

Winterthur, 03.12.2025  
Parl-Nr. 2025.137

An das Stadtparlament

## Winterthur

Teilrevision der Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur vom 31. Oktober 2005 (SRS 6.1-1): Aufhebung der Produktegruppen-Rücklagen

---

**Referendum:** *fakultativ*

**Ausgabenbremse:** *nein*

**Finanzierung:** -

**Antrag:**

1. Die Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur vom 31. Oktober 2005 wird gemäss Beilage 1 geändert.
2. Der Stadtrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

**Weisung:**

**1. Ausgangslage**

Mit Beschluss vom 20. September 2004 stimmte der Grosse Gemeinderat (heute Stadtparlament) der flächendeckenden Ausbreitung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) in der ganzen Stadtverwaltung auf den 1. Januar 2006 zu (GGR-Nr. 2004/039). In der Folge wurde die konkrete Ausgestaltung in der Verordnung über den Finanzhaushalt (VFH) geregelt und per 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt. Nebst den parlamentarischen Steuerungsinstrumenten der Globalkredite und der parlamentarischen Zielvorgaben wurde mit dem Erlass der VFH auch das Instrument der Produktegruppen-Rücklagen (damals «Produktegruppen-Reserven» genannt) geschaffen.

Die Produktegruppen-Rücklagen werden geäuft, wenn eine Produktegruppe ihren mit dem Budget genehmigten Globalkredit (nach Abzug der nicht durch die Produktegruppe steuerbaren exogenen Faktoren) nicht ausschöpft. Das Stadtparlament beschliesst jeweils mit der Abnahme der Jahresrechnung den prozentualen Anteil der Budgetunterschreitung, der in die Rücklage eingelegt werden darf (Art. 21 VFH).

Die Intention dieses Instruments ist es, der Verwaltung einen Anreiz für den wirtschaftlichen Einsatz von Mitteln zu setzen. Indem die nicht ausgeschöpften Mittel entgegen dem Grundsatz

der Jährlichkeit des Budgets (§ 98 des Gemeindegesetzes [GG]) nicht verfallen, sondern der jeweiligen Produktgruppe in den Folgejahren als Rücklage zur Verfügung stehen, soll eine effiziente Leistungserbringung honoriert werden.

Die Verwendung der Produktgruppen-Rücklagen wird in § 89 GG und in Art. 22 VFH geregelt. Demnach dürfen Rücklagen nur für Ausgaben verwendet werden, die den gesetzlichen Aufgaben der jeweiligen Produktgruppen dienen. Der Verwendungszweck ist also identisch mit dem Verwendungszweck der Globalkredite selber. Eine darüberhinausgehende Verwendung der Rücklagen, zum Beispiel für nicht im Personalrecht vorgesehene Zuwendungen ans Personal, ist nicht erlaubt.

## **2. Erfahrungen seit der Einführung der Produktgruppen-Rücklagen**

Nach nunmehr rund 20 Jahren Erfahrung mit dem Instrument der Produktgruppen-Rücklagen zeigt sich, dass das Instrument die angestrebte Wirkung nicht erzielen kann und im Gegenteil sogar Fehlanreize setzt und einen hohen administrativen Mehraufwand verursacht.

Die ursprüngliche Absicht der Produktgruppen-Rücklagen, nämlich einen Anreiz für unternehmerisches Denken in den Produktgruppen mittels einer «Belohnung» zu schaffen, überzeugt bereits methodisch nicht. Da die Leistung einer Produktgruppe nicht wie in der Privatwirtschaft einfach anhand eines Gewinnes gemessen werden kann, wurde stattdessen eine Budgetunterschreitung gedanklich mit einem «Gewinn» gleichgesetzt. Das Budget wird jedoch nicht mit dem Anspruch erstellt, möglichst unterschritten zu werden, sondern möglichst präzise die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Mittel zu antizipieren. Eine Unterschreitung des Budgets ist also nicht zwingend erwünscht und sollte deshalb nicht speziell belohnt werden.

Es hat sich zudem gezeigt, dass unter den Produktgruppen grosse Unterschiede bestehen bezüglich ihrer Möglichkeiten, die eigenen Ausgaben aktiv zu steuern und damit Rücklagen zu öffnen. Dies führt dazu, dass einzelne Produktgruppen gegenüber anderen strukturell benachteiligt werden.

Nebst den genannten methodischen Gründen ist auch aus finanzrechtlicher bzw. -technischer Sicht keine Notwendigkeit für das Rücklagen-System auszumachen. Die Rücklagen dürfen ergänzend zum Globalkredit ausschliesslich für die Erfüllung der regulären Aufgaben verwendet werden (§ 89 GG). Demnach können grundsätzlich alle mittels Rücklagen finanzierten Tätigkeiten in den Globalkredit einberechnet und ordentlich budgetiert werden. Für die flexible Finanzierung von unterjährig erkanntem Mehrbedarf stehen andere Instrumente wie die Kompetenz des Stadtrates zur Bewilligung nicht budgetierter Ausgaben oder Nachtragskredite zur Verfügung.

Nicht zuletzt bedeutet die Führung von PG-Rücklagen für die Finanzfachpersonen in den Departementen und das Finanzamt einen hohen administrativen Aufwand im Zuge der Jahresrechnung (z.B. Ermittlung der exogenen Faktoren für die Berechnung der Nettozielabweichung etc.), der den Nutzen des Instruments nicht zu rechtfertigen vermag.

## **3. Aufhebung der Produktgruppen-Rücklagen**

Aus den genannten Gründen beantragt der Stadtrat die Aufhebung der Produktgruppen-Rücklagen. Ab der Jahresrechnung 2026 sollen keine neuen Einlagen in die Rücklagen mehr getätigt werden und bestehende Rücklagen sind in den kommenden zwei Jahren durch Verwendung aufzulösen. Spätestens mit der Jahresrechnung 2028 werden per 31. Dezember 2028 noch bestehende Rücklagen zugunsten der Produktgruppe «Städtische Allgemeinkosten / Erlöse» aufgelöst.

#### 4. Anpassungen in der VFH

Die Aufhebung der Produktgruppen-Rücklagen bedingt die Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen in der VFH. Namentlich sind dies:

Bestimmung	Inhalt
Art. 18 Abs. 1 lit. c	Genehmigung der Einlage in die Produktgruppen-Rücklage durch das Stadtparlament
Art. 18 Abs. 2 lit. c-f	Berechnung der Nettozielabweichung (Bruttozielabweichung minus exogene Faktoren) zwecks Ermittlung der Einlage/Entnahme von Rücklagen (lit. c und d) sowie Berichterstattung über Verwendung und Entwicklung der Rücklagen (lit. e und f).
Art. 20	Delegation der Kompetenz zur Definition von exogenen Faktoren an den Stadtrat.
Art. 21	Regelungen zur Bildung von Produktgruppen-Rücklagen.
Art. 22	Regelungen zur Verwendung von Produktgruppen-Rücklagen.

Die Abwicklung der bestehenden Produktgruppen-Rücklagen (siehe vorstehend Ziffer 3) wird in einer Übergangsbestimmung (Art. 33) geregelt.

Die parlamentarische Steuerung mittels Globalkredit und parlamentarischen Zielvorgaben bleibt durch die Aufhebung der Produktgruppen-Rücklagen unberührt. Dementsprechend sind auch keine Änderungen an den betreffenden Bestimmungen vorzunehmen.

#### 5. Formale Anpassungen der Verordnung

Nebst der Aufhebung der Produktgruppen-Rücklagen soll die Gelegenheit genutzt werden, um bereits vollzogene Änderungen in der Produktgruppenstruktur in einzelnen Bestimmungen der VFH korrekt abzubilden. Konkret wurde mit Beschluss des Stadtparlaments vom 16. September 2025 (Geschäft 2023.93) eine neue Produktgruppe «Stadtrat» geschaffen und die bisherige Produktgruppe «Ombuds- und Datenschutzstelle» in zwei separate Produktgruppen «Ombudsstelle» und «Datenschutzstelle» aufgeteilt.

Zudem hat der Kantonsrat mit Beschluss vom 15. September 2025 (Geschäft 210/2021) eine neue Bestimmung ins kantonale Gemeindegesetz aufgenommen, wonach die Gemeinden Beschlüsse zu gebundenen Ausgaben in Finanzreferendumshöhe (in der Stadt Winterthur einmalige Ausgaben ab 1 Million Franken und jährlich wiederkehrende Ausgaben ab 100'000 Franken) mit Rechtsmittelbelehrung amtlich publizieren müssen. Damit sollen zu solchen Beschlüssen Stimmrechtsrekurse ermöglicht werden, mit denen die Gebundenheit der beschlossenen Ausgaben überprüft werden kann. In der Stadt Winterthur ist mit Art. 28 Abs. 2 der VFH bereits eine kommunale Bestimmung zur Publikation von gebundenen Ausgaben in Kraft. Inhaltlich unterscheidet sie sich von der neuen Bestimmung im Gemeindegesetz nur in der Betragsgrenze für jährlich wiederkehrende gebundene Ausgaben, ab welcher eine Publikation vorgeschrieben ist. Diese liegt nach Art. 28 Abs. 2 VFH bei 250'000 Franken. Da die neue Bestimmung im Gemeindegesetz die für die Publikation anzuwendenden Betragsgrenzen abschliessend regelt und damit der geltenden Bestimmung in der VFH vorgeht, kann die Bestimmung in der VFH aufgehoben werden.

## **6. Bestimmung des Zeitpunkts des Inkrafttretens**

Die vom Stadtrat erlassene Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt (VVFH) enthält diverse Ausführungsbestimmungen zu den Produktgruppen-Rücklagen. Um die Aufhebung dieser Bestimmungen terminlich mit dem Inkrafttreten der vorliegend beantragten Änderungen in der VFH koordinieren zu können, ist die Bestimmung des Zeitpunkts des Inkrafttretens an den Stadtrat zu delegieren.

*Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departementes Finanzen übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

### **Beilagen:**

1. Entwurf Verordnung über den Finanzhaushalt (Arbeitsversion)
2. Entwurf Verordnung über den Finanzhaushalt (Synopsis mit Kommentar)