



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 Marcus Zunzer, CVP – Berichterstattung
erheblich erklärt am 2. November 2006 – Wortlaut siehe Beilage

Dynamisches statt statisches Finanzmodell

1. Ausgangslage

1.1. Postulatsauftrag

Das vom ehemaligen Parlamentsmitglied Marcus Zunzer, CVP, am 27. April 2006 eingereichte und vom Stadtparlament am 2. November 2006 erheblich erklärte Postulat hat die Prüfung eines Finanzmodells zum Ziel, das zwar in Bezug auf die Verschuldung weiterhin einen Maximalwert definiert, aber in wirtschaftlich guten Zeiten auch den Wert Null erreichen soll. Der Stadtrat wird eingeladen, ein solches „dynamisches Finanzmodell“ zu beurteilen und dem Stadtparlament Bericht zu erstatten.

1.2. Postulatsbericht

Das Stadtparlament hat das Postulat am 2. November 2006 entgegen dem Antrag des Stadtrates für erheblich erklärt. In seinem Bericht vom 18. März 2009 betreffend Bearbeitungsstand der parlamentarischen Vorstösse hat der Stadtrat die Abschreibung des Postulats beantragt und dies unter anderem mit dem im Finanzplan 2007 – 2012 eingeführten Bandbreitenmodell bei der Verschuldung begründet.

Obwohl die Verschuldungszielsetzung als Teil der Finanz- und Steuerfussstrategie sowohl von der Geschäftsprüfungskommission als auch vom Stadtparlament wohlwollend aufgenommen wurde, hat das Stadtparlament einen separaten Postulatsbericht gefordert und die Abschreibung des Vorstosses abgelehnt. Der Stadtrat zeigt mit diesem Bericht zusammengefasst auf, welche Überlegungen seinem Finanzmodell und dem eingeführten Bandbreitenmodell zugrunde liegen.

2. Bedeutung der Verschuldung

2.1. Indikator für die Beurteilung der Finanzlage

Zur Beurteilung der Finanzlage eines öffentlichen Gemeinwesens eignen sich Kennzahlen. Diese ermöglichen auch einen Vergleich mit anderen Gemeinwesen, wobei immer zu beachten ist, dass die unter-



Seite 2

schiedlichen Gemeindeaufgaben auch verschieden gelöst werden – qualitativ und quantitativ einerseits, autonom oder regional andererseits.

In der Praxis haben sich die von der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz als massgebend erklärten fünf Kennzahlen Verschuldung in Steuerprozenten, Selbstfinanzierungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil, Zinsbelastungsanteil und Kapitaldienstanteil durchgesetzt. Diese Kennzahlen wendet auch die Stadt Wil seit 2004 zur Beurteilung ihrer Finanzsituation an. Ergänzend wird im Finanzplan die Entwicklung der Gesamtverschuldung in Franken und pro Einwohner resp. Einwohnerin aufgezeigt.

Die Verschuldung ist ein zentraler Indikator für die Finanzlage, da sie auch weitere Kennzahlen wesentlich mitbeeinflusst, was wie folgt verdeutlicht werden soll: Eine steigende Verschuldung wird dadurch ausgelöst, dass die Investitionen nicht mehr aus dem erwirtschafteten Ergebnis gedeckt werden können, was einen Selbstfinanzierungsgrad von unter 100 % zur Folge hat. Damit einhergehend erhöhen sich die Amortisations- und Zinslasten, was wiederum zu einem höheren Zinsbelastungsanteil und einer Zunahme des Kapitaldienstanteils (Abschreibungen und Zinsen) führt.

2.2. Finanzrechtliche Definition

Die Grundkonzeption des schweizerischen Rechnungsmodells (HRM = Harmonisiertes Rechnungsmodell) besteht darin, dass nicht nur die über eine Investition entscheidende Generation die Lasten tragen soll, sondern auch jene Generationen, die aus einer Investition Nutzen ziehen. Deshalb werden Investitionsausgaben zunächst aktiviert und ihre Finanzierung anschliessend mit jährlichen Abschreibungen auf die Folgejahre verteilt.

Die Verschuldung ist damit die Differenz zwischen dem noch abzuschreibenden Verwaltungsvermögen einerseits und dem Eigenkapital und den Vorfinanzierungen andererseits. Es ist ein buchmässiger Wert und zeigt die von den kommenden Generationen noch abzuschreibenden Investitionen auf. Im Falle der Stadt Wil sind dies Fr. 33,6 Mio. oder Fr. 1'908.-- pro Einwohner resp. Einwohnerin per Ende 2008.

Die finanzrechtliche Definition des Verschuldungsbegriffs verdeutlicht, dass es sich bei der Verschuldung nicht um Schulden bei Dritten handelt. Selbstverständlich erhöht eine zunehmende Verschuldung auch das Fremdkapital, da zur Finanzierung der Investitionen die eigenen Mittel (Selbstfinanzierung) nicht ausreichen und deshalb das benötigte Kapital auf dem Kapitalmarkt beschafft werden muss.

2.3. Möglichkeit und Notwendigkeit der Verschuldung

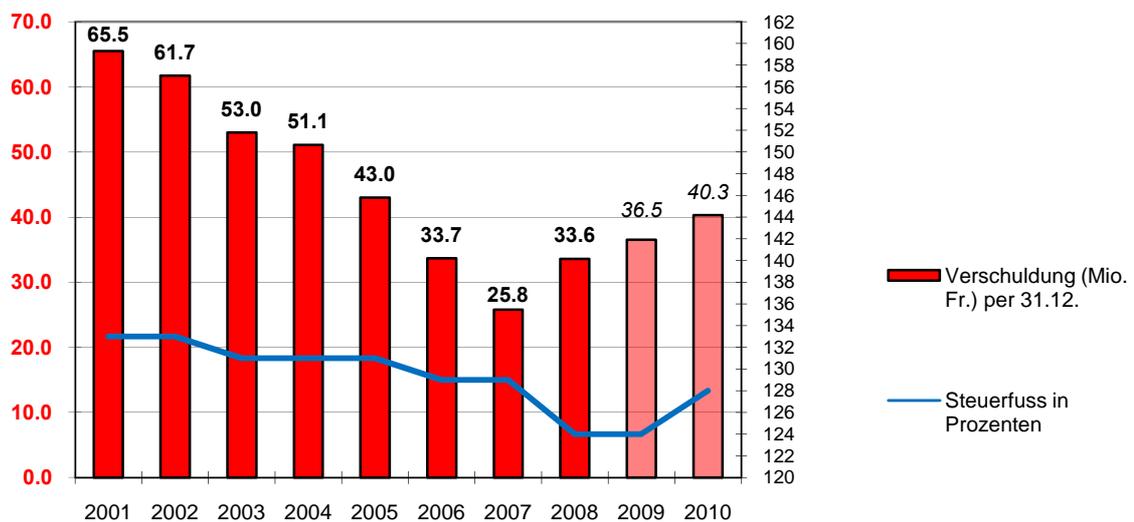
In Anlehnung an die Erfahrung in einem Privathaushalt wird immer wieder darauf hingewiesen, dass der Staat nur ausgeben könne, was er einnimmt. Diese Sichtweise ist einerseits ökonomisch verkürzt, andererseits reduziert sie den Handlungsspielraum der politischen Organe in einer Weise, die den öffentlichen Interessen zuwiderlaufen kann. Bei einem Vergleich zwischen öffentlichen Haushalten und Unternehmen der Privatwirtschaft ist zu berücksichtigen, dass das Haushaltsrecht für den öffentlichen Sektor einige Besonderheiten aufweist, denen es Rechnung zu tragen gilt. So gibt es neben einer rein betriebswirtschaftlichen Perspektive auch die volkswirtschaftliche bzw. finanzpolitische Sicht zu berücksichtigen. Beispielsweise kennen der Kanton St. Gallen und die St. Galler Gemeinden bewusst kurze Abschreibungsfristen; dies mit dem Ziel der Verschuldungsbegrenzung (Antwort Regierung vom 9.4.2009 auf Einfache Anfrage Noger-St. Gallen betreffend Standards für die Finanzhaushaltsführung von Gemeinden).



Wie unter 2.2. ausgeführt, werden Investitionsausgaben aktiviert und in den Folgejahren abgeschrieben. Die reglementarischen Abschreibungsbestimmungen der Stadt Wil sehen relativ hohe, finanzierungsorientierte Abschreibungen vor. Dabei liegen diese Abschreibungen deutlich über den betriebswirtschaftlich notwendigen Abschreibungen. Eine grobe Schätzung zeigt, dass in Wil das Verwaltungsvermögen bei einem Restbuchwert von 33,6 Mio. Franken per Ende 2008 nach betriebswirtschaftlichen Kriterien einen wesentlich höheren Wert hätte. Dies bedeutet, dass – im Sinne einer vorsichtigen Finanzpolitik mit dem Ziel, die Verschuldung möglichst niedrig zu halten – in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten deutlich mehr abgeschrieben wurde, als betriebswirtschaftlich notwendig gewesen wäre. Mit anderen Worten: Eine Abschreibung nach betriebswirtschaftlichen Überlegungen hätte eine deutlich höhere Staatsverschuldung zur Folge gehabt.

Diese Finanzpolitik ermöglicht in konjunkturell angespannten Zeiten auch ein Ansteigen der Buchwerte des Verwaltungsvermögens bzw. die Inkaufnahme einer Erhöhung der Verschuldung. Dies wiederum schafft die Voraussetzung für eine antizyklische Finanzierung der Investitionen und eine stabilere Steuerfusspolitik. Demgegenüber hätten Gemeinden, die auf eine reine Geldflusssteuerung ausgerichtet sind, diese Möglichkeit nicht.

Der Stadtrat ist der Meinung, dass eine kontrollierte und massvolle Erhöhung der Verschuldung (= Anstieg der Buchwerte des Verwaltungsvermögens) je nach konjunktureller Lage und je nach politischer Gewichtung der aktuellen Bedürfnisse eine wichtige und unverzichtbare finanzpolitische Option darstellt. Wichtig ist indes, dass in wirtschaftlich guten Zeiten ein Abbau der Verschuldung erfolgt, um im Fall einer deutlichen konjunkturellen Abschwächung – mit stagnierenden oder sinkenden Steuereinnahmen – wiederum einen finanzpolitischen Spielraum zu erhalten. Der Sicherstellung einer stabilen Steuerfusspolitik ist dabei ein besonderes Augenmerk zu schenken. In der Stadt Wil wurde in den letzten Jahren der Beweis erbracht, dass dieses Modell funktioniert.





3. Verschuldungspolitik

3.1. Finanzmodell

Ausgelöst durch das vorliegende Postulat hat der Stadtrat im Jahr 2007 seiner Finanzpolitik folgende Ziele zugrunde gelegt:

- attraktives und zeitgemässes öffentliches Leistungs- und Infrastrukturangebot
- massvolle, haushaltsverträgliche Verschuldung
- stabiler Steuerfuss auf tiefem Niveau

Diese drei Komponenten müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen, da sie sich spiralförmig gegenseitig beeinflussen: Wird bei der Infrastruktur gespart, so führt dies zwar kurzfristig zu einer Abnahme der Verschuldung, erhöht indes den Nachholbedarf mit entsprechendem Finanzaufwand für kommende Generationen. Steigt die Verschuldung an, so schränkt dies den finanziellen Handlungsspielraum für die Bereitstellung eines zeitgemässen Leistungs- und Infrastrukturangebots ein und gefährdet zudem einen stabilen Steuerfuss. Erhöht man den Steuerfuss um die Verschuldung abzutragen und werden die Investitionen gekürzt oder gestoppt, so verliert die Stadt an Standortattraktivität, was sich wiederum negativ auf das Steuersubstrat auswirken kann.

Das Zusammenspiel zwischen Investitionen, Verschuldung und Steuerfuss bildete das Erfolgsrezept in den letzten Jahren. Die erfreulichen Rechnungsüberschüsse der letzten Jahre wurden primär zum Abbau der Verschuldung eingesetzt. Gleichwohl partizipierten auch die Steuerzahlenden mit einer Reduktion des Steuerfusses um je 2 Prozent in den Jahren 2003 und 2006 und um 5 Prozent ab 2008 an den finanziellen Erfolgen. Letztlich wurde aber auch für die Bürgerinnen und Bürger die Angebotsseite weiter ausgebaut, was zur Sicherung der Standortattraktivität wichtig war. Als Beispiele des Angebotsausbaus können genannt werden: Stadtbibliothek, Kunsthalle, Gare de Lion, flächendeckende Tagesstrukturen, Stadtbusoptimierungen und Unterstützung von Pflegewohnungen.

3.2. Verschuldungsstrategie

Einflussfaktoren

Eine Reduktion der Verschuldung eines Gemeinwesens kann im Wesentlichen auf folgende Arten je einzeln oder kombiniert beeinflusst werden:

- Reduktion der Investitionen
- Kürzung der laufenden Konsumausgaben
- Erhöhung der laufenden Einnahmen
- Erhöhung des Steuerfusses

Mass der Verschuldung

Ein allgemein anerkanntes Mass für die „richtige“ Staatsverschuldung gibt es nicht. Für den Stadtrat gelten folgende Grundsätze:

- Eine Verschuldung darf nur im Zusammenhang mit Investitionsausgaben und nicht zur Finanzierung von Konsumausgaben in Kauf genommen werden. Diese Minimalbedingung bedeutet einen positiven Selbstfinanzierungsgrad.



Seite 5

- Die Verschuldungspolitik, d.h. die Finanzierung der Investitionen sollte antizyklisch sein.
- Steigende Verschuldung ist nur dann finanzpolitisch verträglich, wenn längerfristig Einnahmen generiert werden, mit denen die Folgekosten aus der Verschuldungserhöhung finanziert werden können.

Diese Bedingungen konnten in der Stadt Wil eingehalten werden. Darüber hinaus ist es ausserdem gelungen, die Last der Verschuldung deutlich abzubauen. Die städtische Verschuldung erreichte Ende 2007 mit Fr. 25,8 Mio. den tiefsten Stand seit 1991. In den nächsten Jahren zeichnet sich gestützt auf die Investitions- und Finanzplanung eine deutliche Zunahme der Verschuldung ab.

Bandbreitenmodell

Der Stadtrat geht einig, dass die in den 90er Jahren geltende alleinige Kenngrösse zur Verschuldungsbegrenzung (maximal 200 Prozent der Einfachen Steuer) kein taugliches Mittel war, da mit dem zunehmenden Ertrag der Einfachen Steuer auch die obere Verschuldungsgrenze laufend zunahm. Deshalb hat der Stadtrat Leitplanken in Bezug auf die Verschuldungshöhe gesetzt. Mit dem vom Stadtrat mit dem Finanzplan 2007 – 2012 eingeführten Bandbreitenmodell hat er den finanzpolitischen Spielraum definiert, ohne die notwendige Flexibilität zu verlieren. Denn der finanzpolitische Konflikt in Bezug auf die Gewichtung der drei Komponenten Investitionen, Verschuldung und Steuerfuss lässt sich nicht auf einer theoretischen Ebene lösen, sondern muss in der politischen Diskussion immer wieder neu entschieden werden.

Mit dem Bandbreitenmodell als Handlungsmaxime definiert der Stadtrat sein Ziel im Finanzmodell „massvolle und haushaltsverträgliche Verschuldung“. Es beinhaltet folgende wesentlichen Komponenten:

- Der Richtwert der Verschuldung liegt zwischen nominell Fr. 25 Mio. und Fr. 45 Mio., was einer Verschuldung pro Kopf der Bevölkerung zwischen Fr. 1'400.-- und Fr. 2'500.-- entspricht. Gemäss Definition der St. Galler Gemeindefinanzstatistik liegt eine Verschuldung bis Fr. 3'000.-- pro Einwohner resp. Einwohnerin im „Grünen Bereich“. Die durchschnittliche Verschuldung liegt im Kanton St. Gallen bei Fr. 2'400.-- (Ende 2007).
- Wird die Mindestgrenze der Verschuldung unterschritten, so ist eine Steuerfussreduktion in Erwägung zu ziehen. Ebenso kann auf den Sockelbeitrag der Technischen Betriebe Wil (TBW) verzichtet werden. Dabei sind indes die Finanzentwicklung und die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.
- Zeichnet sich eine Überschreitung der Obergrenze der Verschuldung ab, so hat der Stadtrat im Finanzplan entsprechende Massnahmen aufzuzeigen mit dem Ziel, einerseits die Überschreitung möglichst gering zu halten und andererseits die Verschuldung möglichst schnell wieder in die Bandbreite zurückzubringen. Massnahmen können unter anderem Reduktion und Priorisierung der Investitionstätigkeit, Stabilisierung oder Reduktion der Konsumausgaben sowie Erhöhung der Erträge, namentlich Anpassung des Steuerfusses sowie Sockelbeitrag der TBW, sein (vgl. vorstehend Einflussfaktoren).

Beurteilung

Mit diesem Bandbreitenmodell zeigt der Stadtrat den bedeutenden Stellenwert der Verschuldung innerhalb der drei Bestimmungsfaktoren Leistungsangebot – Verschuldungsentwicklung – Steuerbelastung



Seite 6

auf und gibt in dreierlei Hinsicht die Stossrichtung vor, die auch den Anliegen des Postulanten Rechnung trägt:

1. Die Stabilisierung der Verschuldung innerhalb der definierten Bandbreite hat grösste Bedeutung. Dies ist insofern wichtig, als in einem guten wirtschaftlichen Umfeld die Reduktion der Verschuldung Priorität haben soll gegenüber einer Reduktion des Steuerfusses. Das bedeutet konkret, dass bereits im Budget ein Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 100 % anzustreben ist.
2. Bei schlechtem Wirtschaftsverlauf und einer deutlichen konjunkturellen Abschwächung sowie im Falle eines ausserordentlichen Investitionsvorhabens wie z.B. Erneuerung des Sportparks Bergholz kann die Selbstfinanzierung tiefer angesetzt werden. Unter 50 % sollte sie indes nur kurzfristig sinken.
3. Die Bürgerinnen und Bürger sollen dann direkt in den Genuss von Steuerfussreduktionen kommen, wenn sich gemäss Finanzplan das Verschuldungsniveau mittelfristig unter der unteren Verschuldungsbandbreite bewegen wird. Vorbehalten bleibt eine Anpassung der Bandbreite nach unten, um sukzessive längerfristig die vom Postulanten angestrebte untere Verschuldungsgrenze in Richtung Null zu setzen.

Umsetzung

Die konkrete Umsetzung des Finanzmodells und insbesondere der Verschuldungsstrategie erfolgt mit dem jährlichen Finanzplan. Dieses Instrument wurde in den letzten Jahren sukzessive zu einem wichtigen strategischen Führungsinstrument für Stadtrat und Stadtparlament ausgebaut. Im Finanzplan werden die noch relativ offen formulierten Finanzziele der Legislaturplanung konkretisiert. Zudem legt der Stadtrat dem Finanzplan seine Finanz- und Steuerfussstrategie zugrunde und priorisiert die einzelnen Investitionsvorhaben (vgl. Bericht zum Postulat Gämperle, FDP, vom 18. November 2009).

Mit dem Finanzplan kann aber nicht nur das Investitionsvolumen gesteuert, sondern auch auf die Entwicklung der laufenden Ausgaben mit Blick auf das Budget rechtzeitig Einfluss genommen werden, soweit es sich nicht um so genannte budgetgebundene Ausgaben handelt. Beispiel: Die stadträtliche Zielvorgabe im Finanzplan 2009 – 2013, den Sachaufwand um Fr. 1 Mio. zu reduzieren, wurde mit dem Budget 2010 umgesetzt. In diesem Sinne kann die Verschuldungsentwicklung auch über das Ausgabengebaren mitbeeinflusst werden.

4. Schlussfolgerungen

Für den Stadtrat ergeben sich zusammenfassend folgende Erkenntnisse:

1. Der Stadtrat teilt die Meinung, dass eine möglichst tiefe Verschuldung mit Blick auf eine nachhaltige, die Interessen der kommenden Generationen zu berücksichtigende Finanzpolitik ein wichtiges finanzpolitisches Anliegen ist. Die Zielsetzung, die Investitionen aus eigener Kraft zu finanzieren, ist eines der zentralen Anliegen der städtischen Finanzpolitik. Die Verschuldungshöhe ist aber immer auch in Relation zur Infrastruktur zu beurteilen, da die nächste Generation nicht nur den Nutzen, sondern auch einen angemessenen Teil der finanziellen Lasten tragen soll.
2. Die Zielsetzung des Postulats, in wirtschaftlich guten Zeiten die Verschuldung abzubauen und damit die Investitionen antizyklisch zu finanzieren, wurde in den letzten Jahren erreicht. Trotz Reduktion



des Steuerfusses um total neun Prozentpunkte auf 124 Steuerprozent konnte die Verschuldung von Fr. 66,2 Mio. Ende 2000 auf Fr. 25,8 Mio. Ende 2007, respektive Fr. 33,6 Mio. Ende 2008 reduziert werden.

3. Mit dem Bandbreitenmodell hat der Stadtrat seine Verschuldungs- und Steuerfussstrategie definiert und im Rahmen der definierten Bandbreite einer tiefen Verschuldung gegenüber einer Steuerfussreduktion Priorität eingeräumt. Damit hat er klar zum Ausdruck gebracht, dass in wirtschaftlich guten Zeiten der Verschuldungsabbau ein wichtiges Anliegen ist. Gleichwohl sollen auch die Steuerzahlenden von einer verbesserten Finanzlage mit einer Steuerfussreduktion dann profitieren, wenn mit Blick auf die fünfjährige Planungsperiode die definierte untere Verschuldungsgrenze der Bandbreite von Fr. 25 Mio. erreicht wird. Vorbehalten bleibt eine Herabsetzung der Verschuldungsbreite. Mit der Festlegung des Steuerfusses im Budget hat das Stadtparlament jährlich die Möglichkeit, der finanzpolitischen Stossrichtung Nachachtung zu verschaffen.
4. Die im Postulat anvisierte Zielgrösse „Null-Verschuldung“ wäre in den nächsten zehn Jahren auch ohne die Investitionen in den Sportpark Bergholz nur mit massiven Ausgabenkürzungen, einem Investitionsstopp und einer Steuerfusserhöhung möglich. Die heutigen finanziellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen lassen solch einschneidende Massnahmen ohne massive Einbusse der Standortattraktivität nicht zu. Die Zielvorgabe liegt damit vorderhand ausser Reichweite.
5. Als Ausfluss des Bandbreitenmodells lehnt der Stadtrat Steuerfussreduktionen auf Kosten einer höheren Verschuldung ab. Vor allem in einer Zeit der Hochkonjunktur ist ein tiefer Steuerfuss zulasten einer höheren Verschuldung mit Blick auf die kommende Generation kein finanzpolitisch verantwortbarer Weg.
6. Die Festlegung des städtischen Steuerfusses steht gemäss stadträtlichem Finanzmodell immer im Schnittpunkt der drei Bestimmungsfaktoren: Leistungsangebot – Verschuldungsentwicklung – Steuerbelastung. Weder die eine noch die andere Grösse kann ein absolutes Primat beanspruchen. Die Abstimmung lässt sich nicht auf theoretischer Ebene lösen, sondern kann nur durch die politischen Gremien und in einem iterativen Prozess erfolgen und entschieden werden. Die Verantwortung dafür liegt sowohl bei der Exekutive als auch beim Stadtparlament.

5. 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 Marcus Zunzer, CVP, betreffend dynamisches statt statisches Finanzmodell sei abzuschreiben.**



Seite 8

Stadt Wil

Dr. iur. Bruno Gähwiler
Stadtpräsident

Christoph Sigrist
Stadtschreiber