

An den Grossen Gemeinderat

Worb, 14. September 2020

## **"Schuldenbremse im Gesetz verankern", Motion der FDP-Fraktion: Stellungnahme zur Frage der Erheblicherklärung**

Sitzung Nr. 14	Datum 14.09.2020	Traktandum	Beschlussnummer	Geschäftsnummer 33050	Archivnummer 21/0
-------------------	---------------------	------------	-----------------	--------------------------	----------------------

### **1. Ausgangslage**

Es darf auf die beiliegende Motion "Schuldenbremse im Gesetz verankern" der FDP-Fraktion verwiesen werden.

### **2. HRM2-konforme Schuldenbremse**

Am 14. Oktober 2017 haben die Fraktionen der SVP und der FDP eine fraktionsübergreifende Motion eingereicht mit dem Titel "HRM2-konforme Schuldenbremse zur Finanzplanung". Diese wurde in ein Postulat umgewandelt und unter Berücksichtigung von folgenden Zielwerten, welche für die zukünftigen Finanzplanungen gültig sein sollen, als erfüllt abgeschrieben:

1. Das Eigenkapital (kumulierte Ergebnisse der Vorjahre sowie die finanzpolitische Reserve) soll nicht unter 5,0 Mio. Franken fallen.
2. Die Schulden (langfristige Finanzverbindlichkeiten) dürfen 40 Mio. Franken nicht übersteigen.

### **3. In der Motion genannte Eckwerte der Schuldenbremse**

Die FDP-Fraktion nennt in ihrer Motion folgende Eckwerte:

- Die Finanzplanung basiert auf verbindlichen Kennzahlen zur minimalen Eigenkapitalisierung, sowie zur maximalen Verschuldung, sowie zur Ziel-Liquidität;
- Die Finanzplanung erlaubt den Aufbau finanzpolitischer Reserven unter Berücksichtigung der Konjunkturzyklen;
- Die Einhaltung der definierten finanzpolitischen Kennzahlen ist für die Gemeindeorgane bei der Finanzplanung, der Budgetierung und der Rechnungslegung verbindlich;
- Von der Schuldenbremse sind Ausnahmen möglich. Diese bedürfen einer qualifizierten Mehrheit im Grossen Gemeinderat.

### **4. Stellungnahme**

a) *Die Finanzplanung basiert auf verbindlichen Kennzahlen zur minimalen Eigenkapitalisierung, sowie zur maximalen Verschuldung, sowie zur Ziel-Liquidität.*

Die Finanzplanung ist ein vom Kanton vorgeschriebenes Instrument, welches jährlich neu überarbeitet werden muss (Art. 64 – 66 GV). Sie ist ein Planungsinstrument, welches aufzeigen soll, wohin die Reise führt und soll erlauben, Schlüsse zu ziehen und Massnahmen einzuleiten. Der Finanzplan ist ein wichtiges Instrument des Gemeinderates, um die finanzielle Tragbarkeit von geplanten Investitionen (z.B. Bau eines Mehrzweckgebäudes) oder anderen finanziellen Massnahmen (z.B. Veränderung der Steueranlage) beurteilen zu können. Er ist im Gegensatz zum Budget nicht verbindlich, steht aber dem Grossen Gemeinderat oder den Stimmberechtigten zur Einsicht offen.

Die heutige Schuldenbremse ist ein Beurteilungskriterium des Gemeinderats Worb, um die Tragbarkeit des Finanzplans aufzuzeigen. Eine Abweichung von den Zielwerten muss zwingend zu einer Diskussion bei der Politik führen. Die Kennzahlen wurden im Herbst 2017 in Zusammenarbeit mit der Finanzkommission definiert und dem GGR an seiner Sitzung vom 14. Mai 2018 zur Kenntnis vorgelegt. Das Postulat

wurde einstimmig als erfüllt beschrieben. So wurde festgelegt, dass das *Eigenkapital* nicht unter 5 Mio. Franken fallen soll und dass die *Schulden* 40 Mio. Franken nicht übersteigen sollen. Die *Ziel-Liquidität* ist keine für Gemeinden relevante Grösse und wird vom Kanton nirgends vorgegeben oder erwähnt. Sie ist zwar einerseits wichtig, damit die Konsumausgaben jederzeit gewährleistet werden können, darf aber andererseits nicht zu hoch sein wegen der anhaltenden Minuszins-Situation. Die Liquidität der Einwohnergemeinde Worb kann im Moment noch immer als hoch (über 10 Millionen Franken) beziffert werden.

*b) Die Finanzplanung erlaubt den Aufbau finanzpolitischer Reserven unter Berücksichtigung der Konjunkturzyklen.*

Die finanzpolitische Reserve wurde mit Einführung vom Rechnungslegungsmodell HRM 2 im Jahr 2016 neu definiert. Es handelt sich dabei um zusätzliche Abschreibungen. Gemäss Art. 84 der Gemeindeverordnung müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

1. Die Gemeinde weist einen Ertragsüberschuss aus
2. Die Gemeinde weist ordentliche Abschreibungen aus, welche kleiner sind als die Nettoinvestitionen
3. Falls ein Bilanzfehlbetrag bilanziert ist, wird dieser zuerst vollständig abgetragen, bevor zusätzliche Abschreibungen vorgenommen werden.

In Art. 85 der Gemeindeverordnung wird die Höhe der zusätzlichen Abschreibungen auf den Ertragsüberschuss begrenzt. Falls die obgenannten Voraussetzungen nicht gegeben sind, dürfen keine Einlagen in die Finanzpolitische Reserve vorgenommen werden.

Die Äufnung der Finanzpolitische Reserve hängt also vom Jahresergebnis einerseits und auch von den getätigten Nettoinvestitionen andererseits ab. Sie ist demzufolge kein geeignetes Instrument, welches für die Finanzplanung als Zielwert beigezogen werden kann.

*c) Die Einhaltung der definierten finanzpolitischen Kennzahlen ist für die Gemeindeorgane bei der Finanzplanung, der Budgetierung und der Rechnungslegung verbindlich.*

Es muss leider immer wieder festgestellt werden, dass die vom Gemeinderat jährlich neu überarbeitete Finanzplanung als verbindlich angeschaut wird. Dies ist nicht der Fall. Jede Investition muss als Einzelgeschäft vom kreditkompetenten Organ, in den meisten Fällen ist dies der Grosse Gemeinderat, beschlossen werden. Der Finanzplan dient als Führungsinstrument und gibt Auskunft über

- die Entwicklung der Gemeindefinanzen in den nächsten vier bis acht Jahren,
- die Investitionstätigkeit, die Auswirkungen der Investitionen auf das Finanzhaushaltsgleichgewicht sowie die Tragbarkeit, die Folgekosten und die Finanzierung der Investitionen,
- die Entwicklung von Aufwand und Ertrag, Ausgaben und Einnahmen sowie Bestandesgrössen.

(vgl. Art. 21 der Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHDV))

Eine Verbindlichkeit würde bedeuten, dass das Budget und der Finanzplan in zwei Lesungen ins Parlament gelangen müsste. Eine Überschreitung der Kennzahlen bedingt einen politischen Mehrheitsprozess, wo der Spar- oder Verzichtsstift angesetzt werden muss. Die Rechnung wird immer so dargelegt wie sie sich präsentiert. Es sind daraus Folgen für den nächsten Budgetprozess abzuleiten.

*d) Von der Schuldenbremse sind Ausnahmen möglich. Diese bedürfen einer qualifizierten Mehrheit im Grossen Gemeinderat.*

1. Variante Reglement

Der Kanton Bern hat seine Schuldenbremse in der Verfassung geregelt. Gemäss Auskunft von Frau Monique Schürch, Juristin beim Amt für Gemeinden und Raumordnung, wäre es auch möglich, die Schuldenbremse mittels Reglements zu regeln. Die Ausarbeitung eines solchen Reglements dürfte sich aber als schwierig erweisen. Denn es kann nicht sein, dass die politischen Rechte (Vorstösse, Initiativen etc.) mittels reglementarischer Schuldenbremse ausgehebelt werden. Auch sie weist explizit darauf hin, dass es sich beim Finanzplan um ein Führungsinstrument des Gemeinderates handelt und die darin enthaltenen Investitionsvorhaben in jedem Fall einzeln dem finanzkompetenten Organ unterbreitet werden müssen.

2. Variante Verfassung

Falls eine Schuldenbremse in der Verfassung der Einwohnergemeinde Worb (muss von den Stimmberechtigten verabschiedet werden) aufgenommen werden sollte, können von den darin formulierten Artikeln keine Ausnahmen durch den Grossen Gemeinderat beschlossen werden. Gemäss Art. 49 der Verfassung beschliesst der Grosse Gemeinderat die Genehmigung oder Rückweisung des Finanzplanes. Dies ist im Kanton Bern unüblich, ist der Finanzplan doch das Führungsinstrument für den Gemeinderat und sollte demnach von diesem abschliessend beschlossen werden und dem GGR lediglich zur Kenntnis gebracht werden.

## 5. Fazit

Der Finanzplan ist eine Planungshilfe und dient dem Gemeinderat als Führungsinstrument. Erst kürzlich wurden für die zukünftigen Finanzplanungen Zielwerte definiert. Der Gemeinderat ist bestrebt, sich an diese zu halten. Berücksichtigt man, dass die Einwohnergemeinde Worb über einen grossen Nachholbedarf bei der Unterhaltung der Infrastruktur (Investitionsstau) aufweist, entspricht es einer sehr grossen Herausforderung, diese Zielwerte einhalten zu können. Würden Zielwerte nun in die Verfassung aufgenommen, wären diese in jedem Fall verbindlich. Das heisst also, dass nach Erreichen der Schuldenobergrenze die Finanzierung nötiger Investitionsprojekte nur noch mit eigenen Mitteln finanziert werden könnten. Eine Steuererhöhung wäre somit unumgänglich.

Eine Definition von finanziellen Zielgrössen ist an sich ein sinnvolles Instrument für die Planung der Gemeindefinanzen. Es wäre indes sinnvoller, wenn sich der Gemeinderat zu Beginn einer Legislatur im Rahmen der Gemeindeziele Rechenschaft über die anzustrebenden Finanzkennzahlen gibt und diese zusammen mit den Legislaturzielen dem Parlament zur Debatte stellt. Eine Festlegung von Zielgrössen als fixe Werte in einem Reglement oder gar in der Verfassung schränkt die Gemeinde in ihrer Handlungsfreiheit ein. Es sind oft die politischen Vorstösse (z.B. aktive Bodenpolitik, Kunstrasenspielfeld etc.) oder wirtschaftliche Ereignisse (z.B. Corona), welche eine transparent begründete Abweichung von Kennzahlen verursacht. Dies sollte ohne Reglements- oder Verfassungsänderung möglich sein.

Die Genehmigung des Finanzplans durch den Grossen Gemeinderat ist in der Verfassung der Einwohnergemeinde Worb (Art. 49) geregelt. Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass die jährliche Finanzplanung dem GGR nur noch zur Kenntnis gebracht werden soll und wird diesen Artikel bei nächster Gelegenheit entsprechend zur Abänderung empfehlen. Die Finanzkommission hat diese Forderung mit dem laufenden Finanzplanungsprozess nochmals verstärkt und dem Gemeinderat einen entsprechenden Antrag unterbreitet.

## 6. Antrag und Beschluss

Der Gemeinderat beantragt dem Grossen Gemeinderat in Anwendung von Art. 50 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 13. November 2000 folgenden

Beschluss:

Die Motion der FDP-Fraktion mit dem Titel "Schuldenbremse im Gesetz verankern" wird als nicht erheblich erklärt.

Freundliche Grüsse

Namens des Gemeinderates



Niklaus Gfeller  
Gemeindepräsident



Christian Reusser  
Gemeindeschreiber

**FDP**

Die Liberalen

Worb, 22. Juni 2020

Gemeindeverwaltung Worb  
Präsidialabteilung**E** 22. JUNI 2020

Motion

Akten-Nr. 21 / 0 /**Schuldenbremse im Gesetz verankern**

Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat eine Vorlage zum Beschluss zu unterbreiten, in der eine für die Gemeindeorgane verbindliche Schuldenbremse gesetzlich festgeschrieben wird.

Die Eckwerte der Schuldenbremse sind insbesondere:

- Die Finanzplanung basiert auf verbindlichen Kennzahlen zur minimalen Eigenkapitalisierung, sowie zur maximalen Verschuldung, sowie zur Ziel-Liquidität;
- Die Finanzplanung erlaubt den Aufbau finanzpolitischer Reserven unter Berücksichtigung der Konjunkturzyklen;
- Die Einhaltung der definierten finanzpolitischen Kennzahlen ist für die Gemeindeorgane bei der Finanzplanung, der Budgetierung und der Rechnungslegung verbindlich;
- Von der Schuldenbremse sind Ausnahmen möglich. Diese bedürfen einer qualifizierten Mehrheit im Grossen Gemeinderat.

**Begründung:**

Bisher wirkt die Schuldenbremse als deklarierte Selbstverpflichtung des Gemeinderates. Ein Blick auf das Investitionsprogramm der kommenden Jahre zeigt jedoch, dass diese Selbstverpflichtung bereits wieder geritzt werden soll. Dabei sind die Steuererträge angesichts der getrübbten Konjunkturaussichten für die FDP keinesfalls als gegeben anzusehen.

Die FDP fordert daher, dass die Schuldenbremse, zu der sich die Gemeinde Worb bereits informell verpflichtet hat, in geeigneter Form im Gesetz festgeschrieben wird. Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Parlament hierzu eine Vorlage zum Beschluss zu unterbreiten.

E. Comincioli

W. Schmid