glarusnord

Gemeinde Glarus Nord, CH - 8867 Niederurnen

An das Gemeindeparlament
Glarus Nord

Datum 06. Oktober 2014
Reg.Nr. 10.00 / 2014-324
Abteilung Gemeinderat
Person Andrea Antonietti Pfiffner
E-Mail kanzlei@glarus-nord.ch
Direkt 058 611 70 11

Antrag zur Ergänzung der Gemeindeordnung im Sinne der Motion der SVP-Fraktion betreffend Schuldenbremse

Sehr geehrte Frau Parlamentspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Motion

Die SVP-Fraktion reichte am 22. Mai 2012 die Motion betreffend Schuldenbremse mit folgendem Wortlaut ein:

Der Gemeinderat wird, gestützt auf Art. 67 Ziffer 1 lit. a der Parlamentsordnung aufgefordert, die Gemeindeordnung mit folgenden neuen Artikeln zu ergänzen und dem Parlament resp. der Gemeindeversammlung vorzulegen:

Art. A Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung

1 Das Budget darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen.

2 Ein Aufwandüberschuss im Jahresabschluss ist dem nächsten Budget anzulasten beziehungsweise mit einem Ertragsüberschuss in gleicher Höhe zu kompensieren.

3 Das Gemeindeparlament kann bei der Verabschiedung des Budgets von Absatz 1 abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. Bei der Genehmigung eines solchen Jahresabschlusses ist Absatz 2 im Umfang des im Budget beschlossenen Aufwandüberschusses nicht anwendbar. Der Aufwandüberschuss ist innert vier Jahren abzutragen.

4 Das Gemeindeparlament kann bei der Genehmigung des Jahresabschlusses von Absatz 2 in einem festzulegenden Umfang abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. Der daraus entstehende Aufwandüberschuss ist innert vier Jahren abzutragen.

Art. B Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

1 Die Abs. 2-4 des Art. B kommen zur Anwendung, wenn der Bruttoverschuldungsanteil (Bruttoschulden in Prozent des laufenden Ertrags (betrieblicher Ertrag ohne durchlaufende Beiträge, Finanzertrag, Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen, ausserordentlicher Ertrag sowie

interne Verrechnungen) 100% übersteigt. Massgebend ist der Bruttoverschuldungsanteil des jüngsten Jahresberichts.

2 *Der Selbstfinanzierungsgrad hat im Durchschnitt während einer Legislaturperiode mindestens 100 Prozent zu betragen.*
3 *Ein Selbstfinanzierungsgrad unter 100 Prozent in der Rechnung ist im nächsten Budget und im Finanzplan zu kompensieren.*
4 *Das Gemeindeparlament kann die Frist für die Kompensation des Selbstfinanzierungsgrades auf acht Jahre verlängern oder auf die Kompensation ganz verzichten, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen.*

Die Artikel sind sinnvoll in die Gemeindeordnung zu integrieren. Ein möglicher Einschub könnte unter IX (römisch neun Art. 53 ff) erfolgen. Ebenfalls wäre es nach unserer Meinung möglich einen neuen Abschnitt zu generieren.

Begründung
Die Schuldenbremse soll die Verantwortlichen der Gemeinde Glarus Nord (Gemeinderat und Gemeindeparlament) dahingehend verpflichten, über den Zyklus einer Amtsperiode (vier Jahre) ein ausgeglichenes Ergebnis zu erwirtschaften. Ebenfalls müssen zu tätigende Investitionen vollumfänglich selbstfinanziert werden können, wenn der Bruttoverschuldungsanteil über 100% ansteigt. Die Fraktion ist der Meinung, dass es hinsichtlich der Zukunft der neuen Gemeinde Glarus Nord unabdingbar ist, den kommunalen Entscheidungsträgern Leitplanken für eine nachhaltige Finanzpolitik zu geben. Wir dürfen nicht auf Kosten unserer Nachkommen über unseren Verhältnissen leben und mit diesem Handeln den kommenden Generationen einen Schuldenberg anhäufen.

2. Ausgangslage

Der Gemeinderat beantwortet in seinem Schreiben vom 16. August 2012 die Motion mit folgendem Antrag: *„Auf Grund der guten finanziellen Basis und eines Erfolg versprechenden Finanzplanes beantragt der Gemeinderat dem Gemeindeparlament, die Motion Schuldenbremse abzulehnen bzw. nicht zu überweisen."* An der Sitzung vom 25. Oktober 2012 hat das Parlament die Motion überwiesen. Daraufhin reichte der Gemeinderat am 28. August 2013 den Wiedererwägungsantrag beim Parlament ein, die Motion wegen rechtlicher Unzulässigkeit von der Pendenzenliste abzuschreiben.

Mit knapper Mehrheit wurde der Antrag an den Gemeinderat mit folgendem Wortlaut zurückgewiesen: *"Die SVP-Fraktion hat am 22. Mai 2012 die Motion Schuldenbremse eingereicht. Fristgerecht wurde dem Parlament die Antwort des Gemeinderates zugestellt. Diese entspricht natürlich nicht den Vorstellungen der Motionäre. Es wurden genauere Ausführungen erwartet, was diese Rechtsabklärungen genau aussagen. Die eigenen Rechtsabklärungen der SVP-Fraktion bei einem Anwalt und bei der Staatskanzlei ergaben andere Aussagen. Es wird nicht bestritten, dass bei der Motion gewisse Anpassungen nötig sind. Diese werden im Bericht des Gemeinderates auch erwähnt und könnten im Sinne der Motion angepasst und ergänzt werden.*
Die SVP-Fraktion beantragt Ablehnung des Antrages und gibt dem Gemeinderat den klaren Auftrag, im Sinne der Motion die Gemeindeordnung zu ergänzen und dem Parlament einen Vorschlag zu unterbreiten der rechtlich zulässig ist." (Auszug aus dem Protokoll).

3. Ergänzung der Gemeindeordnung im Sinne der Motion der SVP-Fraktion betreffend Schuldenbremse – Auftrag des Parlaments

Der Gemeinderat wurde gemäss Beschluss des Parlaments vom 28. August 2013 beauftragt, einen rechtlich zulässigen Vorschlag zur Änderung der Gemeindeordnung auszuarbeiten. Der Gemeinderat hat diesen Auftrag angenommen und unterbreitet dem Parlament nun einen Vorschlag, wie die Intensionen der Motion in der Gemeindeordnung aufgenommen werden könnten:

Art. 52[a] Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung (neu)

1. Das Budget soll keinen Aufwandüberschuss aufweisen.
2. Ein Aufwandüberschuss in der Jahresrechnung ist dem nächsten Budget anzulasten beziehungsweise mit einem Ertragsüberschuss in gleicher Höhe zu kompensieren.
3. Beschliesst die Gemeindeversammlung im Budget einen Aufwandüberschuss, so findet bei der Genehmigung der entsprechenden Jahresrechnung, Ziff. 2 im Umfang des im Budget beschlossenen Aufwandüberschusses keine Anwendung.
4. Der Aufwandüberschuss gemäss der Jahresrechnung ist innert vier Jahren abzutragen.
5. Die Gemeindeversammlung kann bei der Genehmigung der Jahresrechnung eine Ausnahme von Ziff. 2 und 4 beschliessen.

Begründung:
Solange ein Nettovermögen besteht und der kumulierte Bilanzgewinn über 60% beträgt, Mindestanforderung im FHG 12%, sollte die Fünfjahresfrist etwas aufgelockert werden. Das Haushaltgleichgewicht ist keine harte Bestimmung, es heisst lediglich: „Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung soll mittelfristig, in der Regel innert fünf Jahren, ausgeglichen sein".

Art. 52[b] Schuldenbremse für die Investitionsrechnung (neu)
Übersteigt der Bruttoverschuldungsanteil gemäss der jüngsten Jahresrechnung 100%, so gilt Folgendes:

a) Der Selbstfinanzierungsgrad hat im Durchschnitt während einer Legislaturperiode mindestens 100% zu betragen.
b) Ein Selbstfinanzierungsgrad unter 100% in der Jahresrechnung ist im nächsten Budget und im Finanzplan zu kompensieren. Die Gemeindeversammlung kann die Frist für die Kompensation auf acht Jahre verlängern oder auf die Kompensation ganz verzichten.

4. Stellungnahme des Gemeinderats

Das Budget soll keinen Aufwandüberschuss aufweisen.

Das Budget 2015 und der Finanzplan 2016 – 2019 zeigen auf, dass der Gemeinderat beabsichtigt, die Aufwandüberschüsse zu reduzieren und die Erfolgsrechnung ab 2017 mit einem Ertragsüberschuss zu gestalten. Einerseits haben die Ressorts Effizienzsteigerungen umgesetzt und sind mit den vorhandenen Geldmitteln sehr sparsam umgegangen. Andererseits sind die Fiskalerträge aufgrund des Wachstums in Glarus Nord den Erwartungen entsprechend gestiegen. Bei einer weiteren Fortsetzung dieses Trends – Aufwände tief halten, Erträge steigern – wird es der Gemeinde Glarus Nord gelingen, kurz-, mittel- und langfristig ausgeglichene Ergebnisse (keinen Aufwandüberschuss) oder sogar Ertragsüberschüsse zu erzielen. Der Gemeinderat ist bestrebt, ausgeglichene Ergebnisse auszuweisen. Aus unserer Sicht besteht aufgrund der Faktenlage zurzeit kein Grund, die Schuldenbremse in die Erfolgsrechnung aufzunehmen.

Der Selbstfinanzierungsgrad hat im Durchschnitt während einer Legislaturperiode mindestens 100 Prozent zu betragen.

Das Budget 2015 weist einen Selbstfinanzierungsgrad von „nur" 71% auf, obwohl der Aufwandüberschuss nur noch TCHF 341 aufweist. Im Finanzplan 2016 – 2019 werden Ertragsüberschüsse ausgewiesen, trotzdem erreicht der Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt über vier Jahre nur 83%. Dabei sind nur absolut dringend notwendige Investitionen in den Finanzplan aufgenommen worden.

Die Nettoinvestitionen sind im Finanzplan 2014 gegenüber dem Finanzplan 2013 nochmals um fast 2 Millionen Franken pro Jahr zurückgefahren worden, um akzeptable Selbstfinanzierungsgrade zu erreichen. Der Finanzplan 2013 wurde auf Empfehlung der Finanzaufsichtskommission vom Parla-

ment zurückgewiesen, mit der Begründung, dass die Nettoinvestitionen zu tief angesetzt seien. In Berücksichtigung dieser Kritik wird es schwierig sein, eine Selbstfinanzierung von 100% zu erreichen. Schon bei der jetzigen und im Finanzplan 2016 - 2019 berücksichtigten Investitionstätigkeit von 15% (mittlere Investitionstätigkeit) müsste für eine hundertprozentige Selbstfinanzierung der Steuerfuss um weitere 2% angehoben werden.

In Anbetracht der Tatsache, dass das Werterhaltungsmanagement bei Wasser, Abwasser, Strassen und vor allem bei den Liegenschaften Nachholbedarf aufzeigt, u.a. auch weil der Kanton den ehemaligen Gemeinden in den letzten Jahren ihres Bestehens umfangreiche Investitionen gekürzt hat, kann die mittlere Investitionstätigkeit von 15% kurzfristig ausreichen. Aber mittel- und langfristig (Zeitraum 2020 – 2035) müssen die Investitionen mit grosser Wahrscheinlichkeit um drei Millionen pro Jahr erhöht werden, was zu einer starken Investitionstätigkeit von 20% führen wird.

Aufgrund des Wachstums werden die Fiskalerträge weiter steigen, aber kaum in dem Masse, dass die Mehrinvestitionen aufgefangen werden können. Es ist normal, dass bei einem Wachstum zuerst die Investitionen in die Infrastruktur getätigt werden müssen. Die Steigerung der Fiskalerträge findet mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei bis drei Jahren statt. Nach Abschluss des Investitionsschubes werden die höheren Fiskalerträge wirken und zu höheren Ertragsüberschüssen führen. Zudem wird nach einem Zeitraum von 10 - 15 Jahren die Investitionstätigkeit wieder auf ein langjähriges Mittel von 15% zurückgeführt werden können. Aber in einer Übergangsphase der Jahre 2020 – 2035 müssen Vorleistungen erbracht werden und dies mit einem Selbstfinanzierungsgrad von 100% in Einklang zu bringen, ist eine hohe Hürde oder schlicht und einfach gar nicht machbar.

Das Ziel, 100% Selbstfinanzierung, kann nur erreicht werden, wenn in dieser Zwischenphase der Steuerfuss erheblich erhöht wird. Eine erste Abschätzung ergibt mindestens 4%; entwickelt sich der Fiskalertrag aber infolge Konjunkturschwankungen nicht wie erwartet, könnten es durchaus 8% sein und dann liegt Glarus Nord nicht mehr weit weg von den Steuerbelastungen vor 2009. Gemäss einer Planrechnung für die nächsten dreissig Jahre könnte der Steuerfuss ab 2035 wieder jährlich um 1% bis zur Erreichung des heutigen Niveaus gesenkt werden. Für die heutige Generation Steuerzahler wäre dies alles andere als eine erfreuliche Entwicklung. Sie müssten im Zeitraum von 2020 – 2035 für die Unterlassungssünden der ehemaligen Gemeinden sowie für das gewünschte Wachstum gleichzeitig aufkommen.

Für den Steuerzahler ist es aber wichtig und von grosser Bedeutung, dass der Steuerfuss auf einem vernünftigen Niveau (wie heutzutage) gehalten werden kann. Grosse Schwankungen lassen das Vertrauen in eine Gemeinde schwinden und der Zuzug neuer Bewohner würde schlagartig abnehmen und die ganze Entwicklung der Gemeinde (Abschreckung von Investoren) in Frage stellen.

Die Gemeinde muss die Möglichkeit haben, in Zeiten des Wachstums die Investitionen zu steigern, den Anstieg der Bruttoschulden und einen tieferen Selbstfinanzierungsgrad in Kauf nehmen. Nach einem gewissen Zeitraum und einer Stabilisierung auf einem höheren Niveau ergibt sich dann die Chance, mit Ertragsüberschüssen und hohen Selbstfinanzierungsgraden die Bruttoschulden wieder zu tilgen.

Der grosse Vorteil bei mehr Flexibilität beim Selbstfinanzierungsgrad: die Gemeinde ist bezüglich Steuerfuss berechenbar und geniesst das Vertrauen der Bevölkerung. Ein enormer Nachteil bei Fixierung auf 100%: die Forderung des hundertprozentigen Selbstfinanzierungsgrades führt zu hohen Schwankungen bei der Steuerbelastung und verunsichert die Bevölkerung und schafft ein hohes Mass an Misstrauen.

Eine offene Frage bildet auch der Umgang mit hohen ausserordentlichen Einmalinvestitionen wie zum Beispiel in ein Schulhaus. In der Phase eines Neubaus sinkt der Selbstfinanzierungsgrad über einen Zeitraum von 2 – 3 Jahren auf ein Niveau von 20 - 30%. Es besteht keine Chance, dies zu umgehen.

Die Schuldenbremse der Investitionsrechnung in der Gemeindeordnung festzuschreiben, wäre nicht nur ein riesiges Hindernis für die Entwicklung der Gemeinde sondern gar nicht anwendbar.

Im Grundsatz kann man sich mit der Philosophie einer Schuldenbremse einverstanden erklären, diese unterstützt den haushälterischen Umgang mit den finanziellen Mitteln und zwingt die Ressorts zu einer seriösen Budgetierung und Planung.

Im Finanzhaushaltgesetz (FHG) besteht eine Schuldenbremse, die wie folgt lautet:

Art. 34
Haushaltgleichgewicht
Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung soll mittelfristig, in der Regel innert fünf Jahren, ausgeglichen sein.
Weist die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser jährlich um mindestens 20 Prozent des Restbuchwertes abzutragen; die entsprechenden Beträge sind im Budget zu berücksichtigen.

Art. 35
Schuldenbegrenzung
Die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit ist zu begrenzen. Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag) mehr als 200 Prozent beträgt.

Bemerkung zu Art. 34: anstelle eines Bilanzfehlbetrages weist Glarus Nord per 31.12.2013 einen Bilanzüberschuss von CHF 40.5 Mio. aus.

Bemerkung zu Art. 35: per 31.12.2013 weist Glarus Nord ein Nettovermögen von CHF 25.8 Mio. aus und der Nettoverschuldungsquotient beträgt -67.4 % und ist weit von +200 % entfernt.

Auch aufgrund dieser komfortablen Situation macht es keinen Sinn, eine viel härtere Regelung als das FHG es vorsieht, in die Gemeindeordnung aufzunehmen.

Ausserdem ist im Legislaturplan des Kantons Glarus vorgesehen, im Jahre 2015 für das kantonale Finanzhaushaltsgesetz FHG eine Ausgabenbremse auszuarbeiten. Das in dieser Hinsicht überarbeitete und ergänzte FHG soll der Landsgemeinde im Jahr 2016 zur Genehmigung unterbreitet werden. Es ist deshalb sinnvoll, diese ergänzenden kantonalen Bestimmungen abzuwarten.

Im Weiteren macht der Gemeinderat darauf aufmerksam, dass genau in diesem Zeitraum die Gemeindeordnung ebenfalls überarbeitet bzw. zur Beschlussfassung vorliegt. Damit besteht die Möglichkeit, den Antrag zur Ergänzung der Gemeindeordnung im Sinne der Motion der SVP-Fraktion betreffend Schuldenbremse in die neue GO aufzunehmen. Auf eine vorgezogene Teilrevision bzw. vorzeitigen Ergänzung der GO in Bezug auf die Schuldenbremse möchte der Gemeinderat daher verzichten. Es ist zielführender, die allfälligen Ergänzungen in die Totalrevision der GO aufzunehmen, da zu diesem Zeitpunkt die geplanten Änderungen im FHG bekannt sein sollten und allenfalls darauf reagiert werden kann.

Aus diesen Gründen sollte der Antrag zur Ergänzung der Gemeindeordnung im Sinne der Motion der SVP-Fraktion betreffend Schuldenbremse bis zum Vorliegen des Landsgemeindebeschlusses bzw. der Diskussionen zur Totalrevision der Gemeindeordnung aufgeschoben werden.

5. Anträge

Der Gemeinderat beantragt dem Gemeindeparlament:

1. Aufgrund der Finanzkennzahlen und der Tatsache, dass im FHG eine Ausgabenbremse vorgesehen ist (Landsgemeinde 2016) und die Gemeindeordnung Glarus Nord in diesem Zeitraum überarbeitet wird, sei der Antrag zur Ergänzung der Gemeindeordnung im Sinne der Motion der SVP-Fraktion betreffend Schuldenbremse zusammen mit der Überarbeitung der GO zu behandeln.
2. Die von der SVP-Fraktion am 22. Mai 2012 ursprünglich eingereichte Motion Schuldenbremse sei als erledigt abzuschreiben, weil sie aufgrund der Änderungen im Wortlaut rechtlich nicht mehr existent ist (PO Art. 75: Motionen und Postulate können nach deren Einreichung nicht mehr geändert werden).

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse
Gemeinderat Glarus Nord

GEMEINDERAT GLARUS NORD

Martin Laupper
Gemeindepräsident

Andrea Antonietti Pfiffner
Gemeindeschreiberin

Kopie an: - Jakob Albrecht, BL Finanzen

Beilage: - Motion Schuldenbremse vom 22. Mai 2012