

Eine Schuldenbremse für Aarau

Studie im Auftrag der Stadt Aarau

Autor: Urs Müller

28. August 2018

Eine Schuldenbremse für Aarau

1. Einleitung

Eine Schuldenbremse ist ein self commitment: eine verbindliche Selbstbeschränkung der Politik. Sie soll ein übermässiges Wachsen der Schulden verhindern. Dabei gibt es nicht *die* Schuldenbremse, sondern sehr viele Möglichkeiten der Ausgestaltung. Diese hängt von den damit verfolgten Zielen ab, welche sich ihrerseits aus der Finanzstrategie ergeben. Somit ist eine Schuldenbremse ein Instrument zur Erreichung finanzstrategischer Ziele.

In der Stadt Aarau gibt es derzeit keine Schuldenbremse. Allerdings schreibt der Kanton Aargau seinen Gemeinden im Gemeindegesetz vom 19. Dezember 1978 (§ 88g) vor, dass die Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen sein soll und allfällige Bilanzfehlbeträge abzutragen seien. Zusätzlich verlangt die kantonale Finanzverordnung vom 19. September 2012 (§ 9), dass das Eigenkapital mindestens 30% des Aufwands des vorangehenden Rechnungsjahres betragen soll (Vorschrift zur Mindestkapitalisierung). Damit ist über die Erfolgsrechnung und das Eigenkapital zumindest indirekt auch ein Überborden der Schulden angesprochen.

In Aarau ist derzeit indessen nur die erste Vorgabe (ausgeglichene Erfolgsrechnung) faktisch bindend, während die beiden anderen Vorgaben infolge eines sehr hohen Eigenkapitals kaum relevant sind. Die kantonale Vorschrift zur Mindestkapitalisierung soll aufgehoben werden.

Es ist seit geraumer Zeit das Bestreben des Stadtrats, eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben und mittels einfacher Regeln die dauerhafte Zukunftsfähigkeit der Stadt zu erhalten. Allerdings lehnte der Einwohnerrat am 15. Juni 2015 einen entsprechenden Antrag des Stadtrats, die Sicherung des nachhaltigen Finanzhaushalts in der Gemeindeordnung zu verankern, mit 17:20 Stimmen ab.

Ein Jahr später wurde jedoch erfolgreich ein Initiativbegehren «Schuldenbremse zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts der Stadt Aarau» eingereicht. Dieses verlangt in Form einer allgemeinen Anregung, dass Regeln zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts in die Gemeindeordnung aufzunehmen seien. Im Vordergrund steht hier die Finanzierungsrechnung und damit die Entwicklung der Nettoschulden. Der Einwohnerrat der Stadt Aarau hat am 23. Januar 2017 dieser Initiative zugestimmt und damit den Stadtrat beauftragt, eine Vorlage zum Thema «Schuldenbremse» zu erarbeiten und dem Einwohnerrat vorzulegen.

Deshalb soll im Folgenden dargelegt werden, wie eine solche Schuldenbremse aussehen könnte, welche finanzstrategischen Ziele damit verfolgt werden sollen und wie die Verankerung in der Gemeindeordnung aussehen soll.

2. Finanzielle Ausgangslage

Die finanzielle Lage der Stadt Aarau hat sich in den letzten drei Jahren positiv entwickelt. Tabelle 1 zeigt einige wichtige Masszahlen über die letzten drei Jahre.

Tabelle 1: Rechnung der Stadt Aarau (in Mio. CHF, ohne Spezialfinanzierungen)

	2015	2016	2017	
Erfolgsrechnung				
Betrieblicher Aufwand	-122.97	-120.18	-120.78	
Betrieblicher Ertrag	103.91	106.13	110.40	
= Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	-19.07	-14.05	-10.38	
Finanzaufwand	-1.67	-1.26	-1.09	
Finanzertrag	15.63	14.56	19.36	
= Ergebnis aus Finanzierung	13.97	13.31	18.27	
A.o. Aufwand	-	-0.07	-2.40	
A.o. Ertrag	0.90	-	-	
= A.o. Ergebnis	0.90	-0.07	-2.40	
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	-4.20	-0.81	5.49	
Investitions-/Finanzierungsrechnung				
Investitionsausgaben	-33.41	-26.58	-14.41	
Investitionseinnahmen	4.01	1.28	1.28	
= Ergebnis Investitionsrechnung (= Nettoinvestitionen)	-29.40	-25.31	-13.13	
Selbstfinanzierung	7.68	12.15	20.83	
= Finanzierungsergebnis	-21.73	-13.15	7.70	
Bilanz per 31.12. Spez.fin. separat ausgewiesen				
Finanzvermögen	221.16	225.66	233.47	
Verwaltungsvermögen	371.00	383.31	383.57	
Spezialfinanzierungen (Aktiven)	43.38	43.00	43.50	
= Bilanzsumme	635.54	651.97	660.54	
Fremdkapital	110.07	124.41	124.99	
davon Finanzverbindlichkeiten (201+2064)	86.27	99.52	94.12	
Eigenkapital	465.70	464.91	470.81	
Spezialfinanzierungen (Passiven)	59.77	62.65	64.75	
Finanzkennzahlen				
Selbstfinanzierungsgrad (an Nettoinvestitionen)	26.1%	48.0%	158.7%	
Eigenkapitalquote (an Bilanzsumme)	73.3%	71.3%	71.3%	
Eigenkapitaldeckungsgrad (am betrieblichen Aufwand)	-378.7%	-386.9%	-389.8%	
Bruttoschuldenquote (an Bilanzsumme)	13.6%	15.3%	14.2%	
Bruttoverschuldungsanteil (am betrieblichen Ertrag)	83.0%	93.8%	85.3%	

Quelle: Jahresberichte und Finanzbuchhaltung Stadt Aarau (2015 – 2017)

Eingefärbte Zahlen stellen eine Wertung der Niveauezahlen dar (grün = positiv, rot = negativ); farbige Markierungen in der letzten Spalte eine Wertung der Entwicklung in den letzten drei Jahren. Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick:

- Die Erfolgsrechnung konnte seit den Verlusten im 2015 wieder in die Gewinnzone geführt werden. Erfreulich ist dabei, dass sich bei steigenden Erträgen der betriebliche Aufwand stabilisiert hat. Allerdings haben Sondereffekte

von rund 6,5 Mio. Franken ganz erheblich zum guten operativen Ergebnis von 2017 beigetragen. Entsprechend kann in den nächsten Jahren nicht mit vergleichbaren Ergebnissen gerechnet werden.

- Auch die Finanzierungsrechnung (Vergleich der Nettoinvestitionen und der Selbstfinanzierung) weist im Jahr 2017 einen deutlich positiven Saldo aus. Dazu beigetragen haben einerseits die steigende Selbstfinanzierung (primär als Folge der verbesserten Erfolgsrechnung) und andererseits die geringen Nettoinvestitionen. Dadurch ist der Selbstfinanzierungsgrad sehr deutlich angestiegen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass durch den erneuten Rückgang der Investitionsausgaben auf deutlich unter 20 Mio. ein Niveau erreicht wurde, das gemessen an den langfristigen Aufgaben der Stadt eher zu tief liegt.
- Die Bilanz ist im Niveau und in der Entwicklung erfreulich. Dank des hohen Eigenkapitals liegen die Nettoschulden (definiert als Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen) im negativen Bereich, was einem Nettovermögen entspricht.
- Bei den Kennzahlen fallen die hohen Eigenkapitalwerte und die tiefen Schuldenwerte auf. Die Bruttoschulden sind hier definiert als die Finanzverbindlichkeiten (Positionen 201 und 2064, ohne Spezialfinanzierungen).

Aufgrund von Daten des Bundesamtes für Statistik über die Bilanz von 54 Schweizer Städten (Ortschaften mit mehr als 10'000 Einwohnern ohne Basel plus alle nicht bereits erfassten Kantonshauptorte) steht Aarau auch im schweizerischen Vergleich recht gut da. Da die Daten vom Bundesamt für Statistik konsolidiert werden (damit in allen Städten die gleichen Elemente z.B. der Spezialfinanzierung berücksichtigt werden), sind die Daten für Aarau nicht identisch mit den Daten in Tabelle 1.

Tabelle 2: Vergleich der Bilanz von Aarau mit 54 Schweizer Städten (2015)

	Aarau			alle 54 Städte	
	Mio	%		Mio	%
10 Finanzvermögen	231	35%		19'698	48%
14 Verwaltungsvermögen	433	65%		21'172	52%
20 Fremdkapital	121	18%		33'120	81%
29 Eigenkapital	544	82%		7'749	19%
Bilanzsumme	665	100%		40'869	100%
Bruttoschulden	107	16%		25'955	64%

Quelle: Finanzstatistik der Schweiz 2015 (BFS 2017)

- Auf der Aktivseite fällt der hohe Anteil des Verwaltungsvermögens an der Bilanzsumme in Aarau auf (65% in Aarau und nur 52% in den anderen Städten). Dennoch liegt das Finanzvermögen in Aarau gemessen am jährlichen Umsatz höher als in den anderen Städten. Aarau ist in einer Bruttobetrachtung also relativ «reich». Dies mag indessen damit zusammenhängen, dass Aarau (im Unterschied zu vielen anderen Städten) sein Vermögen im 2015 bereits gemäss HRM2 aufgewertet hat.
- Auf der Passivseite fällt auf, dass das Fremdkapital sowohl als Anteil der Bilanz als auch im Verhältnis zum Jahresumsatz deutlich tiefer liegt als in den Vergleichsorten. Entsprechend hoch ist das Eigenkapital. So ist die Vermögenssituation in einer Nettobetrachtung noch komfortabler.

Fazit: Die finanzielle Ausgangslage in Aarau präsentiert sich im Jahre 2018 sowohl im Niveau als auch in der Entwicklung der letzten Jahre wie auch im Quervergleich mit anderen Schweizer Städten erfreulich. Lediglich die Bruttoinvestitionen sind mit einem Niveau von nur 13 Mio. im 2017 unter dem längerfristigen Optimum, was insbesondere die Finanzierungsrechnung derzeit in einem zu guten Lichte erscheinen lässt. In den Planjahren liegen die Nettoinvestitionen dann bei rund 20 Mio. pro Jahr, die Selbstfinanzierung jedoch nur bei rund 14 Mio. Diese Werte hätten zur Folge, dass der Selbstfinanzierungsgrad nur 70% betragen und die Schulden um etwa 6 Mio. pro Jahr ansteigen würden.

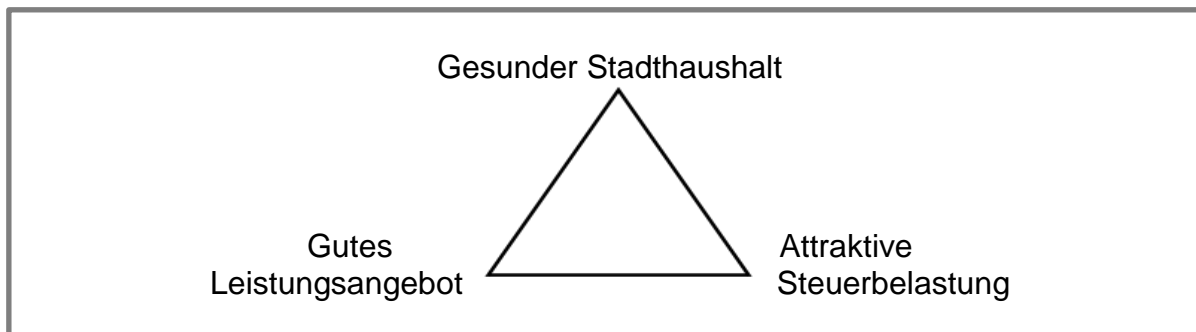
Da sich die Finanzlage im Moment noch positiv präsentiert, für die nähere Zukunft jedoch eine relativ starke Erhöhung der Schulden droht, ist jetzt ein günstiger Zeitpunkt für die Einführung einer Schuldenbremse zur nachhaltigen Sicherung der (noch) vorteilhaften Bilanzstruktur.

3. Elemente einer Finanzstrategie

Wie bereits erwähnt ist eine Schuldenbremse nicht Selbstzweck, sondern vielmehr ein Instrument der Politik zur Erreichung gewisser langfristiger finanzieller Ziele. In diesem Kapitel werden diese Ziele qualitativ und quantitativ dargelegt. Dazu braucht es zunächst eine (rudimentäre) Finanzstrategie für die Stadt Aarau.

Eine **Finanzstrategie** ist ein Instrument, das die öffentliche Hand im Zielkonflikt zwischen tiefen Steuern, guten Leistungen und wenig Schulden positioniert.

Abbildung 1: Zieldreieck einer Finanzstrategie



Die Abbildung illustriert, dass Verbesserungen bei einem Ziel in der Regel zu Verschlechterungen bei einem anderen Ziel führen. Dieser Zielkonflikt stellt für die Politik eine stete Herausforderung dar.

Ziel einer Finanzstrategie muss (zumindest mittel- bis längerfristig) eine nachhaltige Finanzpolitik sein. Dazu braucht es eine klare Aussage, wie man sich in diesem Zieldreieck positionieren will, wo man in einigen Jahren (finanziell) stehen will und wie man dahin gelangen will.

Im Hinblick auf die Diskussion der Ziele muss man sich bewusst sein, dass auch eine Stadt in den finanziellen Ruin treiben oder mindestens an die Grenzen der Steuerbarkeit gelangen kann. Anhaltende Defizite in der Erfolgsrechnung können

(nicht nur bei Firmen, sondern auch) bei einem öffentlichen Haushalt das Eigenkapital aufzehren, zu einem Bilanzfehlbetrag und schliesslich zur Insolvenz führen. Negative Finanzierungsergebnisse können zudem die Schulden überproportional ansteigen lassen und damit zur faktischen Zahlungsunfähigkeit (Illiquidität) führen. Solvenz und Liquidität sind deshalb mittelbare Ziele einer nachhaltigen Finanzpolitik.

Doch was bedeutet **Nachhaltigkeit** im Kontext eines öffentlichen Finanzhaushalts? Die Finanzpolitik könnte auf ewig in dieser Art und Weise weitergeführt werden, ohne dass der Haushalt explodiert oder implodiert. Das bedeutet insbesondere, dass wir heute nicht auf Kosten künftiger Generationen leben dürfen. Etwas plakativ ausgedrückt soll die Finanzpolitik «enkeltauglich» sein.

Nachstehend sollen die zwei «Problemzonen» Solvenz und Liquidität dargelegt werden, insbesondere welche Forderungen sich aus dem übergeordneten Ziel der Nachhaltigkeit im Finanzbereich ergeben.

(A) Solvenz

Negative Ergebnisse der Erfolgsrechnung können das Eigenkapital aufzehren und zu einem Bilanzfehlbetrag führen. Dies kann letztlich Insolvenz zur Folge haben. Unter Nachhaltigkeit (Solvenzaspekt) darf das Eigenkapital im schlechtesten Fall null betragen. Deshalb darf die Erfolgsrechnung langfristig keine systematischen Defizite aufweisen.

Es gibt jedoch sehr viele nachhaltige Entwicklungspfade für die Solvenz.

Nachstehend einige Beispiele:

- (a) Das Eigenkapital soll wenigstens über null bleiben.
- (b) Das Eigenkapital soll wenigstens nominell gleich bleiben.
- (c) Das Eigenkapital soll wenigstens real gleich bleiben.
- (d) Das Eigenkapital soll wenigstens relativ zur Wirtschaftskraft gleich bleiben.

Die langjährige empirische Erfahrung zeigt, dass die Strenge der Vorgaben von oben nach unten zunimmt. Das oberste Ziel (a) ist gerade noch knapp hinreichend zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels; das Eigenkapital darf aufgebraucht werden, nicht aber unter null sinken. Allerdings ist die zeitliche Dimension ausgeklammert, weshalb eine Ergänzung im Sinne einer jährlichen «Verbrauchsrate» um x% notwendig wäre. Punkt (b) verlangt ein Einfrieren des heutigen nominellen Eigenkapitals. Im Punkt (c) wird die Entwicklung des Preisniveaus berücksichtigt und nur das reale (preisbereinigte) Eigenkapital eingefroren. Das nominelle Eigenkapital muss mit der Inflationsrate wachsen. Punkt (d) ist am strengsten; hier wird das Eigenkapital relativ zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gesetzt. Diese kann beispielsweise durch das BIP, das Volkseinkommen, das Steuersubstrat oder die Steuererträge gemessen werden und dient als Indikator für die Fähigkeit des Staates, Erträge zu generieren. Entsprechend muss das Eigenkapital mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wachsen.

Während (a) und (b) absolute Ziele darstellen, sind (c) und (d) relative Ziele.

(B) Liquidität

Hohe Nettoinvestitionen (ins Finanz- und Verwaltungsvermögen) können das Fremdkapital (also die Bruttoschulden), hohe Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen die Nettoschulden (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen)

übermässig aufblähen. Dies kann zu erhöhten Kreditkosten und im Extremfall zu Illiquidität führen (weil man keine Geldgeber mehr findet). Unter Nachhaltigkeit (Liquiditätsaspekt) darf die Schuldenquote nicht ansteigen. Deshalb darf der negative Geldfluss aus Erfolgs- und Investitionsrechnung die Schulden nicht stärker ansteigen lassen als eine vordefinierte Referenzgrösse.

Auch hier gibt es sehr viele nachhaltige Entwicklungspfade für die Liquidität. Nachstehend einige Beispiele:

- (a) Die Schulden sollen nominell gegen null streben.
- (b) Die Schulden sollen nominell höchstens gleich bleiben.
- (c) Die Schulden sollen real höchstens gleich bleiben.
- (d) Die Schulden sollen relativ zur Wirtschaftskraft höchstens gleich bleiben.

Die langjährige empirische Erfahrung zeigt, dass hier die Strenge der Vorgabe von oben nach unten abnimmt. Das unterste Ziel ist gerade noch hinreichend zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels. Punkt (a) ist am restriktivsten, verlangt er doch eine vollständige Tilgung aller Schulden. Allerdings ist die zeitliche Dimension ausgeklammert, weshalb eine Ergänzung im Sinne einer jährlichen Amortisation der Schuld um x% notwendig wäre. Punkt (b) verlangt ein Einfrieren der heutigen Schuld (ein Schuldenmoratorium). Im Punkt (c) wird die Entwicklung des Preisniveaus berücksichtigt und nur die reale (preisbereinigte) Schuld eingefroren. Die nominelle Schuld darf mit der Inflationsrate wachsen. In Punkt (d) wird die Schuld relativ zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gesetzt. Diese kann durch das BIP, das Volkseinkommen, das Steuersubstrat oder die Steuererträge gemessen werden und dient als Indikator für die Fähigkeit des Staates, Einnahmen zu generieren und seine Schulden zu bedienen.

Während (a) und (b) absolute Ziele darstellen, sind (c) und (d) relative Ziele.

Als Mindestanforderung im Sinne der Nachhaltigkeit können im vorliegenden Kontext also folgende zwei Forderungen abgeleitet werden:

- Das Eigenkapital darf höchstens gegen null schrumpfen.
- Die Schuldenquote darf nicht steigen.

Relevant für die politische Diskussion sind primär die Optionen (b) «Eigenkapital und Schulden nominell einfrieren» und (d) «Eigenkapitalquote und Schuldenquote einfrieren», welche auch in der Schweizer Praxis am häufigsten anzutreffen sind.

Tabelle 3: Diskussion verschiedener Nachhaltigkeitskonzepte

	Variante (b) absolut (in Mio)		Variante (d) relativ (in Anteilen)	
Solvenz	Eigenkapital = konstant	Ergebnis Erfolgsrechnung = 0	Eigenkapitalquote = konstant	Ergebnis Erfolgsrechnung > 0 ca 15 Mio
Liquidität	Schuld = konstant	Ergebnis Finanzierungs- rechnung = 0	Schuldenquote = konstant	Ergebnis Finanzierungs- rechnung > 0 ca 3 Mio

Bei Variante (b) «Einfrieren der Nominalwerte» sind die Konsequenzen sehr einfach. Damit das Eigenkapital längerfristig erhalten bleibt, darf die Erfolgsrechnung über die Jahre keine Aufwandüberschüsse aufweisen. Damit die Schulden nicht ansteigen, darf die Finanzierungsrechnung keine Defizite aufweisen, was einem längerfristigen Selbstfinanzierungsgrad von 100% entspricht.

Etwas komplexer sind die Konsequenzen bei der Variante (d) «Einfrieren der Quoten». Damit die Eigenkapitalquote konstant bleibt, muss das Eigenkapital etwa gleich schnell wachsen wie die Wirtschafts- oder Steuerkraft. Gehen wir von einer nominellen Wachstumsrate von mittelfristig rund 3% aus, so muss das Eigenkapital bei einem derzeitigen Stand von gerundet 500 Mio. jährlich um rund (3% von 500 Mio. =) 15 Mio. ansteigen. Dazu ist ein Überschuss in der Erfolgsrechnung von jährlich rund 15 Mio. notwendig.

Damit die Schuldenquote konstant bleibt, dürfen die Schulden etwa gleich schnell wachsen wie die Wirtschafts- oder Steuerkraft. Gehen wir wiederum von einer nominellen Wachstumsrate von mittelfristig rund 3% aus, so dürfen die Schulden bei einem derzeitigen Stand von gerundet 100 Mio. jährlich um rund (3% von 100 Mio. =) 3 Mio. ansteigen. Folglich ist in der Finanzierungsrechnung ein Defizit von jährlich rund 3 Mio. zulässig. Bei Nettoinvestitionen von rund 20 Mio. erfordert dies eine Selbstfinanzierung von 17 Mio., was einem Selbstfinanzierungsgrad von 85% entspricht.

Diese Ausführungen zeigen, dass bei der Solvenz Variante (d) sehr viel strenger ist als (b). Umgekehrt verhält es sich bei der Liquidität. Auch wenn es aus «Symmetriegründen» schön wäre, bei beiden Zielen dasselbe Konzept anzuwenden, erscheint es im vorliegenden Fall zweckmässig, pragmatisch vorzugehen:

- Aufgrund der relativ hohen Eigenmittel ist es für Aarau in den nächsten Legislaturen nicht notwendig, weiteres Eigenkapital anzuhäufen. Deshalb ist eine Sicherung des heute bestehenden Kapitals ein sinnvolles Ziel: Variante (b) für die Solvenz. Dies bedeutet, dass die Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen sein soll.
- Aufgrund der heute relativ geringen Schulden ist es für Aarau in den nächsten Legislaturen zulässig, die Schulden moderat zu erhöhen. Deshalb ist eine Plafonierung der bestehenden Schuldenquote ein sinnvolles Ziel: Variante (d) für die Liquidität. Dies bedeutet (gemäss den vorgängig erwähnten Annahmen zum Wirtschaftswachstum), dass mittelfristig jährliche Finanzierungsdefizite im Ausmass von durchschnittlich etwa 3 Mio. zulässig wären.

Zusätzlich stellt sich mit Blick auf das oben dargelegte Zieldreieck die Frage, ob auch für die Steuerbelastung ein Ziel festgelegt werden soll. Da die Stadt Aarau im direkten Wettbewerb mit den umliegenden Gemeinden steht, ist eine moderate Steuerbelastung längerfristig sicher von Vorteil:

- **Steuerziel:** Die Steuerbelastung ist vorteilhaft: Der Steuerfuss für die natürlichen Personen der Stadt Aarau soll nicht höher liegen als der (mit der Bevölkerung) gewichtete arithmetische Mittelwert im Bezirk Aarau.

Weitere Ziele sind nicht angezeigt. Zum einen führt die explizite Festlegung der Ecken «Haushalt» und «Steuerbelastung» automatisch zur impliziten Festlegung der dritten Ecke der «Leistungen». Zum anderen wird auf eine explizite Zielfestlegung im

Leistungsbereich auch deshalb verzichtet, weil eine einfache Quantifizierung im Rahmen einer Finanzstrategie praktisch unmöglich ist.

Damit ist aber auch die Zielhierarchie im Konfliktfall gegeben. Langfristig steht die nachhaltige Haushaltsentwicklung zuoberst. Deshalb braucht es auch eine institutionalisierte Schuldenbremse. Solange das Haushaltsziel nicht gefährdet und die Steuerbelastung moderat ist, können die Ausgaben für die öffentlichen Aufgaben den finanziellen Spielraum nutzen. Dies bedeutet, dass die Zielhierarchie nicht in jedem einzelnen Jahr, sondern nur im Schnitt über mehrere Jahre eingehalten werden muss.

Zusammenfassend gibt es für Aarau folgende **langfristige strategische Ziele**:

- Das Eigenkapital darf nicht sinken.
- Die Schuldenquote darf nicht ansteigen.
- Die Steuerbelastung soll relativ moderat sein.

Für die quantitativen Vorgaben müssen die Zielgrößen exakt definiert werden. Während das Eigenkapital nach dem Herausrechnen der Spezialfinanzierungen direkt aus der Bilanz ersichtlich ist, müssen bei der Schuldenquote sowohl der Zähler als auch der Nenner festgelegt werden. Im Zähler sollen für die Schulden die Finanzverbindlichkeiten (exkl. Spezialfinanzierung), also die Summe der Bilanzpositionen 201 und 2064 (exkl. Spezialfinanzierung) stehen.

Im Nenner soll mit dem Steuersubstrat (als Indikator für die volkswirtschaftliche Leistung Aaraus) gearbeitet werden, das als Fiskalertrag (Position 40) bei einem Steuerfuss von 100% definiert ist. Konkret soll folgende Formel zur Anwendung gelangen:

$$\text{Steuersubstrat} = \frac{\text{Steuerertrag NP}}{\text{Steuerfuss Aarau}} + \text{Steuerertrag JP} + \text{Ertrag Sondersteuern}$$

Dabei steht NP für natürliche und JP für juristische Personen. Insgesamt bedeutet dies, dass die Schulden im Verhältnis zum Steuersubstrat plafoniert werden sollen.

Beim Eigenkapital und bei der Schuldenquote werden zum Start je ein Puffer von ein paar Prozent eingebaut. Ein solcher Puffer verhindert, dass allfällige Abweichungen kurz nach Einführung dieser Regeln bereits zu einer Verletzung der Vorgaben führen. Weil das Ergebnis der Finanzierungsrechnung über die Jahre deutlich volatiler ist als das Ergebnis der Erfolgsrechnung (siehe hierzu auch Tabelle 1), soll der Puffer für die Schulden mit 15 Mio. auch deutlich höher ausfallen als der Puffer für das Eigenkapital mit lediglich 5 Mio. Diese Werte sind umgekehrt aber auch nicht so gross ist, dass die Regeln nicht mehr greifen würden.

Damit können die Zielwerte aus der Finanzstrategie wie folgt festgehalten werden:

Tabelle 4: Zielwerte der Finanzstrategie (je exklusiv Spezialfinanzierung)

Name	Definition	Zielwert	Wert 2017
Eigenkapital	Bilanzüberschuss (Pos 29)	> 466 Mio.	471 Mio.
Saldo Erfolgsrechnung	Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	> 0 Mio.	+ 5 Mio.
Schuldenquote	Finanzverbindlichkeiten / Steuersubstrat (dies entspricht 2017 Finanzverbindlichkeiten von)	< 132% (<109 Mio.)	114% (94 Mio.)
Saldo Finanzierungsrechnung	Finanzierungsergebnis	> -3 Mio.	+8 Mio.
Steuerbelastung	Steuerfuss im Vergleich zum gewichteten Mittel des Bezirks Aarau	<104%	97%

Wichtige Hinweise zu dieser Tabelle:

- Die Zielwerte müssen nicht in jedem einzelnen Jahr, sondern jeweils nur im Schnitt über mehrere Jahre erreicht werden.
- Da die Schuldenbremse erst per 1. Januar 2019 starten soll, werden die Pufferwerte nicht auf den Werten von 2017, sondern von 2018 aufbauen. Entsprechend werden sich die Zielwerte für den Bilanzüberschuss und die Finanzverbindlichkeiten noch leicht verschieben.
- Das Finanzierungsergebnis steuert die Veränderung der Finanzverbindlichkeiten nur in der längeren Frist, hat aber den Vorteil, dass der Wert direkt aus der Jahresrechnung ersichtlich ist. Zudem hätte ein Zielwert für die Veränderung der Finanzverbindlichkeiten den Nachteil, dass die Aktivitäten der Tresorerie (insbesondere die Flexibilität) eingeschränkt würden.
- Folglich ist der Zielwert für die Schuldenquote respektive die Finanzverbindlichkeiten über die Zeit nicht fix. Vielmehr muss er um Investitionen ins Finanzvermögen (inkl. Aktivitäten der Tresorerie) bereinigt werden.
- Der Zielwert für das Finanzierungsergebnis beträgt effektiv nicht 3 Mio. pro Jahr, sondern entspricht der Veränderungsrate des Aarauer Steuersubstrats multipliziert mit den Finanzverbindlichkeiten (was mittelfristig im Schnitt etwa 3 Mio. pro Jahr ergeben dürfte).
- Die Werte dieser Tabelle sind jeweils im Budget, in der Rechnung und im Finanzplan auszuweisen.
- Die konkreten verbindlichen Vorgaben werden im Abschnitt 4 dargestellt.

Ein Vergleich der Zielwerte mit den aktuellen Werten zeigt, dass per 2017 alle Zielwerte eingehalten sind. Wie am Ende des 2. Kapitels jedoch bereits festgehalten wurde, liegen die notwendigen Nettoinvestitionen gemäss aktueller Planung in den kommenden Jahren bei rund 20 Mio. pro Jahr, die Selbstfinanzierung jedoch nur bei rund 14 Mio. Diese Werte hätten zur Folge, dass die Schulden um gegen 6 Mio. pro

Jahr und damit stärker als gemäss Zielwert (höchstens etwa 3 Mio.) ansteigen würden.

Um die Selbstfinanzierung um etwa 3 Mio. zu erhöhen (weil die Nettoinvestitionen nicht gesenkt werden sollen) braucht es entsprechende Verbesserungen in der Erfolgsrechnung. Es sei an dieser Stelle auf die bisherigen grossen Sparanstrengungen und die damit verbundene Ergebnisverbesserung verwiesen. Der Stadtrat will zusätzlich

- die bereits beschlossenen Sparmassnahmen konsequent umsetzen und weiterführen,
- die Effizienz der städtischen Aufgabenerbringung weiter steigern und damit das Ausgabenwachstum dämpfen,
- das bestehende Steuersubstrat pflegen und durch gezielte Wohnbaupolitik zusätzliches Steuersubstrat anziehen.

4. Schuldenbremse

Die Schuldenbremse soll sicherstellen, dass die langfristigen strategischen Ziele zum Eigenkapital und zur Schuldenquote auch effektiv erreicht werden. Wie bereits einleitend erläutert, ist eine Schuldenbremse ein «self commitment», also eine freiwillige Selbstbeschränkung der Politik im Interesse einer nachhaltigen Finanzpolitik.

Eine Schuldenbremse ist heute in der Schweiz ein häufig eingesetztes Instrument. Sowohl der Bund als auch praktisch alle Kantone haben eine Form von Schuldenbremse. Auf Gemeindeebene ist es hingegen noch ein seltenes Phänomen. Beim Bund ist es eher der Bundesrat, der das Parlament zur finanzpolitischen Vernunft zwingen will. In anderen Fällen mag die Legislative die Exekutive zur Mässigung führen; denkbar ist auch, dass bei Legislative oder Exekutive die Einsicht wächst, dass die finanzpolitische Vernunft auf Dauer nur über eine zwingende Regel erreichbar ist.

Aufgrund der oben definierten strategischen Ziele ist klar, dass die Schuldenbremse sowohl beim Saldo der Erfolgsrechnung als auch beim Saldo der Finanzierungsrechnung ansetzen muss. Damit ergibt sich eine sogenannte «**doppelte Schuldenbremse**». Nun gilt es, die konkrete Ausgestaltung der Aarauer Schuldenbremse darzulegen.

Es gibt sehr viele verschiedene Möglichkeiten, wie Schuldenbremsen aussehen und wie sie geregelt werden. In der Praxis hat die Politik häufig einen ganzen Strauss von durchaus legitimen Wünschen an ein derartiges Instrument. Es soll:

- einfach und transparent sein;
- konjunkturverträglich sein;
- zu einer stetigen Politik führen (kein stop and go);
- Sanktionen im Falle von Regelverletzungen vorsehen;
- Möglichkeiten von Ausnahmen in Spezialfällen bieten.

Die Aarauer Schuldenbremse soll unter Berücksichtigung der strategischen Ziele und dieser legitimen Wünsche wie folgt aussehen:

- (a) **Vorgabenregel:** Hier wird mit einer Formel der Vorgabewert definiert, durch den die Zielgrößen eingehalten werden sollen. Eine doppelte Schuldenbremse verfolgt zwei Ziele und hat deshalb auch zwei Vorgaben:
- Vorgabe zur Solvenz, damit das Eigenkapital nicht sinkt:
Das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung muss mittelfristig positiv sein.
 - Vorgabe zur Liquidität, damit die Schuldenquote (definiert als Finanzverbindlichkeiten Positionen 201 + 2064 ohne Spezialfinanzierungen dividiert durch das Steuersubstrat) nicht ansteigt:
Das Ergebnis der Finanzierungsrechnung muss mittelfristig besser sein als die negative Veränderungsrate des Steuersubstrats (in %) multipliziert mit den Finanzverbindlichkeiten.
Bei den vorgängigen Annahmen zum Wirtschaftswachstum entspricht dies mittelfristig einem zulässigen Finanzierungsdefizit von rund 3 Mio. pro Jahr.
- (b) **Berücksichtigung von Schwankungen** (konjunkturelle und andere):
Einnahmen und Ausgaben des Staats schwanken teilweise beträchtlich im Konjunkturablauf, Einnahmen (Steuern) eher prozyklisch, Ausgaben (Arbeitsmarkt, Soziales) eher antizyklisch. Damit werden Defizite tendenziell antizyklisch. Auch einmalige oder ausserordentliche Effekte können die einzelnen Jahresergebnisse stark beeinflussen. Folglich ist es nicht zweckmässig, dass die Vorgaben zur Erfolgs- und Finanzierungsrechnung in jedem einzelnen Jahr eingehalten werden müssen, da dies einer kontinuierlichen Ausgabenpolitik zuwiderlaufen würde. Dieses Anliegen wird über zwei Schwankungstöpfe (als Puffer) sichergestellt (siehe nächsten Abschnitt).
- (c) **Behandlung von Abweichungen:** Jedes Jahr werden die in der Rechnung effektiv erzielten Ergebnisse mit den Vorgaben verglichen und die Differenz jeweils einem Schwankungstopf gutgeschrieben respektive belastet (siehe hierzu die Ausführungen zum Puffer auf S. 9). Ausgehend von einem positiven Startwert damit auch im ersten Jahr negative Schwankungen möglich sind) verändert sich so der Wert des Schwankungstopfs jedes Jahr nach Massgabe der Abweichung von der Vorgabe:
- Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals = Wert am Ende des Vorjahres plus Ergebnis der Erfolgsrechnung.
[$SSEK = SSEK(-1) + ER$]
Startwert per Ende 2018 = 5 Mio.
 - Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote = Wert am Ende des Vorjahres plus Veränderungsrate des Steuersubstrats in % multipliziert mit den Finanzverbindlichkeiten plus Ergebnis der Finanzierungsrechnung.
[$SSSQ = SSSQ(-1) + (d(\text{Steuersubstrat})\% * FV) + FR$]
Startwert per Ende 2018 = 15 Mio.
- Es sei darauf hingewiesen, dass die Schwankungstöpfe über die Zeit konstant bleiben, sofern die Vorgaben exakt eingehalten werden. Die Schwankungstöpfe sind keine Buchhaltungsgrößen, sondern werden lediglich als Schattenkonti geführt, aber jeweils in Budget, Rechnung und Finanzplan ausgewiesen.

(d) **Sanktionen:** Eine Schuldenbremse ist nur wirksam, wenn ihre Zielvorgaben auch durchsetzbar sind. Dazu braucht es eine verbindliche Sanktionsregel für den Fall einer Nichteinhaltung der Vorgabenregel, die jedoch primär präventiv wirken soll. Dabei muss zwischen «ex ante» und «ex post» unterschieden werden.

Budget und Finanzplan dürfen nur verabschiedet werden, wenn sie regelkonform sind (das heisst, wenn die Vorgaben eingehalten sind und die beiden Schwankungstöpfe im Budget und im Finanzplan nicht negativ werden).

Wird die Vorgabe aber ex post mit der Rechnung verletzt (konkret: negative Werte der Schwankungstöpfe), wird eine Sanktion wirksam.

- Verletzung der Eigenkapitalregel: der negativer Wert des Schwankungstopfs muss als Aufwand ins nächste Budget der Erfolgsrechnung eingestellt werden, wobei diese wenigstens ausgeglichen sein muss.
- Verletzung der Schuldenregel: Die Investitionen des Folgejahres müssen um den negativen Wert des Schwankungstopfs gekürzt werden.

(e) **Ausnahmen:** Die Vorgabenregeln sind für Stadt- und Einwohnerrat grundsätzlich verbindlich. Um die Budgethoheit und die Kompetenz Verpflichtungskredite zu sprechen zu gewährleisten, soll jedoch festgelegt werden, unter welchen Bedingungen dem Einwohnerrat die Kompetenz zustehen soll, von der Vorgabenregel abzuweichen. Dabei werden die Hürden bewusst hoch angesetzt: Ausnahmen sind zulässig, wenn wenigstens zwei Drittel aller Einwohnerräte zustimmen. Damit die Schuldenbremse ihre längerfristige Wirkung behält, soll eine Überschreitung der Vorgabenregel jedoch grundsätzlich kompensiert werden (allenfalls über mehrere Jahre verteilt). Der Einwohnerrat soll jedoch auch die Möglichkeit haben, in begründeten Fällen die Schuldenlimite bei geplanten Grossinvestitionen etwas anzuheben.

(f) **Behandlung von Buchgewinnen und –verlusten** (z.B. Neubewertung oder Verkauf von Liegenschaften und Beteiligungen): Soweit Buchgewinne und –verluste aufgrund buchhalterischer Bewertungsanpassungen erfolgswirksam sind und das Eigenkapital verändern, ist der Zielwert für das Eigenkapital in Tabelle 4 und die Gutschrift resp. Belastung im Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals entsprechend anzupassen. Umgekehrt werden realisierte Gewinne/Verluste in der Finanzierungsrechnung voll berücksichtigt und der Zielwert für die Schuldenquote in Tabelle 4 und die Gutschrift resp. Belastung im Schwankungstopf zur Stabilisierung der Liquidität nicht angepasst.

Damit können die effektiv verbindlichen Vorgaben zur Schuldenbremse wie folgt zusammengefasst werden (Startwert per 31.12.2018):

Tabelle 5: Verbindliche Vorgaben zur Schuldenbremse

Vorgabe	Bezeichnung	Startwert
Wert > 0	Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals	5 Mio.
Wert > 0	Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote	15 Mio.

Da eine Schuldenbremse in die Finanzkompetenz des Einwohnerrates eingreift, ist eine **formale Verankerung** der Schuldenbremse auf Ebene Gemeindeordnung zweckmässig. Eine derartige Bestimmung soll eher grundsätzlich gehalten sein, die Detailausgestaltung auf die Reglementsebene verweisen und könnte wie folgt aussehen:

1. Die Stadt führt den Finanzhaushalt so, dass langfristig das Eigenkapital nicht sinkt und die Schuldenquote nicht ansteigt.
2. Der Einwohnerrat regelt in einem Reglement die Umsetzung und die Folgen bei einer Verletzung der Vorgaben.

Die technische Ausgestaltung der Schuldenbremse wird in einem separaten Reglement geregelt.