

An das Stadtparlament

W i n t e r t h u r

Kommunale Volksinitiative «Ja zu weniger Schulden»; Gültigerklärung und Ablehnung

Referendum: *obligatorisch*

Ausgabenbremse: *nein*

Finanzierung: -

Anträge:

1. Die kommunale Volksinitiative «Ja zu weniger Schulden» wird als gültig erklärt.
2. Die kommunale Volksinitiative «Ja zu weniger Schulden» wird abgelehnt.
3. Die kommunale Volksinitiative «Ja zu weniger Schulden» wird mit der Empfehlung zur Ablehnung der Volksabstimmung unterbreitet.

Weisung:

1. Ausgangslage

Am 21. August 2025 reichte das Initiativkomitee die kommunale Volksinitiative «Ja zu weniger Schulden» in der Form der allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut ein:

1. *Die Stadt Winterthur setzt sich aktiv für einen schonenden Umgang mit den finanziellen Ressourcen ein. Der Grundsatz der nachhaltigen Finanzpolitik ist der übergeordnete Orientierungsrahmen für die gesamtsädtische Politik. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Verschuldung.*
2. *Im Rahmen ihrer Zuständigkeit strebt die Stadt folgende finanzpolitischen Ziele an:*
 1. *Die Nettoverschuldung ist jeweils über einen Zeitraum von 8 Jahren um 200 bis 300 Mio. Franken zu reduzieren, und zwar so lange, bis die Nettoschulden maximal das Einfache der ordentlichen Steuern im Rechnungsjahr betragen. Dieser Betrag ist regelmässig an die Inflation und die Bevölkerungsentwicklung anzupassen.*
 2. *Die Nettoverschuldung soll dabei durch Ausgabenkürzungen reduziert werden.*

Der Stadtrat entschied mit Beschluss vom 29. Oktober 2025, dass die Initiative zustande gekommen sei.

2. Gültigkeit der Volksinitiative

Gemäss § 133 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) vom 1. September 2003 in Verbindung mit § 13 des Gemeindegesetzes (GG) vom 20. April 2015 hat der Stadtrat dem Stadtparlament bei Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung innert vier Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit zu erstatten. Gemäss § 148 Abs. 2 GPR gelten für die Gültigkeit kommunaler Volksinitiativen Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich (Kantonsverfassung, KV) vom 27. Februar 2005 sinngemäss. Gleichzeitig hat der Stadtrat einen der folgenden Entscheide zu beantragen: Ablehnung der Initiative, Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag, Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag, Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

In einer Parlamentsgemeinde wie Winterthur ist eine Volksinitiative gültig, wenn sie einen Gegenstand beschreibt, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht (§ 147 Abs. 2 GPR). Das Begehren muss die Einheit der Materie wahren, darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und nicht offensichtlich undurchführbar sein (Art. 28 Abs. 1 KV). Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinn der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen. Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen haben die zuständigen Organe vom Grundsatz in «dubio pro populo» (im Zweifel zugunsten der Volksrechte) auszugehen (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 23. Januar 2025, VB.2024.00677, Erw. 2.2 mit zahlreichen Hinweisen).

2.1 Gegenstand

Gegenstand der vorliegenden Volksinitiative bildet nach deren Wortlaut im Wesentlichen die Einhaltung von finanzpolitischen Zielen: Die Nettoverschuldung sei auf einen bestimmten Betrag zu reduzieren, wobei die Reduktion durch Ausgabenkürzungen erfolgen solle. Geht man vorliegend davon aus, dass das Ziel der Initiative nur durch die Instrumente des Budgets und der Festsetzung des Steuerfusses umgesetzt werden soll, stellt sich die Frage der Referendumsmöglichkeit: Nach § 10 Abs. 2 des Gemeindegesetzes findet über die Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses keine Urnenabstimmung statt. Somit wäre der Initiativgegenstand nicht referendumsfähig.

Der Wortlaut kann indes dahingehend interpretiert werden, dass zur Erreichung der Reduktion der Nettoverschuldung ein Mechanismus einer «Schuldenbremse» angewandt werden könnte. Auf Stufe Bund stellt die Schuldenbremse gemäss Artikel 126 der Bundesverfassung eine sogenannte Fiskalregel auf, welche sicherstellt, dass Ausgaben und Einnahmen langfristig im Gleichgewicht sind. Zielt die vorliegende Initiative auf eine vergleichbare Vorschrift in der Gemeindeordnung, würde der Erlass einer entsprechenden Bestimmung dem obligatorischen Referendum unterstehen (vgl. Art. 89 Abs. 2 KV). Bei dieser Art der Umsetzung wäre der Gegenstand der Initiative referendumsfähig.

2.2 Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt werden soll, damit die Stimmberechtigten nicht zugunsten oder zulasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen (vgl. BGE 129 I 366). Der Inhalt der Initiative ist thematisch auf die Höhe der Nettoverschuldung gerichtet. Andere Fragen oder Zusammenhänge wirft die Initiative in ihrem Kern nicht auf. Die Initiative verfolgt somit einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck. Es ist somit ohne Weiteres von der Einheit der Materie auszugehen.

2.3 Kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht

Der Wortlaut der Initiative hält unter anderem als Rahmenbedingung fest, «die Nettoverschuldung soll dabei durch Ausgabenkürzungen reduziert werden.» Insofern geht sie davon aus, dass eine Erhöhung der Einnahmen durch eine Erhöhung des Steuerfusses kein zulässiges Mittel zur Erreichung des Zielwerts für die Nettoschuld sein dürfe.

Gemäss § 92 Abs. 1 des Gemeindegesetzes wird der Gemeindesteuerfuss so festgesetzt, dass die Erfolgsrechnung des Budgets ausgeglichen ist. Der Zweck der Bestimmung besteht darin, eine hohe Verschuldung und ein finanzielles Ungleichgewicht zu vermeiden. Grundsätzlich ist der Rahmen durch das Gemeindegesetz abschliessend vorgegeben. Weiterführende Haushaltsregeln, wie eine Schuldenbremse, sind (deshalb) zwingend in der Gemeindeordnung oder in einem Gemeindeerlass zu regeln (vgl. zum Ganzen: Alexander Haus/Alexander Gulde, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage, Zürich 2025, § 92 N. 20 f.). Da die Initiative zusätzlich eine «Soll-Formulierung» wählt, kann vorliegend davon ausgegangen werden, dass sie nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst.

Festzuhalten bleibt, dass das Budgetorgan, was die selbstgewählten Zielwerte anbelangt, nicht an die Vorgaben einer weiterführenden Haushaltsregel der Gemeinde gebunden ist. Es existiert grundsätzlich keine Sanktionsmöglichkeit gegen ein nicht mit der Schuldenbremse in Einklang stehendes Budget. Aus juristischer Sicht ist ungeklärt, ob die Gemeindeautonomie so weit geht, dass dem Budgetorgan enge Vorgaben gemacht werden können (vgl. Alexander Haus/Alexander Gulde, a.a.O., § 92 N. 23).

Eine Unvereinbarkeit mit anderen Vorschriften des übergeordneten kantonalen Rechts oder bundesrechtlichen Vorschriften ist nicht gegeben. Insgesamt kann unter diesem Titel von der Zulässigkeit der Volksinitiative ausgegangen werden.

2.4 Durchführbarkeit

Für eine Ungültigerklärung einer Volksinitiative muss eine offensichtliche Undurchführbarkeit vorliegen. Grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung reichen also nicht, sondern es muss ein objektiv unüberwindbares Hindernis vorliegen.

In grundsätzlicher Hinsicht erscheint die Initiative auf den ersten Blick durchführbar. Es fragt sich indes, ob die zeitlich enge Vorgabe der Reduktion der Nettoverschuldung mit herausfordernden zeitlichen Zwischenschritten unter Berücksichtigung des grossen Anteils an gebundenen Ausgaben einer politischen Gemeinde tatsächlich umsetzbar ist (vgl. zu den inhaltlichen Folgen nachstehend die Ausführungen des Stadtrats über den Antrag auf Ablehnung der Initiative, Ziffer 3 ff. hienach). Da der Inhalt indes nicht offensichtlich und völlig zweifelsfrei unerfüllbar ist, kann die Volksinitiative als durchführbar angesehen werden (vgl. Christian Schuhmacher, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 28 N. 27).

2.5 Fazit zur Gültigkeit

Die Volksinitiative erfüllt gemäss den vorstehenden Ausführungen die notwendigen Voraussetzungen für die Gültigkeit. Sie ist demzufolge als gültig zu erklären.

3. Grundlagen zur Verschuldung der Stadt

Um die Initiative in der Sache einordnen zu können, werden im Folgenden zunächst die Grundlagen zum Thema der Verschuldung der Stadt beleuchtet. Zunächst wird der in der Initiative verwendete Schuldenbegriff betrachtet. Gestützt darauf wird des Weiteren der heutige Schuldenstand der Stadt historisch und im Vergleich zu anderen Städten und Gemeinden in ein Verhältnis gesetzt.

3.1 Definitionen für Schulden – Berechnung des Nettoverschuldungsquotienten

Die Höhe der städtischen Schulden lässt sich in verschiedenen Kategorien bemessen, die sich anhand der städtischen Bilanz und ihrer Bestandteile unterscheiden lassen:

Aktiven	Passiven
Finanzvermögen	Fremdkapital
Verwaltungsvermögen	Eigenkapital

Im allgemeinen Sprachgebrauch werden «Schulden» in der Regel mit der Summe aller Verpflichtungen gegenüber Dritten gleichgesetzt. In der Bilanz wird dieser Wert als «Fremdkapital» bezeichnet. Das Fremdkapital beinhaltet sowohl langfristige als auch kurzfristige Verbindlichkeiten, wobei neben den Finanzverbindlichkeiten auch sonstige Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen darunterfallen. Zinsaufwände entstehen jedoch nur für kurz- und langfristige Finanzverbindlichkeiten. In der Rechnung 2024 betrug das Fremdkapital der Stadt Winterthur insgesamt rund 2 Milliarden Franken. Davon entfielen 1,6 Milliarden Franken auf die kurz- und langfristigen Finanzverbindlichkeiten.

Im öffentlichen Sektor der Schweiz wird zur Bewertung und zum Vergleich von Schuldenständen der Gemeinwesen oft auf die Kennzahl «Nettoschuld» abgestellt. Diese resultiert, wenn vom Fremdkapital das Finanzvermögen abgezogen wird. Das Finanzvermögen beinhaltet alle Vermögenswerte, welche ein Gemeinwesen ohne Beeinträchtigung der gesetzlichen Aufgabenerfüllung veräussern kann. Dazu gehören beispielsweise zu Marktwerten vermietete Wohnliegenschaften oder unbebaute Grundstücke, aber auch Bankguthaben oder Kassenbestände. Als Nettoschuld werden also diejenigen Schulden bezeichnet, die verbleiben, wenn alle liquiden und liquidierbaren Mittel veräussert werden¹. Die Nettoschuld der Stadt Winterthur betrug per Ende 2024 1,07 Milliarden Franken.

¹ Siehe auch Antwort des Stadtrats auf die schriftliche Anfrage «Schulden im steuerfinanzierten Teil und den Eigenwirtschaftsbetrieben» vom 16. April 2025 (Parl-Nr. 2025.18).

Um die Nettoschuld der Gemeinwesen in den Kontext ihrer Grösse und Finanzkraft zu stellen, wird die Kennzahl des Nettoverschuldungsquotienten verwendet. Sie setzt die Nettoschuld eines Gemeinwesens ins Verhältnis zu den Einnahmen aus direkten Steuern von natürlichen und juristischen Personen² eines Jahres:

$$\text{Nettoverschuldungsquotient} = \frac{\text{Nettoschuld}}{\text{direkte Steuern der natürlichen und juristischen Personen}} \times 100$$

Das Ergebnis dieser Berechnung zeigt auf, welchen Anteil der direkten Steuereinnahmen eines Jahres aufgewendet werden müssten, um die Nettoschuld vollständig zu tilgen. Ein Wert von 100 % bedeutet, dass die Nettoschuld genau den direkten Steuereinnahmen eines ganzen Jahres entspricht.

Die Aussagekraft dieser Kennzahl ist aus fachlicher Sicht beschränkt. Eine grössere Stadt wie Winterthur investiert viel Kapital in Basisinfrastrukturen wie die Kehr- und Abwasserbehandlungsanlage (KVA), die Abwasserreinigungsanlage (ARA), Alterszentren oder das Stromnetz, die als Eigenwirtschaftsbetriebe geführt werden³. Diese Investitionen werden über Nutzungsgebühren refinanziert und nicht über Steuereinnahmen. Der Nettoverschuldungsquotient setzt jedoch die Schulden des *gesamten* Haushalts nur ins Verhältnis mit den Einnahmen des *Steuerhaushalts* (Steuereinnahmen) und nicht mit den Einnahmen des *gesamten* Haushalts. Die finanziell gewichtigen Nutzungsgebühren der Eigenwirtschaftsbetriebe werden ausgeblendet. Deshalb ist auch der Vergleich der Kennzahl mit anderen (insbesondere kleineren) Gemeinden verzerrt: Diese besitzen solche Basisinfrastrukturen meist nicht selber, sondern lagern kapitalintensive Aufgaben an Zweckverbände, Anstalten oder andere Dritte aus. Sie weisen die Finanzierung dieser Infrastrukturen dadurch nicht in ihrer eigenen Bilanz aus, was sich in deutlich tieferen Nettoverschuldungsquotienten niederschlägt.

Die Initiative fordert eine Reduktion des Nettoverschuldungsquotienten der Stadt Winterthur auf 100 %. Er betrug nach der offiziellen, oben erläuterten Berechnungsmethode per Ende 2024 212 %. Unter Berücksichtigung der Gebührenerträge der Eigenwirtschaftsbetriebe läge der Wert bei 105 %.

3.2 Schuldenhistorie der Stadt Winterthur

Die aktuelle Verschuldung der Stadt Winterthur ist auch vor dem Hintergrund ihrer historischen Entwicklung zu betrachten, die nachfolgend beleuchtet wird. Aufgrund von wechselnden Buchführungsmodellen und der bereits begründeten eingeschränkten Vergleichbarkeit des Nettoverschuldungsquotienten basieren die nachfolgenden Ausführungen auf der Definition von Schulden als gesamtes Fremdkapital.

Die Stadt Winterthur war eine von mehreren Garantiestädten für den Bau des Eisenbahnnetzes der Schweizerischen Nationalbahn im 19. Jahrhundert. Dafür hat sie unter anderem ihren ganzen Grundbesitz verpfändet. Weil die Nationalbahn um 1880 Konkurs ging, musste die Stadt Winterthur bis in die 1950er Jahre deren Schulden zurückzahlen. Dies hat den städtischen Finanzhaushalt über Jahrzehnte stark belastet, fanden doch in der Zwischenzeit auch noch zwei Weltkriege mit entsprechenden wirtschaftlichen Auswirkungen statt. Dennoch gelang die Rückzahlung und 1950 betrugen die Schulden dann noch etwas über 50 Millionen Franken.

² Die direkten Steuern beinhalten die Einkommens- und Vermögenssteuern von den natürlichen Personen und die Gewinn- und Kapitalsteuern von den juristischen Personen.

³ Zu den Schuldenanteilen von steuer- und gebührenfinanziertem Haushalt siehe ebenfalls Antwort des Stadtrats auf die schriftliche Anfrage «Schulden im steuerfinanzierten Teil und den Eigenwirtschaftsbetrieben» vom 16. April 2025 (Parl-Nr. 2025.18).

In der Nachkriegszeit fand ein enormes Bevölkerungswachstum statt. Zwischen 1950 und 1975 stieg die Bevölkerungszahl um fast 40 % von 66'000 auf rund 90'000 Personen. In dieser Zeit eröffnete man zahlreiche neue Schulhäuser, man baute die KVA, erweiterte Strassen-, Strom und Abwassernetze etc. Das liess sich nicht alles mit eigenen Mitteln finanzieren, ohne die damalige Bevölkerung übermässig mit Steuern und Abgaben zu belasten. Dementsprechend stiegen die Schulden bis 1975 auf 235 Millionen Franken. Diese Entwicklung schritt bis in die 1990er Jahre so fort.

Im Jahr 2000 betrug der Schuldenstand bereits 988 Millionen Franken. Pro Kopf entsprach dies aber noch einer im kantonalen Vergleich durchschnittlichen Verschuldung. Vor allem ab 2009 stieg dann die Verschuldung der Stadt Winterthur deutlich stärker als im Rest des Kantons. Dies war die Folge hoher Investitionen, damals unter anderem in die Erneuerung der Verfahrenslinie 1 der KVA, aber auch in die Kanalisationen, in das Stromnetz oder in Alterszentren. Ursächlich für diese Konzentration war unter anderem, dass in den Jahren und Jahrzehnten zuvor aufgrund der stets angespannten Finanzlage der Unterhalt stetig aufgeschoben wurde. So schrieb der Stadtrat in seinem Geschäftsbericht 2009: «Es hat sich gezeigt, dass der Liegenschaftenunterhalt in der Vergangenheit die Grenze für den Substanzerhalt deutlich unterschritten hat. Dies ist auch eine Folge der Sparanstrengungen [...]».

In den letzten Jahren hat sich der Schuldenstand bei den bereits genannten rund 2 Milliarden Franken stabilisiert. Auf diesen Schulden (bzw. auf den kurz- und langfristigen Finanzverbindlichkeiten von 1,6 Milliarden Franken) fielen im Jahr 2024 gut 20 Millionen Franken oder 1 % an Schuldzins an.

Die historische Betrachtung der Schuldenentwicklung lässt wichtige Schlüsse zur Bewertung der heutigen Situation zu:

Erstens wurden Schulden stets zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen und nie zur Finanzierung der laufenden Ausgaben. Investitionen haben einen langfristigen Nutzen und damit einen Gegenwert zur Schuld. Dem andauernden Nutzen steht der Preis der Schulden in der Form der zu bezahlenden Schuldzinsen gegenüber. Hätte man in der Vergangenheit zur Vermeidung von Schulden auf die entsprechenden Investitionen verzichtet, entfielen zwar heute der Preis der Schuldzinsen. Doch dafür würde wertvolle Infrastruktur fehlen oder ihr Zustand wäre mangelhaft.

Zweitens waren es zumeist Investitionen in Basisinfrastrukturen wie eben Verbrennungsanlagen, Kläranlagen, Kanalisationen, Stromnetze etc., welche die Schulden ansteigen liessen. Solche Infrastrukturen haben – wie bereits ausgeführt – insbesondere kleinere Gemeinden nicht in den eigenen Büchern. Dasselbe gilt auch für Zentrumsinfrastrukturen wie beispielsweise das Hallenbad oder die Eishalle. Aussagekräftig vergleichen lassen sich die Schulden einer Grossstadt wie Winterthur deshalb nur mit den Schulden anderer Grossstädte. Unter den acht grössten Städten der Schweiz ist der Schuldenstand pro Kopf der Stadt Winterthur sogar leicht unterdurchschnittlich (Durchschnitt beträgt 19'745 Franken pro Kopf, Winterthur liegt bei 17'100 Franken pro Kopf).

4. Auswirkungen und mögliche Umsetzungsformen der Initiative

Ausgehend vom Initiativtext lassen sich die finanzpolitische Dimension der Forderung erfassen und die finanzpolitischen Handlungsoptionen ableiten.

4.1 Finanzpolitische Dimension

Der Initiativtext fordert die Reduktion der Nettoschulden der Stadt Winterthur um 200 bis 300 Millionen Franken pro acht Jahre (durchschnittlich also rund 25-35 Millionen Franken jährlich), bis der Nettoverschuldungsquotient bei höchstens 100 % liegt und die Nettoschulden damit genau den jährlichen Einnahmen aus direkten Steuern entsprechen.

Die Nettoschuld lag im Jahr 2024 bei 1'069,3 Millionen Franken, die direkten Steuern bei 503,4 Millionen Franken. Es wären also Stand Ende 2024 565,9 Millionen Franken an Nettoschulden abzubauen. Dafür müsste während einer Zeitspanne von rund 19 Jahren der geforderte jährliche Finanzierungsüberschuss von durchschnittlich rund 30 Millionen Franken pro Jahr erzielt werden. Je nach Entwicklung der Einnahmen aus direkten Steuern könnte diese Zeitspanne auch kürzer ausfallen. 30 Millionen Franken entsprechen den Einnahmen von rund 10 Steuerfussprozentpunkten. Die effektiven Einsparungen gegenüber der aktuellen Finanzplanung, die einen Anstieg der Nettoschuld vorsieht, müssten dementsprechend höher als 30 Millionen Franken ausfallen.

4.2 Finanzpolitische Handlungsoptionen

Die Initiative fordert, den genannten Schuldenabbau nur mittels Ausgabensenkungen und nicht mittels Erhöhung der Einnahmen zu erreichen. Dafür gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder Einsparungen bei den laufenden Ausgaben oder Einsparungen bei den Investitionen. Über beide Wege kann auf den Finanzierungsbedarf eingewirkt werden. Nachfolgend werden die beiden Optionen hinsichtlich ihrer Auswirkungen beleuchtet. Zu beachten ist, dass auch Kombinationen beider Optionen denkbar bzw. wahrscheinlich wären.

4.2.1 Einsparungen bei den laufenden Ausgaben

Bei den laufenden Ausgaben sind zwei Einschränkungen zu beachten: Zum einen sind die Ausgaben der Eigenwirtschaftsbetriebe gebührenfinanziert und es dürfen aus regulatorischen Gründen keine hohen Überschüsse erzielt werden. Dementsprechend können Überschüsse bei den Eigenwirtschaftsbetrieben nur beschränkt zum notwendigen Finanzierungsüberschuss beitragen.

Zum anderen ist ein grosser Teil der Ausgaben im Steuerhaushalt vom übergeordneten Recht vorgeschrieben, weshalb sie kommunal nur eingeschränkt beeinflusst werden können. Darunter fallen insbesondere die Sozialhilfe, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die Pflegefinanzierung oder die Besoldung der kantonal angestellten Lehrpersonen in der Volksschule.

Unter Berücksichtigung dieser beiden Einschränkungen verbleibt von den Gesamtausgaben der Stadt von rund 2,1 Milliarden Franken nur ein verhältnismässig kleiner Teil, der effektiv für Ausgabenkürzungen in Frage kommt. Darin enthalten sind die wenigen grösseren mehrheitlich freiwilligen Aufgaben der Stadt: Kultur und Kulturförderung, familienergänzende Kinderbetreuung und Sport bzw. Sportanlagen. Die Nettoausgaben für diese Bereiche betragen jährlich rund 85 Millionen Franken. Einsparungen in der Grössenordnung von 30 Millionen Franken jährlich hätten demnach starke Einschränkungen im Leistungsangebot der Stadt Winterthur zur Folge.

Im Falle einer Realisierung der geforderten Finanzierungsüberschüsse über die laufenden Ausgaben würde die Erfolgsrechnung der Stadt über viele Jahre hohe Gewinne ausweisen. Politisch müsste man dabei über einen langen Zeitraum den Schuldenabbau einer – für eine ausgeglichene Erfolgsrechnung durchaus mögliche – Senkung des Steuerfusses (in der Höhe von rund 10 Prozentpunkten) vorziehen.

4.2.2 Einsparungen bei den Investitionen

In der Jahresrechnung 2024 betrugen die gesamtstädtischen Abschreibungen im Verwaltungsvermögen rund 115 Millionen Franken⁴. Dieser Betrag hätte also investiert werden können, ohne dadurch zusätzlichen Finanzierungsbedarf auszulösen. Um den von der Initiative geforderten jährlichen Finanzierungsüberschuss von 30 Millionen Franken über die Investitionspolitik zu erzielen, müssten die gesamtstädtischen Investitionen also bei rund 85 Millionen Franken plafoniert werden. In den Planjahren 2026-2029 sind durchschnittlich Investitionen von rund 352 Millionen

⁴ Die Investitionen in das Finanzvermögen sind an dieser Stelle nicht relevant, da sie in der Nettoschuld-Betrachtung neutral sind.

Franken vorgesehen. Hauptgrund für die hohen Planungssummen sind die beiden Grossprojekte zur Sanierung der Kehrrichtverwertungsanlage und der Abwasserreinigungsanlage und ein hoher Bedarf an zusätzlicher Schulinfrastruktur. Wie in der Vergangenheit sind es also auch in den nächsten Jahren die Basisinfrastrukturen der Stadt, welche den grössten Anteil der Mittel für Investitionen binden. Auch nach Abschluss dieser ausserordentlichen Grossvorhaben ist mit einem deutlich über 85 Millionen Franken liegenden Investitionsbedarf zu rechnen.

Die Erzielung der geforderten Finanzierungsüberschüsse über die Investitionen würde eine deutliche Reduktion der städtischen Investitionstätigkeit bedingen. Sowohl der Werterhalt der bestehenden Infrastruktur als auch die aufgrund der wachsenden Stadt erforderliche Erweiterung der Infrastruktur könnten damit nicht mehr gewährleistet werden.

4.3 Mögliche Umsetzungsformen

Da die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht wurde, müsste im Falle ihrer Annahme eine Umsetzungsvorlage ausgearbeitet werden. Um die Anliegen der Initiative wirksam und verbindlich umsetzen zu können, müsste die Umsetzungsvorlage eine oder mehrere Fiskalregel(n) (umgangssprachlich auch «Schuldenbremse» genannt⁵) vorsehen. Diese hätten Vorgaben für die Ausgestaltung des Budgets und/oder für die Bewilligung von Ausgaben zu machen, welche die Erreichung der in der Initiative vorgesehenen Schuldenabbau-Ziele sicherstellen würden. Die Vorgaben müssten sich je nach Gewichtung der unter Ziffer 4.2 beschriebenen finanzpolitischen Optionen auf andere Messgrössen bzw. Kennzahlen beziehen. Sie wären in den kommunalen Rechtsgrundlagen für die Haushaltsführung, also der Gemeindeordnung und/oder der Verordnung über den Finanzhaushalt, zu verankern (siehe dazu auch die Ausführungen zur Gültigkeit unter Ziffer 2.1).

4.4 Rückblick auf letztmaligen Prozess zur Einführung einer Schuldenbremse

Bereits in den Jahren 2011 bis 2018 haben sich Stadtrat und Stadtparlament (damals: Grosser Gemeinderat) mit der Einführung einer Schuldenbremse bzw. eines Schuldenabbau-Mechanismus befasst. Auslöser dafür war eine entsprechende Motion, die vom Parlament erheblich erklärt wurde. Der Stadtrat beantragte daraufhin, einen Schuldenabbau-Mechanismus mit folgenden Merkmalen in der Gemeindeordnung zu verankern:

- Im Budget muss das Ergebnis der Erfolgsrechnung mindestens ausgeglichen sein und der Selbstfinanzierungsgrad⁶ im allgemeinen Verwaltungsvermögen hat mindestens 105 % zu betragen. Es wäre also – wie bei der vorliegenden Initiative auch – keine Schuldenbremse, sondern ein Schuldenabbau-Mechanismus gewesen – allerdings auf die Schulden des Steuerhaushalts beschränkt.
- Die Nichteinhaltung der Vorgaben gemäss Punkt 1 hätte die Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Parlamentsmitglieder bedingt.

In der parlamentarischen Beratung wurde deutlich, wie anspruchsvoll die Einhaltung der vorgeschlagenen Fiskalregel geworden wäre: Es wären umfassende Sparmassnahmen notwendig geworden, obwohl in den Jahren davor in kurzem Abstand bereits zwei Sparprogramme durchgeführt wurden. Aufgrund der beschränkten ausgabenseitigen Möglichkeiten bestand die Befürchtung, dass zur Einhaltung der Fiskalregeln der kommunale Steuerfuss massiv erhöht werden müsste («Steuererhöhungs-Automatismus»). Letztlich wurde der Schuldenabbau-Mechanismus nicht wie beantragt umgesetzt. Stattdessen wurde eine Ausgabenbremse in Form des bis heute

⁵ Aufgrund des von der Initiative vorgesehenen Abbaus der Verschuldung muss vorliegend eher von einem Schuldenabbau-Mechanismus als von einer Schuldenbremse gesprochen werden.

⁶ Der Selbstfinanzierungsgrad zeigt den Anteil der Investitionen, die mit eigenen Mitteln finanziert werden können. Bei einem Selbstfinanzierungsgrad von über 100 % werden Schulden abgebaut.

in der Gemeindeordnung verankerten mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung und des Erfordernisses eines qualifizierten Mehrs für gewisse Ausgabenbeschlüsse des Stadtparlaments beschlossen und in der Volksabstimmung bestätigt⁷.

Bei der Umsetzung der Initiative wären ähnliche Schuldenabbau-Mechanismen auszuarbeiten. Diese müssten aber gegenüber dem letztmaligen Vorschlag in ihrer Dimension deutlich einschneidender ausfallen, um den geforderten jährlichen Schuldenabbau in der Höhe von 30 Millionen Franken sicherstellen zu können. Ausserdem müsste auf geeignete und rechtskonforme Weise die Erhöhung der Einnahmen als Handlungsoption ausgeschlossen werden.

5. Antrag auf Ablehnung der Volksinitiative

Der Stadtrat hat in der Finanzstrategie 2023-2026 aufgezeigt, dass sich die Stadt Winterthur finanzpolitisch aktuell und in den kommenden Jahren drei gewichtigen Herausforderungen gegenübergestellt sieht:

Zum einen wächst die Bevölkerung Winterthurs im Zuge der räumlichen Verdichtung stetig weiter, was einen Mehrbedarf an Infrastruktur und Personalressourcen nach sich zieht. Zum anderen beobachten wir globale Entwicklungen, die auch die Stadt Winterthur beschäftigen: der demografische Wandel und die Digitalisierung mit Auswirkungen auf die Arbeitswelt und Wohnformen oder die Veränderungen, die der Klimawandel mit sich bringt. Und zuletzt macht sich in Winterthur ein steigender Erneuerungsbedarf bemerkbar, denn ein gewichtiger Teil der Infrastruktur aus dem letzten grossen Wachstumsschub der 1950er- bis 1975er-Jahre muss erneuert oder in Stand gesetzt werden.

Die Bewältigung dieser Herausforderungen ist entscheidend für eine positive Entwicklung der Stadt in den nächsten Jahrzehnten. Ohne ausreichenden finanziellen Einsatz lässt sich dieses Ziel aber nicht erreichen. Basierend auf dieser Ausgangslage hat der Stadtrat in der Finanzstrategie für die Jahre 2024 bis 2027 eine gewisse Zunahme der Verschuldung als zulässig definiert, sofern sich die aktuell sehr tiefe Zinsbelastung nicht markant ändert. Mittelfristig erachtet es der Stadtrat jedoch als wichtig, dass die Investitionen wieder mit eigenen Mitteln finanziert werden können.

Ein Schuldenabbau in der Grössenordnung, wie ihn die Initiative fordert, hätte einschneidende negative Folgen für die Entwicklung der Stadt. Die Leistungen der Stadt müssten wohl markant abgebaut werden. Grössere Investitionen in die Erweiterung der Infrastruktur wären kaum mehr möglich, obwohl dies aufgrund des Wachstums der Stadt (z.B. für zusätzlichen Schulraum) oder auch der Energie- und Klimaziele (z.B. für Wärmeverbunde) notwendig wäre. Selbst der Unterhalt der bestehenden Infrastruktur könnte nicht mehr vollumfänglich gewährleistet werden, müsste doch das Investitionsvolumen wohl auf eine Summe unterhalb der Höhe der Abschreibungen beschränkt werden. Wie der Blick in die Vergangenheit unter Ziffer 3.2 zeigt, hat vernachlässigter Unterhalt hohe Folgekosten für Instandsetzungen zur Folge, welche die nachfolgenden Generationen tragen müssten. Damit würde die Initiative auch ihrem eigenen übergeordneten Ziel – einer «nachhaltigen Finanzpolitik» – zuwiderlaufen.

Zuletzt hätten die zur Umsetzung der Initiative notwendigen Fiskalregeln auch erhebliche Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten von Stadtrat und Stadtparlament bei der Gestaltung des Budgets zur Folge. Sie würden die situativ notwendige Abwägung zwischen Schuldenkontrolle und wichtigen Investitionstätigkeiten erschweren.

Die Initiative wird daher ohne Gegenvorschlag abgelehnt.

⁷ Siehe Stadtparlament Winterthur - Motion betreffend Schuldenbremse für eine nachhaltig gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen - Umsetzungsvorlage (zuhanden der Volksabstimmung) und Kenntnisnahme der Finanzstrategie der Stadt Winterthur 2016-2030

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon