

Bericht der RPK zum Budgetentwurf 2017 und zum Aufgaben- und Finanzplan AFP 2017–2020

vom 5. Dezember 2016

GR Nr. 2016/305, Weisung des Stadtrats vom 14. September 2016 (Budgetentwurf)

GR Nr. 2016/307, Weisung des Stadtrats vom 14. September 2016 (AFP)

Bericht zum Budget 2017 der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung der Verwaltung, der Betriebe, Anstalten und Heime, der verwalteten Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und zum Aufgaben- und Finanzplan 2017–2020.

1. Feststellungen

1.1 Allgemein

Die RPK hat den Entwurf des Stadtrats zum Budget 2017 geprüft. Sie konnte aufgrund des Revisionsberichts Nr. 170/2016 der Finanzkontrolle vom 10. November 2016 feststellen, dass die rechnerischen und formellen Anforderungen erfüllt sind.

1.2 Budgetentwurf

Der Stadtrat legt dem Gemeinderat ein Budget mit einem Aufwandüberschuss (Verlust) in der Laufenden Rechnung von 68,6 Millionen Franken vor (inklusive Novemberbrief). Dieser ergibt sich aus einem Aufwand von 8822 Millionen Franken und Erträgen von 8753 Millionen Franken.

Der Abschluss der Rechnung 2016 ist zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht bekannt. Allerdings ging der Finanzvorstand Ende November 2016 von einem Ertragsüberschuss von rund 150 Millionen Franken aus. Das Ergebnis hängt unter anderem von der Entwicklung der Aktien der Flughafen Zürich AG ab. Die Schwankungsreserve wird auf Anweisung des Bezirksrats in der Rechnung 2016 vollständig aufgelöst (Sondereffekt). Wegen der starken Wertsteigerung der Flughafenaktie dürfte der für das Jahr 2016 budgetierte Ertrag aus der Auflösung der Schwankungsreserve von 49,85 Millionen Franken deutlich überschritten werden.

Mit dem budgetierten Defizit des Jahres 2016 (8,2 Mio.) und dem vom Stadtrat budgetierten Defizit für 2017 (68,6 Mio.) würde das Eigenkapital von 676,8 Millionen Franken (Rechnung 2015) um 76,8 Millionen auf 600,0 Millionen Franken (Rechnung 2017) abnehmen. Angesichts des erwarteten positiven Rechnungsabschlusses 2016 ist jedoch von einer Zunahme des Eigenkapitals per 31. Dezember 2017 auf rund 750 Millionen Franken auszugehen.

Für weitere Erläuterungen zum Voranschlag verweist die RPK an dieser Stelle auf die einführenden Bemerkungen des Stadtrats zum Entwurf des Budgets vom 14. September 2016.

2. Allgemeine Bemerkungen der RPK zum Budget und zum Finanzplan

2.1 Personalaufwand

Der budgetierte Personalaufwand 2017 steigt gegenüber dem Budget 2016 um 24,4 Millionen auf 2761,5 Millionen Franken (inkl. Novemberbrief). Die vom Stadtrat bewilligten Personalstellenwerte nehmen gegenüber dem Budget 2016 um 149,0 Stellenwerte zu (Vorjahr: 340,2 Stellenwerte). Die Verminderung der Zunahme im Vergleich zum Vorjahr ist unter anderem auf die Bereinigung der 2016 zu hoch angesetzten Stellenwerte im Schulamt (-167,4 Stellenwerte) zurückzuführen.

2.2 Sachaufwand und Investitionen

Der Sachaufwand sinkt gegenüber dem Vorjahr um 2,4 Millionen auf 1802,1 Millionen Franken (inkl. Novemberbrief). Im Verwaltungsbereich ist eine Erhöhung um 28,7 Millionen budgetiert.

Eine starke Zunahme verzeichnen die budgetierten Investitionen im Hochbau des Verwaltungsbereichs. Sie steigen im Vergleich zum Budget 2016 um 155,1 Millionen auf 384,9 Millionen Franken (inkl. Novemberbrief). Der Stadtrat hat beschlossen, den Investitionsplafond «Hochbau Verwaltung» in den Jahren 2017 und 2018 von 200 auf 225 bzw. 245 Millionen Franken zu erhöhen. Erhöht wird der Plafond im Bereich Substanzerhaltung.

2.3 AFP 2017 bis 2020

Der Stadtrat legt dem Gemeinderat den Aufgaben- und Finanzplan 2017 bis 2020 zum ersten Mal zur Kenntnisnahme vor. Der AFP gibt neben dem Budget 2017 die von den Departementen und Dienstabteilungen erhobenen Daten für die drei Folgejahre wieder. Diese weisen Defizite von 133,3 (2018) bis 196,5 Millionen Franken (2020) aus. Erfahrungsgemäss werden sich diese Defizite durch die Vorgabe von Plafonds im Budgetprozess verringern.

Der Stadtrat geht davon aus, dass die nach Abzug von Sondereffekten bestehende Lücke zwischen wachsenden Einnahmen und Ausgaben von rund 50 bis 100 Millionen Franken auch in den kommenden Jahren bestehen bleibt. In dieser Rechnung sind im Zusammenhang mit der Leistungsüberprüfung 2016 des Kantons Zürich (LÜ16) zu erwartende Mehraufwände und die Einnahmehausfälle der Unternehmenssteuerreform III nicht berücksichtigt.

Mit Blick auf die nächste AFP-Periode erarbeitet der Stadtrat deshalb weitere Massnahmen. Der Stadtrat weist darauf hin, dass zahlreiche Möglichkeiten zur Senkung des Aufwands schon ausgeschöpft sind und neue Massnahmen stärkere Einschnitte ins Leistungsniveau bedeuten würden. Ziel der vorzuschlagenden Massnahmen ist es laut Stadtrat,

- das Rechnungsergebnis der Stadt Zürich ohne Sondereffekte mittelfristig ausgeglichen zu gestalten;
- ein angemessenes Eigenkapital zu erhalten, um politisch handlungsfähig zu sein;
- neue Investitionen zu einem hohen Teil aus eigenen Mitteln zu finanzieren und die Neuverschuldung gering zu halten.

Die Mehrheit der RPK hält diese Zielsetzungen für angemessen. Sie weist darauf hin, dass Bestellungen des Gemeinderats einen wesentlichen Einfluss auf deren Erreichbarkeit haben.

Mit den im AFP vorgesehenen Defiziten fehlt der Handlungsspielraum, um auf unvorhergesehene Ereignisse zu reagieren. Die Massnahmen des Stadtrats sollen deshalb darauf abzielen, in der Planperiode ausgeglichene Budgets vorzulegen.

Eine Minderheit der RPK hält die Zielsetzungen des Stadtrats für ungenügend und ist besorgt, dass ausser der Hoffnung auf höhere Steuererträge keine spezifischen Massnahmen zur Sanierung des Budgets erkennbar sind.

2.4 Bemerkungen

- Die RPK erwartet, dass im Rahmen der Budgetberatung erteilte Aufträge an die Verwaltung rascher umgesetzt werden. Vor einem Jahr hat die RPK im Bericht zum Budget ihre Erwartung festgehalten, dass die mit einer Motion geforderte Anpassung der Obergrenze für Lohnfortzahlungen und Abfindungen vor Ablauf der Frist (März 2017) vom Stadtrat behandelt wird. Diese Anregung ist vom Stadtrat nicht aufgenommen worden. Verzögerungen gab es bei der von der RPK gewünschten Neuregelung der Pauschalspesen. Immer noch ausstehend ist die Festsetzung von einheitlichen Tarifen für Verwaltungsparkplätze.
- Der RPK ist aufgefallen, dass in verschiedenen Dienstabteilungen Organisationsentwicklungen oder Reorganisationen durchgeführt werden. Das ist in der Regel mit erheblichen externen und internen Kosten verbunden. Die RPK erwartet, dass Ziele, Aufwand und Nutzen von Organisationsentwicklungen sorgfältig geprüft werden.
- Die RPK stellt fest, dass es im heutigen Umfeld schwierig ist, kommunale Spitäler kostendeckend zu betreiben. Die meisten Entscheide im Gesundheitswesen – auch finanzieller Art – fallen auf Kantons- oder Bundesebene. Die Stadt kann diese Entscheide nur noch umsetzen. So wurden die Fallpauschalen im vergangenen Jahr durch den Kanton deutlich tiefer festgesetzt, als es die Stadtspitäler geplant hatten. Der Betrieb der beiden Stadtspitäler belastet die Stadt Zürich mit 30 Millionen Franken. Die RPK hat die Zusicherung der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements zur Kenntnis genommen, dass dem Gemeinderat im 1. Quartal 2017 Vorschläge des Stadtrats a) zur von hohen Anlage- und Nutzungskosten beeinflussten spezifischen Situation des Stadtspitals Triemli und b) zur Spitalstrategie der Stadt Zürich vorgelegt werden.

- Die RPK stellt fest, dass das Kostenwachstum im Bereich Informatik anhält. Die Gesamtaufwendungen von OIZ und Dienstabteilungen sind in den ersten fünf Jahren des laufenden Jahrzehnts von 175 (2010) auf 228 Millionen Franken (2015) gestiegen (Rechnung). Mit dem Budget 2017 werden Ausgaben von 251,4 Millionen Franken beantragt. Die RPK erwartet, dass die IT-Projekte verstärkt auf Kosten- und Nutzen-Effekte überprüft und längerfristige Plafonds für Budget und Rechnung definiert werden.
- Die RPK ist vom Hochbaudepartement über den Beschluss des Stadtrats informiert worden, den Investitionsplafond für Substanzerhaltungsprojekte im Verwaltungsbereich im Jahr 2017 von bisher 120 auf 145 und ab 2018 auf 165 Millionen Franken zu erhöhen. Im Budget 2017 steigen die Ausgaben für Planungsaufwendungen Dritter und Löhne erheblich. Die RPK stellt fest, dass mit der Erhöhung des Plafonds für Substanzerhaltungsprojekte die Raumbedürfnisse der wachsenden Stadt nicht gelöst werden. Sie lädt den Stadtrat ein, seine Beschlüsse nochmals zu überdenken, so dass die knappen Mittel in erster Linie für die stark wachsenden Raumbedürfnisse in den Bereichen Infrastruktur und Schule eingesetzt werden können.
- Die RPK bittet den Stadtrat, Kriterien für die Darstellung des Aufgaben- und Finanzplans der Departemente zu definieren. Es sollen neben den Planzahlen (Ausgaben, Einnahmen, Saldo) der Departemente auch die Planzahlen der Dienstabteilungen publiziert werden.
- Die RPK hat mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass die AOZ mit dem Novemberbrief ein vom Verwaltungsrat abgenommenes Budget vorgelegt hat. Sie weist darauf hin, dass das Globalbudget der öffentlich-rechtlichen Anstalt insbesondere in der Produktgruppe 1, «Andere Aufträge» (Aufwand von 91,5 Mio. Franken) nicht den Mindestanforderungen an ein Globalbudget entspricht.

2.5 Behandlung des Budgets durch die RPK

Die Rückfragen der RPK wurden von der Verwaltung grösstenteils vollständig und termingerecht beantwortet. Das erstmals in einer Budgetberatung eingesetzte RPK-Tool hat sich aus Sicht der RPK bewährt. Das Volumen der Fragen ist gleich gross wie bis anhin, dank des RPK-Tools sind jedoch Antworten und Informationen übersichtlicher geordnet und Zusammenhänge besser erkennbar. Feststellbar ist zudem, dass mehr und präzisere Rückfragen auf die Antworten der Verwaltung gestellt werden.

3. Anträge der RPK

Die Mehrheit der RPK beantragt die Behandlung des vorliegenden Voranschlags 2017 mit den eingereichten Änderungsanträgen. Eine Minderheit weist das Budget zurück.

Die Mehrheit der RPK stimmt dem Budget wie auch den Produktgruppen-Globalbudgets für das Jahr 2017 zu, eine Minderheit lehnt beide Budgets ab.

5 / 5

Den Anträgen des Stadtrats zur Übertragung der pauschalen Budgetkredite für das städtische Lohnsystem und auf Festlegung des Steuerfusses auf 119 % wird zugestimmt.

Dem Antrag auf Abschreibung des Globalbudgetantrags Nummer 2015/263 von Dr. Daniel Regli (SVP) und Martin Götzl (SVP) vom 19. August 2015 betreffend Globalbudget Museum Rietberg, Festlegung der Steuerungsvorgabe «Besuchszahlen Gesamtmuseum» auf der Grundlage der von externen Besuchern bezahlten Eintritte, wird einstimmig zugestimmt.

Die Mehrheit der RPK beantragt die Genehmigung des Budgets der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen. Vom Budget der Stiftung Alterswohnungen wird einstimmig Kenntnis genommen. Den Kenntnisnahmen der Budgets der Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien sowie der Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen wird mehrheitlich zugestimmt.

Die Mehrheit der RPK beantragt, das Globalbudget der Asyl-Organisation Zürich zur Kenntnis zu nehmen.

4. Dank

Die RPK dankt der Verwaltung und dem Stadtrat für die fristgerechte Beantwortung der zahlreichen Rückfragen zum Budget 2017 wie auch für die generell gute und konstruktive Zusammenarbeit.

Ich bedanke mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen in der RPK für die gute Zusammenarbeit sowie bei 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 Änderungsanträgen. Doris Fischer und ich danken Sabrina Baumgartner für ihre Unterstützung bei dieser Arbeit.

Zürich, 5. Dezember 2016

Für die Rechnungsprüfungskommission

Präsident Walter Angst (AL)
Sekretärin Doris Fischer