



Steuerattraktivität und Finanzielle Steuerung der Stadt St. Gallen

Studie im Auftrag des Gewerbeverbandes der Stadt St. Gallen

Kuno Schedler und Basil Gemperle

Dieser Bericht entstand im Auftrag des Gewerbeverbandes der Stadt St. Gallen. Die Autoren haben die Fragestellungen mit Vertretern des Gewerbeverbandes vorbesprochen.

Auf die Ergebnisse der Studie hat der Gewerbeverband in keiner Weise Einfluss genommen. Sie sind vollumfänglich in der alleinigen Verantwortung der Autoren entstanden.

Der Entwurf des Berichtes wurde im Juni 2020 sowohl Vertretern der Stadt wie des Auftraggebers vorgelegt, um allfällige faktische Ungereimtheiten zu korrigieren. Die Beurteilung der Situation sowie die Empfehlungen erfolgen ausschliesslich durch die Autoren.

Kuno Schedler, Dr. oec., ist Ordinarius für Public Management an der Universität St. Gallen

Basil Gemperle, BA oec., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am IMP-HSG

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2020 by Gewerbeverband der Stadt St. Gallen und

Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen, St. Gallen

Der Bericht kann für nicht-kommerzielle Zwecke unter Quellenangabe frei verwendet werden.

www.imp.unisg.ch

Management Summary

Die Stadt St. Gallen besitzt bezüglich Lebensqualität viele positive Eigenschaften. Aus finanzieller Perspektive hingegen ist St. Gallen kein Magnet, wenn die durch die Stadt beeinflussbaren Kosten mit anderen Städten verglichen werden. Gegenüber Winterthur und Luzern, die hier verglichen wurden, fällt St. Gallen durch hohe Belastungen für private Haushalte auf. Der Wettbewerbsnachteil wird allerdings durch tiefe Mieten ausgeglichen, die das Wohnen in der Stadt attraktiv machen können. In Summe sind die drei Städte damit vergleichbar, St. Gallen könnte aber durch eine Senkung der Steuern einen Vorteil gewinnen.

Die Instrumente der finanziellen Führung scheinen uns wenig geeignet, um eine strategische Steuerung durch die Politik zu unterstützen. Die Investitionsplanung ist umfassend, aber sehr detailliert. Das Budget und die Rechnung sind ebenfalls sehr detailliert, während der Jahresbericht (inkl. jener der Stadtwerke) viele Dinge erklärt, aber kaum einen systematischen Bezug zur finanziellen Situation herstellt. Die Darstellung der Beteiligungen entspricht weitgehend üblichen Standards, wobei wir eine transparente Darstellung der grösseren Risiken vermissen. Wir empfehlen daher die Einführung einer leistungsbezogenen Budgetierung mit aussagefähigen Kennzahlen, einer Aufgaben- und Finanzplanung sowie eines modernen Beteiligungsmanagements für die städtischen Betriebe.

Die Planung und Berichterstattung grösserer Projekte haben wir anhand der Beispiele «Fiber to the home» und «Fernwärme» analysiert. Das Projekt «Fiber to the home» ist bezüglich Planungsmethodik, Projektcontrolling und Berichterstattung an die politischen Gremien aus unserer Sicht vorbildlich, kann aber vor allem durch die Quersubventionierung aus dem Smart Metering ökonomisch gerettet werden. Im Projekt «Fernwärme» sollte eine höhere Frequenz der Aktualisierung von Plan-Eckwerten erfolgen, damit die für den Business Plan relevanten Annahmen und deren Auswirkungen transparenter dargestellt werden. Hier zeigt sich Handlungsbedarf.

Die allgemeine Finanzlage der Stadt befindet sich bis 2018 im Schweizer Mittelfeld. Sowohl die Benchmarking-Studie der Schweizer Städte wie auch die Finanzkennzahlen der Rechnungen zeigen, dass St. Gallen mit den Kosten tendenziell über dem Mittel vergleichbarer Städte liegt und dass die finanzielle Situation besser sein könnte. Sorgen bereitet hingegen der Ausblick in die nahe und mittelfristige Zukunft, sind doch die Zahlen 2019 deutlich schlechter als zuvor, und der durch COVID-19 verursachte absehbare Einbruch bei den Steuern dürfte die Situation weiter verschlechtern. Hier sind deutliche politische Massnahmen eingeleitet, was aus finanzieller Sicht zu begrüßen ist.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die vorliegende Analyse mit einem sehr hohen Aufwand verbunden war. Es ist selbst für jemanden, der in der Interpretation von Rechnungszahlen geübt ist, bisweilen hoch komplex, die richtigen Zahlen zu finden und in eine interpretierbare Struktur zu bringen. Wie dies eine Stadträtin oder ein Stadtrat, geschweige denn ein Mitglied des Stadtparlamentes, unter normalen Umständen schaffen soll, ist uns ein Rätsel. Aus unserer Sicht muss die Stadt hier einen Weg finden, um diese Zusammenhänge auf verständliche und transparente Weise aufzuzeigen, ohne dass jemand eine Ausbildung in öffentlichem Rechnungswesen absolvieren muss.

Liste der Empfehlungen

- Empfehlung 1: Die Stadt sollte ihr Budget so umgestalten, dass Finanzen und Leistungen gemeinsam ausgewiesen werden («Leistungsgruppenbudget») und eine übergeordnete Sichtweise für eine strategisch orientierte Politik erleichtert wird. 22
- Empfehlung 2: Die Stadt St. Gallen sollte den heutigen Finanzplan zu einem Aufgaben- und Finanzplan weiterentwickeln, der als Basis für eine weitsichtige Stadtentwicklung dienen kann. 22
- Empfehlung 3: Die Stadt St. Gallen sollte die Investitionsplanung für das Stadtparlament in den Aufgaben- und Finanzplan integrieren. 23
- Empfehlung 4: Der Stadtrat sollte für sich eine stufengerechte Investitionsplanung entwickeln, die ihm (mit Ableitung von Folgekosten) als Basis für eine nachhaltige Finanzpolitik dienen kann. 23
- Empfehlung 5: Die Stadt St. Gallen sollte die Risiken ihrer Beteiligungen transparenter und aktueller darstellen. Die Kriterien für die Risikobewertung sollten offengelegt werden. Der Aufbau des Risikomanagements sollte fortgesetzt werden. 24
- Empfehlung 6: Die Stadt St. Gallen sollte eine Public Corporate Governance einführen, die dem üblichen Standard entspricht. 24
- Empfehlung 7: Die Stadt St. Gallen sollte sich vermehrt innovativer Finanzierungsmodelle bedienen, um Private in die Finanzierung und Erbringung öffentlicher Leistungen einzubinden. 25
- Empfehlung 8: Die Stadt St. Gallen sollte sich regelmässig bezüglich Gesamtbelastung der Haushalte mit vergleichbaren Städten messen. 42
- Empfehlung 9: Die Stadt St. Gallen sollte eine mit anderen Städten vergleichbare Gesamtbelastung der Haushalte (Steuern und Gebühren) anstreben, um aus finanzieller Sicht als Wohnort attraktiv zu bleiben. 42
- Empfehlung 10: Die Stadt St. Gallen sollte die üblichen Kennzahlen in ihren Jahresberichten publizieren, inkl. der Kategorien, in die sie im schweizweiten Vergleich fallen. 43
- Empfehlung 11: Die Stadt St. Gallen sollte für die Liegenschaften im Finanzvermögen eine langfristige Strategie entwickeln, die auch allfällige Sanierungs- oder Veräusserungsnotwendigkeiten aufzeigt. 48
- Empfehlung 12: Die Stadt St. Gallen sollte für ihre Spezialfinanzierungen einen Business Plan erstellen, der eine nachhaltige Eigenfinanzierung des notwendigen Unterhalts ermöglicht. 49
- Empfehlung 13: Die Stadt St. Gallen sollte je Vorfinanzierung eine intuitiv verständliche Zusammenstellung machen, welche Mittel für welchen Zweck verwendet wurden. 49
- Empfehlung 14: Die Stadt St. Gallen sollte sich weiterhin an Benchmarking-Studien beteiligen und daraus gefundene Erkenntnisse und getroffene Massnahmen offen kommunizieren. 53
- Empfehlung 15: Die Stadt St. Gallen sollte neue Szenarien für das Projekt Fernwärme erstellen, die den tieferen Heizölpreis berücksichtigen. Analog zum Projekt Glasfaser sollten alle zwei Jahre korrigierte Business Pläne vorgelegt werden. 56

Inhaltsverzeichnis

1	AUSGANGSLAGE	8
1.1	Auftrag	8
1.2	Vorgehen	8
1.3	Einschränkungen	8
2	FINANZIELLE FÜHRUNG UND FINANZPOLITIK	9
2.1	Zusammenhänge	9
2.2	Die Rechnung als Steuerungsinstrument	9
2.3	Die Bestandteile der öffentlichen Rechnungslegung	10
2.3.1	Laufende Rechnung (Erfolgsrechnung)	11
2.3.2	Bestandesrechnung (Bilanz)	12
2.3.3	Investitionsrechnung	13
2.3.4	Spezialfinanzierungen und Vorfinanzierungen	14
2.4	Einflussmöglichkeiten	15
3	INSTRUMENTE DER FINANZIELLEN STEUERUNG	17
3.1	Das «Idealkonzept» einer zeitgemässen Steuerung	17
3.1.1	Budgetierung mit Leistungsinformationen	17
3.1.2	Aufgaben- und Finanzplan	18
3.1.3	Projektierung	19
3.1.4	Public Corporate Governance	20
3.1.5	Innovative Finanzierungsmodelle	20
3.2	Die Situation in der Stadt St. Gallen	21
3.2.1	Budget / Rechnung	21
3.2.2	Finanzplan	22
3.2.3	Beteiligungen / Public Corporate Governance	23
3.2.4	Projektierung	24
3.2.5	Innovative Finanzierungsmodelle	25
4	DIE FINANZIELLE SITUATION DER STADT ST. GALLEN	26
4.1	Wirtschaftliche Grundlagen	26
4.1.1	Demographie	26
4.1.2	Wirtschaft	29
4.1.3	Steuern	36
4.1.4	Einkaufskorb in drei unterschiedlichen Haushalten	39

4.1.5	Fazit	42
4.2	Analyse der Finanzlage	43
4.2.1	Finanzkennzahlen in erster Priorität	44
4.2.2	Finanzkennzahlen in zweiter Priorität	45
4.2.3	Kurzfristige Nettoschulden	47
4.3	Bilanz	47
4.3.1	Verwaltungsvermögen	47
4.3.2	Finanzvermögen	48
4.3.3	Spezialfinanzierungen	48
4.3.4	Vorfinanzierungen	49
4.3.5	Eigenkapital	49
4.4	Investitionen	51
4.4.1	Brutto-Investitionen nach Sachgruppen	51
4.5	Benchmarking-Studie	53
4.6	Projekte und Beteiligungen	54
4.6.1	Fiber-to-the-Home	54
4.6.2	Fernwärme	55
5	AUSBLICK	57
6	ANHANG	58
6.1	Agglomerationen der Städte	58
7	VERZEICHNIS DER DATENQUELLEN	61
	LITERATURVERZEICHNIS	62

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Finanzielle Führung und Finanzpolitik	9
Abbildung 2:	Laufende Rechnung schematisch	11
Abbildung 3:	Bestandesrechnung schematisch	12
Abbildung 4:	Investitionsrechnung schematisch	14
Abbildung 5:	Handlungsmöglichkeiten für finanzielle Entscheidungen	15
Abbildung 6:	Auszug aus dem Produktgruppenbudget 2020 der Stadt Bern	17
Abbildung 7:	Zusammenspiel von Budget und AFP	18
Abbildung 8:	AFP 2020-2023 der Stadt Bern	19
Abbildung 9:	Innovative Finanzierungsmodelle	21
Abbildung 10:	Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung	27
Abbildung 11:	Altersverteilung der Wohnbevölkerung (2018)	29
Abbildung 12:	Entwicklung der Beschäftigung 2011-2017	30
Abbildung 13:	Entwicklung der VZÄ Beschäftigten	31
Abbildung 14:	VZÄ Beschäftigte nach Grössen der Arbeitsstätten	32
Abbildung 15:	Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftszweig 2008-2015	33
Abbildung 16:	Beschäftigungsdichte	34
Abbildung 17:	Arbeitsstätten nach Sektor	35
Abbildung 18:	Anzahl Neugründungen	36
Abbildung 19:	Steuern nach Einkommensklassen (natürliche Personen)	37
Abbildung 20:	Steuerertrag nach Einkommensklasse (2016)	38
Abbildung 21:	Einkommen der juristischen Personen 2011-2016	38
Abbildung 22:	Nettoverschuldungsquotient	44
Abbildung 23:	Selbstfinanzierungsgrad	44
Abbildung 24:	Zinsbelastungsanteil	45
Abbildung 25:	Bruttoverschuldungsanteil	45
Abbildung 26:	Investitionsanteil	46
Abbildung 27:	Kapitaldienstanteil	46
Abbildung 28:	Selbstfinanzierungsanteil	46
Abbildung 29:	Eigenkapitalentwicklung	50
Abbildung 30:	Brutto-Ausgaben nach Sachgruppen	51

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des Gewerbeverbandes der Stadt St. Gallen erstellt. Der Inhalt des Projektes umfasst eine Analyse und einen Ausblick zu den Finanzen der Stadt St. Gallen, welche die Frage «Wie können Verbesserungen für die Stadt St. Gallen erreicht werden?» beantworten sollen.

Hierbei soll ein Fokus der Studie auf der Belastung durch Steuern (nat. und jur. Personen) wie auch durch Gebühren innerhalb der Stadt liegen. Des Weiteren sollte die Studie die Entwicklung der Stadtfinanzen im Allgemeinen betrachten. Dazu gehören insbesondere die Ausgaben und Einnahmen, die Eigenkapitalentwicklung, nicht realisierte Bauten, die Vor- und Spezialfinanzierung und die Bewertung von Beteiligungen.

Die Studie soll auch Vorschläge entwickeln, wie die finanzielle Steuerung der Stadt St. Gallen verbessert werden kann, sofern sie entsprechende Defizite aufdeckt.

1.2 Vorgehen

Um die gestellten Fragen beantworten zu können, wurden zunächst die öffentlich verfügbaren Daten zur finanziellen Situation der Stadt St. Gallen gesammelt und ausgewertet. Um die von der Stadt beeinflussbare Belastung der Einwohnerinnen und Einwohner abzuschätzen, wurde ein «Leistungskorb» entwickelt und für drei typische Haushalte hochgerechnet. Dies erlaubte einen Quervergleich mit Städten ähnlicher Ausprägung in der Schweiz.

Die bestehenden Instrumente zur finanziellen Steuerung in der Stadt St. Gallen wurden analysiert und mit dem heutigen «State of the Art» verglichen, wie er in anderen Städten der Schweiz angewendet wird. Interviews mit den Verantwortlichen der finanziellen Führung sowie mit anderen Führungskräften der Stadtverwaltung haben die Analyse verfügbarer interner Dokumente ergänzt, sodass ein möglichst objektives Gesamtbild entstehen konnte.

1.3 Einschränkungen

Bei der Bearbeitung haben sich die Autoren auf verfügbare Dokumente sowie Gespräche mit Verantwortlichen der Stadt St. Gallen abgestützt. Dabei mussten sie sich auf Informationen beschränken, die nachweisbar sind. Das heisst: Allgemeine Erzählungen, die auf Erfolge und Missstände hinweisen, wurden nur insofern berücksichtigt, als sie durch offizielle Unterlagen nachvollziehbar sind.

Ausserdem verfügten die Autoren aufgrund des Auftrags über ein vorbestimmtes Volumen an Arbeitszeit. Eine noch detailliertere Analyse aller Elemente der finanziellen Führung der Stadt hätte das Budget gesprengt und sollte durch die Stadt selbst bzw. durch die zuständigen politischen Gremien vorgenommen werden, wenn sie weiteren Handlungsbedarf erkennen.

2 Finanzielle Führung und Finanzpolitik

2.1 Zusammenhänge

Die finanzielle Führung und die Finanzpolitik einer Stadt hängen zwar zusammen, trotzdem verdienen sie eine getrennte Betrachtung. Im vorliegenden Bericht unterscheiden wir zwischen der betrieblichen und der politischen Sicht auf die Stadtfinanzen. Es geht uns darum, die Möglichkeiten der Einflussnahme durch Politik und Verwaltungsführung aufzuzeigen.

Der Bericht stellt die Finanzsituation der Stadt St. Gallen aufgrund von Kennzahlen dar und vergleicht sie mit ähnlichen Städten. Diese Finanzsituation ist aber in erster Linie eine Folge früherer Entscheidungen, die von politischen Gremien gefällt wurden. Gleichzeitig spiegelt sich in ihr auch die finanzielle Führung in der Verwaltung, die von den vorhandenen Fähigkeiten, Ressourcen und Instrumenten beeinflusst ist.

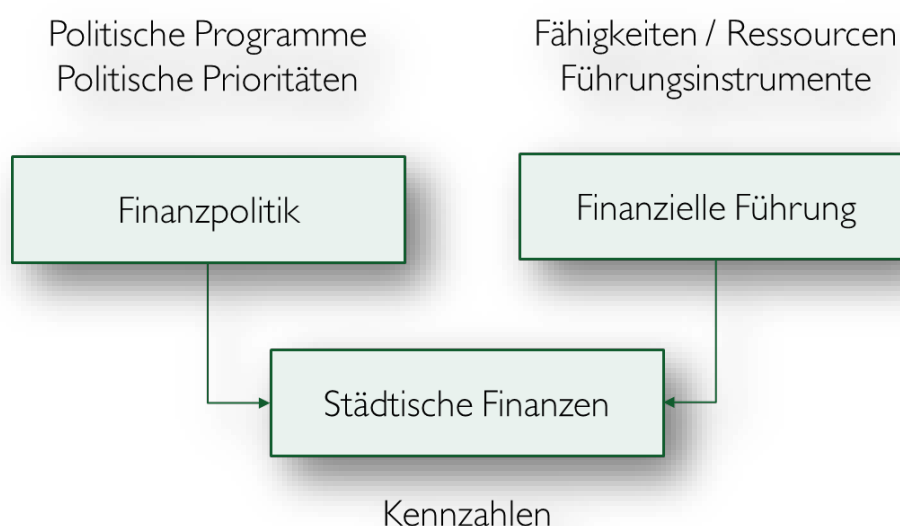


Abbildung 1: Finanzielle Führung und Finanzpolitik

Der Fokus der vorliegenden Betrachtungen liegt auf den städtischen Finanzen und der finanziellen Führung. Was wir mit wissenschaftlichen Methoden nicht beurteilen können und wollen, sind die politischen Entscheidungen. Dies wäre Sache der demokratisch legitimierten Gremien, also des Stadtparlaments und seinen Kommissionen. Im Idealfall, wenn die notwendige Sachkompetenz vorhanden wäre, könnten auch die Medien eine Rolle spielen.

2.2 Die Rechnung als Steuerungsinstrument

Die Art, wie städtische Finanzen gesteuert werden, hat in den vergangenen Jahrzehnten einen grossen Entwicklungsschub erfahren. Mit dem sogenannten «Harmonisierten Rechnungsmodell» (HRM) wurde in den 70er Jahren eine harmonisierte Rechnungslegung für Städte und Kantone der Schweiz eingeführt, die erstmals so etwas wie einen Quervergleich zwischen verschiedenen Gemeinwesen der Schweiz erlaubte (Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren 1978). Dies war notwendig geworden, nachdem der Finanzausgleich innerhalb der Kantone

und zwischen den Kantonen einen immer wichtigeren Stellenwert bekommen hatte (Brede und Buschor 1993). Das HRM war im Grundsatz volkswirtschaftlich ausgerichtet, d.h. es zielte vor allem auf die Finanzflüsse der Gemeinwesen. Trotzdem enthielt es bereits betriebswirtschaftliche Elemente wie eine Erfolgsrechnung, eine Bestandesrechnung (Bilanz), eine Mittelflussrechnung (Cash Flow) und interne Rechnungskreise, die eine gesonderte Betrachtung betrieblicher Einheiten ermöglichten (Spezialfinanzierungen). Als Besonderheit wurde auch eine «Investitionsrechnung» geschaffen, in der die Zu- und Abnahme des Verwaltungsvermögens während eines Jahres verbucht wird. Das HRM wird im Moment gerade durch eine Weiterentwicklung abgelöst, das sogenannte «HRM2», das einige zusätzliche betriebswirtschaftliche Aspekte einführt – für die vorliegende Studie in erster Linie spannend ist dabei die Bewertung der Aktiven nach «true and fair»-Prinzipien (Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren 2008 (2017)).

Seit Mitte der Neunziger Jahre hat sich in der Schweiz zunehmend ein neues Steuerungsmodell etabliert, das in verschiedenen Städten als «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» (WoV) in unterschiedlichen praktischen Anwendungen umgesetzt wurde (Schedler 1995). Im Kern versucht die WoV, durch eine neue Balance zwischen Management-Freiraum, verstärkter Transparenz und gezielten Anreizen zu wirtschaftlichem Handeln die Wirkung des staatlichen Handelns zu verbessern. Die dazu notwendigen Steuerungsinstrumente verbinden Kosten mit Leistungen und stärken die (strategische) Perspektive, die vor allem auch die mittlere Frist mit einbezieht. Politik soll «mit Weitblick» erfolgen (Schedler, Summermatter et al. 2010), ein Aufgaben- und Finanzplan bildet dafür die zentrale Informations- und Steuerungsplattform. Im Kanton St. Gallen hat etwa die Stadt Gossau einen solchen AFP, wie viele der grösseren Städte in der Schweiz auch.

Eine weitere relevante Entwicklung ist im Bereich der Buchhaltungs- und Rechnungslegungssoftware erfolgt. Durch die Anschaffung von ABACUS als ERP-System hat die Stadt St. Gallen eine technische Grundlage bekommen, um eine mehrdimensionale Kosten- und Leistungsrechnung zu führen und eine entsprechende mehrjährige Plankostenrechnung (analog zu einem AFP) aufzubauen. Diese Arbeiten sind gegenwärtig im Gang.

Nicht zuletzt werden in jüngerer Zeit innovative Finanzierungsmodelle diskutiert und auch in der Praxis beobachtet. Noch vor einigen Jahren wurden «Public-Private Partnerships» vor allem im Hochbau als private Finanzierung öffentlicher Infrastruktur gehandelt (Verein PPP Schweiz 2016). In der Zwischenzeit werden ganz neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen entwickelt, die auch als neue «Geschäftsmodelle» im öffentlichen Sektor bezeichnet werden (Schedler und Bolz 2020).

2.3 Die Bestandteile der öffentlichen Rechnungslegung

Das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM) lehnt sich in der Art und Gestaltung der Rechnungen an den Privatsektor an. Es besteht aus einer Laufenden Rechnung, die das Pendant zu einer Erfolgsrechnung im Privatsektor ist. Die Bestandesrechnung ist mit der Bilanz vergleichbar, und viele Städte führen auch eine Mittelflussrechnung (Cash Flow Rechnung). Ein Spezifikum, das nur der öffentliche Sektor kennt, ist die Investitionsrechnung.

2.3.1 Laufende Rechnung (Erfolgsrechnung)

Die Erfolgsrechnung sammelt während eines Jahres alle Bewegungen, die zu einer Vermehrung oder Verminderung des Vermögens führen.

Als Ertrag werden die Bewegungen erfasst, die das Vermögen der Stadt vermehren. Dies sind im Wesentlichen Steuern, Gebühren und Abgaben, die die Stadt einzieht. Es können aber auch Erträge aus Beiträgen des Bundes oder des Kantons an bestimmte Aufgaben sein oder Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen (dazu siehe weiter unten).

Als Aufwand werden die Bewegungen erfasst, die das Vermögen der Stadt verringern. Dies sind Personal-, Sach- und Betriebsaufwendungen, aber auch Abschreibungen. Ebenso werden hier Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen verbucht.

