

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

11. Juli 2018

Motion der SVP-Fraktion betreffend Reduktion des städtischen Fremdkapitals um 1 Milliarde Franken bis ins Jahr 2025, Ablehnung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 10. Januar 2018 reichte die SVP-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2018/3, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt bis ins Jahr 2025 das städtische Fremdkapital vom Stand der Rechnung 2016 um 1 Milliarde Franken zu reduzieren. Die Budgetierung ist entsprechend anzupassen und die Rechnung soll ohne Aufwandüberschuss ausfallen. Für die Erfüllung von städtischen Aufgaben sollen nicht zwingend notwendige Ausgaben drastisch reduziert werden. Allfällige Rechnungsüberschüsse sind obligat für den Schuldenabbau zu verwenden. Die Reduktion der Schulden muss ohne Erhöhung des Steuerfusses erfolgen.

Begründung:

Im Aufgaben- und Finanzplan 2018–2021 zeichnet die Stadt Zürich ein düsteres Finanzpolitisches Bild. Nebst einem steigenden Defizit von bis zu 122 Millionen Franken im Jahr 2021 zeigt sich ein jährliches Aufwandwachstum vom Budget 2018 (8,82 Milliarden Franken) um 210 Millionen Franken bis zum Budget 2021 (9,03 Milliarden Franken). Im Gleichen Zeitraum soll der Ertrag vom Budget 2018 (8,78 Milliarden Franken) nur um 130 Millionen Franken zum Budget 2021 (8,91 Milliarden Franken) steigen. Betrachtet man die Voraussagen bei den Nettoinvestitionen fällt ein Wachstum vom Budget 2018 (1,02 Milliarden Franken) um 290 Millionen Franken zum Budget 2021 (1,31 Milliarden Franken) auf. Gleichzeitig zeigen sich in etwa konstante Steuererträge um die 3 Milliarden Franken. Besorgniserregend ist ebenfalls eine beinahe Halbierung des Eigenkapitals bis 2021 und eine Zunahme bei den Schulden von 9,13 Milliarden Franken um 1,91 Milliarden Franken auf 11,04 Milliarden Franken im Jahr 2021. Es zeigt sich ganz klar, dass die Stadt Zürich über Ihre finanziellen Verhältnisse lebt. Der Selbstfinanzierungsgrad soll im Jahr 2021 auf 48,8% fallen. Auf Kosten zukünftiger Generationen leisten wir uns überbordende Kulturausgaben, luxuriöse Tramverbindungen, ideologisch getriebene Wohnbaugenossenschaften, ausufernde Tagesschulen und eine überdimensionierte städtische Verwaltung. Sollte sogar das Zinsniveau mittelfristig steigen, dann würde die Stadt Zürich bei einer Refinanzierung der steigenden Schuldenlast in arge Not geraten. Auch die Auswirkungen der anstehenden Unternehmenssteuerreform könnten das Ergebnis weiter verschlechtern. Aus diesem Grund ist eine Korrektur im Bereich der Finanzen dringend notwendig. Aus Sicht der SVP wäre eine Halbierung der Schulden wünschenswert, dies ist jedoch kurzfristig nicht realistisch und langfristig ist die Entwicklung der kommenden Jahrzehnte nicht vorhersehbar. Erst einmal soll in einem ersten Schritt ein Schuldenabbau bis ins Jahr 2025 erfolgen. Eine Reduktion der Schulden um 1 Milliarde Franken ist aus Sicht der SVP eine zumutbare Aufgabe. Danach soll ein weiterer Schuldenabbau Re-evaluiert werden.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige 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 Gemeinderats 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).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion und auch die Umwandlung in ein Postulat ab:

1. Finanztechnische Überlegungen

Die Motionärin will den Stadtrat beauftragen, das städtische «Fremdkapital» zu reduzieren. Der Begriff «Fremdkapital» ist vielen Interpretationen zugänglich, weshalb dieser eingangs aus finanztechnischer Sicht einzugrenzen ist. Das städtische «Fremdkapital» nach der Definition des Harmonisierten Rechnungsmodells 1 (HRM1) beträgt per Ende 2017 8,378 Milliarden Franken und teilt sich in «Langfristige Schulden» (per Ende 2017 5,398 Milliarden Franken) und übriges Fremdkapital in der Höhe von 2,980 Milliarden Franken auf. Das übrige Fremdkapital setzt sich aus Kreditoren, Kontokorrenten, kurzfristigen Schulden, Rückstellungen, Transitorischen Passiven usw. zusammen. Die Höhe des übrigen Fremdkapitals kann nur sehr beschränkt beeinflusst werden. Dieses hat vielfach kurz- bzw. mittelfristigen Charakter und

ergibt sich beispielsweise im Falle der Kreditoren aus den per Ende Jahr offenen Lieferantenrechnungen. In den folgenden Ausführungen wird davon ausgegangen, dass die Motionärin den Abbau der Position «Langfristige Schulden» meint, welche aus den Positionen Obligationenanleihen (per Ende 2017 5,115 Milliarden Franken) sowie Hypotheken, langfristigen Darlehen und Kassenscheinen besteht (per Ende 2017 283 Millionen Franken).

Weiter gilt es aus finanztechnischer Sicht die Einflussfaktoren der langfristigen Schulden zu erläutern. Die Investitionen der Stadt Zürich können aus Mittelzuflüssen aus der Laufenden Rechnung (Selbstfinanzierung oder vereinfacht liquiditätswirksamer Ertrag abzüglich liquiditätswirksamer Aufwand) oder durch Fremdverschuldung finanziert werden. Von 2008–2014 erzielte die Stadt Zürich einen Selbstfinanzierungsgrad (Anteil der Nettoinvestitionen, die aus eigenen Mitteln finanziert werden können) von rund 80 Prozent. Ein Selbstfinanzierungsgrad von unter 100 Prozent führt zu einer Neuverschuldung. Liegt der Wert über 100 Prozent, können Schulden abgebaut werden. Das bedeutet, dass rund 80 Prozent der Investitionen aus Mittelzuflüssen aus der Laufenden Rechnung finanziert werden konnten. Für die restlichen rund 20 Prozent wurden entweder bestehende flüssige Mittel abgebaut oder es wurden die langfristigen Schulden (in der Regel Obligationenanleihen) erhöht. Seit 2015 resultiert ein Selbstfinanzierungsgrad von über 100 Prozent (2016 120,1 Prozent bzw. 2017 138,4 Prozent [ohne einmaliger Vorgang Übertragung Einzelwohnliegenschaften ins Verwaltungsvermögen]). Dementsprechend konnten die langfristigen Schulden reduziert werden.

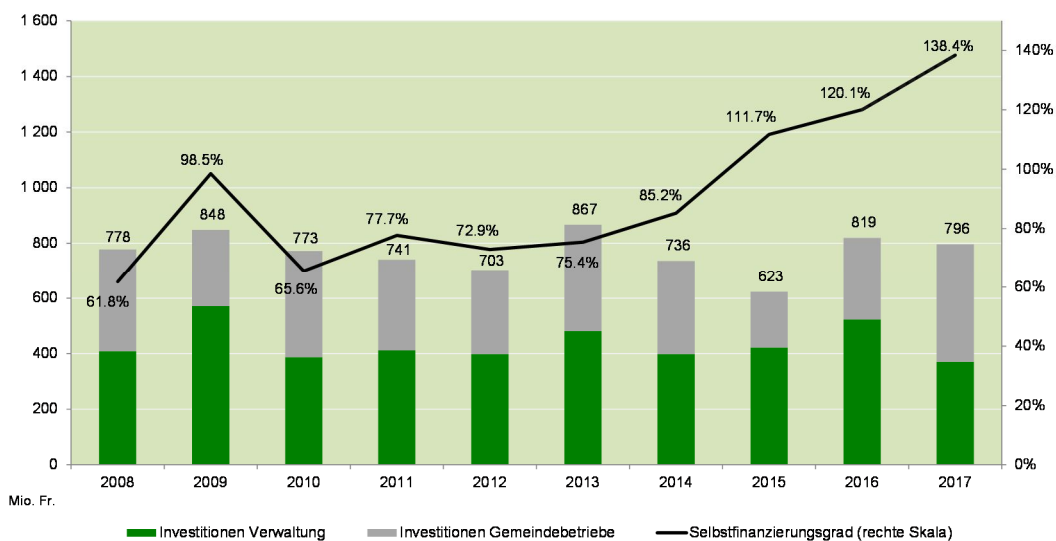


Abbildung 1: Entwicklung Investitionen und Selbstfinanzierungsgrad (2017 ohne einmaliger Vorgang Übertragung Einzelwohnliegenschaften ins Verwaltungsvermögen)

2. Finanzpolitische Überlegungen

Aus finanzpolitischer Sicht ist die Forderung der Motionärin zur Reduktion von Fremdkapital in dieser Form klar abzulehnen. Wie weiter hinten dargestellt, verkennen die Urheberinnen und Urheber der Motion mit ihrem Anliegen die Bemühungen des Stadtrats zur Reduktion der langfristigen Schulden und verhindern, dass die Investitionskosten der wachsenden Stadt finanziert werden können.

Entwicklung Langfristige Schulden in der Vergangenheit

Vom Anfang der 1990er Jahre bis zum Jahr 2001 hatte die Stadt einen Bilanzfehlbetrag und sparte entsprechend beim Unterhalt und durch eine tiefere Investitionstätigkeit. Das führte zu einem Nachholbedarf an Investitionen, die teilweise mit Fremdkapital finanziert werden muss-

ten. Zudem standen hohe Investitionen aufgrund der wachsenden Stadt an. Als «vollintegrierter Konzern» musste und muss die Stadt zudem auch Investitionen der Betriebe, also Heime, Spitäler, Werke und Verkehrsbetriebe abwickeln, die anderswo ausgelagert sind.

Bis ins Jahr 2014 stiegen die langfristigen Schulden aufgrund dieser Entwicklungen auf einen Wert von 6,295 Milliarden Franken an. Seit 2015 bis zur Jahresrechnung 2017 konnten die langfristigen Schulden um rund 900 Millionen Franken reduziert werden. Dies ist auf die guten Rechnungsabschlüsse der letzten Jahre und dem damit einhergehenden hohen Selbstfinanzierungsgrad zurückzuführen (siehe finanztechnische Überlegungen). Ein weiterer Grund für die Reduktion der langfristigen Schulden ist aber auch die Einführung von Negativzinsen durch die Schweizerische Nationalbank und die damit verbundene Optimierung des Geldbestands durch die Finanzverwaltung im Auftrag des Stadtrats.

Wie die nachfolgende Darstellung zeigt, verhält sich der Stadtrat im Sinne der grundsätzlichen Anliegen der Motionärin und hat bereits mit seiner verantwortungsvollen und vorausschauenden Finanzpolitik den Bestand der langfristigen Schulden reduziert.

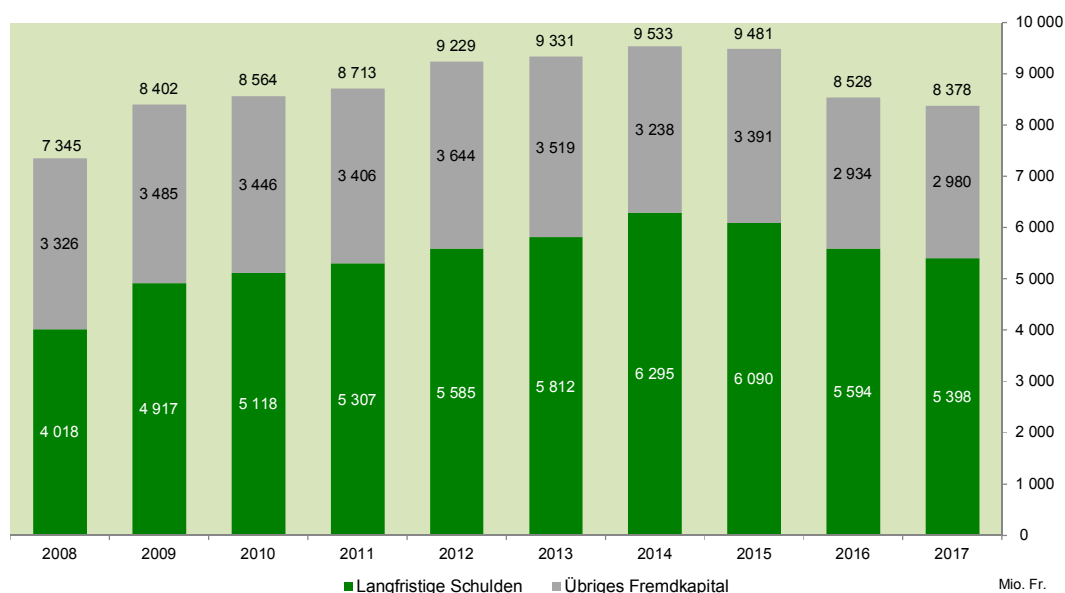


Abbildung 2: Entwicklung langfristige Schulden und übriges Fremdkapital

Entwicklung Langfristige Schulden in der Zukunft

Für das Jahr 2018 sind Langfristige Schulden in Höhe von 350 Millionen Franken fällig. Aufgrund der anhalten Negativzinsen und des nach wie vor hohen Geldbestands kann davon ausgegangen werden, dass nicht die gesamten fälligen Schulden refinanziert werden müssen und sich der Bestand an Langfristigen Schulden weiter reduziert.

Die Finanzierung der städtischen Leistungen für die kommenden Jahre ist jedoch anspruchsvoll: Die weiterhin wachsende Stadt erfordert eine Erhöhung des Leistungsvolumens, der Investitionsbedarf zum Erhalt der Attraktivität Zürichs bleibt hoch und die in der Gemeindeordnung verankerten Ziele erfordern ein starkes Engagement und sind für den Stadtrat verpflichtend. Dazu kommt, dass die übergeordneten Staatsebenen die Rahmenbedingungen verändern und neue Lasten auf die Stadt übertragen. Rechnet man die Sondereffekte ab, ergab sich in den letzten Jahren zwischen wachsenden Kosten und wachsenden Erträgen eine Finanzierungslücke, welche sich auch in den nächsten Jahren abzeichnet.

Die Investitionen sollen wenn immer möglich aus eigenen Mitteln finanziert werden, um eine Neuverschuldung zu vermeiden. Die Höhe der Neuverschuldung hängt (wie bereits in Ziffer 1 oben ausgeführt) in erster Linie vom Selbstfinanzierungsgrad ab. Beträgt dieser über 100 Prozent, können weitere Schulden reduziert werden. Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2018–2021 zeigt für die Jahre 2019–2021 einen Selbstfinanzierungsgrad in Höhe von rund 50 Prozent, was in dieser Zeitperiode eine Neuverschuldung in der Grössenordnung von über einer Milliarde Franken ergäbe. Aufgrund der im Verhältnis zum Budget jeweils tiefer ausfallenden Investitionen kann von einem geringeren Selbstfinanzierungsgrad ausgegangen werden. Ein erheblicher Teil der Investitionen (in der Vergangenheit rund 30–40 Prozent) ist auf gebührenfinanzierte Gemeindebetriebe (Elektrizitätswerk, Verkehrsbetriebe, Wasserversorgung usw.) zurückzuführen. Die anfallenden Zinskosten werden den Gemeindebetrieben verrechnet und belasten den Steuerhaushalt nicht.

Wird der Forderung der Motionärin Rechnung getragen, können die zukünftigen hohen Investitionskosten der wachsenden Stadt nicht finanziert werden. Die Motion ist damit nicht umsetzbar. Wie die Entwicklung in der Vergangenheit zeigt, ist der Stadtrat gewillt, die anfallenden Investitionen, wenn möglich, aus eigenen Mitteln zu finanzieren und den Zuwachs an langfristigen Schulden zu begrenzen und wenn möglich abzubauen. Er nimmt damit seine finanzpolitische Verantwortung aktiv wahr. Mit dem in Art. 5 der Finanzhaushaltsverordnung (FHVO, AS 611.101) verankerten Mittelfristigen Ausgleich (MIFRA) wurde zudem ein Instrument geschaffen, das auf die Stabilität des Finanzhaushalts ausgerichtet ist und ab 2021 die Höhe des Aufwandüberschusses hinsichtlich der Planperiode reguliert.

3. Finanzrechtliche Überlegungen

Das Kernanliegen der Motion betreffend den langfristigen Abbau von Fremdkapital zielt auf einen Eingriff in die politische Planung und Führung ab. Die Motionärin verkennt dabei die engen rechtlichen Rahmenbedingungen, die für die Gemeinden des Kantons Zürich – und so auch für die Stadt Zürich – gelten:

Gemäss § 48 des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) ist der Gemeindevorstand die oberste Behörde der Gemeinde. Er ist zuständig für die politische Planung und Führung (Abs. 1) und besorgt alle Angelegenheiten, soweit das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung sie keinem anderen Organ zuweist (Abs. 3). Als eines der zentralen Haushaltsführungsinstrumente zur mittelfristigen Planung und Steuerung der Finanzen und Aufgaben erwähnt § 95 GG explizit den Finanz- und Aufgabenplan (FAP). So sind alle Zürcher Gemeinden verpflichtet, jährlich einen FAP für jeweils mindestens die folgenden vier Jahre zu erstellen. Die Zuständigkeiten (und Prozesse) dafür sind in § 96 GG abschliessend festgelegt: Der Gemeindevorstand erstellt den FAP (Abs. 1) und bringt ihn der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament gleichzeitig mit der Budgetvorlage zur Kenntnis (Abs. 2). Ebenso ist der FAP öffentlich aufzulegen (Abs. 3).

Wie der Zürcher Regierungsrat in seinen damaligen Erläuterungen zu diesen am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Gesetzesbestimmungen festhielt, fordern die Prinzipien moderner Verwaltungsführung eine einfache, klare und einheitliche politische Führung der Gemeinde. Entsprechend war es mitunter erklärtes Ziel der Gemeinderechtsreform, die Leitungsfunktion des Gemeindevorstands zu stärken. Folgerichtig sind seine wichtigsten Aufgaben im GG auch explizit erwähnt und die Verantwortung über deren Erfüllung kann (und darf) der Gemeindevorstand auch nicht delegieren (Antrag des Regierungsrats vom 20. März 2013 zu Vorlage Nr. 4974 [Gemeindegesetz], S. 84 f.). Diese klaren Zuständigkeiten wurden im Gesetzgebungsverfahren auch nicht infrage gestellt (Jaag/Rüssli/Jenni, Kommentar GG, § 96 N 1). Das Instrument des FAP ist denn auch nicht völlig neu. Bereits nach den bisherigen rechtlichen Bestimmungen, war die Gemeindevorsteherschaft angehalten, die zur Beurteilung der

künftigen Entwicklung erforderlichen Angaben zusammenzustellen und sie regelmässig nachzuführen (§ 118 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926, in Kraft bis 31. Dezember 2017). Während die Stadt Zürich dieser Vorgabe bereits bisher mit dem AFP umfassend erfüllte, galten damals für kleinere Gemeinden noch zahlreiche (inhaltliche) Ausnahmen und Erleichterungen. Die formellen Zuständigkeiten waren aber damals wie heute identisch. Aus den gleichen Gründen beantragte der Stadtrat bereits die 2014 eingereichte Motion zur Einflussnahme auf den AFP (GR Nr. 2014/318) zur Ablehnung.

Die Aufgaben und Befugnisse des Gemeindeparlaments ergeben sich gemäss § 30 Abs. 1 GG aus dem kantonalen Recht und – sofern mit diesem im Einklang – aus der Gemeindeordnung. Während das kantonale Recht die mittel- und langfristige Planung wie oben ausgeführt klar und abschliessend dem Gemeindevorstand zuweist, ist die Zuständigkeit für die kurzfristige (jährliche) Planung eine zwischen Gemeindevorstand und Gemeindeparlament (bzw. Gemeindeversammlung) geteilte. Gemäss § 97 GG legt das Budget die Finanzierung der Aufgaben für das jeweils nächste Rechnungsjahr fest. Zwar kommt der Gemeindevorsteherschaft auch bei diesem Prozess gemäss § 101 Abs. 1 GG das Antrags- und Begründungsrecht zu, die Beschlussfassung für das Budget liegt jedoch – zusammen mit der Festsetzung des Gemeindesteuerfusses – in der abschliessenden Zuständigkeit des Parlaments (bzw. der Versammlung) (§ 101 Abs. 2 GG). Diese Regelung deckt sich auch mit den kommunalen Vorgaben von Gemeindeordnung (Art. 41 lit. b und 14 lit. b GO, AS 101.100) und neuer Finanzhaushaltverordnung (Art. 6, 8 und 9 FHVO). Ebenso stellen verschiedene Einzelbestimmungen der Art. 10 und 41 GO sicher, dass dem Gemeinderat (und auch dem Stimmvolk) bei Beschlüssen über Aufwendungen, die geeignet sind, die steuerliche Belastung (und eben auch die Verschuldung) zu beeinflussen, ein Mitspracherecht zukommt.

Der Stadtrat ist der Auffassung, dass dem Gemeinderat sowohl mit der Beschlussfassung über das Budget als auch mit dem Finanzreferendum sehr gewichtige Instrumente zur Steuerung des Finanzhaushalts (und damit auch der Bilanzstruktur) zur Verfügung stehen. Relevant in Zusammenhang mit der vorliegenden Motion zum Abbau von Fremdkapital ist auch, dass der Gemeinderat den Stadtrat letztlich jährlich – gestützt auf Art. 41 lit. p GO – explizit ermächtigt, die zur Deckung des Geldbedarfes erforderlichen Mittel aufzunehmen. Bei diesem finanztechnischen Vollzug besteht allerdings kaum echter Handlungsspielraum, da sich der Umfang der Kapitalbeschaffung zwingend durch die Finanzierungslücke aufgrund von Rückzahlungsverpflichtungen fälliger, bereits bestehender Schulden und dem aufgrund des rechtskräftigen Budgets resultierenden Finanzbedarfs (Einnahmen minus Ausgaben) ergibt.

4. Verfahrensfragen

Gemäss § 35 Abs. 1 GG verpflichtet eine überwiesene Motion den Gemeindevorstand, eine Vorlage zu einem Gegenstand auszuarbeiten, der in die Zuständigkeit des Parlaments fällt. Aufgrund der vorerwähnten Ausführungen muss festgehalten werden, dass das Kernanliegen dieser Motion gegen Zuständigkeitsbestimmungen des übergeordneten Gemeinderechts verstösst und daher gar nicht motionsfähig ist.

Da eine eingehende Prüfung – wie von § 35 Abs. 2 GG für Postulate verlangt – bereits im Rahmen dieser Motionsbeantwortung erfolgte und auch eine neuerliche Prüfung dieses Anliegens innert der in der GeschO GR für ein Postulat festgehaltenen Frist von zwei Jahren aufgrund des Widerspruchs zu übergeordnetem Recht zu keinem anderen Ergebnis führte, lehnt der Stadtrat auch die Umwandlung in ein Postulat ab.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti