

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend interne Kosten in Weisungen, eingereicht von Gemeinderätin Yvonne Beutler Rohrer (SP)

Am 9. Juli 2007 reichte Gemeinderätin Yvonne Beutler Rohrer namens der SP-Fraktion mit 43 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

"Im "Euro 08-Kredit" (Geschäft 2007/062) hat der Stadtrat nebst den externen Kosten auch erstmals sämtliche internen Kosten, welche die Durchführung des "Fussballfestes für die Bevölkerung" mit sich bringt, aufgelistet und lässt den Grossen Gemeinderat darüber befinden.

Dabei handelt es sich nicht ausschliesslich um zusätzlich anfallende interne Kosten, sondern auch um solche, welche während der Euro 08 auch ohne städtisches Fest anfallen würden. Obschon diese Transparenz -gerade im Sinne der WOV -grundsätzlich wünschenswert ist, wirft diese Praxisänderung verschiedene Fragen auf:

- 1. Weshalb hat sich der Stadtrat dazu entschlossen, auch interne Kosten, welche während dem "courant normal" anfallen und mit dem ordentlichen Budget bewilligt werden, im Kreditantrag aufzuführen?*
- 2. Wie wird der Stadtrat die internen Kosten in künftigen Weisungen handhaben? Ist es möglich, diese – analog den Folgekosten - dem Gemeinderat lediglich zur Kenntnis zu bringen?*
- 3. Wo sieht der Stadtrat die Grenzen der gegenseitigen Verrechnungen zwischen den Produktgruppen?*
- 4. Erachtet es der Stadtrat als wünschenswert, dass durch das detaillierte Ausweisen der internen Kosten die Kompetenzgrenzen von Stadtrat und Grosse Gemeinderat faktisch gesenkt werden?*
- 5. Gedenkt der Stadtrat, künftig die Vollkosten auch bei anderen Volksfesten (z.B. Albanifest, Fasnacht, Afro-Pfingsten u.ä.) auszuweisen und in Rechnung zu stellen? Falls ja, wird der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat entsprechende Weisungen vorlegen, wenn die wiederkehrenden Kosten die Kompetenzgrenze des Stadtrates übersteigen sollten?*
- 6. Wie sähe die Vollkostenrechnung des Albanifestes aus (inkl. Platzmiete, zusätzlicher Aufwand Stadtbuss, Entsorgung und Sicherheit, Strom, Fahnenaushang, Marketingmassnahmen etc.)?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Der Stadtrat hat dem Grossen Gemeinderat einen Kredit von Fr. 1'568'000.-- für die Durchführung eines Fussballfestes für die Bevölkerung der Stadt Winterthur während der Euro 08 beantragt (Nr. 2007/062). Es handelte sich dabei um einen Verpflichtungskredit für neue einmalige Ausgaben zu Lasten der Laufenden Rechnung.

Gemäss § 28 Abs. 1 Ziffer 9 der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur vom 26. November 1989 (GO) ist der Grosse Gemeinderat zuständig für die Bewilligung von neuen einmaligen Ausgaben bis zu Fr. 5 Mio. Vorbehalten ist die Kompetenz des Stadtrates, neue einmalige Ausgaben zu Lasten des im Voranschlag dafür vorgesehenen Gesamtkredites zu bewilligen (§ 41 Abs. 2 Ziffer 9 GO).

Die Interpellation richtet ihr Augenmerk auf das Verhältnis zwischen den internen (Fr. 499'000.--) und den externen Kosten (Fr. 1'069'000.--) des Kredits. Angesichts der Tatsache, dass die externen Kosten die Kompetenzgrenze des Stadtrates in Höhe von Fr. 200'000 in jedem Fall überstiegen und die Kompetenzgrenze der Gemeinde in Höhe von Fr. 5 Mio. bei Weitem nicht erreichten, ist grundsätzlich festzustellen, dass der Grosse Gemeinderat der richtige Adressat für das Kreditbegehren war. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass interne Kosten häufig auch extern wirksam sind (und folglich in einem Kreditantrag ebenfalls aufzuführen sind), so z.B. bei sich ergebenden und nicht kompensierbaren Überzeiten, Energie- und Wasserlieferungen, Verbrennungsgebühren u.ä.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Weshalb hat sich der Stadtrat dazu entschlossen, auch interne Kosten, welche während dem "courant normal" anfallen und mit dem ordentlichen Budget bewilligt werden, im Kreditantrag aufzuführen?“

In der Gemeindeordnung ist die Zuständigkeit für die Gewährung von Verpflichtungskrediten geregelt. Mit dem Verpflichtungskredit werden sämtliche im Zusammenhang mit einem Vorhaben extern anfallenden Kosten bewilligt. Intern anfallende Kosten werden dagegen – da sie bereits mit dem Voranschlag bewilligt worden sind – in einem Kreditantrag nicht mehr berücksichtigt. Interne Kosten sind dadurch definiert, dass sie bei einer Kostenstelle einen Aufwand in einer bestimmten Höhe verursachen und gleichzeitig bei einer anderen Kostenstelle einen Ertrag in gleicher Höhe generieren. Sie erhöhen wohl den unbereinigten Aufwand und Ertrag der Stadt, nicht jedoch das bereinigte Ergebnis. Demzufolge sind in einer Kreditvorlage nur die effektiv extern anfallenden Kosten sowie allfällige nachweislich eintretende Ertragsausfälle zu berücksichtigen und der zuständigen Instanz zur Genehmigung vorzulegen.

In der von der Interpellantin bezeichneten Weisung zur Euro 08 wurde eine detaillierte Aufstellung von internen und externen Kosten vorgenommen und dem Parlament zur Bewilligung unterbreitet. Der Stadtrat wollte mit dieser Offenlegung sämtlicher Kosten eine grösstmögliche Transparenz für diesen einmaligen Grossanlass bewirken.

Zur Frage 2:

„Wie wird der Stadtrat die internen Kosten in künftigen Weisungen handhaben? Ist es möglich, diese – analog den Folgekosten - dem Gemeinderat lediglich zur Kenntnis zu bringen?“

Der Stadtrat wird bei Kreditbegehren an den Grossen Gemeinderat oder die Gemeinde der Unterscheidung zwischen externen und internen Kosten grössere Aufmerksamkeit schenken. Falls es in bestimmten Fällen der Kostentransparenz dient, können in der Kreditvorlage zusätzlich auch die internen Kosten als Zusatzinformation aufgeführt und dem Parlament zur Kenntnis gebracht werden.

Um die Transparenz über die Kosten von speziellen Vorhaben zu erhöhen, ist es zudem möglich, für das jeweilige Vorhaben eine spezielle Kostenstelle bei der Produktgruppe "Städtische Allgemeynkosten" einzurichten und sämtliche Buchungen über diese vorzunehmen, wie das für die Euro 08 vorgesehen war.

Zur Frage 3:

„Wo sieht der Stadtrat die Grenzen der gegenseitigen Verrechnungen zwischen den Produktgruppen?“

Im Hinblick auf die Einführung und Ausbreitung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) und der damit verbundenen Pflicht, die Kosten der Produkte möglichst korrekt zu beziffern, sind die Gemeinden unter anderem angehalten, die Leistungen innerhalb der Gemeinde in der Regel kostendeckend zu verrechnen (§ 13 der Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden, GS 133.3).

Gestützt auf die erwähnte kantonale Vorgabe sowie § 26 der gemeinderätlichen Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur vom 31.10.2005 hat der Stadtrat ein Konzept über die innerbetriebliche Leistungsverrechnung verabschiedet (SRB 2005-0978). Dieses wurde dem Grossen Gemeinderat am 7. November 2005 zur Kenntnis gebracht. Darin sind folgende Grundsätze festgehalten: Die Kosten sollen dort verbucht werden, wo sie anfallen. Wenn für die Auftragserfüllung interne Leistungen erbracht werden, welche auf echten und messbaren Leistungsbezügen basieren, werden diese verrechnet. Um den Administrationsaufwand zu begrenzen, gilt allerdings eine verwaltungsinterne Untergrenze von Fr. 300. Beträge unter dieser Grenze werden grundsätzlich nicht verrechnet, ausgenommen Warenbezüge. Zusätzlich bestehen weitere Pflichten zu Gratisleistungen, so wird z.B. die Erhebung und Verwaltung von Daten von Amtes wegen sowie die "Vermietung" von Sitzungszimmern in der Regel nicht in Rechnung gestellt.

Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung von WoV wird das Verrechnungskonzept überarbeitet. Damit sollen die in dieser Frage angesprochenen Grenzen klar bezeichnet werden.

Zur Frage 4:

„Erachtet es der Stadtrat als wünschenswert, dass durch das detaillierte Ausweisen der internen Kosten die Kompetenzgrenzen von Stadtrat und Grosse Gemeinderat faktisch gesenkt werden?“

Wie in den Antworten zu Fragen 1 und 2 geschildert, werden externe und interne Kosten beim Kreditantrag sorgfältig getrennt. Von den internen Kosten fliessen ausschliesslich diejenigen in den Antrag ein, die das steuerfinanzierte Ergebnis zusätzlich belasten, weil sie im Voranschlag noch nicht berücksichtigt waren. Dadurch werden die Kompetenzgrenzen von Stadtrat, Grosse Gemeinderat und Gemeinde nicht tangiert. Bei der Weisung Euro 08 wurde diese Problematik allerdings nicht optimal gelöst.

Zur Frage 5:

„Gedenkt der Stadtrat, künftig die Vollkosten auch bei anderen Volksfesten (z.B. Albanifest, Fasnacht, Afro-Pfingsten u.ä.) auszuweisen und in Rechnung zu stellen? Falls ja, wird der Stadtrat dem Grosse Gemeinderat entsprechende Weisungen vorlegen, wenn die wiederkehrenden Kosten die Kompetenzgrenze des Stadtrates übersteigen sollten?“

Der Stadtrat legt dem Grosse Gemeinderat und der Gemeinde sämtliche Ausgaben offen, die seine Kompetenzgrenze übersteigen. Die detaillierte Berechnung und Auflistung sämtlicher Kosten für besondere Anlässe ist indessen zeitaufwändig. Aus diesem Grund verzichtet der Stadtrat darauf, dem Grosse Gemeinderat eine Vollkostenrechnung für jedes Volksfest zu unterbreiten. Dies gilt umso mehr, als der Stadtrat der Meinung ist, dass der Nutzen dieser Information für die Steuerung begrenzt ist. Insbesondere die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung anlässlich einer Veranstaltung darf nicht durch allfällige Sparvorgaben

der politischen Behörden tangiert werden, solange sich deren Kosten in einem angemessenen Verhältnis bewegen. Dieses ist nur schon durch die Tatsache gewahrt, dass sich die Stadt Winterthur angesichts ihrer allgemein knappen Ressourcen keine unverhältnismässig teuren Vorkehrungen leisten kann.

Zur Frage 6:

„Wie sähe die Vollkostenrechnung des Albanifestes aus (inkl. Platzmiete, zusätzlicher Aufwand Stadtbuss, Entsorgung und Sicherheit, Strom, Fahnenauhang, Marketingmassnahmen etc.)?“

Das Albanifest verursachte im Jahr 2007 einen Aufwand von rund Fr. 367'000.--, einen Ertrag von rund Fr. 134'000.-- und ein Ergebnis von rund Fr. 233'000.--. Der folgenden Liste ist zu entnehmen, in welchen Bereichen welche Kosten und Erträge angefallen sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die Beantwortung dieser Interpellation eine strikte Trennung zwischen internen und externen Kosten nicht mit vertretbarem Aufwand vorgenommen werden konnte. Allerdings kann aufgrund der Zusammenstellung gesagt werden, dass die aufgeführten Aufwendungen mehrheitlich interne Kosten sind und die kreditrechtlich relevanten externen Kosten deutlich unter der Kompetenzgrenze des Stadtrates liegen. So sind z.B. die Personalkosten der Stadtpolizei im regulären Voranschlag vorhanden und müssen nicht nochmals bewilligt werden.

Bezüglich der Zuteilung der Kosten auf die Departemente ist darauf hinzuweisen, dass die Verrechnung der Reinigungskosten für das Albanifest in Zukunft über das Departement Sicherheit und Umwelt und nicht mehr wie bis anhin über das Departement Kulturelles und Dienste erfolgen wird.

Für eine gesamthafte Würdigung der Kosten des Albanifestes ist jedoch auch sein gesamtwirtschaftlicher Nutzen zu erwähnen, von dem letztlich auch die Einwohnerinnen und Einwohner von Winterthur profitieren. Selbstverständlich kann dieser Nutzen aufgrund der Komplexität der dafür notwendigen Untersuchungen nicht mit einem exakten Frankenbetrag angegeben werden, aber es gibt dafür mindestens Anhaltspunkte. So hat eine Studie der Hochschule für Wirtschaft und Verwaltung Zürich, die im Sommer 2004 publiziert wurde, festgestellt, dass das Albanifest einen Gesamtumsatz von rund CHF 5'000'000 auslöst. Die regionale Einkommensbilanz weist dabei für Stadt und Region Winterthur einen Nettozufluss von rund CHF 1'200'000 aus, der beschäftigungs- und einkommenswirksam ist. In die Kassen der teilnehmenden Vereine fliessen insgesamt rund CHF 500'000. Neben diesen monetären Wirkungen leistet das Albanifest einen Beitrag zum positiven Image von Winterthur als trendige Stadt, die etwas bietet.

Vollkostenrechnung Albanifest Winterthur 2007

	Aufwand CHF	Ertrag CHF	Ergebnis CHF
Departement Kulturelles und Dienste			
Verrechnung für Reinigung zu Gunsten D BAU	51'622		
Total DKD	51'622	0	51'622
Departement Finanzen			
Platzbenutzung Wachterareal	6'664		
Mieteinnahmen gemäss Tarif		900	
Total DFI	6'664	900	5'764
Departement Bau			
Aufwand			
Leeren Abfallbehälter	4'087		
Verbrennungsgebühren	9'798		
Werkstatt	1'512		
Reinigung	50'110		
Ertrag			
Abfallentsorgung durch Albanifest-Komitee		13'885	
Verrechnung für Reinigung zu Gunsten D BAU		51'622	
Total D BAU	65'507	65'507	0
Departement Sicherheit und Umwelt			
Stadtpolizei			
Aufwand			
Personalkosten	91'326		
Diensthunde	40		
Anteil Gemeinkosten	36'875		
Ertrag			
Schreibgebühren		18	
Bewilligungsgebühr für Transparentwerbung		600	
Arbeitszeitbewilligung		250	
Bewilligungsgebühr Verkauf nach Ladenschluss 3 Tage		9'240	
Anteil Bewilligungsgebühr Verkauf leichtverderblicher Lebensmittel		905	
Patente für Festwirtschaft		8'850	
Total Stadtpolizei	128'240	19'863	108'377
Berufsfeuerwehr			
Durchfahrtskontrolle	678		
Autodrehleiter	800		
Koordinationsmeeting	113		
Diverse Absprachen	226		
Total Berufsfeuerwehr	1'817		1'817
Zivilschutzamt			
Vorbereitungsarbeiten und Vorhalteleistungen ZGF	4'500		
Total Zivilschutzamt	4'500		4'500
Total DSU	134'557	19'863	114'694

	Aufwand CHF	Ertrag CHF	Ergebnis CHF
Departement Schule und Sport			
Schulhausareal Altstadt: Schneiden der Bäume durch Stadtgärtnerei, Arbeitsaufwand des Hauswarts (Anwesenheit / Turnhalle - Stützpunkt Sanität), Mietausfälle für kommerzielle Nutzung der Schulanlagen durch Dritte	2'000		
Total DSS	2'000	0	2'000
Departement Soziales			
Personalkosten Suchtprävention	1'430		
Materialkosten Suchtprävention	1'650		
Total DSO	3'080	0	3'080
Departement Technische Betriebe			
Stadtwerk Winterthur			
Aufwand Wasser / Abwasser	10'000		
Aufwand Elektrizität	37'500		
Beflaggung der Altstadt	2'300		
Projektierung Elektrizität	10'000		
Ertrag Wasser / Abwasser		10'000	
Ertrag Elektrizität		37'500	
Total Stadtwerk Winterthur	59'800	47'500	12'300
Stadtbus			
Unkostenbeitrag	10'000		
Total Stadtbus	10'000		10'000
Stadtgärtnerei			
Personalkosten	26'080		
Sachkosten	7'264		
Total Stadtgärtnerei	33'344		33'344
Total DTB	103'144	47'500	55'644
Total Albanifest	366'575	133'770	232'804

Ergänzung zur obigen Tabelle:

Im Falle von Stadtbus Winterthur sind die CHF 10'000.— ein nicht kostendeckender Beitrag an die effektiv um ein Mehrfaches höher einzuschätzenden Unkosten. Die Differenz wurde bis anhin stillschweigend durch den ZVV abgedeckt.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder