



Bericht der RPK zur Budgetvorlage 2022 und zum Finanz- und Aufgabenplan 2022–2025 (FAP)

vom 29. November 2021

GR Nr. 2021/368, Weisung des Stadtrats vom 15. September 2021 (Budgetvorlage)

GR Nr. 2020/367, Weisung des Stadtrats vom 15. September 2021 (FAP)

Bericht zum Budget 2022 der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung der Verwaltung, der Betriebe, Anstalten und Heime, der verwalteten Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie zum Finanz- und Aufgabenplan 2022–2025.

1. Feststellungen

1.1 Allgemein

Die RPK hat die Budgetvorlage 2022 des Stadtrats geprüft. Sie konnte aufgrund des Revisionsberichts Nr. 113/2021 der Finanzkontrolle vom 10. November 2021 feststellen, dass die rechnerischen und formellen Anforderungen erfüllt sind. Die korrekte Verbuchung des Mehrwertausgleichs aufgrund der Sonderbauvorschriften Neu-Oerlikon wurde mit dem Novemberbrief vorgenommen.

1.2 Budgetentwurf

Der Stadtrat legt dem Gemeinderat ein Budget mit einem Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung von 173,0 Millionen Franken (inkl. Novemberbrief) vor. Dieser ergibt sich aus einem Aufwand von 9558,6 Millionen Franken und einem Ertrag von 9385,6 Millionen Franken.

Für weitere Erläuterungen zum Budget verweist die RPK auf die einführenden Bemerkungen des Stadtrats zur Vorlage des Budgets 2022 vom 15. September 2021.

2. Allgemeine Bemerkungen der RPK zum Budget und zum Finanzplan

2.1 Personalaufwand

Der budgetierte Personalaufwand 2022 steigt gegenüber dem Budget 2021 um 53,4 Millionen auf 3084,9 Millionen Franken (ohne Novemberbrief). Der Mehraufwand für Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals beträgt 40,7 Millionen Franken. Stellenschaffungen bei den Lehrpersonen führen zu 3,9 Millionen Franken höheren Lohnkosten.

Im Budget 2022 sind 365,1 zusätzliche Stellenwerte (Durchschnittszahlen; inkl. Novemberbrief 382,1) budgetiert. Der grösste Teil der neuen Stellen (ohne Novemberbrief) wird im

Schul- und Sportdepartement (+ 217,1 Stellenwerte), im Tiefbau- und Entsorgungsdepartement (+ 52,0 Stellenwerte), im Sozialdepartement (+ 44,4 Stellenwerte) sowie im Hochbaudepartement (+ 41,4 Stellen) geschaffen. Die durchschnittlichen Soll-Stellenwerte steigen somit von 23 133,5 (Soll-Stellenwerte gemäss Beschluss des Gemeinderats für das Budget 2021 vom 9. und 11. Dezember 2020) auf 23 498,6 (23 515,6 inkl. Novemberbrief).

2.2 Sachaufwand und Investitionen

Für den **Sachaufwand** sind 2222,0 Millionen Franken budgetiert. Dies entspricht einer Zunahme von 277,9 Millionen Franken gegenüber dem Vorjahr (+ 14,3 %). Die **Investitionsausgaben** **Verwaltungsvermögen** vermindern sich leicht um 53 Millionen Franken auf 1451,6 Millionen Franken, hingegen nehmen die **Investitionseinnahmen** **Verwaltungsvermögen** um 49,2 Millionen Franken auf 147,7 Millionen Franken zu. Dies ergibt ein **Nettoinvestition Verwaltungsvermögen** von 1303,9 Millionen Franken, was einer Verminderung von 102,3 Millionen Franken entspricht. Die Investitionen verteilen sich in etwa je hälftig auf den Allgemeinen Haushalt und auf die Eigenwirtschaftsbetriebe.

2.3 Finanz- und Aufgabenplan (FAP) 2022–2025

Im Hinblick auf die kommenden Planjahre stellt der Stadtrat fest, dass die Bevölkerung im Jahr 2020 weniger stark gewachsen ist als in den Vorjahren. Es sei aber noch nicht erkennbar, ob es sich um einen Trend handle. Die Entwicklung von Aufwand und Ertrag hänge nicht linear vom Bevölkerungswachstum ab, sondern könne sich auch mit einer gewissen Verzögerung auswirken, beispielsweise aufgrund der Entwicklungen im Schulbereich. Ebenfalls einen Einfluss auf Aufwand und Ertrag hätten Entscheidungen, die in der Vergangenheit getroffen wurden, beispielsweise der Leistungsausbau im Betreuungsbereich.

