

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) der Stadt Winterthur, eingereicht von den Gemeinderäten B. Meier (GLP), M. Zeugin (GLP) und A. Steiner (GLP)

Am 17. März 2014 reichten die Gemeinderäte Beat Meier, Michael Zeugin und Annetta Steiner namens der GLP-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage ein:

„Der Integrierte Aufgaben und Finanzplan (IAFP) der Stadt Winterthur wurde vom Grossen Gemeinderat (GGR) mit der Verabschiedung des Budgets 2014 zum zweiten Mal in Folge negativ zur Kenntnis genommen. Während die finanzverantwortliche Stadträtin 2012 noch argumentierte "dass der GGR den IAFP nicht nicht zur Kenntnis nehmen könne, weil dies ja bereits eine Kenntnisnahme voraussetze" sollte die erneute negative Kenntnisnahme vom Stadtrat endlich ernst genommen werden.

Bisher konnte der mangelhafte IAFP nie die ihm eigentlich zgedachte strategische Führungsfunktion einnehmen. Dies muss sich künftig ändern. Nur mit einer soliden Finanzplanung können die anstehenden Finanzprobleme der Stadt Winterthur seriös angegangen und gelöst werden. Nach einer ursprünglich negativen Haltung zur Motion Schuldenbremse, beantragt nun auch der Stadtrat die Erheblich-Erklärung. Damit spricht er sich dafür aus, einen mittelfristigen Ausgleich einzuführen, für den der IAFP neben den Rechnungsabschlüssen der vergangenen Jahre die entscheidende Rechnungsgrundlage darstellt. Die Verknüpfung von IAFP und mittelfristigem Ausgleich wird das Budget der Stadt Winterthur massgeblich beeinflussen. Die Form und Qualität des IAFPs wird sich damit direkt und unmittelbar auf die Planung des Stadtrates und die Entscheide des Grossen Gemeinderates bezüglich Budget und Steuerfuss auswirken.

Bisher wurden die Grundzüge für die Erstellung des IAFPs in § 6 Winterthurer Finanzhaushaltsverordnung geregelt. Mit der HRM2 Einführung steigen die Anforderungen an den IAFP stark an. Die Details wurden mit der Weisung 2012/048 (bzw. der Projektvereinbarung mit dem Gemeindeamt) durch den Stadtrat beantragt und vom GGR genehmigt. Drei Monate nach Verabschiedung des Budgets 2014 und der wiederholten negativen Kenntnisnahme des IAFPs sollten nun die Eckwerte und der Fahrplan für den neuen IAFP 2015-2017 klar skizziert sein.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- 1) Ist der Stadtrat der Ansicht, dass der im Herbst 2014 präsentierte IAFP 2015-2017 die rechtlichen Anforderungen gemäss § 6 der Finanzhaushaltsverordnung beziehungsweise die Anforderungen gemäss HRM2 erfüllt?*
- 2) Wurde der IAFP 2015-2017 auf diese Rechtmässigkeit von der Finanzkontrolle geprüft? Und wenn ja, mit welchem Ergebnis, bzw. welchen Empfehlungen?*
- 3) Welche Massnahmen hat der Stadtrat nach der wiederholten negativen Kenntnisnahme des IAFPs durch den GGR seit dem 16. Dezember 2013 ergriffen? Welche weiteren Massnahmen sind geplant, damit der IAFP den Anforderungen an HRM2 genügt? Weshalb wurden diese Massnahmen nicht schon bei der Überarbeitung 2013 ergriffen und welches ist der Terminplan für die erneute Überarbeitung des IAFPs?*
- 4) Teilt der Stadtrat die Ansicht, dass mit der Einführung der Schuldenbremse die Bedeutung des IAFPs stark zunimmt?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Der Stadtrat teilt die Ansicht der Fragestellenden, dass der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) der Stadt Winterthur ein wichtiges Steuerungsinstrument für die Finanzen sowie die Aufgabenerfüllung der Stadtverwaltung darstellt, und misst ihm deshalb auch das notwendige Gewicht bei, wie die nachfolgenden Beispiele aus den vergangenen zwei Budgetjahren zeigen: Zum einen wurde aufgrund der Erkenntnisse aus dem IAFP mit «effort 14+» 2013 umgehend das weitaus grösste und im Resultat bislang erfolgreichste Sanierungsprogramm der Stadt Winterthur durchgeführt. Zum anderen wurden in den IAFP 2015-2016 nur Veränderungen aufgenommen, welche durch den Stadtrat intensiv diskutiert und letztlich genehmigt wurden. Der IAFP entspricht deshalb nicht mehr dem viel gerügten «Wunschprogramm» vergangener Jahre, sondern bildet die im Zeitpunkt der Verabschiedung anzunehmenden und absolut notwendigen Veränderungen der Planjahre ab. Da sich ausserdem im IAFP 2015-2016 gezeigt hat, dass «effort 14+» nicht ausreichen wird, um das strukturelle Defizit der Stadt beseitigen zu können, erarbeitet der Stadtrat derzeit die Grundlagen für ein weiteres Entlastungsprogramm.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Ist der Stadtrat der Ansicht, dass der im Herbst 2014 präsentierte IAFP 2015-2017 die rechtlichen Anforderungen gemäss § 6 der Finanzhaushaltsverordnung beziehungsweise die Anforderungen gemäss HRM2 erfüllt?“

§ 6 der Finanzhaushaltsverordnung lautet wie folgt:

§ 6 Integrierter Aufgaben- und Finanzplan

Die Aufgaben- und Finanzplanung erfolgt mit einem integrierten Aufgaben und Finanzplan (IAFP). Der IAFP wird jährlich für das Budgetjahr und die drei folgenden Planjahre erstellt. Für die Planjahre gibt er Aufschluss über

- a) die Entwicklung des Globalkredites,*
- b) die Entwicklung der parlamentarischen Zielvorgaben,*
- c) die vorgesehenen und bewilligten Investitionen,*
- d) die wesentlichen Massnahmen und Projekte.*

Der IAFP wird dem Grossen Gemeinderat mit dem Voranschlag zur Kenntnis gebracht.

Dem Grossen Gemeinderat wurde der IAFP 2015 - 2017 bezüglich der Entwicklung der Globalkredite der Produktegruppen am 3. Oktober 2013, eine Woche nach dem Versand der GGR-Weisung zum Voranschlag 2014 und zu den Budgetbüchern Teil A und B, in einem separaten Dokument zur Verfügung gestellt. Diese Zweiteilung wurde notwendig, weil durch die Erarbeitung des Sanierungsprogramms «effort14+» der ordentliche Budgetprozess angepasst werden musste.

Wie bereits ausgeführt, wurden in den IAFP lediglich Änderungen aufgenommen, welche vom Stadtrat genehmigt wurden. Sodann wurde die Lesbarkeit vereinfacht, indem nur noch die positiven und negativen Abweichungen zu den Globalkrediten aufgeführt wurden. Bei der Entwicklung der parlamentarischen Zielvorgaben wurde vom Status quo des Jahres 2014 ausgegangen. Die vorgesehenen und bewilligten Investitionen wurden wie üblich im Teil A bei der Investitionsplanung dargestellt, die wesentlichen Massnahmen und Projekte auf der Ebene der Produktegruppen im Teil B unter dem Kapitel «wesentliche Massnahmen und Projekte». Somit erfüllt der IAFP 2015 – 2017 die rechtlichen Anforderungen gemäss § 6 der städtischen Finanzhaushaltsverordnung. Die entsprechenden HRM2-Vorschriften gelten erst

ab dem Jahr 2015 und waren demzufolge für das Budget 2014 und den IAFP 2015 – 2017 noch nicht anwendbar.

Zur Frage 2:

„Wurde der IAFP 2015-2017 auf diese Rechtmässigkeit von der Finanzkontrolle geprüft? Und wenn ja, mit welchem Ergebnis, bzw. welchen Empfehlungen?“

Im Folgenden sind die Kernaufgaben der Finanzkontrolle aus der Finanzkontrollverordnung, welche vom Gemeinderat am 15. April 2013 erlassen wurde, aufgeführt:

§ 13 Kernaufgaben

Die Kernaufgaben der Finanzkontrolle sind:

- a) Prüfung der städtischen Rechnung (Jahresrechnung)*
- b) Prüfung der Globalrechnungen*
- c) Prüfung der Haushaltführung der Organisationseinheiten (Dienststellenrevision)*
- d) Prüfung der Abrechnungen von Investitionskrediten*
- e) Prüfungen im Auftrag des Kantons.*

Die Finanzkontrolle wird bei der Erarbeitung von Vorschriften über das Finanz- und Rechnungswesen sowie bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens beigezogen.

Daraus geht hervor, dass die Budgetierung und der dazugehörige IAFP nicht Gegenstand der Prüfungsaufgaben der Finanzkontrolle sind.

Zur Frage 3:

„Welche Massnahmen hat der Stadtrat nach der wiederholten negativen Kenntnisnahme des IAFPs durch den GGR seit dem 16. Dezember 2013 ergriffen? Welche weiteren Massnahmen sind geplant, damit der IAFP den Anforderungen an HRM2 genügt? Weshalb wurden diese Massnahmen nicht schon bei der Überarbeitung 2013 ergriffen und welches ist der Terminplan für die erneute Überarbeitung des IAFPs?“

Das gesamte Reportingwesen (Budgetierung, Controlling und Rechnungslegung) wird im Hinblick auf die Inkraftsetzung der HRM2-Regeln per 1. Januar 2015 in Zusammenarbeit mit dem Gemeindeamt des Kantons Zürich überarbeitet und HRM2-konform gestaltet. Im Übrigen verweisen wir auf die Antworten zu den Fragen 1 und 2.

Zur Frage 4:

„Teilt der Stadtrat die Ansicht, dass mit der Einführung der Schuldenbremse die Bedeutung des IAFPs stark zunimmt?“

Der IAFP gewann vor allem durch die Einführung des neuen Finanzausgleichsgesetzes an Bedeutung, da dadurch ein eigentlicher Fehlanreiz des alten Systems, nämlich die quasi Defizitabdeckung durch den Steuerfussausgleich, weggefallen ist.

Der Stadtrat erarbeitet derzeit eine Finanzstrategie. Diese soll die Ziele der Finanzpolitik der kommenden Jahre ganzheitlich abbilden und demzufolge nicht nur einseitig auf eine Schuldenbremse fokussieren. Eine Verankerung der Eckwerte der Finanzstrategie in der Gemeindeordnung wird deren Einhaltung sicherstellen. Heute wie auch morgen kommt dem IAFP deshalb die wichtige Bedeutung eines «Frühwarnsystems» zu, aufgrund dessen rechtzeitig

Massnahmen ergriffen werden können, damit eines der Hauptziele der städtischen Finanzpolitik, die Verhinderung eines strukturellen Defizits, erreicht werden kann.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder