



Finanzhaushalt

Mittelfristige Finanzperspektiven und Umsetzung des kantonalen Finanzausgleichs

1 Ausgangslage

Am 21. März 2006 hat das Stadtparlament ein Postulat zu den „Zukunftsperspektiven des städtischen Haushaltes“ mit folgendem Wortlaut erheblich erklärt:

„Der Stadtrat wird eingeladen, im Hinblick auf das Budget 2008 Bericht zu erstatten über die zu erwartenden Auswirkungen finanzpolitischer Entscheide auf kantonaler Ebene (Finanzausgleich, Steuergesetzrevision) und darzulegen, wie die in den Legislaturzielen genannten Leistungs- und Finanzziele unter den neuen Gegebenheiten erreicht werden können oder ob und in welchem Umfang diese angepasst werden müssen.“

Die relevanten finanzpolitischen Legislaturziele 2005 – 2008 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Verschuldung darf jährlich um höchstens 15 bis 20 Millionen zunehmen. Dies bedeutet bei einer Selbstfinanzierung von 40 Mio., dass das jährliche Investitionsvolumen nicht über 58 Millionen liegen kann. Im Fall einer deutlichen konjunkturellen Abschwächung – mit stagnierenden bzw. sinkenden Steuereinnahmen – wären die Investitionen dennoch konstant zu halten und ein stärkeres Ansteigen der Schuldenlasten in Kauf zu nehmen.
- Es ist anzustreben, dass über den Weg des innerkantonalen Finanzausgleichs möglichst rasch eine Entlastung des städtischen Haushaltes herbeigeführt werden kann. Als Zielgrösse für den Steuerfuss wird dabei das Niveau des kantonalen Durchschnitts angestrebt.

Diese Ziele wurden Ende 2004 erarbeitet. Ihr Hintergrund bildete eine im Vergleich zu 2007 deutlich schwächer wachsende Wirtschaft. Ausserdem stand auf kantonaler Ebene eine Steuergesetzrevision an, deren Auswirkungen – ohne Kompensationsmassnahmen – massi-



ve Einnahmenausfälle befürchten liessen. Die Verteilung der Goldmillionen der Nationalbank an die Kantone war noch nicht beschlossen und die Auswirkungen der NFA auf den Kanton St.Gallen waren ebenfalls noch unklar.

Seither haben sich die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen wesentlich verbessert: Die Wirtschaft wächst und die negativen Auswirkungen der Steuergesetzrevision wurden kompensiert. Im Budgetbericht 2007 wurde dargelegt, wie die Kompensation der Einnahmenausfälle einerseits über eine Erhöhung der Gemeindeanteile an den Steuern der juristischen Personen, andererseits über eine Reduktion der Gemeindeanteile an den Ergänzungsleistungen der AHV und IV vorgenommen wurde.

Mit der Annahme der NFA in der Volksabstimmung vom 23. September 2007 wird der städtische Haushalt nochmals entlastet. Allerdings bereitet der Kanton auf 2009 eine Steuergesetzrevision vor, welche auch auf Gemeindeebene zu Ertragsausfällen führen wird, die diese Entlastungen um ein Mehrfaches übersteigen könnten.

2 Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs

Mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz, welches ebenfalls in der Volksabstimmung vom 23. September angenommen wurde, erhält die Stadt rund 13 Millionen zusätzlicher Mittel. Dies entspricht dem Ertrag von 10 Steuerprozenten. Mit dem Budgetentwurf 2008 beantragt der Stadtrat, diese Entlastung gesamthaft an die Steuerzahlenden weiterzugeben. Zudem wird beantragt, die Vergnügungssteuer aufzuheben.

Mit dieser Steuerfussreduktion um 10 Prozent wird einerseits ein langjähriges Versprechen eingelöst; die Entlastung liegt sogar um drei bis vier Steuerprocente über den bisherigen Aussagen des Stadtrates, da letztlich etwas mehr Mittel in die Stadt fliessen, als aufgrund früherer Berechnungen zu erwarten war.

Andererseits bedeutet diese Reduktion des Steuerfusses auch, dass trotz den höheren kantonalen Beiträgen nicht mehr Mittel zur Erfüllung der Aufgaben zur Verfügung stehen als bisher. Mit anderen Worten: Der finanzpolitische Spielraum ist damit nicht grösser geworden. Auch die Finanzierung der Investitionen ist nach wie vor eines der Hauptprobleme der städtischen Finanzpolitik.



3 **Finanzielle Entwicklung 2005 - 2007**

Aufgrund der oben geschilderten Einflussfaktoren verliefen die letzten Jahre aus finanzieller Sicht deutlich besser, als bei der Formulierung der Legislaturziele erwartet wurde. Dies zeigt sich letztlich in der Entwicklung der Verschuldung¹, welche deutlich unter den in den Legislaturzielen genannten Grenzen bleiben wird:

	Verschuldung effektiv		Zulässige Verschuldung gemäss Legislaturzielen 2005 - 2008	
	in Mio.	in Steuerprozenten ²	in Mio.	in Steuerprozenten
2004	145,4	109,4	145,4	109,4
2005	151,6	113,3	160	119,6
2006	148,5	108,9	175	128,3
2007 Annahme	150	111,3	190	140,9
2008 Budget	161	116,9	205	148,9

Angesichts der deutlich verbesserten Rahmenbedingungen war die annähernde Stabilisierung der Verschuldung in der Tendenz sicher richtig. Mit anderen Worten: Auch ohne formelle Revision der Legislaturziele wurden diese stillschweigend bereits angepasst. Allerdings ist anzufügen, dass aus konjunkturpolitischer Sicht sogar ein Abbau der Verschuldung wünschbar gewesen wäre.

¹ Unter Verschuldung wird hier die Nettoschuld verstanden, definiert als „Verwaltungsvermögen minus Eigenkapital“. Im Unterschied zur kantonalen Gemeindefinanzstatistik werden die Reserven der Spezialfinanzierungen nicht in Abzug gebracht. Mit den revidierten Rechnungslegungsvorschriften HRM2 wird diese Praxis zu überprüfen sein.

² Bei der Kennzahl „Verschuldung in Steuerprozenten“ ist zu beachten, dass diese ab 2007 zusätzlich durch die Steuergesetzrevision beeinflusst wird; d.h. durch die Entlastungen der Steuergesetzrevision sinkt die einfache Steuer, bzw. steigt der Wert der Kennzahl.



4 Budget 2008 und Finanzperspektive 2009 ff.

Mit dem Budget 2008 wird dem Parlament eine Herabsetzung des Steuerfusses um 10 Steuerprocente - und die Aufhebung der Vergnügungssteuer - beantragt. Damit wird ein zentrales finanzpolitisches Legislaturziele erreicht. Gleichzeitig muss jedoch erneut ein Zuwachs der Verschuldung um rund 11 Millionen in Kauf genommen werden.

Auch für die Jahre 2009 ff. wurden in den Perspektiven ähnlich hohe Fehlbeträge wie in der Budgetvorschau 2008 aufgezeigt. Neu kommt hinzu, dass der Kanton eine Steuergesetzrevision plant, welche ab 2009 weitere Steuerausfälle zur Folge haben wird. Selbst wenn diese auf kantonaler Ebene noch teilweise kompensiert würden, so ist zu befürchten, dass die Stadt letztlich Einnahmenausfälle in zweistelliger Millionenhöhe zu tragen haben wird. Auf der anderen Seite stehen viele Wünsche und Begehren im Raum. Es ist also offensichtlich, dass der finanzielle Spielraum weiterhin eng bleiben wird, und auch in den nächsten Jahren werden die anstehenden Investitionen teilweise fremdfinanziert werden müssen. Dennoch sollen die Verschuldungsziele etwas enger gefasst werden.

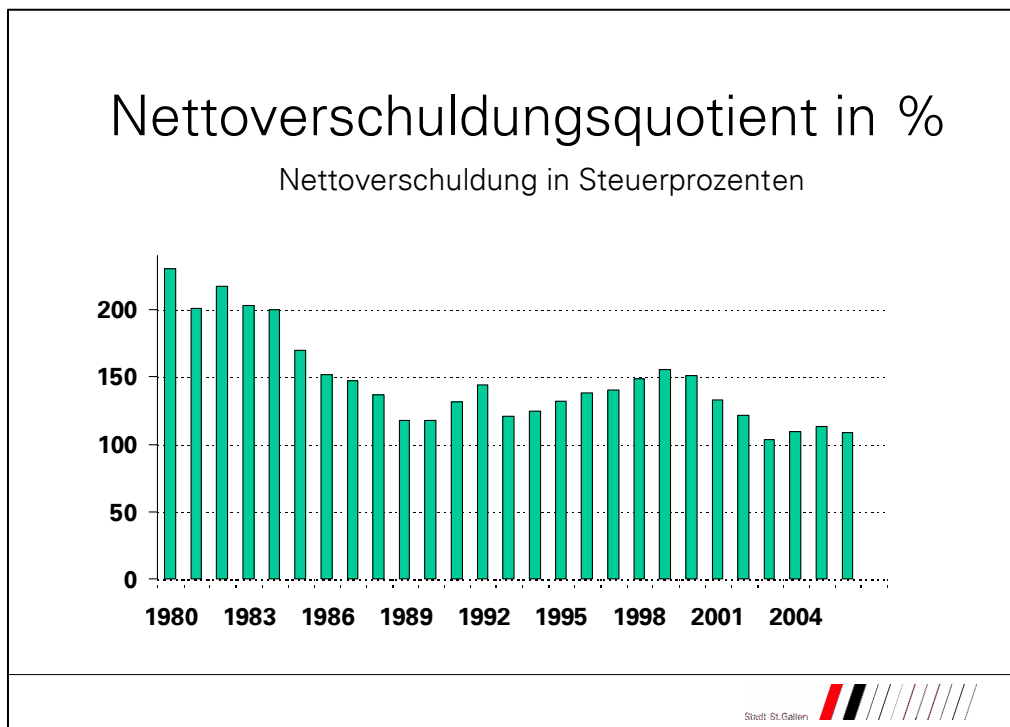
5 Verschuldungspolitik

Bekanntlich gibt es kein allgemein anerkanntes Mass für die „richtige“ Staatsverschuldung. Als unbestritten gelten hingegen folgende Aussagen:

- Verschuldung darf nur im Zusammenhang mit Investitionsausgaben in Kauf genommen werden. Diese Minimalbedingung bedeutet einen positiven Selbstfinanzierungsgrad.
- Die Verschuldungspolitik, d.h. die Finanzierung der Investitionen, sollte antizyklisch sein.
- Steigende Schulden sind unproblematisch, wenn die Einnahmen mindestens gleich stark wachsen wie der Schuldendienst und damit die Schuldendienstquote nicht zunimmt.

Diese Bedingungen konnten in der Stadt St.Gallen eingehalten werden. Der Stadt ist es in den letzten Jahrzehnten ausserdem - über die oben genannten Minimalanforderungen hinaus - gelungen, die Last der Verschuldung deutlich abzubauen. Dies hat z.B. zur Folge, dass in der Rechnung der letzten Jahre jeweils kein Passiv-, sondern ein Aktivzinsüberschuss ausgewiesen werden konnte. Dieser Rückgang der Verschuldung geht aus der folgenden Grafik deutlich hervor:





Es wäre fahrlässig, wenn die Stadt diese gute Ausgangslage durch eine unvorsichtige Politik aufs Spiel setzen würde. Deshalb sollen im heutigen konjunkturellen Umfeld die Verschuldungsziele für die restlichen Jahre der Legislaturperiode – und voraussichtlich darüber hinaus – wie folgt formuliert werden:

- In einem guten wirtschaftlichen Umfeld ist die Verschuldung real bzw. im Verhältnis zu den Einnahmen zu stabilisieren, wenn möglich sogar abzubauen. Dies bedeutet, dass bereits im Budget ein Selbstfinanzierungsgrad von 70 bis 100 Prozent angestrebt werden soll. Dies bedingt auch die Aufnahme ausreichend hoher zusätzlicher Abschreibungen in das Budget.
- Bei schlechtem Wirtschaftsverlauf oder im Fall ausserordentlicher Investitionsvorhaben kann – bei stabil gehaltenen Investitionen – die Selbstfinanzierung niedriger angesetzt werden. Unter 50 Prozent sollte sie nur kurzfristig und unter aussergewöhnlich schlechten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sinken.



6 Steuerfusspolitik

Die Festlegung des städtischen Steuerfusses steht immer im Schnittpunkt der drei Bestimmungsfaktoren: Leistungsangebot – Verschuldungsentwicklung – Steuerbelastung.

Die Versuchung ist gross, dass im Sog der Steuerfussreduktionen in einigen Regionsgemeinden der Ausweg über das Zulassen einer höheren Verschuldung gesucht wird. In einem kurzen Zeitraum und aus konjunkturpolitischen Gründen mag diese Haltung durchaus vertretbar sein. Langfristig – und vor allem in einer Zeit der Hochkonjunktur – ist ein tiefer Steuerfuss zulasten einer höheren Verschuldung jedoch kein verantwortbarer Weg. Die Zielsetzung, die Investitionen mittelfristig aus eigener Kraft zu finanzieren, muss deshalb eines der zentralen Ziele der städtischen Finanzpolitik bleiben.

Mit dem im Budgetentwurf 2008 beantragten Steuerfuss von 149 Prozent liegt der städtische Steuerfuss etwa auf der Höhe des kantonalen Durchschnittes.

An dieser neuen Zielsetzung – Orientierung des städtischen Steuerfusses am kantonalen Durchschnitt³ – soll deshalb für die nächsten Jahre festgehalten werden. Damit kommt gleichzeitig aber auch zum Ausdruck, dass sich der städtische Steuerfuss nicht nach den Steuerfüssen der umliegenden „Steuroasen“ richten kann. Diese Orientierung am kantonalen Durchschnitt wird in einem Umfeld mit tendenziell sinkenden Steuerfüssen zur Folge haben, dass in der Stadt weiterhin grosse Anstrengungen erforderlich sein werden, um dieses Ziel auch längerfristig einhalten zu können.

Es ist auch zu beachten, dass ein Steuerfuss unter dem kantonalen Durchschnitt bei den übrigen Kantonsgemeinden auf wenig Verständnis stossen würde, da das Leistungsangebot in der Stadt selbstverständlich deutlich höher ist als in den anderen Gemeinden und die Herabsetzung des Steuerfusses im Wesentlichen dank einer besseren Abgeltung der Zentrumslasten durch den Kanton möglich wurde.

³ Die Frage, ob auf den nach Einwohnerzahl gewichteten (ca. 148) oder ungewichteten (ca. 152) Durchschnitt abgestellt werden soll, wird hier bewusst offen gelassen, um für die Zielgrösse eine gewisse Bandbreite offen zu lassen.



7 Weiteres Vorgehen

Das neue Finanzausgleichssystem akzeptiert Gemeinden mit tiefen Steuerfüssen im Interesse des Gesamtkantons, denn ohne sie würde ein Teil des Steuersubstrates in andere Kantone abwandern. Für die Stadt stellt sich die Frage, wie sie mit dieser Situation umgehen soll, denn auch in ihrer unmittelbaren Umgebung gibt es Gemeinden mit tiefen Steuerfüssen.

7.1 Umsetzung des horizontalen Lastenausgleichs

Die Stadt bleibt im Steuerwettbewerb so lange benachteiligt, als die Nachbargemeinden nicht oder nur unwesentlich zur Finanzierung der Zentrumslasten beitragen. Weil durch die Finanzierung des Finanzausgleichs aus allgemeinen Staatsmitteln alle Gemeinden des Kantons zu deren Finanzierung beitragen, ist es zur Schaffung eines fairen Steuerwettbewerbs zwingend, dass die Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen entsprechend dem Nutzen durch die Regionsgemeinden erfolgt. Unter zwei Titeln sind dabei Leistungen zu erwarten. Diese Zahlungen werden allerdings nicht mehr die Stadt, sondern den Kanton entlasten, der diese Zahlungen über den Finanzausgleich vorfinanziert:

a) Im Rahmen der NFA sind vom Kanton Verhandlungen mit den benachbarten Kantonen zu führen. Als zentralörtliche Leistungen, die auf diese Weise regionsübergreifend finanziert werden könnten, fallen v.a. die Angebote in den Bereichen Kultur, Sport und Freizeit sowie Soziales in Betracht. Ob und inwieweit die im Modell vorgesehenen 4,5 Millionen Franken erreicht werden können und was dies für die Steuerfüsse in den ausserkantonalen Gemeinden bedeutet, lässt sich heute kaum beurteilen.

b) Betrachtet man den Betrag von 4,5 Millionen Franken, der mittelfristig von den st.gallischen Gemeinden aufgebracht werden soll, so lässt eine einfache Modellrechnung⁴ den Schluss zu, dass diese Gemeinden den Steuerfuss lediglich um zwei bis drei Steuerprozent erhöhen müssten. Selbstverständlich ist dieses Modell noch zu verfeinern. Aber es ist mit Sicherheit davon auszugehen, dass die Stadt nie mit den „Steuroasen“ in der Umgebung bezüglich Steuerfuss wird konkurrieren können. Bereits die Orientierung des städtischen Steuerfusses am kantonalen Durchschnitt ist sehr ehrgeizig und verlangt von Stadtparlament und Stadtrat eine grosse Ausgabendisziplin.

⁴ Betrag von 4'500'000 / Einwohnerzahl der umliegenden Gemeinden / Durchschnittlicher Ertrag eines Steuerprozentos pro Kopf = notwendige durchschnittliche Steuerfusserhöhung, d.h.

4'500'000 Fr. / 100'000 / 17.60 = 2,5 Steuerprozent



7.2 Langfristig doch ein horizontaler Finanzausgleich?

Im neuen Finanzausgleichsmodell wird die Dynamik im Bereich der tiefen Steuerfüsse ausgeklammert und auf einen horizontalen Ausgleich bewusst verzichtet. Dies bedeutet, dass einige nahe gelegenen Gemeinden den Steuerfuss auf 80 bis 100 Steuerprozent ansetzen könnten. Es wird im Rahmen der vorgesehenen Wirkungsprüfung durch den Kanton zu untersuchen sein, ob die sich daraus ergebenden Konsequenzen langfristig tragbar sein werden.

7.3 Innerkantonale Aufgabenteilung

Auch mit dem innerkantonalen Finanzausgleich und der NFA ist die „finanzpolitische Flurbereinigung“ noch nicht beendet. Es gibt noch zahlreiche Fragen, die zwischen Kanton und Gemeinden bereinigt werden müssen. Ganz allgemein gehören dazu Aufgabengebiete, bei welchen der Kanton bestimmt und die Gemeinden bezahlen (z.B. Volksschulen, Sonderschulen). Aus Sicht der Stadt St.Gallen gibt es einige spezielle Bereiche, welche seit Jahren auf eine sachgerechte Bereinigung warten, wie z.B. die Beiträge an das Kinderspital und an verschiedene grosse Kulturinstitute.

7.4 Solidarität und Zusammenarbeit mit den Regionsgemeinden

Die städtischen Steuerzahlenden bringen einen erheblichen Teil der für den Finanzausgleich zu Verfügung stehenden Mittel auf. Die Stadt war in der Vergangenheit sehr solidarisch mit den finanzschwachen Gemeinden und wird dies auch nach Einführung des neuen Finanzausgleichs bleiben. Auch im Bereich der Regionalpolitik hat die Stadt in den vergangenen Jahren immer wieder Hand für regionale Lösungen geboten (VRSG, RWSG, KVA, öffentlicher Verkehr usw.). Sie hat dabei überproportional Risiken übernommen (z.B. KVA, Deponie) oder der Region Mitspracherechte eingeräumt (z.B. RWSG), welche über deren arithmetischen Ansprüchen lagen.

Auf der anderen Seite blieb das Engagement der Regionsgemeinden in vielen Fällen eher zurückhaltend. Abgesehen von den finanziellen Möglichkeiten wird dabei von den Gemeinden sehr oft das Argument einer angemessenen Mitsprache angeführt. Das Beispiel des Bundesverwaltungsgerichtes zeigt jedoch, dass dies nicht das entscheidende Kriterium sein kann, denn als es darum ging, das Bundesverwaltungsgericht nach St.Gallen zu holen, gab es Veranstaltungen mit Teilnehmenden aus der ganzen Region, die sich sehr für die potentiellen Steuerzahlenden des BVG interessierten. Die Mitsprachemöglichkeiten der Gemeinden waren durchaus gewährleistet und entsprachen bei diesem kantonalen Projekt etwa jener der Stadt. Dennoch zogen sich die Gemeinden bei der Frage eines regionalen Stand-



ortbeitrages rasch zurück. Es gäbe zahlreiche andere Beispiele (Beiträge an das Fussballstadion, das Blindenaltersheim des OBV usw.), die in diesem Zusammenhang zu erwähnen sind.

Der politische Alltag (Siedlungsentwicklung, Pendler-/Freizeitverkehr usw.) hält sich nicht mehr an politische Grenzen. Die Wettbewerbsfähigkeit eines Standortes kann in Zukunft nur durch eine enge Zusammenarbeit in der Agglomeration sichergestellt werden. Der Stadtrat will daher auch in Zukunft aktiv zu einem gemeinsamen Agglomerations-Verständnis beitragen. Seinen Willen zur regionalen Zusammenarbeit hat der Stadtrat in der Vergangenheit immer wieder durch Taten bewiesen. Auf diesem Weg ist er weiterhin bestrebt, die Rolle der Zentrumsstadt innerhalb einer starken, partnerschaftlich denkenden Region wahrzunehmen. Zu dieser Stärkung des regionalen Denkens gibt es keine sinnvolle Alternative.

8 Anträge

Die finanzpolitischen Legislaturziele konnten erfüllt, teilweise sogar übertroffen werden. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass zu diesem erfreulichen Ergebnis zahlreiche externe Faktoren beigetragen haben. Auch in Zukunft wird es neben eigenen Anstrengungen ein gutes wirtschaftliches Umfeld und gute Beziehungen zu Kanton und Region brauchen, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Von den vorstehenden Ausführungen wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat „Zukunftsperspektiven des städtischen Haushaltes“ wird als erledigt vom Protokoll abgeschrieben.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber:
Linke

