

Zürich, den 1. Juli 2009

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 25. Februar 2009 reichten die Gemeinderäte Martin Bürlimann (SVP) und Roger Liebi (SVP) folgende Motion, GR Nr. 2009/65, ein:
Der Stadtrat wird beauftragt, im Rahmen einer Gesamt-Überprüfung der Aufgaben eine Reduktion des Budgets um 500 Millionen Franken innerhalb der nächsten drei Jahre auszuarbeiten. Dieser Betrag wird in einer oder in mehreren entsprechenden Weisungen konkretisiert.

Begründung

Zürich steckt in der Schuldenfalle. Der Stadtrat kutschiert mit einem Phantasiebudget. Das masslose Wachstum der Ausgaben und die Gleichgültigkeit gegenüber der wachsenden Last für den Steuerzahler werden früher oder später zu einem Kollaps führen. Daher soll eine umfassende Aufgabenüberprüfung erfolgen. Sämtliche städtischen Aufgaben sind auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Alles nicht Notwendige wird gestrichen. In diesem Rahmen soll der Stadtrat eine Kürzung des Budgets von 500 Millionen Franken innerhalb dreier Jahre vorsehen. Dies ist ohne Qualitätseinbusse möglich, wenn sich die städtische Politik von ihrer Verschwendungssucht befreit und sich auf die Kernaufgaben der Stadt konzentriert.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Die Schranken des Motionsrechts sind die gleichen wie diejenigen der Initiative. Demzufolge hat auch die Motion die Einheit der Materie zu wahren (Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, § 105 N 5.2.2). Die Einheit der Materie verlangt, dass zwischen den Bestandteilen eines Antrags ein genügender innerer sachlicher Zusammenhang besteht. Um das Budget um 500 Mio. Franken zu kürzen, müsste eine Reihe von Gesetzen und Spezialkreditbeschlüssen geändert oder aufgehoben werden, denn alle bedeutenderen Ausgaben haben ihre Rechtsgrundlage nicht nur im Voranschlag, sondern eben auch in Gesetzen und Spezialkreditbeschlüssen (duales Ausgabenbewilligungsverfahren, vgl. Peter Saile, Marc Burgherr, Theo Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N 666 ff.). Eine Weisung des Stadtrates, mit welcher durch Änderung und Aufhebung unterschiedlicher Erlasse und Beschlüsse der budgetierte Aufwand um 500 Mio. Franken gekürzt werden kann und deren

Anträge doch einen genügenden inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, ist schwer denkbar. Damit erweist sich die Motion rechtlich als zumindest fragwürdig.

Der Stadtrat lehnt es aber auch aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:

I. Finanzpolitische Lage

Der Finanzhaushalt der Stadt Zürich verzeichnete von 1999 bis Ende 2007 durchwegs positive Ergebnisse. In dieser finanzpolitisch guten Phase konnte Nachholbedarf in verschiedenen Gebieten abgebaut und der Steuerfuss von 122 Prozent auf 119 Prozent (2008) reduziert werden. Die teils überdurchschnittlichen Eigenfinanzierungen stützten zum einen die Vermögensbildung (Eigenkapital Ende 2007: 962 Mio. Franken; 2008: 782 Mio. Franken). Andererseits halfen sie, die Netto-Schuld zurückzuführen (Stand 2000: 4253 Mio. Franken; Stand 2007: 1413 Mio. Franken; Stand 2008: 1695 Mio. Franken). Die gestärkte finanzielle Verfassung hat denn auch in der Rechnung 2008 den Einbruch beim Steuerertrag der juristischen Personen als Folge der globalen Finanzkrise gut aufgefangen. Die Kennzahlen des Haushaltes präsentieren sich Ende 2008 wie folgt:

KENNZAHLEN Mio. Fr.	R 2007	B 2008	R 2008	Veränderung zu R 07 abs. in %	
Eigenkapital	961,6	1021,0	782,3	-179,3	-18,6
Selbstfinanzierung	895,3	625,4	481,0	-414,3	-46,3
Steuerfuss	122%	119%	119%	-3%	-2,5
Nettoschuld ¹	1413,0	-	1695,5	282,5	20,0
Nettozinslast bereinigt	41,2	67,7	41,4	0,2	0,5
Steuerertrag zu 100 Prozent (StE100)	1417,0	1552,9	1412,2	-4,8	-0,3
natürliche Personen StE100	828,1	859,6	882,4	54,3	6,6
juristische Personen StE100	588,9	693,3	529,8	-59,1	-10,0
Steueranteil juristische Personen	41,6%	44,6%	37,5%	-4,0%	-9,7

¹ = kein Budgetwert

Die gute Haushaltlage wird durch finanziell gesunde Gemeindebetriebe und Betriebsrechnungsstellen (z. B. der Liegenschaftenverwaltung) flankiert. Direkte Unterstützung erfährt der Haushalt durch die Gewinnablieferung des ewz (2008: 71 Mio. Franken) sowie den Rückfluss von Finanzmitteln seitens der Fernwärme (2008: 3 Mio. Franken anstelle eines gleich hohen erwarteten Zuschusses).

Ferner sind wesentliche finanzpolitische Reformen erfolgt oder eingeleitet: Der Neue Finanzausgleich des Bundes (NFA) ist seit 1. Januar 2008 in Kraft; die Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs (REFA) wurde Ende Januar 2009 vom Regierungsrat beschlossen und dem Kantonsrat zur Behandlung zugeleitet.

Im Übrigen hat der Stadtrat stets auf die Risiken hingewiesen, die das stabile Gleichgewicht des Haushaltes stören können. Insbesondere wurde auf das hohe Niveau des Steuerertrags von juristischen Personen aufmerksam gemacht. Erwähnt wurde auch der entstehende Kostendruck, sollten die Zinsen oder die Teuerung steigen. Nun ist im 2008 durch externe Faktoren (internationale Finanzkrise) der Steuerertrag von juristischen Personen massiv eingebrochen. Die gute aktuelle Finanzlage bietet nun die Chance, die Auswirkungen

der Finanzkrise ohne Panik – aber bestimmt – anzugehen. Die gute finanzielle Ausgangslage darf aber nicht zur Interpretation verleiten, negative Auswirkungen wären auf lange Frist verkräftbar. Es trifft deshalb zu, dass finanzpolitische Korrekturen jetzt nötig sind.

Finanzpolitischer Handlungsbedarf ist prioritär; die **Herausforderung** besteht in der schwierigen Gratwanderung zwischen Standortpflege und angemessener Ausstattung der Aufgaben, der Einrichtungen und der Infrastruktur.

II. Internationale Finanzkrise – Massnahmen

Die internationale Finanzkrise hat gleich über mehrere Kanäle auf die Schweiz als offene Volkswirtschaft mit grossem Finanzplatz und sicherer Währung durchgeschlagen: Turbulenzen an den Geld- und Aktienmärkten, eine deutlich abgekühlte internationale und europäische Konjunktur sowie der Anstieg des Franken-Kurses. Besonders betroffen sind erwartungsgemäss die Exportunternehmen, doch auch binnenorientierte Unternehmen leiden zunehmend. Als primäre Folgen schrumpft das Wirtschaftswachstum und es steigt die Arbeitslosigkeit.

Die Stadt Zürich hat mit der Rechnung 2008 erleben müssen, wie rasch auch ein gut aufgestellter Finanzhaushalt (vgl. vorstehend Kapitel I) von einer globalen Finanzkrise eingeholt werden kann: Anstelle des budgetierten Überschusses von 59 Mio. Franken musste bereits im Jahr des Hauptereignisses ein Defizit von 179 Mio. Franken geschrieben werden. Dennoch: Die Stadt Zürich steht nicht alleine vor den neuen *Herausforderungen*. So haben weltweit viele Staaten direkte und indirekte Massnahmen getroffen. In der Schweiz sind vorab die Notenbank und der für die Wirtschafts- und Konjunkturpolitik zuständige Bund gefordert. Im Gefolge der landesweiten Akteure sind aber auch die Kantone und die grossen Städte in ein möglichst konzertiertes Vorgehen eingebunden, wobei sich jedes Gemeinwesen für seine spezifischen Aufgaben, Strukturen und Rahmenbedingungen engagieren muss.

Im aktuell schwierigen Umfeld ist ein **abgestimmtes**, innovatives und besonnenes Handeln gefragt.

III. Vorgehensweise des Stadtrates mit Blick auf das Budget 2010

Der Stadtrat hat bereits im Sommer 2008 auf die geänderte Finanzsituation reagiert und im mittelfristigen *Investitionsplan* Prioritäten gesetzt. Neue und grosse Projekte wurden entweder gestrichen, redimensioniert oder zeitlich gestreckt.

Weiter hat der Stadtrat zu Beginn des Jahres 2009 in den Planungsrichtlinien die Plafonds der Departemente für das Budget 2010 festgelegt. Die Erfüllung der Vorgaben erfordert von allen Departementen erhebliche Anstrengungen. Bis zur Budgeteingabe Mitte 2009 müssen die Budgetreduktionen bezeichnet und umsetzbar sein.

Die Departementsplafonds sind darauf ausgelegt, im Budget 2010 das Defizit auf 200 Mio. Franken zu begrenzen. Dies ist mit Blick auf die weggebrochenen Steuereinnahmen, aber auch aufgrund der in den letzten Jahren eingetretenen Zusatzbelastungen (NFA, Lohnmassnahmen u. dgl.) eine sehr anspruchsvolle Zielsetzung. Mit dem limitierten Budgetdefizit 2010 gekoppelt ist ein unveränderter Investitionsplafond im Bereich Verwaltung von 400 Mio. Franken

netto, ein konstanter Steuerfuss von 119 Prozent, die Fortsetzung der Stellenplafonierung sowie gleichbleibend gute Ergebnisse der Gemeindebetriebe.

Die finanzpolitischen Ziele sind zwar ehrgeizig, müssen aber mit Blick auf den ab 2012 wieder herzustellenden **Haushaltsgleich** erreicht werden.

IV. Eingleisige Stossrichtung der Motion

Die Stossrichtung der Motion ist darauf angelegt, im Rahmen einer Gesamtüberprüfung der Aufgaben das Budget innerhalb von drei Jahren um 500 Mio. Franken zu entlasten. In dieser rigiden Form müsste dies zwingend zu einem Leistungsabbau führen, der nach Ansicht des Stadtrates die hohe Lebensqualität und die erarbeiteten Chancen des Standortes in Frage stellen würde und deshalb nicht vertretbar ist. Zudem ist die nötige Änderung zahlreicher Rechtsgrundlagen nicht zu unterschätzen, bevor im Budget überhaupt eine Kürzung eingestellt werden kann. Solche Entscheide sind auf der Stufe Bund und Kanton sehr langwierig, erfordern aber auch in der städtischen Hoheit einen erheblichen Vorbereitungsaufwand. Schliesslich sind die politischen Risiken solcher Entscheide erheblich.

Wie in den obigen Ausführungen dargelegt, will der Stadtrat ein vernetztes und über den ganzen Politikbereich abgestimmtes Vorgehen erreichen. Dies bedeutet vorab, die übergeordneten Massnahmen von Bund und Kantonen so weit als möglich zu unterstützen und nicht zu unterlaufen. Im eigenen Haushalt gilt es die Prozesse zu analysieren, die Aufgaben zu optimieren, Synergien zu nutzen, vorhandene Potenziale auszuschöpfen und Prioritäten bei Projekten und bestimmten Ausgabengebieten zu setzen (z. B. IT, baulicher Unterhalt oder Dienstleistungen Dritter). Schliesslich geht der Stadtrat davon aus, dass die Departemente in ihrem Einflussbereich liegende Leistungen, Projekte und geplante Massnahmen optimieren.

Im Vordergrund stehen eine gute Lebensqualität, **hochwertige Infrastrukturen** und professionelle Dienste. Die guten Standortfaktoren sind mit allen Mitteln zu pflegen. Für die Standortentwicklung ist es entscheidend, im Zeitpunkt des wirtschaftlichen Wiederaufschwungs für den nationalen und internationalen Wettbewerb optimal gerüstet zu sein.

V. Fazit und Vorgehen

Die vorgeschlagene Methode einer Gesamtüberprüfung der Aufgaben wird zwangsweise zu einer breit angelegten Leistungsabbau-Diskussion führen. Dies ist eingleisig und wenig ergiebig. Zudem ist wegen der erwähnten Änderung der Rechtsgrundlagen keine unmittelbare Reduktion des Budgets zu erwarten.

Der Stadtrat hat die nötigen Schritte eingeleitet, damit die Verwaltung mit rasch umsetzbaren Massnahmen den Budgetsaldo entlasten kann. Die Departemente sollen an den restriktiven Plafondsvorgaben gemessen werden. Mit restriktiven Budgetvorgaben und -kontrollen will der Stadtrat erreichen, dass die Defizite 2010 und 2011 jeweils maximal 200 Mio. Franken betragen und dass im Jahre 2012 wieder eine ausgeglichene Rechnung präsentiert werden kann. Demzufolge verfolgen die Massnahmen des Stadtrates im Effekt die Ziele der vorliegenden Motion.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab und ist auch nicht bereit, sie als Postulat entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy