

Bericht und Anträge der RPK zur Rechnung 2016

vom 29. Mai 2017

GR Nr. 2017/38, Weisung des Stadtrats vom 8. März 2017

1. Einleitung

Die RPK hat die Jahresrechnung 2016 gemäss Artikel 36 der Gemeindeordnung geprüft. Die Finanzkontrolle der Stadt Zürich prüfte ihrerseits die städtische Rechnung 2016 formell und rechnerisch. Der Revisionsbericht 53/2017 der Finanzkontrolle datiert vom 10. April 2017.

1.1. Form der Rechnung und des Berichts der RPK

Die RPK verzichtet darauf, die grundlegenden Kennzahlen der Rechnung ausführlich zu wiederholen. Sie verweist diesbezüglich auf das erste Kapitel der Rechnung.

2. Laufende Rechnung

Die Laufende Rechnung 2016 schliesst bei einem Aufwand von 9259,6 Millionen Franken und einem Ertrag von 9548,0 Millionen Franken mit einem Ertragsüberschuss von 288,4 Millionen Franken ab. Budgetiert war inklusive Zusatzkredite ein Aufwandüberschuss von 22,1 Millionen Franken.

Die Ergebnisverbesserung ist vor allem auf Mehreinnahmen bei den Steuern (plus 134,5 Mio. Fr.) und auf höhere Erträge aus der definitiven Auflösung der Rückstellungen für die Aktien der Flughafen AG, den Buchgewinnen der Liegenschaftenverwaltung, den Dividenden sowie der Gewinnausschüttung der ZKB (insgesamt plus 109,3 Mio. Fr.) zurückzuführen. Zudem liegt sowohl der Personal- als auch der Sachaufwand der Verwaltung deutlich unter dem Budget (Personalaufwand minus 40,1 Mio. Fr., Sachaufwand minus 52,1 Mio. Fr.).

Das Ergebnis verschlechtert hat die erstmals vorgenommene Rückstellung für den Ressourcenausgleich (Finanzausgleich) von 93 Millionen Franken.

Für den positiven Abschluss 2016 ist die Entwicklung der Steuereinnahmen entscheidend. Budgetiert wurden 2820,0 Millionen Franken. Die Rechnung schliesst mit einem Ertrag von 2954,5 Millionen Franken ab. Im Vergleich zur Rechnung des Vorjahres stiegen die Steuereinnahmen um 341,7 Millionen Franken (13,1 %). Der Ertrag der natürlichen Personen stieg um 5,5 Prozent auf 1508,4 Millionen Franken (Vorjahr 1429,5 Mio. Fr.), der Ertrag der juristischen Personen um 15,1 Prozent auf 943,3 Millionen Franken (Vorjahr 819,8 Mio. Fr.), der Ertrag aus der Grundstückgewinnsteuer um 27,9 Prozent auf 251,6 Millionen Franken (Vorjahr 196,7 Mio. Fr.).

3. Investitionsrechnung

Die Investitionsausgaben von 923,0 Millionen Franken unterschreiten das Budget inklusive den Zusatzkrediten um 256,2 Millionen Franken. Im Vergleich zur Rechnung des Vorjahres steigen die Nettoinvestitionen um 196,1 Millionen Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad (Verhältnis zwischen Selbstfinanzierung und Nettoinvestitionen) steigt weiter auf 120,1 % (Vorjahr 111,7 %). Ein Selbstfinanzierungsgrad von über 100 % bedeutet, dass sich die Verschuldung reduziert hat.

4. Gemeindebetriebe

Die Gemeindebetriebe (Entsorgung + Recycling, Wasserversorgung, Elektrizitätswerk, Verkehrsbetriebe, Wohnsiedlungen) erreichen bei einem Aufwand von 2233,2 Millionen Franken und Erträgen von 2385,5 Millionen Franken (inklusive interne Verrechnungen) einen Erfolg von 152,3 Millionen Franken, bei Nettoeinlagen von 92,3 Millionen Franken in die Ausgleichskonten. 60,0 Millionen Franken werden durch das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (ewz) an die Stadtkasse abgeliefert. Die Reserven der Gemeindebetriebe erreichten per Ende 2016 einen Stand von 2630,3 Millionen Franken.

5. Bilanz

Das Finanzvermögen hat um 548,4 Millionen Franken auf 4,9 Milliarden Franken abgenommen, das Verwaltungsvermögen ist um 148,7 Millionen Franken auf 7,9 Milliarden Franken gestiegen.

Das Fremdkapital nahm im Vergleich zum Vorjahr um 953,5 Millionen Franken auf 8,5 Milliarden Franken ab. Die Verpflichtungen gegenüber den Spezialfinanzierungen erhöhten sich um 151,9 Millionen Franken auf 3,4 Milliarden Franken.

Das Eigenkapital ist per Ende 2016 um 341,4 Millionen Franken auf 1018,3 Millionen Franken angestiegen. Darin enthalten ist der Ertrag aus der Neubewertung der Liegenschaften des Finanzvermögens (53,0 Mio. Fr.). Würden die aktivierten Schulden gegenüber der Pensionskasse der Stadt Zürich von 196,3 Millionen Franken (Stand 31. Dezember 2016) verrechnet, betrüge das Eigenkapital per 31. Dezember 2016 822,0 Millionen Franken.

6. Einzelaspekte der RPK-Prüfung

Die RPK stellte der Verwaltung wie üblich zahlreiche ergänzende Rückfragen zur Rechnung 2016. Die eingeforderten Rückantworten wurden von der Verwaltung fristgerecht beantwortet. Auf folgende Einzelaspekte der Prüfung möchte die RPK näher eingehen:

6.1. Rückstellung Ressourcenausgleich

Der Stadtrat hat am 25. Januar 2017 beschlossen, von der in der Verordnung zum Gemeindehaushalt vorgesehenen Möglichkeit zur Bildung von Rückstellungen für die Ressourcenabschöpfung Gebrauch zu machen. Aufgrund der Steuererträge im Jahr 2016 werden im Jahr 2018 rekordhohe 398 Millionen Franken Ressourcenabschöpfung an den kantonalen Finanzausgleich erwartet. Da die im Jahr 2018 erwartete Abschöpfung um 93 Millionen Franken höher liegt als die im Jahr 2016 ausgerichteten 305 Millionen Franken, wird diese Mehrbelastung zurückgestellt. Die vom Stadtrat gewählte Methode zur Berechnung der Rückstellung ist plausibel und mit der neuen Rechnungslegung kompatibel. Die Grundlagen für Einlagen in und Entnahmen aus den Rückstellungen sind definiert.

6.2. Entsorgung + Recycling Zürich

Der Gemeinderat hat die Rechnung 2015 der Stadt Zürich mit Ausnahme der Rechnung von Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ) genehmigt. Mit der Nichtabnahme der Rechnung von ERZ ist gerügt worden, dass ERZ in den Jahren 2009 bis 2015 Investitionsausgaben für das Logistikzentrum Hagenholz im Umfang von knapp 10 Millionen Franken auf den Unterkonten des Rechnungskreises «ERZ Abfall» verbucht hat. Die Umbuchung konnte wegen der laufenden Untersuchung der Aufsichtskommissionen des Gemeinderats und wegen weiteren Unregelmässigkeiten bei der Verbuchung von Ausgaben für das Logistikzentrum noch nicht vorgenommen werden. Die Mehrheit der RPK beantragt, die Rechnung 2016 der Stadt Zürich mit Ausnahme der Rechnung von Entsorgung + Recycling zu genehmigen.

Nach einer Intervention der Finanzverwaltung hat der Stadtrat am 15. März 2017 festgehalten, dass «ERZ Abwasser» Ausgaben für Kanalbauprojekte mit Investitionscharakter nicht mehr im Unterhalt verbuchen dürfe. Auf Rückfrage der RPK hat ERZ mitgeteilt, dass von den 2016 in der Laufenden Rechnung für Kanalsanierungen verbuchten 37 Millionen Franken rund 35 Millionen Franken in die Investitionsrechnung übertragen werden müssten. Die RPK verzichtet darauf, diese Umbuchung einzufordern. Sie weist jedoch darauf hin, dass angesichts der jetzt schon hohen und wegen den Änderungen der Rechnungslegung in den nächsten Jahren noch wachsenden jährlichen Einlagen in die Spezialfinanzierungen von «ERZ Abwasser» und «ERZ Abfall» eine umfassende Gebührenrevision angezeigt ist. Die RPK verweist auf den Revisionsbericht 74/2016 der Finanzkontrolle vom 7. Juni 2016, in dem darauf aufmerksam gemacht wird, dass die Spezialfinanzierungskonten eine für die Bedürfnisse des Betriebs angemessene Höhe nicht übersteigen dürfen.

6.3. Elektrizitätswerk Zürich – Wertberichtigungen, Rückstellungen, ewz (Deutschland) GmbH

Aufgrund des 2015 erstmals durchgeführten Impairmenttests (Werthaltigkeitstests) hat das Elektrizitätswerk Zürich (ewz) in der Rechnung 2016 Wertberichtigungen auf den Sachanlagen des Verwaltungsvermögens vorgenommen. In den Geschäftsfeldern Energiecontracting und Telecom sind Abschreibungen von insgesamt 109 Millionen Franken getätigt worden. Die Finanzkontrolle hat die Impairmenttests durch einen unabhängigen Experten überprüfen lassen.

Per 3. Januar 2017 ist die letzte US-Leasing-Transaktion (Kraftwerkanlagen Mittelbünden 2) beendet worden. Die aus den Leasing-Geschäften gebildeten Rückstellungen von 123,9 Millionen Franken sind aufgelöst und den neu gebildeten Rückstellungen «Stromproduktionsportfolio» zugewiesen worden.

Rechnung und Geschäftsbericht von ewz (Deutschland) GmbH, in der ewz die Beteiligungen an ausländischen Wind- und Solarenergie-Unternehmen hält, liegen jeweils bei der Beratung der Rechnung der Stadt Zürich noch nicht vor. Auf der Basis von Forecast-Daten bildet ewz die entsprechenden Rückstellungen. Aufgrund dieser Daten konnten diese Rückstellungen in der Rechnung 2016 um 120 000 Franken reduziert werden. Die Rückstellungen für ewz (Deutschland) GmbH weisen per 31.12.2016 einen Saldo von 28,8 Millionen Franken aus.

6.4. Rechnungslegung Asyl-Organisation Zürich

Die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) legt dem Gemeinderat eine Globalbudgetrechnung vor, die keine spezifischen Informationen für die 55 Prozent des Ertrags ausmachenden nicht-städtischen Aufträge ausweist. Aus Sicht der RPK fehlt dem Gemeinderat damit die Grundlage, um über die von der AOZ beantragte Gewinnverwendung zu entscheiden. Die RPK hat Ende Mai eine zusammenfassende Übersicht über die finanziellen Resultate der nicht-städtischen Aufträge erhalten. Die Gespräche mit dem Sozialdepartement über die Berichterstattung der AOZ zuhanden der RPK und des Gemeinderats sind noch nicht abgeschlossen.

6.5. Zusatzkredite und Investitionsplanung Hochbau

Die RPK prüft, ob die Dienstabteilungen bei sich abzeichnenden Budgetüberschreitungen Zusatzkredite beantragen. In einzelnen Fällen, wie der Freigabe von Planungsarbeiten für den Umbau des Kiosks Riesbach (Liegenschaftsverwaltung) oder des Baus der Fotovoltaikanlage auf dem Blockheizkraftwerk Hardau (Immobilien Stadt Zürich), wurde das Fehlen des notwendigen Budgetkredits gerügt.

Für die RPK ist es unbefriedigend, dass Immobilien Stadt Zürich und das Schulamt der Kommission wesentliche Unterlagen zur Schulraumplanung (Machbarkeitsstudien, Schulraumkonzepte der Kreisschulpflegen) vorenthalten haben. Die RPK weist darauf hin, dass die

Mittel für die Planung von Hochbauten in den letzten Jahren stark erhöht worden sind. Die Prüfung der Zweckmässigkeit des Mitteleinsatzes ist in Frage gestellt, wenn der RPK Unterlagen nicht zugestellt werden.

7. Ausblick

Der positive Rechnungsabschluss, das auf über eine Milliarde Franken angewachsene Eigenkapital und die neu gebildete Rückstellung von 93 Millionen Franken für den aufgrund des Steuerertrags 2016 im Jahr 2018 zu bezahlenden Ressourcenausgleich haben den finanzpolitischen Spielraum der Stadt Zürich erhöht. Die Herausforderungen sind angesichts des starken Wachstums der Bevölkerung aber nach wie vor erheblich. Allein für die Bereitstellung des Schulraums werden in den nächsten zehn Jahren Investitionen von 2 Milliarden Franken erforderlich sein.

Der Finanzplan weist für die Jahre 2017 bis 2020 Defizite von 27,3 bis 196,5 Millionen Franken aus. Darin sind die Unsicherheiten aufgrund der kantonalen «Leistungsüberprüfung 16» (Lü 16) sowie der «Steuervorlage 17» (SV 17) des Bundes nicht berücksichtigt. Die RPK weist darauf hin, dass der neu gewonnene finanzpolitische Spielraum nur erhalten werden kann, wenn

- a. die Verwaltung die aufgrund des Bevölkerungswachstums anfallenden Kosten für Bildung, Soziales und Gesundheit sowie die dadurch notwendigen Stellenschaffungen zum Teil mit höherer Effizienz auffängt;
- b. die Entwicklung des Steuerertrags mit dem Wachstum der Bevölkerung Schritt hält.

Das Steueramt erwartet steigende Erträge bei den natürlichen Personen und weiterhin rekordhohe Erträge bei der Grundstückgewinnsteuer. Eine Aussage zur Entwicklung des Steuerertrags der juristischen Personen ist hingegen schwierig. Die Prognose für die nächste Planperiode wird aufgrund der jährlich durchgeführten Umfrage bei den grossen Unternehmen zur Verfügung stehen.

Trotz des erfreulichen Rechnungsabschlusses bleibt es notwendig, die Entwicklung von Personal- und Sachaufwand in allen Departementen und Dienstabteilungen kritisch zu analysieren und die Abläufe und Kostenstrukturen der Verwaltung ebenso kritisch zu hinterfragen.

8. Schlussbemerkungen

Die RPK bedankt sich beim Stadtrat und der Verwaltung für die zeitnahe Beantwortung der zahlreichen Rückfragen.

Gleichzeitig bedankt sich die RPK bei der Finanzkontrolle für die pflichtgetreue Ausführung ihres Auftrags und die quartalsweise Orientierung von RPK und GPK über die getätigten Kontrollen.

Finanzverwaltung, Rechnung 2016, Genehmigung

Antrag des Stadtrats

1. Die Rechnung 2016 der Stadt Zürich wird genehmigt.
2. Die Rechnung 2016 der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) mit einem vollumfänglich den Reserven zuzuweisenden Gewinn von Fr. 510 905.37 wird genehmigt.
3. Die Rechnung 2016 der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich wird abgenommen.
4. Die Rechnung 2016 der Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien wird abgenommen.
5. Die Rechnung 2016 der Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich wird zur Kenntnis genommen.
6. Die Rechnung 2016 der Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen wird zur Kenntnis genommen.
7. Die Rechnung 2016 der Kongresshaus-Stiftung Zürich wird zur Kenntnis genommen.

Referent zur Vorstellung der Weisung: Präsident Walter Angst (AL)

Änderungsantrag zu Dispositivziffer 1

Die Mehrheit der RPK beantragt folgende Änderung der Dispositivziffer 1:

1. Die Rechnung 2016 der Stadt Zürich wird genehmigt, **mit Ausnahme der Rechnung von Entsorgung + Recycling.**

Die Minderheit der RPK beantragt Ablehnung des Änderungsantrags.



7 / 10

Mehrheit: Florian Utz (SP), Referent; Dorothea Frei (SP), Alan David Sangines (SP)
Minderheit: Präsident Walter Angst (AL), Referent
Enthaltung: Vizepräsident Michael Baumer (FDP), Felix Moser (Grüne), Shaibal Roy (GLP), Peter Schick (SVP), Christian Traber (CVP), Raphaël Tschanz (FDP), Stefan Urech (SVP)

Schlussabstimmung über die bereinigte Dispositivziffer 1

Die RPK beantragt Zustimmung zur bereinigten Dispositivziffer 1.

Zustimmung: Präsident Walter Angst (AL), Referent; Vizepräsident Michael Baumer (FDP), Dorothea Frei (SP), Felix Moser (Grüne), Shaibal Roy (GLP), Alan David Sangines (SP), Christian Traber (CVP), Raphaël Tschanz (FDP), Florian Utz (SP)
Enthaltung: Peter Schick (SVP), Stefan Urech (SVP)

Änderungsantrag zu Dispositivziffer 2

Die Mehrheit der RPK beantragt Ablehnung des nachfolgenden Änderungsantrags.

Die Minderheit der RPK beantragt folgende Änderung der Dispositivziffer 2:

- Die Rechnung 2016 der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) mit einem vollumfänglich den Reserven zuzuweisenden Gewinn von Fr. 510 905.37 wird **nicht** genehmigt.

Mehrheit: Felix Moser (Grüne), Referent; Präsident Walter Angst (AL), Vizepräsident Michael Baumer (FDP), Dorothea Frei (SP), Shaibal Roy (GLP), Alan David Sangines (SP), Christian Traber (CVP), Raphaël Tschanz (FDP), Florian Utz (SP)
Minderheit: Stefan Urech (SVP), Referent; Peter Schick (SVP)

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 2

Die Mehrheit der RPK beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 2.

Die Minderheit der RPK beantragt Ablehnung der Dispositivziffer 2.

Mehrheit: Felix Moser (Grüne), Referent; Präsident Walter Angst (AL), Vizepräsident Michael Baumer (FDP), Dorothea Frei (SP), Shaibal Roy (GLP), Alan David Sangines (SP), Christian Traber (CVP), Raphaël Tschanz (FDP), Florian Utz (SP)
Minderheit: Stefan Urech (SVP), Referent; Peter Schick (SVP)

Änderungsantrag zu Dispositivziffer 3

Die Mehrheit der RPK beantragt Ablehnung des nachfolgenden Änderungsantrags.

Die Minderheit der RPK beantragt folgende Änderung der Dispositivziffer 3:

8 / 10

3. Die Rechnung 2016 der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich wird **nicht** abgenommen.

Mehrheit: Vizepräsident Michael Baumer (FDP), Referent; Präsident Walter Angst (AL), Dorothea Frei (SP), Felix Moser (Grüne), Shaibal Roy (GLP), Alan David Sangines (SP), Christian Traber (CVP), Raphaël Tschanz (FDP), Florian Utz (SP)
Minderheit: Peter Schick (SVP), Referent; Stefan Urech (SVP)

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 3

Die Mehrheit der RPK beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 3.

Die Minderheit der RPK beantragt Ablehnung der Dispositivziffer 3.

Mehrheit: Vizepräsident Michael Baumer (FDP), Referent; Präsident Walter Angst (AL), Dorothea Frei (SP), Felix Moser (Grüne), Shaibal Roy (GLP), Alan David Sangines (SP), Christian Traber (CVP), Raphaël Tschanz (FDP), Florian Utz (SP)
Minderheit: Peter Schick (SVP), Referent; Stefan Urech (SVP)

Änderungsantrag zu Dispositivziffer 4

Die Mehrheit der RPK beantragt Ablehnung des nachfolgenden Änderungsantrags.

Die Minderheit der RPK beantragt folgende Änderung der Dispositivziffer 4:

4. Die Rechnung 2016 der Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien wird **nicht** abgenommen.

Mehrheit: Vizepräsident Michael Baumer (FDP), Referent; Präsident Walter Angst (AL), Dorothea Frei (SP), Felix Moser (Grüne), Shaibal Roy (GLP), Alan David Sangines (SP), Christian Traber (CVP), Raphaël Tschanz (FDP), Florian Utz (SP)
Minderheit: Stefan Urech (SVP), Referent; Peter Schick (SVP)

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 4

Die Mehrheit der RPK beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 4.

Die Minderheit der RPK beantragt Ablehnung der Dispositivziffer 4.

Mehrheit: Vizepräsident Michael Baumer (FDP), Referent; Präsident Walter Angst (AL), Dorothea Frei (SP), Felix Moser (Grüne), Shaibal Roy (GLP), Alan David Sangines (SP), Christian Traber (CVP), Raphaël Tschanz (FDP), Florian Utz (SP)
Minderheit: Stefan Urech (SVP), Referent; Peter Schick (SVP)

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 5

Die RPK beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 5.

Zustimmung: Peter Schick (SVP), Referent; Präsident Walter Angst (AL), Vizepräsident Michael Baumer (FDP), Dorothea Frei (SP), Felix Moser (Grüne), Shaibal Roy (GLP), Alan David Sangines (SP), Christian Traber (CVP), Raphaël Tschanz (FDP), Stefan Urech (SVP), Florian Utz (SP)

Änderungsantrag zu Dispositivziffer 6

Die Mehrheit der RPK beantragt Ablehnung des nachfolgenden Änderungsantrags.

Die Minderheit der RPK beantragt folgende Änderung der Dispositivziffer 6:

6. Die Rechnung 2016 der Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen wird **ablehnend** zur Kenntnis genommen.

Mehrheit: Felix Moser (Grüne), Referent; Präsident Walter Angst (AL), Dorothea Frei (SP), Shaibal Roy (GLP), Alan David Sangines (SP), Christian Traber (CVP), Florian Utz (SP)
Minderheit: Vizepräsident Michael Baumer (FDP), Referent; Peter Schick (SVP), Raphaël Tschanz (FDP), Stefan Urech (SVP)

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 6

Die Mehrheit der RPK beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 6.

Die Minderheit der RPK beantragt Ablehnung der Dispositivziffer 6.

Mehrheit: Felix Moser (Grüne), Referent; Präsident Walter Angst (AL), Dorothea Frei (SP), Shaibal Roy (GLP), Alan David Sangines (SP), Christian Traber (CVP), Florian Utz (SP)
Minderheit: Vizepräsident Michael Baumer (FDP), Referent; Peter Schick (SVP), Raphaël Tschanz (FDP), Stefan Urech (SVP)

Änderungsantrag zu Dispositivziffer 7

Die Mehrheit der RPK beantragt Ablehnung des nachfolgenden Änderungsantrags.

Die Minderheit der RPK beantragt folgende Änderung der Dispositivziffer 7:

7. Die Rechnung 2016 der Kongresshaus-Stiftung Zürich wird **ablehnend** zur Kenntnis genommen.

Mehrheit: Vizepräsident Michael Baumer (FDP), Referent; Präsident Walter Angst (AL), Dorothea Frei (SP), Felix Moser (Grüne), Shaibal Roy (GLP), Alan David Sangines (SP), Christian Traber (CVP), Raphaël Tschanz (FDP), Florian Utz (SP)
Minderheit: Stefan Urech (SVP), Referent; Peter Schick (SVP)



10 / 10

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 7

Die Mehrheit der RPK beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 7.

Die Minderheit der RPK beantragt Ablehnung der Dispositivziffer 7.

Mehrheit: Vizepräsident Michael Baumer (FDP), Referent; Präsident Walter Angst (AL), Dorothea Frei (SP), Felix Moser (Grüne), Shaibal Roy (GLP), Alan David Sangines (SP), Christian Traber (CVP), Raphaël Tschanz (FDP), Florian Utz (SP)
Minderheit: Stefan Urech (SVP), Referent; Peter Schick (SVP)

Zürich, 29. Mai 2017

Für die RPK

Präsident Walter Angst (AL)
Sekretärin Doris Fischer