

Aarau, 14. Januar 2019
GV 2018 - 2021 / 66

Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

Schuldenbremse; Ergänzung Gemeindeordnung und Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Übersicht und Ziel

Die Stadt braucht eine nachhaltige Finanzpolitik, damit sie auf Dauer attraktive Leistungen bei einem angemessenen Steuerfuss anbieten kann und ihr Finanzhaushalt dabei im Gleichgewicht bleibt. Der Einwohnerrat lehnte am 15. Juni 2015 einen Antrag des Stadtrats, die Sicherung des nachhaltigen Finanzhaushalts in der Gemeindeordnung zu verankern, mit 17 zu 20 Stimmen ab. Ein Jahr später wurde 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. Der Einwohnerrat hat am 23. Januar 2017 dieser Initiative zugestimmt und damit den Stadtrat beauftragt, eine Vorlage zum Thema «Schuldenbremse» zu erarbeiten und dem Einwohnerrat vorzulegen.

Der Stadtrat hat mit Unterstützung durch die Firma ikonomix GmbH, Prof. Dr. Urs Müller, Basel, ein Regelwerk für eine Schuldenbremse erarbeitet, und dazu eine Vernehmlassung durchgeführt.

2. Ergebnis der Vernehmlassung

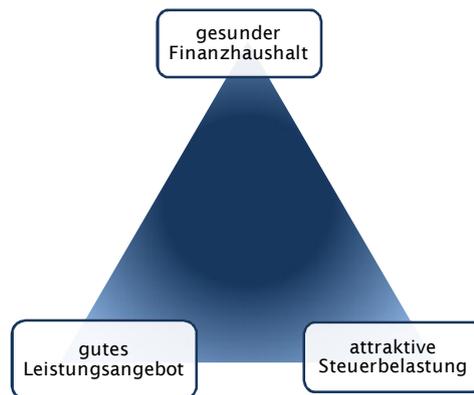
Eine Schuldenbremse polarisiert: Einem Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden ist die Schuldenbremse zu restriktiv. Sie vermissen insbesondere Regelungen zum "guten Leistungsangebot". Sie befürchten einen Leistungsabbau sowie einen Investitionsstau. Andere hätten hingegen gerne weitergehende Regelungen, z. B. für den Fall, dass der Einwohnerrat Ausnahmen von der Schuldenbremse beschliesst. Sie möchten sich beim Steuerfuss auch nicht am gewichteten Bezirks-/Kantonsmittel orientieren, sondern an einem tieferen Wert.

Als wesentlichste Anpassung aufgrund der Vernehmlassung sollen die Finanzverbindlichkeiten bei sinkenden Steuereinnahmen nicht analog abnehmen müssen. Sie bleiben gleich hoch ("eingefroren"), bis das Steuersubstrat wieder über dem Niveau vor der Abnahme liegt (Anpassung § 5 Abs. 4 des Reglements). Zudem wird beim Steuerfuss nur auf das gewichtete Kantonsmittel abgestellt und der Startwert des Schwankungstopfs zur Stabilisierung der Schuldenquote wird auf 20 statt 15 Mio. Franken festgesetzt.



3. Die wichtigsten Elemente des Modells

Die Schuldenbremse baut auf den strategischen Finanzziele der Stadt auf und soll sicherstellen, dass diese erreicht werden. Vorgängig zur Definition der Schuldenbremse hat der



Stadtrat deshalb eine einfache Finanzstrategie beschlossen.

3.1 Finanzstrategie

Mit der Finanzstrategie verfolgt die Stadt eine nachhaltige Finanzpolitik. Dabei soll ihr Finanzhaushalt langfristig in der definierten Art und Weise weitergeführt werden, ohne dass er "explodiert" oder "implodiert". Dies bedeutet auch, dass die Stadt nicht auf Kosten künftiger Generationen leben soll.

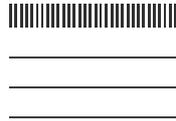
Die Finanzstrategie beinhaltet eine klare Aussage, wie sich die Stadt im Zieldreieck "gesunder Stadthaushalt – gutes Leistungsangebot – attraktive Steuerbelastung" heute und künftig positionieren will.

Der Stadtrat hat die folgende Finanzstrategie definiert, um den Anforderungen an einen nachhaltigen Finanzhaushalt zu entsprechen:

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

3.2 Modell der Schuldenbremse

Aufgrund dieser strategischen Zielsetzung muss die Schuldenbremse sowohl beim Saldo der Erfolgsrechnung als auch beim Saldo der Finanzierungsrechnung ansetzen. Daraus abgeleitet schlägt der Stadtrat eine sogenannte "doppelte Schuldenbremse" mit nachfolgenden Elementen vor:



3.2.1 Vorgaben

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 nicht ansteigt:**
Das Ergebnis der Finanzierungsrechnung muss mittelfristig besser sein als die Zuwachsrate des Steuersubstrats (in %) multipliziert mit den Finanzverbindlichkeiten.

3.2.2 Berücksichtigung von Schwankungen / Abweichungen

Einnahmen und Ausgaben eines Gemeinwesens schwanken teilweise beträchtlich im Konjunkturablauf. Die Vorgaben zur Erfolgs- und Finanzierungsrechnung müssen deshalb nicht in jedem einzelnen Jahr eingehalten werden. Es werden zwei "Schwankungstöpfe" gebildet.

Ausgehend von einem positiven Startwert, welcher auch im ersten Jahr einen negativen Ausschlag zulässt, verändert sich der Wert des Schwankungstopfs jedes Jahr nach Massgabe der Abweichung von der Vorgabe.

- **Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals:**
 Mechanismus: Wert am Ende des Vorjahres
 plus Ergebnis Erfolgsrechnung
 Startwert: 5 Mio. Franken
- **Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote**
 Mechanismus: Wert am Ende des Vorjahres plus
 Nettozuwachsrate (nach Kompensation der
 Abnahme aus Vorjahren) des Steuersubstrats in %
 multipliziert mit den Finanzverbindlichkeiten plus
 Ergebnis der Finanzierungsrechnung
 Startwert: 20 Mio. Franken

Die Vorgaben und die Startwerte der Schwankungstöpfe sind so definiert, dass die Schuldenbremse Anreiz gibt, den Finanzhaushalt nachhaltig zu gestalten. Andererseits braucht ein verhältnismässig kleines Gemeinwesen wie die Stadt Aarau etwas mehr Spielraum als ein grösseres und mehrschichtiges Gemeinwesen wie eine Grossstadt, ein Kanton oder der Bund, weil es grosse Investitionen weniger flexibel verteilen ("glätten") kann.

Sinkt das Steuersubstrat von einem Jahr auf das andere, entsteht eine negative Zuwachsrate. Die Finanzverbindlichkeiten müssen gemäss der Definition nicht ebenfalls abnehmen, sondern dürfen unverändert bleiben. Eine Zunahme der Finanzverbindlichkeiten darf wieder erfolgen, sobald das Steuersubstrat wieder über dem Niveau vor der Abnahme liegt.

Die Nachführung der Schwankungstöpfe erfolgt ausserhalb der Buchhaltung. Die Bestände der Schwankungstöpfe werden jeweils in Budget, Rechnung und Finanzplan ausgewiesen.



3.2.3 Ausnahmen

Die Vorgaberegeln sind für Stadt- und Einwohnerrat grundsätzlich verbindlich. Ausnahmen sollen zulässig sein. Der Einwohnerrat soll die Möglichkeit haben, in begründeten Fällen die Schuldenlimite, beispielsweise bei geplanten Grossinvestitionen, etwas anzuheben. Dabei werden die Hürden bewusst hoch angesetzt: Es braucht dafür die Zustimmung von wenigstens zwei Drittel der anwesenden Einwohnerräte.

3.2.4 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. Budget und Finanzplan dürfen nur verabschiedet werden, wenn die Vorgaben eingehalten sind.

Wird die Vorgabe mit der Rechnung verletzt, muss der negative Wert des Schwankungstopfs als Aufwand ins nächste Budget der Erfolgsrechnung eingestellt werden (wenn der Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals aufgebraucht ist) und die Investitionen des Folgejahres müssen um den negativen Wert des Schwankungstopfs gekürzt werden (wenn der Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote aufgebraucht ist).

3.2.5 Formale Verankerung

Eine Schuldenbremse greift in die Finanzkompetenz des Einwohnerrates ein. Eine formale Verankerung einer Grundsatzbestimmung auf Ebene Gemeindeordnung ist deshalb zweckmässig und notwendig. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich im Anhang 1 "Ergänzungen zur Gemeindeordnung". In einem Reglement (Stufe Einwohnerrat) werden die Elemente des Modells definiert. Das Reglement befindet sich im Anhang 2, die Erläuterungen zu den Ergänzungen zur Gemeindeordnung sowie zum Reglement im Anhang 3.

4. Simulation der Schuldenbremse im Finanzplan 2018 – 2023

Die vorgeschlagenen Vorgaben zur Schuldenbremse wurden im Finanzplan 2018 – 2023 abgebildet. Die Plandaten zeigen, dass der Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals in der ganzen Planperiode im positiven Bereich verbleibt. Das Eigenkapital verändert sich lediglich um das Ergebnis der Erfolgsrechnung, und dieses ist über die ganze Planperiode positiv. Der Puffer von 5 Mio. Franken muss deshalb gemäss Planzahlen in der Planperiode 2018 – 2023 nicht beansprucht werden. Er erhöht sich auf rund 8 Mio. Franken.

Der Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote reduziert sich gemäss den Plandaten bis ins Jahr 2020 auf 7,4 Mio. Franken, kann aber im Jahr 2021 wieder auf 15,6 Mio. Franken aufgebaut werden. Unmittelbar nach der Planperiode, im Jahr 2024, könnte der Schwankungstopf wieder stärker abnehmen, jedoch voraussichtlich nicht negativ werden.



Die Zunahme bei den Steuererträgen wurde in den Planjahren soweit als möglich gemäss den Prognosen des Kantons eingesetzt. Die Zunahmen liegen über das ganze Steuersubstrat gesehen zwischen 1,4 % und 2,4 %. Damit liegt die zulässige Veränderung der Bruttoschulden bei 1,2 bis 2,5 Mio. Franken pro Jahr.

Erfahrungsgemäss sind die Abweichungen zwischen den Plandaten und der effektiven Rechnung relativ gross – vor allem in den späteren Jahren einer Planperiode. Die rollende Überarbeitung des Finanzplans wird rechtzeitig zeigen, inwiefern der jetzt aufgezeigte Handlungsbedarf tatsächlich besteht.

Die Simulationen zeigen, dass die Startwerte der Schwankungstöpfe dazu führen, dass die Stadt ihre Erfolgsrechnung ausgeglichen gestalten und ihre Finanzierungsfehlbeträge in einem vertretbaren Rahmen halten muss. Die Werte bilden Leitplanken, aber kein starres Korsett, das wichtige Investitionen verhindern würde.

5. Auswirkungen auf den Zukunftsraum und die Region

Entscheiden sich Einwohnerrat und Volk für eine Schuldenbremse, werden in der Ausarbeitungsphase des Projekts Zukunftsraum auch die Auswirkungen auf die Parameter und die Wirkung der Schuldenbremse in den verschiedenen Fusionsvarianten geprüft. Bei gewissen Fusionsvarianten ist es denkbar, dass die Parameter der Schuldenbremse (z. B. Höhe der Schwankungstöpfe) angepasst werden müssen.

Dabei bleibt das Ziel bestehen, dass die Schuldenbremse auch einer grösseren Stadt einen nachhaltigen Finanzhaushalt bei einem guten Leistungsangebot und einer attraktiven Steuerbelastung sichern soll.

6. Behandlung der Initiative

Lehnt der Einwohnerrat den Antrag 1 (Ergänzung der Gemeindeordnung) ab, muss dieser trotzdem dem Volk vorgelegt werden, und zwar mit dem Antrag auf Ablehnung seitens des Einwohnerrats.

Der Antrag 2 (Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt) steht unter dem Vorbehalt der Annahme der Ergänzung der Gemeindeordnung in der Volksabstimmung. Er untersteht, im Gegensatz zum Antrag 1, nur dem fakultativen Referendum.



Der Stadtrat stellt dem Einwohnerrat wie folgt

A n t r a g :

1. Die Ergänzung der Gemeindeordnung (Anhang 1) sei gutzuheissen.
2. Das Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt (Anhang 2) sei unter dem Vorbehalt der Rechtskraft der Ergänzung der Gemeindeordnung gutzuheissen.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Stadtrats

Dr. Hanspeter Hilfiker Daniel Roth
Stadtpräsident Stadtschreiber

Anhänge:

1. Ergänzung der Gemeindeordnung
2. Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt
3. Erläuterungsbericht zur Ergänzung der Gemeindeordnung und zum Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt

Verzeichnis der aufliegenden Akten:

- Vernehmlassungsbericht zu den Ergänzungen der Gemeindeordnung
- Vernehmlassungsbericht zum Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt
- Studie "Eine Schuldenbremse für Aarau", ikonomix Urs Müller, 28. August 2018