

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 6. Februar 2013

Dringliche Motion der Rechnungsprüfungskommission betreffend Eigenleistungen der Stadt Zürich im Zusammenhang mit Grossanlässen und Grossprojekten, Bericht und Abschreibung

Am 21. April 2010 reichte die Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderats 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.

Mit Beschluss vom 1. Dezember 2010 lehnte der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab, war jedoch bereit, diese als Postulat entgegenzunehmen. Mit Beschluss vom 14. September 2009 erklärte der Gemeinderat die Motion als dringlich und überwies sie am 28. September 2011 dem Stadtrat zur Prüfung innert Frist von 24 Monaten.

Nach Art. 92 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) hat der Stadtrat innerhalb von zwei Jahren nach Überweisung der Motion die verlangten Anträge vorzulegen. Wenn nach seiner Beurteilung die Motion nicht erfüllbar ist, wenn dem Begehren in anderer Form entsprochen werden konnte oder wenn auf den Auftrag verzichtet werden sollte, hat er einen begründeten Bericht zu erstatten. Schliesst sich der Gemeinderat dieser Beurteilung nicht an, wird dem Stadtrat eine Nachfrist von drei bis zwölf Monaten zur Vorlage der verlangten Anträge eingeräumt.

1. Berichterstattung zum Thema Eigenleistungen

Die Motion verlangt, dass dem Gemeinderat eine neue Verordnung oder eine Änderung der Finanzverordnung zu unterbreiten sei, 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. Parallel zur vorliegenden Motion reichten die Gemeinderäte Roger Tognella und Alexander Jäger das Postulat GR Nr. 2010/344 ein, welches eine Überarbeitung der städtischen Richtlinien und Gebührenordnung für die Durchführung von Veranstaltungen auf öffentlichem Grund verlangte. Da diese beiden Vorstösse einen engen Zusammenhang – insbesondere zum Thema der Eigenleistungen – aufweisen, erfolgte eine koordinierte Prüfung und Behandlung beider Vorstösse unter Federführung von Finanz- und Polizeidepartement.

Für die ausführliche Berichterstattung zum Postulat Tognella/Jäger und zur Motion RPK kann auf den gemeinsam erarbeiteten Bericht des Polizeidepartements: «Gebühren, städtische Dienstleistungen, Verrechnung von Eigenleistungen und Beiträge bei Veranstaltungen» (vom 14. Januar 2013) verwiesen werden, welcher der Weisung zum Postulat Tognella/Jäger zugrunde liegt. Was die Behandlung der vorliegenden Motion RPK betrifft, wird dieser Bericht – soweit notwendig – nachfolgend auszugsweise zitiert.

2. Schaffung einer Rechtsgrundlage gemäss Motion RPK GR Nr. 2010/203

Der Gemeinderat hat – wie eingangs erwähnt – mit Beschluss vom 21. September 2011 die am 14. September 2011 für dringlich erklärte Motion der RPK mit 111 zu 0 Stimmen überwiesen. Mit der Motion wird der Stadtrat beauftragt, dem Gemeinderat eine neue Verordnung oder eine Änderung der Finanzverordnung zu unterbreiten, in welcher das Thema Eigenleistungen für die gesamte Stadtverwaltung verbindlich geregelt wird. Dabei ist zu beachten, dass die Thematik der städtischen Eigenleistungen nicht auf den Veranstaltungsbereich oder auf Grossprojekte zu beschränken ist, sondern generell zu regeln wäre.

Bei der verlangten Regelung handelt es sich um eine Regelung zur haushaltrechtlich einheitlichen und korrekten Behandlung der Eigenleistungen durch die Stadtverwaltung. Gestützt auf die kantonalen Erlasse für das Haushaltsrecht der Gemeinden ist die Haushaltsführung auf Gemeindeebene im Reglement über den städtischen Finanzhaushalt (Finanzreglement, AS 611.110) geregelt. Die für die Stadtverwaltung verbindlichen Ausführungsbestimmungen zum Rechnungswesen mit Detailregelungen erfolgen im «Accounting Manual», für welches die Finanzverwaltung zuständig ist.

Gemäss § 2 der kantonalen Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH; LS 133.1) umfasst der Verpflichtungskredit *«alle Aufwendungen von der Projektierung bis zum Eintritt der Nutzung, einschliesslich der wesentlichen Eigenleistungen der Gemeinde»*. Das kantonale Recht enthält allerdings keine Definition, was unter *«wesentlichen Eigenleistungen der Gemeinde»* zu verstehen ist. Es bleibt also den Gemeinden überlassen, diesen unbestimmten Gesetzesbegriff zu konkretisieren und eine entsprechende Praxis zu entwickeln, was als *«wesentliche Eigenleistungen»* zu beachten und somit in die jeweilige Ausgabenbewilligung mit einzubeziehen ist.

Im Lichte dieser kantonalen Bestimmung können Eigenleistungen grundsätzlich nur dann als *wesentlich* betrachtet werden, wenn sie *Ausgabencharakter* haben. Ein solcher ist anzunehmen, wenn die Eigenleistungen zu einer Verminderung des städtischen Finanzvermögens führen. Anderer, nicht ausgabenrelevanter Aufwand ist kreditrechtlich grundsätzlich unbeachtlich. Darüber hinaus muss die Ausgabe aus verwaltungsökonomischen Gründen auch in ihrer *Höhe* eine gewisse Relevanz für den städtischen Finanzhaushalt aufweisen, um als *«wesentlich»* i.S.v. § 2 VGH zu gelten. Dieser Schwellenwert liegt gemäss langjähriger und gefestigter Verwaltungspraxis der Stadt Zürich bei Fr. 100 000.–. Siehe dazu auch die Ausführungen von Saile/Burgherr/Loretan im Praxishandbuch «Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich» (Rz 701 f.) zum Thema Eigenleistungen.

Heute ist der Umgang mit wesentlichen Eigenleistungen einzig in Ziff. 2.1.5 des verwaltungsinternen Accounting Manual, Modul 1.03 Kreditrecht, geregelt. Der unbestimmte Gesetzesbegriff der *«wesentlichen Eigenleistung»* des kantonalen Rechts soll deshalb neu stufengerecht in einem in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichenden städtischen Reglement genauer definiert und damit auch der entsprechende Schwellenwert für die Bestimmung der Wesentlichkeit der Eigenleistungen (und damit das konkrete Ausmass der Zusammenrechnungspflicht) verankert werden.

3. Regelung im Finanzreglement und im Accounting Manual

Im Finanzreglement (AS 611.110) soll somit neu eine Grundsatzbestimmung aufgenommen werden, welche den im kantonalen Recht (§ 2 der Verordnung über den Gemeindehaushalt) erwähnten, aber nicht näher ausgeführten Rechtsbegriff der «wesentlichen Eigenleistungen» präzisiert bzw. definiert. Auf die Erfüllung der Motion in Form einer Verankerung in der Finanzverordnung bzw. in einer neuen Spezialverordnung kann verzichtet werden, da dies nicht stufengerecht wäre. Mit der Teilrevision des Finanzreglements einher geht eine entsprechende Ergänzung des «Accounting Manual» durch die Finanzverwaltung, mit neuen Bestimmungen zu den wesentlichen Eigenleistungen.

Finanzreglement, geltende Fassung	Geplante Ergänzungen für das Thema Eigenleistungen
IV. Besondere Bestimmungen für Bauvorhaben, Beiträge, andere Verpflichtungskredite und projektbezogene gebundene Ausgaben	IV. Besondere Bestimmungen für Bauvorhaben, Beiträge, andere Verpflichtungskredite, projektbezogene gebundene Ausgaben
	Art. 29^{bis} (neu): Wesentliche Eigenleistungen
	<i>Wesentlich sind Eigenleistungen i.S.v. § 2 der kantonalen Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 (in FN: LS 133.1), wenn sie Ausgabencharakter haben und den Betrag von Fr. 100 000.– pro Einzelgeschäft übersteigen.</i>

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Regeln bezüglich Bewilligungspraxis von Veranstaltungen und zur Erhebung von Gebühren sowie zum Umgang mit städtischen Eigenleistungen bei Veranstaltungen aufgrund der verschiedenen Zuständigkeiten innerhalb der Stadt und teilweise auch der Anwendung von kantonalem und Bundesrecht komplex sind, aber korrekt angewandt werden. Die Verrechnung oder der Erlass von städtischen Dienstleistungen hängt vom Einzelfall ab und wird durch den Stadtrat bei Veranstaltungen von gesamtstädtischer Bedeutung zurzeit in den separaten Beschlüssen zu den einzelnen Veranstaltungen oder durch die betroffenen Departemente geregelt.

Das Kernanliegen der Motion RPK, nämlich die verbindliche Regelung für die Erhebung und den allfälligen Verzicht auf Weiterverrechnung von Eigenleistungen für die gesamte Stadtverwaltung, soll stufengerecht umgesetzt werden. Entgegen dem Auftrag der Motion muss dafür aber weder eine eigene Verordnung geschaffen werden, noch eine Anpassung der Finanzverordnung – welche für diese systemfremd wäre – in der Zuständigkeit des Gemeinderats erfolgen. Es genügt vielmehr, den im kantonalen Recht (§ 2 der Verordnung über den Gemeindehaushalt) erwähnten, unbestimmten Begriff der «wesentlichen Eigenleistung» im Finanzreglement (Zuständigkeit Stadtrat) enger zu fassen, und als einheitliche Handlungsanweisung für die Stadtverwaltung die entsprechenden Ausführungsbestimmungen im Accounting Manual (Zuständigkeit Finanzverwaltung) zu verankern.

Nachdem diese Anpassungen durch den Stadtrat bzw. die Finanzverwaltung parallel zu dieser Weisung beschlossen bzw. vollzogen werden (Inkraftsetzung per 1. April 2013), beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, von der vorliegenden Berichterstattung Kenntnis zu nehmen und die Motion als erledigt abzuschreiben.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom vorliegenden Bericht zur Dringlichen Motion der Rechnungsprüfungskommission vom 21. April 2010 (GR Nr. 2010/203) betreffend Eigenleistungen der Stadt Zürich im Zusammenhang mit Grossanlässen und Grossprojekten wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Dringliche Motion, GR Nr. 2010/203, wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti