

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend finanziellen Handlungsspielraum erhöhen - für uns und unsere Kinder, eingereicht von den Gemeinderäten/innen B. Günthard-Maier (FDP), M. Zeugin (GLP), U. Bründler (CVP) und A. Ramsauer (Grüne/AL)

---

Am 25. Juni 2007 reichten die Gemeinderätinnen Barbara Günthard-Maier (FDP) und Ursula Bründler (CVP) sowie die Gemeinderäte Michael Zeugin (GLP) und Adrian Ramsauer (Grüne/AL) namens ihrer Fraktionen mit 19 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

*"Die finanzielle Situation Winterthurs ist seit Jahren schwierig: Der Steuerertrag ist schwach. Die Steuerkraft von Winterthur betrug pro Person gemäss Statistischem Amt des Kantons Zürich 2005 Franken 2'317.-, während sie in umliegenden Gemeinden zum Teil deutlich darüber liegt (Hettlingen: 2'387.-; Stadt Zürich 4'342.-). Winterthur kann nur rund ein Viertel seiner Ausgaben aus Steuererträgen finanzieren (2006: 225 Millionen von rund 1,1 Milliarden Franken). Der jüngste Wirtschaftsaufschwung und die Tendenz positiver Rechnungsabschlüsse geht an der Stadt vorbei: In den Rechnungen 2006 haben Bund, Kanton und Stadt Zürich Überschüsse generiert (Bund 2,5 Milliarden Franken, Kanton Zürich 115 Millionen, Stadt Zürich 75 Millionen), während die Rechnung der Stadt Winterthur wie seit Jahren mit einer roten beziehungsweise schwarzen Null abschliesst (2006: -2 Millionen Franken, 2005: + 1 Millionen, 2004: -4 Millionen). Weniger als ein Fünftel der Steuereinnahmen stammt von Firmen (15 Prozent). Winterthur ist für Firmen und gute Steuerzahler mittelmässig attraktiv, da der Steuerfuss seit Jahren auf dem Maximum liegt (aktuell 123 Prozent). In umliegenden Gemeinden ist er zum Teil deutlich tiefer angesetzt (Hettlingen: 97 Prozent). Die Stadt Zürich kündigt eine Steuersenkung an (um 7 Prozent auf 115 Prozent). Gesunde Finanzen sind Voraussetzung für den Aufbau eines Handlungsspielraums für politische Projekte der heutigen und der nächsten Generation. Der angekündigte neue Finanzausgleich eröffnet Winterthur neue Perspektiven. Bei frühzeitiger Planung nötiger Schritte kann die Stadt ihre finanzielle Situation aus eigener Kraft verbessern. Nutzt sie die neue Situation nicht, wird sie gegenüber andern Gebietskörperschaften weiter ins Hintertreffen geraten. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:*

- 1. Teilt der Stadtrat die Auffassung, dass es Zeit ist, weitere strategische Massnahmen einzuleiten, um die finanzielle Situation Winterthurs zu verbessern? Wenn ja, was plant er diesbezüglich?*
- 2. Teilt der Stadtrat die Ansicht, dass Reformen im Bereich der Ursachen-, reinem Sparen als Symptombekämpfung vorzuziehen sind? Dass also - in Ergänzung zur im HS07 anvisierten Effizienzsteigerung der Verwaltung - eine Überprüfung des Aufgabenportfolios angesagt und diese reinem linearen Sparen über alle Ausgabenbereiche vorzuziehen ist?*
- 3. Ist er bereit, als Grundlage für eine Priorisierung ein Aufgabenportfolio vorzulegen, das alle Aufgaben enthält, deren Ausgabenhöhen von Stadtrat und Parlament beeinflusst werden, mit dem Ziel, dass überprüft werden kann, wo "alte Zöpfe" abgeschnitten werden können, um Ressourcen frei zu schaffen für prioritäre oder neue Aufgaben? Kann er dabei allenfalls die Gestehungskosten ausweisen und einen Zusammenhang zu den Legislaturschwerpunkten herstellen?*
- 4. Welches weitere Vorgehen schlägt der Stadtrat vor?"*

**Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

Die Wichtigkeit gesunder Finanzen ist für den Stadtrat unbestritten und in seinen Legislaturschwerpunkten explizit verankert. Die finanzielle Situation des steuerfinanzierten Bereichs der Stadt Winterthur wird grundsätzlich durch wenige Faktoren auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite bestimmt. Die Einnahmen resultieren aus den eigenen Steuererträgen, aus Entgelten sowie aus Subventions- und Finanzausgleichszahlungen. Die Ausgabenseite wird bestimmt durch die Effizienz der Aufgabenerfüllung der Stadtverwaltung sowie durch die Art und die Menge der produzierten öffentlichen Dienstleistungen.

Die **Steuererträge** sind vom Stadtrat nur schwer beeinflussbar. Immerhin hat er mit dem markanten Ausbau der Stadtentwicklung eine Basis gelegt, um das Potenzial der eigenen Steuererträge möglichst gut auszuschöpfen.

Die **Subventions- und Finanzausgleichszahlungen** hingegen sind von einer einzelnen Stadt kaum beeinflussbar. Der im August 2007 von der Regierung des Kantons vorgelegte Gesetzesentwurf für eine Reform des Finanzausgleichs enthält aber einige Chancen für die Stadt Winterthur, indem die Zentrumslasten der Stadt abgegolten werden und die Möglichkeit für die Äufnung von Eigenkapital eröffnet wird. Dies hat den Stadtrat dazu bewogen, eine grundsätzlich positive Vernehmlassung zu verfassen und namentlich im Gemeindepräsidentenverband für eine wohlwollende Prüfung der Vorlage zu votieren. Der Stadtrat ist sich allerdings bewusst, dass eine Annahme der Reform des Finanzausgleichs für die Exekutive und die Legislative eine noch stärkere Verpflichtung zu einer eigenständigen und verantwortungsvollen Finanzpolitik bedeutet, weil die faktische Defizitgarantie des Steuerfussausgleichs wegfällt.

Wie auch schon bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat der Stadtrat durch intensive Mitwirkung in offiziellen Gremien und durch Präsenz bei öffentlichen Veranstaltungen dafür gesorgt, dass die Interessen der Stadt gebührend berücksichtigt worden sind.

Bei den **Entgelten** des steuerfinanzierten Bereichs ist der Spielraum des Stadtrates in der Regel aufgrund von gesetzlichen Vorgaben äusserst eng. Trotzdem wurden die Einnahmen im Rahmen von win.03 und HS 07 überprüft und so weit wie möglich erhöht.

Auf der **Ausgabenseite** ist zunächst die Frage nach Ausmass und Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen von prioritärem Interesse. Als Grundlage hat die Stadt Winterthur verschiedene Studien erstellt oder in Auftrag gegeben. Diese Überprüfungen und Vergleiche mit anderen Gemeinwesen zeigen auf, dass Winterthur über eine äusserst effiziente und schlanke Verwaltung verfügt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der breiten Palette an Dienstleistungen, die sie selbst zur Verfügung stellt. Trotz dieser positiven Ergebnisse stehen Aufgaben und Effizienz der Verwaltung laufend im Zentrum der Aufmerksamkeit des Stadtrates. Ihre Prüfung und Optimierung stand und steht denn auch bei den beiden Projekten win.03 und HS 07 im Vordergrund.

Auf die (Zwischen-) Ergebnisse dieser Anstrengungen wird in den Fragen 1 und 2 eingegangen. Die Haltung des Stadtrates zu einer allfälligen Anpassung des Aufgabenspektrums wird in den Antworten zu Fragen 3 und 4 erläutert.

## Zu den einzelnen Fragen:

### Zur Frage 1:

*"Teilt der Stadtrat die Auffassung, dass es Zeit ist, weitere strategische Massnahmen einzuleiten, um die finanzielle Situation Winterthurs zu verbessern? Wenn ja, was plant er diesbezüglich?"*

Die Verbesserung der finanziellen Situation ist ein Ziel, das in den Legislatorschwerpunkten verankert ist und welches der Stadtrat mit hoher Priorität verfolgt. Eine Vielzahl von z.T. umfangreichen Projekten belegen diese Bemühungen. Die wichtigsten seien hier in Erinnerung gerufen:

- win.03, abgeschlossen mit jährlich wiederkehrenden Ergebnisverbesserungen von 25.6 Mio. CHF
- HS 07, Zwischenbilanz per Voranschlag 2007: wiederkehrende Ergebnisverbesserungen von 7.2 Mio. CHF, wobei wichtige Projekte noch nicht umgesetzt wurden (z.B. Neuverhandlungen Finanzausgleich mit dem Kanton, Konzentration der Verwaltung (Fokus), Zentrales Immobilienmanagement)
- Neugestaltung des Budgetierungsprozesses in der Verwaltung mit der Möglichkeit, für jede Produktegruppe ein eng umgrenztes Rahmenbudget vorzugeben

Gerade die Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraums für die nächsten Generationen kollidiert jedoch sehr häufig mit anderen Zielen, nicht zuletzt mit solchen des Grossen Gemeinderates. So wurde z.B. die vom Stadtrat vorgeschlagene Umsetzung des finanziell viel versprechenden Projektes Fokus vom Grossen Gemeinderat zur Überprüfung zurückgewiesen. Ebenso wurde der vom Stadtrat beantragte Voranschlag 2008 vom Grossen Gemeinderat an der Budgetsitzung vom 10. Dezember 2007 um insgesamt rund CHF 1.6 Mio. (grösstenteils wiederkehrend) erhöht.

Die personellen Ressourcen der Stadt für die Bearbeitung von Massnahmen für die langfristige Gesundung des Haushalts sind begrenzt und hauptsächlich im Rahmen des Programms "Haushaltsanierung 2007" gebunden. Der Stadtrat ist der Meinung, es sei zielführender, zuerst dieses Programm so weit wie möglich abzuschliessen, bevor neue Sanierungsmassnahmen erwogen werden. Von entscheidender Bedeutung für die Planung zukünftiger Massnahmen ist nicht zuletzt das Schicksal der Gesetzesvorlage zur Reform des Finanzausgleichs im Kanton Zürich. Wenn die Reform scheitert, werden andere Massnahmen im Vordergrund stehen, als wenn sie die politischen Hürden erfolgreich nimmt.

Der neu gestaltete Budgetierungsprozess ermöglicht es dem Stadtrat, strategische Finanzfragen frühzeitiger und eingehender zu diskutieren. Die ersten Erfahrungen mit dem Prozess, die im Lauf des Jahres 2007 gesammelt wurden, sind positiv. Der Stadtrat wird den eingeschlagenen Weg weiterverfolgen und damit die Möglichkeit erhalten, seine Finanzpolitik aktiver als bisher zu gestalten.

### Zur Frage 2:

*"Teilt der Stadtrat die Ansicht, dass Reformen im Bereich der Ursachen-, reinem Sparen als Symptombekämpfung vorzuziehen sind? Dass also - in Ergänzung zur im HS07 anvisierten Effizienzsteigerung der Verwaltung - eine Überprüfung des Aufgabenportfolios angesagt und diese reinem linearen Sparen über alle Ausgabenbereiche vorzuziehen ist?"*

Die vorliegende Frage zielt auf die Ursachen des finanziell eng begrenzten Spielraums der Stadt Winterthur. Im Folgenden sollen diese Ursachen skizziert werden, allerdings nicht ohne darauf hinzuweisen, dass dies hier nur verkürzt und unter Auslassung wichtiger Zusammenhänge möglich ist.

Seit Beginn der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts wurden im Industriebereich in Winterthur Arbeitsplätze in einem bis dahin unvorstellbaren Ausmass abgebaut. Die Ursachen dafür sind vielfältig und können unter dem Stichwort der Globalisierung zusammengefasst werden. Dieser Abbau führte zu einem tief greifenden Strukturwandel, der noch nicht abgeschlossen ist. Für die öffentliche Hand führt dieser Strukturwandel dazu, dass ihre Erträge viel weniger stark ansteigen als ihre Ausgaben. Besonders ins Gewicht fällt, dass viele Arbeitnehmende bei einer solchen Entwicklung unwiderruflich aus dem Arbeitsprozess ausscheiden, weil sie ihre Qualifikationen nicht mehr an die geänderten Anforderungen anpassen können. Diese Anpassung dauert 1 – 2 Generationen, bei besonders tief greifenden Reformen noch länger.

Schliesslich sind die geltenden finanzrechtlichen Rahmenbedingungen zu nennen. Als Bezügergemeinde des Steuerfussausgleichs ist die Stadt Winterthur verpflichtet, jährlich einen bestimmten Prozentsatz ihres Eigenkapitals zur Deckung des strukturellen Defizits einzusetzen. Dies führt zwangsläufig dazu, dass das Eigenkapital früher oder später vollständig konsumiert wird. Auch ist daran zu erinnern, dass im Rahmen von Haushaltsanierungen des Kantons sowie der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) den Städten und Gemeinden zusätzliche Lasten aufgebürdet worden sind.

Die eigentlichen Ursachen für die finanzielle Schwäche der Stadt Winterthur reichen also weit in die Vergangenheit der Stadt und lassen sich nur in einem langsamen Prozess des Strukturwandels beheben. Es ist deshalb beruhigend festzustellen, dass sich die Anzeichen dafür mehren, dass Winterthur im Begriff ist, diesen Strukturwandel erfolgreich zu gestalten. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass diese Entwicklung zaghafte verläuft. Der Stadtrat hat sich erfolgreich dafür eingesetzt, dass wesentliche Träger einer positiven Stadtentwicklung auch in Zeiten finanzieller Not nicht geschwächt worden sind. Trotz ihrer Finanzschwäche verfügt die Stadt Winterthur über eine intakte Infrastruktur, hochwertige Wohngebiete, attraktive Zonen für Industrie- und Dienstleistungsbetriebe, ausgedehnte Grünzonen und ein weit überdurchschnittliches Kultur- und Sportangebot.

Der Stadtrat teilt die Meinung der Interpellantin, dass lineare Kürzungen wenig sinnvoll für die Bewältigung eines finanziellen Engpasses sind, weil die langfristig wichtigen zentralen Standortfaktoren nicht kurzfristig gefährdet werden dürfen. Aus diesem Grund hat er denn auch sein Augenmerk auf die Verbesserung der Effizienz der Verwaltung gelegt – mit grossem Erfolg, wie verschiedene Vergleiche mit anderen Schweizerischen Städten zeigen. Gerade in den beiden Programmen win.03 und HS 07 wurde Wert darauf gelegt, möglichst abgeschlossene Aufgabengebiete zu definieren, bei denen Effizienzeinsparungen denkbar sind, ohne die Standortqualität von Winterthur zu beeinträchtigen (Beispiele: Aufwandreduktion Stadtpolizei, Aufwandreduktion Alter und Pflege, Zentralisierung der Verwaltung, Zentrales Immobilienmanagement usw.).

Neben diesen langfristig ausgerichteten Überlegungen, die Vorsicht bei der Überprüfung und Anpassung des Aufgabenportfolios nahe legen, sind dem Stadtrat in seiner Entscheidungsbefugnis durch Vorschriften von übergeordneten Instanzen in der Regel enge Grenzen gesetzt. Das HS 07-Projekt Retro 2000 hat diesen Spielraum des Stadtrates im Wesentlichen ausgelotet. Der Schlussbericht attestiert der Verwaltung einen haushälterischen Umgang mit den Mitteln und hebt keine Aufgabenbereiche hervor, in denen Aufgabenkürzungen ohne Verletzung übergeordneter Vorschriften oder ohne deutliche Einbussen des Service Public vorgenommen werden können.

Die vorläufigen Ergebnisse der Anstrengungen von win.03 und HS 07, namentlich das Resultat von Retro 2000, lassen darauf schliessen, dass die Steigerung der Effizienz und Produktivität der Stadtverwaltung Winterthur zum heutigen Zeitpunkt weitgehend ausgereizt ist. Bedeutende Einsparungen können somit nur noch realisiert werden, wenn Leistungen für die Bevölkerung gekürzt werden.

### Zur Frage 3:

*"Ist er bereit, als Grundlage für eine Priorisierung ein Aufgabenportfolio vorzulegen, das alle Aufgaben enthält, deren Ausgabenhöhen von Stadtrat und Parlament beeinflusst werden, mit dem Ziel, dass überprüft werden kann, wo "alte Zöpfe" abgeschnitten werden können, um Ressourcen frei zu schaffen für prioritäre oder neue Aufgaben? Kann er dabei allenfalls die Gestehungskosten ausweisen und einen Zusammenhang zu den Legislaturschwerpunkten herstellen?"*

Die Zusammenstellung im Anhang zeigt die Aufgaben der Stadtverwaltung nach Produktgruppen und Produkten der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung WoV sowie nach Nicht-WoV-Produktgruppen. Aus der Liste sind die Nettokosten jedes Produktes zu entnehmen. Ebenso ist diejenige Instanz angegeben, welche hauptsächlich darüber entscheidet, ob das entsprechende Produkt überhaupt angeboten werden soll. Die angegebenen Beträge stammen aus dem Antrag zum Voranschlag 2008, Teile A und B.

Eine Auswertung dieser Aufstellung zeigt, dass die steuerfinanzierten Produkte der Stadtverwaltung einen Nettoaufwand von knapp CHF 400 Mio. verursachen. Dieser Betrag ist zu rund 82% durch übergeordnetes Recht verursacht. Weitere rund 13% der Nettoausgaben sind dem Stadtrat durch Beschlüsse des Grossen Gemeinderates oder der Bevölkerung vorgegeben. Einen massgeblichen Einfluss auf die Produkte kann der Stadtrat somit bei lediglich 5% der Nettoaufwendungen nehmen.

In diesen Überlegungen ist allerdings nicht berücksichtigt, dass die Stadt Winterthur ein sehr breites Aufgabenportfolio aufweist und viele öffentliche Dienstleistungen erbringt, die in anderen Städten ausschliesslich von privaten Organisationen zur Verfügung gestellt werden. Die Auslagerung dieser Aufgaben an Private hat in Winterthur unter anderem deshalb keine Tradition, weil der politische Einfluss auf die Leistungserbringung bei ausgelagerten öffentlichen Dienstleistungen in aller Regel geringer ist, als wenn diese von der Verwaltung direkt erbracht werden.

Ausserdem ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass bereits das Projekt win.03 darauf abzielte, die vom Stadtrat und vom Grossen Gemeinderat beeinflussbaren Ausgaben zu quantifizieren. Zu deren Ergebnissen liegen verschiedene Berichte vor.

### Zur Frage 4:

*"Welches weitere Vorgehen schlägt der Stadtrat vor?"*

Der Stadtrat schlägt vor, die Haushaltsanierung 2007 planmässig weiter zu bearbeiten und die Ergebnisse der Reform des Finanzausgleichs abzuwarten. Je nach Ergebnis dieser Entwicklung ist anschliessend eine neue Lagebeurteilung vorzunehmen.

Wie bereits erwähnt, sind diejenigen Themen, bei denen noch eine Effizienzverbesserung erwartet werden kann, in Arbeit. Dies betrifft namentlich die HS 07-Projekte Fokus und Zentrales Immobilienmanagement. Weitere Möglichkeiten für Effizienzverbesserungen sind nach den umfangreichen Abklärungen im Rahmen von win.03 und HS 07 nicht erkennbar.

Soll die finanzielle Situation weiter verbessert werden, sind zwangsläufig Überlegungen zum Abbau bestehender Leistungen unumgänglich. Diese können jedoch nur über eine breite politische Debatte geführt werden, die nicht auf Stufe Stadtrat, sondern mindestens auf Stufe Grosser Gemeinderat geführt werden muss. Für den Stadtrat ist deshalb eine weitere Überprüfung des Aufgabenportfolios nur dann angezeigt, wenn dafür ein klarer politischer Wille erkennbar ist, der sich in einem konkreten Auftrag des Grossen Gemeinderates oder der Bevölkerung der Stadt Winterthur manifestiert, und aus dem hervorgeht, in welchen Bereichen des Service Public ein Abbau der Aufgaben erfolgen soll.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

Anhang:

- Tabelle "Produktgruppen – Öffentliche Leistungen"