

Zürich, den 30. März 2005

DER STADTRAT von ZÜRICH an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 7. April 2004 reichten die Gemeinderäte Roger Liebi (SVP) und Markus Schwyn (SVP) folgende Motion GR Nr. 2004/196 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, Massnahmen zu ergreifen, mit welchen der in der Finanzperspektive 2004–2008 aufgeführte Aufwand der Verwaltung (Laufende Rechnung) für das Jahr 2008 um mindestens CHF 481 Mio. reduziert wird, mit dem Ziel, das Gesamtbudget 2008 ausgeglichen zu gestalten.

Begründung:

Die vom Stadtrat im März 2004 vorgestellte „Entwicklung des Haushaltes der Finanzperspektive 2004–2008“ zeichnet nicht nur ein überaus düsteres Bild der finanziellen Verfassung der Stadt Zürich in den kommenden Jahren, sondern zeigt auf, dass der Stadtrat offenbar und entgegen seiner mehrfachen Ankündigungen, Eigenkapital bilden zu wollen, bewusst eine massive Ausweitung des Bilanzfehlbetrages und der Nettoschuld der Stadt Zürich bis in das Jahr 2008 in Kauf nimmt.

Trotz tiefer Teuerung und budgetierter Steuereinnahmen, welche trotz Wirtschaftsflaute immer noch durchwegs über jenen der Jahre 1993–1998 liegen, würde der Bilanzfehlbetrag bis in das Jahr 2008 auf einen traurigen Rekordbetrag von CHF 1.658 Mrd., die Nettoschuld der Stadt Zürich auf CHF 3.48 Mrd. anwachsen.

Währenddem die Steuereinnahmen für die Jahre 2004–2008 nahezu unverändert, gemessen am Jahr 2002 aber rund 20% tiefer angesetzt werden, steigt allein der Personalaufwand von 2002–2008 umgekehrt proportional um 22%.

Dies hat u.a. zur Folge, dass der Anteil der Steuergelder, welche nicht für Gegenleistungen zum Wohl der Bürger der Stadt Zürich, sondern für Zinsendienste aufgewendet werden muss, stetig steigt und bis 2008 auf sage und schreibe 11,1% budgetiert wird.

Dieser Entwicklung muss im Sinne kommender Generationen und der wirtschaftlichen Prosperität frühzeitig und nachhaltig entgegen gewirkt werden.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, die in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fallen. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, so hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR). Die vorliegende und eine weitere Motion mit demselben Begehren für das Jahr 2007 (GR Nr. 2004/193) wurden in der Behandlung zurückgestellt, bis das gleichlautende Postulat von R. Liebi und M. Schwyn betreffend Aufwandreduktion für das Jahr 2005 (GR Nr. 2004/194) - zusammen mit der Budgetberatung - im Gemeinderat behandelt worden ist.

Am 15. November 2004 hat der Gemeinderat auf den Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements die Behandlungsfrist der beiden Motionen bis Ende Januar 2005 verlängert. Am 8. Dezember 2004 hat der Gemeinderat beschlossen, das erwähnte Postulat dem Stadtrat nicht zur Prüfung zu überweisen. Leider ist dann die Beantwortung der beiden Motionen im Finanzdepartement in Verzug geraten, wofür sich der Vorsteher des Finanzdepartements beim Gemeinderat ausdrücklich schriftlich entschuldigt hat.

Das Ziel des Motionsbegehrens besteht darin, eine Reduktion des Gesamtbudgets 2008 um mindestens 481 Mio. Franken zu erreichen. Im Zusammenhang mit diesem Begehren stellen sich rechtliche Fragen zur Bedeutung des Budgets. Der Stadtrat möchte darauf hinweisen,

dass im Fall einer Überweisung der Motion die Rechtmässigkeit des Begehrens näher zu überprüfen wäre. An dieser Stelle sind aus folgenden Gründen bereits summarisch Zweifel an der Motionsfähigkeit anzubringen:

Die Ausgabenkompetenzen sind gemäss § 119 des Gemeindegesetzes und § 41 lit. c ff. Gemeindeordnung an den Stadtrat, an den Gemeinderat oder die Stimmbevölkerung übertragen, womit die Budgetkompetenz stark durchlöchert wird (Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, N 4.1 zu § 132). Auf der Ausgabenseite fehlt dem Voranschlag deshalb die derogatorische Kraft, d.h. es können durch den Voranschlag keine Spezialbeschlüsse der genannten Organe aufgehoben, geändert oder unwirksam gemacht werden. „Insbesondere können durch Streichung im Voranschlag nicht durch besondere Ausgabenbeschlüsse bewilligte Kredite gestrichen werden“ (Thalmann, a.a.O., N 4.2.2 zu § 32). In der Stadt Zürich besteht die Besonderheit, dass praktisch für sämtliche Ausgaben neben dem Budgetkredit Spezialbeschlüsse einzuholen sind (im Normalfall bis 2 Mio. Franken durch den Stadtrat, über 2 Mio. Franken durch den Gemeinderat und über 20 Mio. Franken durch die Stimmbevölkerung). Entsprechendes gilt für andere Finanzkompetenzen. Damit fehlen grundsätzlich substantielle Bereiche, in welchen das Budgetorgan sowohl über den Verpflichtungskredit wie über den Voranschlagskredit beschliessen kann (sogenannte konstitutive Budgetbeschlüsse). Dieser Umstand würde es äusserst schwierig machen, ein Budget mit Aufwandreduktionen in dreistelliger Millionenhöhe zu gestalten, ohne dass Spezialbeschlüsse tangiert werden, welche, wie dargelegt, dem Voranschlag vorgehen. Eine rechtliche Wirkung kommt einer Streichung eines Voranschlagskredites aufgrund des dualen Ausgabenbewilligungsverfahrens vor allem dort zu, wo noch keine Verpflichtungskredite gesprochen wurden und damit auch noch keine für das Budgetorgan rechtlich verbindliche Verpflichtungen eingegangen wurden.

Hinzu kommt, dass die Motion den Stadtrat beauftragt, Massnahmen zu ergreifen. Sollte dies so zu verstehen sein, dass Massnahmen in der Zuständigkeit des Stadtrates gemeint sind, so wäre dies gemäss Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates unzulässig, da nur Gegenstände in der Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates motionsfähig sind. Das Begehren nimmt zudem Bezug auf die Finanzperspektiven 2004 - 2008, was stadt-rätliche finanzpolitische Entscheidungsgrundlagen darstellen, für welche der Grosse Gemeinderat keine Beschlüsse fassen kann (Thalmann, a.a.O., N 4 zu § 118). Letztlich wird mit der Motion ein Massnahmenplan zur Gestaltung des angebehrten ausgeglichenen Budgets 2008 in der Zuständigkeit des Gemeinderates verlangt, wofür der Gemeinderat ebenfalls nicht als zuständig betrachtet werden kann, da das Ausgeführte zum Finanzplan grundsätzlich auch für einen integrierten Aufgaben- und Finanzplan gilt.

Diese Rechtslage führt dazu, dass es rechtlich als zweifelhaft erscheint, ob auf dem von der Motion vorgeschlagenen Weg derartig umfangreiche Aufwandreduktionen verbindlich beschlossen werden könnten. Der Stadtrat stellt daher die Motionabilität in Frage. Das Begehren sprengt selbst die Form der allgemeinen Anregung, da es auch nicht ansatzweise Aussagen darüber enthält, auf welche Sachbereiche sich die Aufwandreduktionen beziehen sollen. Der Stadtrat möchte ausdrücklich darauf hinweisen, dass er die Möglichkeit hat, beim Bezirksrat die Bewilligung von Budgetmitteln zu beantragen, falls der Gemeinderat aufgrund dieser Motion Budgetmittel streichen würde, die durch rechtsgültig zustande gekommene Verpflichtungen zu erbringen sind. Dies ergibt sich aus § 9 der kantonalen Verordnung über den Gemeindehaushalt (133.1). Danach kann bei der Aufsichtsbehörde die Freigabe der nötigen Mittel beantragt werden. Die Aufsichtsbehörde prüft, ob rechtliche Verpflichtungen bestehen, der Mittelbedarf ausgewiesen und die Deckung vorhanden ist.

Der Vorstoss ist aber auch aus materiellen Gründen abzulehnen.

Der Finanzplan ist eine Projektion der Finanzentwicklung auf der Ausgaben- und Einnahmenseite im Sinne einer sich laufend verändernden rollenden Planung. Er beinhaltet deshalb nicht nur Unschärfen hinsichtlich der Höhe von Ausgaben und Einnahmen, sondern auch darüber, ob die betreffenden Posten dann auch tatsächlich im fraglichen Zeitraum (Budgetjahr) budgetwirksam werden. Er ist deshalb keine verbindliche „Vorabbudgetierung“, sondern ist - vergleichbar mit einem Businessplan - von sich verändernden Rahmenbedingungen

abhängig. Zu diesen gehören selbstredend die vom Stadtrat jeweils angeordneten Budgetvorgaben und Korrekturmassnahmen in der Budgetierungsphase bis zur definitiven Budgetvorlage an den Gemeinderat. Es ist somit eine der grundlegenden Aufgaben des Stadtrates, vorausschauend mit den entsprechenden Kurskorrekturen dafür zu sorgen, dass ein möglichst ausgeglichenes Budget oder noch besser ein Überschuss erzielt werden kann, auch wenn der Finanzplan eine andere Entwicklung aufzeigt.

Auch in den vergangenen Jahren hat der Finanzplan oftmals ein sehr besorgniserregendes Bild gezeigt. Mit konkreten Budgetrestriktionen und Sparmassnahmen ist es dem Stadtrat dennoch mittelfristig gelungen, unterstützt durch eine günstige konjunkturelle Entwicklung, das Budget wieder ausgeglichen zu gestalten, den Finanzfehlbetrag abzubauen und erneut Eigenkapital aufzubauen.

Der Stadtrat ist gewillt, auch weiterhin im Rahmen eines kontinuierlichen Prozesses alles daran zu setzen, mit geeigneten Massnahmen ein Defizit und den damit verbundenen Abbau des Eigenkapitals zu verhindern. Diese Zielsetzung hat ihren Niederschlag auch im wichtigen Legislaturzielprojekt „Gesunde Finanzen“ mit seinen diversen Teilprojekten gefunden. Auf der Ausgabenseite sind dabei u. a. die beiden Projekte „Zürich baut - gut und günstig“ und „Zürich kauft gut und günstig ein“ zu erwähnen. Aber auch die in den letzten Jahren vollzogenen diversen kleineren Reorganisationsmassnahmen in der Stadtverwaltung. Zur besseren Planung der Ertragsseite wurde zudem ein neues Steuerprognosemodell erarbeitet, welches wesentlich präzisere Einschätzungen des Steuerertrages erlaubt.

Nicht zuletzt dank dieser Anstrengungen und der Ausgabendisziplin von Stadtrat und Verwaltung zeigt die Rechnung 2004 ein weit besseres Ergebnis als budgetiert. Der Stadtrat setzt wie erwähnt auch weiterhin alles daran, ausgeglichene Rechnungen zu erreichen und einen erneuten Bilanzfehlbetrag zu verhindern. Die oben aufgeführten Beispiele zeigen aber deutlich, dass es in der Verantwortung und Zuständigkeit der operativen Führung durch den Stadtrat liegt, die massgebliche Steuerung der Ausgaben- und Einnahmenseite rechtzeitig und präventiv anzugehen, um die notwendige Wirkung in Budget und Rechnung zu erzielen.

Aus den dargelegten Gründen lehnt der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab und beantragt dem Gemeinderat, die Motion aus formellen und materiellen Gründen abzulehnen. Da der Stadtrat der Auffassung ist, dass er den Auftrag gemäss Motion bereits seriös und nachhaltig wirksam wahrnimmt, ist er auch nicht bereit, den Vorstoss in der Form eines Postulates entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates
der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy