

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Voranschlag 2006 und Festsetzung des Steuerfusses

Integrierter Aufgaben- und Finanzplan 2007 – 2009 (IAFP)

Antrag:

1. Die Voranschläge über die Globalkredite und Leistungsziele der Produktgruppen der Stadt Winterthur in der Laufenden Rechnung für das Jahr 2006 werden genehmigt.
2. Die Voranschläge über die Aufwendungen und Erträge der Laufenden Rechnung für das Jahr 2006 des noch nicht in die wirkungsorientierte Verwaltungsführung überführten Teils der Volksschule werden genehmigt.
3. Die Voranschläge über die Aufwendungen und Erträge der Stadt Winterthur in den Investitionsrechnungen des Verwaltungsvermögens und des Finanzvermögens für das Jahr 2006 werden genehmigt.
4. Die ordentliche Gemeindesteuer wird auf 123 % (2005: 126 %) der einfachen Staatssteuer festgesetzt und zusammen mit der gesetzlichen Personalsteuer (CHF 24.— pro Person) in sieben Raten gleichzeitig mit der Staatssteuer bezogen. Mit dieser Festsetzung entfällt ab 1. Januar 2006 die lineare Kürzung der Löhne des städtischen Personals.
5. Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan der Stadt Winterthur für die Jahre 2007 bis 2009 wird zur Kenntnis genommen.

Weisung:**Zusammenfassung****Neue Form des Voranschlags**

Der Voranschlag 2006 erscheint in einer neuen Form. Erstmals werden für die ganze Stadtverwaltung Globalbudgets vorgelegt (mit Ausnahme der Volksschule, wo die organisatorischen Voraussetzungen noch nicht geklärt sind).

Der Voranschlag gliedert sich wie bisher in die zwei Teile A und B.

Im **Teil A** finden sich

- die Übersichten der Laufenden Rechnung der ganzen Stadt und der Departemente, d.h. die Artengliederung nach dem traditionellen NRM-Kontenplan,
- die Detailkonti des noch nicht in die wirkungsorientierte Verwaltungsführung überführten Teils der Volksschule inkl. die zugehörigen Abweichungsbegründungen,
- die Investitionsrechnung,
- die funktionale Gliederung,
- die Anhänge mit den Kennzahlen, der Verpflichtungskreditkontrolle, den Beiträgen an Dritte, den Abschreibungstabellen, den Spezialfinanzierungen, dem Finanzplan und den Investitionsplänen des allgemeinen Verwaltungsvermögens, des Verwaltungsvermögens der städtischen Betriebe und des Finanzvermögens.

Im **Teil B** sind enthalten

- die Globalbudgets mit den Globalkrediten, den parlamentarischen Zielvorgaben und den zusätzlichen Informationen der Produktgruppen,
- der integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP).

Mit dieser Art des Voranschlags wird eine Transparenz und Informationsdichte erreicht, wie sie zuvor noch nie vorgelegen hat.

Laufende Rechnung

Die Laufende Rechnung 2006 für die Stadt Winterthur zeigt folgendes Bild:

▪ Festsetzung des Steuerfusses auf	123 % der einfachen Staatssteuer	
▪ Aufwendungen (bereinigt)	in Mio. CHF	1'005.3
▪ Erträge (bereinigt)	in Mio. CHF	1'005.3
▪ Aufwandüberschuss	in Mio. CHF	0.00

Bereits der erste Budgetentwurf zeigte, dass es möglich sein würde, für 2006 ein ausgeglichenes Budget zu erreichen. Dies liegt zum einen an der Ausgabendisziplin der Verwaltung, zum andern an verbesserten Erträgen, vor allem jedoch an einmaligen Effekten. Demzufolge kann der Steuerfuss wiederum auf das kantonale Maximum zurückgenommen und die generelle Lohnkürzung von 3 % aufgehoben werden.

Beim **Aufwand** sind insbesondere folgende Positionen zu erwähnen:

- Die Erhöhung des Personalaufwands gegenüber dem Voranschlag 2005 ergibt sich einerseits aus einer Erhöhung um rund CHF 16 Mio. und andererseits aus einer Senkung um rund CHF 6 Mio. Erstere resultiert aus der Rücknahme der linearen Kürzung der Gehälter um 3 % sowie der Gewährung von Erfahrungsstufen, Leistungsstufen und Teuerungsausgleich. Letztere ist zurückzuführen auf die Reduktion des Stellenbestandes, speziell weil Teile der städtischen Verwaltung kantonalisiert worden sind.

- Der Sachaufwand steigt im Rahmen der Teuerung leicht an.
- Der Zinsaufwand reflektiert die Erwartung tieferer Zinssätze im Jahr 2006; dies vor allem in der Verzinsung der Schuld gegenüber der Pensionskasse.
- Die Erhöhung der Beiträge an Dritte wird durch zusätzliche Einnahmen zum Teil wieder kompensiert. Gleichzeitig ist zudem eine Verflachung der Zuwachsraten zu konstatieren.

Auf der **Einnahmenseite** fallen folgende Positionen ins Gewicht:

- Bei den Steuern kommt es zu einem fühlbaren Zuwachs (+ CHF 7 Mio.), obschon der Steuerfuss wieder auf den maximalen Wert zurückgenommen wird.
- Der Vermögensertrag hält sich auf demselben Niveau wie 2005, da verschiedene Grundstückverkäufe erst 2006 abgewickelt werden können.
- Der Steuerkraftausgleich wird mit CHF 60 Mio. erheblich aufgestockt (+ CHF 15 Mio.), da erwartet wird, dass sich die Differenz der Steuereinnahmen pro Kopf zwischen Winterthur und dem Durchschnitt des Kantons weiter vergrössert.
- Der Steuerfussausgleich wird mit CHF 45 Mio. entsprechend gesenkt (- CHF 10 Mio.).
- Die Entgelte steigen merklich an (+ CHF 10.4 Mio.).

LAUFENDE RECHNUNG

(Alle Zahlen in Mio. CHF)

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Personalaufwand	382.138	374.555	384.684	-10.129	2.7
Sachaufwand	155.098	159.928	161.196	-1.267	0.8
Passivzinsen	35.989	34.734	28.645	6.089	17.5
Abschreibungen	82.262	100.805	80.476	20.329	20.2
Energie- und Rohmaterialankauf	63.286	59.483	64.282	-4.800	8.1
Entsch. für Dienstleistungen anderer Gemeinwesen	40.839	39.285	40.889	-1.604	4.1
Betriebs- und Defizitbeiträge	194.791	211.853	219.097	-7.244	3.4
Durchlaufende Beiträge	5.228	3.574	3.338	0.236	6.6
Einlagen in Spezial- finanzierungen	27.074	20.675	22.731	-2.056	9.9
Interne Verrechnungen	216.072	211.852	587.890	-376.038	177.5
Aufwand	1202.776	1216.742	1593.227	-376.485	30.9
./. interne Verrechnungen	216.072	211.852	587.890	-376.038	177.5
bereinigter Aufwand	986.704	1004.890	1005.337	-0.447	0.0
Steuern	279.774	287.935	295.110	7.175	2.5
Erträge aus Regalien und Konzessionen	0.679	0.809	1.159	0.350	43.3
Vermögenserträge	39.828	29.008	29.086	0.078	0.3
Entgelte	380.995	374.787	385.207	10.419	2.8
Anteile/Beiträge ohne Zweck- bindung	91.653	102.011	107.511	5.500	5.4
Rückerstattungen von Gemein- wesen	57.216	57.562	56.075	-1.486	2.6
Beiträge mit Zweckbindung	113.102	122.762	112.610	-10.153	8.3
Durchlaufende Beiträge	5.228	3.574	3.338	-0.236	6.6
Entnahmen aus Spezialfinanzie- rungen/Stiftungen	14.210	26.566	15.242	-11.325	42.6
Interne Verrechnungen	216.072	211.852	587.890	376.038	177.5

Ertrag	1198.756	1216.866	1593.227	376.362	30.9
interne Verrechnungen	216.072	211.852	587.890	376.038	177.5
bereinigter Ertrag	982.684	1005.014	1005.337	0.324	0.0
Aufwandüberschuss	4.020	0.123	0.000	-0.123	100.0

ERLÄUTERUNGEN ZUM AUFWAND

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Personalaufwand	382.138	374.555	384.684	10.129	2.7
Behörden/Kommissionen	1.476	1.967	2.196	0.229	11.6
Löhne	266.944	256.533	263.111	6.578	2.6
Löhne Lehrpersonal	42.410	42.772	44.056	1.284	3.0
Sozialleistungen	54.547	55.505	55.619	0.114	0.2
übriger Personalaufwand	16.762	17.778	19.702	1.924	10.8

Gemäss dem IV. Nachtrag des Personalstatuts vom 20. September 2004 wurden die Löhne des städtischen Personals befristet auf die zwei Jahre 2005 und 2006 linear um 3 % gekürzt. Die Lohnkürzung steht aber gemäss Ziffer IV des Beschlusses unter dem Vorbehalt, dass der Gemeindesteuerfuss auch für das Jahr 2006 auf 3 Prozent über dem kantonalen Maximalwert festgelegt wird. Ist dies – wie nun beantragt – nicht der Fall, fällt die Lohnkürzung automatisch dahin. Diese Aufhebung belastet den Voranschlag mit CHF 8.5 Mio.

Zusätzlich können mit dem Voranschlag 2006 auch die übrigen, ordentlichen Lohnverbesserungen gemäss städtischem Personalrecht gewährt werden:

- **Teuerungsanpassung:** Der Stadtrat passt gemäss § 55 Abs. 1 Personalstatut den Lohn auf den 1. Januar auf der Grundlage des Zürcher Indexes vom (vorangehenden) November an die Teuerung an, wobei die Teuerungsanpassung in den Grundlohn eingebaut und versichert wird. Letztmals sind die Löhne des städtischen Personals auf 1. Januar 2003 um 0.8 % an die Teuerung angepasst worden; damit wurde die Teuerung nach dem Stand des Zürcher Indexes vom November 2002 von 102.6 Punkten (Basis Mai 2000) ausgeglichen. Für das Jahr 2004 entfiel eine Teuerungsanpassung auf Grund des unveränderten Indexstandes. Der Teuerungsausgleich, der auf 1. Januar 2005 hätte gewährt werden müssen, beträgt 1.5 %, entsprechend dem Stand des Zürcher Indexes vom November 2004 von 104.1 Punkten. Wie der Stadtrat mit seinem Antrag vom 14. September 2005 betreffend einmalige Lohnzulage an das städtische Personal für das Jahr 2005 dargelegt hat, beantragt er nunmehr mit dem Voranschlag 2006 die Nachgewährung dieses ordentlichen Teuerungsausgleiches per 1. Januar 2005. Darüber hinaus ist auch die Teuerung für das laufende Jahr auszugleichen, wobei der Zürcher November-Index 2005 massgebend sein wird. Derselbe steht noch nicht fest; zu rechnen ist mit einer Teuerungsanpassung von ca. 1 %.
- **Erhöhung von Lohnstufe und Leistungsanteil:** Gemäss § 47 Personalstatut wird für mindestens mit "gut" qualifizierte Angestellte der Lohn jeweils auf Beginn des Kalenderjahres um die nächste Lohnstufe erhöht ("Erfahrungsanteil"). Sodann kann den mit «sehr gut» oder «vorzüglich» qualifizierten Angestellten ein Leistungsanteil ausgerichtet werden; der Stadtrat legt die entsprechende Quote hierfür fest.

Der Teuerungsausgleich ebenso wie die Erhöhung der Lohnstufe (Erfahrungsanteil) und eine Leistungsquote bilden die ordentliche Regelung. Gemäss § 46 Abs. 2 und 55 Abs. 1 Personalstatut kann der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat aus finanzpolitischen Gründen ausnahmsweise den Verzicht auf diese Lohnmassnahmen beantragen; er hat dies mit dem

Voranschlag 2005 zum wiederholten Male tun müssen. Kann die Lohnordnung aber wie ordentlicher Weise vorgesehen umgesetzt werden, bedarf dies keines speziellen Antrags an das Parlament. Deshalb ist in der vorliegenden Weisung kein solcher Antrag enthalten, sondern lediglich die Feststellung, dass mit der beantragten Steuerfussfestlegung die lineare Lohnkürzung für das städtische Personal ab 1. Januar 2006 entfallen wird.

Die Kosten der ordentlichen Lohnanpassungen sind im Voranschlag berücksichtigt und schlagen mit Total CHF 13 Mio. wie folgt zu Buche:

▪ Teuerungsanpassung von 2.5 %:	7.2 Mio.
▪ Teuerungsanpassung der Renten im gleichen Umfang:	1.4 Mio.
▪ Erhöhung der Lohnstufe:	3.4 Mio.
▪ Quote für Erhöhung des Leistungsanteils:	1.0 Mio.

Anlässlich der Sitzung der Personalkommission vom 6. September 2005 haben die Personalverbände der Teuerungsanpassung, dem Stufenaufstieg und der Leistungsquote die Priorität eingeräumt. Nachdem nun aber mit dem Gesamtpaket ein ausgeglichener Voranschlag präsentiert werden kann, besteht keine Grundlage mehr, an der Lohnkürzung und dem erhöhten Steuerfuss festzuhalten.

Die Teuerungsanpassung, die Stufenerhöhung und die Leistungsquote setzen nicht nur die ordentliche Lohnordnung gemäss städtischem Personalrecht um. Vielmehr sind sie sachlich insbesondere auch deshalb gerechtfertigt, weil seit dem Inkrafttreten der neuen Lohnordnung BEREWI Mitte 2002 deren Lohnentwicklungsmöglichkeiten nie voll ausgeschöpft werden konnten. Darüber hinaus hinkt die Lohnentwicklung der Stadtverwaltung im Vergleich zu derjenigen des Kantons Zürich auch nach Rücknahme der Lohnkürzung seit 1991 um ca. 5 % hinten nach.

Für nicht ausgenützte Personalkredite wurde wie in den Vorjahren eine Pauschalkorrektur von CHF 5.65 Mio. eingestellt.

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. zu RE	in %	Abw. zu VO	in %
Sachaufwand	155.098	159.928	161.196	-6.098	3.9	-1.267	0.8
Büro-/Schulmaterial, Drucksachen	12.115	12.603	13.289	-1.174	9.7	-0.686	5.4
Anschaffungen Mobilien	9.063	9.589	9.154	-0.090	1.0	0.435	4.5
Wasser, Energie, Heizmaterial	13.549	15.216	15.622	-2.073	15.3	-0.406	2.7
Betriebs-/Verbrauchsmaterial	20.941	21.006	20.372	0.570	2.7	0.635	3.0
Baulicher Unterhalt	27.677	26.528	27.313	0.364	1.3	-0.785	3.0
Unterhalt Mobilien	13.371	14.146	14.121	-0.750	5.6	0.025	0.2
Mieten u. Benützungskosten	14.298	14.593	13.778	0.520	3.6	0.815	5.6
Spesenentschädigungen	3.198	3.087	3.038	0.160	5.0	0.049	1.6
Dienstleistungen Dritter	39.122	39.876	41.210	-2.089	5.3	-1.334	3.3
Allgemeiner Sachaufwand	1.764	3.285	3.300	-1.536	87.1	-0.015	0.5

Die Budgetvorgabe des Stadtrates lautete, dass der Sachaufwand nach Aufgabe der Pauschalkorrektur den Aufwand der Rechnung 2004 nicht übertreffen solle. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Es muss allerdings daran erinnert werden, dass mehr als ein Drittel des Sachaufwandes nicht ergebniswirksam ist, und dass wesentliche Teile des Sachaufwands gebundene Ausgaben sind, die nicht oder nur sehr zeitverzögert angepasst werden können. Von den knapp CHF 6 Mio. Mehraufwand, fallen CHF 2 Mio. im gebührenfinanzierten Bereich an; ergebniswirksam sind rund CHF 4 Mio., was auf den Wegfall der Pauschalkorrektur und der Teuerung der letzten beiden Jahre zurückzuführen ist.

Gegenüber dem Voranschlag 2005 bewegt sich aber die Abweichung lediglich im Rahmen der Teuerung.

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Passivzinsen	35.989	34.734	28.645	6.089	18

Die Passivzinsen werden merklich tiefer budgetiert, da insgesamt mit tieferen Zinssätzen, weniger Fremdkapital und niedrigerer Liquidität gerechnet werden kann. Der Betrag wurde aufgrund der Annahmen für Kapitalbedarf und Zinsmarkt berechnet. Der Anteil der Passivzinsen am bereinigten Aufwand beträgt rund 2.8 % (3.5 %).

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Abschreibungen	82.262	100.805	80.476	20.329	20

Gesamthaft betrachtet sinken die Abschreibungen gegenüber dem Voranschlag 2005 merklich. Dazu tragen folgende Umstände bei: Die zusätzlichen Abschreibungen der Reststoffdeponie und der Städtischen Werke sind wesentlich tiefer. Die Abschreibungen für das allgemeine Verwaltungsvermögen (nur diese sind ergebniswirksam) sinken, weil im Jahr 2004 wesentlich weniger investiert wurde als ursprünglich angenommen. Zudem konnte der Bilanzfehlbetrag aus dem Vorjahr vollständig abgeschrieben werden, so dass auf dieser Position keine Kosten mehr anfallen.

Das Investitionsprogramm und das Abschreibungsvolumen wurden einander angenähert: Das Investitionsprogramm wurde auf rund CHF 58.6 Mio. gesetzt und das Abschreibungsvolumen auf dem Niveau von CHF 48 Mio. stabilisiert. Trotz des tieferen Investitionsvolumens im Jahre 2004 bleibt der Infrastrukturbedarf weiterhin gross und eine Reduktion ist kurzfristig nicht möglich. Daher wird in Zukunft wieder mit einem Aufwärtstrend bei den Abschreibungen des allgemeinen Verwaltungsvermögens gerechnet.

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Energie-/Rohmaterialankauf	63.286	59.483	64.282	-4.800	8

Die Veränderung liegt im Rahmen der angenommenen Verkäufe und reflektiert auch die Veränderung der Preise.

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Entschädigungen für Dienstleistungen anderer Gemeinwesen	40.839	39.285	40.889	-1.604	4

Den Hauptanteil dieser Kontengruppe macht der Anteil der Stadt Winterthur an den Löhnen der Lehrkräfte aus, welche vom Kanton finanziert werden.

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Betriebs- und Defizitbeiträge	194.791	211.853	219.097	-7.244	3

Die Beiträge steigen zwar immer noch an, aber gegenüber den Vorjahren fällt die Zunahme wesentlich moderater aus. Dafür verantwortlich sind erneut die Fallzunahmen sowohl bei der gesetzlichen Hilfe als auch bei den Ergänzungsleistungen, den Beihilfen und den Gemeindegzuschüssen.

Die gegenseitigen Ablieferungen von Beiträgen zwischen den steuerfinanzierten und gebührenfinanzierten Bereichen der Stadt werden ebenfalls an dieser Stelle verbucht: Elektrizität, KVA, Parkplätze und Kosten für die öffentliche Beleuchtung.

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Durchlaufende Beiträge	5.228	3.574	3.338	0.236	7
Einlagen in Spezialfinanzierungen	27.074	20.675	22.731	-2.056	10
Interne Verrechnungen	216.072	211.852	587.890	-376.038	178

Die internen Verrechnungen nehmen in diesem Jahr um rund CHF 376 Mio. zu. Durch die flächendeckende Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung mussten in den meisten Produktgruppen Kostenrechnungen eingeführt werden, welche mit ihren Umlagen den Umsatz erhöhen. Diese grosse Menge an Umlagen wird notwendig, um auszuweisen, wie viel die Leistungen in den Produktgruppen wirklich kosten. Wegen der Transparenz und der funktionalen Gliederung müssen diese Umlagen in die Gesamtrechnung einbezogen werden.

ERLÄUTERUNGEN ZUM ERTRAG

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Steuern	279.774	287.935	295.110	7.175	2.5
ordentliche Steuern	255.798	267.485	277.670	10.185	3.8
Grundsteuern	23.710	20.200	17.100	-3.100	15.3
übrige Steuern	0.266	0.250	0.340	0.090	36.0

Gemäss § 133 Gemeindegesetz muss der Steuerfuss so angesetzt werden, dass er die Laufende Rechnung ausgleicht. Die Erhebung des Maximums ist zudem Voraussetzung für den Erhalt des vollen Steuerfussausgleichs (§ 27 Finanzausgleichsgesetz).

Wegen der positiven Entwicklung kann auf die Weiterführung der ausserordentlichen drei-prozentigen Steuererhöhung vorzeitig verzichtet werden. Somit wird wieder das kantonale Maximum von 123 % erhoben. Dennoch werden die Steuereinnahmen höher prognostiziert als im Vorjahr. Dies ist vor allem auf die Steuereingänge früherer Jahre und auf den markant höheren Saldo der Steuerauscheidungen zurückzuführen.

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Regalien / Konzessionen	0.679	0.809	1.159	0.350	43
Vermögenserträge	39.828	29.008	29.086	0.078	0

Die Vermögenserträge haben sich auf einem tieferen Niveau eingependelt.

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Entgelte	380.995	374.787	385.207	10.419	2.8
Gebühren für Amtshandlungen	13.438	12.919	13.065	0.146	1.1
Spital- / Heimtaxen, Pensionsgelder	55.928	60.750	62.446	1.696	2.8
Benützungs- /Dienstleistungsgebühren	95.446	92.752	96.398	3.645	3.9
Verkaufserlöse	17.093	15.781	14.830	-0.952	6.0
Rückerstattungen	48.549	46.320	48.397	2.076	4.5
Wasser- und Energieverkäufe	134.161	130.586	133.154	2.568	2.0
andere Entgelte	16.380	15.679	16.918	1.239	7.9

Die Entgelte steigen um rund CHF 10.419 Mio. Dies ist eine Anpassung an die realisierten Einnahmen aus dem Jahr 2004 und die Folge diverser Gebührenerhöhungen. Zudem wurden die Heim- und Pflgetaxen als Resultat des win.03-Projektes angepasst.

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	91.653	102.011	107.511	5.500	5

Diese Position besteht praktisch ausschliesslich aus dem Steuerfussausgleichsbeitrag von CHF 45 Mio. und dem Steuerkraftausgleichsbeitrag von CHF 60 Mio. Der Steuerkraftausgleichsbeitrag wurde unter der Annahme berechnet, dass die Steuerkraft der Stadt Winterthur im Jahr 2005 in Relation zum restlichen Kanton (ohne die Stadt Zürich) sinkt. Diese Tendenz wurde schon im laufenden Jahr ersichtlich.

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Rückerstattungen von Gemeinwesen	57.216	57.562	56.075	-1.486	3

Die Verminderung ist auf den starken Rückgang im Bereich des Asylwesens (sinkende Anzahl an zu betreuenden Asyl Suchenden) zurückzuführen. In den anderen Bereichen ist ein leichter Zugang zu verzeichnen.

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Beiträge mit Zweckbindung	113.102	122.762	112.610	-10.153	8.3
Bundesbeiträge	41.061	41.402	35.729	-5.673	13.7
Staatsbeiträge	60.238	65.351	61.393	-3.958	6.1
andere Beiträge	11.803	16.010	15.488	-0.522	3.3

Die Verminderung der Beiträge erklärt sich durch die Kantonalisierung des RAV (Bundesbeiträge) und des Jugendsekretariats (Kantonsbeiträge).

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. abs.	in %
Durchlaufende Beiträge	5.228	3.574	3.338	-0.236	6.6
Entnahmen aus Spezialfinanzierungen / Stiftungen	14.210	26.566	15.242	-11.325	42.6
Interne Verrechnungen	216.072	211.852	587.890	376.038	177.5

Die Entnahme aus den Spezialfinanzierungen entspricht den Investitionsbedürfnissen der Städtischen Werke. Zu den internen Verrechnungen kann auf die entsprechenden Erklärungen beim Aufwand verwiesen werden.

STELLENPLANVERÄNDERUNGEN

Gestützt auf § 8 Personalstatut setzt der Stadtrat die Anzahl und Einreihung der Stellen fest, die jedem Departement in den einzelnen Lohnklassen zur Verfügung stehen. Er informiert den Grossen Gemeinderat über die Veränderungen im Stellenplan und weist diese im Voranschlag aus.

Das Personalamt verwaltet im zentralen Personalinformations- und Abrechnungssystem PIAS die Sollstellen aufgrund der Beschlüsse des Stadtrats. Der Stellenplan enthält die Stellen des Verwaltungs- und Betriebspersonals, das heisst der Lohnklassen 1 bis 20.

Im Voranschlag 2006 ist per Saldo ein Abbau von 122.48 Stellen auf insgesamt 2'824 Stelleneinheiten vorgesehen, somit eine Reduktion des Stellenbestandes in einem bedeutenden Umfang. Im Steueramt werden im Zusammenhang mit dem vom Grossen Gemeinderat bewilligten Ausbau des Scan-Zentrums Winterthur zusätzlich 7.25 Stellen (steuerfinanziert)

beantragt. Mit der Kantonalisierung des RAV werden 68 (durch den Bund refinanzierte) Stellen transferiert. Eine Aufstockung um 12 Stellen (20 % durch ALV finanziert) beabsichtigt die KAP, welche per 1.1.2006 zum Departement Soziales wechselt. Im Weiteren werden die Berufsberatung (17 Stellen), im Bereich Soziale Dienste die Jugendhilfe (27 Stellen) und im Bereich Alter und Pflege die Schule für Pflegeberufe (4 Stellen) kantonalisiert und somit Stellenbestand der Stadt entsprechend vermindert. Weitere Stellen abgebaut werden beispielsweise im Hochbau, der Asylkoordination und im Bereich Alter und Pflege.

Die Stellenplanveränderungen werden in den Globalbudgets aufgezeigt.

INVESTITIONSRECHNUNG

(Alle Zahlen in Mio. CHF)

Nettoinvestitionen ins Allgemeine Verwaltungsvermögen:

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Total Ausgaben	37.792	77.204	86.454	-9.250	12
Total Einnahmen	14.048	21.008	27.587	6.579	31
Nettoinvestitionen	22.944	56.196	58.867	-2.671	5
In Voranschlag gebracht		48.000	48.000	0	0

Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen der Städtischen Betriebe:

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Total Ausgaben	56.730	72.248	49.331	22.917	32
Total Einnahmen	13.064	7.339	7.165	-0.174	2
Nettoinvestitionen	43.666	64.909	42.166	22.743	35

Nettoinvestitionen ins Finanzvermögen:

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Total Ausgaben	18.236	12.820	8.935	3.885	30
Total Einnahmen	7.775	10.470	7.300	-3.170	30
Nettoinvestitionen	10.461	2.350	1.635	0.715	30

	RE 2004	VO 2005	VO 2006	Abw. absolut	in %
Gesamtinvestitionen nach Programm, netto	77.071	123.455	102.668	20.787	17
in den Voranschlag aufgenommen		115.259	91.801	23.458	20

Die Anstrengungen, die Investitionen im allgemeinen Verwaltungsvermögen etwas zurückzunehmen und zu verstetigen, sind weiterhin im Gang und zeigen in der Investitionsplanung 2007 bis 2009 positive Resultate. Das Investitionsprogramm wurde auf rund CHF 48 Mio. festgesetzt. Angesichts der überaus regen Bautätigkeit und dem daraus resultierenden Bevölkerungswachstum sind die Investitionsbedürfnisse allerdings immer noch hoch, da zusätzliche Infrastruktur bereitzustellen ist; eine weitere Reduktion ist demzufolge zumindest kurzfristig nicht möglich.

Die Auflistung der Projekte und der Jahresbedürfnisse kann dem Programm der Objektkredite entnommen werden.

GLOBALBUDGETS

Grundsatzbeschluss zur flächendeckenden Ausbreitung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Nachdem der Grosse Gemeinderat mit Beschluss vom 20. September 2004 die flächendeckende Ausbreitung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) in der ganzen Stadtverwaltung auf den 1. Januar 2006 beschlossen hat (GGR-Nr. 2004/039), werden mit dem Voranschlag 2006 erstmals für die ganze Stadtverwaltung (mit Ausnahme der Volksschule) Globalbudgets vorgelegt.

Gliederung der Verwaltungsrechnung in Produktgruppen

In einem ersten Schritt wurden die Leistungen der Stadtverwaltung in Produkte gegliedert, welche entsprechend ihrem sachlichen Zusammenhang in Produktgruppen zusammengefasst wurden. In der Regel entsprechen die Produktgruppen einem Bereich oder ausnahmsweise auch einer hierarchisch untergeordneten Organisationseinheit (z.B. PG Materialverwaltung) gemäss Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung (VOS). In Einzelfällen umfasst eine Produktgruppe aber auch mehrere Organisationseinheiten (z.B. PG Rechtspflege) oder entspricht keiner Organisationseinheit (z.B. PG Finanzausgleich, PG FinöV). Die Gliederung der Verwaltungsrechnung in die Produktgruppen und Produkte und deren Zuordnung zu den Departementen entspricht dem Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 21. März 2005 (GGR-Nr. 2004/108) sowie den seither eingetretenen oder im 2006 vorgesehenen Reorganisationen (z.B. Wechsel der PG KAP vom DSU ins DSO). Diese Gliederung ist eine vorläufige; es muss sowohl dem Stadtrat als auch dem Parlament möglich sein, sie im Laufe der Zeit zu optimieren und jeweils mit der Beschlussfassung über das Globalbudget anzupassen.

Einzigste Ausnahme bildet die Volksschule, weil bei ihr die organisatorischen Voraussetzungen für die Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung noch nicht bereit sind: das neue Volksschulgesetz ist noch nicht in Kraft und die regierungsrätlichen Verordnungen zum Gesetz befinden sich erst in Vernehmlassung. Die flächendeckende Einführung der geleiteten Schulen bildet aber eine notwendige Voraussetzung. Im Voranschlag 2006 wurde zwar eine Produktgruppe "Bildung" bezeichnet, welche aber im Globalbudget 2006 noch nicht enthalten ist. Es steht heute auch noch nicht fest, ob die Volksschule in Zukunft eine oder mehrere Produktgruppen umfassen wird. Entsprechend werden im Voranschlag Teil A unter dem Titel "Übersicht Nicht-WoV-Produktgruppen" die Detailkonti dieses Bereichs in der traditionellen Form mit den zugehörigen Abweichungsbegründungen geführt. Es handelt sich dabei um die Kostenstellen Schulbehörden, Kindergärten, Primarschule, Oberstufe, Sprachheilkindergarten, Kleinklasse C, Therapeutischer Unterricht und auswärtige Sonderschulung.

Globalbudgetierung

Sinn und Zweck der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist der Wechsel von der Inputsteuerung zu einer Outputsteuerung sowie die Konzentration der Parlamentsarbeit auf die strategische Steuerung. Mit dem Voranschlag werden dem Grossen Gemeinderat deshalb für jede Produktgruppe sowohl die parlamentarischen Zielvorgaben als auch der für die Leistungserfüllung erforderliche Globalkredit zur Beschlussfassung vorgelegt. Damit kann das Parlament auch auf Umfang und Qualität des Leistungsangebotes der Verwaltung Einfluss nehmen. Die Globalbudgets haben deshalb alle Angaben zu enthalten, die erforderlich sind, um die Leistungen der Verwaltung parlamentarisch zu steuern. Dafür entfallen in der Laufenden Rechnung die detaillierten Abweichungsbegründungen. Mit dieser Art des Voran-

schlags wird eine Transparenz und Informationsdichte erreicht, wie sie zuvor noch nie vorgelegen hat.

Aufbau und Inhalt der Globalbudgets und Globalrechnungen sind während der Pilotphase in Zusammenarbeit mit dem Parlament entstanden und von den Pilotorganisationen erprobt worden; sie haben sich grundsätzlich bewährt.

Die Globalbudgets 2006 werden deshalb wie in den letzten Jahren der Pilotphase mit folgender Gliederung dargestellt:

- **die Allgemeine Umschreibung der Produktgruppe** mit dem Auftrag der Produktgruppe, der Umschreibung der einzelnen Produkte, den Rechtsgrundlagen und der verantwortlichen Leitung;
- **dem Beschlussteil** mit den parlamentarischen Zielvorgaben und dem Globalkredit;
- **dem Informationsteil** mit den wesentlichen Angaben für jede Produktgruppe für die parlamentarische Steuerung und Kontrolle.

Der **Globalkredit** wird in Form eines Nettokredites bewilligt. Das hat zur Folge, dass die Organisationseinheiten nur an den bewilligten Globalkredit ihrer Produktgruppe gebunden und somit berechtigt sind, im Rahmen des Globalkredites die Mittel zwischen Produkten und Detailkonti zu verschieben. Voraussetzung ist, dass der Auftrag der Produktgruppe sowie allfällige weitere massgebende Rechtsgrundlagen eingehalten und die vom Grossen Gemeinderat beschlossenen Zielvorgaben erfüllt werden. Für alle grösseren neuen Ausgaben bleibt dabei wie bisher die zusätzliche Einzelbewilligung (Verpflichtungskredit) der zuständigen Behörde (Stadtrat, Grosser Gemeinderat oder Volksabstimmung) vorbehalten.

Die **parlamentarischen Zielvorgaben** umschreiben die jährlichen Leistungsziele und stimmen sie auf den Globalkredit ab. Damit bestimmt der Grosse Gemeinderat, in welchem Umfang und in welcher Qualität die Leistungen einer Produktgruppe im Budgetjahr zu erbringen sind. Den Zielvorgaben sind quantitative und qualitative Indikatoren zur Leistungsmessung zuzuordnen, damit am Jahresende die Zielerreichung festgestellt werden kann. Die Zielvorgaben beziehen sich in der Regel auf die Produktgruppe. Lassen sich auf dieser Ebene keine geeigneten Zielvorgaben bestimmen, können sich die Steuerungsvorgaben auch auf einzelne Produkte beziehen, die hinsichtlich Mitteleinsatz, Qualität oder Folgen für die Öffentlichkeit von besonderer Bedeutung sind.

Der **Informationsteil** enthält für jede Produktgruppe die wesentlichen Angaben für die parlamentarische Steuerung und Kontrolle. Neu beziehen sich die Abweichungsbegründungen sowohl auf das Vorjahresbudget als auch auf die letzte abgeschlossene Rechnung, da die Zahlen der Rechnung aktueller sind als jene des letzten Voranschlags. Zu begründen sind nur wesentliche Abweichungen.

Die **Städtischen Werke** legen als Informationsteil zum Globalbudget ihren **Profitcenter-Bericht** vor.

Kostenrechnung

Die Stadt Winterthur hat sich dazu entschlossen, die Kostenrechnung nicht getrennt von der Verwaltungsrechnung zu führen, sondern die Laufende Rechnung direkt in der Form einer Kostenrechnung darzustellen. Dies hat für das Parlament grösstmögliche Transparenz zur Folge, indem auch die kalkulatorischen und übrigen internen Kosten und Erträge aufgezeigt werden. Dieses System bedingt allerdings eine aufwändige Darstellung, indem die Kosten und Erlöse sowohl mit als auch ohne interne Verrechnungen gezeigt werden müssen.

Erleichterte Anpassung während der nächsten Legislatur

Die neuen Prozesse und Instrumente müssen weiterhin auf ihre Tauglichkeit überprüft werden. Deshalb soll es während der neuen Legislatur möglich sein, Änderungen bei den Produktgruppen, den Produkten und den Indikatoren zu beschliessen sowie dem Stadtrat weitere notwendige Anpassungen bei den Zusatzinformationen zu beantragen, ohne dass die formellen Verfahren der Budget-Motion oder des WoV-Postulates eingehalten werden müssen. Entsprechende Anträge sind von der Aufsichtskommission oder der zuständigen Sachkommission zu stellen und vom Grossen Gemeinderat im Rahmen der Genehmigung der Globalbudgets zu beschliessen.

INTEGRIERTER AUFGABEN- UND FINANZPLAN (IAFP)

Erstmals werden die Aufgaben- und Finanzplanung mit einander gekoppelt und zusammen mit dem Budget vorgelegt. Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) gibt Auskunft über das Budgetjahr und die Entwicklungen der folgenden drei Planjahre je hinsichtlich Globalkredit, parlamentarischen Zielvorgaben, vorgesehenen und bewilligten Investitionen sowie wesentlichen Massnahmen, Projekten und Entwicklungen.

ABWICKLUNG DER RECHNUNG

In den Produktgruppen sind die Löhne mit der temporären Kürzung um 3 % budgetiert worden. Die Aufhebung dieser Kürzung und die vom Stadtrat mit dem Voranschlag beantragten Lohnmassnahmen (Teuerungsausgleich, Gewährung der Erfahrungs- und Leistungsstufen) sind bei der Produktgruppe Städtische Allgemeinkosten/Erlöse als Pauschalkorrektur budgetiert. Aus diesem Grund ist der Globalkredit der übrigen Produktgruppen um den entsprechenden Betrag zu tief ausgefallen. Bei der Abwicklung der Rechnung wird dies korrigiert. Dadurch entsteht eine Differenz zwischen der Rechnung und dem Voranschlag. Diese wird als exogener Faktor ausgewiesen, um eine korrekte Auswertung des Erfolgs und der Leistungen der Produktgruppen zu ermöglichen.

Die Rücknahme der 3%-Kürzung der Subventionsbeiträge an Kulturinstitutionen erfolgt im Novemberbrief zum Voranschlag 2006.

WÜRDIGUNG DES VORANSCHLAGES 2006

Der Voranschlag 2006 konnte ausgeglichen gestaltet werden und es darf mit Befriedigung festgestellt werden, dass es möglich ist, die radikalen Sparmassnahmen aus dem Jahr 2005 – generelle Lohnkürzung von 3 % und Festsetzung des Steuerfusses um drei Prozentpunkte über dem kantonalen Maximum – zurückzunehmen. Der Ausgleich konnte allerdings vor allem mit verbesserten Erträgen, insbesondere mit einmaligen Effekten erzielt werden.

Die Budgetsituation zeigt, dass die win.03 Massnahmen in den Voranschlag 2006 eingeflossen sind und eine Entlastung des Finanzhaushalts bringen. Trotzdem bleibt die finanzielle Situation der Stadt Winterthur recht eng, und es sind weiterhin keine grösseren Handlungsspielräume vorhanden. In den kommenden Jahren muss deshalb mit längerfristig wirkenden Massnahmen versucht werden, die finanzielle Situation zu entspannen. Das im Jahr 2005

lancierte Projekt Haushaltsanierung 2007 (HS 07) enthält Teilprojekte, die eine solche nachhaltige Verbesserung zum Inhalt haben. Es ist deshalb wichtig, diese Vorhaben zügig voranzutreiben. Insbesondere ist angesichts der markanten Mängel des geltenden Finanzausgleichs alles daran zu setzen, für die Einführung einer Abgeltung unserer Zentrumslasten zu kämpfen (HS 07 Projekt a). Zusätzlich ist alles vorzukehren, um die Steuerkraft der Stadt Winterthur zu verbessern.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departementes Finanzen übertragen bzw. für die einzelnen Departemente den jeweiligen Departementsvorsteherinnen und Departementsvorstehern.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

Beilagen (Versand in der Woche 39):

(nur für die Mitglieder des Stadtrates und des Grossen Gemeinderates sowie die Presse)

- Voranschlag Teil A (Übersichten Laufende Rechnung, Investitionsrechnung, funktionale Gliederung und Anhänge)
- Voranschlag Teil B (Globalbudgets und IAFP)
- Profitcenter-Bericht der Städtischen Werke