

Zürich, 30. November 2009 / äti

Bericht der RPK zum Voranschlag (Budget) 2010

GR 2009/418, Weisung 425 des Stadtrates vom 23. September 2009 und Nachtrag zum Budget 2010 vom 11. November 2009 (Novemberbrief)

Bericht zum Budget 2010 der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung der Verwaltung, der Betriebe, Anstalten und Heime, der verwalteten Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten.

1. Feststellungen

1.1. Allgemein

Die RPK hat den Entwurf des Stadtrates zum Budget 2010 geprüft. Sie konnte aufgrund des Revisionsberichts Nr. 115 der Finanzkontrolle vom 12. November 2009 feststellen, dass die rechnerischen und formellen Anforderungen erfüllt sind.

1.2. Budgetentwurf

Der Stadtrat rechnet in seinem Budgetentwurf für 2010 mit einem Aufwandüberschuss in der Laufenden Rechnung von 205.8 Mio. Franken (einschliesslich Gemeindebetriebe). Dieser ergibt sich aus einem Aufwand von 7'845 Mio. Franken und Erträgen von 7'639 Mio. Franken (inklusive Novemberbrief vom 11. November 2009).

Gemäss der Erwartungsrechnung muss für das laufende Jahr 2009 mit einem Aufwandüberschuss von 180 Mio. Franken gerechnet werden, was per Ende 2009 zu einer Reduktion des Eigenkapitals auf 602 Mio. Franken führt. Unter Berücksichtigung des budgetierten Aufwandüberschusses 2010 inkl. Novemberbrief wird mit einem Eigenkapital per 31.12.2010 von 396 Mio. Franken gerechnet. Bei Verrechnung der aktivierten Schuld gegenüber der städtischen Pensionskasse von dannzumal noch 505.5 Mio. Franken würde daraus ein Bilanzfehlbetrag von 109.5 Mio. Franken resultieren.

Gemäss Auskunft des Stadtrates werden auch für 2011 aufgrund der Finanzkrise Steuerausfälle prognostiziert. Es wird 2011 nochmals mit einem Defizit von grob geschätzt 200 Mio.

Franken gerechnet. Ab 2013 rechnet der Stadtrat aus heutiger Sicht vorsichtig optimistisch wieder mit einem langsamen Aufbau des Eigenkapitals.

Für einen grundlegenden Überblick verweist die RPK an dieser Stelle explizit auf die ausführlichen und lesenswerten einführenden Bemerkungen des Stadtrats zum Entwurf des Budgets vom 23. September 2009 und verzichtet wie im Vorjahr darauf, die wesentlichen Kennzahlen hier zu wiederholen.

2. Allgemeine Bemerkungen der RPK zum Budget

2.1. Personalaufwand

Der budgetierte Personalaufwand liegt nach einer kontinuierlichen Steigerung seit dem Jahr 2000 erstmals 8.7 Mio. Franken (0.3%) unter dem Budget des Vorjahrs. Die Kosten von 18 Mio. Franken für eine Stellenvermehrung um brutto 157.9 Stellen (wobei davon 53.9 bereits mit den Zusatzkrediten 2009 genehmigt wurden) werden unter anderem durch die aufgrund der Teuerungsentwicklung nicht budgetierte Jahreststeuerung und eine Verdoppelung des Pauschalabzugs für teilweise nicht zu besetzende Stellen kompensiert.

2.2. Sachaufwand

Eine **RPK-Minderheit** beantragt Pauschalkürzungen von 200 Mio. Franken auf dem budgetierten Sachaufwand von 1'774 Mio. Franken. Besonders angesichts der prognostizierten Ertragseinbrüche sei dieser erneute Ausgabenzuwachs von 33.9 Mio. oder 1.9% unverantwortlich. Mit der Pauschalkürzung solle der Stadtrat zu einer prägnanten Priorisierung der nicht gebundenen Sachaufwände gezwungen werden. Bloss wünschbare Ausgaben hätten zu unterbleiben.

Die **RPK-Mehrheit** stellt sich gegen diesen Pauschalkürzungsantrag und betrachtet ihn auch rechtlich als problematisch. Sie erachtet es zudem als politische Aufgabe der Antragstellenden, bei einem so grossen Sparantrag konkreter anzugeben, in welchen Bereichen die mit den Einsparungen verbundenen Leistungskürzungen erfolgen sollen.

Die ganze RPK erwartet von der Verwaltung weiterhin eine straffe Ausgabendisziplin, damit der budgetierte Aufwandzuwachs möglichst unterschritten werden kann.

2.3. Investitionen

Bezüglich der richtigen Investitionspolitik herrscht in der RPK keine Einigkeit. **Die ganze Kommission** unterstützt aber die Bestrebungen des Stadtrats, im Zusammenhang mit einer Priorisierung der grösseren Investitionsprojekte auch Planungsarbeiten dort zu sistieren, wo keine Umsetzung im Lauf der kommenden Jahre erwartet wird. So können überflüssige Pla-

nungsaufwendungen vermieden und die knapperen Mittel für tatsächlich realisierbare Projekte verwendet werden – ein Vorgehen, das die Kommission schon im letzten Jahr als richtig bewertet hat.

Zudem weist die Kommission darauf hin, dass auch 2010 trotz möglicherweise zurückhaltender Budgetierung voraussichtlich wie in den vergangenen Jahren jeweils gut 20 Prozent der budgetierten Investitionsausgaben nicht realisiert werden beziehungsweise zu hoch budgetiert sind. Verzögerungen führen oft zu Terminabweichungen, und bei Bauprojekten wird korrekterweise jeweils eine Reserve ausgewiesen, die im Idealfall nicht beansprucht werden muss.

2.4. Steuerertrag

Angesichts der weiterhin prognostizierten massiven Steuerausfälle und der Gefahr, dass mittelfristig aufgrund der Wirtschaftslage auch die Belastung unter anderem im Sozialbereich steigen dürfte, erachtet eine **Mehrheit der RPK** in Übereinstimmung mit dem Stadtrat momentan eine Veränderung des Steuerfusses als nicht opportun.

Eine **Minderheit der RPK** beantragt eine Senkung des Steuerfusses um 3 Prozentpunkte auf neu 116 Prozent. Gerade angesichts der aktuellen Konjunkturschwäche ist es für sie wesentlich, insbesondere die privaten Haushalte, aber auch Handel und Gewerbe steuerlich zu entlasten und über den privaten Konsum die Konjunktur zu stützen.

3. Einzelaspekte

3.1. Budgetprozess und Informationspolitik gegenüber der RPK

Die RPK nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Stadtrat in einem internen Prozess das Budget von einem deutlich höheren Defizit von 448 Mio. Franken auf den gegenwärtigen Ausgabenüberschuss von 205.8 Mio. Franken korrigieren konnte. Die RPK stellte dem Stadtrat in diesem Zusammenhang verschiedene Rückfragen über die Schwerpunkte der vorgenommenen Ausgabenreduktionen oder Einnahmenkorrekturen. Der Stadtrat wollte allerdings keine Auskunft über die interne Entscheidungsfindung geben und verwies auf den vorliegenden Budgetantrag als Grundlage der Beratung und der Rückfragen.

Die RPK hätte eine solche Information für sich allerdings als notwendig erachtet, um die gesetzten Schwerpunkte des Stadtrats – ihrer Aufgabe gemäss – auch finanzpolitisch gewichten und bewerten zu können. Heute ist die Kommission in diesem Zusammenhang auf Vermutungen sowie auf die Antworten zu einzelnen Konten angewiesen.

In den einzelnen Departementen ist die Bereitschaft, auf Rückfragen der RPK rasch, umfassend und transparent zu antworten, unterschiedlich stark ausgeprägt. Als positives Beispiel ist hier das Sozialdepartement zu nennen. Nachdem die letzten drei Jahre wenig Transparenz über die Detailstruktur der Ausgaben im Ergänzenden Arbeitsmarkt (EAM) bestand, wurde nun eine klare Übersicht geliefert. Ein negatives Beispiel stellt das Finanzdepartement

dar. Hier musste auf Betreiben des Kantons der Rechnungskreis Baurecht neu aufgeteilt werden. Auf diesbezügliche Rückfragen der RPK, liess das Finanzdepartement verlauten, dass die Öffentlichkeit nicht wissen dürfe, über welche Baurechte die Stadt verfügt.

3.2. Einsicht in die Erwartungsrechnung

Wiewohl der Stadtrat seinerseits bei einzelnen Konti auf Rückfrage teilweise selbst die Erwartungsrechnung als Grund für Erhöhungen oder Kürzungen anführte und im Einzelfall auch bereit war, entsprechende Zahlen offen zu legen, hat er die Anfrage der RPK um Zustellung der ganzen Erwartungsrechnung abschlägig beantwortet. Er berief sich dabei in seiner Antwort darauf, dass die Erwartungsrechnung „zu den internen Papieren [zählt], die auf der exekutiven Funktion des Stadtrates basieren, den Vollzug der Rechnung [*gemeint wohl die Einhaltung des Budgets; RPK*] durch die Verwaltung zu überwachen. Die technischen Papiere dienen dem Transfer der Daten zwischen Verwaltung (Departemente und Dienstabteilungen) und der Exekutive. (...) Gemäss Art. 5 der Verordnung zum Öffentlichkeitsgesetz (ÖVG) vom 10. September 2008 [*gemeint ist wohl die Verordnung zum Öffentlichkeitsgrundsatz (ÖGV) vom 10. September 2008, AS 170.400; RPK*] bleiben solche Unterlagen von der Bekanntgabe ausgeschlossen.“

Die RPK zweifelt daran, ob die Berufung auf das kantonale Informations- und Datenschutzgesetz IDG (LS 170.4) und die dazugehörige städtische Verordnung (AS 170.400), also auf die Bestimmungen zur Regelung des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes, geeignet ist, das Einsichtsrecht der Rechnungsprüfungskommission gemäss Artikel 37bis der Gemeindeordnung (AS 101.100) zu beschneiden. Die gleiche Rechtsgrundlage verpflichtet den Stadtrat, gegebenenfalls unter Geheimhaltung, „alle für die Überprüfung der Geschäftsführung wesentlichen Akten herauszugeben.“ Aus der Sicht der RPK stellt die Erwartungsrechnung ein wesentliches Element der Geschäftsführung des Stadtrats dar. Das ergibt sich nicht zuletzt auch daraus, dass der Finanzvorstand im Budgetreferat öffentlich die Bilanzperspektiven der Stadt Zürich mit Werten aus der Erwartungsrechnung untermauerte.

3.3. Uneinheitliche Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips

Nicht nachvollziehen kann die RPK die Kriterien, nach denen die Stadtratsbeschlüsse zu Stellenbeschaffungen teils als öffentlich, teils als teilweise öffentlich und teils als nicht öffentlich kategorisiert wurden. Allerdings ist dem Stadtrat zugute zu halten, dass sich in diesem Bereich angesichts der erst einjährigen Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wohl zuerst eine einheitliche Praxis über die gesamte Stadtverwaltung herausbilden muss.

Aus Sicht der RPK wäre auch in diesem Bereich eine grösstmögliche Transparenz wünschenswert.

3.4. Reserve-Auflösungen

Die RPK erinnert daran, dass wie schon die beiden letzten Jahre auch 2010 das Budget durch eine Auflösung von Reserven der Fachstelle Versicherungen verbessert wird. Die er-

folgswirksame Auflösung von 50 Mio. Franken Reserven der Eigenversicherung wird sich allerdings 2011 nicht wiederholen.

3.5. Pauschalkürzungen der RPK werden vom Stadtrat übernommen

Mit Erstaunen und Genugtuung hat die RPK zur Kenntnis genommen, dass der Stadtrat dieses Jahr den Betrag auf dem Konto 1060.3010.0800 Pauschalkürzung für teilweise nicht besetzte Stellen nun unter Berücksichtigung der nicht ausgeschöpften Kredite der Vorjahre auf ganze 18 Millionen verdoppelt hat. Gegen den Antrag des Stadtrates hatte die einstimmige RPK bereits im VA 2008 den Betrag auf diesem Konto im Sinne der Budgetwahrheit auf 9 Mio. Franken erhöht. Nun zeigt sich, dass der Stadtrat hier selbst eine deutliche Korrektur vornimmt, welche logischerweise umgekehrt dazu führen wird, dass entsprechende Minderausgaben nicht mehr als positive Abweichungen in der Rechnung auftauchen werden. In diesem Zusammenhang verweist die RPK darauf, dass die Finanzkontrolle in ihrem Bericht (S. 2) eine differenziertere Differenzbegründung für diesen Abzug für unbesetzte Stellen gefordert hat.

3.6. Standardmässiges Zusatz-Reporting für die RPK

Die RPK hat in einer Arbeitsgruppe in Zusammenarbeit mit dem Finanzdepartement Anforderungen an das Reporting im Zusammenhang mit Budget und Rechnung formuliert. So konnten regelmässig eingefragte Informationen entweder in die einführenden Bemerkungen zum Budget aufgenommen werden oder wurden in einem erstmals ausgefertigten Spezialreport an die RPK dargestellt. Dieses Vorgehen war nach dem Wegfall der sogenannten „Internen Ausgabe“ des Budgets einvernehmlich mit dem Finanzvorstand beschlossen worden. Zudem erhielt die RPK einen Sonderdruck des Voranschlags 2010 mit den integrierten Anträgen des Novemberbriefs.

Für die klare Optimierung des Informationsflusses durch dieses erstmals vorliegende standardmässige Zusatz-Reporting spricht die RPK dem Finanzdepartement ihren Dank aus. Sie hat während der Behandlung des Budgets Anregungen zur weiteren Verbesserung des Informationsflusses gesammelt. Dazu gehört beispielsweise die automatische Zustellung aller Investitionsprogramme sämtlicher Dienstabteilungen. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung die Umsetzung dieser Anregungen nach der Budgetberatung an die Hand nehmen.

3.7. Weitere Optimierung der Budgetdarstellung

Im Budget werden die gesperrten Investitionskredite in einer gesonderten Liste geführt (V. Gesperrte Kredite, S. 388; die irrtümlich falschen Zahlen im Budgetband 2010 wurden durch eine Sonderzuschrift korrigiert). Die RPK wiederholt die Anregung des letzten Jahres, dass Ausgaben der laufenden Rechnung, die aufgrund der Finanzkompetenzen noch einer Zu-



6 / 6

stimmung des Gemeinderats oder gar einer Volksabstimmung bedürfen, im Budget entsprechend markiert werden, beispielsweise mit einem # in der Spalte Differenzbegründung. Es wäre dabei wünschenswert, genau anzugeben, welcher Teilbetrag des betroffenen Kontos neben dem Budgetbeschluss auch noch eines Ausgabenbeschlusses des Gemeinderats und allenfalls einer Volksabstimmung bedarf.

Die RPK ist sich bewusst, dass der Budgetbehandlungsprozess nicht nur für die Kommission selbst, sondern auch für die Verwaltung mit erheblichem Zusatzaufwand verbunden ist. Es ist der Kommission deshalb ein bleibendes Anliegen, darauf hinzuweisen, dass teilweise unpräzise Differenzbegründungen zu eigentlich vermeidbaren Rückfragen führen. Grundsätzlich ist es sinnvoll, bei der Aufzählung verschiedener Faktoren in einer Differenzbegründung immer deren absoluten Beitrag zur Einsparung resp. zum Mehraufwand in Klammern zu nennen.

Eine gute Qualität der Differenzbegründungen und der Rückantworten erleichtert die Behandlung des Budgets und erspart sowohl der RPK als auch der Verwaltung weitere Rückfragen. Die RPK bedankt sich bei allen Dienstabteilungen, die diese mehrfach geäußerte Anregung aufgenommen haben und bittet den Stadtrat und die Verwaltung, diesem Belang weiterhin ihre Aufmerksamkeit zu widmen.

4. Dank

Die Rechnungsprüfungskommission dankt der Verwaltung und dem Stadtrat für die Beantwortung der zum Teil äusserst zahlreichen Rückfragen zum Budget innert kurzer Frist wie auch für die generell gute und konstruktive Zusammenarbeit.

Ich bedanke mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen in der RPK für die gute Zusammenarbeit sowie bei Judith Scartazzini für die ausgezeichnete Führung des Sekretariats als RPK Sekretärin ad interim.

Zürich, 30. November 2009

Im Namen der Rechnungsprüfungskommission

Balthasar Glättli (Grüne)
Präsident

Judith Scartazzini
Sekretärin