



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

21/19 Beantwortung des dringlichen Postulates von Markus Schumacher namens der SVP Fraktion vom 14. Mai 2019 betreffend Budget-Prozess ab Budget 2020

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

A. Wortlaut des Postulates

Ausgangslage

In den letzten Jahren mussten wir immer wieder feststellen, dass tendenziell zu hohe Steuereinnahmen budgetiert wurden. Durch die zu hoch budgetierten Steuereinnahmen konnten logischerweise auch die Ausgaben höher budgetiert werden. Aufgrund dieser Ausgangslagen wurden Ergebnisse suggeriert, welche so gar nicht wie geplant eintreffen konnten.

In den letzten drei Rechnungsjahren zeigten sich dann jeweils enttäuschende Bilder. Defizite von CHF 7.5 Mio., 12.5 Mio. und 2018 wieder in der Höhe von 4.5 Mio. trugen zu einer zusätzlichen Verschuldung von rund CHF 24.5 Mio. bei. Schulden, die wir der nachfolgenden Generation aufbürden müssen und ihren Handlungs- und Gestaltungsspielraum einschränken, wenn wir nicht jetzt tätig werden.

In der Verwaltung sind Sparbemühungen sichtbar, weil aber die Steuereinnahmen jeweils nicht in der budgetierten Höhe eintreffen, resultierten Jahr für Jahr saftige Defizite.

Niemand, mit Ausnahme der öffentlichen Verwaltung, kann mehr Geld ausgeben als er tatsächlich einnimmt. Dieser Grundsatz muss auch für eine Gemeinde im Budgetprozess Anwendung finden. Oder wollen wir uns tatsächlich die Schuld aufladen die nächste Generation zu belasten?

Antrag

- Wir fordern, dass bereits ab dem Budget für das Jahr 2020 nur noch so viel Steuereinnahmen budgetiert werden dürfen, wie sie tatsächlich in der letzten abgeschlossenen Rechnung eingenommen werden konnten.
- Zusätzlich müssen jeweils die vom Stimmbürger an der Urne bewilligten Steuererhöhungen (im aktuellen Fall die empfohlenen und durch den Regierungsrat verordneten) oder Steuersenkungen mitberücksichtigt werden.
- Die Berechnungsbasis dazu bestimmt sich auch in diesem Fall durch die tatsächlich eingenommenen Steuererträge aus dem letzten abgeschlossenen Rechnungsjahr.
- In den nächsten 5 Jahren sind dem Einwohnerrat mindestens ausgeglichene oder positive Budgets vorzulegen.

Begründung

Damit wollen wir erreichen, dass wir in der Gemeinde Emmen wieder zu realistischen Budgets zurückfinden und sich die Ausgaben nach den Einnahmen richten. Bisher hatten viele den Eindruck, dass die Gemeinde Ausgaben plant und dann die Einnahmen dazu versucht zu erreichen.

Zudem wird mit diesem Vorgehen auch das Parlament mehr in die Verantwortung eingebunden und kann sich dieser nicht mehr entziehen.

B. Stellungnahme des Gemeinderates

1. Einleitung / Ausgangslage

Die Budgetierung für eine Einwohnergemeinde ist eine komplexe Aufgabe. Damit der Komplexität der Budgetierung Rechnung getragen wird, ist die Beantwortung des Postulates nicht bloss auf die Budgetierung der Steuererträge abzustützen. Die Steuererträge sind ein wichtiger Bestandteil des Budgets, aber trotzdem lediglich einer von vielen. Einige Faktoren können durch die Verwaltung direkt beeinflusst werden. Je nach Qualitätsstandard können durch die Gemeinde erbrachte Leistungen mit mehr oder weniger Personal erbracht werden. Dies übt ganz direkten Einfluss auf die Personalkosten aus. Andere Aufwände, die die Gemeinde zu tragen hat, werden der Verwaltung überbunden und können von ihr nicht gesteuert werden. Dies trifft auf einen Teil der Sachkosten zu. Der andere Teil der Sachkosten ist ebenfalls abhängig von der geforderten Leistungsqualität oder aber beispielsweise vom Zustand der Anlagen. Unterhalt der Anlagen und Mobilien kann zwar bis zu einem gewissen Grad geplant werden, aber unvorhersehbare Ereignisse üben direkten Einfluss auf die Tätigkeiten und damit auf die Kosten aus. Einen grossen Anteil an den schwierig zu budgetierenden Kosten tragen die sogenannten Transferkosten. Darunter fallen insbesondere die Aufwände als Restfinanzierer (Pfleghausfinanzierungskosten für Spitex und Betagtenzentren), die Kosten für IPV, für EL als Rückerstattung an den Kanton, Aufwände für die Wirtschaftliche Sozialhilfe und

die Alimentenbevorschussung als Direktzahlungen an die Einwohnerinnen und Einwohner. Die durch die Gemeinde so zu tragenden Kosten können nicht im Detail budgetiert werden, da sie sehr stark vom Verhalten der Leistungsempfänger abhängig sind. Aufgrund der langjährigen Erfahrung und einzelner Budgetvorgaben des Kantons Luzern können für diese Aufwände Kostenschätzungen vorgenommen werden.

Einnahmenseitig zeigt sich ein ähnliches Bild. Je nach Wetter weichen beispielsweise die Einnahmen des Hallen- und Freibads Mooshüsli stark vom Budget ab. Ein sehr trockener Sommer übt direkten Einfluss auf Wasser- und Abwassereinnahmen aus. Je nach Rechnungsabschluss einer juristischen Person kann dies für die Gemeinde positive oder negative Auswirkungen bei den Steuereinnahmen auslösen. Wie sich die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Emmentaler Bevölkerung entwickeln, ist für die Budgetierung der Steuererträge wesentlich, aber leider nicht im vornherein bekannt.

Budgetzahlen und die Aussichten in die kommenden Jahre (Planjahre) sind somit immer Schätzungen. Diese beruhen auf Annahmen, Berechnungen und Erfahrung. Abweichungen zwischen der Rechnung und dem Budget sind sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite leider nicht zu vermeiden.

Der amerikanische Schriftsteller Samuel Langhorne Clemens, besser bekannt als Mark Twain (30.11.1835 - 21.04.1910) hat es wie folgt ausgedrückt: 'The art of prophecy is very difficult, especially with respect to the future' oder frei übersetzt: Prognosen sind schwierig, besonders wenn sie die Zukunft betreffen.

2. Zur Forderung des Postulanten

Der Postulant verlangt, dass die Steuereinnahmen für das Jahr 2020 anhand der in der letzten abgeschlossenen Rechnung tatsächlich vereinnahmten Steuereinnahmen budgetiert werden sollen.

Grundsätzlich können Steuereinnahmen aufgrund der tatsächlich vereinnahmten, in der letzten abgeschlossenen Rechnung dargestellten Einnahmen budgetiert werden. Konkret bedeutet dies, dass für das Budgetjahr 2020 auf die Steuerzahlen aus dem Jahr 2018 abgestellt würde. Dieses Vorgehen birgt aber Gefahren. Beispielsweise würden so künftige Veränderungen bei den Steuereinnahmen aufgrund von Steuergesetzesanpassungen erst verzögert Eingang finden. Nämlich dann, wenn die ersten definitiven Steuerveranlagungen erstellt sind. Dies ist je nach Anpassung erst im Folgejahr nach dem Inkrafttreten der Steuergesetzrevision oder sofort der Fall. Tarifliche Anpassungen haben einen sofortigen Einfluss auf die Erträge und sind deshalb auch sofort zu budgetieren. Hingegen werden Anpassungen bei Abzügen, wie beispielsweise die per 1.1.2018 vorgenommene Begrenzung des Fahrkostenabzugs, erst im Folgejahr sichtbar. Ebenso könnte bei dieser Methode die Entwicklung der Einwohnerzahl nicht genügend berücksichtigt werden. Im Weiteren sollte die Entwicklung des Steuersubstrates ebenfalls Beachtung geschenkt werden. Heute wird bei der Budgetierung der künftigen Steuereinnahmen bereits allen erwähnten Faktoren Rechnung getragen.

Der Postulant verlangt weiter, dass die vom Stimmbürger an der Urne bewilligten Steuererhöhungen oder Steuersenkungen mitberücksichtigt werden.

Bei den Budgetierungen wird mit dem aktuell geltenden Steuerfuss budgetiert, sofern dieser nicht angepasst werden soll. Wird aber eine Anpassung des Steuerfusses unumgebar, wird beim Aufgaben- und Finanzplan mit dem veränderten Steuerfuss gerechnet. Dies damit sowohl dem Einwohnerrat als auch den Stimmberechtigten einerseits die Auswirkungen der Anpassung verdeutlicht werden können und andererseits, weil das Budget ohne angepassten Steuerfuss nicht das Resultat zeigen würde, welches mit der Anpassung erzielt werden soll. Die Forderung des Postulanten wird bereits heute erfüllt.

Des Weiteren verlangt der Postulant, dass als Berechnungsbasis dazu ebenfalls die tatsächlich eingenommenen Steuererträge aus dem letzten abgeschlossenen Rechnungsjahr herangezogen werden sollen.

Die Berechnungsbasis für die Budgetierung (sämtlicher Positionen) ist das im laufenden Kalenderjahr erwartete Ergebnis, was bis zur Budgetierung im Spätsommer in der Regel ansatzweise erkennbar bzw. abschätzbar ist. Dazu werden die bereits beschriebenen gesetzlichen Anpassungen, allfällige Steuerfussänderungen, Bevölkerungswachstum, wirtschaftliche Situation etc. berücksichtigt. Die berücksichtigten Faktoren führen zu den vorgeschlagenen Steuererträgen des folgenden Jahres. Dass aufgrund der schwierigen Finanzlage der Gemeinde Emmen und den wachsenden Ausgaben mit etwas grösseren Optimismus bei Wachstum der Zuwachsraten entgegnet wurde, lässt sich nicht restlos widerlegen.

Hingegen darf mit Fug und Recht behauptet werden, dass kein Unternehmen, weder in der Privatwirtschaft noch die öffentliche Hand, ihre Umsätze des folgenden Jahres mit Zahlen aus dem letzten Jahresabschluss budgetieren würde. Dazwischen liegen zwei Kalenderjahre, deren Entwicklung es zu berücksichtigen gilt.

Im Weiteren verlangt der Postulant, dass in den nächsten fünf Jahren mindestens ausgeglichene oder positive Budgets vorzulegen seien.

Das seit dem 1.1.2018 in Kraft getretene Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG, SRL 160) umschreibt diese Forderung im § 5 Haushaltsgleichgewicht wie folgt:

¹ Das Budget der Erfolgsrechnung ist so zu gestalten, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre mindestens ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben. Aufwandüberschüsse über mehrere Jahre dürfen nur budgetiert werden, wenn ein angemessenes Eigenkapital bestehen bleibt. Besteht ein Bilanzfehlbetrag, darf das nachfolgende Jahr ein negatives Budget ausweisen, wenn das Ergebnis der Erfolgsrechnungen im Durchschnitt mehrerer Jahre positiv ausfällt. Vorbehalten bleibt § 68 Abs. 5 und 6.

² Das Budget der Investitionsrechnung ist so festzusetzen, dass sich aus den Folgekosten der Investitionen, deren Verzinsung und deren Abschreibung für die Erfolgsrechnung eine tragbare Belastung ergibt.

Diese Forderung muss die Gemeinde bei ihren nächsten Aufgaben- und Finanzplänen in jedem Fall erfüllen, ansonsten sie gegen geltendes Recht verstossen würde. Wirft man einen Blick in die letzten beiden Aufgaben- und Finanzpläne (AFP 18 und AFP 19) kann festgestellt werden, dass dieser Forderung bereits entsprochen wird.

3. Kosten

Die geforderten Veränderungen im Budgetprozess bzw. bei der Budgetierung der Steuereinnahmen lösen keine direkten Kosten aus.

4. Schlussfolgerung

Ob die vom Postulanten geforderten Anpassungen bei der Budgetierung der Steuereinnahmen zu besseren Ergebnissen führen könnte, darf bezweifelt werden. Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass die bis heute angewendete Methode für die Budgetierung der Steuereinnahmen zwar weiter zu verfolgen ist, aber alles in allem noch vorsichtigere Annahmen getroffen werden sollten.

Aus den vorerwähnten Gründen erachtet es der Gemeinderat als wichtig, dass zum jetzigen Zeitpunkt die Budgetierung der wichtigsten Einnahmen nicht komplett umgestellt wird. Er ist jedoch bereit, die relativen Zuwachsraten der budgetierten Steuererträge gegenüber dem letzten Rechnungsabschluss sowie dem letzten Budget im AFP lesbarer darzustellen.

Der Gemeinderat beantragt die Ablehnung des Postulates.

Emmenbrücke, 29. Mai 2019

Für den Gemeinderat

Rolf Born
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber