



21-142 B3.5.7
Volksinitiative "Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!"
Bericht und Antrag an Gemeinderat

Ausgangslage

Am 6. Juli 2020 überreichte das Initiativkomitee Stadtpräsident André Ingold zuhänden des Stadtrates die Volksinitiative "Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!". Die Volksinitiative wurde innert der gesetzlichen Frist mit 425 gültigen Unterschriften eingereicht. Das Zustandekommen der Volksinitiative wurde vom Stadtrat mit Beschluss Nr. 20-311 vom 20. August 2020 festgestellt und im Glattaler vom 28. August 2020 amtlich publiziert.

Die eingereichte Volksinitiative lautet wie folgt:

"Volksinitiative: Dübi schuldenfrei, auch in Zukunft!"

Die unterzeichnenden, in der Stadt Dübendorf wohnhaften, Stimmberechtigten stellen, gestützt auf Art. 10 der Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf vom 5. Juni 2005 sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die zugehörige Verordnung (VPR), in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs, folgendes Begehren:

Begehren

Die Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf wird wie folgt ergänzt:

Art. 1d (neu) Schuldenbremse

¹ Die Finanzen der Stadt Dübendorf sind nachhaltig zu bewirtschaften und der mittelfristige Ausgleich gemäss kantonalem Recht ist gewährt. Die folgenden drei Instrumente werden angewendet:

- 1. Der mittelfristige Ausgleich wird wie folgt definiert: drei vergangene Rechnungsjahre, aktuelles Rechnungsjahr, kommendes Budgetjahr sowie drei Planjahre.*
- 2. Rechnungsüberschüsse und Rechnungsfehlbeträge aus dem Geldfluss (Cashflow) der Erfolgs- und Investitionsrechnung gemäss Definition im Finanzplan - ohne Berücksichtigung von Veränderungen im Finanzvermögen eines Jahres - werden der Ausgleichsreserve gutgeschrieben bzw. belastet. Diese darf nie weniger als 10% des einfachen Staatssteuerertrages enthalten. Die Ausgleichsreserve beträgt maximal 100 % des einfachen Staatssteuerertrages.*
- 3. Die relativierte verzinsliche Schuld des politischen Gutes (ohne Spezialfinanzierungsbereich, Darlehen und darlehensähnliche Werte gemäss Finanzplan sowie den Veränderungen Anlagen Finanzvermögen) darf am Ende der Planperiode (Laufendes Budgetjahr plus 3 Jahre) maximal 80% des einfachen Staatssteuerertrages betragen und auch in einer Langfristplanung (laufendes Budgetjahr plus 8 Jahre) 100% nicht überschreiten.*
- 4. Der Stadtrat regelt die Details der Umsetzung der Schuldenbremse im Rahmen von Budget und Finanzplan.*

² Zeigt der Finanzplan eine Entwicklung an, welche diese Ziele verfehlt, unterbreitet der Stadtrat dem Parlament im darauffolgenden Jahr, zusammen mit dem neuen Finanzplan, ein Budget mit Massnahmenplan für die Erfolgs- und Investitionsrechnung, welcher die Vorgaben einhält. Der Finanzplan hat beim Vorliegen eines Antrages auf Steuerfusserhöhung immer auch Varianten mit Mass-



nahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben oder einer Priorisierung der Investitionen aufzuzeigen, welche die Einhaltung der obigen Instrumente ohne Steuerfusserhöhung möglich machen.

³ Die Ausgleichsreserve wird mit Inkrafttreten dieses Artikels mit 100% des einfachen Staatssteuerertrages des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres ausgestattet – abzüglich einer allfälligen verzinslichen Schuld des politischen Gutes gemäss Absatz 1, Ziffer 3 (Instrument 3)."

Begründung

Die Stadt Dübendorf weist aktuell einen gesunden Finanzhaushalt aus. Per Ende 31. Dezember 2018 verfügte die Stadt Dübendorf über ein Nettovermögen von 83 Mio. Franken. Die heute gute finanzielle Lage unserer Stadt müssen wir nachhaltig sichern.

In den nächsten Jahren stehen in Dübendorf einerseits zahlreiche Investitionen an. Andererseits hat die Stadt markante Aufwandsteigerungen in der laufenden Rechnung zu verkraften. Die Stadt Dübendorf wächst und hat in naher Zukunft diverse Erneuerungen bei den Investitionen sowie den Kernaufgaben einer Stadt zu meistern.

All diese Leistungen und Investitionen müssen über die nächsten Jahre auch nachhaltig, bei einem möglichst stabilen Steuerfuss, finanziert werden können. Damit solche Investitionen möglich werden, möchten die Initianten mit der Einführung einer Schuldenbremse der Stadt Dübendorf die Möglichkeit geben, ihre Finanzen langfristig im Griff zu haben. Nur mit gesunden Finanzen kann die Stadt Dübendorf die Herausforderungen der Zukunft packen und sich sinnvolle und notwendige Ausgaben für die Lebensqualität in Dübendorf weiterhin leisten. Denn nachhaltig bedeutet auch, dass wir den kommenden Generationen keine Schuldenberge hinterlassen, sondern die von uns gewollten Investitionen heute bezahlen.

Der mit dieser Initiative vorgeschlagene Weg zu nachhaltigen Finanzen entspricht einer austarierten, massvollen Lösung, wie sie der Stadtrat und die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK) des Gemeinderates bereits aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses ausgearbeitet haben. Die Basis dafür stammt von ausgewiesenen Fachexperten. Die Initianten sind der Meinung, dass eine dermassen ausgestaltete Schuldenbremse die finanzielle Lage der Stadt Dübendorf nachhaltig positiv beeinflusst und deshalb die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Gelegenheit erhalten sollten, über die Einführung einer solchen Lösung abzustimmen.

Rechtliches

Gültigkeit der Volksinitiative

Die Initiative erfüllt die Voraussetzungen von § 128 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) in Verbindung mit Art. 28 der Kantonsverfassung (Einheit der Materie, übergeordnetes Recht eingehalten, Durchführbarkeit gewährleistet) und kann somit als gültig erklärt werden.

Verfahrensentscheid

Die Initiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs abgefasst. Erachtet der Stadtrat die Initiative wie im vorliegenden Fall vollständig für gültig, erstattet er dem Gemeinderat gestützt auf § 130 Abs. 3 GPR innert 9 Monaten seit Einreichung der Initiative, d.h. bis spätestens 6. April 2021, Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt. Beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat einen Gegenvorschlag, verlängert sich diese Frist auf 16 Monate, d.h. bis spätestens 6. November 2021.



Inhalt der Initiative

Die Volksinitiative sieht die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf vor. Die Formulierung des massgebenden Artikels entspricht dabei, unter Berücksichtigung einzelner seinerzeitigen Änderungsanträge der GRPK, im Wesentlichen einem Antrag des Stadtrates zur Einrichtung einer Schuldenbremse für Dübendorf, den er im Rahmen der Beantwortung der Motion Marcel Drescher "Schuldenbremse für Dübendorf" aus dem Jahr 2017 (GR Geschäft Nr. 38/2018) dem Gemeinderat mit Datum vom 22. November 2018 vorlegte. Mit Beschluss des Gemeinderates vom 3. Juni 2019 wurde das Eintreten auf das Geschäft mit 18 zu 17 Stimmen abgelehnt und die Motion Marcel Drescher gleichzeitig abgeschrieben.

Zur näheren Erläuterung des Inhalts der Initiative werden nachfolgend nochmals die Grundlagen und Eckwerte des Schuldenbremse-Modells des Stadtrats aus dem Jahr 2018 dargelegt:

Schuldenbremse-Modell "Stadtrat"

Wie erwähnt, stützt sich der Inhalt der Volksinitiative weitestgehend auf das vom Stadtrat gemeinsam mit ausgewiesenen Fachexperten entwickelte Modell für eine Schuldenbremse der Stadt Dübendorf, welches er dem Gemeinderat mit Beschluss vom 22. November 2018 zur Umsetzung empfohlen hatte (unter Berücksichtigung einzelner Änderungsanträge der GRPK).

Die Grundlagen/Eckwerte dieses Modells ergeben sich dabei wie folgt:

Bezug zu den Legislaturzielen 2018 – 2022

Die Legislaturziele 2018 – 2022 sehen bei den Finanzen die folgenden Ziele vor:

- Der Steuerfuss bleibt stabil.
- Die Verschuldung wird tief gehalten, indem den politischen Entscheiden und Massnahmen konsequent nachhaltige Kosten-/Nutzen-Überlegungen zugrunde gelegt werden.

Einerseits stehen in den nächsten Jahren in Dübendorf grosse Investitionen an, andererseits musste auch in Dübendorf in den vergangenen Jahren eine markante Aufwandsteigerung verzeichnet werden. Zur Sicherstellung eines weiterhin gesunden Finanzhaushaltes hat der Gemeinderat den Stadtrat im Rahmen der Motion Drescher vorausschauend und frühzeitig mit der Erarbeitung eines Instrumentes «Schuldenbremse» beauftragt.

Finanzpolitische Instrumente und Rahmenbedingungen im neuen Gemeindegesetz

Das Gemeindegesetz sieht weiterhin vor, dass die Gemeinden im Rahmen des kantonalen Rechts ihre Finanzpolitik selber bestimmen können. Die Gemeindeautonomie wird beschränkt durch die folgenden Instrumente:

- Pflicht zum mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung (Gemeindegesetz § 92 Abs. 1)
Mit der Pflicht zum mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung des Budgets wird bezweckt, den Haushalt über eine bestimmte Frist hinweg im Gleichgewicht zu halten. Um dies zu erreichen, müssen in der gewählten Frist auftretende Aufwandüberschüsse in anderen Jahren durch Ertragsüberschüsse kompensiert werden.
- Begrenzung des budgetierbaren Aufwandüberschusses (Gemeindegesetz § 92 Abs. 2)
Ein Aufwandüberschuss darf budgetiert werden. Dieser darf die budgetierten Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zuzüglich 3 % des budgetierten ordentlichen Steuerertrags des Rechnungsjahres nicht übersteigen.



- Vorgaben zur Tilgung eines Bilanzfehlbetrages (§ 93)
Die Verfassung des Kantons Zürich sieht vor, dass der Kanton und die Gemeinden für einen gesunden Finanzhaushalt sorgen. Dazu soll eine zu hohe Verschuldung vermieden werden, indem ein Bilanzfehlbetrag innert fünf Jahren abzutragen ist.

Ziele einer stabilen und nachhaltigen Finanzpolitik

Mit Hilfe einer stabilen und nachhaltigen Finanzpolitik soll auch für die nächsten Generationen eine gesunde Ausgangslage geschaffen werden. Die stetig wachsenden Aufgaben und Anforderungen an die Gemeinde sind dauerhaft nur mit stabilen, gesunden Finanzen zu erreichen. Der Stadtrat von Dübendorf steht im Spannungsfeld zwischen einem guten Leistungsangebot, einer möglichst tiefen Steuerbelastung sowie den ständig komplexer werdenden Rahmenbedingungen.

- Ein bedarfsgerechtes **Leistungsangebot** soll den Einwohnern sowie den ortsansässigen Unternehmen den grösstmöglichen Nutzen erbringen. Die Stadt muss sich mit einem bedarfsgerechten Leistungsangebot positionieren. Der Bedarf nach neuen Leistungen steigt laufend aufgrund höherer Ansprüche, geänderten Gesetzen und Verschiebungen von Aufgaben von nationaler und kantonaler auf die kommunale Ebene. Ein attraktives Leistungsangebot bildet einen wesentlichen Standortvorteil.
- Eine **tiefe Steuerbelastung** ist ein zentraler Faktor für den Erhalt sowie den gesunden Zuwachs von Unternehmen und Einwohnern und trägt zur Standortattraktivität von Dübendorf bei.
- Die **Rahmenbedingungen** verändern sich stetig. So werden die übergeordneten Gesetze immer wieder angepasst, welche sich zum Teil erheblich auf die Stadtfinanzen auswirken.

Ein mittelfristig ausgeglichener Finanzhaushalt hat zum Ziel, dass Lasten nicht von einer Generation zur nächsten verschoben werden und Konjunkturzyklen ohne einschneidende Massnahmen bewältigt werden.

Erarbeitung der Schuldenbremse Dübendorf

Die Ausarbeitung eines Gesetzesartikels für eine Schuldenbremse stellte den Stadtrat vor namhafte Herausforderungen. In der Schweiz bestehen verschiedene Modelle der Schuldenbremse auf kantonaler und eidgenössischer Ebene. Jedoch sind diese Instrumente gemäss unseren Abklärungen und Informationen auf kommunaler Ebene bisher präzedenzlos und erst in einigen Städten in Planung.

Während der Erarbeitung seines Modells für eine Schuldenbremse konnte sich der Stadtrat somit nicht auf die Muster von anderen Städten zurückgreifen und musste diese de facto neu entwickeln. Soweit möglich orientierte sich die Projektgruppe dabei an den bestehenden Regelungen auf Bundes- und Kantonsebene. Da die Schuldenbremsen auf Kantons- und Bundesebene jedoch volkswirtschaftliche Indikatoren beiziehen, musste ein erheblicher Anteil der Schuldenbremse neu entwickelt und durchdacht werden. Unter Beizug von ausgewiesenen externen Fachexperten ist dabei das "Dübendorfer Modell" mit folgenden Eckwerten entstanden:

Zielsetzung Schuldenbremse

Wie bereits vorstehend ausgeführt, soll mit der Schuldenbremse ein nachhaltig ausgeglichener, gesunder Finanzhaushalt sichergestellt werden, welcher längerfristig einen möglichst grossen finanzpolitischen Spielraum zulässt.



Instrumente Stadt Dübendorf

Als Elemente der Schuldenbremse schlägt der Stadtrat die drei Instrumente Regelung Haushaltsgleichgewicht, Ausgleichsreserve und Maximale Verschuldung vor. Diese Instrumente sind in der Gemeindeordnung festzulegen. Eine formale Verankerung in der Gemeindeordnung wird als notwendig erachtet, denn die Stimmberechtigten erhalten damit die Gelegenheit, sich zu diesen wichtigen finanzpolitischen Steuerungsinstrumenten zu äussern, da die Verabschiedung des Budgets explizit in der Kompetenz des Gemeinderates liegt.

Instrument 1 – Einhaltung des Haushaltgleichgewichts mit mittelfristigem Ausgleich

Der Saldo der Erfolgsrechnungen darf über eine Periode von acht Jahren (drei vergangene Rechnungsjahre, aktuelles Rechnungsjahr, kommendes Budgetjahr sowie drei Planjahre) nicht negativ sein.

(Die Volksinitiative sieht hier eine identische Formulierung vor.)

Der mittelfristige Ausgleich ist im Gemeindegesetz festgeschrieben. Im Kommentar zum neuen Gemeindegesetz wird der mittelfristige Ausgleich wie folgt beschrieben: «Unter einem mittelfristigen Ausgleich wird einerseits verstanden, dass Aufwandüberschüsse in der entsprechenden Frist wieder durch Ertragsüberschüsse kompensiert werden. Andererseits müssen aber auch Ertragsüberschüsse durch entsprechende Aufwandüberschüsse ausgeglichen werden. Mit einem mittelfristigen Ausgleich wird bezweckt, den Haushalt über eine bestimmte Frist hinweg im Gleichgewicht zu halten.»

Gemäss § 92 Abs. 1 GG muss der Gemeindesteuerfuss so festgesetzt werden, dass das Budget der Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen ist. Mittelfristig ausgeglichen bedeutet, dass Aufwandüberschüsse mit Ertragsüberschüssen über einen zu definierenden Zeitraum ausgeglichen werden. Der mittelfristige Ausgleich bezieht sich sowohl auf das Budget wie auch auf die Jahresrechnung.

Die Grundzüge des mittelfristigen Ausgleichs sind gesetzlich geregelt. Weder im Gemeindegesetz noch in der Gemeindeverordnung ist die Frist und/oder Periode und Gegenstand des mittelfristigen Ausgleiches geregelt. Die konkrete Ausgestaltung der Regelung müssen die Gemeinden selber festlegen. Über die Ausgestaltung kann der Gemeindevorstand, das Budgetorgan oder sämtliche Stimmberechtigte entscheiden. Bestimmt der Vorstand die Ausgestaltung, ist das Budgetorgan nicht an dessen Beschluss gebunden. Das Gemeindeamt empfiehlt, damit der mittelfristige Ausgleich des Budgets für das Budgetorgan verbindlich gilt, die Ausgestaltung in der Gemeindeordnung oder in einem Gemeindeerlass zu beschliessen.

Die Regelung in Dübendorf sieht vor, dass die Erfolgsrechnung über einen Zeitraum von acht Jahren ausgeglichen sein muss. Für die Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs sind die folgenden Rechnungsergebnisse, Budget- und Planwerte beizuziehen:

- drei abgeschlossene Rechnungsjahre (R_{t-3} / R_{t-2} / R_{t-1})
- die Hochrechnung des laufenden Jahres (HR_t)
- das kommende Budgetjahr (B_{t+1})
- drei Planjahre (P_{t+2} / P_{t+3} / P_{t+4})



Die zu ergreifenden Massnahmen sind unterschiedlich und davon abhängig, bei welchem finanzpolitischen Steuerungsinstrument die Zielerreichung nicht mehr gewährleistet ist. Die folgende Matrix zeigt geeignete Massnahmen auf:

Massnahmen	Wirkungseffekt		
	Mittelfristiger Ausgleich	Ausgleichsreserve	Maximalschuld
Massnahmen Erfolgsrechnung:			
- Effizienzsteigerung, Synergienutzung und Optimierung	gross	gross	gross
- Leistungsabbau (Reduktion Leistungsniveau oder Leistungsverzicht)	gross	gross	gross
- Ertragssteigerungen (z.B. Erhöhung Gebühren)	Mittel	mittel	mittel
- Anpassung Steuerfuss	sehr gross	sehr gross	sehr gross
Massnahmen Investitionsrechnung:			
- Investitionen Verwaltungsvermögen	gering	gross	gross
- Investitionen/Desinvestitionen Finanzvermögen	mittel	keine	keine

Tabelle 1: Massnahmen und Wirkungseffekte der Schuldenbremse

Die nachhaltigste Wirkung entfalten Massnahmen in einer Kombination aus den obigen Massnahmen, welche in der rollenden Budgetplanung umgesetzt werden. Dies war auch der Weg der Vergangenheit, in der der markante Schuldenabbau gelang.

Am einfachsten und schnellsten wirkt eine Steuerfusserhöhung, da diese einerseits in die alleinige Kompetenz des Parlamentes fällt und andererseits oftmals weniger schmerzt als Massnahmen wie Abbau von Leistungen oder Verzicht auf Investitionen. Diese Massnahmen setzen daher politischen Willen und klare Mehrheiten voraus. Zudem könnten einzelne Massnahmen mittels Referendum bekämpft werden.

Es wurde deshalb im Rahmen der Erarbeitung der Schuldenbremse geprüft, ob eine Steuerfusserhöhung ein Quorum erfüllen soll oder einem Referendum unterstellt werden soll. Dies wurde aber letztlich verworfen, um die Budgethoheit des Parlamentes nicht zu beschneiden. Es wird vielmehr darum gehen, dass Exekutive und Parlament ausgewogene Lösungen beschliessen und nicht einzelne Massnahmen zum vornherein verschlossen bleiben und eine Blockierung erfolgen könnte.

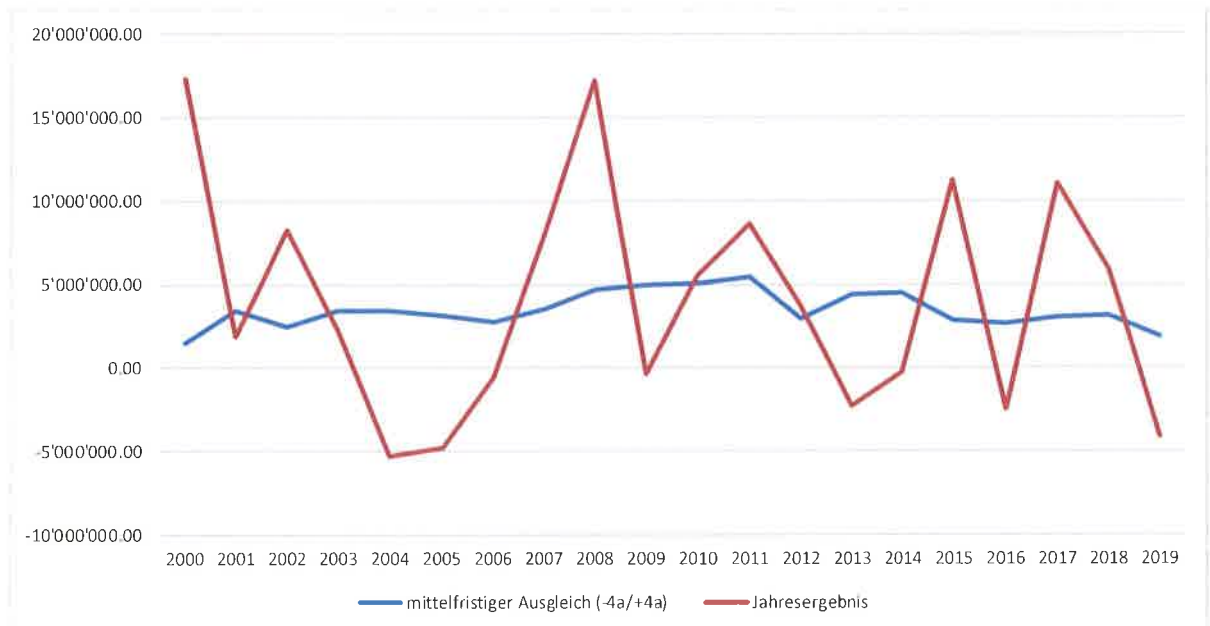


Abbildung 1: mittelfristiger Ausgleich (bis 2017 Werte Jahresrechnung nach HRM1, 2018 Hochrechnung HRM1, ab 2019 Planwerte (Budget respektive Finanzplandaten nach HRM2))

Seit dem Jahre 2000 wurde die Zielvorgabe des mittelfristigen Ausgleichs eingehalten (siehe Abbildung 1, bei der mehrjährigen Betrachtung wurden anstelle der Budgetwerte die effektiven HRM1-Rechnungsabschlüsse berücksichtigt, im Jahr 2018 die Hochrechnung nach HRM1 und ab 2019 Budget HRM2 respektive Finanzplanwerte nach HRM2). Das Jahresergebnis (Aufwand- respektive Ertragsüberschüsse) weicht zum Teil je Jahr erheblich ab. Unter Betrachtung einer achtjährigen Periode konnten jedoch die Vorgaben des mittelfristigen Ausgleichs gut eingehalten werden.

Instrument 2 – Bildung einer Ausgleichsreserve

Rechnungsüberschüsse und Rechnungsfehlbeträge aus dem Geldfluss (Cashflow) der Erfolgs- und Investitionsrechnung ohne Berücksichtigung von Veränderungen im Finanzvermögen eines Jahres werden der Ausgleichsreserve gutgeschrieben bzw. belastet. Diese darf nie weniger als 20 %* des einfachen Staatssteuerertrages enthalten. Die Ausgleichsreserve beträgt maximal 90 %** des einfachen Staatssteuerertrages.

(Die Volksinitiative sieht bei einem gleichlautenden Text leicht angepasste Werte von 10% * bzw. 100 %** vor.)

Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass die Stadt Dübendorf ihre Investitionen mit den selbst erwirtschafteten Mitteln (Cashflow) finanzieren kann und einen Selbstfinanzierungsgrad von nahezu 100 Prozent erwirtschaften muss. Ist dies nicht gewährleistet, nimmt die Ausgleichsreserve ab. Bei einem Selbstfinanzierungsgrad von über 100 Prozent nimmt die Ausgleichsreserve wiederum zu. Bei dieser Regelung werden die Investitionen im Finanzvermögen ausgenommen – dies auch in Anlehnung an die unter HRM2 verwendeten Kennzahlen.



Jährliche Schwankungen sollen bei diesem Instrument möglich sein. Deshalb werden die Finanzierungsüberschüsse respektive –defizite einer Ausgleichsreserve gutgeschrieben respektive belastet. Die Obergrenze der Ausgleichsreserve verändert sich im Rahmen des einfachen Staatssteuerertrages.

Berechnung

Die Äufnung respektive Abschöpfung der Ausgleichsreserve basiert jeweils auf dem unter «Finanzierung» ausgewiesenen Finanzierungsüberschuss respektive Finanzierungsfehlbetrag. Der Betrag Einlage respektive Entnahme Ausgleichsreserve setzt sich zusammen aus der Selbstfinanzierung¹ abzüglich den Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen zusammen.

Die Spezialfinanzierungsbetriebe sind von der Regelung ausgenommen.

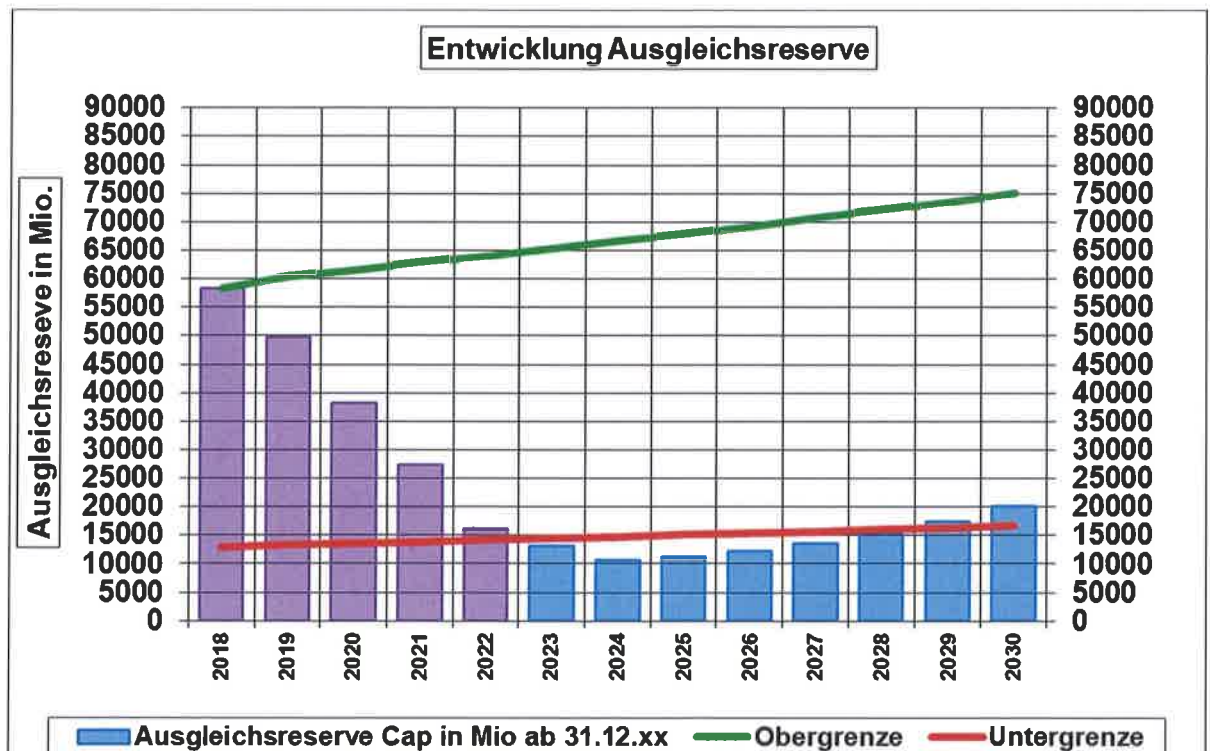


Abbildung 2: Entwicklung Ausgleichsreserve Planjahre 2019 – 2030 (FiPI18_22 violett und Finanzplan plus in blau)

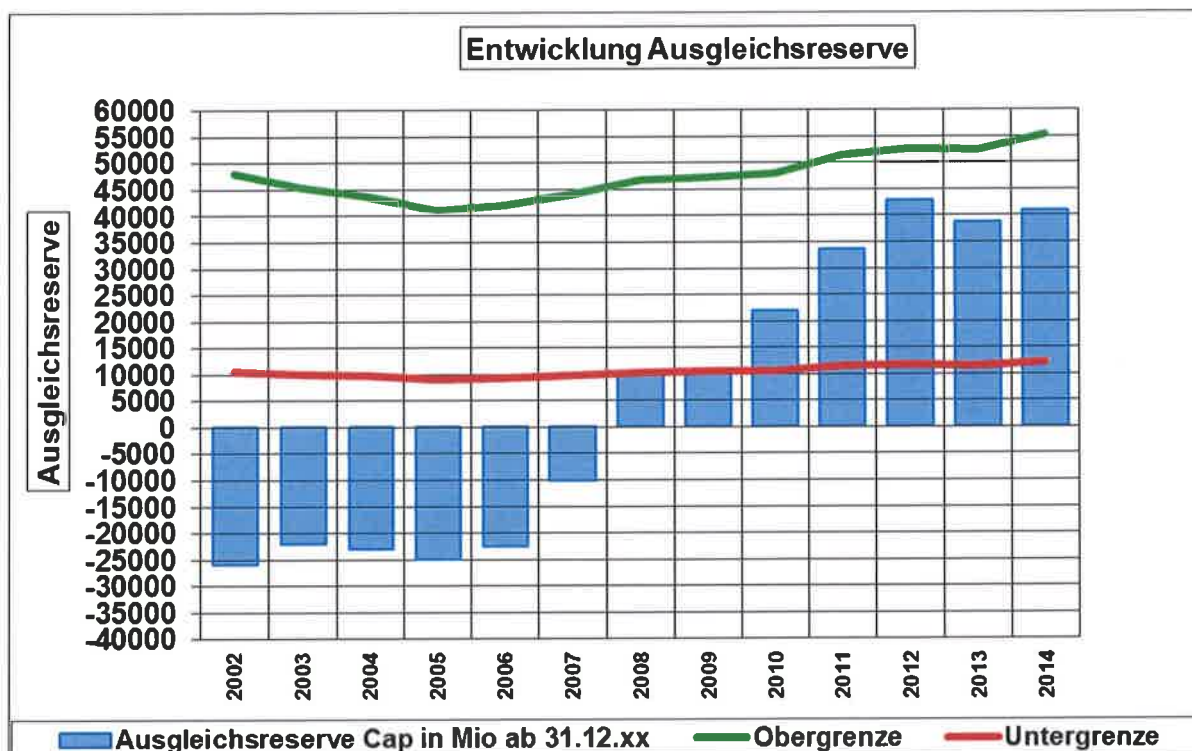


Abbildung 3: Entwicklung Ausgleichsreserve

Die Entwicklung der Ausgleichsreserve seit dem Jahre 2002 wurde simuliert. In den Jahren 2002 bis 2006 wäre der Saldo der Ausgleichsreserve klar unter dem Minimalwert geblieben. In den Jahren 2007 bis 2012 wäre die Ausgleichsreserve vor allem dank einer hohen Selbstfinanzierung schrittweise geäuft worden und wäre ab 2008 über der Untergrenze angestiegen, ab 2012 wäre diese stabil verlaufen.

Eine Simulation der zukünftigen Entwicklung der Ausgleichsreserve zeigt an, dass diese in den nächsten Finanzplanjahren (gemäss Basisszenario) abgebaut würde (siehe Abbildung 2, Jahre 2018 bis 2022) und danach in einer Langfristplanung unter bestimmten Annahmen mit Massnahmen ab 2023/24 an der Untergrenze bleibt.

Instrument 3 – Festlegung einer Maximalschuld

Die relativierte verzinsliche Schuld des politischen Gutes (ohne Spezialfinanzierungsbereich, Darlehen und ähnliche Werte sowie den Veränderungen Anlagen Finanzvermögen) darf am Ende der Planperiode (Laufendes Budgetjahr plus 3 Jahre) maximal 80% des einfachen Staatssteuerertrages betragen und auch in einer Langfristplanung* 100% nicht überschreiten.

(Die Volksinitiative sieht mit Ausnahme einer zusätzlichen Präzisierung hinsichtlich Langfristplanung* (laufendes Budgetjahr plus 8 Jahre) eine identische Formulierung vor).



Mit dieser Regelung wird die maximal mögliche Verschuldung der Stadt Dübendorf festgelegt, welche sich im Rahmen der Steuerkraft verändern darf. Davon werden die gebundenen Gelder ausgenommen, da diese die Stadt Dübendorf nur beschränkt direkt beeinflussen kann respektive nicht durch Steuergelder finanziert werden. Dies betrifft aktuell die folgenden Bereiche:

- Verwaltungsvermögen Spezialfinanzierung (Abfall und Recycling, Abwasserbeseitigung inklusive ARA)
- Darlehen und ähnliche Werte betreffen im Moment das Darlehen an das Alters- und Spitexzentrum Dübendorf

Verkäufe und Käufe bei den Liegenschaften Finanzvermögen werden bei dieser Regelung ebenfalls ausgenommen. Damit soll verhindert werden, dass zur Reduktion der Maximalschuld Liegenschaften verkauft werden respektive die Stadt Dübendorf die Möglichkeit hat, neue Liegenschaften zu kaufen.

Nachfolgende Abbildung zeigt die zukünftige städtische Verschuldung.

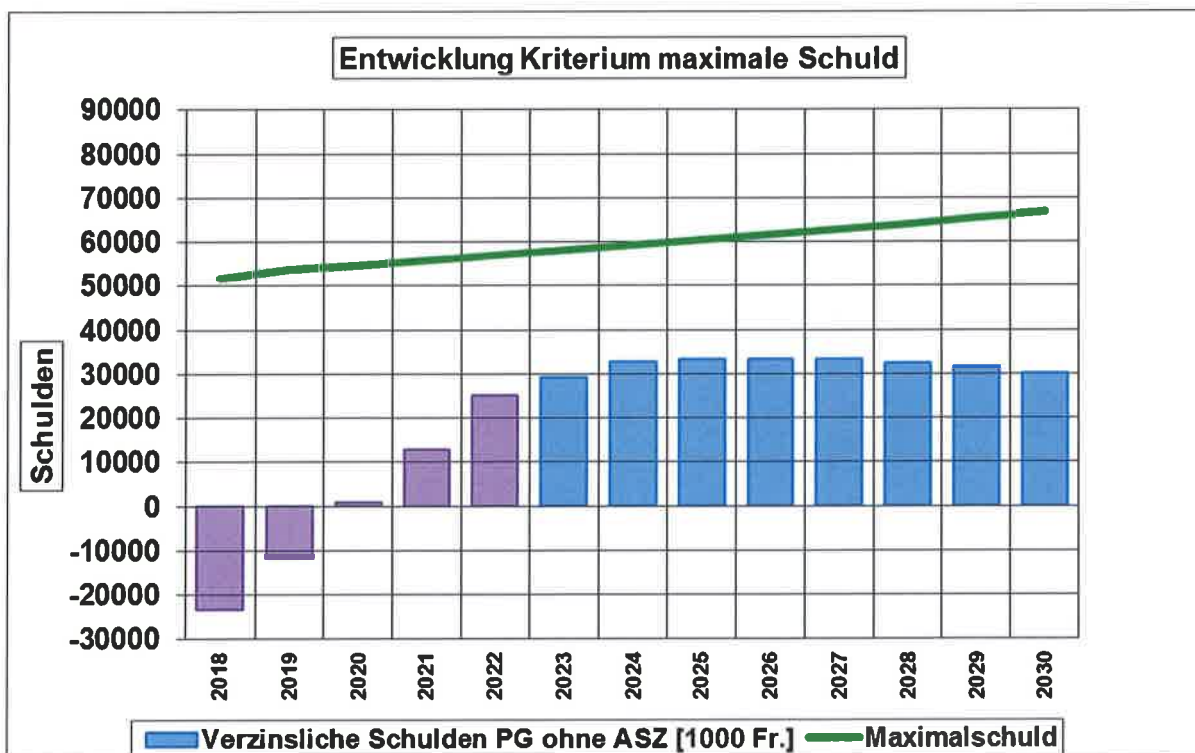


Abbildung 4: Verschuldung Planjahre 2019 – 2030 (FiPI 18_22 in violett und Finanzplan plus in blau)

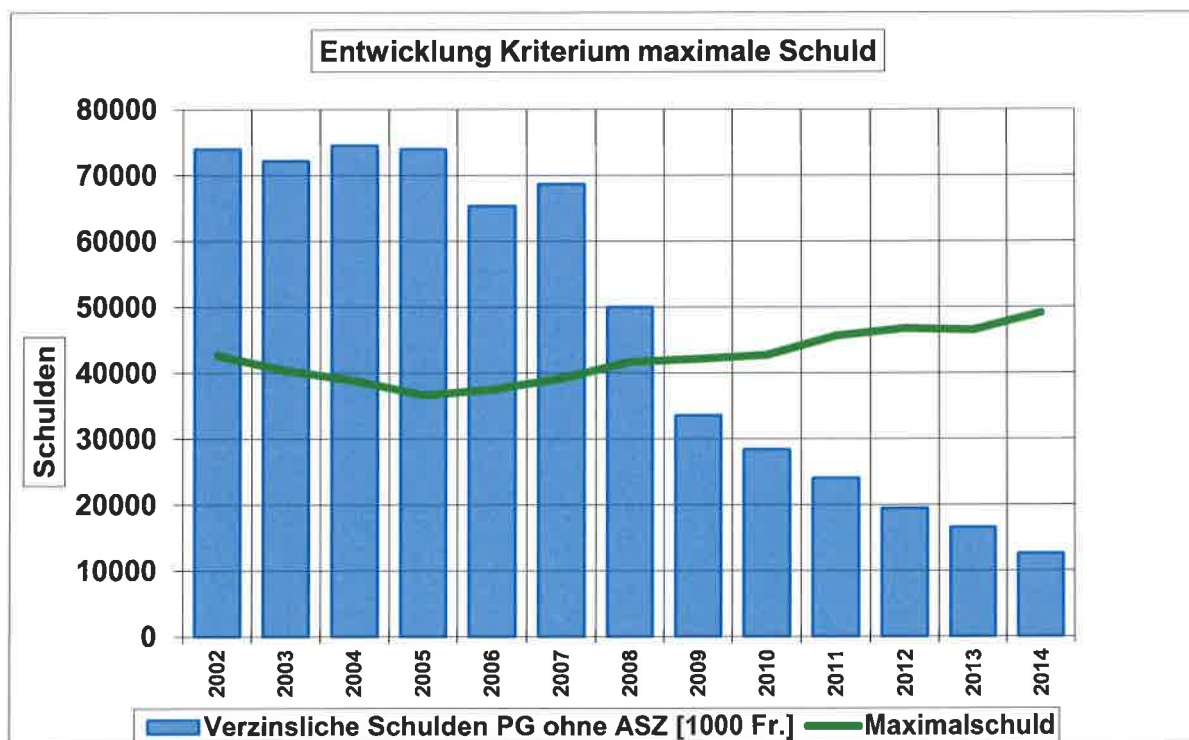


Abbildung 5: Verschuldung Simulation Vergangenheit Jahre 2002 – 2014

Auch hier wurde eine Simulation für die Entwicklung der Vergangenheit berechnet und zeigt auf, dass die Stadt Dübendorf bis 2008 teilweise deutlich über der Maximalschuld lag, nach 2007 die Schulden aber abbauen konnte und seit dem Jahre 2009 unterhalb der vorgegebenen Maximalschuld liegt (Abbildung 5).

Mit der Simulation in die Zukunft gemäss Finanzplanung (Basisszenario) wird zwar eine Zunahme der Verschuldung erwartet, aber die Maximalschuld würde gemäss Planung und unter bestimmten Annahmen mit Massnahmen ab 2023/24 nur zu rund der Hälfte ausgeschöpft (siehe Abbildung 4).

Korrekturmassnahmen

Zeigt der Finanzplan eine Entwicklung an, welche diese Ziele verfehlt, unterbreitet der Stadtrat dem Parlament im darauffolgenden Jahr zusammen mit dem neuen Finanzplan ein Budget mit Massnahmenplan für die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung, welcher die Vorgaben einhält. *

*(Die Volksinitiative sieht hier zur identischen Formulierung des vorstehenden Satzes in einem zweiten Satz die folgende Ergänzung vor: * "Der Finanzplan hat beim Vorliegen eines Antrages auf Steuerfusserhöhung immer auch Varianten mit Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben oder einer Priorisierung der Investitionen aufzuzeigen, welche die Einhaltung der obigen Instrumente ohne Steuerfusserhöhung möglich machen.")*

Die Steuerungsinstrumente basieren teilweise auf Planwerten (Budget oder Finanzplan), welche naturgemäss zu den definitiven Zahlen (Jahresrechnung) Änderungen unterworfen sind. Sofern eine oder mehrere Vorgaben nicht erreicht werden können, muss der Stadtrat im darauffolgenden Jahr Massnahmen ausarbeiten, welche die Einhaltung der Vorgaben wiederum sicherstellen.



Regelung Details Schuldenbremse

Der Stadtrat regelt die Details der Umsetzung der Schuldenbremse im Rahmen* des Finanzplans.

*(Die Volksinitiative sieht hier die Ergänzung "...im Rahmen von **Budget** und Finanzplan" vor.)*

In der Gemeindeordnung sind die Instrumente bereits klar umschrieben und lassen nur bedingten Spielraum zu. Eine weitergehende Regelung in Form einer Verordnung oder eines Reglements ist daher aus Sicht der Experten und des Stadtrates nicht notwendig. Die genaue Definition und Berechnung der einzelnen Instrumente legt der Stadtrat im Rahmen des Finanzplans fest und können damit auch leicht modifiziert werden.

Übergangsbestimmung

Die Ausgleichsreserve mit Inkrafttreten dieses Artikels mit 90% * des einfachen Staatssteuerertrages des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres ausgestattet – abzüglich einer allfälligen verzinslichen Schuld des politischen Gutes (gemäss Instrument 3).

*(Die Volksinitiative sieht hier einen Wert von * 100 % vor; ansonsten ist der Text identisch.)*

Mit Inkraftsetzung der Schuldenbremse wird die Ausgleichsreserve geöfnet. Dies gibt der Gemeinde zu Beginn einen Handlungsspielraum, um einen allfällige Finanzierungsfehlbetrag zu tragen. Bei einer einfachen Staatssteuer von rund 65 Mio. CHF würde der Ausgleichsfonds bei angenommener Schuldenfreiheit zu Beginn mit rund 58,5 Mio. Franken geöfnet.

Würdigung Instrumente

Mit der neuen Regelung erhält die Stadt Dübendorf Instrumente, welche eine nachhaltige Finanzpolitik gewährleistet und sicherstellt, dass die städtischen Ausgaben langfristig nicht grösser sind als sämtliche Einnahmen (Steuern, Abgaben, Taxen, etc.). Mit der Anbindung an den einfachen Staatssteuerertrag bleiben die definierten Zielwerte dynamisch. Die einzelnen Instrumente sind aufeinander gut abgestimmt und ergänzen sich.

Die neue Regelung betreffend Haushaltsgleichgewicht entspricht den gesetzlichen Vorgaben und es gilt die Rechnung mittelfristig auszugleichen. Mit den ergänzenden Instrumenten Ausgleichsreserve und Maximalschuld steht der Geldfluss und die Verschuldung im Fokus.

Gegenvorschlag

Begründung Gegenvorschlag

Der Stadtrat ist nach wie vor überzeugt, dass sein vorstehend erläutertes Modell für eine Schuldenbremse eine ausgewogene Lösung darstellt, mit der für die Stadt Dübendorf eine nachhaltige Finanzpolitik mit einem längerfristig gesunden Finanzhaushalt sichergestellt werden kann. Insbesondere unter Berücksichtigung der in den nächsten Jahren zahlreichen geplanten Investitionsvorhaben und des damit verbundenen Finanzbedarfs stellt das Instrument der Schuldenbremse für die Stadt Dübendorf ein notwendiges finanzpolitisches Steuerungsinstrument dar.



Der Stadtrat unterstützt deshalb im Grundsatz den Inhalt der vorliegenden Volksinitiative sowie deren Begründung durch das Initiativkomitee. Einzig die Forderung im zweiten Satz des zweiten Abschnitts des Initiativtextes, wonach der Finanzplan beim Vorliegen eines Antrages auf Steuerfusserhöhung immer auch Varianten mit Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben oder einer Priorisierung der Investitionen aufzuzeigen hat, welche die Einhaltung der obigen Instrumente ohne Steuerfusserhöhung möglich machen, geht dem Stadtrat zu weit bzw. ist die Festschreibung einer solchen Forderung in der Gemeindeordnung aus Sicht des Stadtrates nicht notwendig.

Der Stadtrat beantragt deshalb einen Gegenvorschlag zur Initiative unter Verzicht auf den zweiten Satz des zweiten Abschnitts des Initiativtextes:

² Zeigt der Finanzplan eine Entwicklung an, welche diese Ziele verfehlt, unterbreitet der Stadtrat dem Parlament im darauffolgenden Jahr, zusammen mit dem neuen Finanzplan, ein Budget mit Massnahmenplan für die Erfolgs- und Investitionsrechnung, welcher die Vorgaben einhält. ~~Der Finanzplan hat beim Vorliegen eines Antrages auf Steuerfusserhöhung immer auch Varianten mit Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben oder einer Priorisierung der Investitionen aufzuzeigen, welche die Einhaltung der obigen Instrumente ohne Steuerfusserhöhung möglich machen.~~

Abgesehen von dieser Anpassung wird der Initiativtext unverändert übernommen.

Inhalt Gegenvorschlag

Der vorstehend begründete Gegenvorschlag sieht demnach vor, die Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf folgt zu ergänzen:

"Art. XX Schuldenbremse

¹ Die Finanzen der Stadt Dübendorf sind nachhaltig zu bewirtschaften und der mittelfristige Ausgleich gemäss kantonalem Recht ist gewährt. Die folgenden drei Instrumente werden angewendet:

1. Der mittelfristige Ausgleich wird wie folgt definiert: drei vergangene Rechnungsjahre, aktuelles Rechnungsjahr, kommendes Budgetjahr sowie drei Planjahre.
2. Rechnungsüberschüsse und Rechnungsfehlbeträge aus dem Geldfluss (Cashflow) der Erfolgs- und Investitionsrechnung gemäss Definition im Finanzplan - ohne Berücksichtigung von Veränderungen im Finanzvermögen eines Jahres - werden der Ausgleichsreserve gutgeschrieben bzw. belastet. Diese darf nie weniger als 10% des einfachen Staatssteuerertrages enthalten. Die Ausgleichsreserve beträgt maximal 100 % des einfachen Staatssteuerertrages.
3. Die relativierte verzinsliche Schuld des politischen Gutes (ohne Spezialfinanzierungsbereich, Darlehen und darlehensähnliche Werte gemäss Finanzplan sowie den Veränderungen Anlagen Finanzvermögen) darf am Ende der Planperiode (Laufendes Budgetjahr plus 3 Jahre) maximal 80% des einfachen Staatssteuerertrages betragen und auch in einer Langfristplanung (laufendes Budgetjahr plus 8 Jahre) 100% nicht überschreiten.
4. Der Stadtrat regelt die Details der Umsetzung der Schuldenbremse im Rahmen von Budget und Finanzplan.

² Zeigt der Finanzplan eine Entwicklung an, welche diese Ziele verfehlt, unterbreitet der Stadtrat dem Parlament im darauffolgenden Jahr, zusammen mit dem neuen Finanzplan, ein Budget mit Massnahmenplan für die Erfolgs- und Investitionsrechnung, welcher die Vorgaben einhält.



³ Die Ausgleichsreserve wird mit Inkrafttreten dieses Artikels mit 100% des einfachen Staatssteuerertrages des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres ausgestattet – abzüglich einer allfälligen verzinslichen Schuld des politischen Gutes gemäss Absatz 1, Ziffer 3 (Instrument 3).

Weiterer Ablauf

Gestützt auf §§ 131 und 132 GPR ergibt sich der weitere Verfahrensablauf wie folgt:

Stimmt der Gemeinderat der Initiative zu, ohne gleichzeitig einen Gegenvorschlag zu verabschieden, gilt das Initiativbegehren als sein eigener Ratsbeschluss. Da dieser im vorliegenden Fall durch die notwendige Anpassung der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum unterliegt, wäre dieser der Urnenabstimmung vorzulegen.

Stimmt der Gemeinderat der Initiative zu und beschliesst einen Gegenvorschlag, findet eine Volksabstimmung über die beiden Vorlagen statt.

Lehnt der Gemeinderat die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, findet zwingend eine Volksabstimmung über die Initiative (sowie den allfälligen Gegenvorschlag) statt.

Mit einem Gegenvorschlag findet die Urnenabstimmung innert 36 Monaten seit Einreichung der Initiative statt, in den übrigen Fällen innert 30 Monaten seit Einreichung der Initiative.

Beschluss

1. Dem Gemeinderat wird beantragt, die Volksinitiative "Dübi schuldenfrei – auch in Zukunft" abzulehnen und dem beantragten Gegenvorschlag zuzustimmen.
2. Die Weisung Nr. 47/2021 wird genehmigt.

Mitteilung durch Protokollauszug

- Gemeinderatssekretariat – z.H. des Gemeinderates / der GRPK (unter Zustellung der Weisung)
- Marcel Drescher, Alte Gfennstrasse 64, 8600 Dübendorf (Vertreter Initiativkomitee)
- Patrick Walder, Im Grund 2, 8600 Dübendorf (Stv. Vertreter Initiativkomitee)
- Stadtpräsident
- Finanzvorstand
- Stadtschreiber
- Leiterin Finanz- und Controllingdienste
- Akten

Stadt Dübendorf

André Ingold
Stadtpräsident

Martin Kunz
Stadtschreiber