Damit werde „eine parlamentarische Forderung nach mehr Einflussmöglichkeiten und nach einer Integration von Legislatur- und Finanzplanung erfüllt“ (S. 2). Der Planungsbeschluss wird auf S. 8 in die parlamentarischen Instrumente eingeordnet. Aus der Grafik geht hervor, dass sich die Instrumente namentlich in Bezug auf die Behandlungsfristen unterscheiden. Erläutert wird dazu anschliessend:

„Der Planungsbeschluss überschreitet in gewisser Weise die traditionelle Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche zwischen Exekutive und Legislative. Mit dem Planungsbeschluss erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen grundsätzlich verbindlichen Auftrag über einen Gegenstand, der eigentlich in der Zuständigkeit der Exekutive liegt. Der Gemeinderat kann in begründeten Fällen von einem Planungsbeschluss abweichen.“

Auch diese Äusserungen legen eine eher weite Auslegung des IAFP-Reglements aus. Eine „gezielte politisch-strategische Einflussnahme des Parlaments“ kann politisch durchaus mit Blick auf die Ziele gewünscht sein, die mit der Eingabe vom 13. Januar 2015 verfolgt werden.

7. Die **teleologische Auslegung** fragt nach **Sinn und Zweck** einer Norm. Das IAFP-Reglement enthält keinen Zweckartikel, der darüber Auskunft gäbe. Was eine Vorschrift „will“, ergibt sich somit in erster Linie wiederum aus den Materialien, mithin aus der historischen Auslegung.

8. Ich komme aufgrund der vorstehenden Auslegung zum Schluss, dass die **Qualifikation der Steuern als „Produkt“ im Sinn des IAFP-Reglements zweifelhaft** erscheint und mit guten Argumenten bestritten werden kann. Demgegenüber sprechen andere Überlegungen, insbesondere zum parlamentarischen Instrumentarium und zur Einordnung des Planungsbeschlusses in diese Instrumente sowie die mit dessen Einführung verfolgte Linie, durchaus auch dafür, eine verbindliche Einflussnahme des Parlaments auf die Budget- und Steuerplanung und entsprechende konkrete Vorlagen im Sinn der Eingabe vom 13. Januar 2015 zuzulassen. Eine solche, über den Wortlaut des IAFP-Reglements hinausgehende Auslegung halte ich für grundsätzlich ebenfalls **vertretbar**.

9. Die Gemeinde Köniz hat als Ausfluss der Gemeindeautonomie bei der Auslegung ihrer eigenen Bestimmungen einen gewissen Beurteilungsspielraum. Gemeindefür die Auslegung ist aufgrund der gemeinderechtlichen Generalklausel an sich in erster Linie der Gemeinderat. Kommt dieser zum Schluss, dass die Qualifikation der Steuern als Produkt zweifelhaft, aber vertretbar ist, dürfte es angezeigt sein, darüber das Parlament im Sinne einer **„authentischen Interpretation“** durch den Gesetzgeber entscheiden zu lassen. Eine Gelegenheit dazu böte im vorliegenden Fall die parlamentarische Behandlung der Eingabe vom 13. Februar 2015.

Planungsbeschluss PP_VA16

Kurze Einschätzung der Fachstelle Recht

Die Fragen, die zum eingereichten Antrag auf einen Planungsbeschluss gestellt werden, sind durchaus berechtigt.

Verhältnis von Budget, Steueranlage und IAFP

Höchstwahrscheinlich war es nicht die Meinung, dass Budget und Steueranlage getrennt voneinander behandelt werden. Das sind zwei wesentliche Festlegungen, die erstens inhaltlich und zweitens vom zeitlichen Ablauf zusammengehören. Es gibt aber unseres Wissens keine reglementarische Bestimmung, die es dem Parlament verbietet, eine Weichenstellung in Sachen Steueranlage losgelöst vom Budgetprozess vorzunehmen.

Steuern / Steueranlage als Produkt?

Man kann sich fragen, ob „Steuern“ oder „die Steueranlage“ wirklich ein Produkt sind. Das geht schon aus der Überschrift im IAFP hervor, wo steht „129 Produkt unabhängige Finanzleistungen“. Auch nach den Umschreibungen im Parlamentsantrag (August 2007) handelt es sich hier eher nicht um Produkte: Ein Produkt soll eine Leistung sein, die nach aussen erbracht wird, die nach aussen wirkt. Das ist beispielsweise gegeben bei einem Wasserreservoir, bei einer Tagesschule, bei einer Energie-Subvention, bei einer Beratung etc. Steuern und die Steueranlage haben einen anderen Charakter.

Allerdings gibt es auch hier kein klares Nein. Erstens sind die Steuern im IAFP – der alles abbilden soll – wie ein Produkt dargestellt und haben auch eine eigene Produkte-Nummer (129.1 Steuern). Und zweitens ist die Steueranlage in der öffentlichen Wahrnehmung manchmal durchaus so etwas wie ein Produkt, nämlich wenn bei Ratings, Quervergleichen etc. auch geprüft wird, wie hoch die Steuerbelastung für die EinwohnerInnen verschiedener Gemeinden ist.

Zwischenergebnis

Der Antrag von Bernhard Bichsel zielt sicher nicht auf einen typischen Planungsbeschluss. Man kann auch daran zweifeln, ob es gut ist, die Steueranlage vor dem Budget separat zum Thema zu machen.

Abrundung und Fazit

Das Parlament hat in den vergangenen Jahren mehrmals entschieden, seine Möglichkeiten und sein Instrumentarium auszuweiten. Es hat insbesondere das neue Instrument „Planungsbeschluss“ eingeführt, um das es hier geht. Und es hat das bisherige Instrument „Motion“ so ausgeweitet, dass sie jetzt auch auf den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats zielen darf. Von dem her ist die Fachstelle Recht der Auffassung, dass die parlamentarischen Instrumente im Zweifel eher weit zu verstehen sind. Anders gesagt: Wenn sich ein Antrag im „grauen Bereich“ befindet, dann spricht vieles dafür, ihn nicht juristisch abzuklemmen, sondern ihn politisch ausdiskutieren und im Parlament zu entscheiden, wie mit ihm umgegangen werden soll. Gerade im vorliegenden Fall, wo es um Spielregeln geht, die das Parlament selbst im Reglement festgelegt hat, ist es eigentlich optimal, dass die Auslegung oder „Justierung der Leitplanken“ durch das Parlament selbst erfolgen kann.