

STADTRAT

STADTHAUS
8201 SCHAFFHAUSEN
TEL. 052 - 632 51 11
FAX 052 - 632 52 53
www.stadt-schaffhausen.ch

An den
Grossen Stadtrat
8201 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrates vom 25. Juni 2013

**Botschaft zur Initiative "Eine Schuldenbremse für die Stadt Schaffhausen"
der FDP und Jungfreisinnigen der Stadt Schaffhausen
Stellungnahme und Gegenvorschlag des Stadtrates**

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Übersicht	3
2. Inhalt der Initiative, Verfahren und Gültigkeit.....	5
2.1 Inhalt	5
2.2 Verfahren bei Initiativen	5
2.3 Gültigkeit	6
3. Ausgangslage	7
3.1 Zusammenhänge in der Verwaltungsrechnung.....	8
3.2 Funktion von fremden Mitteln beim Staat.....	8
3.2.1 Begriff "Schuldenbremse"	9
3.2.2 Wo bestehen "Schuldenbremsen"?	11
3.3 Gesetzliche Sicherungsmechanismen	11
3.4 Schaffhausen im Vergleich mit anderen Städten	12
3.5 Ehemalige Motion zum Thema Schuldenbremse.....	13
4. Die einzelnen Punkte der Initiative	13
4.1 Zielsetzung der Initiative	13
4.2 Die Initiativpunkte im Einzelnen	13
4.2.1 Legislaturperiode als Zeitraum.....	14
4.2.2 Schuldenbremse für die Laufende Rechnung	14
4.2.3 Schuldenbremse für die Investitionsrechnung	15
4.2.4 Schuldenlimite für die ungedeckte Schuld	17
4.2.5 Ausserordentliche Situationen	18
5. Gegenvorschlag mit Verschuldungsbegrenzung.....	19
5.1 Ausrichtung auf die Nettoschuld	19
5.1.1 Berechnung der Nettoschuld	19
5.1.2 Berechnung Nettoschuld ohne Darlehen	20
5.2 Initiative verunmöglicht Entwicklung der Stadt	21
5.3 Indirekter Gegenvorschlag als Alternative.....	22
6. Anhang	25
6.1 Gesetzliche Grundlagen	25
6.1.1 Kantonsverfassung (SHR 101.000; KV).....	25
6.1.2 Finanzhaushaltsgesetz (SHR 611.100; FHG)	25
6.1.3 Gemeindegesetz (SHR 120.100; GG)	25
6.1.4 Reglement über die Finanzkontrolle (SHR 611.102).....	26
6.1.5 Stadtverfassung (RSS 100.1; SV).....	26
6.1.6 Wahlgesetz (SHR 160.100; WG)	27
6.2 Auszug aus VdSR vom 17. Juli 2012 zur Motion Wullschleger	28
6.3 Vergleich ungedeckte Schuld	31
6.4 Städtevergleich gem. idheap 2011.....	32
7. Glossar (alphabetisch)	36

Allgemeingültige Hinweise

Wo nichts anderes erwähnt wird, handelt es sich bei den Beträgen um Tausend Franken (TCHF).

* 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

Der Stadtrat teilt das Ziel der Initianten des Volksbegehrens "Eine Schuldenbremse für die Stadt Schaffhausen": Der Finanzhaushalt soll nachhaltig im Gleichgewicht und die Verschuldung in einem verantwortbaren Mass bleiben. Anderer Meinung ist der Stadtrat hingegen bei der Einschätzung der Ausgangslage und über den Weg zu diesem Ziel.

Um ihr Anliegen zu begründen, überzeichnen die Initianten die Finanzlage der Stadt und sprechen der Regierung und dem Parlament den Willen und die Fähigkeit ab, einen ungebremsten Anstieg der Verschuldung zu verhindern. Hierzu und um die Reduktion der Schulden zu ermöglichen, brauche es eine Limite für die ungedeckte Schuld* sowie eine Schuldenbremse für die Laufende Rechnung und für die Investitionsrechnung in der Stadtverfassung (SV).

Die Realitäten stimmen mit dieser Analyse nicht überein: Es existiert weder ein Schuldenberg, noch drohen die Finanzen aus dem Ruder laufen.

Die finanzielle Lage der Stadt ist nach wie vor gesund. Das wird durch die Finanzaufsicht des Kantons wie auch durch ein positives Rating am Finanzmarkt, das der Stadt erlaubt, zu sehr günstigen Konditionen Geld aufzunehmen, bestätigt.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten dass die erwirtschafteten Zinserträge und der Zinsaufwand seit mehreren Jahren per Saldo ausgeglichen sind.

Der Stadtrat hatte die Laufende Rechnung in der Vergangenheit im Griff: Sie war mittelfristig ausgeglichen. Trotzdem nahm die Verschuldung in den letzten Jahren zu. Dies hat seinen Grund im fehlenden finanziellen Spielraum, um grössere Investitionen wie den Neubau des Künzle-Heims, der KSS-Eissporthalle oder die Sanierung des Museums Allerheiligen aus eigenen Mitteln zu bewältigen.

Die Verschuldung liegt aber immer noch in einem vertretbaren Rahmen und die Abschreibungen können gemäss gesetzlichen Vorschriften erfolgen. Dies soll auch in Zukunft so bleiben. Wo beeinflussbar wurden und werden vom Stadtrat Massnahmen zur Entlastung der Laufenden Rechnung umgesetzt (Systematisierte Leistungsanalyse, restriktive Budgetvorgaben) und die Investitionen bei der Budgetierung und Finanzplanung priorisiert. Auf der anderen Seite wird die Laufende Rechnung durch nicht beeinflussbare Faktoren wie die rückläufige Entwicklung der Unternehmenssteuern oder den ansteigenden Gemeindeanteil an die Verbilligung der Krankenkassenprämien neu belastet.

Schon heute sorgen wirksame gesetzliche Sicherungsmechanismen auf kantonaler wie städtischer Ebene für einen verantwortungsvollen Umgang mit den Finanzen.

Will man zusätzliche Instrumente zur Schuldenbegrenzung einführen, darf dies nicht dazu führen, dass die Investitionsfähigkeit der Stadt abgewürgt wird und sie aufgrund unrealistischer Vorgaben ihre finanzielle Handlungsfähigkeit verliert. Genau dies wären aber die schwerwiegenden Folgen einer Annahme der Initiative "Eine Schuldenbremse für die Stadt Schaffhausen".

Die Initiative fordert einen Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent bezogen auf jede Legislaturperiode. Das bedeutet, dass alle Investitionen innerhalb dieser vier Jahren vollständig aus eigenen Mitteln finanziert werden müssten. Damit würden künftig Infrastrukturinvestitionen wie Altersheimsanierungen, Schulhausneubauten oder die Erneuerung von Sport- und Freizeitanlagen verunmöglicht.

Die Forderung der Initiative, dass die ungedeckte Schuld* maximal 20 Prozent der Gesamteinnahmen der Stadt des jeweiligen Jahres betragen darf und die aktuelle Fremdfinanzierung innerhalb einer Übergangsfrist auf diesen Wert abgebaut werden muss, hätte ebenfalls einschneidende Konsequenzen. Aktuell wäre damit ein Abbau der ungedeckten Schuld innerhalb von wenigen Jahren um mehr als CHF 27 Millionen nötig. Dies wäre aber nur möglich, wenn in der Laufenden Rechnung jährliche Überschüsse in Millionenhöhe erzielt würden. Um dies zu erreichen, müssten realistischerweise die Steuer- und Gebühreneinnahmen massiv erhöht werden. Gleichzeitig dürfte nichts mehr investiert werden. Damit würde die Stadt um jeglichen Handlungs- und Gestaltungsspielraum gebracht und die laufende Entwicklungsstrategie verunmöglicht.

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat aus diesen Gründen, die Initiative abzulehnen.

Die Anliegen der Initianten sollen aber trotzdem in für den Stadtrat und das Parlament verbindlicher Form umgesetzt werden. Hierzu schlägt der Stadtrat einen indirekten Gegenvorschlag als Alternative vor. Mit diesem würde auf kommunaler Ebene eine maximale Obergrenze für die Verschuldung eingeführt und zwar nicht auf Verfassungsebene, sondern über eine Verordnung des Grossen Stadtrates, denn dynamische Finanzkennzahlen sind immer wieder Veränderungen unterworfen (z.B. Einführung HRM2*) und gehören darum als dynamische Führungsinstrumente nicht auf die Verfassungsstufe. Sinnvollerweise wird als Verschuldungsobergrenze eine schweizweit anerkannte Kennzahl verwendet, nämlich die Nettoverschuldung pro Kopf der Bevölkerung. Damit sich die Stadt trotz einer Vorgabe weiterentwickeln könnte, soll für eine solche Limite eine vernünftige Grössenordnung gewählt werden. Bei einem Maximum von CHF 3'000 pro Kopf der Bevölkerung, ohne Berücksichtigung der Darlehen an die Städtischen Werke und eigenen Betriebe, wäre dies gewährleistet. Dabei würde die vom Stadtrat und Grossen Stadtrat einzuhaltende maximale Obergrenze konkreten Bezug nehmen auf die Standards des Kantons als Finanzaufsicht über die Schaffhauser Gemeinden sowie auf die Beurteilungskriterien nationaler Fachgremien wie der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden über die Gemeindefinanzen. Natürlich muss das Ziel von Stadtrat und Parlament sein, dass diese Grenze nicht erreicht wird und die Schulden längerfristig wieder reduziert werden können.

Folgt der Grosse Stadtrat der Empfehlung des Stadtrats für einen solchen indirekten Gegenvorschlag, würde dieser bei einem Rückzug des Volksbegehrens oder einer Ablehnung der Initiative in der Volksabstimmung in Kraft treten. Der Stadtrat schlägt vor, den Gegenvorschlag zusammen mit der Initiative zur Abstimmung zu bringen (Art. 10 lit. f SV).

Die Unterschiede des Gegenvorschlages zur Initiative sind:

- eine griffige Regelung auf Verordnungs- statt Verfassungsstufe
- die Verwendung der schweizweit anerkannten Kennzahl "Nettoschuld"* statt der nur von der Stadt Schaffhausen bisher verwendeten "ungedeckten Schuld"

- eine maximale Verschuldungsobergrenze, welche eine Weiterentwicklung der Stadt erlaubt, statt einer Grenze, welche sofort einen Investitionsstopp und eine Rückzahlung von Darlehen über hohe Millionenbeträge erfordert
- keine zusätzlichen, komplizierten Ausnahmeregelungen (Ventilklausel) notwendig.

Mit dem Gegenvorschlag wird die Zielsetzung der Initianten im Wesentlichen erreicht und zwar so, dass die finanzielle Handlungsfähigkeit der Stadt gewährleistet bleibt.

2. Inhalt der Initiative, Verfahren und Gültigkeit

2.1 Inhalt

Am 13. September 2012 reichten die FDP der Stadt Schaffhausen und die Jungfreisinnigen Schaffhausen die Initiative "Schuldenbremse für die Stadt Schaffhausen" in der Form einer allgemeinen Anregung ein.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

„Die Stadtverfassung ist mit einer Regelung zu ergänzen, die im Sinne einer Schuldenbremse Defizite der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung und damit ein Ansteigen der Verschuldung verhindern soll. Mittelfristig wird eine Reduktion der Verschuldung angestrebt. Sie soll im Wesentlichen wie folgt ausgestaltet werden:

- **Schuldenlimite für die ungedeckte Schuld:** Die ungedeckte Schuld beträgt maximal 20% der Gesamteinnahmen der Stadt des jeweiligen Jahres (mit Übergangsfrist anzustreben).
- **Schuldenbremse für die Laufende Rechnung:** Der laufende Aufwand und Ertrag soll bezogen auf eine Legislaturperiode im Gleichgewicht gehalten werden.
- **Schuldenbremse für die Investitionsrechnung:** Die Investitionen sollen ebenfalls bezogen auf eine Legislaturperiode aus eigenen Mitteln finanziert werden.

*Der Grosse Stadtrat erlässt **zusätzliche Regelungen, für ausserordentliche Situationen** wie wirtschaftliche Krisen (Rezession), dringende Investitionen etc.*

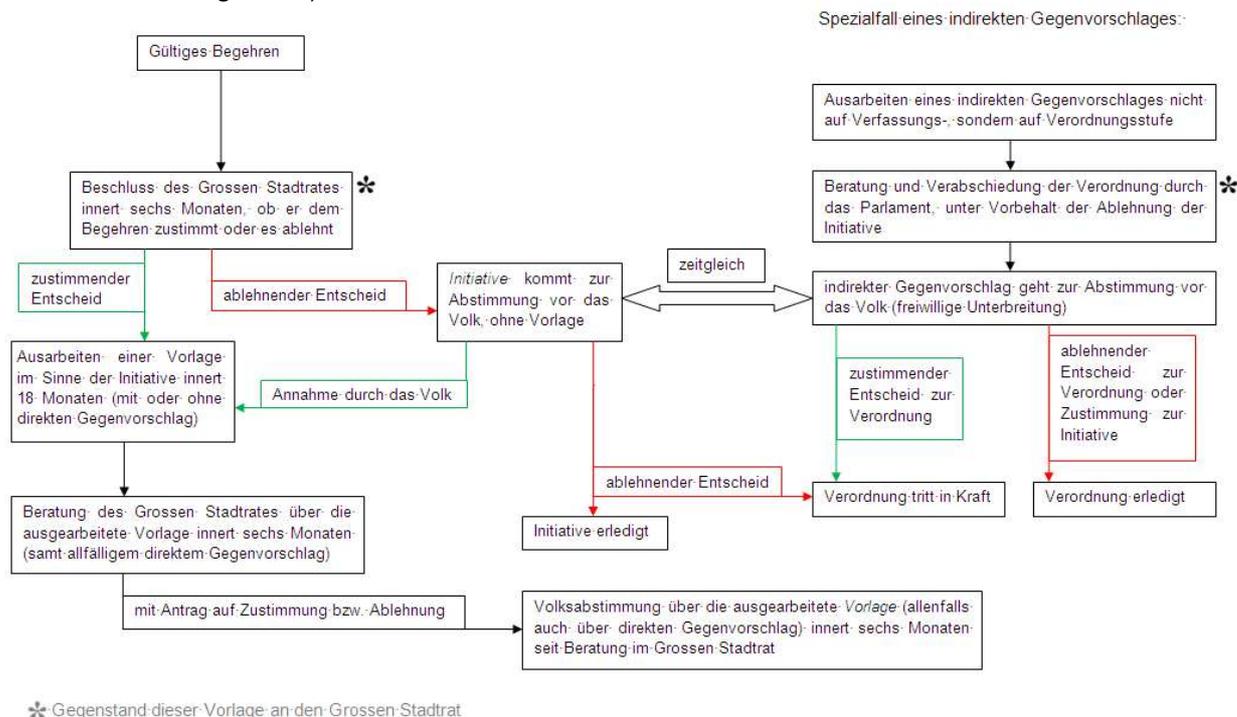
Alle Regelungen sollen zudem zu einer erhöhten finanzpolitischen Transparenz und zu einer klaren Priorisierung bei Investitionen für Grossprojekte führen.“

Die Initiative ist mit 688 gültigen Stimmen zu Stande gekommen.

2.2 Verfahren bei Initiativen

Für die Behandlung gelten die Bestimmungen gemäss Art. 77 Wahlgesetz (WG; SHR 160.100, vgl. Kap. 6.1.6).

Verfahrensablauf bei Volksinitiativen mit direktem oder indirektem Gegenvorschlag; Gegenstand des obligatorischen Referendums, Art. 77 Wahlgesetz (schematisch dargestellt):



Bei der sechsmonatigen Frist für die Behandlung der Initiative im Grossen Stadtrat handelt es sich um eine Ordnungsfrist, deren Nichteinhaltung keine rechtlichen Konsequenzen hat. Weil innerhalb dieser Frist der Legislaturwechsel stattfand und die auszuarbeitende Vorlage bei einer Einhaltung der Frist nur die Finanzkennzahlen der Jahresrechnung 2011 und nicht die aktuellsten Zahlen des Jahresabschlusses 2012 enthalten hätte, wurde die Behandlungsfrist der Initiative im Einverständnis mit einer Mehrheit der Fraktionen um drei Monate verlängert.

Mit dieser Vorlage entspricht der Stadtrat dem Grundsatz, dass er dem Grossen Stadtrat zu jedem Geschäft einen begründeten Antrag zu unterbreiten hat (Art. 42 Abs. 4 SV).

Um die nach Art. 77 WG vorgesehene lange Ablaufdauer abzukürzen, stellt der Stadtrat der Initiative bereits an dieser Stelle einen Gegenvorschlag gegenüber. Damit können die Stimmberechtigten bereits bei einer Abstimmung über die Initiative auch über die Alternative des Stadtrats entscheiden und nicht erst, wenn es um die Abstimmung über einen ausformulierten Entwurf geht.

2.3 Gültigkeit

Die Unterschriftenbogen für die Initiative wurden von der Stadtkanzlei geprüft. Sie entsprechen den Formvorschriften für Volksbegehren (Art. 6 Abs. 2 SV i.V.m. Art. 68 WG). Die Initiative wurde von 688 in der Stadt Schaffhausen stimmberechtigten Personen unterzeichnet. Die formellen Gültigkeitserfordernisse sind damit erfüllt.

Gemäss konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Volksinitiative als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen, wenn ihr ein Sinn beigemessen werden kann, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt (BGE 121 I 339, 119 Ia 154, 157). Die Initiative verstösst weder gegen Bundesrecht noch gegen kantonales Recht. Inhaltlich werden die im

kantonales Finanzhaushaltsgesetz enthaltenen Vorgaben für die Gemeinden zum Teil wiederholt und zum Teil stark verschärft.

Bezüglich der Durchführbarkeit ergeben sich aber erhebliche Bedenken, weil das Erreichen der von der Initiative postulierten Schuldenlimite (maximal 20% der Gesamteinnahmen der Stadt des jeweiligen Jahres) unrealistisch erscheint. Die Stadt müsste in der laufenden Rechnung über Jahre hinweg hohe Überschüsse im Millionenbereich erzielen, um die ungedeckte Schuld* per Ende 2012 um über CHF 27 Millionen reduzieren zu können. Dies wäre nur möglich, wenn sie einerseits ihren laufenden Verpflichtungen (über 80 Prozent nicht oder kaum beeinflussbare Ausgaben) nicht mehr im bisherigen Masse nachkommen müsste und andererseits die Instandhaltung resp. Erneuerung der Infrastruktur über einen längeren Zeitraum vernachlässigen würde. Gleichzeitig müssten die Einnahmen aus Steuern und Gebühren markant erhöht werden.

Die Einheit der Form verlangt, dass die Initiative entweder in Form einer allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf vorgelegt wird. In vorliegendem Fall handelt es sich um eine allgemeine Anregung, das heisst dem Grossen Stadtrat werden nur allgemeine Leitideen mit einem Gestaltungsspielraum vorgelegt. In solchen Fällen ist für die Beurteilung der Gültigkeit ein weniger strenger Massstab anzuwenden, als bei ausformulierten Entwürfen. Eine Ausnahme bildet vorliegend die Schuldenlimite für die ungedeckte Schuld. Hier sieht der Initiativtext bereits eine konkrete Regelung vor (vgl. Kap. 4.2.4), die integral zu übernehmen sein wird. Die weiteren Begehren sind sehr allgemein formuliert und belassen dem Gesetzgeber einen gewissen Spielraum. Trotz einer nicht ganz unproblematischen Vermischung von allgemeiner Anregung und ausformuliertem Entwurf erscheint die Einheit der Form gewahrt.

Schlussendlich stellt sich die Frage nach der Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie. Die Initiative umfasst verschiedene Forderungen, mit denen die Verschuldung der Stadt reduziert und künftig tief gehalten werden soll. Damit ist ein sachlicher Zusammenhang gegeben. Hinzu kommen "*zusätzliche Regelungen für ausserordentliche Situationen wie wirtschaftliche Krisen oder dringende Investitionen*", welche vom Parlament noch zu konkretisieren sind. Zwischen den einzelnen Forderungen der Initiative besteht somit ein innerer Sachzusammenhang (BGE 123 I 71 ff.). Damit erscheint auch die Einheit der Materie gewahrt.

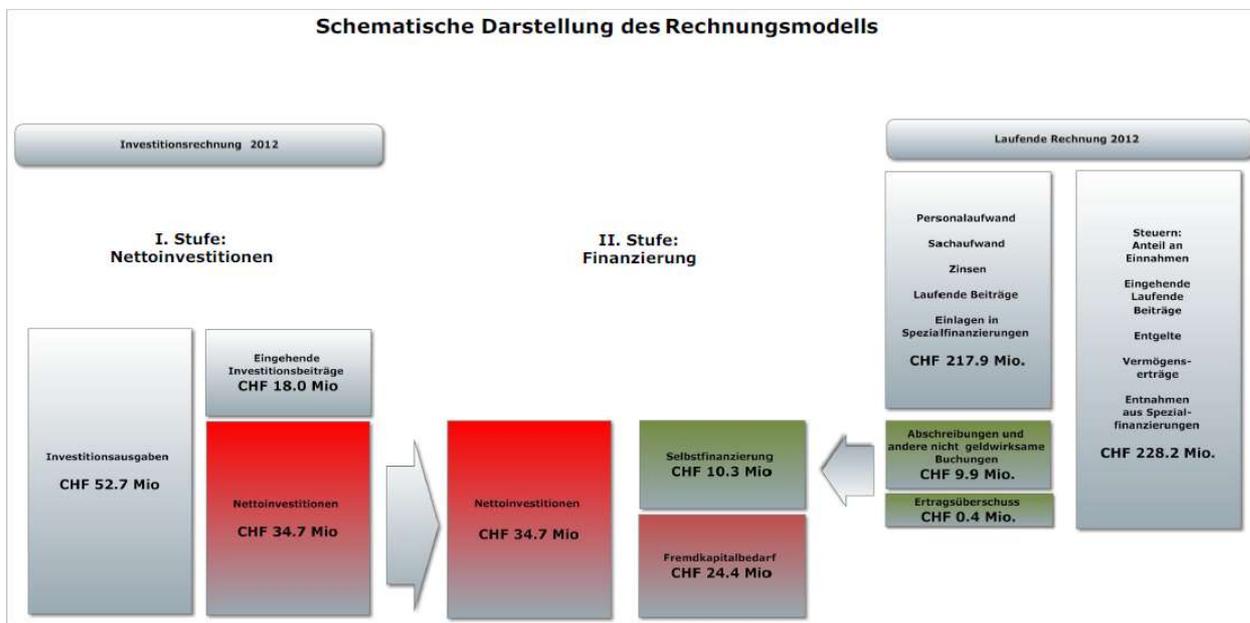
Die Initianten gehen davon aus, dass alle vorgeschlagenen Regelungen zu mehr Transparenz und zu einer Priorisierung von Investitionen in Grossprojekte führen werden. Da Grossprojekte stets durch das Parlament vorberaten werden und in Volksabstimmungen vor dem Souverän bestehen müssen, ist nicht ersichtlich, wo es bisher an Transparenz gemangelt haben soll. Um den Finanzhaushalt im Lot zu behalten, mussten Grossprojekte im Rahmen von Budgets und Finanzplanung schon immer priorisiert werden. Wie aber bei derart restriktiven Vorgaben für die Fremdfinanzierung überhaupt noch Investitionen in Grossprojekte möglich sein sollen, bleibt unklar (vgl. Kap. 5.2).

3. Ausgangslage

Beim Thema Schuldenbremse sind verschiedene Gesichtspunkte zu beachten, die auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene immer wieder zu Diskussionen geführt haben. Die nachfolgenden Ausführungen sollen vorab Zusammenhänge, Begrifflichkeiten und bestehende gesetzliche Grundlagen für die Stadt Schaffhausen aufzeigen.

3.1 Zusammenhänge in der Verwaltungsrechnung

Zum besseren Verständnis werden anhand der Zahlen der Jahresrechnung 2012 nachfolgend die Zusammenhänge zwischen dem Ergebnis der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung sowie deren Einfluss auf die Finanzierungsseite schematisch aufgezeigt.



Mit Blick auf die Laufende Rechnung fällt auf, wie gering der Spielraum der Stadt für Investitionen tatsächlich ist. Bei einem Gesamtertrag von CHF 228.2 Millionen und einem Aufwand - exklusive Abschreibungen bzw. nicht geldwirksamer Buchungen - von CHF 217.9 Millionen ergibt sich für das Jahr 2012 eine Selbstfinanzierungskraft in der Höhe von CHF 10.3 Millionen. Soll nun als Vorgabe gelten, dass für das Jahr 2012 kein Finanzierungsfehlbetrag, sprich keine Neuverschuldungen, resultieren darf, bedeutet dies für die Seite der (Netto-) Investitionen einen Plafonds in eben dieser Höhe. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben aber gezeigt, dass dieser Betrag kaum die dringendsten, werterhaltenden Sockelinvestitionen für die städtische Infrastruktur zu decken vermag.

3.2 Funktion von fremden Mitteln beim Staat

*"Schulden zu machen, ist nicht a priori moralisch zu verdammen und schon gar nicht ökonomisch zu kritisieren. Denn es gibt viele gute Gründe, Schulden zu machen, zum Beispiel um eine Ausbildung zu finanzieren, ein Geschäft zu gründen, ein Haus zu kaufen. Solange die Rendite der so finanzierten Vermögenswerte höher ist als der Schuldzins, ist dies einzelwirtschaftlich rentabel und volkswirtschaftlich erwünscht."*¹

Diese Feststellung von Prof. Silvio Borner, Professor für Volkswirtschaft an der Universität Basel erscheint einleuchtend.

Gleiches gilt für staatliche Institutionen. Auch sie müssen Fremdgeld aufnehmen können, insbesondere um Infrastrukturprojekte zu realisieren, die nicht über die Laufende Rechnung finanziert werden können sowie um Schwankungen in den Staatseinnahmen auszugleichen und damit die staatlichen Konsum-

¹ Private und öffentliche Schulden, Beitrag SGVW vom 04.04.2013
http://www.sgvv.ch/d/fokus/Seiten/130404_Privateund%C3%B6ffentlicheSchulden_Borner.aspx

und Investitionsausgaben zu "glätten"². Dies ist nötig, weil die Gemeinwesen keine Steuern auf Vorrat erheben dürfen, um sich ein "Polster" anzusparen. Die Möglichkeit der Verschuldung führt grundsätzlich zu einer höheren Wohlfahrt. Damit sind Überschüsse, Defizite und Schulden Teil des langfristigen politischen Optimierungsprozesses. Kreditaufnahmen drastisch einzuschränken, wie das die Initiative verlangt, erscheint problematisch, gerade weil es eine Vielzahl potentieller öffentlicher Ausgaben gibt, die eine gesamtwirtschaftliche Rendite weit über den Zinskosten für fremde Mittel erreichen. Dies gilt zum Beispiel für Investitionen in Immobilien, die einen Ertrag abwerfen, der über dem Zinsaufwand für das eingesetzte Fremdkapital liegt. Hier ist auf die letzten Jahresabschlüsse der Stadt zu verweisen, aus denen hervorgeht, dass die Erträge des Finanzvermögens die Zinsbelastung für das gesamte Fremdkapital immer noch übersteigen.

In der Wissenschaft wird der Sinn der Kreditaufnahme durch den Staat unter anderem wie folgt erklärt: *"Zweifelloos gibt es auch in der Politik gute Gründe, um Schulden aufzunehmen, vor allem, wenn es um wachstumsträchtige Investitionen in die Infrastruktur oder in Humankapital geht. Solange die reale Wachstumsrate der Volkswirtschaft höher ist als der Schuldzins, sind selbst steigende Schuldenquoten kein ökonomisches Problem."*³

Die Verschuldung muss also in einem vertretbaren Rahmen bleiben, denn von einer zu hohen Fremdfinanzierung gehen Gefahren aus. Ist ein Gemeinwesen aus Sicht der Investoren überschuldet, steigen die Risikomargen in den Zinsen, was zu überproportional steigenden Refinanzierungskosten führt. Dann verdrängen die hohen Zinsen andere staatlichen Ausgaben, mit denen wichtige öffentliche Aufgaben finanziert werden müssen.

In diesem Zusammenhang ist auf die Folgen der Schuldenkrise für einzelne Länder im Euroraum zu verweisen. Damit es bei uns nicht soweit kommen kann, hat der kantonale Gesetzgeber bereits diverse Regeln erlassen, die als Schuldenbremsen im weiteren Sinn bezeichnet werden können (vgl. Kap. 3.3).

3.2.1 Begriff "Schuldenbremse"

Es gibt keinen einheitlich verwendeten Begriff der "Schuldenbremse". Beinahe alle Kantone besitzen Regulierungen in ihrem Finanzrecht, welche die Verschuldung begrenzen sollen. Ihr Ziel ist es, eine übermässige Verschuldung der öffentlichen Hand zu verhindern, was grundsätzlich positiv ist. Sie sind in ihrer Ausgestaltung aber sehr heterogen und werden durch drei Kernelemente charakterisiert: Zielgrösse (langfristige Schulden, Nominalschuld, Realschuld, Schuldenquote), Steuerungsgrösse (Einnahmen/Ertrag, Ausgaben/Aufwand, Saldo) und Steuerungsinstrumentarium (Vorgabenregel, Konjunkturregel, Sanktionsregel, Ausnahmeregel, Investitionsregel).⁴

Bei den Schuldenbremsen im engeren Sinn handelt es sich meistens um sog. Ausgabenbremsen. Mit ihnen soll vermieden werden, dass der Aufwand aus der Laufenden Rechnung fremdfinanziert werden muss, so dass ein Bilanzfehlbetrag entsteht.

² vgl. Kirchgässner, Gebhard 2010: Institutionelle Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsverschuldung in föderalen Staaten, Working Paper Nr. 2/2010, S. 8f.

³ Prof. S. Borner, Private und öffentliche Schulden, Beitrag SGVW vom 04.04.2013
http://www.sgvw.ch/d/fokus/Seiten/130404_Privateund%C3%B6ffentlicheSchulden_Borner.aspx

⁴ http://www.sg.ch/news/1/2012/05/den_kantonalen_finanzhaushaltinsgleichgewichtbringen/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_8.ocFile/18_BAKBASEL_B5_Schuldenbremse.pdf

Die BAKBASEL (BAK Basel Economics AG) umschreibt die Schuldenbremse wie folgt:⁵

„Zunächst ist die Schuldenbremse ein institutionelles Instrument: Sie besteht aus Regeln, die in der Verfassung, in Gesetzen und/oder auf Verordnungsebene festgeschrieben sind. Das Ziel einer Schuldenbremse ist die Verhinderung einer übermässigen Verschuldung: Die Regeln sind dergestalt, dass die öffentliche Hand langfristig ihre Aufgaben erfüllen kann, ohne dabei durch die Schulden nennenswert beeinträchtigt zu werden.“

Politik und Wissenschaft sind sich mehrheitlich einig, dass eine Schuldenbremse auf der obersten Staatsebene, wo die direkt-demokratische Einflussnahme auf das staatliche Finanzgebaren zufolge Fehlens eines Finanzreferendums stark eingeschränkt ist, durchaus Sinn macht. Die Schuldenbremse beim Bund wurde 2003 eingeführt. Sie verlangt über einen Konjunkturzyklus von 4 bis 8 Jahren hinweg, dass die Ausgaben nicht grösser sein dürfen als die Einnahmen. Der Höchstbetrag für den Ausgabenplafond wird an die Höhe der Einnahmen gebunden, korrigiert um einen Faktor, der die konjunkturelle Auslastung berücksichtigt. Mit ihr wurde - im Gegensatz zur vorliegenden Initiative - kein Abbau der Schulden angestrebt. Im Vordergrund stand das Ziel, deren Grösse nach Möglichkeit zu stabilisieren, womit sich ihr Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung (die Schuldenquote) stetig zurückbilden sollte.

Wie die Schuldenbremse des Bundes fokussieren auch die meisten kantonalen Schuldenbremsen primär auf das Budget und damit einseitig auf künftige Ausgaben. Davon weicht das Modell des Kantons St. Gallen⁶ ab. Es handelt sich um eine Kombination von direkt-demokratischen Ausgabenbeschränkungen, quasi automatischen Steueranpassungen und einer Vorschrift zur Bildung von Eigenkapital. Diese Regelung beschlägt also nicht nur die Ausgaben, sondern auch die Einnahmeseite. Vernünftig erscheint vor allem die Verpflichtung zur Bildung von Eigenkapital bis zu einem bestimmten Umfang, bevor Steuern gesenkt werden dürfen. Dies hat zur Folge, dass in "guten Jahren" Überschüsse angesammelt werden, die im Abschwung zur Deckung von Defiziten verwendet werden können. Das widerspricht der Tendenz, bei guten Abschlüssen sogleich die Einnahmen über Steuersenkungen zu reduzieren, statt zuerst "Reserven" zu bilden, um für schlechte Zeiten gewappnet zu sein.

Diese wenig nachhaltige Tendenz hat auch in der Stadt Schaffhausen dazu beigetragen, dass in den Jahren der Hochkonjunktur nicht genügend Eigenkapital geäufnet worden ist. Dieses sollte bei mindestens 10 bis 15 Prozent der Bilanzsumme liegen, was aktuell rund CHF 30 bis 45 Millionen entspräche. Auch wenn das Eigenkapital der Stadt in den letzten Jahren leicht angestiegen ist, entsprechen die CHF 16.9 Millionen per Ende 2012 erst 5.7 Prozent der Bilanzsumme von CHF 298 Millionen.

Die Akzeptanz der Schuldenbremse als reine Ausgabenbremse nimmt in Wissenschaft und Politik für die unteren Staatsebenen stark ab.⁷ Verschiedene Finanzwissenschaftler bezeichnen das Instrument auf kantonaler und insbesondere auf Gemeindeebene als Ausdruck einer Hilflosigkeit der Politik, Verantwortung zu übernehmen. Die Schuldenbremse täusche einen Willen zur Selbstbeschränkung vor und sei eher Symbolik. Statt um Finanzpolitik drehe sich die politische Diskussion mit einem solchen Instrument oftmals nur noch um technische Fragen der Einhaltung komplexer gesetzlicher Regelungen. Es

⁵ Vorlage des Stadtrats St. Gallen an das Stadtparlament zur Motion: Ausgabenplafond / Schuldenbremse für eine gesunde Entwicklung der städtischen Finanzen vom 16.10.2012, S. 1.

⁶ Staatsverwaltungsgesetz des Kantons St. Gallen, Art. 61 und 64.

⁷ "Ausgabenbremse - kein taugliches Instrument", Rechtsanwalt Daniel Arn in Schweizer Gemeinde 4/13, S. 22 ff.

wird auch eingewandt, dass die Schwäche von Schuldenbremsen sich in ihrer Starrheit bei ausserordentlichen Situationen zeige, wenn die öffentliche Hand nicht mehr als antizyklisches Korrektiv funktionieren kann. Zudem bestehe die Gefahr, dass Schuldenbremsen wichtige Investitionen verhindern können.

Wie vorstehend unter Kap. 3.2 erläutert, ist das Finanzierungsinstrument des Fremdkapitals aus ökonomischer Sicht nicht grundsätzlich schlecht. Es kommt immer darauf an, was der Schuldner mit dem aufgenommenem Geld macht und in welchem Verhältnis es zu seiner finanziellen Leistungsfähigkeit steht. Was für erfolgreiche Unternehmen (Finanzierung des Anlage- und Umlaufvermögens) und für Liegenschaftbesitzer (Hypotheken) selbstverständlich ist, soll auch für die öffentliche Hand gelten. Schuldenbremsen wie diejenige der vorliegenden Initiative differenzieren in der Regel aber gerade nicht danach, wie das Geld verwendet wird und berücksichtigen auch nicht, welche Werte den fremden Mitteln gegenüber stehen.

3.2.2 Wo bestehen "Schuldenbremsen"?

Die Thematik von Schuldenbremsen wurde in den letzten Jahren auf verschiedenen staatlichen Ebenen in der Schweiz diskutiert. Es existieren neben der Schuldenbremse des Bundes, auf der Ebene der Kantone und vereinzelt auch bei Gemeinden Regelungsmechanismen über die Führung der Finanzhaushalte im Hinblick auf das Gleichgewicht in der Laufenden Rechnung und in der Investitionsrechnung sowie bezüglich der Verschuldung.

Eine Umfrage des Schweizerischen Städteverbandes vom Frühjahr 2012 bei 125 Mitgliedern hat ergeben, dass die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Bern, Freiburg, Neuenburg, St. Gallen, Waadt und Wallis in ihren kantonalen Gemeindegesetzen eine Art Schuldenbremse für die Gemeinden vorschreiben.

Auf kommunaler Ebene ist lediglich bei sieben der 66 antwortenden Gemeinden eine Schuldenbremse eingeführt worden oder steht vor der Einführung (Binningen, Burgdorf, Luzern, Neuenburg, Solothurn, Val-de-Travers und Zug). Auch in weiteren Städten und Gemeinden waren und sind Schuldenbremsen ein Thema. In Bern, St. Gallen, Chur, Köniz und Steffisburg wurden Vorstösse für die Einführung dieses Instrumentes abgelehnt.

Dass sich Schuldenbremsen bei den Gemeinden bisher kaum durchsetzen, hat damit zu tun, dass solche institutionellen Regeln hier weniger Sinn machen, weil auf der kommunalen Ebene - im Gegensatz zum Bund - sowohl Einnahmen wie auch Ausgaben direkt-demokratisch gesteuert werden.

3.3 Gesetzliche Sicherungsmechanismen

Auch der Kanton und die Stadt Schaffhausen verfügen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe über bewährte Vorschriften, welche im Sinne einer Schuldenbremse einer Anhäufung von Schulden entgegenwirken und sicherstellen, dass die Stadt ihren Finanzhaushalt in Ordnung hält. Einerseits finden sich in der Kantonsverfassung (KV), im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) und im Gemeindegesetz (GG) klare Vorgaben zur Haushaltsführung und zum Finanzgebaren der Gemeinden. Die Finanzaufsicht des Kantons und die gemeinsame Finanzkontrolle von Stadt und Kanton sorgen dafür, dass diese Regeln eingehalten werden (vgl. gesetzliche Grundlagen im Anhang Kap. 6.1.1 - 6.1.5). Unter anderem müssen Voranschlag wie Jahresrechnung jeweils durch das Volkswirtschaftsdepartement als kantonale Aufsichtsinstanz genehmigt werden (vgl. Art. 119 a und b GG).

Zusätzlich zu diesen bereits bestehenden kantonalen Vorschriften werden im Rahmen der Umstellung auf das neue Rechnungsmodell HRM2* und der damit verbundenen Totalrevision des FHG weitere Anforderungen auf die Rech-

nungslegung der Gemeinden zukommen. So soll der Geltungsbereich von Art. 97 Abs. 2 KV 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 Haushaltgleichgewichts zu treffen."*

Sie enthält also eine Haushaltssanierungspflicht, für den Fall, dass der Bilanzfehlbetrag (= negatives Eigenkapital) fünf Prozent der Gemeindefinnahmen übersteigt. Damit wird die für den Kanton bereits geltende "Schuldenbremse" auch für die Gemeinden und damit auch für die Stadt verbindlich (vgl. dazu auch Art. 2 des Entwurfs vom 29. Dezember 2009 zum FHG). Es ist davon auszugehen, dass die neuen Vorschriften ab nächster Legislatur in Kraft treten werden.

Neben der kantonalen Finanzaufsicht gibt es auch auf kommunaler Ebene Kontrollmechanismen, welche für einen ausgeglichenen Finanzhaushalt sorgen. So kontrolliert der Grosse Stadtrat als parlamentarische Aufsicht die städtischen Finanzen (vgl. gesetzliche Grundlagen im Anhang Kap. 6.1.5). Er entscheidet über das Budget, über die Abnahme der Jahresrechnung sowie über alle grösseren Investitionen (CHF 100'000 - 700'000; Art. 27 Abs. 1 lit. a SV) und wiederkehrender Beiträge (CHF 20'000 - 100'000; Art. 27 Abs. 1 lit. b SV). Aufgrund der relativ tiefen Finanzkompetenzen von städtischer Exekutive wie Legislative sind zudem fast alle Investitionsentscheide, welche einen massgeblichen Einfluss auf die Verschuldung haben können, dem obligatorischen oder zumindest dem fakultativen Referendum unterstellt (Art. 10 und 11 SV).

Es existieren in unserem Kanton also wirkungsvolle gesetzliche Regelungen und institutionellen Mechanismen, um die unkontrollierte Zunahme der Schulden rechtzeitig zu verhindern. Dies wird auch durch die solide finanzielle Situation der übrigen Schaffhauser Gemeinden belegt.

3.4 Schaffhausen im Vergleich mit anderen Städten

Die Finanzen der Stadt Schaffhausen sind im interkantonalen Vergleich im Lot. Das zeigen auch die seit 1999 jährlich veröffentlichten Gegenüberstellungen der Kantons- und Gemeindefinanzen des Hochschulinstituts für Öffentliche Verwaltung idheap, deren Ziel darin besteht, die Entwicklung der finanziellen Situation der öffentlichen Gemeinwesen zu analysieren.

Im Zusammenhang mit der Initiative sind folgende Kennzahlenvergleiche mit anderen Städten von Bedeutung:

- Deckung des Aufwandes
- Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen
- Investitionsanstrengungen
- Durchschnittliche Schuldzinsen.

Die entsprechenden Grafiken dazu finden sich im Anhang Kap. 6.4.

Summarisch kann festgehalten werden, dass sich Schaffhausen beim Städtevergleich im guten Mittelfeld befindet. Eine Analyse der Jahre 2009, 2010 und 2011 zeigt eine leichte Aufwärtstendenz, das heisst, dass sich die Stadt Schaffhausen im Vergleich zum Benchmark leicht besser positionieren konnte.

3.5 Ehemalige Motion zum Thema Schuldenbremse

Am 27. Oktober 2010 wurde im Grossen Stadtrat von T. Hardmeier eine Motion mit dem Titel "Eine Schuldenbremse für die Stadt Schaffhausen" eingereicht. Diese enthielt folgenden Antrag:

"Der Stadtrat wird eingeladen, dem Grossen Stadtrat Bericht und Antrag zur Einführung einer Schuldenbremse vorzulegen".

Auf Antrag des Stadtrats beschloss der Grosse Stadtrat am 11. Mai 2010 mit 16 : 14 Stimmen diese Motion nicht als erheblich zu erklären. Sie erlitt damit dasselbe Schicksal wie eine ähnlich lautende Motion auf kantonaler Ebene, welche am 19. Februar 2007 vom Kantonsrat abgelehnt worden war.

4. Die einzelnen Punkte der Initiative

Die Initianten begründen ihren Vorstoss mit der Behauptung, die Finanzen der Stadt drohten aus dem Ruder zu laufen. Es brauche für eine nachhaltige Finanzpolitik klare Leitplanken für Parlament und Stadtrat, damit die Ausgaben priorisiert würden und der Schuldenberg abgetragen werden könne.

Bevor auf die Zielsetzung der Initiative und die einzelnen Forderungen eingegangen wird, ist darauf hinzuweisen, dass der Stadtrat in seiner Vorlage zur Motion Wullschleger "Gesunde und attraktive Finanzen" vom 17. Juli 2012 die Entwicklung der Schulden und verschiedene Zusammenhänge aufgezeigt und damit wesentliche Grundlagen zur Beurteilung der Verschuldungssituation der Stadt dargestellt hat. Der entsprechende Auszug befindet sich im Anhang Kap. 6.2.

4.1 Zielsetzung der Initiative

Die Volksinitiative verlangt, dass die Stadtverfassung mit einer Regelung zu ergänzen ist, die im Sinne einer Schuldenbremse Defizite der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung und damit ein Ansteigen der Fremdfinanzierung verhindern soll. Zudem soll die Verschuldung während einer Übergangsfrist markant reduziert werden (vgl. Initiativtext unter Kap. 2.1).

Der Grundmechanismus sieht eine Schuldenlimite vor, welche sicherstellen soll, dass die ungedeckte Schuld maximal 20 Prozent der Gesamteinnahmen des jeweiligen Jahres nicht übersteigt.

Weiter sind Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung, bezogen auf eine Legislaturperiode, im Gleichgewicht zu halten sowie Investitionen aus eigenen Mitteln zu finanzieren.

Eine nicht näher definierte zusätzliche Regelung (sog. Ventilklausel) soll ermöglichen, dass auch in ausserordentlichen Situationen dringende Investitionen realisiert werden können.

Diese Regelungen sollen nach den Erwartungen der Initianten zu einer erhöhten finanzpolitischen Transparenz und zu einer klaren Priorisierung bei Investitionen für Grossprojekte führen.

4.2 Die Initiativpunkte im Einzelnen

Nachfolgend wird anhand der Zahlen des städtischen Finanzhaushalts seit 2005 und aufgrund der Zahlen des Finanzplanes 2013 - 2016 aufgezeigt, was die Umsetzung der einzelnen Punkte der Initiative konkret bedeuten würde.

4.2.1 Legislaturperiode als Zeitraum

Die Initiative bezeichnet als massgeblichen Zeitraum für die Schuldenbremse für die Laufenden Rechnung und die Investitionsrechnung die politische Legislaturperiode.

Stellungnahme des Stadtrates

Eine Fixierung des Zeitraumes auf die Legislaturperiode erscheint dem Stadtrat ungeeignet, weil es sich um eine politische Periode handelt, welche in keinem Zusammenhang mit Investitionszyklen oder Finanzierungen steht.

Begründung

Das kantonale Recht knüpft im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Gemeinden, ihren Haushalt mittelfristig im Gleichgewicht zu halten, explizit nicht an der politischen Legislatur an. Ein "fliessender Zeitblock" von fünf Jahren ist zielführender. Er nimmt Bezug auf die Vorgaben des übergeordneten Rechts Art. 97 Abs. 1 KV (Kap. 6.1.1) sowie Art. 2 und 7 FHG (Kap. 6.1.2). Eine zusätzliche Fixierung dieses Zeitraumes in der Stadtverfassung ist überflüssig. Aus diesen Gründen wird in den nachfolgenden Berechnungen jeweils der Zeitraum von fünf Jahren verwendet.

4.2.2 Schuldenbremse für die Laufende Rechnung

Ausgestaltung gemäss Initiativtext:

„Der laufende Aufwand und Ertrag soll bezogen auf eine Legislaturperiode im Gleichgewicht gehalten werden.“

Entwicklung Aufwand und Ertrag bis Rechnung 2012:

in TCHF	2005	2006	2007	2008
Ergebnis Lfd. Rechnung	1'443	2'744	4'918	3'427
Aufwand	-202'523	-214'453	-210'051	-208'235
Ertrag	203'966	217'197	214'969	211'662

in TCHF	2009	2010	2011	2012
Ergebnis Lfd. Rechnung	219	-2'226	2'838	358
Aufwand	-212'008	-217'117	-221'319	-227'809
Ertrag	212'227	214'891	224'157	228'167

Die kumulierten Ergebnisse der Laufenden Rechnung für den Zeitraum von fünf Jahren betragen:

2005 - 2009: 12'751

2006 - 2010: 9'082

2007 - 2011: 9'176

2008 - 2012: 4'617

Als Haupttreiber für den Anstieg der Ausgaben der Laufenden Rechnung in den vergangenen vier Jahren ist primär die Soziale Wohlfahrt verantwortlich. Dazu gehören unter anderem die Altersbetreuung, die Existenzsicherung und der Gemeindeanteil an der Krankenkassenprämienverbilligung. 2012 fällt beim Bruttoaufwand vor allem die Integration der Spitex-Organisationen in die Stadtverwaltung ins Gewicht.

Zukünftige Entwicklung gemäss Finanzplan 2013 bis 2016:

in TCHF	Vo 2013	FP 2014	FP 2015	FP 2016
Ergebnis Lfd. Rechnung	-3'240	651	-181	-1'896
Aufwand	-232'299	-237'627	-241'170	-245'265
Ertrag	229'059	238'278	240'989	243'369

Stellungnahme des Stadtrates

Die Forderung der Initiative für eine ausgeglichene Laufende Rechnung ist bereits in Art. 97 Abs. 1 KV (Kap. 6.1.1) und in Art. 2 und 7 FHG (Kap. 6.1.2) geregelt.

Die Laufende Rechnung der Stadt war im Zeitraum 2005 bis 2012 mittelfristig immer im Gleichgewicht bzw. wies Überschüsse aus, jedoch mit abnehmender Tendenz.

Der Finanzplan 2013 bis 2016 zeigt, dass der mittelfristige Ausgleich unter den verwendeten Annahmen nicht mehr erreicht wird. Der Stadtrat ist sich auf Basis dieser Erkenntnisse bewusst, dass Massnahmen notwendig sind.

Der Finanzplan wird parallel zum Voranschlag 2014 unter Berücksichtigung von veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Der Stadtrat wird Massnahmen vorschlagen und Priorisierungen ändern, welche dann auch vom Parlament mitgetragen werden müssen.

Begründung

In der Kantonsverfassung und im Finanzhaushaltsgesetz sind die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Sparsamkeit und des mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushalts für die Stadt bereits verpflichtend verankert. Der bewusste und vermehrte Einbezug dieser übergeordneten Grundsätze in Beratungen und Entscheide der Stadt, auch auf parlamentarischer Ebene, kann noch verbessert werden.

Hingegen braucht es im Hinblick auf die Verpflichtung für eine mittelfristig ausgeglichene Laufende Rechnung keine zusätzliche Bestimmung in der Stadtverfassung, insbesondere keine, die - entgegen dem kantonalen Recht - an der politischen Legislatur anknüpft (vgl. Kap. 4.2.1).

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass eine Revision des Finanzhaushaltsgesetzes (Einführung HRM2*) geplant ist⁸, welche eine Schuldenbremse im weiteren Sinn auch für die Gemeindeebene vorschreiben wird (Art. 97 Abs. 2 KV; vgl. Anhang Kap. 6.1.1). Dies könnte dazu führen, dass die Stadtverfassung bereits wieder angepasst werden müsste.

4.2.3 Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

Ausgestaltung gemäss Initiativtext:

„Die Investitionen sollen ebenfalls bezogen auf eine Legislaturperiode aus eigenen Mitteln finanziert werden.“

Das bedeutet mit andern Worten, dass der Finanzierungsaldo über die Legislaturperiode kumuliert Null sein muss. Damit hat der Selbstfinanzierungsgrad für die Legislaturperiode 100% zu betragen.

⁸ Legislaturprogramm des Regierungsrates 2013 - 2016, Kap. 3.1.

Entwicklung bis Rechnung 2012:

in TCHF	2005	2006	2007	2008
Finanzierungssaldo	5'420	8'113	-1'579	5'208
Selbstfinanzierung	16'926	19'206	20'148	23'516
Nettoinvestitionen	-11'506	-11'093	-21'727	-18'308
Selbstfinanzierungsgrad	147.1%	173.1%	92.7%	128.4%

in TCHF	2009	2010	2011	2012
Finanzierungssaldo	-5'863	-20'405	3'701	-24'394
Selbstfinanzierung	17'061	12'954	10'360	10'283
Nettoinvestitionen	-22'924	-33'359	-6'659	-34'677
Selbstfinanzierungsgrad	74.4%	38.8%	155.6%	29.7%

Das kumulierte Ergebnis des Finanzierungssaldos sowie der Selbstfinanzierungsgrad (SFG) für den Zeitraum 2005 bis 2012 sehen wie folgt aus:

2005 - 2009: 11'299 SFG: 113.2 Prozent
 2006 - 2010: -14'526 SFG: 86.5 Prozent
 2007 - 2011: -18'938 SFG: 81.6 Prozent
 2008 - 2012: -41'754 SFG: 64.0 Prozent.

Zukünftige Entwicklung gemäss Finanzplan 2013 bis 2016:

in TCHF	Vo 2013	FP 2013	FP 2014	FP 2015	FP 2016
Finanzierungssaldo	2'671	-7'943	-21'211	-19'968	-12'730
Selbstfinanzierung	12'258	12'258	18'690	19'763	20'633
Nettoinvestitionen	-9'587	-20'201	-39'901	-39'731	-33'363
Selbstfinanzierungsgrad	127.9%	60.7%	46.8%	49.7%	61.8%

Insbesondere die Jahre 2009/10 führten dazu, dass die Forderung der Initiative nicht hätte erfüllt werden können. In diesen zwei Jahren fielen die Gesamtsanierung des QDZ Künzle-Heims (CHF 18.7 Mio., beansprucht im Zeitraum 2008/11), die Erneuerung der KSS-Eissportanlagen (CHF 10 Mio., beansprucht im 2010/11) sowie die Sanierung des Museums Allerheiligen (CHF 9,1 Mio., beansprucht im Zeitraum 2006/12) ins Gewicht.

Stellungnahme des Stadtrates

Wie die Entwicklung bis zur Rechnung 2012 aufzeigt, würde die Regelung der Initiative dazu führen, dass grössere Infrastrukturerneuerungen nicht mehr realisiert werden könnten. Alle Investitionen über den rein werterhaltenden Sockelunterhalt hinaus würden verunmöglicht.

Die Umsetzung der mit dem Kanton abgestimmten Entwicklungsstrategie sowie weitere wichtige Infrastrukturprojekte (Erweiterungsbau Schulanlage Breite, Beteiligung der Stadt am Agglomerationsprogramm, Erneuerung Badewasseraufbereitung KSS etc.), die unter anderem Grundlage der Zahlen des Finanzplanes 2013 bis 2016 darstellen, müssten mit der Vorgabe der Initiative sofort abgebrochen werden.

Begründung

Es ist dem Stadtrat bewusst, dass die Schulden der Stadt in einem verantwortbaren Mass gehalten werden müssen. Dabei sind die in der Laufenden Rechnungen zusätzlich entstehenden Kapitalkosten, aber auch durch Investitionen ausgelöste Erträge mit einzubeziehen.

Er wird daher im Rahmen von Voranschlag und Finanzplan klare finanzielle und zeitliche Priorisierungen vornehmen und auch Devestitionen prüfen. Bei der Planung und Realisierung von Investitionsprojekten wird ein verstärktes Augenmerk auf das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen sowie auf Standards zu richten sein. Der Stadtrat wird zudem bereits bei der Planungsauslösung Vorgaben über seine Vorstellungen des möglichen Investitionsvolumens machen.

Über die zu erwartende Entwicklung der Verschuldung wird der Stadtrat künftig im Zusammenhang mit allen grösseren Investitionsprojekten sowie mit der Finanzplanung konkrete Aussagen machen, so dass das Parlament und das Volk ihre Entscheide in voller Kenntnis der Auswirkungen auf den städtischen Finanzhaushalt treffen können. Die Steuerung soll über die Nettoschuld* erfolgen. Nähere Ausführungen dazu folgen im Kap. 5.1.

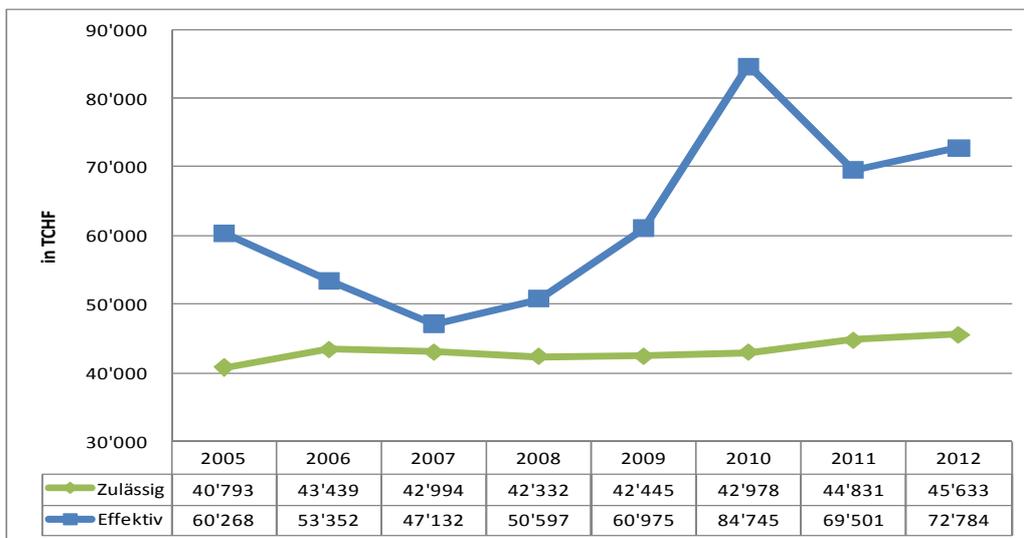
4.2.4 Schuldenlimite für die ungedeckte Schuld

Ausgestaltung gemäss Initiativtext:

„Die ungedeckte Schuld beträgt maximal 20% der Gesamteinnahmen der Stadt des jeweiligen Jahres (mit Übergangsfrist anzustreben).“

Entwicklung bis Rechnung 2012

Die Grafik vergleicht die zulässige Entwicklung der ungedeckten Schuld gemäss Initiative mit der effektiven Entwicklung.



Die Regel der Initiative kann im ganzen Zeitraum nie eingehalten werden. Der kleinste Unterschied zur Regel ist im Jahr 2007 mit TCHF 4'138, der grösste im Jahr 2010 mit TCHF 41'767. Ende 2012 beträgt der Unterschied TCHF 27'151. Die Herleitung der Zahlen befindet sich im Anhang Kap. 6.3.

Stellungnahme des Stadtrates

Das Erreichen einer Schuldenlimite von 20 Prozent der Einnahmen ist unter den aktuellen Verhältnissen (unsichere Wirtschaftsentwicklung, markant sinkende Unternehmenssteuern, stark ansteigender Gemeindeanteil Krankenkassenprämienverbilligung etc.) unrealistisch, da zuerst über Jahre hinweg erhebliche Überschüsse von mehreren Millionen Franken pro Jahr erzielt werden müssten um nur schon den Ende 2012 bestehenden Unterschied von TCHF 27'151 abbauen zu können. Dies wäre aber nur möglich über

- markante Einnahmensteigerungen (Erhöhung Steuerfuss und Gebühren)
- Nichteinhaltung von Verpflichtungen in der Laufenden Rechnung (hoher Anteil unbeeinflussbarer Ausgaben)
- Vernachlässigung der Instandhaltung und Erneuerung der städtischen Infrastruktur
- Verzicht auf weitere Investitionen.

Die mit der Initiative geforderte sehr tiefe Schuldenlimite würde damit nicht nur die eingeschlagene Entwicklungsstrategie, sondern künftig auch grössere Infrastrukturinvestitionen verunmöglichen.

Bereits im Bericht des Stadtrates zur Motion Wullschleger "Gesunde und attraktive Finanzen"⁹ hat der Stadtrat folgende Ausführungen zur Kennzahl "ungedechte Schuld"^{**} gemacht:

"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 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."*

Der Stadtrat erachtet daher die Bezugnahme der Initiative auf die ungedeckte Schuld als nicht zielführend. Sonst muss diese veraltete Kennzahl, für welche keine Vergleichswerte anderer Gemeinden bestehen, weitergeführt werden. Zudem ist zu erwarten, dass zumindest das Finanzvermögen der Stadt aufgrund der anstehenden Revision des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes (HRM2*) eine Neubewertung und daraus folgend eine Aufwertung erfahren wird.

Begründung

Wie bereits in der Vorlage des Stadtrats zur Motion Wullschleger vom 17. Juli 2012 ausgeführt wurde, soll sich die Stadt künftig auf die Kennzahl der Nettoschuld* insbes. die Nettoverschuldung pro Kopf der Bevölkerung ohne Berücksichtigung der Darlehen an eigene Werke und Betriebe ausrichten.

Eine maximale Limite für die Verschuldung sollte so gewählt werden, dass die Stadt auch künftig noch entwicklungs- und investitionsfähig bleiben kann. Das Kap. 5.3 macht dazu nähere Ausführungen.

4.2.5 Ausserordentliche Situationen

Ausgestaltung gemäss Initiativtext:

„Der Grosse Stadtrat erlässt zusätzliche Regelungen, für ausserordentliche Situationen wie wirtschaftliche Krisen (Rezession), dringende Investitionen etc.“

⁹ Vorlage des Stadtrates vom 17.07.2012, Kap. 6.2 Verhinderung Neuverschuldung, Abbau ungedeckte Schuld, Abschnitt Ungedechte Schuld, S. 13.

Stellungnahme des Stadtrates

Die Ventilregelung der Initiative zeigt die Schwäche des starren Konstrukts Schuldenbremse, die als reine Ausgabenbremse ausgestaltet und zu wenig auf die Dynamik der Finanzierung öffentlicher Aufgaben ausgerichtet ist.

Eine gemäss Initiativtext noch zu findende Regelung für ausserordentliche Situationen soll im Einzelfall ein Abweichen von der Schuldenbremse ermöglichen. Als Beispiele werden konjunkturelle Gründe oder dringende Investitionen erwähnt. Wann sind aber konjunkturelle Gründe gegeben, wann sind Investitionen wirklich dringlich? Diese Fragen können - je nach politischem Standpunkt - völlig unterschiedlich beantwortet werden. Es ist davon auszugehen, dass jede Aufweichungsklausel der Schuldenbremse im konkreten Fall zu politisch schwierigen Auseinandersetzungen über deren Einhaltung oder Nichteinhaltung führen wird.

Begründung

Es ist absehbar, dass sich mit der Regelung der Initiative die wichtige inhaltliche Diskussion der Fragen, ob Investitionen wichtig und finanziell verkraftbar sind, auf die Frage der Einhaltung der Schuldenbremse, einer abstrakten Finanzregel verlagern wird. Da diese justiziabel sein wird (vgl. Art. 127 GG), besteht auch die Gefahr der Verlagerung des politischen Diskurses auf die gerichtliche Ebene.

5. Gegenvorschlag mit Verschuldungsbegrenzung

Der Stadtrat schlägt vor, künftig die maximale Nettoschuld* pro Kopf der Bevölkerung als massgebliche Kennzahl zur Beurteilung der Verschuldung zu verwenden. Deshalb sollte sich auch eine Verschuldungsobergrenze eines indirekten Gegenvorschlags an dieser Kennzahl orientieren.

5.1 Ausrichtung auf die Nettoschuld

Die Nettoschuld bzw. die Nettoschuld pro Kopf der Bevölkerung ist eine von öffentlichen Verwaltungen verwendete Kennzahl, zu welcher nationale Standards¹⁰ bestehen und die auch vom Amt für Justiz und Gemeinden des Kantons Schaffhausen als Finanzaufsicht über die Gemeinden angewendet wird¹¹.

5.1.1 Berechnung der Nettoschuld

Die Nettoschuld berechnet sich aus dem Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital und zeigt für die Jahre 2009 bis 2012 folgende Entwicklung:

in TCHF	2009	2010	2011	2012
Finanzvermögen	127'795	137'647	127'576	150'545
Fremdkapital	-204'964	-234'161	-223'106	-259'514
Nettoschuld	-77'169	-96'514	-95'530	-108'969
Veränderung Nettoschuld	11'348	19'345	-984	13'439
<i>je Einwohner in CHF</i>	<i>2'233</i>	<i>2'763</i>	<i>2'719</i>	<i>3'070</i>

¹⁰ Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden über die Gemeindefinanzen: http://www.kkag_cacsfc.ch/de/

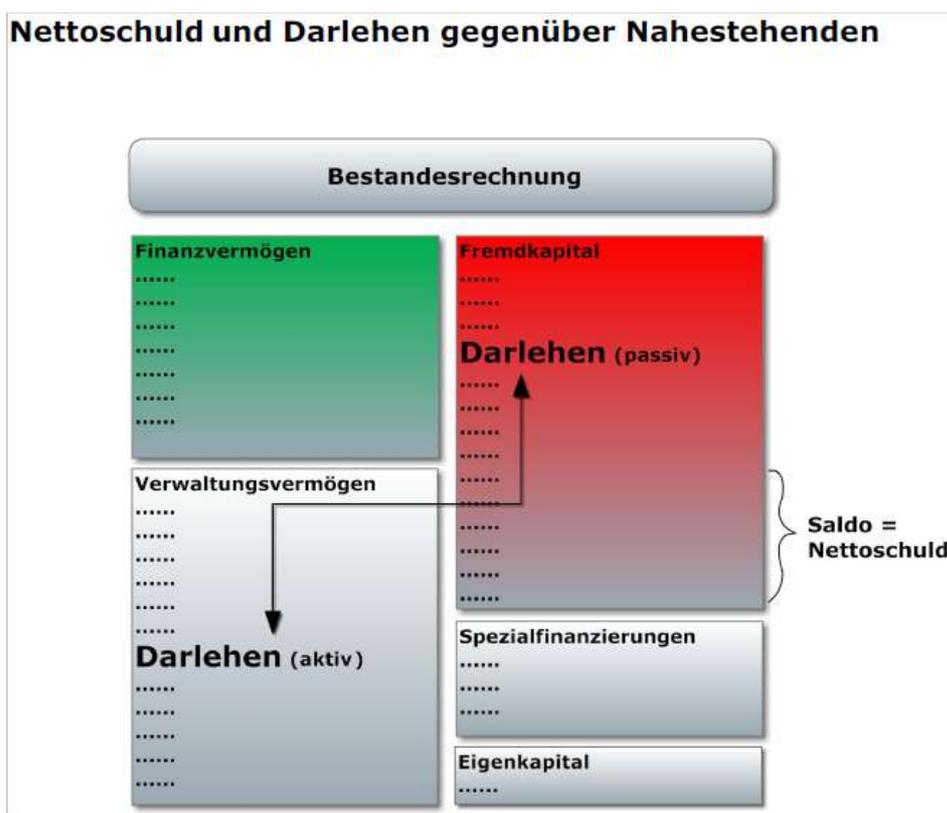
¹¹ Vgl. "Finanzpolitik schafft gesunden Haushalt" in 'Das OBT Magazin Gemeinde Praxis 9/10' und Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schaffhausen in der Medienmitteilung vom 21. Januar 2010 "Sind die Schaffhauser Gemeinden überschuldet?" sowie Beurteilung der Finanzlage der Schaffhauser Gemeinden in den jährlichen Unterlagen zum Finanzausgleich.

Die Zunahme der letzten Jahre erklärt sich vor allem durch die hohen Infrastrukturinvestitionen für den Neubau Künzle-Heim, die Sanierung der Eissportanlagen KSS sowie die Sanierung des Museums Allerheiligen.

5.1.2 Berechnung Nettoschuld ohne Darlehen

Einen wichtigen Anteil an der Entwicklung des Fremdkapitals und damit der Schulden haben die Geldaufnahmen für die Städtischen Werke, für die Verkehrsbetriebe sowie für den Kläranlageverband (KVA). Die Stadt erbringt damit eine Vorfinanzierung für Verbundaufgaben mehrerer Gemeinden. Da die Städtischen Werke und die Verkehrsbetriebe über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen und zwecks Nutzung besserer Kreditkonditionen (KVA) erfolgt die Geldaufnahme über die Stadt. Die Gegenposition dieser Geldaufnahmen sind in der Bilanz der Stadt auf der Aktivseite unter der Position "Darlehen, eigene Anstalten" im Verwaltungsvermögen bilanziert und damit per Saldo bilanzneutral.

Für die Berechnung der Nettoschuld sind die Darlehen, wie die Grafik zeigt, aber nicht neutral, sondern fließen über den Saldo Fremdkapital in die Berechnung ein.



Die Nettoschuld wird in keiner anderen Gemeinde des Kantons Schaffhausen mit Darlehen an eigene Werke und Betriebe belastet. Dasselbe gilt auch für Darlehen an den KVA, für den die Stadt die Funktion einer Bank spielt. Im Gegensatz zu den Städtischen Werken und den eigenen Betrieben verfügt er aber über eine eigene Rechtspersönlichkeit.

Damit die Kennzahl mit andern Gemeinden vergleichbar ist und aus Gründen der Bilanzneutralität soll sich die Stadt künftige auf die "Nettoschuld ohne Darlehen an eigene Werke und Betriebe" bzw. die entsprechende Kennzahl pro Kopf der Bevölkerung ausrichten. Das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schaffhausen hat der Stadt die zusätzliche Verwendung einer solchen Kennzahl ausdrücklich bewilligt.

Die Nettoschuld ohne Darlehen hat sich in den letzten vier Jahren wie folgt entwickelt:

in TCHF	2009	2010	2011	2012
Nettoschuld	-77'169	-96'514	-95'530	-108'969
darin enthaltene bilanzneutrale Darlehen an Betriebe	21'000	20'000	25'500	39'500
Nettoschuld ohne Darlehen	-56'169	-76'514	-70'030	-69'469
Veränderung Nettoschuld	13'348	20'345	-6'484	-561
<i>je Einwohner in CHF</i>	<i>1'625</i>	<i>2'191</i>	<i>1'993</i>	<i>1'957</i>

Gelangt das Parlament zum Schluss, dass es neben den bewährten Vorgaben des kantonalen Rechts weitere Regelungen braucht, schlägt der Stadtrat als Ersatz für die von der Initiative geforderten

- Schuldenbremse für die Investitionsrechnung (Kap. 4.2.3)
- Schuldenlimite für die ungedeckte Schuld (Kap. 4.2.4)

die künftige Ausrichtung der Budgetierung und Finanzplanung auf eine Obergrenze der Nettoschuld resp. der Nettoverschuldung ohne Darlehen pro Kopf der Bevölkerung vor (vgl. unten Kap. 5.3).

5.2 Initiative verunmöglicht Entwicklung der Stadt

Die Stadt hat die Laufende Rechnung im Griff. Sie konnte den gesetzlichen Auftrag für einen mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt bis heute erfüllen (vgl. Kap. 4.2.2). Dieser Verpflichtung haben Stadtrat (Budgetierung, Finanzplanung, Investitionen) und Stadtparlament (Aufgabendefinition, Budgetierung und Investitionen) auch in Zukunft nachzuleben. Das wird von den kantonalen Aufsichtsbehörden überwacht. Hierzu braucht es keine zusätzlichen Regelungen in der städtischen Verfassung.

Wie bereits vorstehend ausgeführt, leidet die Stadt an einem zu kleinen finanziellen Handlungsspielraum, was dazu führt, dass ihre Investitionsfähigkeit stark eingeschränkt ist. Deshalb stieg in den letzten Jahren der Fremdfinanzierungsanteil und es kam zu einer höheren Verschuldung. Dazu beigetragen hat auch, dass in den „guten Jahren“, als die Wirtschaft auf Hochtouren lief, die Investitionen in die städtische Infrastruktur vernachlässigt und das Steuersubstrat reduziert worden ist, bevor genügend Eigenkapital gebildet werden konnte.

Aufgrund der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise und durch das Einbrechen der Unternehmenssteuern wird der finanzielle Handlungsspielraum der Stadt noch kleiner, was eine Reduktion und Priorisierung der geplanten Investitionen zur Folge haben wird. Um die gesetzlichen Vorgaben einhalten zu können, wird der Stadtrat im Finanzplan 2014 bis 2017 Massnahmen vornehmen - auch ohne Schuldenbremse.

Der Stadtrat geht im Grundsatz mit den Initiantinnen und Initianten einig, dass die Verschuldung auf einem vertretbaren Niveau zu halten ist. Die bestehenden gesetzlichen Instrumente des kantonalen und kommunalen Rechts bilden

dafür eine zweckmässige und ausreichende Grundlage. Sie haben sich bis heute im ganzen Kanton bewährt und gewähren die nötige Sicherheit.

Verbesserungsfähig ist die Berichterstattung über die Finanzlage der Stadt. Sie soll unter Einbezug der massgeblichen Vorgaben verständlicher erfolgen und damit auch transparenter werden. Dazu gehört, dass der Stadtrat künftig im Zusammenhang mit allen grösseren Investitionsprojekten und mit der Finanzplanung konkrete Aussagen über die zu erwartende Entwicklung der Verschuldung machen wird, so dass das Parlament und das Stimmvolk ihre Entscheide in voller Kenntnis der Auswirkungen auf den städtischen Finanzhaushalt treffen können.

Die Ergänzung der Stadtverfassung mit einer unverhältnismässig tiefen Schuldenlimite würde dazu führen, dass die Stadt zu einem Kahlschlag im Leistungsangebot (Service Public), einem Investitionsstopp über mehrere Jahre und einer markanten Erhöhung der Einnahmen (Steuern und Gebühren) gezwungen wäre. Denn nur dadurch wäre es möglich, Millionenüberschüsse in der Laufenden Rechnung zu erzielen, um die Schulden mittelfristig auf das von der Initiative verlangte, extrem tiefe Niveau zu reduzieren. Der Stadt würde damit künftig jeglicher Entwicklungs- und Gestaltungsspielraum zugunsten ihrer Bevölkerung fehlen. Dass sich dies sehr negativ auf ihre Attraktivität als Wohn- und Wirtschaftsstandort auswirken würde, versteht sich von selbst. Die Initiative schießt damit klar über das Ziel hinaus und ist deshalb abzulehnen.

5.3 Indirekter Gegenvorschlag als Alternative

Die Anliegen der Initianten sollen berücksichtigt werden, ohne dass die Investitions- und Entwicklungsfähigkeit der Stadt abgewürgt wird. Hierzu braucht es eine umsetzbare Alternative, die zusätzlich zu den bewährten kantonalen Vorgaben auf kommunaler Ebene eine den Stadtrat und das Parlament bindende Verschuldungsbegrenzung einführt und zwar nicht auf Verfassungsebene, sondern über eine Verordnung des Grossen Stadtrates.

Dabei soll sich die Obergrenze für die maximale Verschuldung auf die schweizweit verbreitete und vergleichbare Kennzahl der Nettoschuld beziehen. Um die Besonderheiten der Stadt Schaffhausen zu berücksichtigen, sind die Darlehen an die Städtischen Werke und eigenen Betriebe nicht einzurechnen (vgl. oben Kap. 5.1.2).

Bezüglich der Grössenordnung der einzuhaltenden Limite soll auf anerkannte und vergleichbare Standards der kantonalen Finanzaufsicht und der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) abgestellt werden. Gemäss der KKAG ist eine Nettoschuld pro Einwohner von unter CHF 1'000 tief, eine von CHF 1'000 bis 3'000 mittel, eine von CHF 3'000 bis 5'000 hoch und eine über CHF 5'000 sehr hoch. Ein Vergleich der Gemeindeverschuldungen nach Kantonen im Jahr 2011 zeigt grosse Unterschiede: Während dem die Nettoverschuldung pro Kopf der Bevölkerung der Gemeinden des Kantons Jura bei CHF 4'348, des Kantons Neuenburg bei CHF 3'811, des Kantons Tessin bei CHF 3'521 lagen, wiesen die Gemeinden der Kantone Thurgau, Baselland oder Zug ein Nettovermögen pro Kopf der Bevölkerung aus. Im Kanton Schaffhausen betrug der Wert 2011 CHF 1'567.¹²

¹² vgl. info Nr. 25 der KKAG vom 15.03.2013, S. 28 - 30;
http://www.kkag-cacsfc.ch/de/downloads/doc_download/194-info-nr-25-rechnung-2011.html

An diese Vorgaben und Erkenntnisse angelehnt geht das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schaffhausen als Aufsicht über die Gemeinden davon aus, dass die Finanzen einer Gemeinde dann angespannt sind, wenn die Nettoschuld pro Kopf der Bevölkerung CHF 3'000 überschreitet und - kumulativ - die Steuerkraft* tief ist. Da die Steuerkraft der Stadt im kantonalen Vergleich hoch ist (2011: CHF 3'237, bei einem kantonalen Median von 2'950)¹³, könnte die Stadt eine Verschuldung von über CHF 3'000 pro Kopf der Bevölkerung verkraften. Deshalb entspräche eine einzuhaltende maximale Obergrenze für die Nettoverschuldung von CHF 3'000 pro Kopf der Bevölkerung, ohne Berücksichtigung von Darlehen an eigene Werke und Betriebe, einer vertretbaren Grösse, welche auch weiterhin eine Entwicklung der Stadt ermöglicht. Selbstverständlich verfolgt der Stadtrat mit seiner Finanzpolitik die Zielsetzung, diese Schuldenlimite nicht ausschöpfen zu müssen und längerfristig auch wieder Schulden abbauen zu können.

Zusammengefasst sind die Unterschiede des Gegenvorschlages zur Initiative:

- eine griffige Regelung auf Verordnungs- statt Verfassungsstufe
- die Verwendung der schweizweit anerkannten Kennzahl "Nettoschuld" statt der nur von der Stadt Schaffhausen bisher verwendeten "ungedeckten Schuld"
- eine maximale Verschuldungsobergrenze, welche eine Weiterentwicklung der Stadt erlaubt, statt einer Grenze, welche sofort einen Investitionsstopp und eine Rückzahlung von Darlehen über hohe Millionenbeträge erfordert
- keine zusätzlichen, komplizierten Ausnahmeregelungen (Ventilklausel) notwendig.

Mit dem Gegenvorschlag wird die Zielsetzung der Initianten im Wesentlichen erreicht und zwar so, dass die finanzielle Handlungsfähigkeit der Stadt gewährleistet bleibt.

Die Verordnung des Grossen Stadtrats über die Begrenzung der Verschuldung der Stadt Schaffhausen untersteht an sich dem fakultativen Referendum. Sie kann jedoch - wie jeder Beschluss des Grossen Stadtrates - freiwillig der Volksabstimmung unterstellt werden. Der Stadtrat erachtet es als sinnvoll, die Verordnung als indirekten Gegenvorschlag zusammen mit der Initiative freiwillig der Volksabstimmung auf zwei getrennten Stimmzetteln zu unterbreiten (Art. 10 lit. f SV). Bei einer Annahme der Verordnung in der Volksabstimmung gilt Folgendes: Bei einem Rückzug der Initiative oder bei ihrer Ablehnung in der Volksabstimmung würde die Verordnung in Kraft treten. Wird die Initiative von den Stimmberechtigten angenommen, so geht die Volksinitiative vor und die Verordnung fällt dahin.

¹³ vgl. Finanzausgleich 2012 und Finanzlage der Schaffhauser Gemeinden 2011 des Volkswirtschaftsdepartements, vom 31.10.2012, S. 7.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht und Antrag des Stadtrates vom 25. Juni 2013 betreffend die Initiative "Eine Schuldenbremse für die Stadt Schaffhausen" der FDP und Jungfreisinnigen der Stadt Schaffhausen.
2. Der Grosse Stadtrat erklärte die Initiative "Eine Schuldenbremse für die Stadt Schaffhausen" für gültig.
3. Die Initiative "Eine Schuldenbremse für die Stadt Schaffhausen" wird den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung unterbreitet.
4. Der Grosse Stadtrat beschliesst als indirekten Gegenvorschlag eine Verordnung über die Begrenzung der Verschuldung der Stadt Schaffhausen, mit welcher die Nettoschuld (exklusive Darlehen an Städtische Werke und eigene Betriebe) auf maximal 3'000 Franken pro Kopf der Bevölkerung begrenzt wird.
5. Der indirekte Gegenvorschlag wird freiwillig und gleichzeitig mit der Initiative "Eine Schuldenbremse für die Stadt Schaffhausen" den Stimmberechtigten unterbreitet. Er tritt nur in Kraft, wenn die Initiative zurückgezogen oder in der Volksabstimmung abgelehnt wird. Werden die Initiative und der indirekte Gegenvorschlag angenommen, so geht die Initiative vor.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES

Thomas Feurer
Stadtpräsident

Christian Schneider
Stadtschreiber

Beilage:

Verordnung über die Begrenzung der Verschuldung der Stadt Schaffhausen

6. Anhang

6.1 Gesetzliche Grundlagen

6.1.1 Kantonsverfassung (SHR 101.000; KV)

Art. 96

¹ Kanton und Gemeinden führen ihren Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich, konjunktur- und aufgabengerecht.

² Der Kanton sorgt für eine umfassende, aufeinander abgestimmte Aufgaben- und Finanzplanung.

³ Vor der Übernahme neuer Aufgaben ist darzulegen, wie sie finanziert werden.

Art. 97

¹ Der Finanzhaushalt muss mittelfristig ausgeglichen sein. Bilanzfehlbeträge sind innert fünf Jahren zu tilgen.

² Übersteigt der Fehlbetrag in der Bilanz des Kantons fünf Prozent der Einnahmen der laufenden Rechnung, so haben der Regierungsrat und der Kantonsrat Massnahmen zur Sicherstellung des Haushaltgleichgewichts zu treffen.¹⁴

6.1.2 Finanzhaushaltsgesetz (SHR 611.100; FHG)

Art. 2

Die Haushaltführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Sparsamkeit, des mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushalts und des Verbots der Zweckbindung von kantonalen Hauptsteuern.

Art. 3

Jede Ausgabe bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Eine gesetzliche Grundlage liegt vor, wenn eine Ausgabe die unmittelbare oder voraussehbare Folge von Gesetzen und gleichgestellten Beschlüssen ist.

Art. 4

Für jedes Vorhaben ist jene Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet.

Art. 5

Die Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Sie sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen.

Art. 7

Die Einnahmen und Ausgaben der Laufenden Rechnung sind mittelfristig im Gleichgewicht zu halten. Fehlbeträge aus der Laufenden Rechnung sind in den folgenden Jahren abzutragen.

6.1.3 Gemeindegesetz (SHR 120.100; GG)

Art. 5

¹ Die Gemeinden unterstehen der Aufsicht des Kantons.

Art. 115

¹ Die Gemeinden unterstehen der staatlichen Aufsicht.

² Aufsichtsorgane sind:

a) der Kantonsrat (21) ; in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen;

b) der Regierungsrat;

c) das für Gemeindeangelegenheiten zuständige Departement, sofern kein anderes Departement sachlich zuständig ist.

³ Das für Gemeindeangelegenheiten zuständige Departement kontrolliert regelmässig die Amts- und Verwaltungsführung der Gemeinden.

Art. 119

Eine Genehmigung durch das für Gemeindeangelegenheiten zuständige Departement ist erforderlich für:

a) den Voranschlag mit der Festsetzung des Steuerfusses;

b) die Gemeinderechnung;

¹⁴ Abs. 2 von Art. 97 KV gilt zur Zeit nur für den Kanton.

c) Reglemente über Gemeindeanstalten.

Art. 127

¹ Beschlüsse der Gemeinde und des Einwohnerrates können innert 20 Tagen von den Gemeindebehörden, von Stimmberechtigten und von Personen, die ein schutzwürdiges Interesse daran haben, mit Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden:

- a) wenn sie gegen gesetzliche Bestimmungen verstossen oder wenn Beschlüsse des Einwohnerrates mit einem Gemeindebeschluss in Widerspruch stehen;
- b) wenn sie offenbar über die Zwecke der Gemeinde hinausgehen und zugleich eine erhebliche Belastung der Steuerpflichtigen zur Folge haben.

² Vorbehalten bleiben Art. 82bis des Wahlgesetzes 2) und Art. 51 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes 3).

³ Das Verfahren richtet sich nach den Art. 16 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes 3).

6.1.4 Reglement über die Finanzkontrolle (SHR 611.102)

Art. 1

Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der kantonalen und städtischen Finanzaufsicht.

Als solches unterstützt sie:

- a) den Grossen Rat (Kantonsrat) und die Geschäftsprüfungskommission sowie den Grossen Stadtrat und die Geschäftsprüfungskommission bei der Ausübung ihrer Oberaufsicht über die kantonale und städtische Verwaltung. Die Finanzkontrolle kann der zuständigen Geschäftsprüfungskommission auf deren Anfrage direkt Auskünfte erteilen. Die Auskünfte werden auch dem zuständigen Mitglied des Regierungsrates oder Stadtrates zur Kenntnis gebracht.
- b) den Regierungsrat und das Finanzdepartement sowie den Stadtrat und das Finanzreferat bei der Aufsicht über die Verwaltung.

6.1.5 Stadtverfassung (RSS 100.1; SV)

Art. 10

Die Stimmberechtigten entscheiden obligatorisch über:

- d) neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 2 Mio. Franken;
- e) neue jährlich wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 300'000 Franken;
- f) Beschlüsse, welche der Grosse Stadtrat von sich aus der Volksabstimmung unterbreitet.

Art. 11

¹ Die Stimmberechtigten können verlangen, dass die in Art. 25 aufgeführten Beschlüsse des Grossen Stadtrates der Volksabstimmung unterstellt werden.

² Das Referendum ist zustande gekommen, wenn innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung des Beschlusses 600 Stimmberechtigte die Volksabstimmung verlangen.

Art. 24

¹ Der Grosse Stadtrat übt die Oberaufsicht über den Stadtrat und die gesamte Stadtverwaltung aus.

Art. 25

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

- d) Voranschlag;
- e) neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 700'000.-- bis 2 Mio. Franken;
- f) neue jährlich wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 100'000 bis 300'000 Franken;
- g) Kauf, Verkauf, Tausch oder Verpfändung von Grundstücken im Wert von über 2 Mio. Franken;

Art. 27

¹ Der Grosse Stadtrat entscheidet abschliessend über

- a) neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 100'000.-- bis 700'000.-- Franken;
- b) neue jährlich wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 20'000.-- bis 100'000.-- Franken;

Art. 35

² Die Geschäftsprüfungskommission prüft die Geschäftsführung des Stadtrates und der Verwaltung, die Führung des städtischen Haushalts sowie die Anträge über Voranschlag und Steuerfuss auf deren Rechtmässigkeit.

Art. 44

Der Stadtrat entscheidet abschliessend über folgende Geschäfte:

- a) neue einmalige Ausgaben bis 100'000.-- Franken;
- b) neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis 20'000.-- Franken;
- c) Kauf, Verkauf, Tausch oder Verpfändung von Grundstücken im Wert bis 1 Mio. Franken;
- d) Liegenschaftenkäufe und -verkäufe innerhalb des Rahmenkredits für die Beschaffung von Grundstücken und Liegenschaften als Landreserve zur Abgabe im Baurecht, zur Sicherstellung eigener Bedürfnisse sowie zum Zwecke des sozialen Wohnungsbaus und des Baus von Alterswohnungen
- e) Gewährung von Bürgschaften und Darlehen bis 500'000.-- Franken;
- f) Aufnahme der erforderlichen Darlehen und Anleihen.

6.1.6 Wahlgesetz (SHR 160.100; WG)

Art. 77

¹ Liegt ein gültiges Begehren vor, so hat der Kantonsrat innerhalb von 6 Monaten nach Einreichung des Begehrens zu beschliessen, ob er ihm zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er einer Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs einen Gegenvorschlag gegenüberstellen soll.

² Ist er mit einer Initiative in Form einer allgemeinen Anregung einverstanden oder hat das Volk einer Initiative in Form einer allgemeinen Anregung zugestimmt, so ist innerhalb von 18 Monaten nach der Beschlussfassung eine Vorlage im Sinne der Initiative auszuarbeiten und innerhalb weiterer 6 Monate vom Kantonsrat zu beraten.

³ Soll einem ausgearbeiteten Entwurf oder einer Vorlage, die aufgrund einer allgemeinen Anregung ausgearbeitet worden ist, ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer 6 Monate vom Kantonsrat zu beraten.

⁴ Innerhalb von 6 Monaten nach der Beratung im Kantonsrat hat die Volksabstimmung über die Vorlage stattzufinden.

6.2 Auszug aus VdSR vom 17. Juli 2012 zur Motion Wullschleger

Aussagen des Stadtrates im Bericht des Stadtrates zur Motion Wullschleger "Gesunde und attraktive Finanzen"¹⁵

"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.

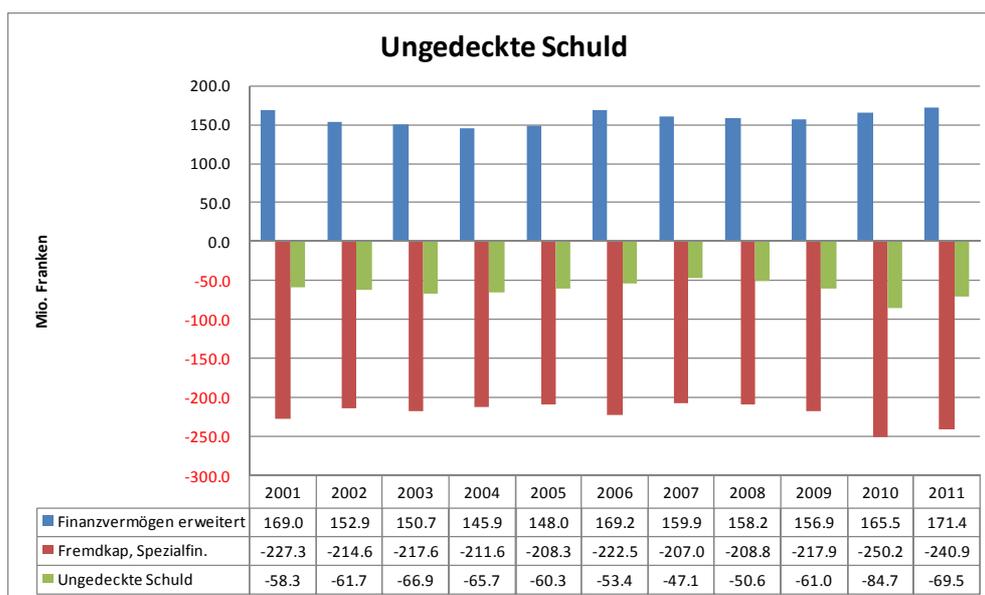
Ungedeckte Schuld*

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:



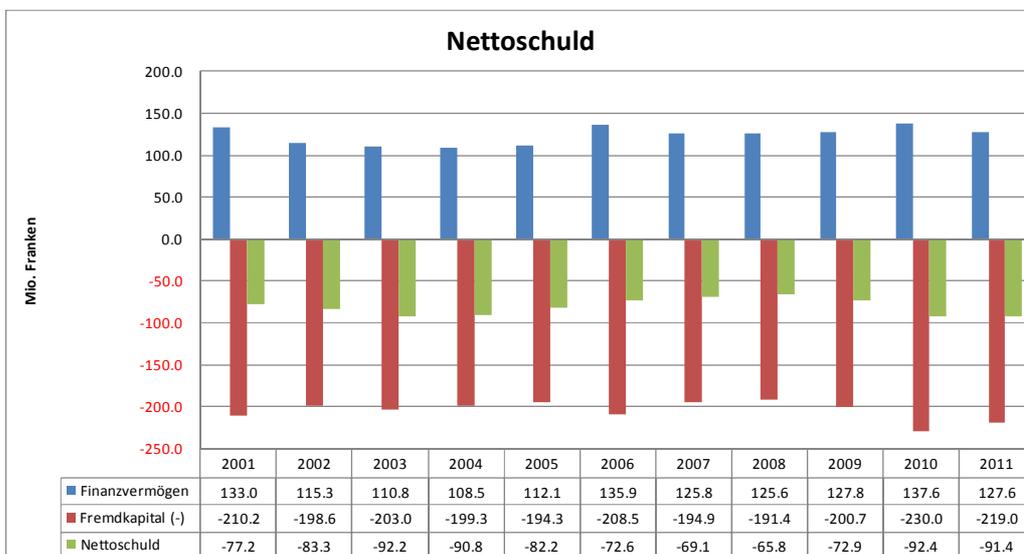
Die ungedeckte Schuld ist stark abhängig von der Bewertung des Finanzvermögens. Bei einer Bewertung des Finanzvermögens der Stadt zu Marktwerten würde sie reduziert.

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.

¹⁵ Vorlage des Stadtrates vom 17. Juli 2012, aus Kap. 6.2 Verhinderung Neuverschuldung, Abbau ungedeckte Schuld

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.

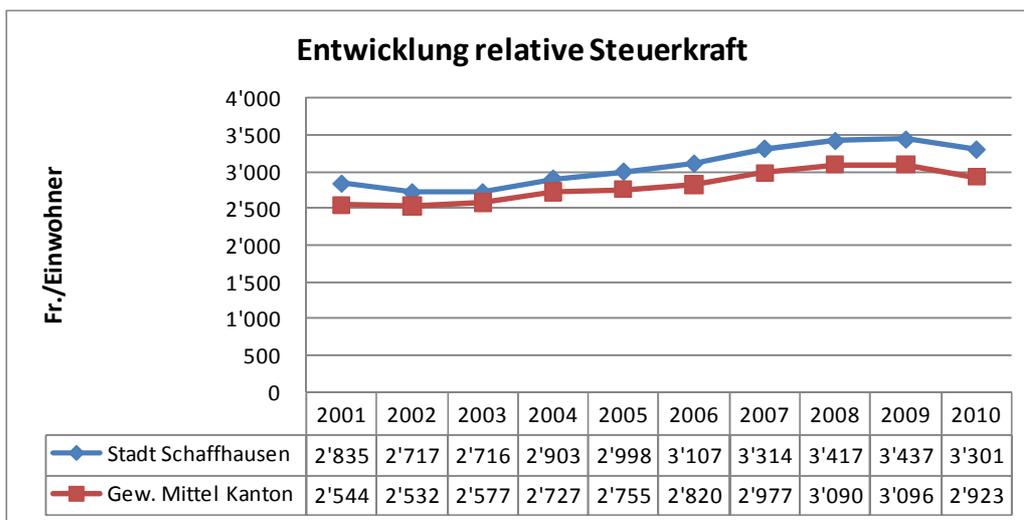
Die Nettoschuld pro Einwohner liegt bei 2'592 Franken und hat sich wie folgt entwickelt:

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 ist¹⁶. Die Stadt verfügt im kantonalen Vergleich über eine hohe Steuerkraft.

¹⁶ Medienmitteilung Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schaffhausen vom 21. Januar 2010 "Sind die Schaffhauser Gemeinden überschuldet?"

Entwicklung der Steuerkraft der Stadt Schaffhausen:



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. "

6.3 Vergleich ungedeckte Schuld

Berechnung der gemäss Initiative zulässigen ungedeckten Schuld im Vergleich zur effektiven ungedeckten Schuld

Initiativtext: „Die ungedeckte Schuld beträgt maximal 20% der Gesamteinnahmen der Stadt des jeweiligen Jahres (mit Übergangsfrist anzustreben).“

in TCHF	2005	2006	2007	2008
Ertrag	203'966	217'197	214'969	211'662
Zulässig 20% vom Ertrag lfd. Rg	40'793	43'439	42'994	42'332
<i>jährlich mögliche Veränderung</i>		2'646	-446	-661
Ungedeckte Schuld 31.12. effektiv	60'268	53'352	47'132	50'597
<i>jährliche Veränderung effektiv</i>		-6'916	-6'220	3'465
Überschreitung Regel Initiative	19'475	9'913	4'138	8'265
Unged. Schuld in % Ertrag effektiv	30%	25%	22%	24%

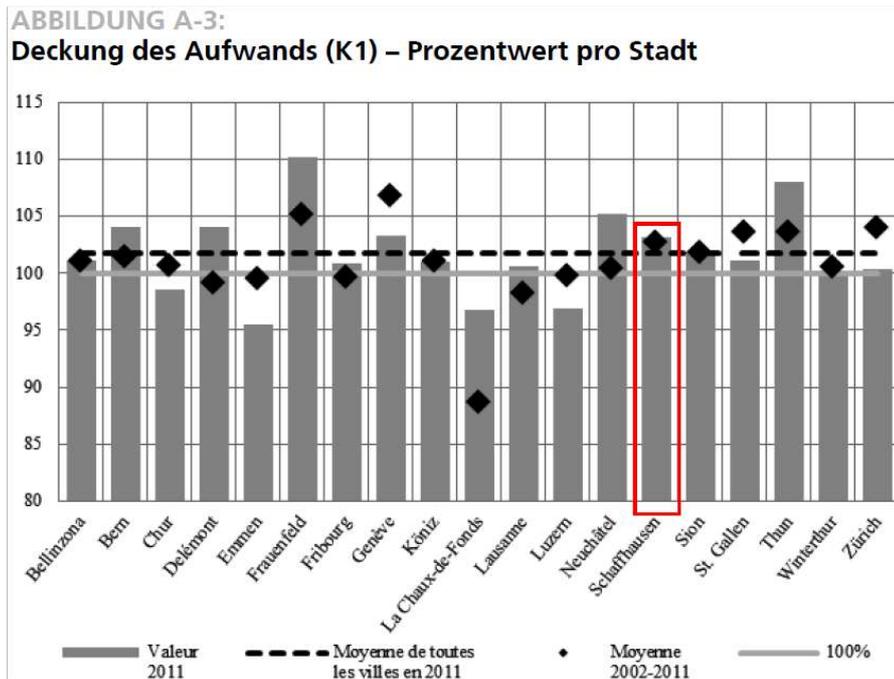
in TCHF	2009	2010	2011	2012
Ertrag	212'227	214'891	224'157	228'167
Zulässig 20% vom Ertrag lfd. Rg	42'445	42'978	44'831	45'633
<i>jährlich mögliche Veränderung</i>	113	533	1'853	802
Ungedeckte Schuld 31.12. effektiv	60'975	84'745	69'501	72'784
<i>jährliche Veränderung effektiv</i>	10'378	23'770	-15'244	3'283
Überschreitung Regel Initiative	18'530	41'767	24'670	27'151
Unged. Schuld in % Ertrag effektiv	29%	39%	31%	32%

6.4 Städtevergleich gem. idheap 2011

Deckung des Aufwands (K1)

"Diese Kennzahl der finanziellen Verfassung informiert über den Stand der Laufenden Rechnung (oder Erfolgsrechnung): Sie gibt Auskunft, inwieweit der laufende Ertrag den laufenden Aufwand zu decken vermag."¹⁷

Hier schliesst Schaffhausen beim Mittelwert 2002-2011 als eine von 6 Städten, von Total 19 untersuchten Gemeinden, sehr gut ab.

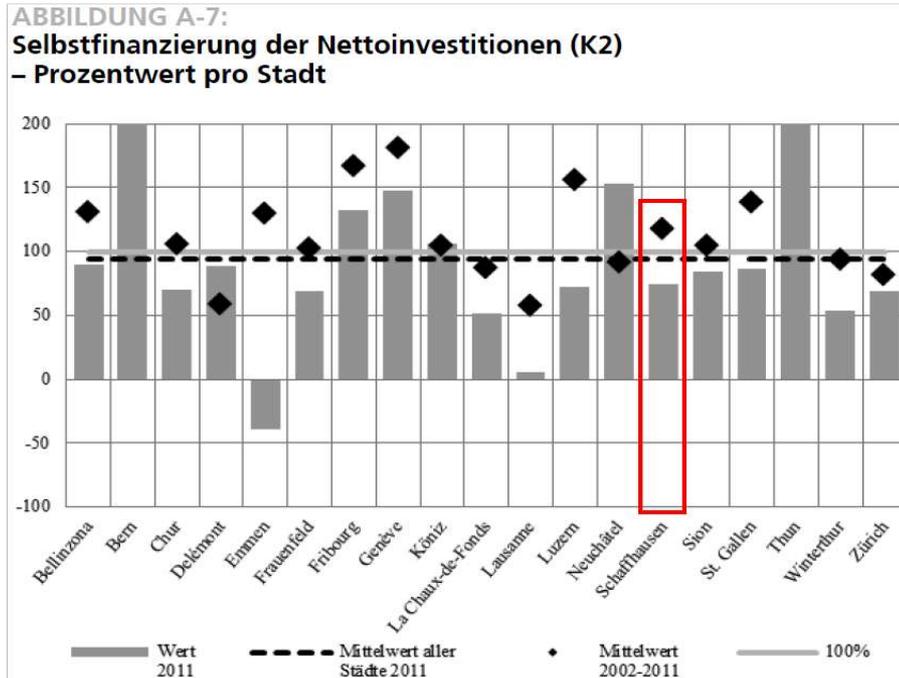


¹⁷ idheap Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltungen, Vergleich 2011 der Kantons- und Gemeindefinanzen, IDHEAP Heft – Cahier de l'IDHEAP 275 / 2012, S. 17

Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen (K2)

"Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen ist eine Kennzahl der finanziellen Verfassung und wird häufig verwendet. Sie zeigt auf, wie weit die Nettoinvestitionen aus selbst erarbeiteten Mitteln bezahlt werden können, ohne dass sich das Gemeinwesen neu verschulden muss."¹⁸

Beim Selbstfinanzierungsgrad zeigt sich, dass Schaffhausen im Mittelwert (2002-2011) noch gut dasteht, jedoch in den vergangenen Jahren (2009-2011) zunehmend unter Druck kam und die vormals gute Position nicht mehr halten kann und unter den Median gerutscht ist.

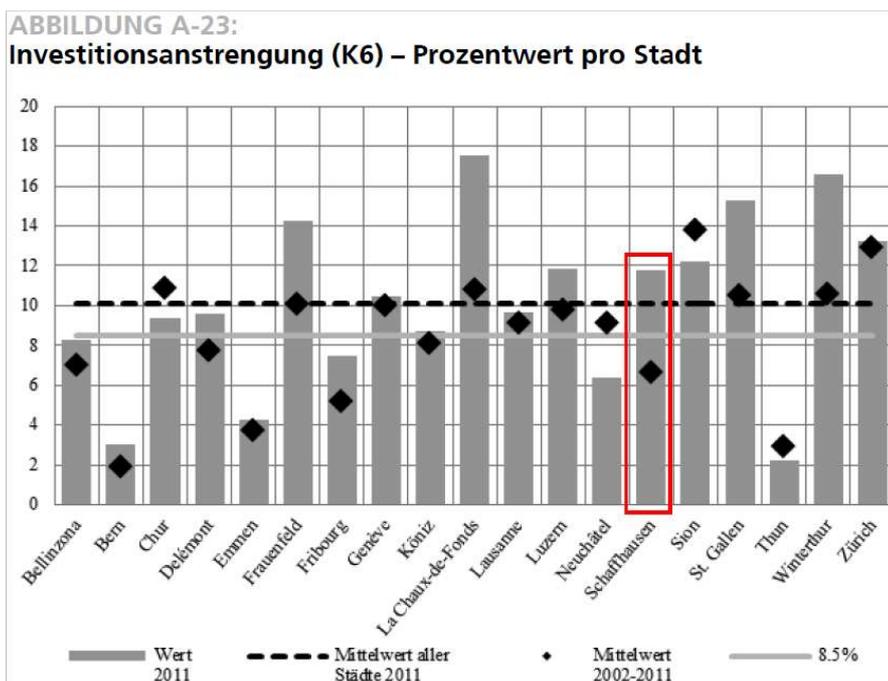


¹⁸ idheap Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltungen, Vergleich 2011 der Kantons- und Gemeindefinanzen, IDHEAP Heft – Cahier de l'IDHEAP 275 / 2012, S. 25

Investitionsanstrengung (K6)

"Diese Kennzahl der Qualität der Haushaltsführung misst die Investitionstätigkeit des Gemeinwesens. Die Investitionsanstrengung wird anhand der finanziellen Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens gemessen, d.h. anhand der laufenden Ausgaben."¹⁹

Hier zeigt sich, dass die Stadt Schaffhausen in der Vergangenheit die ideale Bandbreite zwischen 7.5% und 9.5% mit 6.6% im Mittelwert 2002-2011 nicht erreicht hat. Diesen zu tiefen Investitionen mussten in den Jahren 2009-2011 mit entsprechend höheren Investitionsanstrengungen von rund 10.3%²⁰ im Mittel begegnet werden.



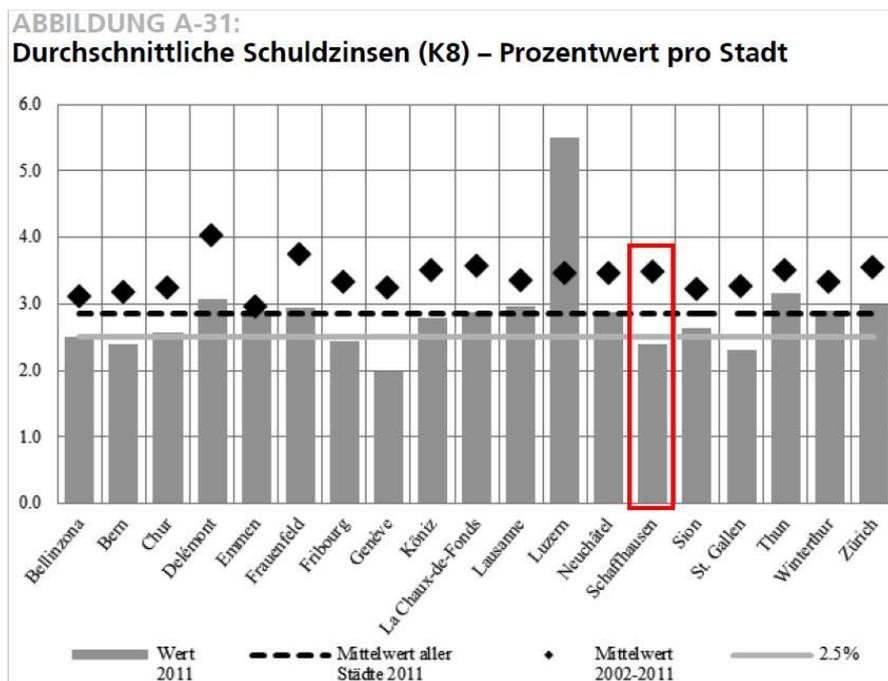
¹⁹ idheap Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltungen, Vergleich 2011 der Kantons- und Gemeindefinanzen, IDHEAP Heft – Cahier de l'IDHEAP 275 / 2012, S. 57

²⁰ idheap, S. 48

Durchschnittliche Schuldzinsen (K8)

"Diese Kennzahl der Qualität der Haushaltführung gibt Auskunft über die Leistung eines grundsätzlich technischen Bereiches der Haushaltführung eines Gemeinwesens, desjenigen der Liquiditätsbewirtschaftung. Der Einfachheit halber werden die durchschnittlichen Zinsen auf den Bruttoschulden berechnet."²¹

Bei der Refinanzierung zeigt sich, dass Schaffhausen im Städtevergleich durchschnittlich zu einem der aktuell tiefsten Zinssätze rekaptalisiert ist und sich im Vergleich zum Mittelwert 2002-2011 stark verbessert hat.



²¹ idheap Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltungen, Vergleich 2011 der Kantons- und Gemeindefinanzen, IDHEAP Heft – Cahier de l'IDHEAP 275 / 2012, S. 73

7. Glossar (alphabetisch)

Feste Schulden

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

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.

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.

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.