

Vorlage Stadtparlament

Datum 5. Juli 2022
Beschluss Nr. 1921
Aktenplan 152.15.12 Stadtparlament:
Interpellationen

Interpellation Die Mitte/EVP-Fraktion, FDP/JF-Fraktion, SVP-Fraktion: Realistische Investitionsbudgets und Aufwertung der Parlamentsvorlagen mit Angaben der finanziellen Auswirkungen; schriftlich

Die Mitte/EVP-Fraktion, FDP/JF-Fraktion und SVP-Fraktion sowie weitere mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 22. März 2022 die beiliegende Interpellation «Realistische Investitionsbudgets und Aufwertung der Parlamentsvorlagen mit Angaben der finanziellen Auswirkungen» mit insgesamt 35 Unterschriften ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Investitionen sind Ausgaben in Vermögenswerte mit einem langfristigen öffentlichen Zweck (z. B. Schulhausneubau) sowie in bestehende Vermögenswerte, die wertvermehrenden Charakter haben (z. B. Wärmedämmung der Schulhausfassade). Sie sind wichtig, um die nötige Infrastruktur à jour zu halten und so auch die Standortattraktivität zu wahren und gezielt zu fördern. Der Investitionsbedarf ist frühzeitig zu antizipieren, die Investitionskosten möglichst genau abzuschätzen und die Projekte wie geplant zu realisieren.

Sowohl bei der Investitionsplanung als auch in der Investitionsrechnung stellen sich für die Steuerung und Einhaltung der gesprochenen Kredite jedoch besondere Herausforderungen. Der Investitionsbedarf steht oftmals nicht im Einklang mit den effektiv zur Verfügung stehenden Ressourcen. Darüber hinaus führen Einsparungen oder politische Entscheide zu Projektverzögerungen, was Einfluss auf den Realisierungsgrad hat.

In der politischen Debatte wird der zu tiefe Realisierungsgrad immer wieder moniert. Die folgende Tabelle zeigt, dass in den letzten zehn Jahren das vom Stadtrat vorgelegte Investitionsbudget höher war als die im Umsetzungsjahr realisierten Investitionen. Dies widerspiegelt den starken Anstieg des Investitionsbedarfs.

in CHF Mio.	Brutto-Investitionen			Netto-Investitionen		
	Budget	Rechnung	Realisierungsgrad	Budget	Rechnung	Realisierungsgrad
Jahr						
2012	66.7	66.6	100 %	58.5	59.9	103 %
2013	77.5	68.5	88 %	61.4	61.9	101 %
2014	75.2	67.4	90 %	58.8	45.5	77 %
2015	83.4	56.2	67 %	60.2	49.4	82 %
2016	95.7	60.2	63 %	63.0	48.9	78 %
2017	90.1	58.1	64 %	61.3	50.7	83 %
2018	106.5	55.5	52 %	66.6	43.2	65 %
2019	104.7	70.0	67 %	67.2	57.1	85 %
2020	112.4	56.7	50 %	87.2	50.0	57 %
2021	113.0	70.6	62 %	82.9	59.2	71 %
Ø	92.5	63.0	68 %	66.7	52.6	79 %

Für den unter 100 % liegenden Realisierungsgrad gibt es zwei Hauptgründe:

- **Unsicherheit über den Projektstart als Folge des langen Instanzenwegs von der Planung bis zum Baubeginn**

Ein bauliches Investitionsprojekt durchläuft verschiedene Phasen: Die Projektierungsphase besteht im Normalfall aus einer Vorstudie, einem Vorprojekt und dem eigentlichen Bauprojekt. Darin enthalten ist das ordentliche Einspracheverfahren. Nach dem Vorprojekt gibt es seit dem 1. Januar 2021 zudem das öffentliche Mitwirkungsverfahren gemäss Art. 34 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1). Die Dauer des gesamten Instanzenwegs und die damit verbundenen Unsicherheiten haben im Beobachtungszeitraum in der Tendenz zugenommen.

Parallel resp. iterativ zur Projektierungsphase erfolgt die politische Entscheidungsphase im Stadtrat und Stadtparlament, allenfalls auch durch die Stimmbürgerschaft. Im Falle von Rückweisungsbeschlüssen durch die Behörden und daraus resultierenden Umprojektierungen kann es zu weiteren Verzögerungen bis zum Projektstart kommen. Deshalb ist es zum Zeitpunkt der Budgeterstellung nicht möglich, genau vorherzusagen, welche Projekte im Budgetjahr gestartet werden können und welche nicht.

- **Frühzeitige Planung aufgrund des Agglomerationsprogramms**

Die Stadt kann im Rahmen des Agglomerationsprogramms von substanziellen Beiträgen seitens Bund profitieren. Weil es nur Beiträge für Projekte gibt, welche im Agglomerationsprogramm eingegeben wurden, macht es für die Stadt durchaus Sinn, eher mehr Projekte im Programm einzugeben und zu planen, auch wenn deren Realisierungschancen und der Realisierungszeitpunkt noch offen sind. Damit erhöht sich die Planungsunschärfe bezüglich Umsetzung von Projekten.

2 Beantwortung der Fragen

1. Ist der Stadtrat gewillt, dem Parlament inskünftig realistischere Investitionsbudgets zu unterbreiten?

Seitens des Stadtrates sind verschiedene Bestrebungen im Gang, den Planungs- und Budgetierungsprozess von Investitionen zu optimieren. Dabei steht vor allem eine Plafonierung des

Investitionsvolumens sowie eine Verbesserung des Realisierungsgrades im Zentrum. Insofern korrespondiert das Anliegen der Interpellantinnen und Interpellanten mit den Bestrebungen des Stadtrates, inskünftig eine Investitionsrechnung mit verbessertem Realisierungsgrad anzustreben.

2. *Wenn ja, wie gedenkt er dies zu machen, z. B. a) mittels eines Korrekturfaktors aufgrund von Erfahrungswerten, b) einer Bereinigung kurz vor der Budgetsitzung aufgrund der bis dann vorliegenden neuen Erkenntnisse bezüglich der im Folgejahr möglichen oder nicht mehr möglichen Realisierungen, c) einer Änderung bei der Budgetierungspraxis oder d) weiteren, jetzt nicht aufgezählten Ansätzen?*

Angesichts der oben erwähnten Herausforderungen verfolgt der Stadtrat eine Kombination von verschiedenen Massnahmen:

a) Korrekturfaktor aufgrund von Erfahrungswerten

Der Stadtrat möchte weiterhin eine möglichst umfassende, bedarfsgerechte und flexible Investitionsplanung gewährleisten. Um jedoch einen stabilen und langfristig finanzierbaren finanziellen Rahmen vorzugeben, soll das Netto-Investitionsvolumen auf einer bestimmten Höhe (rund CHF 75 Mio.) plafoniert werden. Dies bedingt eine jährliche Priorisierung der mittel- und langfristigen Investitionsvorhaben. Ausgehend von diesem Plafond prüft der Stadtrat derzeit im Rahmen des Budgetprozesses 2023, einen sogenannten «Korrekturfaktor» einzukalkulieren, um im Investitionsbudget realitätsnähere Ergebnisse auszuweisen. Dieser Korrekturfaktor ist eine Massnahme zur Erhöhung der Budgetgenauigkeit und bezweckt weder einen Projekt- noch einen Investitionsabbau. Er soll sich am Realisierungsgrad der letzten Jahre orientieren und vorerst bei 80 % festgelegt werden. Dank der Einführung eines solchen Korrekturfaktors können – weiterhin wie bis anhin – alle Projekte durch die federführenden Dienststellen weiterverfolgt werden, welche in den Investitionsplan aufgenommen wurden.

b) Bereinigung kurz vor der Budgetsitzung

Der Prozess für die Erstellung des Investitionsbudgets 2023 wurde dahingehend angepasst, dass der Stadtrat die bis zum 5. August 2022 verfügbaren Erkenntnisse in das Investitionsbudget einfließen lassen kann. Einen späteren Zeitpunkt lässt die Planung für das Investitionsbudget 2023 nicht zu. Damit wird sichergestellt, dass für das Investitionsbudget 2023 keine Projekte aufgenommen werden, bei denen man zum Zeitpunkt des «Einfrierens» des Investitionsbudgets bereits weiss, dass sie im Folgejahr nicht realisiert werden können.

c) Änderung bei der Budgetierungspraxis

Dem Stadtrat ist es ein wichtiges Anliegen, dass die Investitionsplanungen möglichst genau sind. Es gibt wie oben beschrieben ein Verbesserungspotenzial. Der Prozess zur Verbesserung der Investitionsplanungspraxis wurde in die Wege geleitet. Ziel ist es in diesem Zusammenhang auch, aufgrund des wachsenden Investitionsbedarfs die Investitionsprojekte in der mittel- und langfristigen Investitionsplanung deutlicher zu priorisieren und dabei praxisgemäss sowohl die Umsetzbarkeit als auch die Finanzierbarkeit in Betracht zu ziehen.

d) Weitere Ansätze

Der Stadtrat sieht keine weiteren Ansätze.

3. *Welches sind die «gewichtigen» Vorlagen (gemäss oben erwähntem Postulatsbericht) seit 2019? Welches sind die Kriterien und Schwellenwerte, die eine Vorlage zu einer «gewichtigen» Vorlage machen?*

Bisher wurden keine formellen Kriterien und Schwellenwerte festgelegt, welche eine Vorlage zu einer «gewichtigen» Vorlage machen. Der Stadtrat sieht vor, inskünftig eine Vorlage als finanziell gewichtig anzusehen, wenn die Beschlüsse neue einmalige Ausgaben von über CHF 5 Mio. resp. neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von über CHF 500'000 zur Folge haben.

Das Stadtparlament hat im Zeitraum vom 1. Januar 2019 bis zum 30. Juni 2022 rund 410 Geschäfte behandelt. Davon fallen 20 Geschäfte nach der oben gewählten Definition in die Kategorie der «gewichtigen» Vorlagen. Der Einfachheit halber werden diese Geschäfte in einer Beilage aufgelistet.

4. *Wie hat der Stadtrat die obigen Punkte a–e) bei diesen Vorlagen adressiert (bitte einzeln je Vorlage beantworten, allenfalls in einer Tabelle)?*

Für die Beurteilung der Frage 4 wurden bei sämtlichen Parlamentsvorlagen, die nach obiger Definition in die Kategorie der «gewichtigen» Vorlagen fallen, untersucht, in welcher Form die in der Interpellation aufgeführten Punkte a–e) adressiert wurden.

Zu Punkt a) «Finanzielle Mitberichte»

Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen werden der Dienststelle Finanzen immer zur Stellungnahme unterbreitet. Zeigt sich aufgrund der Stellungnahme, dass sich zwischen der federführenden Direktion und der Dienststelle Finanzen kein Konsens erzielen lässt, verfasst die Dienststelle Finanzen einen Mitbericht, welcher dem Antrag an den Stadtrat beigelegt wird. Der Stadtrat soll in Kenntnis der unterschiedlichen Sichtweisen entscheiden. Gemäss Art. 16^{sexies} des Geschäftsreglements des Stadtrates (SRS 173.1) bleiben die Mitberichte jedoch auch nach Beschlussfassung durch den Stadtrat von der Bekanntgabe ausgeschlossen.

Zu den Punkten b) «Darstellung der finanziellen Auswirkungen», c) «Belastung der Erfolgsrechnung» und d) «Beilage»

In den seit 2019 vorgelegten Parlamentsvorlagen wurden die Investitions-, Unterhalts-, Anlage-, Personal- und/oder Betriebskosten sowie allfällige Subventionen immer in einem separaten Kapitel aufgeführt und mit plausiblen und nachvollziehbaren Daten unterlegt. Jedoch muss der Stadtrat rückblickend konstatieren, dass er seinem Versprechen, die finanziellen Auswirkungen bei Vorlagen an das Parlament inskünftig einheitlich und systematisch darzustellen, nur in wenigen Fällen nachgekommen ist. Eine standardisierte Matrix mit den zu berücksichtigenden Faktoren, wie sie der Stadtrat im Postulatsbericht vom 15. März 2018 versprach, wurde bei Vorlagen mit grösserer finanzieller Bedeutung jeweils nicht beigelegt.

Zu Punkt e) «Würdigung der Tragbarkeit und des Risikos»

Im Rahmen der unter Punkt a) beschriebenen Stellungnahme prüft die Dienststelle Finanzen jeweils die im Zusammenhang mit dem Vorhaben stehenden Kostenkomponenten und Einflussfaktoren. Dazu

gehört auch eine Würdigung der Tragbarkeit und des Risikos. Bei sämtlichen in der Beilage aufgeführten Vorlagen wurde die Tragbarkeit durch den Stadtrat als gegeben betrachtet. Jedoch ist rückblickend festzustellen, dass eine explizite Würdigung der Tragbarkeit und der Risikoabschätzung nur in einer Parlamentsvorlage explizit aufgenommen wurde.

3 Erwägungen des Stadtrates

Der Stadtrat steht künftig zu seiner Ankündigung, die finanziellen Auswirkungen in Zukunft detaillierter, umfassender und systematischer darzustellen. Er wird inskünftig dem Stadtparlament standardmässig bei jeder «gewichtigen» Parlamentsvorlage eine solche Matrix beilegen, damit sich das Parlament jeweils schnell einen guten Überblick über die finanziellen Folgen machen kann. Insbesondere sollen in Abhängigkeit von den einschlägigen Vorgaben der jährliche Kapitaleinsatz sowie die jährlich wiederkehrenden Kosten tabellarisch präsentiert und eine Würdigung der Tragbarkeit und des Risikos vorgenommen werden.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Die Stadtschreiber-Stellvertreterin:
Carmen Betschart

Beilagen:

- Übersicht über gewichtige Vorlagen seit 2019
- Interpellation vom 22. März 2022

<input checked="" type="checkbox"/> Keine Öffentlichkeitsarbeit	<input type="checkbox"/> Medienmitteilung	<input type="checkbox"/> Medienkonferenz						
Stellungnahme Dritter:	<input checked="" type="checkbox"/> Nein	KOM	RL	FIN	PD	ILA	UE	KöB
	<input type="checkbox"/> Ja: →	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Mitbericht (einverstanden)		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mitbericht* liegt bei		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*Ergänzungen, Vorbehalte, Ablehnung