

STADT AARAU



Stadtrat
Rathausgasse 1
5000 Aarau

T 062 836 05 13
F 062 836 06 30
E stadtrat@aarau.ch
www.aarau.ch

Schuldenbremse; Ergänzung Gemeindeordnung und Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt

Erläuterungsbericht

gemäss Botschaft an den Einwohnerrat vom 14. Januar 2019



Inhaltsverzeichnis

1. Ergänzung Gemeindeordnung.....	3
2. Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt	5



1. Ergänzung Gemeindeordnung

Entwurf vom 14. Januar 2019	Erläuterungen Botschaft
Änderung Gemeindeordnung	
<i>Die Einwohnergemeinde Aarau</i> <i>beschliesst:</i>	
I.	
Der Erlass SRS 1.1-1 (Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Aarau vom 23. Juni 1980; Stand 1. August 2018) wird wie folgt geändert:	
<p>§ 10f E. Nachhaltiger Finanzhaushalt</p> <p>¹ Die Stadt führt den Finanzhaushalt so, dass bei einer massvollen Steuerbelastung langfristig das Eigenkapital nicht sinkt und die Schuldenquote nicht ansteigt.</p>	<p>Mit der sog. Schuldenbremse werden die finanzstrategischen Ziele umgesetzt. Die Schuldenbremse ist also nicht Selbstzweck, sondern ein Element des Zieldreiecks einer Finanzstrategie, das sich aus den drei Elementen Leistungsangebot, Steuerbelastung und Finanzhaushalt zusammensetzt. Dabei ergibt sich das mögliche Leistungsangebot aus den vorab durch Steuererträge zur Verfügung stehenden Mitteln, die im Rahmen eines nachhaltig "gesunden" Finanzhaushalts eingesetzt werden. Die Schuldenbremse auf kommunaler Ebene braucht somit eine Vorgabe zur kommunal beeinflussbaren Steuerbelastung. Diese soll massvoll bleiben. Im Reglement wird diese Vorgabe insofern präzisiert, als der Steuerfuss für natürliche Personen (juristische Personen unterliegen den kantonalen Vorgaben) unter dem gewichteten arithmetischen Mittelwert im Kanton liegen muss. Der aktuelle Mittelwert im Kanton liegt bei 106%. In Ergänzung dieser Vorgabe soll die Nachhaltigkeit des Finanzhaushalts als weiteres Element der Finanzstrategie so definiert werden, dass kumulativ im Sinne einer "doppelten Schuldenbremse" das bestehende Eigenkapital nicht sinken</p>



Entwurf vom 14. Januar 2019	Erläuterungen Botschaft
<p>² Der Einwohnerrat konkretisiert in einem Reglement die Vorgaben und deren Umsetzung und regelt darin die Folgen bei einer Verletzung der Vorgaben.</p>	<p>darf (absolute Grösse) und die Verschuldung nur in dem Masse ansteigen darf, als auf der anderen Seite auch die Steuererträge proportional zunehmen - also die Schuldenquote unverändert bleibt.</p> <p>Die Konkretisierung der massvollen Steuerbelastung wie auch der Vorgaben zum nachhaltigen Finanzhaushalt soll in einem einwohnerrätlichen Reglement erfolgen. Darin sind insbesondere auch die konkrete Umsetzung zu regeln und die Massnahmen zu definieren, wenn die Vorgaben nicht eingehalten werden können.</p>
<p>II.</p>	
<p><i>Keine Fremdaufhebungen.</i></p>	
<p>III.</p>	
<p><i>Keine Fremdaufhebungen.</i></p>	
<p>IV.</p>	
<p>Die Änderung der Gemeindeordnung gemäss § 10f wird nach deren Annahme durch die Stimmberechtigten und die Genehmigung durch das zuständige kantonale Departement vom Stadtrat in Kraft gesetzt.</p>	



2. Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt

Entwurf vom 14. Januar 2019	Erläuterung Botschaft
Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt	
<p><i>Der Einwohnerrat der Stadt Aarau,</i></p> <p>gestützt auf § 10f der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Aarau vom 23. Juni 1980 ¹⁾,</p> <p><i>beschliesst:</i></p>	
I.	
1. Allgemeine Bestimmungen	
<p>§ 1 Zweck und Gegenstand</p>	
<p>¹⁾ Dieses Reglement bezweckt die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung des städtischen Finanzhaushalts, indem bei einer massvollen Steuerbelastung langfristig das Eigenkapital nicht sinkt und die Schuldenquote nicht ansteigt.</p>	<p>Mit dem vorliegenden Reglement wird der neu vorgeschlagene § 10f Abs. 1 Gemeindeordnung umgesetzt. Dieser definiert die für die finanzpolitische Steuerung notwendigen finanzstrategischen Ziele der Stadt, die einerseits über die Höhe der Steuerbelastung und andererseits mit der sog. Schuldenbremse erfolgt.</p>



Entwurf vom 14. Januar 2019	Erläuterung Botschaft
<p>² Die Steuerbelastung gilt als massvoll, wenn der Steuerfuss für natürliche Personen unter dem gewichteten arithmetischen Mittelwert im Kanton liegt.</p>	<p>Die Steuerbelastung soll massvoll sein. Auf kommunaler Ebene kann diese jedoch nur über die Höhe des Steuerfusses für natürliche Personen beeinflusst werden. Der Steuerfuss für juristische Personen wie auch die weiteren steuerrelevanten Bestimmungen richtet sich nach den kantonalen Vorgaben. Der Steuerfuss für natürliche Personen soll in der Stadt Aarau konstant unter dem gewichteten arithmetischen Mittelwert im Kanton liegen.</p>
<p>³ Dieses Reglement legt die Anforderungen für die nachhaltige Entwicklung des Finanzhaushalts fest, konkretisiert deren Umsetzung und regelt die Folgen bei einer Verletzung der Vorgaben.</p>	<p>Entsprechend dem Auftrag im neu vorgeschlagenen § 10f Abs. 2 Gemeindeordnung konkretisiert das einwohnerrätliche Reglement die konkreten Vorgaben, aber insbesondere auch die konkrete Umsetzung und die Massnahmen, wenn die Vorgaben nicht eingehalten werden können.</p>
<p>§ 2 Geltungsbereich</p>	
<p>¹ Dieses Reglement findet Anwendung auf das Budget und die Jahresrechnung (Erfolgs- und Investitionsrechnung) sowie den Finanzplan (Planrechnung).</p>	<p>Die Vorgaben müssen mit dem jeweiligen Jahresergebnis erfüllt werden, sind aber auch beim für das Folgejahr zu erarbeitende Budget wie auch im Rahmen der mittel- und längerfristigen Finanzplanung zu berücksichtigen. Nur so kann die konstante Einhaltung sichergestellt werden.</p>
<p>§ 3 Begriffe</p>	
<p>¹ In diesem Reglement gelten als:</p>	



Entwurf vom 14. Januar 2019	Erläuterung Botschaft
a) Schuldenquote: Finanzverbindlichkeiten dividiert durch das Steuersubstrat;	Mit der Schuldenquote wird auf einen proportionalen und nicht auf einen absoluten Wert abgestellt, der sich jedoch aus den beiden absoluten Werten Finanzverbindlichkeiten und Steuersubstrat ergibt.
b) Finanzverbindlichkeiten: kurz- und langfristige Finanzverbindlichkeiten ohne Spezialfinanzierungen;	Berücksichtigt werden die gesamten Finanzverbindlichkeiten der Einwohnergemeinde ohne die Spezialfinanzierungen. Bei der Spezialfinanzierung besteht eine Zweckbindung von Einnahmen für bestimmte Aufgaben (Verursacherfinanzierung). Spezialfinanzierungen sind in den Bereichen Pflegeheime, Wasser, Abwasser, Abfall und Energie zu finden. Bei der Spezialfinanzierung handelt es sich um eine Erfolgsrechnung in der Erfolgsrechnung. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden in diesem Zusammenhang eigenständige Rechnungskreise und die Berufsschulen.
c) Steuersubstrat: Steuererträge von natürlichen Personen bei einem Steuerfuss von 100% zuzüglich der Steuererträge von juristischen Personen und der Sondersteuern;	Das Steuersubstrat basiert auf einem konstanten Steuerfuss von 100% für natürliche Personen, um einen konstanten Vergleichswert zu erhalten. Die weiteren Steuererträge richten sich nach den übergeordneten Vorgaben.
d) Zuwachsrate: positive Veränderung des Steuersubstrats unter Berücksichtigung vorgängiger negativer Veränderungen (Nettozuwachs).	Wenn der Steuerertrag sinkt, müsste grundsätzlich auch die Verschuldung entsprechend sinken. Weil dies bei schlechter Konjunktur eine sehr restriktive Regelung ist, wird nur der Nettozuwachs (jedoch nicht die negativen Veränderungen) berücksichtigt. Nettozuwachs bedeutet, dass die Finanzverbindlichkeiten erst wieder ansteigen dürfen, wenn das Steuersubstrat das Niveau vor einem allfälligen vorhergehenden Rückgang überstiegen hat.
2. Vorgaben und Massnahmen	
§ 4 Vorgaben zum Eigenkapital	



Entwurf vom 14. Januar 2019	Erläuterung Botschaft
<p>¹ Die Erfolgsrechnung muss im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichen sein.</p>	<p>Diese Solvenzvorgabe hat zur Folge, dass gemäss der Zweckbestimmung das Eigenkapital längerfristig nicht sinkt.</p>
<p>² Zu diesem Zweck werden Gewinne aus der Erfolgsrechnung dem Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals gutgeschrieben und Verluste aus der Erfolgsrechnung diesem belastet.</p>	<p>Die Vorgabe der ausgeglichenen Erfolgsrechnung muss zwar nicht jährlich eingehalten werden. Dies würde einer kontinuierlichen Ausgabenpolitik zuwiderlaufen. Dennoch ist aber auch eine gewisse Konstanz über mehrere Jahresergebnisse hinweg anzustreben. Zu diesem Zweck werden Gewinne einem Schwankungstopf gutgeschrieben, dem aber auch Verluste im Rahmen des positiven Saldos belastet werden können, ohne die Vorgaben zu verletzen. Der Schwankungstopf ist keine buchhalterische Grösse, sondern wird als Schattenkonto geführt.</p>
<p>³ In der Erfolgsrechnung berücksichtigte Buchgewinne und -verluste, die auf buchhalterische Bewertungsanpassungen zurückzuführen sind, werden im Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals kompensiert.</p>	<p>Buchgewinne und Verluste resultieren beispielsweise aus Neubewertungen von Liegenschaften und Beteiligungen. Diese erfolgen in der Regel nicht aufgrund eines konkreten Ereignisses und haben daher keinen unmittelbaren Zusammenhang mit den Einnahmen und oder den geplanten Investitionen. Sie sollen daher nur bei einer Realisierung, also insbesondere bei einem Kauf oder Verkauf, im Rahmen der Schuldenbremse Berücksichtigung finden. So kann auch vermieden werden, dass das aktuelle Bild des nachhaltigen Finanzhaushalts durch die Vornahme oder Nichtvornahme einer Neubewertung verfälscht werden kann.</p>
<p>⁴ Der Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals darf nicht negativ werden.</p>	<p>Der Schwankungstopf darf keinen negativen Saldo aufweisen. Um nicht Gefahr zu laufen, im ersten Jahr der Einführung der Schuldenbremse keinen Spielraum zu haben, ist der Schwankungstopf mit einem Startsaldo zu alimentieren. So muss für den Startzeitpunkt nicht (willkürlich) auf ein Jahr mit einem positiven Jahresabschluss abgestellt werden.</p>



Entwurf vom 14. Januar 2019	Erläuterung Botschaft
<p>⁵ Der Wert des Schwankungstopfs zur Stabilisierung des Eigenkapitals am Ende des Jahres berechnet sich aus dessen Wert am Anfang des Jahres zuzüglich das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung.</p>	<p>Der Anfangswert bei Inkrafttreten wird in den Schlussbestimmungen festgelegt.</p>
<p>§ 5 Vorgaben zur Schuldenquote</p>	
<p>¹ Die Schulden dürfen im Durchschnitt mehrerer Jahre prozentual nicht stärker ansteigen als das Steuersubstrat.</p>	<p>Mit dieser Liquiditätsvorgabe wird sichergestellt, dass gemäss der Zweckbestimmung die Schuldenquote längerfristig nicht ansteigt. Dies bedeutet, dass die Schulden abhängig vom Steuersubstrat plafoniert werden und Schwankungen nur in einem begrenzten Rahmen möglich sind.</p>
<p>² Zu diesem Zweck werden dem Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote die mit der Zuwachsrate multiplizierten Finanzverbindlichkeiten sowie das Ergebnis der Finanzierungsrechnung gutgeschrieben.</p>	<p>Die Vorgabe zur Höhe der Finanzverbindlichkeiten muss zwar nicht jährlich eingehalten werden. Dies würde einer kontinuierlichen Investitionstätigkeit zuwiderlaufen. Dennoch ist aber auch bei den Finanzverbindlichkeiten eine gewisse Konstanz zu verfolgen. Auch dieser Schwankungstopf ist keine buchhalterische Grösse, sondern wird als Schattenkonto geführt.</p>
<p>³ Der Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote darf nicht negativ werden.</p>	<p>Auch dieser Schwankungstopf darf keinen negativen Saldo aufweisen. Um damit nicht Gefahr zu laufen, im ersten Jahr der Einführung der Schuldenbremse keinen Spielraum zu haben, ist auch dieser Schwankungstopf mit einem Startsaldo zu alimentieren.</p>
<p>⁴ Der Wert des Schwankungstopfs zur Stabilisierung der Schuldenquote am Ende des Jahres berechnet sich aus dessen Wert am Anfang des Jahres zuzüglich den mit der Zuwachsrate multiplizierten Finanzverbindlichkeiten sowie zuzüglich dem Ergebnis der Finanzierungsrechnung.</p>	<p>Der Anfangswert bei Inkrafttreten wird in den Schlussbestimmungen festgelegt. Relevant für die Anpassung der Finanzverbindlichkeiten ist dabei der Nettozuwachs des Steuersubstrats. Sinkt das Steuersubstrat, bleibt die Limite für die Finanzverbindlichkeiten "eingefroren", bis das Steuersubstrat wieder das vorherige Niveau erreicht hat.</p>



Entwurf vom 14. Januar 2019	Erläuterung Botschaft
<p>§ 6 Transparenz</p>	
<p>¹ Die nachfolgenden Werte sind jeweils in Budget und Finanzplan als Schätzung sowie in der Rechnung auszuweisen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung, b) Ergebnis der Finanzierungsrechnung, c) Eigenkapital, d) Finanzverbindlichkeiten, e) Steuersubstrat, f) Schuldenquote , g) aktuelle Werte der Schwankungstöpfe am Ende des betreffenden Jahres, h) Steuerfuss im Vergleich zum gewichteten arithmetischen Mittelwert im Kanton. 	<p>Die im Zusammenhang mit dem nachhaltigen Finanzhaushalt und der Schuldenbremse notwendigen Kennzahlen sind jeweils in der Rechnung wie auch im Budget und im Finanzplan anzugeben, so dass die Einhaltung und Entwicklung transparent ist. Während in der Rechnung die Angaben von bestehenden Kennzahlen erfolgt, beruhen diese im Budget und im Finanzplan naturgemäss auf Schätzungen. Die Finanzverbindlichkeiten und damit die Schuldenquote verändern sich nicht nur um das Ergebnis der Finanzierungsrechnung, sondern auch um Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens und Vorgänge der Tresorerie (Kapitalaufnahmen und Kapitalrückzahlungen). Sie sind deshalb nicht als absolute Vorgaben zu werten, sondern dienen als langfristige Zielwerte.</p>
<p>§ 7 Sanktionen</p>	<p>Die Schwankungstöpfe müssen jedes Jahr positive Werte aufweisen. Andernfalls greifen unmittelbar die nachfolgenden Sanktionen:</p>
<p>¹ Wird der Wert des Schwankungstopfs zur Stabilisierung des Eigenkapitals negativ, muss dieser Wert als Aufwand im nächsten Budget eingestellt werden.</p>	<p>Mit der Übertragung des negativen Wertes als Aufwandposition erfolgt eine unmittelbare Korrektur im Folgejahr, wenn der Schwankungsspielraum überschritten wurde.</p>



Entwurf vom 14. Januar 2019	Erläuterung Botschaft
<p>² Wird der Wert des Schwankungstopfs zur Stabilisierung der Schuldenquote negativ, müssen die unter Berücksichtigung der Vorgaben zur Schuldenquote vorgesehenen Nettoinvestitionen im nächsten Budget um diesen Wert gekürzt werden.</p>	<p>Wird der Schwankungsspielraum bei der Veränderung der Bruttoverschuldung überschritten, müssen im Rahmen des nächsten Budgets die Nettoinvestitionen, wie sie unter Berücksichtigung der Vorgaben zur Schuldenquote vorgesehen waren, um den negativen Wert des Schwankungstopfes reduziert werden. Dadurch soll der negative Wert innerhalb eines Rechnungsjahres wieder ausgeglichen werden.</p>
<p>§ 8 Ausnahmen</p>	
<p>¹ Der Einwohnerrat kann die Vorgaben und Sanktionen mit zwei Dritteln der anwesenden Einwohnerräte übersteuern, indem er den Schwankungstöpfen zusätzliche Mittel zuweist.</p>	<p>Die Schuldenbremse darf nicht bei erstbesten Gelegenheit oder mit Zufallsmehr ausgehebelt werden können. Der nachhaltige Finanzhaushalt braucht über mehrere Jahre konstante Vorgaben, um die gewünschte Wirkung erzielen zu können. Für eine Abweichung von den Vorgaben durch entsprechende Erhöhung der Schwankungstöpfe muss daher im Einwohnerrat ein qualifiziertes Mehr erreicht werden. Indem das Quorum in diesem Reglement und nicht im Geschäftsreglement des Einwohnerrats verlangt wird, untersteht eine spätere Änderung dieser Bestimmung zudem dem fakultativen Referendum.</p>
<p>3. Schlussbestimmungen</p>	
<p>§ 9 Startwerte für die Schwankungstöpfe</p>	
<p>¹ Die erste Berechnung der Schwankungstöpfe erfolgt für das Rechnungsjahr, in dem das Reglement in Kraft tritt.</p>	<p>Bei den Schwankungstöpfen soll nicht ein Wert aus der Vergangenheit als Startwert herangezogen werden. Vielmehr soll mit einem angemessenen Startwert von Beginn weg mit den aktuellen Zahlen und Prognosen gearbeitet werden können.</p>



Entwurf vom 14. Januar 2019	Erläuterung Botschaft
² Die Startwerte der Schwankungstöpfe betragen:	Der Startwert ist so festzusetzen, dass durch einen solchen Puffer verhindert werden kann, dass allfällige negative Ausschläge kurz nach Einführung der Schuldenbremse im Rahmen der längerfristig beabsichtigten Toleranz bereits eine nicht beabsichtigte Verletzung der Vorgaben mit entsprechender Aktivierung des Sanktionsmechanismus auslöst.
a) Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals: 5 Mio. Franken;	Unter Berücksichtigung der Ergebnisschwankungen in den vergangenen Jahren soll der Startwert und damit Anfangspuffer für das Eigenkapital bei 5 Mio. Franken festgesetzt werden.
b) Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote: 20 Mio. Franken.	Weil das Ergebnis der Investitionsrechnung über die Jahre erfahrungsgemäss deutlich volatiler ist als das Ergebnis der Erfolgsrechnung, soll der Startwert des Puffers für die Finanzverbindlichkeiten im Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote auf 20 Mio. Franken festgesetzt werden.
II.	
<i>Keine Fremdänderungen.</i>	
III.	
<i>Keine Fremdaufhebungen.</i>	
IV.	
Der Stadtrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.	Geplant ist, das Reglement z.B. auf den 1. Juli 2019 in Kraft zu setzen. Damit wäre das Jahr 2019 das erste Jahr, das für die Schuldenbremse relevant ist.



Beilage

Studie "Eine Schuldenbremse für Aarau" vom 28 August 2018, iconomix GmbH, Basel