

STADTRAT

Stadthaus
Postfach 1000
CH-8201 Schaffhausen
T + 41 52 632 51 11
F + 41 52 632 52 53
www.stadt-schaffhausen.ch

Stadtrat

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrats vom 21. August 2018

Botschaft des Stadtrats an den Grossen Stadtrat Schaffhausen zum Budget 2019 und zum Finanzplan 2019 bis 2022

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen das Budget der Einwohnergemeinde Schaffhausen für das Jahr 2019 und den Finanzplan 2019 bis 2022.

1. Zusammenfassung

1.1 Ausgeglichenes Budget trotz spürbarem Ergebnisdruck

Der finanzielle Spielraum ist spürbar kleiner geworden. Der Stadtrat präsentiert dem Grossen Stadtrat das Budget 2019 mit einer roten Null. Die Erfolgsrechnung schliesst mit einem Defizit von -0.4 Mio. Franken (0.2 % des Gesamtaufwandes). Dieses Ergebnis konnte nur aufgrund einer Reduktion des Aufwandes im Umfang von rund 8 Mio. Franken gegenüber dem verwaltungsinternen Rohbudget erreicht werden. Aufgrund der anspruchsvolleren finanziellen Situation wird im Vorjahresvergleich kein Steuerrabatt mehr beantragt.

Grund für den grösseren Ergebnisdruck in der Erfolgsrechnung sind u.a. nicht oder nur beschränkt beeinflussbare, exogene Faktoren:

- Beiträge für Krankenkassen-Prämienverbilligung: 1.0 Mio. Fr.
- Mehraufwand Schulen: 1.5 Mio. Fr.
 - a) Einführung des Lehrplan 21
 - b) zusätzliche Klassenlehrer-Entlastung
 - c) Beiträge an schulische Veranstaltungen/Exkursionen
- Abschaffung Nachzahlungspflicht bei innerkantonalen Wohnortwechseln von Sozialhilfebezügern: 0.7 Mio. Fr.
- tiefere Abgeltungen von SH Power: 0.5 Mio. Fr.

Im Vorjahresvergleich steigt der Personalaufwand in der Gesamtbetrachtung 1.5 Mio. Franken (gegenüber Budget 2018). Mit dem Budget 2019 werden neue Stellen im Gesamtpensum von 905 % beantragt.

1.2 Steuerfuss bleibt bei 96 %

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat, den Steuerfuss wie im Vorjahr auf 96 Prozentpunkten festzulegen. Ein Steuerrabatt kann nach drei Jahren erstmals nicht mehr gewährt werden. Grund dafür sind die Mehraufwände, die hohen Investitionen und die tiefe Selbstfinanzierung in allen Finanzplanjahren.

1.3 1.25 % Lohnsummenentwicklung für das Personal

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat eine individuelle Lohnsummenentwicklung von 1.25 %. Diese ist nötig, um Leistungsträgerinnen und Leistungsträger eine Lohnentwicklungsperspektive zu gewähren und die Stadt als Arbeitgeberin in einem anspruchsvollen Arbeitsmarkt weiterhin konkurrenzfähig zu positionieren.

1.4 15.9 Mio. Franken neue Investitionskredite

Mit dem Budget 2019 werden Investitionen von netto 15.9 Mio. Franken beantragt. Die grössten Investitionsbereiche sind Tiefbau (netto 5.6 Mio. Fr.), Schulen (2.7 Mio. Fr.) und Alterszentren (2.3 Mio. Fr.).

1.5 Ab 2020 ausgeglichene Erfolgsrechnung nur dank Schwankungsreserve

Der Finanzplan zeigt für die nächsten vier Jahre zwar insgesamt ausgeglichene Ergebnisse der Erfolgsrechnung. Diese kommen aber nur zustande, weil die ab 2020 tiefer zu erwartenden Unternehmenssteuern mit

der dafür eingerichteten Schwankungsreserve ausgeglichen werden können.

1.6 Rekordinvestitionen im Finanzplan

2019 sind Nettoinvestitionen von 27.6 Mio. Franken geplant. In den Finanzplanjahren 2020 bis 2022 liegen die vorgesehenen Nettoinvestitionen auf Rekordniveau bei durchschnittlich 35 Mio. Franken.

Zu den wichtigsten Investitionsprojekten im Finanzplan gehören folgende Grossprojekte:

- Aufwertung Rheinuferstrasse
- Stadthausgeviert (inkl. Verwaltungsneubau)
- Entwicklung Kammgarnareal
- Sanierung/Neubau KSS Hallenbad

Zu folgenden Projekten plant der Stadtrat Investitionskreditvorlagen, die der Volksabstimmung unterbreitet werden:

- Erweiterung Schulhaus Kreuzgut
- Magazin Grün Schaffhausen im Birch
- Aufwertung Bahnhofstrasse
- Duraduct
- Ersatzneubau Turnhalle Steig
- Gesamtsportanlage Schweizersbild

1.7 Neuverschuldung in Grenzen halten

In den letzten Jahren konnte die Verschuldung deutlich reduziert werden. Nun ist eine Trendumkehr zu beobachten: Ab 2020 ist mit temporär tieferen Steuererträgen zu rechnen. Gleichzeitig sind im Finanzplan weiterhin rekordhohe Investitionen (~ 35 Mio. Fr./Jahr) eingestellt, welche die Selbstfinanzierung (~ 15 Mio. Fr./Jahr) deutlich übersteigen. Entsprechend sind die Finanzierungssaldi negativ, das Nettovermögen nimmt wieder ab und die Bruttoverschuldung steigt.

In einer politischen Würdigung kommt der Stadtrat zum Schluss, dass nach den vergangenen Jahren mit hohem Schuldenabbau und tiefen Investitionen eine massvolle, investitionsbedingte Neuverschuldung verantwortbar ist. Dennoch werden Priorisierungen bei den Investitionsvorhaben unumgänglich sein.

1.8 Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2

Mit dem Rechnungsjahr 2019 führt die Stadt das neue Rechnungslegungsmodell HRM2 ein. Das vorliegende Budget wurde nach den neuen Vorgaben erstellt. Gleichzeitig kam eine neue Software (New System Public NSP) zur Anwendung.

Die Vergleichbarkeit mit den Vorjahren wird wegen dem neuen Kontenplan und anderen Änderungen erschwert. Um die Transparenz gewährleisten zu können, wurde das Detailbudget ausführlich kommentiert.

1.9 Eckdaten des Budgets 2019 auf einen Blick

Tabelle 1: Eckdaten Budget 2019

Erfolgsrechnung	Aufwand	252.6	Mio. Fr.				
	<i>davon Sach- und übriger Betriebsaufwand</i>	44.6	Mio. Fr.				
	<i>davon Personalaufwand</i>	109.0	Mio. Fr.				
	Ertrag	255.0	Mio. Fr.				
	<i>davon Fiskalerträge</i>	138.6	Mio. Fr.				
	Operatives Ergebnis	2.4	Mio. Fr.				
	Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	-0.4	Mio. Fr.				
	<i>in % vom Aufwand</i>	0.2	%				
Investitionsrechnung	Mit Budget 2019 bewilligte Investitionskredite (netto)	15.9	Mio. Fr.				
Steuerfuss	Steuerfuss 2019	96	Prozentpunkte				
Lohnentwicklung	Lohnsummenentwicklung	1.25	%				
Finanzplan		2017	2018	2019	2020	2021	2022
		Rechn.	Progn.	Plan	Plan	Plan	Plan
	Nettoinvestitionen [Mio. Fr.]	14.3	14.7	27.6	36.1	35.2	32.7
	- davon Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen	14.5	12.8	25.3	34.7	33.6	29.4
	- davon Nettoinvestitionen Finanzvermögen	-0.2	1.9	2.3	1.4	1.6	3.3
	Finanzierungsfehlbetrag [Mio. Fr.]	32.0	-1.2	-13.0	-23.7	-20.9	-16.4
	Selbstfinanzierungsgrad [%]	322.8	92.0	57.6	38.3	45.2	58.3
	Nettovermögen [Fr./Einwohner]	1'135	1'131	1'295	979	493	137

1.10 Gestufter Erfolgsausweis

Tabelle 2: Budget 2019, mehrstufiger Erfolgsausweis

		Budget 2019	Erläuterungen
30 - 37	Betrieblicher Aufwand	230.0	3.2.3
40 - 47	Betrieblicher Ertrag	228.6	3.2.4
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit		-1.4	
34	Finanzaufwand	4.0	3.2.3.5
44	Finanzertrag	7.8	3.2.4.2
Ergebnis aus Finanzierung		3.8	
OPERATIVES ERGEBNIS		2.4	
38	Ausserordentlicher Aufwand		
48	Ausserordentlicher Ertrag (Beanspruchung Vorfinanzierungen)	0.9	
Ausserordentliches Ergebnis		0.9	
Spezialfinanzierungen, Fonds, Legate & Stiftungen			
90	Einlagen (-) und Entnahmen (+) in / aus Eigenkapital	-3.7	3.2.2
GESAMTERGEBNIS (+ Überschuss / - Defizit)		-0.4	

Alle Beträge in Mio. Franken

Inhalt

1.	Zusammenfassung	2
1.1	Ausgeglichenes Budget trotz spürbarem Ergebnisdruck	2
1.2	Steuerfuss bleibt bei 96 %	2
1.3	1.25 % Lohnsummenentwicklung für das Personal	2
1.4	15.9 Mio. Franken neue Investitionskredite	2
1.5	Ab 2020 ausgeglichene Erfolgsrechnung nur dank Schwankungsreserve	2
1.6	Rekordinvestitionen im Finanzplan	3
1.7	Neuerschuldung in Grenzen halten.....	3
1.8	Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2.....	3
1.9	Eckdaten des Budgets 2019 auf einen Blick.....	4
1.10	Gestufte Erfolgsausweis	4
2.	Prognose 2018	6
3.	Budget 2019	7
3.1	Änderungen mit HRM2	7
3.2	Erfolgsrechnung.....	8
3.2.1	Ergebnis der Erfolgsrechnung	8
3.2.2	Wesentliche Veränderungen im Vergleich zum Vorjahresbudget.....	9
3.2.3	Aufwand.....	11
3.2.4	Ertrag	15
3.2.5	Spezialanalysen.....	18
3.3	Mit Budget 2019 bewilligte Investitionen.....	21
3.3.1	Übersicht.....	21
3.3.2	Projekte.....	22
4.	Finanzplan	23
4.1	Einleitung.....	23
4.1.1	Zweck	23
4.1.2	Modell für den Finanzplan.....	23
4.1.3	Wie lese ich den Finanzplan?	23
4.1.4	Festgelegte Parameter	24
4.2	Erfolgsrechnung.....	25
4.3	Investitionsrechnung	26
4.3.1	Übersicht.....	26
4.3.2	Investitionen nach Vermögensart	27
4.3.3	Wichtige Projekte im Finanzplan.....	28
4.4	Finanzierung und Verschuldung	29
4.4.1	Selbstfinanzierung – Finanzierungsaldo	29
4.4.2	Entwicklung der Nettoschuld bzw. des Nettovermögens	30
5.	Kennzahlen	31
5.1	Kennzahlen 1. Priorität	31
5.2	Kennzahlen 2. Priorität	32
5.3	Weitere Kennzahlen	32
6.	Lohnsummenentwicklung 2018	34
7.	Steuerfuss 2019	35
8.	Würdigung	35
8.1	Spürbarer Ergebnisdruck	35
8.2	Schwankungsreserve wird in den Finanzplanjahren benötigt.....	36
8.3	Trendumkehr: Finanzierungsfehlbeträge	36
8.4	Die Stadt ist als Arbeitgeberin attraktiv	37
8.5	Einführung HRM2: Erster Schritt erfolgreich.....	37
Anträge	38

2. Prognose 2018

Die Prognose, welche jedes Jahr per 30. Juni erstellt wird, ist ein wichtiges Instrument zur Prüfung der Budgeteinhaltung des laufenden Jahres. Gleichzeitig stellt sie eine zentrale Grundlage für die Budgetierung und die Finanzplanung dar.

Während in den letzten Jahren wiederholt bereits mit der Prognose hohe Unternehmenssteuern verzeichnet werden konnten, ist dies 2018 leider nicht mehr der Fall: Das aktuelle Steuersoll für Juristische Personen liegt zwar +3.4 Mio. Franken über Budget, allerdings bleiben die Zurechnungen aus Vorjahren -3.0 Mio. Franken unter dem Budgetwert. Bis zum Jahresende ist bei den Unternehmenssteuern im aktuellen Umfeld mit weiteren Schwankungen zu rechnen. Bei den Steuern von Natürlichen Personen liegen die Prognosewerte auf Budgetkurs.

Auffallend ist in der Laufenden Rechnung zudem die besorgniserregende Entwicklung der Krankenkassen-Prämienverbilligungen. Aufgrund von Kostensteigerungen und der notwendigen Abgrenzungen (periodengerechte Verbuchung) zeigt die Prognose einen Mehraufwand von 2.5 Mio. Franken.

Insgesamt wird für die Laufende Rechnung ein Defizit von -1.1 Mio. Franken (Budget +1.6 Mio. Franken) prognostiziert.

Bei den Investitionen zeigt sich in der Prognose eine Verbesserung der Umsetzungsquote gegenüber den Vorjahren:

Tabelle 3: Nettoinvestitionen und Umsetzungsquote gemäss Prognose

	Plan 2018	Prognose 2018	
	Nettoinvestitionen	Nettoinvestitionen	Umsetzungsquote ¹
Verwaltungsvermögen	27.2 Mio. Fr.	24.8 Mio. Fr.	91%
Finanzvermögen	4.4 Mio. Fr.	1.9 Mio. Fr.	43%
Darlehensvergaben (netto)	-6.0 Mio. Fr.	-12.0 Mio. Fr.	-200%
Total	25.6 Mio. Fr.	14.7 Mio. Fr.	57%

Bei den Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen zeichnet sich eine deutliche Verbesserung der Umsetzungsquote ab. Im Finanzvermögen liegt die Sanierung der Finanzliegenschaft Bachstrasse 34 im Zeitplan zurück und der Abschluss der Sanierung des Hotels Tanne wird erst im 2019 stattfinden. Die Abweichung bei den Darlehen ist im Wesentlichen auf die Verzögerung des Projektes neuer Werkhof SH Power zurückzuführen. Dadurch musste ein geplantes neues Darlehen (noch) nicht an SH Power vergeben werden.

Mit den insgesamt prognostizierten Nettoinvestitionen von 14.7 Mio. Franken (Plan: 25.6 Mio. Franken) verringert sich der Finanzierungssaldo auf -1.2 Mio. Franken (Plan -9.2 Mio. Franken) und der Selbstfinanzierungsgrad steigt auf 92 % (Plan 64 %). Entsprechend zeichnet

¹ Bei den Darlehensvergaben bezieht sich die Kennzahl auf prognostizierte vs. geplante Investitionen

sich bis Ende Jahr eine stabile Entwicklung des Nettovermögens pro Einwohner ab.

Die Erkenntnisse aus der Prognose sind ins Budget eingeflossen.

3. Budget 2019

3.1 Änderungen mit HRM2

Die Herausforderung bei jeder Umstellung einer Rechnungslegung besteht in der Vergleichbarkeit der aktuellen mit den Vorjahreswerten. Im vorliegenden Fall wird das Budget 2018 (HRM1) mit dem Budget 2019 (HRM2) verglichen. In erster Linie ändern sich die Form der Darstellung und gewisse Terminologien. Offensichtliche Änderungen sind dabei der neue, drei-stufige Erfolgsausweis in der Erfolgsrechnung (unter HRM1 «Laufende Rechnung»), Änderungen in der Artengliederung (früher «Sachgruppenstatistik») sowie geänderte Buchunssystematiken (z.B. im Bereich der Spezialfinanzierungen).

Vieles bleibt jedoch auch gleich. Personalkosten oder Investitionen im Bereich des baulichen Unterhalts verändern sich trotz einer unterschiedlichen Rechnungslegungsnorm nicht.

Mit dem neuen Finanzhaushalt müssen die Aktivierungsgrenze und die Wesentlichkeitsgrenze für Rückstellungen von der Legislative, d.h. vom Grossen Stadtrat, festgelegt werden (vgl. Anträge auf Seite 38, Ziffer 3).

Zusätzliche Informationen zu den Änderungen durch die Anwendung der neuen Rechnungslegungsnorm finden sich ausserdem in Anhang 1 «Einführung HRM2».

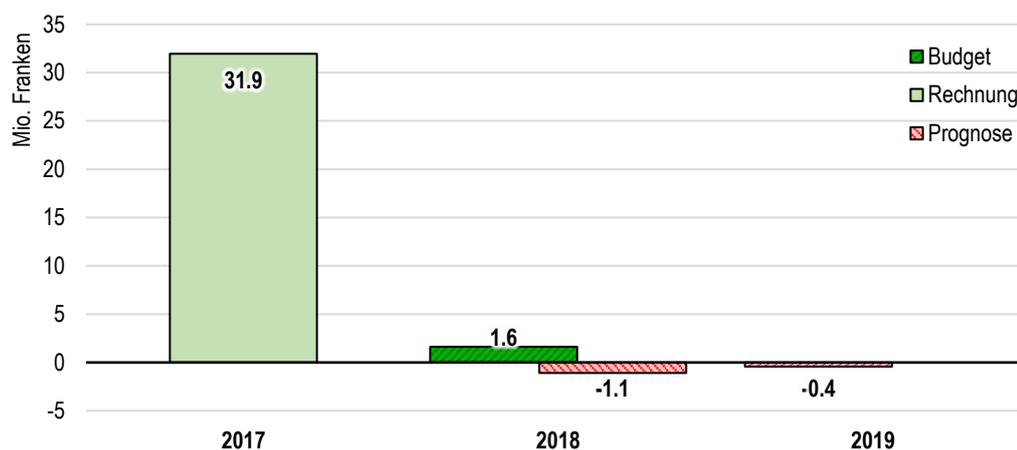
In den nachfolgenden Kapiteln sind Auswirkungen von HRM2 jeweils erläutert und mit dem Symbol **HRM2** gekennzeichnet.

3.2 Erfolgsrechnung

3.2.1 Ergebnis der Erfolgsrechnung

Das Resultat der Erfolgsrechnung präsentiert sich für das Budgetjahr 2019 mit -0.4 Mio. Franken Aufwandsüberschuss leicht negativ. Dies entspricht 0.2 % des erwarteten Gesamtaufwandes von 253.0 Mio. Franken.

Abbildung 1: Entwicklung des Ergebnisses [Mio. Franken]



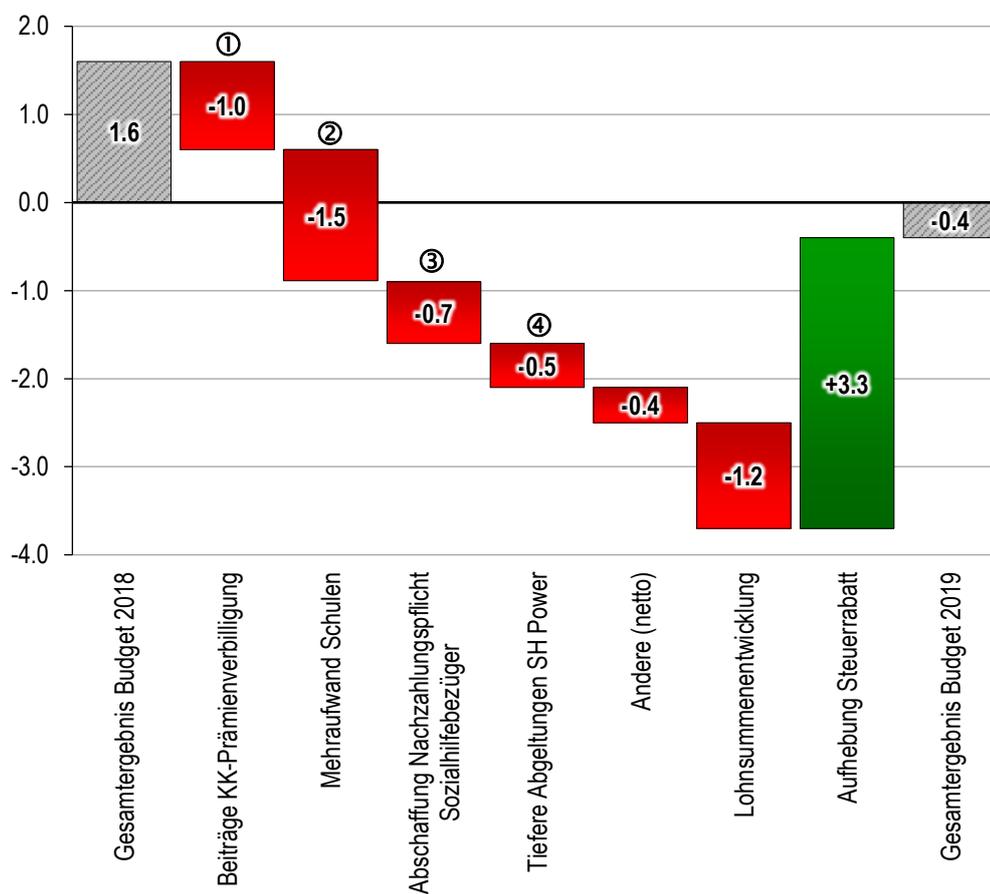
3.2.2 Wesentliche Veränderungen im Vergleich zum Vorjahresbudget

Im Vergleich zum Vorjahresbudget führen folgende Effekte zu massgeblichen Veränderungen:

- ① Beiträge für Krankenkassen-Prämienverbilligung: 1.0 Mio. Fr.
- ② Mehraufwand Schulen: 1.5 Mio. Fr.
 - a) Einführung des Lehrplan 21
 - b) zusätzliche Klassenlehrer-Entlastung
 - c) Beiträge an schulische Veranstaltungen/Exkursionen
- ③ Abschaffung Nachzahlungspflicht bei innerkantonalen Wohnortwechseln von Sozialhilfebezüglern: 0.7 Mio. Fr.
- ④ tiefere Abgeltungen von SH Power: 0.5 Mio. Fr.

Basierend auf dem Ergebnis des Budget 2018 lässt sich jenes des Budgets 2019 wie folgt herleiten.

Abbildung 2: Ergebnisbrücke von Budget 2018 zu Budget 2019 [Mio. Franken]



In den folgenden Unterkapiteln werden ausgewählte Abweichungen von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung zwischen dem Vorjahres-Budget 2018 (Laufende Rechnung, nach HRM1) und dem Budget 2019 verglichen und erläutert.

HRM2 Der Kantonsrat Schaffhausen hat sich dazu entschieden, auf eine Bereitstellung der Vorjahreswerte auf Kontoebene zu verzichten², weil dies mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden gewesen wäre. Deshalb ist ein Vergleich nur auf der Stufe des Gesamtergebnisses sinnvoll (vgl. Tabelle 4).

Mit der Einführung von HRM2 ist eine neue buchhalterische Behandlung im Bereich Spezialfinanzierungen und Fonds verbunden. Wendet man diese Neuerung – näherungsweise – auf das Vorjahrsbudget an, präsentieren sich die absoluten Werte Aufwand, Ertrag, Ergebnis aus Spezialfinanzierungen und Gesamtergebnis in einer ähnlichen Grössenordnung.

Tabelle 4: Herleitung Gesamtergebnis (im Vergleich zum Vorjahr):

		<u>Budget 2018</u>	<u>Budget 2019</u>
3	Aufwand	248.6	252.6
	davon Einlagen in Spezialfinanzierungen und Fonds	-4.7	0.0
4	Ertrag	205.2	255.9
	davon Entnahmen aus Spezialfinanzierungen und Fonds	0.8	0.0
	Ergebnisausweis unter HRM1 (+ = Überschuss, - = Defizit)	1.6	3.3
90	Einlagen in Spezialfinanzierungen und Fonds		-4.0
90	Entnahmen aus Spezialfinanzierungen und Fonds		0.3
	Gesamtergebnis nach HRM2 (+ = Überschuss, - = Defizit)		-0.4

Alle Beträge in Mio. Franken

Mit HRM1 wurden Investitionen, welche über einen Fonds gegenfinanziert werden (Beispiel: Erschliessungsreservefonds), direkt durch Fondsentnahmen in der Investitionsrechnung ausgeglichen. Unter HRM2 werden die vollen Investitionen aktiviert und erst die Abschreibungen daraus durch Fondsentnahmen ausgeglichen. Dieser Effekt wird sich über die Jahre (Abschreibungsdauer) ausgleichen.

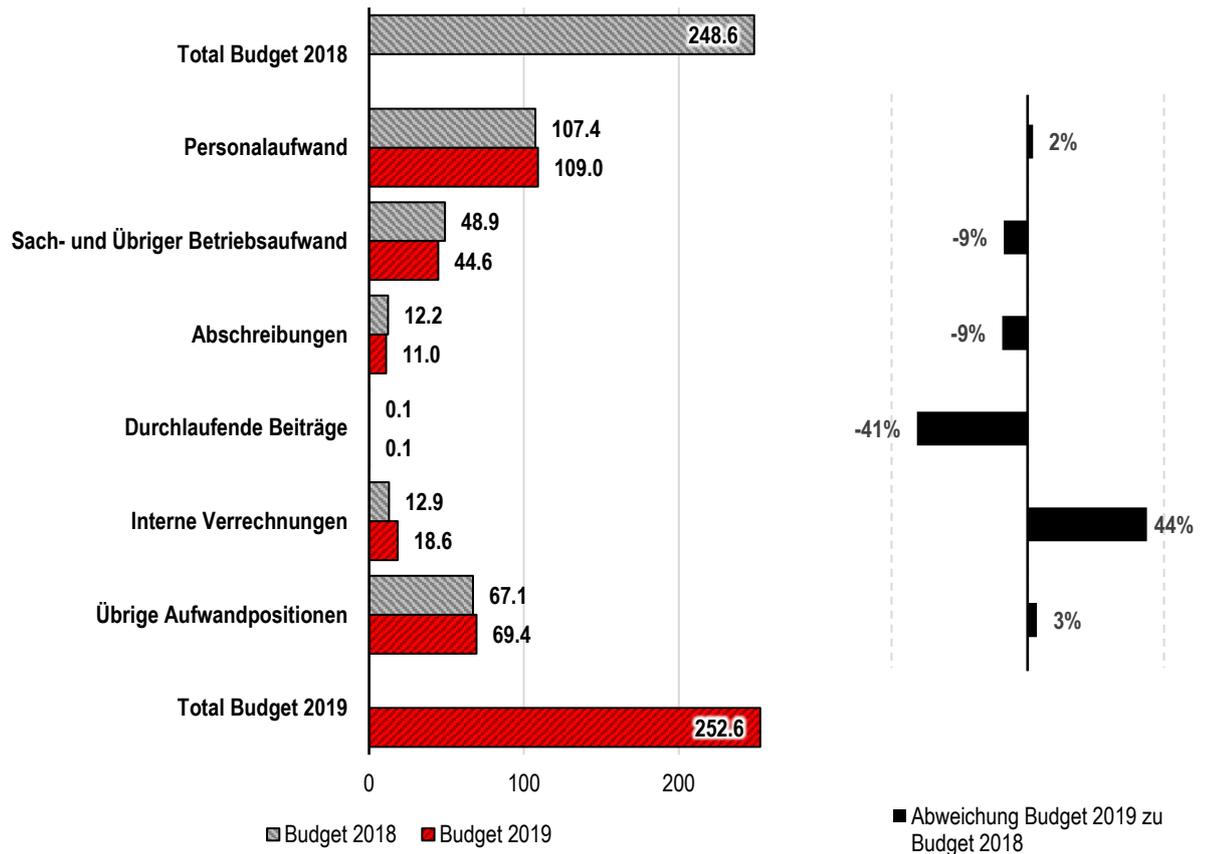
Die Erfahrungen aus der Behandlung des kantonalen Budgets 2018 (erstmalig nach HRM2) haben gezeigt, dass es ganz ohne Vergleichswerte zur Vorjahresperiode nicht geht. Deshalb sind im vorliegenden städtischen Budget die Veränderung zum Budget 2018 auf Stufe Finanzstelle kommentiert (inkl. wesentlicher Veränderungen auf Stufe einzelner Budgetpositionen).

² Vgl. Art. 44, Abs. 3 des neuen Finanzhaushaltsgesetzes

3.2.3 Aufwand

Wie aus Abbildung 3 ersichtlich ist, erreicht der Gesamtaufwand 2019 rund 252.6 Mio. Franken. Gegenüber dem Vorjahresbudget bedeutet das einen Zuwachs von 4.0 Mio. Franken oder 1.6 %.

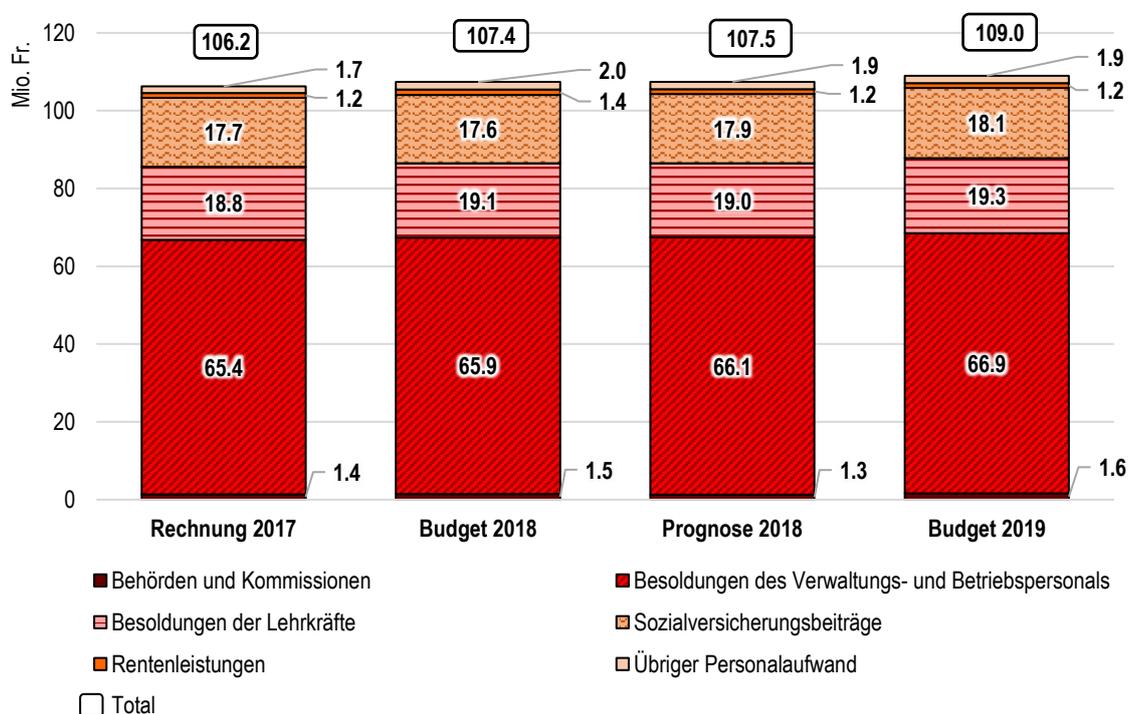
Abbildung 3: Abweichungsanalyse Aufwand, Budgetjahre 2018 und 2019 im Vergleich [Mio. Franken]



HRM2 Mit HRM2 wird werden Aufwände und Erträge nicht mehr nach Sachgruppen, sondern neu nach der Artengliederung gruppiert. Aufgrund diverser Verschiebungen in andere Kostenkategorien ist der direkte Vergleich zum Vorjahresbudget 2018 auf dieser Stufe nur bedingt aussagekräftig. Auf Abweichungen bzw. Unterschiede wird dazu in den nachfolgenden Subkapiteln eingegangen. Ebenso sind die Verschiebungen im Detailbudget unter der jeweiligen Finanzstelle kommentiert.

3.2.3.1 Personalaufwand

Abbildung 4: Entwicklung Personalaufwand [Mio. Franken]



In einer Gesamtbetrachtung zeigt das Budget 2019 im Vergleich zum Vorjahresbudget einen um 1.5 Mio. Franken höheren Personalaufwand (+1.5 %).

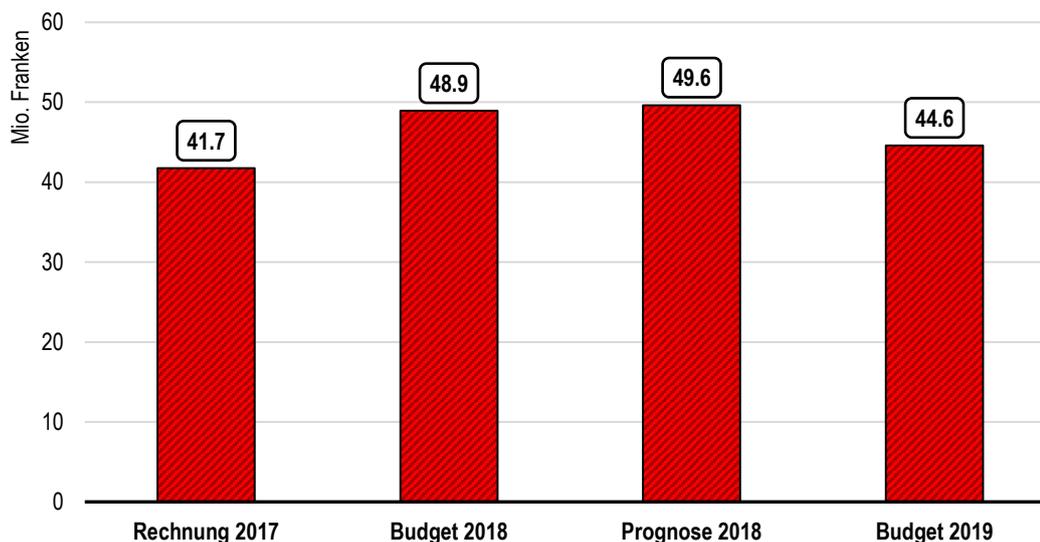
Folgende Veränderungen sind darin bereits enthalten:

- Die beantragte Lohnsummenentwicklung von 1.25 % für das Verwaltungs- und Betriebspersonal bzw. 1.00 % für die Lehrkräfte erhöht den Personalaufwand um rund 1.0 Mio. Franken (vgl. Kap. 0). Hinzu kommen die Sozialversicherungsbeiträge (siehe nächstes Aufzählungszeichen).
- Die Abweichungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen gegenüber dem Vorjahresbudget sind im Wesentlichen auf den veränderten Personalbestand (vgl. auch Kap. 3.2.5.3), die veränderte Lohnsumme (+0.2 Mio. Fr.) sowie höhere Kosten im Bereich des Krankentaggelds (+0.2 Mio. Fr.) zurückzuführen.
- Die restlichen Mehraufwändungen sind mit veränderten Stellenpensen (vgl. Kap. 3.2.5.3) sowie individuellen Unterschieden bei der Besoldung aufgrund der unterjährigen Personalfuktuation im 2018 zu erklären.

HRM2 Auf Stufe Kostenart Personalaufwand ergeben sich durch die Einführung von HRM2 keine wesentlichen Änderungen.

3.2.3.2 Sach- und Übriger Betriebsaufwand

Abbildung 5: Entwicklung Sachaufwand bzw. Sach- und Übriger Betriebsaufwand [Mio. Franken]



Der Sach- und übrige Betriebsaufwand wird für 2019 mit 44.6 Mio. Franken rund 4.3 Mio. Franken tiefer veranschlagt als im Vorjahresbudget. Grund dafür sind die vom Stadtrat beauftragten Aufwandskürzungen sowie Verschiebungen durch HRM2.

HRM2 Mit HRM2 werden Unterhaltsaufwände für das Finanzvermögen ❶ neu im Finanzaufwand (in Abbildung 3 unter «Übrige Aufwandpositionen» subsummiert) verbucht. Zudem wurden mit der Einführung von HRM2 die internen Verrechnungen konsequent erfasst ❷, wodurch der Sach- und übrige Betriebsaufwand um weitere 1.5 Mio. Fr. entlastet wird.

Tabelle 5: Herleitung Sach- und Betriebsaufwand

	<u>Budget 2018</u>	<u>Budget 2019</u>
Sachaufwand (gem. HRM1)	48.9	47.7
davon Unterhalt Finanzvermögen ❶	-2.3	-1.6
davon Interne Verrechnungen ❷	-1.5	-1.5
Sach- und Übriger Betriebsaufwand (gem. HRM2)	45.1	44.6

Alle Beträge in Mio. Franken

3.2.3.3 Abschreibungen

Die Abschreibungen reduzieren sich trotz anhaltend hoher Investitionstätigkeit (vgl. Kap. 4.3.1) gegenüber dem Vorjahresbudget um voraussichtlich 1.2 Mio. Franken (-9 %). Dieser Umstand lässt sich mit der geänderten Rechnungslegungsnorm erklären.

HRM2 Die neue Rechnungslegungsnorm HRM2 verlangt, bei den Abschreibungen auf reale Nutzungsdauern abzustützen. Unter HRM1 wurden für Abschreibungen generell zehn Jahre (10 %) vorgegeben. Unter HRM2 ergeben sich längere und nach Anlagekategorie festgelegte Abschreibungsdauern. Dies führt zu kalkulatorisch tieferen Abschreibungswerten.

3.2.3.4 Interne Verrechnungen

Die mit 5.7 Mio. Franken (+43.9 %) signifikant höheren Internen Verrechnungen sind primär auf die konsequente Umsetzung der Vorgaben durch die entsprechenden Rechnungslegungsnormen zurückzuführen.

HRM2 vgl. Bemerkungen zu Kap. 3.2.3.2

3.2.3.5 Übrige Aufwandpositionen

Bei der Kategorie «Übrige Aufwandpositionen» handelt es sich um eine Zusammenfassung der folgenden Kostenarten nach HRM2:

Tabelle 6: Herleitung «Übrige Aufwandpositionen»

		Budget 2019
34	Finanzaufwand	4.0
35	Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen im Fremdkapital	0.0
36	Transferaufwand	65.4
38	Ausserordentlicher Aufwand	0.0
	Total «Übrige Aufwandpositionen»	69.4

Alle Beträge in Mio. Franken

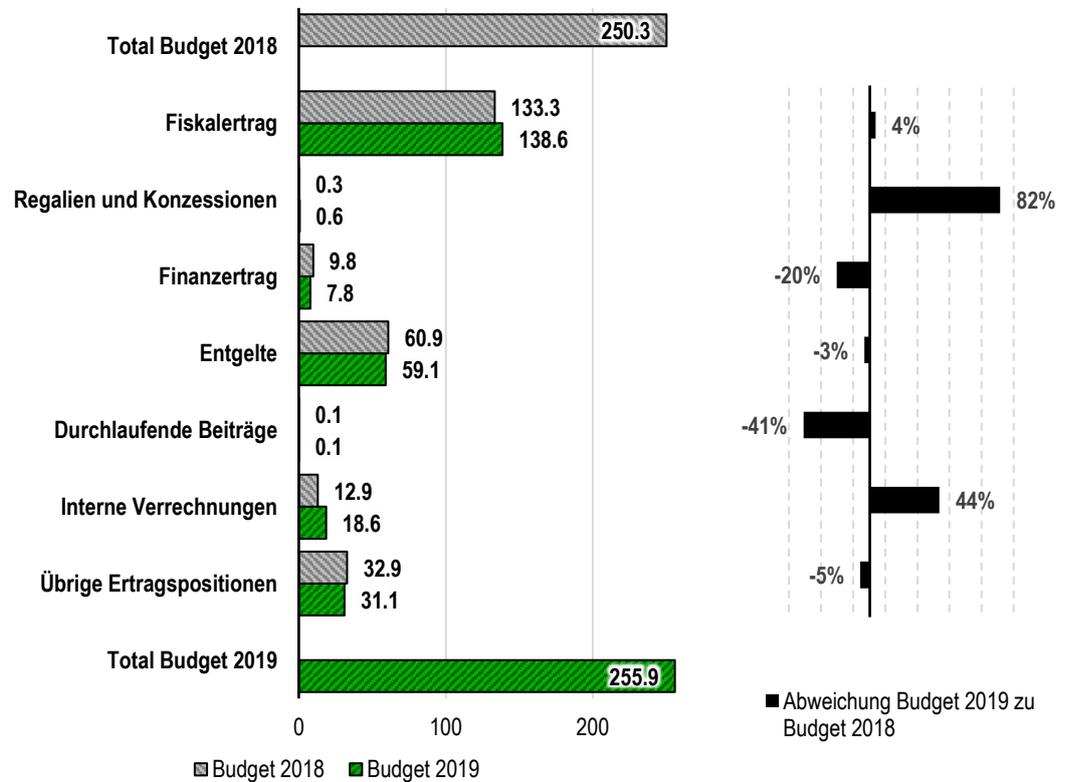
HRM2 Aufgrund der neuen Artengruppe «Übrige Aufwandpositionen» ist der Vorjahresvergleich eingeschränkt (siehe auch Bemerkung in Kap. 3.2.3.2). Unter Transferaufwand sind Beiträge und Entschädigungen an Gemeinwesen und Dritte, der Finanz- und Lastenausgleich sowie Abschreibungen von Investitionsbeiträgen zusammengefasst.

3.2.4 Ertrag

Der Gesamtertrag fällt im Vergleich zum Vorjahresbudget rund 5.6 Mio. Franken höher (+2.2 %) aus.

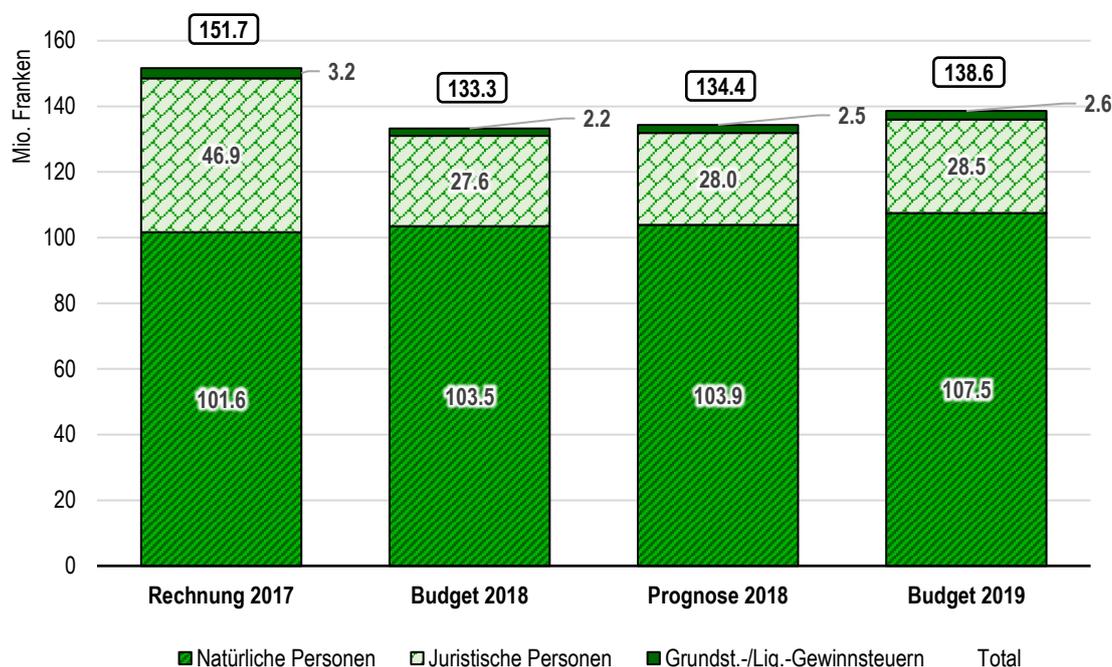
Wie im vorangegangenen Kapitel zum Aufwand gilt auch beim Ertrag der Hinweis, dass per 2019 erstmalig nach der neuen Rechnungslegungsnorm HRM 2 budgetiert wird und somit der Budgetvergleich zum Vorjahr differenziert zu betrachten ist. Auch hier wird nur auf die wesentlichen Abweichungen bzw. Unterschiede fokussiert. Hinweise auf Änderungen durch den Wechsel der Rechnungslegung werden in der gleichen Systematik wie beim Aufwand gemacht.

Abbildung 6: Abweichungsanalyse Ertrag, Budgetjahre 2018 und 2019 im Vergleich



3.2.4.1 Steuern

Abbildung 7: Entwicklung Steuererträge



Das Total der Steuererträge wird 2019 mit 138.6 Mio. Franken budgetiert. Darin berücksichtigt ist die Steuerfussfestlegung auf 96 Prozentpunkten ohne Steuerrabatt.

Bei der Budgetierung der Steuererträge der natürlichen Personen wurden folgende Effekte berücksichtigt:

- leichter Anstieg der Besoldungen aufgrund Konjunktur
- Bevölkerungswachstum (auf der Basis der aktuellsten Bevölkerungsstatistik wurden für 2019 200 zusätzliche Einwohner mit einem durchschnittlichen Steuerertrag für die Stadt von 3'500 Franken angenommen)
- leicht höhere Nach- und Strafsteuern aufgrund der Einführung des automatischen Informationsaustausches im Oktober 2018
- tiefere Abzüge für Hypothekarzinsen

Die Unternehmenssteuererträge wurden auf der Basis der Daten der kantonalen Steuerverwaltung auf dem Referenzniveau der Schwankungsreserve eingesetzt. Diese vorsichtig optimistische Budgetierung ist verantwortbar, weil bei tieferen Unternehmenssteuererträgen die Differenz durch eine Entnahme aus der Schwankungsreserve erfolgsneutral ausgeglichen werden kann.

HRM2 Auf Stufe Ertragsart Steuern (vorher: «Steuern, Regalien und Konzessionen») ergeben sich durch die Einführung von HRM2 keine wesentlichen Änderungen.

3.2.4.2 Finanzertrag

Mit dem Budgetjahr 2019 werden rund 2.0 Mio. tiefere Finanzerträge als im 2018 erwartet (-20.1%). Die Nettoveränderung gegenüber dem Vorjahresbudget erklärt sich im Wesentlichen mit reduzierten Einnahmen bei den Liegenschaftenerträgen durch die beabsichtigte Abgabe von Liegenschaften an Wohnbaugenossenschaften (-1.0 Mio. Fr.), weniger negativen Ausgleichs- und Verzugszinsen (-0.4 Mio. Fr.) sowie reduzierten Zinserträgen bei den flüssigen Mitteln.

HRM2 Auf Stufe Ertragsart Finanzertrag (vorher: <Vermögenserträge>) ergeben sich durch die Einführung von HRM2 keine wesentlichen Änderungen.

3.2.4.3 Entgelte

Die um 1.8 Mio. Franken (-2.9 %) tieferen Entgelte sind auf eine Verschiebung von diversen betrieblichen Erträgen aus der Sachgruppe 439 <Übrige Entgelte> (HRM1) in die neue Kostenart 430 <Verschiedene Erträge> in der Höhe von 0.6 Mio. Franken zurückzuführen. Die restliche Abweichung erklärt sich im Wesentlichen mit die Rückführung der Rechnungsperiode auf das Kalenderjahr beim Stadttheater. Im Vorjahresbudget sind die Erträge aus dem überlangen Geschäftsjahres (17 Monate) enthalten, während im aktuellen Budgetjahr die Erträge aus zwölf Monate Eingang fanden (vgl. Auch Kommentar auf Stufe der Institution/Finanzstelle 5510 Stadttheater im Detailbudget).

HRM2 Die Verschiebung von Erträgen aus <Übrige Entgelte> (Sachgruppe 439 unter HRM1) in die neue Kostenart <Verschiedene Erträge> (430 unter HRM2) führt zu um 0.6 Mio. Franken tiefer ausgewiesenen Entgelten.

3.2.4.4 Interne Verrechnungen

Die mit 5.7 Mio. Franken (+43.9 %) signifikant höheren Internen Verrechnungen erklären sich primär durch die konsequente Umsetzung der Vorgaben der Rechnungslegungsnormen.

HRM2 vgl. Bemerkungen zu Kap. 3.2.3.2

3.2.4.5 Übrige Ertragspositionen

Bei der Kategorie «Übrige Ertragspositionen» handelt es sich um eine Zusammenfassung der folgenden Kostenarten nach HRM2:

Tabelle 7: Herleitung «Übrige Ertragspositionen»

		<u>Budget 2019</u>
43	Verschiedene Erträge	0.6
45	Entnahme aus Fonds und Spezialfinanzierungen	0.0
46	Transferertrag	29.6
48	Ausserordentlicher Ertrag	0.9
Total «Übrige Ertragspositionen»		31.1

Alle Beträge in Mio. Franken

HRM2 Wie bereits eingangs beschrieben unterscheidet sich die Kostenarten- bzw. Sachgruppengliederung nach HRM1 und HRM2 in gewissen Punkten. Eine Vergleichbarkeit wird zusätzlich dadurch erschwert, dass es zu Verschiebungen über eine Kostenartengruppe hinweg kommen kann. So sind z.B. die «Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung» (Sachgruppe 44) nach HRM1 neu unter HRM2 in «Transferertrag» (Kostenart 46) zu führen unter welche zusätzlich die «Beiträge für Eigene Rechnung» (Sachgruppe 46) fallen, welche es unter HRM2 unter dieser Bezeichnung nicht mehr gibt.

3.2.5 Spezialanalysen

Die nachfolgenden Unterkapitel wurden – in Ergänzung zu den ordentlichen Themen – aufgrund der speziellen Bedeutung ausgewählt.

3.2.5.1 Planungskosten für die Umsetzung von Projekten

Die Planungen weisen darauf hin, welche Projekte in den Folgejahren realisiert werden sollen. Sie sind deshalb von besonderem Interesse. Die nachfolgende Tabelle 8 listet die Planungsvorhaben im Detail auf:

Tabelle 8: Planungskosten für die Umsetzung von Projekten (Gesamtauswahl)

Finanzstelle Konto 3131.00 (Planungen und Projektierungen Dritter)	Total (in Fr.)	Einzelkosten (in Fr.)	Kommentar
5300 Museum zu Allerheiligen	50'000	50'000	IER00001: Planungskosten Neuausrichtung Natur
6200 Bau und Unterhalt Verwaltungsvermögen	128'000	40'000	IER00002: Verwaltungsliegenschaften, Planungskosten für Entwicklung
		48'000	IER00003: Munot Römerstieg, Projektierungskosten mit Kostenvoranschlag
		40'000	IER00013: Wasserturm
6300 Stabstelle Tiefbau	460'000	100'000	IER00004: Adlerunterführung, Planungskosten
		60'000	IER00005: Neutalbrücke, Planungskosten
		60'000	IER00006: Schweizersbild Etappe 1+2, 5+6, Planungskosten
		100'000	IER00011: Agglo 4, Machbarkeitsstudie

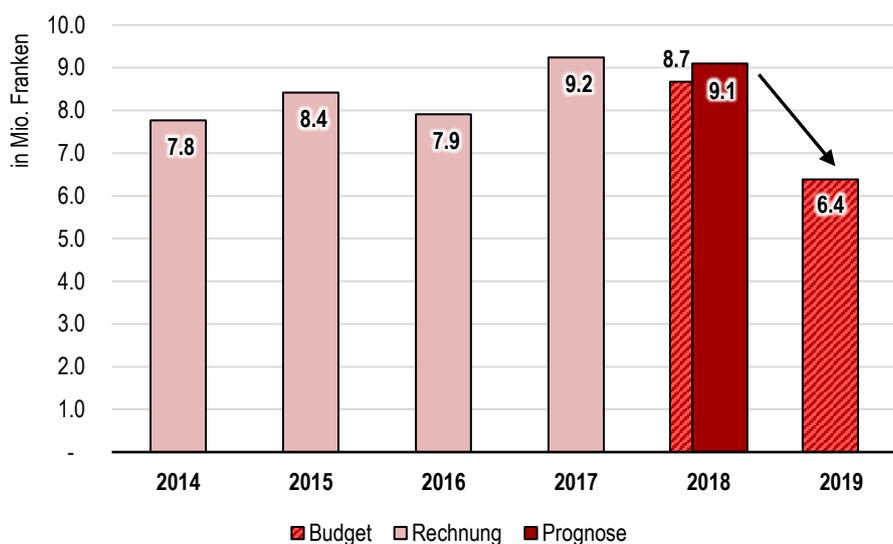
		40'000	IER00012: Veloabstellanlage (Agglo), Planungskosten
		100'000	Diverse Planungen
Total	638'000		

3.2.5.2 Unterhalt

Die Aufwände für den baulichen und betrieblichen Unterhalt (Sachgruppe 314) sind von 2014 bis Prognose 2018 um 1.3 Mio. Franken (+16.7 %) angestiegen. Ab Budget 2018 wurde der bauliche Unterhalt des Tiefbaus (ca. 1.2 Mio. Franken) aufgrund der Zusammenlegung der Tiefbauämter von Kanton und Stadt nicht mehr in der Sachgruppe 314, sondern in der Sachgruppe 318 budgetiert, womit der Unterhalt der Jahre 2018 und 2019 eigentlich um ca. 1.2 Mio. Franken höher liegt.

Im Budgetjahr 2019 liegt der bauliche und betriebliche Unterhalt mit 6.4 Mio. Franken deutlich tiefer als in den Vorjahren. Dieser Rückgang erklärt sich einerseits dadurch, dass mit HRM2 die Unterhaltsaufwände für das Finanzvermögen (1.6 Mio. Franken) neu im Finanzaufwand verbucht werden, andererseits ihr Niveau durch die Budgetkürzungsaufträge reduziert und Sanierungen verschoben wurden.

Abbildung 8: Baulicher und betrieblicher Unterhalt (Sachgruppe 314)



3.2.5.3 Personelle Veränderungen

Mit dem Budget 2019 werden in verschiedenen Finanzstellen Pensenanpassungen vorgenommen. Diese Veränderungen werden in der nachstehenden Tabelle 9 dargestellt.

Tabelle 9: Beantragte Pensenerhöhungen im Rahmen des Budgets 2019

Finanzstelle		Pensenanpassung (in Stellen-%)	Erläuterung
4130	Schulsozialarbeit	80%	Leiter oder Leiterin Schulinselklasse (niederschwelliges Timeout-Angebot im Primarschulbereich), ab Februar 2019
4160	Berufsbeistandsschaft	40%	Umwandlung von einer befristeten in eine unbefristete 40%-Stelle, notwendig wegen einem Anstieg von Altersbeistandsschaften
4300	Ambulante Betreuung	10%	Erhöhung des Pensums der Bereichsleitung infolge höherer Arbeitsbelastung
4320	Alterszentrum Emmersberg	70%	Neue 70%-Stelle zur Betreuung von Lernenden zur Umsetzung der Bildungsoffensive Kanton (zusätzliche Lehrstellen im Bereich Pflege)
4320	Alterszentrum Emmersberg	150%	Zusätzliches Pflegepersonal infolge höherer Pflegebedürftigkeit
4330	Alterszentrum Breite	110%	Zusätzliche 110%-Stellenprozente zur Betreuung von Lernenden zur Umsetzung der Bildungsoffensive Kanton (zusätzliche Lehrstellen im Bereich Pflege)
4350	Spitexleistungen Region Schaffhausen	50%	Zusätzliches 50%-Pensum im Spitexteam Breite
4351	Mütter- und Väterberatung Kanton Schaffhausen	15%	Pensenerhöhung aufgrund Angebotsanpassung der Beratungsgespräche
5100	Schulamt und Stadtschulrat	20%	Neue 20%-Stelle für die Projektleitung Schulentwicklung
5270	Schülerhort Breite	170%	Neue Stellen für neuen Schülerhort Breite im 2019 eröffnenden neuen Breite-Schulhaus. Die Pensen werden schrittweise aufgebaut: 80% per April 2019, 20% und 70% per August 2019.
5500	Kultur	50%	Teilzeitstelle Assistenz Kultur zur Entlastung der beiden Mitarbeitenden Kommunikation und Administration
6200	Bau und Unterhalt Verwaltungsvermögen	100%	Neue Projektleiterstelle infolge hoher Anzahl Bauprojekte
6310	Abfallentsorgung	40%	Vollzeit-Wiederbesetzung einer Stelle, welche im Budget 2018 mit 60% berücksichtigt wurde.
Total		+905%	

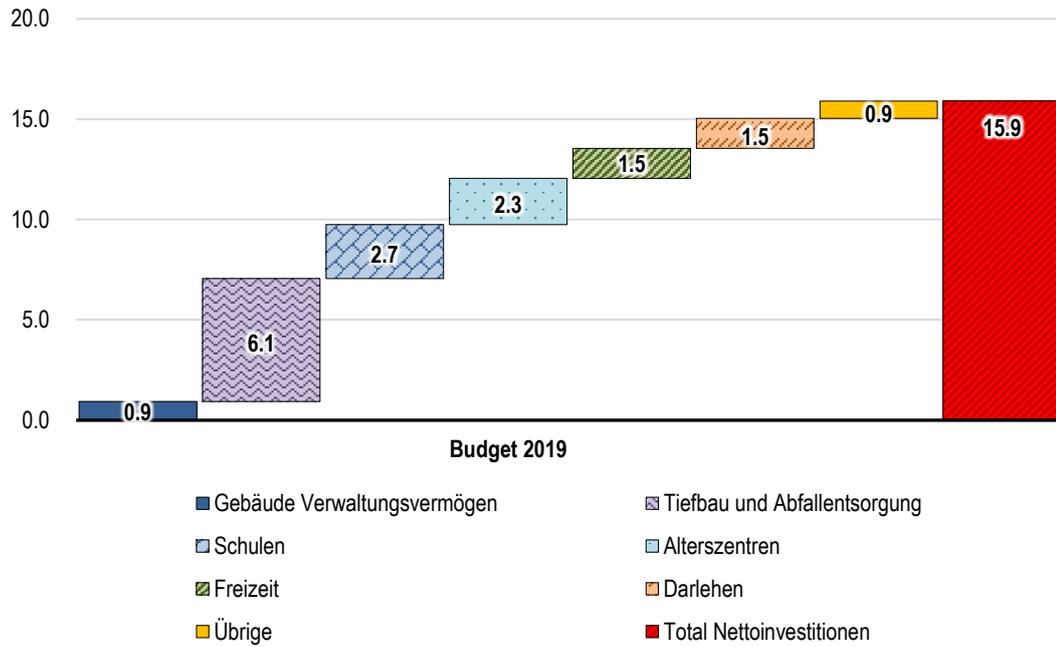
(Exklusive Betriebe, Lehrkräfte, sowie Arbeitsverhältnisse auf Stundenlohnbasis)

3.3 Mit Budget 2019 bewilligte Investitionen

3.3.1 Übersicht

Mit dem Budget 2019 werden Investitionen von brutto 23.4 Mio. Franken beantragt. Abzüglich der erwarteten Einnahmen (Nettosicht) beträgt das zu bewilligende Investitionsvolumen 15.9 Mio. Franken.

Abbildung 9: Mit Budget bewilligte Nettoinvestitionen nach Investitionsbereichen



3.3.2 Projekte

Aufgesplittet nach Projekten ergibt sich folgendes Bild: Tabelle 10 zeigt die mit dem Budget 2019 beantragten Kredite für Einzelprojekte über 250'000 Franken (Nettosicht) ohne Tiefbau.

Tabelle 10: Grösste, mit dem Budget 2019 beantragte Kredite für Einzelprojekte (ohne Tiefbau)

	Einzelprojekt	Investitionskredit (netto) in Mio. Fr.
1	Alterszentrum Kirchhofplatz, Ersatz Heizzentrale	1.550
2	Darlehen an die VBSH (netto)*	1.500
3	Schulhaus Bach, Gesamtsanierung, 3. Etappe	1.223
4	KSS, Komplettersatz Aussenfeld Eisbahn	0.950
5	Schulhaus Gelbhausgarten, Sanierung Schulküchen	0.731
6	KBA Hard, Universal Müllzerkleinerer, Vorfinanzierung Anteil Stadt 70%	0.402
7	Munot, Beleuchtung	0.350
8	Aufwertung Freizeitanlage Dreispitz	0.250

* Bei den Verkehrsbetrieben Schaffhausen VBSH, welche ab 1. Januar 2019 als selbständige, öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert sein werden, sind nur Darlehen für bereits bewilligte Projekte im Budget eingestellt. Die Darlehen für die Elektrifizierung der Stadtbusflotte werden mit separaten Vorlagen beantragt, damit die Mitsprache des Parlamentes gewährleistet bleibt (vgl. Anträge, Ziffer 6).

Für den Tiefbau werden Kredite von netto 5.6 Mio. Franken beantragt. Davon sind 3.1 Mio. Franken für Belagserneuerungen vorgesehen.

In Abweichung von der grundsätzlichen Regel, dass Projekte in der Investitionsrechnung – wenn immer möglich – einzeln zu budgetieren sind, wurde für solche in Abhängigkeit von Bautätigkeiten von SH Power ein Sammelkredit «Belagserneuerung bei Projekten SH Power» (Nummer INV 00062) in der Höhe von 350'000 Franken eingestellt. Diese Ausnahme macht Sinn, weil dadurch in Abhängigkeit der Arbeiten von SH Power die kreditrechtliche Flexibilität aufrecht erhalten werden kann und es gleichzeitig nicht zu einem Anstieg der Verpflichtungskredite kommt.

Die vollständige und kommentierte Liste der neu zu bewilligenden Kredite befindet sich im Detailbudget, Investitionsprogramm, Spalte «mit Budget 2019 zu bewilligende Kredite».

4. Finanzplan

4.1 Einleitung

4.1.1 Zweck

Der Finanzplan dient dem Stadtrat als mittelfristiges Planungs- und Steuerungsinstrument und zeigt die finanziellen Perspektiven auf.

Der Finanzplan basiert auf vom Stadtrat festgelegten Grundlagen, Zielsetzungen und bereits eingeleiteten Massnahmen. Er zeigt den daraus resultierenden momentanen Stand der finanziellen Entwicklung für die Jahre 2018 bis 2022 auf, und zwar bezüglich Ergebnis der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung und der Entwicklung der Verschuldung. Die Zahlen des Jahres 2019 entsprechen dem vorliegenden Budget. Sämtliche Zahlen, die über das Budget hinausgehen, haben Planungscharakter und sind rechtlich nicht verbindlich.

4.1.2 Modell für den Finanzplan

Der Finanzplan geht für die Berechnung der Kennzahlenentwicklung von einem vereinfachten Modell aus: Investitionen in das Verwaltungsvermögen erhöhen die Brutto- und Nettoschuld (mit Ausnahme der Darlehen an eigene Betriebe). Investitionen und Devestitionen im Finanzvermögen wirken sich hingegen nur auf die Bruttoverschuldung aus. Für die Nettoschuld sind Investitionen und auch Devestitionen ins Finanzvermögen neutral.

In der Praxis wird die Mittelaufnahme und -rückzahlung gesamthaft über die ganze Stadtverwaltung optimiert durchgeführt und nicht an einzelne Projekte gekoppelt. Die Aufnahme und Rückzahlung von Fremdkapital ist zudem an Fristen geknüpft.

Da in den letzten drei Jahren und gemäss Prognose auch im aktuellen Jahr erhebliche Finanzierungsüberschüsse verzeichnet werden können, hinkt der Abbau der Bruttoverschuldung aufgrund der Fälligkeiten für die Darlehensrückzahlungen hinterher.

4.1.3 Wie lese ich den Finanzplan?

Der Finanzplan bildet den per Stichtag aktuellen Wissensstand mit vorgegebenen Parametern und festgelegten Annahmen ab.

Der Finanzplan ist im zeitlichen Verlauf grossen Änderungen unterworfen. Dies zeigen die Erfahrungen und grossen Verschiebungen von Planungszahlen der Vergangenheit. Unvorhergesehene Entwicklungen haben in der Vergangenheit zu signifikanten Veränderungen im Finanzplan geführt.

Die Zahlen im Finanzplan müssen im Wissen um die angebrachte Genauigkeit interpretiert werden. Dennoch ist der Finanzplan ein wertvolles Planungsinstrument für den Stadtrat. Er zeigt Zusammenhänge und Tendenzen auf.

Bereits in den Vorjahren wurden regelmässige Tendenzen («Pizzateig-Effekt», Verschiebungstendenz bei Investitionen) festgestellt³. Mit der Messung der Umsetzungsquote (geplante Nettoinvestitionen vs. umgesetzte Investitionen), welche im Bericht der Jahresrechnung 2016 ausführlich beschrieben ist, wurden diese Tendenzen bestätigt. Der Stadtrat hat daraufhin Massnahmen ergriffen bezüglich Umsetzungsstärke (Projektmanagement) und bei der Budget- und Finanzplanung (realistische Einschätzung der Umsetzung). Entsprechend wird eine Verbesserung der Umsetzungsquote erwartet. Aufgrund exogener Effekte (z.B. Projektverzögerung oder gar -abbruch in der politischen Diskussion, Einsprachen etc.) und dem Kostendachcharakter von Krediten ist in der Tendenz auch künftig damit zu rechnen, dass die Rechnungswerte unter den Planwerten liegen werden.

