

## **Bericht der RPK zur Budgetvorlage 2021 und zum Finanz- und Aufgabenplan 2021–2024 (FAP)**

vom 30. November 2020

**GR Nr. 2020/396, Weisung des Stadtrats vom 16. September 2020 (Budgetvorlage)**

**GR Nr. 2020/395, Weisung des Stadtrats vom 16. September 2020 (FAP)**

Bericht zum Budget 2021 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 2021–2024.

### **1. Feststellungen**

#### **1.1 Allgemein**

Die RPK hat die Budgetvorlage 2021 des Stadtrats geprüft. Sie konnte aufgrund des Revisionsberichts Nr. 127/2020 der Finanzkontrolle vom 5. November 2020 feststellen, dass die rechnerischen und formellen Anforderungen erfüllt sind.

#### **1.2 Budgetentwurf**

Der Stadtrat legt dem Gemeinderat ein Budget mit einem Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung von 155,3 Millionen Franken vor (inklusive Novemberbrief). Dieser ergibt sich aus einem Aufwand von 9113,5 Millionen Franken und Erträgen von 8958,2 Millionen Franken.

Für weitere Erläuterungen zum Budget verweist die RPK auf die einführenden Bemerkungen des Stadtrats zur Vorlage des Budgets 2021 vom 16. September 2020.

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

#### **2.1 Personalaufwand**

Der budgetierte Personalaufwand 2021 steigt gegenüber dem Budget 2020 um 80,5 Millionen auf 3014,9 Millionen Franken (ohne Novemberbrief). Der Mehraufwand für Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals (+ 61,2 Mio. Fr.) sowie für Löhne der Lehrpersonen (+ 5,7 Mio. Fr.) ist im Wesentlichen auf 639,6 zusätzliche Stellenwerte (+ 64,0 Mio. Fr.) zurückzuführen. Rund die Hälfte der neuen Stellen wird im Schul- und Sportdepartement geschaffen (+342,7 Stellenwerte), ein weiterer grosser Teil im Gesundheits- und Umweltdepartement (+115,0 Stellenwerte). Die Stellenwerte steigen somit von 22 395,3 (Soll-Stellenwerte gemäss Gemeinderatsbeschluss) auf 23 035,0.

## 2.2 Sachaufwand und Investitionen

Für den Sachaufwand sind 1941,9 Millionen Franken budgetiert. Dies entspricht einem Rückgang von 73,3 Millionen Franken gegenüber dem Vorjahr (- 3,6 %). Die **Investitionsausgaben** Verwaltungsvermögen erhöhen sich um 138,9 Millionen Franken auf 1497,1 Millionen Franken, während die **Investitionseinnahmen** Verwaltungsvermögen um 128,6 Millionen Franken auf 98 Millionen Franken zurückgehen. Dies ergibt eine Nettoinvestition Verwaltungsvermögen von 1399,1 Millionen Franken, was einer Zunahme von 267,5 Millionen Franken entspricht.

## 2.3 Finanz- und Aufgabenplan (FAP) 2021–2024

Im Hinblick auf die kommenden Planjahre geht der Stadtrat nach wie vor von einer **weiterwachsenden Stadt** aus. Damit diese attraktiv bleibt, sind auch künftig hohe Investitionen erforderlich. Aus dem Bevölkerungswachstum ergeben sich steigende Anforderungen an die Infrastruktur und an kommunale Leistungen. Zudem erfordern die in der Gemeindeordnung verankerten Ziele wie Kinderbetreuung, Wohnen, nachhaltige Entwicklung und 2000-Watt-Gesellschaft ein starkes Engagement.

In der Volksabstimmung vom 1. September 2019 wurde die **Steuervorlage 17** angenommen. Diese führt zu sinkenden Steuererträgen bei juristischen Personen, wobei die detaillierten Auswirkungen aufgrund der verschiedenen Pakete der Steuerreform noch nicht genau abgeschätzt werden können. Als Kompensation rechnet die Stadt mit einer Zahlung von 13,5 Millionen Franken durch den Kanton, die er den betroffenen Gemeinden in der Anfangsphase bis 2024 ausschüttet.

Der neue **kantonale Soziallastenausgleich** tritt voraussichtlich erst 2022 in Kraft, 2021 ist er noch nicht wirksam.

Die Auswirkungen der **COVID-19-Pandemie** sind schwierig abschätzbar. Vieles hängt davon ab, wie rasch die Pandemie bewältigt werden kann und wie rasch sich die Wirtschaft wieder erholen wird. Insbesondere die Entwicklung des Fiskalertrags ist schwer vorauszusehen. Die steuerlichen Auswirkungen (Ausfälle wegen Lockdown und Kurzarbeit) werden jedenfalls verzögert anfallen.

Die **Investitionen** bleiben in den Planjahren bis 2024 auf hohem Niveau stabil. Der Selbstfinanzierungsgrad sinkt gemäss FAP von 54,0 % nach Budget 2020 auf 25,2 % im Jahr 2024. Erfahrungsgemäss werden aber nie alle Investitionen ausgeführt, der Wert in der Rechnung fällt jeweils deutlich höher aus.

Zum **Ausblick** auf die nächsten Jahre schreibt der Stadtrat, dass er aufgrund der Pandemie in den Jahren 2020 und mindestens auch 2021 Aufwandüberschüsse in Kauf nimmt. Das vorhandene Eigenkapital dient als Polster, um die Krise zu bewältigen. Ab 2022 und in den Folgejahren strebt der Stadtrat Ergebnisverbesserungen an, entsprechende Aufträge sind bei den Departementen erteilt und werden sich in der nächsten Planung auswirken.



## **2.4 Bemerkungen**

### **2.4.1 COVID-19-Pandemie**

Die COVID-19-Pandemie wirkt sich in verschiedenen Bereichen auf das Budget 2021 aus.

Auf der Ausgabenseite werden höhere Aufwände bei der Sozialhilfe erwartet, da die Fälle mutmasslich ansteigen werden. Ins Gewicht fallen zudem Beiträge an verschiedene Institutionen, um die Auswirkungen der Pandemie abzufedern, beispielsweise an kulturelle Einrichtungen.

Auf der Einnahmenseite fallen insbesondere die Steuereinnahmen ins Gewicht. Diese sind aber schwierig abzuschätzen. Der Stadtrat geht davon aus, dass die juristischen Personen mit grossen Beiträgen zum Fiskalertrag (z. B. Banken, Versicherungen) bis anhin wenig von der Pandemie betroffen seien. Die künftige Entwicklung hänge stark von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung ab. Allfällige Steuerausfälle würden erst in den Jahren 2022 oder 2023 sichtbar werden. Die RPK ist unsicher, ob diese Annahmen zutreffen.

Weitere pandemiebedingte Einnahmenausfälle, wie Reduktion von Mieten oder Erlasse von Gebühren, tragen eher wenig zu den gesamten Auswirkungen der Pandemie bei, sind aber eine wichtige Unterstützung für die städtische Bevölkerung und Wirtschaft.

Ein Grossteil der bisherigen Sofort-Massnahmen hat sich auf das aktuelle Rechnungsjahr 2020 ausgewirkt, der Stadtrat hat dem Gemeinderat dazu auch verschiedene Nachtragskredite und Globalbudgetergänzungen vorgelegt.

### **2.4.2 Kostenentwicklung Schule**

Im Schulamt sind grosse Kostensteigerungen festzustellen. Verschiedene Faktoren spielen eine Rolle: Die steigende Anzahl Schülerinnen und Schüler und der damit verbundene Anstieg, sowohl bei den kantonalen Stellen für Lehrpersonen (inkl. höhere Lohnkosten, u. a. wegen der fünften Ferienwoche), dem erhöhten Schulraumbedarf, der steigenden Nachfrage nach Betreuungsmöglichkeiten, dem geplanten Ausbau der Tagesschule, als auch der Vielzahl von Projekten und Applikationen, die bestehen oder neu entwickelt werden.

Die RPK hat zu den verschiedenen Bereichen konkrete Fragen gestellt, um die Gründe für die Kostensteigerungen verstehen zu können. Zurzeit ist es der RPK nicht möglich, aufgrund von Kennzahlen die Kostenentwicklung in den einzelnen Portfolios nachvollziehen zu können. Aus Sicht der RPK sind die vorgelegten Kennzahlen zu wenig detailliert. Um künftig aussagekräftigere Unterlagen zu erhalten, hat die RPK mit der Finanzkontrolle Kontakt aufgenommen. Ziel der RPK ist es, spätestens mit Budget 2022 und Finanzplan 2022–2025 die entsprechenden Daten übersichtlich aufgearbeitet zu erhalten.

### **2.4.3 Langfristige Planung**

Nach mehreren finanziell guten Jahren sehen aktuell die finanziellen Aussichten deutlich schlechter aus als auch schon. In den Planjahren des FAP wird weiterhin mit Ertragsverlusten gerechnet.

Zwei Ursachen tragen massgeblich dazu bei: Zum einen die COVID-19-Pandemie, deren tatsächliche Auswirkungen – insbesondere auch die wirtschaftlichen Auswirkungen – noch nicht im Detail abschätzbar sind. Zum anderen die Unternehmenssteuerreform, deren Auswirkungen vorerst in tieferen Steuererträgen spürbar werden.

Die Mehrheit der RPK teilt die Haltung des Stadtrats, dass dank dem hohen Eigenkapital die budgetierten Aufwandüberschüsse im Jahr 2021 tragbar sind. Gerade in Krisenzeiten soll die Stadt ihren Beitrag zur Unterstützung betroffener Personen und Unternehmen leisten. Angesichts des Wachstums sind aber weiterhin Investitionen nötig (beispielsweise im Bildungsbereich) und der Kampf gegen den Klimawandel darf trotz Pandemie nicht vernachlässigt werden. Die Mehrheit begrüsst das Ziel des Stadtrats, künftig Ergebnisverbesserungen anzustreben. Aus Sicht der RPK ist mittelfristig wieder ein ausgeglichenes Budget nötig, um das Eigenkapital nicht allzu stark reduzieren zu müssen.

Die Minderheit der RPK stellt fest, dass der Stadtrat eine Finanzplanung vorlegt nach dem Grundsatz «weiter wie bisher». Angesichts des durch die Pandemie verursachten massiven Einschnitts müsste der Stadtrat ohne Verzug eine schonungslose Leistungsüberprüfung in Angriff nehmen. Priorität haben Massnahmen, die zur wirtschaftlichen Erholung, zur Stärkung der Unternehmen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen dienen. Im Gegenzug sind Ausgaben, die nicht diesem Zweck dienen, wo immer möglich konsequent zu senken. Gerade unter Berücksichtigung diverser neuer Transferleistungen des Kantons an die Stadt ist ein positives Budget bereits ab 2022 möglich und deshalb zwingend anzustreben.

## **2.5 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 Minderheit der RPK beantragt die Rückweisung des Budgets 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 die Minderheit das Budget ablehnen wird. Teilweise ist das Stimmverhalten auch 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 wurde einstimmig zugestimmt; der Festlegung des Steuerfusses auf 119 % stimmt die Mehrheit zu. Die Minderheit beantragt eine Senkung des Steuerfusses auf 117 %.

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 2021 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 Schlusssdokuments zum Budget mit den 79 RPK-Anträgen zum Budgetentwurf. Unser Dank geht auch an die stellvertretende Leiterin der Parlamentsdienste, Marion Engeler, für ihre Unterstützung bei dieser Arbeit.

Zürich, 30. November 2020

Für die Rechnungsprüfungskommission

Präsident Felix Moser (Grüne)  
Sekretärin Doris Fischer