

BERICHT UND ANTRAG DES STADTRATES AN DAS GEMEINDEPARLAMENT

Finanz- und Investitionsplan 2018-2024/Kennntnisnahme

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen den aktualisierten Finanz- und Investitionsplan für die Planperiode 2018 bis 2024 zur Kenntnisnahme.

1. Inhalt Finanz- und Investitionsplan

Der Finanz- und Investitionsplan unterteilt sich in folgende drei Bereiche (1.1. – 1.3):

1.1. Finanzplan (Plan-Erfolgsrechnung, Plan-Bilanz, Plan-Finanzierungsausweis)

Wie bereits im Vorjahr wurde der Finanzplan gegenüber früheren Finanzplänen wesentlich verfeinert. Der Finanzplan, welcher früher nur auf die Erfolgsrechnung sowie die Investitionsrechnung ausgerichtet war, enthält nun neu auch eine Planbilanz, einen Finanzierungsausweis sowie ein verfeinertes Kennzahlenset inklusive Grafiken. Im Weiteren wurde der Finanzplan in die Rechnungen der Spezialfinanzierung (Abfall und Abwasser) sowie in die Rechnung des steuerfinanzierten Teiles aufgesplittet. Zusätzlich wird ein „Gesamtplan“, welcher alle drei Teilpläne beinhaltet, ausgewiesen.

Mit der Einführung von HRM2 wurde die Wichtigkeit des Finanzplans auch von den kantonalen Behörden erkannt und ist im Gemeindegesetz neu als jährlich vorzulegendes Planungsinstrument vorgesehen. Bis anhin konnte der Gemeinderat / Stadtrat periodisch einen Finanzplan präsentieren, neu muss er dies, wie bereits erwähnt, jährlich tun (§ 138 Gemeindegesetz). Dabei müssen die Planwerte der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung sowie der Bilanz aufgezeigt werden. Ausserdem ist die Entwicklung der Finanzkennzahlen aufzuzeigen. Welche Finanzkennzahlen genau aufgezeigt werden müssen, lässt die Gesetzesebene offen. Ebenso wird der Planungshorizont im Gemeindegesetz nicht explizit erwähnt. In seinen Vorlagen hat der Kanton jedoch einen Planungshorizont von fünf Jahren vorgesehen.

Der Stadtrat hat beschlossen, den Finanzplan jährlich zusammen mit dem Budget zu präsentieren, wobei im Finanzplan nebst den Planjahren auch das neue Budgetjahr (in diesem Finanzplan das Budgetjahr 2018) aufzuführen ist.

Insbesondere die neuen Planrechnungen der Spezialfinanzierungen sollen explizit eine Aussage über die Gebührenentwicklung in den Bereichen Abfall und Abwasser aufzeigen.

Mit der Einführung von HRM2 wurde insondere der Bereich Abschreibungen aufgrund der neuen Anlagekategorien und deren Abschreibedauern wesentlich komplexer. Deshalb wird auch die Abschreibeliste pro Investitionsgut im Finanzplan aufgeführt.

Das Kennzahlenset der Stadt Olten beinhaltet folgende Werte inklusive Aussage zur Güte der Kennzahl:

Gewichteter Nettoverschuldungsquotient	Gesetzliche Einhaltung
Selbstfinanzierungsgrad	Freiwillige Einhaltung
Eigenkapitaldeckungsgrad	Freiwillige Einhaltung
Eigenkapital zum Fiskalertrag	Freiwillige Einhaltung
Zinsbelastungsanteil	Freiwillige Einhaltung
Investitionsanteil	Freiwillige Einhaltung
Nettoschuld I pro Einwohner	Freiwillige Einhaltung
Nettoschuld II pro Einwohner	Freiwillige Einhaltung

Die Entwicklung der Finanzen der Stadt ist nicht nur durch eigenes Handeln beeinflussbar, viele Faktoren sind durch die nationale oder internationale Wirtschaft oder durch übergeordnete politische Handlungen resp. internationale Handlungen (Bsp. Brexit oder Nordkoreakonflikt, US-Konjunktur unter Trump) beeinflusst. Viele Positionen werden durch den Kanton vorgegeben und sind nicht beeinflussbar. Es sind dies vor allem Positionen im Bereich Soziales, bei welchen die Stadt unbrensbare Kostensteigerungen hinnehmen muss. Nebst den bereits bekannten Unterstützungskosten der Sozialhilfe sind neu auch die Kosten für Ergänzungsleistungen der AHV und IV hinzugekommen.

Für den Finanzplan der Stadt Olten hat der Stadtrat folgende globalen Parameter mit deren Einflussmöglichkeiten identifiziert:

Parameter	Einfluss Gemeinde
Investitionsvolumen	mit Ausnahmen steuerbar
Selbstfinanzierungsgrad	steuerbar
Nettoschuld II	steuerbar
Wirtschaftswachstum real	nicht steuerbar
Teuerung	nicht steuerbar
Zinsniveau	nicht steuerbar
Bevölkerungswachstum	beschränkt steuerbar
Wachstum Steuerertrag	sehr beschränkt steuerbar
Steuertarif	nicht steuerbar
Steuerfuss	steuerbar
Auswirkungen überg. Gesetzgebung (Soziales !)	nicht steuerbar
Auswirkungen von externen Beschlüssen	nicht steuerbar
Auswirkungen von internen Beschlüssen	beschränkt steuerbar

Einzelne Parameter haben durchaus Auswirkungen auf andere Parameter. Beispielsweise kann ein zu hoher Steuerfuss das Bevölkerungswachstum bremsen oder eine zu grosse Verschuldung kann das Investitionsvolumen der Folgejahre beeinflussen (Nettoverschuldungsquotient).

Die Parameter der Steuerplanung werden als Beilage explizit kommentiert.

1.2 Investitionsplan

Im **Investitionsprogramm** sind die vorgesehenen Bauprojekte aufgeführt und deren Ausgaben auf die einzelnen Planjahre verteilt. Sie sind den folgenden Kriterien zugeordnet (aktuelle Prozentanteile siehe Seite 14):

-
- A Werterhalt und ausserordentliche Investitionen
 - B **Entwicklungsinvestitionen**
 - C Investitionsbeiträge an Kanton
 - D **Desinvestitionen (ab 2016 nicht mehr aktiv)**
 - E **Investitionsbeiträge mit Spezialfinanzierungen**
-

Eine absolute Zuweisung der einzelnen Projekte ist nicht immer ohne weiteres möglich. So beinhalten beispielsweise Entwicklungsinvestitionen häufig auch einen Teil Werterhalt oder Projekte des Werterhaltes einen Teil Ausbau.

1.3 Projektbeschriebe

Der Beilagenteil enthält – nebst den finanzpolitischen Grundsätzen des Stadtrats – alle **Projektbeschriebe** mit relevanten Angaben zu den geplanten Investitionsprojekten. Die Reihenfolge entspricht dem Investitionsplan.

2. Aufgabe der Finanz- und Investitionsplanung

Der Auftrag für die jährliche Aktualisierung des Finanz- und Investitionsplans ist in Art. 38 der Gemeindeordnung geregelt. Danach hat der Stadtrat dem Gemeindeparlament einen Finanzplan für die nächsten sieben Jahre zur Kenntnisnahme vorzulegen.

Im Gegensatz zum Budget ist der Investitions- und Finanzplan nicht verbindlich, weil er auf einer Vielzahl von Annahmen basiert. Gemäss Art. 20 der Gemeindeordnung nimmt das Gemeindeparlament deshalb den Finanz- und Investitionsplan nur zur Kenntnis. Die Finanzkommission muss den Finanz- und Investitionsplan jedoch gemäss Art. 31a, Abs. 3 der Gemeindeordnung beraten. Der Finanzplan 2018 – 2024 wird erstmals durch die neu gebildete Finanzkommission vorberaten.

Je länger der Zeithorizont, desto ungenauer sind die Ergebniszahlen. Zudem beeinflussen noch unbekannte und vor allem nicht beeinflussbare Faktoren die Planergebnisse mehr oder weniger stark (vgl. Thema Chancen und Risiken, Kapitel 9).

Dennoch muss der Plan als verlässliches Arbeitsinstrument für bevorstehende Entscheide richtungsweisend sein. Er gibt Auskunft über die Prioritäten der realisierungsreifen Projekte und die finanzwirksamen Vorgänge und setzt aufgrund der vorgegebenen Finanzkraft die Grenzen für das Investitionsvolumen und die Verschuldung. Nicht zu unterschätzen sind die Folgekosten neuer Investitionen (Entwicklungsinvestitionen), die sich auf die Erfolgsrechnungen der nachfolgenden Jahre entsprechend auswirken. Als eigentliches Frühwarnsystem übernimmt der Investitions- und Finanzplan eine wichtige Aufgabe und darf auch für ein Gemeinwesen als Nonprofit-Organisation nicht unterschätzt werden. Nur mit klar definierten und massvollen Zielgrössen kann ein öffentlicher Finanzhaushalt nachhaltig ausgeglichen gestaltet werden.

3. Finanzpolitische Grundsätze

Finanzpolitische Grundsätze sind langfristig auszulegen. Für den Stadtrat gelten deshalb die gleichen Leitzsätze wie in den Vorjahren. Nachfolgend finden Sie die im Rahmen der Budgetweisung verabschiedeten finanzpolitischen Grundsätze des Stadtrates:

3.1. Leitsatz

Der Stadtrat verfolgt eine nachhaltige Finanzpolitik, damit die künftigen Generationen nicht unverhältnismässige Folgekosten von heutigen Entscheidungen zu tragen haben.

Auf die Dauer sind Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen. Mittelfristig sind alle Investitionen durch selber erarbeitete Mittel (operative Cashflows) gedeckt.

- Konjunkturelle Defizite sind mittelfristig auszugleichen.
- Der Steuerfuss richtet sich nach den finanziellen Bedürfnissen der Einwohnerinnen und Einwohner und den nicht beeinflussbaren Ausgaben. (Bsp. Finanzausgleich)
- In wirtschaftlich besseren Zeiten ist ein konsequenter Schuldenabbau vorzunehmen.

3.2. Verschuldung

Das Resultat der nachhaltigen Finanzpolitik schlägt sich im Nettovermögen bzw. in der Nettoschuld pro Einwohner/in nieder. In der Planungsperiode 2018 – 2024 würde sich die Stadt Olten durch die aufgeführten Projekte und die geplanten Ausgaben ohne Anpassung der Finanzierung und weitere Sparmassnahmen weiter verschulden müssen. Ein Schuldenabbau auf ein vernünftiges Niveau ist jedoch auch mit Entlastungsprogrammen und Anpassung der Finanzierung nicht möglich. Vor allem für die geplanten Erweiterungsbauten der Schulliegenschaften, Stadtteilverbindung Hammer und Bahnhofplatz, welche in naher Zukunft anstehen, kann eine ausgeglichene Finanzierung ohne Massnahmen nicht sichergestellt werden.

- Langfristig wird eine Nettoverschuldung von unter 2'500 Franken pro Einwohner angestrebt, auch wenn dieses Ziel zurzeit als sehr ambitiös angesehen werden muss und sich in der nächsten Zeit nicht realisieren lässt.

3.3. Investitionen

Das Investitionsvolumen der Stadt Olten richtet sich primär nach den finanziellen Möglichkeiten, muss aber auch eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Stadt gewährleisten.

- Der Selbstfinanzierungsgrad für werterhaltende Investitionen (Kategorie A) soll dauernd 100% betragen.
- Der Selbstfinanzierungsgrad der Gesamtinvestitionen liegt mittelfristig bei 100%.
- Ein negativer Selbstfinanzierungsgrad ist **zwingend** zu vermeiden.

3.4. Steuern

Der Steuerfuss für natürliche und juristische Personen richtet sich am mittelfristigen Finanzbedarf zur Erfüllung der finanziellen Bedürfnisse und der nicht beeinflussbaren Ausgaben (Bsp. Finanzausgleich) der Stadt aus.

- Die Steuerfüsse für natürliche und juristische Personen weichen nicht mehr als 10% voneinander ab. Abweichend davon sind mögliche Bestimmungen oder Vorgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung der USR III.
- Die steuerliche Belastung orientiert sich nach den finanziellen Bedürfnissen der Einwohnerinnen und Einwohner sowie den nicht beeinflussbaren Ausgaben durch übergeordnete Instanzen.
- Der Steuerfuss der Stadt Olten wird sich je nach Investitionsbedarf der Stadt vorübergehend an ein kantonales Mittel anpassen müssen. Der Steuerfuss soll sich jedoch weiterhin in der tieferen Hälfte der Gemeindesteuerfüsse (gewichtet 116.8% und ungewichtet 118.7%) im Kanton Solothurn bewegen.

3.5. Einhaltung der finanzpolitischen Grundsätze (Seite 24)

Sofern die Unternehmenssteuerreform III in Kraft treten sollte, können die gesteckten finanzpolitischen Grundsätze nicht oder nur unter der Voraussetzung zusätzlicher Ausgabenkürzungen (Leistungsabbau der städtisch beeinflussbaren Kosten) oder einer weiteren Steuererhöhung eingehalten werden. Eine detaillierte Auswertung befindet sich unter dem Thema Parameter.

Grundsatz	B2018	F2019	F2020	F2021	F2022	F2023	F2024
Verschuldung p.Kopf < 2'500.--*	Nein						
Selbstfin. Kat. A min. 100%	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Selbstfin. Total 99% -100%	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
Selbstfinanzierungsgrad > 0%	Ja						
Abw. Steuerfuss JP/NP < 10%	Ja						
Steuersätze kant.tiefere Hälfte**	Ja						

* Nettoschuld I pro Einwohner

4. Ausgangslage und Konjunktorentwicklung / Szenarien für die Steuerentwicklung

4.1 Konjunkturentwicklungen

Basis für diesen Bericht bilden die Prognosen des SECO (Schweizerische Eidgenossenschaft), der UBS, der KOF (Konjunkturforschung ETH) sowie der BAK (Basler Konjunkturforschung), welche ihre Analysen jeweils im Juli des laufenden Jahres veröffentlicht haben.

Schweizer Wirtschaft

Nachdem das Jahr 2016 mit einem Bruttoinlandprodukt-Wachstum von 1.3% gut abgeschlossen hat, sind die Erwartungen für 2017 geringfügig höher mit 1.4%. Das aktuelle Wachstum ist aber breiter abgestützt und somit nachhaltiger. Dies zeigt sich in den Trends für das Jahr 2018, in dem aktuell mit einem BIP-Wachstum von bis zu 1.9% gerechnet wird. Für die nachhaltige Steigerung der Wirtschaftsleistung in der Schweiz sprechen die gute EU-Wirtschaft, die nach wie vor tiefe Schweizer Arbeitslosigkeit sowie die – im laufenden Jahr - stark gestiegenen Vorlauf-indikatoren. Mit diesen guten Wirtschaftsnachrichten ist auch das «Gespenst» der Deflation auf dem Rückzug. Für 2017 und 2018 wird mit einer Inflationsrate von 0.4% resp. 0.9% gerechnet, nachdem im letzten Jahr noch eine Minusteuerung von 0.4% ausgewiesen wurde. Die Inflation nimmt zu, die Arbeitslosenquote tendenziell ab, das heisst, dass auch die Konsumentenpreise zum ersten Mal seit längerem wieder steigen könnten.

Aussenhandel

Wie oben erwähnt, ist für den Schweizer Export die EU-Wirtschaft sehr wichtig. Für Deutschland und Frankreich sind in etwas gleich hohe BIP-Werte wie in der Schweiz zu erwarten. Die Exporte in die USA dürften nicht schwächeln, da die dortigen BIP-Werte für 2017 und 2018 mit 2.3% Wachstum aktuell gut sind – dank (oder trotz) Trump. Eine Studie der UBS zeigt, dass der Brexit für die Schweizer Unternehmen keinen wirtschaftlich relevanten Einfluss haben wird.

Arbeitsmarktsituation

Die Voraussagen für 2016 sind mit einem Wert von 3.3% exakt eingetroffen. Wie oben erwähnt rechnen die Wirtschaftsanalysten für das laufende (3.2%) und das nächste Jahr (3.0%) mit sinkenden Arbeitslosenzahlen in der Schweiz. Offenbar hat die Wirtschaft die Stärke des Fränkens sowie die Flaute im Detailhandel erfreulicherweise kompensiert.

Finanzmärkte / politisches Umfeld

Nach wie vor sind die weltweiten Zinssätze politisch «diktiert» und keine Marktzinssätze. Trotzdem ist mit den moderaten Zinssteigerungen in den USA die Hoffnung auf künftig «normale» Zinsen etwas zurückgekehrt. Die latente Nervosität in Europa in Bezug auf die finanzielle Situation diverser EU-Länder im Süden macht die Sache auch nicht einfacher. Positiv ist, dass in Frankreich bei den letzten Wahlen keine extremen Positionen an die Macht gekommen sind. Die EZB wird mittelfristig weiter Liquidität «produzieren», weil es politisch notwendig ist. Für die Schweiz ist es vorteilhaft, wenn immerhin in den USA die Zinsen steigen und so der Druck auf den Schweizer Franken von dieser Seite etwas nachlässt. Insgesamt sehen praktisch alle Prognostiker noch längere Zeit tiefe Zinsen.

4.2. Szenarien für die Entwicklung der Steuererträge

Natürliche Personen

Wie unter Kapitel 4.1 erwähnt, dürfte der Anstieg des BIP für das Jahr 2017 ein Wachstum von rund 1.4% betragen. Für das Jahr 2018 wird sogar mit einem Trend vom 1.9% gerechnet. Voraussichtlich dürften somit im Jahr 2018 erstmals seit längerem wieder die Konsumentenpreise steigen. Die Finanzverwaltung kann jedoch den positiven Trend bei den laufenden Steuerveranlagungen noch nicht erkennen. Der Steuerertrag bei den natürlichen Personen bewegt sich aktuell eher seitwärts. Der Stadtrat geht in seinen Überlegungen ab dem Jahr 2018, aus Gründen der Vorsicht und aufgrund der akuten Seitwärtsbewegung der Steuererträge, von einem moderaten Wachstum bei den Steuererträgen aus. Im Finanzplan wurde deshalb lediglich eine jährliche BIP-Steigerung von 1.1% hinterlegt. Nebst der BIP-Entwicklung spielt auch die Entwicklung der Wohnbevölkerung respektive der „guten“ Steuerzahlenden eine grosse Rolle. Der Stadtrat rechnet durch die Zuwanderung in neu erschlossene Gebiete (Olten Südwest, Kleinholz, Bornfeld) mit einer jährlichen Bevölkerungszunahme von 1%. Der Bevölkerungsstand per 31. Dezember 2016 betrug 18'267 Einwohner. Aus praktischen Gründen wird die Steigerung der Wohnbevölkerung auch mit der Steigerung der Steuerpflichtigen gleichgesetzt.

Juristische Personen

Zwar hängen die Steuererträge juristischer Personen oftmals auch von der Konjunkturentwicklung ab, massgebend sind aber auch andere Faktoren wie Standort, Investitionstätigkeit, Veränderungen von Produktlebenszyklen etc. Aktuell muss Olten mit Konsolidierungen, Restrukturierungen oder nicht beeinflussbaren steuerrechtlichen Massnahmen leben. Das Steuersubstrat dürfte sich deshalb eher seitwärts bewegen oder etwas abnehmen. Wie bereits mehrmals erwähnt hat Olten auch nach der veränderten Steuersituation durch die Alpiq weitere hohe Klumpenrisiken, machen doch die wichtigsten **10 Unternehmen rund 75% des Steuerertrages** aus.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zunahme Steuerertr.	1.30	1.11	1.11	1.11	1.11	1.11	1.11

Tabelle: Zunahme Steuerertrag NP

Angewandtes Szenario für die Festlegung der Steuerentwicklung

Für das Budget 2018 wurde zur Kalkulation der Steuererträge auf die Steuerveranlagungen der Jahre 2014 und 2015 zurückgegriffen, da für das Steuerjahr 2016 oder 2017 noch keine gesicherten Veranlagungsdaten vorliegen. Einige Komponenten des Steuerertrages wurden mit der oben erwähnten Wachstumskomponente versehen. Einige Steuern (Bsp. Nach- und Strafsteuern) wurden ohne Wachstumskomponente berechnet (vgl. dazu die Tabelle für die Kalkulation der Steuererträge).

Zur Steuerertragsplanung werden die veranlagten Steuererträge und restlichen Vorbezüge der Jahre 2014 und 2015 (Stand 30.04.2017) herangezogen. Eine Steigerung künftiger Steuererträge dürfte sich vor allem, wie oben erwähnt, durch den Zuzug neuer Steuerpflichtiger ergeben. Eine Wachstumssteigerung aufgrund des Bruttoinlandproduktes (BIP) wird eher zurückhaltend beurteilt.

Sofern ab dem Jahr 2020 die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III (USR III) in Kraft treten wird, wird sich die Steuerbelastung teilweise von den juristischen Personen hin zu den natürlichen Personen verschieben müssen. Ein Auffangen des wegfallenden Steuerertrages nur durch Leistungskürzungen muss als unrealistisch betrachtet werden.

Bezüglich der Steuerplanung verweisen wir auf Seite 24: Parameter für die Steuerberechnung.

5. Ergebnisse im Finanzplan

Mit der Einführung von HRM2 wird nebst einer Gesamtübersicht je ein Finanzplan für den steuerfinanzierten Bereich, für die Spezialfinanzierung Abwasser und für die Spezialfinanzierung Abfall vorgelegt.

5.1 Steuerfinanzierter Bereich

Nach der starken Steuerausfällen war der Stadtrat bestrebt, in einem ersten Schritt bei der Erfolgsrechnung eine Stabilisierung des operativen Cashflows zu erreichen. Sämtlicher geldwirksamer Aufwand musste durch die geldwirksamen Erträge gedeckt werden, so dass für den laufenden Betrieb keine Fremdmittel aufgenommen werden mussten.

In einem zweiten Schritt sollten dann zumindest die werterhaltenden Investitionen (Kategorie A Investitionen Finanzplan) durch die Liquiditätsüberschüsse aus der Erfolgsrechnung gedeckt

werden können. Dies erforderte eine Sanierung der Erfolgsrechnung sowie drastische Kürzungen bei den Investitionen. Während der Finanzplan 2011 – 2017 noch mehr als 169 Mio. Franken Investitionen vorsah, beinhaltet der Finanzplan 2017 – 2023 ein Investitionsvolumen von rund 79 Mio. Franken. Im nun vorliegenden Finanzplan steigt das Nettoinvestitionsvolumen wieder auf rund 99.5 Mio. Franken an.

Als nächster Schritt sollen im Finanzplan 2018 – 2024 alle Investitionen durch die Selbstfinanzierung gedeckt werden können (Selbstfinanzierungsgrad bei rund 100%). Die Erreichung dieses Zieles kann durch eine entsprechende Generierung von Liquidität aus der Erfolgsrechnung oder durch eine weitere Kürzung der Investitionen erfolgen. Der Investitionsanteil (Bruttoinvestitionsaufwand in % des gesamten konsolidierten Gesamtaufwand) beträgt im vorliegenden Finanzplan zwischen 13% und 18% und gilt als tiefe mittlere Investitionstätigkeit. Insbesondere die Finanzierung der drei Grossprojekte Bahnhofplatz, Schulraumplanung sowie Stadtteilverbindung Hammer sind bezüglich Finanzierbarkeit weiterhin kritisch zu prüfen und wie im vorliegenden Finanzplan durch Finanzierungs- und Kosteneinsparungsprogramme zu sichern. Weitere Grossprojekte lässt die aktuelle Finanzsituation nicht zu.

Wie die Planbilanzen zeigen, ist die Eigenkapitalsituation der Stadt im Betrachtungszeitraum 2018 – 2024 nicht kritisch. Die Stadt kann weiterhin auf eine solide Eigenkapitalbasis zählen. Das Eigenkapital für den allgemeinen, steuerfinanzierten Haushalt kann sich auch durch die Auflösung von Reserven und Rückstellungen halten oder wird ausgebaut.

Zur Erreichung einer tragfähigen Finanzplanung, welche aufgrund der bereits hohen Bruttoverschuldung nicht in unbegrenztem Masse durch zusätzliche Fremdkapitalaufnahme belastet werden soll, setzt der Stadtrat nebst den bereits erbrachten Einsparungen insbesondere für die Finanzierung der drei Grossprojekte Schulraumplanung, Bahnhofplatz sowie Stadtteilverbindung Hammer auf eine Anpassung des Steuerfusses für natürliche Personen. Nach Beendigung der Projekte soll der Steuersatz wieder auf ein tieferes Niveau gesenkt werden. Nebst der zeitlich begrenzten Steuererhöhung soll gleichzeitig ein **Entlastungspaket** mit wiederkehrenden Einsparungen im gleichen Umfang wie der Mehrertrag aus der Steuererhöhung (pro Steuerpunkt 450'000 Franken, beispielsweise 3 Mio. Franken bei einer Erhöhung auf 115% für die Natürlichen Personen) gestartet werden. Das Entlastungspaket soll erstmals im Rahmen des Budgets 2019 Anwendung finden. Nebst Einsparungen im Aufwand durch Kostenoptimierung sollen auch gezielt Leistungen und Beiträge geprüft werden, welche die Stadt nicht im Rahmen seiner gesetzlichen Vorgaben erbringt.

Die nun vorgesehenen Schritte sollen eine Selbstfinanzierung von gegen 100% zum Ziel haben. Je nach Konjunkturlage gelten die allgemein anerkannten Richtwerte für die Konjunkturzyklen. Aufgrund der bereits jetzt bestehenden hohen Verschuldung soll jedoch auch trotz schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen ein Selbstfinanzierungsgrad nahe 100% erreicht werden.

Hochkonjunktur	über 100 Prozent
Normalfall	80 – 100 Prozent
Krise	50 – 80 Prozent

Der durchschnittliche Selbstfinanzierungsgrad für die Planjahre 2018 – 2024 beträgt unter Berücksichtigung der angestrebten Steueranpassung und des Entlastungspaketes für die drei Grossprojekte rund 96%.

In der Erfolgsrechnung geht der Stadtrat von folgenden Prämissen aus:

30 Personalaufwand

Mit der Senkung des maximalen Steigerung des Basislohnes auf 140% bei den städtischen Angestellten fallen heute rund 48% aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diese Maximumregel. Ausser gesprochene Teuerungen oder Realloohnerhöhungen sollten keine massiven Kostensteigerungen mehr erwartet werden. Selbst die Anpassung des Lohnreglementes mit einer besseren jährlichen Steigerung kann durch den Fluktionationsgewinn finanziert werden.

Beim grösseren Teil der Angestellten handelt es sich um Lehrpersonen, welche nach kantonalen Vorgaben angestellt werden. Auf diese Löhne hat die Stadt keinen Einfluss. Hier wird aufgrund der steigenden Schülerzahlen sowie der Sonderkosten für die Integration bildungsferner Personen mit starken Kostenschüben gerechnet werden müssen.

Die Schulplanung geht in den folgenden Jahren von höheren Schülerzahlen aus:

Schüler	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024
Kindergarten	306	317	338	361	379	398
Primarschulen	819	851	871	902	938	976
Sekundarschule	352	330	297	280	300	330
Total	1'477	1'498	1'506	1'543	1'617	1'704

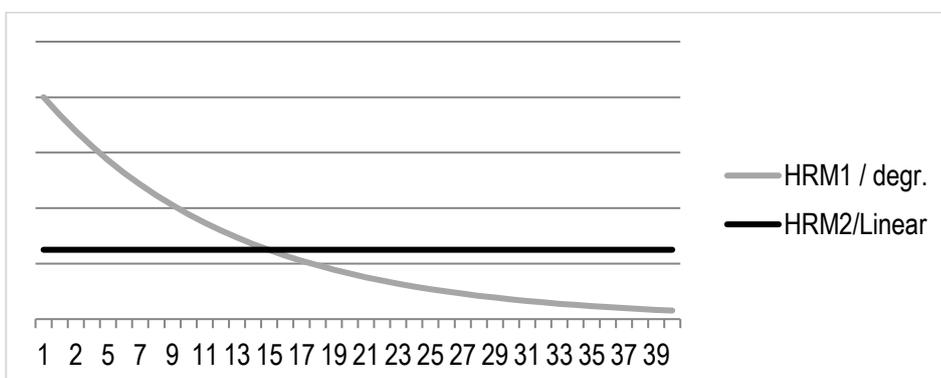
Bedingt durch die höheren Schülerzahlen geht der Stadtrat in seiner Planung von Mehrkosten beim Lehrpersonal sowie bei den Sachkosten von rund 1.5 Mio. Franken aus. Diese können durch die zusätzlichen Schülerpauschalen teilweise abgedeckt werden.

31 / 34 Sachaufwand / Aufwand für Liegenschaften im Finanzvermögen

Beim Sachaufwand wird aufgrund der voraussichtlichen Teuerung (vgl. Konjunkturprognose) nicht mit einem sehr hohen Anstieg der Kosten gerechnet. Einzelne Komponenten, welche unter dem Sachaufwand laufen (Bsp. Debitorenverluste), werden nicht mit einer Teuerungskomponente berechnet, sondern in Abhängigkeit von den Steuererträgen. Bei den Schulen wurde die Entwicklung der Schülerzahlen auch im Sachaufwand (Lehrmittel) nachgeführt.

33 / 366 Abschreibungen

Durch die neuen linearen Abschreibungen, verbunden mit wesentlich längeren Abschreibedauern, werden sich die Abschreibungen kurz- bis mittelfristig reduzieren, jedoch längerfristig erhöhen.



Beispiel: Abschreibungen Nutzdauer 40 Jahre

340 Zinsaufwand / Kapitaldienst

Agrund des anhaltenden Tiefzinsumfeldes ist zumindest kurz- bis mittelfristig (bis 2022) nicht mit einem hohen Zinsanstieg zu rechnen. Die anstehenden Refinanzierungen können somit als Chance für bessere Zinskonditionen genutzt werden. Indikationsofferten zeigen, dass auch für einen Kapitalbedarf von 2 Jahren mit leicht negativen Zinsen gerechnet werden kann. Gleichzeitig wird der Finanzierungsbedarf aufgrund der klar nicht erreichten Selbstfinanzierung von 100% stark steigen.

36 Transferaufwand

Unter dem Transferaufwand sind zu einem grossen Teil externe, nicht oder wenig beeinflussbare Leistungen an Dritte (Kantone, Bund, Private, Unternehmen) aufgeführt. So fallen z.B. hohe Leistungen zu Gunsten der Sozialregion oder aber auch zu Gunsten des Finanzausgleichs darunter. In diesem Finanzplan wurden folgende Steigerungen mitberücksichtigt:

36 Kosten der gesetzlichen Sozialhilfe / Kosten Sozialregion Olten:

Die Anzahl der Sozialfälle hat in der Stadt Olten seit der Einführung der Sozialregion pro Jahr durchschnittlich um 2.8% zugenommen, wobei die stärkste Steigerung im Jahr 2011 mit einer Steigerung von 9% ausfiel.

Klammert man diesen Extremwert aus, beträgt die jährliche Steigerung knapp 2%. Für die Planjahre 2019 – 2024 wurde mit dieser durchschnittlichen Steigerung kalkuliert.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hauenstein	7	6	2	1	11	14	12	9	10
Olten	1'098	1'112	1'144	1'247	1'254	1'285	1'331	1'332	1'367
Trimbach	324	373	414	491	514	574	599	602	645
Winznau	55	58	61	72	69	85	87	87	92
Wisen	6	8	7	5	6	8	14	18	21
Sozialregion	1'490	1'557	1'628	1'816	1'854	1'966	2'043	2'048	2'135
Kanton SO	8'868	9'463	9'911	10'452	11'196	11'737	12'169	12'668	13'343

36 Kosten für die Ergänzungsleistungen der AHV und IV / Pflegekostenfinanzierung Heime

Nebst den Kosten der gesetzlichen Sozialhilfe gehen wir aufgrund der Entwicklung der letzten Jahre auch bei den Sozialwerken der Ergänzungsleistungen von weiteren Kostensteigerungen aus. Im Finanzplan wurde eine jährliche Steigerung von 2% mitberücksichtigt.

Beiträge in TCHF	R2012	R2013	R2014	R2015	R2016	B2017	B2018
Beiträge an die EL IV	1'945	1'976	1'876	1'814	2'335	2'246	2'283
Beiträge an die EL AHV	2'569	2'609	2'216	2'374	3'192	2'852	2'899
Total	4'514	4'585	4'092	4'189	5'527	5'098	5'182

362 Finanzausgleich

Im Finanzplan werden die Kosten für den Disparitätenausgleich (Aufwand) sowie für den Lastenausgleich (Ertrag) gesondert dargestellt. Für die Jahre 2019 und 2020 werden die Folgen der Auflösung der Steuervorbezugsreserven dargestellt. Da die Beiträge an den Finanzausgleich nicht nur von Olten abhängig sind, sondern auch von den Steuerabschlüssen der anderen Solothurner Gemeinden und der Entwicklung von derer Steuerkraft, bleibt eine fundierte Aussage schwierig.

40 Steuern

Bezüglich der Entwicklung der Steuern verweisen wir auf Kapitel 6.

48 a.o Ertrag

Im Finanzplan 2018 – 2024 sind insbesondere ab den Jahren 2019 verschiedene, ausserordentliche und nicht liquiditätswirksame Vorgänge geplant:

2020: Abrechnung des Projektes ERO durch den Kanton und Auflösung der noch bestehenden Vorfinanzierung aus der ERO (vgl. Planbilanz – Eigenkapital Vorfinanzierungen).

2021- Lineare Auflösung der mit der Eröffnungsbilanz 2016 gebildeten Neubewertungsreserve, 2023: welche nach 5 Jahren (ab 2021) linear über 5 Jahre aufgelöst wird.

5.2 Spezialfinanzierung Abwasser

Ab 2016 erhebt der Bund bei den ARA eine Abwasserabgabe von 9 CHF pro angeschlossene/n Einwohner/in. Mit dem Ertrag werden Beiträge an die Erstinvestitionen zur Reduktion von Mikroverunreinigungen auf ARA finanziert. Wenn eine ARA Massnahmen zur Reduktion von Mikroverunreinigungen getroffen hat, ist sie von der Abgabe befreit. Mit Art. 60b des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) wurde die gesetzliche Grundlage für die Erhebung der Abwasserabgabe geschaffen. Laut Gesetz ist die Abgabe auf die Verursacher zu überwälzen.

Kalkulationen haben gezeigt, dass die ARA in Winznau für einen solchen zusätzlichen Ausbau zu klein ist. Der Ausbau der 4. Reinigungsstufe für eine Elimination der Mikroverunreinigung würde die nun abzugebenden 9 Franken pro Einwohner/in deutlich übersteigen. Die ARA verrechnet diesen Bundesbeitrag an die Gemeinden weiter. Die Einwohner werden deshalb bis auf Weiteres mit dieser zusätzlichen Bundesabgabe belastet. Für die Jahre 2016 und 2017 wurden diese Kosten in Olten nicht überwälzt, was in der Planung 2017 zu einer entsprechenden Finanzierungslücke (Selbstfinanzierungsgrad 2017: 68.5%) führen wird. Per Ende 2016 beträgt die Schuld der „Spezialfinanzierung Abwasser“ gegenüber dem steuerfinanzierten Bereich der Stadt rund 235'000 Franken. Aufgrund der Planerfolgsrechnung 2017 und der Planinvestitionen 2017 dürfte sich die Schuld auf gegen 1 Mio. Franken erhöhen. Wie bereits im Finanzplan 2017 – 2023 angekündigt, wird die Einwohnergemeinde diese Mehrkosten ab dem Jahr 2018 den Verursachern (Abwassererursacher) überbinden. Die Steigerung wird jedoch nicht wie im letzten Finanzplan prognostiziert 30 Rappen betragen, sondern lediglich 10 Rappen. Die Steigerung von 10 Rappen dürfte auf 4 Jahre beschränkt sein.

Wir verweisen diesbezüglich auf die Planbilanz, die Planerfolgsrechnung sowie den Planfinanzierungsausweis im Bereich Abwasser.

5.3 Spezialfinanzierung Abfall

Die Abfallrechnung weist per Ende 2016 gegenüber der Einwohnergemeinde Olten ein Guthaben von etwas mehr als 1.2 Mio. Franken aus. Mit dem vorhandenen Guthaben dürften die im Finanzplan anfallenden Investitionen in Kehrlichfahrzeuge sowie in Unterflurstationen gedeckt werden können. Zusätzlich wird der Stadtrat, wie in der Motion Sonderegger ausgeführt, nach den Hauptinvestitionen in den Jahren 2018 – 2020 eine Gebührensenkung ab dem Jahr 2021 prüfen. Im aktuellen Finanzplan ist eine Senkung der Gebühren von 5% eingestellt. Gemäss aktuellem Finanzplan dürfte sich das Guthaben der Abfallrechnung gegenüber der Einwohnergemeinde am Ende der Planperiode immer noch auf rund 1.2 Mio. Franken belaufen. Weitere Gebührensenkungen sind dann sukzessive zu prüfen.

6. Steuerertrag und Festlegung des Steuerfusses

Die Haupteinnahmequelle eines Gemeinwesens wird stark durch äussere Einflüsse geprägt. Es sind dies hauptsächlich die Konjunkturlage, das kantonale Steuergesetz und die Firmenergebnisse. In Olten macht sich vor allem die finanzielle Abhängigkeit von einzelnen Steuerzahlern stark bemerkbar, haben doch in Olten wenige Steuerzahler mehr als ein Drittel aller Gemeindesteuern bezahlt. Weiter kommen die Unsicherheiten bezüglich der Auswirkung der Unternehmenssteuerreform III dazu (vgl. Kapitel 9.1 Chancen und Risiken).

Solche bedeutende Veränderungen haben rasch Auswirkungen auf die Steuereinnahmen. Aktuell wird bei den natürlichen Personen inklusive Quellenbesteuerte eine leichte Zunahme erwartet, bei den juristischen Personen eher eine Seitwärtsbewegung der Erträge, dies trotz besserer Konjunktur. Die Anpassung des Steuerfusses erfolgt aufgrund der geplanten Investitionen.

7. Investitionsvolumen und -grenzen

Im Rahmen von mehreren Gesprächen hat der Stadtrat das vorläufige Investitionsvolumen für die Jahre 2018 – 2024 auf 99.47 Mio. Franken festgesetzt (Finanzplan 2017 – 2023: 78.65 Mio. Franken).

Von den 99.47 Mio. fallen rund 46.88 Mio. Franken auf Investitionen in den Werterhalt (inkl. Anteil generelle Kürzung). 36.38 Mio. Franken fliessen in Entwicklungsinvestitionen, wobei hier die beiden Grossprojekte Bahnhofplatz (netto rund 9.8 Mio. Franken) und Stadtteilverbindung Hammer (rund 9.45 Mio. Franken) und Investitionen in neue Schulliegenschaften (netto rund 15.5 Mio) die grössten Investitionsblöcke bilden. Weiter machen die spezialfinanzierten Investitionen (Abwasser und Abfall) rund 12.68 Mio. Franken (inkl. generelle Kürzungen) aus. Vom Kanton gemeldete Investitionen an Kantonsstrassen, bei welchen sich die Stadt beteiligen muss, belaufen sich auf rund 3.72 Mio. Franken (inkl. genereller Kürzung). Wobei dazu zu sagen ist, dass die Planung des Kantons lediglich bis ins Jahr 2021 reicht. Bezüglich der Selbstfinanzierungsgrade verweisen wir auf die Tabellen der Plan-Finanzierungsausweise. Der generelle durchschnittliche Selbstfinanzierungsgrad würde ohne Anpassung der Finanzierung und Entlastungspaket bei rund 70% liegen, jener, welcher die rein steuerfinanzierten Bereiche betrifft, bei rund 64%. Ohne die Steuererhöhung sowie das vorgesehene Entlastungspaket würden zur vollständigen Finanzierung der geplanten Investitionen 2018 – 2024 rund 30.5 Mio. Franken fehlen. Mit den geplanten Massnahmen würde sich der Selbstfinanzierungsgrad auf rund 96% verbessern und somit eine vollständige Selbstfinanzierung nahezu erreichen. Der Stadtrat hat diese zusätzlichen Mittel für grössere Erweiterungsinvestitionen bereits in früheren Finanzplänen angesprochen.

Im Bewusstsein, dass es sich um eine rollende Planung handelt und die Entwicklung der Steuereinnahmen konsequent überwacht werden muss, hat sich der Stadtrat entschieden, die drei Grossprojekte in der aktuellen Finanzplanperiode weiterzuverfolgen. Die Stadtteilverbindung

Hammer wurde trotz eines ersten negativen Entscheides des Parlaments wieder in den Finanzplan aufgenommen. Der Stadtrat wird diesbezüglich mit einer neuen Vorlage an das Parlament gelangen. Um eine Realisierung ab den Jahren 2019 und 2020 ohne hohe zusätzliche Verschuldung zu gewährleisten, hat der Stadtrat für den Zeitraum der Realisierung in seiner Planung den Steuerfuss für natürliche Personen auf 115% festgelegt. Anschliessend soll der Steuerfuss wieder gesenkt werden. Weiter soll mit dem erwähnten Entlastungspaket ein Leistungsabbauprogramm vorangetrieben werden, um die gewünschten Investitionen finanzieren zu können.

Die gesamte Investitionssumme (nach Verteilung der generellen Kürzung) teilt sich auf in:

Kategorie	Anteil
A Werterhaltende und ausserordentliche Investitionen	47.1 %
B Entwicklungsinvestitionen	36.5 %
C Investitionsbeiträge an Kanton	3.7 %
D Investitionen mit Spezialfinanzierungen	12.7 %

Durch den Stadtrat priorisierte, aber noch nicht bewilligte Projekte sind mit folgenden Summen (in TCHF) – ohne generelle Kürzung – eingeplant:

Projekt (in TCHF)	Organ	Betrag
Schulraumplanung	Gemeinde	15'500
Fussgänger- und Veloverbindung Hammerallee/Olten Südwest	Gemeinde	9'450
Neuer Bahnhofplatz*	Gemeinde	9'800

*gewisse Leistungen erfolgen ausserhalb der Planperiode

8. Vorbehalt und Einschränkungen

Ein Gemeindehaushalt, auch der Haushalt der Stadt Olten, wird mit einem allgemein geschätzten Anteil von 75% bis 85 % stark fremdbestimmt. Der Freiraum für den Eigenbedarf wird dadurch entsprechend eingeschränkt. Die sogenannt gebundenen Ausgaben sind in einem Gesetz, in einer Verordnung, in einem Reglement verankert oder sind die Folge von Beschlüssen höherer Instanzen. Davon betroffen sind vor allem die grösseren Anteile für die Aufgabenbereiche „Bildung“ und „Soziales“.

9. Chancen und Risiken in der Entwicklung des Finanzhaushalts

9.1. Unternehmenssteuerreform III (USR III) - extern

Im Frühling 2017 hat das Schweizer Stimmvolk die Bundesvorlage zur USR III abgelehnt. Aufgrund internationaler Verpflichtungen wird der Bund eine neue Vorlage zur USR III vorlegen. Gemäss heutigem Kenntnisstand dürfte mit einer neuen Vorlage im April 2018 zu rechnen sein. Über die Inhalte der neuen Vorlage liegen zurzeit keine gesicherten Erkenntnisse vor. Diskutiert werden zurzeit mögliche Refinanzierungsmassnahmen wie z.B eine Erhöhung der Dividendenbesteuerung, aber auch der Wegfall von bisher vorgesehenen Komponenten wie die z.B. die umstrittene zinsbereinigte Gewinnsteuer. Aufgrund der vielen unsicheren Faktoren verzichtet der Stadtrat in diesem Finanzplan darauf, mögliche Szenarien zu erstellen.

9.2 Neuer Finanzausgleich (NFA) - extern

Mit der Auflösung der Steuervorgezugsreserve werden sich die Beiträge in den kantonalen Finanzausgleich erhöhen. Wie hoch der Anstieg ausfallen wird, ist jedoch nicht alleine von Olten abhängig. Steigen die Steuereinnahmen bei anderen Gemeinden ebenfalls stark, so fällt die Erhöhung weniger stark aus als im Falle eines gleichbleibenden Steuerertrages bei den anderen Gemeinden. Fakt ist: Der Finanzausgleich bleibt aufgrund von externen, nicht beeinflussbaren Faktoren für alle Beteiligten schwierig berechenbar.

9.3 Sozialkosten, Ergänzungsleistungen, Pflegekostenfinanzierung – extern

Wie in diesem Bericht erwähnt, sind die Beiträge an die gesetzliche Sozialhilfe und an die anderen Sozialwerke stark gestiegen. Im Finanzplan wird eine jährliche Steigerung von 2% mitberücksichtigt. Ob diese Steigerung reicht, dürfte vor allem von der Bewältigung gesellschaftspolitischer Probleme wie z.B. die Abwanderung einfacher Arbeiten ins Ausland, die Integration bildungsferner Personen oder der weiteren Kürzungen bei Vorsorgewerken (AHV, Pensionskasse) ankommen.

10. Schlussfolgerungen

Der Stadtrat konnte den Finanzhaushalt in den letzten drei Jahren einigermaßen stabilisieren und kann nun in einen geordneten Finanzalltag übergehen. Mit dem jetzigen Steuereffuss bleiben jedoch die Möglichkeiten für Entwicklungsinvestitionen sehr beschränkt. Für die drei Grossprojekte Stadtteilverbindung Hammer, Schulraumplanung sowie Bahnhofplatz fasst der Stadtrat eine temporäre Anpassung des Steuersatzes ins Auge. Der Steuersatz soll aber nach der Realisierung der drei Grossprojekte wieder gesenkt werden. Gleichzeitig plant der Stadtrat ein neues Entlastungspaket. Nebst der Optimierung von Ausgabenposten sollen auch die aktuell nicht gesetzlichen Leistungen und Beiträge geprüft werden.

Im Weiteren gilt es vor allem die Kostenentwicklung im Bereich der gesetzlichen Sozialhilfe und neu auch die Beiträge an die Ergänzungsleistungen der AHV und IV sowie die Beiträge an die Pflegekostenfinanzierung im Auge zu behalten. Gerade die Kosten für die Ergänzungsleistungen und die Pflegefinanzierung sind durch die Stadt selbst nicht steuerbar, sondern werden vom Kanton nach dem Giesskannenprinzip an die Stadt weitergeleitet. Hier gilt es soweit wie möglich auch auf kantonaler Ebene den nötigen Druck für Massnahmen zur Kostensenkung aufzubauen.

Mit der bevorstehenden Einführung der Unternehmenssteuerreform III und einer möglichen Plafonierung der Steuersätze bei den juristischen Personen dürfte der Druck auf die Einkommens- und Vermögenssteuern weiterhin zunehmen.

Beschlussesantrag:

Der Investitions- und Finanzplan für die Periode 2018 - 2024 wird mit dem aktuellen Planungsstand zur Kenntnis genommen.

Olten, 16. Oktober 2017

NAMENS DES STADTRATES VON OLTEN

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Dr. Martin Wey

Markus Dietler

Mitteilung an
Gemeindeparlament
Parlamentsakten (2)
Direktion Finanzen und Dienste/Urs Tanner
Kanzleiakten

Verteilt am