



Vorlage Stadtparlament

vom 16. Oktober 2012

Nr. 5105

Stadtparlament: Motionen

Motion CVP/EVP-Fraktion: Ausgabenplafond / Schuldenbremse für eine gesunde Entwicklung der städtischen Finanzen; Frage der Erheblicherklärung**Antrag**

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion Ausgabenplafond / Schuldenbremse für eine gesunde Entwicklung der städtischen Finanzen wird **nicht erheblich** erklärt.

Die CVP/EVP-Fraktion sowie fünf weitere mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 03. Juli 2012 die beiliegende Motion "Ausgabenplafond / Schuldenbremse für eine gesunde Entwicklung der städtischen Finanzen" ein.

Der Stadtrat nimmt zur Frage der Erheblicherklärung wie folgt Stellung:

1 Ausgangslage allgemein**1.1 Begriff „Schuldenbremse“**

Es gibt keinen einheitlich verwendeten Begriff der „Schuldenbremse“. Vielmehr kommen Schuldenbremsen in verschiedenen Ausgestaltungen vor. Gemeinsam ist den verschiedenen Formen, dass damit beabsichtigt ist, den Aufbau einer übermässigen Verschuldung zu verhindern. Die BAKBASEL (BAK Basel Economics AG) umschreibt die Schuldenbremse wie folgt:

„Zunächst ist die Schuldenbremse ein institutionelles Instrument: Sie besteht aus Regeln, die in der Verfassung, in Gesetzen und/oder auf Verordnungsebene festgeschrieben sind.



Das Ziel einer Schuldenbremse ist die Verhinderung einer übermässigen Verschuldung: Die Regeln sind dergestalt, dass die öffentliche Hand langfristig ihre Aufgaben erfüllen kann, ohne dabei durch die Schulden nennenswert beeinträchtigt zu werden.“

Wie hoch eine angemessene und situationsgerechte Verschuldung für ein Staatswesen ist, und wann – falls überhaupt – eine Schuldenbremse zum Einsatz kommen soll, darüber streiten sich Wissenschaft und Politik. Es kann aber festgestellt werden, dass die Staatsfinanzen als Gesamtes im Dienste übergeordneter Ziele wie Wohlfahrt und Frieden stehen müssen und nicht Selbstzweck sind. Die Möglichkeit, sich zu verschulden, kann für alle zu einer höheren Wohlfahrt führen, wenn die Geldmittel adäquat und umsichtig eingesetzt werden. Es gibt aber ganz klar auch Gefahren, welche von einer hohen Verschuldung ausgehen können. Ist ein Gemeinwesen aus Sicht der Investoren überschuldet, steigen die Zinsen und es kann so weit kommen, dass auf dem Kapitalmarkt keine Mittel mehr beschafft werden können. Dann verdrängen die hohen Zinsen andere staatlichen Ausgaben und damit staatliche Aufgaben. Die Beispiele von Griechenland und anderen europäischen Mittelmeerstaaten sind hinlänglich bekannt.

1.2 Wo sind „Schuldenbremsen“ implementiert?

Die Thematik von Schuldenbremsen wurde in den letzten Jahren auf verschiedenen staatlichen Ebenen in der Schweiz vermehrt diskutiert. Es existieren neben der Schuldenbremse des Bundes auch auf der Ebene der Kantone und der Gemeinden diverse Regelungsmechanismen mit verschiedensten Bestimmungen über die Führung der Finanzhaushalte im Hinblick auf das Gleichgewicht von Ausgaben und Einnahmen und die Ausgeglichenheit von Laufender Rechnung und Investitionsrechnung.

Eine Umfrage des Schweizerischen Städteverbandes vom Frühjahr 2012 bei 125 Mitgliedern hat ergeben, dass die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Bern, Freiburg, Neuenburg, St.Gallen, Waadt und Wallis in ihren kantonalen Gemeindegesetzen eine Schuldenbremse für die Gemeinden vorschreiben. Auf kommunaler Ebene ist lediglich bei sieben der 66 antwortenden Gemeinden eine Schuldenbremse implementiert worden (Binningen, Burgdorf, Luzern, Neuenburg, Solothurn, Val-de-Travers und Zug).

Auch in weiteren Städten und Gemeinden war und ist die Schuldenbremse ein Thema. In Bern, Chur, Köniz und Steffisburg wurden Vorstösse für die Einführung dieses Instrumentes abgelehnt. In Davos, Kriens und Winterthur sind derzeit entsprechende Vorstösse hängig.

Auf die Ausgestaltung der Bestimmungen der einzelnen Gemeinden und auf die Verschuldungssituation soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.



2 Ausgangslage Stadt St.Gallen

Das Gemeindegesetz des Kantons St.Gallen (sGS 151.2) enthält in den Art. 106 ff. verbindliche Bestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinden. Das Gesetz sieht unter anderem vor, dass ein Aufwandüberschuss, der nicht durch das Eigenkapital gedeckt werden kann, dem übernächsten Voranschlag der Laufenden Rechnung belastet werden muss (Art. 112). In Art. 114 des Gemeindegesetzes wird vorgeschrieben, dass der Voranschlag der Laufenden Rechnung so ausgestaltet sein muss, dass der Ertrag den Aufwand ausgleicht. Ein Aufwandüberschuss ist nur zulässig, wenn er durch Eigenkapital gedeckt ist.

Diese - sehr restriktive und einfache - Schuldenbremse des st.gallischen kantonalen Rechts bewirkt unter anderem, dass nicht mehr ausgegeben werden darf als vorhanden ist bzw. nicht mehr ausgegeben werden kann, als vorher „angespart“ und als Eigenkapital gebildet worden ist. Mit diesen Bestimmungen stellt der Kanton sicher, dass die Finanzhaushalte seiner Gemeinden keine übermässige und damit unter Umständen untragbar werdende Verschuldung aufbauen können.

Das Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt St.Gallen (sRS 811.1) hält in Art. 5 mit der Marginale „Haushaltsgleichgewicht“ zusätzlich fest, dass die Laufende Rechnung grundsätzlich auszugleichen ist. Ist dies für das einzelne Jahr nicht möglich, ist dieser Ausgleich mittelfristig zu gewährleisten.

Die Stadt St.Gallen hat in den letzten Jahren ihre Nettoverschuldung stetig abbauen können. Sie beträgt gemäss Bilanz 2011 noch CHF 133.7 Mio. (Definition HRM1). Werden davon noch die Reserven mit Eigenkapitalcharakter in Abzug gebracht (Spezialfinanzierungen und Vorfinanzierungen / Definition HRM2), beträgt die Nettoschuld noch rund CHF 4.0 Mio. Wichtiger als die absolute Zahl ist der Vergleich der Nettoschuld mit der Ertragskraft der Stadt. Die Nettoverschuldung in Steuerprozenten (einfache Steuer) beträgt per Ende 2011 noch 93, 3 Prozent. Anfangs der Achtzigerjahre stand diese Kennziffer auf über 200 Prozent. Die Stadt St.Gallen hat ihre Situation also wesentlich verbessert und in konjunkturell guten Zeiten Schulden abgebaut bzw. Eigenkapital geschaffen. Umgekehrt hat sie in konjunkturell schlechten Zeiten unter Beibehaltung des Leistungsangebotes und des Investitionsniveaus ihr Eigenkapital wieder reduziert und die Verschuldung moderat ausgebaut. Eine weitere wichtige Kennziffer für den Zustand eines Finanzhaushaltes ist der Selbstfinanzierungsgrad. Dieser belegt ebenfalls die nachhaltige Finanzpolitik der Stadt in den letzten Jahrzehnten. Der Selbstfinanzierungsgrad betrug im Durchschnitt von 1980 bis 2011 nahezu 100 %, was bedeutet, dass die Investitionen aus eigenen Mitteln finanziert werden konnten.



Vergleicht man die Nettoverschuldung nach HRM1 mit anderen Städten, so steht St.Gallen Ende 2011 mit lediglich CHF 1'837 pro Kopf besser da als Biel (CHF 2'318), Luzern (CHF 2'326) und Winterthur (CHF 4'765).

Ein weiterer Indikator für die sorgsame Verwendung der aufgenommenen Mittel ist der Aktivzinsüberschuss. Die Erträge des Finanzvermögens, Aktivzinsen, Ablieferungen der Stadtwerke usw. übersteigen die Passivzinsen im Jahr 2011 um rund CHF 9,5 Mio. Die Beanspruchung des Kapitalmarktes ermöglicht es der Stadt, ohne Ansparprozess – was im Prinzip eine Anhäufung von überhöhten Steuereinnahmen bedeuten würde - Investitionen bedarfsgerecht finanzieren zu können. Ohne den Prozess der Verschuldung bzw. der danach folgenden Entschuldung könnte die Stadt gewisse Infrastrukturvorhaben gar nicht finanzieren.

Die Finanzierung von Infrastrukturbauten, Beteiligungen und strategischen Grundstückkäufen über Fremdkapitalaufnahmen ist auch unter dem Aspekt der intergenerativen Lastenverteilung gerechtfertigt. Investitionen werden so von derjenigen Generation finanziert, welche darüber entscheidet. Dies ist einerseits dadurch sichergestellt, dass die Abschreibungsfristen relativ kurz sind. Andererseits gehen die Fristen der Verschuldungstranchen (z.B. Laufzeit von Anleihen) kaum über die Lebensdauer von damit finanzierten Investitionen hinaus. Das bedeutet, dass die Amortisation der Schulden und die Schuldzinsen relativ nahe zum Investitionszeitpunkt anfallen und damit von denjenigen getragen werden müssen, welche den grössten und unmittelbaren Nutzen davon haben.

Es kann damit festgestellt werden, dass die aktuelle Situation der Verschuldung der Stadt St.Gallen weit entfernt ist von den Zuständen anderer europäischer Städte, wie sie in der Motion zitiert werden. Generell kann festgestellt werden, dass die öffentliche Hand in der Schweiz nur moderat verschuldet ist und diese Schuld auch tragbar ist. Es kann auch festgestellt werden, dass mit den kantonalen und ergänzenden städtischen Bestimmungen de facto eine Schuldenbremse bereits zum Einsatz kommt, auch wenn dieser Terminus im Gesetz nicht explizit genannt ist.

Auch gilt festzuhalten, dass die Schuldenbremse alleine noch keine Lösung zur Vermeidung einer zunehmenden Verschuldung darstellt. Wesentlich ist das Treffen und Umsetzen der richtigen Massnahmen. Der Stadtrat hat mit der frühzeitigen Initialisierung des Programms Fit 13+ gezeigt, dass mit den bestehenden Instrumenten die Voraussetzungen geschaffen sind, frühzeitig Massnahmen erarbeiten und initialisieren zu können.

3 Zielsetzungen der Motion

Die Motion verlangt, dass der Stadtrat dem Parlament einen Entwurf der Ergänzung des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt St.Gallen (sRS 811.1) mit einem Ausgaben-



plafonds bzw. einer Schuldenbremsfunktion vorlegt. Der Grundmechanismus des Ausgabenplafonds bzw. der Schuldbremsfunktion soll dabei demjenigen auf Stufe Bund entsprechen, wobei mittels lokal gültigen Wirtschaftskennzahlen (insbesondere BIP der politischen Gemeinde St.Gallen) operiert werden soll. Dabei sollen in wirtschaftlich guten Zeiten Überschüsse generiert werden, welche für die Deckung von Defiziten bei rückläufiger Konjunktur zu reservieren und nicht für Mehrausgaben bei Hochkonjunktur zu verwenden sind.

Der Stadtrat geht im Grundsatz mit den Motionärinnen und Motionären einig, dass es Ziel sein muss, die Verschuldung auf einem tragbaren Niveau zu halten und situativ der Konjunktur anzupassen. Hingegen vertritt er die Auffassung, dass die bestehenden gesetzlichen Instrumente des kantonalen und kommunalen Rechts eine zweckmässige und ausreichende Grundlage bilden, um die angestrebten Ziele zu erreichen und das städtische Finanzreglement deshalb keiner Ergänzung bedarf. Zu den einzelnen Anliegen, die nachstehend im Wortlaut der Motion genannt sind, nimmt der Stadtrat wie folgt Stellung:

A) Grundsatz: Die Stadt St.Gallen hält ihre Ausgaben und Einnahmen auf Dauer und unter Berücksichtigung des Konjunkturzyklus der Stadt St.Gallen im Gleichgewicht.

Dieser Grundsatz ist unbestritten. Die bestehenden Regelungen lassen gar nichts anderes als einen ausgeglichenen Haushalt zu. Das Planungsinstrument des Stadtrates, die sog. „Integrierten Finanz- und Leistungsperspektiven“ (IFLP), berücksichtigen selbstverständlich die Entwicklung der Konjunktur (Antizipation von Steuererträgen, Sozialausgaben usw.).

B) Ausgabenregel: Der Höchstbetrag der im Budgetvoranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen. Die Grundsätze der ordnungsgemässen Rechnungslegung sind strikt einzuhalten.

Wie bereits unter Ziffer A beschrieben, berücksichtigen die IFLP die wirtschaftliche Entwicklung. Wenn die IFLP mittelfristig keinen ausgeglichen Finanzhaushalt ausweisen, werden Massnahmen ergriffen, um diesen Ausgleich zu erreichen. Mit anderen Worten wird das ohnehin so gemacht, wie es die Motion verlangt. „Die Einhaltung der Grundsätze der ordnungsgemässen Rechnungslegung“ ist selbstverständlich und hat mit einer Schuldenbremse nichts zu tun.

C) Ausnahme: Bei ausserordentlichem Ausgabenbedarf kann der Höchstbetrag angemessen erhöht werden. Ausserordentliche Ausgaben sind in den Folgejahren (Ausgleichsperiode) über den ordentlichen Haushalt zu kompensieren. Die Kompetenzen für die Anwendung der Ausnahmeregelung sind klar zu regeln.

Diese Forderung würde – falls kein Eigenkapital mehr vorhanden ist – mit der gesetzlich vorgeschriebenen Schuldenbremse des Kantons in Widerspruch geraten. Falls genügend Ei-



genkapital vorhanden ist, kann dem auch ohne spezielle Regelung nachgelebt werden. Das Parlament hat mit jedem Voranschlag die Möglichkeit, besonderen Ausgaben Rechnung zu tragen. Übermässige Ausgaben führen aufgrund der bestehenden Regelungen von Kanton und Stadt automatisch zu einem „erzwungenen“ Ausgleich des Haushaltes in den Folgejahren.

D) Umsetzung: Das Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt St.Gallen regelt die Einzelheiten.

Kein Kommentar.

E) Steuerungsgrössen Ausgabenplafond: Schätzung der erwarteten Einnahmen der politischen Gemeinde St.Gallen. Wirtschaftliche Leistung der Stadt St.Gallen (BIP [real] und Trend BIP [real] der politischen Gemeinde St.Gallen), Konjunkturfaktor und –zyklus inkl. historische Werte (zwecks Definition des Wirtschaftszyklus und der Ausgleichsperiode). Strukturelle Bereinigung der wirtschaftlichen Leistung.

Die wirtschaftliche Leistung der Stadt St.Gallen ist nicht direkt messbar. Als Indikator wird heute unter anderem der Steuerertrag herangezogen. Eine Entwicklung des städtischen Finanzhaushaltes über das Potential der Steuererträge und Abgaben hinaus ist kaum möglich. Die Forderung nach der Verwendung des BIP als Indikator wird so indirekt erfüllt. Das BIP für die Stadt ist offiziell nicht verfügbar. BAK Basel Economics AG ermittelt diese Grösse aufgrund eigener und schweizweit angewandter Modelle. Die Daten müssen aber eingekauft werden. BIP-Prognosen sind bereits auf nationaler Ebene relativ unzuverlässig und grob. Das Abstellen auf die Steuerprognosen des Kantons ist wesentlich sicherer und war in der Vergangenheit auch sehr genau. Es ist daher ratsam, weiterhin die Steuerprognosen des Kantons als indirekten Indikator für die wirtschaftliche Entwicklung zu verwenden.

4 Fazit

Der Stadtrat teilt grundsätzlich die Zielsetzung der Motion, dass der städtische Finanzhaushalt gesund bleiben und nicht zur Last für kommende Generationen werden soll. Er vertritt aber die Ansicht, dass die Exekutive und die Verwaltung - unter der Aufsicht des Parlaments - den Beweis erbracht haben, dass der Umgang mit den städtischen Finanzen haushälterisch und zweckmässig ist. Selbstverständlich sagt die Vergangenheit nur wenig über die Zukunft aus, doch ist der Stadtrat der Ansicht, dass gerade wegen der bestehenden kantonalrechtlich vorgeschriebenen Schuldenbremse und der ergänzenden, bewährten Bestimmungen im städtischen Finanzreglement der Haushalt der Stadt auch künftig im Lot sein und sich nicht übermässig über das wirtschaftliche Potential der lokalen Volkswirtschaft hinaus entwickeln



wird. Damit ist es nicht notwendig und auch nicht weiter zielführend, das bestehende städtische Regelwerk im Sinne der Motion mit neuen Instrumenten auszubauen.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Motion vom 03. Juli 2012