Die **Corona-Pandemie** hat nach wie vor Auswirkungen auf die Finanzen der Stadt Zürich. Im Budget 2022 sind – wie auch im Budget 2021 – 10 Millionen Franken für Unterstützung im Kulturbereich und ein Sonderbeitrag an den Tourismus (1,6 Mio. Fr.) vorgesehen. Ebenfalls belasten Nachzahlungen an den Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) von 24,6 Millionen Franken das Budget. Mit dem Novemberbrief beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat zudem einen Gebührenerlass zur Unterstützung des Gewerbes in der Höhe von 1,4 Millionen Franken. Weitere Auswirkungen, insbesondere auf den Fiskalertrag, sind schwer einzuschätzen und würden verzögert anfallen. Erträge von Beteiligungen, wie an der Flughafen Zürich AG oder der MCH Group AG, sind nicht budgetiert.

In der Volksabstimmung vom 1. September 2019 wurde die **Steuervorlage 17** angenommen, was mit einer gewissen Verzögerung zu einem tieferen Steuerertrag führt. Seit 2021 ist der reduzierte Gewinnsteuersatz von 7 % gültig. Die konkreten Auswirkungen der Steuervorlage 17 können nach wie vor nicht genau beziffert werden. Die Stadt Zürich erhielt im Jahr



2021 als Kompensation eine kantonale Unterstützung von rund 14 Millionen Franken und rechnet mit diesem jährlichen Betrag bis 2024.

Die **Erfolgsrechnung** rechnet in den Planjahren bis 2025 mit jeweils rund 200 Millionen Franken Aufwandüberschuss pro Jahr. Damit würde das zweckfreie Eigenkapital bis 2025 auf 600 Millionen Franken abnehmen. Die Gründe für diese Entwicklung sind u. a. das geplante Stellenwachstum um rund 1000 Stellen bis 2025. Der grösste Teil davon (rund zwei Drittel) fällt aufgrund der Zunahme der Anzahl Schülerinnen und Schüler im Schulamt an.

Weiterhin auf hohem Niveau stabil bleiben die **Investitionen** bis 2025. Ein erheblicher Teil der Investitionen entfällt auf Eigenwirtschaftsbetriebe (Liegenschaften Stadt Zürich, Verkehrsbetriebe, Elektrizitätswerk). Damit nimmt der Anteil der Eigenwirtschaftsbetriebe an den Investitionen weiterhin zu und beträgt 2025 knapp 60 % (in der Vergangenheit waren es jeweils um die 40 %).

In seinem **Ausblick** auf die nächsten Jahre hält der Stadtrat im Finanz- und Aufgabenplan fest, dass er an seinen finanzpolitischen Grundsätzen festhält, auch wenn diese gegebenenfalls temporär nicht erreicht werden können. Die Finanzierung der städtischen Leistungen in den kommenden Jahren bleibe anspruchsvoll, gerade auch wegen den hohen Investitionen. Diese würden jedoch nie im vollen Umfang realisiert, was zu einer finanziellen Entlastung beitrage. Herausforderungen seien in den kommenden Jahren die sich aus der Bevölkerungsentwicklung ergebenden Kosten, aber auch die in der Gemeindeordnung festgehaltenen Ziele in den Bereichen Kinderbetreuung, Wohnen, nachhaltige Entwicklung und Netto-Null.

2.4 Bemerkungen

2.4.1 Finanzkennzahlen

Gemäss kantonalen Vorgaben weist der Stadtrat im Budget jeweils die Finanzkennzahlen aus. Die Stadt Zürich ist ein vollintegrierter Konzern (inklusive Stadtspitäler, Verkehrsbetriebe, Elektrizitätswerk usw.); in anderen Gemeinden sind solche Aufgaben oft ausgelagert. Daher sind die Kennzahlen der Stadt Zürich nicht mit den Kennzahlen anderer Gemeinden vergleichbar. Es wird beispielsweise nicht berücksichtigt, dass in Zürich ein hoher Anteil des Fremdkapitals auf Eigenwirtschaftsbetriebe oder gebührenfinanzierte Bereiche zurückzuführen ist.

Die RPK hat den Stadtrat gebeten, die Kennzahlen ohne Eigenwirtschaftsbetriebe und ohne Spitäler abzuschätzen.

Der **Selbstfinanzierungsgrad** ist in der Weisung zum Budget enthalten und beträgt für die Allgemeine Verwaltung 22,7 %. In der Rechnung ist er jeweils deutlich höher, da nicht alle Investitionen ausgeschöpft werden.



Zur Schätzung der **Nettoschuld I** müsste das Fremdkapital den einzelnen Bereichen zugeordnet werden. Für eine gute Schätzung gibt es aber nur wenig Grundlagen, da keine objekt-spezifische Finanzierung erfolgt. Unter der groben Annahme, dass die Hälfte der Investitionen auf Eigenwirtschaftsbetriebe und Spitäler entfallen, kann aber eine ebenfalls grobe Einschätzung vorgenommen werden:

Nettoschuld I je Einwohnerin / Einwohner	B 2022	
	B 2022	1/2 Fremdkapital
Einwohnerbestand (mittleres Bevölkerungsszenario)	453'200	453'200
Bilanzkonten		
Fremdkapital (FK)	9'712'945'657	4'856'472'829
Finanzvermögen (FV)	3'544'256'323	3'544'256'323
Nettoschuld I	6'168'689'335	1'312'216'506
Nettoschuld I pro Einwohnerin / Einwohner	13'611.4	2'895.4

Mit der gleichen Annahme kann der Nettoverschuldungsquotient geschätzt werden:

Nettoverschuldungsquotient	B 2022	
	B 2022	1/2 Fremdkapital
Direkte Steuern NP	-1'906'500'000	-1'906'500'000
Direkte Steuern JP	-853'100'000	-853'100'000
Zwischensumme	-2'759'600'000	-2'759'600'000
Bilanzkonten		
Fremdkapital (FK)	9'712'945'657	4'856'472'829
Finanzvermögen (FV)	3'544'256'323	3'544'256'323
Nettoschuld I	6'168'689'335	1'312'216'506
Nettoschuld I	6'168'689'335	1'312'216'506
Summe direkte Steuern NP + JP *-1	2'759'600'000	2'759'600'000
Nettoverschuldungsquotient in %	223.5%	47.6%

Es zeigt sich, dass sich der Nettoverschuldungsquotient unter diesen Annahmen markant verändert und noch bei rund 50 % liegt, was dem Wert «gut» gemäss Richtwerten des Gemeindeamts entspricht. Auch die Nettoschuld liegt mit dieser Einschätzung durchaus im Bereich der Werte von vielen anderen Zürcher Gemeinden, die ebenfalls eine hohe Verschuldung aufweisen.

2.4.2 Bevölkerungswachstum

Das Bevölkerungswachstum hat sich im Jahr 2020 verlangsamt. Ob das ein langfristiger Effekt ist, oder ob es nur ein kurzfristiger Knick ist, kann noch nicht beurteilt werden. Unklar ist auch, wie stark sich die Pandemie auswirken wird, die doch einige Einschränkungen in der Bewegungsfreiheit mit sich brachte. Zu beachten ist, dass Budget und FAP auf Bevölkerungszahlen vom 9. April 2020 beruhen.

Grössere Investitionen müssen langfristig geplant werden. Teilweise sind Versäumnisse von Vorjahren zu korrigieren. So besteht beim Schulraumbedarf ein grosser Nachholbedarf, der aktuell zu hohen Investitionen führt. Analoges gilt beispielsweise auch für Einrichtungen für ältere Menschen: Die Menschen in Zürich werden immer älter, auch wenn die Bevölkerung weniger stark wächst. Daher verhalten sich das Bevölkerungswachstum und die finanzielle Entwicklung nicht linear und die finanziellen Auswirkungen erfolgen verzögert.

Dasselbe gilt auch für die Einnahmen: Eine zunehmende Bevölkerung bedeutet nicht auch höhere Steuereinnahmen, eine Auswirkung würde sich erst verzögert zeigen. Zudem ist bekannt, dass der Hauptteil des Steuerertrags (sowohl bei den natürlichen wie auch bei den juristischen Personen) von einer eher geringen Zahl von Personen erbracht wird.

2.4.3 Entwicklung der IT-Kosten

Die IT-Kosten wachsen nach wie vor auf hohem Niveau. Gründe dafür sind die fortschreitende Digitalisierung, Bestellungen des Gemeinderats, der Dienstabteilungen sowie die Projekte des Stadtrats.

Zum grössten Teil fallen die Kosten bei Organisation und Informatik (OIZ) an, verschiedene spezifische Projekte werden aber auch direkt durch die Dienstabteilungen ausgeführt, die dazu eigene Stellen schaffen und die Infrastruktur dafür bereitstellen.

Die RPK wünscht sich zweierlei: Eine Übersicht sämtlicher in der Stadt anfallenden Aufwände für die IT, um die Entwicklung besser sehen und steuern zu können. Der IT-Aufwand, der in den Dienstabteilungen ausserhalb von OIZ budgetiert wird, kann momentan nicht genau beziffert werden.

Als zweiter Punkt wäre eine Konzentration auf die wesentlichen IT-Projekte sinnvoll. In Anbetracht des aktuellen finanziellen Ausblicks im FAP ist nicht jedes wünschbare Projekt auch nötig, daher soll der Nutzen von neuen Projekten sorgfältig geprüft werden. Ab dem kommenden Jahr müssen grössere neue Projekte dem Gemeinderat vorgelegt werden. Die RPK hofft, dass das mithilft, die Entwicklung der IT-Kosten besser zu kontrollieren. Dabei geht es nicht um eine Verhinderung der Digitalisierung, sondern um eine sorgfältige Abwägung zwischen Aufwand und Nutzen.

2.4.4 Nachträge zum Budget (Novemberbrief)

Der Stadtrat kann mit dem Novemberbrief jeweils Nachträge zum Budget beantragen. In diesem Jahr werden zusätzlich rund 30 Millionen Franken beantragt. Darunter fallen ganz verschiedene Anträge, wie coronabedingte Gebührenreduktionen, mehrere Stellenschaffungen, Budget-Korrekturen und aufgrund der zunehmenden Gefahr von Cyberangriffen auch ein grösserer Kredit zur Sicherstellung der IT-Sicherheit.

Die RPK ist der Meinung, dass auf das Mittel des Novemberbriefs nur dann zurückgegriffen werden soll, wenn es nicht anders möglich ist oder die Dringlichkeit sehr hoch ist.

2.4.5 Langfristige Planung: vermehrte Unsicherheiten

Nach mehreren finanziell guten Jahren sehen die aktuellen finanziellen Aussichten schlechter aus als auch schon. In den Planjahren des FAP wird mit Aufwandüberschüssen von jeweils rund 200 Millionen Franken pro Jahr gerechnet. Dadurch sinkt das Eigenkapital bis 2025 auf lediglich noch rund 600 Millionen Franken. Bei einer gleichbleibenden Entwicklung wäre das Eigenkapital im Jahr 2028 aufgebraucht.

Die Unsicherheiten in den Planjahren haben im Vergleich zu früheren Jahren deutlich zugenommen. Das hat verschiedene Gründe. Die langfristige Bevölkerungsentwicklung ist unklar und davon hängen u. a. die Investitionen und die Kosten für Leistungen, insbesondere in den Bereichen Schule und Betreuung, ab. Ebenfalls unklar sind nach wie vor die konkreten Auswirkungen der Steuervorlage 17. Die Corona-Pandemie kann je nach weiterem Verlauf unterschiedliche Auswirkungen auf die Unterstützungsmassnahmen oder die Steuereinnahmen haben.

Die Entscheidungen von Gemeinderat und Stadtrat zu aktuellen Themen wie Netto-Null oder Tagesschule tragen stark dazu bei, welche Investition und Leistungen in den nächsten Jahren gewünscht sind oder finanziert werden sollen. Nicht zuletzt wegen attraktiven Leistungen, beispielsweise im Bereich Schule und Kultur oder aufgrund der guten Verkehrsverbindungen, ist Zürich eine Stadt mit hoher Standortqualität.

In den letzten Jahren hat die Stadt trotz teilweise negativem Budget die Rechnung regelmässig positiv abgeschlossen. Ebenfalls konnten die langfristigen Schulden markant gesenkt werden. Sollten die Planzahlen im FAP wie vorgesehen eintreten, wird das Eigenkapital der Stadt abgebaut werden und die langfristigen Finanzverbindlichkeiten werden zunehmen. Daher ist die Finanzierung von Leistungen und Investitionen in den kommenden Jahren anspruchsvoll. Die künftige Planung wird insbesondere ein Spagat zwischen der Beurteilung von wünschbaren Leistungen und der Finanzierung der dadurch entstehenden Kosten sein.



2.4.6 Reduktion Stellenplan Klassenassistenzen per 1. Januar 2022

Das Schul- und Sportdepartement (SSD) hat Human Resources Management (HRZ) im August 2021 mitgeteilt, dass der Stellenplan für Klassenassistenzen per 1. Januar 2022 von 145,0 auf 109,6 Vollzeitstellen gekürzt werde (minus 35,4 Vollzeitstellen). Auf Rückfragen der RPK erklärte das SSD, dass es sich bei der Reduktion um «eine verwaltungsinterne Anpassung des Totals des städtischen Stellenplans an das Total der durch die Schulpflege im Januar 2021 zugewiesenen Stellen für das Schuljahr 2021/2022» handle. Die Kreisschulpräsidenten hatten von der Kürzung keine Kenntnis.

Die RPK hält fest, dass die Zuteilung und Ausschöpfung der Personalressourcen des Schulamts, trotz zahlreicher Rückfragen, nicht nachvollzogen werden kann. Die RPK erwartet, dass das Schulamt Prozesse, Beschlussfassung, Dokumentation und Berichterstattung so anpasst, dass Schulpflege, RPK und Gemeinderat die Personalplanung und die Ausschöpfung des Stellenplans jederzeit nachvollziehen und sinnvoll steuern können. Die RPK weist darauf hin, dass Transparenz die Voraussetzung für einen effizienten Ressourceneinsatz ist.

2.5 Behandlung des Budgets durch die RPK

Die etwas mehr als 500 Rückfragen der RPK wurden von der Verwaltung mehrheitlich vollständig und termingerecht beantwortet, trotz den teilweise verkürzten Antwortfristen in diesem Jahr. Nützlich sind die koordinierten Rückmeldungen der Departemente zu den Budgetverfahren (Anträgen) der RPK.

Seit einigen Jahren wird die Beratung des Budgets (Fragen an die Verwaltung und Antworten) digital, mit Hilfe des RPK-Tools, vorgenommen. Dank einer Erweiterung des RPK-Tools wurde in diesem Jahr erstmals auch die Behandlung der Anträge inklusive der Abstimmungen in der Kommission digital vorgenommen. Damit erhalten die Kommissionsmitglieder eine bessere Übersicht und für das Kommissionssekretariat vermindert sich der administrative Aufwand.

3. Anträge der RPK

Der Finanz- und Aufgabenplan wird von einer Mehrheit der RPK zur Kenntnis genommen, während ihn eine Minderheit der RPK ablehnend zur Kenntnis nimmt.

Eine Minderheit der RPK beantragt die Rückweisung des Budgets 2022 an den Stadtrat. Die Mehrheit der RPK lehnt die Rückweisung ab.

Falls auf das Budget eingetreten wird, wird die Mehrheit der RPK dem Budget wie auch den Produktegruppen-Globalbudgets zustimmen, während eine Minderheit das Budget ablehnen wird. Teilweise ist das Stimmverhalten noch vom Ausgang der Abstimmungen zu den von den Parteien vorgelegten Detailanträgen abhängig.

Dem Antrag des Stadtrats zur Übertragung der pauschalen Budgetkredite für das städtische Lohnsystem wird einstimmig zugestimmt; der Festlegung des Steuerfusses auf unverändert 119 % wird ebenfalls einstimmig zugestimmt.

Die RPK beantragt einstimmig die Genehmigung des Budgets der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen sowie die Kenntnisnahme des Budgets der Stiftung Alterswohnungen.

Den Kenntnisnahmen der Budgets der Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien, der Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen – Einfach Wohnen sowie des Globalbudgets der Asyl-Organisation Zürich wird mehrheitlich zugestimmt.

4. Dank

Die RPK dankt der Verwaltung und dem Stadtrat für die fristgerechte Beantwortung der zahlreichen Rückfragen zum Budget 2022 wie auch für die generell gute und konstruktive Zusammenarbeit.

Ich bedanke mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen in der RPK für die engagierten Diskussionen sowie bei der Kommissionssekretärin, Doris Fischer, für die ausgezeichnete Führung des Sekretariats der RPK. Dazu gehört nicht zuletzt ihr Einsatz bei der aufwändigen Erstellung des Schlussdokuments zum Budget mit den 107 RPK-Anträgen zur Budgetvorlage, was dieses Jahr besonders anspruchsvoll war, da zum Zeitpunkt des Abschlusses die Kommission noch einige offene Fragen hatte. Unser Dank geht auch an die stellvertretende Leiterin der Parlamentsdienste, Marion Engeler, für ihre Unterstützung bei dieser Arbeit.

Zürich, 29. November 2021

Für die Rechnungsprüfungskommission

Präsident Felix Moser (Grüne)
Sekretärin Doris Fischer