

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Risiken und Richtlinien der Schuldenbewirtschaftung, eingereicht von den Gemeinderäten U. Glättli (GLP) und U. Hofer (FDP)

Am 12. November 2018 reichten die Gemeinderäte Urs Glättli und Urs Hofer namens der GLP- und FDP-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage ein:

«Ob ein Haushalt nachhaltig aufgestellt ist, bemisst sich insbesondere an dessen Verschuldung. Die Nettoschuldenlast der Stadt Winterthur ist auf über 1.2 Milliarden Franken angewachsen. Über die Bewirtschaftung der Schulden gibt es keine bekannten Vorschriften. Die zunehmende Verschuldung birgt jedoch erhebliche Risiken. Dabei stellen sich die folgenden Fragen:

- 1. Wie sind die städtischen Nettoschulden aktuell strukturiert (Anleihen, Kassascheine, langjährige Darlehen, Laufzeiten, Zinssätze, Gläubiger u.a.)?*
- 2. Wurde die Stadt jemals damit konfrontiert, für die Fremdmittelaufnahme Sicherheiten leisten zu müssen? Falls Ja, welche?*
- 3. Gibt es absehbar Jahre mit Klumpenrisiken, in denen hohe Beträge an auslaufenden Fremdmitteln rekapitalisiert werden müssen?*
- 4. Hat das Finanzamt „freie Hand“ bei der Art und Weise der Fremdmittelaufnahme oder gibt es dafür innerstädtische Richtlinien?*
- 5. Wie stellt sich der Stadtrat zu einem in der Jahresrechnung auszuweisenden „Schulden-spiegel“ (ähnlich zum vorgeschriebenen Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel), der insbesondere auch die Zinsbelastungsquote* abbildet?*
- 6. Wurde die Schuldenbewirtschaftung jemals einer Risikoüberprüfung unterzogen? »*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die Stadt Winterthur stellte sich als Zürcher Pilotgemeinde für das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) zur Verfügung. Sie war die einzige grosse, voll integrierte Pilotgemeinde und hat sich an der Entwicklung und Erprobung der neuen Normen intensiv beteiligt. Das von der Stadt Winterthur in wesentlichen Teilen mitgestaltete HRM2 des Kantons Zürich wurde nun per 1. Januar 2019 bei den politischen Gemeinden, den Schulgemeinden, den Zweckverbänden und den Anstalten eingeführt. Sowohl das Budget wie auch die Jahresrechnung der Stadt Winterthur entsprechen bereits seit 2015 diesem neuen Rechnungslegungsstandard. Ein wesentlicher Bestandteil von HRM2 ist der ausführliche Anhang, der in Zusammenarbeit mit den Pilotgemeinden erarbeitet und den Bedürfnissen des Kantons Zürich angepasst wurde. Umfang und Detaillierungsgrad wird heute vom kantonalen Recht vorgegeben. Im Anhang der Stadt Winterthur sind ab der Jahresrechnung 2017 alle vorgeschriebenen Einzelheiten zur Finanz-, Ertrags- und Vermögenslage enthalten.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Wie sind die städtischen Nettoschulden aktuell strukturiert (Anleihen, Kassascheine, langjährige Darlehen, Laufzeiten, Zinssätze, Gläubiger u.a.)?»

Der Begriff «Nettoschulden» ist ein Element der Finanzkennzahlen und nicht identisch mit den Verbindlichkeiten gegenüber Finanzintermediären. Die «Nettoschuld I» berechnet sich aus der Differenz zwischen Fremdkapital (Konto 20) und Finanzvermögen (Konto 10), resp. zwischen Verwaltungsvermögen (Konto 14) und Eigenkapital (Konto 29). Die «Nettoschuld I» der Stadt Winterthur betrug per 31. Dezember 2017 1,22 Milliarden Franken.

Die Verbindlichkeiten gegenüber Finanzintermediären belaufen sich demgegenüber per 31. Dezember 2017 auf insgesamt 1,63 Milliarden Franken. In der abgeschlossenen Jahresrechnung 2017 befindet sich im Anhang von Teil A eine detaillierte Aufstellung (Seite 152), welche sowohl die kurz- als auch die langfristigen Finanzverbindlichkeiten umfassend ausweist. Die kurzfristigen Finanzverbindlichkeiten (Konto 201) sind im auf den Bilanzstichtag folgenden Jahr zu tilgen. Die Restlaufzeiten von langfristigen Finanzverbindlichkeiten (Konto 206) betragen mehr als 12 Monate und werden frühestens im übernächsten Rechnungsjahr zur Rückzahlung fällig.

Ergänzend werden im Anhang des Teils A der Jahresrechnung 2017 auch die Leasingverbindlichkeiten und die Rückstellungen detailliert offengelegt (Seite 153 ff).

Zur Frage 2:

«Wurde die Stadt jemals damit konfrontiert, für die Fremdmittelaufnahme Sicherheiten leisten zu müssen? Falls Ja, welche?»

Die Stadt Winterthur verfügt derzeit über drei Ratings:

1. fedafin (Rating nur Investoren und Mitgliedern zugänglich)
2. Credit Suisse, Swiss Credit Handbook 2018 (erschienen im September 2018):
Stadt Winterthur Mid AA Stable (Stadt Zürich High AA Stable, Kanton Zürich AAA Stable)
3. ZKB (Bonitätsupdate Schweizer Städte):
Stadt Winterthur AA stabil (Stadt Zürich AA stabil, Kanton Zürich AAA stabil)

Die Ratings attestieren der Stadt Winterthur eine gute Bonität. Zwei Ratings sind notwendig, damit öffentliche Anleihen der Stadt Winterthur in den Swiss Bond Index (SBI) aufgenommen werden, was zu einer grösseren Nachfrage führt. Die langfristigen Finanzierungen der Stadt Winterthur werden im Wesentlichen mit öffentlichen Anleihen umgesetzt. Ab einem Betrag von 100 Millionen Franken sind sie «börsenfähig» und damit einem grösseren Investorenkreis zugänglich. Bedingung für die Möglichkeit, öffentliche Anleihen emittieren zu können ist, dass das Vermögen der Stadt unbelastet ist, was umfassend erfüllt ist. Die Stadt Winterthur wurde bisher bei Kapitalaufnahmen nie mit Forderungen nach Sicherheitsleistungen konfrontiert.

Zur Frage 3:

«Gibt es absehbar Jahre mit Klumpenrisiken, in denen hohe Beträge an auslaufenden Fremdmitteln rekapitalisiert werden müssen?»

Es ist eine der Grundregeln der Finanzierung, dass das Zinsänderungsrisiko tief zu halten ist. So kann verhindert werden, dass insbesondere bei steigenden Zinsen eine unerwartet hohe zusätzliche Zinsbelastung entsteht. Im Anhang «Finanzverbindlichkeiten» (Seite 152) ist ersichtlich, dass es derzeit keine «Klumpenrisiken» gibt. Die Rückzahlungstermine der langfristigen Finanzierungen umfassen 20 Jahre und reichen aktuell von Februar 2019 bis Februar 2039.

Zur Frage 4:

«Hat das Finanzamt «freie Hand» bei der Art und Weise der Fremdmittelaufnahme oder gibt es dafür innerstädtische Richtlinien?»

Gestützt auf Art. 5 Abs. 2 lit. j der Vollzugverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur ist das Finanzamt für die Bereitstellung der Liquidität zuständig.

Im Rahmen der Einführung des internen Kontrollsystems (IKS) wurden folgende Regeln für die Finanzierung dokumentiert und festgelegt:

Kurzfristige Finanzierungen sind Kredite etc. mit einer Laufzeit unter einem Jahr und dienen der kurzfristigen Sicherung der Zahlungsbereitschaft. Basis für die Beschaffung kurzfristiger Finanzierungen ist eine rollende Liquiditätsplanung. Dabei wird der jeweilige Finanzierungsbedarf eruiert und entsprechende Offerten eingeholt. Nach Vorliegen der Offerten entscheidet das Finanzamt über die Höhe, Laufzeit und allfällige Stückelung der Finanzierungen und bei welchem Finanzinstitut der Kredit eingeholt wird. Sodann ist das Finanzamt für die Zahlung und Verbuchung der Zinsen sowie die fristgerechte Rückzahlung verantwortlich.

Langfristige Finanzierungen sind Darlehen, Anleihen etc. mit einer Laufzeit über einem Jahr. Sie dienen hauptsächlich der Finanzierung des Verwaltungsvermögens und des langfristigen Finanzvermögens. Das Finanzamt entscheidet über die Höhe und die Laufzeit der Finanzierung, schliesst die Verträge ab und ist für die Zahlung und Verbuchung der Zinsen sowie die fristgerechte Rückzahlung verantwortlich. Für jede langfristige Finanzierung wird ein Dossier geführt.

Das Verwaltungsvermögen dient der öffentlichen Aufgabenerfüllung und kann folglich nicht veräussert werden. Ausserdem ist die Stadt verpflichtet, es so zu unterhalten, dass die Erfüllung des Verwaltungszwecks sichergestellt ist. Bei der langfristigen Finanzierung des Verwaltungsvermögens steht somit die Kontinuität und die Minimierung des Zinsänderungsrisikos im Vordergrund. Pro Jahr sollen nicht mehr als zehn Prozent des langfristigen Fremdkapitals rückzahlbar sein. Daraus ergibt sich auf natürliche Weise eine durchschnittliche Restlaufzeit von mindestens fünf Jahren. Das Finanzamt entscheidet im Einzelfall über die Laufzeiten der langfristigen Finanzierungen und deren Höhe aufgrund der aktuellen Marktgegebenheiten, unter Berücksichtigung der Kontinuität und Minimierung des Zinsänderungsrisikos.

Die Universität Lausanne erstellt jedes Jahr einen Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen. In der online verfügbaren Ausgabe¹ des Vergleichs der Jahresrechnungen 2017

¹ <https://www.unil.ch/idheap/Vergleich#bericht-2017>

weist die Stadt Winterthur mit einer durchschnittlichen Schuldzinsbelastung von 1,33 % einen erfreulich tiefen Wert aus (Durchschnitt 1,69 % / Stadt Zürich 2,04 %). Beim Vergleich der Jahre 2008-2017 liegt die Stadt Winterthur mit 2,32 % ebenfalls unter dem Durchschnittswert von 2,45 %. Dies zeigt, dass die Stadt Winterthur eine weitsichtige und erfolgreiche Finanzierungs politik verfolgt.

Zur Frage 5:

«Wie stellt sich der Stadtrat zu einem in der Jahresrechnung auszuweisenden «Schuldenspiegel» (ähnlich zum vorgeschriebenen Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel), der insbesondere auch die Zinsbelastungsquote² abbildet?»

Bereits mit der Jahresrechnung 2015 wurde erstmals der Ausweis der Finanzverbindlichkeiten in den Anhang des Teils A der Jahresrechnung aufgenommen. Die Finanzkennzahlen, unter anderem auch der «Zinsbelastungsanteil» sind auf Seite 232 im Anhang der Jahresrechnung 2017 ersichtlich. Im Rechnungsjahr 2017 betrug der Zinsbelastungsanteil lediglich 2 % des laufenden Ertrags (Richtwert 0 bis 4 % = gut).

Zur Frage 6:

«Wurde die Schuldenbewirtschaftung jemals einer Risikoüberprüfung unterzogen?»

Die guten Konditionen bei den Finanzierungen sowie die regelmässigen Ratings widerspiegeln die hohe «Schuldnerqualität» der Stadt Winterthur. Insbesondere die Ratings stellen eine Risikoüberprüfung dar, da deren Ergebnisse die Einschätzung des Gläubigerrisikos widerspiegeln.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

² Vgl. §§ 12 und 47 Abs. 3 i.V.m. Anhang 2 Ziffer 2.2 Gemeindeverordnung (LS 131.11): Mass zur Bewertung der Tragbarkeit der Schulden unter Berücksichtigung des Zinsänderungsrisikos.