

STADTRAT

STADTHAUS
8200 SCHAFFHAUSEN
TEL. 052 - 632 51 11
FAX 052 - 632 52 53
www.stadt-schaffhausen.ch

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrates vom 17. Juli 2012

**Bericht des Stadtrates zur Motion Wullschleger
"Gesunde und attraktive Finanzen"**

Inhalt

1. Einleitung und Übersicht	3
2. Ausgangslage	5
2.1 Motionstext	5
2.2 Finanzielle Situation 2001, 2002	5
2.3 Erkenntnisse aus der Debatte vom 15. Januar 2002	6
3. Ziele der Vorlage	7
4. Massnahmen des Stadtrates seit 2001	8
4.1 Organisation und Prozesse	8
4.2 Prozess permanente Verbesserungen	8
4.3 Ergebnisverbesserungen	8
5. Aktuelles Umfeld	9
5.1 Entwicklungsstrategie	9
5.2 Bevölkerungsentwicklung	10
5.3 Finanzhaushalt	10
6. Antworten des Stadtrates zu den drei Anliegen der Motion	11
6.1 Senkung Steuerlast	11
6.2 Verhinderung Neuverschuldung, Abbau ungedeckte Schuld	12
6.3 Strukturreform mit Ziel der Reduktion der Verwaltungskosten	18
Anträge:	23
Beilagen	25
1) Motion vom 25.6.2001	25
2) Auswirkungen Steuergesetzrevisionen in den Jahren 2001 - 2011 ..	26
3) Grösste Einzelinvestitionen der letzten Jahre	26
4) Auswirkungen der Aufgabenentwicklung auf den Personalaufwand	27
Glossar (alphabetisch)	29

Allgemeingültige Hinweise:

Bei allen Analysen wird die Entwicklung der Periode 2001 (Überweisung der Motion) bis 2011 aufgezeigt. Die Jahre dieser Legislaturperiode sind grün unterlegt.

Wo nichts anderes erwähnt wird, handelt es sich bei den Beträgen um Millionen Franken.

* Die so bezeichneten Begriffe sind im Glossar (am Schluss der Vorlage) erläutert.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Einleitung und Übersicht

Mit diesem Bericht beantragt Ihnen der Stadtrat die Abschreibung der Motion Wullschleger. Die Motion verlangt eine Senkung des Steuerfusses, Massnahmen zur Verhinderung der Neuverschuldung, einen Abbau der ungedeckten Schuld sowie eine Reduktion der Verwaltungskosten. Diese Anliegen sind in wichtigen Punkten umgesetzt oder erfüllen die Kernanliegen der Motion:

- Die Forderung der Motion zur weiteren Senkung der Steuerlast ist erfüllt.
- Investitionen in Erneuerungen, in die Substanzerhaltung der städtischen Infrastruktur und in die Entwicklungsstrategie machten es nicht möglich, eine Neuverschuldung zu verhindern. Deshalb konnte auch die ungedeckte Schuld nicht abgebaut werden. Die Investitionen im Umfang von rund 300 Millionen Franken in der Periode 2001 - 2011 führten zu einem grossen Teil zu Aufträgen für das lokale Gewerbe und wurden zu rund 90% aus eigenen Mitteln bewältigt. Den Ausgaben steht ein erheblicher Nutzen für die Bevölkerung und damit auch für kommende Generationen gegenüber. Der Auftrag der Motion ist damit sinngemäss umgesetzt.
- Nicht erreicht werden konnte eine Reduktion der Verwaltungskosten in der von der Motion verlangten Grössenordnung. In der laufenden Legislatur ist es aber gelungen, den Sachaufwand zu reduzieren und den Personalaufwand zu stabilisieren. Zudem kann die Laufende Rechnung mit den Massnahmen der Systematisierten Leistungsanalyse bis 2014 spürbar entlastet werden.

Senkung der Steuerlast

Von 2001 bis 2010 wurden die Steuerpflichtigen der Stadt durch Steuerfuss-senkungen und Steuergesetzrevisionen spürbar, das heisst kumuliert um rund 144 Millionen Franken, entlastet. Über die ganze Periode seit der Überweisung der Motion ergibt sich, nach Abzug von Mehrerträgen durch Neuansiedlungen, eine berechnete Verminderung der Steuererträge in der Laufenden Rechnung von ca. 50 Millionen Franken. Der kommunale Steuerfuss sank von 114 auf 98 Punkte (inkl. Steuerfussabtausch mit dem Kanton) und liegt damit unter dem kantonalen Mittel.

Verhinderung Neuverschuldung, Abbau ungedeckte Schuld

Seit Überweisung des Vorstosses konnten immer wieder spürbare Schuldenreduktionen erreicht werden, zuletzt mit der Rechnung 2011. Aufgrund der dringenden Investitionen in die städtische Infrastruktur war es nicht möglich, die Verschuldung im Vergleich zum Jahr der Motionsüberweisung zu senken. Die Nettoverschuldung ist aber, gerade im Hinblick auf das unterbewertete Finanzvermögen und die relativ hohe Steuerkraft der Stadt, immer noch moderat.

Um auch in Zukunft wieder Schulden abbauen zu können, strebt der Stadtrat zusammen mit dem Kanton eine Entwicklungsstrategie an. Diese soll über eine Steigerung des Steuersubstrats zu einer Verbesserung des finanziellen Handlungsspielraums führen. Nur so können die Voraussetzungen geschaffen werden, um auch künftig weiter Schulden reduzieren zu können. Da diese Strategie vorgängig Investitionen verlangt, muss eine vorübergehend höhere Verschuldung in Kauf genommen werden. Dabei werden die Grenzen der Verantwortlichkeit der finanziellen Belastung des städtischen Haushalts durch eine Zielsetzung bezüglich der Nettoschuld bei der Finanz- und Investitionsplanung eingehalten. Als Massstab dienen dabei die Vorgaben des Kantons, der die Finanzaufsicht über die Gemeinden inne hat. Auch werden bei den Investitionsprojekten klare Prioritäten festgesetzt.

Strukturreform mit Ziel der Reduktion der Verwaltungskosten

Eine pauschale Senkung der Verwaltungskosten, bestehend aus Personal- und Sachaufwand, ist bei gleichbleibender Leistungserbringung für die Bevölkerung nicht möglich. Dies wurde bereits bei der Argumentation gegen die Steuersenkungsinitiative im Jahr 2010 deutlich gemacht. Da seit der Motionsüberweisung in einzelnen Bereichen ausserdem Leistungen ausgebaut wurden, die zum Teil vom Stadtrat nicht beeinflussbar waren, ist das Ziel der Motion in diesem Punkt nicht erreicht worden. Immerhin gelang es, die Verwaltungskosten in der Legislatur 2009 - 2012 zu stabilisieren und in einigen Bereichen sogar zu reduzieren.

Mit der Systematisierten Leistungsanalyse (SLA) wurde der Leistungskatalog überprüft und angepasst. Die 69 vom Stadtrat umgesetzten oder beschlossenen Massnahmen der beiden Vorlagen werden bis Ende 2014 eine jährlich wiederkehrende Entlastung der Laufenden Rechnung von über 5 Millionen Franken bewirken. Zudem soll die Massnahmenumsetzung in einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess münden. Die Entwicklung der Verwaltungsorganisation im Hinblick auf die Neuregelung der Stadtratspensen (5 x 70%) soll mittelfristig zu einer weiteren Straffung der Führungsstrukturen führen. Das Anliegen der Motion bezüglich einer möglichst schlanken Verwaltung wird als Dauerauftrag ernst genommen, gerade auch zugunsten der Verbesserung des finanziellen Handlungsspielraums.

2. Ausgangslage

Die Einreichung der Motion und deren Erheblicherklärung liegen über zehn Jahre zurück. In verschiedenen Bereichen ist es kaum möglich, für diesen langen Zeitraum aussagekräftige Zahlenvergleiche anzustellen.

Der gegenwärtige Stadtrat beabsichtigte ursprünglich, die Motion Wullschleger im Zusammenhang mit den Vorlagen der Systematisierten Leistungsanalyse SLA zu behandeln. Auch wenn die beiden Themen Schnittstellen aufweisen, zeigte sich im Laufe des SLA-Prozesses, dass eine Vermischung zu komplex geworden wäre. Die SLA-Vorlagen enthalten Massnahmen für wiederkehrende Ergebnisverbesserungen aller Bereiche/Stabsstellen der Verwaltung, während diese Vorlage sich konkret auf die Kernanliegen der Motion bezieht.

Ein kurzer Rückblick soll beleuchten, wie sich die Situation bei der Einreichung, resp. der Überweisung der Motion präsentierte.

2.1 Motionstext

Die Motion vom 25. Juni 2001 im Wortlaut ist dieser Vorlage beigelegt (Beilage 1).

Der Antrag der am 25. Juni 2001 eingereichten Motion lautet wie folgt:
Der Stadtrat wird eingeladen, dem Grossen Stadtrat Bericht und Antrag zu unterbreiten bezüglich folgender Anliegen:

1. *Senkung des Steuerfusses*
2. *Massnahmen zur Verhinderung der Neuverschuldung*
3. *Vorgehen beim Abbau der ungedeckten Schuld*
4. *Strukturreform der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel, die Verwaltungskosten um mindestens 10% zu reduzieren.*

Die Motion wurde am 15. Januar 2002 mit 24 : 23 Stimmen bei 1 Enthaltung mit folgendem geänderten Wortlaut der Punkte 1 und 4 überwiesen:

1. *Möglichkeiten zur weiteren Senkung der Steuerlast*
4. *Strukturreform der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel, die Verwaltungskosten in der Grössenordnung von 10% zu reduzieren.*

2.2 Finanzielle Situation 2001, 2002

Anlässlich der Debatte vom 15. Januar 2002 waren die Zahlen des im Dezember 2001 verabschiedeten Voranschlages 2002 mit einem Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung von 2.8 Millionen Franken, einem Saldo der Investitionsrechnung von 10.8 Millionen Franken und einem Finanzierungsfehlbetrag von 7.3 Millionen Franken bekannt.

Ebenfalls lag der Finanzplan 2001 vom 26. Oktober 2001 vor. Dieser rechnete für die vier Jahre 2002 - 2005 mit einem kumulierten Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung von 36.7 Millionen Franken, einem Saldo der Investitionsrechnung von 50.4 Millionen Franken und einem Finanzierungsfehlbetrag von 53.3 Millionen Franken.

2.3 Erkenntnisse aus der Debatte vom 15. Januar 2002

Die Debatte im Grossen Stadtrat vom 15. Januar 2002 kann wie folgt zusammengefasst werden:

Die Ziele des Motionärs lauteten: Einsparungen und das Nutzen von Synergien auf der Ausgabenseite sowie Generieren von Mehreinnahmen auf der Einnahmeseite. Dadurch soll die Verschuldung auf ein vernünftiges Mass reduziert und mehr Spielraum für Investitionen und Steuerentlastungen in der Laufenden Rechnung geschaffen werden. Diese Ziele wurden in der Diskussion im Grossen Stadtrat nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Stark umstritten blieben aber die konkreten Vorgaben der Motion, insbesondere was deren Umsetzbarkeit und rechtliche Zulässigkeit betraf (Einheit der Materie, unklare Begrifflichkeiten, Motionsfähigkeit resp. -würdigkeit).

Der Stadtrat lehnte die Überweisung der Motion ab. Seine Sprecherin, die damalige Finanzreferentin, machte klar, dass die konkrete Vorgabe der zehnprozentigen Reduktion der Verwaltungskosten gar nicht umsetzbar sei. Dies, weil über 80 Prozent der Aufgaben der Stadt durch übergeordnetes Recht resp. durch Beschlüsse des Parlaments oder des Volkes vorgegeben seien. Zudem wies sie darauf hin, dass die Stadt auf der einen Seite immer wieder neue Aufgaben habe übernehmen müssen. Auf der anderen Seite habe sie aber auch bereits zahlreiche Kooperationen und Zusammenlegungen initiiert oder mitgetragen (Finanzkontrolle, KSD, Schaffhauser Polizei, Zivilschutz, Zivilstandsamt etc.). Dass der Sachaufwand auf dem Niveau von 1996 verblieben sei, zeige auf, wie sparsam die Stadt mit den ihr anvertrauten Mitteln haushalte. Grosse Hoffnung setzten sie und andere Votanten in der Debatte auf das damals aufgegleiste Verwaltungsreformprojekt Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV), deren Umsetzung später im Parlament scheiterte. Sie forderte, dass Überschüsse in der Laufenden Rechnung künftig für Schuldenreduktionen und den Aufbau eines Eigenkapitals von mindestens zehn Prozent der Bilanzsumme benutzt werden müssten.

In der Diskussion wurden von verschiedenen Parlamentsmitgliedern Vorschläge unterbreitet, mit welchen Mitteln eine Verbesserung der angespannten finanziellen Situation erreicht werden könnte:

- effiziente und nachhaltige Bewirtschaftung der städtischen Liegenschaften
- zusätzliche Einnahmen aus Baurechtsliegenschaften
- bessere Gewinnabschöpfung bei städtischen Betrieben
- Devestitionen zur einmaligen Entschuldung
- Anpassung der Parkplatzgebühren auf öffentlichem Grund an die Gebühren im Parkhaus Herrenacker
- Strassenbaumoratorium
- Kompetenzzentrum Hochbau
- Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, insbesondere Neuhausen am Rheinfall.

Der Motionär räumte ein, dass die Formulierung seines Vorstosses nicht ganz glücklich ausgefallen sei und Fragen aufwerfe:

"(...) Ich bin mir bewusst, dass es hier in gewissem Sinn um die Quadratur des Kreises geht und, dass vielleicht diese oder jene Formulierung unglücklich oder missverständlich gewählt ist, akzeptiere ich (...)." (Ratsprotokoll, S. 26).

Um der Motion zu einer Mehrheit im Rat zu verhelfen, weichte er deshalb deren konkrete Zielvorgaben auf:

"(...) Ziff. 1: Aufzeigen von Möglichkeiten zur weiteren Senkung der Steuerlast." (Ratsprotokoll, S. 26) und "(...) Ziff. 4: Reduktion der Verwaltungskosten in der Grössenordnung von 10 %." (Ratsprotokoll, S. 27). Die Verwaltungskosten definierte er als Personal- und Sachaufwand der Laufenden Rechnung. Zur Begründung der Anpassung des Wortlauts, insbesondere von Ziff. 4 der Aufträge, führte er in der Debatte unter anderem Folgendes aus:

„Es ist ein Prozess, der vom Stadtrat beschrieben werden soll, um gewisse Ziele zu erreichen. Eines dieser Ziele ist die Senkung der Verwaltungskosten. (...) Wir können uns bereit erklären, nicht von mindestens 10 % der Verwaltungskosten zu sprechen, sondern von Grössenordnungen. Es soll eine Orientierungsgrösse sein. (...) Sie können sicher sein, dass ich nicht in Wortklaubelei machen werde. Wenn mir der SR bei der Beantwortung (...) erklären kann, dass eben nur 2% oder Null Ersparnis drin gelegen haben (...), dann bin ich der erste, der das akzeptiert und sagt, okay, wir haben es versucht, es ist aus diesen oder jenen Gründen nicht gegangen. (...)“ (Ratsprotokoll S. 27).

Es ist also zu berücksichtigen, dass der Wortlaut des Vorstosses nicht mehr demjenigen der eingereichten Motion entsprach, als sie mit 24 : 23 Stimmen - bei einer Enthaltung - überwiesen wurde (siehe Kap. 2.1).

3. Ziele der Vorlage

Mit dieser Vorlage soll eine Beurteilung der Entwicklung, bezogen auf die drei Kernpunkte der Motion

- weitere Senkung der Steuerlast
- Verhinderung der Neuverschuldung, Abbau der ungedeckten Schuld¹
- Strukturreform mit Ziel Reduktion der Verwaltungskosten ermöglicht werden.

Der Stadtrat zeigt auf, wie die Anliegen der Motion - zum Teil zumindest sinn-gemäss - erfüllt worden sind und auch in Zukunft erfüllt werden.

Dabei steht nicht eine Fokussierung auf die Einzelelemente im Zentrum, sondern es werden die notwendigen Zusammenhänge dargestellt. Die verschiedenen Elemente müssen, wie im Kap. 6 dargestellt, vernetzt betrachtet werden.

Wo der Stadtrat weiteren Handlungsbedarf sieht, zeigt er Massnahmen auf, welche zu einer zusätzlichen Verbesserung des finanziellen Handlungsspielraums führen sollen.

¹ Die Punkte zwei und drei der Motion werden gemeinsam betrachtet, da sie zusammenhängen.

4. Massnahmen des Stadtrates seit 2001

Seit der Motionsüberweisung hat der Stadtrat zusammen mit der Verwaltung verschiedene Massnahmen ergriffen. Sie führten zu organisatorischen Veränderungen, zu Effizienz- und Prozessverbesserungen sowie zu finanziellen Entlastungen.

4.1 Organisation und Prozesse

Über eine laufende Verbesserung der Organisationsstruktur der Verwaltung soll der städtische Haushalt entlastet werden. Mit dieser Zielsetzung hat der Stadtrat schon per 1. Januar 2005 eine Reduktion und Straffung der Abteilungsstrukturen eingeleitet und damit den Weg zu einer schlankeren Führungsorganisation eingeschlagen.

Seit mehreren Jahren wird bei Kündigungen und Rücktritten, insbesondere bei Kaderstellen, die Notwendigkeit der Wiederbesetzung überprüft. Diese Massnahme führte zu Reorganisationen und zu Stellenreduktionen unter anderem beim Tiefbau, Hochbau, Schulamt, Personaldienst, bei der Steuerverwaltung, bei der Zentralverwaltung, bei den Altersheimen Steig/Wiesli, bei der Quartier- und Jugendarbeit oder der Verwaltungspolizei. Die konsequente Umsetzung dieser Massnahme wird auch bei den in den nächsten Jahren anstehenden Pensionierungen zu einer weiteren Straffung der Führungsebenen führen.

Per 1. Januar 2013 werden die fünf gleich grossen Stadtratspensen (5 x 70 %) eingeführt. Der Stadtrat hat ein Projekt gestartet, welches ihm bis Ende August 2012 die Entscheidungsgrundlagen für die neue Organisation der politischen Führung liefern soll. Auch in diesem Rahmen sollen organisatorische Verbesserungen erreicht werden.

4.2 Prozess permanente Verbesserungen

Die Systematisierte Leistungsanalyse SLA soll in einen Prozess von permanenten Verbesserungen und Entwicklungen überführt werden. Auf Kaderstufe ist bereits eine entsprechende Sensibilisierung erreicht. Dies zeigte sich in den vergangenen Jahren in der hohen Budgetdisziplin aller Bereiche und Abteilungen. Auch in der sehr zurückhaltenden Beanspruchung von Nachtragskrediten kommt die Sensibilisierung zum Ausdruck. Der Stadtrat wird diesen Prozess mit weiteren Massnahmen und konkreten Zielsetzungen im Rahmen der jährlichen Zielvereinbarungen (MbO) fortführen, um damit eine Kultur der Transparenz und Verbindlichkeit sowie eine verbesserte Leistungsfähigkeit der Stadtverwaltung zu erzielen.

4.3 Ergebnisverbesserungen

Zwar brachten Sparaufträge im Rahmen der Budgetierung oder das Projekt OPTI* in der Laufenden Rechnung Resultatverbesserungen. Deren Ergebnisse wurden aber immer wieder durch nicht beeinflussbare Faktoren kompensiert oder gar überkompensiert. Als Folge von Steuergesetzrevisionen und Steuerfussenkungen (Details siehe Kap. 6.1) mussten Mindererträge bei den Steuern verkraftet werden. Es kam aber auch zu unerwarteten Mehrerträgen z.B. bei den Quellensteuern, beim Ertrag aus dem Anteil am Nationalbankgold und bei Buchgewinnen auf Liegenschaften. Auf der Aufwandseite sind es Faktoren

wie der steigende Gemeindeanteil an der Verbilligung der Krankenkassenprämien und ausserordentliche Abschreibungen, die das Resultat negativ beeinflussten. Ausgebaute oder neue Aufgaben werden im Kap. 6.3 aufgezeigt.

Mitte 2009 kam der Stadtrat in seiner neuen Zusammensetzung in der periodischen Analyse des finanziellen Handlungsspielraums und der aktuellen finanziellen Situation zum Schluss, dass mittels herkömmlichen Sparübungen im Sinne von linearen Budgetkürzungen die gesetzten Ziele nicht mehr zu erreichen waren.

Deshalb hat er den Prozess der Systematisierten Leistungsanalyse (SLA) initiiert und zwei Massnahmenpakete dazu ausgearbeitet². Mit einem ausgewogenen Massnahmenbündel von Leistungs- und Standardanpassungen, Kooperationen und zusätzlichen Einnahmen soll Spielraum für die Finanzierung des nötigen Leistungskatalogs geschaffen werden. Die auf diese Weise frei werdenden Mittel sollen für die Bevölkerung, für gezielte Investitionen, für den Schuldenabbau sowie für weitere Steuerentlastungen eingesetzt werden. Die in den zwei Paketen quantifizierten Massnahmen sollen bis Ende 2014, im Vergleich zur Ausgangslage, jährlich wiederkehrende Ergebnisverbesserungen in der Laufenden Rechnung von über 5 Millionen Franken bringen. Dazu kommen Ergebnisverbesserungen aus Massnahmen, bei denen die finanziellen Auswirkungen noch nicht quantifiziert sind. Sämtliche Massnahmen können umgesetzt werden, ohne die Zielsetzung einer nachhaltigen Stadt- und Bevölkerungsentwicklung zu tangieren und ohne die anerkannten Stärken der Stadt im Standortwettbewerb und als regionales Zentrum zu gefährden.

5. Aktuelles Umfeld

Die unterschiedlichen Ansprüche an die Leistungen der Stadt stehen naturgemäss in einem ständigen politischen Spannungsfeld. Sehr hohe Erwartungen an ein umfassendes Angebot kontrastieren mit Erwartungen an möglichst tiefe Steuern und Abgaben. Der Stadtrat verfolgt in diesem Spektrum ein Szenario, das die Stärken der Stadt als attraktiven Wohn- und Arbeitsort sichert und die Belastungen in einem ausgewogenen und konkurrenzfähigen Rahmen hält.

5.1 Entwicklungsstrategie

Damit unsere Stadt die Herausforderungen der Zukunft bewältigen kann, braucht sie eine gesunde demografische Struktur und eine positive Bevölkerungsentwicklung, sonst gerät sie in eine Negativspirale. Deshalb setzen der Stadtrat und der Grosse Stadtrat seit einigen Jahren bewusst auf eine Entwicklungsstrategie*. Um die Attraktivität im Standortwettbewerb weiter zu erhöhen, braucht es ein nachhaltiges und qualitatives Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum. Um dieses zu erreichen, sind vor allem die Realisierung der langfristigen Projekte Wohnraumentwicklung (Zukunft Stadtleben) inklusive Erschliessung von neuem Bauland, die Schulraumplanung, das Agglomerationsprogramm Schaffhausen, der Masterplan Rheinufer, die Reduktion der Verwaltungsstandorte und die Projekte der regionalen Standortentwicklung (RSE) zusammen mit dem Kanton von grosser Bedeutung. Für diese Strategie müssen

² Vorlage des Stadtrates vom 3. August 2010 "Systematisierte Leistungsanalyse (SLA) Massnahmenpaket 1" mit Beschluss des Grossen Stadtrates vom 24. Mai 2011 und Vorlage des Stadtrates vom 24. Januar 2012 "Systematisierte Leistungsanalyse (SLA) Massnahmenpaket 2" derzeit in der Beratung bei der Spezialkommission.

vorab Investitionen getätigt werden, bevor sich die anvisierten, positiven Auswirkungen im städtischen Haushalt in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen einstellen werden. Von diesen Investitionen profitiert auch das hiesige Gewerbe.

Alternativen zu dieser Entwicklungsstrategie wären entweder ein spürbarer Abbau des Service Public (z.B. Abschaffung der Wahlfreiheit bei Heimeintritten, Reduktion des Fahrplankontaktes bei den Verkehrsbetrieben oder Einschränkungen beim Kultur-, Sport- und Freizeitangebot), ein Investitionsstopp beim Erhalt und der Erneuerung der städtischen Infrastruktur mit entsprechend negativen Auswirkungen auf das Gewerbe oder eine Einnahmensteigerung über Steuererhöhungen.

5.2 Bevölkerungsentwicklung

Entwicklung seit 2001:

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Anzahl	33'431	33'673	33'754	33'498	34'026	34'002	33'957	34'295	34'855	35'045	35'248

Die Bevölkerungszahl hat seit 2007, u.a. als Folge der Entwicklungsstrategie, kontinuierlich zugenommen. Die Zunahme über die ganze Periode liegt bei 1'817 Personen. Darunter 556 Personen, die 2009 durch die Fusion mit Hemmental dazugekommen sind. Die Zuwachsrate liegt damit seit 2007 durchschnittlich bei moderaten 0.7% pro Jahr, was den Zielen der Entwicklungsstrategie des Stadtrates entspricht.

5.3 Finanzhaushalt

Der kumulierte Ertragsüberschuss der Laufenden Rechnung von 2001 - 2011 betrug 15.9 Millionen Franken. Der Grundsatz des mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushalts³ wurde damit erfüllt.

Am 15. November 2011 verabschiedete der Stadtrat den Finanzplan 2012 - 2015. Er rechnet für diese vier Jahre mit einem kumulierten Ertragsüberschuss der laufenden Rechnung von 0.7 Millionen Franken, einem Saldo der Investitionsrechnung von 71.2 Millionen Franken und einem Finanzierungsfehlbetrag von 37.1 Millionen Franken.

Die Tabelle zeigt den Vergleich der Zahlen des aktuellen Finanzplanes zu denjenigen zum Zeitpunkt der Motionsbehandlung (15. Januar 2002) im Grossen Stadtrat.

Zeitpunkt	15. Jan. 2002	aktuell
Finanzplan für Jahre:	2002-2005	2012-2015
Aufwand/-Ertragsüberschuss lfd.Rg.	-36.7	0.7
Saldo Invest.Rg.	-50.4	-71.2
Finanzierungsfehlbetrag Total	-53.3	-37.1

³ Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (SHR 611.100), Art. 2

Das Ergebnis der Laufenden Rechnung im Finanzplan 2012 - 2015 mit einem kumulierten Ertragsüberschuss von 0.7 Millionen Franken ist klar verbessert.

Der geplante Saldo der Investitionsrechnung 2012 - 2015 wird aufgrund der eingeleiteten Entwicklungsstrategie höher ausfallen. Dank den besseren Zahlen der Laufenden Rechnung wird der Finanzierungsfehlbetrag für die Jahre 2012 - 2015 aber trotzdem tiefer liegen als in der Vergleichsperiode.

6. Antworten des Stadtrates zu den drei Anliegen der Motion

6.1 Senkung Steuerlast

Gemäss überwiesener Motion (Kap. 2.1) wird der Stadtrat eingeladen, dem Grossen Stadtrat Bericht und Antrag zu unterbreiten bezüglich "Möglichkeiten zur weiteren Senkung der Steuerlast".

Entwicklung Steuerfuss und Steuerertrag:

Jahr		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Steuerfuss	Pt	112	109	108	108	108	108	105	98	98	98	98
Steuerertrag	Mio	107.3	100.4	100.3	107.2	110.7	114.5	120.4	116.4	118.3	115.7	112.0

Der Steuerfuss reduzierte sich um 14 Punkte. Darin ist im Jahr 2008 ein Steuerfussabtausch zwischen Kanton und Gemeinden von 6 Punkten im Rahmen der Neuregelung des Finanzausgleichs enthalten.

Im Vergleich zu 2001 erhöhte sich der Steuerertrag (Sachgruppe 40) um 4,4%. Der höchste Ertrag war im Jahr 2007 zu verzeichnen, der tiefste im Jahr 2003. Im Jahr 2008 erfolgte die Umstellung auf die Verbuchung der Steuereinnahmen nach Steuersoll. Die Jahre 2008 - 2010 enthalten auch den buchhalterischen Effekt der Restanzeneinbuchung von Total 15.1 Millionen Franken⁴.

Zudem hat die Stadt die gezielten Steuerentlastungen durch Steuergesetzrevisionen auf kantonaler Ebene in der Regel mitgetragen, immer im Bewusstsein, dass in der Laufenden Rechnung der Stadt Ertragsausfälle verkraftet werden müssen. Diese führten für die Steuerzahlenden dort zu spürbaren Entlastungen, wo Schaffhausen im schweizerischen Vergleich nicht konkurrenzfähig war.

Die Steuergesetzrevisionen hatten für die Stadt spürbare Steuerausfälle zur Folge. Diese betragen für den Zeitraum 2001 - 2011 kumuliert ca. 144 Millionen Franken. Die Berechnung ist in Beilage 2 ersichtlich. Die Mehrsteuern durch Ansiedlungen neuer Unternehmen und der damit verbundenen Schaffung von Arbeitsplätzen führten im Durchschnitt zu ca. 8.6 Millionen Franken Mehreinnahmen pro Jahr oder für den Zeitraum 2001 - 2011 kumuliert zu einem Plus von ca. 95 Millionen Franken⁵. Daraus resultiert für die ganze Periode per Saldo eine berechnete Verminderung der Steuererträge in der Laufenden Rechnung von ca. 50 Millionen Franken.

⁴ 4.1 Millionen im 2008, 5.8 Millionen im 2009, 5.2 Millionen im 2010

⁵ Siehe auch Antwort des Stadtrates vom 24. April 2012 zur Kleinen Anfrage Cornelia Stamm Hurter und Hermann Schlatter "Auswirkungen der Steuergesetzrevisionen der letzten Jahre auf das städtische Steuersoll" (Nr. 3/2012)

Ein Vergleich mit den Schweizer Städten ab 20'000 Einwohnern der Jahre 2004 und 2010 zeigt folgendes Ergebnis⁶:

Natürliche Personen - Verheirateter Alleinverdiener mit 2 Kindern							
Bruttoarbeitseinkommen in TCHF	60	70	80	90	100	150	200
Jahr 2004							
Steuerbelastung Kanton/Gemeinde in % Bruttoarbeitseinkommen	5.24%	6.55%	7.52%	8.30%	9.13%	12.78%	15.35%
Rang SH von 30 Städten	23	23	19	17	14	17	14
Jahr 2010							
Steuerbelastung Kanton/Gemeinde in % Bruttoarbeitseinkommen	0.00%	0.96%	2.72%	4.29%	5.70%	10.72%	13.82%
Rang SH von 35 Städten	1	1	2	6	12	16	22

Aus dem Vergleich der beiden Jahre ist ersichtlich, dass die Steuerbelastung für alle Einkommenskategorien gesunken ist. Besonders gesunken ist sie für den Mittelstand und damit für die grosse Mehrheit der Bevölkerung. Bis zu einem Bruttoarbeitseinkommen von Fr. 150'000 hat sich die Stadt Schaffhausen in der Rangierung klar verbessert und belegt heute bei wichtigen Kategorien Spitzenränge.

Beurteilung des Stadtrates

Die Forderung der Motion zu diesem Punkt ist erfüllt.

Ausblick des Stadtrates

Die Entwicklung der Steuereinnahmen, unter Mitberücksichtigung der erwarteten Ergebnisse der Entwicklungsstrategie, wird der Stadtrat im Finanzplan 2013 - 2016 vom Dezember 2012 aufzeigen. Sollte in dieser Periode ein finanzieller Spielraum vorhanden sein, wird dieser für eine weitere Verbesserung der Investitionsfähigkeit und für den Schuldenabbau verwendet werden.

6.2 Verhinderung Neuverschuldung, Abbau ungedeckte Schuld

Gemäss überwiesener Motion (Kap. 2.1) wird der Stadtrat eingeladen, dem Grossen Stadtrat Bericht und Antrag zu unterbreiten bezüglich "Massnahmen zur Verhinderung der Neuverschuldung, Vorgehen beim Abbau der ungedeckten Schuld".

Die Entwicklung der Schulden kann nicht isoliert betrachtet werden. Ihnen stehen Werte gegenüber, welche durch Investitionen geschaffen wurden. Diese erhielten ihre Legitimation durch Parlaments- und Volksentscheide. Zudem sind auch die Auswirkungen der Schulden auf die laufende Rechnung zu beurteilen.

⁶ Quellen: Statistik der Schweizer Städte 2005/2006 und 2012. Frühere und spätere Statistiken sind elektronisch nicht verfügbar.

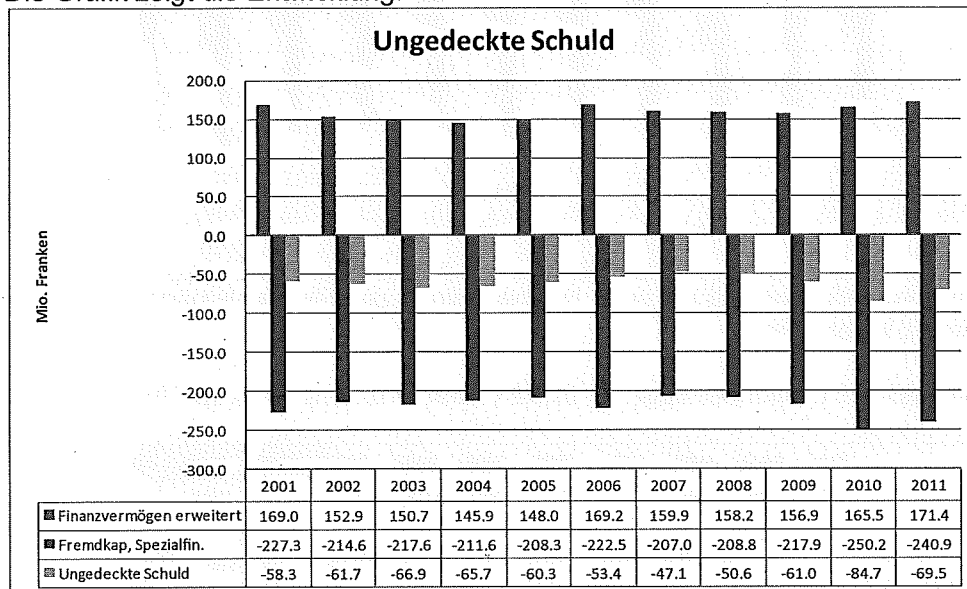
Ungedeckte Schuld*

Die ungedeckte Schuld ist eine langjährige Kennzahl der Stadt Schaffhausen, welche eingeführt wurde, als noch kaum kantonale oder schweizerische Kennzahlen für öffentliche Verwaltungen bestanden. Im Sinne der Stetigkeit wurde diese bis heute fortgeführt. Sie beträgt aktuell 69.5 Millionen Franken.

In der Jahresrechnung der Stadt wird jeweils auch die ungedeckte Schuld je Einwohner aufgeführt. Sie liegt zurzeit bei 1'977 Franken.

Zu diesen Kennzahlen bestehen aber keine Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Gemeinden.

Die Grafik zeigt die Entwicklung:

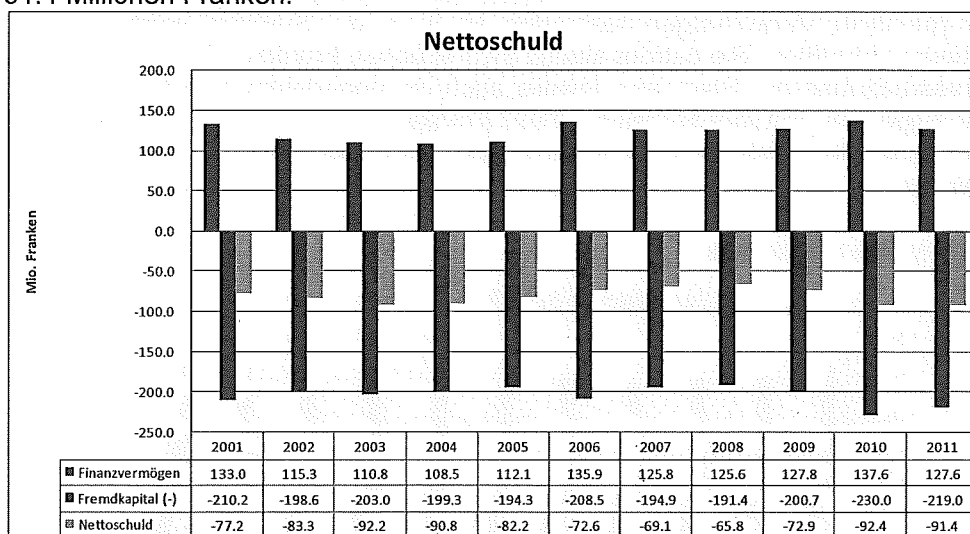


Die ungedeckte Schuld ist stark abhängig von der Bewertung des Finanzvermögens. Bei einer Bewertung des Finanzvermögens der Stadt zu Marktwerten würde sie reduziert.

Spätestens im Rahmen der Einführung von HRM2* steht eine solche Neubewertung des Finanzvermögens an. Zudem ist geplant, die Kennzahl der ungedeckten Schuld durch diejenige der Nettoschuld zu ersetzen, weil sich diese Kennzahl schweizweit etabliert hat und auch vom Kanton verwendet wird.

Nettoschuld*

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Nettoschuld. Sie beträgt aktuell 91.4 Millionen Franken.



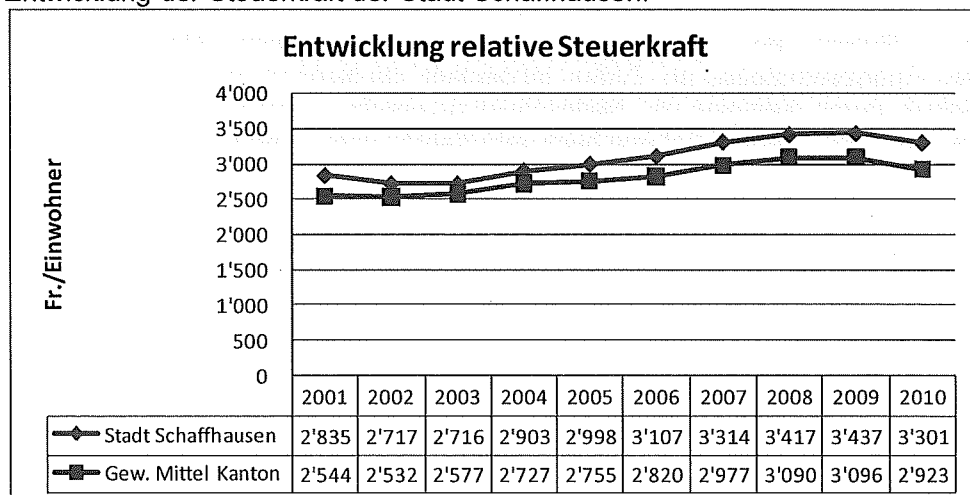
Auch diese Kennzahl wird sich bei einer Neubewertung des Finanzvermögens zu Marktwerten verbessern.

Die Nettoschuld pro Einwohner liegt bei 2'592 Franken und hat sich wie folgt entwickelt:

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
CHF je Einwohner	2'309	2'475	2'731	2'710	2'417	2'135	2'034	1'920	2'090	2'638	2'592

Das Amt für Justiz und Gemeinden des Kantons Schaffhausen hält fest, dass die finanzielle Lage einer Gemeinde dann angespannt ist, wenn die Nettoschuld pro Einwohner 3'000 Franken übersteigt und die Steuerkraft tief ist⁷. Die Stadt verfügt im kantonalen Vergleich über eine hohe Steuerkraft.

Entwicklung der Steuerkraft der Stadt Schaffhausen:



⁷ Medienmitteilung Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schaffhausen vom 21. Januar 2010 "Sind die Schaffhauser Gemeinden überschuldet?"

Die Steuerkraft der Stadt lag 2001 11.4% und 2010 12.9 % über dem gewichteten Mittel des Kantons. Auch dies ist ein Hinweis auf erste Erfolge der Entwicklungsstrategie. Unter Berücksichtigung aller wesentlichen Faktoren weist die Stadt Schaffhausen zurzeit eine mittlere Nettoverschuldung aus. Das bestätigt auch die kantonale Finanzaufsicht.

Feste Schulden*

Ein wichtiger Bestandteil des Fremdkapitals sind die festen Schulden. Diese erweisen sich als massgebend für die Belastung der laufenden Rechnung durch Passivzinsen.

Die Festen Schulden haben sich wie folgt entwickelt:

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kurzfristige	9.6	12.1	21.8	10.5	9.5	6.5	13.1	11.2	20.5	26.2	18.3
Mittel-/langfristige	142.0	137.0	138.0	143.0	142.0	157.0	133.5	130.5	120.2	148.0	149.5
Total	151.6	149.1	159.8	153.5	151.5	163.5	146.6	141.7	140.7	174.2	167.8

Ende 2011 liegen die festen Schulden 16.2 Millionen Franken oder knapp 11% höher als 2001. Im Jahr 2011 konnten 6.4 Millionen Franken feste Schulden abgebaut werden.

Die Entwicklung der Passivzinsen ist weiter unten aufgeführt. Der Entwicklung der festen Schulden stehen durch demokratisch legitimierte Investitionen geschaffene Wertsteigerungen und Substanzverbesserungen im Finanz- und Verwaltungsvermögen gegenüber.

Investitionen

Der Haupttreiber für die Zunahme der festen Schulden waren und sind die Investitionen der Stadt. Dabei ist nicht der Saldo der Investitionsrechnung, sondern der für die Investitionen notwendige Geldbetrag (Cashbetrachtung) von Bedeutung. Dieser ergibt sich aus der Berechnung des Finanzierungsfehlbetrages der Investitionsrechnung*.

Die Tabelle zeigt den Finanzierungsfehlbetrag der Investitionsrechnung je Jahr und setzt ihn in Verbindung zur Veränderung der festen Schuld:

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Fin.Fehlbetrag IR	14.6	15.2	15.5	14.2	11.5	11.1	21.7	18.3	22.9	33.4	6.7	185.1
Veränd. feste Schulden	0.5	-2.5	10.7	-6.3	-2.0	12.0	-16.8	-4.9	-1.0	33.4	-6.4	16.6

Die Zunahme der festen Schulden beträgt über den gesamten Zeitraum 9% des Finanzierungsfehlbetrages der Investitionsrechnung. Das heisst, für 9% des Geldbedarfes für Investitionen mussten Mittel aufgenommen werden. Über 90% der Investitionen konnten aus eigener Kraft finanziert werden. Die Investitionen haben sich in den letzten Jahren als Folge von Infrastrukturerneuerungen und der Entwicklungsstrategie tendenziell erhöht. Davon hat auch die regionale Wirtschaft profitiert. Die grössten Einzelinvestitionen der letzten Jahre sind in Beilage 3 ersichtlich.

Auswirkungen auf die Laufende Rechnung

Neben der Entwicklung der Passivzinsen durch kurz-, mittel- und langfristige Schulden muss auch die Ertragsseite (Zins- und Liegenschaftenerträge) in die Beurteilung mit einbezogen werden, da verschiedene Investitionen auch zu zusätzlichen Erträgen führen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt diese Entwicklung sowie des Saldos auf zwei Stufen, vor und nach Einbezug des Liegenschaftenerhalts Finanzvermögen (FV).

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Passivzinsen	-7.0	-7.2	-6.1	-6.4	-6.2	-9.8	-4.6	-5.4	-4.7	-4.8	-4.6
Zinserträge	2.0	2.0	1.9	2.2	2.1	2.4	2.1	1.8	1.6	1.5	1.4
Erträge L'Sch. FV	4.5	4.9	4.7	4.7	4.7	4.5	5.0	5.1	4.7	4.6	4.6
Saldo vor L'Sch.Unterh.	-0.4	-0.3	0.5	0.4	0.6	-2.9	2.4	1.5	1.7	1.3	1.3
Unterhalt L'Sch. FV	-1.4	-1.2	-1.4	-1.8	-1.3	-1.9	-1.7	-1.5	-1.5	-1.5	-1.5
Saldo nach L'Sch.Unterh. (Nettozins)	-1.8	-1.5	-0.9	-1.3	-0.7	-4.8	0.7	0.0	0.2	-0.2	-0.2

Der Saldo vor Liegenschaftenerhalt (L'Sch.Unterh.) blieb in acht von elf Jahren positiv, derjenige inklusive Liegenschaftenerhalt (Nettozins) war in den letzten Jahren nahezu ausgeglichen.

Die einmalige Erhöhung der Passivzinsen im 2006 ist die Folge des damaligen Systemwechsels der Zinsabgrenzung, welcher zu einer aussordentlichen Abgrenzung von 3.8 Millionen Franken führte.

Trotz Schuldzunahme hat sich der jährliche Aufwand für Passivzinsen im Vergleich zum Periodenbeginn reduziert und ist in den letzten drei Jahren stabil geblieben. Dies ist auch auf die aktuell günstige Zinssituation zurückzuführen. Die Stadt nutzt diese Situation mit einer entsprechenden Bewirtschaftung der Schulden. Zins- und Liegenschaftenerträge (Mietzinse) spiegeln ebenfalls die aktuelle Zinssituation wider.

Mittelfristig besteht beim Aufwand das Zinserhöhungsrisiko. Steigende Zinsen führen aber auch zu höheren Erträgen. Bei den Liegenschaftenerträgen wird sich mittelfristig die Immobilienstrategie positiv auswirken.

Beurteilung des Stadtrates

Die Ausführungen in diesem Kapitel zeigen, dass der Fokus nicht allein auf die ungedeckte Schuld oder die Nettoschuld gerichtet werden darf, da diese nicht zuletzt von der Bewertung des Finanzvermögens abhängen. Viel massgebender ist die Entwicklung der festen Schulden. Aber auch diese darf nicht isoliert beurteilt werden.

In der Periode seit der Erheblicherklärung der Motion sind die festen Schulden wie auch die ungedeckte Schuld leicht angestiegen. Dies hat verschiedene Ursachen wie

- Investitionen der Stadt in Erneuerungen, Substanzerhaltung und Wertsteigerungen der städtischen Infrastruktur.
Insgesamt betragen die Investitionen von 2001 - 2011 brutto 317.9 Millionen Franken oder durchschnittlich 28.9 Millionen Franken/Jahr. Diese Investitionen führten zu einem grossen Teil zu Aufträgen für das lokale Gewerbe.
Der kumulierte Saldo der Investitionsrechnung (nach Abzug der Einnahmen) beträgt 145.8 Millionen Franken oder durchschnittlich 13.2 Millionen Franken/Jahr.
- Wegfall von finanziellen Mitteln durch Verminderung der Steuererträge von ca. 50 Millionen Franken (Kap. 6.1 und Berechnung gem. Beilage 2).

Eine Gesamtbetrachtung zeigt, dass der Auftrag der Motion sinngemäss umgesetzt wurde, weil die Investitionen in der Periode 2001 - 2011 zu rund 90% aus eigenen Mitteln bewältigt werden konnten. Oder mit anderen Worten: Trotz hohen Investitionen und spürbaren Steuerentlastungen sind die festen Schulden seit der Motionsüberweisung nur um 11% angestiegen. Zudem stehen diesen höheren Schulden erhebliche Mehrwerte gegenüber. Sicher positiv darf auch bewertet werden, dass die Zinsbelastung gegenüber den Kapitalerträgen praktisch ausgeglichen ist.

Ausblick des Stadtrates

Der Finanzplan 2012 - 2015 zeigt, dass die Umsetzung der Entwicklungsstrategie zu einem höheren Investitionsbedarf führt, welcher vorübergehend auch die Schulden ansteigen lassen wird.

Um diese Entwicklung in einem für die städtischen Finanzen verantwortbaren Mass halten zu können, wird der Stadtrat bei den Investitionen für den Voranschlag 2013 und die Planung 2014 - 2016 eine klare finanzielle und zeitliche Priorisierung vornehmen und auch weitere Devestitionen prüfen.

Bei der Planung und Realisierung von Projekten wird ein verstärktes Augenmerk auf das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen sowie auf Standards zu richten sein. Der Stadtrat wird bereits bei der Planungsauslösung Vorgaben über seine Vorstellungen des möglichen Investitionsvolumens machen.

Zudem soll bei der Wohnraumentwicklung mit dem Vorschlag zur Bildung eines Fonds sichergestellt werden, dass Einnahmen aus Verkäufen von solchen Grundstücken wieder zweckgebunden für Investitionen im Rahmen der Wohnraumentwicklung eingesetzt werden.

Über die zu erwartende Entwicklung der Schulden werden künftig bei der Finanz-, respektive Investitionsplanung konkrete Aussagen gemacht. Die Steuerung wird neu über die Nettoschuld je Einwohner erfolgen. Zur Beurteilung dieser Kennzahl bestehen nationale Standards, welche vom Amt für Justiz und Gemeinden des Kantons Schaffhausen angewendet werden⁸. Spätestens mit HRM2*, resp. einer Neubewertung des Finanzvermögens, wird diese Kennzahl durch den Nettoverschuldungsquotienten*, welcher statt der Einwohnerzahl den Fiskalertrag berücksichtigt, abgelöst.

⁸ Vgl. "Finanzpolitik schafft gesunden Haushalt" in 'Das OBT Magazin Gemeinde Praxis 9/10' und Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schaffhausen in der Medienmitteilung vom 21. Januar 2010 "Sind die Schaffhauser Gemeinden überschuldet?" sowie Beurteilung der Finanzlage der Schaffhauser Gemeinden in den jährlichen Unterlagen zum Finanzausgleich.

Der Stadtrat wird die Finanzplanung so ausrichten, dass die Nettoschuld je Einwohner unter 3'000 Franken pro Einwohner liegt. Erfordern es ausserordentliche Umstände, wie aktuell die Umsetzung der Entwicklungsstrategie, darf die Nettoschuld vorübergehend über 3'000 Franken bis maximal 3'500 Franken pro Einwohner ansteigen. Sie ist aber innerhalb von vier Jahren wieder unter 3'000 Franken zu reduzieren.

Die Entwicklung der Nettoschuld je Einwohner, unter Mitberücksichtigung der vorstehend aufgeführten Massnahmen und der eingeschlagenen Entwicklungsstrategie, wird der Stadtrat im Finanzplan 2013 - 2016 vom Dezember 2012 aufzeigen.

6.3 Strukturreform mit Ziel der Reduktion der Verwaltungskosten

Gemäss überwiesener Motion (Kap. 2.1) wird der Stadtrat eingeladen, dem Grossen Stadtrat Bericht und Antrag zu unterbreiten bezüglich "Strukturreform der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel, die Verwaltungskosten in der Gröszenordnung von 10% zu reduzieren".

Verwaltungskosten

Weder in der Motion noch in der Parlamentsdebatte wurde der Begriff "Verwaltungskosten" präzisiert. Aus den Voten in der Diskussion lässt sich ableiten, dass damit der Personalaufwand* und der Sachaufwand* gemeint waren.

Die Tabelle zeigt die Entwicklung dieser beiden Aufwandgruppen:

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Personalaufwand	77.1	79.9	81.5	81.8	83.1	86.3	88.8	92.1	95.2	95.2	96.7
Sachaufwand	30.4	29.9	32.0	30.6	29.3	33.6	31.6	32.1	34.3	34.1	32.3

Der Personalaufwand erhöhte sich in der gesamten Periode um 19.6 Millionen Franken oder 25.4%, der Sachaufwand um 1.9 Millionen Franken oder 6.2 %.

Zum Vergleich: Beim Kanton erhöhte sich der Personalaufwand in dieser Periode um 30.2%, bei der Gemeinde Neuhausen um 12.4%. Beim Sachaufwand betragen die Veränderungen beim Kanton 67.0%, bei Neuhausen 117.7%.

Die Teuerung muss bei der Beurteilung der Entwicklung des Personal- und des Sachaufwands mitberücksichtigt werden. Der Jahresdurchschnitt des Landesindex für Konsumentenpreise erhöhte sich in der Betrachtungsperiode um 9.3 %⁹. Die Nominallöhne veränderten sich gemäss Schweizerischem Lohnindex (SLI) um 17.5%¹⁰.

Die jährliche Lohnentwicklung und der gesamte Personal- und Sachaufwand wurden während der ganzen Periode durch Beschlüsse des Grossen Stadtrates im Rahmen der Budgetdebatten festgelegt.

Die Tabelle zeigt den Personal- und Sachaufwand 2011 teuerungsbereinigt.

Jahr	2001	2011
Personalaufwand	77.1	88.4
Sachaufwand	30.4	29.6

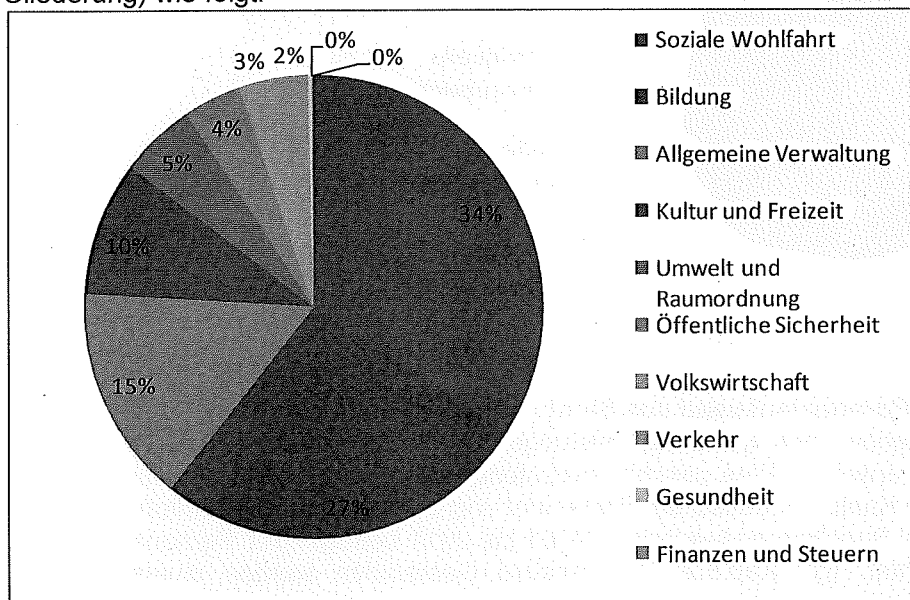
⁹ Entwicklung Jahresdurchschnitt Landesindex der Konsumentenpreise: Stand Ende 2010 = 95.3 Punkte, Ende 2011 = 104.1 Punkte.

¹⁰ Index Entwicklung der Nominallöhne: Stand Ende 2010 = 1'963, Ende 2011 = 2'306.

Teuerungsbereinigt stieg der Personalaufwand damit um 11.3 Millionen Franken oder 14.7 %, der Sachaufwand reduzierte sich um 0.8 Millionen Franken oder 2.9%.

Personalaufwand

2011 verteilte sich der Personalaufwand auf die Aufgabengebiete (funktionale Gliederung) wie folgt:



Veränderung Personalaufwand aus Sicht Lohnsummenentwicklungen und Sozialversicherungen

Aus dieser Optik kann die Veränderung aufgeteilt werden in

- generelle Lohnsummenentwicklung (bis und mit 2006 Teuerungsausgleich¹¹)
- individuelle, leistungsabhängige Lohnsummenentwicklung (bis und mit 2006 Stufenanstieg)
- Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge
- restliche Veränderungen wie Rentenleistungen, Weiterbildung, Personalentwicklung, Rekrutierung, übriger Personalaufwand

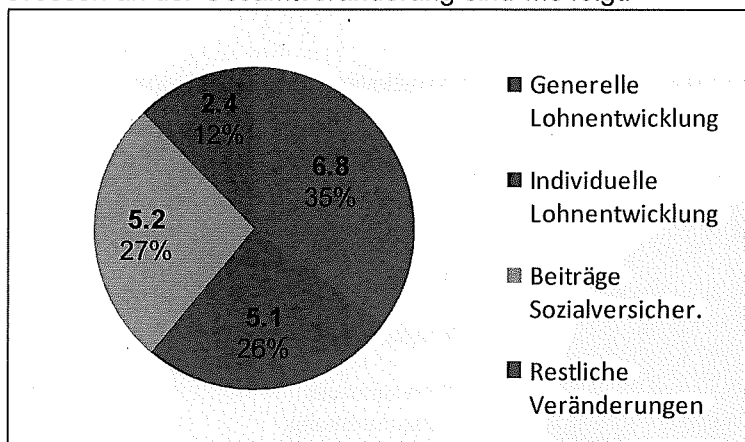
Die Aufteilung dieser Entwicklungen erfolgt modellmässig und ergibt ungefähre Grössen. Eine exakte Berechnung über den ganzen Zeitraum hinweg ist nicht möglich.

Die Tabelle zeigt die Veränderung der einzelnen Grössen.

Jahr	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Total Veränderung zu Vorj.	2.8	1.6	0.3	1.3	3.2	2.5	3.3	3.1	-0.0	1.5	19.6
davon											
Generelle Lohnentwicklung	0.9	0.8	0.0	0.9	0.9	0.8	0.6	1.8	0.0	0.0	6.8
Individuelle Lohnentwicklung	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.9	0.7	0.5	0.4	5.1
Beiträge Sozialversicher.	0.5	-0.1	0.5	1.1	0.4	0.7	0.5	1.4	-0.1	0.3	5.2
Restliche Veränderungen	0.9	0.6	-0.6	-1.1	1.5	0.3	1.4	-0.8	-0.5	0.7	2.4

¹¹ Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz), in Kraft-Setzung per 1. Januar 2006, wirksam auf Personalaufwand ab Rechnung 2007

Die Veränderung in Millionen Franken und der Prozent-Anteil der einzelnen Grössen an der Gesamtveränderung sind wie folgt:



Veränderung Personalaufwand aus Sicht Aufgabenentwicklung

Das Aufgabengebiet und damit die Leistungen der Stadt haben sich in den letzten Jahren erweitert. Dies geschah grösstenteils auf Grund von Beschlüssen von Bund, Kanton, städtischem Parlament und den städtischen Stimmberechtigten. Das Bevölkerungswachstum 2001 bis 2011 betrug 1'817 Personen (inkl. Hemmental, vgl. Kap.5.2). Für andere Gemeinden wurden diverse Dienstleistungen übernommen.

Grössere, klar abgrenzbare Aufgabenveränderungen fanden statt bei

- der ambulanten und stationären Altersbetreuung
- der Kinder- und Jugendbetreuung
- Aufgaben Soziales: Erweiterungen wie Soziales Wohnen, Quartier- und Jugendarbeit sowie Schulsozialarbeit.

Der steigende Personalaufwand wurde teilweise durch den Wegfall von entsprechenden früheren städtischen Beiträgen kompensiert, insbesondere an die Spitex, Heroingestützte Behandlung (HeGeBe), Schärme und den Trägerverein Jugendarbeit Schaffhausen (TJS).

Die Auswirkungen auf den Personalaufwand dieser abgrenzbaren Veränderungen betragen 10.8 Millionen Franken, (inkl. generelle und individuelle Lohnentwicklung und Beiträge Sozialversicherungen). Die folgende Tabelle zeigt, wie sich der Aufwand verteilt. Die Detailberechnung ist in der Beilage 4 ersichtlich.

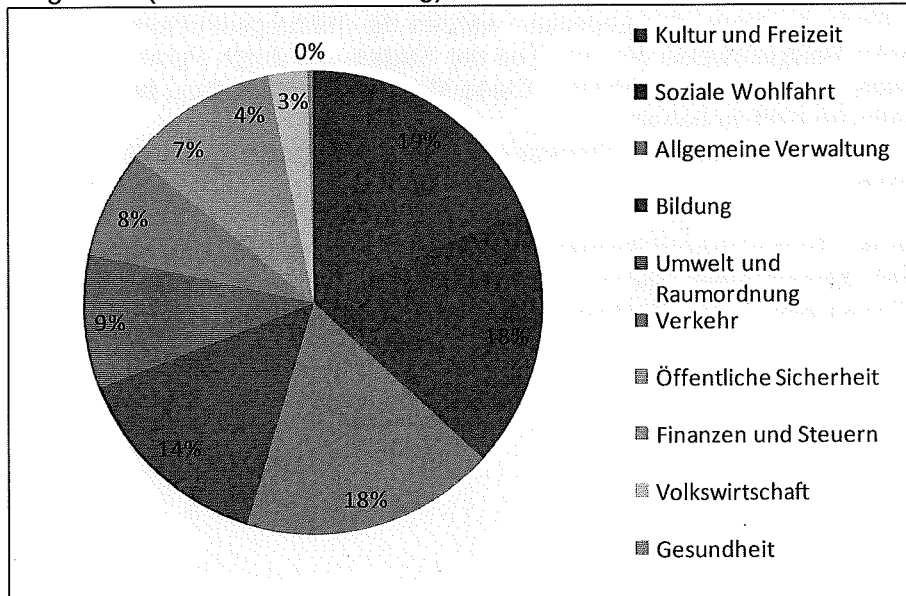
Die verbleibende Erhöhung des Personalaufwandes beträgt 8.8 Millionen Franken (ebenfalls inkl. Lohnentwicklung und Beiträge Sozialversicherungen).

	2001	2011	Veränd.
Personalaufwand	77.1	96.7	19.6
davon			
amb./stat. Altersbetreuung	17.3	25.2	7.9
Kinder-/Jugendbetreuung	1.9	2.7	0.8
Aufgaben Soziales	0.2	2.3	2.1
Total abgrenzbare Veränderungen			10.8
Verbleibende Erhöhung Pers.Aufwand	57.7	66.5	8.8

Sachaufwand

Die Erhöhung von 1.9 Millionen Franken oder um 6.2% liegt ca. 1/3 unter der Teuerungsentwicklung 2001 - 2011 von 9.3%.

Im Jahr 2011 verteilt sich der Sachaufwand folgendermassen auf die Aufgabengebiete (funktionale Gliederung):



Die Gesamtentwicklung des Sachaufwandes ist in der Tabelle Seite 18 ersichtlich.

Beurteilung des Stadtrates

Bis 2008 konnte ein Anstieg der Verwaltungskosten nicht verhindert werden. Bezüglich des Personalaufwands wurden in der vorstehenden Analyse verschiedene Gründe dafür aufgezeigt. Ab 2009 ist es jedoch, unter Berücksichtigung der Übernahme der Spitex-Aufgaben durch die Stadt (Verschiebung von ehemaligen Beiträgen in den Personalaufwand) gelungen, den Personalaufwand zu stabilisieren. Im engeren Verwaltungsbereich wurde er sogar reduziert.

Der Sachaufwand ist teuerungsbereinigt über die gesamte Periode um knapp 3% gesunken und seit 2009 rückläufig.

Ausblick des Stadtrates

a) Laufende Rechnung allgemein:

Der Stadtrat wird sich weiterhin an der gesetzlichen Forderung nach einem mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt orientieren (Art. 2 FHG). Die bereits heute quantifizierbaren Einsparungen der SLA werden bis 2014 die laufende Rechnung wiederkehrend um über 5 Millionen Franken entlasten.

Zur Erzielung von Skaleneffekten sucht der Stadtrat auf verschiedenen Gebieten nach einer weiteren Zusammenarbeit mit dem Kanton und den übrigen Gemeinden.

Allenfalls können sich aus der zu Beginn der kommenden Legislatur erwarteten Vorlage des Regierungsrates zum eingereichten Postulat "Stadt und Land, Hand in Hand" resp. aus der in der Antwort des Regierungsrates in Aussicht gestellten Volksabstimmung, weitere Formen der Zusammenarbeit ergeben.

b) Personal- und Sachaufwand:

Die Anstrengungen des Stadtrats, welche in der laufenden Legislatur zu einer Stabilisierung des Personalaufwands geführt haben, werden fortgesetzt. Der beeinflussbare Personalaufwand soll bei gleichbleibendem Leistungsangebot und trotz moderatem Bevölkerungswachstum, stabil bleiben.

Per 1. Januar.2013 wird die Organisation den neuen Stadtratspensen angepasst. Bis zum Ende der folgenden Legislatur werden die Führungsstrukturen weiter verschlankt. Beispielsweise wird ein Teil der Stellen, die durch Pensionierungen frei werden, nicht wieder besetzt. Diese Massnahme trägt dazu bei, die Personalkosten im Griff zu behalten.

Auch beim Sachaufwand verfolgt der Stadtrat das Ziel einer Stabilisierung auf dem heutigen Niveau.

Die Entwicklung der Personal- und Sachkosten, unter Mitberücksichtigung der oben aufgeführten Massnahmen und der angestrebten Stadtentwicklung, wird der Stadtrat im Finanzplan 2013 - 2016 vom Dezember 2012 aufzeigen.

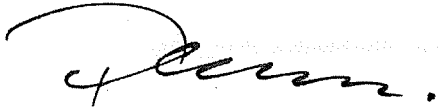
Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht des Stadtrates zur Motion Wullschleger "Gesunde und attraktive Finanzen"
2. Der Grosse Stadtrat nimmt folgende Zielsetzungen des Stadtrates zu den Anliegen der Motion Wullschleger zur Kenntnis:
 - a) Weitere Senkung der Steuerlast:
Die im Jahr 2001 angestrebten Steuersenkungen konnten umgesetzt werden. Ein allfälliger finanzieller Spielraum wird in der nächsten Legislatur für eine Verbesserung der Investitionsfähigkeit und den Schuldenabbau verwendet.
 - b) Verhinderung Neuverschuldung / Abbau ungedeckte Schuld:
Um auch in Zukunft wieder Schulden abbauen zu können, strebt der Stadtrat eine Entwicklungsstrategie an, welche über eine Steigerung des Steuersubstrats zu einer Verbesserung des finanziellen Handlungsspielraums führen soll. Weil diese Strategie vorgängig Investitionen verlangt, ist eine vorübergehend höhere Verschuldung in Kauf zu nehmen.
Die Grenzen der Verträglichkeit der finanziellen Belastung des städtischen Haushalts werden durch eine Zielsetzung bezüglich der Nettoschuld pro Kopf der Bevölkerung (Regel: unter 3'000 Franken; Ausnahme: bis maximal 3'500 Franken, mit Reduktion innert 4 Jahren auf Regelwert) bei der Finanz- und Investitionsplanung sowie durch eine klare Priorisierung bei den Investitionsprojekten eingehalten.
 - c) Reduktion der Verwaltungskosten:
Unter der Annahme der Beibehaltung des aktuellen Leistungsangebots für die Bevölkerung und trotz Bevölkerungswachstum soll der Personal- und Sachaufwand in den beeinflussbaren Bereichen insbesondere über Organisationsoptimierungen und Zusammenarbeitsmodelle längerfristig stabilisiert werden.
3. Die am 25. Juni 2001 eingereichte und am 15. Januar 2002 überwiesene Motion "Gesunde und attraktive Finanzen" wird abgeschrieben.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES



Thomas Feurer
Stadtpräsident



Christian Schneider
Stadtschreiber

2) Auswirkungen Steuergesetzrevisionen in den Jahren 2001 - 2011

Berechnung der Verminderung der Steuererträge

Anpassungen	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
2001: Totalrevision Steuergesetz	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	30.0
2002: Stadt: Steuerfussenkung 3 Pt.			3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	27.0
2003: Stadt: Steuerfussenkung 1 Pt.				1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	8.0
2004: Steuergesetzrev. Familienlasten					2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	14.0
2006: Steuergesetzrev. Ehegattensplitting							3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	15.0
2007: Stadt: Steuerfussenkung 3 Pt.								3.0	3.0	3.0	3.0	12.0
2008: Stadt: Steuerfussenkung 1 Pt.									1.0	1.0	1.0	3.0
2008: Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern									7.3	7.3	7.3	21.9
2009: Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern										4.5	4.5	9.0
2010: Kantonsrat 16.3.09: Ausgleich kalte Progression										2.0	2.0	4.0
Steuerausfall durch Steuergesetzrevisionen												143.9
Kumulierte Mehrsteuern durch Ansiedlungen je Jahr Ø 8,6 Mio. Franken* für 11 Jahre												94.6
Saldo												-49.3

*Siehe auch Antwort des Stadtrates vom 24. April 2012 zur Kleinen Anfrage Cornelia Stamm-Hürter und Hermann Schlatter
 *Auswirkungen der Steuergesetzrevisionen der letzten Jahre auf das städtische Steuersoll" (Nr. 3/2012)

3) Grösste Einzelinvestitionen der letzten Jahre

2001	9.8 Mio Rahmenkredit Kauf ex Coop, AVL, Stettenerstrasse, CIS/Seilindustrie
2002	1.2 Mio KSS, 3 Mio Umschuldung VBSH, 4.1 Mio Röti
2003	7 Mio. Umschuldung VBSH, 3.3 Mio. Röti, ca. 2.5 Mio Landwertanteil Habershaus+Landkauf Fischerhäuserberg
2004	4.4 Mio. Buszentrum Bahnhof, 2.7 Mio. Röti
2005	1.0 Mio Umschuldung VBSH, 5.0 Mio. Röti
2006	1.4 Mio Röti
2007	3.1 Mio. Museum, 1.5 Mio KSS, 0.5 Mio Künzle-Heim, 2 Mio. Umschuldung VBSH, 7 Mio. Liegenschaften des Finanzvermögens
2008	2.5 Mio. Museum, 2.4 Mio. Künzle-Heim, 3 Mio. Umschuldung VBSH, 10 Mio. Umschuldung Werke
2009	1.5 Mio. Museum, 8.5 Mio Künzle-Heim
2010	1.2 Mio. Museum, 10 Mio. KSS Sanierung, 10 Mio. Künzle-Heim, 1 Mio. Umschuldung VBSH, 2.6 Mio. Liegenschaften Finanzvermögen
2011	8 Mio. KBA Hard Darl.; 2.5 Mio. VBSH Rückzlg. Darl.; 11.4 Mio. Umwandlung Investitionsbeitrag KSS in Anteilschein, 3.8 Mio. Künzle Heim, 1.5 Mio. Bühl Sportplatz

4) Auswirkungen der Aufgabenentwicklung auf den Personalaufwand

Ambulante und stationäre Altersbetreuung

Finanzstelle 2001/2011	Bezeichnung nur Pos 30 Personalaufwand	30 Personalaufwand	
		2001	2011
5700/5310	Altersheim am Kirchhofplatz	5'232'808	7'166'468
5702/5321	Künzle-Heim/Huus-Emmersberg	3'206'027	4'941'062
5703/	Altersheim Steig	4'164'554	
5704/	Altersheim Wiesli	4'568'398	
/5330	Alterszentrum Breite		11'814'770
5708/5301	Beiträge an priv. Altersheime / stationäre Betreuung	0	0
4400/	Ambulante Krankenpflege	0	
4401/	Spitex	0	
4403/	Spitex Info- und Fachstelle	84'105	
/5300	Ambulante Betreuung		213'694
/5322	Spitex Künzleheim		1'024'788
	Total der Finanzstellen	17'255'892	25'160'782
	Zunahme 2001 - 2011		7'904'891
			45.8%

Kinder- und Jugendbetreuung

Finanzstelle 2001/2011	Bezeichnung nur Pos 30 Personalaufwand	30 Personalaufwand	
		2001	2011
5400/	Jugendschutz	3'283	0
5401/5250	Kinder- und Jugendheim	550'975	491'199
5402/5210	Kinderkrippe Lebensr. Ringkengässchen	615'103	796'491
5403/5220	Kinderkrippe Forsthaus	142'384	568'310
5404/5230	Kinderhort/Schülerhort Rosengasse	223'481	421'858
5405/	Kooperationsprojekt "Forsthaus 2000"	125'617	0
5490/5200	Familienerg. Kinderbetreuung/ Kinder-u. Jugendbetreuung	161'928	207'105
5491/5240	Tagesschule Hohberg/Städtische Tagesschule	79'821	202'165
/5260	Schülerhort Emmersberg	0	17'236
	Total der Finanzstellen	1'902'593	2'704'364
	Zunahme 2001 - 2011		801'771
			42.1%

Aufgaben Soziales

Finanzstelle 2001/2011	Bezeichnung nur Pos 30 Personalaufwand	30 Personalaufwand	
		2001	2011
/4120	Quartier und Jugendarbeit	0	980'513
/4130	Schulsozialarbeit	0	492'296
5895/4140	Wohngemeinschaft Geissberg/ Soziales Wohnen Geissberg	191'841	800'004
	Total der Finanzstellen	191'841	2'272'813
	Zunahme 2001 - 2011		2'080'972

Glossar (alphabetisch)

Entwicklungsstrategie

Diese umfasst die Wohnraumentwicklung, Schulraumplanung, Masterplan Rheinufer, Agglomerationsprogramm, Erschliessung von zusätzlichem Bauland, Reduktion der Verwaltungsstandorte und Projekte der regionalen Standortentwicklung (RSE) zusammen mit dem Kanton.

Feste Schulden

Die festen Schulden entsprechen den kurzfristigen Schulden (bei Banken und Gemeinwesen) plus den mittel- und langfristigen Schulden (Darlehen und Obligationenanleihen).

Finanzierungsfehlbetrag Investitionsrechnung

Die Zahl wird wie folgt berechnet: Ausgabenüberschuss der Investitionsrechnung plus Entnahmen aus Spezialfinanzierungen der Investitionsrechnung abzüglich Einlagen in Spezialfinanzierungen der Investitionsrechnung.

HRM

Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell (HRM) führt zu einer weitgehend einheitlichen Rechnungslegung bei Kantonen und Gemeinden. Das Modell wurde ab 1977 nach und nach in Kantonen und Gemeinden eingeführt.

Seither haben sich die Anforderungen an Transparenz, Informationsgehalt und einheitliche Regelungen bezüglich Bewertung stark verändert. Dies führte zu neuen Fachempfehlungen (HRM2).

Die Einführung im Kanton Schaffhausen ist noch nicht terminiert.

Nettoschuld und Nettoschuld je Einwohner

Die Nettoschuld pro Einwohner berechnet sich, indem vom Fremdkapital (laufende Verpflichtungen, kurzfristige Schulden, mittel- und langfristige Schulden, Verpflichtungen für Sonderrechnungen, Rückstellungen und transitorische Passiven) das Finanzvermögen (flüssige Mittel, Guthaben, Anlagen und transitorische Aktiven) subtrahiert und anschliessend der so berechnete Wert durch die Anzahl Einwohner geteilt wird.

Nettoverschuldungsquotient

Der Nettoverschuldungsquotient berechnet sich, indem vom Fremdkapital (laufende Verpflichtungen, kurzfristige Schulden, mittel- und langfristige Schulden, Verpflichtungen für Sonderrechnungen, Rückstellungen und transitorische Passiven) das Finanzvermögen (flüssige Mittel, Guthaben, Anlagen und transitorische Aktiven) subtrahiert und das Ergebnis durch den Fiskalertrag (Steuern) dividiert wird.

Der Nettoverschuldungsquotient ist also die Differenz zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen in Prozenten des Fiskalertrages. Er ist eine bilanzbezogene Masszahl, welche die Tragfähigkeit der Nettoverschuldung im Verhältnis zum Fiskalertrag des Gemeinwesens zeigt.

OPTI

Das Projekt "Optimierungspotenzial" wurde 2007 zur Erarbeitung von Vorschlägen für kurz- bis mittelfristig realisierbare Optimierungen in der Stadtverwaltung durchgeführt.

Personalaufwand (Sachgruppe 30)

Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Behörden, Kommissionen und Richter
- Besoldungen des Verwaltungs- und Betriebspersonals
- Besoldungen der Lehrkräfte
- Sozialversicherungsbeiträge
- Rentenleistungen
- Übriger Personalaufwand

Relative Steuerkraft:

Die relative Steuerkraft entspricht dem Nettoertrag der allgemeinen Gemeindesteuern, umgerechnet auf 100 Steuerprozent pro Einwohner.

Die relative Steuerkraft drückt die Wirtschaftskraft einer Gemeinde beziehungsweise ihrer Steuerzahlenden aus. Je höher die Steuerkraft ist, desto mehr Steuereinnahmen fließen einer Gemeinde zu. Eine hohe Steuerkraft erlaubt einen tieferen Steuerfuss, während Gemeinden mit tiefer Steuerkraft einen höheren Steuerfuss festsetzen müssen, um die Laufende Rechnung ausgleichen zu können.

Sachaufwand (Sachgruppe 31)

Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

- Büro- und Schulmaterial, Drucksachen
- Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge
- Wasser, Energie und Heizmaterial
- Verbrauchsmaterial
- Dienstleistungen Dritter für den baulichen Unterhalt
- Dienstleistungen Dritter für den übrigen Unterhalt
- Mieten, Pachten und Benützungskosten
- Spesenentschädigungen
- Dienstleistungen und Honorare
- Übriger Sachaufwand

Ungedeckte Schuld

Die ungedeckte Schuld ist der Saldo Finanzvermögen (flüssige Mittel, Guthaben, Anlagen und transitorische Aktiven) plus Darlehen/Beteiligungen abzüglich Fremdkapital (laufende Verpflichtungen, kurzfristige Schulden, mittel- und langfristige Schulden, Verpflichtungen für Sonderrechnungen, Rückstellungen und transitorische Passiven) und Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierungen.