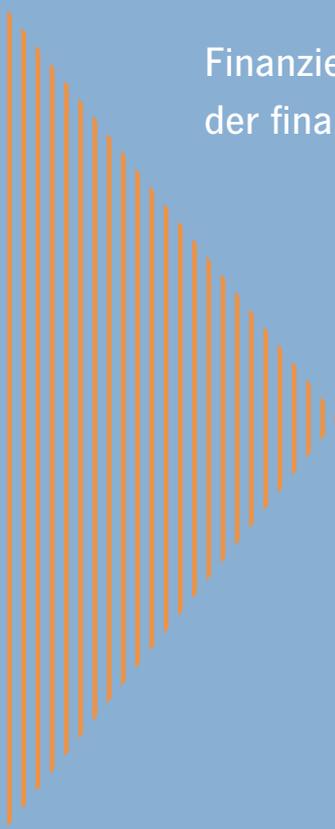


FINANZSTRATEGIE 2023–2026



Finanzielle Nachhaltigkeit durch Stärkung
der finanziellen Resilienz

Inhalt

1. Ausgangslage	4
2. Aufbau der Strategie	5
3. Finanzpolitische Leitsätze	6
Leitsatz 1	7
Leitsatz 2	8
Leitsatz 3	9
Leitsatz 4	9
4. Massnahmen zur Stärkung der finanziellen Resilienz	10
Antizipation und Prävention	11
Strategische Steuerung und Entwicklung	13
Operative Leistungsfähigkeit und Kontinuität	15
Finanzielle Puffer	18
Finanzielle Diversifikation	21
Finanzielle Flexibilität	22
Kultur und Innovation	23
5. Strategie-Controlling	24

Herausgeberin

Stadt Winterthur
Departement Finanzen
Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

März 2023

VORWORT

Liebe Leserin, lieber Leser

Winterthur befindet sich im Wandel: Die Stadt wächst und sie muss auf globale Entwicklungen wie den Klimawandel oder die Digitalisierung reagieren. Gleichzeitig weist die Infrastruktur Winterthurs einen hohen Erneuerungsbedarf aus. Klar ist: Wenn wir die Qualitäten unserer Stadt erhalten und ausbauen wollen, müssen wir uns diesem Wandel stellen und ihn aktiv gestalten. Für die Zukunft der Stadt Winterthur hat der Stadtrat eine klare Vision – davon zeugt auch das aktuelle Legislaturprogramm.

Die Art und Weise, wie wir dem aktuellen Wandel begegnen, hat selbstverständlich einen direkten Einfluss auf den städtischen Finanzhaushalt. Dem Stadtrat und auch mir persönlich als Finanzvorsteher dieser Stadt ist es wichtig, dass unsere Finanzpolitik eine gesunde Entwicklung der Stadt ermöglicht und mitträgt, anstatt sie zu verhindern. Andernfalls würde sie unter Umständen langfristig mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften. Damit uns dies auf nachhaltige Weise gelingt, müssen wir gewisse Voraussetzungen erfüllen: Wir müssen ein genaues Gespür für die finanziell relevanten Entwicklungen der Zukunft haben. Die vorhandenen Ressourcen müssen gezielt eingesetzt und Bedürfnisse priorisiert werden. Und der Finanzhaushalt muss vor zu grossen Risiken und Schwankungen geschützt werden. Mit diesen und vielen weiteren Bestrebungen sorgen wir für einen widerstandsfähigen, einen resilienten Finanzhaushalt. In der vorliegenden Strategie messen wir deshalb der Entwicklung finanzieller Resilienz grosses Gewicht bei.

Ich freue mich sehr, Ihnen hiermit unsere Finanzstrategie für die nächsten Jahre vorlegen zu können. Die Strategie ist im Rahmen eines Forschungsprojekts entstanden, das die Perspektiven und Erfahrungen von Fachleuten aus Forschung, Beratung und Praxis vereint. Die Kooperation verschiedenster Akteure auf dem Feld der öffentlichen Finanzen erlaubt es uns, neue, innovative Wege zu begehen und das Gemeinwesen in der Schweiz generell zu stärken.

Ich bedanke mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen im Stadtrat und bei allen weiteren Involvierten, die konstruktiv und engagiert bei der Erarbeitung der Strategie mitgewirkt haben und die der Strategie nun mit deren Umsetzung Leben einhauchen. Ihnen – liebe Leserin, lieber Leser – danke ich für Ihr Interesse an der Finanzpolitik der Stadt Winterthur.

Kaspar Bopp, Stadtrat und Vorsteher des Departements Finanzen

1. AUSGANGSLAGE

Überarbeitung der Finanzstrategie

Die bisherige Finanzstrategie 2016–2030 wurde im Juni 2016 vom Stadtrat verabschiedet. Sie enthielt im Kern eine Fiskalregel, die mittelfristig einen stetigen Schuldenabbau vorsah und in der Gemeindeordnung verankert werden sollte. In der parlamentarischen Beratung fand die entsprechende Vorlage des Stadtrates jedoch keine Mehrheit, weshalb der in der Finanzstrategie vorgesehene Mechanismus nie greifen konnte.¹

Aus diesem Grund hat der Stadtrat die vollständige Überarbeitung der Finanzstrategie als Massnahme in das Legislaturprogramm 2018–2022 aufgenommen. Dies, obwohl in der Finanzstrategie ursprünglich eine Geltungsdauer bis 2030 vorgesehen war und nur die darin definierten Zielwerte periodisch aktualisiert werden sollten.

Winterthur im Wandel: Wachstum, Entwicklung, Erneuerung

Die Stadt Winterthur hat in den Jahren 2017 bis 2021 – mit Ausnahme des von der Corona-Pandemie geprägten Jahres 2020 – stets einen Ertragsüberschuss erzielt. Das führte dazu, dass Eigenkapital aufgebaut und aufgrund der positiven Selbstfinanzierung Schulden abgebaut werden konnten. Der Schuldenstand bleibt aber weiterhin auf hohem Niveau und die Reserven in der Form des zweckfreien Eigenkapitals knapp.²

Aktuell und in den kommenden Jahren sieht sich die Stadt Winterthur grossen Herausforderungen gegenübergestellt, für die sie Antworten finden muss: Zum einen wächst die Bevölkerung Winterthurs im Zuge der räumlichen Verdichtung stetig weiter, was einen Mehrbedarf an Infrastruktur und Personalressourcen nach sich zieht. Zum anderen beobachten wir globale Entwicklungen, die auch die Stadt Winterthur beschäftigen: der demografische Wandel und die Digitalisierung mit Auswirkungen auf die Arbeitswelt und Wohnformen oder die Veränderungen, die der Klimawandel mit sich bringt. Und zuletzt macht sich in Winterthur ein steigender Erneuerungsbedarf bemerkbar, denn ein gewichtiger Teil der Infrastruktur aus dem letzten grossen Wachstumsschub der 1950er- bis 1970er-Jahre muss erneuert oder in Stand gesetzt werden.

Diesen kumulierten Herausforderungen – Wachstum, Entwicklungs- und Erneuerungsbedarf – gilt es die nächsten Jahre zu begegnen. Davon zeugt auch das aktuelle Legislaturprogramm des Stadtrates, welches zahlreiche Massnahmen dazu enthält. Um die definierten Massnahmen für die Stadt und ihre Bevölkerung umzusetzen, braucht es ein starkes finanzielles Engagement. Trotz der soliden Rechnungsergebnisse der jüngeren Vergangenheit sind daher Mehrbelastungen zu erwarten.

¹ Zwar wurde mit Zustimmung der Stimmberechtigten in der Gemeindeordnung eine Ausgabenbremse verankert, diese weicht aber massgeblich von der in der Finanzstrategie vorgesehenen Form ab.

² Für eine ausführlichere Einordnung des Standes von Verschuldung und Eigenkapital siehe Kapitel 4.

2. AUFBAU DER STRATEGIE

Mit der vorliegenden finanzpolitischen Strategie will der Stadtrat in den kommenden vier Jahren den aktuellen Herausforderungen begegnen. Die Strategie wird in den finanzpolitischen Leitsätzen abgebildet, die im Kapitel 3 erläutert und konkretisiert werden.

Die Leitsätze unterliegen – wie alle finanzpolitischen Zielsetzungen – jeweils dem Einfluss unzähliger endogener und exogener Faktoren, die geo- und lokalpolitischer, makroökonomischer, naturwissenschaftlicher oder anderer Natur sein können. Die Corona-Pandemie oder der Ausbruch des Krieges in der Ukraine zeigen beispielhaft, dass unvorhergesehene Ereignisse grosse Auswirkungen auf die Verwaltung und ihren Finanzhaushalt haben können. Aber auch vergleichsweise kleine Veränderungen bei den grossen Ausgaben- und Einnahmenpositionen der Stadt können den Finanzhaushalt enorm beeinflussen. Wie erfolgreich finanzpolitische Ziele verfolgt werden können, ist stets auch von solchen «Störfaktoren» abhängig. Nur wenn diese frühzeitig antizipiert und wo immer möglich rechtzeitig verhindert oder im Eintretensfall finanziell abgedeckt werden können, ist eine stetige und nachhaltige Finanzpolitik ohne einschneidende Sparprogramme möglich. Hierfür ist ein hoher Reifegrad in Sachen Organisation, Prozesse und Kultur sowie finanzielle Widerstandskraft notwendig. Diese Eigenschaften der finanziellen Führung werden als finanzielle Resilienz bezeichnet.

Wie viele Finanzstrategien war auch die bisherige Finanzstrategie der Stadt Winterthur stark von kennzahlenbasierten Zielen geprägt und fokussierte auf die Frage, WAS finanzpolitisch erreicht werden soll. Dieser Ansatz klammert zumeist die Frage aus, WIE die finanzpolitischen Zielsetzungen erreicht werden können und welche Voraussetzungen dafür erfüllt sein müssen. Finanzpolitische Zielsetzungen haben jedoch nur dann einen Wert, wenn die Führung des Finanzhaushalts so resilient ist, dass diese Zielsetzungen auch unter schwierigen Umständen verfolgt werden können.

Die vorliegende Finanzstrategie beinhaltet deshalb neben den finanzpolitischen Leitsätzen auch Massnahmen zur Stärkung der finanziellen Resilienz und ein Strategiecontrolling.

Forschungsprojekt «Fiskalischer Stress- und Resilienz-Test für Städte und Gemeinden»

Die Erarbeitung der vorliegenden Strategie war eingebettet in das Innosuisse-Forschungsprojekt «Fiskalischer Stress- und Resilienz-Test für Städte und Gemeinden», das vom Institut für Verwaltungsmanagement der ZHAW in Zusammenarbeit mit dem Beratungsunternehmen BDO Schweiz AG und diversen Partnergemeinden durchgeführt wird. Ziel des Projekts ist es, ein standardisiertes Modell für die Bewertung und strategische Optimierung der Resilienz von Städten und Gemeinden zu erarbeiten (siehe Kapitel 4). Die Stadt Winterthur wurde als Pilotstadt bei der strukturierten Bewertung der eigenen Resilienz und der Ableitung von strategischen Handlungsfeldern begleitet.

3. FINANZPOLITISCHE LEITSÄTZE

Gemäss dem übergeordneten strategischen Langfristziel des Stadtrates soll Winterthur finanziell gesund sein und nachhaltig investieren. Um die operative Finanz- und Verwaltungsplanung entsprechend gestalten zu können, bedarf es eines übergeordneten Orientierungsrahmens, der die grundsätzliche finanzpolitische Stossrichtung des Stadtrates wiedergibt. Dazu wurden vier finanzpolitische Leitsätze formuliert, welche die Stossrichtung für die nächsten vier Jahre vorgeben:

1. Winterthur befindet sich in einer Phase des Wachstums, der Entwicklung und der Erneuerung. Um die Qualitäten der Stadt erhalten und ausbauen zu können, sind personelle und sachliche Ressourcen sowie Investitionen in die Infrastruktur erforderlich.
2. Die Finanzierung dieser Ausgaben ist prioritär sicherzustellen. Dabei soll keine substanzielle Neuverschuldung entstehen und eine angemessene Eigenkapitalbasis geschaffen werden.
3. Hierfür sind zum einen ausgabenseitige Disziplin und ein kostenbewusster Mitteleinsatz sowie zum anderen ein diesen Zielen entsprechender Steuerfuss erforderlich.
4. Wo sich gewichtige Kosten- und Ertragsblöcke der direkten kommunalen Kontrolle entziehen, setzt sich der Stadtrat bei Kanton und Bund wirksam für die Interessen der Stadt ein.

Nachfolgend werden die Leitsätze und die entsprechenden Massnahmen erläutert.

LEITSATZ 1

Winterthur befindet sich in einer Phase des Wachstums, der Entwicklung und der Erneuerung. Um die Qualitäten der Stadt erhalten und ausbauen zu können, sind personelle und sachliche Ressourcen sowie Investitionen in die Infrastruktur erforderlich.

In den kommenden Jahren gilt es, insbesondere auf die folgenden drei Herausforderungen Antworten zu finden:

Wachstum

Die Winterthurer Bevölkerung wächst – im Durchschnitt jährlich um rund 1'000 Personen. Dieses Wachstum wirkt sich auf die Anforderungen an die städtische Infrastruktur und auf den Personalbedarf aus. So muss beispielsweise in den nächsten 15 Jahren Raum und Personal für zusätzliche 80 Klassen in der Volksschule bereitgestellt und das Verkehrsnetz angepasst und erweitert werden. Ausserdem nimmt die Bedeutung der Stadt Winterthur als Zentrum einer mittelgrossen Agglomeration zu, was finanzielle Mehrbelastungen in der öffentlichen Sicherheit, im Sozialwesen und in der Pflegeversorgung mit sich bringt.

Entwicklung

Die gesellschaftlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verändern sich laufend. Die Stadt Winterthur muss diesem Wandel begegnen. So wird beispielsweise die Vereinbarkeit von Familie und Beruf immer wichtiger, was einen erhöhten Bedarf nach städtischen Betreuungsangeboten nach sich zieht. Des Weiteren sind aufgrund des Klimawandels und des von der Stimmbewölkerung definierten Ziels «Netto-Null bis 2040» ökologischen Aspekten in allem Verwaltungshandeln verstärkt Rechnung zu tragen.

Erneuerung

In den kommenden Jahren müssen diverse Schul- und Sportgebäude, Alterszentren oder auch das Theatergebäude vollständig saniert und in einigen Fällen neu gebaut werden. Viele dieser Gebäude wurden im letzten grösseren Wachstumsschub der 1950er- bis 1970er-Jahre neu gebaut oder letztmals umfassend saniert und sind nun am Ende ihres Lebenszyklus angelangt.

Die Art und Weise, wie die Stadt Winterthur mit den genannten Herausforderungen umgeht, wird die künftige Qualität der Stadt als Wohn- und Arbeitsort stark prägen. Der Stadtrat ist überzeugt, dass sich angemessene personelle und sachliche Investitionen in die Bewältigung dieser Herausforderungen lohnen werden. Ein Verzicht auf diese Investitionen würde zwar vorerst Einsparungen ermöglichen, in Zukunft aber noch viel höhere Kosten nach sich ziehen und die Qualitäten der Stadt Winterthur beeinträchtigen.

Bei der Umsetzung dieses Leitsatzes stützt sich der Stadtrat auf bereits bestehende und geplante strategische Grundlagen, so zum Beispiel:

- Raumplanung: Räumliche Entwicklungsperspektive 2040 (künftig kommunaler Richtplan)
- Verkehr: Städtisches Gesamtverkehrskonzept (künftig kommunaler Richtplan)
- Energie und Klima: Massnahmenplan zum Energie- und Klimakonzept 2050 («Netto-Null bis 2040»)
- Schule: Schulraumplanung (Basis für Investitionsplanung)
- Pflege: Masterplan Pflegeversorgung inkl. Umsetzungsplanung und Angebots- und Immobilienstrategie Alter und Pflege
- Kultur: Kulturleitbild, Kulturförderungsverordnung (in Arbeit)
- Sport: Sportanlagenkonzept 2040

LEITSATZ 2

Die Finanzierung dieser Ausgaben ist prioritär sicherzustellen. Dabei soll keine substanzielle Neuverschuldung entstehen und eine angemessene Eigenkapitalbasis geschaffen werden.

Der Mittelbedarf für die Finanzierung der in Leitsatz 1 genannten Handlungsfelder kann zu einer gewissen Zunahme der öffentlichen Verschuldung führen. Angesichts der mehrfachen Herausforderungen und zugunsten einer positiven Entwicklung der Stadt ist eine Mehrverschuldung unter folgenden Bedingungen in Kauf zu nehmen:

- Die Zunahme der Verschuldung muss massvoll bleiben; die vorhandenen Mittel müssen effizient eingesetzt und die Ausgaben strikte priorisiert werden. Dazu wurde im Rahmen der Massnahmen zur Stärkung der finanziellen Resilienz eine Vorgaberegul für die Budgetierung definiert (siehe Massnahme 4.1 in Resilienz-Baustein 4).
- Eine Zunahme der Verschuldung ist nur so lange legitim, als dass sie direkt auf die gleichzeitige Bewältigung von Wachstum, Entwicklungs- und Erneuerungsbedarf zurückzuführen ist. Langfristig bleibt die Finanzierung der Investitionen durch eigene Mittel das Ziel.

Im Sinne der Resilienz ist das zweckfreie Eigenkapital der Stadt als Ausgleichsreserve für unvorhergesehene exogene Ereignisse mittelfristig zu erhöhen. Hierfür sind Überschüsse in der Erfolgsrechnung notwendig.

LEITSATZ 3

Hierfür sind zum einen ausgabenseitige Disziplin und ein kostenbewusster Mitteleinsatz sowie zum anderen ein diesen Zielen entsprechender Steuerfuss erforderlich.

Mit den verfügbaren Ressourcen den grösstmöglichen Nutzen für die Bevölkerung und die lokale Wirtschaft zu erzielen, hat für die Stadtverwaltung höchste Priorität. Dazu wird laufend überprüft, ob bestimmte Ausgaben wirklich notwendig sind und auf welchem Weg das angestrebte Ziel am effizientesten erreicht werden kann. Dies ist Teil der betriebswirtschaftlichen Führungsaufgabe des Stadtrates und aller Verwaltungskader im Rahmen des Budgetprozesses und der täglichen Verwaltungsarbeit. Der Stadtrat befasst sich zusätzlich im Rahmen der Neuen Finanzplanung³ systematisch mit Optimierungsmöglichkeiten unter anderem hinsichtlich Leistungen und Standards, was dem Aspekt der Kosteneffizienz stadtwweit noch mehr Gewicht verleiht. Des Weiteren soll der Priorisierungsprozess für Investitionsvorhaben weiter verbessert werden (siehe Massnahme 2.1 in Resilienz-Baustein 2).

Um die Ziele gemäss Leitsätze 1 und 2 zu erreichen, sind neben der stetigen Optimierung der ausgabenseitigen Effizienz auch einnahmenseitige Massnahmen denkbar. Die Diskussion zur angemessenen Höhe des Steuerfusses erfolgt unter Berücksichtigung der Leitsätze 1 und 2.

LEITSATZ 4

Wo sich gewichtige Kosten- und Ertragsblöcke der direkten kommunalen Kontrolle entziehen, setzt sich der Stadtrat bei Kanton und Bund wirksam für die Interessen der Stadt ein.

Ein gewichtiger Teil des städtischen Budgets ist durch übergeordnete gesetzliche Vorgaben bestimmt. Gerade diese stark reglementierten Tätigkeitsgebiete, namentlich die Pflegeversorgung, das Sozialwesen und die Bildung, sind wesentlich für die Kostensteigerungen der vergangenen Jahre – und gemäss Prognosen auch für die kommenden Jahre – verantwortlich. Der Vertretung der städtischen Interessen auf übergeordneten Staatsebenen ist deshalb ein hohes Gewicht beizumessen. Für ein umfassendes Monitoring der politischen Vorgänge auf übergeordneten Staatsebenen und die Koordination der Interessenvertretung wird künftig gemäss Massnahme 1.1 in Resilienz-Baustein 1 eine ständige Arbeitsgruppe mit Vertretungen verschiedener Departemente gebildet.

³ Die «Neue Finanzplanung» – kurz NFP – ist ein Führungsgefäss des Stadtrates, mit welchem die langfristige finanzielle Entwicklung der Stadt gesteuert wird.

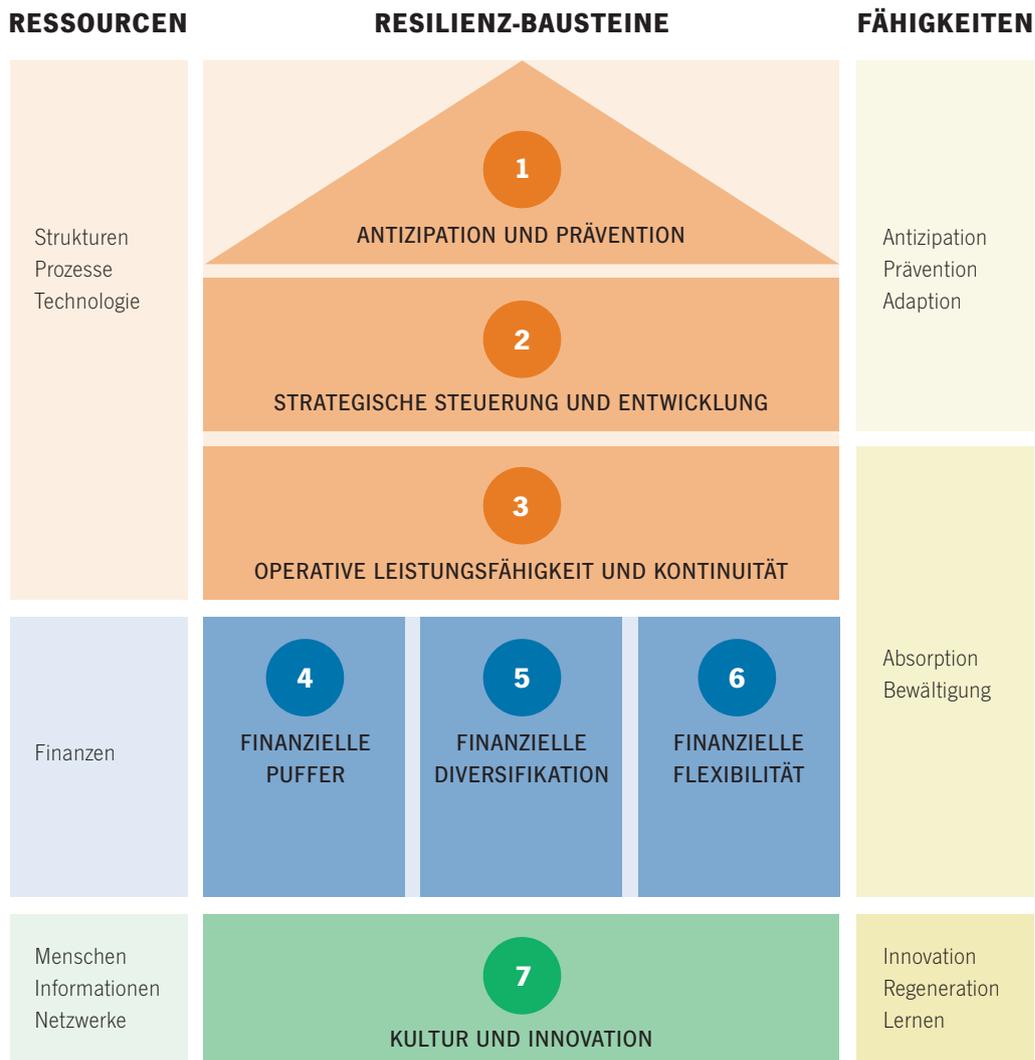
4. MASSNAHMEN ZUR STÄRKUNG DER FINANZIELLEN RESILIENZ

Grundlagen

Wie robust ein Finanzhaushalt ist, zeigt sich in verschiedensten Facetten der Verwaltungstätigkeit. Im Rahmen des Forschungsprojekts «Fiskalischer Stress- und Resilienz-Test für Städte und Gemeinden» wurden sieben Resilienz-Bausteine definiert. Diese erlauben es, alle für die Resilienz eines städtischen Finanzhaushalts entscheidenden Faktoren sinnvoll zu ordnen und strukturieren. In der Folge wurde mittels verschiedenster Fragestellungen und entsprechenden Indikatoren der Reifegrad der Stadt Winterthur in den einzelnen Resilienz-Bausteinen ermittelt.

Die Resultate dieser Bewertung bildeten dann die Basis, um Verbesserungspotenziale zu eruieren und priorisieren. Auf den folgenden Seiten werden sowohl die Resultate als auch konkrete Verbesserungsmassnahmen erläutert.

Die Dimensionen der finanziellen Resilienz



Quelle: Eigene Darstellung nach ZHAW School of Management and Law & BDO AG (2022) «Finanzieller Resilienz-Check für Gemeinden und Städte in der Schweiz»

ANTIZIPATION UND PRÄVENTION

Werden die finanzpolitischen Umfeld-Entwicklungen mit Auswirkungen auf Kosten und Erträge der Stadt systematisch überwacht und Entwicklungsszenarien abgeleitet?

Im Sozialwesen und im Bereich der Volksschule werden künftige Entwicklungen mittels ausgereifter Methodik antizipiert und in Szenarien dargestellt. Auch die Prognose der Steuererträge basiert auf einer bewährten Methodik – aufgrund ihres hohen finanziellen Gewichts haben jedoch selbst kleinste relative Abweichungen grosse Auswirkungen auf den gesamten Finanzhaushalt. Generell ist die Qualität der Prognosen der grossen Kosten- und Ertragsblöcke für die finanzpolitische Steuerung von grosser Bedeutung. Im Zuge der jährlichen Budgetprozesse und der Neuen Finanzplanung wird der Verfeinerung der Prognose-Methodik hohes Gewicht beigemessen.

Die grossen Kosten- und Ertragsblöcke sind mehrheitlich durch übergeordnete gesetzliche Vorgaben reglementiert. Dadurch gehören politische Entscheidungen auf übergeordneten Staatsebenen zu den massgebendsten finanzpolitischen Umfeld-Entwicklungen. Für die koordinierte Interessensvertretung und das laufende Monitoring relevanter politischer Geschäfte bestehen gewisse Strukturen, die jedoch ausgebaut werden müssen.

Massnahme 1.1

Schaffung eines koordinierten Umfeld-Monitorings

Um die finanzpolitisch wesentlichsten Umfeld-Entwicklungen koordiniert zu überwachen, ist ergänzend zum bestehenden Mandat der Stadtkanzlei (Ausserbeziehungen) eine Arbeitsgruppe aus Vertretungen verschiedener Departemente zu bilden. Die Arbeitsgruppe verfolgt insbesondere finanzpolitisch relevante Entwicklungen auf übergeordneten Staatsebenen eng und koordiniert die zielgerichtete Interessensvertretung der Stadt Winterthur. Dies auch in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden/Städten und unter Nutzung bestehender Führungsinstrumente wie die Vorhabenplanung oder die Neue Finanzplanung.

Zuständige Verwaltungseinheit

Departementssekretariat Finanzen in Zusammenarbeit mit der Stadtkanzlei und der Stadtentwicklung (Fachstelle Statistik)

Werden finanzielle Risiken in einem systematischen, organisationsweiten Prozess identifiziert, bewertet und überwacht?

Das Risikomanagement liegt derzeit in der Verantwortung der einzelnen Departemente. Dementsprechend gibt es keine organisationsweiten Richtlinien, die eine einheitliche Handhabung gewährleisten. Der Stadtrat hat der städtischen Versicherungsfachstelle einen Auftrag für die Erarbeitung eines entsprechenden Konzepts in Auftrag gegeben.⁴

Massnahme 1.2

Konzept eines gesamtstädtischen Risikomanagements (bereits initiiert)

Es ist ein Konzept zu erarbeiten, wie ein gesamtstädtisch einheitliches und systematisches Risikomanagement aufgebaut und geführt werden kann.

Zuständige Verwaltungseinheit

Finanzamt (Versicherungsfachstelle) in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Sicherheit

⁴ SR.20.316-2

STRATEGISCHE STEUERUNG UND ENTWICKLUNG

Besteht eine Finanzstrategie, welche messbare Ziele und Massnahmen enthält und nach der sich die Einnahmen-, Ausgaben- und Investitionspolitik richtet?

Mit der vorliegenden Finanzstrategie wird diese Anforderung erfüllt.

Werden Investitionen systematisch, strategieorientiert und nach objektiven Kriterien priorisiert?

Bei einem Investitionsportfolio mit der Grösse und Komplexität der Stadt Winterthur, mit vielen gesetzlich zwingenden Vorhaben, stellt die strategieorientierte Priorisierung eine grosse Herausforderung dar. Im Zuge des jährlichen Investitionsplanungsprozesses werden Investitionen wo immer möglich unter Berücksichtigung strategischer Grundlagen priorisiert. Dabei haben richtungsweisende Entscheidungen früh im Projektablauf wesentliche Auswirkungen auf die finanzielle Dimension eines Vorhabens. Diese Entscheidungen müssen zu einem in den Fachprozessen (insbesondere Bestellprozess Hochbau) klar definierten Zeitpunkt und auf der Basis fundierter Informationen gefällt werden. Dieser Verfahrensschritt soll künftig ein höheres Gewicht im Investitionsplanungsprozess des Stadtrates erhalten.

Massnahme 2.1

Verbesserung des Priorisierungsprozesses für Investitionsvorhaben

Abgestimmt auf die Fachprozesse sind Regelungen zu etablieren, welche die frühzeitige und fundierte Priorisierung von Investitionsvorhaben unter Nutzung der zwölfjährigen Investitionsplanung optimieren.

Zuständige Verwaltungseinheit

Finanzamt in Zusammenarbeit mit den Prozesseignern der grossen Investitionsbereiche (Hochbau, Tiefbau, Informatik/Digitalisierung)

Im Bereich der städtischen Hochbauten wird die strategieorientierte Priorisierung dadurch erschwert, dass im aktuellen Immobilienmanagement-Modell (Eigentümerversretermodell) kein zentrales Portfoliomanagement vorhanden ist. Letzteres würde die Transparenz bei den Immobilienportfolios der Stadt erheblich erhöhen, wodurch die städtischen Hochbauten unter optimalem Einsatz der Ressourcen nachhaltig erhalten und weiterentwickelt werden könnten. In diesem Zusammenhang ist das heutige Eigentümerversretermodell zugunsten eines Mietermodells zu überdenken.

Massnahme 2.2

Überprüfung des Immobilienmanagement-Modells

Die Vor- und Nachteile einer Anpassung des Rollenmodells im Immobilienmanagement vom bisherigen Eigentümerversretermodell zu einem in anderen grossen Städten üblichen Mietermodell sind zu prüfen. Mit der Einführung des Mietermodells würde u.a. die Eigentümerverantwortung über die städtischen Hochbauten zentralisiert. Eine wesentliche Aufgabe eines zentralen Portfoliomanagements besteht darin, den Nutzerdepartementen die für ihren gesetzlichen Auftrag benötigten Immobilien bereit zu stellen. Die Nutzerdepartemente betreiben nach wie vor die Liegenschaften. Die erforderliche Grundlagenarbeit hinsichtlich der möglichen Rollenmodelle, Prozesse und Ressourcen sind dem Stadtrat bzw. den zuständigen Instanzen zum Beschluss vorzulegen.

Zuständige Verwaltungseinheit

Immobilien

Werden die finanziellen Ressourcen der Budgeteinheiten konsequent hinsichtlich ihrer zu erfüllenden Ziele und Aufgaben festgelegt und neue Projekte und Massnahmen stets mit Blick auf die übergeordneten Ziele der Stadt koordiniert und priorisiert?

In Winterthur wird die Mittelzuteilung seit dem Jahr 2006 nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung vorgenommen. Diese geben vor, dass die einer Budgeteinheit (in Winterthur «Produktgruppen» genannt) zugewiesenen finanziellen Mittel mit den von ihr zu erbringenden Leistungen verknüpft werden müssen. Mit verschiedenen Instrumenten wie etwa dem Legislaturprogramm werden Schwerpunkte gesetzt und strategische Initiativen forciert.

Bestehen verbindliche Regelungen für städtische Beteiligungen und Anlagen sowie für Finanzierungen?

Mit der Richtlinie über die Beteiligungspolitik, dem Immobilienhandbuch und der Finanzierungsrichtlinie bestehen umfassende Bestimmungen, welche einen angemessenen Umgang mit finanziellen Risiken definieren und Compliance-Prinzipien sicherstellen.

OPERATIVE LEISTUNGSFÄHIGKEIT UND KONTINUITÄT

Sind die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Finanzbereich sinnvoll und klar geregelt?

In der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt sind die Rollen des Finanzamts und der Organisationseinheiten auf operativer Stufe grob geregelt. Ein umfassendes finanzielles und betriebswirtschaftliches Rollenverständnis der verschiedenen Führungsstufen (Stadtrat, Produktgruppen-Verantwortliche, dezentrale Finanzverantwortliche, Finanzamt) wurde bisher aber nicht festgelegt und dokumentiert.

Massnahme 3.1

Klärung der betriebswirtschaftlichen und finanziellen Rollenverteilung

Unter Berücksichtigung des finanziellen Führungsmodells (wirkungsorientierte Verwaltungsführung) soll für die betriebswirtschaftliche und finanzielle Führung ein umfassendes Verständnis der Rollenverteilung zwischen Stadtrat, Produktgruppen-Verantwortlichen, dezentralen Finanzverantwortlichen und Finanzamt ausgearbeitet werden. Für die Stellenprofile der jeweiligen Kaderpositionen sollen zudem entsprechende Anforderungen formuliert werden.

Zuständige Verwaltungseinheit

Finanzamt in Zusammenarbeit mit Vertretenden der betroffenen Personengruppen

Im Zuge des Finanzplanungsprozesses übernimmt das Finanzamt heute im Sinne der Führungsunterstützung für den Gesamtstadtrat die Rolle einer kritischen Prüfinstanz (zentrales Finanzcontrolling⁵). Die wirksame Ausübung dieser Rolle bedingt den Zugang zu Informationen und ausreichende Kapazitäten. Nur so kann es gelingen, die Geschäfte der Departemente auch unterjährig eng zu verfolgen und ein vertieftes Verständnis für die Dringlichkeit und Notwendigkeit von geplanten Ausgaben zu erlangen. Heute findet die kritische Prüfung grösstenteils auf Basis der Informationen aus den Budgetunterlagen und mit sehr beschränkten Ressourcen statt, was fundierte Entscheidungen erschwert.

⁵ Legitimiert durch Art. 5 Abs. 2 lit. f der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt.

Massnahme 3.2**Verbesserung des zentralen Finanzcontrollings**

Erarbeitung eines Konzepts, wie die Rolle des Finanzamts als Führungsunterstützung des Stadtrates im Rahmen der Finanzplanung und in Zusammenarbeit mit den dezentralen Finanzverantwortlichen gestärkt werden kann. Das Konzept mit Vorschlägen zum weiteren Vorgehen ist dem Stadtrat nach Konsultation der Verantwortlichen Finanz- und Rechnungswesen der Departemente zu unterbreiten.

Zuständige Verwaltungseinheit

Finanzamt

Aktuell fehlt im Gefüge der finanziellen und betriebswirtschaftlichen Führung ein eigentliches Kompetenzzentrum für die Organisationsentwicklung. Ein solches könnte Veränderungs- und Entwicklungsprozesse in den Verwaltungseinheiten anstossen, fachlich begleiten und koordinieren. Heute haben die Verwaltungseinheiten oftmals nicht die erforderlichen Ressourcen und Kompetenzen, um solche Prozesse eigenständig durchführen zu können.

Massnahme 3.3**Aufbau einer zentralen Organisationsentwicklung**

Die Anforderungen und Erwartungen an eine zentrale Organisationsentwicklung sind im Stadtrat zu klären. Im Anschluss daran ist ein entsprechendes Konzept zu erstellen und dem Stadtrat zur finalen Entscheidung zu unterbreiten.

Zuständige Verwaltungseinheit

Stadtkanzlei

Sind die im städtischen Finanzwesen zu beachtenden Regelungen, die zur Anwendung gelangenden Prozesse und die verwendeten IT-Systeme nachvollziehbar und umfassend dokumentiert und bestehen insbesondere für neu eintretende Mitarbeitende angemessene Möglichkeiten, sich in diesen Fragen zu schulen und weiterzubilden?

Mit der Zunahme der Komplexität im städtischen Finanzwesen wird es laufend schwieriger, den Überblick über das Zusammenspiel von kantonalen und städtischen Vorgaben zu behalten und Prozesse ordnungsgemäss durchzuführen. Das Finanzamt hat deshalb ein Konzept für ein umfassendes Handbuch erstellt, das alle relevanten Regelungen und die Beschreibung aller Prozesse beinhaltet. Es befindet sich bereits in Umsetzung.

Massnahme 3.4**Fertigstellung des Handbuchs Finanzen**

Das Handbuch Finanzen als zentrales und vollständiges Nachschlagewerk für die geltenden Regelungen im Finanzwesen und die Funktionsweise der städtischen Finanzprozesse ist gemäss Konzept zu erarbeiten und im Hinblick auf die Einführung des neuen ERP-Systems fertigzustellen.

Zuständige Verwaltungseinheit

Finanzamt

Viele Vorgaben im städtischen Finanzwesen werden auf kantonaler Stufe – namentlich im Gemeindegesetz und in der Gemeindeverordnung – festgelegt. Für diesen eher übergeordneten, theoretischen Teil stellt das kantonale Gemeindeamt ein Schulungsangebot zur Verfügung, das von städtischen Mitarbeitenden genutzt werden kann. Für die eher praktischeren Bestimmungen auf kommunaler Ebene existiert heute kein entsprechendes Angebot.

Massnahme 3.5**Entwicklung eines Schulungsangebots für das städtische Finanzwesen**

Die Abläufe der städtischen Finanzprozesse und die dabei zu beachtenden Regelungen sind mit der Einführung des neuen ERP-Systems in der Form von Schulungsangeboten im städtischen Weiterbildungsprogramm aufzubereiten. Diese Angebote sollen komplementär zu den bestehenden Schulungsangeboten im Bereich Kreditrecht des Kantons ausgestaltet werden.

Zuständige Verwaltungseinheit

Finanzamt

Existiert ein organisationsweites Internes Kontrollsystem (IKS), das die rechtmässige, zuverlässige und vollständige Durchführung der Finanzprozesse gewährleistet?

Unter der fachlichen und technischen Begleitung durch das Finanzamt ist ein stadtweites IKS in Betrieb. Für die kontinuierliche Überprüfung und Aktualisierung des IKS findet eine jährliche Risikoprüfung statt, deren Erkenntnisse dem Stadtrat vorgelegt werden.

FINANZIELLE PUFFER

Ist die Verschuldung der Stadt Winterthur langfristig tragbar?

Die Tragbarkeit der Schulden einer Gemeinde wird üblicherweise mit dem Nettoverschuldungsquotienten gemessen. Der Nettoverschuldungsquotient bemisst die Anzahl Jahre, die benötigt würden, um die Nettoschulden (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen) durch den vollständigen Einsatz des jährlichen ordentlichen Fiskalertrags⁶ abtragen zu können. Hierfür wird der Bestand an Nettoschulden durch den ordentlichen Fiskalertrag geteilt. Die Verschuldung wird so mit einer Flussgrösse verglichen, welche wesentlich von der Grösse und Finanzkraft einer Gemeinde geprägt ist und damit ein guter Indikator für die Schuldentragfähigkeit einer Gemeinde darstellt.

Nach der offiziellen Berechnungsmethode nach HRM2⁷ weist die Stadt Winterthur per Ende 2021 einen Nettoverschuldungsquotienten von hohem 242 % aus.⁸ Allerdings sind darin die kapitalintensiven Eigenwirtschaftsbetriebe enthalten, welche ihre Schuldenlast nicht etwa über den Fiskalertrag, sondern über ihre Gebühreneinnahmen tragen. Bereinigt um diesen Effekt beträgt der Nettoverschuldungsquotient 149 %, was einem knapp genügenden Wert entspricht.

Im Sinne der finanzpolitischen Leitsätze ist anzustreben, dass sich dieser Wert in den kommenden vier Jahren nicht substantiell verschlechtert. Neben einem mindestens ausgeglichenen Ergebnis der Erfolgsrechnung ist hierzu eine gewisse Beschränkung der Investitionssumme notwendig. Dies wird über die folgende Vorgaberegeln für die Budgetierung sichergestellt:

Massnahme 4.1

Budgetierungsregel für die Beschränkung der Neuverschuldung

Über die vier Jahre 2024 bis 2027 darf die jährliche Zunahme der Nettoschuld im allgemeinen Verwaltungsvermögen nicht mehr als 4 % der Nettoschuld des Jahres 2021 betragen.

In den jährlichen Budgetprozessen sind die Zielwerte für das Ergebnis der Erfolgsrechnung und die Investitionsplafonds unter Berücksichtigung der Planungsungenauigkeit so festzusetzen, dass die obengenannte Regel über die vier Jahre eingehalten werden kann.

Zuständige Verwaltungseinheit

Stadtrat bzw. Finanzamt für die Prozessführung

⁶ Direkte Steuern der natürlichen Personen (Kostenart 400) und direkte Steuern der juristischen Personen (Kostenart 401), ohne Grundstückgewinnsteuer.

⁷ Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden 2

⁸ Unter 150 % gilt als Minimalstandard, unter 125 % als Stütze der finanziellen Resilienz, unter 100 % als Stärke der finanziellen Resilienz.

Unter der Annahme einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung muss das jährliche Investitionsvolumen im allgemeinen Verwaltungsvermögen auf rund 100 Millionen Franken beschränkt werden, um die Vorgaberegeln einhalten zu können. Dies erlaubt die Realisierung der für die Stadt Winterthur wichtigsten Entwicklungsvorhaben, bedingt jedoch eine strikte Priorisierung aller Ausgaben. Wie unter Leitsatz 2 ausgeführt, muss das Investitionsvolumen mittelfristig wieder auf ein Niveau gesenkt werden, das mit eigenen Mitteln finanzierbar ist. Die Stärkung der strategischen Steuerungsinstrumente gemäss Resilienz-Baustein 2 (Massnahmen 2.1 und 2.2) stellt eine wesentliche Voraussetzung dafür dar, dass dies gelingen kann.

Da die laufende finanzielle Belastung durch Fremdkapital stark vom Zinsumfeld abhängig ist, muss die Frage der langfristigen Tragbarkeit von Schulden unter Berücksichtigung der künftig zu erwartenden Zinssituation beurteilt werden. Der Zinsbelastungsanteil (Anteil des laufenden Ertrags, der durch den Nettoszinsaufwand gebunden ist) betrug per Ende 2021 1%.⁹ Die aktuelle Zinsbelastung ist daher äusserst tief. Bei der finanziellen Steuerung ist jedoch darauf zu achten, dass die Höhe des Schuldenstandes auch bei einem Anstieg der Zinsen finanziell tragbar bleibt.

Massnahme 4.2

Absicherungsregel gegen Zinsanstiege

Mit jedem Jahresabschluss wird eine Tragbarkeitsrechnung durchgeführt. Hierfür wird der zehnjährige SWAP-Satz¹⁰ mit dem Bestand der langfristigen Finanzverbindlichkeiten multipliziert. Diese kalkulatorische Zinsbelastung darf nicht mehr als 4% der laufenden Einnahmen betragen (Zinsbelastungsanteil). Wird dieser Wert überschritten, ist im folgenden Budgetierungsprozess die Budgetierungsregel neu zu beurteilen und allenfalls anzupassen. So wird sichergestellt, dass die Investitionspolitik rechtzeitig auf eine sich verändernde Zinsentwicklung Rücksicht nehmen kann.

Zuständige Verwaltungseinheit

Finanzamt

⁹ Von 0 bis 4% gilt als gut, von 4 bis 9% als genügend und über 9% als schlecht.

¹⁰ Wert, der die Zinserwartungen der Marktteilnehmer widerspiegelt.

Verfügt die Stadt Winterthur über ein genügendes Eigenkapitalpolster?

Ein wesentlicher Puffer, um im Falle von Krisenereignissen die finanziellen Konsequenzen und mögliche negative Rechnungsergebnisse tragen zu können, ist das zweckfreie Eigenkapital respektive der Bilanzüberschuss. Um die Angemessenheit des verfügbaren Bilanzüberschusses zu messen, wird dieser ins Verhältnis zum laufenden Aufwand gesetzt. So ergibt sich der Eigenkapitaldeckungsgrad, der darüber Auskunft gibt, welcher Anteil an jährlichen Mehrausgaben durch das vorhandene Eigenkapital aufgefangen werden kann.

Der steuerfinanzierte Haushalt der Stadt Winterthur erreicht einen Eigenkapitaldeckungsgrad von 20,3 %, was aus Sicht der Resilienz nicht genügt.¹¹ Mittelfristig ist ein Aufbau des Bilanzüberschusses auf einen Eigenkapitaldeckungsgrad von 25 % anzustreben.

¹¹ Über 25 % gilt als Minimalstandard, über 50 % als Stütze der finanziellen Resilienz, über 100 % als Stärke der finanziellen Resilienz.

FINANZIELLE DIVERSIFIKATION

Wie stark ist die Abhängigkeit der Stadt Winterthur von wenigen, grossen Steuerzahlenden (Unternehmen und natürliche Personen)?

In Bezug auf die Einnahmen aus Unternehmenssteuern sind die finanziellen «Klumpenrisiken» in Winterthur im Vergleich mit anderen Gemeinden wenig ausgeprägt. Dennoch tragen die grossen Unternehmen mit Sitz in Winterthur massgeblich zu den gesamten Unternehmenssteuern bei. Der Branchenmix kann als wenig krisenanfällig bezeichnet werden, da die Geschäfte mehrheitlich im Inland stattfinden. Sie sind daher wenig abhängig von volatilen internationalen Entwicklungen wie beispielsweise der Energiepreise. Insgesamt betragen die Steuereinnahmen juristischer Personen vergleichsweise tiefe 6,4 % der Gesamteinnahmen des Steuerhaushalts, was für eine generell wenig volatile Ertragslage spricht.

Auch die Steuererträge der natürlichen Personen sind relativ gleichmässig über die verschiedenen Einkommensklassen verteilt.¹² Die Abhängigkeit von einzelnen einkommensstarken Personen kann als klein bezeichnet werden.

Die Zusammensetzung der (Steuer-)Erträge wird aufmerksam verfolgt und mit den grossen Unternehmen wird ein enger Austausch gepflegt. Weitere Massnahmen sind gegenwärtig nicht angezeigt.

¹² Siehe auch Antwort des Stadtrates auf die Schriftliche Anfrage betreffend Einkommens- und Vermögensverteilung in Winterthur (Geschäfts-Nummer 2021.55).

FINANZIELLE FLEXIBILITÄT

Wie wichtig ist die Steuerbelastung für die strategische Positionierung der Stadt und wie hoch ist die Steuerbelastung im kantonalen Vergleich?

Die Stadt Winterthur positioniert sich im Standortwettbewerb nicht als Tiefsteuerstandort, sondern stellt bei der Vermarktung des Standorts andere Vorzüge ins Zentrum. Dennoch gehört die Stadt Winterthur für natürliche Personen zu den steuergünstigsten Grossstädten der Schweiz. Für juristische Personen gehört sie – wie der Kanton Zürich als Ganzes – steuerlich nicht zu den attraktivsten Standorten der Schweiz. Im kantonalen Vergleich zählt der Steuerfuss der Stadt Winterthur zu den höchsten 5%. Obwohl die Steuerbelastung nicht als zentralster aller Standortfaktoren bezeichnet werden kann, ist der Spielraum für die Erschliessung zusätzlicher finanzieller Ressourcen über die Erhöhung des Steuerfusses begrenzt. Auch deshalb legt der Stadtrat generell einen hohen Wert auf die Attraktivität der Stadt Winterthur als Wohn- und Arbeitsort, was sich beispielsweise in der Beteiligung am House of Winterthur oder den grossen Anstrengungen bei der raumplanerischen Gestaltung des Wachstums äussert.

Wie gross ist der finanzpolitische Handlungsspielraum abgesehen von der Festlegung des Steuerfusses?

Einnahmenseitig kann die Stadt Winterthur nebst dem Steuerfuss vor allem die Höhe der eingezogenen Gebühren mehrheitlich selbst steuern. Dies betrifft Gebühren für die Nutzung städtischer Dienstleistungen und Infrastrukturen wie etwa Museen oder Sportanlagen. Ihr Gewicht ist gemessen an den Gesamteinnahmen allerdings klein. Ein deutlich grösserer Anteil entfällt auf die Einnahmen aus Ausgleichszahlungen (Ressourcenausgleich und Zentrumslastenausgleich), welche auf kantonaler Ebene gesetzlich geregelt werden und sich damit der direkten Steuerung durch die Stadt entziehen. Entscheidend ist hier die wirkungsvolle Vertretung der städtischen Interessen auf übergeordneter Stufe (siehe Massnahme 1.1 in Resilienz-Baustein 1).

Dasselbe gilt für viele Aufgaben, bei denen die Stadt als unterste Staatsebene reine Vollzugsstelle von übergeordneten gesetzlichen Vorgaben ist. Dies betrifft die grosse Mehrheit der städtischen Ausgaben (rund 80%), welche aus diesem Grund nicht oder nur sehr eingeschränkt kommunal gesteuert werden können. Der kleinere Teil der freiwilligen und damit finanzpolitisch steuerbaren Leistungen beschränkt sich im Wesentlichen auf die Politikfelder Kultur, Bildung (Leistungen ausserhalb der Volksschule), Sport/Freizeit, Kinderbetreuung sowie Präventions- und Interventionseinrichtungen im Sozialbereich.

KULTUR UND INNOVATION

Mit welchen Instrumenten werden die kontinuierliche Verbesserung und die innovative Entwicklung der Verwaltung gefördert?

Das in Winterthur angewendete Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung enthält das Element der Produktgruppen-Rücklagen. Diese werden geöffnet, wenn eine Produktgruppe ihr Budget unterschreitet, was unter anderem dank effizienter betriebswirtschaftlicher Führung gelingen kann. Mit den Mitteln der Rücklage kann die Produktgruppe eigene Entwicklungsvorhaben ausserhalb des Budgets finanzieren.

Des Weiteren wurde im Rahmen der Strategie Smart City ein Innovationskredit geschaffen, der die Finanzierung explorativer Smart-City-Vorhaben ermöglicht.

Für die Stärkung einer eigentlichen Innovationskultur müssen erfolgreiche Innovationen ins Scheinwerferlicht gestellt und honoriert werden, damit sich die Organisation an diesen Vorbildern orientieren kann. Diesem Aspekt wird bisher noch zu selten Rechnung getragen.

Massnahme 7.1

Stärkung der Innovationskultur

Bestehende interne Führungs- und Kommunikationsgefässe (Führungskonferenz, Kaderinformation, Intranet-News) sollen vermehrt für die Bekanntmachung von vorbildlichen Beispielen innovativen Verhaltens genutzt werden (z.B. durch die Vergabe eines jährlichen Innovationspreises o.ä.).

Zuständige Verwaltungseinheit

Stadtkanzlei

5. STRATEGIE-CONTROLLING

Die vorliegende Strategie hat eine Gültigkeitsdauer von vier Jahren, bevor sie überarbeitet und aktualisiert werden muss. Die Umsetzungsplanung und das Controlling der in der Strategie formulierten Massnahmen wird über die bestehenden Instrumente und Prozesse der strategischen Führung, namentlich die Vorhabenplanung, sichergestellt. Das Departementssekretariat Finanzen zeichnet sich in Zusammenarbeit mit der Stadtkanzlei dafür verantwortlich.

Das Finanzamt wiederum überwacht die Einhaltung der kennzahlenbasierten Massnahmen im Rahmen der Leitung des Budgetprozesses.

Nach Ablauf der Legislatur 2022–2026 wird dem Stadtparlament und der Öffentlichkeit Bericht erstattet über die Realisierung der Massnahmen.