

## **Bericht der RPK zur Budgetvorlage 2020 und zum Finanz- und Aufgabenplan 2020–2023 (FAP)**

vom 2. Dezember 2019

**GR Nr. 2019/388, Weisung des Stadtrats vom 18. September 2019 (Budgetvorlage)**

**GR Nr. 2019/386, Weisung des Stadtrats vom 18. September 2019 (FAP)**

Bericht zum Budget 2020 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 2020–2023.

### **1. Feststellungen**

#### **1.1 Allgemein**

Die RPK hat die Budgetvorlage 2020 des Stadtrats geprüft. Sie konnte aufgrund des Revisionsberichts Nr. 116/2019 der Finanzkontrolle vom 6. November 2019 feststellen, dass die rechnerischen und formellen Anforderungen erfüllt sind.

#### **1.2 Budgetentwurf**

Der Stadtrat legt dem Gemeinderat ein Budget mit einem Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung von 35,2 Millionen Franken vor (inklusive Novemberbrief). Dieser ergibt sich aus einem Aufwand von 8941,5 Millionen Franken und Erträgen von 8976,7 Millionen Franken.

Für weitere Erläuterungen zum Budget verweist die RPK auf die einführenden Bemerkungen des Stadtrats zur Vorlage des Budgets 2020 vom 18. September 2019.

### **2. Allgemeine Bemerkungen der RPK zum Budget und zum Finanzplan**

#### **2.1 Personalaufwand**

Der budgetierte Personalaufwand 2020 steigt gegenüber dem Budget 2019 um 101,9 Millionen auf 2917,4 Millionen Franken (ohne Novemberbrief). Der Mehraufwand für Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals (+ 71,4 Mio. Fr.) sowie für Löhne der Lehrpersonen (+ 6,9 Mio. Fr.) ist im Wesentlichen auf 451,6 zusätzliche Stellenwerte (+ 45,2 Mio. Fr.) und den Entfall des im Vorjahr gemachten Pauschalabzugs für nicht besetzte Stellen (+ 20,0 Mio. Fr.) zurückzuführen. Die Stellenwerte steigen somit von 21 846,1 (Soll-Stellenwerte gemäss Gemeinderatsbeschluss) auf 22 297,7.



## **2.2 Sachaufwand und Investitionen**

Der Sachaufwand steigt gegenüber dem Vorjahr um 173,9 Millionen auf 2019,4 Millionen Franken (ohne Novemberbrief).

Die Nettoinvestitionen in der Höhe von 1140,7 Millionen Franken ergeben sich aus den geplanten Investitionsvorhaben von 1367,7 Millionen Franken abzüglich der Investitionseinnahmen von 227,0 Millionen Franken. Die Nettoinvestitionen teilen sich mit 674,3 Millionen Franken in den Bereich Allgemeiner Haushalt und mit 466,4 Millionen Franken auf die Eigenwirtschaftsbetriebe auf.

## **2.3 Finanz- und Aufgabenplan (FAP) 2020–2023**

Im Hinblick auf die kommenden Planjahre geht der Stadtrat von einer weiterwachsenden Stadt aus. Damit diese attraktiv bleibt, sind auch künftig hohe Investitionen erforderlich. Die herausfordernde finanzielle Lage der Stadt schlägt sich entsprechend im Finanz- und Aufgabenplan (FAP) nieder, der neben dem Budget 2020 die von den Departementen und Dienstleistungen erhobenen Daten für die drei Folgejahre wiedergibt.

In den Jahren 2021 bis 2023 rechnet der Stadtrat mit einem Defizit von 46,9 bis 132 Millionen Franken. Das Eigenkapital würde damit auf rund 1,2 Milliarden Franken zurückgehen. Die Auswirkungen der Steuervorlage 17 sind darin bereits berücksichtigt.

Aufgrund der hohen Investitionen und des damit einhergehenden tiefen Selbstfinanzierungsgrads steigen die langfristigen Finanzverbindlichkeiten weiter an. Der Selbstfinanzierungsgrad sinkt gemäss FAP von 55,4 % nach Budget 2019 auf 42,0 % im Jahr 2023. Damit einher geht eine starke Zunahme des Fremdkapitals der Stadt Zürich von 8,6 Milliarden im Jahr 2020 auf 11,1 Milliarden Franken im Jahr 2023.

Der Nettoverschuldungsquotient als Anteil der direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen, der erforderlich wäre, um die Nettoschulden abzutragen, steigt von 188,5 % im Jahr 2020 auf 263,8 % im Jahr 2023 an. Nach Vorgaben des Gemeindegesetzes gilt ein Wert von über 150 % als «schlecht». Um die für 2023 erwarteten Schulden zu beseitigen, wäre rund 2,5 Mal die Summe der direkten Steuern der natürlichen und juristischen Personen erforderlich.

## **2.4 Bemerkungen**

### **Skaleneffekte einer wachsenden Stadt**

Die jährlich wachsenden Ausgaben der Stadt Zürich werden in erster Linie mit dem Wachstum der Stadtbevölkerung begründet. Dieser Trend lässt sich anhand der Bevölkerungszahlen belegen. In den Jahren 2008 bis 2018 nahm die Bevölkerung von 380 499 auf 428 737 Personen um 12,7 % zu. Damit einher geht eine Zunahme der schulpflichtigen Kinder sowie

infolge der demographischen Entwicklung auch der Zahl der älteren Personen. Infolge dessen sind wachsende Investitionen und Kosten im Schul- und Pflegebereich sowie etwa bei Leistungen der Spitex zu verzeichnen.

Eine moderne Stadtverwaltung wie diejenige der Stadt Zürich, die über eine erstklassige Infrastruktur, hochqualifizierte Mitarbeitende sowie gesunde Finanzen und entsprechenden Spielraum für Investitionen verfügt, bietet das Potenzial für Skaleneffekte. Laufende Investitionen in hochmoderne, digitale Verwaltungsinstrumente mindern den Aufwand der Verwaltung und schaffen die Möglichkeit für effiziente Abläufe. Hinzu kommt, dass durch das steigende Angebot an elektronischen Dienstleistungen die Bevölkerung selbst Aufgaben übernimmt, die zuvor von städtischen Angestellten in Handarbeit bewältigt werden mussten. Als Beispiel dafür kann die elektronische Steuererklärung genannt werden.

Die laufende Modernisierung der städtischen Administration bietet Skaleneffekte, die sich zumindest in Teilbereichen der Verwaltung durch stagnierende oder gar sinkende Ausgaben auswirken dürften. Anhand der städtischen Rechnung der Stadt Zürich der vergangenen Jahre lassen sich solche Effekte jedoch schwer erkennen. Tatsache ist, dass in den Jahren 2008 bis 2018 die Ausgaben der Stadt Zürich im Verhältnis zur Bevölkerungszahl überdurchschnittlich gestiegen sind.

Der Stadtrat weist in seiner Antwort zu einer diesbezüglichen Frage der RPK auf den Umstand hin, dass das Finanzdepartement keine flächendeckende Untersuchung zu Skaleneffekten durchführt. Weil das Thema sehr vielschichtig sei, geht das Finanzdepartement von einem erheblichen Aufwand für eine entsprechende Untersuchung aus. Die Frage, ob die Kosten überproportional zur Bevölkerung gestiegen sind, konnte der Stadtrat im Rahmen der RPK-Rückfragen deshalb nicht beantworten. Nach Ansicht der RPK sollte der Stadtrat versuchen, seine mittel- und langfristige Planung künftig vermehrt auch hinsichtlich möglicher Skaleneffekte zu hinterfragen.

### **Stellenschaffungen**

Mit dem Budget 2020 möchte der Stadtrat rund 451,6 neue Stellen (ohne Novemberbrief) schaffen. Damit steigt die Zahl der Vollzeitstellen auf 22 297,7 an. Die grössten Zuwächse an neuen Stellen gehen zu Lasten des Schul- und Sportdepartements (+ 180,7 Stellen), des Sozialdepartements (+ 51,8 Stellen), des Finanzdepartements (+ 39,5 Stellen), des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements (+35,5 Stellen) sowie des Hochbaudepartements (+ 17,6 Stellen).

Auffallend ist in diesem Zusammenhang, dass die Verwaltung die Zurückhaltung der vergangenen Jahre bei Stellenschaffungen abgelegt hat. Gleichzeitig sollen im Budget 2020 die aufgestauten Bedürfnisse der Dienstabteilungen sowohl im Sach- wie auch im Personalaufwand befriedigt werden. Diese Entwicklung erachtet die RPK als nicht unproblematisch. Ebenfalls kritisch zu beurteilen ist die Tendenz, die Übernahme neuer Aufgaben zum Anlass

zu nehmen, neue Abteilungen zu schaffen, wie dies beispielsweise beim Umwelt- und Gesundheitsschutz im Zusammenhang mit der neuen Klimastrategie der Stadt zu beobachten ist und nicht der Absicht des Gemeinderats entspricht.

Nach Ansicht der RPK rechtfertigt die Übernahme einer neuen Aufgabe nicht automatisch die Schaffung einer neuen Stelle. Scheint aus Sicht des Stadtrats die Notwendigkeit einer Stellenschaffung gegeben zu sein, sollte diese gegenüber dem Gemeinderat detaillierter als in der vorliegenden Übersicht der Planstellenschaffungen begründet werden.

Der für das Jahr 2020 grosszügig budgetierte Personalausbau ist auch im Kontext der vom Gemeinderat angestossenen und gewünschten Verwaltungsreform kritisch zu beurteilen. Diese Reform geht sehr zögerlich voran. Bis jetzt hat der Stadtrat nicht aufgezeigt, wie er diese Reform anzugehen gedenkt. Die RPK zweifelt, ob die Verwaltungsreform gut aufgeleitet ist und vom Stadtrat vorangetrieben wird. Es ist zu befürchten, dass sie bis Ende der laufenden Legislatur noch nicht umgesetzt werden kann.

### **Digitalisierung**

Wie die RPK bereits in ihrem Bericht zum letztjährigen Budget festgehalten hat, unterstützt sie den vom Stadtrat auf die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen gelegten Schwerpunkt. Aufgrund der Antworten auf die Rückfragen werden Investitionen in Digitalisierungsprojekte nicht nach einheitlichen Kriterien begründet. Namentlich die Wirtschaftlichkeit solcher Projekte wird nicht systematisch beurteilt.

In seiner Antwort schreibt der Stadtrat, dass eine konsolidierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu allen geplanten und budgetierten Digitalisierungsvorhaben und den zugrundeliegenden Investitionen nicht vorliegt. Es sei zu beachten, dass Digitalisierungsvorhaben neben der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auch aus anderen Gründen zwingend umgesetzt werden müssen. Dies kann beispielsweise aufgrund veränderter gesetzlicher Rahmenbedingungen sein oder durch Veränderungen im Informationsaustausch zwischen Stadt und Kanton.

Nach Ansicht der RPK wäre es wünschenswert, wenn Investitionen in Digitalisierungsprojekte künftig vermehrt auch nach betriebswirtschaftlichen Kriterien beurteilt würden. So sollten bei Investitionen etwa die damit beabsichtigten Nutzeneffekte annähernd beziffert werden. Auch sollte aufgezeigt werden, welche Folgekosten durch einzelne Digitalisierungsprojekte entstehen und über welchen Zeitraum die getätigten Investitionen wieder eingespielt beziehungsweise amortisiert werden können.

### **IT-Projekte**

Im Zusammenhang mit IT-Projekten hatte die RPK bereits letztes Jahr eine fehlende Übersicht und eine ungenügende Koordination zwischen den Dienstabteilungen und der Dienst-

abteilung Organisation und Informatik Zürich (OIZ) bei der Beschaffung von Hard- und Software geortet und den Stadtrat aufgefordert, die verwaltungsinterne Abstimmung in dieser Hinsicht zu verbessern.

Die RPK stellt auch diesmal fest, dass der OIZ die Gesamtübersicht über die Bestellungen der Dienstabteilungen im IT-Bereich fehlt. Ebenso fehlt die strategische Steuerung der IT-Projekte auf gesamtstädtischer Ebene. Eine Priorisierung und Etappierung der Projekte und damit die Gesamtsteuerung der eingesetzten Ressourcen ist nicht erkennbar.

Bei IT-Projekten wird OIZ nur dann einbezogen, wenn Dienstabteilungen dafür Beträge auf das entsprechende OIZ-Konto einstellen. Über weitere Projekte fehlt eine Gesamtsicht. Ebenso erfolgt die Abstimmung zwischen OIZ und den IT-Verantwortlichen einzelner Dienstabteilungen nicht systematisch. Um Doppelspurigkeiten und parallele Strukturen zu vermeiden, sollte der Stadtrat nach Ansicht der RPK dafür sorgen, dass die Abstimmung zwischen Dienstabteilung und OIZ bei IT-Projekten nach klaren Vorgaben erfolgt.

### **Stadtspitäler Waid und Triemli**

In Bezug auf die beiden Stadtspitäler Waid und Triemli stellt die RPK fest, dass seitens des GUD und der Spitalleitung viel unternommen wurde, um die Spitäler neu auszurichten und auf ein solideres Fundament zu stellen. Zu den erfolgten Massnahmen zählen die Bildung einer gemeinsamen Spitalleitung, die Einführung einer neuen Organisationsstruktur und die Umsetzung einer neuen Angebotsstrategie. Im Zuge der Restrukturierung konnte die Finanzlage der Spitäler verbessert werden.

### **2.6 Behandlung des Budgets durch die RPK**

Die über 600 Rückfragen der RPK wurden von der Verwaltung vollständig und termingerecht beantwortet. Sehr nützlich sind die koordinierten Rückmeldungen der Departemente zu den Budgetfahnen (Anträgen) der RPK.

## **3. Anträge der RPK**

Die Mehrheit der RPK stimmt dem Budget wie auch den Produktgruppen-Globalbudgets für das Jahr 2020 zu, eine Minderheit lehnt beide Budgets ab.

Den Anträgen des Stadtrats zur Übertragung der pauschalen Budgetkredite für das städtische Lohnsystem und auf Festlegung des Steuerfusses auf 119 % stimmt eine Mehrheit zu. Eine Minderheit beantragt eine Senkung des Steuerfusses auf 113 %, eine andere Minderheit beantragt den Steuerfuss auf 116 % zu senken.

Die RPK beantragt einstimmig die Genehmigung des Budgets der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen (PWG) 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 sowie des Globalbudgets der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) wird mehrheitlich zugestimmt.

#### **4. Dank**

Die RPK dankt der Verwaltung und dem Stadtrat für die fristgerechte Beantwortung der zahlreichen Rückfragen zum Budget 2020 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 Erstellung des Schlussdokuments zum Budget mit den 128 RPK-Anträgen zum Budgetentwurf. Unser Dank geht auch an die stellvertretende Leiterin der Parlamentsdienste, Marion Engeler, für ihre Unterstützung bei dieser Arbeit.

Zürich, 2. Dezember 2019

Für die Rechnungsprüfungskommission  
Präsident Raphaël Tschanz (FDP)  
Sekretärin Doris Fischer