



## Auszug aus dem substanziellen Protokoll 172. Ratssitzung vom 1. Dezember 2021

4673. 2021/292

Weisung vom 24.06.2021:

Finanzverwaltung, Finanzhaushaltverordnung, Totalrevision

Antrag des Stadtrats

Es wird eine Finanzhaushaltverordnung (FHVO) gemäss Beilage (datiert vom 24. Juni 2021) erlassen.

Referentin zur Vorstellung der Weisung / Kommissionmehrheit:

**Renate Fischer (SP):** Die vorliegende Verordnung regelt die Haushaltsverordnung der Stadt Zürich und beinhaltet Regeln zur Finanzverwaltung. Sie konkretisiert so die Vorgaben des kantonalen Gemeindegesetzes. Die aktuell geltende Finanzhaushaltsverordnung gilt erst seit dem Jahr 2018. Sie wurde im Hinblick auf das damals neue kantonale Gemeindegesetz erstellt und erhielt zahlreiche Übergangsbestimmungen, die inzwischen alle obsolet wurden. Ausgelöst wurde die Totalrevision durch die Streichung der kantonalen Vorgaben zum mittelfristigen Haushaltsgleichgewicht, die sich als wenig praxistauglich erwiesen haben. Die städtische Verordnung wird dementsprechend angepasst. Die Streichung der Vorgaben führt nicht dazu, dass es gar keine Vorgaben mehr gibt; solche gibt es weiterhin im Gemeindegesetz. Zudem erfolgten eine Aktualisierung und Anpassung der Finanzhaushaltsverordnung an die geltende Praxis. Dies betrifft insbesondere Artikel zu Begriffen, zu Preisstandklauseln sowie zum Erwerb von Finanzliegenschaften. Der Verordnungstext wurde auch redaktionell angepasst. Insgesamt sind die Änderungen sehr umfangreich, weshalb nun eine Totalrevision vorliegt. Der einzige Artikel, der in der Rechnungsprüfungskommission (RPK) umstritten war, ist Art. 13, Absatz 2a über die Abrechnung von Rahmenkrediten. Konkret sieht dieser Absatz vor, dass bei städtischen Krediten einzelne Leistungen zulasten von Rahmenkrediten abgerechnet werden können. Dies verringert allerdings die Summe des eigentlichen Projektkredits und ist deshalb umstritten. Die Finanzverwaltung hat darauf hingewiesen, dass dies der einzige Weg sei, dass in entsprechenden Rahmenkrediten überhaupt Beträge belastet werden können. Die Mehrheit der RPK möchte sich diese Option offenhalten.

Kommissionsminderheit Änderungsantrag:

**Walter Angst (AL):** Die Finanzverwaltung hat klar gesagt, dass eine Einsprache gegen eine solche Verrechnung aus einem Rahmenkredit wahrscheinlich erfolgreich wäre. Ich bin der Meinung, dass es intelligenter wäre, Brutto- statt Rahmenkredite zu beschliessen. Denn das Gemeindegesetz ist ganz klar: Ein Gemeinwesen kann nicht aus verschiedenen Töpfen Geld nehmen und diese gegen einander verrechnen. Das geht nicht. Ich verstehe, dass der Stadtrat aus einem Kredit auch wieder Geld rausnehmen können



2 / 7

*möchte. Aber diese Praxis kann man auch in Zukunft ändern. Würden Rahmen- durch Projektkredite ersetzt, würden auch die Ratsdebatten vereinfacht. Dieser Versuch hier ist aber etwas hilflos. Das Risiko, dass wichtige Projekte wegen Einsprachen nicht umgesetzt werden können, ist zu gross.*

Weitere Wortmeldungen:

**Susanne Brunner (SVP):** *Heute verabschieden wir eine Finanzhaushaltsverordnung, die keine einzige institutionelle Haushaltsregel beinhaltet. Wir verabschieden eine Finanzhaushaltsverordnung, die keine einzige Regel enthält, die die Ausgabenfreude im Parlament senken würde. Ich weine dem mittelfristigen Ausgleich trotzdem keine Träne nach, denn es ist ein zu flexibles Instrument, um tatsächlich Ausgabendisziplin zu schaffen. Mit einer Finanzhaushaltsverordnung ohne Haushaltsregeln werden wir uns ausschliesslich auf das Gemeindegesetz verlassen müssen, insbesondere auf § 92 und § 93 des Gemeindegesetzes. Dieser zeigt, was mittelfristig auf die Steuerzahler zukommen wird, wenn die Stadt Zürich weiter haushaltet wie bisher. Deshalb werden wir uns sorgfältig mit der mittelfristigen Finanzplanung unserer Stadt beschäftigen.*

**Felix Moser (Grüne):** *Walter Angst (AL) hat den «Rahmenkredit Velo» angesprochen, den die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger angenommen haben. Die Rechtslage ist unsicher: Was passiert, wenn ein solcher Kredit genehmigt wird und es Einsprachen gibt, ist unklar. Die Grünen finden trotzdem, dass der Stadtrat zu wenige Projekte über Rahmenkredite abrechnet. Wenn das Volk den Auftrag gibt, dass 120 Millionen Franken für Veloprojekte ausgegeben werden sollen, dann sollte der Stadtrat auch rasch Projekte vorschlagen und den Rahmenkredit so verwenden, wie er gedacht war.*

Änderungsantrag

Die Mehrheit der RPK beantragt Ablehnung des nachfolgenden Änderungsantrags.

Die Minderheit der RPK beantragt Streichung von Art. 13 Abs. 2 lit. a.

Mehrheit:	Renate Fischer (SP), Referentin; Präsident Felix Moser (Grüne), Vizepräsident Florian Utz (SP), Dr. Florian Blättler (SP), Susanne Brunner (SVP), Alan David Sangines (SP), Sven Sobernheim (GLP), Johann Widmer (SVP)
Minderheit:	Walter Angst (AL), Referent; Cathrine Pauli (FDP), Severin Pflüger (FDP)

Der Rat stimmt dem Antrag der Mehrheit mit 102 gegen 9 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu.

Die Detailberatung ist abgeschlossen.

Die Vorlage wird stillschweigend an die Redaktionskommission (RedK) überwiesen.



Damit ist beschlossen:

Die Finanzhaushaltverordnung ist durch die RedK zu überprüfen (Art. 38 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 64 Abs. 1 GeschO GR). Die Schlussabstimmung findet nach der Reaktionslesung statt.

### Finanzhaushaltverordnung (FHVO)

vom ...

*Der Gemeinderat,*

gestützt auf Art. 41 lit. I GO<sup>1</sup> und nach Einsichtnahme in die Weisung des Stadtrats vom 24. Juni 2021<sup>2</sup>,  
*beschliesst:*

	<b>A. Allgemeine Bestimmungen</b>
Gegenstand	Art. 1 Diese Verordnung regelt die Haushaltführung der Stadt.
Geltungsbereich	Art. 2 <sup>1</sup> Diese Verordnung gilt für die gesamte Stadtverwaltung. <sup>2</sup> Für die Anstalten gilt sie unter Vorbehalt von § 66 Abs. 3 Gemeindegesetz (GG) <sup>3</sup> . <sup>3</sup> Für Organisationseinheiten, die mit Globalbudgets gesteuert werden, gehen die Bestimmungen der Globalbudgetverordnung (GBVO) <sup>4</sup> vor.
	<b>B. Grundsätze der Haushaltführung</b>
Gliederung des Haushalts	Art. 3 <sup>1</sup> Die Gliederung von Budget und Jahresrechnung erfolgt nach Organisationseinheiten (institutionelle Gliederung).  <sup>2</sup> Sie entspricht dem einheitlichen Kontenrahmen gemäss Anhang 1 der Gemeindeverordnung (VGG) <sup>5</sup> .
Einheit des Haushalts	Art. 4 Alle Organisationseinheiten, deren Rechnungen dem Grundsatz der Einheit des Haushalts i. S. v. § 86 GG unterstehen, beachten die Reglemente und Ausführungsbestimmungen des Stadtrats zum: a. Finanzhaushalt <sup>6</sup> ; b. Risiko- und Versicherungsmanagement <sup>7</sup> ; c. Internen Kontrollsystem (IKS) <sup>8</sup> .
Eigenwirtschaftsbetriebe	Art. 5 Die Organisationseinheiten gemäss Anhang 1 werden als Eigenwirtschaftsbetriebe i. S. v. § 88 GG geführt.

<sup>1</sup> AS 101.100, entspricht Art. 54 Abs. 2 lit. e GO vom 13. Juni 2021.

<sup>2</sup> STRB Nr. 653 vom 24. Juni 2021.

<sup>3</sup> vom 20. April 2015, LS 131.1.

<sup>4</sup> vom ... [Totalrevision, GR Nr. 2021/293], AS 611.102.

<sup>5</sup> vom 29. Juni 2016, LS 131.11.

<sup>6</sup> Finanzhaushaltreglement vom 5. Februar 2020, AS 611.111.

<sup>7</sup> Risiko- und Versicherungsreglement vom 9. September 2020, AS 172.160.

<sup>8</sup> Reglement über das Interne Kontrollsystem vom 23. Juni 2021, AS 172.170.



Liegenschaftsfonds	<p>Art. 6 <sup>1</sup> Die Organisationseinheiten können für werterhaltende Erneuerungen Liegenschaftsfonds i. S. v. § 8 VGG führen.</p> <p><sup>2</sup> Der Stadtrat regelt die Einzelheiten, insbesondere:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>die Organisationseinheiten, die Liegenschaftsfonds führen;</li><li>die Liegenschaftengruppen, für die ein Fonds geführt wird;</li><li>die Höhe der jährlichen Einlagen sowie die maximale Höhe der Gesamteinlagen als Prozentsatz des Gebäudeversicherungswerts;</li><li>Gegenstand und Modalitäten der internen Verzinsung.</li></ol>
Inhalt	<p><b>C. Finanz- und Aufgabenplan</b></p> <p>Art. 7 <sup>1</sup> Der Finanz- und Aufgabenplan i. S. v. § 95 GG wird jährlich für das kommende Budgetjahr und die drei folgenden Planjahre erstellt.</p> <p><sup>2</sup> Als Vergleich werden die Werte des laufenden Budgetjahres und des letzten Rechnungsjahres abgebildet.</p>
Budgetvorlage a. Verfahren	<p><b>D. Budget</b></p> <p>Art. 8 <sup>1</sup> Der Stadtrat überweist die Budgetvorlage i. S. v. § 101 GG bis Ende September an den Gemeinderat.</p> <p><sup>2</sup> Er kann dem Gemeinderat Nachträge bis Mitte November unterbreiten (Novemberbrief).</p> <p><sup>3</sup> Für die Anstalten gelten die gleichen Fristen.</p>
b. Differenzbegründungen	<p>Art. 9 <sup>1</sup> Der Stadtrat begründet in der Budgetvorlage Abweichungen zum Budget des Vorjahres gemäss Anhang 2.</p> <p><sup>2</sup> Für folgende Fälle gelten herabgesetzte Anforderungen:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Bei internen Verrechnungen und durchlaufenden Beiträgen sowie bei Investitionen auf Rechnung Dritter wird die Begründung auf den Aufwand oder die Ausgaben beschränkt.</li><li>Beim Personalaufwand werden Teuerungszulagen, die im Budget des Vorjahres nicht enthalten sind, nur einmal begründet.</li></ol> <p><sup>3</sup> Nicht begründet werden Veränderungen für:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>interne Verrechnungen von Zinsen;</li><li>Einlagen in und Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen;</li><li>Arbeitgeberbeiträge an Sozialversicherungen;</li><li>Erstattung von Entschädigungen und Lohnkosten durch Sozialversicherungen.</li></ol>
Nachtragskredite a. Verfahren	<p>Art. 10 <sup>1</sup> Der Stadtrat unterbreitet dem Gemeinderat die Nachtragskredite i. S. v. § 115 GG grundsätzlich in zwei Sammelvorlagen jeweils im Mai und im September.</p> <p><sup>2</sup> Er kann Verschiebungen zwischen Budgetpositionen der Aufwand- oder Ausgabenseite als Kreditübertragung beantragen, wenn zwischen der Erhöhung und der Reduktion der einzelnen Budgetpositionen ein sachlicher Zusammenhang besteht.</p>
b. Dringlichkeit	<p>Art. 11 <sup>1</sup> Der Stadtrat trifft den Entscheid über einen Nachtragskredit in eigener Zuständigkeit, wenn ein Aufschub für die Stadt unverhältnismässige Nachteile zur Folge hätte.</p>



<sup>2</sup> Der entsprechende Stadtratsbeschluss ist unverzüglich der Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderats (RPK) zuzustellen.

<sup>3</sup> Der Gemeinderat wird zeitnah mit der nächsten Sammelvorlage oder mit dem Abschluss der Jahresrechnung um nachträgliche Genehmigung ersucht.

#### E. Ausgaben und Anlagen

Begriffe	<p>Art. 12 <sup>1</sup> Als Ausgabe gilt die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, insbesondere:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Umwandlungen von Finanz- in Verwaltungsvermögen;</li><li>Beiträge;</li><li>Darlehen und Beteiligungen;</li><li>Bürgschaften und andere Eventualverpflichtungen;</li><li>Einnahmenverzicht.</li></ol> <p><sup>2</sup> Keine Ausgaben sind Umschichtungen innerhalb des Finanzvermögens (Anlagen) sowie Zahlungen zur Tilgung von Schulden.</p>
Kreditsumme	<p>Art. 13 <sup>1</sup> Bei der Ermittlung der Kreditsumme i. S. v. § 15 VGG gilt:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Aufwendungen für die Projektierung des Vorhabens werden eingerechnet;</li><li>Eigenleistungen sind wesentlich, wenn sie Ausgabencharakter haben und Fr. 100 000.– übersteigen oder wenn sie aktiviert werden.</li></ol> <p><sup>2</sup> In Abzug gebracht werden insbesondere Aufwendungen, die:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>einem von den Stimmberechtigten bewilligten Rahmenkredit belastet werden, wenn dieser einen Abzug ausdrücklich vorsieht; oder</li><li>vom Verkehrsverbund nach dem Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr<sup>9</sup> ersetzt werden.</li></ol> <p><sup>3</sup> Der Stadtrat regelt die Einzelheiten zu den Eigenleistungen.</p>
Preisstandklausel	<p>Art. 14 Kreditbeschlüsse können eine Bestimmung enthalten, wonach sich die bewilligte Kreditsumme automatisch der Teuerung oder einem Wechselkurs anpasst.</p>
Erwerb von Finanzliegenschaften	<p>Art. 15 <sup>1</sup> Der Stadtrat informiert unverzüglich über die in das Finanzvermögen erworbenen Liegenschaften mit einem Verkehrswert von mehr als Fr. 2 000 000.– durch:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Zustellung des Stadtratsbeschlusses und mündliche Information über die Einzelheiten des getätigten Erwerbsgeschäfts an die zuständigen Kommissionen des Gemeinderats; und</li><li>eine anschliessende Medienmitteilung.</li></ol> <p><sup>2</sup> Er publiziert sämtliche Erwerbsgeschäfte im Geschäftsbericht unter Nennung von Erwerbgrund und Erwerbspreis und aktualisiert ein öffentlich einsehbares geodatenbasiertes Liegenschaftsinventar einschliesslich Angaben zur Vermögenszuweisung.</p> <p><sup>3</sup> Neu erworbene Liegenschaften sind in der Regel innert vier Jahren in das Verwaltungsvermögen zu übertragen; über Ausnahmen erstattet der Stadtrat dem Gemeinderat alle vier Jahre Bericht.</p>

---

<sup>9</sup> vom 6. März 1988, PVG, LS 740.1



Kreditabrechnungen Art. 16 Der Stadtrat regelt die Einzelheiten zu den Kreditabrechnungen nach Anhörung der Finanzkontrolle.

**F. Jahresrechnung und Geschäftsbericht**

Verfahren Art. 17 <sup>1</sup> Der Stadtrat legt dem Gemeinderat die Jahresrechnung i. S. v. § 120 GG innerhalb von drei Monaten und den Geschäftsbericht i. S. v. § 134 GG innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Rechnungsjahres vor.  
<sup>2</sup> Für die Anstalten gelten die gleichen Fristen.

Differenzbegründungen Art. 18 <sup>1</sup> Der Stadtrat begründet in der Jahresrechnung Abweichungen zum Budget (einschliesslich der bewilligten Nachtragskredite) gemäss Anhang 2.

**G. Schlussbestimmungen**

Aufhebung bisherigen Rechts Art. 19 Die Finanzhaushaltverordnung vom 21. März 2018<sup>10</sup> wird aufgehoben.

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

**Anhang 1**

Organisationseinheiten, die gemäss Art. 5 als Eigenwirtschaftsbetriebe geführt werden:

- Wohnen und Gewerbe (2034)
- Gastronomie (2035)
- Parkierungsbauten (2036)
- Parkgebühren (2505)
- Blaue Zonen (2506)
- ERZ Entsorgung + Recycling Zürich, Abwasser (3535)
- ERZ Entsorgung + Recycling Zürich, Abfall (3550)
- ERZ Entsorgung + Recycling Zürich, Fernwärme (3555)
- Wasserversorgung (4525)
- Elektrizitätswerk (4530)
- Verkehrsbetriebe (4540)

**Anhang 2**

Erforderliche Differenzbegründungen gemäss Art. 9 Abs. 1 und Art. 18:

		<b>Verschlechterungen</b>	<b>Verbesserungen</b>
Bei Beträgen		Aufwand- oder Ausgabenanstieg oder Ertrags- oder Einnahmenreduktion	Ertrags- oder Einnahmenanstieg oder Aufwand- oder Ausgabenreduktion
von	bis	von mehr als	von mehr als
Fr. 0.–	Fr. 100 000.–	25 %, mindestens aber Fr. 5 001.–	50 %, mindestens aber Fr. 10 001.–

<sup>10</sup> AS 611.101



7 / 7

Fr. 100 001.–	Fr. 200 000.–	Fr. 25 000.–	Fr. 50 000.–
Fr. 200 001.–	Fr. 500 000.–	Fr. 50 000.–	Fr. 100 000.–
Fr. 500 001.–	Fr. 5 000 000.–	Fr. 75 000.–	Fr. 150 000.–
mehr als Fr. 5 000 001.–		Fr. 100 000.–	Fr. 200 000.–

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat