

Geschäft 3389A

Bericht an den Einwohnerrat
vom 3. Mai 2005

betreffend
Ausgaben- resp. Schuldenbremse
für die Gemeindefinanzen; Postulat Nr. 3389

Stellungnahme und Anträge des Gemeinderates

Inhalt:

1. Ausgangslage
2. Rückblick
3. Gesetzliche Regelung zum Finanzhaushalt der Gemeindeverwaltung Allschwil
4. Das Instrument der Ausgaben- bzw. Schuldenbremse
5. Finanzstrategische Instrumente des Gemeinderates
6. Präsentation HP. Frischknecht
7. Stellungnahme des Gemeinderates
 - 7.1 Gesunder Finanzhaushalt hat Priorität
 - 7.2 Ist eine Ausgaben- bzw. Schuldenbremse notwendig?
 - 7.3 Politische Steuerung der Finanzhaushaltentwicklung
8. Anträge

1. Ausgangslage

Am 11. November 2002 reichten Robert Richner und Iris Zihlmann, FDP-Fraktion, das Postulat Nr. 3389 mit folgendem Wortlaut ein:

Postulat betreffend Ausgabenbremse resp. Schuldenbremse für die Gemeindefinanzen

*Antrag:
Der Gemeinderat wird gebeten zu überprüfen, ob und wie weit eine Einführung einer Ausgabenbremse oder Schuldenbremse Sinn macht.*

*Begründung:
Die aktuelle Finanzlage erfordert die Prüfung und gegebenenfalls die Einsetzung von modernen Finanzinstrumenten, z.B. Ausgabenbremse.*

Dieses Postulat wurde am 21. Mai 2003 zur Prüfung an den Gemeinderat überwiesen.

2. Rückblick

Bereits im Rahmen dieser Geschäftsüberweisung wurden im Einwohnerrat befürwortende und ablehnende Voten zum Instrument der Ausgaben- bzw. Schuldenbremse abgegeben. Im Sinne einer Präzisierung seines Vorstosses führte Robert Richner aus, dass eine Ausgabenbremse nicht bedeute, einzelne Posten kostenmässig festzulegen, sondern einen Spar-Rahmen festzulegen und entsprechende Ziele zu vereinbaren. Hier müsse, so Robert Richner, zwischen Einzelausgaben und Gesamtausgaben unterschieden werden.

Rückblickend kann zweifelsohne festgehalten werden, dass dieses Postulat vor dem Hintergrund einer nicht zufrieden stellenden Finanzlage und Finanzentwicklung eingereicht wurde. Das Parlament musste im Juni 2002 einem Rechnungsabschluss zustimmen, der ein Rekorddefizit von rund 2,5 Mio. Franken für das Rechnungsjahr 2001 aufwies. Zudem ging das im Herbst 2002 präsentierte Budget 2003 von einem Defizit von rund 1,06 Mio. Franken aus und sah eine 1%-ige Steuererhöhung vor.

Der im Jahr 2002 überwiesenen Motion 3333 betr. Plafonierung des Personalbestandes dürfte ebenfalls die berechtigte Sorge um die weitere Entwicklung der Gemeindefinanzen zugrunde gelegen haben.

Auch wenn im Frühjahr 2002 auf das Geschäft 3336A betreffend die Überprüfung der Dienstleistun-

gen und die Präsentation von Sparvorschlägen' nicht eingetreten wurde, so folgte das Parlament im Rahmen der Budgetberatungen für das Jahr 2003 weitgehend den vom Gemeinderat beantragten und dringend notwendigen Sparvorschlägen. Das Parlament hat damit den aufgezeigten Handlungsbedarf erkannt und den Gemeinderat in seinen Bestrebungen zur Ausgabensenkung unterstützt.

Zusammenfassend kann heute festgestellt werden, dass bereits im Jahre 2002 auf verschiedenen Ebenen Massnahmen ausgelöst wurden, welche das Ziel eines ausgeglichenen Finanzhaushaltes verfolgen. Dass diese Massnahmen erfolgreich waren und sind, bestätigen der Rechnungsabschluss 2003, die Voranschläge 2004 und 2005 sowie der positive Rechnungsabschluss für das Jahr 2004.

3. Gesetzliche Regelung zum Finanzhaushalt der Gemeinden

Im kantonalen Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt) sind im fünften Abschnitt „Gemeindehaushalt und Rechnungswesen“, bezüglich Ausgaben- und Schuldenbremse die nachfolgenden Vorschriften enthalten:

§ 156, Fremde Mittel

Die Gemeinden können für die Befriedigung ihrer Finanzbedürfnisse Darlehen aufnehmen.

B. Mittelverwendung

§ 157, Gemeindeaufgaben

1)Die Mittel der Gemeinde sind in Betrachtung ihrer Zweckbestimmung für die Erfüllung der Gemeindeaufgaben zu verwenden. Vorbehalten bleiben Beiträge für wohltätige und gemeinnützige Zwecke und dergleichen.

2)Die Gemeinden dürfen weder Bürgschaften eingehen noch Darlehen an Private gewähren. Ausgenommen sind solche für den sozialen Wohnungsbau, für Altersheime und für andere gemeinnützige Zwecke. Der Regierungsrat kann weitere Ausnahmen bewilligen.

§ 157a Haushaltsführung

Für die Haushaltsführung der Gemeinden gelten folgende Grundsätze:

- a. Rechtsgrundlage der Ausgaben,
- b. Abschreibungen der Vermögenswerte
- c. **mittelfristiges Haushaltsgleichgewicht**

§ 157b Rechtsgrundlage

1)Alle Ausgaben bedürfen einer rechtlichen Grundlage

2)Rechtliche Grundlagen sind insbesondere:

- a. Ausgabenbeschlüsse der zuständigen Organe.
- b. Gemeindereglemente und übergeordnete Erlasse,
- c. Gerichtsentscheide

4. Das Instrument der Ausgaben- bzw. Schuldenbremse

Bei der Ausgaben- bzw. Schuldenbremse handelt es sich um ein noch neues Steuerungsinstrument. Konkrete Erfahrungen und Erkenntnisse liegen praktisch noch keine vor, da das Instrument auf mittel- und langfristige Planungsperioden ausgerichtet ist.

Eine allgemein gültige klare Definition der Schuldenbremse existiert derzeit nicht. Eine einheitliche Meinung liegt einzig vor bezüglich des Zwecks einer Schuldenbremse: Dieser soll darin liegen, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Hingegen ist bereits heute bekannt, dass die praktische Anwendung politische Diskussionen auslösen wird, da der finanzielle Handlungsspielraum der politischen Instanzen je nach konkreter Ausgestaltung der Schuldenbremse eingeschränkt wird. Dies kann dazu verleiten, nach Möglichkeiten zu suchen, auf welche Weise die einschränkenden Bestimmungen ‚umgangen‘ werden können oder mit welchen neuen Zusatzbestimmungen eine Lockerung erreicht werden kann.

5. Finanzstrategische Instrumente des Gemeinderates

Basierend auf den vorerwähnten gesetzlichen Grundlagen, insbesondere §157a, Haushaltsführung; Grundsatz „mittelfristiges Haushaltsgleichgewicht“ hat der Gemeinderat im Sinne einer **Ausgaben- und Schuldenbremse** bereits im

Jahr 1996 eine Plafonierung des jährlichen Sachaufwandes (aktuell CHF 8,3 Mio.)

beschlossen und im Jahr 2001 die Sparmassnahmen im Personalbereich und bei den freiwilligen Beiträgen

eingeführt. Zusätzlich hat der Einwohnerrat im Jahr 2002 eine Plafonierung (Stellenprozente anfangs Jahr 2002 für die ganze Gemeindeverwaltung auf Total 11'432,80% festgelegt) des Personalbestandes beschlossen, welche nach wie vor gültig ist.

In der Strategischen Entwicklungs- und Massnahmenplanung 2000 – 2006 vom Mai/September 2000 hat der Gemeinderat im Weiteren folgendes finanzstrategisches Ziel formuliert:

„Allschwil verfügt über die notwendigen Mittel, um die ihr übertragenen Ausgaben im Interesse der Einwohnerinnen und Einwohner zu erfüllen. Dadurch garantiert Allschwil die Attraktivität als Wohndomizil und Wirtschaftsstandort. Die Finanzpolitik von Allschwil basiert auf einem ausgeglichenen Haushalt und ermöglicht Investitionen, die auch auf die Ansprüche und Erwartungen kommender Generationen Rücksicht nehmen“.

Als zu verfolgendes Ziel wurde die Erhaltung einer gesunden Finanzstruktur vorgegeben. Um dieses Ziel erreichen bzw. bewerten zu können, gilt seit dem Finanzplan für die Jahre 2002 – 2006 vom 15. November 2000 die als **Schuldenbremse** dienende Planvorgabe, die Gesamt-Fremdverschuldung unserer Gemeinde solle den Betrag eines Jahresumsatzes (ohne Interne Verrechnungen) auf Ende der jeweiligen Planperiode nicht übersteigen.

In der Strategischen Entwicklungs- und Massnahmenplanung 2005 – 2010, erstellt im November 2004, hat der Gemeinderat das finanzstrategische Ziel aus dem Jahr 2000 wieder übernommen und einleitend die Erreichung und Erhaltung eines ausgeglichenen Finanzhaushaltes sowie gesunder Finanzstrukturen als tragende Elemente für die Entwicklung unserer Gemeinde nochmals bestätigt. Im Weiteren führt der Gemeinderat aus, dass er aufgrund der Rechnungsabschlüsse in den vergangenen Jahren eine Finanzstrategie eingeleitet habe, deren konsequente Umsetzung dazu geeignet sei, die Finanzzielsetzungen zu erreichen. Diese Finanzstrategie führt angesichts der derzeitigen Finanzsituation zur Weiterführung der bisherigen Sparmassnahmen und zur zeitlichen Aufschiebung verschiedener Begehren und Vorhaben.

Mit seinem straffen Kostenmanagement und einem ausgeprägten Kosten- / Leistungsbewusstsein stellt der Gemeinderat sicher, dass einerseits die Kernaufgaben der Gemeinde im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben erfüllt werden und andererseits ein bedarfsorientierter und finanziell vertretbarer Ausbau des Leistungsangebots der Gemeinde stattfinden kann.

6. Präsentation von HP. Frischknecht

Aufgrund einer Bitte um Stellungnahme des Departments Finanzen an die FIREKO empfahl die FIREKO dem Gemeinderat, Herrn HP. Frischknecht (externer Revisor) zu einer Präsentation zum Thema Schulden-/Ausgabenbremse einzuladen. Herr HP. Frischknecht hat dem Gemeinderat seine nachfolgenden Ansichten zur Ausgaben- und Schuldenbremse am 8. Dezember 2004 zusammengefasst wie folgt präsentiert:

1. Theorie/Definition: Die Schuldenbremse ist ein institutioneller Mechanismus zur Haushaltssteuerung und Begrenzung der Verschuldung. Sie soll den Finanzhaushalt Öffentlicher Institutionen vor strukturellen Ungleichgewichten bewahren und damit verhindern, dass die Schulden ansteigen.

2. Gesetzliche Grundlagen: „Der Finanzhaushalt sei mittelfristig ausgeglichen zu gestalten“, d.h. die Verschuldung sollte maximal soweit ansteigen, dass diese in einer Frist von 8 Jahren wieder abgebaut werden kann.

3. Wirkung der Schuldenbremse: Sie ergänzt einschränkend die gesetzlichen Vorgaben bezüglich Verschuldung durch Vorschriften bezüglich dem Investitionsvolumen und/oder der laufenden Aufwendungen und Erträge.

4. Beispiele der Schuldenbremse:

- § Das jährliche Investitionsvolumen beträgt z.B. maximal CHF 5'000'000.--.
- § Investitionsprojekte mit einem Volumen von z.B. über CHF 5'000'000.-- bedürfen eines qualifizierten Genehmigungsverfahrens.
- § Die Investitionen belaufen sich beispielsweise auf maximal 90% der Bruttoeinnahmen.
- § Die Aufwendungen inkl. Abschreibungen dürfen z.B. die durchschnittlichen Bruttoeinnahmen der vergangenen 3 und geplanten 2 Perioden (gemäss Finanzplan) nicht

übersteigen.

§ Glättung der im Finanzplan enthaltenen Investitionen auf jährlich CHF 5 Mio.

5. Auswirkungen der Schuldenbremse: Die Gemeinderäte und auch die Einwohnerräte erhalten dadurch engere Vorgaben zur Führung des Finanzhaushaltes. Die Genehmigungsvorgaben für Grossprojekte werden (zumeist) verschärft.

6. Zu beachten: Das Instrument der Schuldenbremse ist ein junges Finanzinstrument. Erfahrungen über die Wirksamkeit fehlen. Es ist ein strategisches (langfristiges) Finanzinstrument, welches aber nur wirken kann, wenn Handlungsalternativen vorhanden sind. Die Schuldensituation sollte mit und ohne Spezialfinanzierungen dargestellt werden. Der Grossteil der Ausgaben in Allschwil sind „fix“, d.h. nicht zu beeinflussen.

7. Empfehlung für eine Schuldenbremse in Allschwil:

§ Ziele einer Schuldenbremse in Allschwil definieren.

§ Modellrechnung aufgrund des Finanzplanes erstellen.

§ Die Ergebnisse bewerten unter besonderer Berücksichtigung der Finanzplanung des (neuen) Gemeinderates.

7. Stellungnahme des Gemeinderates

7.1 Gesunder Finanzhaushalt hat Priorität

Der Gemeinderat sieht seine Praxis durch die Ausführungen von Herrn Hanspeter Frischknecht vollumfänglich bestätigt. Die Gemeindeverwaltung verfügt bereits über ein ausgezeichnetes finanzstrategisches Instrumentarium, welches über die durch Herrn Hanspeter Frischknecht präsentierte Form der Schulden- und Ausgabenbremse hinausgeht und der verlangten Ausgaben- resp. Schuldenbremse entspricht.

An seinen strategischen Sitzungen legt der Gemeinderat jeweils zur Vorbereitung des jährlichen Budgetprozesses und der Finanzplanung Vorgaben bezüglich Ausgaben und Verschuldung im Rahmen seiner langjährigen Finanzstrategie fest. Dies sind zur Zeit insbesondere die folgenden Punkte:

§ Plafonierung Personalbestand auf rund 114 Stellen

§ Plafonierung Sachaufwand auf 8,3 Mio. Franken

§ Maximale Investitionssumme bis ins Jahr 2010 auf max. 30,1 Mio. Franken

§ Strategisches Ziel „ausgeglichener Haushalt“

§ Schulden dürfen im Rahmen der Finanzplanung einen Jahresertrag (ohne interne Verrechnungen) nicht übersteigen.

Die Budgetvorgaben Jahr 2005 wurden zusätzlich ergänzt mit der Beibehaltung der Sparmassnahmen bei den beeinflussbaren Beitragskonti und dem Ziel

§ Aufbau Eigenkapital auf CHF 6'000'000.-- bis ins Jahr 2010,

§ Abbau der Verschuldung in der Höhe von CHF 5'000'000.-- bis ins Jahr 2010 und

§ unveränderter Steuerfuss bis 2009.

Alle diese Massnahmen haben innert zwei Jahren zu einer spürbaren Verbesserung der Finanzlage geführt und wurden als Finanzstrategie des Gemeinderates in der Strategischen Entwicklungs- und Massnahmenplanung 2005 – 2010 aufgenommen. Im Weiteren wurden die vorerwähnten Vorgaben betreffend einer Ausgaben- und Schuldenbremse in eine gemeinderätliche „Finanzverordnung“ (als Erlass- und Weisungssammlung) integriert.

Die Ergebnisse der von Herrn HP. Frischknecht empfohlenen Erstellung eines Finanzplans ohne Spezialfinanzierungen werden dem Einwohnerrat anlässlich der Besprechung des Rechnungsabschlusses 2004 präsentiert. Was die Verbindlichkeit des Finanzplans angeht, hält der Gemeinderat an der bisherigen Praxis fest, diesen dem Einwohnerrat jeweils zur Kenntnisnahme vorzulegen.

Eine weiterreichende Regelung, z.B. die Integration in ein Reglement, ist zur Erhaltung der Flexibilität für die Realisierung grosser, notwendiger Investitionen nicht empfehlenswert. Im Weiteren könnte eine

Glättung des jährlichen Investitionsvolumens im Rahmen der Finanzplanung auf zum Beispiel CHF 5'000'000.00 die betriebsnotwendige Realisierung grosser Projekte verhindern und den „Verhandlungsspielraum“ der politischen Instanzen (Gemeinderat und Einwohnerrat) erheblich reduzieren.

7.2 Ist eine Ausgaben- bzw. Schuldenbremse notwendig?

Bei der Schuldenbremse handelt es sich wie bereits eingangs ausgeführt um einen rechtlich abgestützten Mechanismus zur Haushaltsteuerung und zur Begrenzung der Verschuldung. Mit der Schuldenbremse sollen die Gemeindefinanzen vor strukturellen Ungleichgewichten bewahrt und damit verhindert werden, dass die Gemeindefinanzschulden ansteigen.

Der Gemeinderat ist indessen der einhelligen Überzeugung, dass primär der Gemeindehaushalt saniert werden muss bzw. der Abbau bestehender Schulden und die Bildung von Eigenkapital voranzutreiben sind. Mit der Schuldenbremse wird in der Regel kein Abbau der Schulden anvisiert. Im Vordergrund steht das Ziel, diese Grösse möglichst zu stabilisieren. Die Schuldenbremse ist ein abstrakter Mechanismus, der nicht direkt rechnungswirksam ist. Der Erfolg hängt davon ab, wie weit Sachentscheide mit unmittelbaren finanziellen Auswirkungen in der Praxis dann tatsächlich mit dem unter der Schuldenbremse zugelassenen Ausgabenwachstum abgestimmt werden.

Der Gemeinderat favorisiert angesichts dieser Situation rechnungswirksame Massnahmen, deren Erfolg auf die Gemeindefinanzen unmittelbar und nachhaltig ist. Hiefür geeignete Möglichkeiten hat er im Verlauf der letzten Monate schrittweise erarbeitet, klar definiert und zu einer eigentlichen Finanzstrategie entwickelt.

7.3 Politische Steuerung der Finanzhaushaltsentwicklung

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und Überlegungen kommt der Gemeinderat zum Schluss, dass die Einführung einer Schulden- bzw. Ausgabenbremse, welche reglementarisch zu verankern wäre, für die Gemeinde Allschwil nicht erforderlich ist.

Mit den heute bereits vorhandenen finanzstrategischen und politischen Instrumenten kann das Parlament gezielt und rechtzeitig auf die Entwicklung der Gemeindefinanzen Einfluss nehmen.

8. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt Ihnen der Gemeinderat

zu beschliessen:

1. Von den Ausführungen des Gemeinderates wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat Nr. 3389 wird als erledigt abgeschrieben.

GEMEINDERAT ALLSCHWIL

Der Präsident: Dr. Anton Lauber

Der Verwalter: Max Kamber