4.1.4 Festgelegte Parameter

Im Finanzplan wurde von folgenden Parametern ausgegangen:

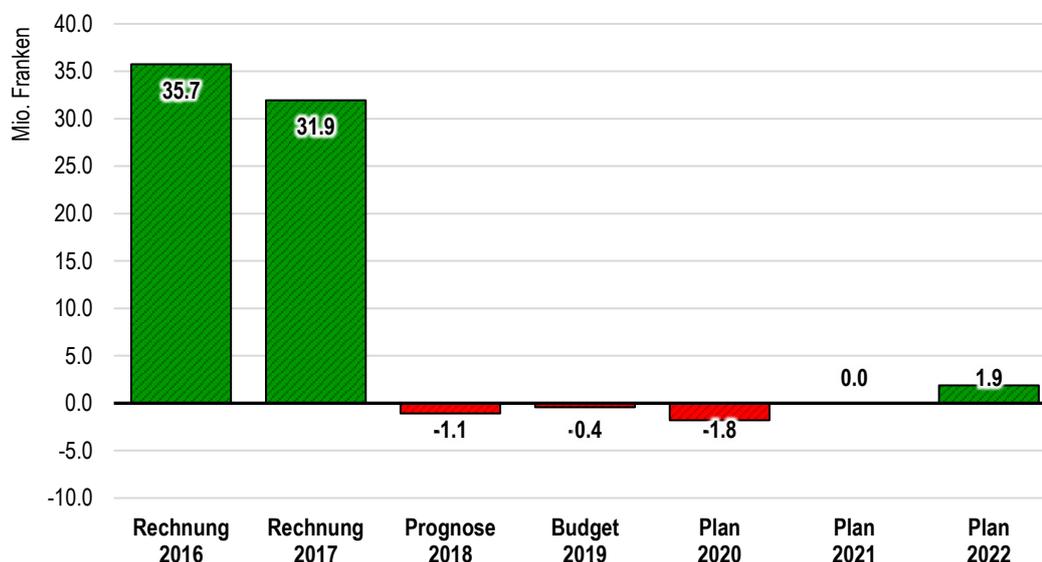
- Lohnsummenentwicklung ab 2020: +1.0 % jedes Jahr
- Steuererträge natürliche Personen: Es wird mit einer Steigerung von 2.0 % im Jahr 2020 sowie 3.0 % in den Jahren 2021-22 gerechnet
- Steuererträge juristische Personen: Aufgrund der Auswirkungen der Steuervorlage 17 wird im 2020 mit einem Rückgang von 13.6 % gerechnet. Ab 2021 wird eine Stabilisierung auf dem Niveau von 2020 erwartet.
- Entnahme aus Schwankungsreserve ab 2020: +3.9 Mio. Franken (jährlich)

Die Auswirkungen durch die Neubewertung des Finanzvermögens im Zusammenhang mit HRM2 wurden im Finanzplan und der daraus abgeleiteten Kennzahlen (z.B. Nettovermögen) nicht berücksichtigt.

³ Vgl. Finanzplan 2016-2019, Bericht des Stadtrates vom 10. November 2015, Kap. 3.4

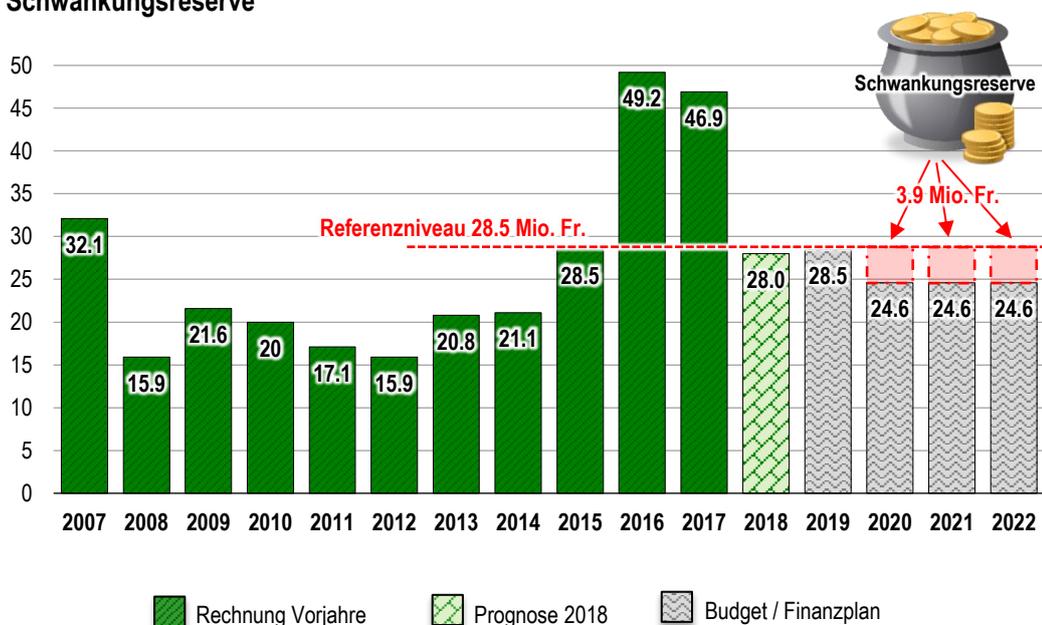
4.2 Erfolgsrechnung

Abbildung 10: Ergebnis der Laufenden Rechnung bzw. Erfolgsrechnung gemäss Finanzplan bis 2022



Die im Durchschnitt der Finanzplanjahre 2019 bis 2022 ausgeglichenen Ergebnisse der Erfolgsrechnung kommen nur durch Entnahmen aus der Schwankungsreserve zustande.

Abbildung 11: Ausgleich der Steuererträge durch Einlage bzw. Entnahme aus der Schwankungsreserve



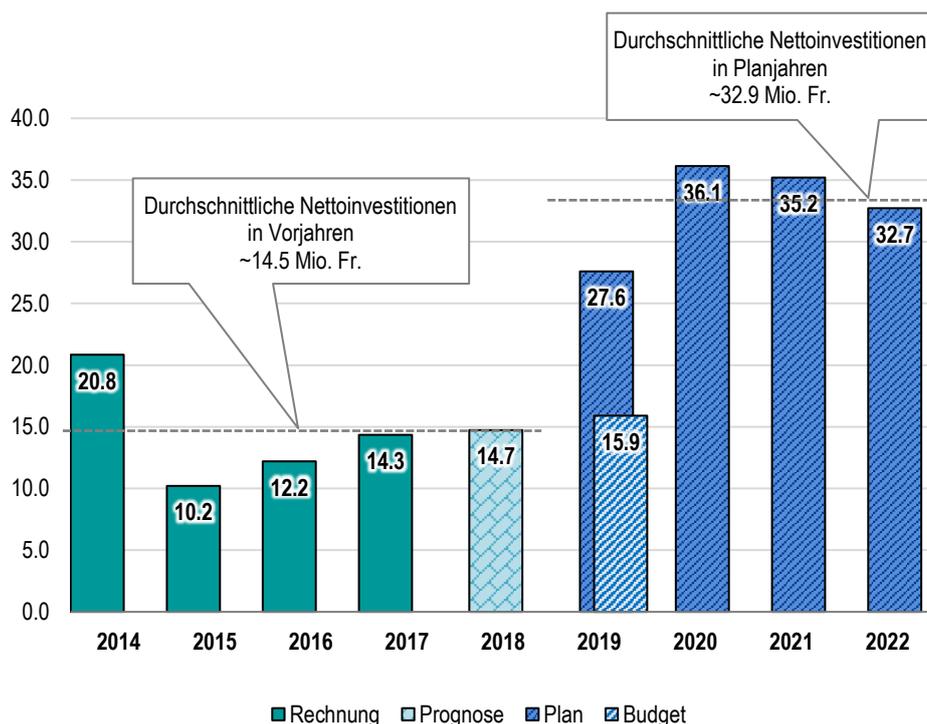
Die Schwankungsreserve vermag zwar die Ergebnisse der Erfolgsrechnungen auszugleichen. Auf den Finanzierungssaldo und damit die Verschuldungsentwicklung hat diese aber keinen Einfluss (vgl. Kap. 4.4).

4.3 Investitionsrechnung

4.3.1 Übersicht

Der Finanzplan zeigt anhaltend hohe Planinvestitionen (Abbildung 12). Die Investitionen ins Verwaltungs- und Finanzvermögen liegen mit durchschnittlich 32.9 Mio. Franken deutlich über dem bisherigen Mehrjahresschnitt (2014-2018) von rund 14.5 Mio. Franken und der erwarteten Selbstfinanzierung.

Abbildung 12: Nettoinvestitionen in Finanzplanperiode



Die hohen Nettoinvestitionen im auf das Budgetjahr folgenden Jahr ist typisch (vgl. Kap. 4.1.3, «Pizzateig-Effekt»). Die hohen Planinvestitionen in den Finanzplanjahren 2020 bis 2022 zeigen den Bedarf für eine Neupriorisierung im Folgejahr. Entsprechend wurde bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos sowie der Nettoschulden ein zusätzliches Szenario mit einer Gewichtung von 60% der aktuellen Nettozahlen berechnet.

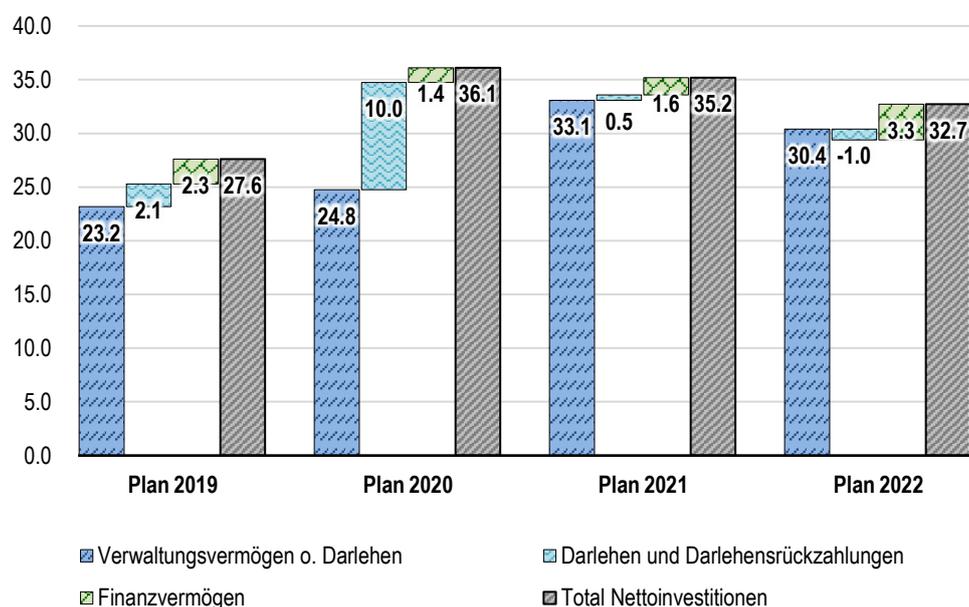
Im Finanzplan ab 2020 sind Unterhaltsarbeiten, für die noch keine Planung vorliegen, nicht ausgewiesen. Dazu gehören Sanierungen von Strassen und Plätzen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass ein grosser Teil der Investitionsvorhaben bei den Alterszentren, beim Kammgarnareal und bei der KSS (Ersatz mit Neubau oder Erweiterung) nach der aktuellen Finanzplanperiode anstehen.

4.3.2 Investitionen nach Vermögensart

In der Betrachtung der Investitionen nach Verwaltungs-, Finanzvermögen und Darlehen zeigt sich, dass die Darlehenszahlungen sowie -rückzahlungen das Ergebnis der Nettoinvestitionen wesentlich beeinflussen können.

So sind die eigentlichen Investitionsausgaben im Planjahr 2020 rund 10.0 Mio. Franken tiefer als total ausgewiesen. In den restlichen Planjahren beeinflussen die Darlehenszahlungen und -rückzahlungen das Gesamtergebnis der Nettoinvestitionen weniger stark. Diese Betrachtung ist wichtig für die Einschätzung der Projektlast in der Kernverwaltung (ohne Betriebe).

Abbildung 13: Investitionen nach Vermögensart



Die Darlehensbewegungen von 2019 und 2020 sind auf den Finanzbedarf der VBSH im Rahmen des E-Bus-Projektes (Busbeschaffung und Infrastrukturbau) zurückzuführen.

4.3.3 Wichtige Projekte im Finanzplan

Zu den wichtigsten Investitionsprojekten im Finanzplan gehören folgende Grossprojekte:

- Aufwertung Rheinuferstrasse
- Stadthausgeviert (inkl. Verwaltungsneubau)
- Entwicklung Kammgarnareal
- Sanierung/Neubau KSS Hallenbad

Zu folgenden Projekten plant der Stadtrat u.a. Investitionskreditvorlagen:

- Erweiterung Schulhaus Kreuzgut
- Magazin Grün Schaffhausen im Birch
- Aufwertung Bahnhofstrasse
- Duraduct
- Ersatzneubau Turnhalle Steig
- Gesamtsportanlage Schweizersbild

Das Projekt zur Belagserneuerung bzw. Aufwertung des Herrenackers ist nicht im Finanzplan enthalten, da die Quantifizierung des dazu notwendigen Investitionsvolumens noch nicht vorhanden ist. Das Projekt soll aber wie kommuniziert⁴ in den Finanzplanjahren ab 2020 umgesetzt werden.

Die vollständige und kommentierte Liste der neu zu bewilligenden Kredite befindet sich im Detailbudget, Investitionsprogramm, Spalten «Finanzplan 20xx».

⁴ Vgl. Protokoll vom Grossen Stadtrat vom 5. September 2017 zum erheblich erklärten Postulat «Herrenacker – wie weiter?» von Grossstadträtin Nicole Herren

4.4 Finanzierung und Verschuldung

4.4.1 Selbstfinanzierung – Finanzierungssaldo

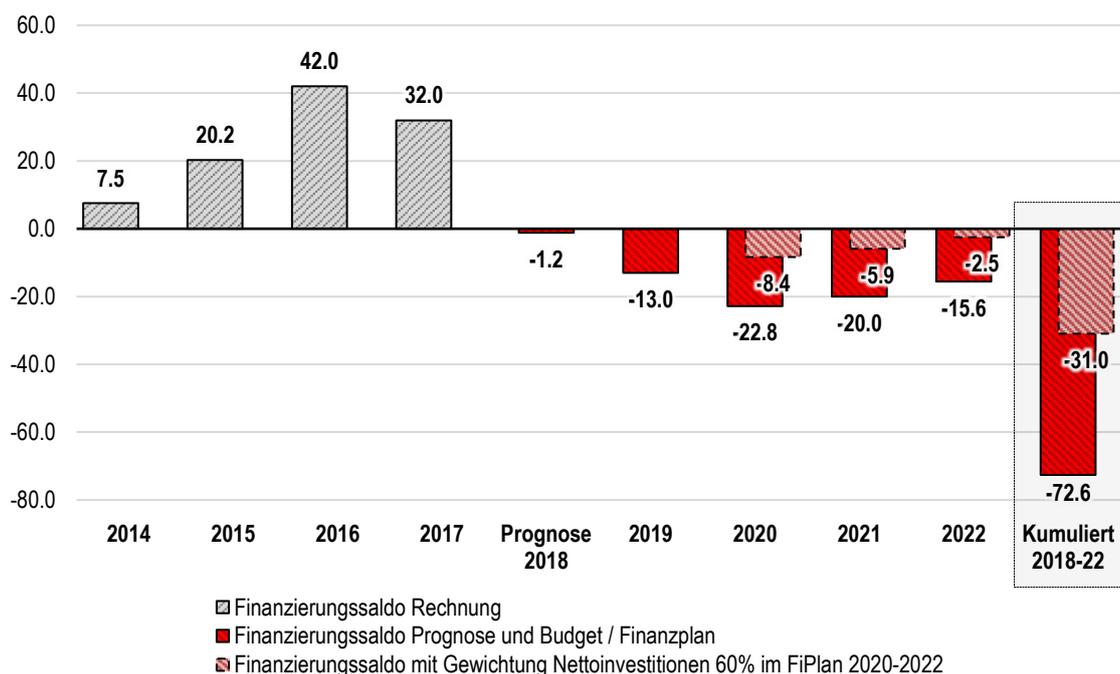
In Abbildung 14 werden die Finanzierungsüberschüsse bzw. -fehlbeträge für die vergangenen vier Jahre (Rechnung), das aktuelle Jahr (Prognose) und die vier Finanzplanjahre (2019-2022) aufgezeigt.

Für die Finanzplanjahre sind zwei Szenarien aufgezeigt:

- Szenario 1: Alle Investitionen zu 100% eingerechnet
- Szenario 2: Umsetzungsquote der Investitionen von 100 % im 2019. Im Finanzplan 2020 bis 2022 rechnet der Stadtrat mit einem Priorisierungsbedarf von 40 %, weshalb die Nettoinvestitionen mit 60 % gewichtet wurden (vgl. Ausführungen in Kap. 4.1.3)

Nicht im Finanzplan enthalten ist die geplante Abgabe der Liegenschaften der ehemaligen Wohnbaugenossenschaften Talberg, Buchthalen und Sennenwiese im Baurecht an die neue Wohnbaugenossenschaft Schaffhausen. Durch die Abgabe der Liegenschaften im Baurecht und gleichzeitiger Beteiligung der Stadt an der Genossenschaft verbessert sich der Finanzierungssaldo um netto 12.1 Mio. Franken. Die Eigentumsübertragung ist per anfangs 2019 vorgesehen.

Abbildung 14: Finanzierungssaldo [Mio. Franken]



Gemäss Art. 2 Finanzhaushaltsgesetzes hat sich die Haushaltführung mittelfristig nach dem Grundsatz der Ausgeglichenheit zu richten. Je nach Betrachtungsszenario liegt der kumulierte Finanzierungssaldo zwischen -31.0 und -72.6 Mio. Franken. Damit zeigt sich in beiden Szenarien ein kumulierter Finanzierungsfehlbetrag.

4.4.2 Entwicklung der Nettoschuld bzw. des Nettovermögens

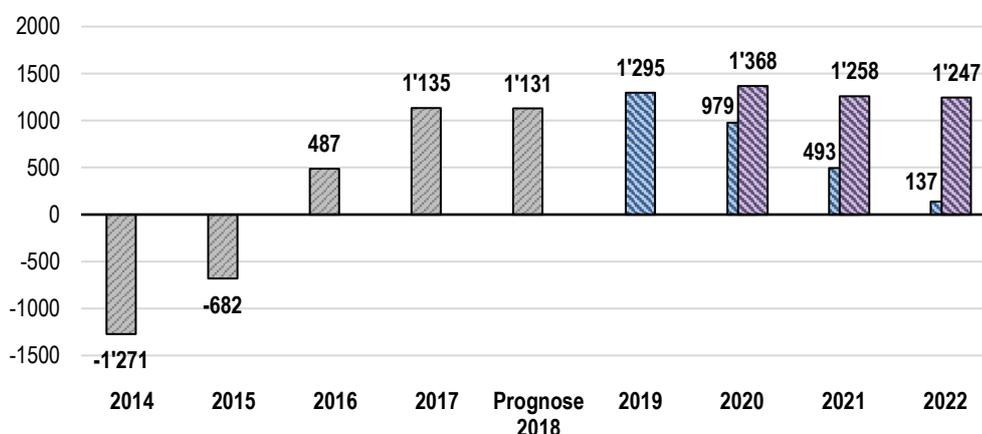
Die Nettoschuld ergibt sich durch die Verrechnung des Fremdkapitals mit dem Finanzvermögen.

Dank der verbesserten finanziellen Lage konnte die Nettoverschuldung (ohne Darlehen) in den letzten fünf Jahren vollständig abgebaut werden. Seit Ende 2016 weist die Stadt ein Nettovermögen aus.

HRM2 Mit der Einführung von HRM2 wird die Nettoschuld II als offizielle Kennzahl eingeführt und löst die bisher mit Genehmigung des Amtes für Justiz und Gemeinden verwendete Kennzahl «Nettoschuld ohne Darlehen an eigene Betriebe». Damit verbunden ist eine Veränderung des Kennzahlenwertes, weil dadurch der Darlehensbegriff etwas grösser gefasst wird. Neu sind auch Beteiligungen und Grundkapitalien berücksichtigt. Entsprechend ergibt sich daraus im Übergang von 2018 zu 2019 eine systembedingte Verbesserung des Nettovermögens pro Einwohner um rund 460 Franken.

Ohne den Effekt von HRM2 sinkt das Nettovermögen 2019. Durch die hohe Investitionstätigkeit und gleichzeitig tiefe Selbstfinanzierung (sinkende Unternehmenssteuererträge) nimmt das Nettovermögen in den Finanzplanjahren bis 2022 in allen Szenarien ab, bleibt aber im realistischen Szenario 1 klar im positiven Bereich.

Abbildung 15: Entwicklung Nettoschuld bzw. –vermögen [Franken/Einwohner]



- Nettoschulden (ohne Darlehen) pro Einwohner nach HRM1
- Nettoschulden II (o. Darlehen / Beteiligungen) pro Einw. Prognose und Budget / Finanzplan
- Nettoschulden II (o. Darlehen / Beteiligungen) pro Einw. mit Gewichtung Nettoinvest. 60% im FIPlan 2020-22

HRM2 Mit HRM2 wird das Finanzvermögen neu bewertet. Heute sind die Immobilien im Finanzvermögen insgesamt zu tief bewertet. Entsprechend ist im Zuge der Neubewertung des Finanzvermögens mit einem deutlichen, sprunghaften Anstieg des ausgewiesenen Nettovermögens zu rechnen. Dieser Effekt ist im Finanzplan bisher nicht berücksichtigt. Diese Neubewertung ist keine geldwirksame Buchung. Entsprechend darf die verbesserte Darstellung der Finanzlage auch nicht überbewertet werden.

5. Kennzahlen

HRM2 Mit dem Wechsel von HRM1 auf HRM2 ändert sich teilweise auch das Berechnungsmodell diverser Kenn- und Basiszahlen, welche in der Beilage 2 «Definition Kennzahlen» erläutert sind. Da die erste HRM2-Bilanz erst mit Rechnung 2019 vorliegt, wurden diejenigen Kenn- und Basiszahlen, zu deren Ermittlung Bilanzwerte erforderlich sind, anhand der prognostizierten Schlussbilanz 2018 (HRM1) berechnet.

HRM2 Das neue Finanzhaushaltsgesetz schreibt vor, dass der Stadtrat basierend auf den Kennzahlen finanzpolitische Zielgrössen festlegt⁵. Der Stadtrat verzichtet zum aktuellen Zeitpunkt bewusst auf eine Festlegung der Zielgrössen, weil die Kennzahlen mit der Neubewertung des Finanzvermögens grössere Wertdifferenzen aufweisen werden. Die Zielfestlegung nach den einzelnen Kennzahlen wird der Stadtrat nach der Einführung von HRM2 und gleichzeitig mit der Revision der Verordnung zur Schuldenbremse⁶ vornehmen und dem Grosse Stadtrat vorlegen. Bis dahin gelten die bisher gelebten Grundsätze:

- für die Erfolgsrechnung: ausgeglichenes Ergebnis
- für den Finanzplan: mittelfristig ausgeglichener Finanzierungssaldo
- Legislaturschwerpunkt 2017-20: Balance zwischen gesteigerten Investitionen, Schuldenabbau und Steuerentlastungen

5.1 Kennzahlen 1. Priorität

Tabelle 11: Nettoverschuldungsquotient

	Budget 2019	FiPlan 2020	FiPlan 2021	FiPlan 2022
Nettoverschuldungsquotient	0.5%	16.2%	28.9%	36.8%

Tabelle 12: Selbstfinanzierungsgrad

	Budget 2019	FiPlan 2020	FiPlan 2021	FiPlan 2022
Selbstfinanzierungsgrad	57.6%	38.3%	45.2%	58.3%

Tabelle 13: Zinsbelastungsanteil

	Budget 2019	FiPlan 2020	FiPlan 2021	FiPlan 2022
Zinsbelastungsanteil	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%

⁵ Vgl. Finanzhaushaltsgesetz (SHR 611.10), Art. 5

⁶ Vgl. Verordnung über die Begrenzung der Verschuldung (RSS 300.1)

5.2 Kennzahlen 2. Priorität

Tabelle 14: Bruttoverschuldungsanteil

	Budget 2019	FiPlan 2020	FiPlan 2021	FiPlan 2022
Bruttoverschuldungsanteil	91.3%	100.7%	107.6%	112.5%

Tabelle 15: Investitionsanteil

	Budget 2019	FiPlan 2020	FiPlan 2021	FiPlan 2022
Investitionsanteil	12.9%	16.1%	16.4%	16.8%

Tabelle 16: Kapitaldienstanteil

	Budget 2019	FiPlan 2020	FiPlan 2021	FiPlan 2022
Kapitaldienstanteil	5.8%	5.9%	5.8%	5.8%

Tabelle 17: Nettoschulden I und II in Franken pro Einwohner

<i>Schulden (+) / Vermögen (-)</i>	Budget 2019	FiPlan 2020	FiPlan 2021	FiPlan 2022
Nettoschulden I pro Einw.	20	567	1'088	1'409
Nettoschulden II pro Einw.	-1'295	-979	-493	-137

Tabelle 18: Selbstfinanzierungsanteil

	Budget 2019	FiPlan 2020	FiPlan 2021	FiPlan 2022
Selbstfinanzierungsanteil	6.1%	5.6%	6.3%	7.0%

5.3 Weitere Kennzahlen

Tabelle 19: Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung [Mio. Franken]

	Budget 2019	FiPlan 2020	FiPlan 2021	FiPlan 2022
Gesamtergebnis	-0.4	-1.8	1.3	1.9

Tabelle 20: Investitionen [Mio. Franken]

	Budget 2019	FiPlan 2020	FiPlan 2021	FiPlan 2022
<i>Nettoinvestitionen VV</i>	25.3	34.7	33.6	29.4
<i>Nettoinvestitionen FV</i>	2.3	1.4	1.6	3.3
Nettoinvestitionen total	27.6	36.1	35.2	32.7
Bruttoinvestitionen	32.7	42.9	43.9	45.7

Tabelle 21: Finanzierung [Mio. Franken]

	Budget 2019	FiPlan 2020	FiPlan 2021	FiPlan 2022
Selbstfinanzierung	14.6	13.3	15.2	17.2
Finanzierungssaldo	-13.0	-22.8	-20.0	-15.6

Tabelle 22: Verschuldung [Mio. Franken]

<i>Schulden (+) / Vermögen (-)</i>	Budget 2019	FiPlan 2020	FiPlan 2021	FiPlan 2022
Nettoschulden I	0.7	22.2	40.6	52.8
Nettoschulden II	-47.8	-36.3	-18.4	-5.2
Bruttoschulden	217.0	239.8	259.8	275.4

Tabelle 23: Sanierungsquote

	Prognose 2018	Plan 2019	FiPlan 2020	FiPlan 2021	FiPlan 2022
Sanierungsquote	3.3%	2.9%	3.3%	4.2%	5.1%

6. Lohnsummenentwicklung 2018

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat eine individuelle Lohnsummenentwicklung von 1.25 %.

Die Festlegung erfolgte unter Berücksichtigung und Würdigung folgender Rahmenbedingungen:

- Das Leistungslohnsystem braucht eine Lohnsummenentwicklung in einer gewissen Höhe, um für die gut und sehr gut qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine spürbare Wirkung zu entfalten.
- Konkurrenzfähige Löhne sind wichtig für die Wettbewerbsfähigkeit der Stadt als Arbeitgeberin, insbesondere im anspruchsvollen Arbeitsmarkt. Die beantragte Lohnsummenentwicklung liegt in vergleichbarem Rahmen der Entwicklungen bei anderen öffentlichen Arbeitgebern und in der Privatwirtschaft.
- Die konjunkturellen Entwicklungen werden positiver bewertet, als in den vergangenen Jahren.
- Das Bundesamt für Statistik und das SECO⁷ rechnen mit einer Teuerung von +1.0 % für das Jahr 2018 und +0.8 % im 2019, wobei diese Zahlen hauptsächlich durch die gestiegenen Energiepreise (Erdöl) zustande kommen.

Die Festlegung von Lohnsummenentwicklung erfolgte nach Verhandlungen mit der Personalkommission.

Die Lohnsummenentwicklung um 1.25 % wird nicht mit Mutationsgewinnen verrechnet und hat folgende wiederkehrende, finanzielle Auswirkungen:

- Die Besoldungen erhöhen sich um rund 806'000 Franken (Konto 2203.3010.90), die Sozialleistungen um 178'000 Franken (Konten 2203.3050.90), total 984'000 Franken.
- Unter Annahme, dass der Kanton eine Lohnentwicklung von 1.0 % beschliesst, erhöht sich die Besoldung der Lehrkräfte in der Stadt um rund 192'000 Franken (Konto 2203.3020.90). Zusammen mit den Sozialleistungen (44'000 Franken, Konto 2203.3050.90) ergibt dies jährliche Mehraufwände von 236'000 Franken.

Die Lohnsummenentwicklung ist im vorliegenden Budget eingerechnet. Nach Bewilligung werden die Aufwändungen auf die jeweiligen Finanzstellen verteilt.

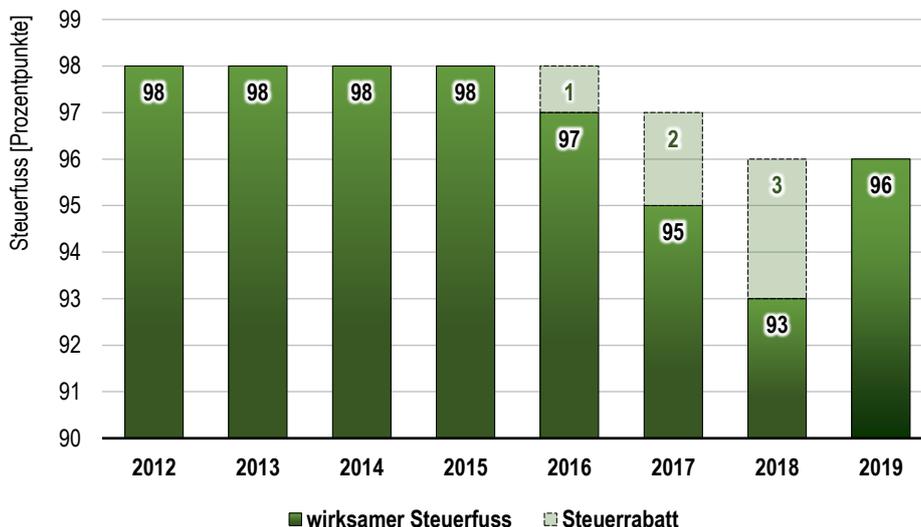
⁷ Expertengruppe Konjunkturprognose des Bundes, Konjunkturprognosen vom Juni 2018, <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/konjunkturprognosen.html>

7. Steuerfuss 2019

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat die Festlegung des Steuerfusses bei 96 Prozentpunkten (unverändert zu Vorjahr).

Der im Vorjahr gewährte Steuerrabatt von drei Prozentpunkten entfällt.

Abbildung 16: Entwicklung Steuerfuss mit Rabatt



Im Finanzplan wurde in den Jahren 2020 bis 2022 ebenfalls mit einem Steuerfuss von 96 % gerechnet.

8. Würdigung

8.1 Spürbarer Ergebnisdruck

Der finanzielle Spielraum ist spürbar kleiner geworden. Es gibt einen spürbaren Ergebnisdruck.

Die Erfolgsrechnung schliesst gemäss Budget 2019 mit einer roten Null (-0.4 Mio. Franken, 0.2 %). Dieses Ergebnis konnte nur aufgrund umfassender Budgetanpassungen im Umfang von rund 8 Mio. Franken gegenüber dem verwaltungsinternen Rohbudget erreicht werden. Im Vorjahresvergleich wird kein Steuerrabatt mehr beantragt.

Grund für den grösseren Druck auf das Ergebnis in der Erfolgsrechnung sind u.a. nicht oder nur beschränkt beeinflussbare exogene Effekte:

- Beiträge für Krankenkassen-Prämienverbilligung: 1.0 Mio. Fr.
- Mehraufwand Schulen: 1.5 Mio. Fr.
- Abschaffung Nachzahlungspflicht bei innerkantonalen Wohnortwechseln von Sozialhilfebezügern: 0.7 Mio. Fr.
- tiefere Abgeltungen von SH Power: 0.5 Mio. Fr.

2019 wird das erste Jahr, mit dem die Stadt nach dem neuen Rechnungslegungsmodell arbeiten wird. Die in den vergangenen Jahren re-

gelmässig aufgetretenen Effekte, die zu einem besseren Rechnungsergebnis als budgetiert führten, fallen mehrheitlich weg. Vor allem Buchgewinne bei Veräusserungen von Liegenschaften durch systematisch zu niedrige Anlagewerte wird es nicht mehr geben. Die Beanspruchung von Vorfinanzierungen ist budgetiert. Unverändert bleibt der Effekt, dass der Personalaufwand aufgrund der Kreditgenehmigungssicht (Mutationsgewinne, temporäre Nichtbesetzung von Stellen) traditionell tiefer ausfallen wird als budgetiert. Allerdings wird 2019 auch die Abgrenzung der Ferien- und Überzeitguthaben zu einer nicht budgetierten Ergebnisverschlechterung von 1.9 Mio. Franken (Stand 31.12.2017) führen. Weiter ist wegen der hohen verwaltungsinternen Budgetkürzungen im Laufe des nächsten Jahres tendenziell mit mehr Exekutivkrediten zu rechnen.

↳ Fazit: Es ist deutlich schwieriger geworden, ein ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen. Die Finanzen sind knapper, der Ergebnisdruck steigt. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass die Rechnung 2019 besser abschliessen wird als budgetiert. Um der gesetzlichen Vorgabe des ausgeglichenen Haushalts zu entsprechen, ist bei zusätzliche Ausgaben Zurückhaltung angebracht.

8.2 Schwankungsreserve wird in den Finanzplanjahren benötigt

Der Finanzplan zeigt für die Erfolgsrechnung der nächsten vier Jahre zwar insgesamt ausgeglichene Ergebnisse. Diese kommen aber nur zustande, weil die tiefer zu erwartenden Unternehmenssteuern mit der dafür eingerichteten Schwankungsreserve ausgeglichen werden können.

↳ Fazit: Wenn das Finanzplanszenario eintreffen wird, wird es sich auszahlen, dass der Stadtrat und der Grosse Stadtrat in den Jahren sprudelnder Steuererträge eine Schwankungsreserve eingerichtet haben.

8.3 Trendumkehr: Finanzierungsfehlbeträge

Die Schwankungsreserve vermag zwar die Ergebnisse der Erfolgsrechnungen auszugleichen. Auf den Finanzierungssaldo und damit auf die Verschuldungsentwicklung hat diese aber keinen Einfluss.

In den letzten drei Jahren konnte die Stadt hohe Finanzierungsüberschüsse verzeichnen. Ursächlich dafür waren auf der einen Seite unerwartete, hohe Unternehmenssteuern. Auf der anderen Seite blieben die Investitionen hinter dem Plan zurück. Durch diese zwei Effekte war es möglich die Nettoverschuldung vollständig abzubauen. Auch die Bruttoverschuldung konnte – wegen der Darlehensfälligkeiten zeitverzögert – erfreulich stark gesenkt werden.

Ab 2020 rechnet die Steuerverwaltung mit temporär tieferen Steuererträgen. Zudem sind in allen Finanzplanjahren hohe Investitionen geplant. In der Konsequenz bedeutet dies künftig deutlich negative Finanzierungssaldi. Mit anderen Worten: Der Finanzplan zeigt eine klare Trendumkehr. Statt Schulden abbauen zu können, wird die Aufnahme von Fremdkapital notwendig sein, um die hohen Investitionen finanzieren zu können.

In einer politischen Würdigung kommt der Stadtrat zum Schluss, dass nach den vergangenen Jahren mit hohem Schuldenabbau und tiefen In-

vestitionen eine massvolle, investitionsbedingte Neuverschuldung verantwortlich ist. Das Finanzhaushaltsgesetz verlangt zum Stichwort Haushaltsgleichgewicht⁸: «Einnahmen und Ausgaben sind auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten.» Diesem wichtigen Grundsatz kann nachgelebt werden, sofern die Finanzierungssaldi nicht dauerhaft negativ bleiben. Dies wird nur mit einer höheren Selbstfinanzierung (u.a. mit sich erholenden Steuererträgen) und priorisierten Investitionen möglich sein.

↳ Fazit: Nach Jahren mit Schuldenabbau zeigt der Finanzplan eine Neuverschuldung infolge tieferer Steuererträge und hohen Investitionen. Die negativen Finanzierungssaldi müssen beobachtet werden, um langfristig strukturelle Defizite zu verhindern.

8.4 Die Stadt ist als Arbeitgeberin attraktiv

Mit der beantragten, individuellen Lohnsummenentwicklung von 1.25 % ermöglicht die Stadt ihren Leistungsträgerinnen und Leistungsträgern eine Lohnperspektive und leistet damit auch einen wichtigen Beitrag, in einem anspruchsvoller werdenden Arbeitsmarkt als Arbeitgeberin konkurrenzfähig zu bleiben.

8.5 Einführung HRM2: Erster Schritt erfolgreich

Per 01.01.2019 führt die Stadt das neue Rechnungslegungsmodell HRM2 ein. Das vorliegende Budget wurde nach den neuen Vorgaben erstellt. Gleichzeitig kam eine neue Software (New System Public, NSP) zur Anwendung.

Die Einführung bedeutet einen Mehraufwand für alle Beteiligten im Budgetprozess, von den Finanzstellenverantwortlichen über die Zentralverwaltung bis hin zur parlamentarischen Kontrolle. Die Vergleichbarkeit mit den Vorjahren wird wegen dem neuen Kontenplan massgeblich erschwert. Um dennoch bestmögliche Transparenz zu schaffen, hat die Zentralverwaltung auf Finanzstellenebene Vergleichszahlen (Vorjahresrechnung, Vorjahresbudget) eingefügt und die Änderungen in ausführlichen Kommentaren zusammengefasst.

⁸ Vgl. Finanzhaushaltsgesetz, SHR 611.100, Art. 4 Abs. 2 lit. b)

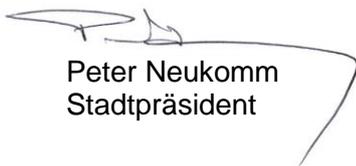
Gestützt auf den vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen folgende

Anträge

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates vom 21. August 2018 betreffend «Botschaft des Stadtrates an den Grossen Stadtrat Schaffhausen zum Budget 2019 und zum Finanzplan 2019 bis 2022».
2. Das Budget der Einwohnergemeinde Schaffhausen für das Jahr 2019 wird gemäss Art. 25 lit. d der Stadtverfassung genehmigt und nach Art. 11 der Stadtverfassung dem fakultativen Referendum unterstellt.
3. Der Grosse Stadtrat legt die mit der Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2 notwendigen Parameter ab 01.01.2019 wie folgt fest:
 - Aktivierungsgrenze für Investitionen: 100'000 Franken
 - Wesentlichkeitsgrenze für Rückstellungen: 100'000 Franken
4. Der Gemeindesteuerfuss wird auf 96 Prozentpunkte festgesetzt und nach Art. 25 lit. c Ziff. 2 in Verbindung mit Art. 11 der Stadtverfassung dem fakultativen Referendum unterstellt.
5. Die Lohnsummenentwicklung nach Art. 19 Abs. 2 Personalgesetz wird mit 1.25 % festgelegt.
6. Der Stadtrat wird ermächtigt, die im Jahre 2019 benötigten fremden Mittel, welche über der Betragsgrenze gemäss Art. 44 lit. e der Stadtverfassung zu beschaffen und zum Teil an die Werke bzw. Betriebe der Stadt oder an andere Verwaltungseinheiten mit Separatrechnungen, öffentlich-rechtliche Anstalten oder Zweckverbände mit Beteiligung der Stadt als Darlehen zu gewähren. Darlehensvergaben für grössere Investitionsvorhaben der VBSH sind mit separaten Vorlagen genehmigen zu lassen.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATS



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Sabine Spross
Stadtschreiberin

Beilagen: – Detailbudget Erfolgsrechnung 2019, Investitionsrechnung 2019 und Investitionsprogramm 2019 bis 2022
– Budgets der Betriebe VBSH, SH Power, KSD

Anhänge: 1. Kurzeinführung in HRM2
2. Definition Kennzahlen