

## **Bericht der RPK zur Budgetvorlage 2019 und zum Finanz- und Aufgabenplan FAP 2019–2022**

vom 3. Dezember 2018

**GR Nr. 2018/351, Weisung des Stadtrats vom 19. September 2018 (Budgetvorlage)**

**GR Nr. 2018/352, Weisung des Stadtrats vom 19. September 2018 (FAP)**

Bericht zum Budget 2019 der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung der Verwaltung, der Betriebe, Anstalten und Heime, der verwalteten Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie zum Finanz- und Aufgabenplan 2019–2022.

### **1. Feststellungen**

#### **1.1 Allgemein**

Die RPK hat die Budgetvorlage 2019 des Stadtrats geprüft. Sie konnte aufgrund des Revisionsberichts Nr. 137/2018 der Finanzkontrolle vom 8. November 2018 feststellen, dass die rechnerischen und formellen Anforderungen erfüllt sind.

#### **1.2 Budgetentwurf**

Der Stadtrat legt dem Gemeinderat ein Budget mit einem Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung von 34,7 Millionen Franken vor (inklusive Novemberbrief). Dieser ergibt sich aus einem Aufwand von 8753 Millionen Franken und Erträgen von 8788 Millionen Franken.

Der Abschluss der Rechnung 2018 ist zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht bekannt. Das Ergebnis hängt unter anderem von der Entwicklung der Aktien der Flughafen Zürich AG sowie der MCH Group AG (Messe Schweiz) ab, deren jeweiliger Kurs im laufenden Jahr stark zurückgegangen ist. Aufgrund des Aktienkurses der Flughafen Zürich AG vom 23. November 2018 müsste die Stadt Zürich für die in ihrem Besitz befindlichen 1,5355 Millionen Aktien einen Kursverlust von rund 94 Millionen Franken verbuchen.

Das vom Gemeinderat verabschiedete Budget 2018 sieht einen Aufwandüberschuss von 7,0 Millionen Franken vor. Die Erwartungsrechnung 2018 zeigt, dass anstelle des budgetierten Aufwandüberschusses dank verschiedener positiver Effekte mit einem kleinen Ertragsüberschuss zu rechnen ist. Aufgrund des budgetierten Ertragsüberschusses bleibt das Eigenkapital stabil.

Für weitere Erläuterungen zum Voranschlag verweist die RPK an dieser Stelle auf die einführenden Bemerkungen des Stadtrats zur Vorlage des Budgets vom 19. September 2018.

## **2. Allgemeine Bemerkungen der RPK zum Budget und zum Finanzplan**

### **2.1 Umstellung auf das neue Rechnungsmodell HRM2**

Das Budgetjahr 2019 ist das erste Jahr, in dem für die Rechnungslegung die am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen und für alle Gemeinden im Kanton Zürich gültigen neuen Rechtsgrundlagen (Gemeindegesezt und Gemeindeverordnung) angewendet werden müssen.

Mit der Umstellung auf HRM2 verzichtete die Stadt Zürich auf eine Neubewertung (bzw. Aufwertung) des Verwaltungsvermögens. Dieser Beschluss hat in der Erfolgsrechnung eine vorübergehende Entlastung bei den Abschreibungen zur Folge, die namentlich bei Immobilien Stadt Zürich (IMMO) zu einer Ergebnisverbesserung von über 70 Millionen Franken führt. Weitere Sondereffekte ergeben sich aufgrund der Aktivierung der Planungs- und Projektierungskosten sowie der Aktivierung von Softwarebeschaffungen und -entwicklungen.

Der auf HRM2 basierende Kontenrahmen weicht in wesentlichen Teilen vom bisherigen Kontenrahmen nach HRM1 ab. Eine Vergleichbarkeit mit Budgets und Rechnungen, die bis 2018 nach den HRM1-Grundlagen erstellt wurden, ist deshalb nicht mehr möglich. Gemäss § 47 Gemeindeverordnung muss das Budget 2019 jedoch einen Vergleich mit dem Budget 2018 zeigen. Für diese Vergleichszwecke wurde das vom Gemeinderat bewilligte Budget 2018 nach dem neuen Kontenplan HRM2 umgearbeitet.

Die Berechnung der Abschreibungen, die Anwendung der Aktivierungsgrenze von 100 000 Franken gemäss bisherigem Rechnungsmodell HRM1 (50 000 Franken nach HRM2) und weitere HRM1-Festlegungen (z. B. Nichtaktivierung Planungs- und Projektierungskosten und Software) wurden im Vergleichsbudget 2018 beibehalten und entsprechen nicht dem ab 2019 mit HRM2 gemäss neuem Gemeindegesezt und neuer Gemeindeverordnung erstellten Budget. Die Vergleichbarkeit der beiden Budgets 2018 und 2019 ist deshalb in verschiedener Hinsicht nur eingeschränkt möglich.

### **2.2 Personalaufwand**

Der budgetierte Personalaufwand 2019 steigt gegenüber dem Budget 2018 um 45,4 Millionen auf 2828,6 Millionen Franken (ohne Novemberbrief). Der Mehraufwand ist im Wesentlichen auf 227,3 zusätzliche Stellenwerte (+ 22,7 Mio. Fr.) und dem Entfall der im Vorjahr gemachten Pauschalabzüge für nicht besetzte Stellen (+ 13,0 Mio. Fr.) zurückzuführen. Die Stellenwerte steigen somit von 21 573,3 auf 21 800,6.

### **2.3 Sachaufwand und Investitionen**

Der Sachaufwand verringert sich gegenüber dem Vorjahr um 85,6 Millionen auf 1839,0 Millionen Franken (ohne Novemberbrief).

Die grösste Abweichung von 64,2 Millionen Franken ist auf den Wegfall der Wertberichtigungen (bisher: Abschreibungen) auf Forderungen zurückzuführen. Dies ist darin begründet,

dass die Abschreibung auf dem Barwert für Einkaufssummen der Pensionskasse ab 2019 wegfällt, da im Rahmen der Bilanzanpassung HRM2 der noch bestehende Barwert mit dem Eigenkapital oder den zugehörigen Spezialfinanzierungen verrechnet oder als Forderung gegenüber Dritten geführt wird.

Weiter sinken die Dienstleistungen und Honorare um 25,9 Millionen Franken, insbesondere weil die Planungs- und Projektierungskosten um 33,8 Millionen Franken zurückgehen. Dies aufgrund der mit Einführung von HRM2 geänderten Praxis, dass diese Kosten direkt bei den einzelnen Vorhaben in der Investitionsrechnung budgetiert werden und sich nicht mehr als Aufwand in der Erfolgsrechnung niederschlagen. Eine Zunahme von 4,6 Millionen Franken ist bei den Honoraren für externe Gutachten, Fachexpertisen usw. zu verzeichnen.

#### **2.4 Finanz- und Aufgabenplan (FAP) 2019–2022**

Die Finanzierung der städtischen Leistungen für die kommenden Jahre gestaltet sich anspruchsvoll. Der Stadtrat geht von einer weiter wachsenden Stadt aus. Damit diese attraktiv bleibt, sind auch künftig hohe Investitionen erforderlich. Die herausfordernde finanzielle Lage der Stadt schlägt sich entsprechend im Finanz- und Aufgabenplan (FAP) nieder, der neben dem Budget 2019 die von den Departementen und Dienstabteilungen erhobenen Daten für die drei Folgejahre wiedergibt.

Der FAP zeigt für das Jahr 2020 ein ausgeglichenes Ergebnis. In den Jahren 2021 und 2022 wird mit einem Defizit von 46,9 bzw. 94,0 Millionen Franken gerechnet. Das Eigenkapital würde damit auf rund 1,1 Milliarden Franken reduziert.

Aufgrund der hohen Investitionen und des damit einhergehenden tiefen Selbstfinanzierungsgrads steigen die langfristigen Finanzverbindlichkeiten nach einem Rückgang in den vergangenen Jahren wieder an. Der Selbstfinanzierungsgrad sinkt gemäss FAP von 68,9 % nach Budget 2018 auf lediglich 40,0 % im Jahr 2022. Damit einher geht eine starke Zunahme des Fremdkapitals der Stadt Zürich von 8,3 Milliarden im Jahr 2018 auf 10,9 Milliarden Franken im Jahr 2022. Dabei gilt zu beachten, dass im vom Stadtrat vorgelegten FAP 2019–2022 die Auswirkungen der Steuervorlage 17 noch nicht berücksichtigt worden sind.

Die Nettoschuld I pro Einwohnerin und Einwohner als Gradmesser für die Verschuldung steigt aufgrund der hohen Investitionen von 2018 bis 2022 um über die Hälfte von 9988 auf 15 123 Franken, wobei gemäss Vorgaben des Gemeindegesetzes ein Betrag ab 5000 Franken bereits als «sehr hohe Verschuldung» gilt. Um die für 2022 erwartete Schuldenlast abzutragen, wäre 2,5 Mal die Summe der direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen erforderlich.

Der Stadtrat weist im FAP darauf hin, dass die Nettoschuld I die besondere Situation der Stadt Zürich nicht berücksichtigt. So umfasst das Budget der Stadt auch zwei Spitäler, die Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich (VBZ), das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (ewz), usw., die hohe Investitionen mit sich bringen. In den Kennzahlen bleibt unberücksichtigt, dass ein

hoher Anteil des Fremdkapitals der Stadt auf vollständig oder teilweise gebührenfinanzierte Bereiche zurückzuführen ist.

Um diesen besonderen Umständen zu begegnen, kann als weitere von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren empfohlene Finanzkennzahl die Nettoschuld II ermittelt werden. Im Unterschied zur Nettoschuld I werden vom Verwaltungsvermögen neben dem Eigenkapital zusätzlich die Beteiligungen im Verwaltungsvermögen abgezogen. Die RPK hat deshalb das Finanzdepartement aufgefordert, die Nettoschuld II auszuweisen. Auf diese Forderung ist der Stadtrat nicht eingetreten.

Die RPK teilt die Feststellung des Stadtrats, dass die Finanzierung der städtischen Leistungen für die kommenden Jahre anspruchsvoll ist. Ebenso teilt die RPK die finanzpolitischen Zielsetzungen des Stadtrats, namentlich dass erstens das Rechnungsergebnis der Stadt Zürich mittelfristig ausgeglichen zu gestalten ist, zweitens ein Bilanzfehlbetrag zu vermeiden ist und drittens neue Investitionen zu einem hohen Teil aus eigenen Mitteln finanziert (geringe Neuverschuldung) werden sollen.

Die Mehrheit der RPK hält diese Zielsetzungen nach wie vor für angemessen. Sie geht davon aus, dass der Stadtrat bei der Budgetierung die für die Zielerreichung notwendigen Massnahmen trifft.

Die Minderheit der RPK hält die Zielsetzungen des Stadtrats für ungenügend und ist besorgt, dass zur Sanierung des Budgets der Fokus nur auf die Einnahmenseite, nicht aber auf die Ausgabenseite gelegt wird. Die Minderheit weist zudem darauf hin, dass die drei genannten Ziele nach vorliegendem FAP bereits ab dem Jahr 2021 klar verfehlt werden dürften. Sie wünscht sich zudem vom Stadtrat eine nachhaltige Finanzpolitik, die im Sinne kommender Generationen einen sukzessiven Abbau des Fremdkapitals vorsieht.

## **2.5 Bemerkungen**

Die RPK hat festgestellt, dass in verschiedenen Departementen unter dem Stichwort «Digitalisierung» Stellen geschaffen und Projekte initialisiert werden. Digitalisierung ist denn auch in den kürzlich kommunizierten Schwerpunkten des Stadtrats ein wichtiges Thema, drei dieser Schwerpunkte beziehen sich auf die Digitalisierung. Die RPK steht im Grundsatz hinter dieser Digitalisierungs-Initiative, würde es aber sehr begrüessen, wenn der Lead für diesen Themenbereich im Stadtrat klar definiert wäre. Naheliegend wäre es für die RPK, wenn Organisation und Informatik Zürich (OIZ) in dieser Sache federführend wäre. Auch neben der Digitalisierung scheinen sich parallele Strukturen aufzubauen. So weisen alle Departemente gemeinsam einen Bedarf an externer IT-Beratung von 20 Millionen Franken aus, die OIZ ihrerseits stellt 28 Millionen Franken im Budget ein. Sowohl die Departemente als auch OIZ kaufen Hard- und Software ein. Diese Parallelität ist dringend zu überprüfen und wieder in klare Zuständigkeiten zurückzuführen.

Die RPK hat weiter festgestellt, dass gewisse Massnahmen, die in den letzten Jahren zurückgestellt wurden, nun umgesetzt werden. Dazu gehören strukturelle Massnahmen im Personalbereich, beim Immobilienmanagement, in den Departementen und in der IT. Dabei gilt es aus Sicht der RPK sicherzustellen, dass die Gesamtausgaben unter Kontrolle bleiben. Dies gilt namentlich in Bezug auf die Kosten bei den Schulsekretariaten.

Die RPK weist zudem darauf hin, dass in mehreren Dienstabteilungen Stellen für das Beschaffungswesen geschaffen worden sind. Der RPK ist allerdings unklar, wo die Abgrenzung zur zentralen Beschaffung erfolgt. Aus Sicht der RPK gilt es sicherzustellen, dass diese Stellen mit der zentralen Beschaffung eng abgestimmt sind und dass Doppelspurigkeiten und Ineffizienzen vermieden werden.

## **2.6 Behandlung des Budgets durch die RPK**

Die über 700 Rückfragen der RPK wurden von der Verwaltung vollständig und termingerecht beantwortet. Der Einsatz des im Herbst 2016 in Betrieb genommenen Rückfragen-Tools bewährt sich. Sehr nützlich sind auch die koordinierten Rückmeldungen der Departemente zu den Budgetfahnen (Anträgen) der RPK.

## **3. Anträge der RPK**

Die Mehrheit der RPK stimmt dem Budget wie auch den Produktgruppen-Globalbudgets für das Jahr 2019 zu, eine Minderheit lehnt beide Budgets ab.

Den Anträgen des Stadtrats zur Übertragung der pauschalen Budgetkredite für das städtische Lohnsystem und auf Festlegung des Steuerfusses auf 119 % stimmt eine Mehrheit zu. Eine Minderheit beantragt eine Senkung des Steuerfusses auf 116 %.

Die Abschreibung des Globalbudgetantrags GR Nr. 2018/33 sowie das Budget der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen (PWG) werden einstimmig genehmigt. Vom Budget der Stiftung Alterswohnungen wird einstimmig Kenntnis genommen.

Den Kenntnisnahmen der Budgets der Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien, der Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen sowie dem Globalbudget der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) wird mehrheitlich zugestimmt.

## **4. Dank**

Die RPK dankt der Verwaltung und dem Stadtrat für die fristgerechte Beantwortung der zahlreichen Rückfragen zum Budget 2019 wie auch für die generell gute und konstruktive Zusammenarbeit.

6 / 6

Ich bedanke mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen in der RPK für die engagierten Diskussionen sowie bei der Kommissionssekretärin, Doris Fischer, für die ausgezeichnete Führung des Sekretariats der RPK. Dazu gehört nicht zuletzt ihr Einsatz bei der Erstellung des Schlussdokuments zum Budget mit den 119 RPK-Anträgen zum Budgetentwurf. Unser Dank geht auch an die stellvertretende Leiterin der Parlamentsdienste, Sabrina Baumgartner, für ihre Unterstützung bei dieser Arbeit.

Zürich, 3. Dezember 2018

Für die Rechnungsprüfungskommission  
Präsident Raphaël Tschanz (FDP)  
Sekretärin Doris Fischer