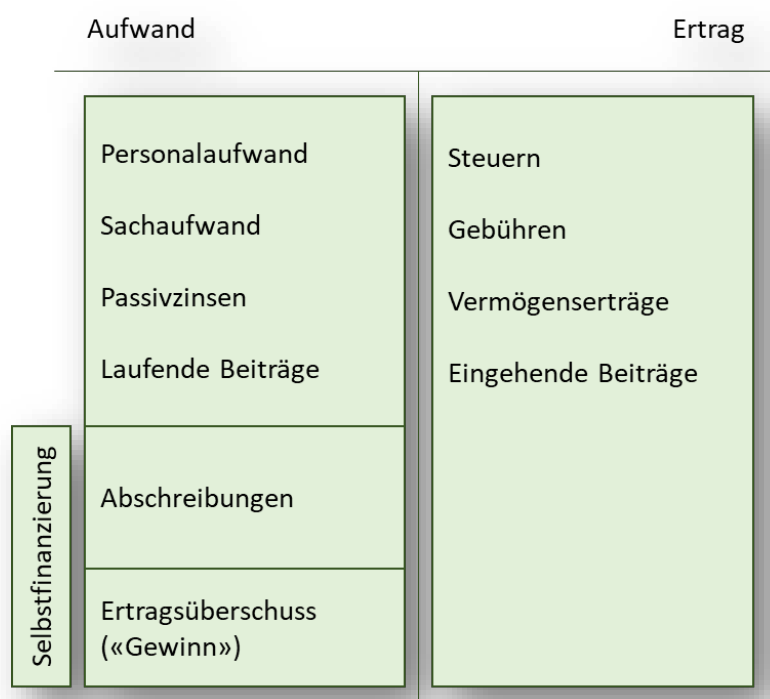


Abbildung 2: Laufende Rechnung schematisch

Bei der Analyse der Erfolgsrechnung gilt das Augenmerk auf drei wesentliche Elemente:

- Auf der *Ertragsseite* sind vor allem die Steuern von Bedeutung, da sie den grössten Teil des Gesamten ausmachen. Dabei ist nicht nur der Steuerfuss massgebend, sondern es müssen – gerade im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung – die erwarteten Einkommenssteuern der Privaten und die Gewinnsteuern der Unternehmen berücksichtigt werden.
- Auf der *Aufwandseite* zielen beispielsweise Sparpakete oft auf den Personalaufwand, in beschränktem Ausmass auch auf den Sachaufwand.
- Schliesslich sind immer auch die *Abschreibungen* zu beobachten, da sie die Folge früherer Investitionsentscheidungen sind. Ausserdem besteht hier oft Spielraum für zusätzliche Abschreibungen, die das Ergebnis der Erfolgsrechnung verfälschen können.

2.3.2 Bestandesrechnung (Bilanz)

Die Bestandesrechnung zeigt das Vermögen und die Verpflichtungen der Stadt per Ende des Jahres an. Sie ist also – im Gegensatz zur Erfolgsrechnung – nicht auf den Zeitraum eines Jahres bezogen, sondern nur auf den Stichtag des Abschlusses. Der Saldo der Bilanz ist das Eigenkapital der Stadt. Dieses ist lediglich eine buchhalterische Grösse und nicht etwa das verfügbare Vermögen der Stadt.

Die Aktiven (das Vermögen) werden im Wesentlichen in zwei Gruppen unterteilt:

- Das *Finanzvermögen* enthält jene Vermögensteile, die nicht an einen öffentlichen Zweck gebunden sind. Sie können grundsätzlich ohne weiteres verkauft werden. Dazu gehören in der Regel die liquiden Mittel, Geld- und Finanzanlagen, aber auch Immobilien ohne Bindung an einen öffentlichen Zweck, die als Kapitalanlage gekauft wurden.
- Das *Verwaltungsvermögen* ist an einen öffentlichen Zweck gebunden. Es wurde durch einen formellen Investitionsentscheid angeschafft und kann nicht ohne Weiteres verkauft werden. Dazu gehören die Immobilien und Mobilien, die an einen Zweck gebunden sind, sowie die Beteiligungen an Unternehmen, die einen öffentlichen Zweck erfüllen.

Aktiven	Passiven
Finanzvermögen, zB. - Liquide Mittel - Geld-/Finanzanlagen - Debitoren - Immobilien ohne öffentlichen Zweck	Fremdkapital, zB. - Kreditoren - Kredite - Rückstellungen
Verwaltungsvermögen, zB. - Investitionen in Sachgüter (Immobilien / Mobilien) - Beteiligungen	Eigenkapital, zB. - Freies Eigenkapital - Rücklagen - Reserven

Abbildung 3: Bestandesrechnung schematisch

Für die Analyse der finanziellen Situation einer Stadt ist die Bilanz besonders spannend, weil sich im Eigenkapital der finanzielle Spielraum zu spiegeln scheint. Dies ist aber nur zum Teil richtig: Das Eigenkapital ist nämlich lediglich die buchhalterische Differenz zwischen dem ausgewiesenen Vermögen und den Verpflichtungen (Schulden). Der Blick richtet sich daher oft auf die Bewertung des Vermögens. Diese Bewertung erfolgt mit HRM2 anders als bisher: Sie soll neu viel mehr den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen («true and fair view»), was zum Teil erhebliche Anpassungen gegenüber früher notwendig machen dürfte.

Das Finanzvermögen lässt für die Bewertung in der Regel wenig Spielraum, da es als «Verkehrswert» ausgewiesen wird, also zu dem Wert, den man bekäme, wenn es verkauft würde.

Das Verwaltungsvermögen hingegen wird zu einem «Nutzungswert» aufgeführt, der recht viel Spielraum aufweist:

- Je nach Art und Umfang der Abschreibungen können *Sachanlagen* tendenziell zu hoch oder zu tief bewertet sein. Immobilien im Verwaltungsvermögen können also «stille Reserven» enthalten, wenn sie zu stark abgeschrieben wurden.
- Um den korrekten Wert einer *Beteiligung* (Aktien- oder Dotationskapital) zu ermitteln, muss die Beteiligung selbst analysiert und bewertet werden. Dies erfordert detaillierte Informationen, die oft nur Insidern bekannt sind. Da es sich bei den Beteiligungen oft um grosse Summen handelt, lohnt sich ein vertiefter Blick auf jeden Fall – dies ohnehin, nachdem in den Beteiligungen nicht selten grosse Risiken versteckt sind.

2.3.3 Investitionsrechnung

Die Investitionsrechnung sammelt während des Jahres alle Bewegungen, die im Verwaltungsvermögen anfallen. Die Einnahmen finanzieren die Investitionen, die während des Jahres getätigt werden. Zu den Einnahmen zählen im Wesentlichen:

- *Investitionsbeiträge* von Bund und Kantonen: Vielfach finanziert die Stadt eine Investition nicht allein, sondern im Verbund mit anderen Gemeinwesen. Deren Beiträge fallen dann auf der Einnahmenseite an.
- *Desinvestitionen*: Wenn die Stadt Immobilien des Verwaltungsvermögens verkauft, fallen aus dem Verkauf Einnahmen an, die das Verwaltungsvermögen entsprechend verringern. Dasselbe gilt für Rückzahlungen von Darlehen und Beteiligungen, die die Stadt für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben gehalten hat.
- *Selbstfinanzierung*: Die liquiden Mittel, die die Stadt aus der Laufenden Rechnung erwirtschaftet, kann sie für die Finanzierung von Ausgaben einsetzen. Im Wesentlichen sind dies der Gewinn und die Abschreibungen.
- *Fremdkapitalbedarf*: Jener Teil, der nicht über andere Einnahmen gedeckt werden kann, muss als Fremdkapital aufgenommen werden. Dies entspricht im Wesentlichen der Neuverschuldung der Stadt.¹

¹ Diese Darstellung ist vereinfacht. Um die Neuverschuldung korrekt auszuweisen, erstellt die Stadt typischerweise eine Mittelflussrechnung, in der der Bedarf oder Überschuss an flüssigen Mitteln ausgewiesen wird.

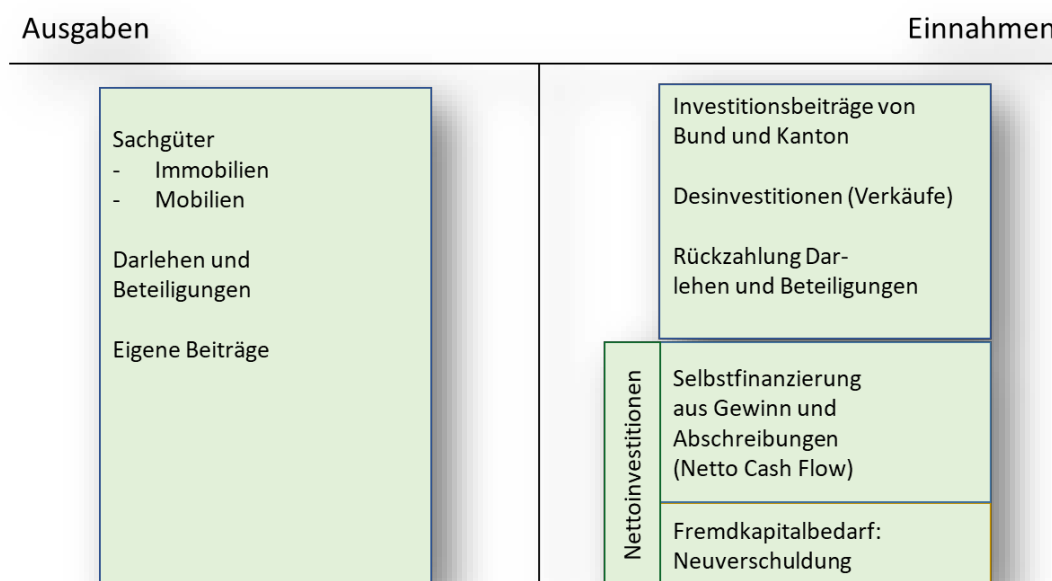


Abbildung 4: Investitionsrechnung schematisch

Auf der Seite der Ausgaben werden die eigentlichen Investitionen verbucht. Dies sind im Wesentlichen die Sachgüter, die für die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks über mehrere Jahre benötigt werden: Immobilien und Mobilien (Fahrzeuge, Einrichtungen usw.), aber auch immaterielle Anlagen. Ausserdem fallen hier Darlehen an Unternehmen an, die einen öffentlichen Zweck erfüllen, sowie Beteiligungen (Aktien- oder Dotationskapital).

Der Saldo der Investitionsrechnung wird am Ende des Jahres in das Verwaltungsvermögen der Bestandesrechnung (Bilanz) übertragen. Er erhöht oder verringert das Verwaltungsvermögen der Stadt.

2.3.4 Spezialfinanzierungen und Vorfinanzierungen

Spezialfinanzierungen sind im HRM geschaffen worden, damit innerhalb der städtischen Rechnung eine Art «Profit Center» abgebildet werden kann. Im Kern ist die Idee, dass sich solche Einheiten über Gebühren und Entgelte selbst finanzieren. Die eingenommenen Mittel werden dann nicht – wie im HRM üblich – bei der Finanzverwaltung verbucht, sondern sie stehen für den Zweck zur Verfügung. Es entsteht eine Art geschlossener Kreislauf der Mittel, der in der Regel auch die Aufwendungen für Sanierungen abdecken sollte.

In der Stadt St. Gallen gibt es Spezialfinanzierungen für das Parking, die Abfallentsorgung, die Deponie, den Gewässerschutz und die Denkmalpflege mit Reserven im Umfang von rund Sfr. 82 Mio. (Rechnung 2019).

Vorfinanzierungen sind – ähnlich wie Rücklagen - zweckgebundene Fonds, über die für grössere Vorhaben über mehrere Jahre Geld «angespart» wird. Damit soll die Belastung des Haushalts über die Jahre verteilt erfolgen. Der Einsatz von Vorfinanzierungen ist umstritten, da die Höhe der effektiven Investition zum Zeitpunkt der Bildung der Vorfinanzierung nicht bekannt ist.

In der Stadt St. Gallen gibt es Vorfinanzierungen für die Pensionskasse, den Rückbau des Krematoriums, das Kunstmuseum, den Bahnhofplatz und weitere kleinere Positionen im Umfang von rund Sfr. 126 Mio. (Rechnung 2019).

2.4 Einflussmöglichkeiten

Finanzielle Entscheidungen können auf unterschiedliche Teile der städtischen Rechnung zielen. Zum einen können sie die Erfolgsrechnung beeinflussen, d.h. sie wirken sich auf den Gewinn oder Verlust eines Jahres aus. Zum anderen können sie sich in der Investitionsrechnung niederschlagen, d.h. sie verändern das Verwaltungsvermögen.

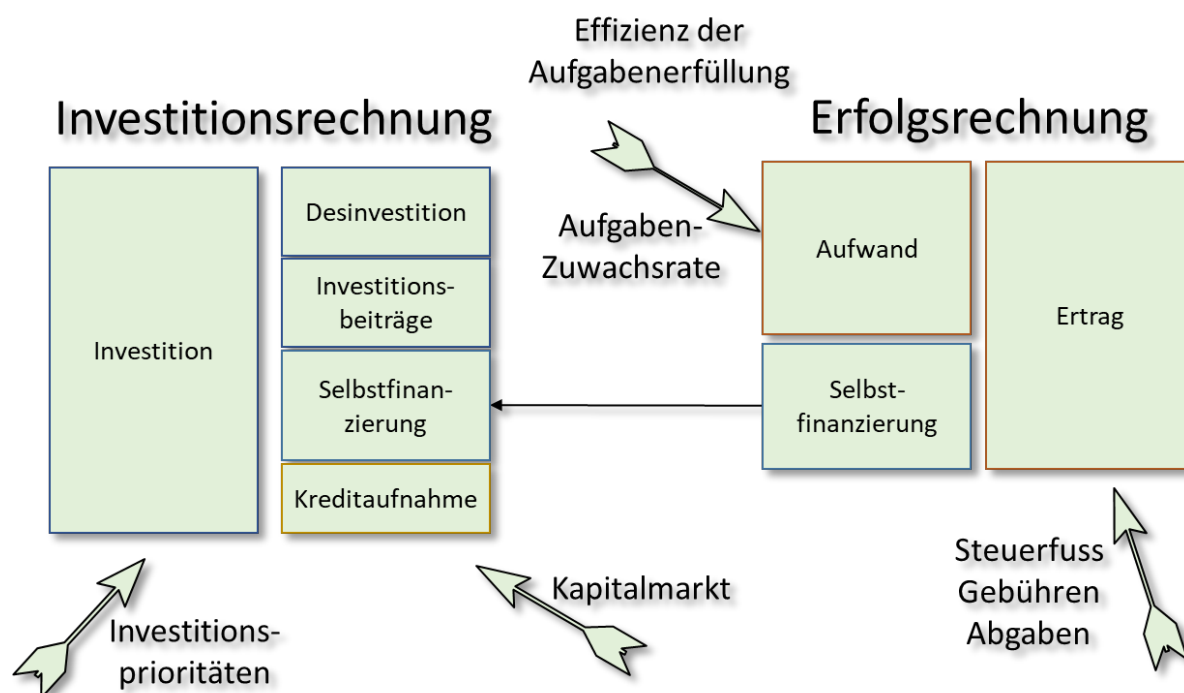


Abbildung 5: Handlungsmöglichkeiten für finanzielle Entscheidungen

Entscheidungen, die sich auf die *Erfolgsrechnung* auswirken, betreffen den laufenden Aufwand oder Ertrag eines bestimmten Jahres:

- Der Ertrag der Stadt kann direkt massgeblich durch die Höhe des Steuerfusses, der Gebühren und Abgaben beeinflusst werden. Indirekt haben diese Entscheidungen jedoch auch einen Einfluss auf die Attraktivität der Stadt als Wohn- und Wirtschaftsort und somit auf die Finanzkraft in der Stadt. Was kurzfristig den Ertrag erhöht, kann ihn langfristig schmälern, wenn die «guten Steuerzahler» die Stadt verlassen.
- In der öffentlichen Diskussion wird oft nur mit der Steuerbelastung argumentiert. Da dies aber nur einen Teil der finanziellen Belastung der Einwohnerinnen und Einwohner ausmacht, haben wir in dieser Studie einen «Warenkorb» definiert, der nebst den Steuern auch die Gebühren und Abgaben umfasst, die von der Stadt selbst beeinflussbar sind.

- Der Aufwand der Stadt ist zunächst eine Folge des Umfangs der städtischen Aufgaben. Je mehr die Stadt durch eigene oder übergeordnete Vorgaben erfüllen muss, umso höher wird der Aufwand ausfallen.
- Zudem kann der Aufwand über die Effizienz der Aufgabenerfüllung beeinflusst werden. Eine moderne Verwaltungsorganisation kann ihren Aufwand bei einem bestehenden Aufgabenvolumen senken.
- Nicht zuletzt liesse sich der Aufwand auch rein buchhalterisch verändern, indem zum Beispiel die Abschreibungen künstlich erhöht oder gesenkt werden. Diese Massnahme ist jedoch aus Sicht der Rechnungslegung abzulehnen, da sie gegen den Grundsatz einer realistischen Darstellung der Rechnung («true and fair») verstösst.

Entscheidungen, die sich auf die Investitionsrechnung auswirken, betreffen die Zunahme und Abnahme des Verwaltungsvermögens. Das sind jene Vermögensteile, die an einen öffentlichen Zweck gebunden sind (zum Beispiel Schulhausbauten oder Gemeindestrassen):

- Mit dem Budget genehmigt das Stadtparlament auch einen Investitionsplan, in dem die Kredite für städtische Ausgaben für das Verwaltungsvermögen gesprochen werden. Hier kann die Politik sehr direkt Einfluss nehmen, weshalb gerade in Zeiten des Sparens oft zuerst bei den Investitionen angesetzt wird. Das ist kurzfristig wirksam, führt aber in der Regel zu einem Investitionsstau, also einem Nachholbedarf in späteren Jahren.
- Schliesslich spiegelt sich in der Investitionsrechnung auch die Aufnahme von Krediten für die Finanzierung der Ausgaben. Was nicht als Drittfinanzierung (z.B. Mitfinanzierung durch den Kanton) oder Selbstfinanzierung (der eigene Cash Flow) vorhanden ist, muss durch Neuverschuldung abgedeckt werden.

Die Kennzahlen der Finanzlage, die weiter hinten für die Stadt St. Gallen ausgewiesen werden, spiegeln diese Zusammenhänge in zusammengefasster Form. Wir werden dort jeweils erläutern, was jede Kennzahl genau aussagt.

3 Instrumente der finanziellen Steuerung

3.1 Das «Idealkonzept» einer zeitgemässen Steuerung

3.1.1 Budgetierung mit Leistungsinformationen

Die Steuerung städtischer Finanzen ist seit der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung als verbundene Aufgabe: Nicht die Finanzen allein sollen betrachtet werden, sondern stets auch die zu erbringenden Leistungen und die Wirkungen, die damit erreicht werden sollen. Das reine «Input-Budget» wurde daher in vielen Städten durch eine Darstellung abgelöst, in der die Finanzen an zu erbringende Leistungen geknüpft werden. Man spricht bisweilen auch von «Produktbudgets» oder «Produktgruppenbudgets». Ein anschauliches und praxisbewährtes Beispiel ist etwa jenes der Stadt Bern, das zu jeder Produkte- oder Leistungsgruppe aufzeigt,

- welche Kosten und Erlöse damit verbunden sind;
- wie die Finanzierung dieser Leistungen erfolgt (vgl. die Kuchengrafik oben rechts);
- wie sich die Teilleistungen (in Bern: «Produkte») zusammensetzen und welchen Anteil sie an der Gesamtfinanzierung ausmachen;
- aufgrund welcher Rahmenbedingungen diese Leistungen / Finanzen entstanden sind.

250

Feuerwehr, Zivilschutz und Quartieramt

194

Produktgruppe PG250100 Feuerwehraufgaben

Kosten und Erlöse

	Voranschlag 2020	Voranschlag 2019	Rechnung 2018	Rechnung 2017	Finanzierung der Produktgruppe in %
Bruttokosten	21'549'191.77	21'102'059.33	20'065'331.91	20'135'675.55	
Erlöse	4'715'060.20	4'707'071.40	4'525'442.47	4'388'172.57	
Nettokosten	16'834'131.57	16'394'987.93	15'539'889.44	15'747'502.98	
Kostendeckungsgrad in %	21.9%	22.3%	22.6%	21.8%	



- Beiträge Dritter
- Gebühren und Verkäufe
- Steuern

Nummer

Produkt	Bruttokosten 2020 Fr.	%	Erlös 2020 Fr.	%	Nettokosten 2020 / Fr.	Nettokosten 2019 / Fr.	Abweichung 2020/2019 %
P250110 Brandbekämpfung	9'549'418.80	44%	1'333'875.40	28%	8'215'543.40	8'320'811.67	-1%
P250120 Automatische Alarmer	6'424'225.87	30%	1'883'525.40	40%	4'540'700.47	4'100'432.70	11%
P250130 Rettungen	2'143'934.07	10%	793'730.12	17%	1'350'203.95	1'326'487.36	2%
P250150 Öl-/Chemieereignisse	2'009'025.30	9%	659'043.64	14%	1'349'981.66	1'334'139.58	1%
P250160 Elementarereignisse	1'422'587.73	7%	44'885.64	1%	1'377'702.09	1'313'116.62	5%

Bemerkungen

Der Anstieg der Nettokosten ergibt hauptsächlich aus höheren Personalkosten (Teuerung und Realloohnerhöhung sowie Anpassung Sold Milizfeuerwehr). Diese Mehrkosten konnten bis auf den nun verbleibenden Anstieg der Nettokosten durch die Streichung des Berufsfeuerwehrganges 2019-2021 und durch Einsparungen im Bereich Unterhalt kompensiert werden.
Gleichzeitig kann der Ertrag mit zusätzlichen Einnahmen, insbesondere im Bereich Stützpunktaufgaben, gesteigert werden.
Die gesetzliche Grundlage: Artikel 13 des Feuerschutz- und Feuerwehrgesetzes (FFG; BSG 871.11).

Abbildung 6: Auszug aus dem Produktgruppenbudget 2020 der Stadt Bern

Gegenüber einer «traditionellen» Budgetdarstellung gewinnt das Stadtparlament erheblich an Informationsqualität und -umfang, da sich die budgetierten Mittel besser mit den geplanten oder notwendigen Leistungen im Zusammenhang lesen lassen.

3.1.2 Aufgaben- und Finanzplan

Dieselbe Logik wie beim Leistungs- oder Produktgruppenbudget lässt sich auf die mittelfristige Steuerung übertragen. Der bisherige Finanzplan wird durch eine Leistungsplanung ergänzt, die die Grundlage für die Planung der Ressourcenverteilung bildet. Der Legislaturplan ist dabei das Instrument, das der Exekutive eine politische Programmierung ermöglicht. Im Legislaturplan werden Schwerpunkte der politischen Arbeit kommuniziert, während der Aufgaben- und Finanzplan flächendeckend aufzeigt, wie sich alle Aufgaben und Ressourcen der Stadt voraussichtlich in den kommenden vier Jahren entwickeln werden. Der AFP bildet damit die zentrale Planungsgrundlage für das jeweils kommende Jahr, also das Budget.

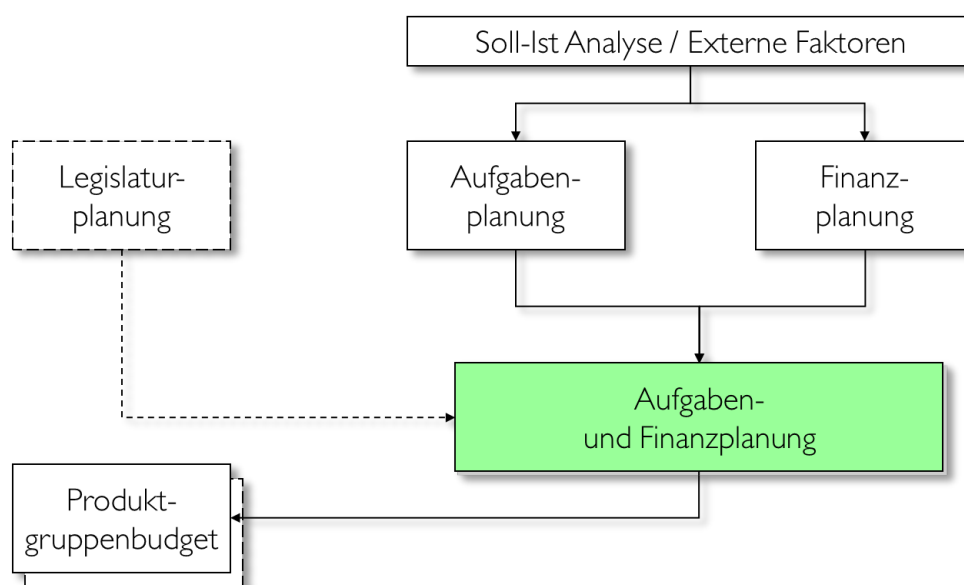


Abbildung 7: Zusammenspiel von Budget und AFP

In der Stadt Bern wird im AFP – wo vorhanden – der Link zum Legislaturplan aufgezeigt. Ausserdem erläutert die Exekutive Entwicklungstendenzen und Trends (im Sinne einer Umweltanalyse), zeigt beabsichtigte Veränderungen auf und erstellt eine Planung der zu erbringenden Leistungen sowie der dafür notwendigen Ressourcen. Ergänzt werden die Angaben durch eine Investitionsplanung (nicht in der Abbildung hier aufgeführt) und weitere Angaben zu Aufgaben, die im Legislaturplan erwähnt sind.

Diese Darstellung erlaubt es dem Stadtparlament, zu jedem Aufgabenbereich abzuschätzen, wo sich die Exekutive hin entwickeln möchte. So kann frühzeitig politisch Einfluss genommen werden.

Hinweise zur Legislaturplanung

Keine

Entwicklungsstandenzen/Trends (Wirtschaft; Politik/Gesetzgebung; Demografie; Sozio-Kulturelles; Technologie; Umwelt/Ressourcenknappheit), Rahmenbedingungen, Unsicherheiten

Technologische Fortschritte stellen neue und höhere Anforderungen an die Einsatztaktik und -technik der Feuerwehr. Zudem nehmen im Bereich von politischen, zivilisations- und umweltbedingten Risiken die Aufgaben kontinuierlich zu (z.B. Demonstrationen, Unwetter etc.). Die Abteilung FZQ setzt alles daran, den Schutz der Bevölkerung auf dem heutigen Niveau zu halten. Die Versorgungssicherheit erzwingt zudem, dass bei ändernden Bedrohungsformen (z.B. Terrorismus), die Aufgaben und vorbeugenden Massnahmen dynamisch der Lage angepasst werden. Die Feuerwehr der Stadt Bern kann, gestützt auf die Risiken und Gefahren, zukünftig nicht mehr isoliert operieren. Sie muss, eingebettet in übergeordnete Systeme (Region, Kanton, Bund), die Versorgungssicherheit garantieren. Diese gegenseitige Hilfe ergibt eine höhere Leistungsfähigkeit und einen den wechselnden Anforderungen besser angepassten Einsatzerfolg. Die vom Kanton übertragenen Stützpunktaufgaben (z.B. Personenrettung bei Unfällen, ABC, Bahn, Grösstierrettung und Schaum) erhöhen die Fähigkeit der Feuerwehr in mehrfacher Hinsicht deutlich und bringen damit auch der Bevölkerung der Stadt einen nachhaltigen Mehrwert wie z.B. bei der Bewältigung von Notlagen und Katastrophen. Zudem generieren diese Stützpunktaufgaben finanzielle Entgelte, die mithelfen, die anstehenden Aufgaben zu finanzieren.

Beabsichtigte Veränderungen

Um die Einsatzbereitschaft der Berufsfeuerwehr zu gewährleisten und die Vorgaben von Kanton (Gebäudeversicherung) und der Stadt Bern (je ein mittleres und kleines Ereignis gleichzeitig bewältigen) einhalten zu können, sind die zahlreichen laufenden und anstehenden Abgänge/Pensionierungen der Berufsfeuerwehr zu ersetzen. Bevor ein Berufsfeuerwehrmann/-frau vollwertig im Einsatzdienst eingesetzt werden kann, muss er/sie einen 18-monatigen Lehrgang mit erfolgreichem Abschluss (eidgenössische Berufsprüfung) absolvieren, was zu einer zeitlich befristeten "Doppelbesetzung" und somit zu einem temporären Lohnanstieg führt. In Folge eines fehlenden Stellenmarktes an ausgebildeten Berufsfeuerwehrleuten sind folgende Berufsfeuerwehrlehrgänge durchzuführen: 2019, 2020, 2021 sowie 2022 mit je 4 Teilnehmenden.

Investitionen im Bereich der Einsatzfahrzeuge und -ausrüstung führen zu einem Anstieg der Abschreibungen sowie der Passivzinsen. .

Der Entscheid des Gemeinderates (GRB 2018-875 vom 27.06.2018), die Abteilungen FZQ und Sanitätspolizei zusammen zu führen, generiert in den Jahren 2019 bis 2021 zusätzliche Kosten/Anschubfinanzierung.

Kundinnen und Kunden, AnsprechpartnerInnen und -partner

EinwohnerInnen und Einwohner, GVB, Versicherungen allgemein, Industrie, Gewerbe, Verwaltung, POM, VOL, Ortsfeuerwehren, Kapo, Fedpol, Sano, REGA, Gemeinden Bern, Bremgarten und Frauenkappelen.

Budgetplanung (in Franken)

	RG 2017	RG 2018	VA 2019	PJ 2020	PJ 2021	PJ 2022	PJ 2023
Bruttokosten	20'135'676	20'065'332	21'102'069	21'465'393	21'753'193	21'497'702	21'372'661
Erlös	-4'388'173	-4'525'442	-4'707'071	-4'731'946	-4'721'946	-4'716'946	-4'716'946
Nettokosten	15'747'503	15'539'889	16'394'988	16'733'447	17'031'247	16'780'756	16'655'715
Kostendeckung	21.79%	22.55%	22.31%	22.04%	21.71%	21.94%	22.07%

Steuerungsvorgaben (max 3)

Vorgaben	VA 2019	PJ 2020	PJ 2021	PJ 2022	PJ 2023
Ausrückzeit (in Min.)	<=2	<=2	<=2	<=2	<=2
Interventionszeit von <= 10 Min.	> 80 %	> 80 %	> 80 %	> 80 %	> 80 %

Abbildung 8: AFP 2020-2023 der Stadt Bern

3.1.3 Projektierung

Grössere städtische Projekte haben zum Teil erhebliche finanzielle Auswirkungen. Für jedes Projekt wird daher ein «Business Plan» erstellt, der zumindest die folgenden Informationen enthalten sollte:

- Investitionen und daraus abgeleitete Folgekosten (Unterhalt, Abschreibungen usw.)
- Aufwendungen und Erträge auf mittlere Frist, daraus abgeleitet allfällig notwendige Defizit-Beiträge der Stadt bzw. Rückzahlungen allfälliger Kredite der Stadt
- Kalkulationsgrundlagen für diese Planung, z.B. die Höhe allfälliger Gebühren, Nutzungszahlen, Einkaufspreise notwendiger Ressourcen
- Analyse der Risiken, die mit dem Projekt verbunden sind und entsprechend im Projektverlauf zu beobachten sind.

Während der Projektumsetzung erfolgt ein Projektcontrolling, das mindestens folgende Inhalte umfassen und stets einen Vergleich zwischen Plan und Ist sowie eine allfällige Anpassung der Planwerte umfassen sollte:

- Entwicklung der Investitionen
- Entwicklung der Aufwendungen und Erträge
- Entwicklung der Kalkulationsgrundlagen
- Entwicklung der Risiken

3.1.4 Public Corporate Governance

Eine Stadt besitzt typischerweise Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen an Unternehmen, die öffentliche Leistungen erbringen. Diese Beteiligungen werden im Idealfall mit einem «Beteiligungsmanagement» gesteuert. Der Kanton St. Gallen hat Richtlinien erlassen, wie er mit seinen Beteiligungen umgehen möchte. Er befindet sich damit in guter Gesellschaft mit dem Bund und fast allen Kantonen, die ebenfalls entsprechende Richtlinien publiziert haben.

Das Beteiligungsmanagement ist Teil der «Public Corporate Governance», d.h. der Vorgaben, wie die Stadt ihre Beteiligungen führt, beaufsichtigt und kontrolliert (Schedler, Müller et al. 2016). Im Zentrum stehen dabei folgende Themen:

- *Eignerstrategie*: Welchen Zweck verfolgt die Stadt mit der Beteiligung an diesem Unternehmen?
- *Leistungsauftrag*: Welche Leistungen soll die Unternehmung für die Stadt erbringen, und wie wird sie dafür entschädigt?
- *Governance*: Wie sind die Verantwortlichkeiten für die Führung, Aufsicht und Steuerung der öffentlichen Unternehmung verteilt?
- *Risikobewertung*: Welche finanziellen und materiellen Risiken ergeben sich für die Stadt aus der Beteiligung an diesem Unternehmen?
- *Unternehmensbewertung*: Wie hoch ist der Wert der Beteiligung an diesem Unternehmen nach wirtschaftlichen Kriterien?

3.1.5 Innovative Finanzierungsmodelle

Für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben wurden in der neueren Zeit innovative Modelle entwickelt. Sie gehen über das traditionelle Modell hinaus, in dem öffentliche Aufgaben über direkte Zahlungen des Staates finanziert werden. Immer mehr wird versucht, Private in die Erstellung, Steuerung und Finanzierung öffentlicher Leistungen einzubeziehen, was oft zu kreativeren und wirkungsvolleren Lösungen führt, als wenn die Stadt sich allein mit ihrem oft stark administrativ geprägten Know-how um eine Aufgabe kümmert (Bolz 2016). Dabei werden die ursprünglich stark auf öffentliche Infrastruktur fokussierten «Public-Private Partnerships» immer mehr auch auf Dienstleistungen des Staates angewendet, was zu innovativen Geschäftsmodellen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben führt (Schedler und Bolz 2020).

Zwei Beispiele machen dies deutlich:

- Banken vergeben Kredite an Unternehmen, die auf eine Finanzierung angewiesen sind, und der Staat übernimmt zur teilweisen Absicherung eine Bürgschaft. So kommen die finanzierten Unternehmen an Liquidität, die Banken bringen ihr Know-how

in der Beurteilung der Kreditwürdigkeit ein, und der Staat erreicht sein Ziel, ohne vollumfänglich selbst finanzieren zu müssen. Beispiele: Covid-19-Kredite an Unternehmen; Technologiefonds der Schweiz.

- Sogenannte «Social Impact»-Finanzierungen knüpfen die Finanzierung an die Erreichung einer konkreten Wirkung, anstatt die Leistungen als Vertragsgegenstand zu sehen.

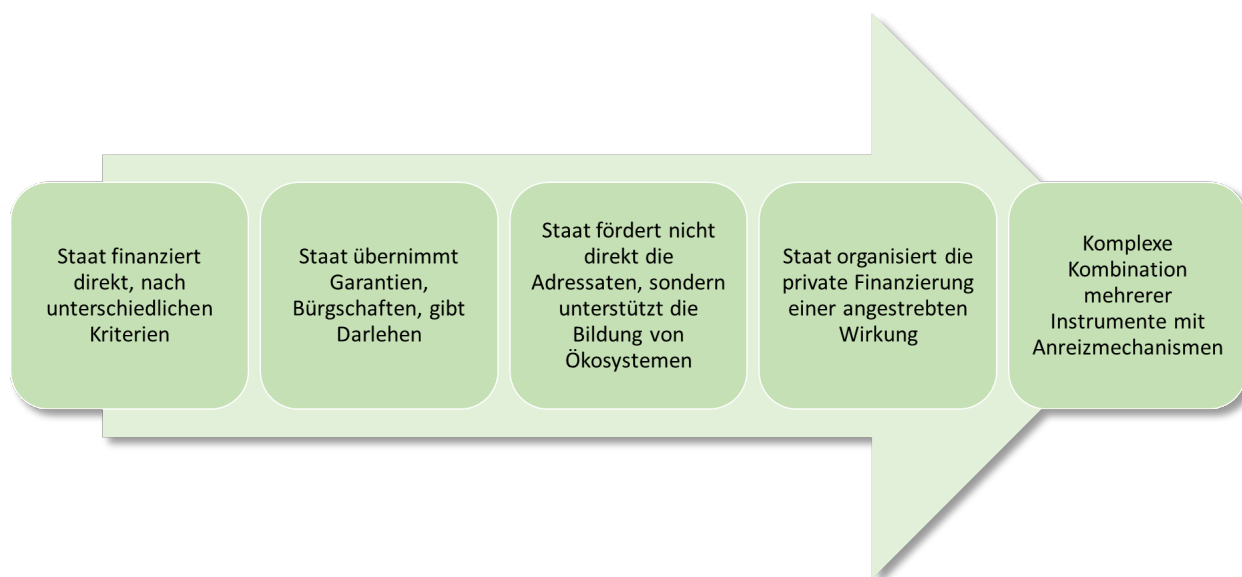


Abbildung 9: Innovative Finanzierungsmodelle

In der Abbildung oben versuchen wir, knapp die Entwicklung der innovativen Finanzierungsmodelle aufzuzeigen.² Es zeigt sich, dass auch Städte immer mehr Lösungen entwickeln, die Private in die Finanzierung und/oder Erstellung öffentlicher Leistungen miteinbeziehen.

Hier ist jedoch nicht der Ort, um bezüglich innovativer Finanzierungsmodelle in die Tiefe zu gehen. Dennoch gehören sie zum Repertoire der modernen finanziellen Führung einer Stadt, auf das je nach Projekt zugegriffen werden sollte.

3.2 Die Situation in der Stadt St. Gallen

3.2.1 Budget / Rechnung

Das Budget und die Rechnung der Stadt St. Gallen sind «inputorientiert» gestaltet. Das heisst, dass die Informationen nach Aufwand- und Ertragsarten gegliedert sind. Der Detaillierungsgrad ist ausgesprochen hoch (fünfstellige Kontonummern), was zwar die technische Transparenz vergrössert, aber den Blick auf das Wesentliche erschwert. Die Hauptaufgabe des Stadtrates als Gesamtgremium ist es, die Stadt strategisch zu führen. Wenn ihm vor allem so detaillierte Finanzaufgaben als Entscheidungs- und Führungsgrundlage vorliegen, kann es schwierig

² Quelle: HSG-Vorlesung «Geschäftsmodellinnovationen im öffentlichen Sektor», Frühlingssemester 2020, Dozierende: Urs Bolz und Kuno Schedler

sein, sich von den konkreten Details zu lösen und das übergeordnete Ganze im Blick zu behalten. Wer sich zudem nicht mit der öffentlichen Rechnungslegung auskennt, dürfte grösste Schwierigkeiten haben, sich im Dschungel der Rechnungsdetails zurecht zu finden.

Obwohl die Erarbeitung des Budgets in der Verwaltung implizit vor dem Hintergrund absehbarer Entwicklungen der städtischen Aufgaben erfolgt, werden die finanziellen Zahlen nicht systematisch mit den Leistungen verbunden. Der Stadtrat und das Stadtparlament sehen damit nicht auf einen Blick, ob beispielsweise eine Zunahme des Budgets mit der Ausweitung von Leistungen zusammenhängt, oder ob andere Gründe dafür verantwortlich sind.

Empfehlung 1: Die Stadt sollte ihr Budget so umgestalten, dass Finanzen und Leistungen gemeinsam ausgewiesen werden («Leistungsgruppenbudget») und eine übergeordnete Sichtweise für eine strategisch orientierte Politik erleichtert wird.

3.2.2 Finanzplan

Die Stadt publiziert mit dem Budget jeweils auch eine Zusammenfassung eines Finanzplans auf die dem Budget nachfolgenden drei Jahre, gegliedert nach den Organisationseinheiten der Stadt. In einem separaten Teil werden die wichtigsten Änderungen aufgeführt, die absehbar sind, und in einem recht übersichtlichen Kommentarteil werden diese Änderungen mit Bezug auf sich ändernde Rahmenbedingungen erläutert.

Der Finanzplan 2021-2023 ist auf drei Seiten des Budgetkommentars beschränkt. Konkrete Aussagen über die erwartete Entwicklung pro Leistungsgruppe lassen sich kaum darin erkennen. In dieser Form der Darstellung spiegelt sich eine Steuerungsvorstellung, die das jährliche Budget deutlich höher gewichtet als die mittelfristige Optik. Nach unserem Dafürhalten ist die Darstellung der mittleren Frist deutlich zu knapp gehalten. Sie müsste konsequenter nach Aufgaben gegliedert und mit Leistungsinformationen unterlegt werden.

Exekutiven geraten aufgrund ihrer politischen Rationalität immer wieder in Versuchung, sich auf operative Details einzulassen und das Ganze, die strategische Entwicklung der Stadt, zu vernachlässigen. Dieser Versuchung scheint auch der Stadtrat in St. Gallen bisweilen zu erliegen. Eine gut aufgebaute Aufgaben- und Finanzplanung kann zumindest jene Informationen liefern, die eine strategische Sichtweise unterstützen – auch wenn im politischen Alltag dann doch ab und zu die Details diskutiert werden, die den Wählerinnen und Wählern unter den Nägeln brennen.

Empfehlung 2: Die Stadt St. Gallen sollte den heutigen Finanzplan zu einem Aufgaben- und Finanzplan weiterentwickeln, der als Basis für eine weitsichtige Stadtentwicklung dienen kann.

Diesem strategischen Informationsdefizit steht der operative Informationsüberfluss einer hochgradig detaillierten Investitionsplanung gegenüber, die auf vier Jahre ausgelegt ist. Die Fassung vom 27. Mai 2019 erstreckt sich über rund 110 Seiten und ist zwar als Nachschlagewerk für Insider/innen und Quartierpolitiker/innen geeignet, für eine weitsichtige politische Nutzung jedoch kaum hilfreich. In Kombination mit der Tatsache, dass etliche Investitionen

nicht wie geplant durchgeführt werden können, scheint uns eine Neugestaltung der Investitionsplanung notwendig. Insbesondere grosse Investitionen haben nicht nur einen akuten Finanzbedarf, sondern sie bringen einen grösseren Unterhalt sowie grössere Abschreibungen mit sich, die sich in den Erfolgsrechnungen der folgenden 20 Jahre niederschlagen werden.

Empfehlung 3: Die Stadt St. Gallen sollte die Investitionsplanung für das Stadtparlament in den Aufgaben- und Finanzplan integrieren.

Empfehlung 4: Der Stadtrat sollte für sich eine stufengerechte Investitionsplanung entwickeln, die ihm (mit Ableitung von Folgekosten) als Basis für eine nachhaltige Finanzpolitik dienen kann.

3.2.3 Beteiligungen / Public Corporate Governance

Die Beteiligungen sind in der Bilanz im Verwaltungsvermögen erfasst. Sie machen Sfr. 340 Mio. an Vermögenswerten aus, die bei einer Analyse zu bewerten sind.

Die Stadt publiziert mit der Bestandesrechnung (Bilanz) je Direktion einen Beteiligungsspiegel, der eine Übersicht über die Beteiligungen und Finanzanlagen gibt. Zu jeder Beteiligung wird aufgeführt:

- Rechtsform
- Zusammensetzung des obersten Führungsorgans
- Tätigkeit, öffentliche Aufgabe
- Gesamtkapital
- Höhe und Art der städtischen Beteiligung
- Weitere wesentliche Miteigentümer
- Untergesellschaften der Organisation
- Zahlungsströme zwischen Stadt und Organisation inkl. Bedeutung am Gesamtaufwand

Jede Beteiligung enthält am Schluss eine Zeile «Aussage zu spezifischen Risiken», die es erlaubt, absehbare Risiken oder risikoreiche Entwicklungen aufzuführen. Die Bewertung erfolgt meist durch die Finanzen. Nach welchen Kriterien diese Risiken erhoben und bewertet werden, wird nicht transparent gemacht. Dabei ist allerdings zu beachten, dass eine Publikation von spezifischen Risiken auch betriebliche oder politische Signale nach aussen abgeben kann, die nicht gewollt sind.

Aus unserer Sicht entsprechen die Angaben im Beteiligungsspiegel dem in der Schweiz üblichen Raster. Sie erlauben es dem geübten Leser oder der Leserin, sich einen Überblick über die städtischen Beteiligungen zu verschaffen und die Grundprinzipien der Struktur einer Beteiligung zu verstehen.

Auffällig scheint uns, dass von der Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht wird, auf die Risiken einer Beteiligung aufmerksam zu machen. Im Bericht 2018 der Stadtwerke wird beispielsweise lediglich bei «SN Energie AG» ein geringes Risiko konstatiert (ohne es weiter auszuführen), und bei «Biorender AG» wird darauf hingewiesen, dass das Konkursverfahren läuft. Alle anderen Beteiligungen werden als risikolos bezeichnet, was in einer realen Wirtschaftswelt nicht möglich ist. Die Entwicklung der Strompreise, der Kosten für 5G, des Ölpreises und anderer

wichtiger Kalkulationsgrundlagen wird in dieser Darstellung nicht thematisiert. Diese Darstellung erscheint uns schönfärberisch und irreführend, insbesondere angesichts der unsicheren Umweltentwicklungen in den Bereichen, in denen die Unternehmen tätig sind. Aus unserer Sicht müsste die Risikobewertung der Beteiligungen detaillierter und aktueller erfolgen.

Empfehlung 5: Die Stadt St. Gallen sollte die Risiken ihrer Beteiligungen transparenter und aktueller darstellen. Die Kriterien für die Risikobewertung sollten offengelegt werden. Der Aufbau des Risikomanagements sollte fortgesetzt werden.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Stadt über keine formellen Richtlinien für den Umgang mit Beteiligungen verfügt («Public Corporate Governance Richtlinien»), und dass die Berichterstattung nur teilweise den in der Schweiz üblichen Transparenzkriterien entspricht. Aus unserer Sicht müsste der Umgang mit Beteiligungen entsprechend standardisiert werden.

Empfehlung 6: Die Stadt St. Gallen sollte eine Public Corporate Governance einführen, die dem üblichen Standard entspricht.

3.2.4 Projektierung

Zur Beurteilung der *Methode der Projektierung* hat die Stadt den Autoren aufgrund eines Gesuchs um Einsicht Unterlagen zum Projekt «Glasfasernetz» sowie «Ausbau Fernwärme Phase 2» vertraulich zur Verfügung gestellt. Nach Studium der Unterlagen zum Projekt «Glasfasernetz» kann methodisch festgehalten werden:

- Die Abstimmung erfolgte 2009, die Informationen dazu beruhten auf einem Business Plan von 2008. Kalkulationsgrundlagen wurden transparent dargelegt und begründet.
- In den Jahren 2010, 2012, 2014, 2016 und 2019 wurde der Business Plan den aktuellen Verhältnissen angepasst und teilweise verfeinert. Die eingesetzte Methode mit den relevanten Kennzahlen entspricht dem State-of-the-Art für solche grossen Projekte.
- Ab 2014 wurde mit drei verschiedenen Szenarien gearbeitet.
- Die Business Pläne enthalten auch ein Risiko-Assessment mit dazu gehörigen Massnahmen.
- Gegenüber der Geschäftsprüfungskommission des Stadtparlamentes wurden ab 2011 jährlich Statusberichte abgegeben, die inhaltlich mit den Business Plänen übereinstimmen, jedoch einfacher verfasst und kommentiert sind.

Insgesamt entspricht die Art der Projektplanung und -abwicklung den Erwartungen, die wir an solche Grossprojekte stellen. Die zuständigen politischen Gremien wurden transparent informiert, sowohl bezüglich der finanziellen wie auch der realwirtschaftlichen Entwicklung des Projekts.

Das Projekt «Fernwärme» kann aus unserer Sicht den hohen Standard nicht halten, der vom Glasfasernetz vorgegeben wurde. Die uns zur Verfügung gestellten Unterlagen stammen aus dem Jahr 2017 und wurden seither nicht mehr aktualisiert.

Die entsprechenden Inhalte besprechen wir in einem gesonderten Abschnitt 4.6.1 weiter hinten.

3.2.5 Innovative Finanzierungsmodelle

Die Stadt St. Gallen finanziert ihre Projekte weitgehend traditionell, d.h. über direkte Zahlungen aus eigenen Mitteln. Sie schöpft damit das Potenzial nur wenig ab, das sich aus einer Zusammenarbeit mit Privaten ergeben könnte. Dennoch sind einige Projekte vorhanden, die in die Richtung innovativer Finanzierungsmodelle gehen:

- Die *Stiftung für Arbeit* ist eine Auslagerung der öffentlichen Aufgabe, Arbeitslose in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren oder ihnen zumindest eine geordnete Tagesstruktur zu ermöglichen. Für die operative Umsetzung verfügt sie mit der DOK Gruppe über eine Tochtergesellschaft in 100 % Eigentum.³
- Die *Stiftung Zeitvorsorge*⁴ ist eine Plattform, die unterschiedliche Anbietende und Nachfragende für Betreuungsleistung zusammenbringt.

Eher traditionellere Modelle sind beispielsweise Wohnbau-Genossenschaften, die unter anderem auf städtischem Land im Baurecht⁵ Wohnungen schaffen, oder die Konzessionierung einer privatrechtlichen Organisation (City Parking St. Gallen) für die Erstellung und den Betrieb von Tiefgaragen, an der die Stadt zu rund 40 % beteiligt ist.

Insgesamt kann wohl gesagt werden, dass die Zusammenarbeit mit Privaten im Bereich der Erbringung öffentlicher Leistungen nicht zu den Stärken der Stadt St. Gallen gehört. Die Frage nach «make or buy», also ob die Stadt eine Leistung selbst erstellen muss oder ob sie sie von Dritten erstellen lassen kann, sollte zum Standard einer strategischen Beurteilung durch den Stadtrat gehören.

Gerade angesichts der sich deutlich anspannenden Finanzlage wäre es aus unserer Sicht zweckmässig, wenn die Stadt vermehrt innovative Finanzierungsmodelle prüft, um bestimmte Leistungen effizienter und effektiver erbringen zu können.

Empfehlung 7: Die Stadt St. Gallen sollte sich vermehrt innovativer Finanzierungsmodelle bedienen, um Private in die Finanzierung und Erbringung öffentlicher Leistungen einzubinden.

³ URL: <https://www.dock-gruppe.ch/ueber-dock>, zuletzt abgerufen am 7.6.2020

⁴ URL: <http://www.zeitvorsorge.ch/de/mitmachen/so-funktioniert-die-zeitvorsorge>, zuletzt abgerufen am 7.6.2020

⁵ Gemäss Auskunft der Abteilung Finanzen der Stadt St. Gallen

4 Die finanzielle Situation der Stadt St. Gallen

4.1 Wirtschaftliche Grundlagen

Die Finanzlage der Stadt St. Gallen ist nicht zuletzt auch eine Folge der wirtschaftlichen Grundlagen, die hier vorzufinden sind. Für deren Darstellung werden verschiedene demographische Kennzahlen, wie auch Daten aus der Ökonomie und von den Steuererhebungen analysiert. Für eine bessere Einordnung der oft abstrakten Zahlen werden die Daten der Städte St. Gallen, Luzern und Winterthur, sowie der Agglomerationen dieser Städte, verwendet und verglichen.

Die Attraktivität einer Gemeinde spielt hier insofern eine Rolle, als dass attraktivere Gemeinden mehr Privatpersonen und Unternehmen anziehen und somit die Steuereinnahmen steigen. Hierbei kann es unzählige Faktoren geben, welche eine Gemeinde attraktiver oder weniger attraktiv machen können. Da diese aber nicht im Kern dieser Arbeit stehen, wird die Analyse anhand von Zu- und Abnahme der Bevölkerung und Unternehmungen in Kombination mit einer Art Warenkorb für die ortsabhängigen Kosten durchgeführt. Insgesamt ermöglichen diese Informationen eine Annäherung, um die Entwicklung des Steuersubstrates der Stadt St. Gallen besser nachvollziehen zu können. Die IMP-Studie «Weiterentwicklung Stadtmarketing Biel» (Zumbusch, Scherer et al. 2015) untersuchte diese Wirkungszusammenhänge für eine erfolgreiche Stadtentwicklung am Beispiel der Stadt Biel anhand der Theorie der vernetzten Systeme. Sie macht ähnliche Erfolgsfaktoren aus, welche eine positive Auswirkung auf das Steuersubstrat haben. Laut dieser Theorie gibt es einen zentralen Wirkungskreislauf, welcher aus zwei Wirkungsnetzen besteht, namentlich einem zu den städtischen Einwohnern und einem zu den Unternehmen. Im Zentrum steht dabei das Steuersubstrat, welches mit beiden Bereichen positiv korreliert. In anderen Worten sollte eine Erhöhung der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate der Einwohner und Erwerbstätigen (Wirkungsnetz der Einwohner), sowie der Beschäftigten und Unternehmen (Wirkungsnetz der Unternehmen) einen positiven Effekt auf das Steuersubstrat haben. Diese Steigerung kann aber nicht einseitig vorstattengehen, sondern beruht auf einem wechselseitigen Wachstum.

4.1.1 Demographie

Die Demographie bildet die Basis dieser Analyse. Durch die demographischen Kennzahlen können bereits erste Trends rund um die drei Städte und ihre Agglomerationen erkannt werden. Ausserdem ermöglichen sie in einem späteren Teil die Zahlen von bspw. Wirtschaft oder Steuern in Relationen zu setzen, welche eine bessere Vergleichbarkeit ermöglichen.

In diesem Teil werden die ständige Bevölkerung und deren Verteilung analysiert. Während die ständige Bevölkerung erste Aussagen über das Wachstum einer Region ermöglichen, bietet die Verteilung der Bevölkerung eine gewisse Tiefe in diesem Bereich und ermöglicht im Zusammenhang mit dem Bereich «Steuern» eine gründlichere Analyse des Ursprungs des Steuersubstrates der natürlichen Personen.

4.1.1.1 Ständige Wohnbevölkerung

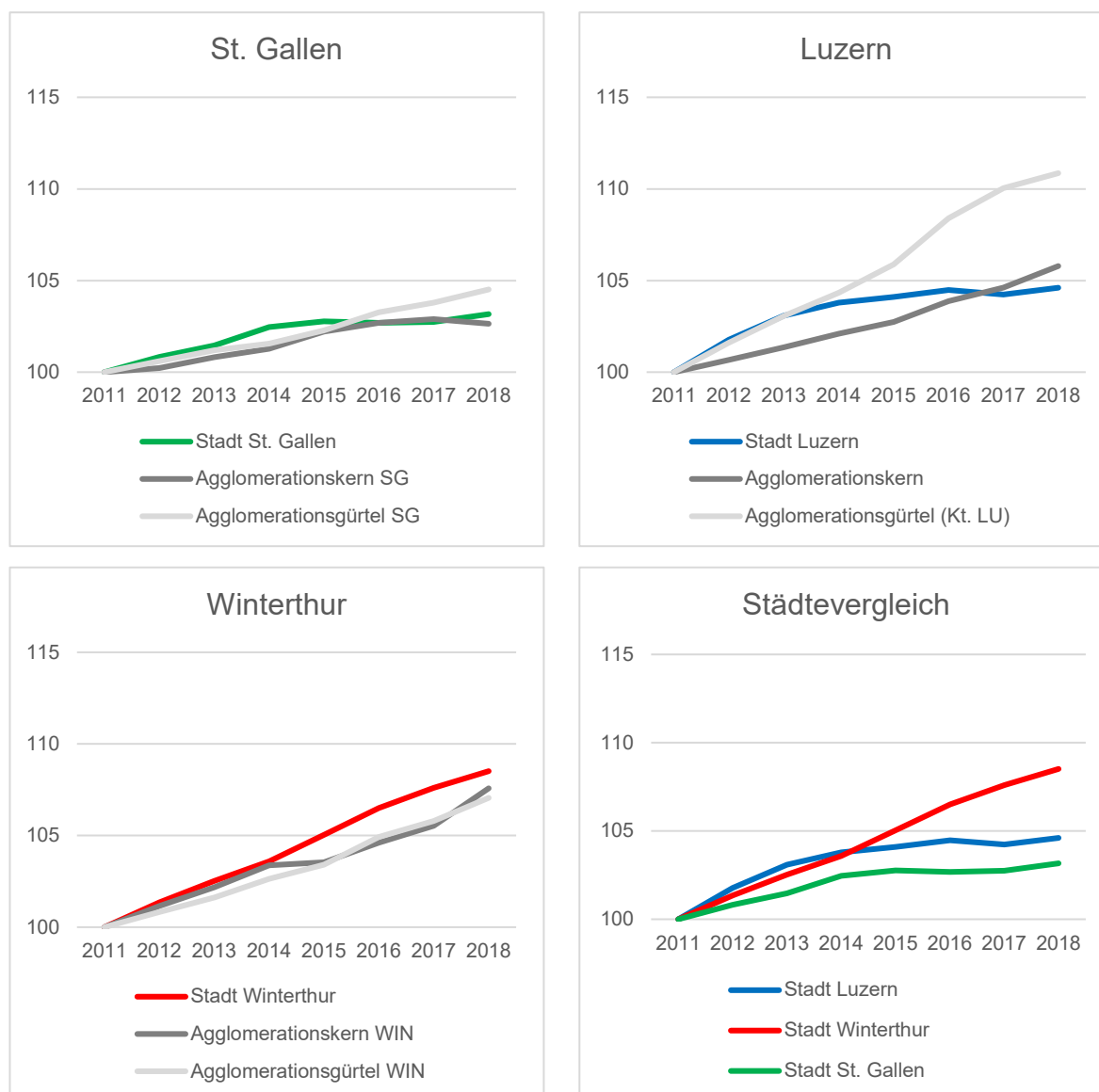


Abbildung 10: Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung (BFS)

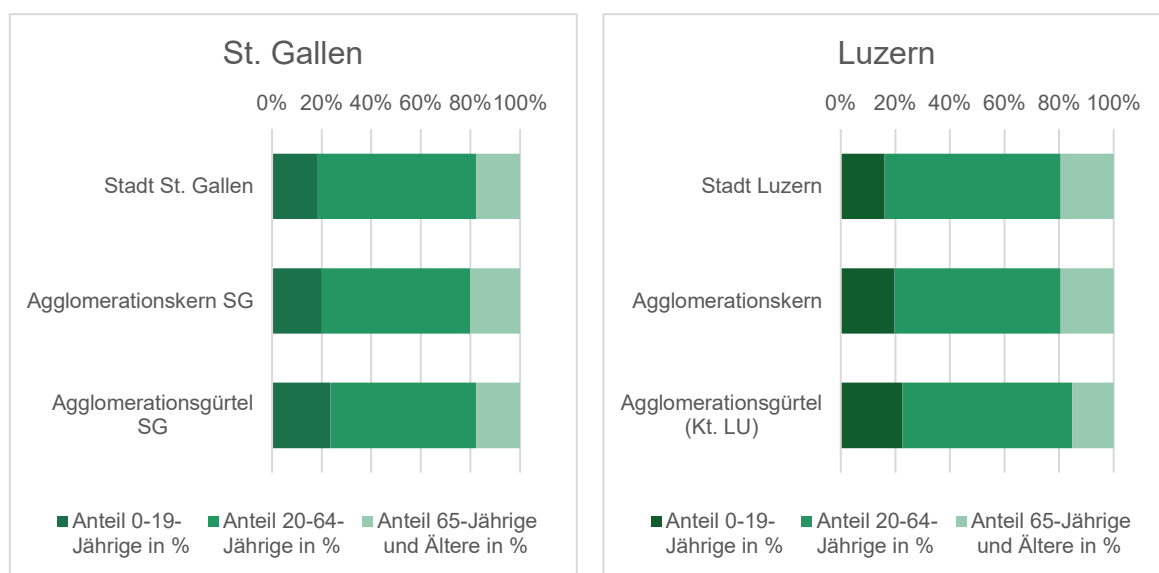
Die Daten wurden auf das Jahr 2011 indexiert.

In einem ersten Vergleich zwischen den einzelnen Grafiken zu den verschiedenen Gebieten lässt sich feststellen, dass die Stadt St. Gallen und ihre Agglomeration im Vergleich zu den anderen Regionen im Schnitt ein deutlich tieferes Wachstum haben. Wenn man dies nun etwas aufbricht, zeigt sich, dass vor allem die Stadt Winterthur und ihre Agglomeration eine sehr konstante Wachstumsrate vorweisen können, mit bis zu 9% mehr Bevölkerung innerhalb von sieben Jahren. Die anderen beiden Städte hingegen haben vor allem zu Beginn dieser Zeitperiode ein stärkeres Wachstum erfahren, welches im Verlauf der Zeit etwas abgeflacht ist. Bei der Stadt Luzern ist es hingegen insgesamt mit einer Zunahme von bis zu 5% im Vergleich zu St. Gallen, mit einer Zunahme von 3%, etwas stärker ausgefallen.

Im Bereich der Agglomerationen lässt sich ein etwas grösserer Unterschied feststellen. Während die Agglomerationen von Winterthur und Luzern Wachstumsraten zwischen 6% und 11% vorweisen können, kommt bei der Stadt St. Gallen nur gerade der Agglomerationsgürtel mit 5% in die Nähe dieser Zahlen. Der Agglomerationskern bewegt sich hingegen relativ parallel zur Wachstumskurve der Stadt St. Gallen und musste im Jahre 2018 sogar einen leichten Rückgang hinnehmen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass primär die Region Winterthur eine starke Bevölkerungszunahme im Allgemeinen erfahren hat. Wohingegen in den Regionen St. Gallen und Luzern hauptsächlich die Agglomerationsgürtel stärker gewachsen sind als die Kernregionen. Dies kann entweder ein Anzeichen für eine gewisse Sättigung in diesen Regionen bedeuten oder aber auch ein Anzeichen für eine tiefere Attraktivität im Vergleich zu den umliegenden Gemeinden implizieren. Vor allem bei der Region St. Gallen zeigt sich, dass die Wachstumsraten im Allgemeinen tiefer sind als in den anderen Regionen.

4.1.1.2 Verteilung nach Alter



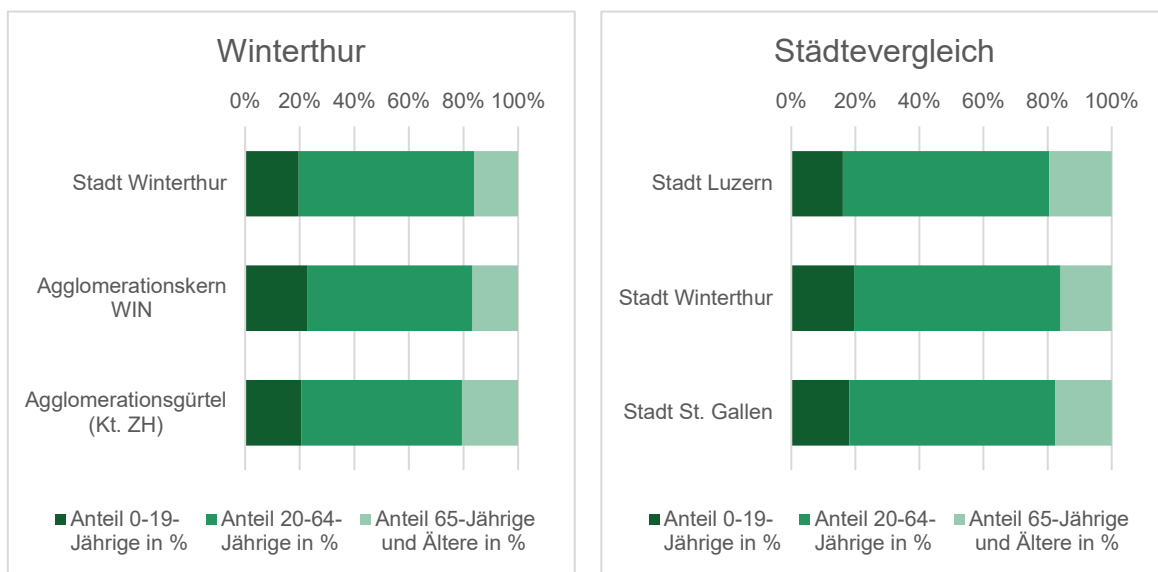


Abbildung 11: Altersverteilung der Wohnbevölkerung (2018) (BFS)

Auch im Bereich der Altersverteilung in den Regionen zeigt sich eine starke Ähnlichkeit zwischen den Regionen St. Gallen und Luzern. Die Altersstrukturen in allen Ebenen der Agglomerationen sind mehr oder weniger deckungsgleich. Die Region Winterthur unterscheidet sich insofern von den anderen Regionen, dass sich in der Stadt selbst und den Kernregionen ein jüngeres Durchschnittsalter feststellen lässt. Insgesamt zeigt sich aber, dass es vor allem in den Agglomerationen mehr unter 19-Jährige gibt, was sich mit einer höheren Familiendichte in den eher ländlichen Regionen erklären lässt. Gesamthaft liegt die Stadt St. Gallen mit ihrer Verteilung in allen Bereichen ungefähr in der Mitte der beiden anderen Städte.

4.1.2 Wirtschaft

Während im Bereich der Demographie ausschliesslich von natürlichen Personen die Rede war, kommt im Bereich Wirtschaft die Komponente der juristischen Personen dazu. Insgesamt soll anhand dieses Teiles eine Einschätzung der wirtschaftlichen Bedeutsamkeit und des wirtschaftlichen Wachstums einer Region gemacht werden. Hierbei werden hauptsächlich die Kennzahlen rund um die Beschäftigten (natürliche Personen) und Arbeitsstätten (juristische Personen) zur Hilfe gezogen.

4.1.2.1 Beschäftigte

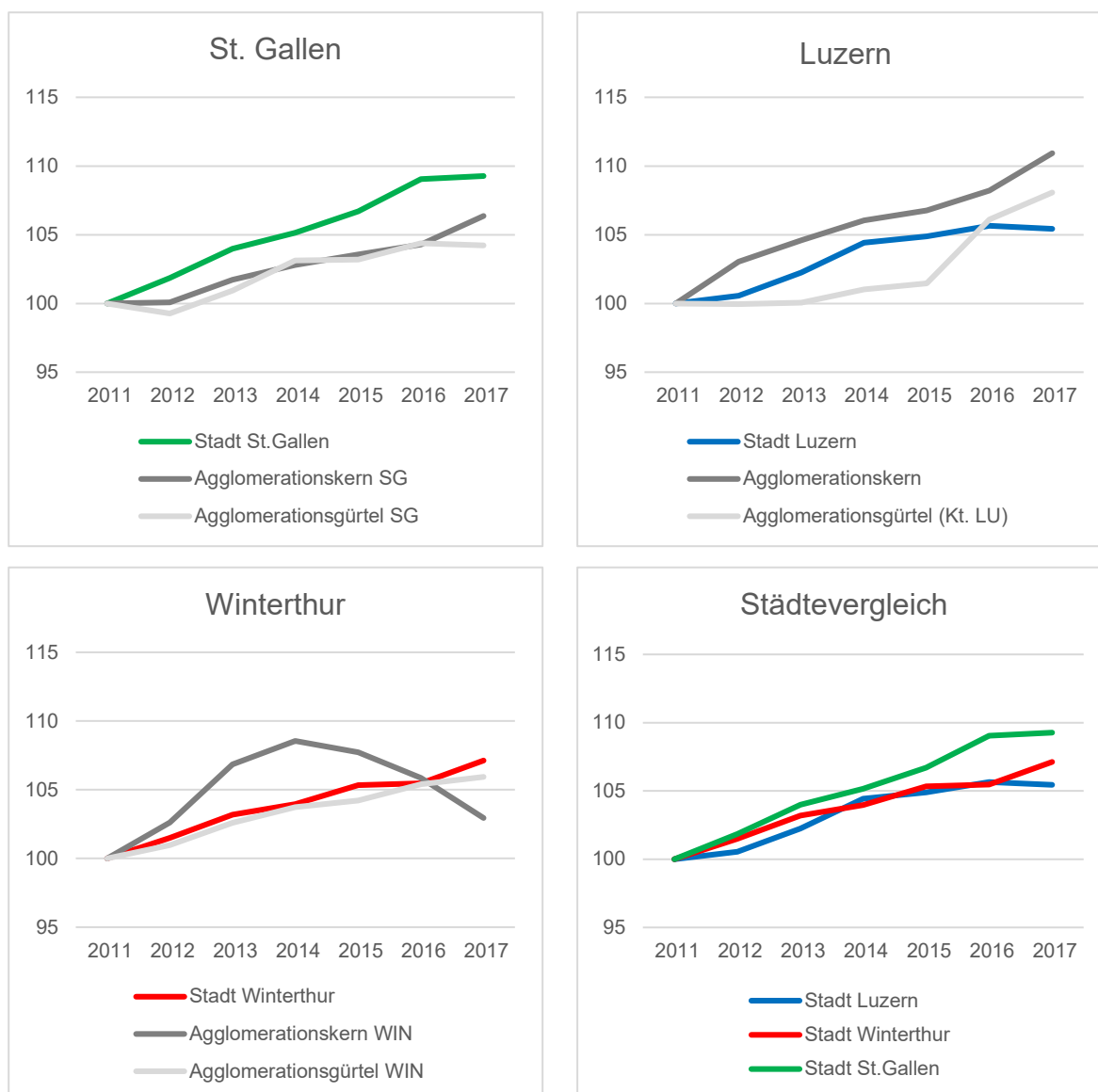


Abbildung 12: Entwicklung der Beschäftigung 2011-2017 (BFS)

Die oben dargestellten Grafiken zeigen die Entwicklung der Beschäftigten der drei Städte, St. Gallen, Winterthur und Luzern, im Vergleich zu den Gemeinden in ihren Agglomerationen (Kern und Gürtel). Da die verschiedenen Gemeinden enorme Unterschiede in Bezug auf die Dimensionen aufweisen, werden die Daten aus den verschiedenen Jahre im Verhältnis zum Ausgangsjahr aufgezeigt (Indexiert, 2011 = 100). Somit ist das prozentuelle Wachstum im Verhältnis zum Ausgangsjahr ersichtlich.

Im Bereich der Beschäftigten zeigt sich, dass gerade die Stadt St. Gallen ein sehr starkes Wachstum im Vergleich zu den anderen Städten und zu den Agglomerationen hingelegt hat. Nur gerade der Agglomerationskern der Stadt Luzern hat im Endergebnis ein höheres Wachstum erfahren. Dies liegt aber hauptsächlich daran, dass das Wachstum der Stadt St. Gallen im Jahr 2017 stagniert, während es im Agglomerationskern von Luzern weiter zugenommen hat. Das

Wachstum von Agglomerationskern und -gürtel der Region St. Gallen verläuft hingegen relativ parallel im Vergleich zu den anderen Regionen und kann auch in der Summe mit 6% respektive 4% ähnlich Zahlen vorweisen.

4.1.2.2 Beschäftigte Vollzeitäquivalent

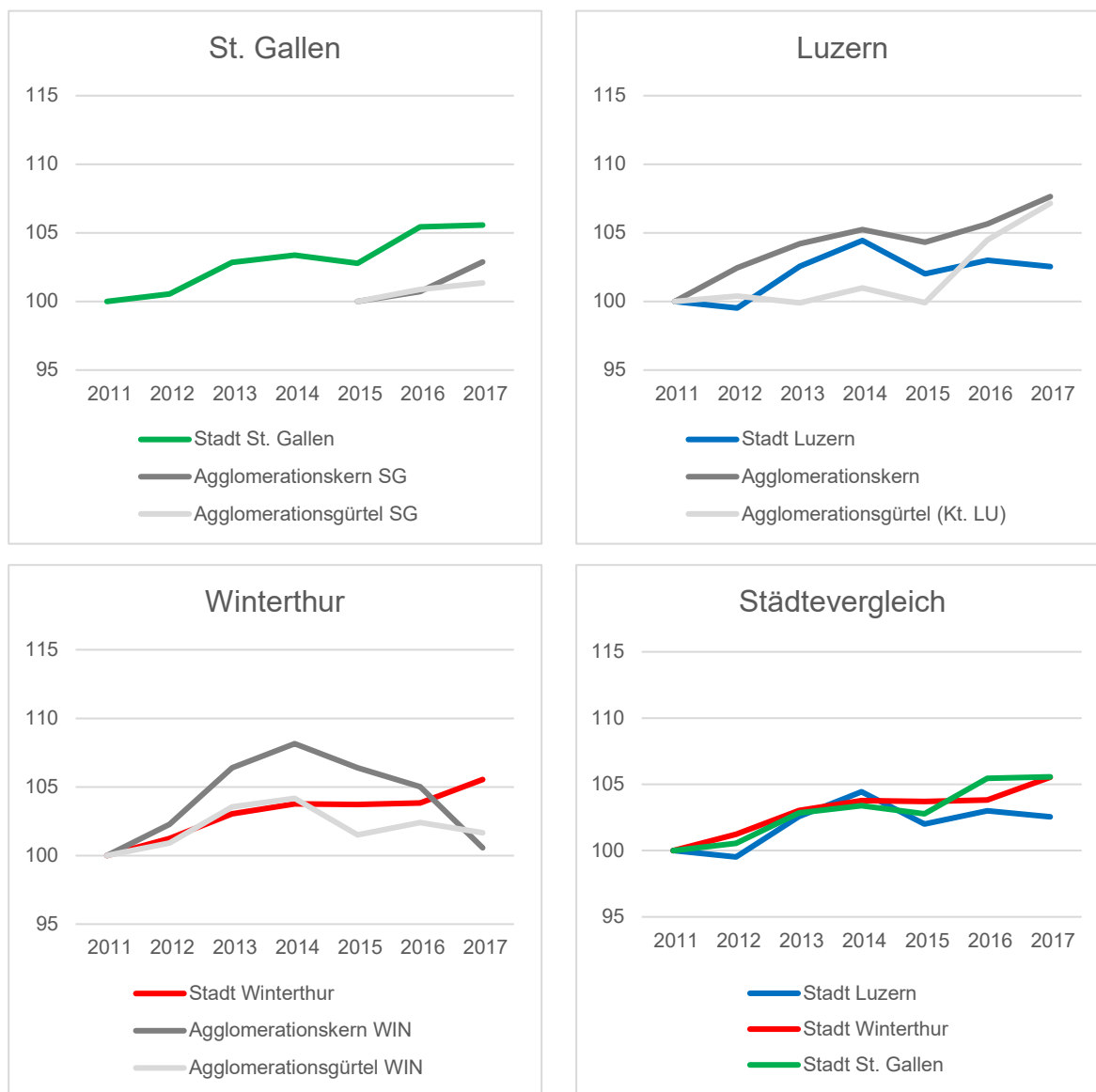


Abbildung 13: Entwicklung der VZÄ Beschäftigten (BFS)

«Vollzeitäquivalent» gibt an, wie viele Beschäftigte in der Stadt tätig wären, wenn die gesamte Arbeitszeit von ausschliesslich 100 % angestellten Personen erbracht würde. Die Zahlen wurden wiederum auf 2011 indexiert. Ausnahmen bilden hier der Agglomerationskern und -gürtel der Stadt St. Gallen, da für verschiedene Gemeinden aus diesen Regionen keine Daten vor 2015 vorliegen. Aus diesem Grund wurden die Daten aus diesen Regionen auf den frühestmöglichen Zeitpunkt (2015) indexiert.

Gerade im Bereich des Vollzeitäquivalent lässt sich ein besserer Vergleich des effektiven Zuwachses an Vollzeitstellen festhalten. Das liegt unter anderem auch daran, dass die Anzahl der Beschäftigten im Vollzeitäquivalent in allen Städten zu Beginn dieser Periode in etwa gleich hoch sind. St. Gallen und Luzern hatten ungefähr 58'000, während Winterthur in etwa 52'000 hatte.

Die Stadt St. Gallen kann zwar auch mit Vollzeitäquivalenten ein hohes Wachstum vorweisen, liegt aber im Vergleich zum Wachstum der Beschäftigten etwas tiefer und hat sich deutlich stärker an die anderen Regionen angenähert. Dies bedeutet, dass das überdurchschnittliche Wachstum an absoluten Arbeitsstellen grösstenteils dem höheren Anteil Teilzeitstellen zu verdanken ist.

4.1.2.3 Vollzeitäquivalent nach Grössenklasse der Arbeitsstätten

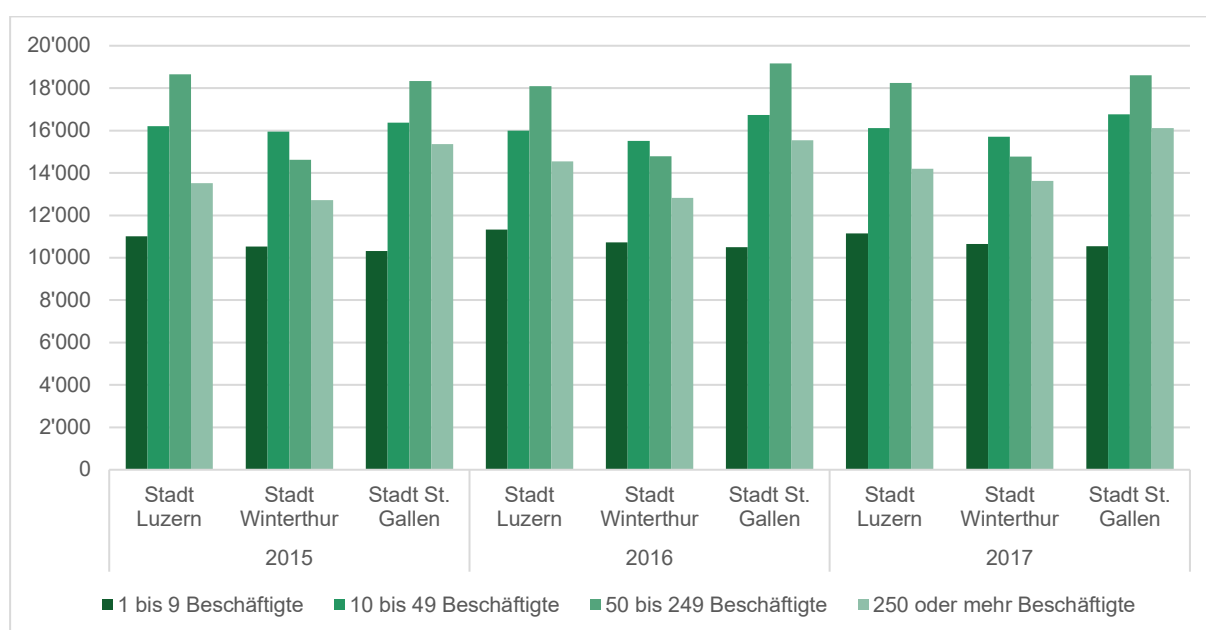


Abbildung 14: VZÄ Beschäftigte nach Grössen der Arbeitsstätten (BFS)

Die Grafik oben zeigt die Verteilung des Vollzeitäquivalent auf die verschiedenen Arbeitsstätten-Grössenklassen in den drei Städte St. Gallen, Luzern und Winterthur, über den Zeitraum von 2011 bis 2017.

Wird nun die Anzahl der der Beschäftigten im Vollzeitäquivalent auf die verschiedenen Grössenklassen von Unternehmen aufgeteilt, zeigt sich gerade im Bereich der KMU ein sehr einheitliches Bild. Die Anzahl der Beschäftigten im Vollzeitäquivalent ist in diesem Bereich über die drei Städte gesehen in etwa gleich. Unterschiede gibt es hauptsächlich bei den Arbeitsstätten mit 50 bis 249 Beschäftigten und bei den Arbeitsstätten mit mehr als 250 Beschäftigten. St. Gallen hat insgesamt mehr grössere Arbeitsstätten als die beiden anderen Städte.

In den Städten St. Gallen und Luzern kommen mehr als die Hälfte der Arbeitsstellen von Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitern. Wobei ein grösserer Anteil der Beschäftigten im Vollzeitäquivalent in Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten arbeiten.

4.1.2.4 Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftszweig

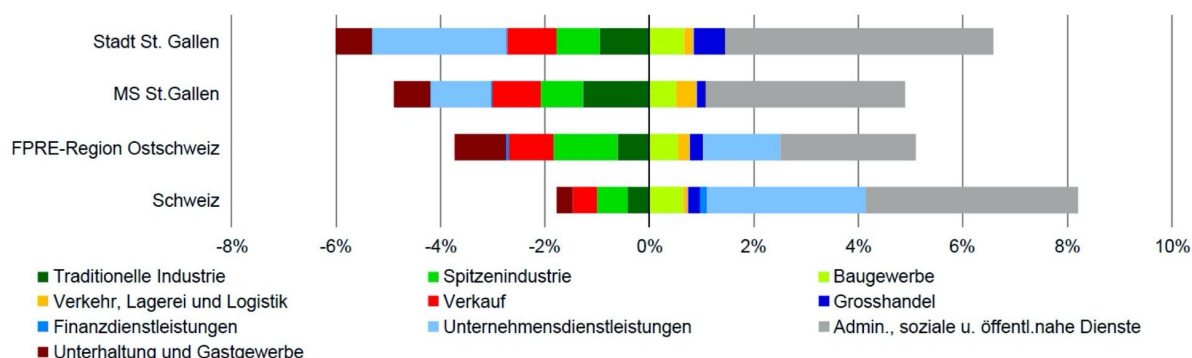
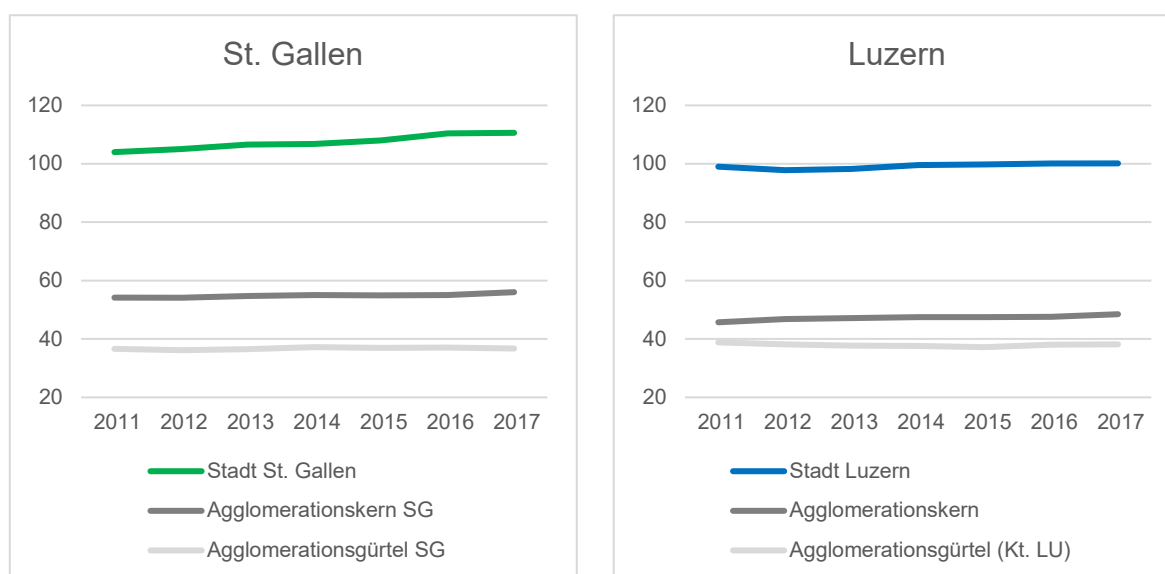


Abbildung 15: Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftszweig 2008-2015 (Wüest GeoInfo)

Die Darstellung zeigt die Entwicklung der Beschäftigten in den einzelnen Wirtschaftszweigen im Zeitraum zwischen 2008 – 2015 und basiert auf einer Studie des HEV (Wohnstandort St. Gallen, 2018) von Fahrländer Partner. Obschon in den letzten Jahren eine Zunahme an Beschäftigten in der Stadt St. Gallen auszumachen war, ist diese grösstenteils auf die administrativen, sozialen und staatsnahen Dienste zurückzuführen. Die meisten anderen Bereiche verzeichnen zum Teil gar starke Rückgänge. Bemerkenswert ist vor allem der Bereich der Unternehmensdienstleistungen, welcher den stärksten Rückgang verzeichnen musste – ausgerechnet jener Bereich, der im schweizweiten Durchschnitt das zweitgrösste Wachstum erfahren hat. Die restlichen Zu- und Abnahmen korrelieren hingegen relativ stark mit dem Rest der Schweiz.

4.1.2.5 Beschäftigungsdichte



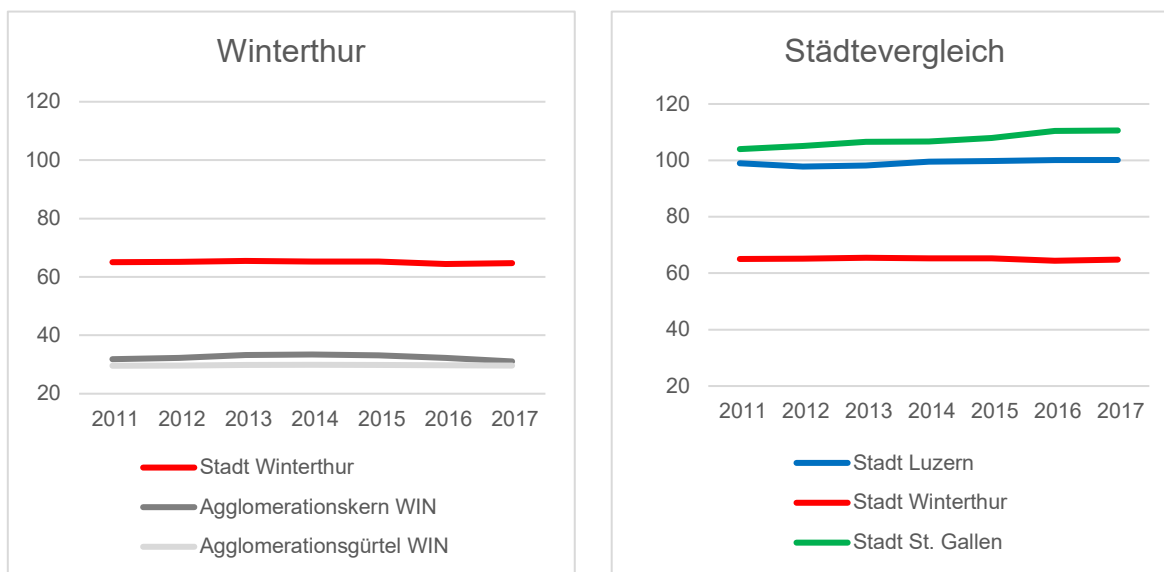


Abbildung 16: Beschäftigungsdichte (BFS)

Die Grafiken zeigen die Beschäftigungsdichte in den verschiedenen Kernstädten und ihren Agglomerationen. Die Beschäftigungsdichte kann als Indikator für die wirtschaftliche Bedeutung einer Gemeinde betrachtet werden. Sie berechnet sich aus der Anzahl der Beschäftigten geteilt durch die Anzahl der ständigen Wohnbevölkerung. Mit anderen Worten zeigt sie die Anzahl Arbeitsstellen im Verhältnis zur Bevölkerung einer Gemeinde.

Wie bei dieser Kennzahl zu erwarten ist, sind gerade in den Städten die Beschäftigungsdichten wesentlich höher als in ihren Agglomerationen. Es zeigt sich ausserdem, dass die Stadt Winterthur in diesem Bereich einen deutlich tieferen Wert erreicht. Dies lässt sich wiederum mit der Nähe Winterthurs zur Stadt Zürich erklären. Während die Stadt Luzern knapp einen Wert von 100% erreicht, hat die Stadt St. Gallen sogar einen noch etwas höheren Wert. Dies bedeutet, dass es in der Stadt St. Gallen mehr Beschäftigte als Einwohner gibt. Die leichte Zunahme der «Ei pendler» kann für die Stadt zu einer finanziellen Sorge werden, da – vor allem bei besser verdienenden Arbeitnehmenden – ein Potenzial für Steuerzahlende in der Stadt vermisst wird. Je eher es gelingt, die Arbeitnehmenden auch zu Einwohnerinnen und Einwohner zu machen, umso positiver ist dies für das Steuersubstrat (Zumbusch, Scherer et al. 2015).

4.1.2.6 Anzahl Arbeitsstätten

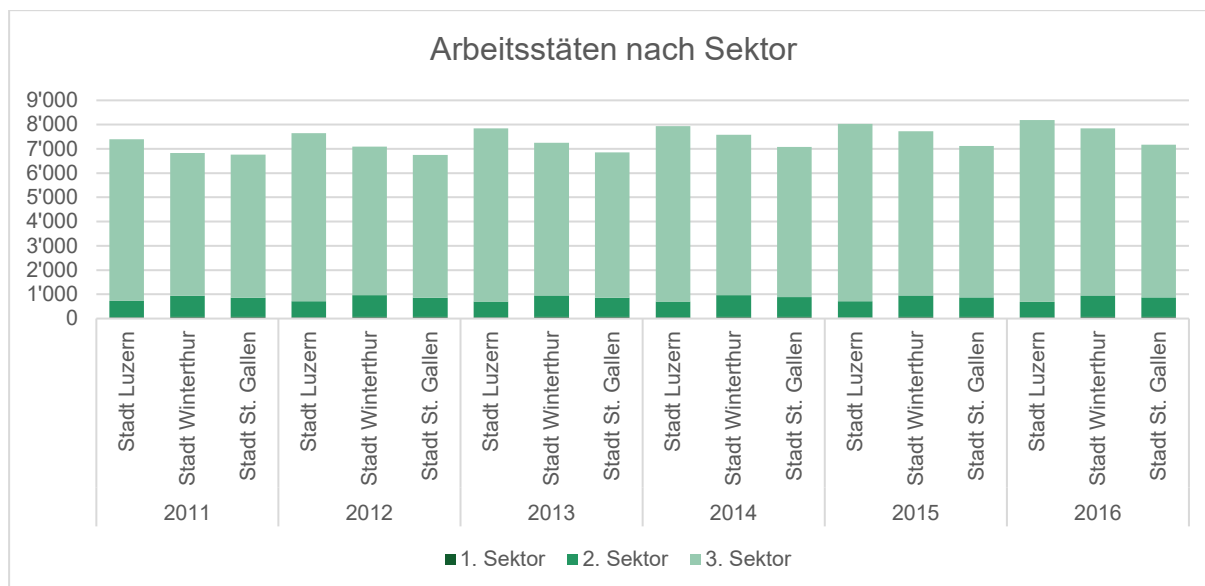


Abbildung 17: Arbeitsstätten nach Sektor (BFS)

Diese Grafik zeigt die Anzahl Arbeitsstätten nach den drei Sektoren 1 (Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau, sowie Fischerei), 2 (Verarbeitendes Gewerbe, Industrie, sowie Hoch-, Tief- und Bergbau) und 3 (Dienstleistungsbranchen wie zum Beispiel Handel, Gastgewerbe, Banken, Versicherungen, Gesundheitswesen, aber auch die öffentliche Verwaltung) für die drei Städte.

Obwohl St. Gallen mehr Beschäftigte im Vollzeitäquivalent hat als die anderen beiden Städte, verteilen sich diese auf eine geringere Anzahl an Unternehmen. Dies konnte bereits nach der Verteilung des Vollzeitäquivalents auf die Grössenklassen der Arbeitsstätten vermutet werden. Des Weiteren zeigt sich, wenig überraschend, dass das Gros der Arbeitsstätten im Tertiären Sektor angesiedelt sind. Genau genommen sind es zwischen 87% (St. Gallen und Winterthur) und 91% (Luzern).

4.1.2.7 Anzahl der Neugründungen

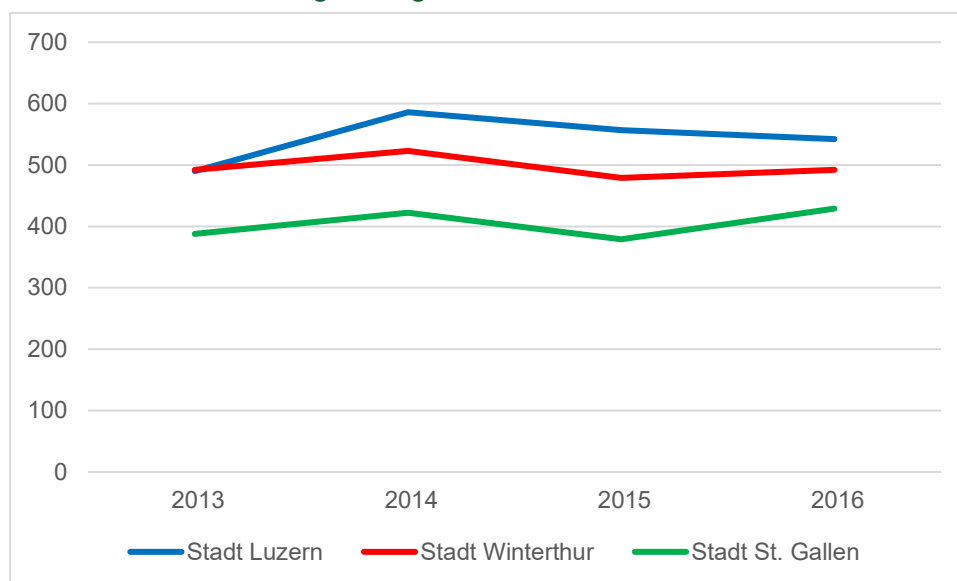


Abbildung 18: Anzahl Neugründungen (BFS)

Diese Grafik zeigt die totale Anzahl der Neugründungen pro Jahr von 2011 bis 2016.

Die Anzahl der Neugründungen wird oftmals auch mit der Innovationskraft einer Stadt in Verbindung gebracht. In diesem Bereich liegt die Stadt St. Gallen deutlich hinter den anderen beiden Städten. Nicht nur bei der Betrachtung der Neugründungen in absoluten Zahlen liegt St. Gallen hinter den beiden Vergleichsstädten, sondern auch in relativen. So hat Luzern beispielsweise, wenn man die Anzahl Neugründungen ins Verhältnis zur bestehenden Anzahl an Arbeitsstätten setzt, einen Wert von 0.066. Anders ausgedrückt kamen im Jahr 2016 in Luzern 6.6% neue Arbeitsstätten in Form von Neugründungen hinzu. In der Stadt Winterthur beträgt dies 6.3% und in der Stadt St. Gallen 6.0%.

4.1.3 Steuern

Im Bereich der Steuern soll die Grundlage der anderen Bereiche weiter ausgebaut werden und der Ursprung des Steuersubstrates genauer analysiert werden. Im Zusammenhang mit den vorhergehenden Teilen soll so eine erste grobe Beurteilung der Situation ermöglicht werden, um in einem späteren Teil dann noch weiter vertieft werden zu können.

Die Unterteilung verhält sich wieder gleich wie im Bereich Wirtschaft. Zuerst werden die Steuern der natürlichen Personen und derer Verteilung thematisiert. Im Anschluss folgen dann noch die juristischen Personen. Die Unterteilungen der Steuern sind insofern wesentlich, als dass sie eine genauere Beurteilung des Ursprungs des Steuersubstrates und somit der Haupteinnahmequelle einer Stadt ermöglichen.

4.1.3.1 Verteilung nach Einkommensklasse (natürliche Personen)

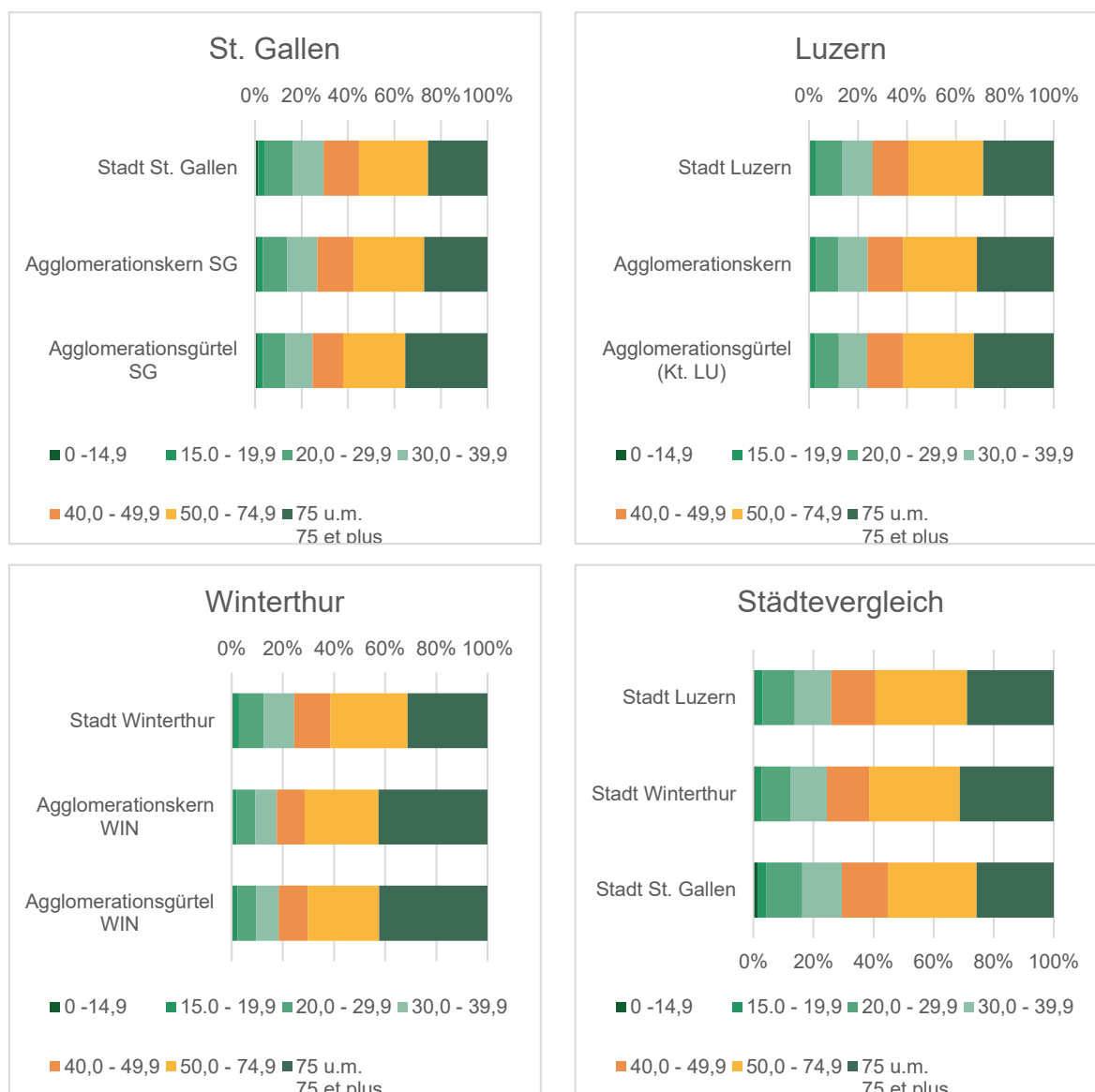


Abbildung 19: Steuern nach Einkommensklassen (natürliche Personen) (ESTV)

Die Grafiken oben zeigen die Verteilung der Einwohner nach Einkommensklassen.

Ein Grossteil der besserverdienenden Bevölkerung befindet sich in den Agglomerationen der Städte. Dieser Befund erstreckt sich über alle drei Regionen. Die Agglomeration Winterthur hat einen markant grösseren Anteil an besseren Verdienenden, als die anderen beiden Regionen. In der Stadt St. Gallen sind die beiden höheren Einkommensklassen schwächer vertreten als in allen anderen Städten und Agglomerationen. Dies könnte wiederum eine merkliche Auswirkung auf das Steuersubstrat haben.

4.1.3.2 Steuerertrag nach Einkommensklasse (natürliche Personen)

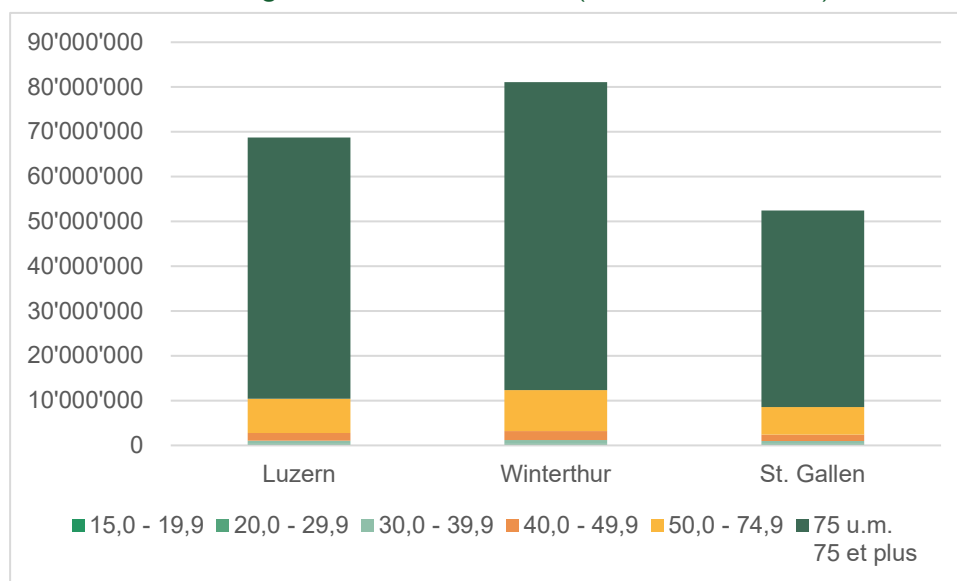


Abbildung 20: Steuerertrag nach Einkommensklasse (2016) (ESTV)

Diese Grafik zeigt den totalen Steuerertrag nach Einkommensklasse in den drei Städten. Die Zahlen stammen aus dem Jahr 2016.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Verteilung der Erträge auf die unterschiedlichen Einkommensklassen zwischen den Städten in etwa vergleichbar ist. Die oberste Einkommensklasse trägt in Luzern und Winterthur knapp 86 %, in St. Gallen gut 85 % des Steuerertrags. Die höhere Steuerbelastung St. Gallens erklärt die fast gleiche Verteilung des Steuerertrags trotz tieferem Anteil hoher Einkommen in der Stadt (vgl. den vorherigen Abschnitt).

Nominal weist St. Gallen deutlich tiefere Einnahmen aus als die anderen beiden Städte. Dies liegt in erster Linie an der geringeren Anzahl der ständigen Wohnbevölkerung.

4.1.3.3 Entwicklung des Einkommens der juristischen Personen

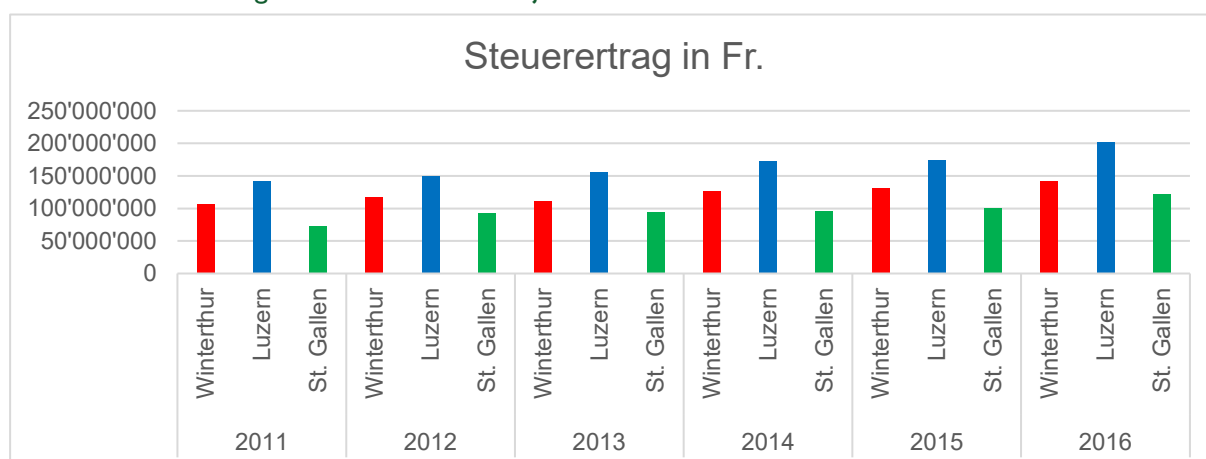


Abbildung 21: Einkommen der juristischen Personen 2011-2016 (ESTV)

Diese Grafik zeigt den totalen Steuerertrag der juristischen Personen in den drei Städten aus den Jahren 2011 bis 2016.

Beim Steuerertrag der juristischen Personen verhält es sich nicht grundsätzlich anders als bei den natürlichen. Auch hier nimmt die Stadt St. Gallen wieder deutlich weniger ein als die Vergleichsstädte. Im Zusammenhang mit dem Steuerertrag aus natürlichen Personen zeigt sich, dass die Stadt St. Gallen auch insgesamt deutlich tiefere Steuereinnahmen aufweist als die beiden Vergleichsstädte Luzern und Winterthur.

Zum Vergleich: Die Stadt St. Gallen nimmt rund 70% des gesamten Steuerertrages durch die juristischen Personen ein, bei der Stadt Luzern sind es 75% und bei der Stadt Winterthur 64%. Wobei die Stadt Winterthur mit etwa 111'851 Einwohnern (Stand 2018) eine deutlich grössere Bevölkerung hat und, wie bereits aufgezeigt wurde, aufgrund der Nähe zu Zürich eine deutlich tiefere Beschäftigungsdichte hat.

4.1.4 Einkaufskorb in drei unterschiedlichen Haushalten

Einkaufskörbe dienen als Vergleichsmittel der Attraktivität einer Stadt anhand der anfallenden Kosten, welche direkt von der Gemeinde oder dem Kanton gesteuert werden können. So arbeitet unter anderem auch die Credit Suisse, die verfügbare Einkommen typisierter Haushalte vergleicht (Credit Suisse 2016). Für unsere Studie wurden zwecks einer besseren Abstufung drei Warenkörbe mit unterschiedlichen Haushaltsgrössen erstellt. Alle anderen Attribute wurden dieser Haushaltsgrösse angepasst. Dabei folgen wir den Empfehlungen der zuständigen Eidgenössischen Ämter.

Die Warenkörbe in unserer Analyse werden in zwei Hauptstufen unterteilt. Zuerst kommt die Stufe der «steuerbaren Kosten». Damit sind alle Kosten gemeint, welche direkt oder indirekt von einer Gemeinde festgelegt werden können. In der zweiten Stufe kommen dann noch die kantonalen Steuern und Mietkosten dazu, da sie zwar nicht von einer Gemeinde beeinflusst werden können, aber dennoch direkt mit dieser zusammenhängen.

Der steuerbare Betrag der einzelnen Haushalte entstammt den Steuerrechnern der jeweiligen Städte bzw. des Kantons Zürich im Falle von Winterthur. Das für die Steuern relevanten Einkommen entspringt der Haushaltsbudgeterhebung des BFS. Die Strompreise wiederum kommen von der Preisvergleichsseite des Bundes (strompreis.elcom.admin) und wurden anhand des dort definierten durchschnittlichen Verbrauches für die in unserem Beispiel verwendeten Haushalts- und Wohnungsgrössen berechnet. Die Kosten für Abfallgebühren, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung kommen alle von der Gebührenvergleichs-Website des Bundes (preisvergleiche.preisueberwacher.admin). Alle Werte in den Warenkörben wurden des Weiteren auf ein Jahr hochgerechnet.

Im Falle der Mietkosten wurden anhand der Anzahl Zimmer und Personen mit der vom BFS veröffentlichten Statistik zur durchschnittlichen Wohnfläche anhand dieser Parameter die Wohnfläche pro Warenkorb bestimmt. Anschliessen wurde unter Zuhilfenahme des durchschnittlichen Mietpreises pro Quadratmeter und Stadt, welche von Wüest GeoInfo (Wüest GeoInfo) ermittelt werden, die einzelnen Mietkosten pro Jahr berechnet.

4.1.4.1.1 Einpersonenhaushalt in 2-Zi.-Wohnung

	Stadt Luzern	Stadt Winterthur	Stadt St. Gallen
Steuern ⁶	6'251.15	5'868.20	8'089.91
Abfallgebühren ⁷	114.65	114.38	95.61
Wasserversorgung ⁸	100.42	86.00	161.12
Abwassergebühren ⁹	137.50	149.89	110.35
Strom ¹⁰	394.40	424.96	389.76
Kosten, die die Stadt beeinflussen kann	6'998.12	6'643.43	8'846.75
Kantonale Steuern ¹¹	5'406.40	4'810.00	6'460.69
Inkl. kantonale Steuern	12'404.52	11'453.43	15'307.44
Mietkosten	13'053	14'132	10'489
Inkl. Mietkosten	25'457.52	25'585.43	25'796.44

Wie in der obenstehenden Tabelle ersichtlich ist, sind die Kosten eines Einpersonenhaushaltes für Wasserversorgung und -entsorgung, Strom und Abfallgebühren in der Summe in allen drei Städten auf ein Jahr gesehen ungefähr gleich. Es gibt Unterschiede in der Strukturierung der Kosten. Die Wasserversorgung in St. Gallen kostet bspw. deutlich mehr als in den anderen

⁶ Steuerrechner der einzelnen Städte (Steuerkalkulator-SG), (Steuerkalkulator-LU), (Steuerkalkulator-ZH)

⁷ Durchschnittspreis, welcher in Ihrer Gemeinde pro 35-l-Sack Hauskehricht in Rechnung gestellt wird. Dieser Preis enthält die fixen Gebühren (Grundgebühr, Gebühren zur Finanzierung der Separatsammlungen) und die konsumabhängigen Abfallgebühren (Sackgebühr). Die Mehrwertsteuer (7.6 %) ist nicht enthalten. Die Grafiken weisen als Vergleichsgrössen auch die Eckpunkte der durchschnittlichen Abfalltarife pro 35-l-Sack aller anderen erfassten Gemeinden aus (günstigste, teuerste, mittlere und Mediangebühr). Das Viereck in der Mitte stellt die durchschnittlichen Gebühren aller Gemeinden dar, ohne die 25 % teuersten und die 25 % günstigsten. (Preisvergleich)

⁸ Durchschnittspreis, welcher in Ihrer Gemeinde pro m3 Wasserverbrauch in Rechnung gestellt wird. Dieser Preis enthält die fixen Gebühren (Grundgebühr, Zählermiete) und die konsumabhängigen Wassergebühren (Gebühr pro m3). Die Mehrwertsteuer (2.4 %) ist nicht enthalten. Die Grafiken weisen als Vergleichsgrössen auch die Eckpunkte der durchschnittlichen Wassertarife pro m3 aller anderen erfassten Gemeinden aus (günstigste, teuerste, mittlere und Mediangebühr). Das Viereck in der Mitte stellt die durchschnittlichen Gebühren aller Gemeinden dar, ohne die 25 % teuersten und die 25 % günstigsten. (Preisvergleich)

⁹ Durchschnittspreis, welcher in Ihrer Gemeinde pro m3 Frischwasserverbrauch in Rechnung gestellt wird. Dieser Preis enthält die fixen Gebühren (Grundgebühr, Regenwassergebühr) und die konsumabhängigen Abwassergebühren (Gebühr pro m3). Die Mehrwertsteuer (7.6 %) ist nicht enthalten. Die Grafiken weisen als Vergleichsgrössen auch die Eckpunkte der durchschnittlichen Abwassertarife pro m3 aller anderen erfassten Gemeinden aus (günstigste, teuerste, mittlere und Mediangebühr). Das Viereck in der Mitte stellt die durchschnittlichen Gebühren aller Gemeinden dar, ohne die 25 % teuersten und die 25 % günstigsten. (Preisvergleich)

¹⁰ (Strompreis)

Städten, dafür sind die Kosten für das Abwasser und die Abfallgebühren geringer, sodass sie sich im Endergebnis wieder aufwiegen.

Der grösste Unterschied zwischen diesen Regionen sind die Steuern. So sind die Steuern in der St. Gallen in etwa 2'000 Fr. und somit ungefähr ein Drittel höher als in den anderen Städten. Dazu kommt noch, dass die kantonalen Steuern des Kantons St. Gallen nochmals 1'000 – 1'600 Fr. höher sind als in den anderen beiden Kantonen. Somit ergibt sich im Endergebnis 2'902.92 Fr. höhere Kosten in St. Gallen als in Luzern und 3'854.01 höhere Kosten als in Winterthur, welche praktisch ausschliesslich auf die Steuern zurückzuführen sind.

Beziehen wir standortrelevante, aber durch die Stadt nicht beeinflussbare Kosten mit ein, so verändert sich das Bild. Die Mietkosten in der Stadt St. Gallen liegen beispielweise deutlich unter denjenigen der anderen Städte. Dies liegt hauptsächlich an den tiefen Mietpreisen pro Quadratmeter, welche sich in der Stadt St. Gallen auf 185 Fr./m² im Jahr belaufen. Zum Vergleich: In den anderen Städten kostet ein Quadratmeter im Jahr 234 Fr. (Luzern) bzw. 236 Fr. (Winterthur).

4.1.4.1.2 3-Personenhaushalt in 4-Zi.-Wohnung (Ehepaar mit einem Kind)

	Stadt Luzern	Stadt Winterthur	Stadt St. Gallen
Steuern	8'106.70	7'862.90	9'882.07
Abfallgebühren	288.56	194.59	200.04
Wasserversorgung	275.47	232.84	463.31
Abwassergebühren	387.50	383.58	305.76
Strom	830.25	891.45	903.60
Kosten, die die Stadt beeinflussen kann	9'888.48	9'565.36	11'754.78
Kantonale Steuern	7'011.20	6'445.00	7'891.93
Inkl. kantonale Steuern	16'899.68	16'010.36	19'646.71
Mietkosten	25'113	25'195	19'836
Inkl. Mietkosten	42'012.89	41'205.55	39'482.71

4.1.4.1.3 4-Personenhaushalt in 6-Zi.-Einfamilienhaus (Ehepaar mit 2 Kindern)

	Stadt Luzern	Stadt Winterthur	Stadt St. Gallen
Steuern	12'638.45	12'739.25	15'818.54
Abfallgebühren	411.42	290.41	330.35
Wasserversorgung	487.50	464.14	825.95
Abwassergebühren	525.00	552.30	491.40
Strom	2'354.30	2'403.70	2'507.70
Kosten, die die Stadt beeinflussen kann	16'416.67	16'449.80	19'973.94
Kantonale Steuern	10'930.55	10'442.00	12'632.86
Inkl. kantonale Steuer- rung	27'347.22	26'891.80	32'606.80
Mietkosten	46'308	51'694	38'059
Inkl. Mietkosten	73'655.22	78'585.80	70'665.80

Bei den restlichen beiden Warenkörben verändert sich das Bild nicht mehr merklich. Lediglich die Skalierung verschiebt sich etwas aufgrund der höheren Haushalts- und Wohnungs-/Hausgrössen. Die von der Stadt beeinflussbaren Kosten sind in St. Gallen jedes Mal deutlich höher als in den anderen Städten. Nur aufgrund der deutlich tieferen Mietpreise sind die ortsabhängigen Kosten schliesslich tiefer.

In den oben angestellten Vergleichen zeigt es sich, dass die Stadt St. Gallen bezüglich der städtisch verantworteten Belastung der Haushalte im Vergleich zu Luzern und Winterthur durchwegs am teuersten ist. Dies gilt für alle drei Kategorien von typisierten Haushaltsgrössen, für die wir die Analyse durchführen konnten. Die finanzielle Attraktivität der Stadt St. Gallen ist im Vergleich deutlich tiefer als bei den beiden anderen Städten.

Empfehlung 8: Die Stadt St. Gallen sollte sich regelmässig bezüglich Gesamtbelastung der Haushalte mit vergleichbaren Städten messen.

Empfehlung 9: Die Stadt St. Gallen sollte eine mit anderen Städten vergleichbare Gesamtbelastung der Haushalte (Steuern und Gebühren) anstreben, um aus finanzieller Sicht als Wohnort attraktiv zu bleiben.

4.1.5 Fazit

Insgesamt kann gesagt werden, dass die Stadt ein im Vergleich langsames Wachstum der Wohnbevölkerung aufweist. Dies kann mit verschiedenen Faktoren zusammenhängen: Es kann an der relativ hohen Steuerbelastung liegen, sodass vor allem die Agglomeration davon profitiert. Es kann aber – wohl wahrscheinlicher – auch am Fehlen attraktiver Arbeitsplätze in den dynamischen Wirtschaftsbereichen liegen. Die Gesamtkosten (inkl. Mieten) liegen in St.

Gallen in einem mit den anderen Städten vergleichbaren Rahmen, womit eine Senkung der Steuern einen Wettbewerbsvorteil erzielen würde.

Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass die Anzahl der Beschäftigten zwar überdurchschnittlich wächst, dies jedoch vor allem im staatlichen oder staatsnahen Bereich. Dem gegenüber nehmen die Beschäftigten im (dynamischen) Dienstleistungsbereich ab. Ausserdem bündeln sich die positiven Veränderungen bei den grossen Organisationen, wohl im Bildungs- und Gesundheitsbereich. Hier besteht die Herausforderung, die Dynamik in den Privatsektor ausstrahlen zu lassen.

Ins Bild passt auch die Tatsache, dass St. Gallen die wenigsten Neugründungen von Unternehmen verzeichnet. Die Dominanz staatlicher Arbeitsplätze in der Stadt kann das erklären, vermutlich aber auch das Fehlen einer starken technischen Hochschule (abgesehen von der EMPA). Der geplante Metropolitanraum kann wohl nur gelingen, wenn mutige Projekte wie etwa St. Fiden gelingen. Hier stellt sich die Frage, ob es richtig ist, wenn sich St. Gallen vom Wirtschaftsmotor Zürich abgrenzt, anstatt sich vermehrt als Teil einer grösseren Region Zürich zu definieren.

4.2 Analyse der Finanzlage

Anhand der vorhergehenden Analysen ist es nun möglich, etwas genauer auf die Finanzen der Stadt St. Gallen zu schauen. Für eine erste Beurteilung werden dafür die Finanzkennzahlen des HRM2 der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren verwendet. Im Anschluss werden dann noch die Eigenkapitalentwicklung, der Deckungsgrad und Investitionsrechnungen nach Sachgruppen hinzugezogen, um ein tieferes Verständnis für die Zahlen zu erhalten.

Innerhalb der vorgeschlagenen Kennzahlen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren werden zwei Abstufungen gemacht. Zuerst kommen die Finanzkennzahlen 1. Priorität, welche bereits einen grundsätzlichen Überblick über die finanzielle Situation der Stadt liefern. Dazu kommen noch die Kennzahlen 2. Priorität, welche einen zusätzlichen Einblick in die finanzielle Situation bieten.

Ausserdem liefert die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren nicht nur Empfehlungen für die zu gebrauchenden Kennzahlen, sondern auch einen Beurteilungsmassstab für die jeweiligen Kennzahlen. In dieser Arbeit folgen wir dieser Empfehlung und beurteilen die Kennzahlen anhand der vorgegebenen Skalen, welche sich jeweils im unteren linken Bereich der dazugehörigen Kennzahl befinden.

Hinweis: Da die Stadt St. Gallen nur einen Teil dieser Kennzahlen in ihrem Jahresbericht publiziert, wurden sie aufgrund der verfügbaren Zahlen aus den Rechnungen der jeweiligen Jahre abgeleitet.

Empfehlung 10: Die Stadt St. Gallen sollte die üblichen Kennzahlen in ihren Jahresberichten publizieren, inkl. der Kategorien, in die sie im schweizweiten Vergleich fallen.

4.2.1 Finanzkennzahlen in erster Priorität

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
111.4%	110.7%	108.7%	110.2%	108.4%	99.4%	114.6%
schlecht > 150%	genügend 100 - 150%	gut < 100%				

Abbildung 22: Nettoverschuldungsquotient (Stadt St. Gallen, 2013 - 2019)

Die Nettoschulden entsprechen dem Fremdkapital abzüglich des Finanzvermögens der Stadt. Müssten diese Schulden sofort durch Verkauf von Vermögen gedeckt werden, so müsste Verwaltungsvermögen aufgelöst werden, und es könnten bestimmte Aufgaben nicht mehr erfüllt werden. Der Nettoverschuldungsquotient gibt an, welcher Anteil der direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen, bzw. wie viele Jahrestrachten erforderlich wären, um die Nettoschulden abzutragen.

Die Kennzahl wird auch von der Stadt St. Gallen ausgewiesen und wurde so von uns übernommen. Sie macht deutlich, dass die Stadt im Durchschnitt mehr als ein Jahres-Steuer Einkommen aufwenden müsste, wenn sie ihre Netto-Schulden abtragen wollte. Sie liegt damit im genügenden Bereich im schweizweiten Vergleich, wobei 2019 eine deutliche Verschlechterung gegenüber 2018 erkennbar ist.

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
70.6%	92.5%	99.8%	87.8%	102.6%	128.1%	53.6%
schlecht < 80%	gut / vertretbar 80 - 100%		ideal > 100%			

Abbildung 23: Selbstfinanzierungsgrad (Stadt St. Gallen, 2013 - 2019)

Der Selbstfinanzierungsgrad zeigt an, in welchem Ausmass Neuinvestitionen durch selbsterwirtschaftete Mittel finanziert werden können. Ein Selbstfinanzierungsgrad unter 100% führt zu einer Neuverschuldung, da für die Finanzierung der Investitionen Fremdkapital aufgenommen werden muss. Liegt dieser Wert über 100%, können Schulden abgebaut werden.

Nach einem längeren Aufwärtstrend in den Jahren 2013 bis 2018, bei welchem in den Jahren 2017/18 sogar ein idealer Wert erreicht werden konnte und somit auf einen Schuldenabbau schliessen lassen, liegt der Selbstfinanzierungsgrad der Stadt im Jahre 2019 im tief roten Bereich. Der Wert liegt zwar etwas höher als budgetiert (47.3%), dennoch mussten im Vergleich zum Vorjahr weitere CHF 26.5 Mio. an Schulden aufgenommen werden. Auf mittel bis lange Frist ist so ein Wert für die Stadt nicht tragbar, schliesslich bedeutet er, dass gerade einmal die Hälfte der Kosten und Investitionen selbst finanziert werden können.

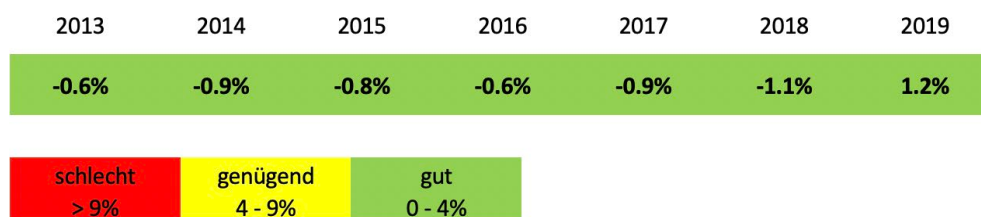


Abbildung 24: Zinsbelastungsanteil (Stadt St. Gallen, 2013 - 2019)

Der Zinsbelastungsanteil sagt aus, welcher Anteil des laufenden Ertrags durch den Zinsaufwand gebunden ist. Je tiefer der Wert, desto grösser der Handlungsspielraum.

Die Zinsen können mit einem Bruchteil des laufenden Ertrags finanziert werden. Hier besteht kein Handlungsbedarf. Die Tatsache, dass dies über die gesamte Betrachtungsperiode der Fall ist, zeigt, dass nicht nur die aktuellen tiefen Zinsen dafür «verantwortlich» gemacht werden können.

4.2.2 Finanzkennzahlen in zweiter Priorität

Die nachfolgenden Kennzahlen werden nicht von allen Gemeinden gleichermassen ausgewiesen. Sie haben für die Bewertung der finanziellen Situation einer Stadt eher zweite Priorität. In Kombination mit anderen Kennzahlen können sie jedoch wertvolle Zusatzinformationen liefern.

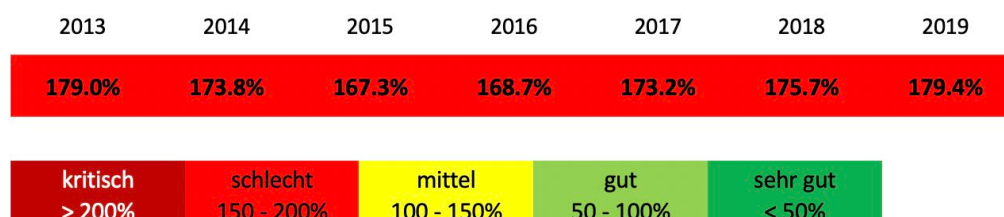


Abbildung 25: Bruttoverschuldungsanteil (Stadt St. Gallen, 2013 - 2019)

Die Bruttoschulden entsprechen dem gesamten Fremdkapital. Der Bruttoverschuldungsanteil ist das Fremdkapital im Verhältnis zum laufenden Ertrag (ohne interne Verrechnungen und ohne durchlaufende Beiträge). Als Fremdkapital wurden die Positionen «Laufende Verbindlichkeiten», «kurzfristige Verbindlichkeiten» und «mittel- und langfristige Verbindlichkeiten» eingerechnet. Die übrigen Positionen wurden nicht berücksichtigt.

Der Bruttoverschuldungsanteil ist eine weitere Grösse zur Beurteilung der Verschuldungssituation bzw. der Frage, ob die Verschuldung in einem angemessenen Verhältnis zu den erwirtschafteten Erträgen steht. Er zeigt an, wie viele Prozente vom Finanzertrag benötigt werden, um die Bruttoschulden abzutragen.

Im Unterschied zum Nettoverschuldungsquotienten wird das Finanzvermögen nicht berücksichtigt, und die Erträge werden unverändert übernommen. Da die Kennzahl schweizweit erst mit HRM2 eingeführt wurde, kann die Aussagekraft eines Vergleichs im Moment noch beschränkt sein.

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
22.0%	19.9%	13.4%	13.7%	13.0%	9.9%	11.6%

schwach < 10%	mittel 10 - 20%	stark 20 - 30%	sehr stark > 30%
------------------	--------------------	-------------------	---------------------

Abbildung 26: Investitionsanteil (Stadt St. Gallen, 2013 - 2019)

Der Investitionsanteil weist den Anteil der Bruttoinvestitionen an den gesamten Ausgaben der Stadt (Aufwand + Bruttoinvestitionen) aus. Er zeigt die Aktivität im Bereich der Investitionen und kann über die Jahre stark schwanken – abhängig vom Umfang der Investitionen pro Jahr. Die Vergleichswerte signalisieren, dass eine Stadt mit einem zu kleinen Investitionsanteil tendenziellen Nachholbedarf generiert.

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
8.3%	7.0%	7.3%	6.4%	7.0%	7.1%	14.1%

hohe Belastung > 15%	tragbar 5 - 15%	gering < 5%
-------------------------	--------------------	----------------

Abbildung 27: Kapitaldienstanteil (Stadt St. Gallen, 2013 - 2019)

Der Kapitaldienstanteil ist die Messgrösse für die Belastung des Haushaltes durch Kapitalkosten. Die Kennzahl gibt Auskunft darüber, wie stark der laufende Ertrag durch den Zinsendienst und die Abschreibungen (= Kapitaldienst) belastet ist. Ein hoher Anteil weist auf einen enger werdenden finanziellen Spielraum hin.

In der Stadt St. Gallen ist der Kapitaldienstanteil tragbar, d.h. es werden weniger als 10 % des laufenden Ertrags für den Kapitaldienst aufgewendet. Oder umgekehrt formuliert: Nach Zinsen und Abschreibungen stehen der Stadt über 90 % ihrer Erträge für andere Aufgaben zur Verfügung. Eine Ausnahme bildet hier nur das Jahr 2019, welches aber in allen Bereichen schlechter abgeschnitten hat. Insofern sich kein Trend nach oben bildet, ist es dennoch tragbar.

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
7.9%	7.5%	8.6%	7.4%	8.8%	9.5%	5.1%

schwach < 10%	mittel 10 -20%	gut > 20%
------------------	-------------------	--------------

Abbildung 28: Selbstfinanzierungsanteil (Stadt St. Gallen, 2013 - 2019)

Der Selbstfinanzierungsanteil entspricht der Selbstfinanzierung im Verhältnis zum laufenden Ertrag (ohne interne Verrechnungen). Er charakterisiert die Finanzkraft und den finanziellen Spielraum einer Gemeinde. Er gibt an, welchen Anteil ihres Ertrages die öffentliche Körperschaft zur Finanzierung ihrer Investitionen aufwendet. Im Gegensatz zum oben dargestellten

Selbstfinanzierungsgrad wird nicht die Netto-Investition als Verhältnisgrösse herangezogen, sondern der laufende Ertrag.

Der rote Balken lässt sich so interpretieren, dass die Stadt St. Gallen einen eher kleinen finanziellen Spielraum hat, da ein grosser Teil des Ertrages bereits an Kosten gebunden ist und die Selbstfinanzierung im Verhältnis dazu nicht mehr viel Spielraum generieren kann.

4.2.3 Kurzfristige Nettoschulden

Wie in der Privatwirtschaft üblich, kann neben den oben gezeigten Kennzahlen eine Gegenüberstellung der kurzfristigen Schulden mit den kurzfristig veräusserbaren Vermögensteilen erfolgen, um die Zahlungsfähigkeit der Stadt zu eruieren. Hier zeigt sich ein durchgezogenes Bild:

In der Rechnung 2019 stehen laufende Verpflichtungen von 130 Mio. plus kurzfristige Schulden von 204 Mio. (= total 334 Mio.) flüssigen Mitteln von 101 Mio. plus Guthaben von 89 Mio. (= total 191 Mio.) gegenüber. Die Differenz von 143 Mio. müsste, wenn sie in der gleichen Frist getilgt werden sollten, durch einen Verkauf von Anlagen finanziert werden. Dabei bieten sich die Liegenschaften im Finanzvermögen an (428 Mio.), die jedoch kaum so rasch zu realisieren wären (vgl. 4.3.2.1). Diese «geschichtete» Betrachtung führt zu einem Bild, das eher kritisch zu interpretieren ist. Allerdings verzichten wir darauf, daraus eine Empfehlung abzuleiten, da es sich hier um eine privatwirtschaftliche Kennzahl handelt.

4.3 Bilanz

In der Bilanz finden sich die Vermögenswerte der Stadt St. Gallen (Aktivseite) sowie die Herkunft der Mittel (Passivseite mit Fremdkapital und Eigenkapital), vgl. Kapitel 2.3.2 weiter vorne.

4.3.1 Verwaltungsvermögen

Die grössten Positionen im Verwaltungsvermögen umfassen gemäss Rechnung 2019

- Liegenschaften im Verwaltungsvermögen: Rund 526 Mio.
- Verwaltungseigene Unternehmungen: Rund 330 Mio.
- Beteiligungen an gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen und Stiftungen sowie Abraxas: 4,5 Mio.
- Weitere kleinere Anteile

Es fällt auf, dass der Grossteil des Verwaltungsvermögens in den zweckgebundenen Liegenschaften steckt. Diese werden gemäss den Vorgaben des Rechnungsmodells abgeschrieben. Die verwaltungseigenen Unternehmungen machen den zweitgrössten Betrag aus. Um diese Anteile zu bewerten, müssten die Unternehmen selbst bewertet werden. Allerdings macht eine Korrektur der Aktiva vor allem dann Sinn, wenn die Unternehmen existenziell bedroht sind, was kaum der Fall sein dürfte: In der Schweiz geht praktisch nie ein öffentliches Unternehmen Konkurs (Gulde 2009). Auch die Stadt St. Gallen wird es sich politisch nicht leisten können, ein eigenes Unternehmen Konkurs gehen zu lassen. Viel eher würde sie durch Anpassung von Gebühren, Abschreibung von Vermögenswerten, Zuschüssen aus der Stadtkasse

usw. das Unternehmen finanziell stützen, was sich dann in der Erfolgsrechnung niederschlagen müsste.

4.3.2 Finanzvermögen

4.3.2.1 Liegenschaften im Finanzvermögen

Die Stadt hält einen ansehnlichen Bestand an Liegenschaften im Finanzvermögen (Umfang gemäss Rechnung 2019: 428.5 Mio., das entspricht 54 % des gesamten Finanzvermögens). Das sind Liegenschaften, die an keinen öffentlichen Zweck gebunden sind und daher als Finanzanlage zu betrachten sind. Wie bei jeder Finanzanlage ist für die Beurteilung das damit verbundene Risiko sowie die langfristige Rendite zu beurteilen.

Bei den Wohnliegenschaften der Stadt besteht ein grosser Investitionsbedarf. Angesichts des relativ grossen Leerwohnungsbestandes in der Stadt besteht das Risiko, dass Liegenschaften mit einem tiefen Standard nicht mehr vermietet werden können, was zu einem Ausfall der Einnahmen führen könnte. Andererseits kann auch bei den gegenwärtig eher günstigen Immobilienpreisen nicht davon ausgegangen werden, dass die Stadt ihre Liegenschaften sehr schnell zum bilanzierten Wert verkaufen kann, wenn sich ein hoher Sanierungsbedarf abzeichnet. Im Moment beträgt die ausgewiesene Rendite der Finanzliegenschaften 3,81 %, gemessen am Bilanzwert per 31. Dezember 2019 von rund 428 Mio. und Liegenschaftenerträgen von rund 16 Mio. Das dürfte für die grosse notwendige Sanierung ein zu enger Spielraum sein.

Soweit für uns erkennbar, verfügt die Stadt St. Gallen nicht über eine explizite Strategie zu den Liegenschaften im Finanzvermögen. So bleibt unklar, ob diese Liegenschaften vor allem eine langfristige Rendite erwirtschaften sollen, ob sie als „Baulandreserve“ für städtische Investitionen gehalten werden, oder ob sie verkauft werden sollen. Auch eine öffentlich einsehbare Bewertung allfälliger Risiken fehlt. Auf Nachfrage hat uns die Abteilung Liegenschaften der Stadt mitgeteilt: „Der Stadtrat sieht in seiner Vision 2030 und in den Legislaturzielen 2017 bis 2020 St.Gallen als wachsende Stadt. Ein Legislaturziel ist es, eine zukunftsgerichtete Liegenschaftenstrategie zu erarbeiten um weiterhin eine aktive Bodenpolitik und Siedlungsentwicklung zu betreiben. Die Liegenschaftenstrategie steht nicht für sich, sondern ist eingebettet in die sogenannte «Perspektive räumliche Stadtentwicklung», die aufzeigt, in welche Richtung die Stadt sich entwickeln soll.» (Email vom 25.5.2020) Dies genügt aus unserer Sicht nicht, und wir empfehlen dringend, eine eigene Strategie für die Liegenschaften im Finanzvermögen zu entwickeln.

Empfehlung 11: Die Stadt St. Gallen sollte für die Liegenschaften im Finanzvermögen eine langfristige Strategie entwickeln, die auch allfällige Sanierungs- oder Veräusserungsnotwendigkeiten aufzeigt.

4.3.3 Spezialfinanzierungen

Spezialfinanzierungen werden geschaffen, um im Rahmen der ordentlichen Rechnung bestimmte Aufgabenbereiche oder Organisationsteile rechnerisch abzugrenzen. Dies geschieht typischerweise, damit die Aufwendungen für eine Aufgabe aus den Einnahmen gedeckt werden können („Profit Center“-Idee).

Die Spezialfinanzierungen der Stadt St. Gallen summieren sich auf Sfr. 82 Mio. (Rechnung 2019), rund 5 Mio. mehr als im Vorjahr.

Jede Spezialfinanzierung verfügt über ein eigenes Reglement, in dem die Verwendung der Mittel festgehalten ist. Entsprechende Ausgaben sind demnach demokratisch legitimiert bzw. politisch beschlossen worden. Das Reglement über die Finanzierung der Parkplätze und Parkhäuser sieht beispielsweise vor, dass Beiträge an den Langsamverkehr (öV, Velostationen, Löhne für die Kontrolle des ruhenden Verkehrs) aus der entsprechenden Spezialfinanzierung geleistet werden können. In der laufenden Rechnung 2019 belaufen sich die internen Verrechnungen auf rund 4 Mio.

Die Frage stellt sich regelmässig, ob die Dotierung der jeweiligen Spezialfinanzierung ausreicht, um auch grössere Sanierungen finanzieren zu können und beispielsweise die Substanz der Parkhäuser so attraktiv zu halten, dass sie mit jener der Konkurrenz (City Parking) mithalten können. Dies nicht zuletzt angesichts der Abnahme der Parkplätze in der Stadt, die zu einem Einnahmenverlust für die Spezialfinanzierung führen werden.

Im Bericht zur Rechnung 2019 weist die Stadt die Verwendung der Mittel der Spezialfinanzierung in den jeweiligen Kapiteln transparent aus.

Empfehlung 12: Die Stadt St. Gallen sollte für ihre Spezialfinanzierungen einen Business Plan erstellen, der eine nachhaltige Eigenfinanzierung des notwendigen Unterhalts ermöglicht.

4.3.4 Vorfinanzierungen

Vorfinanzierungen sind eine Art Sparkonten für grössere Projekte der Stadt. Sie umfassen in der Rechnung 2019 eine Summe von Sfr. 126 Mio. und sollten für den vorgesehenen Zweck eingesetzt werden.

Für eine politische Beurteilung der Vorfinanzierungen muss die Frage gestellt werden, ob die Höhe der jeweiligen Vorfinanzierung dem tatsächlich absehbaren Aufwand für den vorgesehenen Zweck entspricht. Hier stellt sich etwa die Frage, ob die per Ende 2019 noch vorhandenen 16 Mio. für den Bahnhofplatz dem tatsächlichen Bedarf entspricht. In der Vorfinanzierung für die Pensionskasse wiederum wurde 2019 ein Betrag von Sfr. 3 Mio. entnommen und der laufenden Rechnung gutgeschrieben. Es stellt sich die Frage, aufgrund welcher Überlegungen diese Entnahme erfolgte.

Empfehlung 13: Die Stadt St. Gallen sollte je Vorfinanzierung eine intuitiv verständliche Zusammenstellung machen, welche Mittel für welchen Zweck verwendet wurden.

4.3.5 Eigenkapital

Das Eigenkapital der Stadt gibt an, welcher Anteil der Aktiven (Anlagen, «Vermögen») durch vorhandene eigene Mittel finanziert wird. Es ist vereinfacht die Differenz, die sich ergibt, wenn das Fremdkapital (also die Schulden gegenüber Dritten) vom Gesamtvermögen abgezogen werden. Eine positive Eigenkapitalentwicklung weist auf eine Verbesserung der

finanziellen Situation der Stadt hin, sofern die Bewertung der Aktiven über diesen Zeitraum auf gleiche Weise (und korrekt) erfolgte.

Die Stadt St. Gallen weist eine positive Eigenkapitalentwicklung aus. Demnach ist das Eigenkapital in den letzten zwanzig Jahren von rund 40 Mio. auf rund 120 Mio. angestiegen, was einem Deckungsgrad von 20 % entspricht. Im Jahr 2019 ist allerdings ein Rückgang auf 90 Mio. zu verzeichnen.

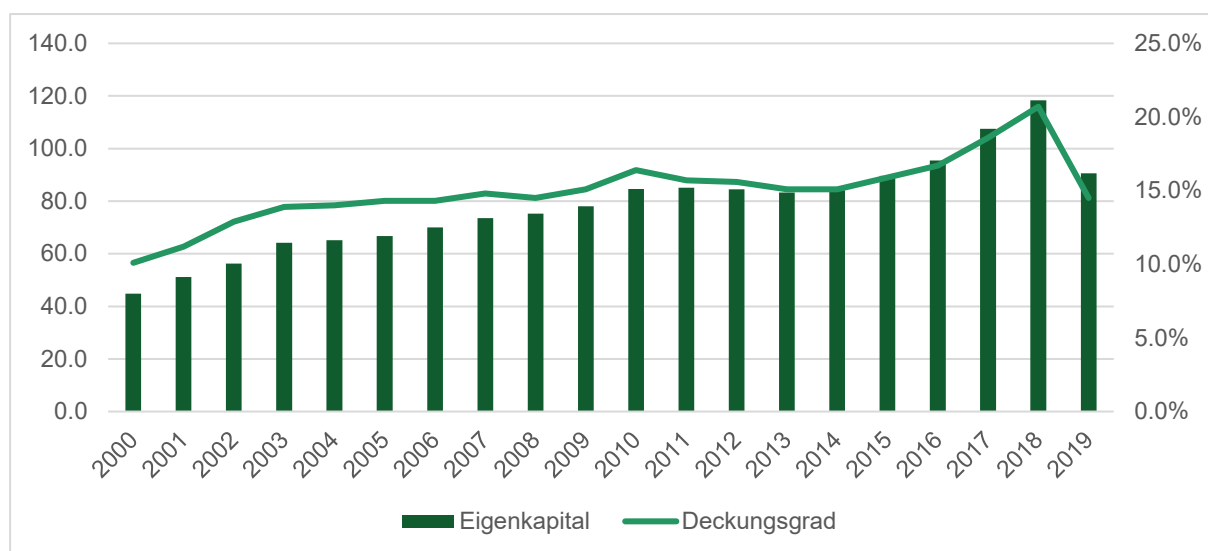


Abbildung 29: Eigenkapitalentwicklung (Stadt St. Gallen, 2000 - 2019)

Bei der Analyse des Eigenkapitals stellt sich die Frage nach der Bewertung der Aktiven, vgl. oben. Insbesondere das Darlehen an die Stadtwerke von 335 Mio. scheint sehr hoch, das vor allem für die Fernwärme und das Glasfasernetz verwendet wurde. Es soll verzinst und im Verlauf der kommenden Jahre zurückbezahlt werden. Damit stellt sich die Frage nach der Robustheit der Businesspläne der beiden Grossprojekte, die wir im Kapitel 4.6 behandeln werden. *Prima vista* dürfte hier ein wesentliches Risiko für die Stadt bestehen.

4.4 Investitionen

4.4.1 Brutto-Investitionen nach Sachgruppen

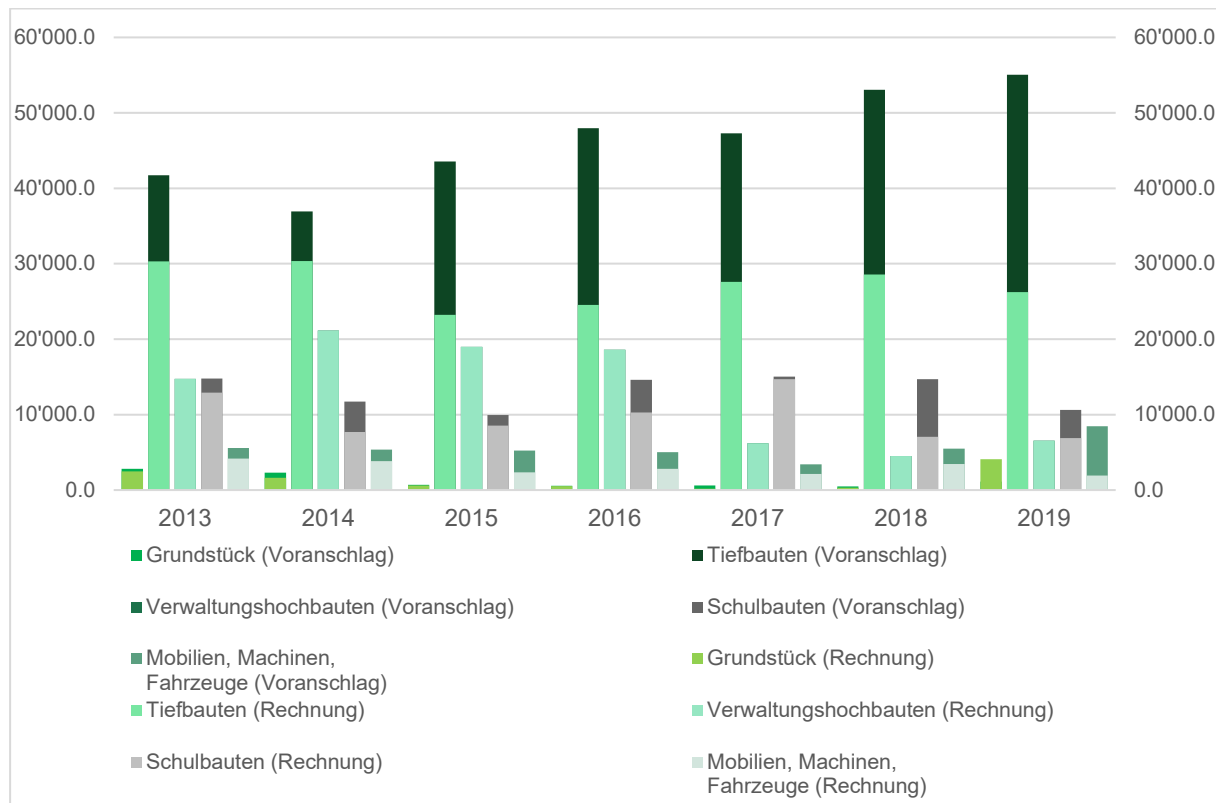


Abbildung 30: Brutto-Ausgaben nach Sachgruppen (Stadt St. Gallen, 2013 - 2019)

Die Grafik zeigt die jeweils budgetierten Brutto-Investitionen (in den Säulen dunkel eingefärbt) im Vergleich zu den tatsächlichen Ausgaben für Investitionen im betreffenden Jahr.¹¹ Die teilweise frappanten Abweichungen erklären, weshalb der für 2019 budgetierte Selbstfinanzierungsgrad der Stadt im roten Bereich liegt, obwohl die Selbstfinanzierung der jeweils vergangenen Jahre im grünen Bereich sind: Vor allem im Tiefbau werden jeweils erheblich höhere Investitionen budgetiert als tatsächlich realisiert werden können. Dies verfälscht das Investitionsbudget deutlich.

Die Unterschiede zwischen Budget und Rechnung sind nicht neu, auch wenn sie sich aktuell eher vergrössern als verkleinern. Die dahinterstehenden Zusammenhänge sind recht komplex, denn sie betreffen sowohl die Art der Budgeterstellung wie auch die Umsetzung der geplanten Projekte, wie sich aus einem Gespräch mit dem Leiter des Tiefbauamts Beat Rietmann ergeben hat. Er verweist zudem auf die Tatsache, dass die jeweiligen Abweichungen bei den Netto-Investitionen deutlich geringer ausfallen als bei den Brutto-Investitionen, da der städtische Anteil an den Investitionen dank Investitionsbeiträgen des Bundes und des Kantons entsprechend kleiner ist.

¹¹ Quelle: Investitionsrechnungen der verschiedenen Jahre, Konto 50 «Sachgüter»

Die Planungsunsicherheiten bei den Investitionen lassen sich zum Teil gut nachvollziehen.

- Die *Planung der Projekte* erfolgt teilweise sehr langfristig. In das Budget fliessen dann jene Projekte ein, die sich zwei Jahre im Voraus für ein bestimmtes Jahr abzeichnen. Projektänderungen, Einsprachen und politische Eingriffe sind zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar.
- Der Mechanismus der Zusprache von Investitionsbeiträgen im Agglomerationsprogramm verlangt de facto, dass hohe geplante Investitionen ausgewiesen werden, die in der Umsetzung oft nur verzögert realisiert werden können.
- Bei den Investitionen fehlen Budgetvorgaben in der Regel.
- Viele Projekte der Stadtentwicklung sind zwar politisch in Diskussion, werden jedoch kaum umgesetzt. Ein Beispiel aus unserer Sicht ist die fehlende Entwicklung des Raums St. Fiden, der als Treiber für die Stadt angesehen werden könnte.

Gegenüber der GPK wurden die Abweichungen erst kürzlich begründet.

4.5 Benchmarking-Studie

In der Schweiz gibt es seit vielen Jahren immer wieder Ansätze, die Kosten und Leistungen von Städten miteinander zu vergleichen. Dieses «Benchmarking» soll es ermöglichen, allfällige Abweichungen zu erkennen und im Rahmen der Verwaltungsführung die richtigen Fragen zu stellen. Die neuste Studie, in der die Stadt St. Gallen teilnahm, stammt von der Universität Bern, Institut für Unternehmensrechnung und Controlling (2020). Hier können aus der statistischen Auswertung der Zahlen 2017 (und teilweise 2018) über alle teilnehmenden Städte einige Zusammenhänge festgestellt werden, beispielsweise:

- *Immobilien*: Im Immobilienbereich findet sich das grösste Potenzial generell bei guten Innovations- und Renovationsentscheidungen, Reinigungsperiodizität und Lage. St. Gallen scheint sich bei den Kosten pro Versicherungswert auf dem Median zu befinden, bei den Schulliegenschaften bei den Kosten pro Schüler/in über dem Median.
- *Polizei*: Städte mit einer Stadtpolizei haben höhere Kosten als Städte ohne eigene Stadtpolizei. St. Gallen liegt mit den Kosten pro Einwohner leicht über dem Median.
- *Feuerwehr*: Städte mit einer Berufsfeuerwehr haben höhere Kosten als Städte mit einer Milizfeuerwehr. St. Gallen liegt mit den Kosten pro Einwohner leicht über dem Median.
- *Obligatorische Schule*: Die durchschnittliche Klassengrösse beeinflusst die Kosten pro Schüler am stärksten. St. Gallen liegt mit den Kosten pro Schüler/in auf dem Median. Dies gilt auch für die durchschnittliche Klassengrösse.
- *Kultur*: Das Kulturangebot beeinflusst die Kosten pro Einwohner am stärksten. St. Gallen liegt mit den Kosten pro Einwohner/in über dem Median.
- *Altersheime*: Die Nettokosten pro Einwohner ü80 ist sind bei Städten ohne eigene Altersheime tiefer als bei jenen mit eigenen Altersheimen. St. Gallen liegt mit den Kosten pro Einwohner/in ü80 auf dem Median.
- *Ambulante Krankenpflege*: Die Nettokosten pro Einwohner ü80 sind bei Städten ohne eigene Spitex tiefer als bei jenen mit eigener Spitex. St. Gallen liegt mit den Kosten pro Einwohner/in ü80 unter dem Median.

Die übrigen Bereiche wurden von den Autoren als nicht oder schwer vergleichbar erkannt. Insgesamt sind solche Benchmarking-Studien ausserordentlich aufwändig, da trotz «Harmomisiertem Rechnungsmodell» die Städte ihre Aufgaben unterschiedlich ausüben, die Aufwendungen unterschiedlich verbuchen und oft eine unterschiedliche Finanzierung besteht. Im Detail muss daher stets noch weiter vertieft werden, wenn aussagekräftige Ergebnisse entstehen sollen. Dennoch lassen sich in einzelnen Bereichen Trends ablesen, die für finanzwirksame politische Entscheidungen relevant sind. Das Studium der detaillierten Unterlagen ist allerdings anspruchsvoll.

Empfehlung 14: Die Stadt St. Gallen sollte sich weiterhin an Benchmarking-Studien beteiligen und daraus gefundene Erkenntnisse und getroffene Massnahmen offen kommunizieren.

4.6 Projekte und Beteiligungen

4.6.1 Fiber-to-the-Home

Das Projekt "Fiber-to-the-Home" (FTTH - Glasfasernetz) wurde als wesentlicher Beitrag zur Standort-Attraktivität im Jahr 2009 politisch beschlossen. Bis 2018 sollten 90 % der Unternehmen und Haushalte mit einem Glasfaser-Anschluss versehen werden. Die kostendeckende Gewinnschwelle sollte bis 2014 erreicht werden, ein positiver Nettobarwert innert 25 Jahren, d.h. bis 2032. Der Aufbau des Glasfasernetzes sollte mit einem Rahmenkredit von 71,4 Mio., der Ausbau notwendiger Rohranlagen mit einem Rahmenkredit von 6,5 Mio. finanziert werden.

Die reale Entwicklung ist gegenüber der ursprünglichen Planung im Saldo deutlich schlechter ausgefallen. Der Business Plan 2019 erwartet das Erreichen der Gewinnschwelle für das Jahr 2027 und die vollständige Refinanzierung bis Ende 2035. Die Stadtwerke vertreten die Meinung, dass keine Sonderabschreibungen notwendig sein werden. Sie weisen jedoch darauf hin, dass die vollständige Refinanzierung des St. Galler Glasfasernetzes trotzdem ein Risiko bleibe.

Die Gründe für die schlechtere Entwicklung sind objektiv nachvollziehbar:

- Obwohl die Anschlüsse technisch wie vorgesehen geleistet werden konnten, liegt die sogenannte «Take Rate» (also die tatsächliche Nutzung) leicht unter dem geplanten Wert.
- Die realisierbaren Preise für die Nutzung des Glasfasernetzes liegen deutlich tiefer als erwartet, verursacht durch einen Preiswettkampf zwischen den grossen Anbietern.

Obwohl in den Business Plänen sowie den Statusberichten der Stadtwerke die finanziellen Zahlen aufgezeigt werden, fehlen im Jahresbericht der Stadtwerke Hinweise auf die Verschlechterung der finanziellen Entwicklung. Die Erläuterungen beschränken sich auf die Darstellung des erwarteten Nutzens und die abgeschlossenen Arbeiten am Netz.

Die recht überraschende Annahme, dass trotz der grossen Verschiebung der Gewinnschwelle nach hinten (2027 anstatt 2014) dennoch nur drei Jahre später (2035 anstatt 2032) die Refinanzierung möglich würde, ist vor allem auf eine geplante Zunahme der Erträge zurückzuführen. Geht man für 2020 noch von 6,2 Mio. Ertrag aus, so soll er langfristig (ab 2030) bei 8,9 Mio. liegen. Die Differenz erklärt sich in erster Linie durch Erträge, die durch die Einführung von Smart Metering und entsprechenden Nutzungen des Netzes generiert werden sollen (total rund 3,8 Mio.). Alle anderen Erträge werden in Summe etwa konstant gehalten, d.h. die Planung geht davon aus, dass die grossen Abnehmer (Telecom-Unternehmen) keine tieferen Preise aushandeln werden. Eine Anfrage bei den St. Galler Stadtwerken wurde wie folgt beantwortet:

«Gemäss Artikel 17a StromVG und Artikel 31e StromVV müssen alle Verteilnetzbetreiber bis Ende 2027 80% aller Messeinrichtungen in ihren Stromnetzen mit intelligenten Zählern («Smart Meters») ausgerüstet haben. Dieses intelligente Messsystem beim Endverbraucher, Erzeuger oder Speicher ist eine Messeinrichtung zur Erfassung elektrischer Energie, die eine bidirektionale Datenübertragung unterstützt und sowohl den tatsächlichen Energiefluss als auch dessen zeitlichen Verlauf erfasst. Für die Datenübertragung von und zu den rund 56'000 Smart Meters in St.Gallen werden die sgsu das

städtische Glasfasernetz nutzen, wie dies auch andere Städte wie Zürich, Bern oder Luzern planen. Für die Nutzung des Glasfasernetzes zahlt das Stromnetz eine entsprechende Entschädigung (Strom- und Glasfasernetz sind buchhalterisch völlig getrennt). Diese Kosten können als Teil des Aufwandes für das intelligente Messsystem gemäss den aktuellen Bestimmungen des Regulators elcom in die Stromnetz-nutzung eingerechnet werden. Schlussendlich werden diese Kosten dann über die Stromnetztarife durch den St.Galler Stromkunden bezahlt.» (Email Stadtrat Peter Jans vom 22. Juni 2020)

Teilt man die 3,8 Mio. auf die geplanten 56'000 Smart Meters auf, ergäbe das pro Smart Meter eine Summe von rund Sfr. 68 für die Übertragung über das Glasfasernetz.

4.6.2 Fernwärme

Die Unterlagen, die uns von der Stadt zur Verfügung gestellt wurden, stammen aus dem Jahr 2017 und beziehen sich auf die Entscheidung, die Etappe 2 des Ausbaus der Fernwärme einzuleiten. Weitergehende Unterlagen, insbesondere angepasste Business Pläne, liegen uns nicht vor. Wir können also weder die tatsächliche Umsetzung zum gegenwärtigen Zeitpunkt, noch den Umfang der Anschlüsse beurteilen.

Um das Marktpotenzial zu berechnen, wurden verschiedene Faktoren je Gebäude berücksichtigt, um die «Anschlusswahrscheinlichkeit» zu ermitteln. Das erscheint uns prima vista nachvollziehbar:

- Wärmebedarf
- Heutiges Hauptheizmedium (Öl- und Gasheizungen bieten sich für eine Ablösung am ehesten an)
- Entfernung der Liegenschaft zur geplanten Fernwärme-Hauptleitung

Die Preisberechnung für Fernwärme basiert auf drei Komponenten:

- Fester Grundpreis pro Anschluss;
- Variabler Grundpreis, der eine maximale Bezugsleistung pro Anschluss definiert;
- Arbeitspreis pro MWh bezogener Wärmemenge.

Der Arbeitspreis pro MWh ist an den Ölpreis gekoppelt. Die Vorlage an das Stadtparlament vom 23. Mai 2017 geht vom 0.9-fachen des massgeblichen Heizölpreises aus. Für die Heizöl-Entwicklung wurden verschiedene Szenarien entwickelt, wobei das der Planung zugrunde liegende Szenario «DTB» als konservativ bezeichnet wird. Bis 2020 rechnet die Vorlage mit Sfr. 100 und anschliessend mit einer linearen Erhöhung auf Sfr. 125. Kann dieser Plan umgesetzt werden, so könnte bis zum Jahr 2050 die neu aufgenommene Verschuldung für die 2. Ausbaustappe amortisiert werden und – nach Kompensation der Opportunitätskosten Gas (7,7 Mio.) – die bereits bestehende Verschuldung von 57.4 Mio. auf 53.1 Mio. reduziert werden.¹²

In diesem Projekt sind die Annahmen über die zukünftige Entwicklung der Energiepreise von besonderer Bedeutung, da sie die Einnahmensituation direkt beeinflussen. Per Stand 15. Juni 2020 liegt der Konsumentenpreis für Heizöl bei Bezug über 20'000 Liter bei rund Sfr. 63 pro

¹² Vorlage des Stadtrates an das Stadtparlament, Beschluss Nr. 540, vom 23. Mai 2017; ebenso sgsw und PwC, Information gegenüber der GPK vom 7. Juni 2017

100 Liter.¹³, was unter dem (nicht berücksichtigten) Szenario «Basis» liegt – dieses hätte ab 2020 mit einem Preis von Sfr. 80.50 gerechnet. Dieses Szenario geht von einem kumulierten Free Cash Flow von *minus* 162 Mio. bis 2050 aus. Allerdings hat der Nationalrat im Juni 2020 die Erhöhung der CO₂-Abgabe pro Tonne auf bis zu Sfr. 210 ermöglicht, was den Preis des Heizöls gegenüber heute um etwa Sfr. 27 erhöhen könnte. Auch das würde allerdings nicht zum Erreichen der Gewinnschwelle führen.

Da uns die konkreten Kalkulationsalgorithmen nicht vorliegen, können wir keine eigenständigen Szenarien mit tieferen Ölpreisen erstellen. Eine Nachfrage bei den St. Galler Stadtwerken wurde wie folgt beantwortet: *«Die Unterlagen, gemäss Businessplan 2017, stimmen in der Regel und der Businessplan muss nicht neu aufbereitet werden. Aufgrund der aktuellen Preislage prüfen die sgsw ob die Kopplung des Wärmepreises an den Ölpreis auch künftig sinnvoll ist oder nicht. Resultate werden dazu bis Ende Jahr erwartet»* (Email von Stadtrat Peter Jans vom 22. Juni 2020). Dies scheint uns dringend notwendig und müsste der Stadtrat bzw. die GPK des Stadtparlaments einfordern.

Empfehlung 15: Die Stadt St. Gallen sollte neue Szenarien für das Projekt Fernwärme erstellen, die den tieferen Heizölpreis berücksichtigen. Analog zum Projekt Glasfaser sollten alle zwei Jahre korrigierte Business Pläne vorgelegt werden.

¹³ Quelle: www.heizoel24.ch, Preis für 30'000 Liter auf Postleitzahl 9000, abgefragt am 15. Juni 2020

5 Ausblick

Die finanzielle Führung der Stadt steht vor einigen wichtigen Herausforderungen, die es mit modernen Instrumenten zu bewältigen gilt.

Die Stadt plant eine Reihe grösserer *Investitionen*, die in den kommenden Jahren anstehen werden. Dies hat zwei finanzielle Aspekte, die zu berücksichtigen sind:

- 1) *Finanzierung*: Für die Finanzierung der Investitionen muss die Stadt über einen angemessenen Selbstfinanzierungsanteil verfügen. Fehlen diese Mittel aus der Selbstfinanzierung, so muss sich die Stadt neu verschulden.
- 2) *Folgekosten*: Hohe Investitionen bringen typischerweise hohe Folgekosten mit sich, in der Form von Abschreibungen und Unterhaltskosten. Diese Folgekosten müssen in den Aufgaben- und Finanzplan der Stadt einfließen und Teil der jeweiligen Vorlage des Stadtrates an das Stadtparlament sein.

Die Umstellung auf HRM2 wird im Zusammenhang mit der Einführung der neuen ABACUS-Lösung erfolgen. Diese neue Lösung erlaubt es, die Rechnungslegung nicht nur formell, sondern auch in der Handhabung deutlich zu modernisieren. Die zweistufige Darstellung der Erfolgsrechnung dürfte zu keinen grösseren Veränderungen des Ergebnisses führen, allerdings wird die Transparenz bezüglich des betrieblichen Ergebnisses aus unserer Sicht verbessert.

Grössere Veränderungen sind durch die Neubewertung der Aktiven sowie die neuen Abschreibungsvorgaben zu erwarten. Das Finanzvermögen muss periodisch neu bewertet werden. Eine allfällige Bewertungsdifferenz wird sich direkt im Eigenkapital der Stadt spiegeln, d.h. das (rein rechnerisch reagierende) Eigenkapital wird schrumpfen, wenn die Aktiven tiefer bewertet werden, und es wird ansteigen, wenn sie höher bewertet werden. Zudem ist zu erwarten, dass der erweiterte Anhang für die Politik wichtige Informationen enthalten wird, die für die finanzielle Steuerung bedeutend sind.

Schliesslich ist absehbar, dass die aktuelle Situation um *Covid-19* einen nachhaltigen Einfluss auf die Stadtrechnung haben wird. Kurzfristig dürften die Ausgaben für direkte Massnahmen sowie zusätzliche Sozialhilfe steigen, mittelfristig ist mit einem Einnahmen-Ausfall zu rechnen, der primär bei den Steuern, aber auch bei den Gebühren zu schmerzhaften Einbussen führen wird. Der Stadtrat hat hierzu allerdings bereits reagiert und erste Massnahmen beschlossen.

Uns ist bekannt, dass die Stadt zu einigen unserer Empfehlungen (z.B. die Einführung einer Aufgaben- und Finanzplanung) bereits Schritte in die Wege geleitet hat. Dies sind positive Signale und ein Ausblick, den wir schätzen und anerkennen. Dieser Weg sollte konsequent weiter gegangen werden mit dem Ziel, dass der Stadtrat seine strategische Führungsfunktion wieder vermehrt wahrnehmen und die operative Umsetzung an die Stadtverwaltung delegieren kann.

6 Anhang

6.1 Agglomerationen der Städte¹⁴

Name der Gemeinde / Agglomeration	Kanton	Gemeindekategorie im Raum mit städtischem Charakter	Veränderungen gegenüber 2000 (X = neu ab 2012; oder Code 2000 falls damals abweichend)	Ständige Wohnbevölkerung 2012	Ständige Wohnbevölkerung der Agglomeration, 2012
Winterthur					133'691
Winterthur	ZH	Agglomerationskern (Kernstadt)		104'468	
Elsau	ZH	Agglomerationskern		3'355	
Neftenbach	ZH	Agglomerationskern		5'425	
Elgg	ZH	Agglomerationsgürtel	X	4'034	
Rickenbach (ZH)	ZH	Agglomerationsgürtel		2'551	
Schlatt (ZH)	ZH	Agglomerationsgürtel	X	738	
Seuzach	ZH	Agglomerationsgürtel		7'136	
Wiesendangen	ZH	Agglomerationsgürtel		5'984	
Luzern					220'741
Luzern	LU	Agglomerationskerngemeinde (Kernstadt)		79'478	
Emmen	LU	Agglomerationskern		28'701	
Rothenburg	LU	Agglomerationskern		7'227	
Adligenswil	LU	Agglomerationskern		5'406	
Buchrain	LU	Agglomerationskern		6'049	
Dierikon	LU	Agglomerationskern		1'467	
Ebikon	LU	Agglomerationskern		12'571	
Horw	LU	Agglomerationskern		13'618	
Kriens	LU	Agglomerationskern		26'751	
Meggen	LU	Agglomerationskern		6'752	
Eschenbach (LU)	LU	Agglomerationsgürtel	X	3'547	

¹⁴ Aus Gemeinde und Agglomerationen von BFS

Inwil	LU	Agglomerationsgürtel	X	2'306
Rain	LU	Agglomerationsgürtel	X	2'494
Malters	LU	Agglomerationsgürtel	X	6'861
Schwarzenberg	LU	Agglomerationsgürtel	X	1'676
Udligenswil	LU	Agglomerationsgürtel		2'196
Hildisrieden	LU	Agglomerationsgürtel	X	1'969
Neuenkirch	LU	Agglomerationsgürtel	X	6'185
Hergiswil (NW)	NW	Agglomerationsgürtel		5'487
St. Gallen				162'795
St. Gallen	SG	Agglomerationskerngemeinde (Kernstadt)		74'111
Wittenbach	SG	Agglomerationskern		9'572
Gaiserwald	SG	Agglomerationskern		8'018
Gossau (SG)	SG	Agglomerationskern		17'941
Herisau	AR	Agglomerationskern (Nebenkern)		15'222
Hundwil	AR	Agglomerationsgürtel	X	974
Schönengrund	AR	Agglomerationsgürtel	X	492
Schwellbrunn	AR	Agglomerationsgürtel	X	1'476
Stein (AR)	AR	Agglomerationsgürtel	X	1'357
Waldstatt	AR	Agglomerationsgürtel		1'778
Speicher	AR	Agglomerationsgürtel		4'183
Teufen (AR)	AR	Agglomerationsgürtel		5'975
Trogen	AR	Agglomerationsgürtel	X	1'679
Rehetobel	AR	Agglomerationsgürtel	X	1'709
Häggenschwil	SG	Agglomerationsgürtel	X	1'214
Muolen	SG	Agglomerationsgürtel	X	1'178
Berg (SG)	SG	Agglomerationsgürtel	X	835
Eggersriet	SG	Agglomerationsgürtel	X	2'238
Mörschwil	SG	Agglomerationsgürtel		3'576
Untereggen	SG	Agglomerationsgürtel	X	1'039
Andwil (SG)	SG	Agglomerationsgürtel		1'887

Waldkirch	SG	Agglomerationsgürtelgemeinde	X	3'439
Roggwil (TG)	TG	Agglomerationsgürtelgemeinde	4401	2'902

7 Verzeichnis der Datenquellen

- BFS.* (15. Mai 2020). Von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/erhebungen/statpop.html> abgerufen
- BFS.* (15. Mai 2020). Von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industriedienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/beschaeftigungsstatistik.html> abgerufen
- ESTV.* (15. Mai 2020). Von <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerstatistiken/steuerstatistik.html> abgerufen
- Preisvergleich.* (07. November 2019). Von <http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/> abgerufen
- Stadt St. Gallen.* (2013 - 2019). *Geschäftsbericht.* Von <https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/demokratie-politik/geschaeftsbericht/geschaeftsbericht-rechnung.html> abgerufen
- Steuerkalkulator-LU.* (14. November 2019). Von https://steuern.lu.ch/steuererklaerung/kalkulatoren/kalkulatoren_natuerliche_personen/staats_gemeindesteuern abgerufen
- Steuerkalkulator-SG.* (13. November 2019). Von <https://www.sg.ch/steuern-finanzen/steuern/steuerkalkulator.html> abgerufen
- Steuerkalkulator-ZH.* (14. November 2019). Von <https://www.steueraamt.zh.ch/internet/finanzdirektion/ksta/de/steuerberechnung/npers.html> abgerufen
- Strompreis.* (07. November 2019). Von <https://www.strompreis.elcom.admin.ch/BaseDataSelection.aspx> abgerufen
- Wüest GeoInfo.* (April 2020). Wüest Partner.

Literaturverzeichnis

- Bolz, U. (2016). Public Private Partnership - ein Lösungsansatz für die Schweiz. Praxishandbuch Public Management. A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger et al. Hrsg. Zürich, WEKA: 855-879.
- Brede, H. und E. Buschor, Hrsg. (1993). Das neue öffentliche Rechnungswesen. Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft. Baden-Baden, Nomos.
- Credit Suisse (2016). Wohnen, Pendeln, Krippe: Wo lebt sich's am günstigsten? Zürich, CS.
- Gulde, A. (2009). Bonitätsbeurteilung öffentlicher Unternehmen. Eine Diskussion unter Berücksichtigung der institutionell-rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Schweiz. Bamberg, Diss St. Gallen.
- Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (1978). Handbuch der Harmonisierung des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte. Bern, Paul Haupt.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2008 (2017)). Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden - HRM2. Luzern, FDK.
- Schedler, K. (1995). Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz. Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.
- Schedler, K. und U. Bolz (2020). "Innovative Geschäftsmodelle: Staat und Wirtschaft." Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften **11**(1): 25-37.
- Schedler, K., R. Müller und R. Sonderegger (2016). Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis. Bern, Haupt.
- Schedler, K., L. Summermatter und D. Signer (2010). Politik mit Weitblick. Leitfaden zu einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung. St. Gallen, IDT-HSG.
- Verein PPP Schweiz, Hrsg. (2016). PPP-Praxisleitfaden Hochbau 2016. URL: <https://www.ppp-schweiz.ch/deutsch/ueber-ppp/fachliteratur-studien/publikationen-des-vereins/articles/public-private-partnership-ppp-praxisleitfaden-hochbau-1277/>, Verein PPP Schweiz.
- Zumbusch, K., R. Scherer, E. Fohim und M. Haenni (2015). Weiterentwicklung Stadtmarketing Biel: Eine Benchmark-Perspektive. St. Gallen, IMP-HSG.