



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 24. Juni 2021

GR Nr. 2021/293

Finanzverwaltung, Globalbudgetverordnung, Totalrevision

1. Ausgangslage

Die geltende Globalbudgetverordnung (GBVO, AS 611.120, nachfolgend zur Unterscheidung als «aGBVO» bezeichnet) wurde 2007 bis 2009 ausgearbeitet, vom Gemeinderat mit Beschluss Nr. 5688 am 24. März 2010 beschlossen und vom Stadtrat per 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt. Dies wurde möglich, nachdem die Stimmberechtigten nach einer über 10-jährigen Pilotphase am 26. September 2010 der definitiven Einführung von Globalbudgets in der Stadt zugestimmt haben (vgl. Art. 41 lit. b Gemeindeordnung [GO] AS 101.100). Als Besonderheit wurde das neue finanzielle Führungsinstrument aber nicht flächendeckend, sondern nur punktuell für einzelne Organisationseinheiten im nicht-hoheitlichen Bereich eingeführt.

Die aGBVO wurde letztmals 2016/17 im Hinblick auf das neue Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) und die zugehörige Gemeindeverordnung (VGG, LS 131.11) parallel zur Ausarbeitung der Finanzhaushaltverordnung (FHVO, AS 611.101) überarbeitet. Die Teilrevision wurde vom Gemeinderat mit Beschluss Nr. 3881 vom 21. März 2018 beschlossen und zusammen mit der FHVO per 1. September 2018 in Kraft gesetzt (GR Nr. 2017/281). Die aGBVO war vom neuen kantonalen Gemeinderecht deutlich weniger betroffen, da § 100 GG den Gemeinden bei der Ausgestaltung ihres Globalbudgetrechts auch weiterhin grossen Gestaltungsspielraum belässt. Unmittelbarer Handlungsbedarf bei der aGBVO bestand somit in erster Linie aufgrund des Koordinationsbedarfs mit der FHVO sowie der Anpassung an die geänderte Terminologie im Finanzhaushaltrecht.

Die Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass sich die Steuerung über Zielvorgaben und Globalbudgets nicht für alle Organisationseinheiten gleichermaßen eignet (s. Ausführungen zum Pilotbetrieb in Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 196/2007, Kapitel 2). Bewährt hat sie sich für Organisationseinheiten mit politischem und betrieblichem Handlungsspielraum. Für Organisationseinheiten, die aufgrund hoheitlicher Leistungen oder eines sehr hohen Budgetanteils an gebundenen Finanzmitteln nicht über diesen Handlungsspielraum verfügen, ist sie kein adäquates System. Daher soll am bewährten System von dualer Einzelkonten- und Globalbudgetierung festgehalten werden.

2. Handlungsbedarf und Umsetzung

Die geltende Globalbudgetverordnung hat sich in der Verwaltungspraxis inhaltlich bewährt, jedoch ist der Erlass mittlerweile für die Rechtsanwender unübersichtlich geworden und entspricht in formeller Hinsicht (wie Gliederung, Aufbau und Struktur) nicht mehr den Vorgaben der städtischen Richtlinien der Rechtsetzung (STRB Nr. 623/2015).

Entsprechend sollen insbesondere die folgenden Punkte redaktionell bereinigt bzw. neu geregelt werden:



2/8

- Allgemein wird der Erlass mit Zwischentiteln, Marginalien und Untermarginalien übersichtlich gegliedert und die rechtsetzungstechnischen Vorgaben in Bezug auf Gliederung und Gestaltung von Gesetzesartikeln konsequent berücksichtigt.
- Die bisher verwendete und schwerfällige Bezeichnung «Produktgruppen-Globalbudget» wird im ganzen Erlass auf «Globalbudget» verkürzt.
- Die Bestimmungen über den Aufbau und die Gliederung der Globalbudgets werden redaktionell vollständig überarbeitet und an die tatsächliche Abbildung in Budget und Jahresrechnung angepasst (vgl. Kapitel 4, Erläuterungen zu Art. 3–7).
- Die Bestimmungen über die Terialberichte werden redaktionell überarbeitet. Dabei wird in Übereinstimmung mit der Verwaltungspraxis die Jahresrechnung nicht mehr als «dritter Terialbericht» bezeichnet (vgl. Kapitel 4, Erläuterungen zu Art. 8–9).
- Die Bestimmungen über die Globalbudget-Ergänzungen werden redaktionell an die mit separater Vorlage (vgl. STRB Nr. 653/2021, GR Nr. 2021/292) beantragte Totalrevision der FHVO (nachfolgend zur Unterscheidung als «nFHVO» bezeichnet) angepasst (vgl. Kapitel 4, Erläuterungen zu Art. 10–11).
- Die Bestimmungen über die Jahresrechnung werden redaktionell überarbeitet und neu gegliedert. Dabei werden auch die Vorgaben für die Bruttozielabweichung in einem separaten Artikel zusammengefasst (vgl. Kapitel 4, Erläuterungen zu Art. 12–14).
- Die bisherigen Schlussbestimmungen im Umfang von rund einem Drittel des gesamten Erlasses können grösstenteils ersatzlos gestrichen werden, was den neuen Erlass um rund einen Drittel kürzt (vgl. Art. 17 f. aGBVO).

Bei den oben erwähnten Anpassungen handelt es sich fast ausschliesslich um rein formelle Anpassungen ohne materielle Relevanz. Namentlich gibt es keine Eingriffe in die heutigen betrieblichen oder finanzpolitischen Abläufe. Da die Änderungen mehr als einen Drittel aller Bestimmungen betreffen, soll die Umsetzung gestützt auf die Empfehlungen der städtischen Richtlinien der Rechtsetzung (STRB Nr. 623/2015, Rz. 106 f.) aber als Totalrevision erfolgen.

3. Vernehmlassung

Mit Schreiben der Finanzverwaltung vom 16. März 2021 wurde der Entwurf für die Totalrevision der GBVO allen Departementen, der Stadtkanzlei, dem Rechtskonsulenten des Stadtrats sowie der Finanzkontrolle zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Dienstabteilungen wurden nicht direkt angeschrieben, sondern deren Einbezug (einschliesslich derer Rückmeldungen) erfolgte koordiniert durch die Departemente.

Während der Dauer der Vernehmlassung bis zum 23. April 2021 haben alle Departemente, die Stadtkanzlei und die Finanzkontrolle eine Stellungnahme abgegeben, wobei das Präsidial-, das Sicherheits-, das Hochbau- und das Sozialdepartement keine Einwände vorgebracht oder konkrete Hinweise zur Vorlage angeführt haben. Die Stadtkanzlei hat sich auf eine rechtsetzungstechnische Prüfung des Erlasses beschränkt. Sämtliche Rückmeldungen sind im Rahmen der Auswertung so weit als möglich und sinnvoll in die Bestimmungen der GBVO



eingeflossen oder wurden in den Erläuterungen berücksichtigt. Der Rechtskonsulent hat die finale Vorlage abschliessend geprüft.

4. Erläuterungen im Einzelnen

A. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 (Gegenstand und Geltungsbereich) und Art. 2 (Zweck) entsprechen materiell den bisherigen Art. 1 und Art. 2 Abs. 1 aGBVO. Die bisher in Art. 2 Abs. 2 aGBVO verankerten Vorgabe zur Konsolidierung gemäss Konzernkontenplan und zur Auswertung gemäss funktionaler Gliederung wurde der Thematik entsprechend in Abschnitt «F. Rechnungsführung» verschoben und dort in Art. 15 lit. b und e integriert.

Zu Art. 1: Gegenstand der Verordnung ist die Regelung der Haushaltsführung der Stadt mit Globalbudgets (Art. 1 Abs. 1). Die bisher verwendete Bezeichnung «Produktgruppen-Globalbudget» ist eher schwerfällig und wird neu in der ganzen Verordnung auf «Globalbudget» verkürzt.

Die GBVO gilt für Organisationseinheiten, die mit Globalbudgets gesteuert werden. Diese werden abschliessend in Anhang 1 aufgelistet (Art. 1 Abs. 2) und entsprechend ihrer Institutionsnummer neu geordnet. Änderungen im Bestand der Organisationseinheiten erfordern zwingend eine Anpassung von Anhang 1. Der entsprechende Antrag ist dem dafür zuständigen Gemeinderat im Regelfall zusammen mit der Budgetvorlage zu unterbreiten. Der Beschluss des Gemeinderats über Erlass und Änderungen des Anhangs erfolgen gestützt auf § 100 Abs. 1 GG und Art. 14 lit. b GO (bzw. Art. 37 lit. b der GO vom 13. Juni 2021 [nGO, vgl. GR Nr. 2019/355]) explizit unter Ausschluss des Referendums.

Spiegelbildlich zu Art. 2 Abs. 3 nFHVO, der für Organisationseinheiten mit Globalbudgets den Vorrang der GBVO stipuliert, sieht Art. 1 Abs. 3 GBVO die subsidiäre Geltung der (neuen) FHVO vor.

Zu Art. 2: Die Haushaltsführung mit Globalbudgets bezweckt eine verbindliche Leistungssteuerung durch den Gemeinderat als Budgetorgan und eine grössere betriebliche Handlungsfreiheit von Stadtrat und Verwaltung als ausführende Organe. Der Gemeinderat beschliesst über das Globalbudget auf Antrag des Stadtrats (vgl. § 101 Abs. 1 und 2 GG sowie Art. 8 f. nFHVO).

B. Globalbudget: Aufbau und Gliederung

Die Bestimmungen über den Aufbau und die Gliederung der Globalbudgets (Art. 3–7) werden redaktionell vollständig überarbeitet und an die tatsächliche Abbildung in Budget und Jahresrechnung angepasst. Sie entsprechen materiell den bisherigen Art. 3–5 aGBVO.

Zu Art. 3 (Allgemeines): Der bisherige Art. 3 aGBVO wird neu in drei Absätze gegliedert. Die redaktionellen Anpassungen beabsichtigen keine materiellen Änderungen, aber der Aufbau und die Gliederung der Globalbudgets und ihrer Produktgruppen werden präzisiert ausformuliert. So wird eingangs in Übereinstimmung mit § 100 Abs. 1 GG rein deklaratorisch festgehalten, dass das Globalbudget (wie unter bisherigem Recht) nur die Erfolgsrechnung abdeckt



4/8

(Abs. 1). Weiter werden neben dem Beschluss- und Informationsteil neu auch der Übersichtsteil explizit erwähnt (Abs. 2 und 3).

Zu Art. 4 (Übersichtsteil): Für jede Organisationseinheit mit Globalbudgets wird ein Übersichtsteil erstellt, der einen Zusammenschluss ihrer Produktgruppen (Abs. 1 lit. a) sowie in den Zusatzinformationen eine Übersicht über Aufwand und Ertrag gemäss Konzernkontenplan (verdichtet auf zwei Stellen) (Abs. 1 lit. b) und zu Informationszwecken eine Übersicht über die Investitionsrechnung (Abs. 1 lit. c). Diese Bestimmung entspricht materiell dem bisherigen Art. 5 Abs. 1 lit. d aGBVO.

Art. 4 Abs. 2 legt fest, dass der Gemeinderat die Erhebung zusätzlicher Übersichten gemäss Abs. 1 lit. c anlässlich der Budgetberatung mit Wirkung für die nächste Budgetvorlage beschliessen kann, was dem geltenden Art. 5 Abs. 3 Satzteil 2 aGBVO entspricht.

Zu Art. 5 (Beschlusssteil: Gegenstand): Der bisherige Art. 4 aGBVO wird neu gegliedert und die Bestimmungen zu den Steuerungsvorgaben in einem separaten Art. 6 zusammengefasst. Die zahlreichen redaktionellen Anpassungen dienen einer besseren Übersicht, beabsichtigen aber keine materiellen Änderungen.

Gegenstand des Beschlusstils für jede Produktgruppe ist die Umschreibung von Leistungen mittels Zielen und Steuerungsvorgaben sowie die Verknüpfung mit den dazu erforderlichen Finanzen. Verabschiedet wird der Saldo, Aufwand und Ertrag werden aber zu Informationszwecken ebenfalls aufgeführt. Der Inhalt des Beschlusstils kann während der Beratung des Budgets vom Gemeinderat direkt beeinflusst werden. Es besteht hier die Möglichkeit steuernd einzugreifen, indem das Parlament auf Antrag einer Kommission oder eines Ratsmitglieds bzw. infolge eines Globalbudgetantrags Änderungen, Streichungen oder neue Vorgaben beschliesst.

Zu Art. 6 (Beschlusssteil: Steuerungsvorgaben): Die Steuerungsvorgaben bestimmen die Planung der betreffenden Organisationseinheit für das kommende Budgetjahr und sie dienen als Referenzgrösse bei der Beurteilung der Zielerreichung (Abs. 1). Sie decken mindestens zwei Drittel des Aufwands ab und beziehen sich in der Regel auf die gesamte Produktgruppe (Abs. 2), in Ausnahmefällen auf einzelne Produkte (Abs. 3). Ist die Definition von Steuerungsvorgaben überhaupt nicht möglich, können Leistungen auch in Form von Kennzahlen gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. c im Informationsteil aufgeführt werden (Abs. 4).

Zu Art. 7 (Informationsteil): Der Informationsteil für jede Produktgruppe enthält allfällige Kommentare zu Veränderungen und eine Beschreibung allfälliger ausserordentlicher Massnahmen (Abs. 1 lit. a), die wichtigsten Rechtsgrundlagen von Bund, Kanton und Stadt (Abs. 1 lit. b) sowie Kennzahlen zu Wirkungen, Qualität oder Kosten der Produktgruppe oder einzelner Produkte (Abs. 1 lit. c). Abs. 2 legt fest, dass der Gemeinderat die Erhebung zusätzlicher Übersichten gemäss Abs. 1 lit. c anlässlich der Budgetberatung mit Wirkung für die nächste Budgetvorlage beschliessen kann.

Diese Bestimmung entspricht materiell grösstenteils dem bisherigen Art. 5 aGBVO. Der bisherige Art. 5 Abs. 1 lit. d aGBVO wird neu zu Art. 4 Abs. 1 (Übersichtsteil) und der bisherige Art. 5 Abs. 2 aGBVO ist neu durch Art. 5 Abs. 1 lit. c (Beschlusssteil) abgedeckt.



C. Tertialberichte

Der bisherige Abschnitt «Berichterstattung und Globalbudgetergänzung» wurde aufgeteilt und thematisch neu geordnet: Der Abschnitt «Tertialberichte» mit den Art. 8 (Form und *Verfahren*) und Art. 9 (Inhalt) entspricht den bisherigen Art. 6 und 8 aGBVO. Die bisherigen Art. 7 und 7^{bis} aGBVO wurden in den neuen Abschnitt «Globalbudget-Ergänzungen» verschoben (s. nächster Abschnitt).

Der bisherige Art. 6 Abs. 3 Satz 2 aGBVO in Bezug auf die «rechtzeitige Einforderung von *Gegenmassnahmen*» soll mangels rechtlicher und tatsächlicher Relevanz ersatzlos gestrichen werden, weil:

- dem Gemeinderat für die Einflussnahme die ordentlichen parlamentarischen Instrumente zur Verfügung stehen und der Adressat seiner Forderungen der Stadtrat und nicht direkt die Verwaltung ist; und
- dem Stadtrat ganz allgemein die Pflicht zur Einhaltung der Vorgaben im Beschlussteil (Art. 5) und Informationsteil (Art. 7) obliegt und er Abweichungen folglich zwingend kompensieren oder andernfalls rechtzeitig eine ordentliche Globalbudget-Ergänzung beantragen (Art. 10) oder selber eine dringliche Globalbudget-Ergänzung (Art. 11) beschliessen muss.

Der Inhalt des bisherigen Art. 8 lit. d aGBVO betrifft die Jahresrechnung und wird neu in Art. 12 Abs. 1 integriert.

Zu Art. 8: Neu wird klar zwischen unterjähriger Berichterstattung mittels zweier Tertialberichte und der Jahresrechnung (vgl. dazu Art. 12 ff.) unterschieden. Die unterjährige Berichterstattung erfolgt wie bisher über zwei Tertialberichte. Abgestimmt auf die (neue) FHVO werden auch hier die Termine von Ende April und Ende August verankert. Dabei handelt es sich um Ordnungsfristen (Art. 8 Abs. 1). Der Stadtrat leitet die Tertialberichte dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme weiter (Art. 8 Abs. 2).

Zu Art. 9: Die Tertialberichte dienen der Information und der Überwachung der Einhaltung der Vorgaben der Globalbudgets (Art. 9 Abs. 1). Sie enthalten bezogen auf die Berichtsperiode eine kommentierte Einschätzung zur Einhaltung der Steuerungsvorgaben und zur Finanzlage sowie weitere Kennzahlen und Hinweise (Art. 9 Abs. 2). Im Gegensatz zum bisherigen Recht – aber entsprechend der Verwaltungspraxis – wird die Jahresrechnung nicht mehr als «dritter Tertialbericht» bezeichnet.

D. Globalbudget-Ergänzungen

Art. 10 (Verfahren) und Art. 11 (Dringlichkeit) entsprechen materiell den bisherigen Art. 7 und 7^{bis} aGBVO.

Zu Art. 10: Globalbudget-Ergänzungen sind das Gegenstück zu den Nachtragskrediten i. S. v. § 115 GG (sowie Art. 10 f. nFHVO) für Organisationseinheiten mit Einzelkontenbudgetierung. Durch die Kompensationsmöglichkeiten innerhalb des Saldos des Globalbudgets sind Globalbudget-Ergänzungen allerdings einiges seltener erforderlich als Nachtragskredite. Sollte aber der Fall eintreten, dass gleichwohl erheblich mehr Mittel als budgetiert benötigt werden, kann



6/8

der Stadtrat dem Gemeinderat analog mit dem Tertialbericht I oder II einen Antrag auf Ergänzung des Globalbudgets stellen.

Die bisher in Art. 7 aGBVO verwendete Formulierung, dass «der Antrag im Verlaufe des betreffenden Geschäftsjahres gestellt werden muss», ist aufgrund des Prinzips der Jährlichkeit des Budgets gemäss § 98 GG eine Selbstverständlichkeit. Der entsprechende Passus wird folglich in Art. 10 nicht übernommen, was aber keine materielle Änderung zum geltenden Recht bewirkt.

Zu Art. 11: Abgestimmt auf die Formulierung in Art. 11 nFHVO sieht Art. 11 auch ein Dringlichkeitsrecht für Globalbudget-Ergänzungen vor. In Übereinstimmung mit der bisherigen Verwaltungspraxis wird neu im Wortlaut explizit festgehalten, dass dringliche Globalbudget-Ergänzungen auf Vorgänge nach Art. 10 lit. a beschränkt sind und im Umkehrschluss solche nach Art. 10 lit. b ausgeschlossen sind. Die Inanspruchnahme des Dringlichkeitsrechts für zusätzliche Mittel für den *dauernden* Ersatz von Personalaufwand durch Sachaufwand wäre auch kaum zu begründen. Möglich bleibt selbstverständlich die Bewilligung zusätzlicher Mittel für die Schaffung neuer (temporärer) Stellen innerhalb der Verwaltung i. S. v. Art. 10 lit. a, sofern dafür die allgemeinen Vorgaben eingehalten sind.

E. Jahresrechnung

Abschnitt E wird neu gegliedert: Art. 12 (Inhalt) und Art. 13 (Bruttozielabweichung) entsprechen materiell Art. 10 aGBVO (Inhalt). Art. 14 (Mittelübertragung) entspricht materiell dem bisherigen Art. 11 aGBVO.

Zu Art. 12: Die Jahresrechnung entspricht dem Aufbau und der Gliederung gemäss Abschnitt B (Art. 3–7) und weist folgende Informationen aus:

- Aufwand, Ertrag und Saldo je Produktgruppe (Abs. 1 lit. a);
- Bruttozielabweichung I und II (Abs. 1 lit. b) gemäss Vorgaben in Art. 13;
- Steuerungsvorgaben mit Begründung der Soll-Ist-Abweichungen (Abs. 1 lit. c);
- Kennzahlen mit Begründung der Soll-Ist-Abweichungen (Abs. 1 lit. d);
- Aufwand- und Ertragsarten, die gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. c separat auszuweisen sind (Abs. 2)

Das Verfahren für die Erstellung und die Abnahme der Jahresrechnung richtet sich aufgrund des Verweises in Art. 1 Abs. 3 dieser Verordnung nach den Vorgaben in Art. 17 nFHVO.

Zu Art. 13: Die Vorgaben zur Bruttozielabweichung sind neu in einem separaten Artikel zusammengefasst. Inhaltlich führt dies zu keiner Änderung gegenüber der bisherigen Regelung in Art. 10 Abs. 3 aGBVO.

Zu Art. 14: Wie bisher kann der Stadtrat dem Gemeinderat einen Antrag für die zweckgebundene Übertragung von nicht beanspruchten Budgetmitteln auf das Folgejahr stellen. Diesbezüglich müssen die Organisationseinheiten auch die detaillierten Ausführungsbestimmungen des Stadtrats in Art. 58 FHR zu beachten.



F. Rechnungsführung

Art. 15 (Rechnungswesen und Controlling) entspricht dem bisherigen Art. 2 Abs. 2 aGBVO (vgl. Art. 15 lit. b und e) sowie Art. 9 aGBVO (vgl. Art. 15 lit. a, c und d). Die zahlreichen redaktionellen Anpassungen führen zu keinen materiellen Änderungen.

Zu Art. 15: Für die Organisationseinheiten, die mit Globalbudgets gesteuert werden, gelten erhöhte Anforderungen an die Kostenrechnung und das entsprechende Controlling. Sie müssen neben Kostenarten- und Kostenstellen- auch eine Kostenträgerrechnung führen sowie die Erreichung von Leistungszielen und Steuerungsvorgaben ausweisen können.

G. Kontrakte

Abschnitt G entspricht materiell den bisherigen Art. 12 und 13 aGBVO. Entsprechend den RL Rechtsetzung (Rz. 162) wird der bisherige Art. 12 aber neu gegliedert und auf zwei Artikel aufgeteilt.

Zu Art. 16 (Definition) und Art. 17 (Verfahren): Der Kontrakt ist ein Führungsinstrument der Departementsleitung gegenüber der Organisationseinheit, welches das Departement nach Absprache mit der betroffenen Organisationseinheit als verwaltungsinterne Weisung erlassen kann.

Zu Art. 18 (Inhalt): Der Kontrakt präzisiert die übergeordneten Ziele aus den Globalbudgets und enthält den Produktkatalog mit Qualitätsvorgaben, weitere Massnahmen und Auflagen zur Umsetzung des Globalbudgets, Vorgaben zum Berichtswesen, besondere Kompetenzen sowie strategische Projekte.

H. Schlussbestimmungen

Zu Art. 19 (Aufhebung bisherigen Rechts): Als einziger bestehender Erlass ist die geltende Globalbudgetverordnung vom 24. März 2010 (AS 611.120) vollständig aufzuheben.

Zu Art. 20 (Inkrafttreten): Die neue GBVO soll am 1. Januar 2022 und damit zeitgleich mit der neuen Gemeindeordnung und der neuen FHVO in Kraft treten. Der Erlass von Übergangsrecht ist nicht erforderlich.

5. KMU-Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Weil die totalrevidierte GBVO in die Amtliche Sammlung Eingang findet, muss die Anwendung des Leitfadens für die Durchführung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und für die Prüfung von Erlassen des geltenden Rechts vom 21. November 2012 geprüft werden (Art. 2 Satz 1 des RFA-Leitfadens). Gemäss Art. 3.1 des RFA-Leitfadens soll die RFA die voraussichtliche Belastung für die KMU bei neuen Erlassen so gering wie möglich halten.

Die totalrevidierte GBVO entfaltet keine unmittelbare Aussenwirkung auf KMU, deshalb ist eine allgemeine Betrachtung der Folgen und der Verhältnismässigkeit nicht notwendig (vgl. Art. 3.2 des RFA-Leitfadens).

6. Zuständigkeit

Gestützt auf § 4 Abs. 2 und § 100 Abs. 3 GG sowie Art. 41 lit. I GO ist der Gemeinderat für die Totalrevision der GBVO zuständig.



8/8

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Es wird eine Globalbudgetverordnung (GBVO) gemäss Beilage (datiert vom 24. Juni 2021) erlassen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti



Beilage zu GR Nr. 2021/293

24. Juni 2021

Globalbudgetverordnung (GBVO)

vom ...

Der Gemeinderat,

gestützt auf § 100 Abs. 3 Gemeindegesetz vom 20. April 2015¹, Art. 41 lit. I GO² und nach Einsichtnahme in die Weisung des Stadtrats vom 24. Juni 2021³,

beschliesst:

A. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 ¹Diese Verordnung regelt die Haushaltführung der Stadt mit Globalbudgets.

Gegenstand und Geltungsbereich

²Sie gilt für die Organisationseinheiten gemäss Anhang⁴.

³Enthält diese Verordnung keine oder keine abschliessende Regelung, gelten die Bestimmungen der Finanzhaushaltverordnung (FHVO)⁵.

Art. 2 Die Haushaltführung mit Globalbudgets bezweckt eine verbindliche Leistungssteuerung durch den Gemeinderat als Budgetorgan und eine grössere betriebliche Handlungsfreiheit von Stadtrat und Verwaltung als ausführende Organe.

Zweck

B. Globalbudget: Aufbau und Gliederung

Art. 3 ¹Das Globalbudget erfasst die Erfolgsrechnung und ist für jede Organisationseinheit in eine oder mehrere Produktgruppen gegliedert.

Allgemeines

¹ LS 131.1

² AS 101.100, entspricht Art. 54 Abs. 2 lit. e GO vom 13. Juni 2021.

³ STRB Nr. 654 vom 24. Juni 2021.

⁴ Erlass und Änderungen des Anhangs durch den Gemeinderat erfolgen gemäss § 100 Abs. 1 GG und Art. 14 lit. b GO (entspricht Art. 37 lit. b der GO vom 13. Juni 2021) unter Ausschluss des Referendums.

⁵ vom ... [Totalrevision, GR Nr. 2021/292], AS 611.101.

²Für jede Organisationseinheit erfolgt im Übersichtsteil ein Zusammenzug über ihre Produktgruppen.

³Für jede Produktgruppe besteht je ein separater Beschluss- und Informationsteil.

Übersichtsteil

Art. 4 Der Übersichtsteil für jede Organisationseinheit enthält:

- a. einen Zusammenzug ihrer Produktgruppen;
- b. in den Zusatzinformationen eine Übersicht über Aufwand und Ertrag gemäss Konzernkontenplan (verdichtet auf zwei Stellen);
- c. zu Informationszwecken eine Übersicht über die Investitionsrechnung.

Beschlussteil

a. Gegenstand

Art. 5 ¹ Der Beschlussteil für jede Produktgruppe enthält:

- a. eine Leistungsumschreibung mit Angabe der übergeordneten Ziele;
- b. eine Umschreibung ihrer Produkte;
- c. den Saldo, der zu Informationszwecken mit dem Total von Aufwand und Ertrag sowie den entsprechenden Vergleichswerten des Budgets des Vorjahres und der letzten drei Rechnungsjahre ergänzt wird;
- d. verbindliche Steuerungsvorgaben zu Leistungen und Wirkungen.

² Im Beschlussteil separat auszuweisen sind zudem:

- a. die dauerhafte Auslagerung bisher intern erbrachter Leistungen von erheblichem Umfang;
- b. der dauerhafte Ersatz von Personalaufwand durch Sachaufwand.

b. Steuerungsvorgaben

Art. 6 ¹ Die Steuerungsvorgaben bestimmen die Planung der Organisationseinheit für das kommende Budgetjahr und dienen der Beurteilung der Zielerreichung.

² Sie decken mindestens zwei Drittel des Aufwands ab und beziehen sich in der Regel auf die ganze Produktgruppe.

³ Steuerungsvorgaben können sich auf einzelne Produkte beziehen, wenn sich:

- a. keine geeigneten Steuerungsvorgaben für eine Produktgruppe bestimmen lassen; und
- b. die Produkte hinsichtlich Einsatz der Mittel, Qualität oder Folgen für die Öffentlichkeit von besonderer Bedeutung sind.

⁴ Ist die Definition von Steuerungsvorgaben nicht möglich, können Leistungen in Form von Kennzahlen gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. c im Informationsteil aufgeführt werden, sofern sie einen wesentlichen Teil des Aufwands ausmachen.

Art. 7 ¹ Der Informationsteil für jede Produktegruppe enthält:

Informationsteil

- a. einen Kommentar zu Veränderungen und eine Beschreibung allfälliger ausserordentlicher Massnahmen;
- b. die wichtigsten Rechtsgrundlagen von Bund, Kanton und Stadt;
- c. Kennzahlen zu Wirkungen, Qualität oder Kosten der Produktegruppe oder einzelner Produkte.

²Der Gemeinderat kann die Erhebung zusätzlicher Kennzahlen gemäss Abs. 1 lit. c anlässlich der Budgetberatung mit Wirkung für die nächste Budgetvorlage beschliessen.

C. Tertialberichte

Art. 8 ¹ Jede Organisationseinheit erstellt für ihre Produktegruppen je einen Tertialbericht per Ende April und per Ende August.

Verfahren

²Der Stadtrat leitet diese dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme weiter.

Art. 9 ¹ Die Tertialberichte informieren den Stadtrat und den Gemeinderat über die Einhaltung der Vorgaben der Globalbudgets.

Inhalt

²Sie enthalten bezogen auf die Berichtsperiode:

- a. eine Einschätzung zur Einhaltung der Steuerungsvorgaben mit einem Kommentar;
- b. eine Einschätzung zur Finanzlage mit einem Kommentar;
- c. weitere Kennzahlen und Hinweise.

D. Globalbudget-Ergänzungen

Art. 10 Der Stadtrat stellt dem Gemeinderat mit dem Tertialbericht einen Antrag auf Ergänzung der Globalbudgets, wenn:

Verfahren

- a. erheblich mehr Mittel benötigt werden, als im Globalbudget einer Produktegruppe bewilligt sind;
- b. Personalaufwand dauerhaft durch Sachaufwand gemäss Art. 5 Abs. 2 lit. b ersetzt wird.

Art. 11 ¹ Der Stadtrat trifft den Entscheid auf Ergänzung des Globalbudgets einer Produktegruppe gemäss Art. 10 lit. a in eigener Zuständigkeit, wenn ein Aufschub für die Stadt unverhältnismässige Nachteile zur Folge hätte.

Dringlichkeit

²Der entsprechende Stadtratsbeschluss ist unverzüglich der Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderats (RPK) zuzustellen.

³ Der Gemeinderat wird zeitnah mit dem nächsten Tertialbericht oder mit dem Abschluss der Jahresrechnung um nachträgliche Genehmigung ersucht.

E. Jahresrechnung

Form und Inhalt

Art. 12 ¹ Die Jahresrechnung entspricht dem Aufbau und der Gliederung gemäss Abschnitt B.

² Die Zahlenangaben sind mit entsprechenden Vergleichswerten des Budgets und soweit verfügbar der letzten drei Rechnungsjahre zu ergänzen.

³ Zusätzlich sind für jede Produktegruppe insbesondere folgende Informationen auszuweisen:

- a. die Bruttozielabweichung gemäss Art. 13;
- b. eine Begründung zu Abweichungen bei den Steuerungsvorgaben;
- c. einen Kommentar zum Rechnungsergebnis;
- d. Erläuterungen zu Abweichungen bei den Kennzahlen.

Bruttozielabweichung

Art. 13 ¹ Die Bruttozielabweichung I zeigt die Abweichung zwischen dem budgetierten Saldo und dem Saldo der Rechnung vor den Globalbudget-Ergänzungen.

² Die Bruttozielabweichung II berücksichtigt die Globalbudget-Ergänzungen (einschliesslich Lohnmassnahmen) und zeigt die Abweichung zwischen dem korrigierten budgetierten Saldo und dem Saldo der Rechnung unter Angabe der für die Abweichung verantwortlichen quantifizierten und begründeten Faktoren.

Mittelübertragung

Art. 14 Der Stadtrat kann mit der Jahresrechnung einen Antrag auf die zweckgebundene Übertragung nicht beanspruchter Mittel einer Produktegruppe auf das Folgejahr stellen.

F. Rechnungsführung

Rechnungswesen
und Controlling

Art. 15 Die Organisationseinheiten gestalten ihr betriebliches Rechnungswesen und Controlling derart, dass:

- a. die finanzielle Führung, Steuerung und Überwachung sichergestellt sind;
- b. im Budget und in der Jahresrechnung die Gliederung der Globalbudgets in die Aufwand- und Ertragsarten nach Konzernkontenplan gewährleistet ist;

- c. die Saldoabweichung einer Produktegruppe gegenüber dem bewilligten Globalbudget am Jahresende nachgewiesen werden kann;
- d. die Erfüllung der umschriebenen Leistung und die Erreichung der Leistungsmengen zahlenmässig ausgewiesen werden können; und
- e. die Auswertung gemäss der funktionalen Gliederung des Kantons gewährleistet bleibt.

G. Kontrakte

Art. 16 ¹ Der Kontrakt ist das Führungsinstrument der Departementsleitung gegenüber der Organisationseinheit und spezifiziert die Vorgaben des Globalbudgets.

Definition

² Er ist eine verwaltungsinterne Weisung.

Art. 17 ¹ Das Departement erlässt den Kontrakt nach Absprache mit der Organisationseinheit, sofern kein anderweitiger Leistungsauftrag einer übergeordneten Instanz vorliegt.

Verfahren

² Der Kontrakt wird der RPK und der betreffenden Spezialkommission des Gemeinderats auf Anfrage zur Kenntnis gebracht.

Art. 18 Der Kontrakt enthält:

Inhalt

- a. eine Präzisierung der übergeordneten Ziele aus den einzelnen Globalbudgets;
- b. den detaillierten Produktkatalog;
- c. die entsprechenden Qualitätsvorgaben zum Produktkatalog;
- d. weitere Massnahmen und Auflagen, die zur Umsetzung der Ziele des Globalbudgets erforderlich sind;
- e. Vorgaben für das Berichtswesen zuhanden der Departementsleitung;
- f. besondere Kompetenzen, die das Departement erteilt; und
- g. strategische Projekte während der Geltungsdauer des Kontrakts.

H. Schlussbestimmungen

Art. 19 Die Globalbudgetverordnung vom 24. März 2010⁶ wird aufgehoben.

Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 20 Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2022 in Kraft.

Inkrafttreten

⁶ AS 611.120

Anhang

Organisationseinheiten, die mit Globalbudgets gesteuert werden:

- Museum Rietberg (1520)
- Steueramt (2040)
- Pflegezentren (3020)
- Alterszentren (3026)
- Stadtspital Waid (3030)
- Stadtspital Triemli (3035)
- Geomatik + Vermessung (3525)
- Grün Stadt Zürich (3570)
- Elektrizitätswerk (4530)
- Sportamt (5070)