



Grosser Stadtrat der Stadt Schaffhausen Geschäftsprüfungskommission

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Bericht und Antrag der GPK vom 20. August 2015 Motion Wullschleger «Gesunde und attraktive Finanzen»

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die GPK hat den Bericht des Stadtrates vom 17. Juli 2012 zur Motion «Gesunde und attraktive Finanzen» an insgesamt fünf Sitzungen (13.09.2012, 15.01.2015, 19.03.2015, 10.06.2015 und 20.08.2015) eingehend beraten. Mit diesem Bericht informiert die GPK den Grossen Stadtrat über den Beratungsablauf und unterbreitet überarbeitete Anträge.

Die GPK hat fünf konkrete Massnahmen entwickelt (vier davon in Zusammenarbeit mit dem Stadtrat), mit denen ein konsensfähiger Kompromiss erreicht werden soll, um die seit 2002 pendente Motion «Gesunde und attraktive Finanzen» im Sinne der Motionärinnen und Motionäre abschliessend behandeln und abzuschreiben zu können.

Das Massnahmenpaket umfasst:

1. Effizienzsteigerungsprogramm
2. Einführung von Kennzahlen
3. Einführung einer Schuldenbremse
4. Einführung eines Controllings bei den Finanzen
5. Gestaffelte Ausgabenkompetenzen mit Quoren für das fakultative und das obligatorische Referendum

Der Bericht enthält ausserdem eine aktualisierte Standortbestimmung (in Ergänzung zur Vorlage aus dem Jahre 2012) und berücksichtigt die Anliegen aus der Spezialkommission Schuldenbremse.

Inhalt

1.	Ausgangslage und Beratungsverlauf.....	3
2.	Aktuelle Standortbestimmung.....	5
2.1.	Entwicklung Steuerfuss und Steuerbelastung.....	5
2.2.	Entwicklung Verschuldung.....	6
2.3.	Entwicklung Verwaltungsaufwand.....	7
2.4.	Ergänzungen zu den Massnahmen des Stadtrates seit 2012.....	8
3.	Vorgeschlagene Massnahmen.....	9
3.1.	Effizienzsteigerungsprogramm «Schaffhausen macht's besser».....	10
3.2.	Einführung von Kennzahlen.....	13
3.3.	Einführung einer Schuldenbremse.....	14
3.4.	Einführung eines Controllings bei den Finanzen.....	16
3.5.	Anpassung Ausgabenkompetenzen für Referendum mit Quoren.....	17
4.	Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission.....	19

1. Ausgangslage und Beratungsverlauf

Die Ausgangslage und der Beratungsablauf kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Motion «Gesunde und attraktive Finanzen» von Erstunterzeichner Peter Wullschleger wurde am 15. Juni 2001 eingereicht und am 15. Januar 2002 vom Grossen Stadtrat mit 24:23 Stimmen an den Stadtrat überwiesen.
- Die Motion enthält vier Forderungen:
 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.
- Am 13. September 2005 präsentierte der Stadtrat die Vorlage «Perspektiven finanzielle Entwicklung der Stadt Schaffhausen», mit dem die Motion indirekt erfüllt werden sollte.
- Der Grosse Stadtrat beschloss am 9. Mai 2006 mit 25:18 Stimmen, nicht auf die Vorlage «Perspektiven finanzielle Entwicklung der Stadt Schaffhausen» einzutreten und lehnte am 22. August 2006 mit 28:19 Stimmen die Abschreibung des Vorstosses im Rahmen des Berichtes zu den hängigen Motionen ab.
- Mit der Vorlage vom 17. Juli 2012 (Bericht des Stadtrates zur Motion Wullschleger, «Gesunde und attraktive Finanzen») unterbreitete der Stadtrat dem Parlament eine ausführliche Lagebeurteilung und legte Zahlen zur Entwicklung der Steuerlast, zur Verschuldung und zu den Verwaltungskosten seit 2001 vor. In den Anträgen formulierte der Stadtrat finanzpolitische Zielsetzungen für die nächsten Jahre und beantragte, die Motion abzuschreiben.
- Die GPK trat an ihrer Sitzung vom 13.09.2012 mit 6:1 Stimmen auf die Vorlage ein. Die von der GPK gestellten Fragen wurden von Stadtrat Peter Neukomm (damaliger Finanzreferent), Werner Bianchi (Controlling) und Thomas Jaquet (damaliger Leiter ZV) beantwortet. Für eine Mehrheit der GPK war die «Zielsetzungen» zu wenig verbindlich. Eine Minderheit wollte sie auf der Basis des vorliegenden Berichtes ohne weitere Aktivitäten abschreiben. Um einen Weg zur Abschreibung der Motion zu finden, wurde vorgeschlagen, die GPK solle im Sinne eines konsensfähigen Kompromisses aus den vagen Zielsetzungen einige konkretere, verbindlichere Massnahmen vorschlagen, mit denen alle leben können.
- Während der Beratungen der Vorlage zur Initiative Schuldenbremse wurden die Beratungen zur Motion Wullschleger in der GPK sistiert. Am 4. Dezember 2014 schloss die Spezialkommission (SPK) Schuldenbremse ihre Beratungen ab (die letzte Sitzung zur Verabschiedung des Schlussberichtes fand am 16. Juni 2015 statt). Dem Grossen Stadtrat beantragt sie, die Initiative aus formellen Gründen ungültig zu erklären. Im Rahmen der Beratungen stellten einzelne Kommissionsmitglieder in

Aussicht, die Erkenntnisse aus den Prüfungen verschiedener Modelle für eine Schuldenbremse in die späteren Beratungen der GPK zur Motion Wullschleger einfließen zu lassen.

- Die GPK nahm am 15. Januar 2015 in neuer Besetzung die Beratungen zur Motion Wullschleger wieder auf. Die Fragen der GPK beantwortete an den Sitzungen im Jahre 2015 Stadtrat Daniel Preisig (neuer Finanzreferent). Der Stadtrat machte der GPK das Angebot, einen Vorschlag von konkreten Massnahmen auszuarbeiten und der GPK zur Prüfung zu unterbreiten.
- Am 24. Februar 2015 verabschiedete der Stadtrat einen Vorschlag von vier konkreten Massnahmen zu Handen der GPK:
 1. Effizienzsteigerungsprogramm «Schaffhausen macht's besser»
 2. Einführung einer Schuldenbremse
 3. Einführung von Kennzahlen
 4. Einführung eines Controllings bei den Finanzen

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen soll die Motion im Sinne der Motionärinnen und Motionäre abschliessend behandelt und abgeschrieben werden können. Gleichzeitig sollen die Anliegen aus der SPK Schuldenbremse berücksichtigt werden.

Zusammen mit den Massnahmen wurden in Ergänzung zur Vorlage aus dem Jahre 2012 aktuelle Zahlenreihen (vgl. Kap. 2.1, 2.2 und 2.3) sowie eine Auflistung der wichtigsten zwischenzeitlich gemachten Fortschritte zur Verbesserung des Finanzhaushaltes (vgl. Kap. 2.4) abgegeben.

- Die Vorschläge des Stadtrates wurden an der GPK-Sitzung vom 19. März 2015 vorgestellt und diskutiert. Nach Rücksprache in den Fraktionen wurden die Beratungen in der GPK am 10. Juni 2015 weitergeführt.

Verhandlungsergebnisse:

- Die GPK stimmte allen vier vom Stadtrat vorgeschlagenen Massnahmen im Grundsatz einstimmig (7:0) zu.
 - Bei der Massnahme Schuldenbremse wurde die Nettoverschuldungs-Limite von 3'000 Fr. pro Einwohner auf 2'500 Fr. pro Einwohner angepasst, und zwar mit 4:2 Stimmen bei einer Enthaltung.
 - Als fünfte, zusätzliche Massnahme und gegen den Antrag des Stadtrates beschloss die GPK mit 4:3 Stimmen die Einführung von gestaffelten Referendumsgrenzen durch Anpassung der Stadtverfassung.
- Die GPK schloss die Beratungen am 20. August 2015 ab.

2. Aktuelle Standortbestimmung

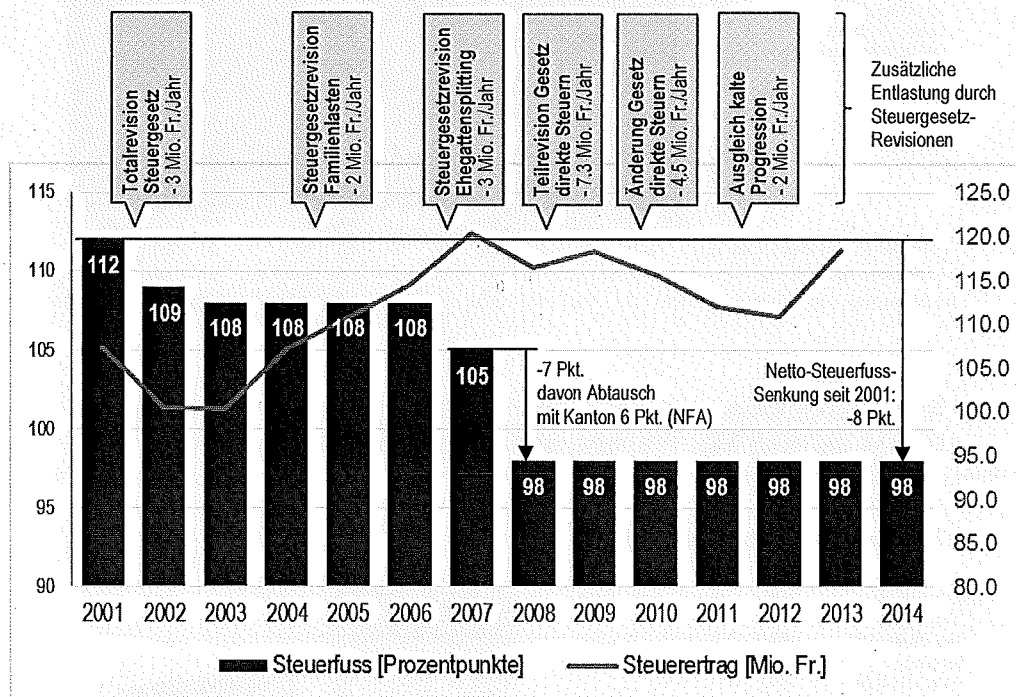
In Aktualisierung der Zahlen aus der Vorlage des Stadtrates aus dem Jahre 2012 sind in den Unterkapiteln 2.1 bis 2.3 die wichtigsten Kennzahlen mit Bezug zu den Motionsforderungen aufgeführt.

Im Unterkapitel 2.4 werden die wichtigsten Fortschritte des Stadtrates in Erfüllung der Kernanliegen des Motionsauftrages ergänzend zur Vorlage aus dem Jahre 2012 aufgelistet.

2.1. Entwicklung Steuerfuss und Steuerbelastung

Seit 2001 wurde der Steuerfuss unter Berücksichtigung des Steuerfussabtausches mit dem Kanton im Jahre 2008 um 6 Pkt. um netto 8 Prozentpunkte gesenkt. Hinzu kommen die Entlastungen durch verschiedene Steuergesetz-Revisionen.

Abb. 1: Entwicklung Steuerfuss und Steuerbelastung

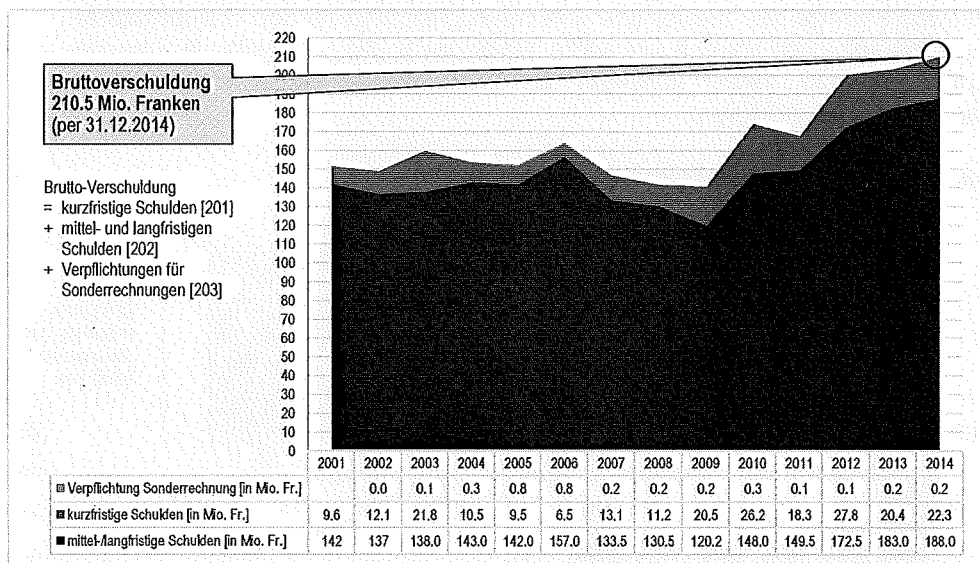


2.2. Entwicklung Verschuldung

Als Kennzahlen für die Verschuldung eignen sich die Bruttoverschuldung (Aussage bez. Zinslast) und die Nettoverschuldung (Aussage bez. Gesundheit Finanzhaushalt).

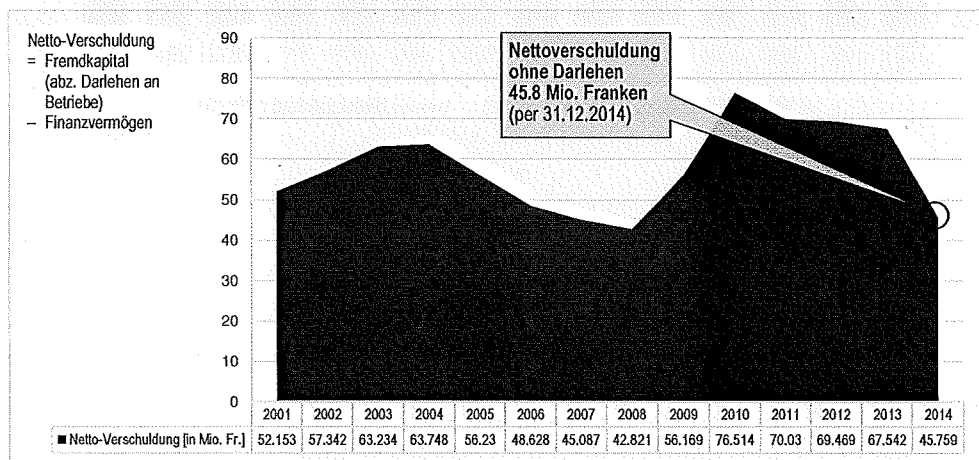
Die Bruttoschuld hat sich in den letzten Jahren insgesamt zu Ungunsten der Stadt entwickelt und beträgt per 31.12.2014 210.5 Mio. Franken. Im Vergleich zum Jahr 2001 hat die Bruttoschuld um rund 59 Mio. Franken (+39%) zugenommen.

Abb. 2: Entwicklung Bruttoverschuldung



Die Nettoverschuldung hat gegenüber 2001 abgenommen und liegt per 31.12.2014 auf 45.8 Mio. Franken, was einer Abnahme von 6.4 Mio. Franken (-12%) entspricht.

Abb. 3: Entwicklung Nettoverschuldung

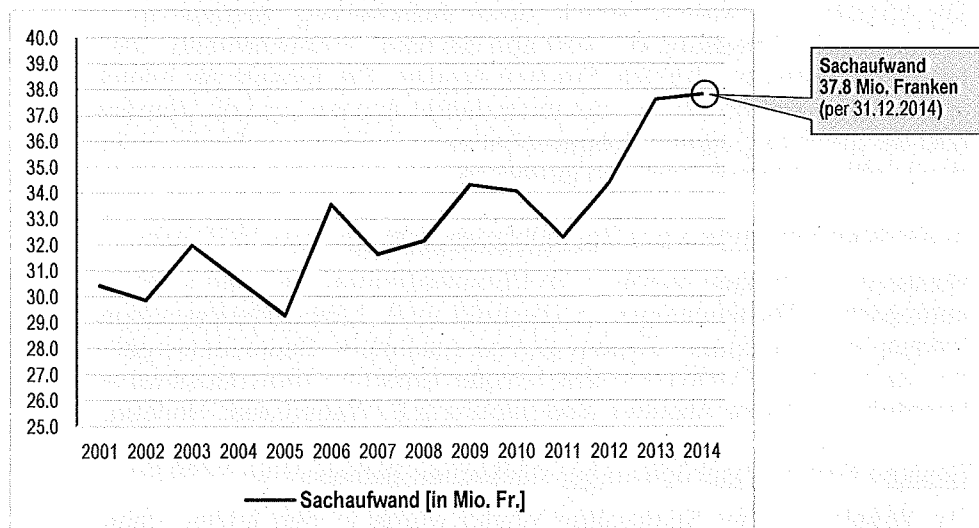


2.3. Entwicklung Verwaltungsaufwand

Zur Beurteilung der Entwicklung des Verwaltungsaufwandes werden die Kennzahlen Sachaufwand und Personalaufwand betrachtet.

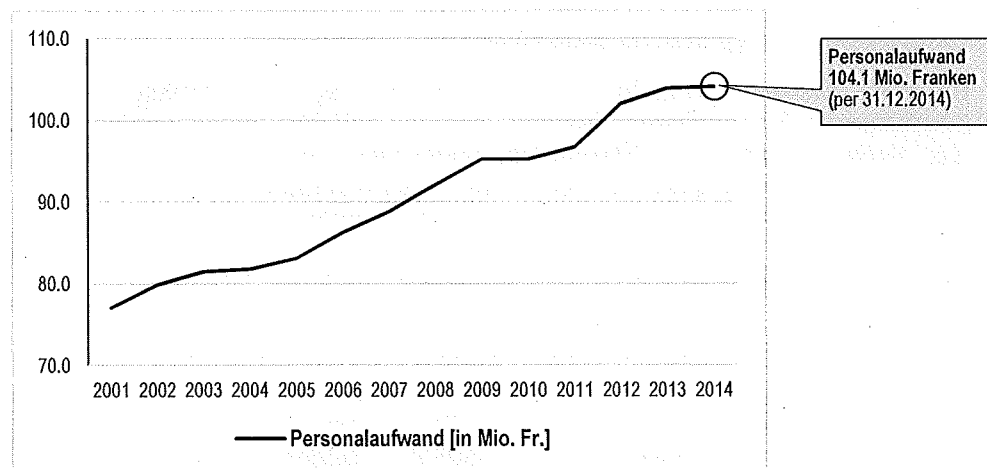
Der Sachaufwand ist seit 2001 (30.4 Mio. Franken) bis 2014 auf 37.8 Mio. Franken angestiegen, was einer Steigerung um 7.4 Mio. Franken (+24.2%) entspricht. Teuerungsbereinigt ergibt sich ein Wachstum von 15.9%.

Abb. 4: Entwicklung Sachaufwand



Der Personalaufwand ist seit 2001 (77.1 Mio. Franken) bis 2014 auf 104.1 Mio. Franken angestiegen, was einer Steigerung um 27.0 Mio. Franken (+35.1%) entspricht. Teuerungsbereinigt ergibt sich ein Wachstum von 26.0%.

Abb. 5: Entwicklung Personalaufwand



Anmerkung: In der Betrachtungsperiode gab es eine Aufgabenentwicklung in der Stadt, insbesondere in den Bereichen ambulante und stationäre Altersbetreuung, Kinderbetreuung sowie Jugend- und Sozialarbeit.

2.4. Ergänzungen zu den Massnahmen des Stadtrates seit 2012

In diesem Unterkapitel werden die wichtigsten Aktualisierungen in Referenz zur Vorlage 2012 kurz und knapp zusammengefasst, damit sich der Grosse Stadtrat ein aktualisiertes Bild darüber machen können, welche Fortschritte in Erfüllung der Kernanliegen der Motion gemacht wurden. Die Ausführungen haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

▪ Effiziente Bewirtschaftung der städtischen Liegenschaften (vgl. VdSR S. 6)

Die Immobilienverwaltung konnte durch Aufarbeitung, Anpassung und systematische Erfassung der Verträge bis heute wiederkehrende Mehreinnahmen von über 100'000 Franken erzielen. Der Einsatz der Immobilienplattform «ImmoVision», die fortlaufende Anpassung von Verträgen und die Sanierung eigener Liegenschaften (z.B. Tanne 3, Tanne 7) werden künftig weitere Einnahmen generieren.

▪ Zusätzliche Einnahmen aus Baurechtsliegenschaften (vgl. VdSR Seite 6)

Bestehende Verträge werden – in Übereinstimmung mit den einzelnen vertraglichen Bestimmungen – überprüft (z.B. Landwertanpassungen, Indizes) und angepasst. Zudem gibt es zusätzliche Baurechtsvergaben z.B. an die IWC, Conica und Edy Klingler GmbH im Merishausertal und Herblingen. Weitere Abgaben sind geplant (z.B. Wagenareal, Hohberg).

▪ Bessere Gewinnabschöpfung bei städtischen Betrieben (vgl. VdSR Seite 6)

Die Ablieferung der Städtischen Werke wurde in den letzten Jahren massiv erhöht:

Ablieferungen der letzten Jahre:

2011:	Fr.	439'855
2012:	Fr.	942'960
2013:	Fr.	4'485'000
2014:	Fr.	6'384'000
2015 (Budget):	Fr.	8'016'000

▪ Devestitionen zur einmaligen Entschuldung (vgl. VdSR Seite 6)

Bis Ende Januar 2015 konnten aus dem Verkauf von nicht strategisch bedeutsamen Baurechtsgrundstücken rund Fr. 3.7 Mio. erzielt werden (vgl. Vorlage «Verkauf von Baurechtsgrundstücken» vom 12. Juli 2011), welche dem Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb (RSS 1050.7 und Art. 44 lit. d Stadtverfassung) gutgeschrieben wurden.

▪ Anpassung Parkplatzgebühren auf öffentlichem Grund (vgl. VdSR Seite 6)

Per 1. Juli 2013 wurden einheitliche Zonen und Preise für die Parkplätze in der Innenstadt eingeführt. Daraus ergaben sich im Jahre 2013 (Anpassung während zweiter Jahreshälfte) Mehreinnahmen von Fr. 348'000. Auf der Basis des Budgets 2015 wurden wiederkehrende Mehreinnahmen von insgesamt Fr. 525'000 budgetiert (vgl. Budget/Rechnung Konto 4220, 316.101).

▪ Synergien und Zusammenarbeit mit Kanton bei Werkhöfen

Die Vorlage des Stadtrats «Kompetenzzentrum Tiefbau» wurde am 9. Dezember 2014 zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet. Die Vorlage geht beim Grundszenario von jährlichen Einsparungen von Fr. 410'000 für die Stadt und Fr. 580'000 für den Kanton aus (vgl. VdSR «Kompetenzzentrum Tiefbau», S. 25). Die Vorlage wurde am 18. August 2015 vom Grossen Stadtrat verabschiedet.

▪ Erfolgreiche Umsetzung der Systematisierten Leistungsanalyse (SLA)

Das Gesamtergebnis der realisierten Massnahmen und damit der im Vergleich zur Ausgangslage jährlich wiederkehrenden Ergebnisverbesserung der Laufenden Rechnung liegt bei 7.6 Mio. Franken. Geplant waren Entlastungen von 5.3 Mio. Franken.

Die Aufschlüsselung zeigt folgendes Bild:

in Mio. Franken	geplant	realisiert	Abw.
Reduktion Aufwand	2.5	2.8	+ 0.3
Mehrertrag (Gebühren-, Preiserhöhung, andere)	0.6	0.4	- 0.2
Ablieferung SH Power	2.2	4.4	+ 2.2
Total	5.3	7.6	+2.3

▪ Geplante Devestitionen Umnutzung Altersheim Steig

Der Stadtrat hat im März 2014 einer Umnutzung des Altersheims Steig zu Alterswohnungen zugestimmt (Zeithorizont 2025). Die Umnutzung führt gemäss Berechnungen des Controllings zu jährlich wiederkehrende Einsparungen von rund 730'000 Franken.

Bei einer Abgabe der Liegenschaft Neubau ergeben sich zusätzliche wiederkehrende Einnahmen (Baurechtszins oder Mietzinsen). Diese werden aufgrund einer Schätzung des Amtes für Grundstückschätzung ermittelt und werden sich im Rahmen von ca. Fr. 200'000 bewegen.

3. **Vorgeschlagene Massnahmen**

Die GPK schlägt dem Grossen Stadtrat folgende Massnahmen vor, welche im Rahmen eines konsensfähigen Kompromisses zu einer Abschreibung der Motion Wullschleger führen können und auch die Anliegen aus der SPK Schuldenbremse mitberücksichtigen.

Bei den Massnahmen 1 bis 4 handelt es sich um Vorschläge, die in Einvernehmen mit dem Stadtrat entwickelt wurden. Die Massnahme 5 wurde aus der Mitte der GPK und gegen den Antrag des Stadtrates eingebracht.

3.1. Effizienzsteigerungsprogramm «Schaffhausen macht's besser»

Ausgangslage

Nach dem Abschluss der zwei erfolgreichen SLA-Programme (Systematisierte Leistungsanalyse 1 und 2) besteht die Möglichkeit, diese Programme mit angepassten Vorgaben weiterzuführen. Dabei kann einerseits aus den vorangegangenen Programmen gelernt werden und andererseits können – aufgrund der sich unterdessen veränderten Gegebenheiten – neue Schwerpunkte gesetzt werden.

Die SLA-Programme hatten zum Ziel, die Leistungen der Stadt gegen aussen systematisch zu hinterfragen und entweder (a) zu halten, (b) zurückzufahren oder (c) zu entwickeln.

Organisatorisch wurden die SLA-Programme top-down durchgeführt (Anfrage in der Hierarchie von oben über Bereichs- und Abteilungsleiter).

An der Klausurtagung des Stadtrates am 23. Januar 2015 wurde an einem Workshop mit den Bereichsleitern ein Bedarf für Verbesserungen in folgenden Bereichen festgestellt:

- Bereitstellung und Nutzung wiederverwendbarer Vorlagen, damit «das Rad nicht immer wieder neu erfunden werden muss» (Templates, Corporate Identity)
- Verständnis und Dokumentation von Prozessen
- Projektabwicklung (Struktur/Organisation, Verantwortung, Prozesse, Hilfsmittel)
- Optimale Verwendung der Kommunikationsmittel (mehr direkte Kommunikation, weniger eMails)

Vorschlag

Lancierung eines Effizienzsteigerungsprogramms «Schaffhausen macht's besser» mit folgendem Fokus:

1. Effizienz statt (nur) Überprüfung des Leistungskataloges: Nach zwei Programmen mit Fokus auf Leistungsüberprüfungen liegt es nahe, neu auf Effizienzsteigerungen zu fokussieren. Dabei wird nicht ausschliesslich der Leistungskatalog der Verwaltung gegen aussen hinterfragt (Fokus Effektivität: Was tun wir?), sondern vor allem auch die Effizienz der Leistungserbringung (Fokus Effizienz: Wie tun wir es?).
2. Bottom-up statt Top-Down: Die Mitarbeitenden sind tagtäglich mit den Herausforderungen und Problemen in ihren Fachbereichen konfrontiert. Sie wissen am besten, wo es bei der Leistungserbringung harzt und wo Verbesserungen nötig wären. In den Köpfen der Mitarbeitenden liegt ein enormes Wissen, das sich die Stadt für Verbesserungen zu Nutze machen sollte.

Ausserdem können Veränderungen in grossen Organisationen am erfolgreichsten von unten nach oben erreicht werden: Wenn Veränderungen von der Basis angestossen werden, sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter motivierter. Voraussetzung für den Erfolg des bottom-up Verfahrens ist, dass der Changemanagement Prozess durch die strategische und operative Führung mitgetragen wird.

Mit «Lean» (und den verwandten Konzepten «Six Sigma» oder «Kaizen») steht ein verbreiteter und erprobter Ansatz zur Verfügung, um unter Einbezug der Mitarbeitenden (bottom-up) «Verschwendung» (unnötige Arbeit) zu eliminieren und Prozesse effizienter zu machen.

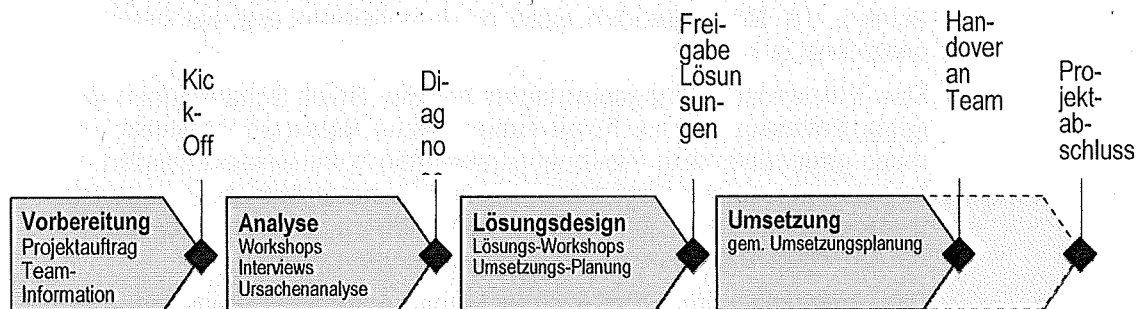
Herangehensweise: Ein kleines, dynamisches Projektteam wird eingesetzt, das unter Einbezug der Mitarbeitenden Abteilung um Abteilung betreut und die «Lean Waves» (= Projekte) zeitnah umsetzt.

Zusammensetzung des Projekt-Teams: Das Projektteam besteht idealerweise aus einem externen Berater und – im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten (Belastung durch Tagesgeschäft) – aus ausgewählten, motivierten Mitarbeitenden. Diese lernen «on the job». Sobald intern genug Know-How aufgebaut wurde, kann der externe Berater durch interne Mitarbeitende ersetzt werden. Für diese stellt die Mitarbeit im Lean-Team eine Entwicklungsmöglichkeit (interessante, abwechslungsreiche Beratungsarbeit; viele Kontakte) dar.

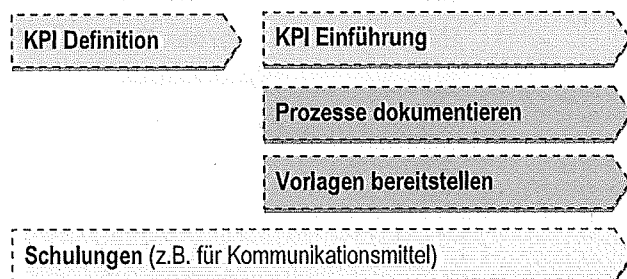
Projekthalt:

Der primäre Projekthalt ist die Durchführung eines sogenannten Mini-Transformations-Projektes (Mini-T), mit folgenden typischen Phasen:

1. Vorbereitung
2. Analyse – *Wo haben wir Verbesserungspotenzial?*
3. Lösungsdesign – *Mit welchen Lösungen können wir das Potenzial nutzen?*
4. Umsetzung der Lösungen



Parallel zu den Phasen Lösungsdesign und Umsetzung können vom Lean Team ausgesuchte (Gefahr der Überlastung/Verzettelung!) Zusatzaufgaben geleistet werden. Basierend auf den Ergebnissen des Workshops mit den Bereichsleitenden bieten sich dafür Schulungen, die Einführung von operativen Kennzahlen (Key Performance Indicator = KPI), die Dokumentation von Prozessen oder die Bereitstellung von wiederverwendbaren Vorlagen an.



Wirkung

- Steigerung der Effizienz (Aufgaben können schneller oder besser erledigt werden, langfristiges, nachhaltiges Stabilisieren bzw. Senken der Verwaltungskosten).
- Höhere Mitarbeiterzufriedenheit (aktiver Einbezug bei Verbesserungsprojekt, interessantere Arbeit, modernere/innovativere Hilfsmittel, schon lange geäußerte Verbesserungsvorschläge werden endlich umgesetzt).
- Weitere Etablierung der Kultur der Verbesserung: Lernen von Anderen (Gemeinden, Kanton, Dritten; mittels Erfahrungsaustausch, Best Practices, etc.).
- Bessere Dokumentation (z.B. von Prozessen) erleichtert die Einarbeitung neuer Mitarbeitenden.
- Vorgesetzte bekommen einen noch besseren Einblick in die Tätigkeiten in ihren Abteilungen.

Wichtig

- Die Stadt Schaffhausen verfügt über eine leistungsbereite und effiziente Verwaltung, welche ihre Arbeit gut macht. Dies zeigen auch die budgettreuen Jahresabschlüsse der letzten Jahre. Gleichwohl besteht natürlich immer die Möglichkeit sich zu verbessern. Dabei ist darauf zu achten, die Mitarbeitenden nicht zu demotivieren und ein gutes Arbeitsklima zu behalten.
- Das Effizienzsteigerungsprogramm bei der Stadt Schaffhausen wird keine Entlassungen zur Folge haben. Diese Botschaft ist wichtig und muss gegenüber dem Personal glaubwürdig kommuniziert werden. Allenfalls freigespielte Kapazitäten können für neue Aufgaben eingesetzt werden, ohne zusätzliche Stellen aufbauen zu müssen oder können bei der Wiederbesetzung von Stellen eingespart werden.
- Die Umsetzung des Effizienzsteigerungsprogrammes muss mit angemessenen Kosten realisiert werden.
- Grossen Wert muss bei der Umsetzung auf Transparenz und Kommunikation gelegt werden. Der Miteinbezug von städtischen Mitarbeitern mit Praxiserfahrung, die sorgfältige Auswahl von Teammitgliedern mit entsprechender Kommunikationsbegabung sowie die periodische und offene Information sind wichtig.

Umsetzung

Der Stadtrat sieht für die Umsetzung folgende Schritte vor:

1. Evaluation des externen Partners, Kreditbewilligung
2. Definition des Projektrahmens
3. Zusammenstellung des Teams (interne Mitarbeiter)

4. Durchführung der ersten Wave als Pilotprojekt
(Ziel: Abteilung meldet sich freiwillig)
5. Berichterstattung zum Pilotprojekt
6. Anpassung des Projektrahmens anhand der Erfahrungen beim Pilotprojekt
7. Umsetzung weiterer Waves mit periodischen Berichterstattungen

Zur Umsetzung dieser Massnahme sieht der Stadtrat für die Anstellung eines Mitarbeiters und – bei Bedarf – dessen Beratung für die Definition des Projektrahmens und das Pilotprojekt mit einem Kostendach vor. Vorbehaltlich der Zustimmung durch das Parlament werden deshalb folgende Beträge ins Budget 2016 aufgenommen:

3000.301.000	Besoldung	Fr.	150'000.00
3000.303.000	Sozialleistungen	Fr.	32'100.00
3000.318.000	Dienstleistungen Dritter	Fr.	30'000.00

Die Aufwände für die Besoldungen inkl. Sozialleistungen fallen für die Dauer des Projektes an. Die Beratungsdienstleistungen sind einmalig beim Start des Projektes vorgesehen.

3.2. Einführung von Kennzahlen

Ausgangslage

Mit Ausnahme der Finanzkennzahlen und vereinzelter Kennzahlen im Geschäftsbericht arbeitet die Stadt Schaffhausen heute wenig mit Kennzahlen.

Kennzahlen sind heute bei der internen Verwaltungsführung und auch gegenüber der parlamentarischen Kontrolle wenig verbreitet. Im Bereich Soziales gibt es interne Kennzahlen.

Massnahme

Einführung eines sorgfältig ausgesuchten Kennzahlen-Sets

- a) zur operativen Führung
(intern; Balanced Score Card BSC; Cockpit) und
- b) zur Rapportierung an das Parlament/die GPK (extern).

Wirkung

- Transparenz verbessert grundsätzlich die Sensibilität (z.B. Nettoverschuldung, Selbstfinanzierung) und die politische Entscheidungsfindung – nicht nur in Bezug auf die Finanzen.
- Steuerungsmöglichkeit: Operative Kennzahlen verbessern die Führung in der Verwaltung und die Aufsicht («What doesn't get measured doesn't get managed.», William Thomson).
- Kostenrelevante Kennzahlen schaffen einen Rechtfertigungsdruck (z.B. Anzahl Pensen, Lohnsumme oder Sachaufwand, Budgettreue, Kostenentwicklungen).

- Kennzahlen schaffen die Möglichkeit zu Vergleichen (Benchmarking; Vergleich der Effizienz von Verwaltungen vergleichbarer Städte). Im Bereich der Finanzkennzahlen erstellt das kantonale Amt für Justiz und Gemeinden bereits heute Vergleiche.

Wichtig

- Das Rapportieren von Kennzahlen bedeutet nicht, dass daraus eine Mitsprache der Legislative im Verantwortungsbereich der Exekutive (Organisation der Verwaltung) entsteht (Public Governance).
- Kennzahlen müssen sorgfältig und immer mit Fokus auf die zu steuernde Wirkung ausgesucht werden, um zu verhindern, dass ein nicht angemessener Aufbereitungsaufwand (Bürokratie) entsteht.

Schnittstellen zu bisherigen Aufträgen/Projekten

- Das harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) schreibt die Rapportierung von Finanz-Kennzahlen im Anhang der Jahresrechnung vor. Die Stadt Schaffhausen macht dies in der Jahresrechnung schon heute auf freiwilliger Basis.
- Im Bereich der Entwicklungsstrategie hat der Grosse Stadtrat am 21.05.2013 den Stadtrat mit der Überweisung des Postulats «Entwicklungs-Strategie für Schaffhausen» vom 24.01.2013 beauftragt, Kennzahlen einzuführen.
- Aufgrund gesetzlicher Vorgaben werden schon heute bestimmte Kennzahlen an Bund und an den Kanton rapportiert.

Umsetzung

1. Identifikation und Definition (Berechnung, Periodizität, intern/extern) relevanter Kennzahlen durch den Stadtrat
2. Einführung
3. Etablierung von stufengerechten Kennzahlen-Reviews. Die Rapportierung extern gezeigter Kennzahlen könnte in geeigneter Form im Bericht zur Jahresrechnung oder im Geschäftsbericht erfolgen.
4. Strategische Zielsetzungen in den einzelnen Bereichen

3.3. Einführung einer Schuldenbremse

Ausgangslage

In der SPK Schuldenbremse wurde der Vorschlag eingebracht, das Anliegen der Schuldenbremse bei den Beratungen zur Motion «Gesunde und attraktive Finanzen» in der GPK aufzunehmen.

Auf Gemeindeebene sind Schuldenbremsen – im Gegensatz zur Schuldenbremse des Bundes – wenig etabliert. Auf kommunaler Ebene setzen die meisten Gemeinden auf das Finanzreferendum. Im Kanton Schaffhausen schreibt das Finanzhaushaltsgesetz (FHG, SHR 611.100) bereits heute einen ausgeglichenen Staatshaushalt vor. Formulierungen, die über die

sen Grundsatz des Finanzhaushaltsgesetzes hinausgehen, können kontraproduktiv wirken (Zwang zu Steuererhöhungen, Investitionsunfähigkeit). Formulierungen, die den Grundsatz des Finanzhaushaltsgesetzes im eigenen Gemeinderecht wiederholen, entfalten nur eine begrenzte zusätzliche Wirkung.

Zusätzlich zu den bereits bestehenden kantonalen Vorgaben werden im Rahmen der Umstellung auf das neue Rechnungsmodell HRM2 und der damit verbundenen Totalrevision des FHG weitere Anforderungen auf die Rechnungslegung der Gemeinden zukommen. So soll der Geltungsbereich von Art. 97 Abs. 2 der Kantonsverfassung auf die Gemeinden ausgedehnt werden. Die Bestimmung lautet auf die Stadt bezogen wie folgt: «Übersteigt der Fehlbetrag in der Bilanz der Stadt fünf Prozent der Einnahmen der Laufenden Rechnung, so haben der Stadtrat und der Grosse Stadtrat Massnahmen zur Sicherstellung des Haushaltsgewichtes zu treffen.» (vgl. Kap. 3.3 der VdSR vom 25.06.2013 zur Initiative Schuldenbremse).

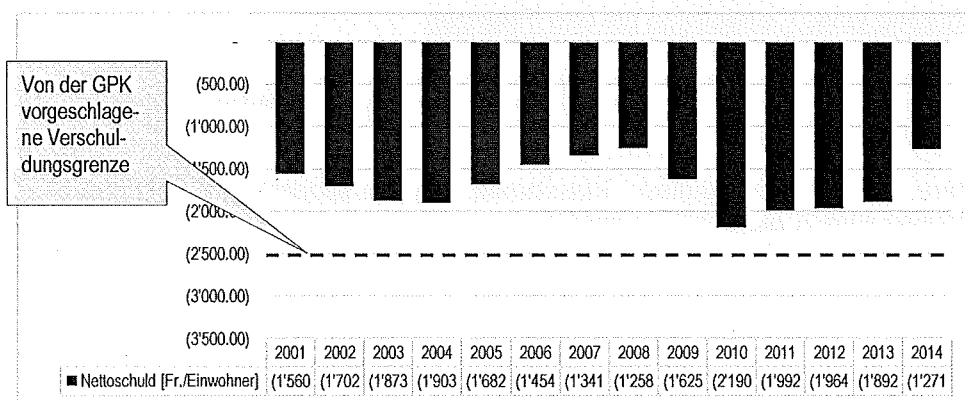
In der Spezialkommission zur Initiative Schuldenbremse wurden die Möglichkeiten für eine kommunale Schuldenbremse intensiv analysiert und diskutiert. Das Modell der Stadt Zürich wurde von den kantonalen Aufsichtsbehörden als rechtlich nicht zulässig und von einem Teil der Kommission für den parlamentarischen Betrieb als zu kompliziert bewertet.

Massnahme

Die GPK schlägt die Implementierung einer Schuldenbremse auf der Basis des indirekten Gegenvorschlages zur Initiative Schuldenbremse (vgl. VdSR vom 25. Juni 2013) vor.

Die Verschuldungsgrenze (basierend auf der Kennzahl Nettoschuld ohne Darlehen) soll von Fr. 3'000 auf Fr. 2'500 angepasst werden. Mit dieser Anpassung wird der jüngsten positiven Entwicklung der Nettoschuld (Nettoschuld per 31.12.2014: 1'271 Franken/Einwohner) Rechnung getragen und ein angemessener finanzieller Spielraum für anstehende Investitionen gewährleistet.

Abb. 6: Entwicklung der Nettoschuld [Fr./Einwohner] ohne Darlehen



Die Verordnung sieht vor, dass bei Überschreiten der Verschuldungsgrenze die nötigen Spar- und Effizienzsteigerungsmassnahmen zu treffen sind, damit die Verschuldungsgrenzen innert längstens vier Jahren wieder unterschritten wird.

Die ausformulierte Verordnung liegt diesem Bericht bei (Beilage 1).

Zeitliche Abhängigkeit

Die abschliessende Beratung der Initiative Schuldenbremse im Grossen Stadtrat muss abgewartet werden. Diese Massnahme ist nur weiterzuerfolgen, sofern die Volksinitiative Schuldenbremse entsprechend dem Antrag der SPK ungültig erklärt wird.

Wirkung

- Definition Schuldenbremse: Als Schuldenbremsen werden konstitutionelle Selbstbindungen bezeichnet, die Regierung und Parlament verbieten, eine hohe Verschuldung einzugehen, und allenfalls Regeln definieren, die bestehende Verschuldung abzubauen.
- Im Vergleich zur Wirkung der verhältnismässig allgemein gehaltenen Vorgaben des kantonalen FHG entsteht mit der Verordnung eine konkretere Verpflichtung mit Konsequenzen bei einer Nichteinhaltung.

Umsetzung

- Die Verordnung Schuldenbremse kann durch Beschluss des Grossen Stadtrates unter Einräumung des fakultativen Referendums (nach Art. 25 lit. b Stadtverfassung) beschlossen werden.
⇒ Antrag 4 dieses Berichtes
- Im Zuge der Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) wird voraussichtlich das Finanzvermögen neu bewertet. Dies hat einen Einfluss auf die Kennzahl Nettoschuld, weshalb eine Neubeurteilung der Verschuldungslimite zu prüfen sein wird.
⇒ Antrag 5 dieses Berichtes

3.4. Einführung eines Controllings bei den Finanzen

Im Bereich Finanzen wird ein Controlling aufgebaut. Hauptziel ist die Erreichung einer Steuerungsmöglichkeit über alle wichtigen, finanziell relevanten Tätigkeiten der Stadt.

Weitere Informationen zu dieser Massnahme sind im separaten Bericht des Stadtrates vom 3. März 2015 aufgeführt.

3.5. Anpassung Ausgabenkompetenzen für Referendum mit Quoren

Ausgangslage

Seit der Erhöhung der Finanzkompetenzen mit der Verfassungsrevision im Jahre 2011 gibt es im Parlament vermehrt Anträge, Vorlagen freiwillig der Volksabstimmung zu unterstellen, da die Finanzkompetenzen als zu hoch erachtet werden und/oder eine vermehrte Mitbestimmung des Volkes gefordert wird.

Im Schaffhauser Stadtparlament kommt es wegen der knappen Mehrheitsverhältnisse oft zu heftigen Diskussionen und knappen Entscheidungen. Ebenso wird oft das Referendum ergriffen.

Der Kantonsrat kennt für die Unterstellung von Beschlüssen unter das fakultative Referendum oder die obligatorische Volksabstimmung ein Quorum: Wenn ein Gesetz unbestritten ist und im Rat eine $\frac{4}{5}$ -Mehrheit erhält, gilt das fakultative Referendum. Wird ein Gesetz nur mit knapper Mehrheit gutgeheissen, gibt es eine obligatorische Volksabstimmung. Der GSR kennt keine Unterscheidung zwischen umstrittenen und nicht umstrittenen Beschlüssen.

Vorschlag

Die Ausgaben-Limiten für das fakultative und obligatorische Referendum werden neu abgestuft: Bei klaren Mehrheitsentscheiden mit qualifiziertem Mehr ($\frac{4}{5}$ der anwesenden Ratsmitglieder) gelten die bisherigen hohen Referendumslimiten. Für knappe Entscheide mit absolutem Mehr ($\frac{1}{2}$ der anwesenden Ratsmitglieder, aufgerundet auf die nächsthöhere ganze Zahl) gelten neu herabgesetzte Ausgaben-Limiten. Damit wird sichergestellt, dass für unbestrittene Geschäfte weiterhin die hohen Referendumsgrenzen gelten, für umstrittene Geschäfte jedoch früher das Referendum greift.

Schematische Veranschaulichung für einmalige Ausgaben:

	100'000	500'000	700'000	1.2 Mio.	2 Mio.	
heute	SR	GSR abschliessend	GSR fakultatives Referendum		GSR oblig. Referendum	absolutes Mehr
Vorschlag	SR	GSR abschliessend	GSR fakultatives Referendum		GSR oblig. Referendum	qual. Mehr absolutes Mehr

Für wiederkehrende Ausgaben:

	20'000	50'000	100'000	200'000	300'000	
heute	SR	GSR abschliessend	GSR fakultatives Referendum		GSR oblig. Referendum	absolutes Mehr
Vor-schlag	SR	GSR ab-schl.	GSR fakultatives Referendum		GSR oblig. Referendum	qual. Mehr absolutes Mehr

Stellungnahmen des städtischen Rechtsdienstes und der Gemeindeaufsicht (AJG)

Nachdem die Zulässigkeit von Quoren nach dem Zürcher Modell der Schuldenbremse von der Gemeindeaufsicht (Amt für Justiz und Gemeinden, AJG) negativ beurteilt worden war, liess die GPK den obig beschriebenen Vorschlag sowohl vom städtischen Rechtsdienst als auch vom AJG beurteilen.

Der städtische Rechtsdienst kommt in seiner Stellungnahme vom 22. April 2015 zusammenfassend zu folgenden Schlüssen:

- Die vorgeschlagene Regelung ist nach Auffassung des Rechtsdienstes mit dem übergeordneten Recht vereinbar.
- Die Praktikabilität der überaus komplexen Regelung erscheint demgegenüber aus der Sicht des Rechtsdienstes fraglich. Dies ist aber eine Frage, die letztlich politisch entschieden werden muss.
- Erscheint eine Anpassung der neuen Finanzkompetenzen der Stadtverfassung von 2011 als wünschbar, so bietet sich als rechtlich unproblematische und praktikable Alternative eine Herabsetzung der betragsmässigen Limite für das fakultative Finanzreferendum an.

Das AJG stellt mit Schreiben vom 27. Mai 2015 folgendes fest:

«Wir sind übereinstimmend mit dem städtischen Rechtsdienst zum Schluss gekommen, dass die Staffelung der betragsmässigen Grenzen für das fakultative und das obligatorische Referendum gemäss dem von der GPK vorgeschlagenen Modell mit dem übergeordnetem Recht in Einklang steht.»

Wirkung

Das Referendumsrecht und insbesondere das Finanzreferendum wirken disziplinierend auf Politik und Verwaltung. Das Referendumsrecht hat sich in der Schweiz bewährt und gilt als Erfolgsrezept, welches – zusammen mit

dem Föderalismus – ursächlich für die hierzulande gezielteren Investitionen und tiefere Staatsverschuldung ist.

Für umstrittene Beschlüsse (d.h. Beschlüsse, welche zwar das absolute Mehr, nicht aber das qualifizierte Mehr von $\frac{4}{5}$ der gültigen Stimmen erreichen) gelten neu moderat herabgesetzte Ausgaben-Limiten. Für solche Beschlüsse gibt es künftig schneller eine Volksabstimmung, für unumstrittene Beschlüsse hingegen bleiben die Ausgaben-Kompetenzen unverändert.

Umsetzung

Die Verfassungsänderung kann durch Beschluss des Grossen Stadtrates unter Vorbehalt des obligatorischen Referendums (nach Art. 10 lit. a der Stadtverfassung) beschlossen werden.

⇒ Anträge 7 und 8 dieses Berichtes

4. Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die GPK beantragt dem Grossen Stadtrat mit 4:3 Stimmen mit 0 Enthaltungen und bei 0 Abwesenheiten sowie in teilweisem Einvernehmen mit dem Stadtrat (Massnahme 1 bis 4 ohne Herabsetzung der Verschuldungslimite) auf die Vorlage «Bericht des Stadtrates zur Motion Wullschleger» vom 17. Juli 2012 einzutreten und mit den ergänzenden Massnahmen der GPK gemäss den folgenden Anträgen zuzustimmen.

Die Anpassung der Verschuldungs-Limite von 3'000 Franken/Einwohner auf 2'500 Fr./Einwohner beurteilt eine Mehrheit der GPK unter Berücksichtigung der jüngsten positiven Entwicklung der Verschuldung als angemessen: Es bleibt ein ausreichender Spielraum für anstehende Investitionen und gleichzeitig entfaltet die herabgesetzte Limite bei Fehlentwicklungen schon rasch eine Wirkung. Eine Minderheit der GPK ist in Übereinstimmung mit der Empfehlung des Stadtrates für einen grösseren Spielraum für Investitionen und entsprechend für das Festlegen der Limite auf 3'000 Franken/Einwohner.

Die Einführung von Quoren für gestaffelte Ausgabenkompetenzen (Massnahme 5) wird von einer Mehrheit der GPK als zielführend betrachtet. Die Massnahme soll helfen, Investitionen gezielter zu tätigen und die Verschuldung tief zu halten. Die Quoren werden als angemessen für die lokalen Verhältnisse in Schaffhausen beurteilt. Eine Minderheit der GPK sowie der Stadtrat sind der Auffassung, dass die Finanzkompetenzen so kurz nach der Revision der Stadtverfassung im Jahre 2011 nicht wieder angepasst werden sollten und befürchtet Schwierigkeiten bei der Umsetzung.

Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht des Stadtrates vom 17. Juli 2012 zur Motion «Gesunde und attraktive Finanzen» und vom Bericht und Antrag der GPK vom 20. August 2015.
2. Der Grosse Stadtrat beauftragt den Stadtrat, die Umsetzung des Massnahmenpakets, bestehend aus:
 1. Effizienzsteigerungsprogramm
 2. Einführung von Kennzahlen
 3. Einführung einer Schuldenbremse
 4. Einführung eines Controllings bei den Finanzen (gem. separatem Bericht des Stadtrates vom 3. März 2015)
 5. Gestaffelte Ausgabenkompetenzen mit Quoren für das fakultative und das obligatorische Referendum

Umsetzungs-Rapportierung der Massnahmen 1 und 2:

3. Der Stadtrat informiert den Grossen Stadtrat im Rahmen der Jahresrechnung über die Umsetzung der Massnahmen 1 und 2.

Umsetzung von Massnahme 3:

4. Der Grosse Stadtrat beschliesst eine Verordnung über die Begrenzung der Verschuldung der Stadt Schaffhausen (Beilage 1), mit welcher die Nettoschuld (exklusive Darlehen an Städtische Werke und eigene Betriebe) auf maximal 2'500 Franken pro Kopf der Bevölkerung begrenzt wird.
5. Ziffer 4 dieses Beschlusses untersteht nach Art. 11 in Verbindung mit Art. 25 lit. f der Stadtverfassung dem fakultativen Referendum.
6. Der Stadtrat wird eingeladen, nach Verabschiedung des revidierten Finanzhaushaltsgesetzes im Zuge der Umsetzung des neuen Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 eine Neubeurteilung der Verschuldungslimite zu machen und dem Grossen Stadtrat entsprechend Bericht und Antrag zu erstatten.

Umsetzung von Massnahme 5:

7. Die Stadtverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 10 lit. d - h (Obligatorisches Referendum)

Die Stimmberechtigten entscheiden obligatorisch über

- d) neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 2 Mio. Franken;
- e) neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck zwischen 1'200'000 Franken und 2 Mio. Franken, denen weniger als $\frac{4}{5}$ der anwesenden Mitglieder des Grossen Stadtrates zugestimmt haben;
- f) neue jährlich wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 300'000 Franken;

- g) neue jährlich wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck zwischen 200'000 und 300'000 Franken, denen weniger als $\frac{4}{5}$ der anwesenden Mitglieder des Grossen Stadtrates zugestimmt haben;
- h) Beschlüsse, welche der Grosse Stadtrat von sich aus der Volksabstimmung unterbreitet.

Art. 25 lit. e - m (Geschäfte unter Referendumsvorbehalt)

Der Grosse Stadtrat entscheidet über folgende Geschäfte unter Vorbehalt des fakultativen Referendums

- e) neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 500'000 bis 700'000 Franken, denen weniger als $\frac{4}{5}$ der anwesenden Mitglieder des Grossen Stadtrates zugestimmt haben;
- f) neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 700'000 bis 1'200'000 Franken bzw. bei Zustimmung von $\frac{4}{5}$ der anwesenden Ratsmitglieder bis 2'000'000 Franken;
- g) neue jährlich wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 50'000 bis 100'000 Franken, denen weniger als $\frac{4}{5}$ der anwesenden Mitglieder des Grossen Stadtrates zugestimmt haben
- h) neue jährlich wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 100'000 bis 200'000 Franken bzw. bei Zustimmung von $\frac{4}{5}$ der anwesenden Ratsmitglieder bis 300'000 Franken;

[die bisherigen lit. g) bis k) bleiben unverändert und werden neu nummeriert mit i) bis m)]

Art. 27 Abs. 1 lit. a und f (übrige Geschäfte)

¹Der Grosse Stadtrat entscheidet abschliessend über

- a) neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 100'000 bis 500'000 Franken bzw. bei Zustimmung von $\frac{4}{5}$ der anwesenden Ratsmitglieder bis 700'000 Franken;
- f) neue jährlich wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 20'000 bis 50'000 Franken bzw. bei Zustimmung von $\frac{4}{5}$ der anwesenden Ratsmitglieder bis 100'000 Franken;

- 8. Ziff. 7 dieses Beschlusses untersteht nach Art. 10 lit. a der Stadtverfassung dem obligatorischen Referendum.

Abschreibung der Motion:

- 9. Die am 25. Juni 2001 eingereichte und am 15. Januar 2002 überwiesene Motion «Gesunde und attraktive Finanzen» wird abgeschrieben.

Für die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Stadtrates:

Peter Möller, Präsident

