

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Kenntnisnahme des Schlussberichts des Projekts "Haushaltssanierung 2007 (HS 07)"

Antrag:

Der Schlussbericht des Projektes „Haushaltssanierung 2007 (HS 07)“ wird zustimmend zur Kenntnis genommen.

Weisung:

Der Stadtrat schliesst das Gesamtvorhaben "Haushaltssanierung 2007 (HS 07)" per Ende 2008 erfolgreich ab. Im Voranschlag 2009 konnten Ergebnisverbesserungen von jährlich insgesamt 11.1 Millionen Fr. erzielt werden, die nun jährlich wirksam werden. Einige Massnahmen hatten bereits 2007 und 2008 einen positiven Effekt. Die noch nicht abgeschlossenen Projekte, deren Umsetzung weitere Zeit in Anspruch nimmt, weisen weitere beträchtliche Potenziale auf, die aber zum heutigen Zeitpunkt nur schwer beziffert werden können. Das Projekt HS 07 hat bestätigt, dass die Stadt Winterthur ihre Leistungen bereits mit hoher Effizienz erbringt.

Der Stadtrat hat im April 2005 ein Gesamtprojekt zum mittelfristigen Ausgleich des Finanzhaushaltes gestartet. Das Vorhaben mit der Bezeichnung "Haushaltssanierung 2007 (HS 07)" bestand aus insgesamt 19 Einzelprojekten mit Beteiligung aller Departemente der Stadt.

Wie viel hat die Haushaltssanierung finanziell eingebracht?

Das finanzielle Ergebnis des Projekts HS 07 ist erfreulich. Per Voranschlag 2009 konnte eine Ergebnisverbesserung von 11.1 Mio. Fr. erzielt werden, wobei sich Teile davon bereits in der Rechnung 2007 und im Voranschlag 2008 niedergeschlagen haben.

Dieser Betrag setzt sich im Detail wie folgt zusammen:

- Projekt e) *Abgeltung von Leistungen für den Kanton*: 0.8 Mio. Fr.
- Projekt i) *Reduktion des Aufwandüberschusses bei der Stadtpolizei*: 5.0 Mio. Fr.
- Projekt j) *Reduktion des Aufwandüberschusses bei der msw-winterthur*: 1.6 Mio. Fr.
- Projekte k) und l) *Reduktion des Aufwandüberschusses bei den städtischen Heimen und der Spitex*: 1.9 Mio. Fr.
- Projekt m) *Arbeitsintegration und "Arbeit statt Fürsorge"*: 1.2 Mio. Fr.

- Projekt *n*) *Zusammenführung von Organisationseinheiten im Departement Bau*: 0.6 Mio. Fr.

Dabei ist zu betonen, dass sich diese Ergebnisverbesserungen **jährlich** im angegebenen Ausmass auswirken.

Wie viel haben die HS 07-Projekte gekostet?

Bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts wurden im Zusammenhang mit HS 07 externe Zahlungen in Höhe von Fr. 2.065 Mio. getätigt. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass es sich dabei um **einmalige, nicht wiederkehrende Ausgaben** handelt.

Bei einer jährlichen Ergebnisverbesserung von 11.1 Mio. Fr. beträgt die Amortisationsdauer der getätigten Investitionen somit weniger als 3 Monate. Wenn man annehmen darf, dass die durch das Projekt erzielten Ergebnisverbesserungen während mindestens 5 Jahren anfallen, ergibt sich ein finanzieller Mindestnutzen von rund 55 Mio. Fr.¹ Die Investitionskosten betragen folglich höchstens 3.7% des finanziellen Gesamtnutzens. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Projektes kann somit als sehr günstig bezeichnet werden.

Welche Projekte werden weitergeführt?

Bei einigen Teilprojekten war bereits zu Beginn klar, dass sie deutlich länger dauern werden als die übrigen. Sie werden als selbständige Projekte weitergeführt. Dazu gehören insbesondere die Projekte *a*) *Neuverhandlung des Finanzausgleichs mit dem Kanton*, *d*) *Fokus* und *r*) *Zentrales Immobilienmanagement*.

Das Projekt *a*) *Neuverhandlung des Finanzausgleichs mit dem Kanton* ist primär abhängig vom weiteren Verlauf der Reform des Finanzausgleichs auf Kantonsebene. Nachdem die Direktion der Justiz und des Innern die Ergebnisse der Vernehmlassung zu ihrem Gesetzesentwurf ausgewertet hat, soll eine überarbeitete Version vom Regierungsrat zu Händen des kantonalen Parlaments verabschiedet werden. Falls ein reformiertes Finanzausgleichsgesetz mit einem für Winterthur befriedigenden Ergebnis in Kraft gesetzt werden sollte, kann das Projekt *a*) abgeschlossen werden. Andernfalls sind die Verhandlungen über einen Zentrumslastenausgleich neu aufzunehmen. In diese Verhandlungen könnte die Stadt Winterthur gestärkt eintreten, ist ihr doch im Entwurf der Reform des Finanzausgleichs ein Zentrumslastenausgleich in Höhe von 85 Mio. Fr. in Aussicht gestellt worden. Auch haben die Analysen im Rahmen des Projektes *e*) *Abgeltung von Leistungen für den Kanton* ergeben, dass allein die zentralörtlichen Leistungen der Stadtpolizei einen Umfang von rund 10 Mio. Fr. aufweisen.

Im Projekt *d*) *Fokus* ist das weitere Vorgehen vom Grossen Gemeinderat abhängig. Eine entsprechende Weisung hat der Stadtrat im Dezember 2008 verabschiedet. Im Rahmen der einstigen Prüfung einer Zusammenführung der Stadtverwaltung auf dem Archareal wurde 2007 ein Einsparpotenzial in der Höhe von jährlich 2.7 bis 3.5 Mio. Fr. ausgewiesen. Ob dieses auch bei den neuen Standorten und trotz der eingetretenen Bauteuerung erreicht werden kann, lässt sich Anfang 2009 aufgrund verbindlicher Mietofferten beurteilen.

Die Umsetzung der konzeptionellen Vorschläge des Projektes *r*) *Zentrales Immobilienmanagement* soll schrittweise erfolgen. Der Erfolg ist abhängig von der konsequenten Umsetzung

¹ 11.1 Mio. Fr. jährliche Ergebnisverbesserung während 5 Jahren zwischen 2009 und 2013, ohne Berücksichtigung einer Abdiskontierung des in den Jahren 2010 – 2013 anfallenden Nutzens.

aller Handlungsfelder. Das Potenzial für eine jährliche Ergebnisverbesserung wird vom Stadtrat auf rund 3.8 Mio. Fr. geschätzt.

Schliesslich haben die Analysen im Projekt e) *Abgeltung von Leistungen für den Kanton* zutage gefördert, dass der Kanton Aufgaben an die Stadtpolizei im Umfang von rund 7 Mio. Fr. delegiert hat, die er nicht entschädigt. Dies sind keine zentralörtlichen Leistungen, sondern solche, die in anderen Gemeinden vom Kanton erbracht werden. Es soll deshalb ein neues Projekt formuliert werden für die Erarbeitung von Vorschlägen an den Kanton, um eine angemessene Abgeltung dieser kommunal erbrachten kantonalen Aufgaben zu erreichen.

Ist das ursprünglich gesetzte finanzielle Ziel realistisch?

Die finanzielle Zielsetzung des Gesamtprojektes HS 07 orientierte sich an der sich im Herbst 2004 abzeichnenden Finanzierungslücke für das Jahr 2007, die rund 35.7 Mio. Fr. betrug. Der Stadtrat hat dabei von Beginn weg klar kommuniziert, dass dieses Ziel unmöglich von der Stadt Winterthur allein erreicht werden könne. Vielmehr sind auch berechnete Erwartungen an übergeordnete Instanzen eingeflossen. Mit deren Verwirklichung war aber - wenn überhaupt - erst nach einem langwierigen politischen Prozess zu rechnen. Dies galt ganz besonders für das bezüglich der finanziellen Erwartungen gewichtigste Teilprojekt a) *Neuverhandlung des Finanzausgleichs mit dem Kanton*. Studien im Vorfeld hatten ergeben, dass die Stadt Winterthur Zentrumsleistungen in Höhe von 70 – 110 Mio. Fr. jährlich erbringt, die vom Kanton nur zu einem Teil abgegolten werden. Immerhin wurden diese Zentrumslasten in der Vernehmlassungsvorlage zur Reform des Finanzausgleichs REFA als solche anerkannt und sollen in Höhe von rund 85 Mio. Fr. abgegolten werden.

Als weiteres Ergebnis des Projektes HS 07 hat sich gezeigt, dass es Vorhaben enthält, die deutlich weniger Einsparpotenzial aufweisen, als sich zu Beginn vermuten liess. Dies gilt ganz besonders für die Teilprojekte b) *Retro 2000*, c) *Überprüfung des Beschaffungswesens* und h) *Zentrale Fahrzeugbeschaffung*. Dies ist eine sehr positive Botschaft, stellt sie doch einen weiteren Beleg dafür dar, dass die Stadt Winterthur ihre Aufgaben sehr effizient erfüllt. Für das Projekt indessen schmälert diese Erkenntnis die Basis für das Erreichen des ursprünglich formulierten Ziels.

Schliesslich ist auf die noch nicht abgeschlossenen Projekte hinzuweisen, die ein massgebliches Einsparpotenzial enthalten. Das Projekt d) *Fokus* – mit den oben erwähnten Einschränkungen - und das Projekt r) *Zentrales Immobilienmanagement (ZIM)* enthalten ein Sparpotenzial von mehreren Millionen Franken, wenn sie vollständig umgesetzt werden. Die mit dem Projekt a) *Neuverhandlungen des Finanzausgleichs mit dem Kanton* zu erzielende Ergebnisverbesserung von 20 Mio. Fr. konnte zwar nicht wie geplant anvisiert werden, wird aber mit dem in der Reform des Finanzausgleichs vorgesehenen Zentrumslastenausgleich für Winterthur in Höhe von rund 85 Mio. Fr. und einem gesamthaft besseren System zu einem guten Teil erzielt.

Welchen qualitativen Nutzen hat die Haushaltsanierung gestiftet?

1. Bestätigung hoher Effizienz der Stadtverwaltung

Die umfangreichen und vertiefenden Analysen der Haushaltsanierung haben bestätigt, was bereits seit geraumer Zeit durch mehrere vergleichende Analysen mit anderen Städten bekannt war: Die Stadt Winterthur erbringt ihre Leistungen auf sehr kostengünstige Art und Weise. Einsparungen aufgrund von Effizienzverbesserungen ohne eine Einschränkung der Dienstleistungen für die Bevölkerung sind kaum mehr zu bewerkstelligen. Eine hohe Effi-

zienz der Aufgabenerfüllung ist zudem nicht mit einer einmaligen Anstrengung zu erreichen, sondern bedarf steter Pflege und eines geschärften Bewusstseins für das Wesentliche.

Das Aufwandwachstum, das in den vergangenen Jahren erfolgt ist, wurde mehrheitlich durch Faktoren verursacht, die durch den Stadtrat kaum beeinflussbar sind, nämlich durch übergeordnete Gesetzgebung sowie durch gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen.

2. Bewährte Methodik für Grossvorhaben

Die für dieses Projekt speziell entwickelte Organisation und Methodik hat sich bewährt. Sie könnte damit in gleicher oder ähnlicher Form wieder zur Anwendung gelangen, wenn zu einem künftigen Zeitpunkt erneut Bedarf nach einem koordinierten Vorgehen mehrerer wichtiger Vorhaben bestehen sollte. Die Methodik hat eine verstärkte Auseinandersetzung und Identifikation mit der Thematik im Stadtrat als Gesamtgremium geführt, so dass die Vorhaben mit der nötigen Unterstützung der politisch verantwortlichen Führung energisch vorangetrieben werden konnten.

Die straffe Berichterstattung und die Gespräche mit den Projektleitungen und dem Projektausschuss hatten eine ähnliche Wirkung wie die aus der Privatwirtschaft bekannten Qualitätszirkel, bei denen mögliche zukünftige Schwierigkeiten frühzeitig erkannt und in den meisten Fällen durch rechtzeitige Gegenmassnahmen aufgefangen werden können. Damit wirkte die Organisation im Sinne eines Total Quality Management, das nicht nur sachliche, sondern auch politische und verfahrensmässige Fragestellungen erörterte und einer Lösung zuführte.

Schliesslich gewährte das Vorgehen den Departementsleitungen Einblicke in verwaltungsinterne Zusammenhänge und Rahmenbedingungen anderer Departemente und der Verwaltung insgesamt, die in dieser Form sonst kaum zu gewinnen wären.

Projektabschluss

Da die einzelnen Projekte inhaltlich weitgehend unabhängig voneinander abgewickelt wurden, konnten einige von ihnen bereits relativ früh abgeschlossen werden, so zum Beispiel die Projekte *f) Überprüfung der Organisation der Stadtverwaltung* und *h) Zentrale Fahrzeugbeschaffung*.

Die meisten weiteren Projekte werden mit dem vorliegenden Schlussbericht beendet. Auf die weiterzuführenden Projekte wurde oben bereits verwiesen.

Bemerkung zum vorliegenden Bericht

Der vorliegende Bericht gibt eine Übersicht über das gesamte Projekt Haushaltsanierung 2007. Er richtet sich primär an den Grossen Gemeinderat und an die interessierte Öffentlichkeit. Der Bericht enthält hingegen keine vertiefte Analyse und Evaluation jedes einzelnen Teilprojektes. Für eine nähere Auseinandersetzung mit Rahmenbedingungen, Auswirkungen und Ergebnissen der Einzelprojekte wird auf die Projektdokumentation verwiesen.

Dank an die Beteiligten

Das Projekt Haushaltsanierung 2007 wurde sehr erfolgreich abgeschlossen, konnten doch ansehnliche materielle und immaterielle Ergebnisverbesserungen erzielt werden. Der Stadtrat dankt allen beteiligten Personen für ihr über das Tagesgeschäft hinaus gehendes Engagement, ohne das diese vorliegende erfreuliche Schlussbilanz nicht zustande gekommen wäre.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

Beilage:

- Schlussbericht des Projekts "Haushaltssanierung 2007 (HS 07)"



**Haushaltssanierung 2007
(HS 07)**

Schlussbericht

14. Januar 2009

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	5
2	Ausgangslage 2005	9
3	Zielsetzung.....	10
4	Methodik.....	10
4.1	Strategische Ebene des Projektes	10
4.2	Operative Ebene des Projektes.....	10
4.3	Projektorganisation.....	11
4.4	Methodik des Projektablaufs	11
4.5	Ebene der einzelnen Projekte	12
4.6	Kommunikation.....	12
5	Projektverlauf	12
6	Ergebnisse der einzelnen Teilprojekte	13
6.1	Projekt a) Neuverhandlungen des Finanzausgleichs mit dem Kanton	13
6.2	Projekt b) Retro 2000	14
6.3	Projekt c) Überprüfung des Beschaffungswesens	15
6.4	Projekt d) Fokus	16
6.5	Projekt e) Abgeltung von Leistungen für den Kanton.....	17
6.6	Projekt f) Überprüfung der Organisation der Stadtverwaltung	20
6.7	Projekt g) Festsetzung und Steuerung des Investitionsvolumens.....	22
6.8	Projekt h) Zentrale Fahrzeugbeschaffung	23
6.9	Projekt i) Stadtpolizei: Reduktion des Aufwandüberschusses	24
6.10	Projekt j) msw-winterthur: Reduktion des Aufwandüberschusses.....	26
6.11	Projekt k) Städtische Heime: Reduktion des Aufwandüberschusses.....	28
6.12	Projekt l) Spitex: Reduktion des Aufwandüberschusses	30
6.13	Projekt m) Arbeitsintegration und "Arbeit statt Fürsorge"	32
6.14	Projekt n) Zusammenführung von Organisationseinheiten im Departement Bau	33
6.15	Projekt o) Überprüfung der Standards von Querschnittsdienstleistungen	34
6.16	Projekt p) Standardüberprüfung Strassenbau und Unterhalt	35
6.17	Projekt q) Einrichtung eines Stellenpools.....	37
6.18	Projekt r) Zentrales Immobilienmanagement (ZIM).....	37
6.19	Projekt s) Ideenbörse	39
6.20	Projekt t) Controlling der win.03-Massnahmen und –Projekte	40
	Anhang.....	41

1 Zusammenfassung

Der Stadtrat schliesst das Gesamtvorhaben "Haushaltsanierung 2007 (HS 07)" per Ende 2008 erfolgreich ab. Im Voranschlag 2009 konnten Ergebnisverbesserungen von jährlich insgesamt 11.1 Millionen Fr. erzielt werden, die nun jährlich wirksam werden. Einige Massnahmen hatten bereits 2007 und 2008 einen positiven Effekt. Die noch nicht abgeschlossenen Projekte, deren Umsetzung weitere Zeit in Anspruch nimmt, weisen weitere beträchtliche Potenziale auf, die aber zum heutigen Zeitpunkt nur schwer beziffert werden können. Das Projekt HS 07 hat bestätigt, dass die Stadt Winterthur ihre Leistungen bereits mit hoher Effizienz erbringt.

Der Stadtrat hat im April 2005 ein Gesamtprojekt zum mittelfristigen Ausgleich des Finanzhaushaltes gestartet. Das Vorhaben mit der Bezeichnung "Haushaltsanierung 2007 (HS 07)" bestand aus insgesamt 19 Einzelprojekten mit Beteiligung aller Departemente der Stadt.

Wie viel hat die Haushaltsanierung finanziell eingebracht?

Das finanzielle Ergebnis des Projekts HS 07 ist erfreulich. Per Voranschlag 2009 konnte eine Ergebnisverbesserung von 11.1 Mio. Fr. erzielt werden, wobei sich Teile davon bereits in der Rechnung 2007 und im Voranschlag 2008 niedergeschlagen haben.

Dieser Betrag setzt sich im Detail wie folgt zusammen¹:

- Projekt e) *Abgeltung von Leistungen für den Kanton*: 0.8 Mio. Fr.
- Projekt i) *Reduktion des Aufwandüberschusses bei der Stadtpolizei*: 5.0 Mio. Fr.
- Projekt j) *Reduktion des Aufwandüberschusses bei der msw-winterthur*: 1.6 Mio. Fr.
- Projekte k) und l) *Reduktion des Aufwandüberschusses bei den städtischen Heimen und der Spitex*: 1.9 Mio. Fr.
- Projekt m) *Arbeitsintegration und "Arbeit statt Fürsorge"*: 1.2 Mio. Fr.
- Projekt n) *Zusammenführung von Organisationseinheiten im Departement Bau*: 0.6 Mio. Fr.

Dabei ist zu betonen, dass sich diese Ergebnisverbesserungen **jährlich** im angegebenen Ausmass auswirken.

Wie viel haben die HS 07-Projekte gekostet?

Bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts wurden im Zusammenhang mit HS 07 externe Zahlungen in Höhe von Fr. 2.065 Mio. getätigt². An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass es sich dabei um **einmalige, nicht wiederkehrende Ausgaben** handelt.

Bei einer jährlichen Ergebnisverbesserung von 11.1 Mio. Fr. beträgt die Amortisationsdauer der getätigten Investitionen somit weniger als 3 Monate. Wenn man annehmen darf, dass die durch das Projekt erzielten Ergebnisverbesserungen während mindestens 5 Jahren anfallen, ergibt

¹ Eine Übersicht zu den Ergebnissen aller Projekte ist dem Anhang zu entnehmen.

² Eine detaillierte Zusammenstellung zu den externen Projektkosten ist im Anhang aufgeführt.

sich ein finanzieller Mindestnutzen von rund 55 Mio. Fr.³ Die Investitionskosten betragen folglich höchstens 3.7% des finanziellen Gesamtnutzens. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Projektes kann somit als sehr günstig bezeichnet werden.

Welche Projekte werden weitergeführt?

Bei einigen Teilprojekten war bereits zu Beginn klar, dass sie deutlich länger dauern werden als die übrigen. Sie werden als selbständige Projekte weitergeführt. Dazu gehören insbesondere die Projekte a) *Neuverhandlung des Finanzausgleichs mit dem Kanton*, d) *Fokus* und r) *Zentrales Immobilienmanagement*.

Das Projekt a) *Neuverhandlung des Finanzausgleichs mit dem Kanton* ist primär abhängig vom weiteren Verlauf der Reform des Finanzausgleichs auf Kantonsebene. Nachdem die Direktion der Justiz und des Innern die Ergebnisse der Vernehmlassung zu ihrem Gesetzesentwurf ausgewertet hat, soll eine überarbeitete Version vom Regierungsrat zu Händen des kantonalen Parlaments verabschiedet werden. Falls ein reformiertes Finanzausgleichsgesetz mit einem für Winterthur befriedigenden Ergebnis in Kraft gesetzt werden sollte, kann das Projekt a) abgeschlossen werden. Andernfalls sind die Verhandlungen über einen Zentrumslastenausgleich neu aufzunehmen. In diese Verhandlungen könnte die Stadt Winterthur gestärkt eintreten, ist ihr doch im Entwurf der Reform des Finanzausgleichs ein Zentrumslastenausgleich in Höhe von 85 Mio. Fr. in Aussicht gestellt worden. Auch haben die Analysen im Rahmen des Projektes e) *Abgeltung von Leistungen für den Kanton* ergeben, dass allein die zentralörtlichen Leistungen der Stadtpolizei einen Umfang von rund 10 Mio. Fr. aufweisen.

Im Projekt d) *Fokus* ist das weitere Vorgehen vom Grossen Gemeinderat abhängig. Eine entsprechende Weisung hat der Stadtrat im Dezember 2008 verabschiedet. Im Rahmen der einstigen Prüfung einer Zusammenführung der Stadtverwaltung auf dem Archareal wurde 2007 ein Einsparpotenzial in der Höhe von jährlich 2.7 bis 3.5 Mio. Fr. ausgewiesen. Ob dieses auch bei den neuen Standorten und trotz der eingetretenen Bauteuerung erreicht werden kann, lässt sich Anfang 2009 aufgrund verbindlicher Mietofferten beurteilen.

Die Umsetzung der konzeptionellen Vorschläge des Projektes r) *Zentrales Immobilienmanagement* soll schrittweise erfolgen. Der Erfolg ist abhängig von der konsequenten Umsetzung aller Handlungsfelder. Das Potenzial für eine jährliche Ergebnisverbesserung wird vom Stadtrat auf rund 3.8 Mio. Fr. geschätzt.

Schliesslich haben die Analysen im Projekt e) *Abgeltung von Leistungen für den Kanton* zutage gefördert, dass der Kanton Aufgaben an die Stadtpolizei im Umfang von rund 7 Mio. Fr. delegiert hat, die er nicht entschädigt. Dies sind keine zentralörtlichen Leistungen, sondern solche, die in anderen Gemeinden vom Kanton erbracht werden. Es soll deshalb ein neues Projekt formuliert werden für die Erarbeitung von Vorschlägen an den Kanton, um eine angemessene Abgeltung dieser kommunal erbrachten kantonalen Aufgaben zu erreichen.

Ist das ursprünglich gesetzte finanzielle Ziel realistisch?

Die finanzielle Zielsetzung des Gesamtprojektes HS 07 orientierte sich an der sich im Herbst 2004 abzeichnenden Finanzierungslücke für das Jahr 2007, die rund 35.7 Mio. Fr. betrug. Der Stadtrat hat dabei von Beginn weg klar kommuniziert, dass dieses Ziel unmöglich von der Stadt Winterthur allein erreicht werden könne. Vielmehr sind auch berechnete Erwartungen an übergeordnete Instanzen eingeflossen. Mit deren Verwirklichung war aber - wenn überhaupt - erst nach einem langwierigen politischen Prozess zu rechnen. Dies galt ganz besonders für das bezüglich der finanziellen Erwartungen gewichtigste Teilprojekt a) *Neuverhandlung des Finanzausgleichs mit dem Kanton*. Studien im Vorfeld hatten ergeben, dass die Stadt Winterthur Zent-

³ 11.1 Mio. Fr. jährliche Ergebnisverbesserung während 5 Jahren zwischen 2009 und 2013, ohne Berücksichtigung einer Abdiskontierung des in den Jahren 2010 – 2013 anfallenden Nutzens.

rumsleistungen in Höhe von 70 – 110 Mio. Fr. jährlich erbringt, die vom Kanton nur zu einem Teil abgegolten werden. Immerhin wurden diese Zentrumslasten in der Vernehmlassungsvorlage zur Reform des Finanzausgleichs REFA als solche anerkannt und sollen in Höhe von rund 85 Mio. Fr. abgegolten werden.

Als weiteres Ergebnis des Projektes HS 07 hat sich gezeigt, dass es Vorhaben enthält, die deutlich weniger Einsparpotenzial aufweisen, als sich zu Beginn vermuten liess. Dies gilt ganz besonders für die Teilprojekte *b) Retro 2000*, *c) Überprüfung des Beschaffungswesens* und *h) Zentrale Fahrzeugbeschaffung*. Dies ist eine sehr positive Botschaft, stellt sie doch einen weiteren Beleg dafür dar, dass die Stadt Winterthur ihre Aufgaben sehr effizient erfüllt. Für das Projekt indessen schmälert diese Erkenntnis die Basis für das Erreichen des ursprünglich formulierten Ziels.

Schliesslich ist auf die noch nicht abgeschlossenen Projekte hinzuweisen, die ein massgebliches Einsparpotenzial enthalten. Das Projekt *d) Fokus* – mit den oben erwähnten Einschränkungen - und das Projekt *r) Zentrales Immobilienmanagement (ZIM)* enthalten ein Sparpotenzial von mehreren Millionen Franken, wenn sie vollständig umgesetzt werden. Die mit dem Projekt *a) Neuverhandlungen des Finanzausgleichs mit dem Kanton* zu erzielende Ergebnisverbesserung von 20 Mio. Fr. konnte zwar nicht wie geplant anvisiert werden, wird aber mit dem in der Reform des Finanzausgleichs vorgesehenen Zentrumslastenausgleich für Winterthur in Höhe von rund 85 Mio. Fr. und einem gesamthaft besseren System zu einem guten Teil erzielt.

Welchen qualitativen Nutzen hat die Haushaltsanierung gestiftet?

1. Bestätigung hoher Effizienz der Stadtverwaltung

Die umfangreichen und vertiefenden Analysen der Haushaltsanierung haben bestätigt, was bereits seit geraumer Zeit durch mehrere vergleichende Analysen mit anderen Städten bekannt war: Die Stadt Winterthur erbringt ihre Leistungen auf sehr kostengünstige Art und Weise. Einsparungen aufgrund von Effizienzverbesserungen ohne eine Einschränkung der Dienstleistungen für die Bevölkerung sind kaum mehr zu bewerkstelligen. Eine hohe Effizienz der Aufgabenerfüllung ist zudem nicht mit einer einmaligen Anstrengung zu erreichen, sondern bedarf steter Pflege und eines geschärften Bewusstseins für das Wesentliche.

Das Aufwandwachstum, das in den vergangenen Jahren erfolgt ist, wurde mehrheitlich durch Faktoren verursacht, die durch den Stadtrat kaum beeinflussbar sind, nämlich durch übergeordnete Gesetzgebung sowie durch gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen.

2. Bewährte Methodik für Grossvorhaben

Die für dieses Projekt speziell entwickelte Organisation und Methodik hat sich bewährt. Sie könnte damit in gleicher oder ähnlicher Form wieder zur Anwendung gelangen, wenn zu einem künftigen Zeitpunkt erneut Bedarf nach einem koordinierten Vorgehen mehrerer wichtiger Vorhaben bestehen sollte. Die Methodik hat eine verstärkte Auseinandersetzung und Identifikation mit der Thematik im Stadtrat als Gesamtgremium geführt, so dass die Vorhaben mit der nötigen Unterstützung der politisch verantwortlichen Führung energisch vorangetrieben werden konnten.

Die straffe Berichterstattung und die Gespräche mit den Projektleitungen und dem Projektausschuss hatten eine ähnliche Wirkung wie die aus der Privatwirtschaft bekannten Qualitätszirkel, bei denen mögliche zukünftige Schwierigkeiten frühzeitig erkannt und in den meisten Fällen durch rechtzeitige Gegenmassnahmen aufgefangen werden können. Damit wirkte die Organisation im Sinne eines Total Quality Management, das nicht nur sachliche, sondern auch politische und verfahrensmässige Fragestellungen erörterte und einer Lösung zuführte.

Schliesslich gewährte das Vorgehen den Departementsleitungen Einblicke in verwaltungsinterne Zusammenhänge und Rahmenbedingungen anderer Departemente und der Verwaltung insgesamt, die in dieser Form sonst kaum zu gewinnen wären.

Projektabschluss

Da die einzelnen Projekte inhaltlich weitgehend unabhängig voneinander abgewickelt wurden, konnten einige von ihnen bereits relativ früh abgeschlossen werden, so zum Beispiel die Projekte *f) Überprüfung der Organisation der Stadtverwaltung* und *h) Zentrale Fahrzeugbeschaffung*. Die meisten weiteren Projekte werden mit dem vorliegenden Schlussbericht beendet. Auf die weiterzuführenden Projekte wurde oben bereits verwiesen.

Bemerkung zum vorliegenden Bericht

Der vorliegende Bericht gibt eine Übersicht über das gesamte Projekt Haushaltsanierung 2007. Er richtet sich primär an den Grossen Gemeinderat und an die interessierte Öffentlichkeit. Der Bericht enthält hingegen keine vertiefte Analyse und Evaluation jedes einzelnen Teilprojektes. Für eine nähere Auseinandersetzung mit Rahmenbedingungen, Auswirkungen und Ergebnissen der Einzelprojekte wird auf die Projektdokumentation verwiesen.

Dank an die Beteiligten

Das Projekt Haushaltsanierung 2007 wurde sehr erfolgreich abgeschlossen, konnten doch ansehnliche materielle und immaterielle Ergebnisverbesserungen erzielt werden. Der Stadtrat dankt allen beteiligten Personen für ihr über das Tagesgeschäft hinaus gehendes Engagement, ohne das diese vorliegende erfreuliche Schlussbilanz nicht zustande gekommen wäre.

2 Ausgangslage 2005

Der Stadtrat hat im April 2005 ein Gesamtprojekt zum mittelfristigen Ausgleich des Finanzhaushaltes gestartet. Das Vorhaben mit der Bezeichnung "Haushaltsanierung 2007 (HS 07)" bestand aus insgesamt 19 Einzelprojekten mit Beteiligung aller Departemente der Stadt.

Die Stadt Winterthur befand sich seit mehreren Jahren in einer schwierigen Finanzsituation. Steuerausfälle und Steuersenkungen führten zu erheblichen Ertragseinbussen. Gleichzeitig fielen neue Mehrbelastungen an. Mit win.03 wurde im Jahre 2002 ein erstes Sparpaket lanciert und weitgehend umgesetzt. Dank einer grossen Zahl von Einzelmassnahmen konnten ansehnliche Ausgabenreduktionen und eine Ergebnisverbesserung von jährlich insgesamt gut 25 Mio. Fr. erzielt werden.

Trotz dieses Erfolges präsentierte sich die finanzielle Situation der Stadt im Herbst 2004 weiterhin ausserordentlich angespannt, und es war für 2005 nicht möglich, ein ausgeglichenes Budget zu erzielen. Es musste zu Notmassnahmen gegriffen werden, indem für die Jahre 2005 und 2006 die Löhne des städtischen Personals um drei Prozent gesenkt und die Steuern um drei Prozent über den Maximalsteuereffuss hinaus angehoben wurden. Im Zusammenhang mit diesen, auf längstens zwei Jahre befristeten Notmassnahmen stellte der Stadtrat in Aussicht, die mittelfristige Sanierung des Finanzhaushalts in Angriff zu nehmen, damit beide Massnahmen wieder aufgehoben werden könnten. Dies war das erklärte Ziel des Projektes Haushaltsanierung 2007.

Der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben war notwendig, damit eine Verschuldung vermieden werden konnte. Diese hätte sehr negative Einflüsse auf die zukünftigen Zins- und Amortisationsverpflichtungen gehabt, welche die nachfolgenden Generationen zu tragen hätten. Damit aber deren Grundlagen nicht ausgehöhlt würden, sollten Ausgabenkürzungen nur dort erfolgen, wo sie die Entwicklung der Stadt nicht wesentlich beeinträchtigten.

Zahlenmässig präsentierte sich die Ausgangslage wie folgt:

Sachverhalt im April 2005	Mehrbelastung der Laufenden Rechnung in Mio. Fr.
Minderausgaben in den Jahren 2005/2006 (3%-Massnahmen)	14.2 Mio. Fr.
Einmaleffekte des Voranschlags 2005	8.5 Mio. Fr.
Aufgelaufene Teuerung	9.0 Mio. Fr.
Damals erwartete Zinsentwicklung	4.0 Mio. Fr.
Erwartete Mehrbelastung der Laufenden Rechnung 2007	35.7 Mio. Fr.

Eine Beeinträchtigung der Erfolgsaussichten für das Projekt stellte zudem die Tatsache dar, dass durch das erfolgreich durchgeführte Projekt win.03 bereits beträchtliche Teile der vorhandenen Einsparpotenziale realisiert waren oder unmittelbar davor standen. Das bedeutete von vornherein, dass grundsätzlich nur noch wenig auf der Effizienzebene zu verbessern war, als die Projektorganisation ihren Auftrag vom Stadtrat in Empfang nahm.

Für die extern anfallenden Projektkosten wurde vom Grossen Gemeinderat im Herbst 2005 ein Rahmenkredit in Höhe von 2.4 Mio. Fr. bewilligt.

3 Zielsetzung

Die allgemeine Zielsetzung des Projektes lautete, Massnahmen vorzuschlagen und umzusetzen, die geeignet sind, einen mittelfristig nachhaltigen Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen im städtischen Haushalt zu erzielen. Dabei sollten auch Massnahmen evaluiert werden, die von vornherein nicht kurzfristig bis ins Jahr 2007 realisierbar waren, die aber auf mittlere und längere Frist namhafte Ergebnisverbesserungen herbeiführen könnten.

Eine wichtige Rahmenbedingung dieser Zielsetzung war die Auflage, dass die Massnahmen keinen Leistungsabbau für die Bevölkerung und keine Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Winterthur mit sich bringen durften.

Aufgrund der oben aufgezeigten Finanzierungslücke wurde die finanzielle Zielsetzung für eine Ergebnisverbesserung auf die Höhe von jährlich 35 Mio. Fr. gelegt. Dies erfolgte im Bewusstsein, dass das Ziel damit sehr hoch gesteckt war und überdies dessen Erreichen nicht ausschliesslich im Machtbereich des Stadtrates bzw. der Stadt insgesamt lag, sondern auch von der Zustimmung übergeordneter Instanzen abhängig war. Damit präsentierte sich die gestellte Aufgabe sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht als ausserordentlich anspruchsvoll. Dass ihre Lösung – wie im Folgenden zu zeigen sein wird – dennoch ansprechend ausfiel, ist einem loyalen und motivierten Zusammenwirken zahlreicher Mitarbeitender der Stadtverwaltung zuzuschreiben.

4 Methodik

4.1 Strategische Ebene des Projektes

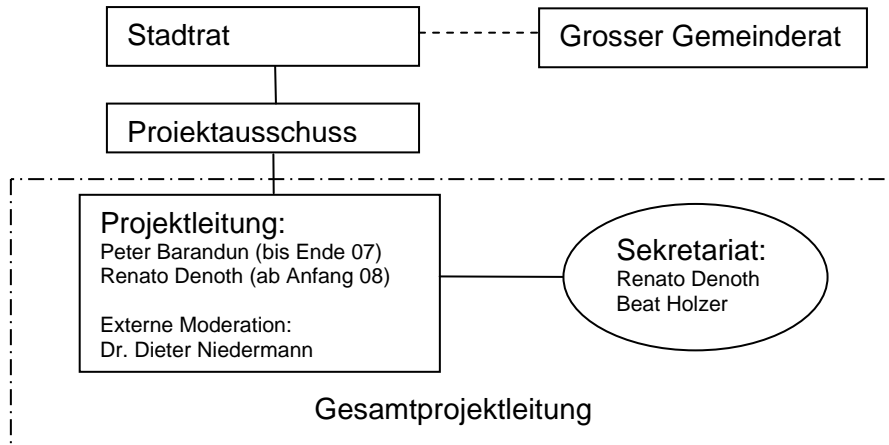
Bei grösseren städtischen Projekten, die mehr als ein Departement betreffen, delegiert der Stadtrat in der Regel mehrere seiner Mitglieder in einen Projektausschuss. Beim vorliegenden Projekt wurde auf diese Praxis verzichtet, weil alle Departemente in der einen oder anderen Form vom Projekt betroffen waren. Folglich nahmen alle Mitglieder des Stadtrates im Projektausschuss Einsitz. Gleichwohl wurde während des Projektes auf eine strikte Trennung der Rollen des Projektausschusses und des Stadtrates geachtet, auch wenn die personelle Besetzung beider Gremien identisch war. Dies hat es ermöglicht, dass die Mitglieder des Stadtrates ausführlicher mit Informationen zu den einzelnen Projekten bedient werden konnten, ohne dadurch die ordentliche Funktionsweise des Stadtrates zu beeinträchtigen. Namentlich gelang es damit, die Entscheidungsvorbereitung effizient zu organisieren und die eigentlichen Entscheide im ordentlichen Sitzungsrhythmus des Stadtrates zu treffen. Gerade angesichts der grossen zeitlichen Belastung, welcher der Stadtrat bereits bei seiner ordentlichen Tätigkeit ausgesetzt ist, war es unumgänglich, ein für die Exekutive zeitsparendes Vorgehen zu wählen.

4.2 Operative Ebene des Projektes

Das Gesamtprojekt HS 07 bestand aus mehreren Kategorien von Vorhaben. Während die einen bereichs- bzw. amtsbezogen bearbeitet werden konnten, erforderten die anderen die Zusammenarbeit mehrerer Amtsstellen z.T. auch über mehrere Departemente hinweg. Schliesslich gab es Vorhaben, bei denen Arbeiten mit Stellen ausserhalb der Stadtverwaltung koordiniert werden mussten. Angesichts dieser Vielfalt erschien es gerechtfertigt, für die einzelnen Aufgabengebiete Teilprojektorganisationen ins Leben zu rufen, bei denen die Teilprojektleitungen und –teams in ihrer täglichen Arbeit mit den zu lösenden Fragen befasst waren und somit die grösste Fachkompetenz aufwiesen.

Gleichzeitig hat die grosse Heterogenität der Teilprojekte das Bedürfnis auf der Exekutivebene geschaffen, koordinativ und steuernd Einfluss zu nehmen. Der Stadtrat hat deshalb eine Gesamtprojektleitung eingesetzt, die im Departement Finanzen und nahe beim Stadtrat eingerichtet wurde. So wurde sichergestellt, dass die Kommunikation zwischen der operativen und der strategischen Ebene des Projektes möglichst reibungslos funktionierte.

4.3 Projektorganisation



4.4 Methodik des Projektablaufs

Im Zentrum der Aktivitäten auf der Ebene des Gesamtprojekts standen die Sitzungen des Projektausschusses, die zugleich als Meilensteine dienten. Der zu Beginn hohe Sitzungsrhythmus wurde später gesenkt. So wurde in den Jahren 2005 und 2006 ungefähr alle 2 ½ Monate getagt, während im Jahr 2007 nur noch drei und im Jahr 2008 nur noch zwei Sitzungen stattfanden. Die Sitzungen des Folgejahres wurden jeweils mit der ordentlichen Jahresplanung des Stadtrates im August festgelegt.

Als Informationsbasis und Entscheidungsgrundlage für die jeweiligen Sitzungen des Projektausschusses diente ein Bericht, der dem Stadtrat eine Woche im Voraus zugestellt wurde. Dieser – während des gesamten Projektes gleich strukturierte - Bericht war das Schlussresultat von Besprechungen, die anlässlich der sogenannten Semaine Fixe in der Vorwoche stattfanden. Während dieser Semaine Fixe erstatteten die einzelnen Projektleitungen Bericht bei der Gesamtprojektleitung über den Fortschritt bzw. allfällige Probleme ihrer Arbeiten. Die Gesamtprojektleitung verfasste ihrerseits gestützt auf ihre eigenen Wahrnehmungen entsprechende Kommentare zu Händen des Projektausschusses. Aus Gründen der Informationssymmetrie wurde den Projektleitungen stets Gelegenheit gegeben, eine Replik zu den Kommentaren der Gesamtprojektleitung zu verfassen.

Im Rahmen dieser Berichterstattung erhielt die Leitung jedes Teilprojektes die Möglichkeit, Anträge an den Projektausschuss zu stellen, um wichtige Entscheide zu erwirken und die Arbeiten anschliessend weiterzuerfolgen. Dadurch wurde vermieden, dass dringliche Projektentscheide aufgrund von Prioritäten des ordentlichen politischen Prozesses verzögert wurden. In den Projektausschusssitzungen wurden grundsätzlich keine Entscheidungen gefällt. Vielmehr war es Aufgabe des Projektausschusses, alle entscheiderelevanten Informationen zusammenzutragen. Dessen Mitglieder konnten sich bei Bedarf in Ergänzung der schriftlichen Berichte von den Leitungen der Teilprojekte zum aktuellen Stand direkt informieren lassen und sich so auf Informationen aus erster Hand abstützen. Die eigentliche Beschlussfassung zu den Anträgen der Projektteams und der Gesamtprojektleitung erfolgte jeweils in der nächstfolgenden ordentlichen Sitzung des Stadtrates.

4.5 Ebene der einzelnen Projekte

Die entsprechend der Heterogenität der Teilprojekte auch sehr unterschiedliche Meilensteinplanung der einzelnen Projektteams orientierte sich wie erwähnt an den vorgegebenen Projektausschusssitzungen. An diesen Terminen konnten ohne wesentlichen Zusatzaufwand wichtige Zwischenentscheide für den Projektverlauf erwirkt und damit die Projektarbeiten zügig vorangetrieben werden.

4.6 Kommunikation

Die Kommunikation erwies sich als besondere Herausforderung, weil einerseits die Komplexität der Thematik ausgeprägt war und andererseits die Informationen an sehr unterschiedliche Anspruchsgruppen vermittelt werden mussten. Als wichtigstes Instrument zur Sicherstellung eines gehobenen Informationsstandes innerhalb der Stadtverwaltung wurde ein elektronischer Newsletter eingesetzt, der in loser Folge nach Bedarf ins Intranet gestellt wurde, wenn wesentliche neue Erkenntnisse vorlagen oder kritische Phasen erläutert werden mussten.

Einige Projekte waren auch von aussenstehenden Verhandlungspartnern abhängig, die ihrerseits eine selbstständige und aktive Medienpolitik betrieben. Die Planung der Kommunikationsaktivitäten des Projektes HS 07 musste somit auch solche Zusammenhänge berücksichtigen.

5 Projektverlauf

Die einzelnen Projekte standen unter unterschiedlichen Voraussetzungen in Bezug auf die letztinstanzliche Entscheidungskompetenz. Viele Vorhaben lagen zwar in der Verfügungsgewalt des Stadtrates; einige erforderten aber Entscheide von übergeordneten Ebenen. Deren Weichenstellungen konnten Verlauf und Ergebnis des Teilprojekts stark beeinflussen.

So hat zum Beispiel das Projekt *a) Neuverhandlung des Finanzausgleichs mit dem Kanton* nach dem Start eine vollständige Veränderung seiner Rahmenbedingungen erfahren, welche das ursprüngliche Ziel, nämlich die Verbesserung der Position der Stadt Winterthur im Rahmen des bestehenden Finanzausgleichs durch zusätzliche Abgeltung von Zentrumslasten, in den Hintergrund rücken liessen. Der Kanton hatte nämlich, zum dannzumaligen Zeitpunkt eher überraschend, sein Projekt zur Reform des Finanzausgleichs wieder belebt. Die ursprüngliche Zielsetzung, eine bessere Abgeltung der Zentrumslasten von Winterthur zu erreichen, wurde damit obsolet. Der Projektausschuss musste dem Projekt nunmehr ein neues Ziel vorgeben, nämlich die Arbeiten zur Reform des Finanzausgleichs kritisch zu begleiten, um die vorgeschlagene Lösung mit den Interessen der Stadt Winterthur möglichst kompatibel zu machen.

Bei einem anderen Projekt hat eine Gesetzesänderung auf Bundesebene die ursprünglichen Voraussetzungen grundlegend verändert. Ohne die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA wäre nämlich eine Integration der Haushilfe der Pro Senectute in die städtische Spitex-Organisation nicht möglich gewesen, weil sich dadurch keine Entlastung des Haushaltes der Stadt Winterthur, sondern vielmehr eine zusätzliche Belastung eingestellt hätte.

Diese und ähnliche Änderungen auf übergeordneter Ebene haben die Komplexität des Gesamtprojekts zusätzlich erhöht und den Projektverlauf auf zum Teil überraschende Art verändert. Die fixen Reportingstrukturen und Besprechungsrhythmen haben indes dazu beigetragen, dass auf solche Veränderungen rasch und inhaltlich flexibel reagiert werden konnte.

6 Ergebnisse der einzelnen Teilprojekte

6.1 Projekt a) Neuverhandlungen des Finanzausgleichs mit dem Kanton

6.1.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Ursprüngliche Ausgangslage

Das Teilprojekt a) *Neuverhandlung des Finanzausgleichs mit dem Kanton* ist dasjenige mit der bei weitem höchsten finanziellen Zielvorgabe, nämlich einer Ergebnisverbesserung von 20 Mio. Fr. jährlich. Die Zielvorgabe basierte auf der Erkenntnis, dass die Stadt Winterthur bedeutende Zentrumsleistungen erbringt, die von den umliegenden Gemeinden und vom Kanton nur in sehr beschränktem Mass abgegolten werden. Dieses Projekt sollte die Grössenordnungen dieser Lasten aufzeigen. Damit sollte die Grundlage für neue Verhandlungen mit dem Kanton gelegt werden, nachdem das Vorhaben für einen revidierten kantonalen Finanzausgleich ins Stocken geraten war. Ausserdem sollten Alternativen zum heutigen Finanzausgleich erarbeitet werden.

Neue Ausgangslage seit Januar 2006

Im Januar 2006 beschloss der Regierungsrat, die Reform des Finanzausgleichs fortzusetzen. Dies hat die ursprüngliche Ausgangslage des Projektes a) stark verändert, so dass seine Zielsetzung angepasst werden musste. Neu sollte nicht nur im Vordergrund stehen, den Ausgleich der Zentrumslasten zu erzielen, sondern auch, zu einem für Winterthur annehmbaren Modell zu gelangen. Der Stadtrat erteilte dem Projektteam den Auftrag, die Arbeiten an der Reform des Finanzausgleichs aus Winterthurer Sicht laufend kritisch zu überprüfen und den politischen Behörden Argumente zur Verfügung zu stellen. Damit sollten die Interessen von Winterthur optimal gewahrt werden.

Das Projekt wurde in der Folge von "Zentrumslasten der Stadt Winterthur" zu "Neuverhandlungen des Finanzausgleichs mit dem Kanton" umbenannt.

6.1.2 Finanzielle Auswirkungen

Aus der vom Kanton im März 2008 zur Vernehmlassung unterbreiteten Gesetzesvorlage geht hervor, dass die Argumente der Stadt Winterthur offensichtlich überzeugend waren. Die Vorlage enthält unter anderem einen Zentrumslastenausgleich in Höhe von rund 85 Mio. Fr. Damit bewegt er sich am unteren Rand der von Winterthur errechneten Zentrumslasten von 70 - 110 Mio. Fr. Das System bringt Verbesserungen beim Ressourcenausgleich und ermöglicht es, in finanziell günstigen Jahren Eigenkapital aufzubauen und damit die finanzpolitische Unabhängigkeit zu vergrössern. Im Licht des übergeordneten Projektziels von HS 07, nämlich Massnahmen für einen nachhaltigen Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen zu erzielen, können die im Rahmen des Projektes a) erreichten Zwischenergebnisse als Erfolg verbucht werden. Allerdings ist dieses Projekt noch nicht abgeschlossen, weil die Reform des Finanzausgleichs noch die politische Debatte im Kantonsrat und die Volksabstimmung überstehen muss, bis sie in Kraft treten kann.

6.1.3 Qualitative Ergebnisse

Die Projektarbeiten haben einen wesentlichen Beitrag zum Verständnis der Problematik von Winterthur als ressourcenschwachem, aber trotzdem stark belastetem Zentrum geleistet. Der Stadtrat hat das Thema Zentrumslasten an verschiedenen Anlässen mit Behördemitgliedern der Region und des Kantons wiederholt aufgegriffen. Den Erfolg dieser gezielten Kommunikationsmassnahmen zeigt die Tatsache, dass bei der Vernehmlassung des Gesetzesvorschlags zur Reform des Finanzausgleichs dem angemessenen Zentrumslastenausgleich für die Stadt Win-

terthur keine namhafte Kritik entgegengehalten wurde. Die Zentrumslasten von Winterthur sind somit breit anerkannt. Sollte die Reform des Finanzausgleichs vom Kantonsrat oder vom Souverän abgelehnt werden, stellt die Anerkennung der Zentrumslasten eine gute Basis dar, um deren gesonderte Abgeltung beim Kanton in anderer Form einzufordern.

6.2 Projekt b) Retro 2000

6.2.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Das Projekt Retro 2000 sollte die Veränderungen des Personal- und des Sachaufwands im Zeitraum zwischen 2000 und 2005 in jedem Bereich der Stadtverwaltung aufzeigen und zu klaren Erkenntnissen über die Ursachen der finanziellen Entwicklung führen. In der Folge sollten die Standards der Leistungen überprüft werden.

Für das Gesamtprojekt HS 07 und damit auch für Retro 2000 galten die folgenden Leitlinien:

- Angestrebt werden Haushaltsverbesserungsmassnahmen mit nachhaltiger Wirkung, die die Zielerreichung im Bereich des mittelfristig zu erreichenden Haushaltsgleichgewichts namhaft unterstützen.
- Die Massnahmen dürfen die wirtschaftliche Entwicklung von Winterthur nicht behindern.

Die Umsetzung der Massnahmen sollte nach Möglichkeit ohne Entlassungen von Personal erfolgen und ein Stellenabbau wenn immer möglich durch natürliche Fluktuation aufgefangen werden. Vom Abbau betroffene Mitarbeitende wurden dem Stellenpool übergeben; dieser war zwingend zu berücksichtigen, damit bei der Besetzung frei werdender Stellen interne Bewerbungen favorisiert werden.

6.2.2 Finanzielle Auswirkungen

Eine Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen ist nicht möglich, weil das Projekt Retro 2000 zu keinen konkreten Massnahmen hinsichtlich einzelner Bereiche oder auch der gesamten Stadtverwaltung geführt hat, die bis heute umgesetzt worden wären. Siehe hierzu die nachstehenden Ausführungen zu den qualitativen Ergebnissen.

6.2.3 Qualitative Ergebnisse

Der Stadtrat hatte einen Bericht zum Projekt Retro 2000 der Berater-Firma PricewaterhouseCoopers AG (PwC) vom 31. März 2006 zur Kenntnis genommen und gestützt darauf die Departemente beauftragt, schriftliche Stellungnahmen zu den darin enthaltenen Empfehlungen einzureichen. Der Stadtrat erteilte in der Folge der PwC den Auftrag, mit Vertretungen der Bereiche die Ergebnisse zu plausibilisieren und zu verifizieren sowie Vorschläge für das weitere Vorgehen zu unterbreiten.

In den 15 Bereichen, die durch starke Veränderungen der Personal- und der Sachkosten geprägt waren, kam die PwC zusammenfassend zum Schluss, dass die Entwicklung der Personal- und der Sachkosten im Zeitraum 2000 - 2005 eine hohe Plausibilität aufweist. Der Verzicht auf die Ausgabenvermehrung wäre ohne Abbau der heutigen Aufgaben der Verwaltung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und Beschlüsse nicht möglich gewesen. Dazu hätte aber eine flächendeckende Analyse mit entsprechend hohem Aufwand vorgenommen werden müssen. Ein solches umfassendes Vorgehen hätte jedoch Zielsetzung und Rahmen des Projektes gesprengt. PwC empfahl in ihrem Bericht, diejenigen Bereiche weiter zu vertiefen, bei denen der Stadtrat eine veränderte politische Gewichtung in Erwägung ziehe. Der Stadtrat stufte die Empfehlung der externen Experten zum weiteren Vorgehen zwar als grundsätzlich richtig ein, stellte indessen gleichzeitig fest, dass dieses Vorgehen die Grundlage für den ständig laufenden politischen Prozess und die tägliche Führungsarbeit bilde. Dazu gehörten nebst Retro 2000 zahlreiche weitere laufende Projekte, die entsprechende Fragestellungen in spezifischen Berei-

chen analysierten, u.a. auch im Rahmen von HS 07 (z.B. die Projekte *i*), *k*), *l*), *n*) und *r*). Aufgrund dieser Überlegungen wurde das Projekt Retro 2000 vom Stadtrat mit SRB-Nr. 2006-2292 am 20. Dezember 2006 abgeschlossen.

In qualitativer Hinsicht kann das Projekt rückblickend als wertvoll bezüglich der von externer Seite gewonnenen Erkenntnisse eingestuft werden: Dass nämlich kaum Möglichkeiten festgestellt wurden, die Personal- und Sachkosten zurückzuführen, ohne die aktuellen Aufgaben der Verwaltung in Frage zu stellen. Damit erweist sich, dass die seit dem Jahr 2000 angefallenen Mehrkosten grundsätzlich begründet waren. Gewünschte Kostensenkungen müssen daher inskünftig namentlich aufgrund einer Aufgabenkritik herbeigeführt werden, da offenkundig die Grenzen durch Rationalisierungen in der Stadt Winterthur sehr eng gesteckt sind.

6.3 Projekt c) Überprüfung des Beschaffungswesens

6.3.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Das Ziel dieses Projektes war es, eine Kostensenkung durch günstigere Beschaffung von Material und Dienstleistungen zu erreichen. Zu untersuchen war auch das Potenzial, das durch allfällige Auslagerungen (Outsourcing) der Aufgaben der Materialverwaltung entstehen könnte. Ferner waren die Beschaffungsrichtlinien zu überarbeiten und deren Umsetzung in der gesamten Stadtverwaltung festzulegen.

6.3.2 Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten für die Materialbeschaffung der öffentlichen Verwaltung stehen in ständiger Abhängigkeit eines teils kartellierten, teils von Tagespreisen, teils von vielfältigen Aktionen und Lockvogelangeboten und schliesslich von Gesamtbezügen abhängigen Marktes. Darüber hinaus lastet auf kommunaler Ebene ein besonders hoher gewerblicher Druck auf der politischen Führung. Eine Aussage darüber, mit welchen Massnahmen wieviel eingespart werden kann, ist daher nur mit grösster Zurückhaltung oder überhaupt nicht möglich. Dazu kommt, dass die Margen namentlich im Bürobedarfs-Bereich bzw. bei der Hardware im IT-Bereich stark geschrumpft sind und somit die Bezüge von unterschiedlichen Anbietern auf nur minimale Preisdifferenzen stossen. Ausserdem hat sich im Rahmen der Untersuchung von Teilbereichen erwiesen, dass bereits heute grundsätzlich effizient beschafft wird. Belege für diese Aussage liefern die Ergebnisse des Teilprojekts *h*) *Zentrale Fahrzeugbeschaffung* (vgl. Abschnitt 6.8 dieses Berichts), sowie die Vorarbeiten zur Neuordnung der IT-Strategie (vgl. Abschnitt 6.15.3 dieses Berichts). Schliesslich bürgt die rigorose Durchsetzung der Submissionsvorschriften bei grössten Beschaffungen dafür, dass die Marktkräfte sich entfalten können und somit das günstigste Angebot zum Zug kommt. Davon abgesehen hat eine externe Spezialuntersuchung zur Frage eines möglichen Outsourcing des Beschaffungswesens ergeben, dass der Stadt Winterthur ein solches keine Vorteile verschaffen kann. Insbesondere erscheint es danach richtig, dass die Stadt mit der Materialverwaltung ein eigenes Kompetenzzentrum für die Büromaterialbeschaffung unterhält. Damit kann zusammen gefasst festgestellt werden, dass keine Massnahmen absehbar sind, welche zu budgetrelevanten Einsparungen führen könnten.

6.3.3 Qualitative Ergebnisse

Auch wenn das Teilprojekt *c*) nicht zu Einsparungen im Beschaffungsbereich führte, so war dessen Bearbeitung dennoch lohnend. Immerhin konnte erkundet werden, ob ein mögliches Einsparungspotenzial besteht. Zum andern gab der Prozess Anlass, die bestehenden Beschaffungsrichtlinien zu vereinheitlichen und zu straffen. Diese Bemühungen sind noch nicht abgeschlossen. Ferner zeigten die Arbeiten an diesem Projekt auf, dass auch einzelne Beschaffungsabläufe optimiert werden können. Damit werden zwar nicht günstigere Produkte beschafft, aber die zeitliche Inanspruchnahme der mit der Beschaffung betrauten Mitarbeitenden kann vermindert und Schnittstellen können abgebaut werden.

Demgegenüber sind auch Grenzen der Vereinheitlichung und Zentralisierung des Beschaffungswesens erkennbar. Langjährige Vertrauensbeziehungen zwischen Besteller und Lieferanten, Spezialkenntnisse hinsichtlich des zu beschaffenden Gutes und auch unterschiedliche Verwaltungskulturen können nicht einfach negiert werden; vielmehr geht es in diesen Fällen darum, die Beschaffung innert definierter Leitplanken zu halten.

6.4 Projekt d) Fokus

6.4.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Der Stellenplan der Stadtverwaltung Winterthur umfasst rund 3'200 Vollzeitstellen, die von insgesamt rund 4'500 Personen besetzt werden. Ihre Arbeitsplätze sind auf rund 100 Standorte verteilt, wobei diese Anzahl auch die standortgebundenen Arbeitsplätze (Alters- und Pflegeheime, Schulen, Stadtgärtnerei, Feuerwehr usw.) umfasst. Die Vielzahl der Standorte ist zum Teil historisch gewachsen und zum Teil aus Erweiterungen und dem damit verbundenen zusätzlichen Raumbedarf hervorgegangen.

Die vorwiegend administrativen und nicht standortgebundenen Arbeitsplätze befinden sich an rund 30 unterschiedlichen Standorten. Dies führt zu erschwerten Arbeitsabläufen mit geringer Effizienz und relativ hohen Raumkosten. Rund die Hälfte dieser Standorte sind von der Stadt gemietet.

Das Projekt Fokus sollte untersuchen, ob die räumliche Konzentration der Stadtverwaltung im Hinblick auf die Ausschöpfung von Synergien, die Steigerung der Effizienz und die Senkung von Kosten sinnvoll sei. Dafür sollten potenzielle Standorte anhand einer umfangreichen Kriterienliste geprüft werden. Die finanziellen und qualitativen Auswirkungen einer Zentralisierung sollten aufgezeigt werden und als Basis für einen zukünftigen Standortentscheid dienen.

6.4.2 Finanzielle Auswirkungen

Im Rahmen der Prüfung einer Zusammenführung der Stadtverwaltung auf dem Arch-Areal wurde ein Einsparpotenzial in der Höhe von jährlich 2.7 bis 3.5 Mio. Fr. ausgewiesen. Es wird sich zeigen müssen, ob beim Superblock aufgrund der in der Zwischenzeit eingetretenen Bauteuerung dieser Wert immer noch erreicht werden kann. Mit Blick auf die Variante Grüzefeld scheint ein vergleichbares Einsparpotenzial zum Arch-Areal weiterhin möglich zu sein. Konkrete Aussagen können Anfang 2009 gemacht werden. Um über das weitere Vorgehen zu entscheiden, wurde dem Grossen Gemeinderat am 3. Dezember 2008 eine Weisung eingereicht. Damit wird das Projekt Fokus eigenständig weitergeführt.

Sowohl in der Variante Superblock als auch in der Variante Grüzefeld werden sich die ersten Einspareffekte mit dem Bezug des jeweiligen Neubaus im Jahr 2012 einstellen, wenn der Realisierungszeitplan eingehalten wird.

6.4.3 Qualitative Ergebnisse

Mit der örtlichen Zusammenführung der verschiedenen Bereiche der Stadtverwaltung werden neben der Entlastung des Finanzhaushaltes noch weitere Vorteile erzielt.

In Zukunft sollen die meisten Kundengeschäfte an einem Standort abgewickelt und alle Bereiche mit regem Publikumskontakt leicht auffindbar sein. Mit einem zentral gelegenen Empfangsbereich erhalten die Besuchenden eine kompetente Anlaufstelle und können ohne Orientierungsschwierigkeiten ins Gebäude geführt werden. Dem vom Stadtrat gesetzten Legislaturziel einer kundenorientierten Verwaltung wird nachgelebt.

Einige der heute belegten Gebäude sind nur bedingt für eine Büronutzung geeignet. Da auch ehemalige Wohnliegenschaften für die räumlichen Bedürfnisse der Verwaltung umgenutzt wur-

den, sind die heutigen Gebäudeerschliessungen und die Bürogrössen vielfach unzweckmässig. Vielerorts mangelt es auch an geeigneten Besuchsinfrastrukturen, wie Empfangsbereiche und Sicherheitsvorkehrungen.

Mit Fokus entsteht ein modernes Zentrum, welches den heutigen Anforderungen eines Bürokomplexes entspricht. Damit schreitet die Stadt zu einer neuen, zeitgemässen Verwaltungskultur. Die Arbeitsbereiche sind flexibel einteilbar und die innere Erschliessung optimierbar. Räumliche Anpassungen sind im Zeitverlauf leicht durchführbar. Zudem können die unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnisse zentral abgedeckt werden. Heutige Mehrfachinfrastrukturen (Treppenhäuser, Sanitäreinrichtungen) werden reduziert und bedarfsgerecht eingerichtet. Der gemeinsame Standort fördert den Austausch innerhalb der Verwaltung. Die offenen Bürostrukturen verbinden die einzelnen Abteilungen zu einem Ganzen und unterstützen ein effizientes, vernetztes Arbeiten.

Das neue Verwaltungsgebäude soll sich an den Minergie-Standard halten. Damit wird ein bewusstes Zeichen für einen schonungsvollen Umgang mit der Ressource Energie gesetzt. Die heute durch die Stadt belegten Gebäude erreichen das Minergie-Label selten. Die Zusammenführung der Verwaltungseinheiten ist daher auch im Hinblick auf eine umweltschonende und energieeffiziente Bauweise sinnvoll.

6.5 Projekt e) Abgeltung von Leistungen für den Kanton

6.5.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Verschiedene Aufgaben, die in anderen Gemeinden durch den Kanton wahrgenommen werden, werden in Winterthur durch die Stadt erfüllt. Diese werden in vielen Fällen vom Kanton nicht so vergütet, dass die vollen Kosten gedeckt sind. Das Projekt sollte die Finanzierungslücken aufzeigen mit dem Ziel, für jede Aufgabe entweder einen vollständig kostendeckenden Beitrag des Kantons zu erhalten oder die Aufgabe an den Kanton zurück zu delegieren. Ziel sollte es sein, dass eine im ganzen Kanton faire und nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit gestaltete Erfüllung kantonaler Aufgaben sichergestellt wird.

6.5.2 Finanzielle Auswirkungen

Schwerpunktprojekte

a) Stadtpolizei (Bericht vom 4. Dezember 2007)

Die Analyse der Leistungen der Stadtpolizei ergab zwei besondere Kategorien von Aufgaben, welche die Stadt Winterthur zusätzlich zu ihren kommunalen Aufgaben wahrzunehmen hat. Es sind dies einerseits die zentralörtlichen Leistungen, welche die Stadt Winterthur aufgrund der Tatsache zu erbringen hat, dass sie ein regionales Zentrum mit einem relativ grossen Einzugsgebiet ist. Sie erbringt somit Leistungen, die auch der umliegenden Region zu gute kommen. Diese Leistungen weisen einen Umfang von rund 10 Mio. Fr. auf und sind Teil der im Rahmen des Projektes *a) Neuverhandlungen des Finanzausgleichs mit dem Kanton* monierten Zentrumslasten.

Andererseits erbringt die Stadtpolizei Winterthur Dienstleistungen, die ihr vom Kanton im Rahmen des Polizeiorganisationsgesetzes POG delegiert worden sind und die keinen direkten Zusammenhang zur Zentrumsfunktion von Winterthur haben. Der Kanton hat es bei der Gesetzgebung versäumt, der Stadt Winterthur eine Entschädigung für diese Dienstleistungen zuzusichern. Der Umfang dieser Aufgaben beträgt rund 7 Mio. Fr. Es soll angestrebt werden, dass diese Dienstleistungen der Stadtpolizei für den Kanton von diesem künftig abgegolten werden.

b) Gesetzlicher Betreuungsdienst (GBD) und Jugendsekretariat

Der GBD ist eine Gemeindeaufgabe. Das Jugendsekretariat ist per 1. Januar 2007 kantonalisiert worden. Daraus ergab sich eine Einsparung von 0.7 Mio. Fr.

c) Siedlungsentwässerung im Bereich der überkommunalen Strassen

Mit der Einführung der Siedlungsentwässerungsgrundgebühr im Jahr 2003 wurde eine kostendeckende Leistungsverrechnung realisiert. Diese Regelung schliesst die überkommunalen Strassenflächen ein.

Teilprojekte

Die erreichten Ergebnisse der Teilprojekte wurden aktualisiert und können wie folgt ausgewiesen werden:

Nr. Teilprojekt	Zielsetzung in Franken	Ergebnisverbesserung in Franken und Status
1 AHV-Zweigstelle: Aufgabe, Personaleinsatz und Entschädigung wurden in der Vergangenheit reduziert. Die Infrastruktur konnte nicht entsprechend angepasst werden.	85'000	0 Einsparung bei Mietzinsaufwand im Zusammenhang mit Fokus. Problematische Integration in andere Organisationseinheiten wegen Datenschutz
2 Ackerbaustelle: Führung der Ackerbaustelle (Landwirtschaftsgesetz) stellt eine Gemeindeaufgabe dar.		Keine Massnahmen, extern
3 Verkehrsbaulinien: Festsetzung von Bau- und Niveaulinien an überkommunalen Strassen. Prüfung der Weiterverrechnung.	31'000	0 Keine Massnahmen, da wenig Erfolgsaussichten und geringer Betrag
4 Denkmalpflege: Beurteilen von Fragen des Ortsbildschutzes im Geltungsbereich von überkommunalen Schutzanordnungen sowie des Inventars. Prüfung der Weiterverrechnung.	23'000	0 Keine Massnahmen, Betrag schwankend und sehr gering. RE 2007 6'000 Franken, VA 2008 10'000 Franken
5 Baupolizeiaufgaben: Beurteilung und Abklärungen im Zusammenhang bei Baugesuchen hinsichtlich Lärmschutz und Staatstrassen. Prüfung der Weiterverrechnung.		Keine Massnahmen. Leistungen des Kantons liegen im gleichen Rahmen und werden Winterthur nicht belastet.
6 Allgemeine Feuerpolizei: Durchführung der periodischen Gebäudekontrollen in Bauten mit erhöhtem Brandrisiko im Auftrag der kantonalen Feuerpolizei.		Keine Massnahmen. Bestehende Vereinbarung mit kantonalen Feuerpolizei ist für beide Seiten wirtschaftlich ausgeglichen.

Nr. Teilprojekt	Zielsetzung in Franken	Ergebnisverbesserung in Franken und Status
7 Feuerwehr: Leistungen der Stützpunktfeuerwehr für kantonale Aufgaben.		Keine Massnahmen Aufwendungen werden kostendeckend von der GVZ und dem Kanton beglichen.
8 Zivilschutzamt: Leistungen des Zivilschutz-Stützpunkt-Rettungsdetachements für kantonale Einsätze.		Keine Massnahmen Kostendeckung vertraglich gesichert.
9 Vollzug Luftreinhalteverordnung LRV: Beurteilung und Bewilligung von grösseren Bauten und Anlagen mit besonderen Problemen zur Luftreinhalteverordnung und Energie.	45'000	Fachstelle handelt nach Ablauf des Vertrages mit dem Kanton (2010) die volle Kostendeckung aus.
10 Arbeitssicherheit: Vollzug des Arbeitsgesetzes und der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten im Auftrag der Volkswirtschaftsdirektion Zürich.		Keine Massnahmen Kostendeckung durch EKAS-Entschädigungen sichergestellt.
11 Dienstleistungen für das Migrationsamt: Unterstützung des Migrationsamts beim Vollzug des Ausländerrechts, insbesondere im Rahmen von Bewilligungsanpassungen, Mutationen im Zentralen Ausländerregister und der Beratung.	220'000	Absicht des Stadtrats: Verhandlungen auf Ebene SR Winterthur / RR Kanton führen.
12 Fachstelle Umwelt: Beurteilung und Antragsstellung von Umweltverträglichkeitsprüfungen.	44'000	Absicht des Stadtrats: Erarbeiten einer Gebührenverordnung durch die Fachstelle mit dem Ziel, die Vollkosten zu decken.
13 Beratung für Drogenprobleme: Beratungsstelle im Bereich der stationären und ambulanten Drogentherapie sowie Behandlungs- und Therapiestelle für Drogenabhängige.		Keine Massnahmen Finanzierung durch Krankenkassen und ipw gesichert.
14 Tankkontrolle: Führung des Tankkatasters, die Kontrolle der Tankanlagen, Durchführung von Sanierungsmassnahmen und die Führung des Schadenkatasters.	145'000	145'000 Aufgabe wurden vom Kanton übernommen.
15 Aufgaben Forstpolizei: Hinterfragung von kantonalen Forstleistungen.		Keine kantonalen Leistungen

Nr. Teilprojekt	Zielsetzung in Franken	Ergebnisverbesserung in Franken und Status
16 Parkunterhalt Villa Bühler: Unterhalt und Pflege der öffentlichen Anlage Villa Bühler durch die Stadtgärtnerei.	68'000	Keine Massnahmen Der Kanton stellt den Park der Winterthurer Bevölkerung zur Verfügung.
17 Zentralwahlbüro: Mitwirkung bei periodischen Kantonsratswahlen.		Keine Massnahmen Selten erbrachte Leistungen teilweise auch verrechnet
18 Datenaufsichtsstelle: Führung einer eigenen Datenaufsichtsstelle.	43'000	Keine Massnahmen Gesetzlicher Auftrag der Gemeinde.
Summe	704'000	145'000

Zusammenfassende Übersicht des finanziellen Ergebnisses

Rechnung 2007: 700'000 Fr. vollständig wirksam (Jugendsekretariat)

Voranschlag 2008 und 2009: 845'000 Fr. vollständig wirksam (zusätzlich Nr. 14 Tankkontrolle).

Möglicherweise kann eine kostendeckende Abgeltung für die Dienstleistungen des Migrationssamtes ausgehandelt werden (220'000 Fr.).

Das ermittelte Einsparpotenzial der einzelnen Teilprojekte beträgt 704'000 Fr., davon werden mit Voranschlag 2008 145'000 Fr. realisiert. Die Realisierung des übrigen Potenzials ist Aufgabe der leistungserbringenden Stellen.

Das grösste Potenzial liegt beim Schwerpunktprojekt Stadtpolizei.

6.5.3 Qualitative Ergebnisse

Bei sämtlichen Dienststellen der Stadtverwaltung wurde untersucht, ob Leistungen für den Kanton erbracht werden. Dabei konnte festgestellt werden, dass diese Leistungen grösstenteils aufgrund vertraglicher Vereinbarungen oder aufgrund von Gebührenordnungen kostendeckend erbracht werden. Teilweise wurden indexierte Regelungen so vereinbart, dass die Deckung der vollen Kosten ohne weitere Verhandlungen auch in Zukunft gewährleistet ist (6 Allgemeine Feuerpolizei). Im Weiteren wurden die einzelnen Dienststellen darauf sensibilisiert, Leistungen, welche sie zugunsten des Kantons erbringen, zu erkennen und laufend zu bewerten (Kostenrechnung). Sie wurden angehalten, diese Leistungen konsequent korrekt und nachhaltig zu verrechnen.

6.6 Projekt f) Überprüfung der Organisation der Stadtverwaltung

6.6.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Die Organisationsstruktur der Stadt Winterthur ist seit Jahren stetigen Veränderungen unterworfen. Es sei hier erinnert an die Überführung der Informatikdienste aus dem Departement Kulturrelles und Dienste ins Departement Finanzen oder an die Kantonalisierung der Regionalen Arbeitsvermittlung. Ausserdem beinhaltet das Sanierungsprogramm HS 07 einige Projekte, die explizit auf organisatorische Überprüfungen und z.T. grössere Reorganisationen sowie auf die Überarbeitung von Prozessen abzielen, nämlich *d) Fokus*, *i) Reduktion des Aufwandüberschusses bei der Stadtpolizei*, *k) und l) Reduktion des Aufwandüberschusses bei den städtischen*

Heimen und bei der Spitex, n) Zusammenführung von Organisationseinheiten im Departement Bau, r) Zentrales Immobilienmanagement (ZIM).

Diese Aktivitäten betrafen und betreffen einzelne Sektoren der Stadtverwaltung und führ(t)en laufend zu organisatorischen Veränderungen. Die jeweilige Analyse beschränkt sich denn auch auf den entsprechenden organisatorischen Ausschnitt der Gesamtorganisation, ohne diese als Ganzes zu betrachten. Insbesondere ist die Anzahl der Departemente und der Regierungsmitglieder keiner vertieften Prüfung unterzogen worden. Da diese Frage auch von politischer Seite verschiedentlich gestellt worden war, wurde sie im vorliegenden Projekt erstmals detailliert analysiert.

Das Projekt beinhaltete folgende Ziele:

- Kenntnis des finanziellen Potenzials einer substanziellen Reorganisation der Stadtverwaltung und auch der Exekutive.
- Entscheid der politischen Gremien über die immer wieder aufgeworfene Grundsatzfrage, ob aus Spar- oder Effizienzgründen eine Strukturänderung angebracht sei.

6.6.2 Finanzielle Auswirkungen

Ein Vergleich mit anderen Städten und Kantonen, die eine Verkleinerung der Exekutive geprüft oder umgesetzt haben, zeigt, dass die ökonomische Nettoeinsparung ungewiss ist. Die Spanne der Angaben reicht von Einsparungen in Höhe von 0.29% bis zu Mehrkosten in Höhe von 0.07% des Haushaltbudgets. Diesem ungewissen und auch im besten Fall verhältnismässig geringen Einsparpotenzial steht ein bedeutendes finanzielles Risiko gegenüber, das sich aus der Stellung von Winterthur im Kanton Zürich ergibt. Winterthur ist nicht wie beinahe alle übrigen untersuchten Städte Kantonshauptstadt. Um ihre Interessen auf den oberen politischen Ebenen wirkungsvoll zu vertreten, bedarf die Stadt ausreichender Kapazitäten. Die Bedeutung der überkommunalen Interessenvertretung ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Als Stichworte seien erwähnt die Reform des Finanzausgleichs (REFA), die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die Agglomerationspolitik sowie das Gesamtverkehrskonzept. Eine Reduktion der Mitglieder des Stadtrates würde zu einer empfindlichen Einschränkung dieser Ressourcen führen, insbesondere da ihre Arbeitslast für stadtinterne Aufgaben stark ansteigen würde. Angesichts der Tatsache, dass direkte und indirekte Finanzausgleichszahlungen in Winterthur zwischen 20% und 25% der gesamten Ausgaben betragen, bedarf es ausreichender Ressourcen auf höchster politischer Ebene, um dieses finanzielle Klumpenrisiko zu steuern.

Eine Abwägung der (geringen) finanziellen Ersparnisse mit den nicht unbedeutenden finanziellen Risiken ungenügender Interessenvertretung in übergeordneten Gremien spricht somit klar gegen eine Verkleinerung der Exekutive in der Stadt Winterthur.

6.6.3 Qualitative Ergebnisse

Aus politischer Sicht wurde anhand ausgewählter Kriterien abgewogen, ob mit weniger Kapazität auf der Ebene der politischen Führung auszukommen wäre. Die Antwort ist eindeutig negativ. Die Stadt Winterthur bedarf aufgrund ihrer geringen Finanzkraft, der schwierigen wirtschaftlichen Entwicklung und der Einbettung in ein politisch, raumstruktur- und verkehrsmässig anspruchsvolles Umfeld eines eher überdurchschnittlich hohen Potenzials an politischem Personal, um ihre berechtigten Interessen auf Bundes-, kantonaler und interkommunaler Ebene wirksam zu vertreten. Die Folgen guten oder ungenügenden Lobbyierens können existenzielle Ausmasse annehmen. Das gezielte Lobbying kann auf unspektakuläre Weise verstärkt werden, wenn Mitglieder des Stadtrates Einsitz in interkommunale, kantonale und eidgenössische Gremien nehmen und dort auch Vorsitzaufgaben erfüllen. Damit kann eine wesentlich erhöhte Wahrnehmbarkeit der Stadt Winterthur erreicht werden. Diese Aufgaben nehmen aber, wenn sie wirkungsvoll erfüllt werden wollen, Arbeits- und Reisezeit in Anspruch. – Aber auch im In-

nenverhältnis legen es die in Winterthur gepflegte Kultur der Volksnähe und die Anforderungen an eine zeitgemässe Verwaltungsorganisation keineswegs nahe, auf beispielsweise zwei Mitglieder des Stadtrates zu verzichten. Solange nicht dargetan werden kann, dass den offenkundigen Nachteilen entsprechende Vorteile gegenüberstehen, rechtfertigt sich eine Veränderung des geltenden Zustandes jedenfalls nicht.

Die Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderates hat an ihrer Sitzung vom 29. Januar 2007 mit 8 zu 1 Stimmen beschlossen, dem Grossen Gemeinderat den Abschlussbericht des Projektes zur zustimmenden Kenntnisnahme vorzulegen. Der Rat hat diesen Beschluss am 4. April 2007 gefasst.

6.7 Projekt g) Festsetzung und Steuerung des Investitionsvolumens

6.7.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Das Projekt zielte auf eine nachhaltige Plafonierung der jährlichen Investitionen ab. Massnahmen auf zwei Ebenen sollten zu diesem Ziel führen. Einerseits wurde der Bedarf an Investitionen ins allgemeine Verwaltungsvermögen analysiert und es wurden Möglichkeiten zur Plafonierung des Betrags gesucht. Andererseits sollte der verwaltungsinterne Prozess der Investitionsplanung überprüft und im Hinblick auf eine effiziente Organisation angepasst werden.

6.7.2 Finanzielle Auswirkungen

In den Jahren 2004 bis 2006 sind die Nettoinvestitionen ins allgemeine Verwaltungsvermögen weit unter dem beabsichtigten Zielwert von 48 Mio. Fr. geblieben⁴. Dies bedeutete eine Veränderung der Ausgangslage während der Projektarbeiten. Es galt nicht nur zu verhindern, dass das Investitionsprogramm überzogen wurde, sondern vielmehr dafür zu sorgen, dass dieses ausgeschöpft wird. Das zweite Ziel wurde erreicht, indem sich die Nettoinvestitionen im Jahre 2007 mit 44 Mio. Fr. stark an die beabsichtigte Grösse angenähert haben und sich auch für das Jahr 2008 mindestens in diesem Umfang bewegen dürften.

Im langfristigen Investitionsprogramm war die Summe der geplanten Investitionen bereits seit einigen Jahren deutlich höher, als es die Ressourcen der Stadt Winterthur erlauben. Die tiefen Investitionen der Jahre 2004 bis 2006 haben zusätzlich Nachholbedarf geschaffen, so dass das Investitionsprogramm 2009 und die Investitionsplanung 2010 – 2012 mit den Möglichkeiten der Stadt nicht übereinstimmen. Auch wenn die Abschreibungsbasis per Voranschlag 2009 auf 54 Mio. Fr. erhöht wurde, wird es unumgänglich sein, die Prioritäten in der Planung so zu setzen, dass die Investitionen tragbar sind. Aus diesem Grund soll dieser Fragenkreis auch nach dem Abschluss von HS 07 weiter bearbeitet werden.

An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass die unmittelbaren Auswirkungen einer Änderung des Nettoinvestitionsvolumens auf die Laufende Rechnung relativ gering sind. Eine Investition verursacht nämlich Abschreibungen in der Höhe von 10% ihres Restwertes⁵, im laufenden Jahr also 10% der Nettoinvestitionen dieses Jahres. Hinzu kommen die Zinskosten auf dem Restwert dieser Investition.

6.7.3 Qualitative Ergebnisse

Im Laufe der Projektarbeiten wurden verschiedene Anpassungen am Prozess der Investitionsplanung vorgenommen und einige neue Hilfsinstrumente eingeführt. Damit konnte die Transparenz im Planungsprozess erhöht werden. Erste Erfahrungen zeigen, dass die Anpassungen indes zuwenig weit gingen, um den Budgetierungsprozess wunschgemäss zu steuern. Die Entwicklung der Investitionen der vergangenen Jahre hat den Stadtrat dazu bewogen, das ur-

⁴ 2004: 22.9 Mio. Fr., 2005: 31.1 Mio. Fr., 2006: 33.5 Mio. Fr.

⁵ Finanzhaushaltsgesetz, § 19 Abs. 1; Verordnung über den Gemeindehaushalt, § 20 Abs. 1

sprüngliche Ziel einer jährlichen Glättung der Investitionen zu verwerfen. Vielmehr sollen sich die Investitionen im langjährigen Mittel auf einem adäquaten Mass einpendeln, wozu sich der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) eignet. Zur Verfolgung dieses Ziels sind entsprechende Anpassungen an den Steuerungsinstrumenten nötig, an denen noch gearbeitet wird.

6.8 Projekt h) Zentrale Fahrzeugbeschaffung

6.8.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Der "Eckige Tisch" des Grossen Gemeinderates hatte im Herbst 2004 angeregt, die Fahrzeugbeschaffung der Stadt Winterthur genauer zu analysieren, um deren Sparpotenzial zu orten, denn die Stadt beschafft bei einem Bestand von über 500 Fahrzeugen jährlich rund 50 Autos. Die Aufgabenstellung wurde ins Projekt Haushaltsanierung 2007 eingebunden.

Die Zielsetzung des Projektes ging in zwei Richtungen, nämlich einerseits die Analyse der eigentlichen Beschaffung von Fahrzeugen und andererseits die Analyse der Nutzung dieser Fahrzeuge.

Bei der Beschaffung von Fahrzeugen stand das Ermitteln und Aufzeigen der wirtschaftlichsten Form der Fahrzeugbeschaffung in Bezug auf Anschaffungspreis, Finanzierungsart sowie interne und externe Betriebs- und Unterhaltskosten im Zentrum. Weiteres Augenmerk galt dem administrativen Aufwand und dem Erstellen von entsprechenden Richtlinien.

Bei der Nutzung der Fahrzeuge wurde untersucht, inwiefern realistische Alternativen zur Nutzung von Fahrzeugen mit geringen km-Leistungen bestehen.

6.8.2 Finanzielle Auswirkungen

Das Resultat der Projektarbeiten ist grundsätzlich erfreulich. Die Stadt Winterthur beschafft ihre Fahrzeuge bereits seit jeher kostengünstig. Es besteht daher kein Einsparpotenzial.

6.8.3 Qualitative Ergebnisse

Auch die qualitativen Untersuchungen bestätigen dieses Ergebnis. Folgendes wurde festgestellt:

- Die Fahrzeugtypen und deren Ausstattung entsprechen den minimalen Anforderungen; es gibt keine Luxuslösungen.
- Die Nutzung der Fahrzeuge wird optimiert. Würde ihre Lebensdauer erhöht, würden die Unterhaltskosten überproportional steigen.
- 92% der Fahrzeuge werden von mehreren Personen genutzt. Damit gibt es praktisch keine "persönlichen" Fahrzeuge.
- 86% der Fahrzeuge werden täglich mehrmals genutzt. Ein Pooling von Fahrzeugen und damit eine Senkung des Bestandes erscheinen unter diesem Aspekt als nicht sinnvoll.
- Der Stand der Umsetzung der ökologischen Grundsätze ist ebenfalls erfreulich. So werden rund 11.5% (38 Fahrzeuge) des Fahrzeugbestandes bis 3'500kg Gesamtgewicht mit Naturgas CO₂-neutral betrieben - und dies mit steigender Tendenz.

Aufgrund dieser erfreulichen Resultate wird im Bereich der Fahrzeugbeschaffung und –nutzung zurzeit keine grundsätzliche Änderung der aktuellen Praxis angestrebt. Verbesserungen im Beschaffungsprozess und bei der Nutzung erfolgen vielmehr punktuell im Rahmen der operativen Tätigkeiten.

6.9 Projekt i) Stadtpolizei: Reduktion des Aufwandüberschusses

6.9.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Ziel dieses Projektes war es, durch eine Straffung der Abläufe, eine Anpassung der Standards sowie interne Reorganisationen eine Senkung des Aufwandüberschusses zu erreichen.

6.9.2 Finanzielle Auswirkungen

Die einzelnen WINPOL-Massnahmen wurden zu verschiedenen Zeitpunkten realisiert bzw. sind noch in Bearbeitung. Aus diesem Grund werden die finanziellen Auswirkungen anhand des Voranschlags 2009 dargestellt. Ziel von WINPOL ist es, den Aufwandüberschuss gegenüber der Laufenden Rechnung 2004 um 4 bis 6 Mio. Fr. zu reduzieren. Der Aufwandüberschuss der Stadtpolizei betrug in der Rechnung 2004 24.9 Mio. Fr. Aufgrund der Zielvorgabe WINPOL müsste der Globalkredit 2009 für die Stadtpolizei zwischen 18.9 und 20.9 Mio. Fr. betragen.

Tatsächlich präsentiert sich der Voranschlag der Stadtpolizei 2009 wie folgt:

Nettokosten/Globalkredit gemäss Budgetantrag	Fr.	20'579'673
Projekt Leitstern Jugend ⁶	Fr.	-800'000
Bereinigter Globalkredit inklusive WINPOL-Massnahmen	Fr.	19'779'673

Die durch WINPOL erzielten Einsparungen setzen sich im Einzelnen wie folgt zusammen:

⁶ Zwischenzeitlich wurde das Projekt Leitstern Jugend umgesetzt, das einen Ausbau des Jugenddienstes um weitere sieben Stelleneinheiten zur Folge hatte. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten wird dieser Betrag vom Globalkredit gemäss Budgetantrag 2009 abgezogen.

Massnahme	Einsparung in Fr.	Stand November 2008
1. Teiloutsourcing Kontrolle ruhender Verkehr	603'400	umgesetzt
2. Auslagerung Polizeischule	111'800	umgesetzt
3. Reduktion und Verlagerung Amtsvollzugs- und Rechtshilfe	127'700	umgesetzt
4. Reduktion und Verlagerung Sicherheitsberatung	136'700	umgesetzt
5. Stärkung Jugenddienst	-127'500	umgesetzt
6. Stärkung Kontrolle rollender Verkehr	2'000'000	umgesetzt [1]
7. Stärkung Bearbeitung Kommandoaufträge	-148'600	umgesetzt
8. Stärkung Kontrolle Wirtschaftspolizei	-128'500	umgesetzt
9. Zusammenlegung Fundbüro/Fahrzeugfahndung	121'600	umgesetzt
10. Effizienzsteigerung Abläufe Personaldienst	142'200	umgesetzt [2]
11. Optimierung Rapportkontrolle/Geschäftskontrolle	245'700	umgesetzt
12. Neuorganisation der Hauptabteilungen	157'400	umgesetzt
13. Zusammenlegung von Diensten (siehe 10.)	-	umgesetzt
14. Einsatz von Zivilangestellten	-	umgesetzt
15. Bereinigung Besoldungswesen	-	offen [3]
16. Einsparung Dienstkleider	-	umgesetzt
17. Überarbeitung Gebührenwesen	-	offen [4]
Direkt durch WINPOL verursachte Verbesserung des Ergebnisses	3'241'900	
Weitere Einsparungen, die indirekt mit WINPOL in Zusammenhang stehen	1'750'000	
Einsparungen durch WINPOL gerundet	4'991'900	

Bemerkungen zur Tabelle:

[1] Erreichen des Budgets offen

[2] per 31.12.2008

[3] Wurde in das Folgeprojekt MOBEWE überführt. Aktueller Stand: Vorstudien abgeschlossen, während des Jahres 2009 wird die Hauptstudie ausgearbeitet. Ziel Umsetzungsbeginn: 1.1.2010. Die Auswirkungen werden sich ab Umsetzung über 5 Jahre erstrecken (Planung der Arbeitsgruppe). Die finanziellen Auswirkungen sind mit 0/0 budgetiert.

[4] Das weitere Vorgehen ist noch nicht absehbar.

Gegenüber dem Jahr 2004 wurde der Aufwand um rund 5 Mio. Fr. gesenkt. Neben den klar dem Projekt WINPOL zugeordneten Effekten in Höhe von 3.24 Mio. Fr. wurden weitere indirekte Ergebnisverbesserungen in Höhe von rund 1.75 Mio. Fr. erzielt.

6.9.3 Qualitative Ergebnisse

- Die **Kernprozesse** wurden erhoben. Zur Zeit wird in einem Folgeprojekt das ganze Prozessmanagement geschaffen und später elektronisch hinterlegt.
- Die **Stellenbewirtschaftung** wurde umfassend überarbeitet, das **Leistungsmanagement** geschaffen und bis auf Stufe Stellenbeschreibung erneuert. Die Leistungen können mittels **neuer Arbeitserfassung** genau erhoben werden. Alles in allem kann die Organisation heute verständlich abgebildet werden.
- Die **Effizienz** des Korps wurde gesteigert, indem eine Innendienst-Abteilung vollständig in eine Frontabteilung umgewandelt wurde. Dieser Vorgang hatte eine Wirkungssteigerung zur Folge. Zudem wurde die Zusammenarbeit mit den Züricher Partnerkorps intensiviert.
- Die Ergebnisse der Personalbefragung 2008 zeigen indessen, dass die Belastung einiger Abteilungen zunimmt. Die Folge sind signifikante gesundheitliche Probleme.

6.10 Projekt j) msw-winterthur: Reduktion des Aufwandüberschusses

6.10.1 Ausgangslage, Zielsetzung

In der Zeit von 2003-2005 realisierte die msw-winterthur einen Neubau von brutto rund 18,3 Mio. Fr. Dies führte zu einer Mehrbelastung der laufenden Rechnung. Um diese Mehraufwendungen aufzufangen, wurde eine Vielzahl von Massnahmen ergriffen, welche die Laufende Rechnung im Vergleich zum Jahr 2004 nachhaltig entlasten sollten. Konkret sollte ein neues Finanzierungsmodell erarbeitet werden mit dem Ziel, den Ausgabenüberschuss um rund 1.7 Mio.Fr. zu reduzieren.

6.10.2 Finanzielle Auswirkungen

Um eine nachhaltige Reduktion der Mehraufwendungen im Betrag von 1.7 Mio. Fr. zu erreichen, wurden die Massnahmen in zwei Hauptgruppen unterteilt.

1. Reduktion des Aufwandes durch strukturelle Anpassungen
2. Erhöhung der Einnahmen durch ertragssteigernde Massnahmen

Zwölf Teilprojekte führten in der Vergleichsperiode 2004 zu 2007 zu folgenden Resultaten:

Massnahmen	Ergebnisverbesserung in Fr.
Optimierung im Personalbereich (ohne Berücksichtigung der Lohnerhöhungen): - Strukturanpassungen - Verbesserung der Abläufe - Konzentrierung auf die Kernaufgaben	460'000
Abschreibungen 100% Finanzierung der Lehrmittel durch den Kanton	200'000
Optimierung des Energie- und Rohmaterialeinkaufs	140'000
Erhöhung der Vermögenserträge durch Vermietung von Räumlichkeiten	90'000
Optimierung der Staats- und Bundesbeiträge durch: - Rekrutierung von Lernenden ausschliesslich aus dem Kanton Zürich - Ausschöpfung der subventionstechnischen Möglichkeiten	500'000
Ertragssteigerungen durch: - Leistung von mehr produktiven Stunden in den Werkstätten - Erwachsenenbildung	170'000
Diverses	21'000
Verbesserung des Ergebnisses Total:	1'581'000

Einzelne Massnahmen werden erst im Jahre 2008 vollständig wirksam. Es darf mit einer deutlich besseren Ertragslage aus produktiven Leistungen gerechnet werden.

6.10.3 Qualitative Ergebnisse

Mit der Zertifizierung der msw-winterthur unter ISO 9001/2000 wurde mittels eines so genannten Cockpits ein Führungsinstrument geschaffen, das es ermöglicht, monatlich, pro Quartal oder jährlich die Entwicklung im finanziellen und im Ausbildungsbereich zu verfolgen, um gegebenenfalls weitere Massnahmen zur Einhaltung der Ziele ergreifen zu können. Das Cockpit beinhaltet folgende Informationen:

Umsatz/ Ertrag	Übersicht über die monatliche Umsatz und Ertragsentwicklung pro Abteilung und der ganzen msw-winterthur. Soll/Ist - Vergleich
Erlösentwicklung	Jahresübersicht über die Erlösentwicklung pro Kontenbereich
Kosten pro Arbeitsplatz	Jahresübersicht über die Kosten pro Arbeitsplatz und Abteilung, sowie der ganzen msw-winterthur. Vergleich Budget zu Rechnung
Kennzahlen über die Wirtschaftlichkeit	
Produktivstunden	Übersicht über die monatliche Entwicklung der Produktivstunden pro Abteilung. Soll/ Ist - Vergleich
Jahresstundenstatistik	Detaillierte Jahresübersicht über alle Anwesenheits- und Abwesenheitsstunden der Lernenden der msw-winterthur
Quartalsberichte	Berichterstattung über den Stand der Zielerreichung msw-gesamt und pro Abteilung. Festlegen von Massnahmen bei Abweichungen Klärung der Verantwortlichkeiten
Managementreview	Jahresbilanz über die Erreichung der msw-Ziele: - Schuljahr - Rechnungsjahr

Der Projektauftrag j) der msw-winterthur bewirkt auch in der Zukunft eine nachhaltige Verbesserung der Leistungen in finanzieller und inhaltlicher Hinsicht. Ausserdem kann mit einer schnelleren Reaktionsfähigkeit auf unvorhergesehene Ereignisse gerechnet werden.

6.11 Projekt k) Städtische Heime: Reduktion des Aufwandüberschusses

6.11.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Der jährliche Aufwandüberschuss der Städtischen Heime sollte über drei Massnahmenpakete um ca. 2.0 Mio. Fr. reduziert werden. Wegen vorangegangener erheblicher Ertragssteigerungen durch Taxerhöhungen (win.03) wurde in diesem Projekt von Beginn weg nur die Aufwandseite bearbeitet. Erstens sollten die Führungsstrukturen verflacht und besser miteinander vernetzt werden. Zweitens sollten die Arbeitsabläufe so gestaltet werden, dass die Mittel wirkungsvoller eingesetzt sind. Drittens sollte die abteilungsübergreifende und interdisziplinäre Zusammenarbeit den Dialog und den Aufbau einer gemeinsamen Unternehmenskultur fördern. Mit diesen Massnahmen sollte die Qualität für die Kundschaft trotz Senkung der Kosten auf dem ursprünglichen Niveau beibehalten werden.

6.11.2 Finanzielle Auswirkungen

Um die Nettokosten nachhaltig und wiederkehrend zu vermindern, mussten vor allem die Personalkosten gesenkt werden. Dies wurde erreicht, indem Leitungsfunktionen zusammengelegt, synergetisch mit andern Funktionen verbunden und gleichzeitig mit der Konzentration auch neue Funktionen geschaffen wurden. Die zahlreichen Pensumsänderungen, Um- und Neubetzungen und auch die Aufhebung von Stellen zugunsten von neuen Funktionen lösten eine

grosse Zahl von personellen Veränderungen aus. Diese wurden möglichst sozialverträglich, einvernehmlich, in Übereinstimmung mit Personalstatut und dem vom Stadtrat beschlossenen Sozialplan vollzogen.

Der folgende Vergleich zwischen den Jahren 2005 und 2007 zeigt die Auswirkungen der Massnahmen auf den Personalaufwand von Alter und Pflege. Für den Erfolgsnachweis sind die in der Rechnung publizierten Werte um diejenigen Effekte zu bereinigen, die in den Jahren 2006 und 2007 neu hinzugekommen sind und die nicht im Einflussbereich der Bereichsleitung Alter und Pflege liegen. Dies sind insbesondere die vom Grossen Gemeinderat beschlossenen Erhöhungen des Personalaufwands um die Teuerungs- und Stufenanstiege und den Leistungsanteil.

Personalaufwand Alter und Pflege

Kostenstelle	Rechnung in Fr.	
	2005	2007
631000 Bereichsleitung	1'659'160	6'040'457
632000 Alterszentren	50'175'554	50'473'668
Total Personalaufwand Alterszentren inkl. Bereichsleitung	51'834'714	56'514'125
Bereinigung Anteil Spitex an Bereichsleitung	-173'874	-963'436
Total Personalaufwand Alterszentren ohne Anteil Spitex an Bereichsleitung	51'660'840	55'550'689
Bereinigungen 2005		
3% Lohnkürzung	1'597'758	
Bereinigungen 2006		
Teuerungsanstieg: 2.5%		-1'331'465
Stufenanstieg: 1.5%		-798'879
Leistungsanteil: 0.3%		-159'776
Bereinigungen 2007		
Teuerungsanstieg: 1.2%		-666'585
Stufenanstieg: 1.5%		-833'231
Leistungsanteil: 0.3%		-166'646
Nachzahlungen Berewi (SRB 2006-1455)		-79'286
Total für Vergleich bereinigter Personalaufwand Alter und Pflege	53'258'598	51'514'822
Differenz bereinigter Personalaufwand Rechnung 2007 zu Rechnung 2005		-1'743'775

Die im Rahmen dieses Projektes vorgenommene Reorganisation hat somit den Personalaufwand von Alter und Pflege um rund 1.74 Mio. Fr. gesenkt.

6.11.3 Qualitative Ergebnisse

- Die objektive Qualität der Leistungen für die Bewohnenden der Alterszentren hat sich nicht verändert. Die Erfüllung der qualitativen Zielvorgabe wird vor allem mit dem Ergebnis der Kundenbefragung 2007 belegt:

Gesamtergebnis der Befragung zur Kundenzufriedenheit bei Alter und Pflege

	2004 (Skala: 1-6)	2007 (Skala: Anzahl % gut bis sehr gut)
Befragung der Bewohnenden	5.1	91.8%
Befragung der Angehörigen	5.1	86.1%

Da die Methodik für die Befragung 2007 verändert worden ist, sind die Ergebnisse nur indirekt miteinander vergleichbar. Sie widerspiegeln jedoch, dass die Zufriedenheit der Bewohnenden zwischen den Jahren 2004 und 2007 mit Sicherheit nicht abgenommen hat.

- Die Angebote der Heime werden deutlich besser aufeinander abgestimmt. Anpassungen der Dienstleistungen sind leichter möglich. Der Bedarf kann dadurch besser gedeckt werden.
- Es wurde eine neue Unternehmenskultur auf Bereichsebene unter dem Motto "Vom Nebeneinander zum Miteinander" entwickelt.
- Die Arbeitsprozesse wurden erhoben, angepasst und so weit sinnvoll vereinheitlicht, um Synergiepotenziale besser zu nutzen.
- Die Ergebnisse der Personalumfrage zeigen, dass die Zufriedenheit sich im Mittel der städtischen Ergebnisse bewegt und sich viele Problemstellungen in der Zwischenzeit gelöst oder relativiert haben.

6.12 Projekt I) Spitex: Reduktion des Aufwandüberschusses

6.12.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Die umfassende Reorganisation des Bereichs Alter und Pflege (vgl. oben) strebte auch Effizienzverbesserungen für die Dienstleistungen der Spitex an. Im vorliegenden gesonderten Projekt wurden darüber hinaus Möglichkeiten zur Senkung des Aufwandüberschusses der Spitex gesucht.

Diese wurden vor allem in zwei Bereichen vermutet. Einerseits sollte die Haushilfe in die Kerndienstleistungen der Spitex integriert werden mit dem Ziel, die Beiträge an Dritte zu reduzieren. Diese Zielsetzung entspricht auch der Strategie "Ambulant vor stationär", auf die sich der Bereich Alter und Pflege für seine langfristige Ausrichtung festgelegt hatte. Andererseits sollten weitere Möglichkeiten für Ertragssteigerungen ausgelotet werden.

Im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zeichnete sich ab, dass private Spitex-Organisationen keine direkten Bundesgelder mehr erhalten würden. Aus diesem Grund bot die Spitex der Pro Senectute der Stadt Winterthur an, ihre Haushilfe an die Stadt zu übertragen. Damit wurde die ursprüngliche Projektzielsetzung um ein wesentliches Element erweitert.

6.12.2 Finanzielle Auswirkungen

Obwohl in diesem Projekt keine Vorgaben zu den finanziellen Auswirkungen gemacht wurden, lassen sich diese am besten an der Entwicklung des Defizits der Produktgruppen Spitex und Beiträge im Gesundheits- und Altersbereich "Pro Senectute" aufzeigen. Während durch die Integration der Haushilfe der Globalkredit gestiegen ist, sind die Beiträge an die Pro Senectute durch den Wegfall des Leistungsauftrags der Haushilfe gesunken:

	Rechnung 2006	Voranschlag 2007	Rechnung 2007
Spitex			
Kostendeckungsgrad in %	55	62	63
Verrechnete Zeit in %	58	67	70
Globalkredit in Fr.	4'132'956	5'054'343	5'074'250
Beiträge im Gesundheits- und Altersbereich u. a. Pro Senectute in Fr.	1'100'000	300'000	271'539
Total unbereinigte Gesamtkosten in Fr.	5'232'956	5'354'343	5'345'789

Exogene Faktoren:

2007: Gewährung Lohnstufe, Leistungsanteil u. Teuerung (3% auf Lohnaufwand 2006) in Fr.

-230'014

Total bereinigte Gesamtkosten in Fr.	5'232'956	5'354'343	5'115'775
---	------------------	------------------	------------------

Differenz zwischen RE 2006 und RE 2007

-117'181

Weiterhin bleibt festzuhalten, dass die Beiträge der Stadt an die Pro Senectute ab 2008 markant gestiegen wären, da es durch den NFA zu einem Wegfall der Bundessubventionen gekommen wäre, die in den Beträgen 2006 noch berücksichtigt sind.

6.12.3 Qualitative Ergebnisse

- Die objektive Qualität der Leistungen für die Spitexklientinnen und -klienten hat sich verbessert. Die Erfüllung der qualitativen Zielvorgabe wird vor allem mit dem Ergebnis der Kundenbefragung 2007 belegt, in der erstmals auch die Kunden der Haushilfe befragt wurden.
- Die Spitexprodukte und -dienstleistungen werden besser aufeinander abgestimmt, insbesondere dann, wenn Klientinnen und Klienten innerhalb eines Auftrags verschiedene Dienstleistungen benötigen.
- Die Einführung einer elektronischen Leistungserfassung führte zu einer gesteigerten Produktivität, die sich vor allem an einem höheren Prozentsatz an verrechneter Zeit aufzeigen lässt.
- Die Arbeitsprozesse wurden erhoben, angepasst und so weit sinnvoll vereinheitlicht, um Synergiepotenziale zwischen den Produkten Haushilfe und Pflege besser zu nutzen.
- Die Ergebnisse der Personalumfrage zeigen, dass die Zufriedenheit der Mitarbeitenden der Spitex über dem Mittel der städtischen Ergebnisse liegt und insbesondere die Haushilfemitarbeitenden die Integration als positiv und gelungen beurteilen.

6.13 Projekt m) Arbeitsintegration und "Arbeit statt Fürsorge"

6.13.1 Ausgangslage, Zielsetzung

In diesem Projekt ging es darum, verschiedene bereits bestehende oder geplante Projekte zusammenzuführen, welche sich zum Ziel setzten, den seit Jahren stark steigenden Kosten von Fürsorgeleistungen entgegenzuwirken. Im Vordergrund standen Verbesserungen bezüglich der sozialen und beruflichen Integration der Betroffenen. Neben der Realisierung von verschiedenen Projekten für unterschiedliche Zielgruppen, stand die Frage im Zentrum, ob sich Investitionen in Programme zur Arbeitsintegration für die Stadt Winterthur nicht nur gesellschaftspolitisch, sondern auch finanziell lohnten.

6.13.2 Finanzielle Auswirkungen

Die gesellschaftspolitische Wirksamkeit von Massnahmen zur Arbeitsintegration ist unbestritten. Menschen, welche über lange Zeit arbeitslos sind und darum durch die Sozialhilfe finanziell unterstützt werden müssen, brauchen auf dem Weg zurück in die Arbeitswelt Unterstützung. Neben dem ausgewiesenen Nutzen für die betroffenen Personen stellt sich aber auch die Frage, in wie weit sich solche Massnahmen für die Stadt Winterthur finanziell lohnen.

Mit einer Studie der Firma econcept konnte nachgewiesen werden, dass sich diese Investitionen auch finanziell auszahlen. Die Bilanz ist eindeutig positiv. Für jeden Franken, den die Stadt Winterthur in Arbeitsintegrationsprojekte investiert, fliessen innerhalb von drei Jahren 1.60 bis 2.10 Fr. zurück in den Staatshaushalt. Die Befragung der Teilnehmenden macht deutlich, dass ein grosser Teil gemäss eigenen Angaben von Training und Weiterbildung profitiert und dass rund ein Drittel von ihnen der Meinung ist, ohne das Programm keine Stelle gefunden zu haben. Eine separate Evaluation wurde für das Schwellenprojekt Passage durchgeführt, das die Arbeitsmarktfähigkeit vor dem Bezug von Sozialhilfe abklärt und trainiert. Hier profitieren die öffentlichen Finanzen in einem noch grösseren Ausmass: Für jeden investierten Franken werden rund 4 Franken wieder eingespart.

Auf Basis des in der Studie ausgewiesenen Nutzens dürften sich die Einsparungen durch vermiedene Sozialhilfeausgaben innert dreier Jahre gesamthaft auf netto rund 3.7 bis 4.8 Mio. Fr. belaufen:

Aufwand resp. Ertragspositionen in Mio. Fr.

Arbeitsintegrationsprogramme

Gesamtkosten Arbeitsintegrationsprogramme	2.1	
Vermiedene Sozialhilfeausgaben innerhalb von drei Jahren:		
minimal	3.2	
maximal	4.3	
Nutzen Arbeitsintegrationsprogramme minimal		1.2
Nutzen Arbeitsintegrationsprogramme maximal		2.2

Gate-Keeping-Projekt 'Passage'

Gesamtkosten Passage	0.8	
Einsparung von Sozialhilfeausgaben innerhalb von drei Jahren:	3.4	
Nutzen Passage		2.5

Nutzen der untersuchten Massnahmen innerhalb von drei Jahren

Minimal	3.7
Maximal	4.8

Ergebnisverbesserung der Laufenden Rechnung pro Jahr

Minimal	1.2
Maximal	1.6

In der Rechnung sind diese Einsparungen allerdings schwierig konkret auszuweisen, da die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben von verschiedenen weiteren Faktoren, wie z.B. Beschäftigungslage, Ausgestaltung von vorgelagerten Sicherungssystemen, generelle Fallentwicklung, etc. abhängt.

6.13.3 Qualitative Ergebnisse

In Ergänzung zur Studie über die finanziellen Auswirkungen von Arbeitsintegrationsprogrammen wurden verschiedene neue Projekte speziell für Sozialhilfebeziehende realisiert. Dies sind insbesondere:

Teilprojekt Junge Erwachsene:

- Bildung einer Fachstelle für Junge Erwachsene, inkl. Angebote speziell für junge Mütter
- Projekt Trampolin mit 20 Plätzen in Partnerschaft mit der Hilfsgesellschaft

Teilprojekt Einsatzplätze in Privatwirtschaft und Verwaltung

- Teillohnangebote der Koordinationsstelle für Arbeitsprojekte (KAP) in Privatwirtschaft, Verwaltung und eigenen Betrieben (ca. 80 Plätze)
- Teillohnangebote der Dock Winterthur AG mit 20 Plätzen.

Teilprojekt Erweiterung Work-in:

- Überarbeitung Konzept Work-in mit moderatem Ausbau (Fachberatung, Fallführung)
- Teilnahme an kantonalem IIZ/MAMAC⁷-Projekt (IIZ-Netzwerk)

Teilprojekt Abklärungs- und Aufbauangebote:

- Aufbau des Abklärungsmonates "Kompass"
- Prüfung von weiteren Aufbauangeboten

Zudem wurde das niederschwellige Taglohn-Angebot des Vereins Läbesruum erweitert (Volksabstimmung).

All diese Vorhaben haben zu einer Erweiterung des Angebotes in der Stadt Winterthur geführt, was auch unter dem Aspekt der Qualität durchaus positiv zu werten ist. Mehr Angebote bieten mehr betroffenen Personen Möglichkeiten, mit Unterstützung die eigenen Fähigkeiten zu stärken und so die Chancen zu erhöhen, wieder ein sozial und finanziell eigenständiges Leben zu führen.

6.14 Projekt n) Zusammenführung von Organisationseinheiten im Departement Bau

6.14.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Die Neuorganisation der Stadtentwicklung auf 1. Januar 2005 bedingte eine organisatorische Überprüfung des Stadtplanungsamtes. Zudem hatten verschiedene win.03-Massnahmen eine Überprüfung der Organisationseinheiten im Departement Bau zum Inhalt. Die Departementsleitung hatte sich in der Folge aufgrund der verschiedenen Organisationsüberprüfungen entschieden, zuerst auf Stufe Departement eine umfassende Organisationsentwicklung durchzuführen. Das Vorhaben des Departements Bau wurde unter der Projektbezeichnung "Insieme" unter anderem auch als Teilvorhaben für die Haushaltsanierung 2007 mit folgender Zielsetzungen aufgenommen: Überprüfen der Organisation des Departements Bau mit dem Ziel der langfristigen Optimierung der Stamm- und Ablauforganisation und deren effizienten Ausrichtung. Die Neuorganisation sollte bis auf Stufe Abteilung entwickelt werden. Das Potenzial des Projektes wurde auf ca. 0.5 Mio. Fr. geschätzt.

⁷ IIZ: Interinstitutionelle Zusammenarbeit; MAMAC: Medizinisch-ArbeitsMarktliche Assessments mit Case Management

Mit der Kenntnisnahme des Schlussberichts zum Projekt "Insieme" hat der Stadtrat beschlossen, das Stadtplanungsamt und den Bereich Hochbau zum Amt für Städtebau zusammen zu führen. Die beiden bisherigen Amtsleiter liessen sich per 30. Juni 2006 resp. 31. Januar 2007 vorzeitig pensionieren. Der neu berufene Leiter hat das neu geschaffene Amt für Städtebau am 1. Februar 2007 übernommen.

Das Tiefbauamt wurde per 1. März 2006 unter eine neue Leitung gestellt. Im Rahmen der darauf folgenden Organisationsentwicklung Tiefbau wurde das Amt neu strukturiert. Unter anderem wurden die Hauptabteilung Tiefbauten und die Hauptabteilung Strasseninspektorat zur Hauptabteilung Verkehrswege zusammen geführt. Im Departement Bau wurden sodann auf den 1. März 2007 das Finanzcontrolling und das Personalwesen zentralisiert.

6.14.2 Finanzielle Auswirkungen

Das Sparpotenzial durch das Projekt "Insieme" im Vergleich der Rechnung 2003 zur Rechnung 2006 wurde mit 484'000 Fr. veranschlagt. Dies entsprach der Zielsetzung des Projektes win.03 und HS 07. Mit dem Ergebnismittel vom 9. Januar 2008 wurde das erreichte Sparpotenzial mit 616'265 Fr. ausgewiesen. Drei Stellen wurden abgebaut (eine Leitungsfunktion durch die Zusammenlegung der Hauptabteilungen Gebäudeunterhalt und Hochbauten, eine Leitungsfunktion durch die Zusammenlegung Stadtplanungsamt und Bereich Hochbau, dazu kam noch eine Fachmitarbeiterstelle). Im Amt für Städtebau haben sich in den letzten Jahren vor allem in den Bereichen Stadtgestaltung / Wettbewerbe, Hochbauten und Raum- und Verkehrsplanung die Aufträge aber massiv erhöht, weshalb nicht nur Stellen verschoben werden, sondern teilweise auch neue Stellen beantragt werden mussten.

6.14.3 Qualitative Ergebnisse

Die Erfahrung der Departementsleitung mit der neuen Organisation ist gut. Die neuen Strukturen im Tiefbauamt und im Amt für Städtebau haben sich bewährt. Mit der Neubesetzung zahlreicher Schlüsselstellen konnte auch eine "Blutaufrischung" vorgenommen werden, was sich auf die Arbeitshaltung, das Engagement und die Arbeitsprozesse insgesamt positiv ausgewirkt hat. Sowohl das Tiefbauamt, als auch das Amt für Städtebau sind heute zeitgemässe, kundenorientierte, effiziente und tadellos funktionierende Dienstleistungsunternehmen im Departement Bau. Damit konnten Schnittstellen abgebaut sowie vernetztes Denken und Handeln innerhalb der Organisationseinheiten implementiert werden.

6.15 Projekt o) Überprüfung der Standards von Querschnittsdienstleistungen

6.15.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Als Querschnittsämtler der Stadtverwaltung wurden folgende verstanden: Personalamt (inkl. Gleichstellung), Finanzamt, Liegenschaftenverwaltung, Informatikdienste (IDW), Gebäudeunterhalt, Materialverwaltung und die GIS-Dienststelle. Die Qualitäts- und Vorgehensstandards sollten überprüft werden, damit Investitionen reduziert und jährlich wiederkehrende Kosten eingespart werden könnten.

6.15.2 Finanzielle Auswirkungen

Das Projektteam hat die in der Stadt Winterthur verwendeten Standards analysiert. Dabei wurde das Augenmerk darauf gelegt zu prüfen, inwiefern diese Standards den Aufgaben der jeweiligen Amtsstelle entsprechen. Die Existenz von systematisch gesetzten Standards und ihre Adäquanz mit der Aufgabe haben grundsätzlich eine Effizienzsteigerung zur Folge. Das Projekt-

team hat in keinem Bereich Standards festgestellt, die klar über dem für die Aufgabe notwendigen Mass liegen.

Eine genauere verbindliche Aussage über ein allfälliges Einsparpotenzial würde allerdings eine äusserst aufwändige Untersuchung mit höchst ungewissem Ausgang bedingen. Diese Untersuchung hätte den Rahmen des Projektes gesprengt. Deshalb können keine klaren Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen gemacht werden. Im übrigen ist festzuhalten, dass die permanente Anpassung der Standards an die technische Entwicklung und die veränderten Aufgabenstellungen der Verwaltung zu den Kernaufgaben jedes Querschnittsbereichs gehören.

6.15.3 Qualitative Ergebnisse

Die meisten Standardüberprüfungen werden im Rahmen anderer HS 07-Projekte vorgenommen (Fokus, ZIM, Beschaffungswesen usw.). Allfällige Einsparungen aufgrund von neuen oder klareren Standardisierungsregeln werden in jenen Projekten aufgezeigt.

Durch eine einheitliche, stadtweit verbindliche ICT-Verwaltungsarchitektur gemäss städtischer Informatikstrategie, die schrittweise umgesetzt wird, soll die Informatik- und Kommunikationsunterstützung besser auf die Geschäftsanforderungen der Stadtverwaltung ausgerichtet werden. Sie stellt die stadtweite und die gegen aussen notwendige Interoperabilität sicher, fördert die gemeinsame Nutzung von Ressourcen und schafft die technologische Basis für Kostenreduktion durch konsequente Standardisierung. So werden z.B. die stadtweiten technischen Informatikstandards inkl. GIS trimesterweise überprüft und durch den Informatik-Lenkungsausschuss und einmal jährlich durch den Stadtrat genehmigt. Weiter wird momentan ein SR-Antrag zur stadtweiten Optimierung und Standardisierung der Outputgeräte (Drucker, Scanner usw.) vorbereitet. Die letzte dezentrale Informatikabteilung im Stadtwerk wurde aufgehoben und in die IDW zentralisiert. Weitere Schritte sind im Gange.

Für das Finanzamt sind beinahe alle Standards gesetzlich oder vom Gemeinderat/Stadtrat vorgegeben. Einsparungen sind in dieser Hinsicht nicht realisierbar. Gemäss Projektbeschreibung sind auch die Prozesse der Querschnittsleistungen zu überprüfen. Die stadtinterne Budgetierung wird durch eine neu eingeführte elektronische Lösung unterstützt, die einen deutlichen Effizienzgewinn ermöglicht. In einer zweiten Phase wird die interne Verrechnung automatisiert. Ein grösseres Rationalisierungspotenzial ist ebenfalls bei den Prozessen der städtischen Rechnungs- und Zahlungsabwicklung mit Lieferanten und Kunden vorhanden.

Auch die Standards des Personalamts sind zum überwiegenden Teil gesetzlich oder von GGR/Stadtrat vorgegeben. Einsparungen sind in dieser Hinsicht nicht realisierbar. Mit stadtweit standardisierten und optimierten elektronischen Prozessen bei Personaleintritten und -austritten könnten jedoch die tangierten städtischen Informationssysteme besser bewirtschaftet werden. Ebenfalls sind die zentralen und dezentralen Aufgaben im Personalbereich optimierbar. Der Stadtrat hat dies erkannt und darum ein separates Projekt gestartet.

6.16 Projekt p) Standardüberprüfung Strassenbau und Unterhalt

6.16.1 Ausgangslage, Zielsetzung

In Parlament und Öffentlichkeit waren die Standards bei Bau und Unterhalt von Strassen immer wieder kritisch in Frage gestellt worden. Einerseits war beanstandet worden, dass die Standards zu hoch gesetzt seien, vor allem, wenn sie mit dem Zustand der Strassen in einigen Nachbarländern verglichen würden. Andererseits war kritisiert worden, die geltenden Vorschriften würden in der Praxis zu wenig sorgfältig umgesetzt, was sich am schlechten Zustand des Schweizer Strassennetzes zeige.

Eine wesentliche Hilfe für die Arbeiten am Projekt p) war die Tatsache, dass der Kanton Zürich gerade zu jener Zeit im Jahr 2005 seine Standards für Strassenbau und -unterhalt durch exter-

ne Fachleute überprüfen liess. Die dafür massgebende Fragestellung war dieselbe, wie sie für Winterthur abzuklären war.

Vor diesem Hintergrund wurde für das vorliegende Projekt folgendes Ziel ins Auge gefasst: Auslegung und Anwendung der Standards für den Bau und Unterhalt von Strassen sind zu überprüfen und allenfalls neu festzulegen.

6.16.2 Finanzielle Auswirkungen

Die Überprüfung der Standards für Strassenbau und -unterhalt erfolgte anhand einer Beurteilung der Einsparmöglichkeiten bei einer Reihe von konkreten Tiefbauprojekten. Auf dieser Basis wurde das Einsparpotenzial für alle Strassenbauprojekte abgeschätzt.

Bei den Standards für Strassenbau- und -unterhalt ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen solchen, die durch Rechtsnormen, durch allgemeinverbindlich erklärte Richtlinien sowie durch die Gerichtspraxis definiert werden, sowie solchen, die gesellschaftlich begründet sind. Bei rechtsnormenbezogenen Standards sind die Einsparpotenziale gering. Sie betragen höchstens 2-4 % der Erstellungskosten.

Die gesellschaftlichen Standards beeinflussen die Erstellung der Baute überhaupt. Ferner bestimmen sie die Bauqualität und schliesslich den Rhythmus von Sanierungen. Einsparungen sind durch Streichen oder Verschieben von Projekten möglich. Allerdings werden dabei das Empfinden der Bevölkerung, ästhetische Aspekte und möglicherweise Anforderungen der Stadtentwicklung beeinträchtigt. Die Politik hat für ihre Entscheide auch derartige Aspekte zu berücksichtigen und gegenüber sachlichen Kriterien abzuwägen.

Bei allen Einsparpotenzialen ist zu beachten, dass die Auswirkungen auf die Laufende Rechnung grundsätzlich sehr gering sind, weil es sehr hoher Einsparungen in der Investitionsrechnung bedarf, um zu einer spürbaren Entlastung der Laufenden Rechnung beizutragen.

6.16.3 Qualitative Ergebnisse

Die grösste Wirkung kann bei der Massnahmenplanung, bei der Koordination der Sanierungsbedürfnisse in Systemen des Tiefbaus (Kanäle, Werkleitungen) sowie bei der Wahl des optimalen Interventionszeitpunkts für Erneuerungen und bauliche Sanierungen erzielt werden. Um den Erhalt der bestehenden Infrastruktur kostengünstig sicherzustellen, kann das von der Stadt Zürich entwickelte "Grundmodell Werterhalt" als Leitidee übernommen werden. Das Modell ist mittlerweile auch in einer VSS⁸-Norm als Benchmark zusammengefasst worden und dient dazu, die theoretische Wertabnahme des Strassennetzes und damit die erforderlichen Mittel für die Werterhaltung zu bestimmen. Alle drei Jahre wird das Winterthurer Strassennetz auf seinen Zustand beurteilt. Anhand der Ergebnisse werden die sich aufdrängenden Massnahmen geplant.

Weiteres Potenzial steckt in der Risikobetrachtung. Seit Anfang 2008 werden bei den Kunstbauten (Brücken, Stützmauern, Abwasserbecken etc.) mögliche Sanierungsvarianten systematisch einer Wirtschaftlichkeitsrechnung unterzogen, um so die langfristig günstigste Massnahme zu ermitteln. Dies kann am Beispiel der Lagerhaus-Strassenbrücke über die Eulach illustriert werden: Der gegenwärtige Zustand der Brücke ruft nach einer Sanierung. Grundsätzlich stehen dafür zwei Varianten zur Verfügung: Bei Variante 1 (Vollsanierung) fallen Investitionskosten von 512'000 Fr. an, die auf eine Nutzungsdauer von rund 60 Jahren verteilt werden können. Variante 2 (punktuelle Sanierung der Tragkonstruktion) verursacht Investitionskosten von 83'000 Fr. mit einer Nutzungsdauer von 10 bis 20 Jahren. Anschliessend steht aber auch bei dieser Wahl eine Vollsanierung an. Ein Sicherheitsrisiko für die Benutzenden oder Dritte besteht nicht. Die Teilsanierungsvariante 2 lohnt sich umso mehr, je länger ihre Nutzungsdauer ist. Auf welchen Zeitraum sie sich erstreckt, hängt von verschiedenen Parametern ab (z.B. Verkehrsintensität, Witterung); es ist daher im Vorfeld nur eine ungefähre Schätzung möglich. Kann eine Vollsanie-

⁸ Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute

Die Kosten der Vollaussanierung um einige Zeit hinausgeschoben werden, lassen sich die Kosten der Vollaussanierung über einen grösseren Zeitraum verteilen, was günstige Auswirkungen der beiden Varianten auf die laufende Rechnung hat. Risikolos ist dies aber nicht: Weil der Zustand eines Bauwerks nur bedingt beurteilt werden kann, besteht eine – allerdings geringe – Gefahr, dass die Teilaussanierung nicht so lange hält, wie dies erwartet wurde. Damit wird die Vollaussanierung vorzeitig fällig und die Teilaussanierungskosten können nicht vollständig amortisiert werden. Über das Ganze gesehen ist diese Risikoprämie aufgrund der geringen Eintretenswahrscheinlichkeit aber im Verhältnis zur erzielbaren Einsparung marginal. Diese Methode wird künftig auch auf Sanierungen im Strassenbau und am Abwassernetz angewendet.

6.17 Projekt q) Einrichtung eines Stellenpools

6.17.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Es sollte ein Stellenpool mit dem Zweck der internen Stellenvermittlung geschaffen werden, um Entlassungen im Zusammenhang mit HS 07 zu vermeiden. Alle Dienststellen sollten bei der Stellenbesetzung in erster Linie geeignete Bewerbende aus dem Stellenpool berücksichtigen.

6.17.2 Finanzielle Auswirkungen

Finanziell lohnt sich der Stellenpool für die Stadt insofern, als bei erfolgreicher verwaltungsin-
terner Stellenvermittlung keine Abfindungskosten anfallen und die Rekrutierungskosten insge-
samt tiefer sind.

6.17.3 Qualitative Ergebnisse

Die Stellensuchenden schätzen das Angebot der Stadt sehr. Sie fühlen sich in ihrer schwierigen Situation ernst genommen, unterstützt und umfassend beraten (betr. Eignungsabklärung, Bewerbungsunterlagen, Vorbereitung auf Bewerbungsgespräche usw.). Insgesamt hat dies einen Imagegewinn für die Stadt gegen innen und aussen zur Folge, indem diese als moderne und verantwortungsbewusste Arbeitgeberin in Erscheinung tritt, welche die Anliegen der Mitarbeitenden ernst nimmt. Darüber hinaus bleibt das Know-how guter Mitarbeitender in der Stadtverwaltung erhalten.

Aufgrund der rückläufigen Anzahl Personen, welche infolge einer Reorganisation ihre Stelle verlieren, haben die Anmeldungen von Betroffenen in den Stellenpool abgenommen. Per 31. August 2008 waren 5 Personen im Stellenpool gemeldet (2005 9 Personen; 2006 16 Personen; 2007 7 Personen). Insgesamt konnten im Rahmen des Stellenpools 31 Stellen zugewiesen werden. Davon resultierte in 7 Fällen eine erfolgreiche Anstellung.

Die ergänzende Schaffung des Instruments der Stellenbörse per März 2007 (SRB-Nr. 2006-1901) erfreut sich nach wie vor reger Nachfrage. Per 31. August 2008 waren 53 Personen in der Stellenbörse gemeldet. Die positiven Auswirkungen im Bezug auf die Stellensuchenden in der Stellenbörse decken sich mit den Erfahrungen aus dem Stellenpool.

6.18 Projekt r) Zentrales Immobilienmanagement (ZIM)

6.18.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Das Immobilienmanagement der Stadt Winterthur wird heute dezentral in den Departementen geführt. Stadtinterne Abklärungen zum Immobilienmanagement hatten ergeben, dass aufgrund uneinheitlicher Bewirtschaftungsgrundsätze und einer fehlenden departementsübergreifenden Immobilienstrategie heute nur beschränkte Einflussmöglichkeiten im städtischen Immobilienmanagement bestehen.

Im Rahmen des Projektes Haushaltsanierung 2007 sollte die Stadt prüfen, inwiefern durch die Bündelung der Kompetenzen im Bereich Immobilien Effizienzsteigerungen im operativen Geschäft geschaffen werden könnten. Auch sollte eine Sicherung der Immobilienwerte sowie ein Mehrwert im Umgang mit dem Immobilienbestand erwirkt werden. Mit einem zentralen Immobilienmanagement sollte eine nachhaltige Steigerung der Werthaltigkeit und Effizienz des städtischen Immobilienmanagement erreicht werden.

Aufgrund der zu Beginn des Projektes erfolgten Analyse soll eine Zentralisierung des Immobilienmanagements angestrebt werden, mit der folgende Zielsetzungen verfolgt werden sollen:

- Sicherstellung einer langfristig ausgerichteten strategischen Steuerung des Immobilienportfolios der Stadt Winterthur
- Sicherung des Bestandes und der Werthaltigkeit der städtischen Immobilien
- Sicherstellung der optimalen Nutzung der Liegenschaften entsprechend den städtischen Bedürfnissen mit adäquatem bzw. minimalem Aufwand
- Erzielung einer marktgerechten Rendite für die Anlageimmobilien im Finanzvermögen
- Berücksichtigung von ökologischen Aspekten im Hinblick auf die Nachhaltigkeit

Die Erreichung dieser Ziele ist durch eine koordinierte städtische Immobilien- und Bewirtschaftungsstrategie nach einheitlichen Grundsätzen und Prinzipien sicherzustellen. Eine auf die Strategie ausgerichtete Organisation des städtischen Immobilienmanagements wird zur Effizienzsteigerung beitragen.

6.18.2 Finanzielle Auswirkungen

Mit Schlussbericht zur Phase 1, IST-Analyse und Grobkonzept ZIM, vom 11. Mai 2007 wurde eine Schätzung der finanziellen Auswirkungen des Grobkonzeptes aufgezeigt. Die jährliche Verbesserung des Ergebnisses der Laufenden Rechnung wird auf 3.8 Mio. Fr. geschätzt unter der Voraussetzung, dass sämtliche Handlungsfelder umgesetzt werden.

Es kann festgehalten werden, dass finanzielle Verbesserungen nur mittel- und langfristig geschehen werden. Dazu ist es aber notwendig, mögliche Änderungen/Anpassungen, die in den Handlungsfeldern (HF) aufgezeigt werden, klar umzusetzen. Mithin ist auch der Wille nötig, bei den zu treffenden Entscheidungen verstärkt auch die langfristige finanzielle Seite zu berücksichtigen.

Die teilweise Umsetzung befindet sich noch im Aufbau. Es ist geplant, das Immobilienregister (HF 7) im Verlaufe des Jahres 2009 einzuführen. Die neue Rechnungslegung über die Liegenschaften wird voraussichtlich für den Voranschlag 2011, vorbehaltlich SR-Beschluss, zur Anwendung kommen.

Die Resultate der Handlungsfelder 2 und 3, Entwicklung einer Strategie für Immobilien im Verwaltungsvermögen bzw. Finanzvermögen, werden entscheidenden Einfluss auf das kaufmännische Gebäudemanagement bzw. die Stadtrechnung haben.

6.18.3 Qualitative Ergebnisse

Die Handlungsfelder 4, Rollen der Akteure im Immobilienmanagement, und 5, Zentrale Organisation Immobilienmanagement, sind im Grobkonzept aufgearbeitet worden und wurden nach der internen Vernehmlassung vom Stadtrat im April 2008 genehmigt.

Mit der Einführung einer zentralen Immobiliendatenbank (HF 7) wird es möglich sein, eine grundsätzliche Transparenz über den gesamten Liegenschaftenbestand zu schaffen. Auf dieser

Basis werden die Departemente weitere wichtige Führungspapiere erhalten. Mit der einheitlichen Regelung (HF 10, Einführung einer Liegenschaftsrechnung und eines Immobiliencontrollings - vereinheitlichte und verbesserte Prozesse) der Verbuchung auf den Liegenschaften-/Betreiber-Kostenstellen werden die Grundlagen geschaffen, welche ermöglichen, eine höhere Kosteneffizienz sowie Ertragsoptimierungen anzustreben. Gesamtheitlich wird die Aussagekraft der Liegenschaftendaten erhöht.

6.19 Projekt s) Ideenbörse

6.19.1 Ausgangslage, Zielsetzung

Die Mitarbeitenden der gesamten Stadtverwaltung wurden eingeladen, aktiv Ideen für weitere Entlastungen des Haushaltes einzureichen. Damit sollte neben den zusätzlichen Ideen auch eine verstärkte Beteiligung der Mitarbeitenden erreicht werden.

6.19.2 Finanzielle Auswirkungen

Es wurden keine finanziellen Zielsetzungen gefasst, weil solche nicht voraussehbar waren. Die eingereichten Ideen wurden so weit wie möglich in bestehende HS 07-Projekte integriert, so dass die finanzielle Auswirkung auch im Nachhinein nicht gemessen werden kann.

6.19.3 Qualitative Ergebnisse

Rund 30 Ideen wurden in das Projekt einbezogen und zusammen mit den zuständigen Dienststellen bearbeitet. Dabei erwiesen sich 3 Vorschläge als bereits realisiert. Weitere 3 Vorschläge sind in den Zusammenhang mit dem Teilprojekt Fokus zu stellen. 9 Ideen wurden von den Dienststellen abgelehnt, da sie nicht durchführbar sind oder aber kaum Ertrag bei grossem Aufwand bringen würden. Hierbei sind auch Vorschläge, die dahin zielten, die Führungsgruppen abzuschaffen, Qualifikationsgespräche nur bei einer Lohnrunde durchzuführen und dergleichen mehr enthalten. 4 Vorschläge sind aus rechtlichen Gründen nicht durchführbar gewesen. 4 Vorschläge befassten sich mit dem Missbrauch von Sozial- und Wirtschaftshilfe. Diesen Vorschlägen wurde mit der Weiterentwicklung der Kontrollmechanismen Rechnung getragen; sie dürfen als dadurch erledigt angesehen werden.

Eine Idee betraf Organisationsveränderungen in einem Bereich, die dann auch tatsächlich umgesetzt wurden. Dabei konnten zwei Stellen eingespart werden. Diese Idee war von allen die aus finanzieller Sicht lohnendste.

Insgesamt hat die Ideenbörse das Ziel erreicht, allen Mitarbeitenden Gelegenheit zu geben, sich am Projekt HS 07 zu beteiligen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das städtische Vorschlagswesen nach wie vor in Betrieb ist und benutzt werden kann.

6.20 Projekt t) Controlling der win.03-Massnahmen und –Projekte

Das Gesamtpaket win.03, welches ähnliche Zielsetzungen verfolgte wie die Haushaltsanierung 2007, beinhaltete auch einige Massnahmen und Projekte, deren Bearbeitung über den Zeitraum von win.03 hinausreichte. Um ihre planmässige Umsetzung und die ordnungsgemässe Berichterstattung sicherzustellen, wurden diese noch nicht abgeschlossenen win.03-Massnahmen und -Projekte im vorliegenden Teilprojekt zusammengefasst.

Anhang

Anhang 1: Übersicht zu den finanziellen Ergebnissen der einzelnen Projekte

Projekt	Bis VA 2009 realisierte JÄHRLICHE Ergebnisverbesserung in Mio. Fr.	Zusätzliches JÄHRLICHES Potenzial in Mio. Fr.	Bemerkungen
a) Neuverhandlungen des Finanzausgleichs mit dem Kanton	0.0	nicht bezifferbar	Bereitschaft zur ständigen Information über die Situation und zur Interessenwahrung zugunsten der Stadt
b) Retro 2000	0.0	0.0	Die Leistungserbringung in der Stadt Winterthur erfolgt kostengünstig.
c) Überprüfung des Beschaffungswesens	0.0	0.0	Verbesserung von Abläufen kann Aufwand vermindern; Beschaffungsrichtlinien werden überarbeitet
d) Fokus	0.0	2.7 - 3.5	Vgl. dem GGR eingereichte Weisung
e) Abgeltung von Leistungen für den Kanton	0.8	0.0	Die zentralörtlichen Leistungen der Stadtpolizei in Höhe von 10.14 Mio. werden nicht hier berücksichtigt, sondern wären dem Projekt a) zuzurechnen
f) Überprüfung der Organsiation der Stadtverwaltung	0.0	0.0	Aufgrund des Ergebnisses keine sinnvolle Einsparung möglich
g) Festsetzung und Steuerung des Investitionsvolumens	0.0	0.0	Keine finanzielle Zielsetzung beabsichtigt
h) Zentrale Fahrzeugbeschaffung	0.0	0.0	Bereits optimierte Bereitstellung der Fahrzeugflotte sowohl in Bezug auf Beschaffung als auch auf Betrieb
i) Stadtpolizei: Reduktion des Aufwandüberschusses	5.0	0.0	Bereinigung Besoldungswesen; Überarbeitung Gebührenordnung offen
j) msw-winterthur: Reduktion des Aufwandüberschusses	1.6	0.0	
k) Städtische Heime, I Spitex: Reduktion des Aufwandüberschusses	1.9	0.0	Personalkosten Alterszentren
m) Arbeitsintegration und "Arbeit statt Fürsorge"	1.2	0.4	Gemäss Modellrechnung
n) Zusammenführung von Organisationseinheiten im Departement Bau ("insieme")	0.6	0.0	
o) Überprüfung der Standards von Querschnittsdienstleistungen	nicht bezifferbar	nicht bezifferbar	
p) Standardüberprüfung Strassenbau und Unterhalt	0.0	0.3	Trennschärfe zwischen normierten und gesellschaftlichen Standards ist nicht immer gegeben
q) Einrichtung eines Stellenpools	nicht bezifferbar	nicht bezifferbar	Ergebnis sicher positiv, da weniger Abfindungen und geringere Rekrutierungskosten
r) Zentrales Immobilienmanagement (ZIM)	0.0	3.8	Im Falle einer Umsetzung: Einmalige Projektierungskosten in Höhe von rund 5 Mio. Franken
s) Ideenbörse	nicht bezifferbar	nicht bezifferbar	
t) Controlling der win.03-Massnahmen und -projekte	nicht bezifferbar	nicht bezifferbar	
Total	11.1	7.2 - 8.0	

Anhang 2: Übersicht zu extern verursachten Kosten

Übersicht Externe Kosten für Projekt HS 07

1. Bewilligte Kredite

	Fr.
HS-07-Rahmenkredit (bewilligt vom GGR 3.10.2005)	2'400'000
Aus dem HS-07-Rahmenkredit bewilligte Einzelkredite*	2'427'187
100000 Departement Kulturelles und Dienste	
b) Retro 2000	309'400
c) Überprüfung Beschaffungswesen	38'705
d) Fokus	683'000
200000 Departement Finanzen	
c) Überprüfung Beschaffungswesen	48'000
e) Abgeltungen Leistungen Kanton	40'000
r) Zentrales Immobilienmanagement Phase 1	87'500
r) Zentrales Immobilienmanagement Phase 2	741'082
300000 Departement Bau	
p) Standardüberprüfung Strassenbau und -unterhalt	30'000
400000 Departement Sicherheit und Umwelt	
i) Defizitminderung Stadtpolizei	157'000
600000 Departement Soziales	
k) Defizitminderung Städtische Heime	133'000
l) Defizitminderung Spitex	21'500
m) Arbeitsintegration und Arbeit statt Fürsorge	138'000

2. Geleistete Zahlungen (EINMALIG)

Aus obigen Krediten bisher insgesamt geleistete Zahlungen (Stand 20.11.2008)**	1'853'138
Ausserhalb des Rahmenkredits zu Lasten der Rechnung der jeweiligen Produktgruppe für Gesamtprojektleitung, Vorbereitungsarbeiten Projekte c), d) und e), Umsetzungsarbeiten Projekt n)	212'189
Total bisher geleistete EINMALIGE Zahlungen (Stand 20.11.2008)	2'065'327

Bemerkungen:

*Bemerkung: Für das Projekt "Retro 2000" wurde ein Kredit in Höhe von CHF 309'400.- aus dem Rahmenkredit gesprochen. Die tatsächlich verursachten Kosten betragen jedoch lediglich CHF 161'146.45. In diesem Projekt wurden somit knapp 148'300 weniger ausgegeben als geplant.

** Die Kredite für die Projekte c) Überprüfung Beschaffungswesen und r) ZIM Phase 2 wurden erst teilweise ausgeschöpft.