Bericht und Antrag des Stadtrates

an das Gemeindeparlament

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Finanz- und Investitionsplan 2014 - 2020**

**Aufgrund der massiven Steuerausfälle bei den juristischen Person hat der Stadtrat gegenüber dem letzten Finanz- und Investitionsplan die Nettoinvestitionen erheblich reduziert. Wichtig ist dem Stadtrat, dass trotz der im Moment schwierigen Finanzsituation der Stadt Olten Investitionen, welche eine wirtschaftliche Weiterentwicklung der Stadt begünstigen, nicht vollkommen zum Stillstand kommen. Zudem sollen Investitionen in den Werterhalt für eine funktionierende Infrastruktur sorgen. Für die Planperiode sind Nettoinvestitionen in der Höhe von 98.25 Millionen Franken (Vorjahresplanung 158.7 Millionen Franken) vorgesehen. Die ganze Investitionsplanung hat an verschiedenen Sitzungen des Stadtrates eine Priorisierung resp. Posteorisierung (Rückstellung) erfahren. Ziel ist es unter anderem, die Investitionen sowie die Ausgaben in der laufenden Rechnung so zu gestalten, dass eine kommende Steuererhöhung optimal auf die Bedürfnisse der Stadt abgestimmt ist, ohne dabei die Steuerkonkurrenzsituation gegenüber angrenzenden Gemeinden und Kantonen zu vernachlässigen. Ziel muss es auch weiterhin sein, eine vernünftige Pro-Kopf-Verschuldung sowie eine sinnvolle Pro-Kopf-Investition zu entwickeln, ohne dass die Stadt Olten in eine Unterbilanz fällt.**

**Generell bleibt die künftige Finanzlage, auch beeinflusst durch die Unsicherheit beim zukünftigen Steuerertrag juristischer Personen, angespannt und das Investitionsvolumen muss sich situativ den Möglichkeiten anpassen. Zudem muss das vom Stadtrat eingeleitete Entlastungspaket konsequent weiterverfolgt werden. Im Weiteren muss eine Rückbesinnung auf die Kernaufgaben der Stadt erfolgen.**

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen den aktualisierten Finanz- und Investitionsplan für die Planperiode 2014 bis 2020 zur Kenntnisnahme.

**1. Inhalt Finanz- und Investitionsplan**

Der Finanz- und Investitionsplan unterteilt sich in folgende drei Bereiche:

* 1. **Finanzplan**

Der Teil Finanzplan entspricht der Planerfolgsrechnung. Er weist die Planergebnisse, die voraussichtliche Entwicklung der Aufwand- und Ertragsarten sowie den Selbstfinanzierungsgrad aus. Anstelle der bisher gezeigten sieben Planjahre werden aufgrund der speziellen Finanzsituation neu 6 Planjahre, das aktuelle Budget sowie das korrigierte Budget 2013 und die Erfolgsrechnung 2012 gezeigt.

Ebenso sichtbar sind die Steuervorgaben und die Entwicklung des Nettovermögens bzw. der Nettoschuld. Die Parameter für die Prognosen basieren auf aktuellen Informationen und sind grösstenteils fremdbestimmt, wie nachfolgende Aufstellung zeigt.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Parameter*** | ***Einfluss Gemeinde*** |
| Investitionsvolumen | mit Ausnahmen steuerbar |
| Selbstfinanzierungsgrad | steuerbar |
| Nettoschuld | steuerbar |
| Wirtschaftswachstum real | nicht steuerbar |
| Teuerung | nicht steuerbar |
| Zinsniveau | nicht steuerbar |
| Bevölkerungswachstum | beschränkt steuerbar |
| Wachstum Steuerertrag | nicht steuerbar |
| Steuertarif | nicht steuerbar |
| Steuerfuss | steuerbar |
| Auswirkungen der Gesetze | 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.

Aufgrund der eingebrochenen Steuereinnahmen bei den juristischen Personen hat der Stadtrat ein Entlastungspaket in Angriff genommen. Ziel des Entlastungspaketes ist es, die erwähnten Einbrüche mit einem ausgewogenen Spar- und Ertragsprogramm wieder ins Lot zu bringen. Aufgrund der beanspruchten Zeit wird entgegen dem üblichen Finanzplan das Budget 2014 anstelle eines Finanzplanjahres integriert und nur sechs Planjahre ausgewiesen.

Der Finanzplan hat folgende Veränderungen erfahren:

Budget 2014:

Durch die Abstimmung im Jahr 2013 wechseln die Heilpädagogischen Sonderschulen (Rubriken 201 und 228) von der Stadt zum Kanton. Dieser Wechsel hat Auswirkungen bei Personal-, Sach- und Beitragsaufwand sowie Rückerstattungen des Kantons. Die Stadt konnte bisher interne Kosten unabhängig von der effektiven Höhe sowie kalkulatorische Zinsen geltend machen. Aufgrund des Wegganges und der pauschalen Overheadanrechnung bleibt bei der Stadt eine gewisse Kostenremanenz.

Im Weiteren wird der Betrieb des Cultibo, bei welchem nur die Projektphase abgelaufen ist, nun über die laufende Rechnung der Stadt bezahlt.

Mit der Anpassung des Feuerwehrreglementes wird das Dienstrücktrittsalter auf 45 Jahre erhöht. Nebst der längeren Beitragszeit wird die in die Feuerwehrleute investierte Ausbildung länger genutzt.

Bei den Schulen musste das Budget 2014 aufgrund höherer Schülerzahlen beim progymnasialen und gymnasialen Unterricht um rund 0.5 Millionen Franken erhöht werden.

Gegenüber dem Budget 2013 muss bei der sozialen Wohlfahrt erneut ein Anstieg der Nettokosten von 0.75 Million Franken oder 4.7 % hingenommen werden. Die Steigerung in diesem Bereich beträgt nun innert 3 Jahren mehr als 3.1 Millionen Franken oder einem Plus von 22.7%. Alleine zur Deckung dieser Kostensteigerung muss die Stadt zusätzlich rund 5 Steuerpunkte generieren.

Zudem findet der bereits beschlossene Teil des Entlastungspaketes im Budget 2014 seinen Niederschlag (Näheres zum Entlastungspaket unter Kapitel 8).

Finanzplanjahre 2015ff:

Unter der Federführung des Kantons wurde ein neuer kantonaler Finanzausgleich ausgearbeitet, welcher zur Vernehmlassung stand. Durch den Wegfall der Finanzierungsobergrenze des Finanzausgleiches (Kanton/Gebergemeinden je 7.5 Mio.) und der Umstellung auf einen „nicht limitierten“ Niveauausgleich wird die Stadt Olten beim horizontalen Ressourcenausgleich erheblich höhere Beiträge leisten müssen, erhält jedoch mit der Einführung einer Schülerpauschale an die Bildung höhere Beiträge. Berechnungen zeigen, dass die Stadt Olten bei einem Steueraufkommen, wie es in den Jahren 2008 – 2010 der Fall war, zusätzliche Beiträge zwischen 7.8 und 9.8 Mio. Franken in den Finanz- und Lastenausgleich einwerfen muss, wobei sie während den ersten 4 Jahren von einer Härtefallregelung profitieren kann, welche die Mehrbelastung auf rund 4.2 Millionen beschränkt. Aber auch ohne die hohen Steueraufkommen wird die Stadt Olten immer noch zusätzlich rund 1.2 – 1.9 Millionen Franken mehr in den Ausgleich einwerfen müssen. Bei der Finanzplanung gehen wir zurzeit von einer Mehrbelastung von rund 1.25 Mio. Franken aus.

Tabellarisch setzen sich die wichtigsten Veränderungen wie folgt zusammen:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Vorhaben | B2014 | F2015 | F2016 | F2017 | F2018 | F2019 | F2020 |
| Wegfall HPS | -140 | -140 | -140 | -140 | -140 | -140 | -140 |
| EP 2014 bewilligt | +1793 | +2589 | +3010 | +3067 | +3067 | +3067 | +3067 |
| Neukonz. Finanzausgleich |  | -1‘250 | -1‘250 | -1‘250 | -1‘250 | -1‘250 | -1‘250 |
| Cultibo / Betrieb | -120 | -120 | -120 | -120 | -120 | -120 | -120 |
| Beiträge Gym / Progym | -500 | -500 | -500 | -500 | -500 | -500 | -500 |
| Rücktrittsalter Feuerwehr | +93 | +93 | +93 | +93 | +93 | +93 | +93 |

*(- Mehrbelastung;+ Minderbelastung)*

* 1. **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 9):

|  |  |
| --- | --- |
| A  | Werterhalt und ausserordentliche Investitionen |
| B  | Entwicklungsinvestitionen  |
| C  | Investitionsbeiträge an Kanton |
| D | Desinvestitionen |
| E  | Investitionsbeiträge mit Spezialfinanzierungen |

Eine absolute Zuweisung ist nicht immer ohne weiteres möglich. So beinhalten beispielsweise Entwicklungsinvestitionen häufig auch einen Teil Werterhalt.

**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. 43 der Gemeindeordnung geregelt. Danach hat der Stadtrat dem Gemeindeparlament einen Finanzplan für die nächsten fünf Jahre zur Kenntnisnahme vorzulegen. Gegenüber den Finanzplänen der Vorjahre, in welchen sieben Planjahre aufgeführt wurden, werden in diesem Finanzplan nur sechs Planjahre gezeigt. Zusätzlich werden das aktuell zu beschliessende Budget, das korrigierte Vorjahresbudet und das Rechnungsjahr 2012 gezeigt.

Im Gegensatz zum Budget ist der Investitions- und Finanzplan nicht verbindlich, weil er auf einer Vielzahl von Annahmen basiert. 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, 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.

#### **Finanzpolitische Grundsätze**

Nachfolgend die im Rahmen der Budgetweisung verabschiedeten finanzpolitischen Grundsätze des Stadtrates:

## Leitsatz

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

Auf die Dauer sind Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen. Langfristig sind alle Investitionen durch selber erarbeitete Mittel (Cash-flow) gedeckt.

* Konjunkturelle Defizite sind mittelfristig auszugleichen.
* In wirtschaftlich besseren Zeiten ist ein konsequenter Schuldenabbau vorzunehmen.

## Verschuldung

Das Resultat der nachhaltigen Finanzpolitik schlägt sich im Nettovermögen bzw. in der Nettoschuld pro Einwohner/in nieder. In der Planungsperiode 2014 – 2020 wird per Anfang 2014 seit langem wieder mit einer Nettoverschuldung zu rechnen sein. Die Verschuldung wird künftig aufgrund der fehlenden Mittel sowohl für die laufende Rechnung als auch für die Investitionsrechnung sehr hoch ansteigen. Ab einer Nettoverschuldung von 5‘000 Franken pro Einwohner sowie fehlendem Eigenkapital wird das Schuldencontrolling des Kantons Solothurn aktiv.

* Langfristig wird eine Nettoverschuldung von unter 2‘500 Franken pro Einwohner angestrebt.

## 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 in Hochkonjunkturzeiten dauernd 100% betragen.
* Der Selbstfinanzierungsgrad der Gesamtinvestitionen liegt langfristig bei 100%.

## Steuern

Der Steuerfuss für natürliche und juristische Personen richtet sich am mittelfristigen Finanzbedarf zur Erfüllung der Kernaufgaben der Stadt aus.

* Der Steuerfuss für natürliche und juristische Personen ist identisch.
* Die steuerliche Belastung orientiert sich an den Kernaufgaben der Verwaltung sowie der Zentrumsfunktion der Stadt Olten.

## Abschreibungen

Die Abschreibungen richten sich nach den gesetzlichen Vorschriften.

* Nach HRM1 betragen die Abschreibungen 8% degressiv.

**4. Ausgangslage und Konjunkturentwicklung / Szenarien für die Steuerentwicklung**

**4.1 Konjunkturentwicklung**

In der Herbstprognose vom 23. September 2013 fasst die KOF (Konjunkturforschungsstelle der eidgenössisch Technischen Hochschule Zürich) die erwartete Entwicklung wie folgt zusammen:

* Schweizer Wirtschaft expandiert
Die KOF erwartet in ihrer jüngsten Prognose ein Wachstum des Schweizer Bruttoinlandprodukts (BIP) von 1.9% im laufenden und von 2.1% im kommenden Jahr. Damit passt sie ihre Prognose vom Juni 2013 nach oben an (2013: 1.4%, 2014: **2.0%**).
* Nachdem lange die Binnenwirtschaft die wichtigste Konjunkturstütze war, wird in den kommenden Monaten die Auslandnachfrage, mit entsprechend anziehenden Exporten, die Wirtschaftsexpansion stärker mitbestimmen. Die Konsumentenpreise steigen wieder leicht.
* Schweizer Konjunkturentwicklung
Die schweizerische Wirtschaft hat sich trotz der Rezession im Euroraum vergleichsweise gut gehalten. Dazu beigetragen haben in den letzten Jahren insbesondere die Bauwirtschaft und der private Konsum. 2014 werden die Bauinvestitionen nochmals kräftig wachsen (3.7%), da bisherige Kapazitätsengpässe im laufenden Jahr überwunden werden konnten. Zudem profitiert der Wohnungsbau von der wachsenden Bevölkerung. Gleiches gilt für den privaten Konsum der seit Jahren das BIP-Wachstum in der Schweiz stützt. Das Konsumwachstum wird 2014 2.0% betragen.
* ArbeitsmarktsituationDie Arbeitslosigkeit bleibt tief, sinkt trotz der guten Wirtschaftsentwicklung aber kaum noch. Für das Jahr 2014 wird mit einer Arbeitslosenquote von 3.1% gerechnet. Das positive BIP-Wachstum trägt weniger zur Reduktion der Arbeitslosigkeit bei als zu erwarten wäre. Dies könnte unter anderem damit zusammenhängen, dass die Arbeitslosen in der Schweiz zunehmend nicht die für die offenen Stellen erforderlichen – zumeist gehobenen – Qualifikationsprofile aufweisen.

**4.2 Szenarien für die Entwicklung der Steuererträge**

Wie unter Kapitel 4.1 erwähnt, rechnet die KOF für das Jahr 2014 mit einem Wachstum von 2.0%. Die Expertengruppe des Bundes (SECO) fasst in ihrem Bericht vom 19. September 2013 zur Herbstprognose die erwartete Entwicklung wie folgt zusammen:

Positivszenario
Dank der ungebrochen lebhaften Binnenkonjunktur dürfte die Schweizer Wirtschaft bereits 2013 ein ansprechendes Wachstum von 1,8% erreichen. Demgegenüber lässt eine durchgreifende Erholung in der Exportindustrie, die sich in den schwierigen letzten Jahren relativ krisenfest zeigte, bislang noch auf sich warten. Auch in diesem Bereich ist jedoch Besserung in Sicht, weil die internationale Konjunktur, namentlich die sich anbahnende Erholung im Euroraum, für positive Impulse sorgen dürfte. Entsprechend rechnet die Expertengruppe für 2014 mit einem breiter abgestützten und weiter verstärkten BIP-Wachstum von **2,3%**. Im Zuge der sich festigenden Konjunktur dürfte auch bei der Arbeitslosigkeit im nächsten Jahr allmählich eine Trendwende nach unten einsetzen.

Der Stadtrat beurteilt dieses Szenario als zu positiv. Ein von der BAKBASEL erstelltes „worst case Szenario“ beurteilt die Konjunkturentwicklung wie folgt:

Negativszenario

Ausgangspunkt des Negativszenarios ist eine anhaltende wirtschaftliche Schwäche in den Schwellenländern. Sollten die Schwellenländer weiterhin nicht Tritt fassen, fehlen in der Eurozone wichtige positive Impulse, auch die erhoffte Beschleunigung in den USA könnte im Negativszenario, auch aufgrund eines womöglich länger anhaltenden „Shutdown“, einen Dämpfer erhalten. Die Auswirkungen für die Schweizer Wirtschaft würden vor allem aus einer geringeren internationalen Nachfrage resultieren. Zudem dürfte aufgrund der steigenden Unsicherheit der Aufwertungsdruck auf den Franken wieder zunehmen. Mit einer gewissen Verzögerung würde sich auch das binnenwirtschaftliche Konjunkturklima in der Schweiz abkühlen. Somit wäre für das Schweizer BIP bis 2016 eine strukturelle Wachstumsabschwächung zu erwarten. Im Negativszenario wird mit einem BIP Wachstum von **0.5%** gerechnet.

Angewandtes Szenario für die Festlegung der Steuerentwicklung

Für das Budget 2014 sowie in den folgenden Planjahren rechnet der Stadtrat bei der Festlegung der Steuerwachstumsrate mit einem Mix der KOF, SECO und BAKBASEL-Prognosen und legt das Wachstum auf jährlich **1.50%** fest.

**5. Ergebnisse im Finanzplan**

Aufgrund des erwähnten Steuerausfalls bei den juristischen Personen müssen im Gegensatz zu den Vorjahren die bisher geltenden Grundsätze z.B. im Bezug auf Abschreibungen angepasst werden.

Als erste Reaktion auf den Steuerausfall muss das primäre Ziel sein, zumindest einen Selbstfinanzierungsgrad von 0% zu erreichen. Damit ist sichergestellt, dass die Gemeinde für den laufenden Betrieb nicht mehr Geld ausgibt, als sie einnimmt. Auch die Umsetzung des angestrebten Entlastungspaketes kann im Jahr 2014 nicht in vollem Umfang zur Deckung des Kapitalbedarfs beitragen, sind doch gewisse Leistungsvereinbarungen nicht per Ende 2013 kündbar.

Sämtliche Investitionen müssen zurzeit fremdfinanziert werden. Zur Erreichung einer tragfähigen Rechnung muss der Steuerfuss zwingend angehoben werden. Der Stadtrat schlägt deshalb die Erhöhung des Steuerfusses auf 115% vor. Der Steuerfuss ist immer noch unter dem durchschnittlichen Steuerfuss der Solothurner Gemeinden von 118.1% (Erhebung Jahr 2013, einfaches arithmetisches Mittel).

In einem zweiten Schritt müssen sämtliche Investitionen, welche dem Werterhalt dienen (Kategorie A) aus den eigenen Mitteln finanziert werden. Ein Ziel muss es sein, dies ab dem Jahr 2016wieder möglich zu machen.

In einem dritten Schritt soll dann wieder eine gesunde Selbstfinanzierung von 100% angestrebt werden. Je nach Konjunkturlage gelten die allgemein anerkannten Richtwerte für die Konjunkturzyklen

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

Der gewichtete Selbstfinanzierungsgrad (mit Berücksichtigung der Vorfinanzierungen) für alle Planjahre beträgt nur **69.4**% (Vorperiode 71.2%). Unter Ausklammerung der Investitionsbeiträge an den Kanton weist diese Kennzahl einen Wert von **67.1** % (Vorperiode 76.9%) aus.

Zurzeit beträgt das ausgewiesene Eigenkapital rund 65 Mio. Franken. Ohne entsprechende Gegenmassnahmen (Entlastungsprogramm / Anhebung des Steuersatzes) wird das **Eigenkapital voraussichtlich Ende 2015** aufgebraucht sein und es droht eine Intervention des Kantons.

**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 einen 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 rasche Auswirkungen auf die Steuereinnahmen.

Aufgrund der Ergebnisse der rollenden Finanzplanung und der latenten Risiken bei den Steuereinnahmen ist eine Priorisierung bei den Investitionen - verbunden mit einer Staffelung oder einem Verzicht – und/oder eine allfällige Steuersatzdiskussion zu führen. Eine zu hohe Verschuldung ist nicht nachhaltig und nicht verantwortbar.

Aufgrund der erwähnten Steuerausfälle, des bedingt beeinflussbaren Aufwandes und der wahrzunehmenden Kernaufgaben einer Stadt schlägt der Stadtrat vor, für die Jahre 2014ff den Steuersatz auf 115% anzuheben. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass nebst einer Anhebung des Steuerfusses **auf ein kantonales Mittel** (2013: 118.1%) auch eine Konzentration auf die Kern- und Zentrumsaufgaben der Stadt, verbunden mit einem entsprechenden Entlastungspaket, vorangetrieben werden muss.

Ein entsprechendes Postulat hat der Stadtrat bereits entgegengenommen.

**7. Investitionsvolumen und –grenzen**

Im Rahmen von mehreren Gesprächen hat der Stadtrat das vorläufige Investitionsvolumen für die Jahre 2014 – 2020 auf **98.25 Mio**. Franken festgesetzt. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass dieses Investitionsvolumen immer noch sehr hoch ist und sich aufgrund der neuen Steuersituation nicht ohne erhebliche zusätzliche Steuereinnahmen bewerkstelligen lässt. Vorläufiges Ziel muss es sein, die vom Kanton vorgegebene Verschuldungslimite von 5‘000 Franken pro Kopf nicht zu überschreiten.

Die Beurteilung dieser Kennzahl ist im neuen Rechnungsmodell wie folgt definiert:

|  |  |
| --- | --- |
| 0 – 1'000 | geringe Verschuldung |
| 1'001 – 2'500 | mittlere Verschuldung |
| 2'501 – 5'000 | hohe Verschuldung |
| > 5'000 | sehr hohe Verschuldung |

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 Grossprojekte aufzuführen und das immer noch zu hohe Investitionsprogramm dem Gemeindeparlament zu unterbreiten. Er wird jedoch im Rahmen der einzelnen Budgets die Notwendigkeit einzelner Projekte nochmals überprüfen.

Die gesamte Investitionssumme teilt sich auf in:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Kategorie** |  | **Anteil** |
| A Werterhaltende und ausserordentliche Investitionen |  | **36.5 %** |
| B Entwicklungsinvestitionen  |  | **46.0 %** |
| C Investitionsbeiträge an Kanton |  | **8.4 %** |
| D Investitionen mit Spezialfinanzierungen |  | **9.1 %** |

Durch den Stadtrat priorisierte, aber noch nicht bewilligte Projekte sind mit folgenden Summen (in Mio. Fr.) eingeplant:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Projekt | Organ | Betrag |
| Neubau/Sanierung Kunst- und Naturmuseum | Gemeinde | 6.6 |
| Fussgänger- und Veloverbindung Hammerallee/Olten Südwest | Gemeinde | 12.9 |
| Bahnhofplatz | Gemeinde | 11.4 |

In der Investitionsplanung befinden sich auch folgende in den Vorjahren priorisierte, bewilligte und ganz oder teilweise vorfinanzierte Projekte (in Mio. Fr.):

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Projekt | Organ | Betrag |
| Attraktivierung Aareraum  | Gemeinde |  10.5 |
| Projekte Bahnhof Ost | Gemeinde | 1.6 |
| ERO: gesetzlicher Baubeitrag an Kanton | Kanton | 4.5 |
| Eissportanlage Investitionsbeiträge | Gemeinde | 7.6 |

Im Investitionsplan nicht enthalten sind grundsätzlich Projekte, die zeitlich und/oder betraglich noch nicht abgeschätzt werden können.

**8. Vorbehalt und Einschränkungen / Entlastungspaket**

Ein Gemeindehaushalt, auch der Haushalt der Stadt Olten, wird mit einem allgemein geschätzten Anteil von 80 bis 85 % zu 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“.

**8.1 Entlastungspaket 2014ff**Mit Beschluss vom 9. September 2013 hat der Stadtrat einem erstes Entlastungspaket zugestimmt.

Bezüglich der angewandten Strategie hat sich der Stadtrat entschieden, keine Kürzungen nach der „Rasenmähermethode“ vorzunehmen, sondern alle Bereiche zu durchleuchten. Vor dem Entlastungspaket wurde kurz nach Budgetverabschiedung 2013 eine erste Sparrunde in der laufenden Rechnung sowie der Erfolgsrechnung vorgenommen. Im Verlauf des Sommers 2013 wurde nun das Entlastungspaket 2014ff gestartet. Eine erste Tranche konnte im Budget 2014 bereits berücksichtigt werden.

Das Entlastungspaket sieht folgendes Entlastungspotenzial vor:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | B14 | F15 | F16 | F17 |
| Beschlossen | 1.8 | 2.6 | 3.0 | 3.0 |
| Prüfaufträge i.A. |   | 3.9 | 3.9 | 3.9 |

Für das Budgetjahr 2014 setzt sich die Entlastung gegenüber dem ursprünglichen Budget 2013 wie folgt zusammen:

Einsparungen vor dem Entlastungspaket 2.9 Mio.

Einsparungen in der ersten Phase des Entlastungspaketes 1.8 Mio.

**Total Einsparungen gegenüber verabschiedetem Budget 2013 4.7 Mio.**

Mit den genannten Einsparungen konnten die Kosten für Personal- und Sachaufwand auf das Niveau des Jahres 2008 heruntergedrückt werden.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Kostenart | R06 | R07 | R08 | R09 | R10 | R11 | R12 | B13O | B13K | B14 |
| Personalaufwand | 43.0 | 43.3 | 45.1 | 43.8 | 45.4 | 46.6 | 47.8 | 48.4 | 48.0 | 45.4 |
| Sachaufwand | 13.8 | 14.8 | 16.0 | 16.5 | 16.7 | 16.6 | 17.0 | 18.1 | 15.7 | 15.4 |
| Eigene Beiträge | 26.2 | 27.9 | 29.5 | 22.4 | 24.9 | 25.3 | 30.5 | 28.1 | 27.7 | 28.7 |
| Total | **83.0** | **86.0** | **90.6** | **82.7** | **87.0** | **88.5** | **95.3** | **94.6** | **91.4** | **89.5** |

*Kostenartenentwicklung ohne HPS*

Die Personalkosten konnten gegenüber dem Budget 2013 um 3.0 Mio. Franken oder 6.1% gesenkt werden. Der Sachaufwand wurde um 2.7 Mio. (15%) auf 15.4 Mio. Franken gesenkt. Die Beiträge erfuhren vom Budget 2013 auf das Budget 2014 eine Zunahme von 0.6 Mio. Franken. Diese sind vor allem durch Steigerungen bei der Sozialregion, den Administrationskosten der Sozialregion sowie den Restkosten der Sozialregion zurückzuführen (+ 1.7 Mio. Fr.). Gleichzeitig konnten die EL-Beiträge um 0.7 Mio. reduziert werden.

**9. Chancen und Risiken in der Entwicklung des Finanzhaushalts**

**9.1. Unternehmenssteuerreform III (UStR III)**

Die Europäische Union (EU) stellt sich auf den Standpunkt, dass die kantonalen Steuerstatus der Schweiz gegen das EU-Freihandelsabkommen 1972 verstossen, weil bei Statusgesellschaften (Holdinggesellschaften, Domizilgesellschaften, gemischten Gesellschaften) Auslanderträge viel niedriger besteuert werden als die Inlanderträge. Dies stelle eine unzulässige staatliche Beihilfe dar und führe zu einer Wettbewerbsverzerrung.

Zurzeit ist der Bundesrat daran mit der EU einen Dialog bezüglich dieser Besteuerungsfrage zu führen, da die EU diese Praxis nicht mehr länger tolerieren wird und möglicherweise Sanktionen oder sonstige Benachteiligungen für Unternehmen, welche ihren Holdingsitz in der Schweiz haben, ergreifen wird. Dabei ist eine vom Bundesrat eingesetzte Arbeitsgruppe daran, mögliche Lösungen zu suchen. Dies könnte beispielsweise die Aufhebung der bisherigen Privilegien sein, verbunden mit einer gleichzeitigen Steuersenkung oder einer Verankerung sogenannter Innovations- oder Lizenzboxen im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG), welche Erträge aus Immaterialgütern, die massgeblich auf Innovation beruhen, reduziert besteuert, dies in Verbindung mit z.B. Standortbedingungen.

Welches Modell schlussendlich zu tragen kommt, ist ebenso offen wie das definitive Inkrafttreten dieser Reform. In welchem Ausmass die Stadt Olten von dieser Reform betroffen sein wird, ist also abhängig vom künftigen Modell und vom konkreten Umsetzungsplan. In vorliegendem Finanzplan ist eine kommende Reform deshalb nicht berücksichtigt.

**9.2 Neuer Finanzausgleich**

Mit der Neugestaltung des NFA SO, welcher per 2015 in Kraft treten soll, muss die Stadt Olten auch beim Wegfall der bisherigen Steuereinnahmen der Alpiq, mit zusätzlichen Kosten rechnen. Je nach Variantenentscheid beim vertikalen und horizontalen Finanzausgleich sowie der Bestückung der Lastenausgleichsgefässe wird die Stadt Olten zusätzliche Beiträge zwischen 1.2 -1.9 Mio. Franken leisten müssen, bei einer Erholung der Steuererträge auf das Niveau der Jahre 2008 – 2010 werden es zwischen 8 – 10 Mio. Franken zusätzlich sein. Im Finanzplan sind ab 2015 zusätzliche Mittel von 1.25 Mio. Franken eingestellt.

**9.3 Verschlechterung des Ratings bei den Kapitalgebern**

Zurzeit kann die Stadt Olten immer noch zu sehr günstigen Konditionen Kapital aufnehmen. Wenn es nicht gelingt, die strukturelle Überbelastung im Finanzhaushalt zu beseitigen, ist eine Verschlechterung des Ratings bei den Kapitalgebern wahrscheinlich. Dies würde zu einer Erhöhung des Passivzinsaufwandes führen, da nebst der benötigten Erhöhung des Kapitals auch mit höheren Refinanzierungskosten zu rechnen ist.

**9.4 Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2)**

Mit der Einführung von HRM2 ist bei der Umstellung das Finanzvermögen mittels Restatement zum Verkehrswert neu zu bewerten. Die Neubewertung ist nach Einführung periodisch zu wiederholen. Ein aus der Neubewertung erzielter Aufwertungsbetrag ist in der Eröffnungsbilanz als „Neubewertungsreserve“ unter dem Eigenkapital einzustellen. Erste Schätzungen ergeben für die Stadt Olten eine Neubewertungsreserve von rund 21 Mio. Franken.

**9.5 Ausfinanzierung der solothurnischen Pensionskasse**

Analog der Pensionskasse der Stadt Olten muss die kantonale Pensionskasse ebenfalls eine Anpassung an neues Bundesrecht vornehmen. Der Regierungsrat wählt das System der Vollkapitalisierung. Die Gemeinden sollen sich für ihr Lehrpersonal an den Kosten beteiligen. Der Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) hat das Vorhaben des Regierungsrates abgelehnt und beantragt eine vollständige Übernahme der Deckungslücke durch den Kanton. (wie dies z.B. im Kanton St. Gallen der Fall ist). Das weitere Vorgehen ist offen.

Für die Stadt Olten würde eine Übertragung der Ausfinanzierung auf die Gemeinden zusätzliche Kosten von rund 25.1 Mio. Franken mit sich bringen, oder in jährlichen Annuitäten mit 3.5% verzinst und über die nächsten 40 Jahre ausgedrückt, laufend wiederkehrende Kosten von 1.2 Mio. Franken.

**10. Schlussfolgerungen**

Aufgrund der massiven Steuerausfälle und des stark fremdbestimmten Haushalts wird die Stadt kurz bis mittelfristig nicht auf eine Steuererhöhung verzichten können. Gleichzeitig muss das in Angriff genommene Entlastungspaket kontinuierlich vorangetrieben und umgesetzt werden. Als Sofortmassnahme müssen die laufenden, liquiditätswirksamen Aufwände durch den Steuerertrag gedeckt werden können.

Gleichzeitig sind die sich anbahnenden Tendenzen wie Unternehmenssteuerreform III sowie neuer Finanzausgleich nicht aus den Augen zu verlieren.

Sollte weder Steuererhöhung noch Entlastungspaket erfüllt werden können, werden Ende 2015 die kritischen Faktoren wie Verschuldung pro Kopf, Eigenkapital und Zinsbelastung derart ansteigen, dass eine Intervention durch den Kanton die Folge sein wird.

Beschlussesantrag

Der Investitions- und Finanzplan für die Periode 2014 - 2020 wird mit dem aktuellen Planungsstand zur Kenntnis genommen.

 NAMENS DES STADTRATES VON OLTEN

 Der Stadtpräsident: Der Stadtschreiber:

 Dr. Martin Wey Markus Dietler

Mitteilung an:

Parlamentsakten (2)

Alle Direktionen

Direktion Finanzen und Informatik

Finanzverwaltung

Finanzkontrolle/Controlling

Kanzlei-Akten

Olten, 28. Oktober 2013