

Zürich,
den 1. Dezember 2010

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 21. April 2010 reichte die Rechnungsprüfungskommission die folgende Motion, GR Nr. 2010/203, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine neue Verordnung oder eine Änderung der Finanzverordnung zu unterbreiten, in welcher die Erhebung und allfällige Weiterverrechnung von Eigenleistungen der Stadt Zürich, die im Zusammenhang mit einmaligen oder wiederkehrenden Grossanlässen und Grossprojekten erbracht werden, für die gesamte Stadtverwaltung verbindlich geregelt werden.

Begründung

Im Rahmen der Behandlung verschiedener Weisungen zu Grossanlässen und Grossprojekten (beispielsweise EURO 08, ZüriFäscht oder Zürich Forum AG) wurde sowohl in der RPK als auch im Gemeinderat die Problematik der Eigenleistungen (Arbeitsstunden, sachwerte Leistungen usw.) durch die Stadt Zürich diskutiert. Der Gemeinderat hat vom Stadtrat mehrfach Transparenz darüber verlangt, in welchem Umfang solche Leistungen erbracht werden. Die aktuell in diesem Bereich geltenden Regeln/Vorgaben lassen einen zu grossen Interpretationsspielraum zu und sind ungenügend. Dies wird auch in Zukunft zu unklaren und intransparenten Situationen führen. Zudem besteht aktuell keine Verpflichtung, Leistungen in Form von geleisteten Arbeitsstunden der Verwaltungsmitarbeitenden zu erfassen. Eine Kosten-Leistungs-Rechnung wäre aber zumindest für diesen Bereich für die gewünschte Transparenz notwendig.

Aus den genannten Gründen drängt sich eine verbindliche Handlungsweise für die gesamte Stadtverwaltung auf.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige 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 Gemeinderates 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 ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

I. Stufenordnung des kommunalen Finanzrechts

Die Finanzverordnung des Gemeinderates vom 18. Dezember 1985 (FVO) regelt die Abläufe, Institute und Mechanismen in der Stadt Zürich, die das kantonale Haushaltrecht entweder nicht abschliessend vorgibt oder eine Wahlmöglichkeit der Stadt zulässt. Budget und Rechnung können beispielsweise nach Aufgaben oder Institutionen gegliedert werden (§ 132 Gemeindegesetz). Die Stadt Zürich hat sich in der FVO für die Gliederung nach dem organisatorischen Aufbau (Institutionen) entschieden (Art. 3 FVO). Auch gibt die FVO das Zusatzkreditverfahren vor, das die Mehrzahl der übrigen Gemeinden im Kanton Zürich in dieser institutionalisierten Form nicht kennt (Art. 5 FVO). Gleiches gilt für das Verfahren der Differenzbegründungen bei der Rechenschaftslegung (Art. 4 FVO). Schliesslich enthält die FVO die Stellung und Arbeitsweise der internen Finanzkontrolle, die in den Gemeinden beispielsweise an externe Revisionsstellen oder das Revisorat des Gemeindeamtes delegiert wird.

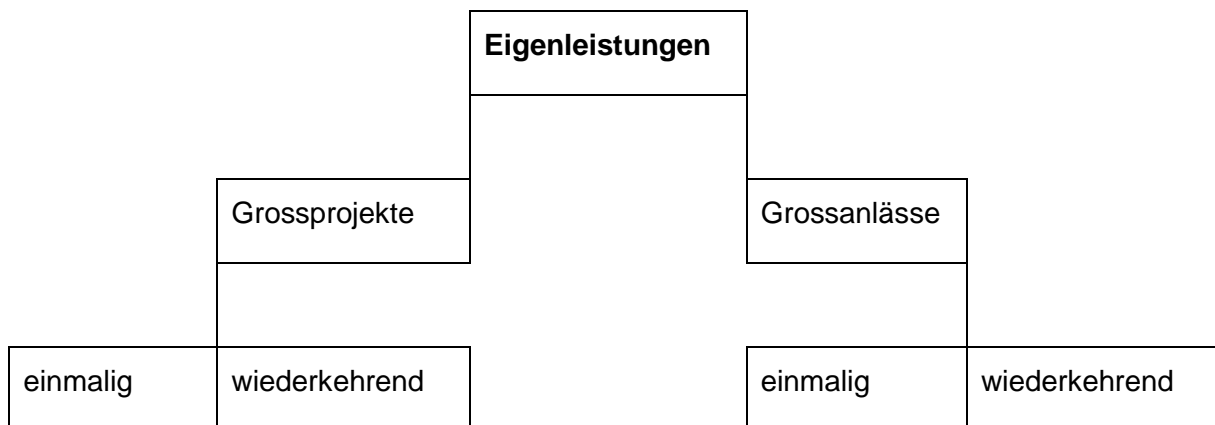
Anders verhält es sich mit den wesentlichen Eigenleistungen. Diese sind durch die Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 (VHG) vorgegeben. In § 2 VHG wird der Inhalt des Objektkredits umschrieben und dazu zählen auch die wesentlichen Eigenleistungen.

Demzufolge erübrigt es sich, in der FVO für die wesentlichen Eigenleistungen eine Regelungslücke zu füllen. Indessen ist das Anliegen der Motion auf Stufe der Ausführungsbestimmungen zu § 2 VHG geregelt, nämlich in den Verfügungen des Vorstehers des Finanzdepartements über wesentliche Eigenleistungen vom 5. Juli 2006 bzw. ab 1. Januar 2011 im neuen Accounting Manual.

II. Öffnung der Ausführungsbestimmungen für Grossanlässe

Die Ausführungsbestimmungen über die wesentlichen Eigenleistungen in der Stadtverwaltung sind in der Verfügung des Finanzvorstandes über wesentliche Eigenleistungen geregelt, die am 5. Juli 2006 letztmals überarbeitet wurde. Der Geltungsbereich dieser Verfügung ist gemäss der kantonalen Vorgabe auf die Objektkredite ausgerichtet, die auch abgerechnet werden müssen. Aufgrund der Praxis wurde der Geltungsbereich ausdrücklich auf die projektbezogenen gebundenen Ausgaben ausgedehnt.

Die Motion grenzt die Angabe von wesentlichen Eigenleistungen wie folgt ab:



Gemäss der obigen Abgrenzung der Motion sind die wesentlichen Eigenleistungen für Grossprojekte in den aktuellen Ausführungsbestimmungen enthalten, weil sie generell für die Projekte gelten. Noch herzustellen sind hingegen die Zusammenhänge der wesentlichen Eigenleistungen mit den Grossanlässen. Im Bericht des Rechtskonsulenten vom 5. November 2009 zu den «Arten von verwaltungsinternen Aufwendungen und ihre Bedeutung für die Berechnung der Kreditlimite bei Ausgabenbewilligungen (Verpflichtungskrediten)» wird bezüglich wesentlicher Eigenleistungen eine gefestigte Praxis auf Basis der erwähnten Verfügung des Vorstehers des Finanzdepartements attestiert. Weiter besteht eine einheitliche Praxis zu den Einnahmeverzichten in Bezug auf die eindeutig voraussehbaren Ausgaben. Ferner besteht für Einnahmeverzichte, welche sich im Voraus nicht präzise berechnen lassen, wie bei Festanlässen, ebenfalls eine Praxis. Allerdings wurden die vorgängig noch nicht präzisierten Einnahmeverzichte im Voraus nicht detailliert ausgewiesen, hingegen nach dem Festanlass dem Präsidialdepartement gemeldet. Der Bericht des Rechtskonsulenten empfiehlt deshalb, die bisherige Praxis über die wesentlichen Eigenleistungen auch für die Festanlässe zu präzisieren und die Einnahmeverzichte – so weit als möglich und im Sinn einer Schätzung – im Voraus zu berechnen bzw. zumindest im Einzelnen zu benennen.

Diese Öffnung der Ausführungsbestimmungen über wesentliche Eigenleistungen für Festanlässe ist allerdings noch zu entwickeln. Die Präzisierungen sind konkret auf die Erweiterung des Geltungsbereichs auf die Grossanlässe bzw. die Festanlässe schlechthin,

den vorgängig auszuweisenden Einnahmeverzicht sowie den Umgang mit den ermittelten Eigenleistungen in den Erwägungen sowie im Dispositiv des Kreditantrags zu konzentrieren. Für die Ermittlung dieser Grössen (Eigenleistungen und Einnahmeverzicht) ist auch Art. 2 der Gebührenordnung zu den Veranstaltungsrichtlinien (StRB Nr. 535/2007) mit dem Titel «Verrechnung von städtischen Dienstleistungen» ausschlaggebend, der wie folgt lautet: «Die Verrechnung des Einsatzes von Personal und Mitteln der städtischen Verwaltung erfolgt nach Aufwand und den aktuellen Gebührensätzen (Abs. 1). In begründeten Ausnahmefällen können die Gebühren und der Aufwand der städtischen Dienstleistungen durch die zuständigen Departementsvorstehenden teilweise oder ganz erlassen werden (Abs. 2).» Die Erweiterung der Ausführungsbestimmungen über wesentliche Eigenleistungen für Projekte auf die Grossanlässe bzw. die Festanlässe schlechthin erfordert weder eine Verordnung des Gemeinderates noch eine Ergänzung der Finanzverordnung.

V. Fazit

Die wesentlichen Eigenleistungen gehören gemäss kantonalem Recht zu den Kosten eines Vorhabens (§ 2 VGH) und bedürfen deshalb keiner Regelung in der FVO. In den Ausführungsbestimmungen des Vorstehers des Finanzdepartements betreffend wesentliche Eigenleistungen für Projekte bzw. ab 1. Januar 2011 im massgebenden Teil des Accounting Manual ist der Umgang mit wesentlichen Eigenleistungen geregelt. Zurzeit ist der Geltungsbereich der Bestimmungen auf Projekte ausgerichtet. Die Grossanlässe, allenfalls alle Festanlässe mit wesentlicheren unentgeltlichen Leistungen zugunsten Dritter, sollen in den Geltungsbereich der Ausführungsbestimmungen über die wesentlichen Eigenleistungen für Projekte einbezogen werden. Eine neue oder erweiterte Verordnung des Gemeinderates ist dazu nicht nötig.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy