

Vorlage Stadtparlament

Datum 1. April 2025
Beschluss Nr. 321
Aktenplan 152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation SP/JUSO/PFG-Fraktion: Hinkende Vergleiche zur finanziellen Situation der Stadt St.Gallen; schriftlich

Die SP/JUSO/PFG-Fraktion und weitere Mitunterzeichnende reichten am 14. Januar 2025 die beiliegende Interpellation «Hinkende Vergleiche zur finanziellen Situation der Stadt St.Gallen» mit insgesamt 31 Unterschriften ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Die finanzielle Situation der Stadt St.Gallen ist angespannt. Angesichts der hohen Defizite im Budget 2024 (CHF -25 Mio.), Budget 2025 (CHF -27 Mio. resp. CHF -34 Mio. ohne Spezialeffekte) sowie in den Finanzplänen 2026–2028 (pro Jahr CHF -35/-35/-36 Mio.) forciert der Stadtrat seine Bemühungen in der finanziellen Führung. Im Sinne eines weitsichtigen Handelns setzt er dabei insbesondere auf die Instrumente der finanziellen Planung¹ und auf Vergleiche mit anderen öffentlichen Gemeinwesen anhand standardisierter Kennzahlen.

Gegenüberstellungen von Kennzahlen der Stadt St.Gallen mit anderen Gemeinden im Kanton St.Gallen müssen – wie in der Interpellation ausgeführt – vor dem Hintergrund eingeordnet werden, dass die Stadt St.Gallen wesentlich grösser ist als die übrigen Gemeinden des Kantons. Die Einwohnerzahl von Rapperswil-Jona, der zweitgrössten Stadt des Kantons, beträgt mit ca. 28'000 Einwohnenden rund ein Drittel der Einwohnerzahl der Stadt St.Gallen. Aussagekräftigere Erkenntnisse können durch Vergleiche mit ähnlich grossen Städten in der ganzen Schweiz erzielt werden.

¹ Der Stadtrat hat auf das Budget 2025 den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) als zentrales Finanzplanungsinstrument eingeführt.

2 Beantwortung der Fragen

1. Welches sind die zentralen Kennzahlen/Größen für ein finanzielles Benchmarking mit vergleichbaren Städten in der Schweiz? Wo steht die Stadt St.Gallen in diesem Vergleich?

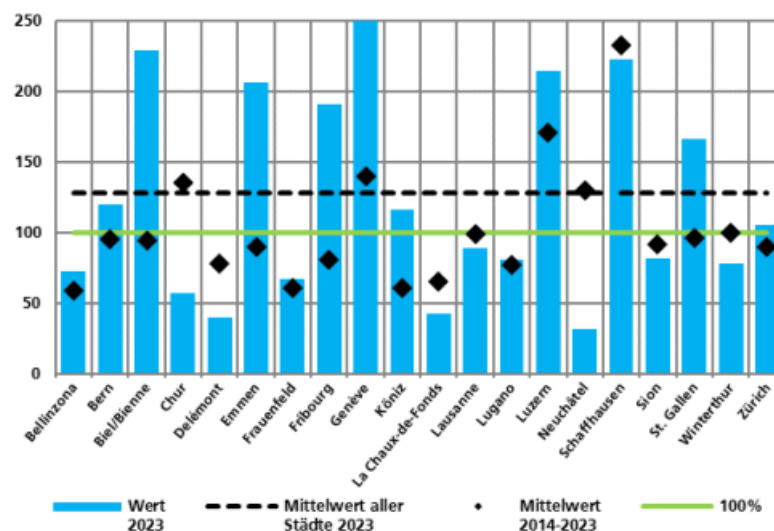
Finanzielle Benchmarking auf nationaler Ebene

Eine Quelle für aussagekräftige Vergleiche mit zentralen Finanzkennzahlen auf nationaler Ebene sind die Statistiken des IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique Université de Lausanne). Auch wenn die verwendeten Berechnungsmethoden teilweise von jenen in RMSG leicht abweichen, resultieren aus dem Vergleich mit den untersuchten Städten in der Schweiz wesentliche Erkenntnisse. Aus dem letzten Bericht «Vergleich 2023 der Kantons- und Gemeindefinanzen» lassen sich die neuesten Ergebnisse insbesondere zu den Belastungsrisiken des Haushaltsgleichgewichts, zur Qualität der Haushaltsführung und zum Ausmass der Verschuldung der Stadt St.Gallen im Vergleich zu 19 Städten ableiten.² Der Bericht unterscheidet Kennzahlen erster und zweiter Priorität.

Zusammenfassend bildet der Bericht «Vergleich 2023 der Kantons- und Gemeindefinanzen» für die Stadt St.Gallen folgende Momentaufnahme bei den Kennzahlen erster Priorität ab:

- **Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen (K2):** In der Stadt St.Gallen sowie bei neun anderen Städten lag die Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen im Jahr 2023 über 100 %.³ Die übrigen Städte finanzierten ihre Investitionen in diesem Jahr nur teilweise mit eigenen Mitteln. Im 10-Jahres-Durchschnitt konnte die Stadt St.Gallen ihre Investitionen knapp nicht aus eigenen Mitteln finanzieren.

ABBILDUNG A-4:
Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen (K2*)
– Prozentwert pro Stadt

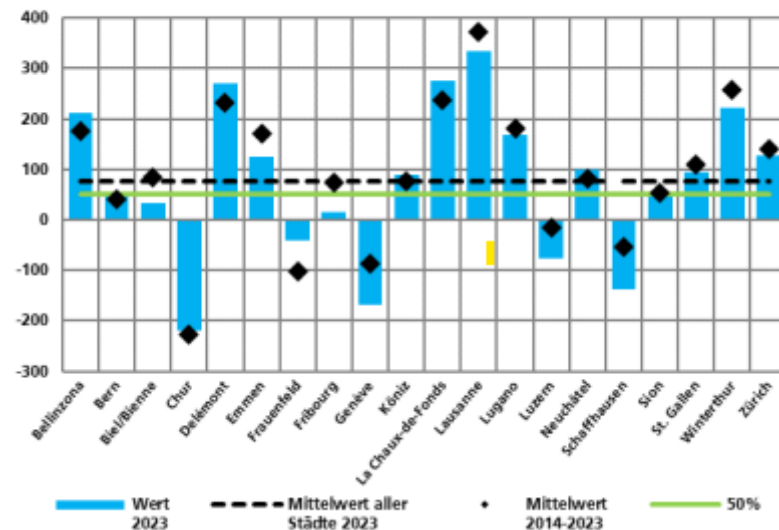


² Der Bericht ist online einsehbar unter https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_FB90D74FE855.P001/REF (Stand 13.03.2025).

³ Ein Ergebnis unter 100 % zeigt, dass die Selbstfinanzierung, die aus der betrieblichen Tätigkeit stammt, nicht ausreicht, um die Nettoinvestitionen zu finanzieren.

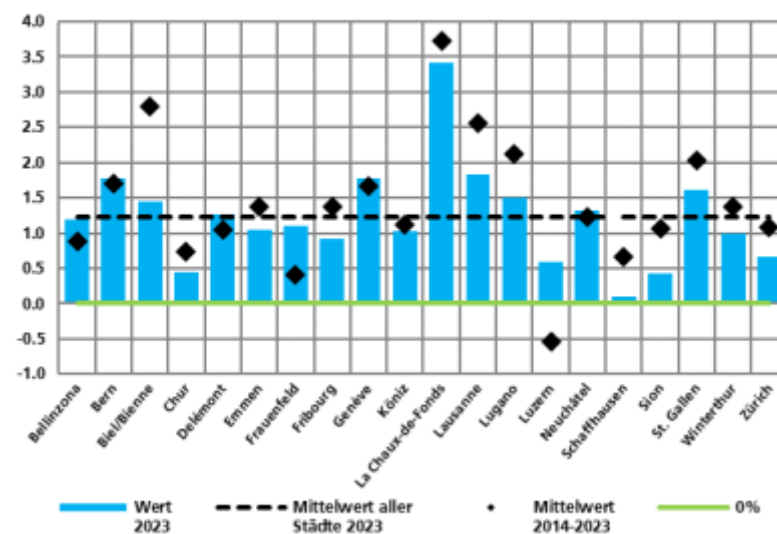
- **Nettoverschuldungsquotient (K9):** Die Stadt St.Gallen liegt im Jahr 2023 über dem Mittelwert aller Städte und weist mit 93 % einen eher hohen Nettoverschuldungsquotient aus.⁴ Im Durchschnitt der letzten 10 Jahre weist die Stadt St.Gallen nochmals einen leicht höheren Nettoverschuldungsquotient aus und liegt mit 110 % wiederum über dem Mittelwert aller Städte.

ABBILDUNG A-18:
Nettoverschuldungsquotient (K9⁹) – Prozentwert pro Stadt



- **Zinsbelastungsanteil (K12):** Die Stadt St.Gallen liegt im Jahr 2023 mit 1.6 % auf dem fünftletzten Platz.⁵ Auch im Durchschnitt der letzten 10 Jahre muss die Stadt St.Gallen einen Anteil von 2 % verkraften, was einer hohen Zinsbelastung auf dem laufenden Ertrag entspricht.

ABBILDUNG A-24:
Zinsbelastungsanteil (K12⁹) – Prozentwert pro Stadt

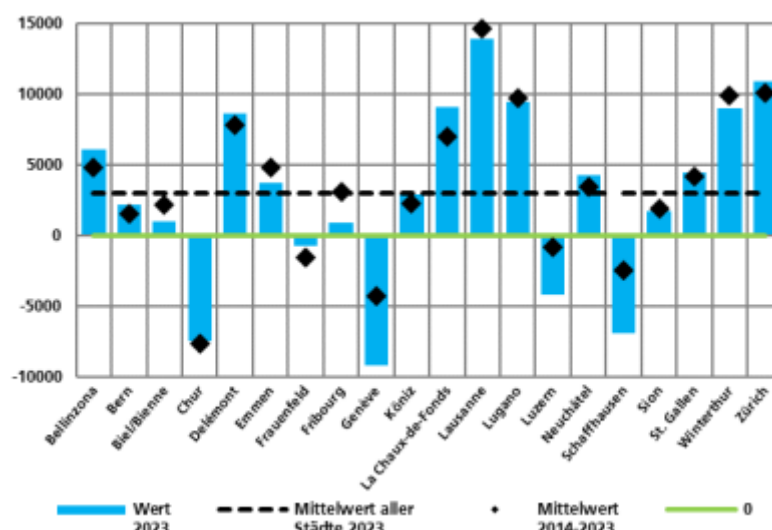


⁴ Ein Ergebnis von 100 % drückt aus, dass die Steuererträge eines ganzen Jahres nötig sind, um die gesamten Verpflichtungen eines Gemeinwesens zu tilgen.

⁵ Ein Ergebnis unter 0 % bedeutet, dass der Vermögensertrag aus den Anlagen des Finanzvermögens höher ist als die Schuldzinsen.

Eine weitere wichtige Kennzahl aus dem Bericht des IDHEAP ist aus Sicht des Stadtrates die **Nettoschuld pro Einwohner/in (K12)**. Sie wird vom HRM2 als Kennzahl zweiter Priorität betrachtet, weil das Ausmass der Schulden eher unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Einwohnerinnen und Einwohner statt deren Anzahl bewertet werden müsse. In Ergänzung zu anderen Verschuldungskennzahlen ist sie aber eine gute und vor allem leicht verständliche Kennzahl, um das Ausmass der Verschuldung auszudrücken. Die Nettoschulden pro Einwohner/in der Stadt St.Gallen beläuft sich im Jahr 2023 auf CHF 4'463 und ist damit über dem Median (CHF 3'326) und dem Mittelwert (CHF 2'982). Die höchsten Werte weisen Lausanne (CHF 13'962), Zürich (CHF 10'918) und Lugano (CHF 9'429) auf. Genf (CHF -9'217), Chur (CHF -7'498) und Schaffhausen (CHF -6'910) sind die Spitzenreiter mit einem Nettovermögen pro Einwohner/in.

Abbildung 1: Nettoschulden in CHF pro Einwohner/in für das Jahr 2023 gemäss IDHEAP im schweizweiten städtischen Vergleich



Innerkantonales finanzielles Benchmarking

Als innerkantonale Vergleichsgrössen dienen die Finanzkennzahlen, die der Kanton St.Gallen in RMSG (Rechnungsmodell der St.Galler Gemeinden) definiert. Aus diesen hat der Stadtrat eine eigene Kennzahlenübersicht abgeleitet, welche jeweils im Bericht des Stadtrates zur Rechnung⁶ und zum IAFP⁷ publiziert wird. In beiden Berichten werden die zentralen Kennzahlen, namentlich der *Selbstfinanzierungsanteil*, der *Selbstfinanzierungsgrad*, der *Investitionsanteil* und der *Steuerfuss* im mehrjährigen Vergleich aufgezeigt. In der Jahresrechnung werden darüber hinaus auch die *Verschuldungskennzahlen* konsolidiert mit den Betrieben ausgewiesen.

⁶ Siehe [Bericht des Stadtrates zur Rechnung 2023](#), Kap. 2.5 Kennzahlen resp. Kap. 7.4 Kennzahlen der konsolidierten Rechnung.

⁷ Siehe [Bericht des Stadtrates zum IAFP 2025-2028](#), Kap. 2.3 Budgetkennzahlen. Da im IAFP keine Konsolidierung erfolgt, finden sich in diesem keine Verschuldungskennzahlen.

Tabelle 1 stellt für das Jahr 2023 gemäss neuester Publikation exemplarisch Kennzahlen der Stadt St.Gallen den nächstgrossen St.Galler Gemeinden Rapperswil-Jona, Gossau, Wil und Uzwil gegenüber. Die schlechtesten Werte pro Kategorie sind in der Tabelle in fetter Schrift hervorgehoben. Die Zahlen stammen aus der [Statistikdatenbank STADA2](https://stada2.sg.ch)⁸ des Kantons.

Tabelle 1: RMSG-Kennzahlen für 2023 im städtischen Vergleich innerhalb des Kantons St.Gallen

	St.Gallen⁹	Rapperswil-Jona	Wil	Gossau	Uzwil
Ständige Wohnbevölkerung	78'213	28'640	24'980	18'454	14'279
Gemeindesteuerfuss in %	141	74	118	116	127
Selbstfinanzierungsanteil	11.00	5.20	10.37	2.15	10.24
Selbstfinanzierungsgrad	145.00	23.54	90.15	17.08	250.08
Investitionsanteil	10.00	19.81	12.61	13.92	6.74
Nettoverschuldungsquotient	105.00	-78.27	21.50	-66.74	-101.29
Nettoschuld je Einwohner/in in CHF	4'496.33	-2'940.79	818.18	-2'048.16	-2'914.25
Bruttoverschuldungsanteil	111.00	85.55	93.24	82.32	69.13

Kennzahlen wie Selbstfinanzierungsanteil und -grad sowie Investitionsanteil stützen sich lediglich auf eine einjährige Betrachtung. Sie fallen aufgrund der ausgesprochen hohen Buchgewinne auf Liegenschaften im Finanzvermögen im Jahr 2023 bei der Stadt St.Gallen ausserordentlich hoch aus. Aus fachlicher Sicht muss man die Einrechnung von Buchgewinnen bei der Selbstfinanzierung kritisch hinterfragen, auch wenn es in RMSG so definiert ist.

Bei den Verschuldungskennzahlen hingegen zeigt sich das Resultat aus sämtlichen vergangenen Rechnungsjahren kumuliert. Hierbei schneidet die Stadt St.Gallen – inklusive der Betriebe – durchgängig schlechter ab als die nächstgrossen Gemeinden im Kanton. Drei der fünf grössten Gemeinden weisen sogar ein Nettovermögen aus (Minuswert in den Spalten der Nettoverschuldung in Tabelle 1).

Der hohe Steuerfuss und die schwierige Finanzlage der Stadt haben den Stadtrat dazu bewogen, für die finanzielle Führung nicht nur Finanzkennzahlen heranzuziehen, sondern auch verschiedene Analysen in Bezug auf spezifische Leistungsbereiche und Kostentreiber vorzunehmen. Aus diesem Grund hat sich die Stadt St.Gallen dazu entschlossen, sich dem Benchmarking-Projekt der Firma publicXdata AG anzuschliessen. Ziel dieses Benchmarkings ist es, die Kosten einzelner Gemeindeaufgaben mit ähnlich grossen Gemeinden zu vergleichen und so eine Idee zu bekommen, wo die eigene Gemeinde im Vergleich steht und wie sie die Kosten allenfalls optimieren könnte. Es handelt sich also nicht um klassische Finanzkennzahlen, nach denen in dieser Interpellation gefragt wird, sondern die Daten der publicXdata AG vergleichen den Leistungslevel und die Kosten für spezifische Leistungen. Im Resultat zeigt sich, dass die Stadt St.Gallen im Vergleich mit anderen Städten ähnlicher Grösse bei den grossen Kostenblöcken im Durchschnitt liegt. Auffällig hoch sind die Kulturausgaben pro Kopf – dies aufgrund des hohen Beitrages an Konzert und Theater St.Gallen (siehe auch Antwort 4).

⁸ <https://stada2.sg.ch>.

⁹ Inklusive Betriebe.

2. *In welchen Kantonen wird neben dem vertikalen auch der horizontale Finanzausgleich angewendet?*

Sämtliche Kantone ausser die Kantone St.Gallen und Appenzell Innerrhoden kennen neben dem vertikalen auch den horizontalen Finanzausgleich.

3. *Welche Städte sind aufgrund des horizontalen Finanzausgleichs «Geberinnen» und welche «Nehmerinnen»?*

Jeder Kanton hat sein eigenes Finanzausgleichssystem mit unterschiedlichen Gefässen und Mechanismen. Teilweise werden Ressourcen in mehreren Stufen ausgeglichen oder Lasten in mehreren Stufen entschädigt. Anrechnungen finden zu unterschiedlichen Ansätzen statt oder Lasten und Ressourcen werden mit ungleichen Formeln berechnet. Schliesslich werden in gewissen Kantonen auch Lasten- und Ressourcenausgleich gegengerechnet.

Der zentrale Unterschied zwischen den Systemen besteht in der Ausgestaltung der Gefässe. Was im Kanton St.Gallen im soziodemographischen Lastenausgleich angerechnet wird, kommt im Kanton Zürich im Zentrumslastenausgleich zum Tragen. Ein aussagekräftiger Vergleich der verschiedenen Städte zur Frage, ob sie «Geberinnen» oder «Nehmerinnen» sind, ist dadurch nicht möglich.

Einen älteren, jedoch umfassenden Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme bietet Avenir Suisse mit der 2013 erschienen Publikation «Irrgarten Finanzausgleich – Kantonsmonitoring 5: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität». Ihr Autor, Lukas Rühli, hat darüber hinaus im Jahr 2024 eine zweiteilige Serie zum Thema interkommunaler Finanzausgleich veröffentlicht. Er kommt darin zum Schluss, dass eine Mehrheit der Kantone bereits 2013 ihre Hausaufgaben gemacht hatten, indem sie ihr System auf eine zeitgemässe Basis gestellt hatten.¹⁰ Zum Kanton St.Gallen schreibt er zu den bis heute durchgeführten, substanziellen Teilrevisionen: «Das System von St.Gallen bleibt trotz beider Teilrevisionen eher komplex und lässt in gewissen Punkten Kohärenz vermissen.» Die Kantone Aargau und Solothurn hebt der Autor im zweiten Teil der Serie als Vorbilder beim interkommunalen Finanzausgleich hervor.¹¹ Dies primär aufgrund des zweistufigen Ressourcenausgleichs, welcher in der ersten Stufe einen horizontalen und in der zweiten Stufe einen vertikalen Ausgleich vorsieht. Der Aargau sei weiter auch als Vorbild für Kantone und Bund zu sehen, mit seinem horizontalen, symmetrischen Lastenausgleich.

4. *Wo liegen die Unterschiede der grössten Kostenblöcke im Vergleich mit anderen grösseren Gemeinden im Kanton St.Gallen?*

Der grösste Unterschied im Vergleich zu den nächstgrossen St.Galler Gemeinden (Rapperswil-Jona, Wil, Gossau, Uzwil) zeigt sich aufgrund des Führens eines eigenen Polizeikorps in der Stadt St.Gallen – die weiteren Gemeinden zahlen für das Grundangebot der Kantonspolizei nichts. Als Kulturhauptstadt des Kantons weist die Stadt St.Gallen ebenfalls hohe Kosten im Bereich der Kulturfinanzierung aus, was in erster Linie mit den Aufwänden für Konzert und Theater sowie mit den Subventionen für

¹⁰ <https://www.avenir-suisse.ch/blog-interkommunaler-finanzausgleich-das-labor-foederalismus-wirkt/> (Stand 13.03.2025).

¹¹ <https://www.avenir-suisse.ch/blog-aargau-und-solothurn-neue-vorbilder-beim-interkommunalen-finanzausgleich/> (Stand 13.03.2025).

die drei Museen in Verbindung steht. Für Kultur weist die Stadt St.Gallen im Jahr 2023 einen Nettoaufwand pro Einwohnerin und Einwohner von CHF 559 auf, während Rapperswil-Jona (CHF 268), Wil (CHF 207) und Gossau (CHF 286) deutlich geringere Ausgaben haben.¹² Weiter weist die Stadt auch im Bereich der soziodemographischen Herausforderungen hohe Aufwände aus. St.Gallen hat pro Kopf deutlich mehr Leistungsempfängerinnen und -empfänger, was in direktem Zusammenhang mit den sogenannten A-Stadt-Effekten steht. Im soziodemographischen Lastenausgleich lag im Jahr 2023 der kantonale Durchschnitt der Aufwendungen ohne die Stadt bei CHF 408 pro Einwohnerin und Einwohner, die Stadt St.Gallen weist einen Aufwand von CHF 827 pro Einwohnerin und Einwohner aus.¹³ Schliesslich stellt auch die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs entlang dem für ein dichtes Angebot ungünstig ausfallenden Kostenverteilschlüssels für die ungedeckten ÖV-Kosten eine Herausforderung für die städtischen Finanzen dar. Während St.Gallen als Zentrumsstadt mit vielen Zupendelnden im Jahr 2021 einen Pro-Kopf-Aufwand von CHF 270 zu stemmen hatte, sind es für die nächstgrossen Städte Wil (CHF 163), Rapperswil-Jona (CHF 148) und Gossau (CHF 112) deutlich weniger grosse Beträge.¹⁴

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber-Stellvertreter:
Andy Markwalder

Beilage:
▪ Interpellation vom 14. Januar 2025

¹² Basierend auf der Funktionalen Gliederung aus der [Statistikdatenbank STADA2](#).

¹³ Vgl. [FAG-Tool für Finanzplanung des Kantons St.Gallen](#).

¹⁴ Ecoplan-Bericht [«Zentrumslasten der Stadt St.Gallen; Aktualisierung für das Jahr 2021»](#).