

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

7. Nachtrag zur Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur (Finanzhaushaltsverordnung) vom 31. Oktober 2005 und Umsetzung der Motion betreffend Produktegruppe Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten

---

### Antrag:

1. Anhang 1 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur (Finanzhaushaltsverordnung) vom 31. Oktober 2005 wird wie folgt geändert:

	Produktegruppe	Produkte
<b>Kulturelles und Dienste</b>	Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten	1. Gewerbemuseum und Uhrensammlung 2. Naturmuseum 3. Münzkabinett und Antikensammlung 4. Unterhalt Bauten 5. Alte Kaserne Kulturzentrum 6. Kulturvermittlung, Veranstaltungsmarketing

2. Dieser Nachtrag tritt mit Eintritt der Rechtskraft dieses Beschlusses in Kraft. Liegt dieser Zeitpunkt vor Ende Oktober 2017, erfolgt die Umsetzung erstmals mit dem Budget für das Jahr 2019, andernfalls mit jenem für das Jahr 2020.

Wird gegen den vorliegenden Beschluss das Referendum oder ein Rechtsmittel ergriffen, entscheidet der Stadtrat im Einvernehmen mit der Sachkommission Bildung, Sport und Kultur über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Nachtrags und dessen Umsetzung in der städtischen Erfolgsrechnung.

3. Mit dem Beschluss gemäss vorstehender Ziff. 1 wird die Motion betreffend Produktegruppe Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten umgesetzt und damit als erledigt abgeschlossen.

### Weisung:

#### 1. Behandlung der vorliegenden Motion - Beschlussantrag

Am 18. April 2016 reichten die Gemeinderäte Martin Zehnder namens der glp/PP-Fraktion und Christoph Magnusson namens der FDP-Fraktion sowie Gemeinderätin Gabriella Gisler

namens der SVP-Fraktion mit 21 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 27. Februar 2017 überwiesen wurde:

*«Der Stadtrat wird eingeladen eine Anpassung der Verordnung über den Finanzhaushalt für die Produktgruppe „Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten“ vorzulegen, in der einige Museen und Bauten des Produkt 1 „Städtische Museen und Bauten“ in neuen Produkten dargestellt werden. Dazu sollen folgende vier neuen Produkte zusätzlich in derselben Produktgruppe geführt werden.*

- *Gewerbemuseum und Uhrensammlung*
- *Naturmuseum*
- *Münzkabinett und Antikensammlung*
- *Schlösser Hegi und Mörsburg*

### **Begründung**

*Die Produktgruppe Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten beinhaltet viele wichtige Kulturstätten von Winterthur. Vier grosse Kulturstätten und weitere kleinere Gebäude werden im Produkt 1 zusammengefasst und wenig detailliert im Voranschlag und der Rechnung ausgewiesen. Die Alte Kaserne wird als einzige Institution in dieser Produktgruppe als eigenes Produkt geführt. Die Grösse der unter Produkt 1 geführten Museen, Schlösser und weitere Institutionen rechtfertigt es, dass ihre Budgets und Rechnungen einzeln aufgelistet werden. Im aktuellen Produkt 1 ist weder ersichtlich, wie viele Ausstellungen, Veranstaltungen und Führungen die einzelnen Museen durchführen, noch kann abgeleitet werden, wie viel Geld in die einzelnen Institutionen fliesst oder was die Nettokosten pro Institution sind.*

*Im Produkt 1 wird zur Zeit auch folgendes aufgelistet: "Unterhalt, Substanzerhaltung sowie Gewährleistung des technischen Betriebs, Aufsicht und Reinigung von folgenden Gebäuden: Museums- und Bibliotheksgebäude, Waaghaus, Schlösser Hegi und Mörsburg, Barockhäuschen, Kapelle Rossberg, Musikpavillon, Ateliers, Cafeteria Museumsgebäude, inkl. ehem. Räume Studienbibliothek"*

*Die den neu erstellten Produkten zugehörigen Unterhalt, Substanzerhaltung und weiteren Kosten sollen aus diesem Produkt 1 extrahiert werden und den neu zu erstellenden Produkten zugeordnet werden. Auch einzelne Dienstleistungen aus Produkt 3 könnten den jeweiligen Institutionen angegliedert werden. All diese Veränderungen der Produktgruppe führen zu mehr Transparenz im Voranschlag und in der Rechnung, was nicht nur bei der aktuellen Diskussion um die Kulturgelder förderlich ist, sondern auch in Zukunft dem Leser des Voranschlages und der Rechnung die Zusammentragung der zu diskutierenden Daten vereinfacht.»*

Die vorliegend beantragte Neugliederung der Produktgruppe «Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten», die dem Departement Kulturelles und Dienste zugeordnet ist, war bereits Gegenstand einer Budgetmotion, die am 29. Februar 2016 eingereicht wurde. Am 18. April 2016 wurde sie zurückgezogen, nachdem der Stadtrat in seiner Stellungnahme aufgezeigt hatte, dass die gewünschte Produktgliederung eine Anpassung von Anhang 1 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur (Finanzhaushaltsverordnung) vom 31. Oktober 2005 erfordert und demzufolge nur mit einer ordentlichen Motion im Sinn von Art. 66 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 1. März 2010 erreicht werden kann. Mit Bezug auf das Verfahren im Umgang mit einer Motion sieht die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates in Art. 67 Abs. 8 vor, dass der Stadtrat anstelle eines Berichts sofort einen Beschlussantrag vorlegen kann. Von dieser Möglichkeit macht er dann Gebrauch, wenn er bereit ist, das parlamentarische Anliegen umzusetzen. Die vorliegende Motion fordert, dass die Produktgruppe Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten mit vier neuen Produkten – namentlich «Gewerbemuseum und Uhrensammlung», «Naturmuseum», «Münzkabinett und Antikensammlung» und «Schlösser Hegi und Mörsburg» – ergänzt wird. Mit dem vorliegenden Beschlussantrag schliesst sich der Stadtrat dem Motionsanliegen, wie im Folgenden dargelegt wird, weitestgehend an.

## **2. Ausgangslage**

Die Produktgruppe «Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten», welche vom Bereich Kultur im Departement Kulturelles und Dienste geleitet wird, umfasst laut Anhang 1 der Finanzhaushaltsverordnung aktuell drei Produkte:

Das Produkt 1 («Städtische Museen und Bauten») enthält die städtischen Museen, namentlich das Naturmuseum, das Gewerbemuseum und das Münzkabinett sowie die Bauten, auf welche nachstehend noch näher eingegangen wird. Der Betrieb der im Motionstext ebenfalls erwähnten Schlösser Hegi und Mörsburg ist in Umsetzung einer entsprechenden Massnahme des städtischen Entlastungsprogramms «Balance» mit Wirkung ab 2016 aus der Stadtverwaltung ausgelagert und mittels Nutzungsvereinbarungen auf private Institutionen übertragen worden. Die Stadt bleibt jedoch für die Gebäulichkeiten unterhaltspflichtig.

Das Produkt 2 («Alte Kaserne Kulturzentrum») hat seinem Namen entsprechend das Kulturzentrum Alte Kaserne zum Gegenstand und das Produkt 3 («Kulturvermittlung, Veranstaltungsmarketing») beinhaltet die Kulturvermittlung für Kindergärten und Schulen sowie das Veranstaltungsmarketing.

Bis zum Jahr 2011 enthielt die Produktgruppe «Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten» zusätzlich noch ein viertes Produkt «Städtische Bauten». Dieses blähte den Voranschlag und die Rechnung jeweils um rund 2,5 Millionen Franken auf. Ursache dafür war, dass sich Aufwand und Ertrag dieses Produktes bis auf einen Restbetrag vollumfänglich gegenseitig aufhoben. Das Produkt «Städtische Bauten» wurde darum auf Wunsch des städtischen Finanzamtes ab Voranschlag 2012 in eine Vorkostenstelle umgewandelt. Die als Restbetrag verbleibenden Unterhaltskosten für Kleinbauten, die sich nicht umlegen liessen, wurden dem Produkt 1 «Städtische Museen und Bauten» zugeschlagen. Diese Änderung der Produktgliederung wurde der zuständigen vorberatenden Parlamentskommission seinerzeit im Rahmen der Budgetberatung erläutert und in der Folge vom Grossen Gemeinderat mit dem Voranschlag 2012 genehmigt.

### **3. Neue Gliederung der Produktgruppe «Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten»**

Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass die Gliederung in Produkte und Produktgruppen im Sinn der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) dazu dienen soll, die gesamten Aktivitäten der Verwaltung für die Adressatinnen und Adressaten transparenter und verständlicher darzustellen. Dabei werden Produkte gemeinhin als kleinste selbständige Leistungseinheit verstanden, die einer Leistungsabnehmerin oder einem Leistungsabnehmer einen Nutzen verschafft. Die Gliederung in Produkte soll sich dabei an den Interessen der Stadt sowie an den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden orientieren (vgl. § 3 Abs. 1 der Finanzhaushaltsverordnung). Es liegt auf der Hand, dass die städtischen Museen und Sammlungen aus einer kundenorientierten Aussensicht als separate Leistungseinheiten wahrgenommen werden. Das Anliegen nach ihrer Darstellung als einzelne Produkte ist darum verständlich, verbessert eine solche doch die Nachvollziehbarkeit der städtischen Dienstleistungen und ihrer Finanzierung. Die aktuelle Gliederung der Produktgruppe «Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten» ist mit Bezug auf die betrieblichen Belange der einzelnen Museen und Sammlungen für Aussenstehende – jedenfalls in Teilen – nicht gleich aussagekräftig. Dies kann die parlamentarische Beurteilung und Steuerung dieser Produktgruppe erschweren.

In diesem Zusammenhang ist allerdings festzuhalten, dass die Begründung der Motion teilweise von unzutreffenden Annahmen ausgeht: Anders als ausgeführt, sind die Zahlen zu den Ausstellungen und Führungen in den einzelnen Museen und ebenso die Besucherzahlen schon heute aus Voranschlag und Rechnung ersichtlich; im Voranschlag sind sie jeweils in der Rubrik «Wesentliche Massnahmen» und in der Rechnung zusätzlich im Geschäftsbericht aufgeführt. Wenn die Motion ferner das Anliegen formuliert, den neu zu erstellenden Produkten seien auch der jeweils zugehörige Unterhaltsaufwand, deren Substanzerhaltung und allfällige weitere Kosten zuzuordnen, so ist dies auf den einzelnen Kostenstellen der

Museen heute schon der Fall. Entgegen der Motionsbegründung lassen sich schliesslich die Dienstleistungen aus Produkt 3 («Kulturvermittlung, Veranstaltungsmarketing») nicht den einzelnen Museen zuordnen, da sie nicht von diesen selber erbracht werden, sondern zentral und für alle Museen (auch die nichtstädtischen) von der Koordinationsstelle Museumspädagogik. Hingegen ist das ausserschulische Vermittlungsangebot schon heute direkt bei den Museen angesiedelt. Die weitere Dienstleistung von Produkt 3, das Veranstaltungsmarketing, betrifft die städtischen Museen ebenfalls nicht, weil sie ihre Veranstaltungen selber bewerben.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat, die Gliederung der Produktgruppe «Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten» in Anhang 1 der Finanzhaushaltsverordnung mit einem 7. Nachtrag wie folgt zu ändern:

<b>Produktgruppe</b>	<b>Produkte (heute)</b>	<b>Produkte (gemäss Antrag)</b>
Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Städtische Museen und Bauten</i></li> <li>2. <i>Alte Kaserne, Kulturzentrum</i></li> <li>3. <i>Kulturvermittlung, Veranstaltungsmarketing</i></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gewerbemuseum und Uhrensammlung</li> <li>2. Naturmuseum</li> <li>3. Münzkabinett und Antikensammlung</li> <li>4. Unterhalt Bauten</li> <li>5. Alte Kaserne Kulturzentrum</li> <li>6. Kulturvermittlung, Veranstaltungsmarketing</li> </ol>

Im Sinn des vorliegenden Motionsbegehrens sollen für die in Frage stehenden Museen und Sammlungen einzelne Produkte gebildet werden (Produkte 1 bis 3), welche jeweils deren aktuelle Kostenstellen enthalten. Für die Schlösser Hegi und Mörsburg rechtfertigt sich hingegen kein eigenes Produkt mehr, zumal diese, wie vorerwähnt, nicht mehr von der Stadt selber betrieben werden. Ferner soll die in Frage stehende Produktgruppe zusätzlich mit einem neuen Produkt 4 «Unterhalt Bauten» ergänzt werden, in welchem die nicht umlegbaren Unterhaltskosten und damit zusammenhängend erbrachte Dienstleistungen zusammengefasst sind, die bisher dem heutigen Produkt 1 «Städtische Museen und Bauten» belastet wurden. Solche intern nicht weiter verrechenbaren Instandhaltungsaufwendungen betreffen namentlich folgende Bauten: Musikpavillon, Barockhäuschen, Kapelle Rossberg, Waaghaus, Teile des Museums- und Bibliotheksgebäudes (Cafeteria, ehemalige Räume der Studienbibliothek) sowie die Schlösser Hegi und Mörsburg. Schliesslich entsprechen die neuen Produkte 5 und 6 («Alte Kaserne Kulturzentrum» und «Kulturvermittlung, Veranstaltungsmarketing») unverändert den bisherigen Produkten 2 und 3.

#### **4. Inkraftsetzung und Umsetzung in der städtischen Erfolgsrechnung**

Die vorliegend beantragte Neugliederung der Produktgruppe «Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten» in Anhang 1 der Finanzhaushaltsverordnung kann in der städtischen Erfolgsrechnung nicht unterjährig vorgenommen werden; sie muss mit einem entsprechend angepassten Budget auf einen Jahreswechsel hin erfolgen. Die buchhalterische Umstellung benötigt darum eine gewisse Vorlaufzeit. Gemäss internen Abklärungen ist von insgesamt rund vier Monaten vor Beginn des verwaltungsinternen Budgetierungsprozesses auszugehen. Konkret bedeutet dies, dass die neue Produktgliederung erstmals dem Budget 2019 zugrunde gelegt werden kann, sofern sie vom Grossen Gemeinderat noch in dessen Sitzung vom 18. September 2017 beschlossen wird. Andernfalls kann die Umsetzung frühestens auf das Budget 2020 hin erfolgen. Mit einer weiteren Verzögerung von ungewisser Dauer wäre zu rechnen, falls gegen den Beschluss des Grossen Gemeinderates das Referendum oder

ein Rechtsmittel ergriffen wird. Gegebenenfalls soll der Stadtrat im Einvernehmen mit der Sachkommission Bildung, Sport und Kultur über den raschmöglichen Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Nachtrags und dessen Umsetzung in der städtischen Erfolgsrechnung beschliessen können.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Kulturelles und Dienste übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon