

Zukunft der Stadtfinanzen ab 2015

1. Ausgangslage

Analyse

- Die Stadt Winterthur hat ein strukturelles Defizit: die laufenden Ausgaben können nicht mehr mit den Einnahmen (Steuern, Gebühren, Ausgleichszahlungen durch Kanton) gedeckt werden.
- Die Stadt verfügt über wenig Eigenkapital (ca. 30 Mio. Fr.). Konjunkturelle Schwankungen können deshalb nicht aufgefangen werden.
- Die Nettoschuld von ca. 6200 Fr. pro Person (exklusiv spezialfinanzierter Bereiche, inkl. Sanierungsmassnahmen PK) muss als sehr hoch bezeichnet werden.

Ursachen

Für das strukturelle Defizit:

- Die Stadt hatte in den vergangenen Jahren ein überdurchschnittliches Kostenwachstum, insbesondere im Bereich der Sozialen Wohlfahrt sowie in einem Teil der Volksschule.
- Diese Kosten können durch die Stadt kaum beeinflusst werden, wie auch der Regierungsrat in seinem Bericht über die Finanzlage der Stadt Winterthur vom 20. September 2013 festhält:

Ursachen

Bericht über die Finanzlage der Stadt Winterthur vom 20. September 2013, erstellt durch die Direktion der Justiz und des Innern des Kanton Zürich, Seite 1:

„Auf der Aufwandseite konnte die vorgebrachte Kostendynamik in den beiden Bereichen Schule und soziale Wohlfahrt bestätigt werden. [...] Das Sozialamt kann den Ausführungen der Stadt Winterthur zur Sozialhilfe beipflichten und ergänzt, dass die Sozialhilfekosten durch die Stadt kaum zu beeinflussen sind. Grund für diese Entwicklung sieht das Sozialamt einerseits bei der Bevölkerungsentwicklung, der Zentrumsfunktion, den hohen Mieten und den sozioökonomischen Rahmenbedingungen, andererseits bei Änderungen am Sozialhilfesystem.“

Ursachen

- Der Zentrumslastenausgleich, welcher u.a. dazu dienen soll, diese speziellen Ausgaben auszugleichen, basiert auf Zahlen aus dem Jahr 2005 und berücksichtigt dieses Kostenwachstum nicht.
- Die Einnahmen aus Steuern und Gebühren reichen nicht aus, um das Kostenwachstum finanzieren zu können.

Ursachen

Für das ungenügende Eigenkapital:

- Unter dem alten Finanzausgleichsgesetz durfte die Stadt kein Eigenkapital bilden; sie war im Gegenteil dazu verpflichtet, jährlich 10 % des Eigenkapitals zur Finanzierung des laufenden Aufwandes abzubauen.

Für die hohe Verschuldung:

- In der Stadt herrscht ein starker Nachholbedarf an Investitionen (Infrastrukturbauten, Schulhäuser etc.).
- Es mussten kostenintensive Sanierungen vorgenommen werden (u.a. Schulhäuser, Alterszentren, Hallenbad).
- Diese Investitionen konnten nicht durch eigene Mittel gedeckt werden, weshalb die Verschuldung stetig zunahm.

Herausforderung

- Trotz «effort 14+», dem grössten Sanierungsprogramm der vergangenen Jahrzehnte, weist der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) für die kommenden Jahre durchwegs Defizite auf.
- Für das Jahr 2015 wird mit einer Deckungslücke von 30,1 Mio. Fr. gerechnet.
- Der Kanton ist derzeit nicht bereit, die gesetzlichen Grundlagen so zu ändern, dass Winterthur eine höhere Abgeltung für die ausgewiesenen Zentrumslasten erhält.
- Winterthur muss somit bis auf Weiteres selber dafür sorgen, dass die Finanzen nachhaltig saniert werden können.

2. Vorgehen

Deckungslücke

- Unter «Deckungslücke» wird die Differenz zwischen den ursprünglichen Annahmen im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan 2015-2017 (IAFP) und der im jetzigen Zeitpunkt bestehenden Budgeterwartungen verstanden.
- Die Deckungslücke im Voranschlag 15 beträgt rund 30,1 Mio. Fr.
- Es muss jedoch beachtet werden, dass die Budgetierung noch nicht vollständig abgeschlossen ist – insbesondere ist die definitive Höhe des Ressourcenausgleichs durch den Kanton Zürich noch nicht bekannt.
- Die Deckungslücke setzt sich wie folgt zusammen:

Deckungslücke

Mehrausgaben resp. Mindereinnahmen (in Mio. Fr.):

5.60	Defizit gemäss IAFP 2015-2017
10.00	durch Volk abgelehnter Verkauf Zeughausareal
13.50	durch GGR nicht gewährte Steuerfusserhöhung
5.00	geringerer Anstieg Steuerertrag als erwartet
7.00	erwarteter Zusatzaufwand DSO aufgrund RG 13
3.60	Umsetzungverzögerungen/-verluste «effort 14+»
44.70	

Minderausgaben resp. Mehrerträge (in Mio. Fr.):

7.50	höherer Ressourcenausgleich (Schätzung durch Gemeindeamt Kt. ZH)
2.70	nachhaltige Sparmassnahmen durch GGR aus VA 14
4.40	Wegfall Instandstellungskosten frei werdender «Fokus»-Liegenschaften in laufender Rechnung
14.60	

Total (in Mio. Fr.)

44.70	zusätzliche Aufwendungen
14.60	zusätzliche Erträge
30.10	

Deckungslücke

- Der Stadtrat hat ein dreistufiges Vorgehen erarbeitet, um die Winterthurer Finanzen auf eine solide Basis zu stellen:
 1. Finanzstrategie
 2. Entlastungsprogramm «Balance»
 3. Übergangsbudget 2015

Dreistufiges Vorgehen

Finanzstrategie 2014-2026

Ziele:

- Äufnung Eigenkapital
- Verminderung der Nettoschuld
- Verbesserung der Steuereinnahmen

Ausgeglichener
Voranschlag 2015
(«**Übergangsbudget**»)

Nachhaltig ausgeglichener
Voranschlag ab 2016
(**Entlastungsprogramm**
«**Balance**»)

Erreichen erster Ziele
Finanzstrategie ab
2017

1. Stufe: Finanzstrategie

- Der Stadtrat hat in einer Finanzstrategie definiert, welche Massnahmen getroffen werden müssen, damit die Winterthurer Finanzen nachhaltig saniert werden können.
- Oberstes Ziel der Finanzstrategie ist sicherzustellen, dass die nachhaltige Finanzierung neuer und/oder der Ausbau bestehender Aufgaben gesichert ist.
- Darüber hinaus sollen folgende Ziele erreicht werden:
 1. Äufnung Eigenkapital
 2. Verminderung Nettoschuld
 3. Verbesserung Steuerkraft

1. Stufe: Finanzstrategie

- Der Stadtrat hat die Finanzstrategie zuhanden der Diskussion in der Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderates verabschiedet.
- Im Anschluss daran wird die Finanzstrategie bereinigt und durch den Stadtrat definitiv verabschiedet. Sodann werden die notwendigen Schritte für die Verankerung der Eckwerte in der Gemeindeordnung vorbereitet.

2. Stufe: Entlastungsprogramm

- Ab 2016 soll ein nachhaltig ausgeglichener Voranschlag erreicht werden.
- Dies bedeutet, dass laufende Ausgaben nicht mehr durch Einmaleffekte finanziert werden dürfen.
- Um dieses Ziel zu erreichen wird nach den Sommerferien 2014 der Projektstart für das Entlastungsprogramm «Balance» erfolgen.

2. Stufe: Entlastungsprogramm

- Ziel des Entlastungsprogramms ist zu definieren, welche Aufgaben die Stadt erfüllen muss, welche Aufgaben sie darüber hinaus erfüllen will, wie diese Aufgaben erfüllt werden sollen und wie deren Finanzierung sichergestellt wird.
- Die Massnahmen sollen ab dem VA 16 umgesetzt werden.

3. Stufe: Übergangsbudget 2015

- Im 2014 laufen parallel viele Grossprojekte, die erhebliche Kapazitäten der Verwaltung absorbieren: Umsetzung der Massnahmen von «effort 14+», Umstellung auf HRM2, Vorbereitung Umzug Superblock etc.
- Der Stadtrat verzichtet deshalb darauf, bereits im Jahr nach «effort 14+» ein weiteres, kurzfristiges Sanierungsprogramm durchzuführen.
- Die Strukturüberprüfung im Rahmen von «Balance» soll grundlegend sein und bedarf deshalb genügend Vorbereitungs- und Umsetzungszeit; diese Zeit soll durch das Übergangsbudget 2015 geschaffen werden.
- Der Voranschlag 2015 soll dennoch kein Defizit ausweisen.

3. Stufe: Übergangsbudget 2015

- Folgende Massnahmen sollen zu einem ausgeglichenen Voranschlag 15 führen:

(Zahlen in Mio. Fr.)

8.00	2 % Lohnkürzung (1 % = 4 Mio. Fr.)
3.00	kein Teuerungsausgleich
4.00	Verzicht auf Stufenanstieg
7.80	3 % Steuerfusserhöhung (1 % = 2.6 Mio. Fr.)
3.00	Streichung Gemeindegzuschüsse
1.00	höhere Ablieferung Stadtwerk gegenüber 2014
3.30	Entnahme Parkhaus-Reserve
30.10	

3. Stufe: Übergangsbudget 2015

- Von der Lohnkürzung um 2 % sind grundsätzlich sämtliche Stellen betroffen; ausgenommen sind Mitarbeitende mit einem Bruttolohn bis max. 5000 Fr. (bei einem 100 % Pensum), die Familienzulagen beziehen, Personen in einem Ausbildungsverhältnis sowie alle Lehrpersonen, da deren Besoldung kantonal geregelt ist.
- Die Lohnkürzung soll für maximal 24 Monate gelten.
- Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, dass die Lohnkürzung nur in Kraft tritt, wenn der Gemeinderat die Steuerfusserhöhung um 3 % genehmigt.
- Der Steuerfuss wird jährlich durch den Gemeinderat festgelegt.

3. Ausblick / Würdigung

Ausblick / Würdigung

- Das Gesamtpaket «Finanzstrategie / Entlastungsprogramm «Balance» / Übergangsbudget 2015» beruht auf einer klar durchdachten, langfristigen Strategie.
- Der Stadtrat nimmt die finanzielle Lage sehr ernst, tut alles dafür, dass die Finanzen auf eine nachhaltig gesunde Basis gestellt werden können und scheut sich nicht, unpopuläre Massnahmen zu treffen.
- Der Stadtrat ist sich jedoch bewusst, dass einige dieser Massnahmen für die Betroffenen einschneidend und schmerzhaft sind.

Ausblick / Würdigung

- Durch das «Übergangsbudget» kann die notwendige Zeit gewonnen werden, um das Entlastungsprogramm «Balance» seriös aufzugleisen. Das Übergangsbudget als Teil einer Gesamtstrategie macht die Nutzung von nicht nachhaltigen Einmaleffekten vertretbar.
- Die in Arbeit befindlichen Legislatorschwerpunkte und die Finanzstrategie werden miteinander verknüpft. Sie werden also gesamtheitlich betrachtet; es sollen klare Prioritäten gesetzt werden.
- Zudem setzt sich der Stadtrat weiterhin dafür ein, dass die überdurchschnittlich hohen Soziallasten der Stadt durch den Kanton angemessen abgegolten werden.

Fragen?
