

Sitzungsdatum	Traktandum	Beschlusnummer	Geschäftsnummer	Ordnungsnummer
26.10.2022	5	0	770	00.08.04

## Politikplan 2023 - 2027

### Ausgangslage

Der Politikplan ist eine Darstellung des Umsetzungsprogramms verbunden mit dem Finanzplan. Mit diesem Führungsinstrument kann das Parlament die langfristige Politik des Gemeinderats besser nachvollziehen.

### Rechtsgrundlagen

- Gemeindeverfassung vom 30. November 2003 (SSGZ 101.1); Art. 22
- Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats (SSGZ 151.21); Art. 35

### Inhalt des aktuellen Politikplans

Im Zentrum des Politikplans stehen das Umsetzungsprogramm und der Finanz- und Investitionsplan für die Jahre 2023 – 2027. Inhaltlich ist das Dokument wie in den Vorjahren aufgebaut.

### Erläuterung zum Umsetzungsprogramm 2023

Das Umsetzungsprogramm hat in der Planperiode folgende Änderungen erfahren:

a) Neu aufgenommen wurde im Vergleich zum Vorjahr der Lösungsansatz

3.6 Wir leisten für den Gewässerschutz, die Abfallentsorgung und den Umgang mit Frischwasser einen wichtigen Beitrag.

b) Nicht mehr zu finden sind im Vergleich zum Vorjahr die Lösungsansätze

Keine.

c) Umformuliert wurden im Vergleich zum Vorjahr die Lösungsansätze

Keine.

### Motion Raymond Känel (Die Mitte) und Mitunterzeichnende betreffend «Abbau strukturelles Defizit in der Legislatur 2021 – 2025»

#### Formelles

Der Grosse Gemeinderat hat an seiner Sitzung vom 27. Januar 2021 die Motion «Abbau strukturelles Defizit in der Legislatur 2021 – 2025» teilweise erheblich erklärt. Es ist aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen, Einsparungen und/oder Mehreinnahmen innerhalb der Legislatur 2021 – 2025 das strukturelle Defizit abgebaut und auf null gebracht werden soll. Wie in der Antwort des Gemeinderats ausgeführt, handelt es sich um eine sogenannte Richtlinienmotion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats (vgl. Art. 49 Abs. 2 der Gemeindeverfassung, SSGZ 101.1 und Art. 35 Abs. 2 und 3 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats, SSGZ 151.21). Die Abschreibung

der Motion erfolgt nach der Behandlung des Berichts im Parlament stillschweigend (ohne formellen Beschluss). Nachfolgend einige Erläuterungen zum erheblich erklärten Motionspunkt.

### Allgemeines

Der Begriff «strukturelles Defizit» wird vom Gemeinderat im Finanzleitbild/Finanzstrategie vom Dezember 2018 wie folgt ausgeführt: *«Ein strukturelles Defizit ist zu vermeiden und mittelfristig zu beseitigen. Die Verlagerung der Zahlungsverpflichtung auf künftige Generationen lässt sich politisch leichter durchsetzen als eine Steuererhöhung oder eine Kürzung der Ausgaben. Hinweise für mögliche strukturelle Defizite sind in der Jahresrechnung im mehrstufigen Erfolgsausweis, bei der Selbstfinanzierung und in der Geldflussrechnung erkennbar. Je höher der Selbstfinanzierungsanteil, desto grösser der Spielraum für Schuldenabbau oder die Finanzierung von Investitionen und deren Folgekosten.»*

Der Gemeinderat dokumentiert mit der jährlichen rollenden Finanzplanung die mutmassliche Entwicklung des Finanzhaushalts der Gemeinde. Seit mehreren Jahren wird zusammen mit dem Finanzplan eine Planvariante für den allgemeinen Haushalt erstellt. Die Planvariante rechnet mit einem Korrekturfaktor in der Erfolgsrechnung im Umfang von etwa einem halben Steueranlagezehntel an Besserstellungen. Es gilt jedoch die finanzielle Situation der Gemeinde gesamtheitlich zu betrachten. Unter Berücksichtigung der Rechnungsergebnisse sowie den jährlichen Entwicklungstendenzen gilt es, das finanzielle Gleichgewicht des kommunalen Finanzhaushalts sicherzustellen. In diesem Zusammenhang ist die politische Machbarkeit von Steuererhöhungen und Sparmassnahmen auszuloten. Neue gemeindeeigene Aufgaben sind jeweils vor der Beschlussfassung auf die wiederkehrenden Folgekosten zu prüfen. Das Vollziehen von Spar- und Verzichtsmassnahmen bedarf jeweils politischen Mehrheiten. Der kurzfristige finanzielle Handlungsspielraum der Gemeinde fällt bekanntlich eher bescheiden aus. Bei gleichbleibenden beziehungsweise zunehmenden Aufwendungen sowie unter Annahme der stagnierenden oder moderat zunehmenden Fiskalerträge ist eine Anpassung der Steueranlage oder der Liegenschaftssteuer angezeigt.

### Minderausgaben, Einsparungen

Im Jahr 2015 hat der Gemeinderat alle politischen Parteien des Grossen Gemeinderats zu einem Meinungsbildungsprozess «Runder Tisch Gemeindefinanzen» eingeladen. Es wurden Informationen über die Grundlagen des Finanzhaushalts und die Aufgabenerfüllung sowie der mögliche Handlungsspielraum im kommunalen Finanzhaushalt vorgestellt. Aus der Mitte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurden Vorschläge für Verbesserungsmassnahmen des Gemeindefinanzhaushalts zusammengetragen. Dabei zeigte sich, dass der kurzfristige finanzielle Handlungsspielraum der Gemeinde äusserst bescheiden ausfällt. In der Folge wurden im Jahr 2016 die vielfältigen Aufgabenfelder eines Gemeinwesens mit einer internen Aufgabenüberprüfung durchleuchtet. Ziel war die direkt oder indirekt beeinflussbaren Spar- und Verzichtsmassnahmen zu erheben. Insbesondere die durch die Gemeinde selbstgewählten Aufgaben wurden analysiert und die Erfüllung auf eine effiziente und zielorientierte Bewältigung geprüft. Es wurde erneut ersichtlich, dass die bewährte und für den Gemeinderat unverzichtbare jährliche Zero-Base-Budgetierung eine wichtige Grundlage darstellt und ihre Wirksamkeit im Budgetprozess unterstrichen wird. Der Gemeinderat hat unter den Aspekten von Relevanz, Ergiebigkeit, Wichtigkeit der Massnahme und der möglichen politischen Akzeptanz die rund 200 Vorschläge/Beurteilungen bewertet. Die Massnahmen aus der Bewertung im Umfang von etwa Fr. 95'000.00 an wiederkehrenden Ausgaben wurden umgesetzt und flossen in die folgenden Budgets und Rechnungen ein. Hohe substantielle und wiederkehrende Einsparungen für einzelne Ausgabenpositionen konnten nicht eruiert werden. Sollen auf wiederkehrende Aufwandpositionen über Fr. 10'000.00 verzichtet werden, ginge dies mit einem Dienstleistungsabbau einher, wofür politische Mehrheiten Grundvoraussetzung sind, welche diese Massnahmen auch Mittragen müssten. Es gilt in diesem Zusammenhang die politische Machbarkeit von Sparmassnahmen und/oder Steuererhöhungen auszuloten. Bei der Erarbeitung des Budgets macht der Gemeinderat im Vorfeld die Departemente, Kommissionen und Verwaltungsabteilungen auf die finanziellen Gegebenheiten und Möglichkeiten aufmerksam. Die zahlreichen Anliegen und Bedürfnisse finanzieller Natur werden während des Budgetprozesses von den politischen Akteuren beraten und erwahrt und fliessen jeweils ins Budget beziehungsweise in die Finanzplanung ein. Nebst den einmaligen Budgetkürzungen sind namhafte dauernde Einsparungen wenig realistisch. Vielmehr sind bei neuen gemeindeeigenen Aufgaben jeweils die wiederkehrenden Folgekosten in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.

Auswirkungen einer Steuererhöhung

Die Finanzverwaltung hat die Auswirkungen einer Erhöhung der Steueranlage von 1.40 auf 1.45 beziehungsweise 1.50 Einheiten für den allgemeinen Haushalt berechnet. Die in der Spalte Differenz ausgewiesenen Beträge beziehen sich auf das Ergebnis mit einer Steueranlage von 1.40 Einheiten. Als Grundlage dienen die Budgetwerte vom Jahr 2023. Es gilt zu beachten, dass es sich in den nachfolgenden Tabellen um approximative Werte handelt.

Konto-Bezeichnung	Budget 2023		Differenz	Differenz	
	1.40	1.45		1.50	
<b>Steueranlage</b>					
Einkommenssteuern	20'710'000.00	21'416'000.00	706'000.00	22'122'000.00	1'412'000.00
Aktive Steuerauscheidungen Einkommen	601'000.00	622'464.29	21'464.29	643'928.57	42'928.57
Passive Steuerauscheidungen Einkommen	-812'000.00	-841'000.00	-29'000.00	-870'000.00	-58'000.00
Vermögenssteuern	2'222'000.00	2'296'000.00	74'000.00	2'370'000.00	148'000.00
Aktive Steuerauscheidungen Vermögen	143'000.00	148'107.14	5'107.14	153'214.29	10'214.29
Passive Steuerauscheidungen Vermögen	-167'000.00	-172'964.29	-5'964.29	-178'928.57	-11'928.57
Gewinnsteuern	1'225'000.00	1'268'750.00	43'750.00	1'312'500.00	87'500.00
Aktive Steuerauscheidungen Gewinnsteuern	460'000.00	476'428.57	16'428.57	492'857.14	32'857.14
Passive Steuerauscheidungen Gewinnsteuern	-180'000.00	-186'428.57	-6'428.57	-192'857.14	-12'857.14
Kapitalsteuern	18'000.00	18'642.86	642.86	19'285.71	1'285.71
Aktive Steuerauscheidungen Kapitalsteuern	11'000.00	11'392.86	392.86	11'785.71	785.71
Passive Steuerauscheidungen Kapitalsteuern	-5'000.00	-5'178.57	-178.57	-5'357.14	-357.14
Grundstückgewinnsteuern	500'000.00	517'857.14	17'857.14	535'714.29	35'714.29
Sonderveranlagungen	471'000.00	487'821.43	16'821.43	504'642.86	33'642.86
<b>Total</b>	<b>25'197'000.00</b>	<b>26'057'892.86</b>	<b>860'892.86</b>	<b>26'918'785.71</b>	<b>1'721'785.71</b>

Die grössten Auswirkungen einer Steuererhöhung sind bei den Einkommens-, Vermögens- und Gewinnsteuern feststellbar, wobei gemäss den Berechnungen die einzelnen Steuerbeträge in den entsprechenden Einkommensklassen grösstenteils moderat ausfallen dürften. Bei den Steuerauscheidungen wird die Ertragsverbuchung erst in den Folgejahren vorgenommen, d. h. nach Vornahme der definitiven Taxation, welche zeitlich verzögert erfolgen. Die Erhöhung eines halben Steueranlagezehntels ergibt ein Mehrertrag von rund 0.86 Mio. Franken; eine Anpassung auf 1.50 Einheiten macht einen Mehrertrag von etwa 1.72 Mio. Franken aus.

Auswirkungen einer Steuererhöhung auf die Steuerpflichtigen

Nachfolgend einige Rechenbeispiele, was eine Steuererhöhung auf die Steuerpflichtigen in verschiedenen Einkommensklassen finanziell ausmacht. Kinderabzüge und Berufskosten wurden dabei berücksichtigt. Die Differenz bezieht sich jeweils auf die Steueranlage von 1.40 Einheiten.

Alleinstehend 35-jährig, keine Kinder, steuerbares Einkommen 30'000

Betrag mit 1.4	Betrag mit 1.45	Differenz	Betrag mit 1.50	Differenz
1'722.00	1'783.50	61.50	1'845	123.00

Alleinstehend 50-jährig keine Kinder, steuerbares Einkommen 150'000

Betrag mit 1.4	Betrag mit 1.45	Differenz	Betrag mit 1.50	Differenz
10'459.00	10'832.55	373.55	11'206.05	747.05

Alleinstehend 40-jährig 1 Kind 12-jährig, steuerbares Einkommen 40'000

Betrag mit 1.4	Betrag mit 1.45	Differenz	Betrag mit 1.50	Differenz
1'883.00	1'950.25	67.25	2'017.50	134.50

Verheiratet, 50-jährig, keine Kinder, steuerbares Einkommen 80'000

Betrag mit 1.4	Betrag mit 1.45	Differenz	Betrag mit 1.50	Differenz
4'125.00	4'272.30	147.30	4'419.65	294.65

Verheiratet 40-jährig, 2 Kinder 6- und 10-jährig, steuerbares Einkommen 60'000

Betrag mit 1.4	Betrag mit 1.45	Differenz	Betrag mit 1.50	Differenz
2891.00	2'994.25	103.25	3'097.50	206.50

### Erhöhung der Liegenschaftssteuer

Die Liegenschaftssteuer darf nach dem Steuergesetz (vgl. Art. 261 Abs. 2, BSG 661.11) höchstens 1.5 Promille des amtlichen Werts ausmachen. Die Differenz bezieht sich auf den gültigen Liegenschaftssteuersatz von 1.0 Promille des amtlichen Werts. Die Erhöhung der Liegenschaftssteuern um 0.1 Promille-Punkte ergibt einen Mehrertrag von rund 0.23 Mio. Franken.

Konto-Bezeichnung	Budget 2023					
<b>Satz Liegenschaftssteuer</b>	<b>1.00</b>	<b>1.10</b>	<b>1.20</b>	<b>1.30</b>	<b>1.40</b>	<b>1.50</b>
Liegenschaftssteuern	2'333'000.00	2'566'300.00	2'799'600.00	3'032'900.00	3'266'200.00	3'499'500.00
Differenz		233'300.00	466'600.00	699'900.00	933'200.00	1'166'500.00

Eine Erhöhung der Liegenschaftssteuer betrifft die Eigentümer, welche eine Liegenschaft in der Gemeinde besitzen. Ausgenommen von der Liegenschaftssteuer sind Bund, Kanton und Gemeinden. Infolge der allgemeinen Neubewertung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke (AN20) erhöhten sich die Liegenschaftssteuern für die Eigentümer/-innen ab dem Steuerjahr 2020.

### Festsetzung der Steueranlagen

Die ordentliche Steueranlage der Gemeinde wird jährlich mit dem Budget festgelegt. Der Satz der Liegenschaftssteuer wird ebenfalls zusammen mit dem kommunalen Budget festgesetzt. Seit dem Steuerjahr 2021 dürfen der Kanton und die Gemeinden für natürliche und juristische Personen unterschiedliche Steueranlagen festlegen. Diese dürfen höchstens 20 Prozent voneinander abweichen. Dabei ist eine Gleichbehandlung von juristischen und natürlichen Personen anzustreben und zu wahren. Der Gemeinderat sieht daher von unterschiedlichen Steueranlagen für natürliche und juristische Personen ab.

### Schlussbemerkungen

Mit den Ergebnissen der Finanzplanung 2023 – 2027 steht ein Anpassen der aktuellen Steueranlage von 1.40 Einheiten oder der Ansatz der Liegenschaftssteuer (1.0 Promille des amtlichen Werts) nicht im Vordergrund. Die defizitären Planergebnisse sind in der Planperiode rückläufig. Gegen Ende des Planzeitraums wird unter Annahme der derzeitigen Plangrundlagen mit ausgeglichenen Ergebnissen gerechnet. Vor allem der Wegfall des abschreibungspflichtigen Verwaltungsvermögens aus dem Übergang zum aktuellen Rechnungslegungsmodell dient der Verbesserung des Gemeindefinanzhaushalts. Es gilt, die Selbstfinanzierung zu stärken und unter Berücksichtigung der effektiven Rechnungsergebnisse die finanzielle Entwicklung weiterhin sorgsam zu planen.

## **Erläuterungen zum Finanz- und Investitionsplan 2023 – 2027**

### Einleitung

Der Finanzplan gibt einen Überblick über die mutmassliche Entwicklung des Finanzhaushalts der Gemeinde für die nächsten fünf Jahre. Seine Hauptaufgabe ist, der Gemeinde mittelfristig einen ausgeglichenen Finanzhaushalt zu sichern. Der Finanzplan ist rechtlich nicht verbindlich.

Konkret soll die Finanzplanung folgenden Zwecken dienen:

- Sachzwänge verhindern, indem die Haushaltsentwicklung frühzeitig beurteilt und nötige Korrekturmassnahmen rechtzeitig eingeleitet werden können;
- Als Führungs- und Koordinationsinstrument für den Gemeinderat und die Verwaltung;
- Als finanzpolitisches Führungsinstrument für den Gemeinderat und für das Parlament.

### Rechtsgrundlagen

Gemäss Art. 64 ff der kantonalen Gemeindeverordnung (GV, BSG 170.111) erstellen die Gemeinden einen Finanzplan und passen ihn jährlich der Entwicklung an. Die Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHDV, BSG 170.511) enthält zudem verbindliche Weisungen (vgl. Art. 21 ff), was den erweiterten Vorbericht begründet. Die Gemeinde Zollikofen integriert den Finanzplan in den Politikplan. Dieser Politikplan wird dem Grossen Gemeinderat jährlich zur Kenntnisnahme unterbreitet (vgl. Art. 22 i. V. mit Art. 54 Gemeindeverfassung vom 30. November 2003, SSGZ 101.1).

### Ergebnis der Finanzplanung

Im Vergleich zur Vorjahresplanung fallen die prognostizierten Resultate der Erfolgsrechnung im allgemeinen Haushalt besser aus. Mit den wirtschaftlichen Entwicklungsfaktoren und der Zunahme an steuerpflichtigen Personen wird von steigenden Steuererträgen ausgegangen. Auch mit der tendenziell konjunkturellen Abschwächung wird mit stabilen Zuwachsraten gerechnet.

Die Parameter des Finanz- und Lastenausgleichs haben sich zum Vorjahr aufgrund tieferer Ansätze je Einwohner/-in günstig entwickelt. Mit der steigenden Wohnbevölkerung sind gleichwohl höhere Gemeindeanteile zu finanzieren.

Das in den Planjahren durchschnittliche defizitäre Ergebnis der Erfolgsrechnung von 0.34 Mio. Franken kann durch den vorhandenen Bilanzüberschuss ausgeglichen werden. In gesetzlicher Hinsicht bleibt das Finanzhaushaltsgleichgewicht gewahrt. Die Rechnungsreserven werden massvoll verringert und verbleiben auf solidem Niveau.

Aus den betrieblichen Ergebnissen resultiert in den Planjahren jeweils eine ungenügende Selbstfinanzierung. Es werden nicht genügend selbst erarbeitete Mittel (Cash-Flow) für die Finanzierung von Investitionsvorhaben zur Verfügung stehen. In den Planjahren werden die Ergebnisse mitunter mit buchmässigen ausserordentlichen Erträgen (Auflösung Neubewertungsreserve) verbessert. Mit solchen Geschäftsfällen erfolgt jedoch kein geldmässiger Mittelzufluss. Die negativen Ergebnisse aus der betrieblichen Tätigkeit weisen auf einen unzureichenden Mittelzufluss hin. Der Trend einer steten Neuverschuldung bleibt in den Planjahren bestehen. Der finanzielle Handlungsspielraum bleibt aufgrund der unbefriedigenden Selbstfinanzierung eingeschränkt.

Der Finanzplan ist wegen der unsicheren Wirtschaftsprognosen – mit allen ihren Auswirkungen auf Teuerung, Zinsen, Arbeitsmarkt, Lohnentwicklung, usw. – zu wenig konkret um verlässliche Schlüsse auf künftige Rechnungsabschlüsse zu ziehen. Diesen unsicheren Entwicklungen unterliegt insbesondere der Fiskalertrag, welcher die jährliche Hauptertragsquelle darstellt. Die Gemeinde bleibt – nebst der Festsetzung der kommunalen Steueranlage – von der kantonalen Steuerpolitik und deren finanziellen Auswirkungen sowie von der allgemeinen Wirtschaftslage abhängig.

### Schlussbemerkungen des Gemeinderats

Der Gemeinderat und die Finanzkommission erachten den Finanzplan 2023 – 2027 aufgrund der soliden Ausgangswerte als vertretbar.

Die Selbstfinanzierung vermag während des Planzeitraums nicht zu befriedigen. Auch mit dem Wegfall des abschreibungspflichtigen Verwaltungsvermögens aus dem Übergang zum aktuellen Rechnungslegungsmodell verbleibt ab dem Planjahr 2026 ein negativer Selbstfinanzierungssaldo. Der Finanzhaushalt erwirtschaftet zu wenig finanzielle Mittel, um die Finanzierung der Investitionen und deren Folgekosten dauerhaft zu sichern. Es gilt, die gute Schuldsituation zu wahren und möglichst fortzuschreiben.

Die Finanzplanvariante mit einer Besserstellung im Umfang eines halben Steuerzehntels (höherer Fiskalertrag und Minderaufwendungen) zeigt auf, dass in der Erfolgsrechnung die prognostizierten Ergebnisse und die Selbstfinanzierung gestärkt würde.

Aus Sicht der Gemeindebehörden ist im Finanzplan 2023 – 2027 unter Berücksichtigung der Rechnungsergebnisse keine Korrektur bezüglich Steueranlagen erforderlich. Neue gemeindeeigene Aufgaben sind jeweils vor der Beschlussfassung vertieft auf die wiederkehrenden Folgekosten beziehungsweise auf die Tragbarkeit zu prüfen und in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Es bleibt eine stete Aufgabe der Exekutiv- und Legislativbehörden, das Erhalten von gesunden öffentlichen Finanzen sicherzustellen, damit die kommunalen Aufgaben und politischen Ziele dauerhaft erfüllt werden können.

## **Antrag Gemeinderat**

1. Der Politikplan 2023 – 2027 wird zur Kenntnis genommen.
2. Die stillschweigende Abschreibung der Motion Raymond Känel (BDP) und Mitunterzeichnende betreffend «Abbau strukturelles Defizit in der Legislatur 2021 – 2025» wird zur Kenntnis genommen.

Zollikofen, 12. September 20022

### Beilagen:

- Politikplan 2023 – 2027
- Finanz- und Investitionsplan 2023 – 2026
- Motion Raymond Känel (Die Mitte)

### Zuständigkeiten:

Departement: Präsidiales

Sachbearbeiter/in: Stefan Sutter