



Aarau, 19. September 2022  
GV 2022 – 2025 / 67

## Botschaft an den Einwohnerrat

### Schuldenbremse:

### Änderung der Gemeindeordnung und Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt (Vorlage nach Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. September 2021 und des Bundesgerichtsurteils vom 14. Juli 2022)

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

#### 1. Ausgangslage

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 Stadtrat erarbeitete mit Unterstützung durch die Firma ikonomix GmbH, Prof. Dr. Urs Müller, Basel, ein Regelwerk für eine Schuldenbremse, und führte dazu eine Vernehmlassung durch. Der Einwohnerrat hat am 25. März 2019 die vom Stadtrat vorgeschlagene Ergänzung der Gemeindeordnung abgeschwächt sowie das Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt mit drei Anpassungsaufträgen zurückgewiesen. Beide Beschlüsse fällte er mit 25 Ja zu 24 Nein-Stimmen. Die Stimmberechtigten hiessen am 19. Mai 2019 die vom Einwohnerrat beschlossene Ergänzung der Gemeindeordnung gut.

Gegen den Beschluss des Einwohnerrats vom 25. März 2019 haben Einwohnerrat Yannik Berner und Martina Suter eine Beschwerde erhoben. Die Beschwerde hatte zum Ziel, das Geschäft an den Einwohnerrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, die Grundzüge der Ausgaben- und Schuldenbremse in der Gemeindeordnung und nicht in einem einwohnerrätlichen Reglement zu definieren.

Nach einem langen Weg durch verschiedene Instanzen hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau am 28. September 2021 die Beschwerde gut und hob den Beschluss des Einwohnerrats vom 25. März 2019 und damit auch die vom Volk beschlossenen Regelungen in der Gemeindeordnung auf. Das Bundesgericht bestätigte am 14. Juli 2022 den Entscheid des Verwaltungsgerichts.



Damit obliegt es nun dem Einwohnerrat, über Bestimmungen in der Gemeindeordnung und ein Reglement zu befinden, welche die Anliegen der Initiative "Schuldenbremse zur Sicherung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts der Stadt Aarau" umsetzen.

## **2. Änderungen gegenüber der Vorlage des Stadtrats vom 14. Januar 2019, Umsetzung der Beschlüsse des Verwaltungsgerichts**

Mit diesem Geschäft legt der Stadtrat dem Einwohnerrat eine Regelung für die Gemeindeordnung sowie das Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt zur Umsetzung dieser Bestimmung vor. Beide Regelwerke basieren auf dem ursprünglichen Modell, das der Stadtrat für die Sitzung des Einwohnerrats vom 25. März 2019 erarbeitet hatte. Die Regelungen in der Gemeindeordnung bilden sämtliche Elemente der Initiative ab, die das Verwaltungsgericht auf dieser Stufe verankert haben wollte:

- **Finanzierung der Nettoinvestitionen aus der Erfolgsrechnung (Selbstfinanzierung)**  
Ziffern 4.1 und 4.2 Botschaft, § 10 f Abs. 1 Gemeindeordnung
- **Sanktionsmechanismus**  
Ziffer 4.3 Botschaft, § 10 f Abs. 2 Gemeindeordnung
- **obligatorisches Referendum für eine a.o. Zuweisung zur Schwankungsreserve**  
Ziffer 4.4 Botschaft, § 4 Abs. 1 lit. h) Gemeindeordnung
- **Inkraftsetzung im Haushaltsjahr 2019**  
Ziffer 5 Botschaft, § 44 Gemeindeordnung

Der Einwohnerrat hatte am 25. März 2019 das Reglement für einen nachhaltigen Finanzhaushalt mit drei Aufträgen an den Stadtrat zurückgewiesen.

- Die Startwerte der Schuldenbrems-Töpfe sind mit genügend Sicherheitsmarge auszustatten.
- Bei den Sanktionsmassnahmen sollen nicht nur Sparmassnahmen, sondern auch steuerseitige Massnahmen vorgesehen werden.
- Eine Definition des maximalen Steuerfusses ist nicht erwünscht.

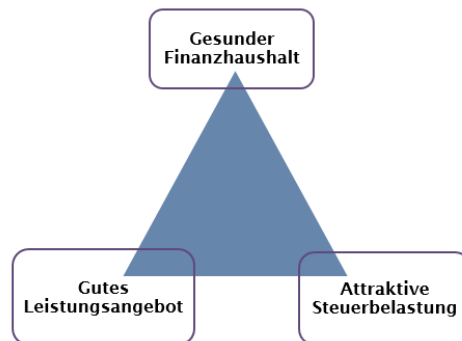
Die Regelwerke berücksichtigen die Aufträge des Einwohnerrats.

Nebst der Umsetzung der Vorgaben des Verwaltungsgerichts und der Aufträge des Einwohnerrats wurde in der aktuellen Vorlage die Berechnung der Finanzverbindlichkeiten vereinfacht. Neu soll dafür keine separate Berechnung, sondern die auf kantonaler Ebene definierte Kennzahl "Nettoschuld" verwendet werden. Dazu soll darauf verzichtet werden, buchhalterische Buchgewinne oder Buchverluste aus der Berechnung für die Schwankungstöpfe zu neutralisieren. In der Vorlage vom 14. Januar 2019 war die Neutralisierung für den Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals definiert, für den Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote hingegen nicht. Alle Anpassungen sind im Erläuterungsbericht (Anhang 3) dargestellt und kommentiert.



### 3. Finanzstrategie als Basis für die Schuldenbremse

Der Stadtrat verfolgt eine nachhaltige Finanzpolitik. Dabei soll der Finanzhaushalt der Stadt 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 zeigt auf, 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 soll nicht sinken.
- Die Schuldenquote soll nicht ansteigen.
- Die Steuerbelastung soll relativ moderat sein.

Diese Finanzstrategie bildet die Basis für einen nachhaltigen Finanzhaushalt und damit auch für die Schuldenbremse.

### 4. Die wichtigsten Elemente des Modells

Die Schuldenbremse baut auf den strategischen Finanzziele des Stadtrats auf und soll sicherstellen, dass diese erreicht werden. Aufgrund dieser strategischen Zielsetzung muss die Schuldenbremse sowohl beim Saldo der Erfolgsrechnung als auch beim Saldo der Finanzierungsrechnung (Differenz zwischen Selbstfinanzierung und Nettoinvestitionen) ansetzen. Daraus abgeleitet schlägt der Stadtrat eine sogenannte "doppelte Schuldenbremse" mit nachfolgenden Elementen vor:



#### 4.1 Vorgaben

Eine doppelte Schuldenbremse verfolgt zwei Ziele und hat deshalb auch zwei Vorgaben:

Vorgabe zum Eigenkapital	Vorgabe zur Schuldenquote
<b>Ziel:</b> <b>Das Eigenkapital soll nicht sinken</b>	<b>Ziel:</b> <b>Die Schuldenquote soll nicht ansteigen</b>
<i>Die Erfolgsrechnung muss im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichen sein.</i>	<i>Die Schulden dürfen im Durchschnitt mehrerer Jahre prozentual nicht stärker ansteigen als das Steuersubstrat.</i>
<b>Messgrösse:</b> <i>Gesamtergebnis Erfolgsrechnung</i>	<b>Messgrössen:</b> <i>Finanzierungsergebnis (Selbstfinanzierung, Nettoinvestitionen), Zunahme Steuersubstrat</i>

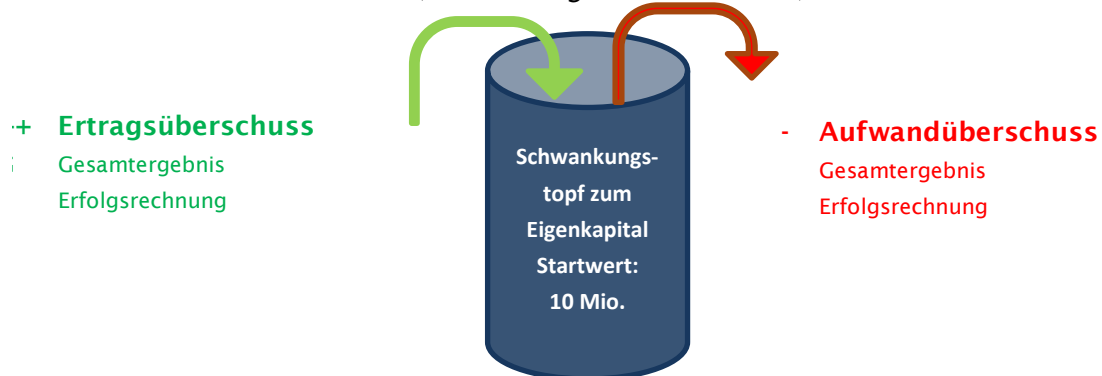
#### 4.2 Berücksichtigung von Schwankungen / Abweichungen

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 entsprechend zu den zwei Vorgaben zwei "Schwankungstopfe" gebildet. Ausgehend von einem positiven Startwert, welcher auch im ersten Jahr einen negativen Ausschlag zulässt, verändert sich der Wert des Schwankungstopfs jedes Jahr um die Einlagen und die Entnahmen. Beim Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals bestehen diese aus dem Ergebnis der Erfolgsrechnung.



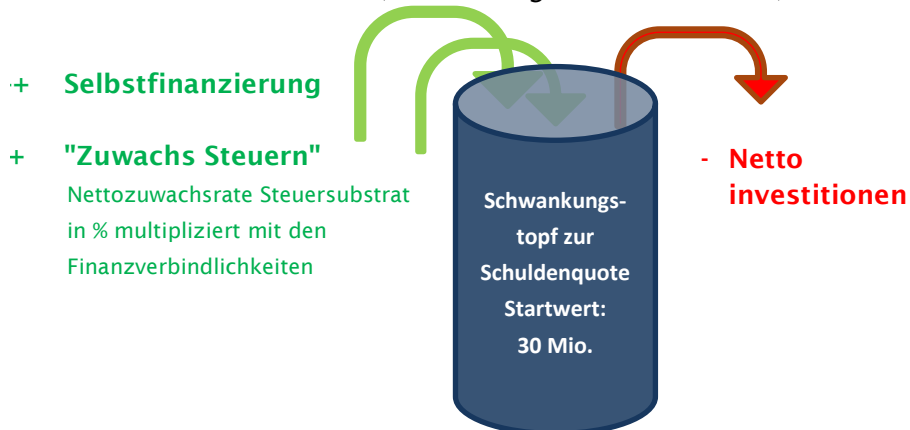
### Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals:

Mechanismus: Wert am Ende des Vorjahres  
plus / minus Gesamtergebnis Erfolgsrechnung  
Startwert: 10 Mio. Franken (*erste Vorlage 5 Mio. Franken*)



### Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote

Mechanismus: Wert am Ende des Vorjahres  
+ Ergebnis der Finanzierungsrechnung  
(Selbstfinanzierung plus und Nettoinvestitionen minus)  
+ Nettowachstumsrate Steuersubstrat in % multipliziert mit Finanzverbindlichkeiten  
Startwert: 30 Mio. Franken (*erste Vorlage 20 Mio. Franken*)



Beim Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote besteht die Entnahme aus den Nettoinvestitionen. Die Einlagen entsprechen der Selbstfinanzierung sowie dem "Zuwachs Steuern". Sinkt das Steuersubstrat von einem Jahr auf das andere, entsteht eine negative Zuwachstumsrate. Die Finanzverbindlichkeiten müssen gemäss den im Reglement definierten Vorgaben 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 Vorgaben und die Startwerte der Schwankungstöpfe sind so definiert, dass die Schuldenbremse Anreiz gibt, den Finanzhaushalt nachhaltig zu gestalten. Die beiden Schwankungstöpfe stellen sicher, dass – wie in der Initiative verlangt, die Investitionen über die Erfolgsrechnung finanziert werden (Selbstfinanzierung). Der Mechanismus mit den Schwankungstöpfen ermöglicht einen Ausgleich über mehrere Jahre. Er fordert eine kontinuierliche Einhaltung des Gleichgewichts zwischen Investitionen und Selbstfinanzierung. Die Überprüfung erfolgt nicht erst nach zehn Jahren, wie es die Initiative vorgeschlagen hatte.

Die Schwankungstöpfe gewährleisten aber auch die notwendige Flexibilität, auf die ein verhältnismässig kleines Gemeinwesen wie die Stadt Aarau angewiesen ist. Im Gegensatz zum Kanton oder zum Bund kann eine kleinere Stadt grosse Investitionen weniger flexibel verteilen ("glätten") und braucht deshalb etwas mehr Spielraum.

Die Nachführung der Schwankungstöpfe erfolgt ausserhalb der Buchhaltung. Die Bestände der Schwankungstöpfe sowie im Reglement definierte Kennzahlen (z. B. die Schuldenquote) werden jeweils in Budget, Rechnung und Finanzplan ausgewiesen.

#### 4.3 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, gibt es zwei Möglichkeiten:

- Der negative Wert des Schwankungstopfs wird als Aufwand ins nächste Budget der Erfolgsrechnung eingestellt (wenn der Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals aufgebraucht ist) oder die Investitionen des Folgejahres müssen um den negativen Wert des Schwankungstopfs gekürzt werden (wenn der Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote aufgebraucht ist).
- *Neu*: Alternativ kann auch der Steuerfuss zum Ausgleich erhöht werden.

Denkbar ist auch eine Kombination der beiden Massnahmen.

#### Beispiel

Würde der Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote mit der Rechnung 2025 negativ, müsste der Stadtrat ein Budget 2027 erarbeiten, in dem sich Selbstfinanzierung und Nettoinvestitionen entsprechen. Auf dieser Basis müsste er entweder die Nettoinvestitionen um den Minusbetrag im Schwankungstopf kürzen oder den Steuerfuss entsprechend erhöhen.

#### 4.4 Ausnahmen und obligatorisches Referendum

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.



Das geschieht, indem der Einwohnerrat einem oder beiden Schwankungstöpfen zusätzliche Mittel zuweist und dadurch verhindert, dass sie negativ werden.

Gemäss Erwägungen des Verwaltungsgerichts soll ein solcher Beschluss dem obligatorischen Referendum unterstehen. Eine entsprechende Regelung ist in § 4 Abs. 1 lit. h) Gemeindeordnung aufgenommen worden. Die erste Fassung des Reglements sah für diesen Beschluss die Zustimmung von mindestens zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Einwohnerrats vor.

### Beispiel

Eine Grossinvestition von 60 – 80 Mio. Franken, wäre für den Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote nur nach mehreren Jahren mit geringem Investitionsvolumen und hoher Selbstfinanzierung verkraftbar.

Der Einwohnerrat müsste mit dem Beschluss zur Investition entscheiden, ob er dem Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote zusätzliche Mittel zuweist, damit dieser nicht negativ wird. Andernfalls würden die Sanktionsmassnahmen über mehrere Jahre das andere Investitionsvolumen "verdrängen", ein rigoroses Sparprogramm und / oder eine erhebliche Steuerfusserhöhung erfordern.

## 5. Entwicklung der Schwankungstöpfe und der Schuldenquote in den Rechnungsjahren 2019 – 2021 und den Planjahren 2022 - 2027

Die Berechnung der Schuldenbremse startet wie im Initiativtext gefordert mit dem Rechnungsjahr 2019. Der Zeitpunkt ist im § 44 der Gemeindeordnung geregelt. Damit liegen zum heutigen Zeitpunkt für die Jahre 2019 bis 2021 drei definitive Rechnungsabschlüsse vor. Die Schwankungstöpfe entwickelten sich in den Jahren 2019 bis 2021 wie folgt:

### 5.1 Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals



### Rechnungsjahre 2019 - 2021

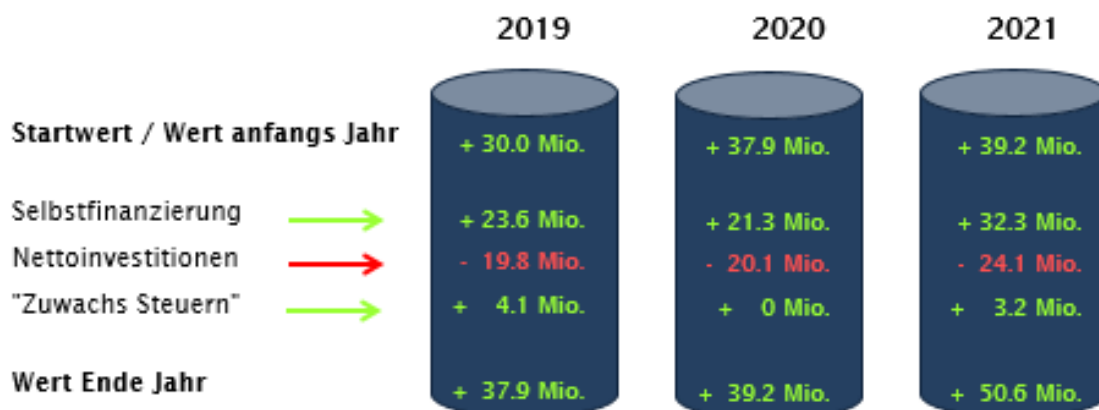
Ende 2021 hat sich der Startwert von 10 Mio. Franken mit den Ertragsüberschüssen der Jahre 2019 – 2021 von total 23,8 Mio. auf 33,8 Mio. erhöht.



### Planjahre 2022 - 2027

Die Plandaten aus den Folgejahren ab 2022 zeigen, dass der Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals mit den Überschüssen aus der Erfolgsrechnung in der ganzen Planperiode im positiven Bereich verbleibt. Gemäss Prognosen beläuft sich der Bestand Ende des Jahres 2027 auf 32,2 Mio. Franken. Der Puffer von 10 Mio. Franken muss nicht beansprucht werden.

### 5.2 Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote



### Rechnungsjahre 2019 - 2021

In allen drei Jahren war die Selbstfinanzierung höher als die Nettoinvestitionen. Es sind Finanzierungsüberschüsse (Selbstfinanzierung abzüglich Nettoinvestitionen) von 3,8 Mio. (Jahr 2019), 1,3 Mio. (Jahr 2020) sowie 8,2 Mio. (Jahr 2021) entstanden. Dazu dürfen sich gemäss den Vorgaben im Jahr 2019 die Finanzverbindlichkeiten um 4,1 Mio. Franken erhöhen, weil das Steuersubstrat im Vergleich zum Jahr 2018 insgesamt um 3,2 % zugenommen hat. In der Rechnung 2020 hat das Steuersubstrat gegenüber dem Vorjahr abgenommen. Diese Abnahme muss im Schwankungstopf nicht abgebildet werden. Dafür bezieht sich dann die Zunahme in der Rechnung 2021 nicht auf das Vorjahr 2020, sondern auf das Jahr 2019. Aus diesem Vergleich resultiert wiederum eine Zunahme (um 2.3 % bzw. 3,2 Mio. Franken). Ende 2021 beinhaltet der Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote 50,6 Mio. Franken.

### Planjahre 2022 - 2027

Ausgehend vom Wert von 50,6 Mio. Franken Ende 2021 reduziert sich der Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote gemäss den Plandaten bis ins Jahr 2026 auf rund 13 Mio. Franken. Der Finanzplan rechnet in sämtlichen Planjahren mit Finanzierungsfehlbeträgen. Die Selbstfinanzierung ist geringer als die Nettoinvestitionen. Im letzten Planjahr, im Jahr 2027, wird mit einem weiteren hohen Finanzierungsfehlbetrag von 24 Mio. gerechnet. Damit würde der Schwankungstopf zur Stabilisierung der Schuldenquote Ende 2027 negativ.

Erfahrungsgemäss nimmt die Zuverlässigkeit der Plandaten ab, je weiter sie in der Zukunft liegen. Wegen Einwendungen oder anderen Verzögerungen sind die effektiv realisierten Investitionen häufig geringer als die mutmasslichen Investitionen, auch wenn diese nur mit 70 % eingerechnet werden.





In den Planjahren bis 2027 sind für das Oberstufenzentrum in der Telli mutmassliche Investitionen von über 30 Mio. Franken eingerechnet. Weitere Investitionen folgen in den Jahren ab 2028. Es obliegt dem Einwohnerrat, mit dem Entscheid zu diesem Grossprojekt dem Schwankungstopf zusätzliche Mittel zuzuweisen. Dieser Entscheid würde dann – wie das Projekt selber – dem obligatorischen Referendum unterstehen.

### 5.3 Schuldenquote

Für die Berechnung der Schuldenquote werden die Finanzverbindlichkeiten durch das Steuersubstrat dividiert. Die Finanzverbindlichkeiten (Nettoschuld ohne Spezialfinanzierungen) belaufen sich Ende 2019 auf minus 128,6 Mio. Franken. Damit verfügt die Stadt zu diesem Zeitpunkt über ein Nettovermögen in diesem Betrag.

Das massgebende Steuersubstrat beläuft sich im Jahr 2019 auf 90,7 Mio. Franken, die Schuldenquote somit auf minus 142 %. Die Schuldenquote sinkt in den Rechnungsjahren 2020 und 2021 auf minus 149 % und entwickelt sich damit entsprechend den guten Rechnungsabschlüssen positiv.

In den Planjahren steigt die Schuldenquote bis ins Jahr 2027 auf minus 69 % an. Diese Entwicklung spiegelt den Sachverhalt, dass die Nettoinvestitionen nicht mit der erwarteten Selbstfinanzierung gedeckt werden können. Das Nettovermögen nimmt deshalb ab. Die Schuldenquote steigt an.

Auch für diese Plandaten gilt die im Kapitel 5.2 beschriebene Ungenauigkeit mit fortschreitendem Zeitablauf.

## 6. Schlussbemerkungen

Die Planrechnungen zeigen auf, dass die Herausforderung für das Gleichgewicht des Finanzhaushalts vor allem darin liegt, die Investitionen mit der Selbstfinanzierung in Einklang zu bringen. Der alleinige Fokus auf die Ertragsüberschüsse aus der Erfolgsrechnung genügt nicht, um den Finanzhaushalt und die Schuldenquote langfristig stabil zu halten.

Der Stadtrat legt mit dem Modell der doppelten Schuldenbremse ein Instrument vor, das diese Herausforderung transparent aufzeigt und Massnahmen einfordert, wenn die Ziele nicht erreicht werden können.

Die Regelwerke entsprechen den Anliegen der Initianten und bilden die Erwägungen des Verwaltungsgerichts ab. Dazu hat der Stadtrat auch wesentliche Elemente aus der Beratung der ersten Vorlage im Einwohnerrat aufgenommen.



Der Stadtrat stellt dem Einwohnerrat wie folgt

**A n t r a g :**

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

Im Namen des Stadtrats

Dr. Hanspeter Hilfiker  
Stadtpräsident

Daniel Roth  
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:

- Studie "Eine Schuldenbremse für Aarau", ikonomix Urs Müller, 28. August 2018