



Stadtrat

Rathaus, Marktgasse 58, CH-9500 Wil 2
E-Mail stadtrat@stadtwil.ch
Telefon 071 913 53 53, Telefax 071 913 53 54

Wil, 18. November 2009

Postulat Christof Gämperle, FDP – Berichterstattung
erheblich erklärt am 3. März 2005 – Wortlaut siehe Beilage

Investitionsprogramm Stadt Wil

1. Ausgangslage

1.1. Postulatsauftrag

Das von Christof Gämperle am 29. April 2004 eingereichte und vom Stadtparlament am 3. März 2005 erheblich erklärte Postulat verfolgt inhaltlich zwei Ziele: Zum einen sollen die absehbaren Investitionen im Finanzplan priorisiert werden, wozu entsprechende Kriterien festzulegen sind. Zum anderen wünscht sich der Postulant zusammen mit 14 Mitunterzeichneten eine stärkere Einflussnahme des Parlaments auf die Investitionsplanung, wozu geeignete Massnahmen vorzuschlagen sind.

1.2. Erheblicherklärung

Der Stadtrat beantragte die Erheblicherklärung und unterstützte damit die Bereitschaft, die postulierten Anliegen zu prüfen. Er wies indes auch darauf hin, dass der Postulatsinhalt grundsätzliche Fragen der finanziellen Führung und der Kompetenzabgrenzungen aufwerfe. Deshalb sei es unabdingbar, die Antworten in einen grösseren Zusammenhang zu stellen. Das Postulat hatte der Stadtrat denn auch zum Anlass genommen, sich grundsätzlich mit dem finanziellen Führungsprozess auseinander zu setzen.

1.3. Postulatsbericht

In den letzten vier Jahren hat der Stadtrat verschiedene Anpassungen im finanziellen Führungsprozess vorgenommen und diese jeweils gleich in die entsprechenden Instrumente Finanzplan, Investitionsplanung und Budget einfliessen lassen, so wie er dies anlässlich der Erheblicherklärung des Postulats in Aussicht gestellt hat. Die Geschäftsprüfungskommission und das Stadtparlament haben die Neuerungen positiv gewürdigt. In seinem Bericht vom 18. März 2009 zum Bearbeitungsstand der parlamentarischen Vorstösse hat der Stadtrat zudem signalisiert, dem Stadtparlament 2009 den finanziellen Führungsprozess und die daraus resultierenden zeitlichen und inhaltlichen Einflussmöglichkeiten des Stadtparlaments darzulegen. Mit dem vorliegenden Bericht kommt er dieser Absichtserklärung nach und zeigt auch die in den letzten Jahren erfolgten Anpassungen zusammengefasst auf.



2. Finanzieller Führungsprozess

Der finanzielle Führungsprozess umfasst auch in einer Verwaltung die üblichen betriebswirtschaftlichen Funktionen Planen, Entscheiden, Umsetzen und Kontrollieren. In einem demokratischen Gemeinwesen mit den zahlreichen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen verläuft dieser Prozess sehr komplex. Eine klare Kompetenzregelung ist deshalb wichtig. Die Grundlagen dazu finden sich einerseits im kantonalen Gemeindegesetz und andererseits in der städtischen Gemeindeordnung sowie im Geschäftsreglement des Stadtparlaments.

2.1. Inhaltlicher Ablauf

Die gesetzlichen Vorgaben führen zu einer komplexen Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Akteuren. Dabei ist das Parlament in allen drei Phasen – allerdings in unterschiedlicher Form – einbezogen:

Planungsphase

Aus den gesetzlichen Bestimmungen geht hervor, dass die Planung in erster Linie Sache des Stadtrates ist und zu den nicht übertragbaren Aufgaben gehört (Art. 136 lit. e i.V. mit Art. 137 Gemeindegesetz, abgekürzt GG): Die Legislaturplanung wird vom Stadtrat beschlossen und dem Stadtparlament nicht zur Genehmigung, sondern zur Kenntnisnahme vorgelegt. Auch beim Finanzplan handelt es sich nicht um einen wegleitenden und behördenverbindlichen Verwaltungsplan, sondern um ein rollendes Planungsinstrument. Der Finanzplan enthält eine erste „Vorschau“ auf die finanzielle Entwicklung und dient dazu, die finanzpolitischen Möglichkeiten und Grenzen sichtbar zu machen.

In der Phase der Planung – Legislaturziele und Finanzplan – geht es in erster Linie um Information und Meinungsbildung. Auch für die Exekutive sind in dieser Phase jeweils noch viele Fragen offen. Solange die Sachfragen noch nicht entscheidungsreif sind, ist es nahe liegend, auch das Parlament nur über „Diskussion und Kenntnisnahme“ einzubeziehen. Auf den ersten Blick mag dies als eine schwache Möglichkeit der Gestaltung erscheinen. Dennoch sollten die Auswirkungen im politischen Meinungsbildungsprozess nicht unterschätzt werden (vgl. Ziffer 4.2.)

Entscheidungsphase

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 angeforderten Kredite überzeugend zu begründen. Selbstverständlich kann sich ein einzelnes Mitglied des Parlaments nicht zu allen Budgetpositionen allein aufgrund des Budgets von der Notwendigkeit einer Ausgabe ein Bild machen. Dies ist indes 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 Parlaments und nur ein kleiner Teil wird mit dem Budget effektiv beschlossen.

Umsetzungs- und Kontrollphase

Die Umsetzung von Ausgabenbeschlüssen des Stadtparlamentes liegt beim Stadtrat und der Verwaltung. In der abschliessenden Kontrollphase verfügen das Parlament und die von ihm gewählte Geschäftsprüfungskommission über umfassende Aufsichts- und Informationsrechte, mit denen allfällige Korrekturen eingeleitet werden können. Daneben kontrolliert die externe Revisionsstelle die Geschäftstätigkeit der Stadt Wil.



Überblick

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

<i>Phase</i>	<i>Instrument</i>	<i>Einfluss Parlament</i>
Planung	Legislaturziele	Diskussion / Kenntnisnahme
	Finanzplan	Diskussion / Kenntnisnahme
Entscheidung	Budget	Beschluss und Eingriffsmöglichkeit
	Ausgabenbeschlüsse zu Einzelgeschäften	Beschluss und Eingriffsmöglichkeit
	Parlamentarische Vorstösse	Beschluss und Eingriffsmöglichkeit
Vollzug	Vollzug	Kein parlamentarischer Einfluss
Kontrolle	Rechnung	Beschluss und Eingriffsmöglichkeit
	Geschäftsbericht	Beschluss und Eingriffsmöglichkeit

2.2. Zeitlicher Ablauf

Die nachfolgende Aufstellung illustriert, dass Stadtparlament, Stadtrat und Verwaltung sich praktisch während des ganzen Jahres mit Aktivitäten rund um den finanziellen Führungsprozess befassen. Durch das zeitliche Nebeneinander von Planung, Entscheidung, Vollzug und Kontrolle laufen dabei immer verschiedene Prozesse parallel. Auf die vier Quartale bezogen ergeben sich zusammenfassend folgende Aktivitäten:

1. *Quartal:* Abschluss Rechnung des vergangenen Jahres, Rechnungsprüfung, Erarbeitung Finanzplan mit Investitionsprogramm
2. *Quartal:* Parlamentarischer Prozess zu Rechnung, Geschäftsbericht und Finanzplan, Festlegung Budgetrichtlinien
3. *Quartal:* Erarbeitung Budget in Verwaltung/Stadtrat, Prüfung Budgetentwurf durch Geschäftsprüfungskommission
4. *Quartal:* Parlamentarischer Budgetprozess und Genehmigung

Im Verlauf der letzten Jahre wurde dieser Prozess in folgenden wesentlichen Punkten optimiert:

- Die Orientierung der Geschäftsprüfungskommission über den Inhalt des Finanzplans und der Budgetrichtlinien sind seit der Behördenreform per 1. Januar 2005 zu einem festen Bestandteil des finanziellen Führungsprozesses geworden. Die Rechtsgrundlage dafür wurde mit dem Nachtrag III zur Gemeindeordnung vom 25. September 2004 geschaffen.
- Seit 2007 wird der Finanzplan nicht mehr zusammen mit dem Budget jeweils im Herbst, sondern nach Vorliegen der Jahresrechnung im Februar/März erarbeitet und die parlamentarische Beratung erfolgt dadurch Anfang Juni und damit losgelöst vom Budget. Dies ermöglicht es dem Parlament, im Hinblick auf den Voranschlag die finanzpolitischen Weichen auf einer gesicherteren Zahlenbasis zu stellen.



Zeitlicher Ablauf des finanziellen Planungs- und Führungsprozesses

<i>Monat</i>	<i>Instrument</i>	<i>Inhalt</i>	<i>Handelndes Organ</i>
Januar – Juni (alle 4 Jahre)	Legislaturplanung	Ziele, Absichten	Stadtrat / Parlament
Ganzes Jahr	Motionen Postulate Stadtratsvorlagen	Erteilen neuer Aufträge Bestimmen neuer Aufgaben Sachgeschäfte	Stadtrat / Verwaltung
Ganzes Jahr		Vollzug Budget	Stadtrat / Verwaltung
Januar/Februar	Jahresrechnung Geschäftsbericht	Abschluss der Rechnung Geschäftsbericht	Stadtrat / Verwaltung
Februar – April		Prüfung Jahresrechnung und Geschäftsbericht	Geschäftsprüfungs- kommission
Ende April	Jahresrechnung Geschäftsbericht	Formeller Beschluss	Stadtparlament
Februar – April	Investitionsplan Finanzplan	Absichten für die nächsten vier Jahre	Stadtrat / Verwaltung
Mai	Provisorische Budget- richtlinien	Festlegen Eckpunkte gestützt auf Finanzplan	Stadtrat
April/Mai		Prüfung Finanzplan und Bud- getrichtlinien	Geschäftsprüfungs- kommission
Anfang Juni	Finanzplan	Diskussion/Kenntnisnahme	Stadtparlament
Mitte Juni	Definitive Budget- richtlinien	Beschluss aufgrund Beratungen Parlament zu Finanzplan	Stadtrat / Geschäfts- prüfungskommission
Juli – August		Erarbeitung Budgetentwurf	Verwaltung
Mitte September	Budget	Formeller Beschluss	Stadtrat
Oktober/November		Prüfung Budgetentwurf	Geschäftsprüfungs- kommission
Dezember	Budget	Formeller Beschluss	Stadtparlament

3. Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Mitwirkung

Mit dem Postulat wird die Frage aufgeworfen, nach welchen Kriterien die Investitionen festgelegt und priorisiert werden und wie das Parlament die Investitionen anhand des Investitionsprogramms steuern kann. Es stellt sich mitunter die Frage, ob die in den letzten Jahren optimierten Einflussmöglichkeiten des Parlaments ausreichen oder eine Ausdehnung der Mitwirkung zweckmässig ist und wenn ja, in welcher Form und in welchem Stadium des finanziellen Führungsprozesses dies geschehen soll. Um dies zu beantworten, sind die einzelnen Instrumente näher zu beleuchten.

3.1 Legislaturplanung

In der Legislaturplanung legt der Stadtrat zu Beginn der Amtsdauer seine Strategie und Schwerpunktthemen für vier Jahre fest. Nebst seinen politischen Leitlinien definiert er Sach- und Finanzziele. In der Legislaturplanung 2009 bis 2012 hat der Stadtrat Finanzziele in Bezug auf den Steuerfuss (Rang im ers-



ten Viertel aller sankt-gallischen Gemeinden) und die Finanzlage (Gleichgewicht der Einnahmen und Bedürfnisse) gemacht. Weitere finanzpolitische Vorgaben machen auf der Ebene der Legislaturplanung wenig Sinn, da die Umsetzung der Finanzziele sich gleichzeitig an den zu erbringenden Leistungen zu orientieren hat. In diesem Sinne besteht zwischen sehr vielen Sach- bzw. Leistungszielen und den finanzpolitischen Absichten ein widersprüchliches Verhältnis. Dieses kann indes nur auf der Massnahmenebene und nicht auf der Ziel- oder Planungsebene aufgelöst werden. Dies wiederum bedingt eine vertiefte Auseinandersetzung mit den einzelnen Vorhaben und politischen Wertungen.

3.2. Finanzplan

Eine wesentliche Aufgabe des Planungsprozesses besteht darin, die Sach- bzw. Leistungsziele mit den finanziellen Möglichkeiten abzustimmen. Die Frage ist dabei, in welcher Weise und durch welches Organ dies geschehen soll. In diesem Zusammenhang regt der Postulant an, vorgängig Kriterien zu definieren, gemäss welchen die Vorhaben im Investitionsprogramm priorisiert und durch das Parlament gesteuert werden können.

Die mittelfristige Finanzplanung setzt sich aus der Laufenden Rechnung und aus der Investitionsrechnung zusammen. Die Investitionsplanung soll den Investitionsbedarf der Stadt Wil für die kommenden Jahre aufzeigen, während die Laufende Rechnung die zu erwartenden Aufwendungen und Erträge sowie die namentlich aus dem Investitionsprogramm sich ergebenden jährlichen Abschreibungen und Zinskosten darstellt. Der Finanzplan wird im Sinne einer rollenden Planung für einen Zeitraum von fünf Jahren erstellt und umfasst somit möglichst alle vorausschauenden finanzwirksamen Vorgänge zum Zeitpunkt der Erstellung unter Einschluss der Erkenntnisse aufgrund der Jahresrechnung.

In Wil erfolgt die Abstimmung der Sachziele mit den Finanzzielen schrittweise und stufengerecht:

- In den Legislaturzielen wird aufgrund der in diesem Stadium noch 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. Es erfolgen aber keine Festlegungen in der Art, dass ein bestimmter Betrag für einen bestimmten Zweck reserviert wird.
- Eine zweite detailliertere Abstimmung erfolgt mit dem Investitionsprogramm als bedeutender Teil der Finanzplanung. Im Bereich der Investitionen sind die Entscheidungsspielräume deutlich höher als in der Laufenden Rechnung. Dies ist auch die Intention des Postulanten für zusätzliche Einflussmöglichkeiten durch das Parlament, um das Notwendige vom Wünschbaren zu trennen und in einer möglichst frühen Phase politische Weichen zu stellen.

Der Stadtrat rekapituliert nachstehend die in den letzten drei Jahren von ihm initiierten Anpassungen beim Finanzplan, die alle dem postulierten Anliegen Rechnung tragen:

- Im Finanzplan werden die noch relativ offen formulierten Finanzziele der Legislaturplanung konkretisiert. Dazu definiert der Stadtrat zu den von der Finanzdirektorenkonferenz als massgebend erklärten fünf Kennzahlen Verschuldung in Steuerprozenten, Selbstfinanzierungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil, Zinsbelastungsanteil und Kapitaldienstanteil je einen Richtwert. Zusätzlich legt er eine Obergrenze der nominellen realen Verschuldung fest. Diese konkretisierte finanzpolitische Vorgabe bildet den Rahmen für die finanzielle Entwicklung.



- Im Finanzplan werden neu die zu erwartenden wesentlichen Änderungen in der Laufenden Rechnung sowohl ertrags- als auch aufwandseitig detailliert aufgeführt, um möglichst alle voraussehbaren finanzwirksamen Vorgänge im Zeitpunkt der Erstellung zu erfassen. Dies ist insofern bedeutsam, als es sich in den überwiegenden Fällen um jährlich wiederkehrende Ausgaben handelt. Denn während im Jahr der Entscheidung eine Aufgabe als finanzierbar erscheint, kann ihre Finanzierung z.B. durch einen konjunkturellen Einbruch wenige Jahre später im Rahmen einer politischen Interessenabwägung in Frage gestellt sein.
- Der Stadtrat legt dem Finanzplan eine Finanz- und Steuerfussstrategie zugrunde, für welche aktuell folgende drei Komponenten massgebend sind:
 - Attraktives und zeitgemässes öffentliches Leistungs- und Infrastrukturangebot,
 - massvolle und haushaltsverträgliche Verschuldung sowie
 - stabiler Steuerfuss auf tiefem Niveau.

Das Kriterium „massvolle und haushaltsverträgliche Verschuldung“ hat der Stadtrat mit einem so genannten Bandbreitenmodell konkretisiert. Der aktuelle Verschuldungsrichtwert soll zwischen 25 und 45 Mio. Franken liegen.

- Aus dem Zusammenspiel der drei der Finanz- und Steuerfussstrategie zugrunde liegenden Kriterien ergibt sich das zulässige Investitionsvolumen. Innerhalb des zur Verfügung stehenden Investitionsvolumens werden die Investitionen priorisiert. Im Finanzplan 2009 bis 2013 erfolgte eine Priorisierung nach folgenden Kriterien:
 - 1. *Priorität*: Projekte, die in gesellschaftlicher Hinsicht für die Stadtentwicklung von grosser Bedeutung sind;
 - 2. *Priorität*: Projekte, die einen wichtigen Beitrag zur Standortattraktivität leisten;
 - 3. *Priorität*: Sanierungsprojekte im Bereich Liegenschaften, Strassen und Abwasserbeseitigung, die für den Werterhalt zwingend notwendig sind.Die Zuteilung der einzelnen Investitionsvorhaben zu den jeweiligen Prioritätsstufen erfolgt mit Blick auf die Erfüllung der Sachziele in der Legislaturplanung.
- Im Rahmen der Priorisierung mussten im Finanzplan 2009 bis 2013 Investitionen im Umfang von total 29,9 Mio. Franken in die nächste Planungsperiode ab 2014 verschoben werden. Entgegen der früheren Praxis weist der Stadtrat diese Vorhaben zusätzlich im Finanzplan transparent aus, sodass das Stadtparlament im Rahmen der Diskussion seine politische Wertung dazu geben kann.

3.3. Ausgabenbeschlüsse

Wesentlicher Bestandteil des finanziellen Führungsprozesses sind selbstverständlich die einzelnen Ausgabenbeschlüsse. Vom Stadtrat wird immer wieder darauf hingewiesen, dass Finanzpolitik nicht primär beim Budget, sondern während des ganzen Jahres bei den einzelnen Sachentscheidungen gemacht wird. Dies betrifft sowohl Ausgabenbeschlüsse der Laufenden Rechnung als auch solche der Investitionsrechnung. Gestützt auf die geltenden Finanzkompetenzen werden alle wesentlichen Ausgaben in der städtischen Rechnung durch das Stadtparlament bzw. die Bürgerschaft beschlossen.

3.4. Budget

Das Budget erfüllt vielfältige Funktionen:



- Als Rechtsgrundlage schafft es für Stadtrat und Verwaltung die Voraussetzung, die entsprechenden Ausgaben zu tätigen.
- Als Entscheidungsgrundlage hat das Budget die Aufgabe, die Abstimmung der Finanz- und Leistungsziele im kurzfristigen Bereich vorzunehmen. Im Grunde genommen werden aber im Budget die Einzelentscheide nur noch systematisch zusammengefasst und es gibt relativ wenige, aber wichtige Entscheide, die allein im Zusammenhang mit dem Budget gefällt werden. Dazu zählen namentlich:
 - Kredite für die Schaffung neuer Stellen und damit die Bereitstellung der personellen Ressourcen;
 - Festlegung der Kredite für generelle Lohnerhöhungen;
 - Festlegen des Rahmens für Unterhaltsarbeiten in der Laufenden Rechnung;
 - Genehmigung kleinerer Ausgabenpositionen, bei welchen der Budgetbeschluss die einzige Rechtsgrundlage bildet;
 - Genehmigung von Investitionskrediten, soweit dazu kein separater Ausgabenbeschluss erforderlich ist;
 - Beschluss über den Steuerfuss und damit das Verhältnis von Steuer- bzw. Verschuldungsfinanzierung.
- Im Zusammenhang mit der Rechnung bildet das Budget die Basis für die parlamentarische Prüfungstätigkeit.

Auch wenn dem Budget zweifellos eine grosse Bedeutung im finanziellen Führungsprozess zukommt, so darf seine Bedeutung nicht überschätzt werden. Denn es ist Tatsache, dass mit dem Budget nicht über das gesamte Leistungsangebot eines Gemeinwesens entschieden werden kann. 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. In diesem Zusammenhang verweist der Stadtrat darauf, dass er seit dem Budget 2006 die quantitative Einflussmöglichkeit des Parlaments aufgrund differenzierter Kriterien bei jeder einzelnen Budgetposition kennzeichnet und im Bericht zum Voranschlag einen Zusammenzug dazu macht.

3.5. Jahresrechnung und Geschäftsbericht

Als letztes Element der finanziellen Führung ist die Prüfung der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes durch die Geschäftsprüfungskommission zu erwähnen. Dabei wird über die erbrachten Leistungen sowie die eingesetzten Mittel berichtet. Dieser Kontrolle kommt im Regelkreis der finanzpolitischen Steuerung eine grosse Bedeutung zu. Auch wenn in der Vergangenheit dabei nur selten grundlegende 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. Denn das Bewusstsein und Handeln einer Verwaltung wird sehr stark durch die zu erwartende Reaktion der übergeordneten Instanzen geprägt.

In den letzten Jahren wurde der Geschäftsbericht konzeptionell so neu gestaltet, dass damit auch jährlich über die Realisierung der Legislaturziele berichtet werden kann. In diesem Sinne hat sich der Geschäftsbericht auch ansatzweise zu einem Controllinginstrument entwickelt, das es weiterzuentwickeln gilt.

4. Mitwirkung des Stadtparlaments in der Planungsphase

Im Postulatstext wird davon ausgegangen, dass der Finanzhaushalt nur gesund bleiben kann und Steuer-senkungen nur dann möglich werden, wenn die politischen Weichen früher gestellt werden. Dies bedin-ge letztlich, dass das Parlament mit geeigneten Massnahmen die Investitionen steuern könne. Wie vor-



stehend ausführlich dargelegt, hat das Parlament ganz verschiedene Einwirkungsmöglichkeiten. Im Bereich der Entscheidungs- und Aufsichtsfunktion sind diese Möglichkeiten sogar sehr umfassend. Es stellt sich damit einzig die Frage, ob eine stärkere und verbindlichere Einbindung des Parlaments in den Finanzplanungsprozess recht- und zweckmässig ist.

4.1. Kompetenzregelung

Die Gesetzgebung sieht eine klare Aufgabenteilung vor und weist der Exekutive die nicht übertragbare Aufgabe zu, die grundlegenden Leitungs-, Planungs- und Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Der Rat hat überdies für eine angemessene Finanzplanung zu sorgen (Art. 181 GG). Wie im Kapitel 2 dargelegt, wurde das strategische Planungs- und Führungsinstrument „Finanzplan“ in den letzten Jahren so differenziert weiterentwickelt, dass es dem Stadtparlament heute erlaubt, im Frühsommer die finanzpolitischen Weichen rechtzeitig für das anstehende Budget und die geplanten Investitionen zu stellen. Die jüngst praktizierten Beispiele zeigen denn auch, dass der Inhalt und die zeitliche Abfolge des finanziellen Führungsprozesses unter Einhaltung der gesetzlichen Kompetenzregelung zweckmässig sind und auch seitens der Geschäftsprüfungskommission als vorteilhaft beurteilt wurden.

4.2. Präventive Wirkung

Aus Sicht des Stadtrates ist eine verbindlichere Einflussnahme des Stadtparlaments in der Planungsphase weder recht- noch zweckmässig. Es gehört zu den Besonderheiten des politischen Prozesses, dass unterschiedliche Zielvorstellungen bestehen und viele Entscheide deshalb erst auf der konkreten Massnahmenebene gefällt werden. In einem derartigen Umfeld wäre die Gefahr gross, dass in einem noch wenig konkreten Verfahrensstadium mit Blick auf das finanziell Mögliche oder Erwünschte falsche Entscheide gefällt würden. Es ist darüberhinaus unrealistisch anzunehmen, dass sich die in der Finanzpolitik auftretenden grundlegenden Konflikte im Zusammenspiel zwischen Steuerfuss, Verschuldung und Investitionen durch einen anderen, wie auch immer gestalteten Prozess lösen lassen.

Die heute zur Verfügung stehende parlamentarische Diskussion und Kenntnisnahme zum Finanzplan hat eine wichtige Bedeutung und darf im politischen Meinungsbildungsprozess nicht unterschätzt werden, denn

- sie 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 – mögliche Vorhaben vom Stadtrat erst zu einem späteren entscheidungsreiferen 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 der Fraktionen in ihre Entscheidungsfindung einfliessen lassen. Dies führt letztlich auch zu einem effizienten Einsatz der vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen, für die die Exekutive verantwortlich ist.
- mit der Diskussion und Kenntnisnahme bindet sich das Stadtparlament nicht und bleibt frei, zu einem späteren Zeitpunkt zu den einzelnen Vorhaben aufgrund einer umfassenden Kenntnis der Sach- und Finanzlage zu entscheiden. Es ist zudem eine offene und ungeklärte Frage, ob sich das Stadtparlament durch eigene Beschlüsse über eine längere Frist binden lassen würde. Es gehört zu den Unwägbarkeiten des politischen Prozesses, dass plötzlich neue Bedürfnisse auftreten können, die mit hoher Priorität behandelt werden müssen. Daneben wären Faktoren zu berücksichtigen, wie insbesondere Änderung gesetzlicher Grundlagen, Umschwung der politischen Meinung nach Neuwahlen oder Änderung der Finanzlage aufgrund ausserordentlicher Ereignisse. Eine Bindung des Stadtpar-



ments in einer relativ frühen Planungsphase kann all dies nicht berücksichtigen oder würde zu einem parlamentarischen Leerlauf führen.

5. Schlussfolgerungen

Stellt man die Ergebnisse vor die Prozesse ins Zentrum, so kann festgestellt werden, dass die Stadt Wil in den letzten acht Jahren trotz Ausbau des öffentlichen Dienstleistungsangebotes auch Steuerfussreduktionen und einen massiven Verschuldungsabbau vornehmen konnte. Die Stadt Wil steht finanziell gesund da und konnte sich einen Handlungsspielraum für die anstehenden finanzpolitisch schwierigen Jahre erschaffen. Vor diesem Hintergrund hat die stadrätliche Finanzpolitik in den vergangenen Jahren zu guten Ergebnissen geführt und dabei auch die Unterstützung des Stadtparlaments erfahren.

Das – ausgelöst durch das Postulat – in den vergangenen Jahren weiterentwickelte und heute praktizierte System der finanziellen Steuerung beurteilt der Stadtrat unter Berücksichtigung der gesetzlichen Kompetenzregelung und der parlamentarischen Einflussmöglichkeit als zielführend und effizient. Wie auch die Erfahrungen mit den Legislaturzielen der Amtsperioden 2001 bis 2004 und 2005 bis 2008 zeigen, konnten die wesentlichen Sach- und Finanzziele erreicht werden, d.h. die Abstimmung von Sach- und Finanzziele war erfolgreich. Der Stadtrat ist indes offen, Anregungen namentlich der Geschäftsprüfungskommission aufzunehmen und das System punktuell noch weiter zu verfeinern.

Für den Stadtrat ergeben sich zusammenfassend folgende Erkenntnisse:

5.1. Finanzplan als strategisches Führungsinstrument

Der Finanzplan in seiner heutigen Ausgestaltung stellt ein wichtiges strategisches Führungsinstrument für Stadtparlament und Stadtrat dar. Auch der neue Zeitpunkt der Erstellung und parlamentarischen Beratung innerhalb des gesamten finanziellen Führungsprozesses hat sich bewährt. Dies ermöglicht dem Stadtparlament, in Kenntnis der stadrätlichen Finanz- und Steuerfussstrategie Einfluss zu einem Zeitpunkt zu nehmen, in welchem mit Blick auf das Budget noch reagiert werden kann - sei es, dass entsprechende Rahmenbedingungen in die Budgettrichtlinien einfließen oder sei es, dass bestimmte Planungs- und Projektierungsarbeiten zu geplanten Investitionsvorhaben forciert oder zurückgestellt werden. In diesem Sinne wurde eine wirkungsvolle parlamentarische Einflussnahme auf der strategischen Ebene neu geschaffen, ohne dass in einem zu frühen Stadium bereits verbindliche Entscheide gefällt sind.

5.2. Verknüpfung Legislaturziele mit Finanzplan

Im Kapitel 2 wurde dargelegt, dass eine erste, grobe Annäherung von Sach- und Finanzziele bereits bei der Erarbeitung der Legislaturplanung angestrebt wird, ohne dass damit bereits eine politische Auseinandersetzung über die Mittelzuteilung auf die einzelnen Gebiete verbunden ist. Angesichts der grossen Planungsunsicherheiten sowohl bei den Sachziele als auch bei der finanziellen Entwicklung würde eine detaillierte Abstimmung auch wenig Sinn machen. Bei den in der Vergangenheit formulierten Legislaturziele wurde diese grobe Abstimmung – obwohl in den Zielformulierungen indirekt auch enthalten – offenbar zu wenig sichtbar. Es ist deshalb vorgesehen, im Finanzplan 2010 – 2014 diesen Zusammenhang zwischen den Finanz- und Sachziele zu verstärken und transparenter zu machen.

5.3. Priorisierung der Investitionen

In Kapitel 2.3.2. hat der Stadtrat aufgezeigt, nach welchen Kriterien er die Investitionen priorisiert. Ob eine Priorisierung überhaupt notwendig ist, hängt von der im Finanzplan festgelegten übergeordneten



Finanz- und Steuerfussstrategie ab, welche sich wiederum an den vom Stadtrat definierten drei Kriterien Verschuldung, Leistungsangebot und Steuerfuss zu orientieren hat. Im Finanzplan zeigt der Stadtrat dem Stadtparlament transparent den Entscheidungsprozess auf, was dem Stadtparlament auch eine politische Wertung ermöglicht. Insbesondere werden auch die vom Stadtrat in die nächste Planungsperiode verschobenen Investitionen offen ausgewiesen. Die parlamentarische Würdigung ist denn auch ein wichtiger Gradmesser für die Mehrheitsfähigkeit und damit Realisierbarkeit der einzelnen Vorhaben, weshalb diese für den Stadtrat auch ein starkes Gewicht hat für das weitere Vorgehen.

5.4. Planungsarbeiten

Das Stadtparlament hat dem Vorschlag des Stadtrates betreffend Aufnahme von so genannten Rahmenkrediten ins Budget für Planungen, Studien und Vorprojekte zugestimmt. Der Stadtrat legt jeweils dar, für welche Vorhaben er gedenkt, entsprechende Planungsarbeiten anzugehen und welche personellen Ressourcen er damit in der Verwaltung bindet. Dies gibt dem Parlament einen Überblick über die Projekte, die in der Verwaltung laufen. Der Stadtrat sieht vor, zukünftig auch grössere, verwaltungsinterne Projekte aufzulisten, die auf den departementalen Jahreszielen basieren. Damit erhält das Stadtparlament einen entsprechenden Überblick über die ressourcenbindenden Planungstätigkeiten zu einzelnen Vorhaben im Investitionsprogramm.

6. Anträge

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgende Anträge:

1. **Es sei vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.**
2. **Das Postulat Christof Gämperle, FDP, betreffend Investitionsprogramm Stadt Wil sei abzuschreiben.**

Stadt Wil

Dr. iur. Bruno Gähwiler
Stadtpräsident

Christoph Sigrist
Stadtschreiber