

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend Schuldenbremse für nachhaltig gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen, eingereicht von Gemeinderätin B. Günthard-Maier (FDP) sowie den Gemeinderäten D. Oswald (SVP), M. Zeuglin (GLP) und R. Harlacher (CVP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zur Motion betreffend Schuldenbremse für nachhaltig gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Die Motion wird nicht erheblich erklärt und damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 5. Dezember 2011 reichten Gemeinderätin Barbara Günthard-Maier namens der FDP-Fraktion sowie die Gemeinderäte Daniel Oswald namens der SVP-Fraktion, Michael Zeuglin namens GLP-Fraktion und René Harlacher namens CVP-Fraktion mit 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 17. September 2012 überwiesen wurde:

„Der Stadtrat wird gebeten, die Gemeindeordnung mit einer Schuldenbrems-Regelung zu ergänzen, die sicherstellt, dass die Stadt über einen Konjunkturzyklus hinweg nicht mehr ausgibt, als sie einnimmt. In schwierigen Jahren soll die Stadt Ausgabenüberschüsse budgetieren können, die aber über Reservenbildung in guten Jahren kompensiert werden, so dass mittelfristig ausgeglichene Budgets und Rechnungen entstehen. Zu berücksichtigen sind insbesondere folgende Faktoren:

- *Zielgrösse für die Bilanz: z.B. maximale Schulden oder minimales Eigenkapital*
- *Steuerungsgrösse für laufende Rechnung: Ausgaben richten sich nach Einnahmen*
- *Steuerungsinstrument "Vorgabenregel": Bindung Ausgaben- an Einnahmenhöhe, Regelung für Investitionen, institutioneller Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung der Regel, Automatismus bei Nicht-Einhaltung*
- *Steuerungsinstrument "Konjunkturtaktor": Berücksichtigung der konjunkturellen Lage Winterthurs, mittelfristiger Ausgleich*
- *Abweichungs- und Kompensationsregel, beispielsweise für ausserordentliche Lagen wie Naturkatastrophe oder ähnliches; Regelung des Vorgehens, falls eine Differenz zwischen Budgetvorgabe und tatsächlichem Rechnungsabschluss besteht, beispielsweise Belastung oder Gutschrift auf Ausgleichskonto, negativer Saldo muss innert fünf Jahre abgebaut werden.*

Begründung

Ein verschuldeter Stadthaushalt stellt eine Belastung für die aktive und kommende Generation dar (Zinslast, Kompensation durch Steuererhöhungen oder Entlassungen etc.). Negative Auswirkungen von Staatshaushalten können derzeit in verschiedenen Ländern wie Griechenland, Italien, Spanien oder den USA beobachtet werden (Beeinträchtigung Kreditwürdigkeit, instabile Wirtschafts- und politische Lage usw.). Demgegenüber stehen die öffentlichen Haushalte der Schweiz sehr gut da. Seit der Einführung der Schuldenbremse beim Bund 2003 haben dessen chronische Defizite abgenommen. Entsprechend gross ist das Interesse an der Schuldenbremse. Zahlreiche Kanton wie Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, St. Gallen oder Basel Stadt haben inzwischen eine Schuldenbremse eingeführt. Auch auf internationaler Ebene stösst der Mechanismus auf Interesse. Deutschland beispielsweise hat das Modell des Bundes

weitgehend übernommen. Die Stadt Winterthur steht finanziell nicht gut da. Bei einer Bilanzsumme von 2 Milliarden Franken beträgt das Eigenkapital gerade 20 Millionen Franken, was einem Prozent entspricht. Mit dem neuen Finanzausgleich REFA bekommt die Stadt mehr Eigenständigkeit. Sie darf neu Reserven bilden und muss nicht mehr zwingend den Maximalsteuerfuss erheben. Um die Chance des Neustarts gut zu packen, soll jetzt der an andern Orten bewährte Mechanismus der Schuldenbremse auch in Winterthur eingeführt werden, möglichst unter Berücksichtigung allfälliger spezifischer Winterthurer Anforderungen. Dies dient vor allem der kommenden Generation, für die wir so eine solide finanzielle Basis schaffen, welche ihr einen breiten Handlungsspielraum für eigene Projekte eröffnet.

Quellen: Finanzhaushaltsgesetz, -Verordnung Bund, Artikel "Schuldenbremse"; "Schuldenbremsen in der Schweiz, Übersicht über die verschiedenen Modelle", Beilage 4 zur Botschaft 03.32 "

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Der Stadtrat erachtet Regelungen für eine nachhaltig gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen als sinnvoll. Dabei müssen jedoch die kantonalen Vorgaben für die Gemeinden berücksichtigt werden:

Unter dem alten Finanzausgleich, welcher bis Ende 2011 galt, konnte die Stadt nur alle zehn Jahre bei der Neubewertung des Finanzvermögens Eigenkapital bilden. Von diesem Eigenkapital mussten zwingend jährlich 10 Prozent verwendet werden, um einen Teil der Laufenden Rechnung zu finanzieren.

Im Jahr 2012 wurde das neue Finanzausgleichsgesetz in Kraft gesetzt. Dieses hätte der Stadt bis heute erlaubt, in der Laufenden Rechnung einen Aufwandüberschuss in der Höhe des vorhandenen Eigenkapitals zu budgetieren (Gemeindegesezt § 133). Erst bei einem Bilanzfehlbetrag wäre der Handlungsspielraum der Stadt eingeschränkt worden, denn das Gemeindegesezt (GG) und die Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) schreiben vor, dass ein entstandener Fehlbetrag längstens innerhalb der nächsten fünf Jahre linear abgeschrieben werden muss (§ 138 GG; § 22 VGH). Sowohl für das Jahr 2012 wie auch 2013 hat die Stadt Winterthur aber einen Ertragsüberschuss budgetiert. So wird bei Einhaltung der Budgets die Höhe des Eigenkapitals in den genannten Jahren um rund 10 Millionen Franken wachsen.

Mit Beschluss vom 25. Juni 2012 hat der Grosse Gemeinderat die Vereinbarung mit der Direktion der Justiz und des Innern vom 21. März 2012 genehmigt und damit seine Zustimmung erteilt, dass die Stadt Winterthur ab 2014 zu einer Pilotgemeinde bezüglich Einführung der neuen Rechnungslegung HRM2 (harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2) wird. Ziel dieses Pilotprojektes ist es, die HRM2-Grundsätze in der Praxis zu erproben. Mit dem Abschluss dieser Vereinbarung hat sich die Stadt verpflichtet, ab 1. Januar 2014 die neuen Haushaltführungs- und Rechnungslegungsvorschriften anzuwenden, welche sich an den Bestimmungen zum Finanzhaushaltsrecht gemäss Entwurf zum neuen Gemeindegesezt orientieren (Stand Vernehmlassung). Nach diesen Vorschriften, welche für Winterthur den Regeln des neuen Finanzausgleichsgesetzes vorgehen, darf die Stadt höchstens einen Aufwandüberschuss von 10 Prozent des bestehenden Eigenkapitals budgetieren. Dadurch wird sichergestellt, dass auch bei einer sehr schwierigen Finanzlage die Eigenkapitalreserve nur in einem bescheidenen Umfang zur Deckung von laufenden Ausgaben herangezogen wird.

Im Jahr 2015 soll im Kanton Zürich das neue Gemeindegesezt in Kraft treten, welches derzeit beim Kanton in Bearbeitung ist. Die Gesetzesänderung sieht gemäss bislang bekannten Entwürfen sowohl die generelle Einführung von HRM2 als auch neue Haushaltsregeln vor. Diese legen einerseits die Mindesthöhe des Eigenkapitals fest und begrenzen andererseits die Verschuldung beziehungsweise den Fremdkapitalanteil:

- *Mindesthöhe Eigenkapital (Eigenkapitalquote):*

Zur Festlegung der Mindesthöhe des Eigenkapitals soll ein Indikator zur *Eigenkapitalquote* eingeführt werden. Die Eigenkapitalquote zeigt auf, wie hoch der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtumsatz ist. Der Umsatz entspricht den Aufwendungen eines Jahres. Die Eigenkapitalquote dient somit als Messgrösse, wie lange eine Gemeinde den laufenden Betrieb aus dem Eigenkapital bestreiten könnte. Gemäss diesem Indikator muss das Eigenkapital einer Gemeinde mindestens 20 bis 30 Prozent des Umsatzes der Laufenden Rechnung betragen. Falls dieser Indikator nicht eingehalten wird, darf eine Gemeinde keinen Aufwandüberschuss budgetieren. Die Finanzlage der Stadt Winterthur ist so, dass nach Einführung von HRM2 im besten Fall ein Eigenkapital von 50 Millionen Franken vorhanden sein wird. Um den Indikator erfüllen zu können, müsste die Stadt aber ein Eigenkapital in der Höhe von 200 bis 300 Millionen Franken vorweisen können. Bei einem durchschnittlichen jährlichen Ertragsüberschuss von 5 Millionen Franken würde die Stadt in circa 30 bis 40 Jahren diese Anforderung erfüllen können. Somit dürfte die Stadt Winterthur auf absehbare Zeit keinen Aufwandüberschuss budgetieren.

- *Begrenzung Verschuldung (Zinsbelastungsquote):*

Zur Begrenzung der Verschuldung soll neu ein Indikator zur *Zinsbelastungsquote* festgelegt werden. Die Zinsbelastungsquote zeigt auf, wie hoch der prozentuale Anteil der Zinsen im Verhältnis zur Summe der Steuern und der Einnahmen der Betriebe ist. Gemäss diesem Indikator darf die Nettozinsbelastung nicht höher sein als 5 Prozent der Steuereinnahmen zuzüglich der Einnahmen aus den gebührenfinanzierten Betrieben. Für die Berechnung der Zinsbelastung wird pauschal von einem Satz von 5 Prozent ausgegangen und nicht vom aktuellen Refinanzierungszinssatz einer Gemeinde. Wenn dieser Indikator nicht eingehalten werden kann, darf eine Gemeinde nur noch Investitionsausgaben in der Höhe der eigenen Abschreibungen plus eines allfälligen Ertragsüberschusses tätigen. Mit anderen Worten heisst das: Der Eigenfinanzierungsgrad der neuen Investitionen muss 100 Prozent betragen.

Beispielhafte Berechnung der Zinsbelastungsquote mit den Zahlen der Bilanz vom 31. Dezember 2011:

- Fremdkapital: ca. CHF 1 Mia.
- Rechnerische Zinsbelastung von 5%: CHF 50 Mio.
- Einnahmen gebührenfinanzierte Betriebe: ca. CHF 300 Mio.
- Steuereinnahmen: ca. CHF 389 Mio.

$$\frac{\text{Zinsbelastung}}{(\text{Einnahmen gebührenfinanzierte Betriebe} + \text{Steuereinnahmen})} \times 100 = \underline{\underline{\text{xx} \%}}$$

Konkret:

$$\frac{50 \text{ Mio.}}{(300 \text{ Mio.} + 389 \text{ Mio.})} \times 100 = \underline{\underline{7.3 \%}}$$

Die effektive Zinslast der Stadt ist glücklicherweise deutlich tiefer. Würde die Zinsbelastungsquote mit dem internen Zinssatz, also dem Refinanzierungszinssatz berechnet, betrüge die Quote noch 3,65 Prozent. Dies ist aber für die Zinsbelastungsquote nicht relevant, weil für sie der pauschale Satz von 5 Prozent angewendet werden soll.

Für die Investitionsrechnung der Zukunft würde das bedeuten, dass die Stadt Winterthur nur noch in der Höhe der Abschreibungen zuzüglich eines allfälligen Ertragsüberschusses investieren dürfte. Das würde die Investitionen vorerst auf maximal 70 Millionen Franken begrenzen.

Fazit:

Die beiden neuen kantonalen Regeln hinsichtlich Eigenkapitalquote und Zinsbelastungsquote entsprächen bei der heutigen städtischen Finanzlage einem sehr engen Korsett und gehen weit über die Vorschläge der eingereichten Motion hinaus. Es macht deshalb im Hinblick auf die geplante kantonale Gesetzesänderung keinen Sinn, die städtische Gemeindeordnung im jetzigen Zeitpunkt mit einer eigenen Regelung zu ergänzen.

Der Stadtrat empfiehlt daher dem Grossen Gemeinderat, diese Motion nicht für erheblich zu erklären und sie damit abzuschreiben.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder