



Aarau, 14. November 2016
GV 2014 - 2017 / 297

Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

Initiative "Schuldenbremse zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts der Stadt Aarau"

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 2. August 2016 stellte der Stadtrat fest, dass das Initiativbegehren "Schuldenbremse zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts der Stadt Aarau" formell und materiell zustande gekommen ist. Die Initiative hat die Form einer allgemeinen Anregung und verlangt, dass in der Gemeindeordnung Regeln zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts aufzunehmen sind. Dabei soll berücksichtigt werden, dass

- die Nettoinvestitionen im Durchschnitt von maximal 10 Rechnungsjahren selbst (aus der Erfolgsrechnung) zu finanzieren sind;
- ein Sanktionierungsmechanismus definiert wird für den Fall, dass die angestrebte Selbstfinanzierung nicht erreicht wird;
- der Einwohnerrat beschliessen kann, ausserordentliche Investitionen über das Nettovermögen zu finanzieren. Der Beschluss untersteht dem obligatorischen Referendum;
- die Bestimmungen erstmals im Haushaltsjahr 2019 gelten.

Stimmt der Einwohnerrat der Initiative zu, so wird der Stadtrat eine entsprechende Vorlage ausarbeiten und dem Einwohnerrat unterbreiten. Lehnt der Einwohnerrat das Initiativbegehren ab, so wird es mit dem Antrag auf Verwerfung der Urnenabstimmung unterstellt.

2. Regelungen für die Gemeinden im Kanton Aargau und deren Auswirkungen auf die Stadt

Das Gemeindegesetz des Kantons Aargau gibt Regeln zu Bilanzfehlbeträgen¹ und zum minimalen Eigenkapitaldeckungsgrad² vor. Per Ende 2015 wies die Stadt einen Bilanzüberschuss von rund 168 Mio. Franken und einen Eigenkapitaldeckungsgrad von 374 % aus. Die kantonale Vorschrift zum Bilanzfehlbetrag wirkt erst als Schuldenbremse, wenn die Bilanzüberschüsse durch Verluste

¹ Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt) vom 19. Dezember 1978, § 88g Abs. 1: Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung soll mittelfristig ausgeglichen sein. Abs. 2: Weisst die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser jährlich um mindestens 30 % des Restbuchwerts abzutragen; die entsprechenden Beträge sind im Budget zu berücksichtigen.

² Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden und Gemeindeverbände (Finanzverordnung, FIV) vom 19. September 2012, § 9 Abs. 1: Das Eigenkapital muss mindestens 30 % des Aufwands des vorangehenden Rechnungsjahres betragen.



in der Erfolgsrechnung abgebaut sind. Bei der Stadt würde das bei einem jährlichen Verlust von rund 3 Mio. Franken gemäss Budget 2017 mehr als 50 Jahre dauern.

Die Stadt verfügt aus der Verselbstständigung der IBA über ein Nettovermögen. Deshalb liegt ihr Eigenkapital bei mehr als dem Zehnfachen des vom Kanton verlangten Eigenkapitaldeckungsgrads.

Die finanziellen Herausforderungen der Stadt liegen nicht im fehlenden Eigenkapital, sondern bei den hohen Investitionen und den Verlusten in der Erfolgsrechnung. Unter diesen Rahmenbedingungen greifen die Regeln des Kantons zu spät.

3. Schuldenbremsen in anderen Gemeinwesen³

Auf **Bundesebene** hat das Volk am 2. Dezember 2001 den Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse angenommen. Die Einführung erfolgte im Jahr 2003. Sie wurde im Jahr 2010 mit einer Regelung zur Finanzierung von Defiziten des ausserordentlichen Haushalts ergänzt. Ziel des Bundes ist es, den Bundeshaushalt auf konjunkturverträgliche Art und Weise vor strukturellen (chronischen) Ungleichgewichten zu bewahren. Die Bundesschulden sollen stabilisiert werden, damit die finanzielle Last von heutigen Vorhaben nicht auf zukünftige Steuerzahler/-innen abgewälzt wird.

Von den **Kantonen** verfügte im Jahr 2011 einzig der Kanton Appenzell Innerrhoden über keine formell festgeschriebene Haushaltsregel. Die Kantone haben sehr unterschiedliche Regelungen erlassen. Einige haben eher harte Haushaltsregeln (z. B. Sankt Gallen und Wallis) andere eher weiche Regeln (z. B. Tessin und Jura). Der Aargau liegt im Mittelfeld. Im Verlaufe der letzten 25 Jahre haben die meisten Kantone Komponenten ihrer Haushaltsregeln (teilweise mehrmals) geändert, einzig der Kanton Tessin hat keine Änderungen vorgenommen. Der Kanton Genf modifizierte die einschlägigen Bestimmungen seines Finanzhaushaltsgesetzes in den vergangenen 25 Jahren nicht weniger als sechsmal.

Noch im Jahr 2011 gab es in der Schweiz keine **Gemeinde** mit einer Schuldenbremse. In verschiedenen Gemeinden bzw. Städten wurden entsprechende Vorstösse abgelehnt. Heute haben z. B. die Städte Luzern, Burgdorf, Neuenburg und Zug gewisse Regeln definiert. Allerdings gehen diese zum Teil nicht über die Bestimmungen des aargauischen Gemeindegesetzes hinaus.

Die häufigen Anpassungen auf Stufe der Kantone zeigen das Spannungsfeld auf, in dem Haushaltsregeln stehen: Einerseits darf der rechtliche Rahmen einer Regel nicht laufend geändert werden, weil sie sonst ihre Glaubwürdigkeit verliert. Andererseits muss der Rahmen ausreichend flexibel ausgestaltet sein, weil sonst nötige, grössere Investitionen verhindert werden.

³ Die Ausführungen im Kapitel 4 und 5 stützen sich zum Teil auf einen Bericht im Spotlight 6-2014 "Zwischen flexiblen und strikten Budgetregeln – die Situation der Schweizer Kantone" zur Dissertation von Dr. Nadia Yerly mit dem Thema "The Political Economy of Budget Rules in the Twenty-Six Swiss Cantons: Institutional Analysis, Preferences and Performances (2013). In der Dissertation wurden die Komponenten der Haushaltsregeln bewertet und in einem Index abgebildet.



4. Anträge des Stadtrats zur dauerhaften Sicherung eines gesunden Finanzhaushalts im Rahmen von Stabilo 2

Mit der Botschaft zu Stabilo 2 vom 27. April 2015 führte der Stadtrat aus:

"Damit die Anstrengungen aus Stabilo 1 und 2 eine nachhaltige Wirkung entfalten, sollen in der Gemeindeordnung Regeln für eine nachhaltige Finanzpolitik eingeführt werden. Die Regeln zielen darauf ab, die Einnahmen und Ausgaben im Gleichgewicht zu halten, den Wert der baulichen Infrastrukturen angemessen zu erhalten, das Vermögen sorgfältig einzusetzen und eine strukturelle Verschuldung zu vermeiden. Die Regeln sollen einfach sein und verlangen, dass notfalls die Steuern zu erhöhen sind, wenn andere Massnahmen nicht erfolgreich sind. Damit werden Rahmenbedingungen geschaffen, die eine bewusste Haushaltführung auf allen Stufen unterstützen."

Beispielhaft zeigte der Stadtrat auf, wie eine Ergänzung der Gemeindeordnung ausgestaltet werden könnte:

<p>¶ Sicherung eines nachhaltigen Finanzhaushalts der Stadt □</p>	<p>¶ § <u>nn</u> (neu) Gemeindeordnung ¶ ¶</p> <ul style="list-style-type: none"> • → Element 1: Die Stadt betreibt eine nachhaltige Finanzpolitik und sorgt für eine angemessene Werterhaltung ihrer Investitionsgüter. Die Nettoinvestitionen sind im Durchschnitt von fünf Rechnungsjahren selbst zu finanzieren. Zeichnet sich ab, dass die angestrebte Selbstfinanzierung nicht erreicht wird, ist der Stadtrat verpflichtet, <u>Massnahmen zur Erreichung</u> zu ergreifen oder wo nötig dem Einwohnerrat zum Beschluss vorzulegen. Wird die Selbstfinanzierung im Durchschnitt der letzten fünf Rechnungsjahre nicht erreicht, ist der Einwohnerrat verpflichtet, mit dem Budget für das kommende Jahr <u>Reduktionsmassnahmen zur Erreichung der angestrebten Selbstfinanzierung</u> zu beantragen und diese einer Erhöhung der Steuern im gleichen Umfang gegenüber zu stellen. ¶ • → Element 2: Eine Nettoverschuldung ist innerhalb von fünf Jahren abzubauen. ¶ • → Element 3: Der Einwohnerrat kann <u>beschliessen, ausserordentliche</u> Investitionen über das Nettovermögen zu finanzieren. Der Beschluss untersteht dem obligatorischen Referendum. ¶ • → Element 4: Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Einwohnergemeinden <u>gemäss</u> dem kantonalen Gesetz über die Einwohnergemeinden bleiben vorbehalten. ¶ • → Element 5: Die Bestimmungen gelten erstmals für das Haushaltsjahr 2018. □
-----------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Der Einwohnerrat lehnte am 15. Juni 2015 den entsprechenden Antrag des Stadtrats mit 17:20 Stimmen ab.

5. Elemente einer Schuldenbremse

Regeln zur Sicherung eines gesunden Finanzhaushalts können sehr strikt oder eher flexibel ausgestaltet sein. Eine gute Vorgabe umfasst verschiedene Bestimmungen, die einer gemeinsamen Logik folgen. Sie soll auf die bestehenden übergeordneten Vorschriften und die Situation der Stadt (vorhandenes Nettovermögen, defizitäre Erfolgsrechnung, hohe Investitionen) abgestimmt sein. Die folgenden Komponenten müssten im Rahmen der Erarbeitung einer "Schuldenbremse" definiert werden:



Auf welcher Stufe wird die Regel verankert?

Eine Verankerung in der Gemeindeordnung der Stadt – wie es die Initiative verlangt – ist die strengst mögliche Vorgabe. Bei einem einwohnerrätlichen Reglement hängt die Strenge der Regel davon ab, wie leicht das Reglement geändert werden kann.

Zielgrösse

Häufig werden die Nettoschuld⁴ oder das Eigenkapital als Zielgrösse definiert. So soll sich z. B. die Nettoschuld nicht erhöhen oder eine bestimmte Höhe nicht überschreiten, oder das Eigenkapital soll konstant bleiben.

Steuerungsgrössen und Vorgaben

Bezieht sich die Regel auf ein ausgeglichenes Budget oder nur auf die Rechnung? Soll nur die Erfolgsrechnung (inklusive Abschreibungen) ausgeglichen sein oder bezieht die Haushaltsregel auch die Investitionen mit ein? Wird die konjunkturelle Entwicklung berücksichtigt oder nicht? Wie werden besondere Ereignisse (z. B. Aktienverkäufe) behandelt?

Sanktionsregel

Es braucht einen Sanktionsmechanismus für den Fall, dass ein Gemeinwesen gegen die Regel eines ausgeglichenen Haushalts verstösst. Die striktere Variante des Sanktionsmechanismus besteht in der unbedingten Verpflichtung, die Steuern zu erhöhen, um das Defizit auszugleichen. Bei flexibleren Varianten muss das Defizit im Rahmen der nachfolgenden Budgets kompensiert werden.

Ausnahmeregel

Mit einer Ausnahmeregel kann definiert werden, ob und wenn ja unter welchen Voraussetzungen von der Haushaltsregel abgewichen werden kann. Ausnahmeregelungen ermöglichen in kleineren Gemeinwesen grössere Investitionen. Sie können die Haushaltsregel aber auch unterlaufen und wirkungslos machen.

Eine aussagekräftige Übersicht über die Ausgestaltung der verschiedenen Elemente in den Kantonen hat BAKBASEL im Januar 2012 im Auftrag des Finanzdepartements des Kantons St. Gallen erstellt).

6. Übergangsbestimmungen bei Einführung

Die Initiative soll ab dem Jahr 2019 gelten. Es braucht Übergangsbestimmungen, die definieren, in welchem Betrachtungszeitpunkt der angestrebte Ausgleich erzielt werden soll. Werden Rechnungsjahre und Planjahre einbezogen oder nur Rechnungsjahre? Denkbar ist auch die Definition von Abdämpfungszonen, die bei Finanzierungsfehlbeträgen als Frühwarnsystem dienen.

⁴ Fremdkapital minus passivierte Investitionsbeiträge minus Finanzvermögen (ohne Spezialfinanzierungen).



7. Vor- und Nachteile einer Schuldenbremse

Vorteile

- Eine wirkungsvolle Schuldenbremse zwingt Exekutive und Legislative, den Finanzhaushalt im Gleichgewicht zu halten.
- Die Generation, welche von einer Leistung profitiert, ist auch für die Zahlung verantwortlich.
- Eine Schuldenbremse fordert bei guter Konjunktur Überschüsse ein und vermindert damit die Gefahr, dass rein konjunkturbedingte Überschüsse zur Finanzierung von Daueraufgaben oder für Steuersenkungen eingesetzt werden.

Nachteile

- Eine Schuldenbremse schränkt den gestalterischen Spielraum von Exekutive und Legislative ein.
- Die Regelungsdichte erhöht sich.
- Eine Schuldenbremse kann bei restriktiver Ausgestaltung dazu führen, dass wichtige und nachhaltige Investitionen verschoben werden müssen oder gar nicht getätigt werden können.
- Nicht beeinflussbare, gebundene Ausgabenzunahmen müssen unter Umständen durch Leistungskürzungen wettgemacht werden.
- Eine Schuldenbremse kann dazu führen, dass in einer Rezession Sparmassnahmen nötig werden, die sich negativ auf das lokale Gewerbe auswirken und damit prozyklisch wirken.
- Die Unterscheidung, welche Effekte konjunkturbedingt und welche strukturell bedingt sind, ist anspruchsvoll.
- Je kleiner ein Gemeinwesen ist, desto weniger können Schwankungen von Jahr zu Jahr ausgeglichen werden. Deshalb ist es für Städte anspruchsvoll, eine wirkungsvolle und überzeugende Schuldenbremse zu definieren, die nicht alle paar Jahre revidiert werden muss.

8. Kreditbedarf

Schuldenbremsen sind auf Stufe Gemeinde nicht verbreitet. Wenn eine Schuldenbremse wirken und gleichzeitig über eine gewisse Flexibilität verfügen soll, braucht es spezifische Erfahrung mit Schuldenbremsen und Fachwissen für deren Erarbeitung. Der Stadtrat wird sich bei der Erarbeitung eines Vorschlags extern unterstützen lassen und beantragt dafür einen Kredit von 30'000 Franken.

9. Schlussbemerkungen

Der Stadtrat wollte sich mit Stabulo2 den Auftrag geben lassen, Regeln zur "dauerhaften Sicherung eines gesunden Finanzhaushalts" vorzuschlagen. Er beantragte ein finanzpolitisch ausgewogenes Gesamtpaket, bestehend aus



- einer Verbesserung des Ergebnisses der Erfolgsrechnung durch Kosteneinsparungen und bereichsspezifischen Ertragssteigerungen,
- einer Verringerung der Investitionen,
- einer Erhöhung des Steuerfusses.

Der Einwohnerrat hiess nicht alle Massnahmen gut. Die Steuerfusserhöhung wurde nur zur Hälfte bewilligt. In der Zwischenzeit haben sich die Steuererträge verschlechtert und die gebundenen Ausgaben haben weiter zugenommen. In dieser Situation können Haushaltssicherungsmassnahmen nicht den "gesunden Finanzhaushalt dauerhaft sichern". Der gesunde Finanzhaushalt muss erst noch erzielt werden. Die Massnahmen sind dementsprechend noch anspruchsvoller zu definieren und umzusetzen.

Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass finanzpolitische Grundsätze und Legislaturziele zu wenig wirkungsvoll sind, um das Vermögen der Stadt zu erhalten. Solche Vorgaben können durch einfache Beschlüsse der Exekutive angepasst werden. Entscheide der Legislative können dazu führen, dass finanzpolitische Grundsätze und Legislaturziele nicht eingehalten werden können; und das ohne Sanktionen.

Der Stadtrat plädiert trotz der anspruchsvollen Umsetzung dafür, der Initiative zuzustimmen. Die Eckwerte der Initiative lassen einen gewissen Gestaltungsspielraum offen.

Zeigt es sich bei der Definition der Ziel- und Steuerungsgrössen (und den entsprechenden Simulationen), dass eine Schuldenbremse für die Stadt nicht zielführend ist, wird der Stadtrat das in der Botschaft zur konkreten Umsetzung darlegen und beantragen, auf die Einführung einer Schuldenbremse zu verzichten. Er würde das dann auf aussagekräftigen, konkreten Analysen basierend tun.

Der Stadtrat stellt dem Einwohnerrat wie folgt

A n t r a g :

Der Einwohnerrat möge der Initiative "Schuldenbremse zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts der Stadt Aarau" zustimmen und für die Erarbeitung eines Vorschlags einen Kredit von 30'000 Franken sprechen.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Stadtrats

Jolanda Urech
Stadtpäsidentin

Daniel Roth
Stadtschreiber



Verzeichnis der aufliegenden Akten:

1. Initiativbegehren "Schuldenbremse zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts der Stadt Aarau"
2. PA 556 vom 2. August 2016; Feststellung des Zustandekommens des Initiativbegehrens
3. Bericht im Spotlight 6-2014 "Zwischen flexiblen und strikten Budgetregeln – die Situation der Schweizer Kantone"
4. Sparpaket II des Kantons St. Gallen, dauerhafte Stabilisierung des Staatshaushalts, Analyse der Schuldenbremse, BAK Basel, 6. Januar 2012 (Vergleiche von Schuldenbremsen der Kantone im Anhang)