



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

45/18 Beantwortung des Postulats von Christian Blunsi und Mitunterzeichnende namens der CVP/JCVP Fraktion vom 18. Dezember 2018 betreffend mittelfristige Finanzstrategie zur Senkung des Steuerfusses

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

A. Wortlaut des Postulats

Ausgangslage

Im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2019 schreibt der Gemeinderat in seiner Würdigung, dass der "Turnaround" begonnen habe und sich die finanzielle Lage der Gemeinde in den kommenden Jahren verbessern werde.

Jedoch sind die Steuern mit 2.25 Einheiten im Vergleich zu den umliegenden Gemeinden exorbitant hoch. Die für das Jahr 2019 prognostizierte Überschuldung beträgt pro Kopf CHF 5'098.00. Letztlich führt dies dazu, dass bei drei von acht Finanzkennzahlen die kantonalen Vorgaben nicht erfüllt werden. Und auch für die kommenden Jahre ist aus dem AFP 2019 kein Turnaround erkennbar. Zwar weisen die Erfolgsrechnungen der Jahre 2020 bis 2022 minime Überschüsse aus. Dies jedoch weiterhin bei einem Steuerfuss von 2.25 Einheiten, bei Beibehaltung des Investitionsstaus und bei optimistisch prognostizierten Steuereinnahmen – namentlich bei den natürlichen Personen.

Leider ist aus dem AFP 2019 nicht erkennbar, mit welcher Strategie der Gemeinderat die Überschuldung verringern will und wie die Steuern mittelfristig gesenkt werden können. Weder werden Schwerpunkte zur Verbesserung der finanziellen Lage aufgeführt noch werden Massnahmen konkretisiert. Die vereinzelt Stabilisierungsmassnahmen in den Legislaturzielen sind wenig fassbar und vor allem nicht messbar. Es wird auch nicht dargelegt, wie die bereits eingeleiteten Sparmassnahmen (v. a. Personalaufstockungen im Sozialbereich) auf ihre Wirkung kontrolliert werden.

Letztlich erweckt der AFP 2019 den (wohl falschen) Eindruck, dass man sich mit dem Steuerfuss von 2.25 Einheiten langfristig abgefunden hat und bei diesem keine Änderungen anstrebt.

Mittelfristige und nachhaltige Finanzstrategie

Vom Gemeinderat wird erwartet, dass er für die kommenden Jahre eine Finanzstrategie mit neuen Ansätzen erarbeitet. Anstatt überall nach Kleinstbeträgen zu suchen und ein "konzeptloses" Sammelsurium von Sparmassnahmen zu präsentieren, soll mit mittelfristigen und vor allem nachhaltigen Strategien gearbeitet werden. Kleinstbeträge sollen Sache der Verantwortlichen in den jeweiligen Aufgabenbereichen (AFP) sein. Stattdessen müssen Schwerpunkte gesetzt, mittelfristige Massnahmen zu den Leistungen eingeleitet und vermehrt Wirkungskontrollen eingeführt werden. Für jede Massnahmen sind messbare Zielvorgaben, klare Termine für die Umsetzung und Kontrollmechanismen (Wirkungskontrollen) zu definieren.

Allenfalls kann die Finanzstrategie mit der externen Leistungsüberprüfung koordiniert werden. Dem Einwohnerrat ist regelmässig – beispielsweise im AFP – Bericht zu erstatten.

Forderungen

Der Gemeinderat wird aufgefordert, eine mittelfristige und nachhaltige Finanzstrategie zu erarbeiten. Mit dieser Finanzstrategie sollen insbesondere folgende Zielsetzungen verfolgt werden:

- Senkung des Steuerfusses
- Verringerung der Überschuldung

Die Strategie soll unter anderem folgende Grundsätze befolgen:

- **Wesentlichkeit:** Schwerpunkte sind dort zu setzen, wo sehr hohe Ausgaben anfallen und das Ausgabenwachstum besonders gross ist.
- **Leistungsbezogenheit:** Anstatt nach Kleinstbeträgen zu suchen, sind die Leistungen zu analysieren (Form, Qualität und Umfang der Leistungserbringung). Insbesondere Prozesse müssen im Fokus stehen.
- **Messbarkeit:** Massnahmen sind so auszugestalten, dass sie messbar sind.
- **Terminierung:** Für die einzelnen Massnahmen sind klare Umsetzungstermine und Wirkungstermine zu setzen.
- **Kontrolle:** Sämtliche Massnahmen sind zu den vorgegebenen Terminen zu kontrollieren (Umsetzung / Wirkung) und nötigenfalls sind Korrekturen einzuleiten.
- **Berichterstattung:** Die Finanzstrategie ist dem Einwohnerrat mit sämtlichen Massnahmen, Wirkungszielen, Umsetzungsschritten und Terminen vorzulegen. Zudem ist regelmässig – beispielsweise mit dem AFP – Bericht zu erstatten.

B. Stellungnahme des Gemeinderates

1. Einleitung / Ausgangslage

Der Gemeinderat hat in seinem Legislaturprogramm 2018 - 2021 drei Themenschwerpunkte definiert, die er gezielt erfüllen will. Die Sanierung des Finanzhaushaltes ist einer dieser drei Schwerpunkte. Das finanzielle Gleichgewicht zurückzugewinnen und die finanzielle Unabhängigkeit zu bewahren ist ein Hauptziel, das alle Zielsetzungen dieser Legislatur tangiert. Das Mögliche vom Machbaren zu unterscheiden bedeutet auch, nicht alle Ansprüche jederzeit erfüllen zu können. Die Priorisierung und Überprüfung der Dienstleistungen und Investitionen bleibt in den nächsten Jahren notwendig, damit die finanziellen Mittel weiter mit dem grösstmöglichen Nutzen für die Bevölkerung eingesetzt werden können.

Um die Finanzkennzahlen zu verbessern und somit den Finanzhaushalt der Gemeinde Emmen nachhaltig zu sanieren, müssen die kommenden Jahre mit positiven Ergebnissen abgeschlossen werden. Unabhängig von der künftigen Finanzstrategie ist an den vom Gemeinderat und vom Einwohnerrat bereits früher verabschiedeten Sparmassnahmen weiterhin festzuhalten. Zudem sind die Empfehlungen der externen Überprüfung durch die KPMG in Zusammenarbeit mit dem Einwohnerrat, dort wo möglich und sinnvoll, nachhaltig umzusetzen.

Eine weitere Investitionsplafonierung zur Verbesserung der Finanzkennzahlen ist aufgrund der zwingend notwendigen Investitionen, unter anderem in die Schulinfrastrukturen (Schulraumerweiterungen, Lehrplan 21 etc.), nicht realistisch. Zudem würde sich dadurch das Risiko eines Investitionsstaus erhöhen und wäre somit auch nicht nachhaltig. Der Einwohnerrat hat am 2. Juli 2019 denn auch die langfristige Investitionsplanung 2020 - 2023 zustimmend zur Kenntnis genommen.

Der Gemeinderat ist sich durchaus bewusst, dass der Steuerfuss im Vergleich zu den umliegenden Gemeinden relativ hoch ist. Aufgrund der hohen Defizite der letzten vier Jahre sowie den notwendigen Investitionen ist es für den Gemeinderat dennoch zwingend notwendig, den Steuerfuss per 2021 - zumindest vorläufig - wieder auf 2.25 Einheiten zu erhöhen. Und entgegen dem Eindruck der Postulanten hat der Gemeinderat sich nicht langfristig mit einem Steuerfuss von 2.25 Einheiten abgefunden. Der Finanzhaushalt lässt sich aber nicht nachhaltig innert nur ein oder zwei Jahren sanieren.

Ein Steuerfuss von 2.15 Einheiten ab Planjahr 2021 würde zwar noch zu knapp ausgeglichenen Rechnungen führen (siehe Abbildung 1). Für eine nachhaltige Gesundung des Finanzhaushaltes sind jedoch nicht nur positive Rechnungsabschlüsse notwendig, sondern auch die adäquate Finanzierung der notwendigen Investitionen. Ein Selbstfinanzierungsgrad von unter 100% führt zwangsweise zu einer weiteren Verschuldung der Gemeinde Emmen (siehe auch Abbildung 2 und 3).

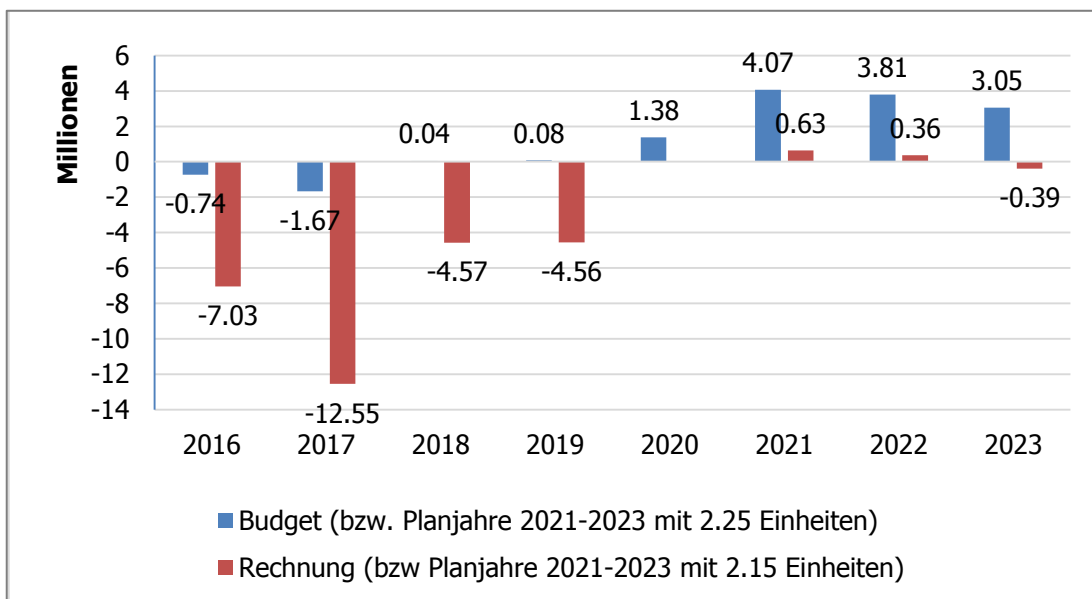


Abbildung 1

Für die kommenden Jahre sind einige Herausforderungen zu bewältigen. Aktuell wird der Masterplan "Schulraumplanungsbericht" erarbeitet, welcher aufzeigen soll, in welchen Gemeindegebieten in den nächsten Jahren wieviel zusätzlicher Schulraum benötigt wird. Es sind aber auch andere wichtige Investitionen, unter anderem in die Verkehrsinfrastruktur oder generell wert-erhaltende Investitionen an der bestehenden Infrastruktur notwendig, damit die Gemeinde Emmen ihre Leistungsaufträge erfüllen und optimale Rahmenbedingungen für die Bevölkerung, die Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe und die Industrie schaffen kann.

2. Zu den Forderungen der Postulanten

Die Postulanten fordern eine mittelfristige und nachhaltige Finanzstrategie, die mit neuen Ansätzen die Zielsetzung verfolgen, einerseits den Steuerfuss zu senken und andererseits die Überschuldung zu verringern. Diese zwei Forderungen stehen in einem eigentlichen Zielkonflikt zueinander. Beide Ziele können nicht gleichzeitig und im selben Umfang erfüllt werden.

Die grossen und andauernden Investitionen führen dazu, dass der Druck auf die Finanzkennzahlen und insbesondere auf die Verschuldung weiter anhält. Nur dank der Anpassung des Steuerfusses, des höheren Beitrages aus dem kantonalen Finanzausgleich sowie den Entlastungen aus der Aufgaben- und Finanzreform und den laufenden Sparbemühungen rechnet der Gemeinderat für die Planjahre 2021 - 2023 mit positiven Rechnungsabschlüssen. Für eine nachhaltige und positive Entwicklung der Gemeindefinanzen ist dies zwingend notwendig, da in den nächsten Jahren unvermeidlich hohe Investitionen, unter anderem in die Schulinfrastrukturen (Schulraum-erweiterungen, Lehrplan 21 etc.), anstehen.

Die nachstehende Übersicht der Finanzkennzahlen aus dem AFP 2020 - 2023 (Abbildung 2) zeigt deutlich auf, dass trotz der Anpassung des Steuerfusses die negative Entwicklung der Finanzkennzahlen durch die hohen Investitionsausgaben nur eingedämmt werden. Ein Steuerfuss von 2.15 Einheiten würde zwar zu knapp ausgeglichenen Rechnungen führen (siehe Abbildung 1), die wichtigen Finanzkennzahlen wie Nettoverschuldungsquotient, Selbstfinanzierungsgrad oder Nettoschuld pro Einwohner würden sich dadurch aber überproportional und massiv verschlechtern (siehe Abbildung 3).

Finanzkennzahlen mit Anpassung des Steuerfusses ab Planjahr 2021 (2.25 Einheiten):

Finanzkennzahlen gemäss FHGV	Grenzwert	R 2018	B 2019	B 2020	P 2021	P 2022	P 2023
a. Nettoverschuldungsquotient	max. 150%	163%	155%	151%	154%	167%	172%
b. Selbstfinanzierungsgrad		41%	120%	95%	64%	47%	68%
Selbstfinanzierungsgrad Ø 2019-2023	min.* 80%			67%			
c. Zinsbelastungsanteil I	max. 4%	0.8%	0.9%	1.4%	1.4%	1.4%	1.5%
d. Nettoschuld pro Einwohner	max.** 3'900	5'167	5'098	5'126	5'263	5'741	5'924
e. Nettoschuld ohne SF pro Einwohner		Kennzahl kann aufgrund vereinfachter Datenerhebung nicht berechnet werden					
f. Selbstfinanzierungsanteil	min.* 10%	4.6%	5.0%	6.0%	7.6%	7.6%	7.3%
g. Kapitaldienstanteil	max. 15%	6.5%	5.5%	5.7%	6.1%	6.4%	6.8%
h. Bruttoverschuldungsanteil	max. 200%	178%	173%	160%	159%	166%	169%

* Grenzwert nur vorgegeben, wenn die Nettoschuld pro Einwohner (lit. d.) mehr als das kantonale Mittel beträgt
 ** Stand 2017 (aufgrund der unterschiedlichen Umstellungen auf HRM2 ist gemäss LUSTAT kein aktueller Wert erhältlich)

Abbildung 2

Finanzkennzahlen ohne Anpassung des Steuerfusses ab P 2021 (2.15 Einheiten):

Finanzkennzahlen gemäss FHGV	Grenzwert	R 2018	B 2019	B 2020	P 2021	P 2022	P 2023
a. Nettoverschuldungsquotient	max. 150%	163%	155%	151%	159%	175%	184%
b. Selbstfinanzierungsgrad		41%	120%	95%	46%	34%	47%
Selbstfinanzierungsgrad Ø 2019-2023	min.* 80%			53%			
c. Zinsbelastungsanteil I	max. 4%	0.8%	0.9%	1.4%	1.4%	1.5%	1.6%
d. Nettoschuld pro Einwohner	max.** 3'900	5'167	5'098	5'126	5'462	6'042	6'328
e. Nettoschuld ohne SF pro Einwohner		Kennzahl kann aufgrund vereinfachter Datenerhebung nicht berechnet werden					
f. Selbstfinanzierungsanteil	min.* 10%	4.6%	5.0%	6.0%	5.9%	5.8%	5.5%
g. Kapitaldienstanteil	max. 15%	6.5%	5.5%	5.7%	6.2%	6.6%	7.0%
h. Bruttoverschuldungsanteil	max. 200%	178%	173%	160%	165%	175%	179%

* Grenzwert nur vorgegeben, wenn die Nettoschuld pro Einwohner (lit. d.) mehr als das kantonale Mittel beträgt
 ** Stand 2017 (aufgrund der unterschiedlichen Umstellungen auf HRM2 ist gemäss LUSTAT kein aktueller Wert erhältlich)

Abbildung 3

Aufgrund des aktuell sehr tiefen Zinsniveaus belasten die Schuldzinsen die Erfolgsrechnung glücklicherweise nicht übermässig. Jedoch muss mittel- bis langfristig wieder mit höheren Zinsen gerechnet werden, was die Erfolgsrechnung aufgrund der hohen Verschuldung massiv belasten würde. Eine nachhaltige Finanzstrategie, die primär der Verringerung bzw. der Eindämmung der Überschuldung dient, erachtet der Gemeinderat daher als absolut zentral und zielführend.

Die Postulanten fordern ausserdem, dass die Finanzstrategie vordefinierte Grundsätze befolgen soll. Der Gemeinderat findet die aufgeführten Grundsätze zwar mehrheitlich sinnvoll, aber nicht überall umsetzbar. Die Wesentlichkeit sowie Leistungsbezogenheit sind sicher zwei wichtige und zentrale Kriterien für eine zielgerichtete Finanzstrategie. In einzelnen Bereichen kann durchaus auch die Messbarkeit, Terminierung oder auch die Kontrolle ein wichtiger Grundsatz sein, jedoch

nicht zwingend für alle Bereiche. Die Verhältnismässigkeit soll dabei ebenfalls berücksichtigt werden. Auch spricht nichts gegen eine regelmässige Berichterstattung, aber nicht wie beispielsweise erwähnt mit dem Aufgaben- und Finanzplan, sondern dem Rechnungsabschluss.

3. Kosten

Die Erarbeitung der geforderten Finanzstrategie erfolgt durch eigene, bereits vorhandene personelle Ressourcen und hat keine direkten zusätzlichen Kosten zur Folge. Externe Kosten wird das Postulat aktuell keine verursachen. Die spätere Umsetzung der Finanzstrategie kann aber durchaus Folgekosten auslösen, die zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht beziffert werden können.

4. Schlussfolgerung

Der Gemeinderat ist bereit, eine mittelfristige und nachhaltige Finanzstrategie zu erarbeiten bzw. zu vertiefen, die als erste Priorität die Eindämmung bzw. Verringerung der Verschuldung vorsieht und erst als zweite Priorität die Senkung des Steuerfusses vorsieht. Aufgrund dieses Zielkonflikts sowie den vorgängigen Ausführungen ist der Gemeinderat bereit, das Postulat teilweise entgegenzunehmen.

Emmenbrücke, 20. November 2019

Für den Gemeinderat

Ramona Gut-Rogger
Gemeindepräsidentin

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber