

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Entwicklungen nachvollziehen, Trends im Voraus erkennen, eingereicht von den Gemeinderäten/in U. Hofer (FDP), A. Steiner (GLP/PP), R. Harlacher (CVP) und D. Oswald (SVP)

Am 16. September 2013 reichten die Gemeinderäte U. Hofer namens der FDP-Fraktion, A. Steiner namens der GLP/PP-Fraktion, R. Harlacher namens der CVP-Fraktion und D. Oswald namens der SVP-Fraktion mit 31 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Einzelne Aufgabenbereiche in unserer Stadt unterliegen seit Jahren einem enormen Wachstum, während die Ausgaben für andere Aufgabengebiete stagnieren oder rückläufig sind. Um einen Überblick über die entsprechenden Entwicklungen und Trends erhalten zu können, wird der Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

- 1. Wie haben sich die Ausgaben (Nettoglobalkredite) in den Aufgabengebieten Bildung (Volksschule, Sonderschulung, Berufsbildung), Soziales (Sozial- und Erwachsenenhilfe, individuelle Unterstützung, Spitex und Alterszentren) und Sicherheit (Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz) ab 1990 bis heute entwickelt, aufgezeigt in fünf-Jahres-Meilensteinen 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, Prognose für 2015?*
- 2. Wie hoch sind die Anteile dieser und weiterer städtischer Aufgabengebiete am Gesamtkuchen der städtischen Ausgaben (visualisiert in Anteils-Kuchen-Diagrammen)? Beispiele für weitere für einen Vergleich interessante Aufgabengebiete: öffentlicher Verkehr (Stadtbus und FinöV Stadt), Stadtwerk, Umweltschutz (Produkt „Dienstleistungen“), Bau (Städtebau und Tiefbau), Kultur und Dienste (Stadtentwicklung, Theater Winterthur, Bibliotheken, Subventionsverträge und Beiträge an Dritte, Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten), familienunterstützende Angebote und Sport*
- 3. Beabsichtigt der Stadtrat, eine klare Rechnungslegung zu verfolgen, welche es dem Parlament erlaubt, die Entwicklung von Ausgaben (Nettoglobalkrediten) und deren Anteilen an den Gesamtausgaben unserer Stadt zu verfolgen? Wenn ja, was beabsichtigt der Stadtrat zu tun, um die Transparenz der Rechnungslegung für die Zukunft noch weiter zu erhöhen, damit Entwicklungen verfolgt und Trends frühzeitig erkannt werden können? Wenn nein, warum nicht?*
- 4. Können die in der Antwort aufbereiteten Auskünfte mit anderen Städten verglichen werden (damit schweizweite Trends frühzeitig erkannt und mit Zahlen belegt werden können)? Wenn nicht, beabsichtigt der Stadtrat, dies zu ändern, zum Beispiel in Zusammenarbeit mit dem Städteverband? Falls nein, warum nicht?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Der Stadt Winterthur ist es gelungen, die Industriekrise der 1990er-Jahre zu überwinden, und sie konnte sich als attraktive und dynamische Kultur-, Bildungs- und Wohnstadt etablieren. Dies führte unter anderem auch zu einem markanten Bevölkerungswachstum: Im Jahr 1990 betrug die Wohnbevölkerung in Winterthur 86 496 Personen; im Jahr 2013 zählte die Stadt rund 107 000 Bewohnerinnen und Bewohner und im Jahr 2017 werden es gemäss Prognose ca. 113 000 sein.

Diese Bevölkerungszunahme bringt verschiedene gesellschaftliche Veränderungen und Folgen mit sich und stellt infolge steigender Kosten vor allem in den Bereichen Bildung, Sozialhilfe und Verkehr eine Herausforderung für die Stadtfinanzen dar.

Nachfolgend werden die erfolgten und prognostizierten Kostenentwicklungen in diesen Bereichen dargestellt.

Es ist einleitend anzumerken, dass mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) grundlegende Veränderungen in der Präsentation der Zahlen auf Produktgruppen-Ebene einher gingen, welche eine Analyse über die Jahre vor und nach Einführung von WoV erschweren. Entsprechend aufwändig und komplex gestaltete sich die Beantwortung dieser Interpellation, dies vor allem auch angesichts des langen Betrachtungszeitraums seit 1990. Künftige Änderungen in den Strukturen von Produkten und Produktgruppen der Stadt, welche jeweils vom Grossen Gemeinderat zu bewilligen sind, sind daher immer auch unter dem Gesichtspunkt der Vergleichbarkeit zu analysieren.

Hinweis zu den Daten 1990-2012:

Die Werte wurden um die Teuerung bereinigt (Basiszeitpunkt Landespreisindex Dezember 2011 = 100%). Zudem wurden die Abschreibungen und die kalkulatorischen Zinsen der Jahre vor Einführung der Anlagenbuchhaltung im 2008 hinzugerechnet, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Hinweis zu den Planjahren:

2013: vom GGR verabschiedetes Budget (Weisses Buch)

2014: Budgetantrag Stadtrat (Gelbes Buch)

2015: IAFP 2015.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Wie haben sich die Ausgaben (Nettoglobalkredite) in den Aufgabengebieten Bildung (Volksschule, Sonderschulung, Berufsbildung), Soziales (Sozial- und Erwachsenenhilfe, individuelle Unterstützung, Spitex und Alterszentren) und Sicherheit (Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz) ab 1990 bis heute entwickelt, aufgezeigt in fünf-Jahres-Meilensteinen 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, Prognose für 2015?“

a) Bereich Bildung:

Der Bereich Bildung wird folgendermassen definiert: Volksschule, Sonderschulung und Berufsbildung.

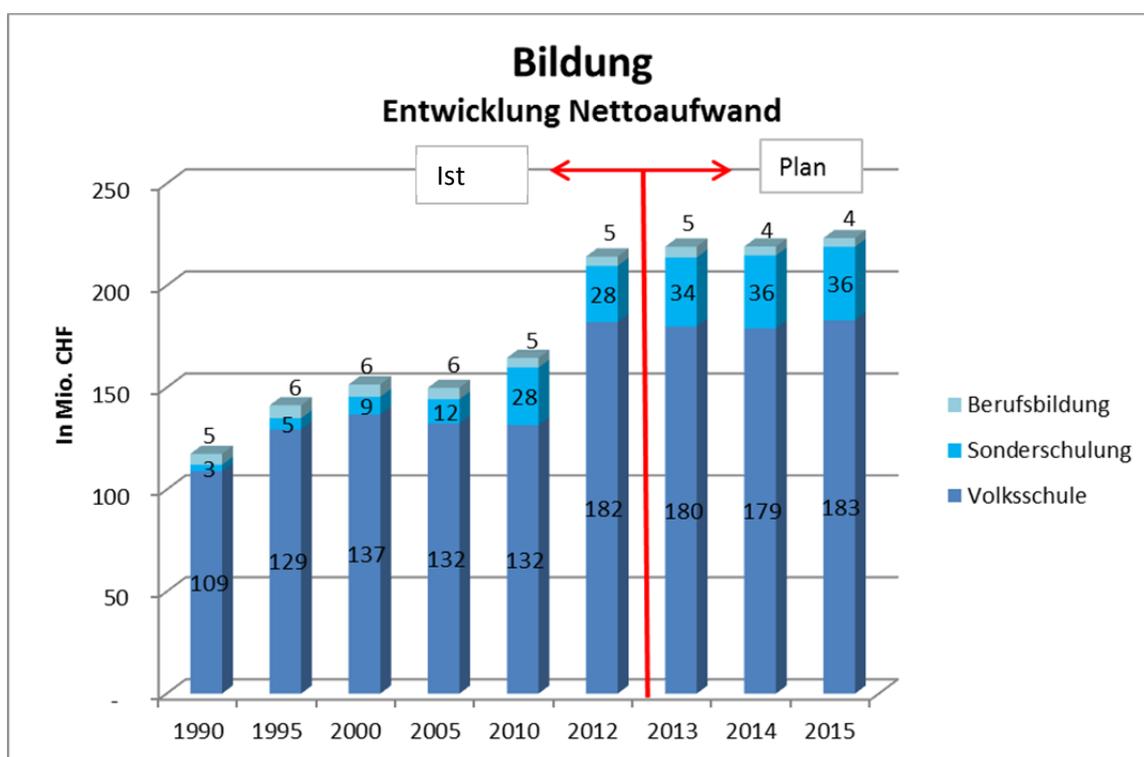
Bei der Volksschule ist zu beachten, dass mit der Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichs per 1. Januar 2012 der Gemeindebeitrag an die Besoldung der Lehrkräfte von bisher 54,8 % auf neu 80 % erhöht wurde, was die Rechnung 2012 mit zusätzlich CHF 25,5 Mio. belastete (Wegfall des indirekten Finanzausgleichs). Die Entwicklung des Nettoaufwands bei der Bildung wird deshalb mit zwei unterschiedlichen Grafiken dargestellt:

- In der ersten Grafik werden die Zahlen von 1990-2010 ohne Bereinigung des Gemeindebeitrages an die Lehrerlöhne dargestellt; entsprechend ergibt sich ein Kostensprung von 2010 bis 2012;

- In der zweiten Grafik sind die Zahlen von 1990-2010 um die Erhöhung des Gemeindebeitrages an die Besoldung der Lehrkräfte bereinigt.

Grafik 1

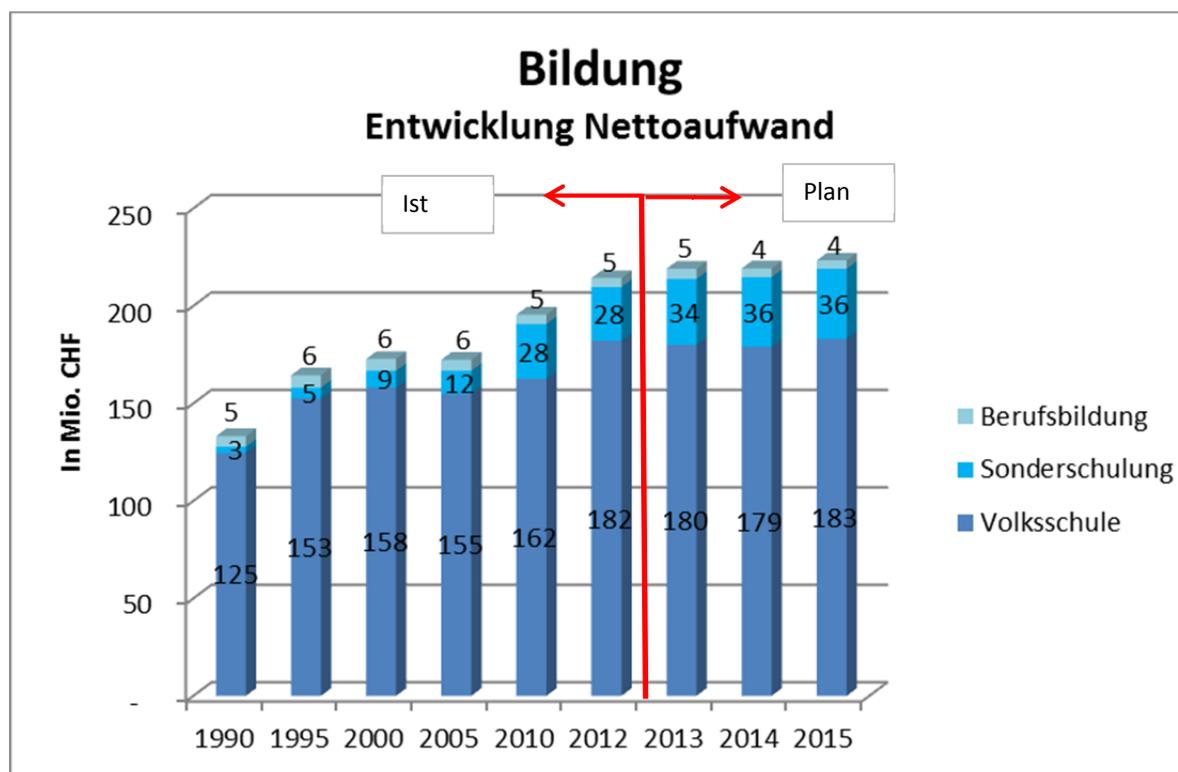
| Entwicklung Nettoaufwand in Mio. CHF | | | | | | | | |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 117 | 140 | 152 | 150 | 165 | 215 | 219 | 219 | 223 |



Inklusive Bereinigung der Teuerung, Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen.

Grafik 2

| Entwicklung Nettoaufwand in Mio. CHF | | | | | | | | |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 133 | 164 | 173 | 173 | 195 | 215 | 219 | 219 | 223 |



Inklusive Bereinigung Löhne der Lehrpersonen (Kostenbeitrag Volksschule 80%), Teuerung, Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen.

Im Bereich Bildung ist seit 1990 ein stetiges Wachstum des Nettoaufwands festzustellen.

Ab 2005 erfolgte in der Volksschule ein starker Ausbau der schulergänzenden Betreuung mit der Folge einer stetigen Steigerung des Nettoaufwands.

Auch die Einführung des neuen Volksschulgesetzes im Kanton Zürich in den Jahren 2006 ff. verursachte eine Zunahme der Ausgaben (z.B. strukturelle Änderungen: wie dezentralisierte Schulleitungen). Eine weitere Steigerung der Ausgaben erfolgte zwischen 2010 und 2012 aufgrund der vom Kanton beschlossenen Lohnmassnahmen für die Lehrpersonen und wegen des Sanierungsbeitrags an die Beamtenversicherungskasse des Kantons (BVK).

Den grössten Anteil des gesamten Nettoaufwands im Bereich Bildung trägt die Volksschule mit einem Durchschnittswert über die Jahre von ca. 86 %. Die Berufsbildung ist rückläufig; ihr Anteil liegt heute noch bei 3 %. Der Anteil der Sonderschulung hat sich ab 2010 vergrössert und liegt bei durchschnittlich 10,5 %.

Die heutigen Prognosen zeigen weiterhin eine leichte Kostensteigerung auf.

b) Bereich Soziales:

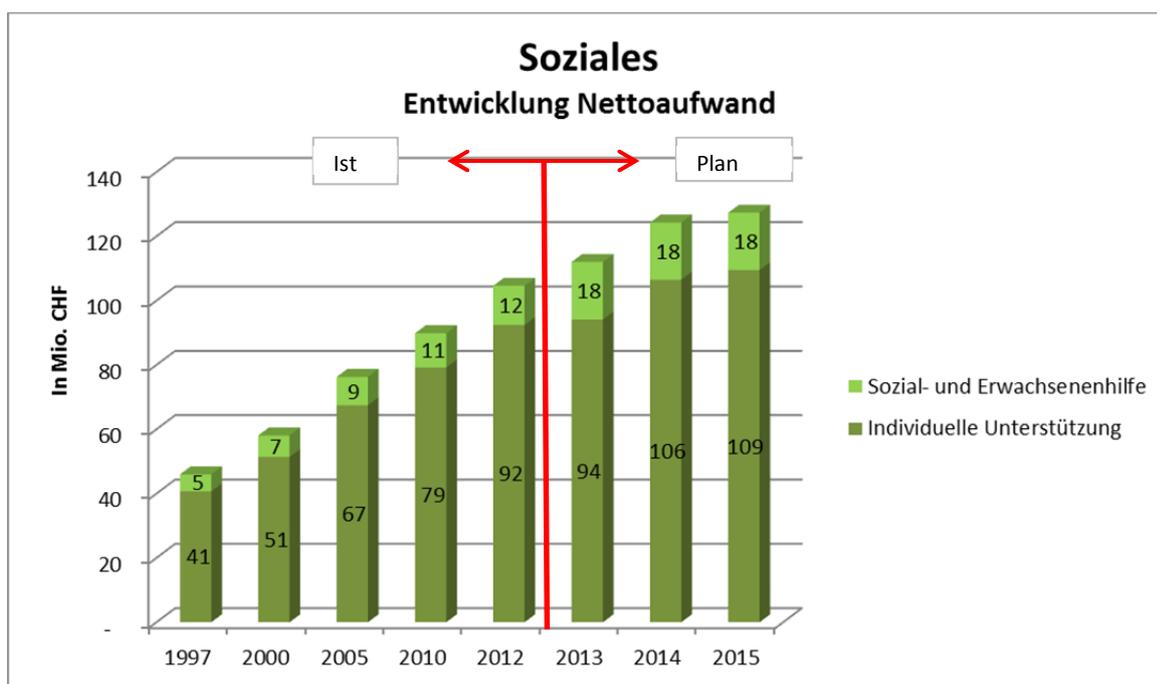
Der Bereich Soziales wird folgendermassen definiert:

- individuelle Unterstützung: Sozialhilfe gemäss SHG, Sozialhilfe Asylsuchende, Zusatzleistungen zur AHV/IV, Alimentenbevorschussung, Kleinkinderbetreuungsbeiträge, Krankenkassenwesen.
- Sozial- und Erwachsenenhilfe: Abwicklung der individuellen Unterstützung.

Die Spitex und die Alterszentren werden als eigenständiger Bereich abgebildet.

Grafik 3

| Entwicklung Nettoaufwand in Mio. CHF | | | | | | | |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1997 | 2000 | 2005 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 46 | 58 | 76 | 90 | 104 | 112 | 124 | 127 |



Inklusive Bereinigung Teuerung, Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen

Aufgrund der komplexen Entwicklungen im Bereich Soziales können die Daten erst ab 1997 für eine vergleichbare Zahlenbasis verwendet werden.

Durch den mit dem Bevölkerungswachstum verbundenen Anstieg der Anzahl Fälle sowie die höheren Zahlungen pro Fall (z.B. Wohnungsmieten) steigen auch die Nettoaufwendungen der individuellen Unterstützung und deren Abwicklung (Sozial- und Erwachsenenhilfe). Zudem wurden die kantonalen Beiträge an die Verwaltungskosten verringert. Der Anteil der Sozial- und Erwachsenenhilfe liegt durchschnittlich bei 13 %, derjenige der individuellen Unterstützung bei 87 %.

Der Kostenanstieg bei der PG Individuelle Unterstützung von 2013 auf 2014 lässt sich damit begründen, dass die Kostenentwicklung im Wesentlichen bei der Sozialhilfe (längere Verweildauer in der Sozialhilfe, Anstieg der teuren Heimplatzierungen) und den Kleinkindbetreuungsbeiträgen (gesetzliche Änderung, d.h. mehr Anspruchsberechtigte und höhere Beiträge) angepasst wurde. Dieser Effekt trat bereits in der Rechnung 2013 ein (in Grafik 3 nicht abgebildet) und führte dort zu einer nachträglichen Gebundenerklärung.

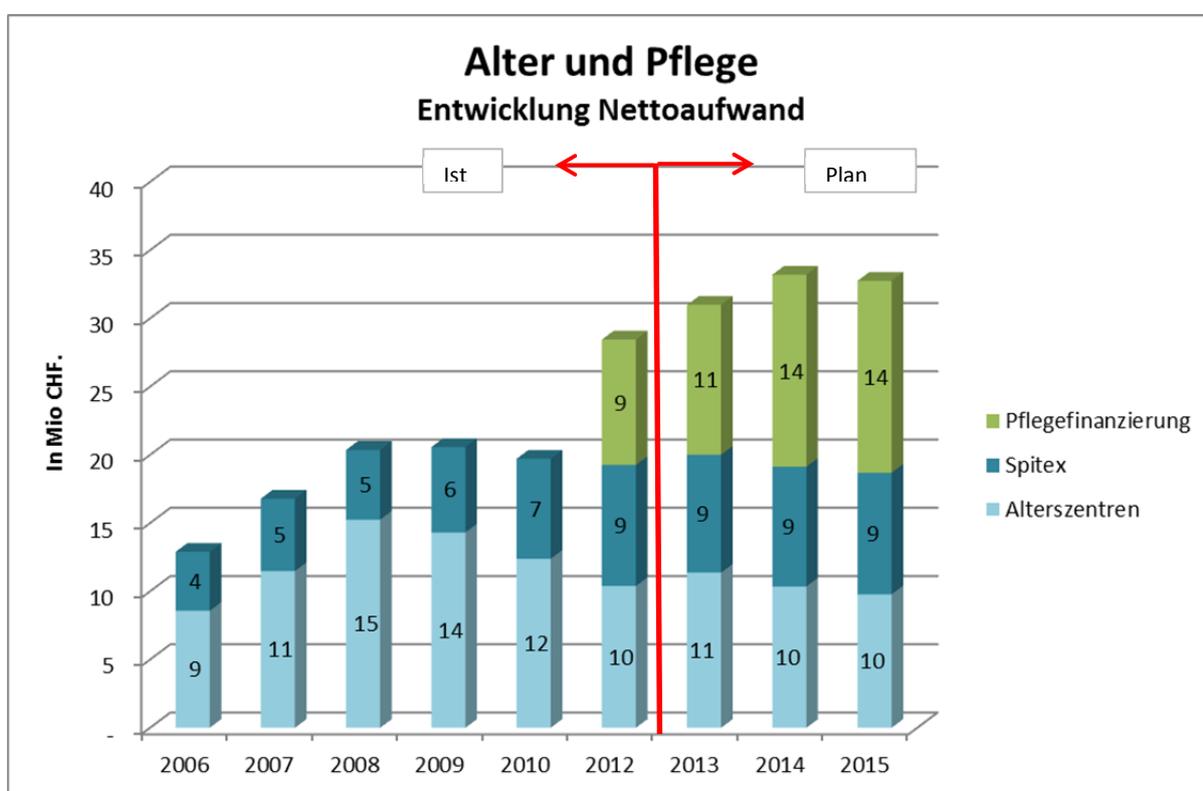
Der Kostendruck in diesem Bereich bleibt auch für die nächsten Jahre erhalten.

c) Bereich Alter und Pflege

Der Bereich Alter und Pflege wird folgendermassen definiert: Alterszentren, Spitex und ab 2011 Pflegefinanzierung.

Grafik 4

| Entwicklung Nettoaufwand in Mio. CHF | | | | | | | | |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 13 | 16 | 20 | 20 | 19 | 28 | 31 | 33 | 33 |



Inklusive Bereinigung Teuerung, Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen

Aufgrund der komplexen Entwicklungen im Bereich Alter und Pflege können die Daten erst ab 2006 für eine vergleichbare Zahlenbasis verwendet werden.

Die Kostenentwicklung im Bereich Alter und Pflege ist von verschiedenen Veränderungen der Rahmenbedingungen geprägt (Organisation, Finanzierung, Umfang etc.). Ab 2007 wurde die Haushilfe von der Pro Senectute übernommen und in die Spitex eingegliedert.

Auf den 1. Januar 2011 ist die Neuordnung der Pflegefinanzierung im Kanton Zürich in Kraft getreten (Pflegegesetz). Sie regelt die Finanzierung der Langzeitpflege, das heisst welche Kosten von der Krankenkasse, von den Leistungsempfängern/innen und von der öffentlichen Hand getragen werden. Es wurde somit klar geregelt, welche Kosten der Langzeitpflege die Gemeinden belasten. Die Spitalfinanzierung wurde ab 2012 kantonalisiert und ist in den Kosten der Pflegefinanzierung somit nicht enthalten.

Durch die Realisierung des Grundsatzes «ambulant vor stationär» konnte der Bau eines zusätzlichen Alterszentrums vermieden werden, was jedoch eine steigende Anzahl von Klientinnen und Klienten, welche durch die Spitex zu Hause betreut werden, zur Folge hatte. Dies führte zu einer entsprechenden Kostenverlagerung.

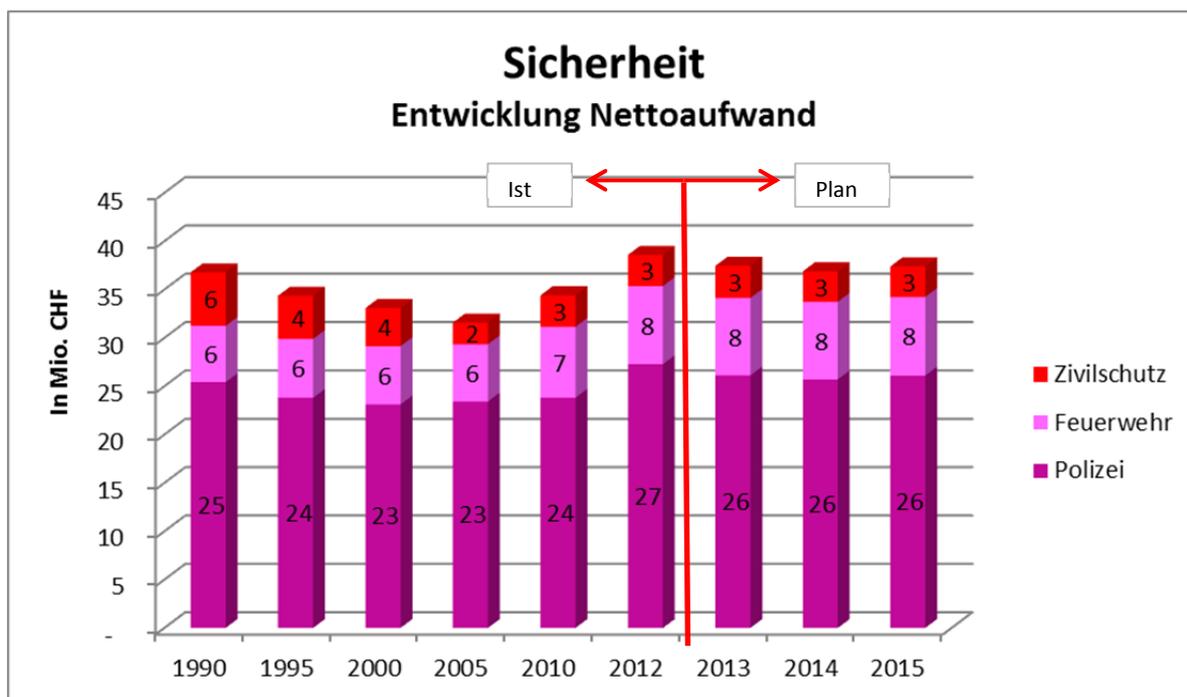
Der Kostendruck bleibt auch in diesem Bereich hoch.

d) Bereich Sicherheit:

Der Bereich Sicherheit wird folgendermassen definiert: Polizei, Feuerwehr und Zivilschutz.

Grafik 5

| Entwicklung Nettoaufwand in Mio. CHF | | | | | | | | |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 37 | 34 | 33 | 31 | 34 | 38 | 37 | 37 | 37 |



Inklusive Bereinigung Teuerung, Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen

Der Anteil der Polizei am Nettoaufwand liegt im Durchschnitt bei ca. 70 %, der Anteil der Feuerwehr bei 20 % und der Anteil des Zivilschutzes bei 10 %.

Bei der Polizei hat sich der Aufwand während der Jahre 1990-2012 verdoppelt. Da sich jedoch der Einnahmenanteil von 9 % im Jahr 1990 auf 37 % im Jahr 2012 erhöht hat, wurde der Kostenanstieg durch diese Mehreinnahmen aufgefangen.

Zur Frage 2:

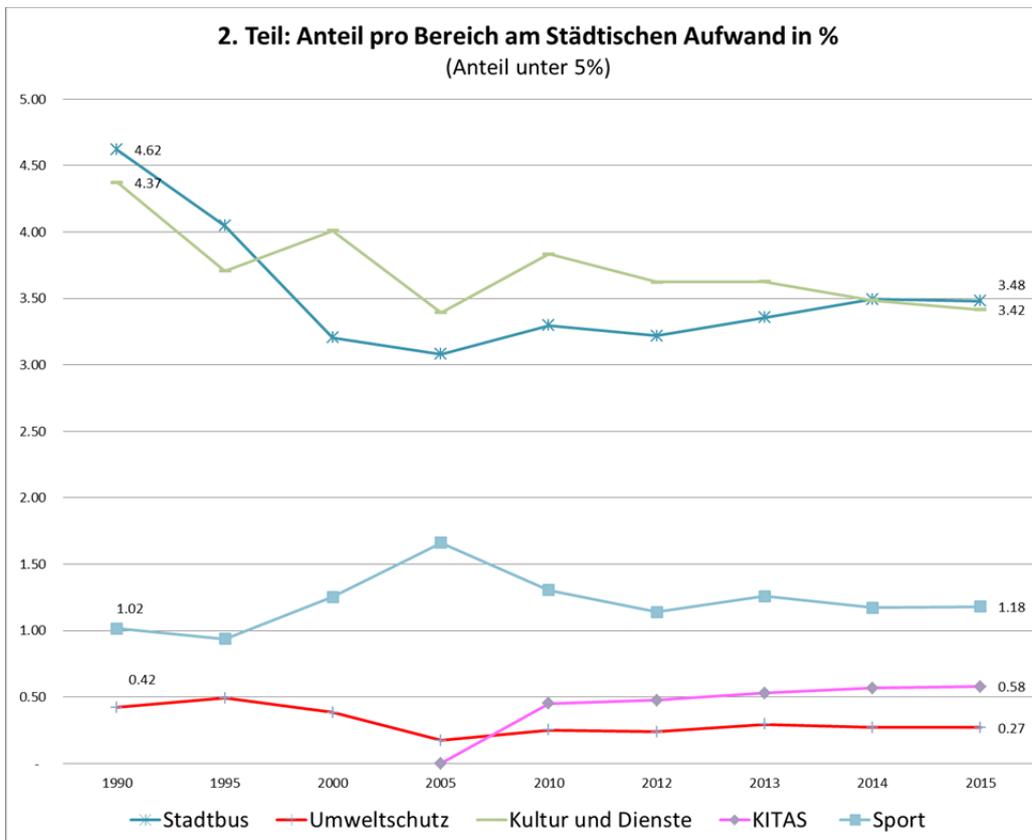
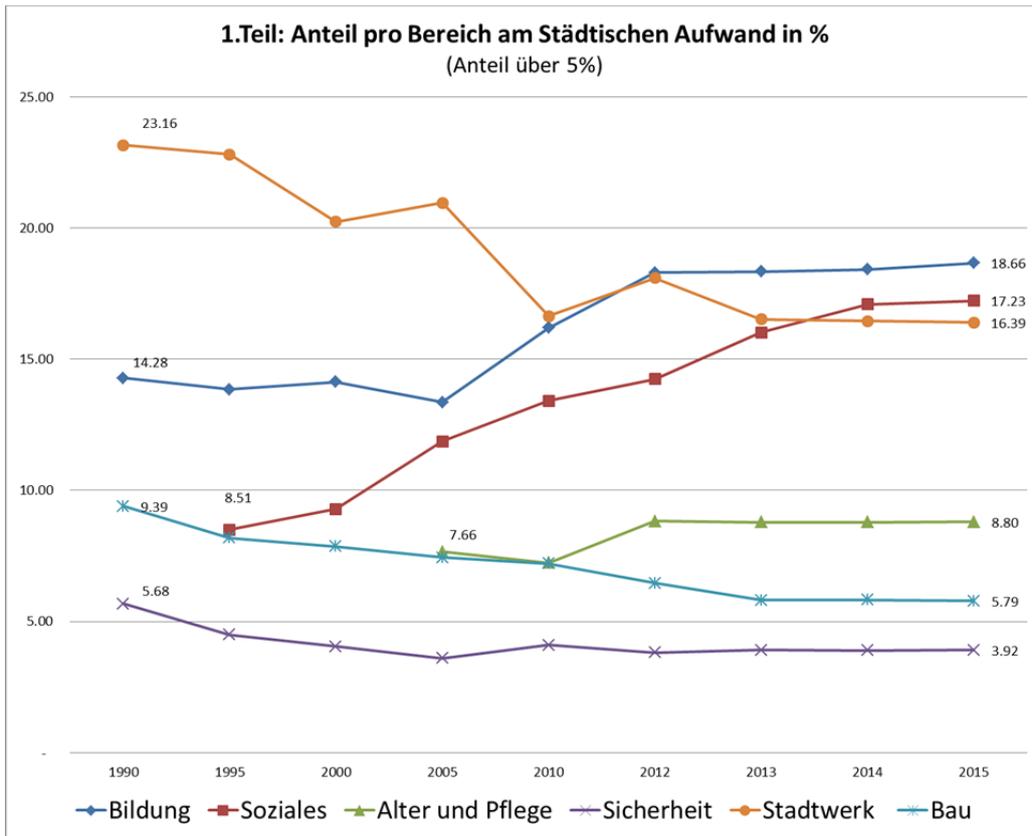
„Wie hoch sind die Anteile dieser und weiterer städtischer Aufgabengebiete am Gesamtkuchen der städtischen Ausgaben (visualisiert in Anteils-Kuchen-Diagrammen)? Beispiele für weitere für einen Vergleich interessante Aufgabengebiete: öffentlicher Verkehr (Stadtbus und FinöV Stadt), Stadtwerk, Umweltschutz (Produkt „Dienstleistungen“), Bau (Städtebau und Tiefbau), Kultur und Dienste (Stadtentwicklung, Theater Winterthur, Bibliotheken, Subventionsverträge und Beiträge an Dritte, Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten), familienunterstützende Angebote und Sport?“

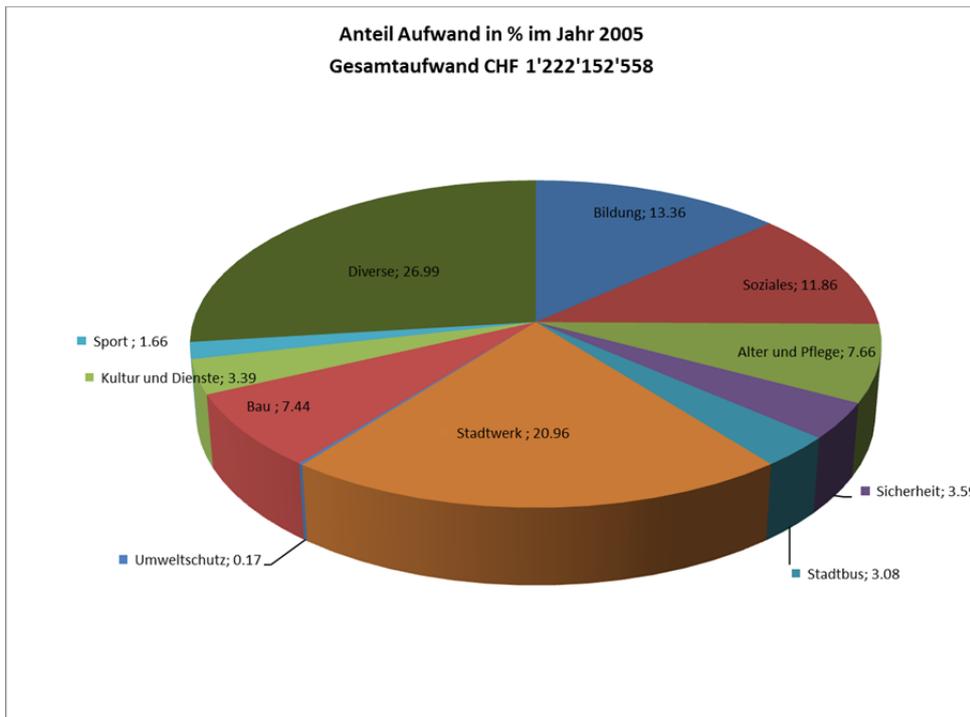
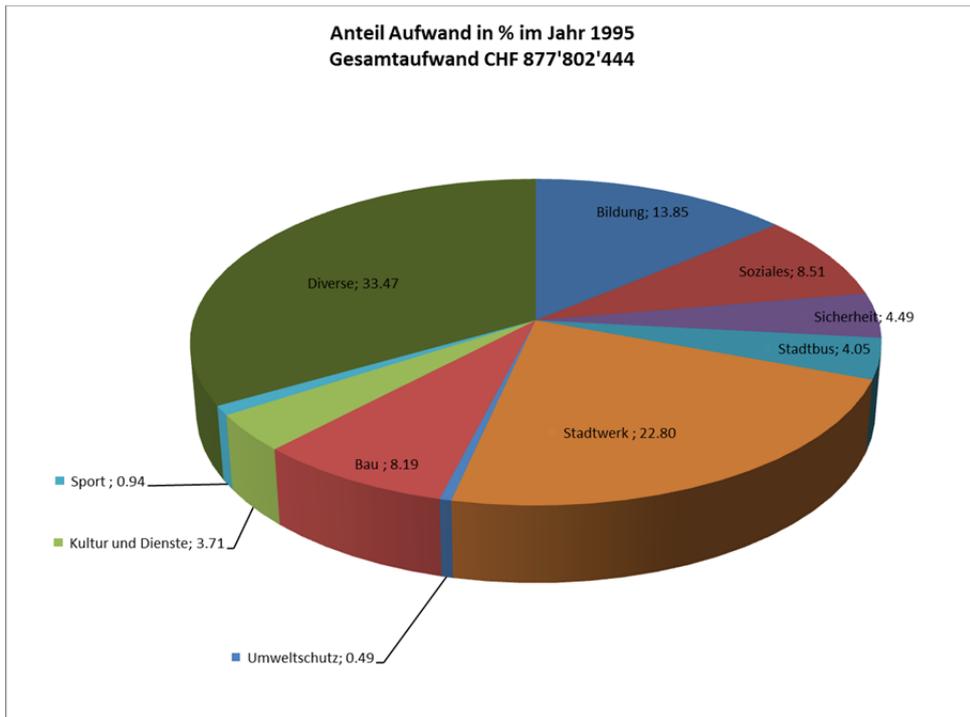
Bemerkung zu den Grafiken:

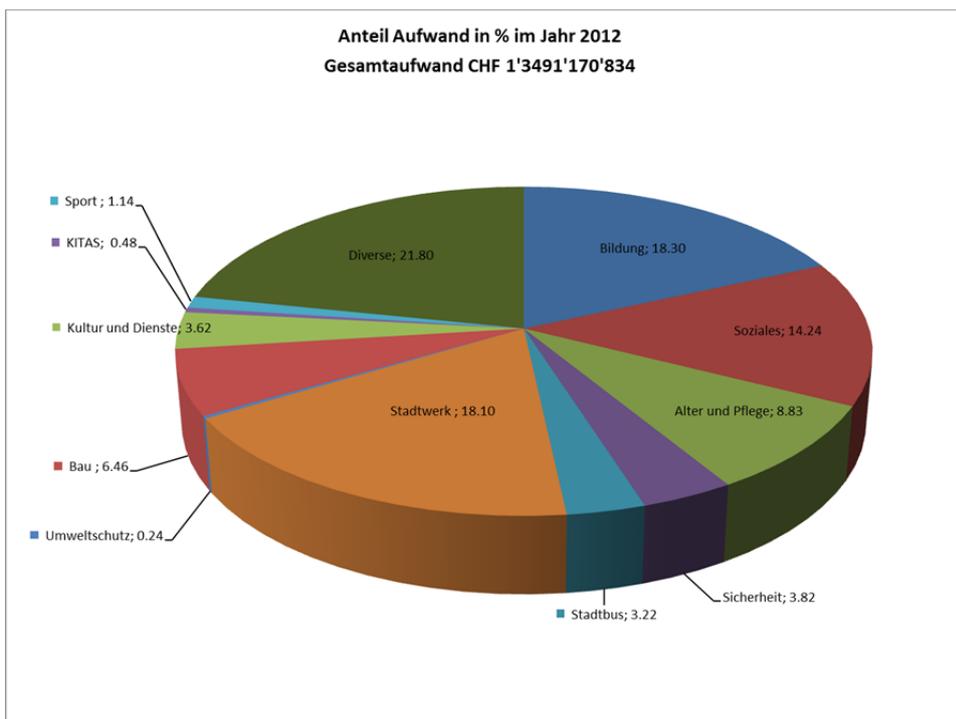
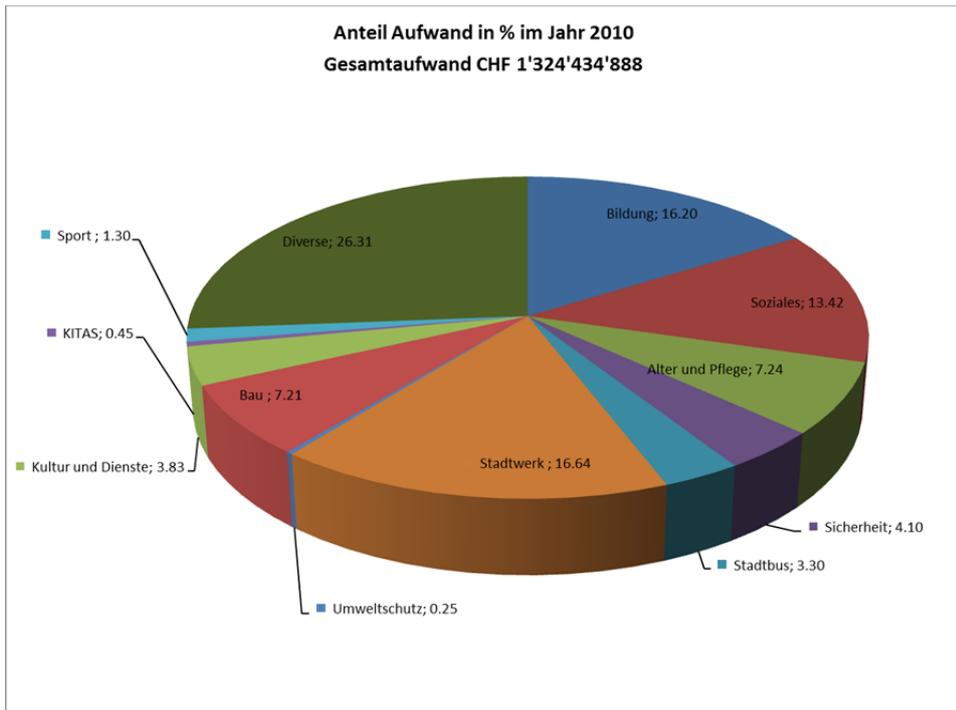
- Aufgrund der komplexen Entwicklungen im Bereich Soziales können die Daten erst ab 1997 für eine vergleichbare Zahlenbasis verwendet werden.
- Subventionierte Betreuungseinrichtungen (KITAS) werden erst seit 2010 als eigenes Produkt bei der PG Familienunterstützende Angebote geführt; zuvor waren sie in der Volksschule integriert.
- Die Zahlen des Bereichs Alter und Pflege beinhalten ab 2012 die Kosten der Pflegefinanzierung.
- Für eine bessere Übersichtlichkeit werden die nachfolgenden Grafiken nicht wie gewünscht nur als «Kuchendiagramme», sondern auch als «Liniendiagramme» dargestellt.
- Beim öffentlichen Verkehr werden nur die Aufwendungen von Stadtbus Winterthur abgebildet, da es sich bei der PG FinöV hauptsächlich um Beiträge der Stadt Winterthur an den öffentlichen Verkehr des Kantons Zürich handelt.

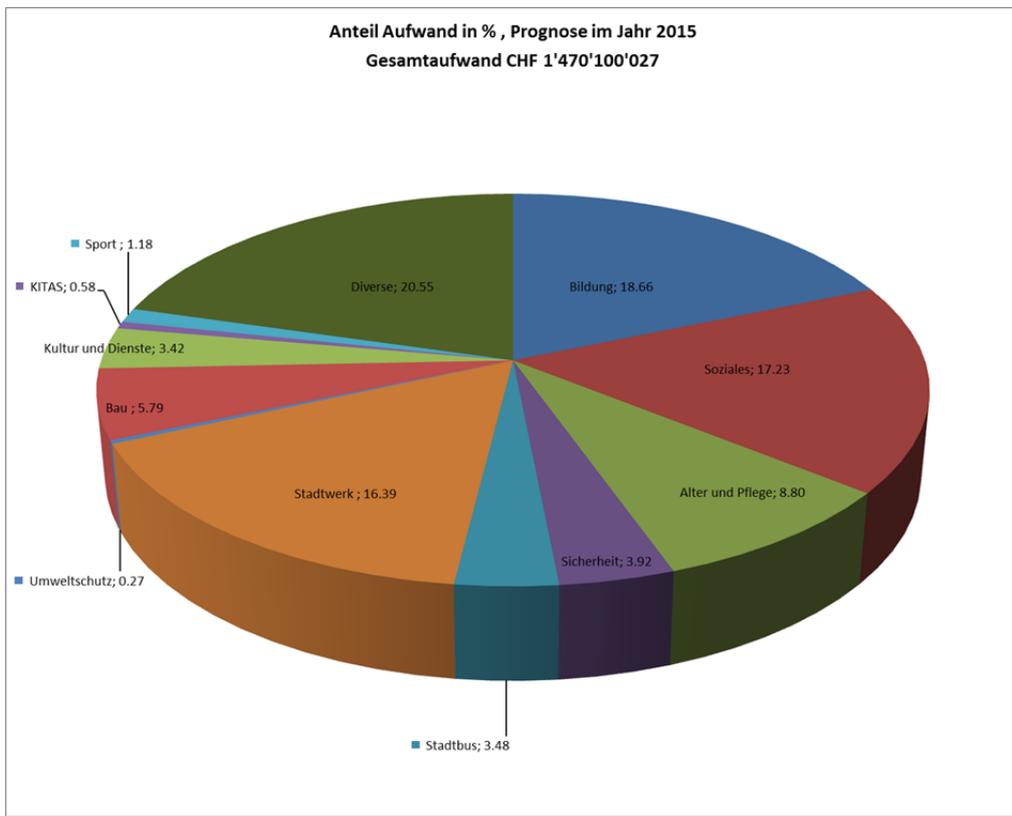
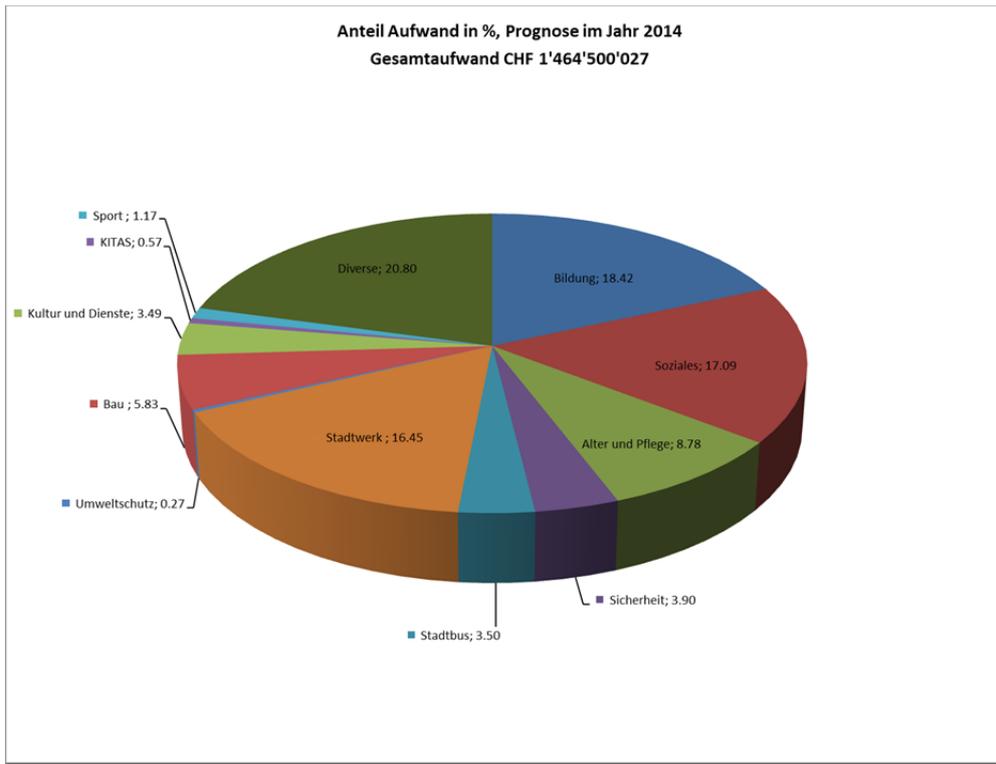
Gesamtaufwand der Stadt Winterthur in CHF von 1990 – 2015:

| | |
|------|---------------|
| 1990 | 649'208'995 |
| 1995 | 877'802'444 |
| 2000 | 1'020'936'945 |
| 2005 | 1'222'152'558 |
| 2010 | 1'324'434'888 |
| 2012 | 1'491'170'834 |
| 2013 | 1'475'199'217 |
| 2014 | 1'464'500'027 |
| 2015 | 1'470'100'027 |









Zur Frage 3:

„Beabsichtigt der Stadtrat, eine klare Rechnungslegung zu verfolgen, welche es dem Parlament erlaubt, die Entwicklung von Ausgaben (Nettoglobalkrediten) und deren Anteilen an den Gesamtausgaben unserer Stadt zu verfolgen? Wenn ja, was beabsichtigt der Stadtrat zu tun, um die Transparenz der Rechnungslegung für die Zukunft noch weiter zu erhöhen, damit Entwicklungen verfolgt und Trends frühzeitig erkannt werden können? Wenn nein, warum nicht?“

Der Stadtrat legt grossen Wert auf eine korrekte und klare Rechnungslegung. Dies beinhaltet die Einhaltung aller kantonalen Vorschriften sowie die Ausarbeitung von internen Richtlinien, wo solche als nötig erachtet werden.

Eine klare Rechnungslegung und die dadurch ermöglichten Analysen werden vom Stadtrat als wichtiges Führungselement erachtet und entsprechend eingesetzt, wie zum Beispiel bei der künftigen Intensivierung der Berichterstattung im Rahmen der Hochrechnung. Für die frühzeitige Erkennung von künftigen Kostenentwicklungen steht dem Stadtrat und dem Parlament der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) zur Verfügung.

Im Rahmen der Einführung von HRM 2 werden mit dem neuen Kontenplan sowie den zusätzlichen Instrumenten (Geldflussrechnung) und Informationen im Anhang die rechnungsrelevanten Informationen nochmals erweitert.

Es ist dem Stadtrat ein Anliegen, die Transparenz der Rechnungslegung zu gewährleisten und dem Parlament diese im Rahmen der Präsentation von Budget und Rechnung noch besser zu veranschaulichen, zum Beispiel bezüglich Entwicklungen in spezifischen Aufgabengebieten.

Zur Frage 4:

„Können die in der Antwort aufbereiteten Auskünfte mit anderen Städten verglichen werden (damit schweizweite Trends frühzeitig erkannt und mit Zahlen belegt werden können)? Wenn nicht, beabsichtigt der Stadtrat, dies zu ändern, zum Beispiel in Zusammenarbeit mit dem Städteverband? Falls nein, warum nicht?“

Die in der Antwort aufbereiteten Zahlen haben das Ziel, die Entwicklungen innerhalb der Stadt Winterthur bezüglich beeinflussbarer Faktoren zu analysieren. Daher wurde beispielsweise eine Teuerungsberichtigung vorgenommen oder die Auswirkungen gewisser Änderungen in der Rechnungslegung rückwirkend simuliert.

Zur Förderung der Vergleichbarkeit der Rechnungen der Gemeinden innerhalb des Kantons Zürich wird im Voranschlag sowie in der Rechnung jeweils auch die funktionale Gliederung der Gemeinderechnung abgebildet. Es handelt sich dabei um eine Aufteilung der Aufwendungen und Erträge in kantonal standardisierte Kostenblöcke mit dem Ziel, die Vergleichbarkeit der Gemeinderechnungen zu gewährleisten. Die Auswertungen werden im Internet (Homepage Kanton Zürich, Statistisches Amt, öffentliche Finanzen) frei zugänglich publiziert.¹

Ein Vergleich mit anderen Schweizer Städten ist aufgrund der unterschiedlichen Rechnungslegungen sowie unterschiedlichen Aufgabenverteilungen zwischen Kantonen und Gemeinden nicht in gleichem Masse möglich. Das Harmonisierte Rechnungsmodell «HRM2» wird dazu beitragen, dass die Rechnungslegung von Bund, Kantonen und Gemeinden einheitlicher wird, indem es u.a. eine verbesserte und logischere Darstellung der funktionalen Gliederung bieten wird.

¹ http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/themen/oeffentliche_finanzen/gemeindefinanzen.html

Für spezifische Vergleiche kann einerseits auf die «Statistik der Schweizer Städte»² verwiesen werden, welche vom Schweizerischen Städteverband zusammen mit der Statistik der Stadt Zürich erstellt und im Internet veröffentlicht wird und unter anderem auch Vergleiche von Ausgaben verschiedener Bereiche beinhaltet. Sodann erstellt die «Städteinitiative Sozialpolitik» seit 15 Jahren einen Kennzahlenbericht, welcher die Zahlen und Entwicklungen im Bereich der Sozialhilfe in verschiedenen Schweizer Städten vergleicht³.

Schlussbemerkung

Der Stadtrat sieht sich mit Bezug auf die Umsetzung von «effort14+» und der Fortsetzung des Sparprogrammes im Hinblick auf den Voranschlag 2015 weiterhin mit einer ausserordentlichen Situation konfrontiert. Er wird sich deshalb weiterhin für gesunde Stadtfinanzen einsetzen und die Stärken der Stadt Winterthur fördern.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

² http://staedteverband.ch/de/Info/Dokumentation/Statistik_der_Schweizer_Stadte

³ http://staedteinitiative.ch/de/Info/Kennzahlen_Sozialhilfe