



Vorlage an den Grossen Gemeinderat vom 21. September 2004 Nr. 5105

Finanzpolitik

Budgetprozess und finanzielle Führung

Zusammenfassung

Budgetprozesse haben in den letzten Jahren – nicht nur auf städtischer Ebene – immer wieder Anlass zu grundsätzlichen Debatten über Finanzpolitik, die Aufgaben des Staates und die Aufgabenteilung zwischen Exekutiven und Parlament gegeben.

Im vorliegenden Bericht werden die Antworten auf die im Postulat aufgeworfenen Fragen daher in einen grösseren Zusammenhang gestellt. Dabei ist zunächst einmal die Rolle des Budgets, dessen Bedeutung innerhalb des finanziellen Führungsprozesses oft überschätzt wird, zu klären.

Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass sich der städtische Budgetprozess und die eingesetzten Instrumente in der Vergangenheit – immerhin ein Jahrzehnt mit grossen Umwälzungen und anhaltender Finanzknappheit – grundsätzlich bewährt haben. Diese Aussage wird auch durch die erreichten Ergebnisse gestützt: In den letzten Jahrzehnten ist es gelungen, die städtischen Angebote den neuen gesellschaftlichen Anforderungen wie z.B. den höheren Bedürfnissen im Kultur- und Freizeitbereich, der Integration der verschiedenen Randgruppen, den Änderungen im Bildungswesen usw. anzupassen. All dies konnte erreicht werden, ohne die kommenden Generationen mit hohen Schulden zu belasten. Wenn es nicht gelang, den Steuerfuss zu senken, so hat das weniger mit einer überbordenden Ausgabenentwicklung als mit der nach wie vor ungenügenden Abgeltung der Zentrumslasten zu tun.

Von einer Änderung des zeitlichen Ablaufs des Budgetprozesses und einer stärkeren Einbindung des Parlamentes in die Budgetvorbereitung soll abgesehen werden. Verbesserungsmöglichkeiten sieht der Stadtrat hingegen in der Formulierung und Darstellung der Legislativziele, wo Finanzen und Aufgaben stärker als bisher miteinander verknüpft werden sollen. Ausserdem sollen in Zukunft im Zeitpunkt der Budgetierung auch Jahresziele veröffentlicht werden. Zusammen mit den übrigen Instrumenten der finanziellen Führung ergibt sich daraus ein Prozess, der sowohl den Bedürfnissen des Parlamentes als auch den Anforderungen einer effizienten Verwaltungsarbeit entspricht.



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Ausgangslage und Postulatsauftrag	3
2 Der finanzielle Führungsprozess	4
2.1 Bestimmungen der neuen Gemeindeordnung	4
2.2 Das Zusammenwirken der verschiedenen Organe	5
2.3 Der zeitliche Ablauf des finanziellen Führungsprozesses	7
2.4 Legislaturziele	9
2.5 Integration der Finanz- und Leistungsperspektiven	11
2.6 Ausgabenbeschlüsse	14
2.7 Geschäftsbericht und Rechnungslegung	14
3 Möglichkeiten und Grenzen des Budgets	15
3.1 Die Funktionen des Budgets	15
3.2 Unrealistische Erwartungen an den Budgetprozess	15
3.2.1 Primat der Einnahmen oder der Aufgaben?	16
3.2.2 Beeinflussung der Staatsausgaben durch den Budgetprozess?	17
3.2.3 Budgetvarianten / Sparpakete / Schwerpunktbildung	19
3.3 Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Budget	20
3.3.1 Steuerung der Ausgaben und Einnahmen	20
3.3.2 Möglichkeiten und Notwendigkeit der Verschuldung	21
4 Aufgaben des Parlamentes in der finanziellen Führung	23
4.1 Stärkerer Einbezug in die Planungsphase?	23
4.2 Entscheidungsrechte und Entscheidungspflicht	24
4.3 Aufsichtsfunktion	26
4.4 Gründe für das Unbehagen	27
5 Ergebnisse und Empfehlungen	28
5.1 Legislaturziele und Integrierte Finanz- und Leistungsperspektive (IFLP)	28
5.2 Darstellung des Budgets – Jahresziele	29
5.3 Ausbau Controlling / Kennzahlen	30
5.4 Organisation Budgetprozess – Anträge zum Budget	30
6 Schlussbemerkungen und Anträge	32



1 Ausgangslage und Postulatsauftrag

Das Hauptanliegen des Postulates¹ besteht darin, dem Parlament und der Geschäftsprüfungskommission (GPK) im Budgetprozess eine „aktive Einfluss- und nicht nur eine Kenntnisnahme“ einzuräumen, und „eine bessere Einflussnahme auf Zielsetzungen und Schwerpunkte des Voranschlages zu ermöglichen.“ Ausserdem werden einige Vorschläge zur Diskussion gestellt, welche im Hinblick auf dieses Ziel einen Beitrag leisten könnten: z.B. stärkere Leistungsorientierung in der Darstellung des Budgets, Aufzeigen von Einsparungsmöglichkeiten, zwei Lesungen des Budgets mindestens durch die GPK.

In diesen Fragestellungen kommt ein Unbehagen zum Ausdruck, welches Grundfragen der Politik und der finanziellen Führung betrifft. Es ist deshalb unabdingbar, die Antworten in einen grösseren Zusammenhang zu stellen. In einigen Punkten kann dabei auf Ausführungen zurückgegriffen werden, welche der Stadtrat in der Vorlage an den Grossen Gemeinderat über die „Modernisierung der Stadtverwaltung St.Gallen“ vom 15. Mai 2001 gemacht hat.

In der Erheblicherklärung des Postulates wurde bereits darauf hingewiesen, dass im Zeitalter wirkungsorientierter Verwaltungsführung eigentlich Wirkungen und Ergebnisse – und weniger die Prozesse – der finanziellen Führung und damit auch des Budgets im Vordergrund stehen sollten. Stellt man die Ergebnisse ins Zentrum, so kann festgestellt werden, dass die Stadt nach einem finanzpolitisch sehr schwierigen Jahrzehnt finanziell gesund dasteht. Das Ausgabenwachstum in der Stadt war in den letzten Jahren geringer als jenes in anderen Gemeinden, die Verschuldung ist niedriger als im kantonalen Durchschnitt und wurde konjunkturgerecht erhöht und darnach wieder abgebaut. Die Kritik am Budgetprozess ist mit Blick auf die Ergebnisse der Finanzpolitik eher überraschend und es lohnt sich, den zugrunde liegenden Annahmen und Erwartungen etwas ausführlicher nachzugehen.

¹ Am 19. November 2002 wurde folgendes Postulat erheblich erklärt:

„Der Stadtrat wird darum beauftragt, zu prüfen und dem Grossen Gemeinderat Bericht zu erstatten, mit welchen Massnahmen er

- dem Grossen Gemeinderat eine bessere Einflussnahme auf Zielsetzungen und Schwerpunkte des Voranschlages ermöglichen kann
- den Voranschlag mehr leistungs- statt aufwandorientiert erstellen kann
- zwei Lesungen des Voranschlages mindestens durch die GPK ermöglichen kann
- das Aufzeigen von zusätzlichen konkreten Einsparungsmöglichkeiten kann“



2 Der finanzielle Führungsprozess

Das Budget ist Bestandteil des gesamten finanziellen Führungsprozesses. Dieser umfasst die auch in einer Verwaltung üblichen betriebswirtschaftlichen Funktionen: Planen / Entscheiden / Umsetzen / Kontrollieren. In einem demokratischen Gemeinwesen mit den zahlreichen Akteuren mit bewusst und offen deklarierten unterschiedlichen Interessen verläuft dieser Prozess sehr komplex. Eine klare Kompetenzregelung ist deshalb von grosser Bedeutung. Die Grundlagen dazu sind einerseits im kantonalen Gemeindegesetz und andererseits in der städtischen Gemeindeordnung enthalten.

2.1 Bestimmungen der neuen Gemeindeordnung

Mit der am 8. Februar 2004 von der Bürgerschaft gutgeheissenen neuen Gemeindeordnung wurden auf der Basis der bisherigen Praxis einige wichtige Festlegungen getroffen. Die Gemeindeordnung enthält die folgenden, im vorliegenden Zusammenhang interessierenden Bestimmungen:

Art. 24 Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus elf Mitgliedern.

Sie prüft die Amtsführung des Stadtrats und der Verwaltung im abgelaufenen Jahr, die Führung des städtischen Haushaltes sowie Anträge über Voranschlag und Steuerfuss. Sie wird frühzeitig über den Inhalt der Planungen und Richtlinien zur Erstellung des Voranschlages informiert.

Sie kann alle in die Zuständigkeit des Stadtparlamentes fallenden Geschäfte von finanzieller Tragweite überprüfen. Sie prüft alle Geschäfte, für die nicht eine andere Kommission zuständig ist.

Der Geschäftsprüfungskommission steht zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Finanzkontrolle zur Verfügung.

Art. 48 Planung

Der Stadtrat sorgt für eine zweckmässige Planung der Aufgaben und Finanzen im Rahmen des Leitbildes der Stadt St.Gallen.

Gesamtstädtisch bedeutsame Planungen, die für das Stadtparlament und den Stadtrat begleitend sind, werden in Verwaltungsplänen dargestellt und dem Stadtparlament zur Genehmigung unterbreitet.

Art. 49 Legislaturziele

Der Stadtrat legt dem Stadtparlament zu Beginn der Amtsdauer seine Legislaturziele vor und berichtet, wie weit die vorangegangenen Legislaturziele erreicht worden sind.



Art. 50

Der Stadtrat unterbreitet dem Stadtparlament jährlich Bericht über seine Geschäftstätigkeit im Vorjahr.

Er berichtet über den Stand der Legislaturziele.

Aus diesen Bestimmungen geht hervor, dass die Planung in erster Linie Sache des Stadtrates ist: Die Legislaturziele werden von ihm beschlossen und daher dem Stadtparlament nicht zur Genehmigung, sondern zur Kenntnisnahme vorgelegt. Auch beim bisherigen „Finanzplan“ handelt es sich nicht um eine wegleitende Planung im Sinne von Art. 48 Abs. 2 der Gemeindeordnung, sondern lediglich um ein Arbeitsinstrument zur Erstellung des Vorschlages. Der „Finanzplan“ enthält eine erste Vorschau auf die finanzielle Entwicklung und dient dazu, die finanzpolitischen Möglichkeiten und Grenzen sichtbar zu machen. Entgegen dem allgemein üblichen Verständnis eines „Planes“ enthält er noch nicht die zur Erreichung der Ziele notwendigen Massnahmen. Er wird daher dem Parlament auch nicht zur Genehmigung unterbreitet; vielmehr wird er zusammen mit den Budgetrichtlinien der Geschäftsprüfungskommission zur Kenntnisnahme vorgelegt. Um dieses sprachliche Missverständnis zu beseitigen, soll in Zukunft - und auch in diesem Bericht - nicht mehr vom einem „Finanzplan“, sondern im ersten Planungsjahr der Planungsphase von einer „Budgetvorschau“ die Rede sein. Für die anschliessende Zeitperiode von etwa zwei bis vier Jahren soll dieses Planungsinstrument als „Integrierte Finanz- und Leistungsperspektive“ bezeichnet werden. Auch bei diesem Instrument geht es noch nicht darum, Finanzen und Leistungen detailliert aufeinander abzustimmen; im Zentrum steht vor allem eine möglichst vollständige Auflistung der anstehenden Aufgaben und das Aufzeigen der finanziellen Handlungsmöglichkeiten.

2.2 Das Zusammenwirken der verschiedenen Organe

Die Bestimmungen der Gemeindeordnung führen zu einer komplexen Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Akteuren. Dabei ist das Parlament in allen Phasen - allerdings in unterschiedlicher Form - einbezogen:

In den ersten Phasen der *Planung* - Legislaturziele und auch in der Integrierten Finanz- und Leistungsperspektive (IFLP) - geht es in erster Linie um Information und Meinungsbildung. Auch für die Exekutive sind in dieser Phase jeweils noch viele Fragen offen und auch sie vermeidet in dieser Phase detaillierte Festlegungen. Solange die Sachfragen noch nicht entscheidungsreif sind, ist es nahe liegend, auch das Parlament nur über „Diskussion und Kenntnisnahme“ einzubeziehen. Obwohl dies auf den ersten Blick als eine schwache Mög-



lichkeit der Gestaltung erscheinen mag, so sollten die Auswirkungen von „Diskussion und Kenntnisnahme“ im politischen Meinungsbildungsprozess nicht unterschätzt werden:

- Die schwächere Form der „Diskussion und Kenntnisnahme“ ermöglicht es, Ideen und noch nicht umfassend abgeklärte Projekte zur Diskussion zu stellen. Würden dazu bereits in der Vorbereitungsphase verbindliche Beschlüsse gefasst, so würden - um ein Scheitern dieser Ideen zu vermeiden - viele dieser Vorhaben erst zu einem späteren Zeitpunkt zur Diskussion gestellt werden.
- Jede Exekutive ist darauf angewiesen, im politischen Prozess eine Mehrheit zu finden und wird aus eigenem Interesse die in der Diskussion geäusserten Argumente in ihre Entscheide einfliessen lassen.
- Mit der „Diskussion und Kenntnisnahme“ bindet sich das Parlament nicht und bleibt frei, zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund einer umfassenden Kenntnis der Sachlage zu entscheiden.

In der *Entscheidungsphase* dagegen verfügt das Parlament über ein direktes Eingriffs- und Entscheidungsrecht. Sowohl bei Investitionsentscheidungen als auch im Bereich der Laufenden Rechnung besteht mit dem umfassenden Budgetrecht ein sehr starkes Instrument, welches Verwaltung und Stadtrat zwingt, die angebehrten Kredite gut zu begründen. Selbstverständlich kann sich ein einzelnes Mitglied des Parlamentes nicht zu allen Budgetpositionen allein aufgrund des Budgets von der Notwendigkeit einer Ausgabe ein Bild machen. Dies ist aber auch nicht erforderlich, wenn man sich den Entstehungsprozess des Budgets vor Augen hält: Ein grosser Teil der Ausgaben ist aufgrund gesetzlicher oder reglementarischer Entscheide als gebunden zu betrachten, ein anderer Teil beruht auf entsprechenden Ausgabenbeschlüssen des Parlamentes und nur beim kleinsten Teil wird über das Budget effektiv ein Beschluss gefasst (vgl. Abschnitt 3.3.1). Es kommt hinzu, dass alle Ausgaben begründet werden müssen und ihre Notwendigkeit auch im Nachhinein erklärbar sein muss. Auch mit den parlamentarischen Instrumenten Motion und Postulat verfügt das Parlament über direkte Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten.

In der abschliessenden *Kontrollphase* verfügen das Parlament bzw. seine Kommissionen über umfassende Aufsichts- und Informationsrechte, mit denen allfällige Korrekturen eingeleitet werden können.



Zusammenfassend lassen sich die unterschiedlichen Aufgaben und die unterschiedlichen Einwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes wie folgt darstellen:

Abb. 1: Die Stellung des Parlamentes im finanziellen Führungsprozess

Phase	Instrument	Einfluss Parlament/ GPK
Planung	Legislaturziele	Diskussion und Kenntnisnahme
Planung	Budgetvorschau Integrierte Finanz- und Leistungs- perspektive (IFLP)	Diskussion und Kenntnisnahme
Entscheidung	Budget	Beschluss und Eingriffsmöglichkeit
Entscheidung	Ausgabenbeschlüsse zu Einzel- geschäften	Beschluss und Eingriffsmöglichkeit
Entscheidung	Parlamentarische Vorstösse	Beschluss und Eingriffsmöglichkeit
Entscheidung	Erlass von Reglementen	Beschluss und Eingriffsmöglichkeit
Vollzug	Vollzug	kein parlamentarischer Einfluss
Kontrolle	Rechnung	Beschluss und anschliessende Ein- griffsmöglichkeit
Kontrolle	Geschäftsbericht	Beschluss und anschliessende Ein- griffsmöglichkeit

2.3 Der zeitliche Ablauf des finanziellen Führungsprozesses

Die nachfolgende Aufstellung illustriert, dass das Budget eingebettet ist zwischen der Integrierten Finanz- und Leistungsperspektive (IFLP) und dem Geschäftsbericht und weder das einzige noch das wichtigste Instrument der finanziellen Führung ist:

Aus Abbildung 2 hervor, dass Parlament, Stadtrat und Verwaltung sich praktisch während des ganzen Jahres mit Aktivitäten rund um den finanziellen Führungsprozess befassen. Durch das zeitliche Nebeneinander von Planung, Vollzug und Kontrolle laufen dabei immer zwei oder drei Prozesse parallel:



Abb. 2: Zeitlicher Ablauf des finanziellen Planungs- und Führungsprozesses

Monat	Instrument	Inhalt	Handelndes Organ
alle 4 Jahre	Legislaturziele	Absichten	Exekutive / Parlament
ganzes Jahr	Motionen Postulate Stadtratsvorlagen	Erteilen neuer Aufträge / Bestimmen neuer Aufgaben Sachgeschäfte	Parlament
Januar/März Jahr X-1	Integrierte Finanz- und Leistungs- perspektive IFLP	Aussichten für die nächsten vier Jahre (Status quo Prognose + geplan- te Veränderungen)	Exekutive/Verwaltung
April / Mai		Erarbeiten des Lohnbudgets; Beförderungen / neue Stellen	Verwaltung
Mai	Budgetrichtlinien	Festlegen der Eckpunkte des Budgetentwurfes des kom- menden Jahres	Exekutive
Mai / Juni	Orientierung GPK	Kenntnisnahme IFLP und Bud- getrichtlinien	GPK
Mai / Juni	Investitions- planung	Festlegen der Prioritäten / Ein- halten der Plafonds/ Abstim- mung mit Werken	Exekutive / Verwaltung
Mai / Juli		Erarbeiten Budgetentwurf	Verwaltung
August/ Septem- ber		Interne Budgetprüfung	Verwaltung
Oktober	Budgetentwurf Budgetbericht	Formeller Beschluss	Exekutive
Ende Oktober	Orientierung GPK		GPK
November		Prüfung des Budgetentwurfes	GPK
Dezember		Formeller Budgetbeschluss	Parlament
Januar – Dezember Jahr X	Rechnung	Budgetvollzug	Exekutive/Verwaltung
Januar – März Jahr X+1		Abschluss der Rechnung Geschäftsbericht	Exekutive/Verwaltung
Mai – Juni	Rechnung inkl. Bericht	Prüfung des Rechnungs- abschlusses	Geschäftsprüfungs- kommission
Mai – Juni	Geschäftsbericht	Kennzahlen und Indikatoren verknüpft mit Finanzkennzahlen	Geschäftsprüfungs- kommission
Anfangs Juli		Formelle Abnahme von Rech- nung und Geschäftsbericht	Parlament



1. Quartal: Budgetvorschau sowie Integrierte Finanz- und Leistungsperspektive (IFLP) der künftigen Jahre, Rechnungsabschluss des vergangenen Jahres und Vollzug des Budgets des laufenden Jahres
2. Quartal: Lohnbudget, Investitionsplanung, Rechnungsprüfung und Vollzug
3. Quartal: Interner Budgetprozess (im engeren Sinne) und Vollzug
4. Quartal: Parlamentarischer Budgetprozess (im engeren Sinne) und Vollzug

Im Verlauf der letzten Jahre wurde dieser Prozess mehrfach verändert:

- a) Die Orientierung der GPK über die Ergebnisse der Integrierten Finanz- und Leistungsperspektive (IFLP) und der Budgetrichtlinien sind zu einem festen Bestandteil des Budgetprozesses geworden.
- b) Seit zwei Jahren wird die GPK unmittelbar nach der Verabschiedung des Budgetberichtes im Stadtrat Ende Oktober über das Budget orientiert, so dass für die nachfolgende Budgetprüfung die Grundlagen gegeben sind.
- c) Die Budgetprüfung zuhanden der GPK erfolgt durch die Finanzkontrolle, welche durch die mitschreitende Kontrolle über alle Vorgänge in der Verwaltung orientiert ist. Die GPK bzw. ihre Delegationen können an den gemeinsamen Besprechungen mit den Mitgliedern des Stadtrates und den Dienststellenleitern alle sie interessierenden Fragen aufwerfen. Die Berichterstattung innerhalb der GPK wurde so strukturiert, dass die Berichte an der ganztägigen Sitzung schriftlich vorliegen.

Mit dem Postulat wird nun die Frage gestellt, in welchen Bereichen und mit welcher Zielsetzung dieser Prozess modifiziert werden soll. Um dies zu beantworten, sind einige Eckpfeiler der städtischen Finanzpolitik ausführlicher darzustellen.

2.4 Legislaturziele

Die Legislaturziele enthalten einerseits die Sachziele in den verschiedensten Bereichen und andererseits die finanzpolitischen Zielsetzungen. Letztere wurden in den Legislaturzielen 2001 - 2004 wie folgt formuliert:



12.1 Gesunde Finanzlage

Eine gesunde Finanzlage bildet die Voraussetzung dafür, dass die städtischen Leistungen auch weiterhin und auf lange Frist auf dem gewünschten Niveau erbracht werden können. Dies bedeutet, dass neue Aufgaben nur übernommen werden dürfen, wenn ihre Finanzierung (durch Mehreinnahmen oder Einsparungen andernorts) gesichert ist.

12.2 Investitionsrechnung

Bei der sich abzeichnenden guten Wirtschaftslage ist die Verschuldung nominell zu stabilisieren. Dies bedeutet einen Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent und setzt weiterhin Zurückhaltung im Konsumbereich voraus. Darüber hinaus sollen ausserordentliche Erträge und Buchgewinne in erster Linie für eine Reduktion der Verschuldung verwendet werden.

12.3 Laufende Rechnung

In der Laufenden Rechnung ist anzustreben, dass das prozentuale Wachstum des Aufwandes im Durchschnitt den entsprechenden Mittelwert aller st. gallischen Gemeinden und das gesamtwirtschaftliche Wachstum nicht übersteigt.

12.4 Steuerbelastung

Die Entwicklung der letzten zehn bis zwanzig Jahre hat gezeigt, dass die Stadt aus eigenen Anstrengungen zwar ihren Steuerfuss stabil halten konnte, dass eine Anpassung an die Steuerfüsse der umliegenden Gemeinden oder den kantonalen Durchschnitt aber nicht möglich war, da die eigenen Anstrengungen durch die zentralörtlichen Leistungen und strukturellen Lasten zunichte gemacht wurden. Der Steuerfuss liegt mindestens unter dem für die Finanzausgleichsgemeinden geltenden Maximalsteuerfuss. Es ist jedoch anzustreben, dass im Vergleich zu den Nachbargemeinden der Steuerfuss gesenkt und wenn möglich auf das Niveau des kantonalen Durchschnitts gesenkt werden kann. Neben den eigenen Anstrengungen bedarf es daher auch der Solidarität von Kanton und Region bei der Abgeltung zentralörtlicher Leistungen und soziodemografischer Lasten.

12.5 Zentralörtliche Leistungen und soziodemografische Lasten

Die Gespräche mit dem Kanton über eine finanzielle Entlastung im Finanzausgleich und bei der Abgeltung zentralörtlicher Leistungen sind weiterzuführen und bilden eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die Zielsetzung bezüglich Steuerfuss erreicht werden kann. Studien und Abklärungen haben bestätigt, dass die relativ hohe Steuerbelastung weder eine Folge überdurchschnittlicher Kosten noch einer ungenügenden Finanzkraft ist. Entscheidend sind die zentralörtlichen Leistungen (z.B. Kultur, Sport) und die soziodemografischen Lasten (z.B. überdurchschnittlich viele Sozialhilfeempfänger). Im Interesse aller – auch des Kantons und der Region – sind hier angemessene Ausgleichsmechanismen zu suchen.

Diese *Zielsetzungen* gelten im Wesentlichen seit über zehn Jahren und stimmen in ihren Grundaussagen (Ausgabenwachstum, Selbstfinanzierung, Verschuldungsentwicklung) auch mit den Zielen anderer Gemeinwesen überein. Sie entsprechen den Grundsätzen einer soliden und nachhaltigen Finanzpolitik und sind daher auch bei der Beratung der Legislaturziele nie in Zweifel gezogen worden. Dies ist verständlich, denn auf dieser relativ abstrakten Ebene besteht über alle politischen Lager hinweg Einigkeit.



Bezogen auf ein einzelnes Jahresbudget machen weitere finanzpolitische Vorgaben wenig Sinn, da mit jedem Budget die oben erwähnten Ziele anzustreben sind. Die Umsetzung der Ziele im einzelnen Budget hat sich gleichzeitig an den zu erbringenden Leistungen und notwendigen Massnahmen zu orientieren.

Grundsätzlich besteht zwischen sehr vielen Sach- bzw. Leistungszielen und den finanzpolitischen Absichten ein widersprüchliches Verhältnis. Dieses kann nur auf der *Massnahmenebene* und nicht auf der Ziel- oder Planungsebene aufgelöst werden. Dies bedingt eine vertiefte Auseinandersetzung mit den einzelnen Vorhaben und politischen Wertungen. Diese Wertungen erfordern zwar auch die Kenntnisse der Gesamtzusammenhänge - insbesondere geht es dabei um die Frage der finanziellen Machbarkeit einzelner Vorschläge – aber es wäre ein Irrtum zu glauben, dass sich diese Konflikte durch ein Mehr an Planung, durch mehr Informationen oder mit neuen Konfliktlösungsmechanismen lösen lassen.

2.5 Integration der Finanz- und Leistungsperspektiven

Eine wesentliche Aufgabe des Planungsprozesses besteht darin, die Sach- bzw. Leistungssicht mit den finanziellen Möglichkeiten abzustimmen. Die Frage ist nur, in welcher Weise und durch wen dies geschehen soll.

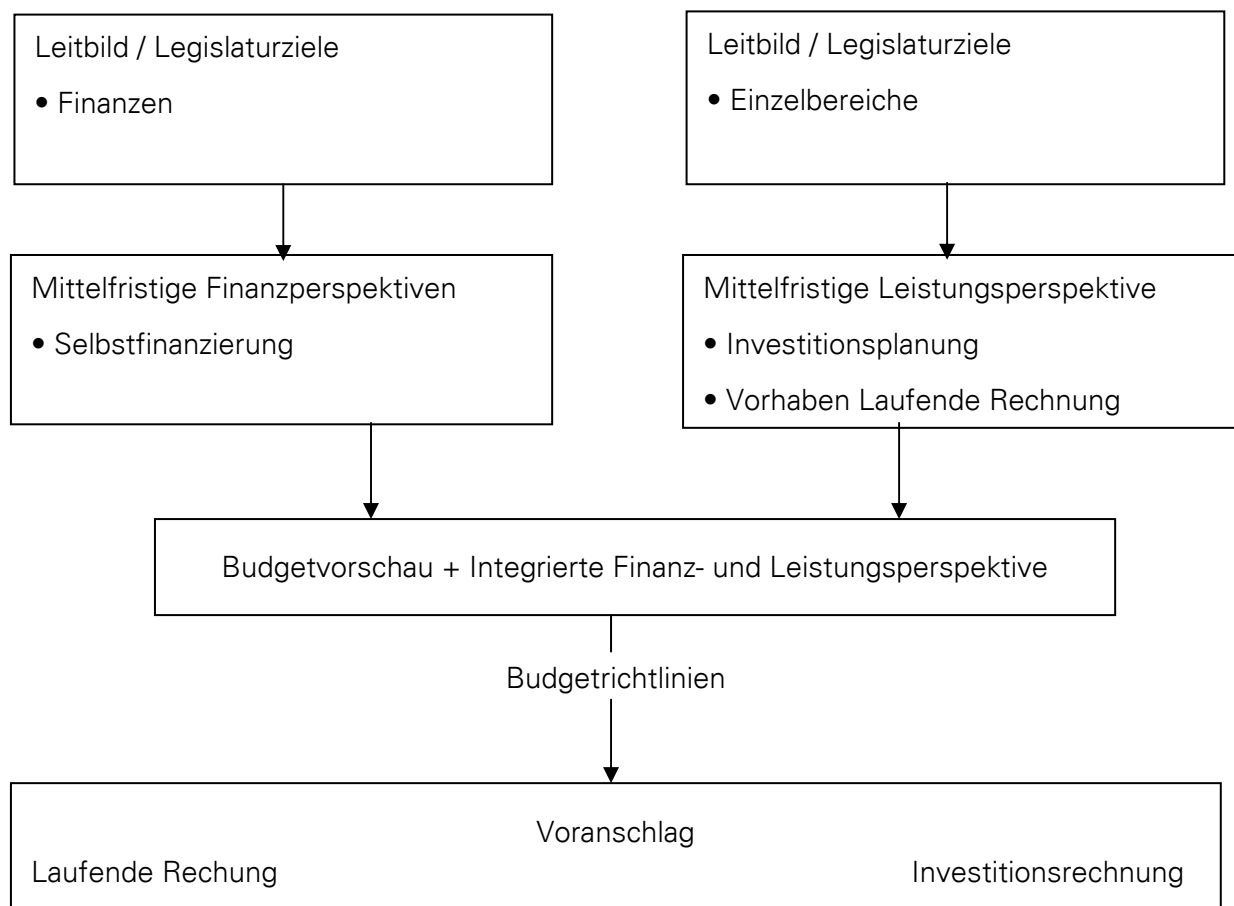
In St.Gallen erfolgt diese Abstimmung schrittweise und stufengerecht: In den *Legislaturzielen* wird aufgrund der grossen Unsicherheiten sowohl auf der Aufwand- wie auf der Ertragsseite auf eine detaillierte Abstimmung verzichtet. Selbstverständlich werden die Sachziele auch vor dem Hintergrund der finanziellen Möglichkeiten formuliert. Obwohl die Sachplanungen grundsätzlich eine andere Optik haben, versteht es sich, dass auch in diesen Planungen die finanziellen Rahmenbedingungen von Anfang an zu berücksichtigen sind. Aber es erfolgen keine Festlegungen in der Art, dass ein bestimmter Betrag für einen bestimmten Zweck reserviert wird.

Eine weitere Abstimmung erfolgt mit der *Investitionsplanung*. Im Bereich der Investitionen sind die Entscheidungsspielräume deutlich höher als in der Laufenden Rechnung, und die wichtigsten Prioritäten werden in diesem Bereich gesetzt. Mit der Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells wurde vor 30 Jahren die Investitionsplanung eingeführt. Dabei werden über einen Zeitraum von zehn Jahren alle absehbaren Investitionen aufgelistet, alljährlich überarbeitet und im Verlauf des Budgetierungsprozesses den finanziellen Möglichkeiten angepasst. Mit dem Budgetbericht werden Öffentlichkeit und Parlament über die geplanten Vorhaben orientiert.



Die alljährlich erarbeitete *Integrierte Finanz- und Leistungsperspektive (IFLP)* umfasst einen Zeitraum von vier Jahren, und das erste Jahr entspricht einer Budgetvorschau oder einem „Rohentwurf des Budgets“. Dieses Instrument besteht in der Stadt St.Gallen schon über zehn Jahre und wurde in der Vergangenheit in der Regel auch der GPK zur Kenntnis gebracht. Anfangs Mai liegt diese Integrierte Finanz- und Leistungsperspektive (IFLP) vor und ermöglicht es, im Bereich der Laufenden Rechnung – mit den Budgetrichtlinien – einzelne Vorentscheide zu treffen. Über die Ergebnisse der Integrierte Finanz- und Leistungsperspektive werden die GPK regelmässig und detailliert, Parlament und Öffentlichkeit im Rahmen des Budgetberichtes je nach Bedarf orientiert. Im Gesamtüberblick lässt sich das Zusammenführen von Sach- und Integrierte Finanz- und Leistungsperspektive (IFLP) wie folgt darstellen:

Abb. 3 Integration der Finanz- und Leistungsperspektive



Einer früheren und allzu detaillierten Abstimmung von Finanzen und Leistungen stehen verschiedene Gründe entgegen:

- Das politische Zielsystem ist – im Unterschied zur Willensbildung in privaten Unternehmungen – nicht einheitlich und von allen Entscheidungsträgern in gleicher Weise getragen. Es gehört zu den Besonderheiten des politischen Prozesses, dass viele unterschiedliche Zielvorstellungen bestehen und viele Entscheide deshalb nicht auf der Zielebene, sondern erst auf der Massnahmenebene gefällt werden. Bei der Zielformulierung besteht der Konsens sehr oft nur auf der Ebene relativ offener und unklarer Formulierungen, und die tatsächlich vorhandenen Konflikte werden erst durch Entscheide im konkreten Einzelfall geklärt. In einem derartigen Umfeld ist die Gefahr gross, dass „Integrierte Aufgaben- und Finanzplanungen“ trotz grossem Aufwand wenig zur Entscheidungsfindung beizutragen vermögen.
- Es ist eine offene und ungeklärte Frage, ob sich ein Parlament durch eigene Beschlüsse über eine längere Frist binden lässt. Die Erfahrungen in der Stadt St.Gallen mit dem Massnahmenpaket zum Leitbild aus dem Jahre 1985, aber auch aktuelle Erfahrungen lassen daran erhebliche Zweifel aufkommen. Es gehört zu den Unwägbarkeiten des politischen Prozesses, dass plötzlich neue Bedürfnisse auftreten können, die mit hoher Priorität behandelt werden müssen. Eine Bindung der Entscheidungsträger in einer relativ frühen Phase steht dem jedoch entgegen.
- Die Unsicherheiten auf der Ertragsseite, insbesondere auch die konjunkturelle Abhängigkeit einzelner Einnahmen, könnten ebenfalls dazu führen, dass unter dem Zwang einer zu frühen Abstimmung der Bedürfnisse auf das finanziell Mögliche falsche Entscheide gefällt würden. Gerade die Erfahrung der Krise der 90er Jahre hat gezeigt, dass das Aufrechterhalten eines stabilen Leistungsangebotes wichtiger ist – auch wenn es nicht immer in Übereinstimmung mit den finanziellen Möglichkeiten stand (bzw. nur mit einem Anstieg der Verschuldung beibehalten werden konnte). Eine antizyklische Finanzpolitik² verlangt geradezu danach, dass in Krisenzeiten gewisse Aufgaben unverändert und ohne gesicherte Finanzierung weiterhin wahrgenommen werden.
- Auf der untersten Staatsebene kommt erschwerend hinzu, dass die Rahmenbedingungen durch Entscheide auf Bundes- oder Kantonsebene (z.B. Sparpakete, neue Aufgaben) relativ rasch ändern können und den Finanzhaushalt einer Gemeinde beeinflussen.

² Diese Aussage bezieht sich nur auf die Finanzierung der Investitionsausgaben und die Möglichkeiten der Verschuldung. Eine antizyklische Ausgabenpolitik hingegen ist kaum möglich.



Auch wenn Verbesserungen im Einzelfall noch möglich sind, kann das heute in St.Gallen praktizierte System der finanziellen Steuerung grundsätzlich als zielführend und effizient beurteilt werden. Wie die Erfahrungen mit den Legislaturzielen zeigen, konnten die wesentlichen Sach- und Finanzziele erreicht werden, d.h. die Abstimmung von Sach- und Finanzzielen war erfolgreich. Um diese Abstimmung noch deutlicher zu machen, soll jedoch versucht werden, in zukünftigen Legislaturzielen den Zusammenhang mit den finanziellen Gegebenheiten stärker zum Ausdruck zu bringen (vgl. Abschnitt 5.1).

2.6 Ausgabenbeschlüsse

Wesentlicher Bestandteil des finanziellen Führungsprozesses sind selbstverständlich die einzelnen Ausgabenbeschlüsse. Vom Stadtrat wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass Finanzpolitik nicht primär beim Budget, sondern während des ganzen Jahres bei den einzelnen Sachentscheidungen gemacht wird. Dies betrifft selbstverständlich auch die Erheblicherklärung von parlamentarischen Vorstössen.

Gemäss Art. 66 der (neuen) Gemeindeordnung sind für alle Ausgaben, die in die Kompetenz der Bürgerschaft fallen, besondere Vorlagen erforderlich. Dies bedeutet, dass für einmalige Ausgaben über 750'000 Franken oder wiederkehrende Ausgaben über 75'000 Franken ohnehin ein besonderer Beschluss erforderlich ist. Handelt es sich zudem um eine neue Aufgabe, so ist bereits eine Vorlage erforderlich, wenn es sich um eine Konsumausgabe von 150'000 Franken, eine Investitionsausgabe von 300'000 Franken oder eine jährlich wiederkehrende Ausgabe von 15'000 Franken handelt.

Mit anderen Worten: Alle wesentlichen Ausgaben in der städtischen Rechnung werden durch das Parlament bzw. die Bürgerschaft beschlossen. Auch wenn die Beschlüsse durch Verwaltung und Stadtrat vorbereitet und beantragt werden, so liegen fast alle Entscheidungsbefugnisse letztlich bei Parlament und Bürgerschaft. Der Stadtrat ist nur zuständig für Investitionsausgaben bis 300'000 Franken. Bei Konsumausgaben sowie bei Nachtragskrediten in der Laufenden Rechnung verfügt er über eine Kompetenz von 150'000 Franken.

2.7 Geschäftsbericht und Rechnungslegung

Als letztes Element im Kreislauf der finanziellen Führung ist der Geschäftsbericht zu erwähnen. Dabei wird über die erbrachten Leistungen sowie die eingesetzten Mittel berichtet, und es gehört zu den zentralen Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission, diese Berichterstattung kritisch zu hinterfragen. Auch wenn in der Vergangenheit dabei nur selten grund-



gende Kritik geäußert wurde, darf nicht übersehen werden, dass allein die Pflicht zur Rechenschaftsablage und die Möglichkeit der Kritik das Verhalten von Exekutive und Verwaltung stark beeinflussen. In der neuen Gemeindeordnung (Art. 50) ist neu zudem vorgesehen, laufend über die Erfüllung der Legislaturziele zu berichten. Auch in diesem Bereich sind weitere Verbesserungen vorgesehen (vgl. Abschnitt 5.2).

3 Möglichkeiten und Grenzen des Budgets

3.1 Die Funktionen des Budgets

Die Funktionen des Budgets sind sehr vielfältig und berühren verschiedene Dimensionen:

- a) Rechtsgrundlage: Mit dem Inkrafttreten des Budgets wird für Exekutive und Verwaltung die rechtliche Voraussetzung geschaffen, die entsprechenden Ausgaben zu tätigen.
- b) Planungsinstrument: Grundsätzlich hat das Budget die Aufgabe, die Abstimmung der Finanz- und Leistungsziele im kurzfristigen Bereich vorzunehmen. Stimmt man jedoch der These zu, dass finanzielle Führung bei den einzelnen Sachgeschäften sowie beim Erlass von Gesetzen und Reglementen ansetzen muss, so relativiert sich die Bedeutung dieses Aspektes ganz erheblich.
- c) Entscheidungsgrundlage: Im Grunde werden im Budget die Einzelentscheide nur noch systematisch zusammengefasst und es gibt nur relativ wenige, aber wichtige Entscheide, die allein im Zusammenhang mit dem Budget gefällt werden müssen (vgl. Abschnitt 3.3.1).
- d) Informationsinstrument: Das Budget bietet die Gelegenheit, über geplante Neuerungen (mit finanziellen Auswirkungen) und andere für den Finanzhaushalt wichtige Entwicklungen (z.B. Steuereinnahmen / Beziehungen zum Kanton usw.) zu orientieren.
- e) Kontrollinstrument: Im Zusammenhang mit der Rechnungsablage bildet das Budget die Basis für die parlamentarische Kontrolltätigkeit.

Diese Vielfalt der Aufgaben dürfte dazu beigetragen haben, dass die Bedeutung des Budgets teilweise überschätzt wird.

3.2 Unrealistische Erwartungen an den Budgetprozess

In verschiedenen öffentlichen Gemeinwesen haben die Budgetdebatten zum Teil irrationale Züge angenommen. Es wird so getan, als ob mit dem Budget über das gesamte Leistungs-



angebot eines Gemeinwesens zu entscheiden sei und dieses von Grund auf zur Disposition stünde. Diese Auffassung trifft in einem Rechtsstaat nur sehr beschränkt zu. Gesetze und Verträge stehen über den Budgetentscheiden, d.h. rechtlich gebundene Ausgaben sind den parlamentarischen Budgetentscheiden entzogen. Andere Ausgaben sind durch Parlamentsbeschlüsse präjudiziert. Die Rolle des Budgets ist daher viel bescheidener, als dies die öffentlichen Diskussionen jeweils vermuten lassen (vgl. Abschnitt 3.3).

3.2.1 Primat der Einnahmen oder der Aufgaben?

Trotz des theoretischen Primats des Rechts hat sich unter dem Druck knapper Finanzen zunehmend eine Verschiebung der Prioritäten ergeben. Während dem kantonalen Gemeindegesetz die Auffassung zugrunde liegt, dass die Steuern so festzulegen sind, dass damit die auf dem Rechtsweg beschlossenen Aufgaben finanziert werden können³, hat in der politischen Diskussion immer mehr die Auffassung Auftrieb erhalten, dass sich die Ausgaben nach den Einnahmen zu richten hätten. Auch dieser Konflikt lässt sich auf theoretischer Ebene nicht lösen, sondern muss in der politischen Diskussion immer wieder neu entschieden werden. Aber es liegt auf der Hand, dass Äusserungen, wonach die Steuern um x Prozent zu senken seien, ohne auch Anhaltspunkte zu geben, wo auf der Aufwandseite die Einsparungen zu erzielen seien, dem Sinn und Wortlaut des Gemeindegesetzes widersprechen.⁴ Es kann in einem Rechtsstaat nicht sein, dass Aufgaben und Reglemente beschlossen werden, ohne auch die finanziellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Die Schwierigkeit besteht darin, dass mit dem Rechtssatz weder Ausgaben noch Einnahmen ausreichend genau prognostiziert werden können: Während im Jahr der Entscheidung eine Aufgabe als finanzierbar erscheint, kann ihre Finanzierung z.B. durch einen konjunkturellen Einbruch wenige Jahre später in Frage gestellt werden.

³ Art. 175 des Gemeindegesetzes lautet:

„Im Voranschlag der laufenden Rechnung haben die Einnahmen die Ausgaben auszugleichen. Ein Ausgabenüberschuss kann vorgesehen werden, wenn er durch Eigenkapital gedeckt ist.“

⁴ Art. 122 des Gemeindegesetzes lautet:

„Referendumsbegehren über Jahresrechnung und Voranschlag haben die beanstandeten Posten zu bezeichnen und anzugeben, warum und in welchem Umfang diese zu ändern sind.

Begehren auf Änderung des Steuerfusses haben einen bestimmten Steuerfuss vorzuschlagen. Wird Herabsetzung verlangt, so sind gleichzeitig zahlenmässig bestimmte Anträge auf Änderung des Voranschlages zu stellen, damit ein Ausgabenüberschuss vermieden werden kann.“



Andererseits geht es selbstverständlich nicht darum, die Ausgabenhöhe unkritisch zu übernehmen und die Anpassungen nur auf der Ertragsseite vorzunehmen. Das Zusammenspiel von Einnahmen und Aufgaben bzw. Ausgaben ist sehr komplex. Weder die eine noch die andere Grösse kann ein absolutes Primat beanspruchen. Die Abstimmung kann nur durch die politischen Gremien und in einem iterativen Prozess erfolgen. Die Verantwortung liegt dafür sowohl bei der Exekutive als auch beim Parlament. Auf entsprechenden Rechte und Pflichten des Parlamentes wird später eingegangen (vgl. Abschnitt 4).

3.2.2 Beeinflussung der Staatsausgaben durch den Budgetprozess?

Die betriebswirtschaftlich geprägten Verwaltungstheorien der letzten Jahre haben die Illusion gefördert, dass mit betriebswirtschaftlichen Mitteln wie beispielsweise detaillierten Leistungsaufträgen, flächendeckenden Kostenrechnungen⁵ oder einer entsprechenden Gestaltung des Budgetprozesses die Finanzprobleme der Gemeinwesen gelöst oder dazu mindestens ein wesentlicher Beitrag geleistet werden könne. Es ist unbestritten, dass betriebswirtschaftliche Methoden zu einer modernen Verwaltungsführung gehören.⁶ Es sollte aber ebenso klar sein, dass die Kräfte, welche zu einer Ausweitung der staatlichen Tätigkeit führen, wesentlich stärker sind als noch so gute betriebswirtschaftliche Methoden.

Ohne auf die umfassenden Theorien zur Entwicklung der Staatstätigkeit einzugehen, sollen einige dieser Kräfte – soweit als möglich am Beispiel der Stadt – kurz dargestellt werden.

- a) Konsumgewohnheiten: Mit dem Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft nimmt der Anteil der öffentlichen Güter im Warenkorb jedes Einzelnen stark zu. Allein von 1993 bis 2000 ging zum Beispiel der Anteil des Nahrungsmittelkonsums von 14,3 auf 11,5 Prozent zurück.⁷ Andererseits nehmen die Gesundheitskosten, der Bedarf an öffentlicher Sicherheit, Bildung, Umweltschutz laufend zu. Es ist selbstverständlich immer möglich, neue Lösungen für diese Bereiche zu suchen und die Möglichkeit von Marktlösungen zu prüfen. Aber dies hat unter Beachtung aller Einflüsse und Rahmenbedingungen zu geschehen und kann nicht im Rahmen eines Budgetprozesses erfolgen.

⁵ Der Einsatz von Kostenrechnungen macht in „marktnahen“ Betrieben zweifellos Sinn; flächendeckend eingeführt übersteigt der Aufwand jedoch den Nutzen.

⁶ Vgl. Vorlage des Stadtrates an den Grossen Gemeinderat vom 15. Mai 2001, Die Modernisierung der Stadtverwaltung St.Gallen

⁷ Gewicht innerhalb des Warenkorbes des Konsumentenpreisindexes, Bundesamt für Statistik



- b) Sozialer Wandel und höhere Ansprüche an das Leistungsangebot: Die gesellschaftliche Entwicklung hat zu einer Ausdehnung der Staatstätigkeit und Monetarisierung weiter Bereiche geführt. Stichwortartig sei hingewiesen auf den Ausbau der Betreuungsangebote in der Schule, die Probleme der Migration und Integration, die höheren Bedürfnisse und Ansprüche im Kultur- und Freizeitbereich.
- c) Reparaturkosten des Gesamtsystems: Die Wirtschaft durchlief in den 90er Jahren eine schwierige Zeit, und auch bei höherem Wachstum ist anzunehmen, dass die Arbeitslosigkeit nicht wesentlich abgebaut werden kann („Wachstum ohne Arbeit“). Diese anhaltend hohe Arbeitslosigkeit hat zu steigenden Soziallasten geführt. Auch die Altersvorsorge ist ohne Ergänzungsleistungen für breite Bevölkerungsschichten nicht mehr finanzierbar. Im städtischen Haushalt beanspruchen allein diese beiden Positionen zunehmend mehr Mittel:

	1990		2003	
	in Mio. Fr.	in Steuerprozenten	in Mio. Fr.	in Steuerprozenten
Nettoaufwand der Sozialhilfe	4,4	5,0	13,0	10
Anteil an kantonalen Ergänzungsleistungen	4,7	5,4	14,6	11

- d) Politische Entscheidungsmechanismen: Es gibt eine umfassende Literatur darüber, wie die politischen Entscheidungsmechanismen zu steigenden Staatsausgaben führen. Im Grund geht es um den einfachen Sachverhalt, dass jeder Politiker für seine Wählerschaft möglichst viel herausholen muss, damit er wieder gewählt wird. Deshalb sind in der Theorie zwar alle für Sparen, in der Praxis ist dies jedoch wenig spürbar und es entstehen immer wieder neue Koalitionen für neue Ausgaben. Mit einer Liste der eingereichten parlamentarischen Vorstösse liesse sich dies auch problemlos für die Stadt St.Gallen zeigen.
- e) Bürokratie: Mit den vorstehenden Begründungen soll nicht davon abgelenkt werden, dass auch Mechanismen der Bürokratie für das Wachstum der Staatsausgaben mitverantwortlich sind. Prestigefragen und Selbstdarstellung, Perfektionismus und Null-Fehler-Mentalität und hohes Sicherheitsdenken sind entsprechende Stichworte. Die tieferen Gründe sind einerseits in der Bürokratie selbst, aber auch in den Besonderheiten des politischen Prozesses zu suchen.



Diese Beispiele zeigen deutlich, wie stark die Kräfte zu einer Ausweitung der Staatstätigkeit sind.⁸ Die üblichen, betriebswirtschaftlichen Vorschläge – Kostenrechnungen, Rationalisierungen⁹, Budgetprozesse – konzentrieren sich vor allem auf den letztgenannten Aspekt der Bürokratiekritik. Es liegt aber auf der Hand, dass ein derartiger Ansatz nicht zielführend sein kann. Den oben genannten grundlegenden Problemen muss mit anderen Strategien begegnet werden.

3.2.3 Budgetvarianten / Sparpakete / Schwerpunktbildung

Die im finanzpolitischen Prozess oft überbetonte Bedeutung des Budgets hat zur Erwartung geführt, dass mit dem Budget auch Varianten und Sparpakete vorgelegt werden sollen. Auch im Postulatstext ist die Rede davon, dass zusätzliche, konkrete Einsparungsmöglichkeiten aufgezeigt werden sollen. Bereits bei der Erheblicherklärung des Postulates hat der Stadtrat darauf hingewiesen, dass er diesen Teil des Auftrages nicht als Aufforderung zu einem konkreten „Sparpaket“ versteht, sondern als Auftrag, Instrumente und Konzepte darzustellen, die zu Einsparungen bzw. zur Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts beitragen. Darauf wird in Abschnitt 5.3 näher eingegangen.

Es ist eine verantwortungsvolle Daueraufgabe, die Verwaltung möglichst effizient zu gestalten, und es gibt immer Instrumente und Abläufe, die ausgebaut und verbessert werden können. Aber es gibt keine Patentlösungen in diesem Bereich. In diesem Zusammenhang kann etwa auf die Untersuchungen der GPK über die „freiwilligen Leistungen“ oder die Sonderprüfung im Tiefbauamt hingewiesen werden: Es zeigte sich, dass keine wesentlichen Einsparungen möglich waren. Es kann im Sinne einer vertrauensbildenden Massnahme durchaus zweckmässig sein, auf realisierte Sparmassnahmen im Rahmen eines Budgetberichtes hinzuweisen – die Erarbeitung derartiger Massnahmen sollte jedoch vom eigentlichen Budgetprozess getrennt vorgenommen werden.

Es macht auch wenig Sinn, ein Budget und zugleich Sparvarianten vorzulegen, denn selbstredend wird der Stadtrat in allen Bereichen nur jene Variante vorschlagen, die er unter Berücksichtigung aller Aspekte als die Wirtschaftlichste und Sinnvollste erachtet. In jedem

⁸ In der Stadt St.Gallen konnte die Staatsquote in den letzten 20 Jahren stabil gehalten werden. Dies geht aus den langfristigen Reihen im Anhang zu den Rechnungsberichten hervor. Neben einer guten Ausgabendisziplin hat dazu auch die Verlagerung verschiedener Aufgaben auf die kantonale Ebene beigetragen.

⁹ Die grossen Rationalisierungsgewinne der Informatik entstanden in den 70er und 80er Jahren, in welchen das Massengeschäft auf EDV umgestellt wurde. Seither führten die Informatikinvestitionen in der Regel eher zu einer Verbesserung des Leistungsangebotes als zu echten Rationalisierungen.



Budget gibt es jedoch – wenn die entsprechenden Auswirkungen auch in Kauf genommen werden – Einsparungsmöglichkeiten.

Auch in Bezug auf die Bildung von „Schwerpunkten“ kommt dem Budget nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Mittelfristig werden diese mit den Legislaturzielen, kurzfristig mit konkreten Einzelentscheiden gesetzt (z.B. der Zustimmung zu Investitionsvorhaben, dem Erlass eines Reglementes oder der Erheblicherklärung eines parlamentarischen Vorstosses).

3.3 Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Budget

Mit den vorerwähnten Einschränkungen soll selbstverständlich nicht gesagt werden, dass mit dem Budget überhaupt keine Handlungsspielräume bestehen. Aber sie sind begrenzt. Die zentrale Aufgabe eines Budgets besteht darin, zwischen den drei Polen

Leistungen / Steuern / Verschuldung

einen Ausgleich zu schaffen. Dabei ist es naheliegend, dass in einer nachhaltigen Politik alle drei Aspekte berücksichtigt werden sollten: „Wer nur die Finanzen versteht, versteht auch diese nicht.“

3.3.1 Steuerung der Ausgaben und Einnahmen

Im Wesentlichen wird mit dem *Budget der Laufenden Rechnung* über folgende Positionen entschieden:

- Schaffung oder Aufhebung von Stellen und damit die Bereitstellung der personellen Ressourcen zur Erbringung einer bestimmten Leistung
- Festlegung des Teuerungsausgleichs und der Kredite für individuelle Lohnerhöhungen
- Festlegen des Rahmens für Unterhaltsarbeiten in der Laufenden Rechnung
- Genehmigung kleinerer Ausgabenpositionen, bei welchen der Budgetbeschluss die einzige Rechtsgrundlage bildet
- Festlegung der zusätzlichen Abschreibungen
- Subventionserhöhungen bis 75'000 Franken
- Beschluss über den Steuerfuss und damit das Verhältnis von Steuer- bzw. Verschuldungsfinanzierung.



Alle anderen Entscheide beruhen auf separaten Beschlüssen, und es ist zu bezweifeln, ob für diese relativ wenigen Entscheide Parlament und GPK mehr Zeit benötigen. Es ist auch erwähnenswert, dass der Aufgabenbereich der Stadt in den 80er Jahren wesentlich grösser war, als dies heute der Fall ist.¹⁰

Natürlich enthält ein Budget eine Vielzahl kleinerer Ausgabenpositionen, welche unterschiedlich beurteilt werden können: Wieviele Fahrzeuge, wieviel Öffentlichkeitsarbeit braucht eine Dienststelle wirklich? Wieviel Ausrüstungsmaterial braucht die Polizei, wie schnell sind PC zu ersetzen? Wie intensiv sind die Sozialhilfeempfänger zu betreuen? Welches Niveau sollen Winterdienst- und Strassenunterhalt aufweisen? Das alles sind Fragen, die ein Ermessen beinhalten. Aber es ist effizienter, diese Standards unabhängig vom Budget festzulegen (Konzepte des Strassenunterhalts, der Öffentlichkeitsarbeit, des Fahrzeugersatzes usw.).

Beim *Budget der Investitionsrechnung* sind die direkten Festlegungen im Budgetprozess noch viel bescheidener, da mehr als 80 % aller Vorhaben, d.h. alle Vorhaben mit Kosten von über 300'000 Franken, ohnehin als Einzelvorlagen durch das Parlament beschlossen werden. Wie die Erfahrungen der letzten Jahre (Stichworte Eishalle, Innenstadtsanierungen) zeigen, kann das Parlament auch hier politische Prioritäten setzen.

3.3.2 Möglichkeiten und Notwendigkeit der Verschuldung

In Anlehnung an die Erfahrung in einem Privathaushalt und in einer ökonomisch verkürzten Sichtweise wird immer wieder darauf hingewiesen, dass „der Staat nur ausgeben könne, was er einnimmt.“ Diese Sicht ist einerseits ökonomisch falsch, andererseits reduziert sie den Handlungsspielraum der politischen Organe in einer fatalen Weise. Weil in dieser Frage oft unklare Vorstellungen bestehen und sie für die Handlungsfähigkeit des städtischen Parlamentes von entscheidender Bedeutung sind, sollen sie hier etwas breiter dargelegt werden.

Die Grundkonzeption des schweizerischen Rechnungsmodells (HRM = Harmonisiertes Rechnungsmodell der kantonalen Finanzdirektoren) besteht darin, dass nicht nur die über eine Investition entscheidende Generation die Lasten tragen soll, sondern auch jene Generationen, die aus einer Investition Nutzen ziehen. Deshalb werden Investitionsausgaben zunächst aktiviert und ihre Finanzierung dann mit relativ hohen, finanzierungsorientierten Abschreibungen auf die Folgejahre verteilt. Dabei liegen die Abschreibungen deutlich über den

¹⁰ Folgende Bereiche wurden kantonalisiert: Hochschule, Mittelschule Talhof und Kindergärtnerinnen-seminar, Gewerbliche Berufsschulen, Berufsberatung, RAV, Lebensmittel- und Fleischkontrollen, Bestellungen im öffentlichen Verkehr



betriebswirtschaftlich notwendigen Abschreibungen. Eine grobe Schätzung hat ergeben, dass in St.Gallen das Verwaltungsvermögen bei einem Restbuchwert von 200 Millionen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien einen Wert von über einer Milliarde hätte. Dies bedeutet, dass – im Sinne einer vorsichtigen Politik und um die Verschuldung niedrig zu halten – in den vergangenen Jahrzehnten deutlich mehr abgeschrieben wurde, als betriebswirtschaftlich notwendig gewesen wäre. Mit anderen Worten: Eine Abschreibung nach betriebswirtschaftlichen Überlegungen hätte eine deutlich höhere Staatsverschuldung zur Folge gehabt.

Andererseits konnte dank dieser vorsichtigen Politik in den schwierigen 90er Jahren problemlos ein Ansteigen der Buchwerte des Verwaltungsvermögens bzw. der Verschuldung in Kauf genommen werden. Dies wiederum ermöglichte eine antizyklische Finanzierung der Investitionen¹¹ und eine stabile Steuerfusspolitik. Der Steuerfuss der Stadt blieb seit 1993 unverändert.

Im vorliegenden Zusammenhang ist entscheidend, dass eine – kontrollierte und massvolle - Erhöhung der Verschuldung (= höhere Buchwerte des Verwaltungsvermögens) je nach konjunktureller Lage und je nach politischer Gewichtung der aktuellen Bedürfnisse eine zulässige finanzpolitische Option darstellt. In der Stadt St.Gallen wurde in den letzten Jahren der Beweis erbracht, dass dieses Modell funktioniert: Bei einer Nettoverschuldung von weniger als 2'000 Franken pro Kopf (Ende 2003) besteht für die kommenden Jahre eine gute Ausgangslage.

Der negativ besetzte Begriff der „Verschuldung“ verliert auch etwas von seinem Schrecken, wenn man die Definition etwas genauer betrachtet:

$$\text{Verschuldung} = \text{Verwaltungsvermögen} \text{ minus Eigenkapital}^{12}$$

Diese Formel bedeutet, dass die Verschuldung den „noch nicht abgeschrieben Investitionen“ entspricht, welche von kommenden Generationen noch abzuschreiben sind. Im Falle der Stadt St.Gallen sind dies die erwähnten rund 2'000 Franken pro Kopf und dies stellt angesichts der intakten Infrastruktur wohl keine ungebührliche Belastung kommender Generationen dar.

¹¹ Gemeinwesen, die auf eine reine Geldflusssteuerung ausgerichtet sind (z.B. der Bund) oder andere enge Ausgleichsvorschriften kennen (z.B. Kanton St.Gallen) haben diese Möglichkeit nicht.

¹² Diese Definition ist identisch mit der Formel: Verschuldung = Fremdkapital - Finanzvermögen



4 Aufgaben des Parlamentes in der finanziellen Führung

Im Postulat wird davon ausgegangen, dass „die Bürgerschaft vom Parlament eine seriöse Auseinandersetzung mit dem Voranschlag, eine aktive Einfluss- und nicht nur eine Kenntnisnahme“ erwarte und dass „dem Grossen Gemeinderat eine bessere Einflussnahme auf Zielsetzungen und Schwerpunkte des Voranschlages“ ermöglicht werden sollte. Diesen Formulierungen liegen einige Annahmen zugrunde, welche überprüft werden müssen. Zunächst ist dem Eindruck entgegenzutreten, dass das Parlament keine Einwirkungsmöglichkeiten habe. Im Bereich der Entscheidungs- und der Aufsichtsfunktionen sind diese Möglichkeiten sogar sehr umfassend, und es stellt sich lediglich die Frage, ob das Parlament für die zu treffenden Entscheide alle relevanten Informationen hat. Auch ist zu prüfen, ob durch eine stärkere Einbindung in den Planungsprozess bessere Ergebnisse erreicht würden.

4.1 Stärkerer Einbezug in die Planungsphase?

Die Gesetzgebung sieht eine bestimmte Aufgabenteilung vor und weist der Exekutive die Aufgabe zu, die Verwaltung zu führen und zu organisieren. Nach Art. 48 der neuen Gemeindeordnung sorgt der Stadtrat für „eine zweckmässige Planung der Aufgaben und Finanzen im Rahmen des Leitbildes der Stadt St.Gallen.“ Der Stadtrat gibt dem Parlament die Legislaturziele bekannt und berichtet laufend über ihre Erreichung. Die GPK wird über die Finanzperspektiven und die Budgetrichtlinien informiert.

Das Budgetrecht, welches beim Parlament liegt, durchbricht diesen Grundsatz und bindet das Parlament ebenfalls in einen Teil des Planungsprozesses ein. Allerdings darf diese Planungsfunktion des Budgets nicht überbewertet werden, da dem Budgetprozess in den meisten Aufgabenbereiche andere Planungen vorgelagert sind. An diesen „Planungen“ ist das Parlament in verschiedenen Formen beteiligt: Bei grösseren Investitionsvorhaben z.B. durch die mehrstufigen Verfahren und das Einholen von Projektierungskrediten, auf anderen Gebieten durch die verschiedensten parlamentarischen Diskussionen (z.B. Postulate über Verstärkung der Sicherheitspolizei, Sauberkeit im öffentlichen Raum, Angebote im Sozialbereich, Aufbau der ausserfamiliären Betreuungsangebote usw.).

Weitere Diskussionen auf Planungsebene erscheinen vor diesem Hintergrund nicht als sinnvoll, da – wie in Abschnitt 2.4 dargestellt – politische Konflikte nicht auf der Planungsebene, sondern über Entscheide auf der Ebene der Massnahmen gelöst werden müssen.

Eine stärkere Einbindung des Parlamentes in den finanziellen Planungsprozess liesse sich vor allem dann rechtfertigen, wenn sich damit ein „besseres“ Ergebnis zugunsten der Bür-



gerschaft erreichen liesse. Diese Vorstellung liegt unausgesprochen wohl auch dem Postulat zugrunde. Sowohl die praktische Erfahrung als auch wissenschaftliche Untersuchungen stützen diese These allerdings nicht. Es liegt in der Natur des politischen Prozesses, dass sich Parlamentsmitglieder vor allem über Mehrleistungen profilieren und ihrer Wählerschaft zur Wiederwahl empfehlen können. Dass es sich dabei keineswegs um eine st.gallische Besonderheit handelt, geht aus einer Untersuchung bei den Mitgliedern des schweizerischen Städteverbandes hervor. Diese kommt zu folgendem Schluss: „Will man die öffentliche Schuld verringern, dann scheint der Weg über eine Ausdehnung der direkten Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger im Budgetprozess Erfolg versprechender zu sein als der Einsatz bestimmter Verfahrensweisen innerhalb der Gemeindeexekutive oder zwischen der Exekutive und dem Parlament. Die Bürgerinnen und Bürger scheinen sich mehr um fiskalische Disziplin zu bemühen als ihre gewählten Vertreter.“¹³ Mit dem Steuerfussreferendum und den relativ niedrigen Grenzen beim fakultativen Referendum sind diese Bedingungen in St.Gallen recht gut erfüllt.

Es wird oft argumentiert, dass durch eine frühere Einbindung aller gesellschaftlichen Kräfte die Konflikte frühzeitig erkannt und eine für alle akzeptable Lösung gefunden werden könne. In verschiedenen Prozessen (z.B. Quartierprojekte, Richtplanung) hat der Stadtrat sich um derartige Planungsprozesse bemüht. Derartige Prozesse haben je nach Problemstellung durchaus ihre Berechtigung. Im Budgetprozess wäre eine „offene Planung“ aber wenig zielführend und angesichts der zu entscheidenden Fragen auch nicht möglich.

4.2 Entscheidungsrechte und Entscheidungspflicht

Aufgrund der Gemeindeordnung entscheidet das Parlament über alle wesentlichen finanzpolitischen Geschäfte¹⁴. Dies bedeutet, dass Parlament und Bürgerschaft direkt oder indirekt

¹³ Lars P. Feld / Gebhard Kirchgässer; Staatsverschuldung und direkte Demokratie: Empirische Ergebnisse für Schweizer Gemeinden, in: Neck/Holzmann/Schneider (Hrsg.), Staatsschulden am Ende? Ursachen, Wirkungen und Zukunftsperspektiven; Wien 2000, S. 232

¹⁴ Nach der neuen, ab 2005 geltenden Gemeindeordnung sind dies:

- Investitionsausgaben über 300'000 Franken
- Einmalige Konsumausgaben über 150'000
- Wiederkehrende Konsumausgaben über 15'000 Franken
- Erlass des Voranschlages und damit verbunden Entscheide über Personalkosten, Sachkosten, Beiträge, soweit sie nicht durch andere Beschlüsse vorgegeben sind
- Festlegung des Steuerfusses.



alle wesentlichen Entscheide bezüglich Leistungsangebot, der Steuern und der Verschuldung treffen. Weil Stadtrat und Verwaltung diese Geschäfte jeweils vorbereiten, wird dies vielleicht zu wenig wahrgenommen – aber es ist eine Tatsache, dass die Entscheide auf Parlaments- und Bürgerschaftsebene fallen.

Die entscheidende Frage lautet, ob das Parlament die für diese Entscheide notwendigen Informationen bekommt. Bei den *Einzelvorlagen* kann das Parlament dies jedes Mal neu beurteilen und, falls Fragen offen bleiben, das Geschäft zurückweisen oder nicht beschliessen.

Bei den *Budgetentscheiden* ist die Frage, ob GPK und Parlament über die notwendigen Informationen verfügen, vor dem Hintergrund der zu entscheidenden Fragen zu beurteilen. Wenn man die – in Abschnitt 3.3.1 dargestellten – begrenzte Anzahl der Entscheide betrachtet, so kann diese Fragen bejaht werden: Zur Festlegung der Steuerfuss- und Verschuldungspolitik und damit zur Gesamtsteuerung des Haushaltes sind alle notwendigen Informationen in den ausführlichen Budgetberichten enthalten. Bei Einzelentscheiden, wie etwa der Genehmigung neuer Stellen kann die GPK alle notwendigen Unterlagen im Rahmen der Budgetprüfung einsehen, weitere Auskünfte verlangen und sich ein eigenes Urteil bilden. Die Behandlung derartiger Einzelaspekte könnte auch im Rahmen der Rechnungsprüfung erfolgen, so dass im Budgetprozess wieder darauf zurückgegriffen werden kann.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass es sich beim Budgetrecht nicht nur um ein Entscheidungsrecht, sondern auch um eine *Entscheidungspflicht* des Parlamentes handelt. Gemäss der Gemeindeordnung beschliesst der Grosse Gemeinderat unter Vorbehalt des Referendums über Voranschlag und Steuerfuss. Diese Formulierung entspricht auch dem kantonalen Gemeindegesetz (Art. 99 lit. i), d.h. das Parlament ist nicht frei, ob es einen Budgetbeschluss fassen will oder nicht.

Insofern ist die bisherige Bezeichnung der „Eintretensdebatte“ zu Beginn der Budgetberatungen eher irreführend, denn es besteht für das Parlament gar keine andere Möglichkeit, als auf den Voranschlag einzutreten.¹⁵ Richtigerweise sollte von einer Grundsatzdebatte gesprochen werden.

Eine Ablehnung des Voranschlages durch das Parlament könnte nur den Sinn einer Rückweisung zur Überarbeitung haben. Aufgrund von Art. 48 Abs. 2 des Geschäftsreglements des Grossen Gemeinderates müsste ein derartiger Rückweisungsbeschluss „einen Auftrag

¹⁵ Art. 48 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Grossen Gemeinderates hält zu Recht fest: „Die Eintretensdebatte unterbleibt, wenn eine gesetzliche Pflicht besteht auf die Vorlage einzutreten“



an die vorbereitende Kommission oder den Stadtrat enthalten“. Es stellt sich jedoch die Frage, wie detailliert dieser Auftrag sein müsste.

Es gehört zum Budgetrecht, dass sowohl Ausgaben- wie Ertragsseite gleichzeitig beobachtet, gesteuert und im Gleichgewicht gehalten werden. Diese Aufgabe ist aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen nicht nur eine Sache von Stadtrat und Verwaltung, sondern auch von Parlament und Bürgerschaft. Wenn von der Bürgerschaft verlangt wird, dass bei einem Steuerfussreferendum mit dem Ziel einer Herabsetzung des Steuerfusses gesagt werden muss, wie die entsprechenden Einsparungen zu erreichen sind (Art. 122 Gemeindegesetz), so ist davon auszugehen, dass für das Parlament diese „Mitwirkungspflicht“ in mindestens gleichem, wenn nicht sogar in noch stärkerem Masse ebenfalls gilt, denn die Bestimmtheit des Auftrages ist nach Massgabe der Verantwortung im Budgetprozess zu beurteilen. Es ist nicht zwingend, dass das Parlament eine umfassende und detaillierte Vorgabe macht. Aber es muss eine klare Richtlinie bestehen und letztlich müssen die Entscheide vom Parlament im Einzelnen getroffen werden.

Eine „stufengerechte“ Mitwirkung des Parlamentes könnte Entscheide etwa zu folgenden Fragen beinhalten:

- Auf der Ertragsseite: z.B. Erhöhung der Steuern / Gebühren
- Auf der Ausgabenseite: Bezeichnung der Politikfelder, wo Einsparungen/Mehreinnahmen anzusetzen haben. Dabei ist die Artengliederung (Personalaufwand, Sachaufwand usw.) kein geeignetes Kriterium, da es sich dabei nicht um „Politikfelder“, sondern um die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen handelt.

Durch die in der Investitionsplanung, im Budgetbericht und in den Geschäftsberichten bereitgestellten Informationen sind GPK und Parlament grundsätzlich in der Lage, diese Entscheide zu treffen. Nach einer allfälligen Rückweisung hätte der Stadtrat dann die Möglichkeit, zu den Sparvorschlägen Stellung zu nehmen.

4.3 Aufsichtsfunktion

Neben den Entscheidungsfunktionen kommt dem Parlament auch eine umfassende Aufsichts- und Kontrollfunktion zu, indem es die Jahresrechnung und die Geschäftsberichte zu genehmigen hat. Dieser Kontrolle kommt im Regelkreis der finanzpolitischen Steuerung – auch wenn sie politisch nicht spektakulär ist – eine sehr grosse Bedeutung zu. Sie kann direkt zu Korrekturmassnahmen führen – sie kann aber auch innerhalb der Verwaltung zu einer „Haltung des voraus eilenden Gehorsams“ führen. Das Bewusstsein und Handeln einer Verwaltung wird sehr stark durch die zu erwartende Reaktion der übergeordneten Instanzen



geprägt. Es ist daher eine Verkennung der Realitäten, wenn diese Aufsichtsfunktion manchmal mit Aussagen wie etwa „beim Rechnungsabschluss kann man ja nichts mehr machen“ als unbedeutend abgetan wird.

4.4 Gründe für das Unbehagen

Im Budget wird alljährlich die Staatstätigkeit in einem finanziellen Gerüst zusammengefasst. Von daher widerspiegelt es die gesamte Staatstätigkeit und es ist verständlich – auch wenn es nur teilweise zutrifft – dass das Budget als starkes Führungsinstrument betrachtet wird. Wenn nun in diesem als zentral empfundenen Führungsprozess spürbar wird, dass die politischen Gestaltungsmöglichkeiten bescheiden sind, so ist es nahe liegend, die Verantwortung hierfür beim Budgetprozess zu suchen. Diese „Machtlosigkeit“ wird vor allem dann empfunden, wenn die Mittel knapp und die Bedürfnisse gross sind. Die wahren Gründe liegen jedoch andernorts:

- a) Abnehmende Bedeutung der Gemeindepolitik durch Kantonalisierungen: Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen eindeutig, dass der Gestaltungsspielraum auf Gemeindeebene zurückgeht: Es wurden verschiedene, wichtige Aufgaben kantonalisiert (öffentlicher Verkehr, Mittel- und Gewerbeschulen, RAV usw.). Der grösste Aufgabenbereich innerhalb der Stadtverwaltung, die Schule, die über 40 % der Steuereinnahmen beansprucht, wird weitgehend durch kantonale Vorschriften bestimmt. Aber auch auf die neue Subventionsordnung für Konzert und Theater St.Gallen kann in diesem Zusammenhang hingewiesen werden.
- b) Abnehmende Bedeutung der Gemeindepolitik durch Regionalisierungen und neue Trägerschaftsformen: Als Beispiele auf städtischer Ebene kann auf das Verwaltungsrechenzentrum, die regionale Wasserversorgung oder die Stiftung für Arbeit und die Stiftung Suchthilfe hingewiesen werden. Damit wurden wichtige Politikfelder dem Parlament entzogen – auch wenn das Parlament einzelne Vertreter in die entsprechenden Gremien abordnet. Mit dem neuen Finanzausgleich des Bundes und einer intensiveren Agglomerationspolitik wird diese Entwicklung noch verstärkt. Es lässt sich kaum vermeiden, dass mit regionalen Finanzierungen auch regionale Trägerschaften entstehen.
- c) Zunehmende Bedeutung des Marktes: Vor allem im Energiebereich, aber auch im öffentlichen Verkehr haben die Liberalisierungstendenzen die politischen Handlungsspielräume eingeengt.



- d) Wachsende Rolle der Medien: Viele zentrale Diskussion finden heute in den Medien statt. Dabei wird von der Exekutive verlangt, dass sie rasch – dem Rhythmus der Tagesmedien folgend – reagiert. Es liegt auf der Hand, dass parlamentarische Abläufe diesem Tempo nicht zu folgen vermögen. Die mediale Öffentlichkeit ersetzt zunehmend Politik. Dies wird etwa sichtbar, wenn die Parlamentssitzungen praktisch „unter Ausschluss der Öffentlichkeit“ stattfinden oder etwa die Meinungen der Fraktionen zuerst in der Presse und erst später im Parlament zu vernehmen sind.
- e) Wachsende Bedeutung partizipativer Führung: Moderne Führungsinstrumente betonen sehr stark das partizipative Element, das Einbinden aller Beteiligten in den Entscheidungsprozess. Obwohl die Stadt diesen Prozessen positiv gegenübersteht, dürfen die Besonderheiten der einzelnen Prozesse nicht übersehen werden. Während z.B. bei der Altstadttrunde oder den Quartierprojekten relativ begrenzte Probleme in einer theoretisch unbegrenzten Zeit zu lösen sind, gilt es im Budgetprozess, innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens für zahlreiche Fragestellungen eine Antwort zu finden.

Vor dem Hintergrund dieser Diskussionen ist das Unbehagen gegenüber dem Budgetprozess nachvollziehbar. Es ist jedoch unrealistisch anzunehmen, dass sich die in der Finanzpolitik auftretenden grundlegenden Konflikte durch einen anderen, wie auch immer gestalteten Budgetprozess lösen lassen. Dies schliesst einzelne Verbesserungen im heutigen Prozess nicht aus. Im Folgenden wird deshalb zusammenfassend zu einigen Ideen des Postulates Stellung genommen.

5 Ergebnisse und Empfehlungen

5.1 Legislaturziele und Integrierte Finanz- und Leistungsperspektive (IFLP)

In Abschnitt 2.5 wurde dargelegt, dass eine erste, grobe Abstimmung von Sach- und Finanzzielen bereits bei den Legislaturzielen erfolgen muss. Bei den in der Vergangenheit formulierten Legislaturzielen wurde diese Abstimmung – obwohl in den Zielformulierungen indirekt auch enthalten - offenbar zu wenig sichtbar. Es ist deshalb vorgesehen, bei den neuen Legislaturzielen 2005 – 2008 diesen Zusammenhang zu verstärken. Ausserdem soll – neben den üblichen finanzpolitischen Zielsetzungen - die parallel dazu erarbeitete Integrierte Finanz- und Leistungsperspektive (IFLP) in geeigneter Form in die Legislaturziele aufgenommen werden. Es versteht sich, dass angesichts der Planungsunsicherheiten diese Aussagen nicht verbindlich sein können und sich diese Darstellung damit wesentlich von einem „Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)“ unterscheiden wird.



Mit den Legislaturzielen wird eine erste, noch unverbindliche Annäherung von Finanz- und Leistungsperspektive angestrebt, ohne dass damit eine politische Auseinandersetzung über die Mittelzuteilung auf die einzelnen Gebiete verbunden ist. Angesichts der grossen Planungsunsicherheiten sowohl bei den Sachzielen wie bei der finanziellen Entwicklung würde eine detaillierte Abstimmung keinen Sinn machen.

Diese Abstimmung soll jährlich zusammen mit der Budgetvorschau (bisher: Finanzplan) überarbeitet werden. Budgetvorschau und Integrierte Finanz- und Leistungsperspektive (IFLP) werden der GPK zur Kenntnis zugestellt und je nach Bedarf auch in den Budgetbericht Eingang finden. Wie detailliert letzteres geschehen soll, wird immer von den konkreten Umständen abhängig sein. Aber selbstverständlich ist es richtig, Budgetentscheide auch vor dem Hintergrund einer mittelfristigen Finanzperspektive zu fällen.

5.2 Darstellung des Budgets – Jahresziele

Im Postulat wird auch angeregt, dass „der Voranschlag mehr leistungs- statt aufwandorientiert erstellt werden soll. Es wird der Aufwand für eine Aufgabe budgetiert und zu wenig gefragt, wie diese Leistung möglichst günstig erfüllt werden könnte.“

Obwohl auch dieses Anliegen auf den ersten Blick verständlich erscheint, wird dem Budget hier eine Aufgabe zugeordnet, die es nicht erfüllen kann. Wie bereits dargelegt, kommt dem Budget nicht die Aufgabe einer allumfassenden Detailsteuerung zu, und die Frage einer möglichst günstigen Leistungserfüllung kann nicht mit dem Budget angegangen werden, sondern ist im Zusammenhang mit den einzelnen Vorlagen (z.B. Ausbau Informatik, Strassenbauvorlagen, Aufbau/Subventionierung eines Beratungsangebotes usw.) und dem Ausbau eines systematischen Controllings zu beantworten.

Der Grundaufbau des Budgets nach institutioneller Gliederung bildet einerseits die Verantwortlichkeiten ab. Andererseits entspricht diese Gliederung auch den Hauptaufgaben oder den Leistungen, welche die Stadt zu erfüllen hat. Der Aufwand für die Schule wird in der Schulverwaltung, jener für die Sicherheit in der Polizeiverwaltung ausgewiesen, die Pflege der Grünanlagen wird im Gartenbauamt, jene der Strassen im Tiefbauamt erfasst. Auch wenn dabei auf eine vollständige interne Kostenverrechnung verzichtet wird, stellen die ausgewiesenen Kosten die direkt beeinflussbaren Grössen dar und geben ein gutes Bild über die Verwendung der eingesetzten Mittel. (Für betriebswirtschaftliche Zwecke lassen sich bei Bedarf mit kalkulatorischen Kosten auch die Vollkosten ermitteln.)



Diese Leistungen werden im Geschäftsbericht anhand der Finanz- und Leistungskennzahlen dargestellt, während im Budgetbericht die Kommentierung nach den Kostenarten im Vordergrund steht. Seit einigen Jahren wird im Budgetbericht auch eine Kommentierung nach Verwaltungsabteilungen und/oder Aufgabengebieten (Funktionen) vorgenommen. Damit wurde ein Gefäss geschaffen, welches im Sinne des Postulates ausgebaut werden kann. Das heisst, es kann auch im Rahmen des Budgetberichtes auf Besonderheiten und neue Entwicklungen in den einzelnen Aufgabengebieten vertieft eingegangen werden. Es ist deshalb vorgesehen, im Budgetbericht 2005 pro Verwaltungsabteilung Jahresziele zu formulieren, welche die Lesbarkeit des Budgets weiter erhöhen werden. Einzelne Ziele werden einen direkten Zusammenhang mit dem Budget haben, andere Ziele sind nicht direkt budgetwirksam und können trotzdem für die Entwicklung der Stadt sehr wichtig sein (z.B. der Erlass eines bestimmten Reglementes oder Abschluss einer Planung).

5.3 Ausbau Controlling / Kennzahlen

Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die Erhaltung und Steigerung der Effizienz der Verwaltung nur zu einem geringen Teil über den Budgetprozess erfolgen kann. Viel wesentlicher sind die politischen Entscheide zu einzelnen Sachgeschäften und die Entwicklung einer auf wirtschaftliches Denken ausgerichteten Verwaltungskultur. In diesem Zusammenhang ist erneut auf die Weiterentwicklung der Kennzahlensysteme und den Ausbau des internen Controlling hinzuweisen. Welche Instrumente dabei zum Einsatz gelangen (Balanced Score Card, Qualitätsmanagement, Kostenrechnungen usw.) ist im Einzelfall zu prüfen, und auch bei diesen betriebswirtschaftlichen Instrumenten ist das Verhältnis von Kosten und Nutzen im Auge zu behalten. Angesichts der Grundprobleme (vgl. Abschnitt 3.2.2) wäre es ein Irrtum zu glauben, dass allein mit diesen Instrumenten alle Finanzprobleme gelöst werden könnten. Dennoch ist es wichtig, dass die einzelnen Leistungen besser gemessen und dargestellt werden. Dies soll im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht und der Rechnungsablage geschehen, so dass im Hinblick auf das nachfolgende Budget noch reagiert werden kann.

5.4 Organisation Budgetprozess – Anträge zum Budget

Es wurde dargelegt, dass mit dem Budget nur relativ wenige Entscheide zu fällen sind. Dafür und für die Budgetprüfung steht der GPK genügend Zeit zur Verfügung. Es ist insbesondere zu berücksichtigen, dass mit der Kenntnisnahme der Integrierten Finanz- und Leistungsperspektive (IFLP) und den Budgetrichtlinien sowie der im Vorsommer zu prüfenden Rechnung zahlreiche Informationen bezüglich des zu erwartenden Budgets vorliegen. Aus-



serdem findet mit der Einführung ins Budget Ende Oktober bereits eine erste Lesung des Budgets statt. Zusammen mit der Finanzkontrolle sollte es der GPK möglich sein, in den zur Verfügung stehenden Zeit von ca. vier Wochen eine ausreichende Prüfung des Vorschlages vorzunehmen. Dies gilt umso mehr, als die Aufgabenbereiche der städtischen Politik in den vergangenen Jahren tendenziell abgenommen haben.

Wenn der parlamentarischen Prüfung mehr Zeit eingeräumt werden müsste, gibt es grundsätzlich nur zwei Möglichkeiten:

- a) Der Budgetprozess wird noch weiter nach vorne verlegt. Der Nachteil bestünde darin, dass die Unsicherheiten bezüglich Ausgaben wie Einnahmen noch grösser würden. Viele Daten sind früher nicht oder nur ungenau verfügbar: Angaben des Kantons bezüglich Steuereinnahmen, Beitragssätze im indirekten Finanzausgleich, Beiträge an Ergänzungsleistungen AHV, IV usw. Auf der Aufwandseite sind es die Investitionen, die noch früher geplant werden müssten, die Teuerungsrate wäre schwieriger abzuschätzen, von den Subventionsempfängern müssten die Anträge früher verlangt werden. Es kommt hinzu, dass in den Monaten März bis Juni gleichzeitig an den Geschäftsberichten des vergangenen Jahres und an den Budgets der kommenden Jahren gearbeitet werden müsste. Dies würde in einzelnen Dienststellen – insbesondere im Finanzamt und der Finanzkontrolle – aber auch bei der GPK zu Engpässen führen. Es kommt hinzu, dass das Schuljahr sowie das hydrologische Jahr in den Stadtwerken vom Kalenderjahr abweichen. Dies und auch die Angebotsmodalitäten im öffentlichen Verkehr würden in der Praxis grosse terminliche Probleme verursachen.
- b) Die Budgetsitzung des Grossen Gemeinderates wird in den Januar verlegt. Der Nachteil dieser Lösung bestünde darin, dass – unter Berücksichtigung der Referendumsfrist – die Stadt bis Mitte Februar kein rechtskräftiges Budget hätte, was sich etwa bei der Besetzung neuer Stellen, aber auch beim Auslösen wichtiger Aufträge nachteilig auswirken könnte.

Beide Varianten sind abzulehnen, da die mit einer Änderung verbundenen Nachteile die Vorteile nicht aufzuwiegen vermögen. Es sollte vielmehr darauf geachtet werden, dass der Budgetprozess nicht noch komplexer gemacht wird, als er ohnehin schon ist. Auch eine „Budgetprüfung“ durch weitere Kommissionen sollte vermieden werden. Sowohl die Effizienz des Rates wie auch jene der Verwaltung werden dadurch beeinträchtigt. Gerade die sektoriellen Interessen der einzelnen Kommissionen führen tendenziell zu einer Ausgabensteigerung. Aus diesem Grund ist der gesetzlich vorgesehene Regelung Nachachtung zu verschaffen, welche die Budgetprüfung und Antragsstellung der GPK überträgt. Angesichts



der überblickbaren Verhältnisse ist es für jedes Parlamentsmitglied relativ leicht, durch einen persönlichen Kontakt zu einem GPK-Mitglied Ideen in den GPK-Prozess einzubringen.

6 Schlussbemerkungen und Anträge

Die Finanzprobleme der vergangenen Jahre und die Diskussion um neue Verwaltungsmodelle haben dazu geführt, dass der Budgetprozess in letzter Zeit stärker thematisiert wurde. Im vorliegenden Bericht wurde versucht aufzuzeigen, dass es eine Illusion ist, die finanzpolitischen Probleme allein mit betriebswirtschaftlichen Methoden und neuen, anderen Budgetprozessen lösen zu wollen. Das Unbehagen über den Budgetprozess ist auf Ursachen zurückzuführen, die weniger mit dem Budgetprozess als mit allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen zu tun haben.

Vor diesem Hintergrund darf mit Befriedigung darauf hingewiesen werden, dass die städtischen Budgetprozesse im Vergleich zu anderen Gemeinwesen in geordneten Bahnen verliefen und letztlich immer zu guten Ergebnissen führten. Auf diesem Weg soll weitergegangen werden, wobei die erwähnten Verbesserungen im Sinne des Postulates vorgenommen werden sollen.

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

Vom vorliegenden Bericht wird Kenntnis genommen und das Postulat „Verbesserung des Budgetprozesses“ vom Protokoll abgeschrieben.

Der Stadtpräsident:
Christen

Im Namen des Stadtrates
Der Stadtschreiber:
Linke

