



A N T R A G

des Stadtrates vom 22.11.2018



GR Geschäfts-Nr. 38/2018

Beschluss des Gemeinderates

betreffend

Einrichtung einer Schuldenbremse in Dübendorf

Der Gemeinderat,

in Kenntnis eines Antrages des Stadtrates vom 22. November 2018, gestützt auf Art. 5, Abs. 1, Ziff. 1, der Gemeindeordnung vom 5. Juni 2005

b e s c h l i e s s t :

1. Dem Antrag des Stadtrates vom 22. November 2018 zur Erstellung einer Schuldenbremse für Dübendorf wird zugestimmt.
 2. Dem Antrag zu deren Verankerung in der Gemeindeordnung und damit der Aufnahme des neuen Artikels 1, Abs. d, Ziffer 1-5 in die Gemeindeordnung wird zugestimmt.
 3. Mitteilung Stadtrat zum Vollzug.
-



WEISUNG

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Ausgangslage der Stadt Dübendorf | 2 |
| 2 | Vorgaben des Kantons Zürich | 3 |
| 3 | Erwägungen | 3 |
| 3.1 | Finanzpolitische Instrumente und Rahmenbedingungen im neuen Gemeindegesetz..... | 4 |
| 3.2 | Ziele einer stabilen und nachhaltigen Finanzpolitik..... | 4 |
| 3.3 | Schuldenbremsen der öffentlichen Hand | 5 |
| 3.4 | Erarbeitung der Schuldenbremse Dübendorf..... | 6 |
| 4 | Verankerung der Schuldenbremse in der Gemeindeordnung..... | 7 |
| 4.1 | Schuldenbremse Artikel 1d | 7 |
| 4.2 | Artikel 1d Absatz 1: Zielsetzung und Instrumente der Schuldenbremse | 7 |
| 4.2.2 | Instrument 1 – Einhaltung des Haushaltgleichgewichts mit mittelfristigem Ausgleich | 7 |
| 4.2.3 | Instrument 2 – Bildung einer Ausgleichsreserve | 9 |
| 4.2.4 | Instrument 3 – Festlegung einer Maximalschuld..... | 11 |
| 4.3 | Artikel 1d Absatz 2 - Korrekturmassnahmen..... | 13 |
| 4.4 | Artikel 1d Absatz 3 - Regelung Details Schuldenbremse..... | 15 |
| 4.5 | Artikel 1d Absatz 4 - Übergangsbestimmung..... | 15 |
| 5 | Würdigung Instrumente | 15 |
| 6 | Inkrafttreten | 17 |
| 7 | Konsequenzen einer Ablehnung | 17 |
| 8 | Antrag | 17 |
| | Aktenverzeichnis | 19 |

1 Ausgangslage der Stadt Dübendorf

Bereits im Rahmen der Legislaturziele 2014 – 2018 legte der Stadtrat fest, dass bis 2018 ein Instrument der Schuldenbremse entwickelt werden soll. Er setzte damit einen klaren Fokus auf die Bewahrung einer nachhaltigen Finanzpolitik und letztlich der Sicherstellung eines gesunden Finanzhaushaltes. Die Schuldenbremse soll nun formell festgelegt und in einer geeigneten, gesetzlichen Grundlage verankert werden.



Zudem reichten Marcel Drescher (glp/GEU) und 10 Mitunterzeichnende am 10. Februar 2017 beim Gemeinderat eine Motion ein mit dem Auftrag ein Instrument der Schuldenbremse zu entwickeln und dieses in einer formell gesetzlichen Grundlage verankern zu lassen.

„Schuldenbremse für Dübendorf

Ausgangslage

Im aufgelegten Legislaturprogramm 2014 bis 2018 des Stadtrats, ist ein Aufgabenwachstum auf einem vertretbaren Niveau als Ziel formuliert. Weiter setzte sich der Stadtrat bis 2018 das Ziel, ein Instrument der Schuldenbremse zu entwickeln und in einer formell gesetzlichen Grundlage zu verankern.

Während der letzten Jahre mussten regelmässig markante Aufwandsteigerungen verzeichnet werden, welche nur dank zusätzlicher Einnahmen aufgefangen werden konnten.

Mit den anstehenden grossen Investitionen, welche die Stadt Dübendorf in den kommenden Jahren tätigen wird, entspannt sich diese Situation nicht und weitere Massnahmen für gesunde Finanzen müssen ergriffen werden.

Auftrag

Daraus ergibt sich, abgeleitet aus den aktuellen Legislaturzielen, folgender Auftrag an den Stadtrat:

Der Stadtrat wird eingeladen, idealerweise bis zum Voranschlag 2018, spätestens jedoch bis zum Voranschlag 2019, ein Instrument der Schuldenbremse zu entwickeln und in einer formell gesetzlichen Grundlage zu verankern.“

Die Motion wurde an der Gemeinderatssitzung vom 6. März 2017 vom Erstunterzeichnenden begründet und dem Stadtrat zur Beantwortung überwiesen. Der Gemeinderat hat die Motion dem Stadtrat mit 22 zu 10 Stimmen zur Berichterstattung und Antragsstellung überwiesen.

An seiner Sitzung vom 4. Dezember 2017 erklärte der Gemeinderat die Motion Schuldenbremse für Dübendorf mit 23 zu 10 Stimmen als erheblich.

2 Vorgaben des Kantons Zürich

Am 1. Januar 2018 trat im Kanton Zürich ein neues Gemeindegesetz in Kraft. Darin wird verlangt, dass die Erfolgsrechnungen der Zürcher Gemeinden mittelfristig ausgeglichen sind. Um dies zu erreichen, müssen auftretende Defizite in anderen Jahren durch Ertragsüberschüsse kompensiert werden.

Die genaue Ausgestaltung des mittelfristigen Ausgleichs kann in der Gemeindeordnung oder in einem anderen Gemeindeerlass geregelt werden. Es muss insbesondere festgelegt werden, auf welchen Zeitraum und auf welche Zeitdauer sich der mittelfristige Ausgleich bezieht. Die allgemeine Vorgabe für die Zeitdauer liegt zwischen vier und acht Jahren.

3 Erwägungen

Die Stadt Dübendorf weist aktuell einen gesunden Finanzhaushalt aus. Per Ende 31. Dezember 2017 verfügte die Stadt über ein Nettovermögen von 74 Mio. Franken, verzinsliche Schulden von 14 Mio. Franken, Eigenkapital von knapp 100 Mio. Franken bei einem aktuellen Gesamtsteuerfuss (Stadt 81 Prozent, Sekundarschule 19 Prozent) von 100 Prozent. Die heute gute finanzielle Lage ist massgeblich auf eine nachhaltige Finanzpolitik zurückzuführen. Als Beispiel wies die Stadt noch Ende der neunziger Jahre Schulden im Umfang von rund 120 Millionen Franken aus, welche bis Ende 2017 noch 14 Mio. Franken betragen.



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 vorausschauend und frühzeitig mit der Erarbeitung eines Instrumentes «Schuldenbremse» beauftragt.

3.1 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 Instrumente¹:

- 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.

3.2 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 kantonalen auf die kommunale Ebene. Ein attraktives Leistungsangebot bildet einen wesentlichen

¹ Beschreibungen sind Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kap. 6 entnommen



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. Einerseits werden die übergeordneten Gesetze angepasst, welche sich zum Teil erheblich auf die Stadtfinanzen auswirken.

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

3.3 Schuldenbremsen der öffentlichen Hand

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

Im September 2018 verabschiedete der Stadtrat² von Aarau zur Vernehmlassung eine Änderung der Gemeindeordnung sowie ein Reglement «Für einen nachhaltigen Finanzhaushalt». Der Stadtrat schlägt die folgende Regelung in der Gemeindeordnung vor: «Die Stadt führt den Finanzhaushalt so, dass bei einer massvollen Steuerbelastung langfristig das Eigenkapital nicht sinkt und die Schuldenquote nicht ansteigt». Details werden im Reglement festgelegt, welches im Wesentlichen die folgenden Instrumente vorsieht:

A) Vorgaben zum Eigenkapital

- Ausgeglichene Erfolgsrechnung im Durchschnitt mehrerer Jahre
- Schaffung Schwankungstopf zur Stabilisierung des Eigenkapitals (Gewinne aus der Erfolgsrechnung werden gutgeschrieben; Verluste entsprechend belastet)

B) Vorgaben Schuldenquote

- Die Schulden dürfen im Durchschnitt mehrerer Jahre prozentual nicht stärker ansteigen als das Steuersubstrat

Die Vorgaben beziehen sich sowohl auf das Budget und den Finanzplan sowie auf die Rechnung. Weiter werden im Reglement auch Sanktionsmassnahmen festgelegt. Der Einwohnerrat soll die Möglichkeit erhalten, mit zwei Dritteln aller Einwohnerräte die Vorgaben und Sanktionen zu übersteuern.

Der Stadtrat von Winterthur beantwortete eine Motion betreffend Schuldenbremse für eine nachhaltige gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen (Geschäft GGR-Nr. 2015.65). Die Einführung einer eigentlichen Schuldenbremse hat er dem Gemeinderat nicht vorgeschlagen. Neben der Regelung betreffend mittelfristiger Ausgleich (Vorgabe im Gemeindegesetz) sah der stadträtliche Antrag eine Zweidrittelsmehrheit vor bei der Festlegung des Steuerfusses, sobald das zweckfreie Eigenkapital weniger als 20 Prozent des allgemeinen Verwaltungsvermögens beträgt. Das Parlament hat den stadträtlichen Antrag angepasst und beantragt neu die folgenden zwei Änderungen in der Gemeindeordnung: Integration mittelfristiger Ausgleich sowie Ausgabenbremse.

² Unterlagen siehe http://www.aarau.ch/xml_1/internet/de/application/d88/f5564.cfm



3.4 Erarbeitung der Schuldenbremse Dübendorf

Während der Erarbeitung der Schuldenbremse konnte die Stadt Dübendorf noch 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 Kantonebene. Da die Schuldenbremsen auf Kantons- und Bundesebene jedoch volkswirtschaftliche Indikatoren beiziehen, musste ein erheblicher Anteil der Schuldenbremse neu entwickelt und durchdacht werden.

Der Finanzvorstand Martin Bäumle erarbeitete einen Vorschlag. Dieser wurde im Anschluss in Zusammenarbeit mit ausgewiesenen Fachexperten im Rahmen einer Podiumsdiskussion mit anschließendem Workshop diskutiert. Folgende externe Fachexperten wurden neben dem Finanzvorstand und den internen Fachpersonen (Geschäftsleiter Simon Winistörfer, Leiterin Finanz- und Controllingdienste Doris Meyer) beigezogen:

- Prof. Dr. Andreas Bergmann, ZHAW School of Management and Law
- Dr. Roland Fischer, HS Luzern
- Dr. Peter Grünenfelder, Direktor Avenir Suisse
- Prof. Dr. Christoph Schaltegger, Universität Luzern
- Dr. Fabien Schnell, Forschungsleiter Avenir Suisse

Der Entwurf Schuldenbremse des Finanzvorstandes wurde im Anschluss an den Workshop iterativ unter Beizug der obgenannten Fachexperten weiterentwickelt und das nachfolgende Modell erarbeitet.

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 ³.

³ das Gemeindegesetz § 10 Abs. 2 lit. a schliesst aus, dass die Stimmberechtigten an der Urne das Budget festlegen können



4 Verankerung der Schuldenbremse in der Gemeindeordnung

4.1 Schuldenbremse Artikel 1d

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 Saldo der Erfolgsrechnungen darf über eine Periode von acht Jahren (drei vergangene Rechnungsjahre, aktuelles Rechnungsjahr, kommendes Budgetjahr sowie drei Planjahre) nicht negativ sein.
2. 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.
3. 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.

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 Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung, welcher die Vorgaben einhält.

³ Der Stadtrat regelt die Details der Umsetzung der Schuldenbremse im Rahmen des Finanzplans.

⁴ Die Ausgleichsreserve wird mit Inkrafttreten dieses Artikels mit 90% des einfachen Staatssteuerertrages des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres ausgestattet – abzüglich einer allfälligen verzinslichen Schuld des politischen Gutes gemäss Absatz 1, Ziffer 3 (Instrument 3).

4.2 Artikel 1d Absatz 1: Zielsetzung und Instrumente der Schuldenbremse

4.2.1 Zielsetzung

Die Finanzen der Stadt Dübendorf sind nachhaltig zu bewirtschaften und der mittelfristige Ausgleich gemäss kantonalem Recht ist gewährt.

Wie bereits unter «Ziele einer stabilen und nachhaltigen Finanzpolitik» auf Seite 4 erläutert, wird ein nachhaltiger Finanzhaushalt verfolgt, welcher längerfristig einen möglichst grossen finanzpolitischen Spielraum zulässt.

4.2.2 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.



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.⁴»

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})

⁴ Kommentar zum neuen Gemeindegesetz §92

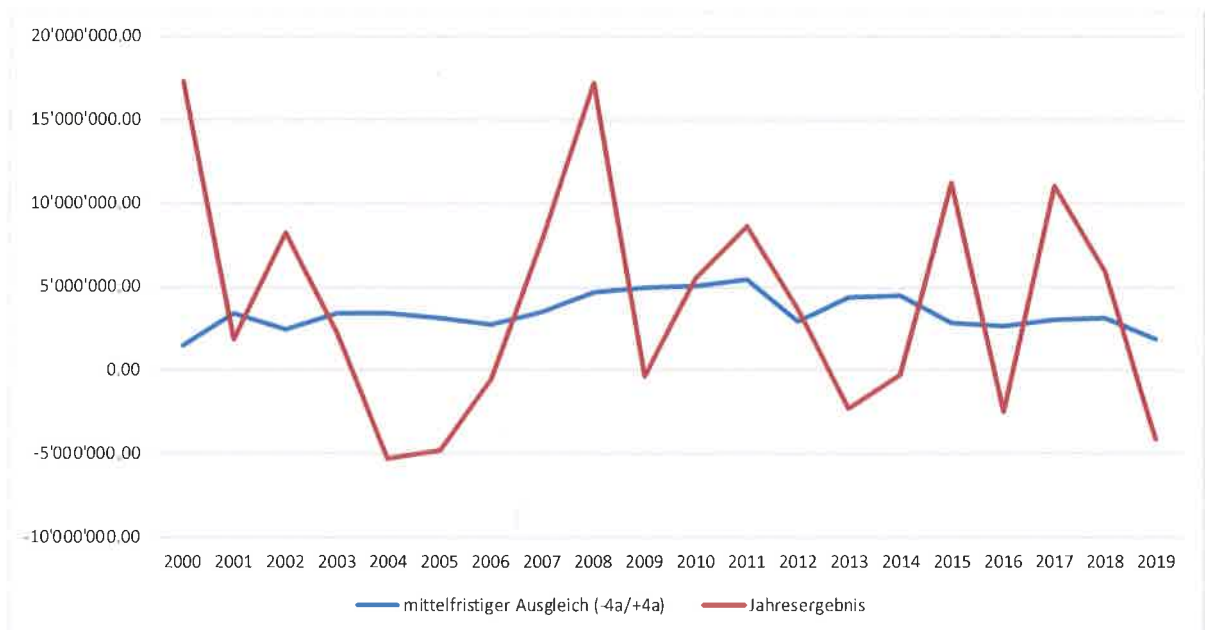


Abbildung 1: mittelfristiger Ausgleich (bis 2017 Werte Jahresrechnung nach HRM1, 2018 Hochrechnung HRM1, ab 2019 Planwerte (Budget respektive Finanzplandaten nach HRM2))

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.

4.2.3 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.

Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass die Stadt Dübendorf ihre Investitionen mit den selbst erwirtschafteten Mitteln (Cash Flow) 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 Selbstfinanzierung⁵ abzüglich den Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen zusammen.

Die Spezialfinanzierungsbetriebe sind von der Regelung ausgenommen.

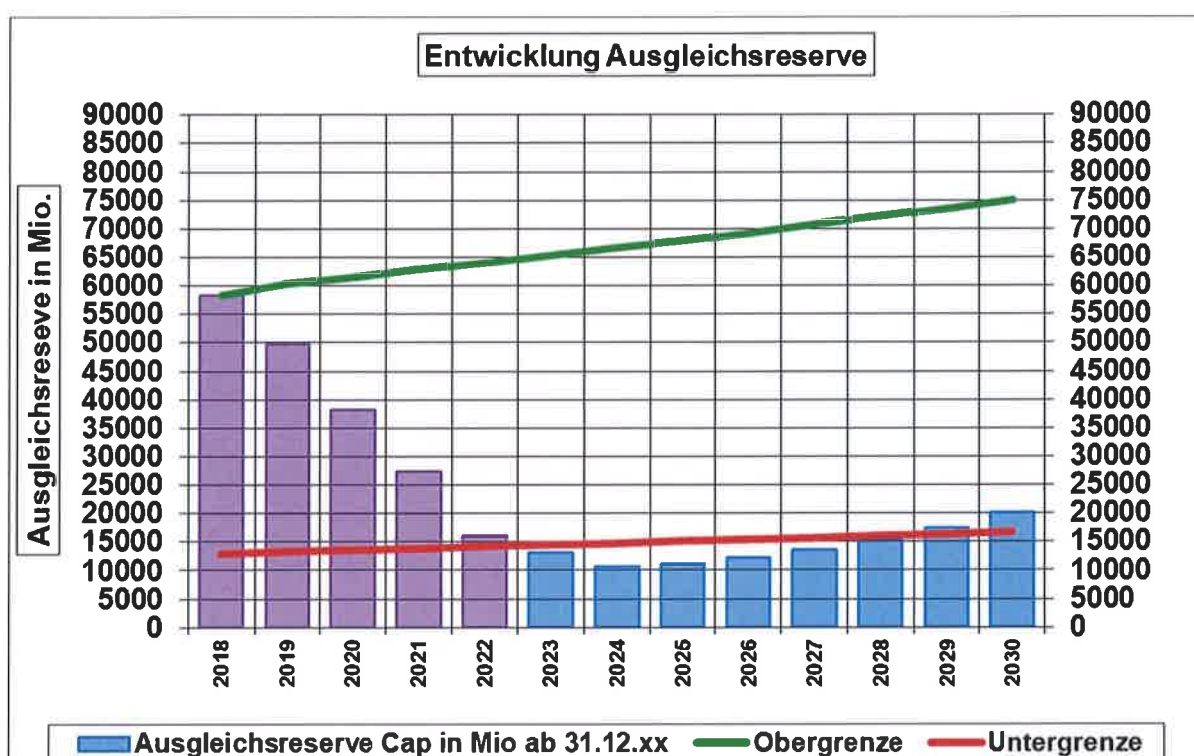


Abbildung 2: Entwicklung Ausgleichsreserve Planjahre 2019 – 2030 (FiPI18_22 violett und Finanzplan plus in blau)

⁵ entspricht Ergebnis Erfolgsrechnung, Abschreibungen und Wertberechtigungen bereinigt mit den Einlagen respektive Entnahmen aus dem Eigenkapital (z.B. für Vorfinanzierungen oder finanzpolitische Reserven)

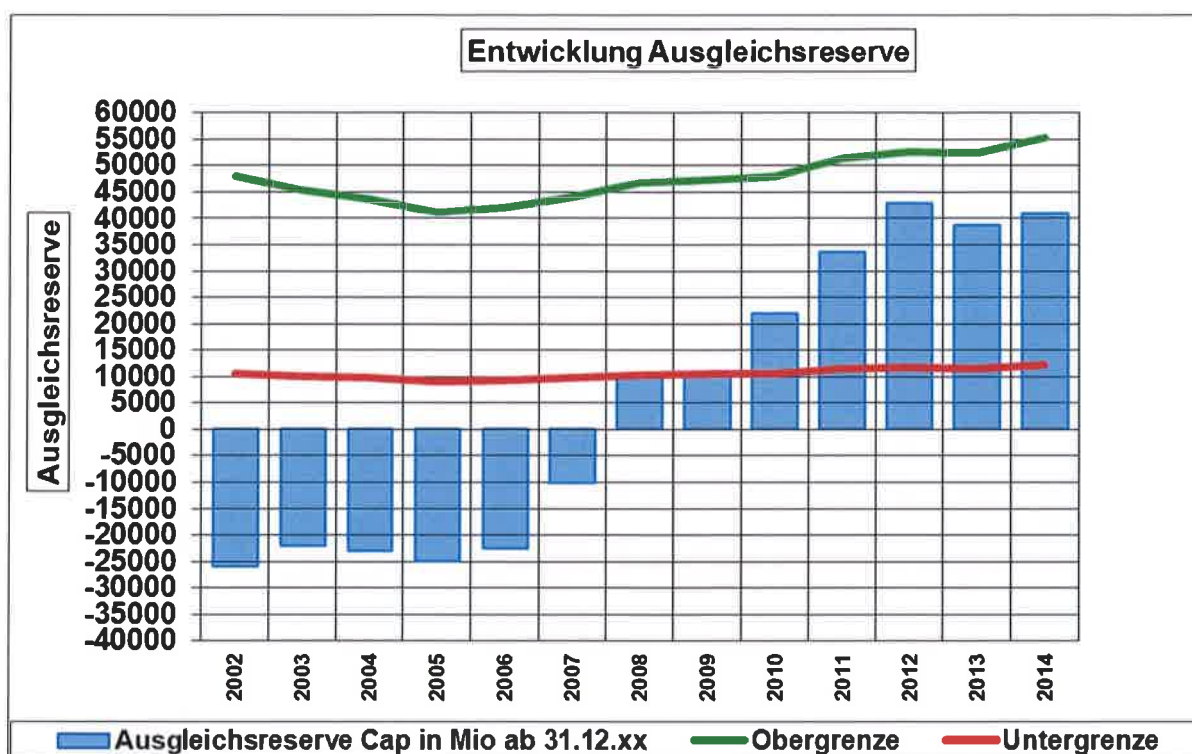


Abbildung 3: Entwicklung Ausgleichsreserve

Die Entwicklung der Ausgleichsreserve seit dem Jahre 2002 wurde simuliert (siehe **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). 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.

4.2.4 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.

Mit dieser Regelung wird die maximale 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 Spitzentrum 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.

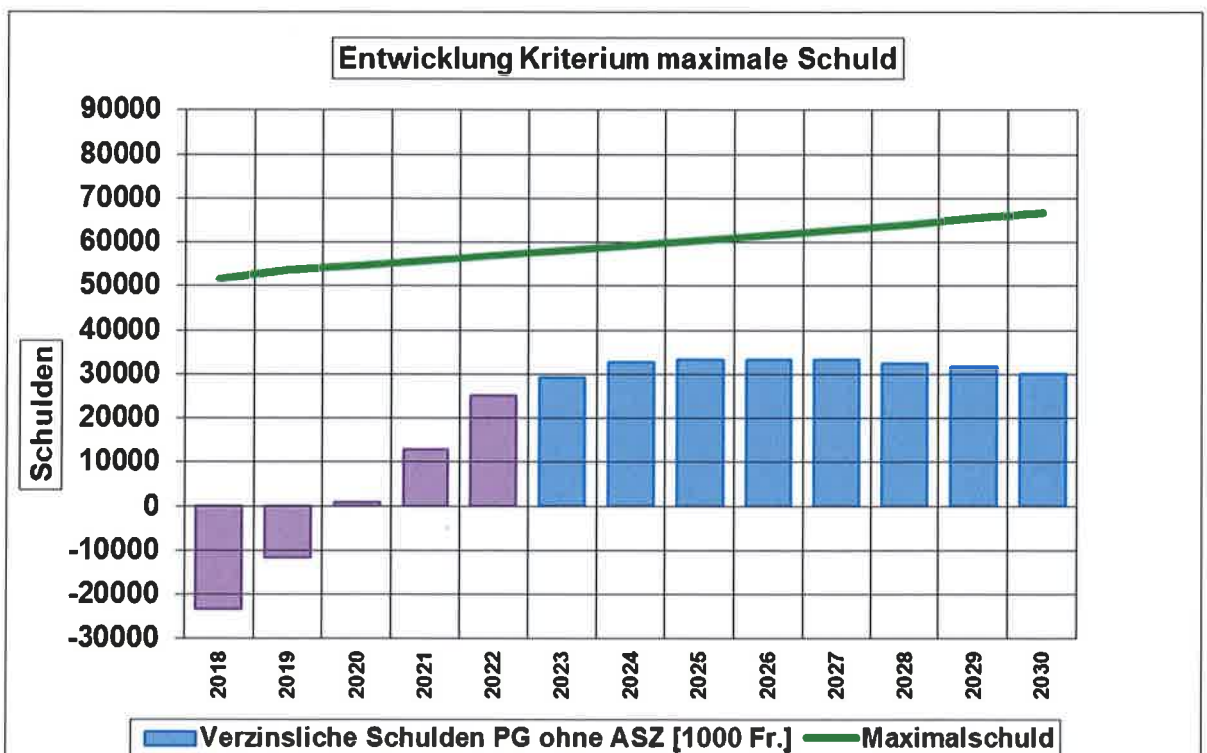


Abbildung 4: Verschuldung Planjahre 2019 – 2030 (FiPI 18_22 in violett und Finanzplan plus in blau)

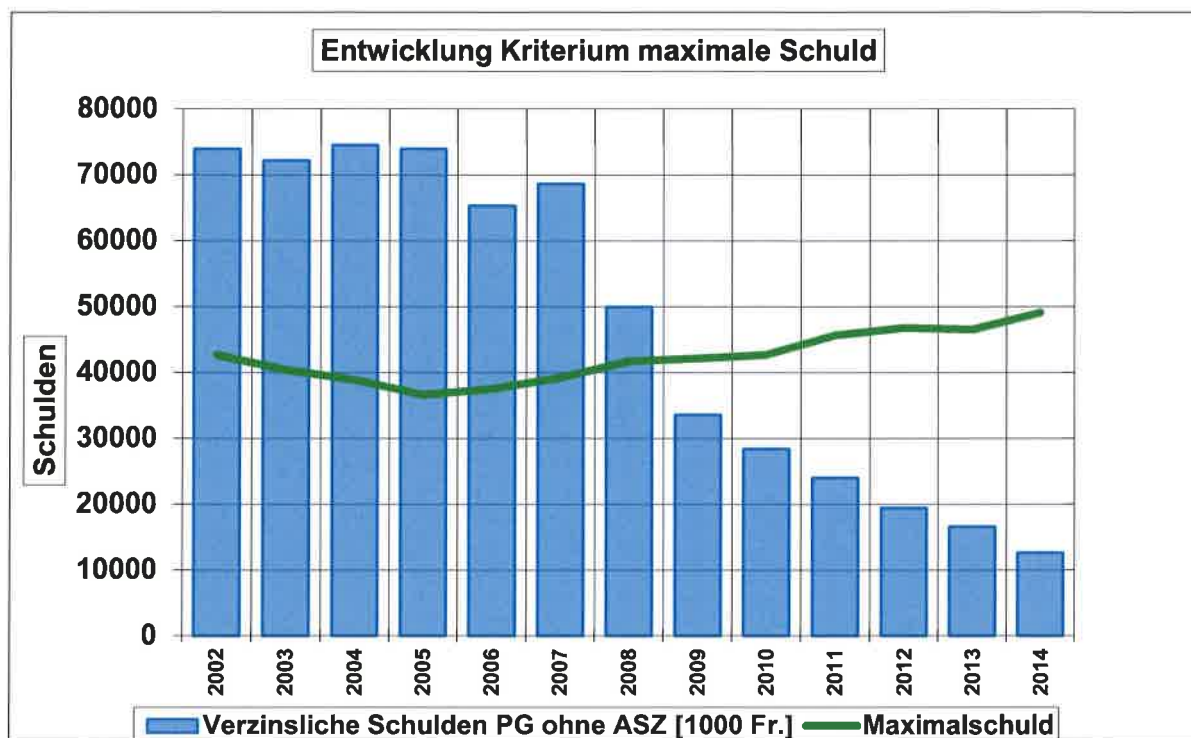


Abbildung 5: Verschuldung Simulation Vergangenheit Jahre 2002 – 2014

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).

4.3 Artikel 1d Absatz 2 - 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 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.



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 - Leistungsabbau (Reduktion Leistungsniveau oder Leistungsverzicht) - Ertragssteigerungen (z.B. Erhöhung Gebühren) | gross | gross | gross |
| - Anpassung Steuerfuss | sehr gross | sehr gross | sehr gross |
| Massnahmen Investitionsrechnung: - Investitionen Verwaltungsvermögen - Investitionen/Desinvestitionen Finanzvermögen | gering mittel | gross keine | gross 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.



4.4 Artikel 1d Absatz 3 - Regelung Details Schuldenbremse

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

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.

4.5 Artikel 1d Absatz 4 - 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 Absatz 1, Ziffer 3 (Instrument 3).

Mit Inkraftsetzung der Schuldenbremse wird die Ausgleichsreserve geäufnet. 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 geäufnet. Der untere Schwellenwert (20%) beträgt rund 13 Mio. CHF– dies gäbe der Stadt Dübendorf die Möglichkeit von Finanzierungsdefiziten von rund 45,5 Mio. CHF.

5 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.



Die nachfolgende Tabelle zeigt die mögliche Neuverschuldung bei den neuen Instrumenten auf:

| | Ausgleichsreserve | | Maximalschuld |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|
| | | Instrument 2 | Instrument 3 |
| Einfacher Staatssteuerertrag | | 65'000'000 | 65'000'000 |
| Einlage Ausgleichsfond ./. Schulden per 1.1.2018 | 90% | 58'500'000 | - |
| Äufnung Ausgleichsfond | | 58'500'000 | |
| unterer Schwellenwert | 20% | 13'000'000 | |
| Mögliche Finanzierungsdefizite | | 45'500'000 | |
| maximale Verschuldung Schulden per 1.1.2018 | 80% | | 52'000'000 |
| potentielle weitere Neuverschuldung | | | 52'000'000 |

Tabelle 2: Darstellung der Instrumente mit aktuellen Werten

Aufgrund der aktuellen Ausgangssituation wäre in Dübendorf, entsprechend Absatz 1 - Instrument 3, eine Neuverschuldung von rund 52 Mio. CHF möglich. Die Regelung in Absatz 1 – Instrument 2, mit der Ausgleichsreserve ist jedoch restriktiver und würde weitere Finanzierungsdefizite – welche man über Neuverschuldung finanzieren müsste - von lediglich 45,5 Mio. CHF zulassen.

Die neuen Instrumente mögen aus kurzfristiger Betrachtung aus den folgenden Gründen eine Einschränkung sein: die Investitionstätigkeit muss laufend hinterfragt werden und mit den finanziellen Möglichkeiten der Stadt abgestimmt werden; das Leistungsangebot (inklusive Gebühren und weitere Einnahmen) muss regelmässig kritisch hinterfragt werden; zur Einhaltung der Vorgaben muss womöglich der Steuerfuss angepasst werden. Langfristig gesehen ermöglichen diese neuen Instrumente jedoch einen grösseren finanziellen Spielraum. Entscheidend ist, dass die neuen Instrumente vergleichbar wie beim Bund disziplinierend auf Exekutive und Parlament wirken, wobei mit der Option Steuerfuss ein Ventil für Exekutive und Parlament besteht, welches der Bund so nicht kennt. Dies ist aber begründbar mit den grösseren Unsicherheiten und Schwankungen der Ausgaben und Einnahmen einer Gemeinde. Dank diesen Instrumenten verfügt die Stadt weiterhin über einen gesunden Finanzhaushalt, welcher bei ausgewiesenem Bedarf die gezielte Anpassung des Leistungsangebotes und oder Neuinvestitionen zulässt.



6 Inkrafttreten

Vorbehältlich der Zustimmung durch den Gemeinderat und durch die Stimmberechtigten der Stadt Dübendorf, tritt die vorstehend erläuterte Ergänzung der Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf nach Rechtskrafterlangung (Gemeinderat, Volksabstimmung, Kanton Zürich) per 1.1.20xx in Kraft.

7 Konsequenzen einer Ablehnung

Bei einer Ablehnung des Antrages wird der mittelfristige Ausgleich gleichwohl eingeführt werden müssen, da er im kantonalen Recht vorgeschrieben ist. Die Ausgestaltung des Ausgleichs würde in einem Gemeindeerlass definiert werden. Dagegen könnte das fakultative Referendum ergriffen werden.

8 Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat der Einrichtung einer Schuldenbremse zuzustimmen und diese zuhanden der Urnenabstimmung zu verabschieden.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Dem Antrag des Stadtrates vom 22. November 2018 zur Erstellung einer Schuldenbremse für Dübendorf wird zugestimmt.
2. Dem Antrag zu deren Verankerung in der Gemeindeordnung und damit der Aufnahme des neuen Artikels 1, Abs. d, Ziffer 1-5 in die Gemeindeordnung wird zugestimmt.
3. Die Motion von Marcel Drescher (glp/GEU) betreffend Einrichtung einer Schuldenbremse in Dübendorf wird als erfüllt abgeschrieben.

Dübendorf, 22. November 2018

Stadtrat Dübendorf



André Ingold
Stadtpräsident



Martin Kunz
Stadtschreiber



GR Geschäfts-Nr. 38/2018

**Motion von Marcel Drescher (glp/GEU) betreffend Einrichtung einer Schuldenbremse in Dübendorf
(GR Geschäft-Nr. 166/2017)**

Wir beantragen Zustimmung.

8600 Dübendorf, Datum

Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission

Patrick Schärli
Präsident

Edith Bohli
Sekretärin

Dieser Antrag wird zum Beschluss erhoben.

8600 Dübendorf, Datum

Gemeinderat Dübendorf

Paul Steiner
Präsident

Edith Bohli
Sekretärin

Rechtskräftig

gemäss Bescheinigung des
Bezirksrates Uster
vom Datum



Aktenverzeichnis

GR Geschäft-Nr. 38/2018

**Motion von Marcel Drescher (glp/GEU) betreffend Einrichtung einer Schuldenbremse in Dü-
bendorf
(GR Geschäft-Nr. 166/2017)**

1. Weisung vom 22. November 2018 (doppelt)
2. Stadtratsbeschluss Nr. 18-374 vom 22. November 2018
3. Motion Marcel Drescher (GR Nr. 166/2017), datiert vom 10.2.2017