



PROTOKOLL STADTRAT KLOTEN

24. November 2020 · Beschluss 258-2020

9.0.2 Budget

Budget 2021 / Finanzplanung 2020-2024; Genehmigung Finanzplanung

Gemäss § 96 des Gemeindegesetzes (GG; 131.1) beschliesst der Gemeindevorstand den Finanz- und Aufgabenplan, welcher der mittelfristigen Planung und Steuerung der Finanzen und Aufgaben dient. Der Finanz- und Aufgabenplan wird dem Gemeindepárament gleichzeitig mit der Budgetvorlage zur Kenntnis gebracht und öffentlich aufgelegt. Wesentliche Aussagen aus der Planung sind zudem bereits im Budget 2021 enthalten.

In diesem Sinne wurde die Finanzplanung mit dem Investitionsprogramm 2021-2025 erstellt respektive aktualisiert.

Das Dokument ist folgendermassen aufgebaut:

1. Zusammenfassung
2. Finanzpolitische Ziele und abgeleitete Massnahmen
3. Planungsgrundlagen
4. Aussichten Steuerhaushalt
5. Aussichten Gebührenhaushalt
6. Finanzierung Gesamthaushalt
7. Die vergangenen Jahre (2015 – 2019)

Das Investitionsprogramm, in welchem die voraussichtlich zu realisierenden Vorhaben einzeln je Objekt aufgelistet werden, bildet einen integrierenden Bestandteil der Planung.

Die Finanz- und Aufgabenplanung wurde vom Stadtrat, unter Beizug des externen Finanzberaters der Swissplan AG, im rollenden Sinne überarbeitet. Zur Präsentation des ersten Entwurfs am 7. Juli 2020 wurden die Mitglieder der GRPK, die Präsidenten der Fraktionen sowie die Ratsleitung begrüsst. Die Planung zeigt in einer rechtlich unverbindlichen Form die mutmassliche finanzielle Entwicklung der nächsten Jahre auf. Der Planungsprozess umfasst drei Phasen: Analyse der vergangenen Jahre, finanzpolitisches Ziel und Blick in die Zukunft (Prognosen, Investitionsprogramm nach Prioritäten, Steuerplan, Aufgabenplan, Planerfolgsrechnung und -bilanz, Geldflussrechnung, Kennzahlen). Einmal jährlich werden die Ergebnisse in einer Dokumentation zusammengefasst.

1. Zusammenfassung

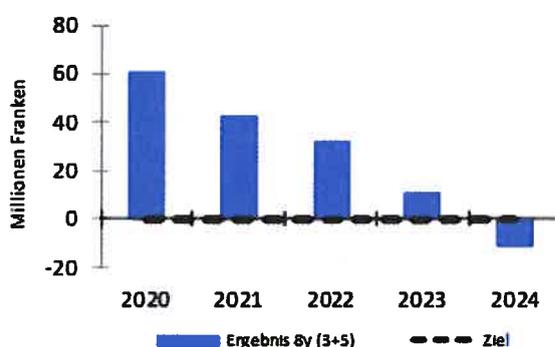
Die Prognose des Finanzhaushaltes ist durch grosse Unsicherheiten aufgrund der Auswirkungen der Pandemie geprägt. Der massive Einbruch der Steuererträge juristischer Personen im Zuge der Corona-Pandemie führt zu einer unbefriedigenden Haushaltsituation im 2020 und 2021. Es muss mit einer negativen Selbstfinanzierung gerechnet werden. Erst wenn sich die Ertragssituation mittelfristig erholen dürfte und höhere Beiträge

eingehen (Zusatzleistungen und Strassenunterhalt) resultiert ab 2023 wieder eine positive Selbstfinanzierung. Weil anhaltend sehr hohe Investitionsprojekte vorgesehen sind, muss mit einem Haushaltsdefizit von insgesamt über 170 Mio. Franken gerechnet werden. Zur Zahlung der Abschöpfungen an Ressourcenausgleich aus den Jahren 2018 und 2019 und durch die vorübergehend negative Selbstfinanzierung wird die aktuell sehr hohe Liquidität rasch vollständig abgebaut. Bis zum Ende der Planung zeichnen sich Schulden von ca. 150 Mio. Franken ab. Die Trendvariante rechnet noch mit einem stabilen Steuerfuss, bewahrheiten sich die aktuell sehr düsteren Perspektiven sind Erhöhungen wahrscheinlich. Bei den Gebührenhaushalten wird im Abfall mit höheren Tarifen gerechnet.

