

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Budgetpostulat betreffend mehr Transparenz beim Voranschlag dank einer Übersicht über die Festlegung der Ausgaben pro Produktgruppe, eingereicht von den Gemeinderäten M. Zeugin (GLP), D. Oswald (SVP) und St. Feer (FDP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Budgetpostulat betreffend mehr Transparenz beim Voranschlag dank einer Übersicht über die Festlegung der Ausgaben pro Produktgruppe wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Budgetpostulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 17. März 2014 reichten die Gemeinderäte Michael Zeugin namens der GLP-Fraktion, Daniel Oswald namens der SVP-Fraktion und Stefan Feer namens der FDP-Fraktion mit 26 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Budgetpostulat ein:

„Der Stadtrat wird gebeten, zu Beginn jeder Produktgruppe mit einer einfachen, übersichtlichen Grafik anzugeben, wie die Verwendung der Ausgaben der Produktgruppen festgelegt ist: (1) Bundesgesetze, (2) Kantonsgesetze, (3) Gemeindegesetze (Rechtsverordnungen), (4) Grosser Gemeinderat.

Begründung

Der jährliche Voranschlag (Budget) ist das wichtigste Steuerungsinstrument für den Grossen Gemeinderat. Der Voranschlag der Stadt Winterthur ist sehr umfassend und enthält viele wichtige Informationen. Entscheidend ist, dass sich der Gemeinderat innert nützlicher Frist einen möglichst guten Überblick verschaffen kann. Die Lesbarkeit der bisher ausschliesslich tabellarischen Darstellung der Produktgruppen könnte mit einfachen und aussagekräftigen Grafiken erheblich verbessert werden (vgl. analog dazu Grafik „Finanzierung der Produktgruppe in %“ der Stadt Bern).

Ein wichtiger Aspekt ist der Anteil der Ausgaben, der durch die Gemeinde (Gesetz) und den Gemeinderat (Entscheid mit dem Budget) festgelegt werden kann. Diese Information fehlt im Voranschlag bisher. Zudem variiert der Anteil je nach Produktgruppe sehr stark. Hinzu kommt, dass nicht klar definiert ist, welche Ausgaben von (Bund oder Kanton) mit der Aufgabe vorgegeben sind, und welche mit der Umsetzung festgelegt werden (z.B. kann eine Aufgabe mit mehr oder weniger Aufwand ausgeführt werden). Dies führt immer wieder zu Unklarheiten bei der Budgetberatung. Eine solche Grafik sollte angeben, welchen Anteil der Ausgaben durch: (1) Bundesgesetze, (2) Kantonsgesetze, (3) Gemeindegesetze, (4) Grosser Gemeinderat festgelegt werden.

Die Verbesserung der Lesbarkeit über die Festlegung der Ausgaben pro Produktgruppe hilft nicht nur den Gemeinderätinnen und Gemeinderäten bei der Entscheidungsfindung, sondern verkürzt auch die Einarbeitungszeit von neuen Gemeinderätinnen und Gemeinderäten. Entscheidend ist aber, dass es auch den Einwohnerinnen und Einwohnern hilft zu verstehen, wie die öffentlichen Finanzen zusammengesetzt sind.

Produktgruppe PG120000 Denkmalpflege

Kosten und Erlöse	Voranschlag 2014	Voranschlag 2013	Rechnung 2012	Rechnung 2011	Finanzierung der Produktgruppe in %
Bruttokosten	1'138'505.36	1'138'606.49	1'165'377.78	1'076'801.02	■ Beiträge Dritter ■ Gebühren und Verkäufe ■ Interne Verrechnungen ■ Steuern
Erlöse	492'180.30	433'218.80	471'727.00	418'899.30	
Nettokosten	646'325.06	705'387.69	693'650.78	657'901.72	
Kostendeckungsgrad in %	43.2%	38.0%	40.5%	38.9%	

“

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Ein Budgetpostulat bildet die Aufforderung an den Stadtrat, eine Massnahme, die in seinem Zuständigkeitsbereich betreffend das Globalbudget oder den Bereich der Planung liegt, zu prüfen. Das vorliegende Budgetpostulat wurde am 17. März 2014 eingereicht und zielt somit auf eine Ergänzung des Voranschlags 2015. Der Stadtrat wird dabei aufgefordert, in Zukunft die Kosten der einzelnen Produktgruppen in folgende vier Kategorien aufzuteilen:

1. Aufgaben, welche gestützt auf ein Bundesgesetz erfüllt werden müssen;
2. Aufgaben, welche gestützt auf ein kantonales Gesetz erfüllt werden müssen;
3. Aufgaben, welche gestützt auf ein Gemeindegesetz erfüllt werden müssen;
4. Aufgaben, welche gestützt auf einen Beschluss des Grossen Gemeinderats erfüllt werden müssen.

Dazu ist folgendes auszuführen:

Der Stadtrat hat Verständnis für das Anliegen der Postulanten, nachvollziehen zu können, über welche Ausgaben der Gemeinderat im Grundsatz frei bestimmen kann und welche infolge übergeordneter Gesetzgebung vorgeschrieben sind. Letztere sind in ihrer Höhe durch die Gemeindeebene kaum zu beeinflussen und schränken dadurch deren Handlungsspielraum stark ein. Nicht zuletzt deshalb findet sich eine Übersicht der anwendbaren Rechtsgrundlagen und verwaltungsinternen Grundlagen im Budget-Buch Teil B zu Beginn der jeweiligen Produktgruppe. Dem Wunsch der Postulanten kann jedoch aus folgenden Gründen dennoch nicht nachgekommen werden:

Das Berichtswesen (Reporting) eines Rechnungswesens gibt grundsätzlich nur über jene Faktoren Auskunft, nach welchen es ursprünglich eingerichtet wurde. Das Rechnungswesen der Stadt Winterthur ist einerseits gemäss den *städtischen Institutionen* (Stadt, Departemente, Produktgruppen und Produkte) und andererseits gemäss den *kantonalen Funktionen* (Behörden und Verwaltung, Rechtsschutz und Sicherheit, Bildung, Kultur und Freizeit, Gesundheit, Soziale Wohlfahrt, Verkehr, Umwelt und Raumordnung, Volkswirtschaft, Finanzen und Steuern), welche der innerkantonalen Vergleichbarkeit dienen, gegliedert. Eine Gliederung nach den von den Postulanten gewünschten Kriterien existiert heute nicht.

Würde das Anliegen der Postulanten umgesetzt, bedeutete dies einen fundamentalen Eingriff in das bestehende Rechnungswesen der Stadt. Für jede der über 2000 Kostenstellen müsste eine Zuordnung zu einer dieser vier Kategorien definiert werden. Zudem gäbe es eine grosse Anzahl Kostenstellen, die zu mehr als einer dieser vier Gruppen gehören. Demzufolge müsste jede Kostenstelle in bis zu vier Kategorien aufgeteilt werden. Damit wäre aber nur die Grundordnung für die Zugehörigkeit der Kosten im Budget erstellt. Da die Kosten indes nicht entsprechend dieser vier Kategorien anfallen, müssten sie zunächst in einem besonderen Gefäss gesammelt und mittels einer Kostenrechnung in die entsprechenden Kategorien aufgeschlüsselt werden. So müssten beispielsweise alle Löhne von Personen,

die für mehr als eine dieser Kategorien Leistungen erbringen, entsprechend dem jeweiligen Anteil aufgeschlüsselt werden.

Eine solche Umgestaltung des Rechnungswesens könnte nur mittels eines sehr umfangreichen Projektes erzielt werden, welches mit immensen Kosten verbunden wäre. Die zusätzlichen Informationen würden dem Grossen Gemeinderat zudem erst in einigen Jahren zur Verfügung stehen.

Abgesehen davon würden die gewünschten Daten zwar eine Übersicht geben, welche Ebene eine Aufgabe vorschreibt, über die Effizienz sowie die Art und Weise der Aufgabenerfüllung (minimal, angemessen oder maximal) sagen sie jedoch nichts aus. Dies sind jedoch letztlich die wesentlichen Faktoren der Kosten einer Leistung.

Der Stadtrat erlaubt sich zudem die Anmerkung, dass das im Budgetpostulat aufgeführte Muster der Stadt Bern keine Kostenaufteilung nach den gesetzlichen Grundlagen wiedergibt, sondern Auskunft über die Mittelherkunft. Dem Stadtrat ist keine Gemeinde bekannt, welche ihre Rechnung nach den von den Postulanten verlangten gesetzlichen Kategorien aufteilt.

Aus den dargelegten Gründen sieht sich der Stadtrat veranlasst, auf die von den Postulanten gewünschte Darstellung zu verzichten.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder