



Bericht des Stadtrates an den Gemeinderat

Nr. 368.03

111.10

Auftrag CVP-Fraktion zur

Einführung einer Schuldenbremse auf Verfassungsstufe

Antrag

Der Auftrag sei abzulehnen.

Begründung

1. Ausgangslage

Mit dem Auftrag soll der Stadtrat verpflichtet werden, dem Gemeinderat innert sechs Monaten nach dessen Überweisung Bericht und Antrag zur Einführung einer Schuldenbremse (Änderung von Art. 48 Abs. 2 und 3 der Stadtverfassung) zu unterbreiten. Konkret soll die Verschuldung der Stadt im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Nettoschuldenquote) mittelfristig einen vom Gesetzgeber zu definierenden Wert nicht überschreiten dürfen.

Der vorliegende Auftrag der CVP-Fraktion entspricht inhaltlich der am 13. Dezember 2007 durch die CVP-Fraktion eingereichten Motion „Keine Schuldenberge für zukünftige Generationen - Vorsorge jetzt“. Aus Sicht des Stadtrates haben sich seither keine neuen Anhaltspunkte ergeben, die für das Instrument einer Schuldenbremse sprechen würden. Im Folgenden wird er deshalb darlegen, weshalb er eine Schuldenbremse für die Stadt ablehnt. Das bedeutet allerdings nicht, dass der Stadtrat den Grundgedanken nicht unterstützt. Hierzu gibt es allerdings geeignetere Instrumente.

2. Begriffsdefinition und Kennzahlen

Finanzüberschüsse eines Haushalts führen zur Bildung von Eigenkapital, Finanzfehlbeträge müssen demgegenüber durch Fremdkapital (Kredite) gedeckt werden. Die Summe des in



der Bilanz ausgewiesenen Fremdkapitals (ohne Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen) wird als Bruttoverschuldung bezeichnet. Dieser Bruttoverschuldung stehen jedoch auch Vermögenswerte gegenüber. Dabei wird zwischen Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen unterschieden. Beim Verwaltungsvermögen handelt es sich um jenen Vermögensteil, welcher der unmittelbaren Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient (Schulhäuser, Strassen, Verwaltungsgebäude usw.). Das Finanzvermögen dagegen umfasst alle Vermögenswerte, die nicht direkt der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen, jedoch einen Ertrag abwerfen sollten und - zumindest theoretisch - realisierbar sind (Bargeld, Wertschriften, Darlehen, Mietliegenschaften, Bauland usw.).

Wird das Fremdkapital um das Finanzvermögen reduziert, so ergibt sich daraus die Nettoverschuldung bzw. das Nettovermögen eines Gemeinwesens.

3. Finanzielle Situation der Stadt

Die in Bezug auf die Verschuldung wichtigsten Kennzahlen der städtischen Finanzen haben sich seit dem Jahr 2000 wie folgt entwickelt:

Jahr	Bruttoschuld Mio. Fr.	Nettoschuld Mio. Fr.	Nettoschuld pro Einwohner Franken	Passivzins- aufwand Mio. Fr.
2000	272.8	128.0	3'796	10.1
2001	279.6	123.2	3'625	10.4
2002	274.5	112.9	3'271	10.1
2003	270.1	109.6	3'131	9.7
2004	261.0	108.7	3'102	9.1
2005	269.9	105.5	3'003	8.7
2006	249.1	95.1	2'705	8.2
2007	231.6	81.3	2'307	7.3
2008	208.5	74.7	2'091	6.5
2009	228.3	87.9	2'432	5.6
2010	224.3	94.8	2'584	5.4
Reduktion	-48.5	-33.2	-1'212	-4.7

Obige Werte zeigen, dass es den städtischen Behörden bis zum Jahr 2008 gelungen ist, alle Kennzahlen im Zusammenhang mit der Verschuldung der Stadt kontinuierlich zu verbessern. Dazu haben neben einer guten Ausgabendisziplin auch die vorteilhaften Rahmenbedingungen wie tiefe Inflation, tiefe Zinssätze für Fremdkapital und hohe Steuereinnahmen beigetragen. Im Jahr 2009 erfolgte die Wende. Tiefere Steuereinnahmen führten dazu, dass die Verschuldung seither wieder angestiegen ist. Die Nettoverschuldung hat sich aber über die ganze Periode betrachtet um über 33 Mio. Franken reduziert und der



jährliche Passivzinsaufwand konnte gegenüber dem Jahr 2000 fast halbiert werden (von 10.1 auf 5.4 Mio. Franken).

4. Finanzieller Ausblick

Als Reaktion auf die Ergebnisverschlechterung wurde im Jahr 2010 eine Aufgaben- und Leistungsüberprüfung durchgeführt. Diese soll dazu beitragen, dass die städtische Rechnung in den nächsten Jahren mindestens wieder ausgeglichen gestaltet wird. Bis die beschlossenen Massnahmen voll wirksam werden, ist jedoch mit einer weiteren Zunahme der Verschuldung zu rechnen.

Mit dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2012 - 2015 wurde versucht, die zukünftige finanzielle Entwicklung der Stadt abzuschätzen. Die Prognose fällt gemäss den im Rahmen der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung angestrebten Erwartungen aus. So sollte sich die Nettoverschuldung ab dem Jahr 2012 bei rund 113 Mio. Franken stabilisieren und die Laufende Rechnung soll wiederum mindestens ausgeglichen sein. Dies gelingt jedoch nur auf der Basis eines tiefen Investitionsplafonds. Um diesen auf das notwendige Mass anheben zu können, sind zusätzliche Anstrengungen nötig. Der Investitionsplafond kann nur über eine Verbesserung der Selbstfinanzierung oder mittels Fremdkapital erhöht werden. Wenn die Nettoverschuldung bei 113 Mio. Franken stabilisiert werden soll, müssen die Mittel über die Selbstfinanzierung, d.h. Abschreibungen oder Ertragsüberschüsse, generiert werden.

5. Finanzhaushalt, rechtliche Grundlagen

Gestützt auf das Gesetz über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht des Kantons Graubünden haben die Gemeinden die Laufende Rechnung mittelfristig im Gleichgewicht zu halten (Art. 1 Abs. 3 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 FFG, BR 710.100).

Gemäss Art. 48 Stadtverfassung, Finanzhaushaltsgrundsätze, sind die öffentlichen Mittel sparsam, wirtschaftlich und wirksam einzusetzen. Zudem soll der Finanzhaushalt mittelfristig ausgeglichen sein.

Auch in seinem Leitbild vom Frühjahr 2010 äussert sich der Stadtrat dahingehend, dass mittelfristig ein durchschnittlicher Eigenfinanzierungsgrad der Investitionen von 100 % angestrebt wird.

Alle eingangs erwähnten Quellen zielen auf einen mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt. Kurzfristige Defizite sind möglich, sie müssen jedoch mittelfristig durch Überschüsse gedeckt werden. Mit den geltenden gesetzlichen Vorgaben ist sichergestellt, dass die Ver-



schuldung mittelfristig nicht zunimmt, dass jedoch kurzfristig ein finanzieller Spielraum gewahrt bleibt, welcher auch Defizite einschliessen kann.

6. Steuerungsmöglichkeiten des Gemeinderates

Die mittelfristige Einhaltung einer ausgeglichenen Rechnung erfordert einen Planungshorizont, der über eine Budgetperiode hinausgeht. Die Früherkennung von finanzpolitischen Herausforderungen in einzelnen Politikbereichen ist von zentraler Bedeutung, um rechtzeitig Korrekturmassnahmen ergreifen zu können. Zukunftsperspektiven werden mit dem Instrument des IAFP dargestellt, welcher für die Periode 2012 - 2015 in der Juni-Sitzung 2011 vom Gemeinderat zur Kenntnis genommen wurde. Finanzielle Fehlentwicklungen werden im IAFP in Form eines Frühwarnsystems sichtbar. Dieses Instrument wird im Zweijahresrhythmus überarbeitet und dem Gemeinderat jeweils zur Kenntnisnahme vorgelegt.

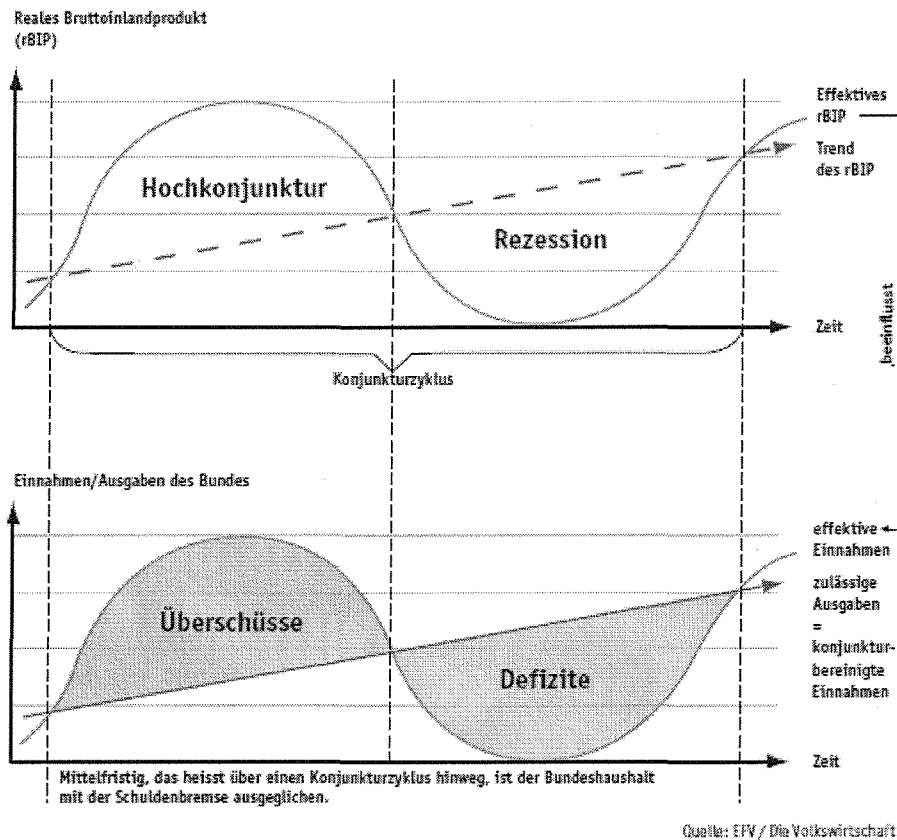
Die Entwicklung der städtischen Einnahmen und Ausgaben sowie deren Einfluss auf die Verschuldung werden kurzfristig mit dem Voranschlag gesteuert. Der Gemeinderat kann hier im Rahmen der Budgetgenehmigung bei Bedarf korrigierend eingreifen. Die Geschäftsprüfungskommission als Finanzaufsichtsorgan hat zudem detaillierten Einblick in die Budgeterstellung und kann bei der Verwaltung jederzeit Akteneinsicht verlangen. Strategische und damit betragsmässig grössere Geschäfte, welche die finanzielle Kompetenz des Stadtrates überschreiten, werden zudem durch den Gemeinderat einzeln beraten und beschlossen. Zu erwähnen ist schliesslich das Finanzreferendum, mittels welchem der Souverän korrigierend eingreifen kann. Es sind somit bereits heute genügend Instrumente vorhanden, um die Entwicklung des städtischen Haushalts nachhaltig zu steuern.

7. Der Begriff der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse ist ein in der Verfassung verankerter Mechanismus zur Gesamtsteuerung des Haushalts. Sie soll chronische Defizite und damit einen Schuldenanstieg verhindern. Über einen Konjunkturzyklus dürfen die Ausgaben nicht höher sein als die Einnahmen, korrigiert um einen Faktor, der die konjunkturelle Entwicklung berücksichtigt. In konjunkturell guten Zeiten sollen Überschüsse generiert werden, im anderen Fall dürfen Defizite anfallen.



Graphisch lässt sich dies wie folgt veranschaulichen:



8. Schuldenbremsen bei Bund, Kantonen und Gemeinden

Der Bund und einzelne Kantone kennen eine Schuldenbremse. Mag die Schuldenbremse auf Bundesebene, wo die direktdemokratische Ausgabenbremse des Finanzreferendums fehlt, noch vertretbar sein, erscheint sie bereits auf kantonaler Ebene höchst fraglich und ist deshalb dort auch stark umstritten. Alle Kantone kennen gesetzliche Regelungen zur Sicherstellung des Haushaltsgleichgewichts. Eine Minderheit der Kantone hat diese Vorschriften durch zusätzliche Schuldenbremsen ergänzt, welche aber je nach Kanton unterschiedlich ausgestaltet sind.

Definitiv nicht etabliert hat sich das komplexe Instrument der Schuldenbremse auf Gemeindeebene. Es gibt in der Schweiz keine Gemeinde mit einer Schuldenbremse. In verschiedenen Gemeinden (Bern, Burgdorf, Chur, Münsingen, Schaffhausen) wurden solche Vorstösse in der Vergangenheit abgelehnt.



9. Vor- und Nachteile einer Schuldenbremse

Die Schuldenbremse trat beim Bund nach einer Volksabstimmung im Jahr 2003 in Kraft. Die Staatsrechnungen waren seit 2005 immer positiv und die Schuldenlast konnte um gegen 20 Mia. Franken reduziert werden. Auf Grund der guten Erfahrungen beim Bund soll das Instrument der Schuldenbremse auch bei AHV und IV angewandt werden.

Die Nachteile einer Schuldenbremse allerdings sind insbesondere auf Gemeindeebene zahlreich:

- Eine Schuldenbremse kann das Wachstum der Verschuldung verhindern, aber sie muss nicht auch automatisch zu einer Verminderung der Schulden führen. Die Nettoschuld der Stadt wurde auch ohne Schuldenbremse von 2000 - 2008 um über 50 Mio. Franken reduziert. Wäre eine Schuldenbremse bei der Stadt im Jahr 2000 auf dem damaligen Verschuldungsniveau eingeführt worden, wäre sie vermutlich bis heute wirkungslos geblieben.
- Die Schuldenbremse sichert zwar das Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben, die optimale Gewichtung der Aufgaben innerhalb des Haushalts ist damit aber nicht gewährleistet.
- Die Schuldenbremse privilegiert tendenziell die Betriebsausgaben auf Kosten der Investitionsausgaben und die gesetzlich gebundenen Ausgaben zu Lasten der ungebundenen. Die Schuldenbremse kann sich somit als „Investitionsbremse“ erweisen. Sie kann vor allem die Realisierung von grösseren Projekten gefährden.
- Die Schuldenbremse ist bezüglich Mehreinnahmen/Minderausgaben nicht symmetrisch. Bei Defiziten kommt es vor allem zu Ausgabenkürzungen (Sparmassnahmen), bei Überschüssen kommt es statt zu Ausgabenerhöhungen vor allem zu Einnahmekürzungen (Steuersenkungen). Das führt zu einer Negativspirale, bei der dem Gemeinwesen immer mehr Mittel entzogen werden. Wenn man aber den öffentlichen Aufgabenkatalog als nötig und sinnvoll erachtet, müssen auch Einnahmenerhöhungen zur Finanzierung dieser Aufgaben Thema sein können. Bedingung für eine solche Konsequenz ist aber ein politischer Konsens über den Leistungskatalog.
- Die Budgetflexibilität wird durch einen Ausgabenplafond eingeschränkt. Innerhalb dieses Plafonds ist die Budgethoheit des Parlaments aber weiterhin gewährleistet.
- Die Schuldenbremse verleitet dazu, in Phasen der Hochkonjunktur durch steigende Ausgaben die Konjunktur zusätzlich anzukurbeln und in der Rezession durch Sparmassnahmen die Rezession zu verstärken. Dem Gebot einer antizyklischen Finanzpolitik wird weniger nachgelebt.



- Bei der Einführung einer Schuldenbremse müssen Messgrössen für die Verschuldung definiert werden. Mit dem neuen Rechnungslegungsmodell HRM2, welches in den nächsten Jahren schweizweit eingeführt wird, müssten diese Messgrössen revidiert werden, weil die Höhe der Nettoschuld nach neuen Kriterien ermittelt werden muss. (vgl. Ziff. 11).
- Schulden sind aus ökonomischer Sicht prinzipiell weder gut noch schlecht. Es gibt deshalb auch keine objektiven Kriterien, wie hoch das Niveau der Verschuldung im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit sein darf. Entsprechend sind auch die politischen Auffassungen dazu unterschiedlich. Es wäre äusserst schwierig, eine entsprechende Kennzahl zu definieren, welche auch die notwendige Mehrheit finden würde.

10. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Um ein unverantwortbares Ansteigen der Verschuldung im Sinne einer Vorsorge zu verhindern, verlangt die CVP-Fraktion die Einführung einer mittelfristig einzuhaltenden Schuldenobergrenze auf Verfassungsstufe. Zur Erreichung einer nachhaltigen Finanzpolitik soll die Verschuldung im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Nettoschuldenquote) mittelfristig stabilisiert werden.

Die Leistungsfähigkeit wird beim Bund durch das reale Bruttoinlandprodukt (rBIP) definiert und berücksichtigt somit die Teuerungsentwicklung und das Wirtschaftswachstum. Das Bruttoinlandprodukt der Stadt wird nicht erhoben, dasjenige für den Bund und den Kanton Graubünden hingegen ist bekannt. Deshalb fehlt die Grundlage für die Definition einer entsprechenden Kennzahl auf Stufe Stadt. Zudem ist ein grosser Teil der Einnahmen und Ausgaben der Stadt nicht von der Entwicklung des BIP abhängig, sondern von Faktoren, die auf den übergeordneten Staatsebenen Kanton und Bund beschlossen werden.

Als Ersatzgrössen für die Stadt müssten Kennzahlen herangezogen werden, welche aus der städtischen Rechnung abgeleitet werden können. So kämen etwa ein teuerungsindexierter Plafond der Nettoverschuldung oder die teuerungsindexierte Nettoschuld pro Einwohner als Messgrösse in Frage. Auch die Höhe der Steuereinnahmen könnte als Kennzahl für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit herangezogen werden. Diese haben aber mit der Leistungsfähigkeit der Stadt direkt wenig zu tun.



11. Neues Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2)

In den nächsten Jahren wird schweizweit ein neues Rechnungslegungsmodell HRM2 in der öffentlichen Verwaltung eingeführt. Von diesem Rechnungsmodell wird eine wesentliche Verbesserung der Rechnungslegung erwartet. Nebst vielen anderen Änderungen wird auch eine Neubewertung des Finanzvermögens erfolgen müssen. Das hat bei der Stadt zur Folge, dass die im Finanzvermögen vorhandenen stillen Reserven aufgelöst werden müssen. Die Nettoverschuldung der Stadt wird sich dadurch stark reduzieren. Kennzahlen, welche im Zusammenhang mit einer Schuldenbremse auf Gesetzesstufe definiert wurden, müssten revidiert werden.

Es ist geplant, HRM2 in der kantonalen Verwaltung für das Budgetjahr 2013 einzuführen. Die Einführung bei den Gemeinden muss spätestens fünf Jahre nach der Einführung beim Kanton abgeschlossen sein.

12. Schlussfolgerung

Eine Schuldenbremse schränkt den finanzpolitischen Spielraum von Exekutive und Legislative ein. Mit der geltenden Regelung bleibt die Möglichkeit erhalten, dass befristet Defizite eingegangen und dringende Investitionsprojekte realisiert werden können. Dadurch ist auch eine Rücksichtnahme auf die Konjunkturentwicklung möglich. Damit bewahrt sich die Stadt ein ausreichendes Mass an finanzieller Gestaltungsmöglichkeit. Die Einführung einer mittelfristig einzuhaltenden Schuldenobergrenze führt zu einer Erhöhung der Regelungsdichte. Das kann auch dazu führen, dass wichtige und nachhaltige Investitionen nicht getätigt werden können oder hinausgezögert werden müssen. Es besteht die Gefahr, dass auch nach der Einführung einer Schuldenbremse mehr über deren Mechanismus bzw. Vor- und Nachteile diskutiert würde als darüber, welche Leistungen die Stadt anbieten soll und welche nicht.

Aufgrund dieser Überlegungen gelangt der Stadtrat zum Schluss, dass die vorhandenen gesetzlichen Vorgaben ausreichend sind und dass die aktuelle finanzielle Situation der Stadt keine Verfassungsänderung und keine gesetzliche Regelung erfordert. Mit den erwähnten finanzstrategischen und politischen Instrumenten kann das Parlament gezielt und rechtzeitig auf die Entwicklung der Stadtfinanzen Einfluss nehmen.



Der Stadtrat bittet Sie deshalb, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, den Auftrag abzulehnen.

Chur, 15. August 2011

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Christian Boner

Markus Frauenfelder

Aktenauflage

- Bericht des Stadtrates an den Gemeinderat Nr. 20/2008 zur Motion der CVP-Fraktion betreffend „Keine Schuldenberge für zukünftige Generationen - Vorsorge jetzt“ vom 17. März 2008
- Gesetz über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht des Kantons Graubünden (FFG) vom 30. August 2007
- Leitbild des Stadtrates vom Frühjahr 2010
- Botschaft Nr. 473.01: Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2012 - 2015

CVP-Fraktion
Gemeinderat der Stadt Chur

M. Frauenfelder, Stadtschreiber

Auftrag

zur Einführung einer Schuldenbremse auf Verfassungsstufe

Diverse Kantone und auch der Bund führten in den Jahren 2004/2005 sogenannte Schuldenbremsen ein, deren Wirkungen mitunter ein beachtliches Resultat hervorgerufen haben. Mit einer Schuldenbremse liess sich zum einen sicherstellen, dass die Entwicklung der Schulden mit dem Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik in Einklang stand. Zum anderen ermöglicht sie eine angemessene Entwicklung der Ausgaben. Sie erschwert ein Überschiessen der Ausgaben und trägt dazu bei, dass künftig keine schmerzhaften Sparpakete mehr notwendig werden.

Gemäss dem Budget 2011 und dem IAFP 2012 – 2015 wird die Zukunft des städtischen Finanzhaushalts vor allem von einer steigenden Nettoverschuldung geprägt sein. Die erfreuliche Abbau-Tendenz bezüglich der Nettoverschuldung in den letzten Jahren dürfte in wenigen Jahren aufgebraucht sein. Als Leitlinie gilt dabei, dass sich einerseits die heutige Generation nicht zu Lasten späterer Generationen übermässig verschulden darf und dass andererseits der Handlungsspielraum für die Stadt durch den Schuldendienst nicht unverhältnismässig eingeschränkt werden soll. Um ein unverantwortbares Ansteigen im Sinne einer Vorsorge zu verhindern, ist die Einführung einer mittelfristig einzuhaltenden Schuldenobergrenze auf städtischer Ebene angezeigt. Zur Erreichung einer solch nachhaltigen Finanzpolitik soll dadurch die Verschuldung im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Nettoschuldenquote) mittelfristig stabilisiert werden. Im Nachgange zum Erlass der entsprechenden Verfassungsbestimmung kann der Gesetzgeber die entsprechende Limite festlegen.

Der Stadtrat wird deshalb beauftragt, innert sechs Monate seit Überweisung des vorliegenden Auftrages dem Gemeinderat Bericht und Antrag über die Änderung von Art. 48 Abs. 2 und 3 der Verfassung der Stadt Chur mit folgender Diktion zu unterbreiten:

² Die Stadt sorgt dafür, dass ihre Verschuldung im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mittelfristig einen vom Gesetzgeber zu definierenden Wert nicht überschreitet. Die nachhaltige Entwicklung des Finanzhaushalts ist dabei zu gewährleisten.

³ Die jährlichen Ausgaben werden unter Berücksichtigung der Finanzlage und des Grundsatzes einer stabilen Ausgabenentwicklung festgelegt.

Eine von der CVP-Fraktion am 13. Dezember 2007 eingereichte gleichartige Motion wurde durch den Gemeinderat am 10. April 2008 mit 17 zu 4 Stimmen insbesondere mit dem Hinweis abgelehnt, dass die „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit“ der Stadt Chur schwer ermittelbar sei. Die heutigen Erhebungen der Statistik und der Steuern lassen es diesbezüglich indes zu, griffige Indikatoren für die Fixierung des Begriffes der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu finden.

Chur, 9. Juni 2011

CVP-Fraktion

Carla Maissen

Fred Bieler

Romano Cahannes

Gieri Derungs