Die grössten Haushaltsrisiken sind aktuell bei noch stärkeren Aufwandszunahmen (Sozialbereich etc.), tieferen Grundstückgewinnsteuern, einem Zinsanstieg oder ungünstigen gesetzlichen Veränderungen auszumachen.

Mittel-/langfristiger Rechnungsausgleich

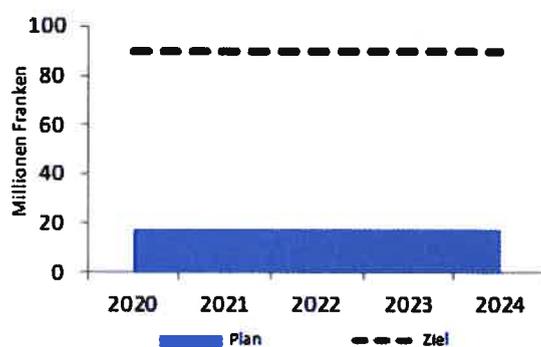
Steuerhaushalt



Bis zum Ende der Planung werden die bis 2019 sehr hohen Überschüsse vollständig aufgebraucht.

Finanzpolitische Reserve

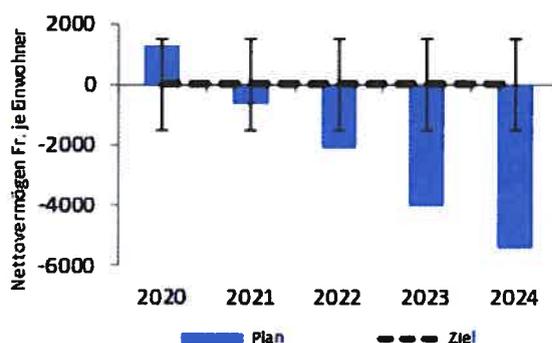
Steuerhaushalt



Die finanzpolitische Reserve liegt Ende 2020 bei 17,5 Mio. Franken.

Begrenzung Substanz + Verschuldung

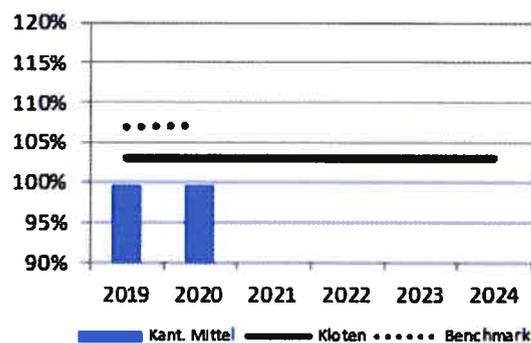
Gesamthaushalt



Durch die sehr hohen Investitionen sinkt das Nettovermögen rasch. Am Ende der Planung liegt die Nettoschuld bei über 5'000 Franken je Einwohner. Die untere Bandbreite wird so um über 80 Mio. Franken verfehlt.

Steuerfuss tiefer als Vergleichsgemeinden

Steuerhaushalt



Mit der auf 2019 gesunkenen Steuerbelastung liegt Kloten unter dem Benchmark. Der kant. Mittelwert ist ca. drei Prozentpunkte unter dem Klotener Wert.

2. Finanzpolitische Ziele und Massnahmen

Der Finanzhaushalt soll sich in den nächsten Jahren an folgenden Zielgrössen ausrichten:

Zielsetzung	Messgrösse
<p>Mittel-/langfristiger Rechnungsausgleich</p> <p>Der Rechnungsausgleich wird über 8 Jahre betrachtet. Zum Budgetzeitpunkt (ex ante) werden 3 Abschluss- und 5 Planjahre, beim Rechnungsabschluss (ex post) 8 Abschlussjahre berücksichtigt.</p> <p>Der Rechnungsausgleich gilt auch als erfüllt, solange das Nettovermögen im Steuerhaushalt am Ende der Planung über Null liegt.</p>	<p>Summe Ergebnis 8 Jahre (3 Basis + 5 Plan)</p> <p>Nettovermögen Steuerhaushalt > 0</p>
<p>Finanzpolitische Reserve</p> <p>Der städtische Haushalt hängt stark von Steuererträgen juristischer Personen aus der Luftfahrtbranche ab. Zur Abfederung möglicher negativer Effekte beim Einbruch dieser Steuern soll eine finanzpolitische Reserve von 90 Mio. Franken geäuftnet werden. Bis der Zielbetrag erreicht ist, wird der budgetierte Ertragsüberschuss bis 5 Mio. Franken vollumfänglich, darüber hinaus zu drei Vierteln in die finanzpolitische Reserve eingelegt.</p>	<p>Finanzpolitische Reserve 90 Mio. Franken</p>
<p>Begrenzung Substanz und Verschuldung</p> <p>Die Substanz des Gesamthaushaltes, gemessen am Nettovermögen, soll sich in einer Bandbreite von plus/minus 1'500 Franken je Einwohner bewegen. Nach der Realisierung grösserer Investitionsvorhaben darf die Nettoschuld auf maximal diese Höhe ansteigen. Vor der Umsetzung neuer Vorhaben muss der Wert aber tiefer liegen, damit eine Neuverschuldung möglich wird. Würde die Bandbreite während längerer Zeit nach oben durchschritten, und so ein Nettovermögen über 1'500 Franken je Einwohner ausgewiesen, wären Steuerfussenkungen angezeigt.</p>	<p>Nettovermögen zwischen +/- 1'500 Franken je Einwohner</p>
<p>Attraktiver Steuerfuss</p> <p>Kloten will auch steuerlich eine attraktive Stadt sein. Der Steuerfuss soll im Vergleich mit anderen Städten tiefer liegen. Als Vergleichsgemeinden (Benchmark) gelten: Bülach, Dietikon, Dübendorf, Opfikon, Schlieren, Uster und Wetzikon. Zur Beurteilung wird der steuerkraftgewichtete Mittelwert der Steuerfüsse dieser Vergleichsgruppe berechnet.</p>	<p>Steuerfuss tiefer als Vergleichsgemeinden</p>
<p>Optimale Bewirtschaftung Finanzvermögen</p> <p>Das umfangreiche Liegenschaftenportefeuille sowie die Wertschriften im nicht für öffentliche Zwecke bestimmten Finanzvermögen (strategische Beteiligungen) sollen ausschliesslich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten bewirtschaftet werden. Dies schliesst Veräusserungen oder Abgaben im Baurecht ein.</p>	<p>Bestand Grundeigentum Finanzvermögen</p>

Sollten sich wichtige Rahmenbedingungen in Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Technik so verändern, dass von anderen Planungsannahmen ausgegangen werden muss, wird mit einer Anpassung der Ziele oder anderen geeigneten Massnahmen reagiert.

Massnahmen

Im aktuellen Plan werden die finanzpolitischen Ziele verfehlt. Handlungsbedarf ist offensichtlich gegeben:

Zum Ausgleich der Erfolgsrechnung fehlen mittelfristig jährlich mehr als 5 Mio. Franken und zur Erzielung einer durchschnittlich hohen Selbstfinanzierung (Selbstfinanzierungsanteil 10 %) sind sogar Verbesserungen von jährlich 13 Mio. Franken nötig. Entweder kann dies teilweise mit tieferen Aufwendungen (straffer Haushaltvollzug, Leistungsüberprüfung) umgesetzt werden oder es fallen höhere Erträge an. Trifft beides nicht ein, müsste der Steuerfuss höher angesetzt werden. Sechs Steuerprozente wären mittelfristig für den Rechnungsausgleich nötig.

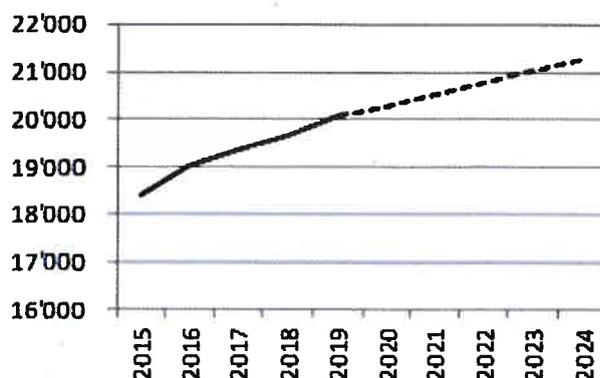
Das Nettovermögen verfehlt am Ende der Planung den unteren Grenzwert um über 80 Mio. Franken. Mit einer konsequenten Priorisierung der langfristigen Investitionsplanung könnte die starke Zunahme der Verschuldung abgebremst werden.

Der Stadtrat hat das Investitionsprogramm deshalb intensiv beraten und überarbeitet. Um eine Verbesserung der Erfolgsrechnung erzielen zu können, wurde mit Stadtratsbeschluss Nr. 188-2020 eine umfassende Leistungsüberprüfung der Verwaltungsleistungen in Auftrag gegeben. Die Resultate werden auf den Termin der strategischen Budgetvorgabe für das Budget 2022 erwartet.

3. Planungsgrundlagen

Die Bekämpfung der Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie stellt die Wirtschaft vor grosse Herausforderungen. Konjunkturprognosen unterliegen derzeit einer sehr grossen Unsicherheit. Der Plan basiert für die Wirtschaftsentwicklung auf der Prognose der Konjunkturforschungsstelle KOF der ETH Zürich. Die Schweizer Wirtschaft erlebte im Frühjahr 2020 einen scharfen Einbruch. Die Wirtschaft dürfte die Talsohle durchschritten haben, die Nachwirkungen sind aber noch lange spürbar. Es wird davon ausgegangen, dass das BIP Ende 2021 wieder ungefähr das Niveau von Ende 2019 erreichen wird. Die Krise trifft insbesondere Handel, Gastgewerbe und Industrie. Wegen der grossen Abhängigkeit von den Exporten hat der internationale Nachfrageeinbruch einen substanziellen Einfluss auf die Schweizer Konjunktur. Teuerung und Zinsen dürften kurz-/mittelfristig weiterhin bei den sehr tiefen Werten verharren. Die grössten Risiken können neben der allgemeinen Prognoseunsicherheit in einer zweiten COVID-19-Welle, einem Wiederaufflammen der europäischen Banken- und Schuldenkrise, bei der allgemeinen Weltsicherheitslage und der Entwicklung der EU (inkl. bilaterale Verträge) ausgemacht werden. Positiv würde sich die schnelle Entwicklung und Verbreitung eines Impfstoffes auswirken.

Einwohnerprognose



Aufgrund der Einwohnerprognose und der Analyse der Altersstruktur wird im Plan von einer höheren Schüler- und Klassenzahl ausgegangen.

Finanzausgleich

Bis 2019 mussten mit einer Steuerkraft von ca. 165 % vom Mittelwert regelmässig Abschöpfungen an den Ressourcenausgleich (ab 110 %) geleistet werden. Mit dem markanten Einbruch der Steuerzahlungen juristischer Personen dürfte sich die Steuerkraft für 2020 auf bloss noch ca. 70 % reduzieren, ausnahmsweise kann sogar mit Zuschüssen aus dem Ressourcenausgleich (bis 95 %) gerechnet werden. Wenn ab 2021/22 mit

neuen Steuerzahlern gerechnet werden kann und sich die Lage allmählich wieder normalisiert, dürfte die Steuerkraft auf ca. 120 % vom Mittelwert ansteigen. Ab 2023 sind wieder Abschöpfungen an den Ressourcenausgleich wahrscheinlich.

Aufgrund des vor allem bis 2019 deutlich überdurchschnittlichen Anteils juristischer Personen an der Steuerkraft kann von 2021 bis 2024 mit einem Unterstützungsbeitrag STAF von ca. 0,5 bis 1 Mio. Franken gerechnet werden. Anspruch auf demografischen bzw. geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich besteht nicht.

Neue Rechnungslegung (HRM2)

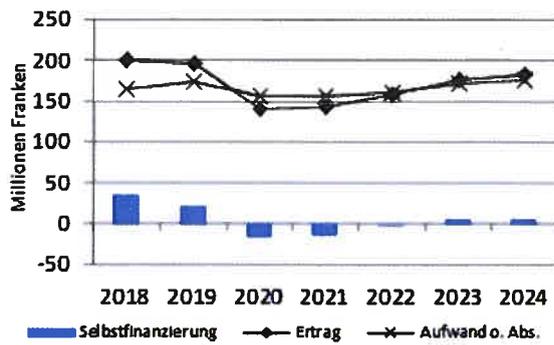
Seit dem 1.1.2019 legen alle öffentlichen Haushalte im Kanton Zürich die Rechnung nach den Vorgaben des neuen Gemeindegesetzes ab. Bei der Einführung wurde entschieden, das Verwaltungsvermögen nicht neu zu bewerten und den Ressourcenausgleich abzugrenzen.

4. Aussichten Steuerhaushalt

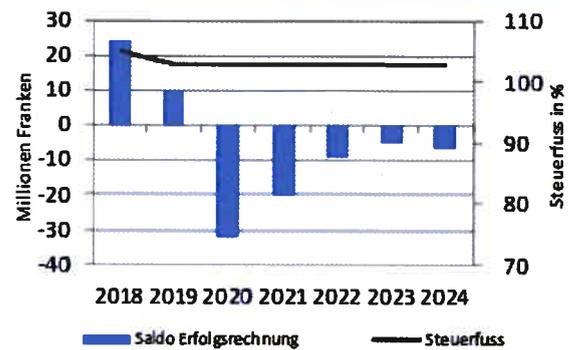
Verschiedene exogene Einflüsse wie die Auswirkungen des Coronavirus auf die Wirtschaftsentwicklung, die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform und zahlreiche Gesetzesänderungen (ZLG, StrG, KJG etc.) beeinflussen den Finanzhaushalt in den nächsten Jahren. Durch die grosse Abhängigkeit von der Zivilluftfahrt brechen die Steuererträge im 2020 um mehr als 70 Mio. Franken ein. Zwar muss deswegen kein Ressourcenausgleich mehr bezahlt werden, der Nettoverlust beträgt nur für 2020 immer noch fast 25 Mio. Franken. Eine gewisse Entlastung bringen die mittelfristig einsetzenden Steuerzahlungen aus dem Circle sowie höhere Beiträge an Zusatzleistungen und Strassenunterhalt. Die Aufwendungen steigen wegen mehr Sozialaufwendungen und höherer Schülerzahl. In der Trendvariante zeigt sich am Ende der Planung mit stabilem Steuerfuss ein jährlicher Aufwandüberschuss von über 5 Mio. Franken und das Eigenkapital reduziert sich auf 124 Mio. Franken. Über die ganze Fünfjahresperiode liegt die Selbstfinanzierung bei minus 20 Mio. Franken. Zusammen mit den sehr hohen Investitionen (154 Mio.) muss mit einem Haushaltdefizit von 174 Mio. Franken gerechnet werden. So wird das Nettovermögen rasch vollständig abgebaut. Es weicht bis zum Ende der Planperiode einer Nettoschuld von 117 Mio. Franken, was einer sehr hohen Verschuldung entspricht.

Mittelflussrechnung (2020 - 2024)			Grosse Investitionsvorhaben	
Selbstfinanzierung Erfolgsrechnung	1'000 Fr.	-20'407	Verwaltungsvermögen	
Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen	1'000 Fr.	-153'562	- Gesamtsanierung Ausseneisfeld	
Veränderung Nettovermögen	1'000 Fr.	-173'969	- Zentrum Schluefweg, Energie/Wasseraufber.	
Nettoinvestitionen Finanzvermögen	1'000 Fr.	-	- Krippe KG im Looren	
Haushaltüberschuss/-defizit	1'000 Fr.	-173'969	- Unterführung Bhf Kloten, Radweg	
			- Stadtplatz	
			- SH Nägelimoos, Erweiterung und Sanierung (Beginn)	
			Finanzvermögen	
			- keine	
Kennzahlen				
Nettovermögen (31.12.2024)	Fr./Einw.	-5'506		
Eigenkapital (31.12.2024)	Fr./Einw.	5'827		
Selbstfinanzierungsgrad (2020 - 2024)		-13%		

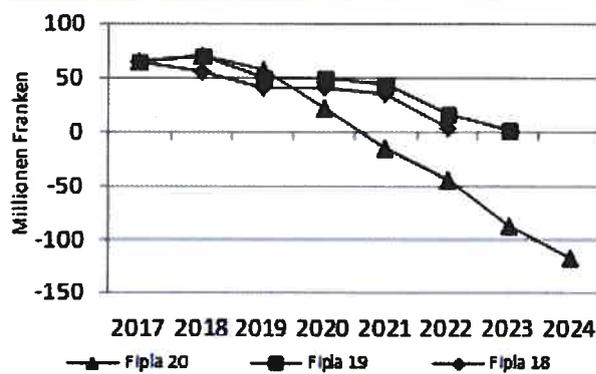
Erfolgsrechnung



Ergebnis + Steuerfuss



Entwicklung Nettovermögen



Gegenüber der letztjährigen Planung zeigt sich ein wesentlich tieferes Nettovermögen bzw. eine hohe Nettoschuld.

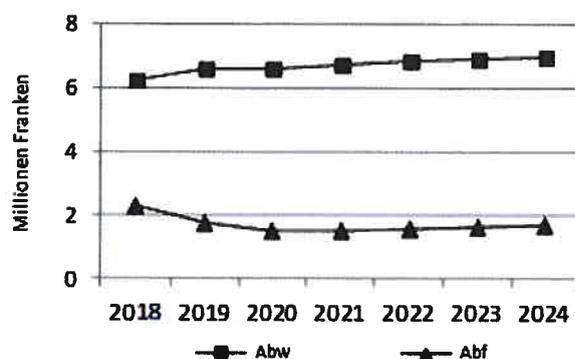
In der Erfolgsrechnung muss der Einbruch der Steuererträge verkraftet werden. Die höheren Beiträge und etwas geringere Aufwendungen mögen das bei Weitem nicht kompensieren.

Das bereits in der vergangenen Planung sehr hohe Investitionsvolumen hat weiter zugenommen.

5. Aussichten Gebührenhaushalte

Mittelflussrechnung (2020 - 2024)		Abw	Abf
Selbstfinanzierung Erfolgsrechnung	1'000 Fr.	971	114
Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen	1'000 Fr.	-5'625	-
Haushaltüberschuss/-defizit	1'000 Fr.	-4'654	114
Kennzahlen			
Spezialfinanzierung (31.12.2024)	1'000 Fr.	6'955	1'722
Kostendeckungsgrad (2024)		101%	104%
Selbstfinanzierungsgrad (2020 - 2024)		17%	k.A.
Gebührenertrag (2024)	Fr./Einw.	157	86

Entwicklung Spezialfinanzierung



Entwicklung Benutzungsgebühr

Bereich	Tendenz	Bemerkung
Abwasser	stabil	-
Abfall	Erhöhung	tiefe Kostendeckung

6. Finanzierung Gesamthaushalt

Aus der Erfolgsrechnung wird mit einem Mittelabfluss von 66 Mio. Franken gerechnet (inkl. Zahlung von 60 Mio. Franken Abschöpfungen). Zusammen mit Investitionen von 159 Mio. Franken ergibt sich ein Mittelbedarf von 225 Mio. Franken. Die Finanzierung geschieht zum Teil aus der aktuell sehr hohen Liquidität und durch eine Erhöhung der verzinslichen Schulden um netto 125 Mio. Franken. Am Ende der Planung belaufen sich die Schulden auf 151 Mio. Franken. Mit einer Durchschnittsverzinsung von 0,5 % kann vom sehr tiefen Zinsniveau profitiert werden, langfristig wird aber auch ein hohes Zinssatzänderungsrisiko eingegangen.

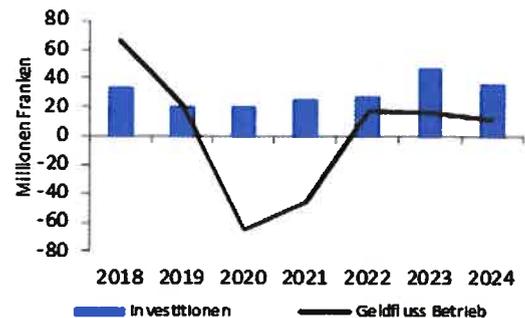
Geldflussrechnung

(in Millionen Franken)

Liquide Mittel (1.1.2020)			83
Geldfluss betriebliche Tätigkeit		-66	
Geldfluss Investitionstätigkeit			
- Verwaltungsvermögen	-159		
- Finanzvermögen	-	-159	
Geldfluss Finanzierungstätigkeit			
- Rückzahlung Schulden	-25		
- Neuaufnahme Schulden	150		
- Veränderung Anlagen	40	165	
Veränderung Liquide Mittel			-60
Liquide Mittel (31.12.2024)			23

KK, kurz-/lfr. Anlagen per 31.12.2024

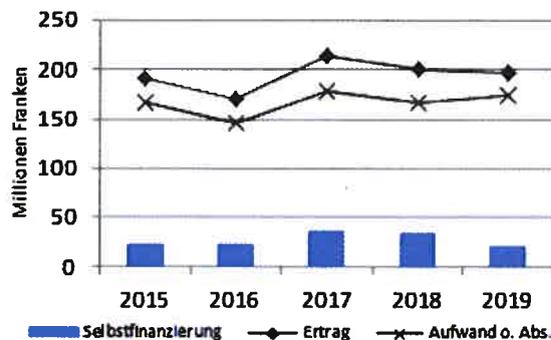
Schulden inkl. KK per 31.12.2024 0.5% 151



7. Die vergangenen Jahre (2015 - 2019)

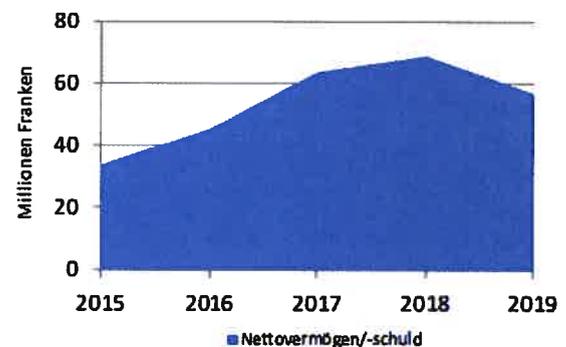
Erfolgsrechnung

Steuerhaushalt



Nettovermögen

Steuerhaushalt



Die trotz grosser Schwankungen insgesamt deutlich höhere Steuerkraft juristischer Personen und das starke Bevölkerungswachstum beeinflussen den Haushalt auf der Ertragsseite. Die Zunahme der Nettoaufwendungen bewegte sich recht nahe beim Einwohnerzuwachs und somit stabilisierte sich das bereits hohe Aufwandniveau. Ausnahmslos resultierten hohe Ertragsüberschüsse. Mit der Einführung der neuen Rechnungslegung (HRM2) auf den 1.1.2019 haben sich wesentliche Veränderungen bei folgenden Schlüsselgrössen ergeben: Nettovermögen -12 Mio. Franken bzw. Eigenkapital -4 Mio. Franken.

Für die vergangenen fünf Jahre steht im Steuerhaushalt den vergleichsweise hohen Nettoinvestitionen von 96 Mio. Franken eine Selbstfinanzierung von 141 Mio. Franken gegenüber, was einem Selbstfinanzierungsgrad von 147 % entspricht. Unter Berücksichtigung der Nettoinvestitionen im Finanzvermögen (-2 Mio.) resultierte ein Haushaltüberschuss von 47 Mio. Franken. Das Nettovermögen beträgt per Ende 2019 57 Mio. Franken. Das ist im Vergleich mit den Zürcher Gemeinden ein überdurchschnittlich hoher Wert für die Substanz. Die Gesamtsteuerbelastung hat in den vergangenen Jahren um zwei Prozentpunkte abgenommen (Mittelwert stabil). Im vergleichsweise hohen Aufwandniveau fallen für 2019 folgende Positionen mit deutlich überdurch-

schnittlichen (→ Jährlicher Aufwand mehr als 50 Franken/Einwohner bzw. 1'000 Franken/Schüler höher als Mittelwert) Werten auf: Gesetzliche wirtschaftliche Hilfe, Sport und Freizeit, Ergänzungsleistungen IV und AHV, Pflegefinanzierung Alters-/Pflegeheime, Allgemeine Dienste, Fürsorge Übriges sowie Verkehr Übriges.

Mit 22 Mio. Franken liegt die Selbstfinanzierung im 2019 13 Mio. Franken tiefer als im Vorjahr. Verschiedene Aufwand-steigerungen (Soziales, Öffentliche Ordnung und Sicherheit), mehr Ressourcenausgleich und tiefere Steuererträge (inkl. Nachträge) konnten mit dem wegfallenden Buchverlust sowie höheren Grundstückgewinnsteuern nicht wettgemacht werden. Der so erzielte Selbstfinanzierungsanteil (11,2 %) liegt auf durchschnittlich hohem Niveau. Mit dem Abschluss 2019 beträgt die Steuerkraft 161 % vom kant. Mittelwert, dadurch müssen hohe Zahlungen an den Ressourcenausgleich (ab 110 %) geleistet werden.

Mittelflussrechnung (2015 - 2019)		Steuern	Gebühren	Total
Selbstfinanzierung Erfolgsrechnung	1'000 Fr.	140'629	1'661	142'291
Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen	1'000 Fr.	-95'921	-1'716	-97'637
Veränderung Nettovermögen	1'000 Fr.	44'708	-55	44'654
Nettoinvestitionen Finanzvermögen	1'000 Fr.	2'345	-	2'345
Haushaltüberschuss/-defizit	1'000 Fr.	47'053	-55	46'998
Kennzahlen				
Nettovermögen (31.12.2019)	Fr./Einw.	2'824	283	3'107
Eigenkapital (31.12.2019)	Fr./Einw.	9'300	418	9'718
Selbstfinanzierungsgrad (2015 - 2019)		147%	97%	146%

Beschluss:

1. Der vorliegende Finanzplan samt Investitionsplan, wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Der Planung wird ein Steuerfuss von 103% zu Grunde gelegt.
3. Kredite für Investitionen, die nicht der Stufe 1 zugeordnet sind, können ausschliesslich vom Stadtrat beantragt resp. bewilligt werden.
4. Das Investitionsprogramm ist bis zur nächsten Planung zu überarbeiten.
5. Die Finanzplanung ist gemäss §95 Gemeindegesetz weiter jährlich zu überprüfen und nachzuführen.

Mitteilungen an:

- Gemeinderat (mit Aktenauflage und zuhanden der Gemeinderatssitzung vom 1. Dezember 2020)
- Stadtrat (für sich und zuhanden der Kommissionen mit selbständiger Verwaltungsbefugnis)
- Schulbehörde
- Geschäftsleitung
- Leiter Finanzverwaltung
- Kommunikationsbeauftragte, zur Publikation auf dem Internet

Für Rückfragen ist zuständig: Markus Dolder, Bereichsleiter Finanzen + Logistik, 044 815 12 42

STADTRAT KLOTEN


René Huber
Präsident


Thomas Peter
Verwaltungsdirektor

Versandt: 27. Nov. 2020