STADTKLOTEN

PROTOKOLL STADTRAT KLOTEN

12. November 2021 · Beschluss 237-2021
9.0.2 Budget

Budget 2022 / Finanzplanung 2021-2025; 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 Gemeindeparlament gleichzeitig mit der Budgetvorlage zur Kenntnis gebracht und öffentlich aufgelegt. Wesentliche Aussagen aus der Planung sind zudem bereits im Budget 2022 enthalten.

In diesem Sinne wurde die Finanzplanung mit dem Investitionsprogramm 2022-2026 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 (2016 – 2020)

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 6. Juli 2021 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

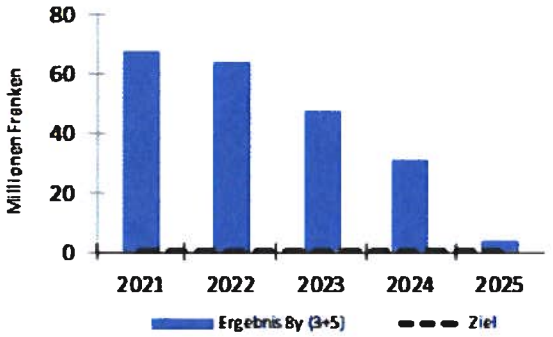
Zahlreiche noch immer unbestimmte Auswirkungen der Pandemie auf der Aufwand- und Ertragsseite erschweren die Prognosen zum Finanzhaushalt. Grosse Investitionsvorhaben (Eisfeld, Schule, Infrastruktur etc.) von total 129 Mio. Franken sind vorgesehen. Mit der Umsetzung der Leistungsüberprüfung 2021 und einer Erholung der (Steuer)erträge dürfte die Erfolgsrechnung mittelfristig wieder ausgeglichen abschliessen, ab

2024 kann sogar wieder mit grösseren Einlagen in die finanzpolitische Reserve gerechnet werden. Im Steuerhaushalt resultiert mit einer Selbstfinanzierung von 44 Mio. Franken ein Haushaltdefizit von 85 Mio. Franken. Die verzinslichen Schulden dürften rasch stark ansteigen. Die Nettoschuld liegt am Ende der Planung bei 48 Mio. Franken, was einer hohen Verschuldung entspricht. Mit der Aussicht auf eine ausgeglichene Erfolgsrechnung und um gute Voraussetzungen für eine nachhaltige Erholung zu schaffen, wird mit einer stabilen Steuerbelastung gerechnet. Weil in den nächsten Jahren der kant. Mittelwert ebenfalls ungefähr stabil bleiben dürfte, könnte die steuerliche Attraktivität so gehalten werden. Bei den Gebührenhaushalten kann im Abfall der Tarif leicht gesenkt werden, im Abwasser zeichnet sich eine Tariferhöhung ab.

Die grössten Haushaltrisiken sind aktuell bei der unsicheren konjunkturellen Entwicklung (Steuern + Finanzausgleich), stärkeren Aufwandzunahmen, tieferen Grundstückgewinnsteuern oder ungünstigen gesetzlichen Veränderungen.

Mittel-/langfristiger Rechnungsausgleich

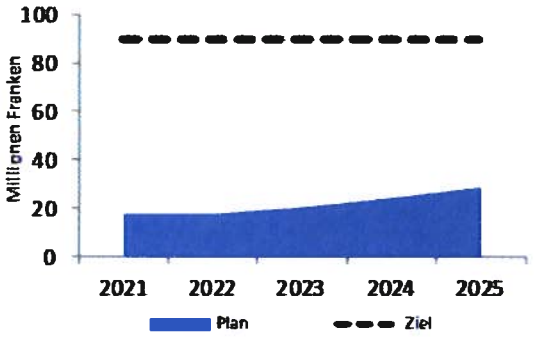
Steuerhaushalt



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

Finanzpolitische Reserve

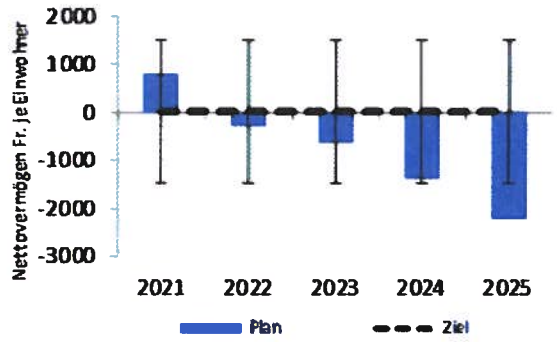
Steuerhaushalt



Die finanzpolitische Reserve muss nicht beansprucht werden. Bis zum Ende der Planung ist ein Anstieg auf 28 Mio. Franken möglich.

Begrenzung Substanz + Verschuldung

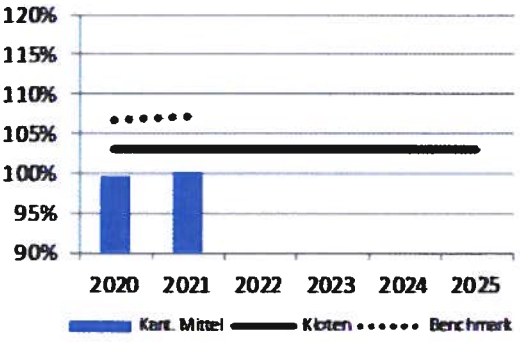
Gesamthaushalt



Durch die sehr hohen Investitionen sinkt das Nettovermögen rasch. Am Ende der Planung resultiert eine Nettoschuld von über 2'200 Franken je Einwohner. Die untere Bandbreite wird so um über 15 Mio. Franken verfehlt.

Steuerfuss tiefer als Vergleichsgemeinden

Steuerhaushalt



Mit der aktuellen 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
Mittel-/langfristiger Rechnungsausgleich Der Rechnungsausgleich wird über 8 Jahre betrachtet. Zum Budgetzeitpunkt (ex ante) werden 3 Abschluss- und 5 Planjahre, beim Rechnungsabschluss (ex post) 8 Abschlussjahre berücksichtigt. Der Rechnungsausgleich gilt auch als erfüllt, solange das Nettovermögen im Steuerhaushalt am Ende der Planung über Null liegt oder das Eigenkapital beim letzten Abschluss über 100 Mio. Franken betrug.	Summe Ergebnis 8 Jahre (3 Basis + 5 Plan) Nettovermögen Steuerhaushalt > 0 Eigenkapital im Abschluss > 100 Mio. Franken
Finanzpolitische Reserve 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 geäufnet 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.	Finanzpolitische Reserve 90 Mio. Franken
Begrenzung Substanz und Verschuldung 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 Steuerfusssenkungen angezeigt.	Nettovermögen zwischen +/- 1'500 Franken je Einwohner
Attraktiver Steuerfuss 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.	Steuerfuss tiefer als Vergleichsgemeinden
Optimale Bewirtschaftung Finanzvermögen 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.	Bestand Grundeigentum Finanzvermögen

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 erst zum Teil erreicht. Handlungsbedarf ist vor allem in folgenden Punkten gegeben:

Die Erfolgsrechnung kann zwar mittelfristig (gut) ausgeglichen werden, aber zu Erzielung einer durchschnittlich hohen Selbstfinanzierung (Selbstfinanzierungsanteil 10 %) sind weitere Verbesserungen von jährlich 5 Mio. Franken nötig. Entweder kann dies mit tieferen Aufwendungen (straffer Haushaltvollzug, evtl. Leistungsverzicht) umgesetzt werden oder es fallen höhere Erträge an. Trifft beides nicht ein, müsste der Steuerfuss um ungefähr fünf Prozentpunkte höher angesetzt werden.

Das Nettovermögen verfehlt am Ende der Planung den unteren Grenzwert um über 15 Mio. Franken. Mit einer konsequenten Priorisierung der Investitionsplanung könnte der rasche Abbau abgebremst werden.

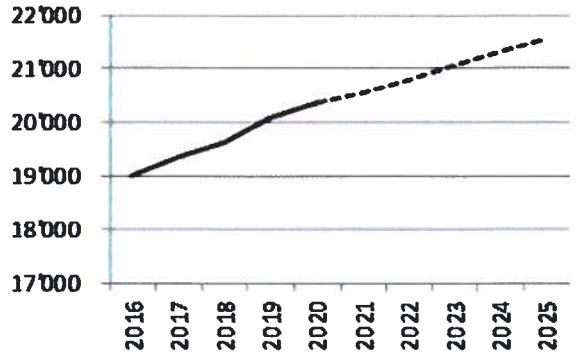
Soll zusätzlich die Zunahme der Verschuldung begrenzt werden, könnte die Veräusserung von (unrentablem) Finanzvermögen erwogen werden.

Als Reaktion auf noch nicht absehbare mögliche Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf den Finanzhaushalt haben sich die Verantwortlichen mit der mittel-/langfristigen Strategie auseinandergesetzt. Mögliche Handlungsfelder sind unter anderem: Begrenzung der Aufwandentwicklung, mittelfristig zurückhaltende Investitionsplanung, Evaluation der Kernleistungen, Steuerfusszielkorridor. Je nach weiterem Verlauf müssten zusätzliche Aktionen ausgelöst werden.

3. Planungsgrundlagen

Die Coronavirus-Pandemie bleibt weiterhin der Taktgeber für die wirtschaftliche Entwicklung. Entsprechend unterliegen konjunkturelle Vorhersagen weiterhin einer grossen Unsicherheit. Der Plan basiert für die Wirtschaftsentwicklung auf der Prognose der Konjunkturforschungsstelle KOF der ETH Zürich. Nach dem starken Einbruch der weltwirtschaftlichen Tätigkeit im 2020 setzt 2021 eine Erholung ein. Weil sich die Wirtschaftsakteure immer besser auf die Pandemie einstellen, Investitionsprojekte nachgeholt werden und der Aussenhandel wieder robust wächst, dürfte das Schweizer BIP bis Ende 2021 das Vorkrisenniveau wieder erreichen. Die Krise am Arbeitsmarkt ist hingegen noch nicht ausgestanden. Teuerung und Zinsen dürften zwar leicht ansteigen, aber bei anhaltend expansiver Geldpolitik weiterhin tief bleiben. Die grössten Risiken liegen neben dem Pandemieverlauf und dessen Auswirkungen auf Arbeitsmarkt, Konkurse etc. in den Effekten der internationalen Konjunkturpakete, der hohen privaten und öffentlichen Verschuldung, der Weltsicherheitslage sowie den Beziehungen der Schweiz zu den wichtigsten Partnern (EU etc.).

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 ist die Steuerkraft für 2020 auf bloss noch 73 % zurückgegangen, ausnahmsweise gehen sogar Zuschüsse (17 Mio.) aus dem Ressourcenausgleich (bis 95 %) ein. Wenn ab 2021/22 mit neuen Steuerzahlern gerechnet werden kann und sich die Lage allmählich wieder normalisiert, dürfte das Steuersubstrat ansteigen. 2021 und 2022 wird die Stadt Kloten deshalb voraussichtlich weder Zuschüsse bekommen noch in den Finanzausgleich einzahlen müssen. Ab 2023 wird mit einer Steuerkraft von über 110 % vom Mittelwert gerechnet und es 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. 0.6 bis 0.9 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

Die hohe Abhängigkeit von der Luftverkehrsbranche hat in der Pandemie zu wesentlich tieferen Steuererträgen geführt. Durch die wahrscheinlich ungünstige Entwicklung im Arbeitsmarkt können künftig höhere Sozialaufwendungen nicht ausgeschlossen werden. Als Reaktion auf die ungünstigen Aussichten wurde die Leistungsüberprüfung 2021 erarbeitet. Sie fand im Budget 2022 Niederschlag, was in gesunkenen Nettoaufwendungen zum Ausdruck kommt. Gesetzesänderungen (ZLG und StrG) bringen den Gemeinden höhere Erträge. Aufgrund der Gemeindeentwicklung steigt die Bevölkerungszahl und die Erträge nehmen zusammen mit der wirtschaftlichen Erholung und den Zuzügen bei den Firmen (Circle am Flughafen) vor allem bis 2023 überproportional zu. Mittelfristig kann mit stabilem Steuerfuss von einer gut ausgeglichenen Erfolgsrechnung ausgegangen werden. Ab 2024 sind wieder höhere Einlagen (ca. 4 Mio. Franken p.a.) in die finanzpolitische Reserve möglich. Nach einem Rückgang bis 2022 auf 165 Mio. Franken beträgt das Eigenkapital am Ende der Planung wieder über 175 Mio. Franken. Über die ganze Fünfjahresperiode liegt die Selbstfinanzierung bei 44 Mio. Franken, womit die sehr hohen Investitionen von 129 Mio. Franken zu 34 % selber finanziert werden können. So wird das Nettovermögen rasch vollständig abgebaut. Es weicht bis zum Ende der Planperiode einer Nettoschuld von 48 Mio. Franken, was einer hohen Verschuldung entspricht.

Mittelflussrechnung (2021 - 2025)		
Selbstfinanzierung Erfolgsrechnung	1'000 Fr.	43'987
Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen	1'000 Fr.	-128'547
Veränderung Nettovermögen	1'000 Fr.	-84'560
Nettoinvestitionen Finanzvermögen	1'000 Fr.	-710
Haushaltüberschuss/-defizit	1'000 Fr.	-85'270

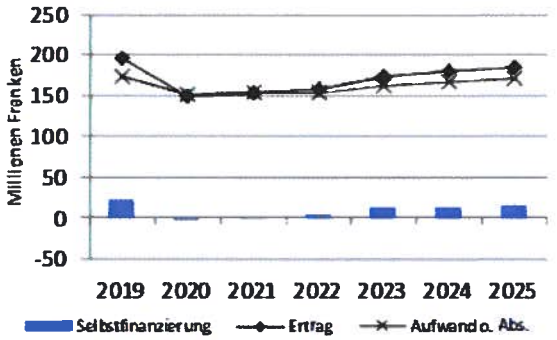
Kennzahlen		
Nettovermögen (31.12.2025)	Fr./Einw.	-2'233
Eigenkapital (31.12.2025)	Fr./Einw.	8'230
Selbstfinanzierungsgrad (2021 - 2025)		34%

Grosse Investitionsvorhaben

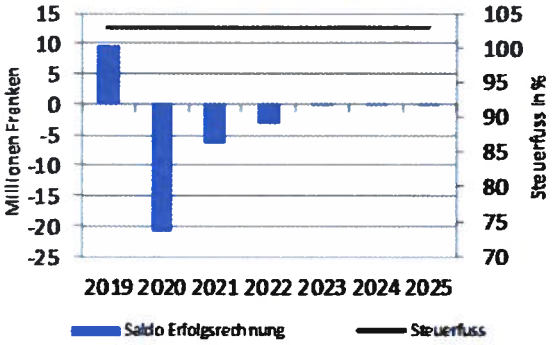
Verwaltungsvermögen
- Gesamtsanierung Ausseneisfeld
- SH Nägelimoos, Erweiterung und Sanierung
- Zentrum Schluefweg, Energie/Wasseraufber.
- Krippe KG im Looren
- Stadtplatz

Finanzvermögen
- keine

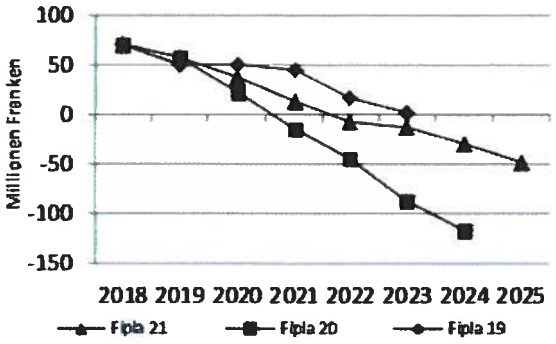
Erfolgsrechnung



Ergebnis + Steuerfuss



Entwicklung Nettovermögen



Gegenüber der letztjährigen Planung zeigt sich eine noch halb so hohe Nettoschuld.

In der Erfolgsrechnung hat sich die Steuerschätzung (inkl. Finanzausgleich) bestätigt. Die Leistungsüberprüfung und mehr Grundstückgewinnsteuern führen zu einer Ergebnisverbesserung. Aufwandseitig sind höhere Ausgaben für das KJG berücksichtigt.

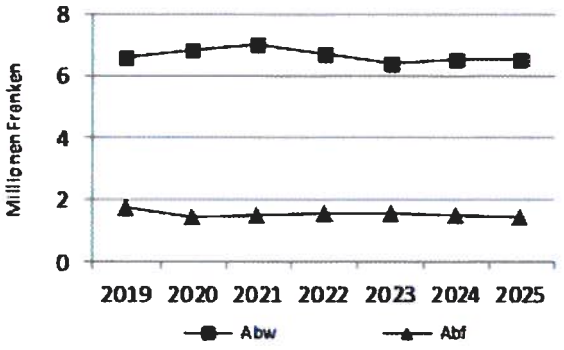
Das bereits in der vergangenen Planung sehr hohe Investitionsvolumen hat (mittelfristig) um etwa einen Sechstel abgenommen.

5. Aussichten Gebührenhaushalte

Bei den Gebührenhaushalten kann im Abfall der Tarif leicht gesenkt werden, im Abwasser zeichnet sich eine Tariferhöhung ab.

Mittelflussrechnung (2021 - 2025)		Abw	Abf
Selbstfinanzierung Erfolgsrechnung	1'000 Fr.	385	184
Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen	1'000 Fr.	-5'140	-
Haushaltüberschuss/-defizit	1'000 Fr.	-4'755	184
Kennzahlen			
Spezialfinanzierung (31.12.2025)	1'000 Fr.	6'534	1'470
Kostendeckungsgrad (2025)		101%	98%
Selbstfinanzierungsgrad (2021 - 2025)		7%	k.A.
Gebührenertrag (2025)	Fr./Einw.	173	79

Entwicklung Spezialfinanzierung



Entwickdung Benutzungsgebühr

Bereich	Tendenz	Bemerkung
Abwasser	Erhöhung	tiefe Kostendeckung
Abfall	Senkung	hohe Kostendeckung

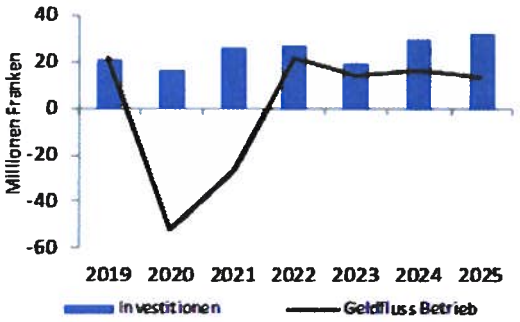
6. Finanzierung Gesamthaushalt

Aus der Erfolgsrechnung wird mit einem Mittelzufluss von 39 Mio. Franken gerechnet. Zusammen mit Investitionen von 135 Mio. Franken ergibt sich ein Mittelbedarf von 96 Mio. Franken. Die Finanzierung geschieht zum Teil aus der aktuell noch hohen Liquidität und durch eine Erhöhung der verzinslichen Schulden um netto 65 Mio. Franken. Am Ende der Planung belaufen sich die Schulden auf 91 Mio. Franken. Mit einer Durchschnittsverzinsung von 0,5 % kann vom sehr tiefen Zinsniveau profitiert werden, langfristig wird aber auch ein hohes Zinssatzänderungsrisiko eingegangen.

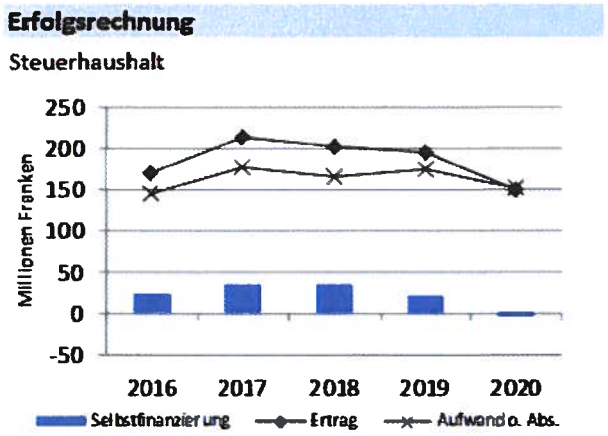
Geldflussrechnung

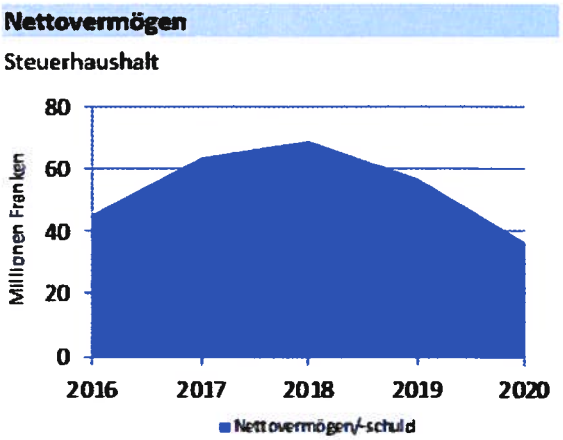
(in Millionen Franken)

Liquide Mittel (1.1.2021)			39
Geldfluss betriebliche Tätigkeit		39	
Geldfluss Investitionstätigkeit			
- Verwaltungsvermögen	-134		
- Finanzvermögen	-1	-135	
Geldfluss Finanzierungstätigkeit			
- Rückzahlung Schulden	-25		
- Neuaufnahme Schulden	90		
- Veränderung Anlagen	15	80	
Veränderung Liquide Mittel			-16
Liquide Mittel (31.12.2025)			23
KK, kurz-/lfr. Anlagen per 31.12.2025			-
Schulden inkl. KK per 31.12.2025		0.5%	91



7. Die vergangenen Jahre (2016 - 2020)





Die Auswirkungen der Pandemie auf die Luftverkehrsbranche traf den Finanzhaushalt 2020 mit beispielloser Wucht. Die Steuererträge haben mehr als die Hälfte oder 71 Mio. Franken eingebüsst. Davon werden zwar 48 Mio. Franken durch den Ressourcenausgleich aufgefangen, rund ein Drittel des Ertragseinbruchs (23 Mio.) lastet aber auf dem Haushalt. Dass seit 2019 die Aufwendungen überproportional ansteigen (Soziales, Bildung, Sport und Freizeit) verschärft die Situation. Die seinerzeit guten Ergebnisse sind auf 2020 jäh eingebrochen und die hohe Liquidität hat sich innert Jahresfrist mehr als halbiert.

Für die vergangenen fünf Jahre steht im Steuerhaushalt den vergleichsweise hohen Nettoinvestitionen von 100 Mio. Franken eine Selbstfinanzierung von 114 Mio. Franken gegenüber, was einem Selbstfinanzierungsgrad von 114 % entspricht. Unter Berücksichtigung der Nettoinvestitionen im Finanzvermögen (-1 Mio.) resultierte ein Haushaltüberschuss von 15 Mio. Franken. Das Nettovermögen beträgt per Ende 2020 36 Mio. Franken. Das ist im Vergleich mit den Zürcher Gemeinden ein durchschnittlich hoher Wert für die Substanz. Die Gesamtsteuerbelastung hat in den vergangenen Jahren um zwei Prozentpunkte abgenommen (Mittelwert stabil). Im vergleichsweise hohen Aufwandniveau fallen für 2020 folgende Positionen mit deutlich überdurchschnittlichen Werten (→ Jährlicher Aufwand mehr als 50 Franken/Einwohner bzw. 1'000 Franken/Schüler höher als Mittelwert) auf: Gesetzl. wirtschaftliche Hilfe, Sport + Freizeit, Ergänzungsleistungen IV + AHV, Pflegefinanzierung Heime, Planmässige Abschreibungen VV, Verkehr Übriges, Allgemeine Dienste, Soziale Sicherheit Übriges, Umwelt + Raumordnung Übriges sowie Fürsorge Übriges.

Mit -3 Mio. Franken liegt die Selbstfinanzierung im 2020 25 Mio. Franken tiefer als im Vorjahr. Der drastische Einbruch bei den Steuern (inkl. Quellensteuern, Nachträge etc.) sowie zahlreiche Aufwandsteigerungen (Primarschule, Sport und Freizeit etc.) konnten mit Zuschüssen aus dem Ressourcenausgleich, höheren Grundstückgewinnsteuern und Buchgewinnen bei weitem nicht kompensiert werden. Der so erzielte Selbstfinanzierungsanteil (-2.1 %) liegt auf schwachem Niveau. Das wird dadurch unterstrichen, dass die für Budgets gültige Regelung zum Haushaltgleichgewicht um ca. 1.5 Mio. Franken verfehlt wird. Mit dem Abschluss 2020 ist die Steuerkraft auf noch 73 % vom kant. Mittelwert zusammengesackt. Erstmals besteht dadurch Anspruch auf Zuschüsse aus dem Ressourcenausgleich (bis 95 %). Das Guthaben ist im Abschluss 2020 aktiviert und wird 2022 vom Kanton bezahlt.

Mittelflussrechnung (2016 - 2020)		Steuern	Gebühren	Total
Selbstfinanzierung Erfolgsrechnung	1'000 Fr.	113'921	1'164	115'085
Nettoinvestitionen Verwaltungsvermögen	1'000 Fr.	-99'734	-2'398	-102'132
Veränderung Nettovermögen	1'000 Fr.	14'187	-1'234	12'954
Nettoinvestitionen Finanzvermögen	1'000 Fr.	1'156	-	1'156
Haushaltüberschuss/-defizit	1'000 Fr.	15'343	-1'234	14'109
Kennzahlen				
Nettovermögen (31.12.2020)	Fr./Einw.	1'789	237	2'026
Eigenkapital (31.12.2020)	Fr./Einw.	8'636	406	9'042
Selbstfinanzierungsgrad (2016 - 2020)		114%	49%	113%

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 7. Dezember 2021)
- Stadtrat (für sich und zuhanden der Kommissionen)
- 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

Marc Osterwalder
Stv. Verwaltungsdirektor

Versandt: 16. Nov. 2021