

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 30. August 2017

661.

Finanzverwaltung, Finanzhaushaltverordnung, Neuerlass, Verordnung über die Haushaltführung mit Globalbudgets sowie weitere Erlasse, Teilrevision

IDG-Status: öffentlich

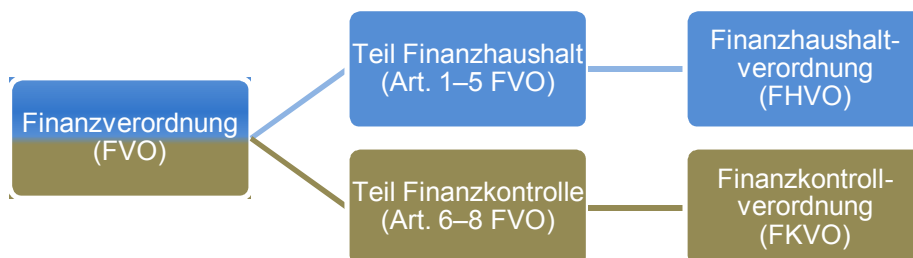
1. Ausgangslage

Der Reformprozess zur Totalrevision des kantonalen Gemeinderechts nahm rund acht Jahre in Anspruch und wurde am 20. April 2015 mit der Verabschiedung des (neuen) Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) durch den Kantonsrat abgeschlossen. Die neue Gemeindeverordnung (VGG, LS 131.1) wurde am 29. Juni 2016 durch den Regierungsrat beschlossen und durch den Kantonsrat am 7. November 2016 genehmigt. Beide Erlasse wurden vom Regierungsrat auf 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt.

Die neue Gemeindegesetzgebung schafft die Grundlage, dass Gemeinden, Zweckverbände und Anstalten ihre Organisation und Haushaltführung im Interesse der Bevölkerung zeitgemäss ausgestalten. Als eine der wesentlichen Änderungen werden auch die Rechnungslegungsvorschriften an schweizweit geltende Standards für öffentliche Gemeinwesen (HRM2) angepasst. Gestützt auf § 179 GG i.V.m. § 47 VGG haben die Zürcher Gemeinden die Umstellung ihres Finanzhaushalts auf HRM2 per 1. Januar 2019 vorzunehmen.

2. Handlungsbedarf und Umsetzung

Die geltende Verordnung über den Finanzhaushalt (Finanzverordnung, FVO, AS 611.100) stammt von 1985 und wurde mit Blick auf die Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM1) per 1. Januar 1986 in Kraft gesetzt. Das neue Gemeinderecht des Kantons macht nun eine derart grosse Anzahl von materiellen Änderungen und Ergänzungen sowie grundsätzliche Anpassungen an neue Begrifflichkeiten notwendig, dass eine Teilrevision der FVO ausser Betracht fällt. Ausserdem regelt die FVO heute zwei eigenständige Themenkreise und soll im Rahmen der Totalrevision – in Absprache mit der Finanzkontrolle der Stadt Zürich (ZFK) – in zwei Rechtserlasse aufgeteilt werden. Der Teil «Finanzhaushalt» (Art. 1–5 FVO) wird in die neue Finanzhaushaltverordnung (FHVO, AS 611.101) überführt, während der Teil «Finanzkontrolle» (Art. 6–8 FVO) in eine von der ZFK zu erarbeitende, neue Finanzkontrollverordnung (FKVO, AS 173.100) integriert werden soll. Die FKVO ist nicht Bestandteil dieser Vorlage und wird gesondert von der ZFK ausgearbeitet.



Die neue FHVO (s. Beilage 1) entspricht in formeller Hinsicht den geltenden Richtlinien der Rechtsetzung (RL Rechtsetzung; STRB Nr. 623/2015). Ein neuer, kurzer Erlasstitel mit einfach zitierbarer Abkürzung schafft eine klare Abgrenzung zum bisherigen Recht. Marginalien

(Randtitel) und Zwischentitel (und teils Querverweise) erleichtern die Orientierung. Konzeptionell regelt die FHVO immer nur ergänzend zu übergeordnetem Recht. Entsprechend folgt die Gliederung (Abschnitt «A»–Abschnitt «I») einschliesslich der Überschriften konsequent der Systematik von GG und VGG (s. hierzu Beilage 2, Erlass-Strukturen). Eine Konkordanz-Tabelle (s. Beilage 3) erleichtert den Vergleich zwischen den geltenden Bestimmungen der FVO und der neuen FHVO.

Die geltende Verordnung über die Haushaltsführung mit Globalbudgets (AS 611.120, nachfolgend als «Globalbudgetverordnung» oder «GBVO» bezeichnet) wurde erst 2010 durch den Gemeinderat beschlossen und vom Stadtrat per 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt. Dies wurde möglich, nachdem die Stimmberechtigten nach einer über zehnjährigen Pilotphase am 26. September 2010 der definitiven (aber nicht flächendeckenden) Einführung von Globalbudgets in der Stadt Zürich zugestimmt haben (vgl. Art. 41 lit. b der Gemeindeordnung [GO, AS 101.100]). Die GBVO ist vom neuen kantonalen Gemeinderecht deutlich weniger betroffen, da § 100 GG den Gemeinden bei der Ausgestaltung ihres Globalbudgetrechts auch weiterhin grossen Gestaltungsspielraum belässt. Unmittelbarer Handlungsbedarf bei der GBVO besteht somit in erster Linie aufgrund des Koordinationsbedarfs im Rahmen des Neuerlasses der FHVO sowie der Anpassung an die geänderte Terminologie im Finanzhaushaltrecht.

Sowohl der Neuerlass der FHVO wie auch die Teilrevision der GBVO (und weiterer Erlasse) fallen gemäss Art. 41 lit. I GO in die Zuständigkeit des Gemeinderats. Da die Gemeinden gemäss § 179 GG i.V.m. § 47 VGG ihre Rechnungslegung per 1. Januar 2019 umzustellen haben, müssen die Rechtsgrundlagen rechtzeitig für den Budgetprozess 2019 und somit bis Ende Februar 2018 beschlossen sein. Die Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen selber soll per 1. September 2018 erfolgen, damit der Stadtrat die Budgetvorlage 2019 und der Gemeinderat das Budget 2019 unter neuem Recht beschliessen können.

Grosser Anpassungsbedarf besteht auch in Bezug auf die geltenden Ausführungsbestimmungen des Stadtrats im Bereich des Haushaltsrechts. Das geltende Finanzreglement (FR, AS 611.110) soll entsprechend bis Ende 2018 ebenfalls (aber unabhängig von dieser Vorlage) einer Totalrevision unterzogen und künftig als Finanzhaushaltreglement (FHR, AS 611.111) bezeichnet werden. Die für die Budgetvorlage 2019 relevanten FHR-Bestimmungen werden dabei prioritär ausgearbeitet und den Organisationseinheiten rechtzeitig auf Beginn des Budgetprozesses hin kommuniziert.

3. Vernehmlassung

Mit Schreiben der Finanzverwaltung vom 29. Juni 2017 wurde der Entwurf für den Neuerlass der FHVO (mit Ausnahme von Art. 5 FHVO [Mittelfristiger Ausgleich]) sowie die Teilrevision der GBVO (und weiterer Erlasse) den Departementen, dem Rechtskonsulenten des Stadtrats sowie der Stadtkanzlei, der Finanzkontrolle, der Datenschutzstelle, der Ombudsstelle und den betroffenen Anstalten (AOZ, öffentlich-rechtliche Stiftungen) zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Dienstabteilungen wurden nicht direkt angeschrieben, sondern deren Einbezug (einschliesslich derer Rückmeldungen) erfolgte koordiniert durch die Departemente.

Während der Dauer des Vernehmlassungsverfahrens haben alle Departemente sowie die Stadtkanzlei, der Rechtskonsulent und die Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (PWG) eine Stellungnahme abgegeben. Das Präsidial-, das Sicherheits-, das Tiefbau- und Entsorgungs- sowie das Sozialdepartement konnten sich mit der Vorlage einverstanden erklären und haben auf weitergehende Hinweise verzichtet. Die Rückmeldungen der übrigen Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten sind im

Rahmen der Auswertung so weit als möglich und sinnvoll in die Bestimmungen der FHVO eingeflossen oder wurden in den Erläuterungen berücksichtigt.

Nach dem Willen des Stadtrats soll die GBVO zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur einer Teilrevision unterzogen und dabei lediglich auf die durch den Neuerlass der FHVO erforderlichen Anpassungen fokussiert werden. Weitergehende, materielle Anpassungen sollen in Anbetracht des vorgegebenen, gedrängten Zeitplans erst in einem nächsten Schritt geprüft und gegebenenfalls dem Gemeinderat mit separater Vorlage beantragt werden.

4. Bestimmungen und Erläuterungen zur Finanzhaushaltverordnung

A. Allgemeine Bestimmungen

Gegenstand und Geltungsbereich	<p>Art. 1 ¹ Diese Verordnung regelt in Ergänzung des Gemeindegesetzes (GG)³ und der Gemeindeverordnung (VGG)⁴ die Haushaltsführung der Stadt Zürich.</p> <p>² Sie gilt für die gesamte Stadtverwaltung, einschliesslich ihrer Eigenwirtschaftsbetriebe. Für die Anstalten gilt sie unter Vorbehalt von § 66 Abs. 3 GG.</p> <p>³ Für Organisationseinheiten, die mit Produktgruppen-Globalbudgets gesteuert werden⁵, gehen die Bestimmungen der Globalbudgetverordnung (GBVO)⁶ vor.</p> <p><u>Fussnoten</u></p> <p>³ vom 20. April 2015, LS 131.1.</p> <p>⁴ vom 29. Juni 2016, LS 131.11.</p> <p>⁵ Siehe Anhang 1 der Globalbudgetverordnung (GBVO, AS 611.120).</p> <p>⁶ vom 24. März 2010, AS 611.120.</p>
--------------------------------	--

Erläuterungen:

Art. 1 FHVO entspricht materiell dem bisherigen Art. 1 FVO, ist aber neu in drei Absätze gegliedert.

Zu Absatz 1: Regelungsgegenstand dieser Verordnung ist die Haushaltsführung der Stadt Zürich. Wesentlich ist, dass die FHVO immer nur ergänzend zum übergeordneten Recht regelt. Folglich musste der bisherige Verweis an die neuen kantonalen Erlasse angepasst werden und die Gliederung einschliesslich der Überschriften der Abschnitte «A»–«I» folgen konsequent der Systematik von GG und VGG (s. Beilage 2, Erlass-Strukturen).

Zu Absatz 2: Der Geltungsbereich umfasst die gesamte Stadtverwaltung, einschliesslich ihrer Eigenwirtschaftsbetriebe, und grundsätzlich auch die Anstalten. Unter letztere fallen die AOZ und die öffentlich-rechtlichen Stiftungen (Kongresshaus-Stiftung, Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich [PWG], Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich [SAW], Stiftung Einfach Wohnen [SEW], Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien [WkF]). Für die Anstalten gilt aber der Vorbehalt von § 66 Abs. 3 GG, wonach die Bestimmungen der politischen Gemeinden nur gelten, sofern diese mit den (statutarischen) Besonderheiten der Anstalt vereinbar sind.

Zu Absatz 3: Die Stadt Zürich hat die Globalbudgetierung per 1. Januar 2012 zwar definitiv, aber nicht flächendeckend eingeführt. Explizit verankert werden soll daher der Vorrang der Bestimmungen der GBVO für jene Organisationseinheiten, die gemäss Anhang 1 der GBVO mit Produktgruppen-Globalbudgets gesteuert werden. Für diese gilt die FHVO folglich nur subsidiär (v. a. für den Bereich der Investitionsrechnung). Für den Begriff «Organisationseinheit» wird auf die Erläuterungen zu Art. 2 FHVO verwiesen.

B. Grundsätze der Haushaltsführung

Gliederung Finanzhaushalt	<p>Art. 2 ¹ Die Gliederung von Budget und Jahresrechnung erfolgt nach Organisationseinheiten (institutionelle Gliederung) und entspricht dem einheitlichen Kontenrahmen gemäss Anhang 1 der VGG.</p> <p>² Der Stadtrat stellt sicher, dass allfällige zusätzliche Informationsbedürfnisse des Gemeinderats abgedeckt werden.</p>
------------------------------	--

Erläuterungen:

Art. 2 FHVO konkretisiert § 85 Abs. 2 GG und entspricht materiell dem bisherigen Art. 3 FVO, ist neu aber in zwei Absätze gegliedert.

Gemäss § 85 Abs. 1 GG sind Budget und Jahresrechnung der Gemeinden nach Aufgaben und einem einheitlichen Kontenrahmen für die öffentlichen Haushalte zu gliedern. Dieser Kontenrahmen ist verbindlich und abschliessend in Anhang 1 der VGG geregelt und orientiert sich an den Vorgaben der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2 für die Kantone und Gemeinden [HRM2], Anhänge A und B).

Die Gliederung des Haushalts nach Aufgaben (funktionale Gliederung) dient der einheitlichen und aufgabenbezogenen Erfassung von Aufwand und Ertrag (Erfolgsrechnung) sowie Ausgaben und Einnahmen (Investitionsrechnung) der Gemeinden. Sie ermöglicht Vergleiche zwischen den Gemeinden hinsichtlich der für die Erfüllung bestimmter Aufgaben (wie Bildung, Kultur, Sport und Freizeit, Ordnung und Sicherheit) verwendeten finanziellen Mittel.

Der Kontenrahmen ist ein Verzeichnis aller Konten für die Buchführung eines Haushalts. Er dient als Richtlinie für die Aufstellung des Kontenplans einer Gemeinde, bezweckt eine einheitliche Verbuchung von Geschäftsvorfällen und ermöglicht Vergleiche zwischen den Gemeinden hinsichtlich ihrer Vermögenslage (Finanzvermögen, Verwaltungsvermögen, Fremdkapital, Eigenkapital) sowie der Höhe von bestimmten Arten von Aufwänden und Erträgen (wie Personalaufwand, Sach- und übriger Betriebsaufwand, Abschreibungen, Finanzaufwand, Fiskalertrag, Entgelte). Die funktionale Gliederung und der Kontenrahmen sind gesamtschweizerisch einheitlich ausgestaltet und orientieren sich an den Erfordernissen der Finanzstatistik von Bund und Kanton.

Zu Absatz 1: § 85 Abs. 2 GG ermöglicht den Gemeinden auch künftig, ihren Haushalt zusätzlich zur funktionalen Gliederung entsprechend ihrem organisatorischen Aufbau darzustellen (institutionelle Gliederung). Eine Gliederung und Darstellung von Budget und Jahresrechnung nach Organisationseinheiten hat sich aufgrund des komplexen Verwaltungsaufbaus für die Stadt Zürich bewährt und soll entsprechend auch unter neuem Recht beibehalten werden. Die funktionale Gliederung wird für die Bedürfnisse der Finanzstatistik von Bund und Kanton erstellt.

Zu Absatz 2: Dass die «Abdeckung von zusätzlichen Informationsbedürfnissen des Gemeinderats sichergestellt» sein muss, ist für den Stadtrat und die Verwaltung eine Selbstverständlichkeit und müsste nicht explizit in der FHVO verankert sein. Diese Bestimmung entspricht jedoch dem geltenden Art. 3 Satz 2 FVO und wurde seinerzeit im Rahmen der FVO-Teilrevision von 2007 direkt durch den Gemeinderat eingebracht und soll beibehalten werden.

Eigenwirtschaftsbetriebe	<p>Art. 3 Die Organisationseinheiten gemäss Anhang 1 werden als Eigenwirtschaftsbetriebe i.S.v. § 88 GG geführt.</p>
--------------------------	--

Erläuterungen:

Art. 3 FHVO ist eine neue Bestimmung und konkretisiert § 88 Abs. 2 lit. b GG.

Eigenwirtschaftsbetriebe sind Verwaltungsbereiche, die nach dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit geführt werden (§ 88 Abs. 1 GG). In Übereinstimmung mit dem Zweckbindungsverbot für Steuern (vgl. § 84 Abs. 1 GG), sollen Eigenwirtschaftsbetriebe allein durch deren Erträge (wie Gebühren, Taxen, Verkaufserlöse, Mieterträge) und nicht (oder nur unter sehr restriktiven Bedingungen) aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Umgekehrt dürfen sie aufgrund des Kostendeckungsprinzips als Grundsatz auch keine Gewinne an den allgemeinen Gemeindehaushalt abliefern. Sie weisen daher einen geschlossenen Rechnungskreis auf (Saldo von Aufwand und Ertrag ist «0»), da die jährlichen Gewinne oder Verluste in die zugehörige Spezialfinanzierung eingelegt (Ertragsüberschuss) oder aus der Spezialfinanzierung entnommen (Aufwandüberschuss) werden. Unter Beachtung von § 7 VGG sind Einlagen aus Steuermitteln (Abs. 2) sowie Entnahmen (Abs. 3) in Ausnahmefällen allerdings möglich.

Als zentraler Grundsatz können Eigenwirtschaftsbetriebe gemäss kantonalen Vorgaben nur im Verwaltungsvermögen gebildet werden, nicht aber im Finanzvermögen. Ansonsten unterscheiden sich Eigenwirtschaftsbetriebe nicht von anderen Organisationseinheiten. Im Gemeindehaushalt und bei der Rechnungslegung gelten die gleichen Regeln.

Gemäss § 88 Abs. 2 GG hat die Gemeinde einen Eigenwirtschaftsbetrieb zu errichten, wenn sie durch übergeordnetes Recht dazu verpflichtet ist (lit. a) oder wenn das Gemeindeparlament dies beschliesst (lit. b). Letztere Kategorie wird durch den Gemeinderat mit Erlass von Anhang 1 zur FHVO definiert. Per 1. Januar 2019 beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat die Schaffung von insgesamt zehn Eigenwirtschaftsbetrieben.

Im Einzelnen sind dies einerseits die folgenden acht Organisationseinheiten, die bereits heute (mit identischer Bezeichnung) als geschlossene Rechnungskreise des Verwaltungsvermögens geführt werden:

- Parkgebühren (2505)
- Blaue Zonen (2506)
- Entsorgung + Recycling Zürich, Abwasser (3535)
- Entsorgung + Recycling Zürich, Abfall (3550)
- Entsorgung + Recycling Zürich, Fernwärme (3555)
- Wasserversorgung (4525)
- Elektrizitätswerk (4530)
- Verkehrsbetriebe (4540)

Hinzu kommen folgende zwei Organisationseinheiten¹ der per 1. Januar 2019 neu strukturierten «Liegenschaftsverwaltung», die ebenfalls als Eigenwirtschaftsbetriebe geführt werden sollen:

- Wohnen und Gewerbe gemeinnützig (20XX):

Diese neue Organisationseinheit wird durch Zusammenzug der beiden bisherigen geschlossenen Rechnungskreise des Verwaltungsvermögens «Wohnsiedlungen (2031)» und «Einzelwohnliegenschaften im Verwaltungsvermögen (2033)» neu geschaffen. In diesen

¹ Die definitive Nummerierung dieser Organisationseinheiten ist zum Zeitpunkt dieses Stadtratsbeschlusses noch nicht bekannt. Die Zuweisung der 4-stelligen OE-Nummer wird aber rechtzeitig bis zur Beschlussfassung des Gemeinderats über die FHVO durch den Stadtrat festgelegt und nachgemeldet.

Eigenwirtschaftsbetrieb sollen im Rahmen der Umsetzung von Art. 2^{septies} Abs. 3 GO zudem (vorbehältlich der Zustimmung der Gemeinde im Jahr 2018) eine Anzahl kleingewerbeorientierter Gewerbeliegenschaften aus dem heutigen Rechnungskreis des Finanzvermögens «Gewerbe-Immobilien (2027)» übertragen werden.

– Restaurants (20YY):

Diese neue Organisationseinheit des Verwaltungsvermögens entspricht dem heutigen geschlossenen Rechnungskreis des Finanzvermögens «Restaurants (2025)». Die dafür erforderliche Übertragung der Vermögenswerte vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen erfolgt (ausserhalb der ordentlichen Finanzkompetenzen) direkt – gestützt auf § 179 GG i.V.m. § 49 Abs. 2–4 VGG – im Rahmen der Eingangsbilanz per 1. Januar 2019 und vorbehältlich der Genehmigung des Bilanzanpassungsberichts durch den Bezirksrat und die Direktion der Justiz und des Innern (§ 180 Abs. 4 GG).

Von Eigenwirtschaftsbetrieben abzugrenzen sind andere Spezialfinanzierungen, wie das Führen von Fonds, die durch übergeordnetes Recht vorgeschrieben sind (vgl. § 87 Abs. 2 lit. a und b GG). Zu dieser Kategorie zählen etwa der Schutzraumbautenfonds (2501) oder der Fonds des überkommunalen Strassennetzes (3501).

Liegenschaftensfonds	<p>Art. 4 ¹ Die Organisationseinheiten können für werterhaltende Erneuerungen Liegenschaftensfonds i.S.v. § 8 VGG führen.</p> <p>² Der Stadtrat regelt die Einzelheiten in einem Reglement und bezeichnet darin insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Die Organisationseinheiten, die Liegenschaftensfonds führen; b. Die Liegenschaftengruppen, für die ein Fonds geführt wird; c. Die Höhe der jährlichen Einlagen sowie die maximale Höhe der Gesamteinlagen als Prozentsatz des Gebäudeversicherungswerts; d. Gegenstand und Modalitäten der internen Verzinsung.
----------------------	---

Erläuterungen:

Art. 4 FHVO ist eine neue Bestimmung und stützt sich auf § 8 VGG.

§ 8 VGG ermöglicht den Gemeinden die Schaffung von Liegenschaftensfonds. Damit wird bezweckt, dass Anteile von Mietzinseinnahmen aus vermieteten Wohn- oder Gewerbeliegenschaften im Gemeindehaushalt separat in einem Fonds verwaltet werden können, so dass diese Einnahmen auch tatsächlich (und unabhängig von der allgemeinen Finanzlage einer Gemeinde) zur Verfügung stehen, wenn werterhaltende Erneuerungen oder Unterhaltsarbeiten anstehen.

In Betracht kommen aber nur Liegenschaften mit Wohn- oder Gewerberäumen, die durch Dritte genutzt werden (§ 8 Abs. 1 VGG). Die Wohn- oder Gewerbeobjekte können Förder- (kommunale Wohnbaupolitik verschiedenster Ausrichtungen) oder Anlagecharakter haben und entsprechend können diese dem Verwaltungs- oder Finanzvermögen zugeteilt sein. Soweit es sich um Liegenschaften im Verwaltungsvermögen handelt, schliesst die Fondsführung die Schaffung eines Eigenwirtschaftsbetriebs nicht aus.

Die Fondsmittel sind aus Einnahmen von Wohn- oder Gewerbeobjekten zu äufnen (§ 8 Abs. 3 VGG). Ein Fonds kann sich dabei auf eine oder mehrere Liegenschaften beziehen und die Fondsmittel stehen nur für die entsprechende Liegenschaft oder Liegenschaftengruppe zur Verfügung. Die Gemeinde darf die Mittel insbesondere nicht für andere Verwaltungsaufgaben einsetzen.

Entsprechend dem Zweck des Liegenschaftensfonds dürfen die Fondsmittel nur für werterhaltende Erneuerungen und allenfalls Unterhalt verwendet werden (§ 8 Abs. 4 VGG). Sie dürfen damit nicht der Vorfinanzierung künftig zu erbauernder oder zu erwerbender Liegenschaften dienen (vgl. Antrag des Regierungsrats vom 29. Juni 2016 zur Genehmigung der VGG [Neuerlass], § 8 Abs. 4, S. 18, Amtsblatt Meldung-Nr. 00161303).

Fondsentsnahmen sind zusammen mit der Ausgabenbewilligung zu beschliessen (§ 8 Abs. 5 VGG). Obwohl werterhaltende Erneuerungen und Unterhalt im Regelfall gebundene Ausgaben darstellen dürften, ist bei Sanierungen von Liegenschaften der entsprechende Nachweis gleichwohl für jeden Einzelfall im konkreten Ausgabenbeschluss zu erbringen. Die Zuständigkeit für die Fondsentsnahme folgt jener für die Ausgabenbewilligung. Der Beschluss selbst muss sowohl in den Erwägungen als auch im Dispositiv neben der Herleitung und der Bewilligung der für das Vorhaben erforderlichen gebundenen (oder neuen) Ausgaben auch explizit die Bewilligung der Entnahme der Fondsmittel enthalten. Die blosser Erwähnung der Fondsentsnahmen in den Erwägungen allein reicht gemäss kantonalen Vorgaben nicht aus (vgl. Antrag des Regierungsrats vom 29. Juni 2016 zur Genehmigung der VGG [Neuerlass], § 8 Abs. 5, S. 18, Amtsblatt Meldung-Nr. 00161303).

Zu Absatz 1: Gemäss § 8 Abs. 2 VGG bedarf die Einrichtung von Liegenschaftensfonds einer Rechtsgrundlage in Form eines referendumsfähigen Gemeindeerlasses. Mit der Verankerung in Art. 4 Abs. 1 FHVO wird diese kantonale Vorgabe stufenkonform umgesetzt. Überdies wird in diesem Absatz der Finanzierungszweck festgelegt. Die Mittel der in der Stadt Zürich geführten Liegenschaftensfonds sollen nur zur Finanzierung von werterhaltenden Erneuerungen, nicht aber für den normalen Unterhalt verwendet werden.

Zu Absatz 2: Durch die Gemeinde nebst dem Finanzierungszweck verbindlich zu regeln sind insbesondere der Finanzierungsgegenstand (Bezeichnung der Liegenschaften oder Liegenschaftengruppen), die Höhe der Einlagen (als Prozentsatz des Gebäudeversicherungswerts), die Fondsbegrenzung (maximale Höhe der Fondsmittel) sowie die Modalitäten der Verzinsung.

Die konkrete Ausgestaltung dieser Vorgaben kann entweder umfassend im Gemeindeerlass selber erfolgen oder darin nur im Grundsatz geregelt werden, verbunden mit der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Gemeindevorstand. Vorliegend soll mit Art. 4 Abs. 2 FHVO ein Mittelweg realisiert werden, indem der Gemeinderat zwar die Leitplanken vorgibt (lit. a–d), die konkrete Festlegung der (technischen) Einzelheiten aber an den Stadtrat delegiert. Die Detailbestimmungen soll der Stadtrat im neuen FHR regeln.

C. Haushaltsgleichgewicht

Mittelfristiger Ausgleich	<p>Art. 5 ¹ Der Gemeindesteuerfuss wird so festgesetzt, dass die Erfolgsrechnung über einen Zeitraum von sieben Jahren ausgeglichen ist.</p> <p>² Der mittelfristige Ausgleich erstreckt sich dabei über:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. drei abgeschlossene Rechnungsjahre; b. das laufende Budgetjahr; c. das kommende Budgetjahr; sowie d. zwei Planjahre. <p>³ Die Berechnung erfolgt gewichtet und gemäss Formel in Anhang 2.</p>
	<p>Anhang 2</p> <p>Der mittelfristige Ausgleich «MIFRA_(t+1)» wird im Jahr «t» gemäss folgender Formel berechnet:</p>

Periode	1	2	3	4	5	6	7
Jahr	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3
Saldo der Erfolgsrechnung	R _(t-3)	R _(t-2)	R _(t-1)	B _(t)	B _(t+1)	P _(t+2)	P _(t+3)
Faktor für Gewichtung	0,6	0,8	1,0	1,0	1,0	0,8	0,6

Legende

R_(t-x) Rechnungsjahre
B_(t) Laufendes Budgetjahr
B_(t+1) Nächstes Budgetjahr (für das auch der Steuerfuss gemäss § 92 Abs. 1 GG festzulegen ist)
P_(t+x) Planjahre

$$\text{MIFRA}_{(t+1)} = 0,6 \cdot R_{(t-3)} + 0,8 \cdot R_{(t-2)} + R_{(t-1)} + B_{(t)} + B_{(t+1)} + 0,8 \cdot P_{(t+2)} + 0,6 \cdot P_{(t+3)} \stackrel{!}{\geq} 0$$

Erläuterungen:

Art. 5 FHVO ist eine neue Bestimmung und konkretisiert § 92 Abs. 1 GG.

Gemäss § 92 Abs. 1 GG muss der Gemeindesteuerfuss jeweils so festgesetzt werden, dass die Erfolgsrechnung des Budgets mittelfristig ausgeglichen ist. Mit dieser Vorgabe will der Kanton der Verschuldung der Gemeindehaushalte vorbeugen, denn werden Aufwandüberschüsse in der Erfolgsrechnung nicht innert angemessener Frist durch Ertragsüberschüsse kompensiert, so sinkt das Eigenkapital stetig bis hin zum Bilanzfehlbetrag. Sowohl der Kantons- wie auch der Regierungsrat haben im GG und in der VGG bewusst darauf verzichtet, die Dauer des mittelfristigen Ausgleichs (MIFRA) konkret zu bestimmen. Diese Bestimmung ist daher als Zielnorm zu verstehen und den Gemeinden kommt bei der Umsetzung ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu. Als Unterstützung und im Sinne einer Empfehlung hat das Gemeindeamt des Kantons Zürich (GAZ) hierzu das Merkblatt «Mittelfristiger Ausgleich» vom 15. Mai 2017 erstellt.

Konkret durch die Gemeinden zu regeln ist einerseits die Frist, d. h. über wie viele Jahre sich der Ausgleichszeitraum erstreckt. Als zweckmässig wird von Praxis und Lehre ein Zeitraum von vier bis acht Jahren erachtet. Bei einer Frist von weniger als vier Jahren ergäbe sich praktisch kein wesentlicher Unterschied zum einjährigen (kurzfristigen) Ausgleich. Ein Zeitraum von mehr als acht Jahren hingegen würde die Mittelfristigkeit sprengen. Zu beachten ist auch, dass je kürzer dieser Zeitraum angesetzt wird, desto weniger Zeit der Gemeinde bleibt, einen Aufwandüberschuss durch spätere Ertragsüberschüsse zu kompensieren. Ein kürzerer Zeitraum könnte so mitunter zu unerwünschten Schwankungen beim Steuerfuss führen, weil sich die Kompensation eines Aufwandüberschusses nur auf wenige Jahre verteilen liesse.

Andererseits gilt es auch Periode und Gegenstand des Ausgleichs festzulegen, d. h. wie sich der MIFRA konkret in Vergangenheitsjahre (Rechnungsjahre) und in Zukunftsjahre (Budget- und Planjahre) gliedert. Je nach Gewichtung von abgeschlossenen Rechnungs-, laufenden Budget- und künftigen Planjahren wird mit diesem Instrument eine retro- oder prospektive Sichtweise verfolgt. Je mehr Planjahre der MIFRA hat, desto mehr Zeit bleibt, um die aus den Rechnungsjahren allenfalls resultierenden Aufwandüberschüsse im kommenden Budget und in den weiteren Planjahren zu kompensieren. Ein MIFRA, der aus mehr Rechnungsjahren als

Budget- und Planjahren besteht, lässt folglich wenig Zeit, um die in den Rechnungsjahren angehäuften Aufwandüberschüsse in den Budget- und Planjahren durch Ertragsüberschüsse auszugleichen. Als Gegenstand des Ausgleichs kommt aufgrund des mit dem MIFRA verfolgten Zwecks nur der Saldo der Erfolgsrechnung der jeweiligen Periode in Frage.

Das GAZ empfiehlt den Zürcher Gemeinden in seinem (nicht verbindlichen) MIFRA-Merkblatt eine Frist von acht Jahren und eine Periode bestehend aus drei abgeschlossenen Rechnungsjahren (R_{t-3} , R_{t-2} , R_{t-1}), dem gegenwärtig laufenden Budgetjahr (B_t), dem künftigen Budgetjahr (B_{t+1}) und drei Planjahren (P_{t+2} , P_{t+3} , P_{t+4}).

Der Stadtrat orientiert sich bei seinem Antrag zu Art. 5 FHVO punkto Frist und Periode grundsätzlich an den Empfehlungen des GAZ, favorisiert aber eine Variante mit 7-jähriger Periode und einer «gewichteten Berechnung». Dabei werden die Saldi der Erfolgsrechnung jeder einzelnen Periode bei Berechnung des jeweiligen MIFRA mit einem individuellen Faktor gewichtet. Damit soll den Besonderheiten des städtischen Finanzhaushalts Rechnung getragen werden. Einerseits werden auf diese Weise Unsicherheiten bei den Werten der Planjahre reduziert, denn diese werden (wie die Erfahrung mit der Finanzplanung über einen langen Zeitraum hinweg zeigen) bei der Stadt Zürich regelmässig zu pessimistisch kalkuliert. Das letzte Planjahr (also die vom GAZ empfohlene «8. Periode») soll bei der Berechnung des MIFRA aufgrund der immanent geringsten Verlässlichkeit gänzlich unberücksichtigt bleiben. Andererseits sollen (sowohl positive wie negative) «extreme» Rechnungsergebnisse nicht auf einen Schlag aus dem MIFRA fallen (und damit zu Verzerrungen führen), sondern stufenweise aus der Berechnung verschwinden. Zu präzisieren ist, dass die Formel zur Berechnung des MIFRA (und damit auch die Faktoren für die Gewichtung) in Anhang 2 der FHVO verankert werden soll, somit sichergestellt ist, dass die Berechnung stets auf exakt die gleiche (und damit auf vergleichbare) Weise erfolgt.

Konkret soll der «MIFRA_(t+1)» im Jahr «t» gemäss folgender Formel berechnet werden, wobei das Ergebnis der Addition der sieben Perioden (je Saldo der Erfolgsrechnung multipliziert mit dem Faktor für Gewichtung) einen Wert «grösser 0» (Mathematisches Formelzeichen: $> \stackrel{!}{=} 0$) ergeben muss:

Periode	1	2	3	4	5	6	7
Jahr	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3
Saldo der Erfolgsrechnung	R_{t-3}	R_{t-2}	R_{t-1}	B_t	B_{t+1}	P_{t+2}	P_{t+3}
Faktor für Gewichtung	0,6	0,8	1,0	1,0	1,0	0,8	0,6

Legende

- $R_{(t-x)}$ Rechnungsjahre
- $B_{(t)}$ Laufendes Budgetjahr
- $B_{(t+1)}$ Nächstes Budgetjahr (Festlegung des Steuerfusses nach § 92 Abs. 1 GG)
- $P_{(t+x)}$ Planjahre

$$\text{MIFRA}_{(t+1)} = 0,6 \cdot R_{t-3} + 0,8 \cdot R_{t-2} + R_{t-1} + B_t + B_{t+1} + 0,8 \cdot P_{t+2} + 0,6 \cdot P_{t+3} > \stackrel{!}{=} 0$$

Indem den Gemeinden bei der Festlegung der Frist grosses Ermessen zukommt (zwischen vier und acht Jahren), würde die Festlegung einer kürzeren Frist (z. B. vier statt sieben Jahre), und damit dem vollständigen Verzicht auf den Einbezug von (in diesem Beispiel) drei Jahren, mathematisch einer Gewichtung mit dem Faktor «0» entsprechen. Dieser Logik folgend muss auch der (freiwillige) Einbezug zusätzlicher Jahre, aber mit einer Gewichtung von «grösser 0», zulässig sein. Durch die Verankerung in Anhang 2 wird sichergestellt, dass der MIFRA stets nach der gleichen Formel berechnet wird und damit die Vergleichbarkeit der alljährlich neu berechneten MIFRA gewährleistet ist.

Gestützt auf das MIFRA-Merkblatt des GAZ ist die vierjährige Vollzugsfrist für Gemeinden gemäss § 173 GG auch für den MIFRA anwendbar, so dass dieses Instrument erstmalig für das Budget und den Steuerfuss 2022 verpflichtend zur Anwendung gelangen muss. Der Stadtrat möchte diese Übergangsfrist in Anspruch nehmen und beantragt dem Gemeinderat in Art. 19 Abs. 3 FHVO eine entsprechende Regelung.

D. Finanz- und Aufgabenplan

Inhalt	Art. 6 Der Finanz- und Aufgabenplan (FAP) wird jährlich für das kommende Budgetjahr und die drei darauffolgenden Planjahre erstellt. Als Vergleich werden die Werte des laufenden Budgetjahres und des letzten Rechnungsjahres abgebildet.
--------	--

Erläuterungen:

Art. 6 FHVO konkretisiert § 95 Abs. 2 GG und entspricht materiell dem bisherigen Art. 2 FVO.

Zweck, Inhalt und Zuständigkeiten für die Erstellung des Finanz- und Aufgabenplans (FAP; bisher als Aufgaben- und Finanzplan [AFP] bezeichnet) sind neu bereits in den §§ 95 und 96 GG abschliessend geregelt. Den Gemeinden verbleibt aber die Festlegung der konkreten Anzahl von Plan- und Vergleichsjahren ihres FAP.

Für die Stadt Zürich soll der FAP analog heutiger Praxis das kommende Budgetjahr sowie die drei darauffolgenden Planjahre umfassen. Als Vergleich werden weiterhin die Werte des laufenden Budgetjahres und des letzten Rechnungsjahres abgebildet. Damit wird die Vorgabe von § 95 Abs. 2 GG eingehalten. Zusätzliche Planjahre führten zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand bei den Organisationseinheiten, ohne dass die zusätzlichen, mit grossen Unsicherheiten behafteten Zahlen einen echten Mehrwert darstellen würden.

Im Rahmen der Umstellung der Rechnungslegung werden die Vergleichszahlen der «FAP 2019–2022» sowie «FAP 2020–2023» für die Jahre 2017 (Budget und Rechnung) und 2018 (nur Rechnung) auf HRM1-Werten basieren und damit keine Vergleichbarkeit zu den FAP-Zahlen (HRM2-Werte) aufweisen. Die volle Transparenz (einschliesslich der Vergleichsjahre) wird somit erst mit dem «FAP 2021–2024» wieder hergestellt sein, wie die nachfolgende Tabelle veranschaulicht:

Vergleichsjahre		Finanz- und Aufgabenplan (FAP)			
Rechnung abgeschlossen	Budget laufendes Jahr	Planjahr 1 Budgetvorlage	Planjahr 2	Planjahr 3	Planjahr 4
2016	2017	2018*	2019	2020	2021
2017	2018*	2019	2020	2021	2022
2018*	2019	2020	2021	2022	2023
2019	2020	2021	2022	2023	2024

Rote Linie = Umstellungszeitpunkt 2016 = Werte nach HRM1 2019 = Werte nach HRM2

* Hinweis: Das Budget 2018 wird zuerst nach HRM1 und für die Begründung der Abweichungen des Budgets 2019 zum Budget 2018 nachträglich auch nach HRM2 erstellt. Die Rechnung 2018 wird allerdings nur nach HRM1 erstellt.

E. Budget

Verfahren	Art. 7 ¹ Der Stadtrat überweist die Budgetvorlage für das kommende Jahr bis Ende September an den Gemeinderat. Nachträge werden bis Mitte November mit separater Vorlage unterbreitet (Novemberbrief). ² Für die Anstalten gelten die gleichen Fristen.
-----------	--

Erläuterungen:

Art. 7 FHVO ist eine neue Bestimmung und verankert die bisher ungeschriebene Verwaltungspraxis der Stadt Zürich. Sie konkretisiert § 101 Abs. 3 GG.

Zur generellen Bedeutung von Budgetvorlage und Budget wird auf Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Rz. 814 ff., verwiesen. Die dortigen Ausführungen, die sich auf das geltende Recht beziehen (daher der Begriff «Voranschlag»), behalten inhaltlich ihre Gültigkeit.

Zu Absatz 1: Das Verfahren für die Beschlussfassung des Budgets ist bisher auf kommunaler Stufe nicht explizit geregelt. Gemäss § 101 Abs. 3 GG muss das Budget einer Gemeinde bis zum Ende des Vorjahres durch das Budgetorgan beschlossen sein. Daher sollen das zentrale Budgetverfahren und seine Fristen neu auf Stufe FHVO verankert werden.

Eine Verabschiedung der Budgetvorlage durch den Stadtrat im September und deren Ergänzung mit Nachträgen bis Mitte November (Novemberbrief) entspricht der seit Jahren bewährten Praxis. Dabei handelt es sich um Ordnungsfristen. Eine frühere Überweisung der Budgetvorlage an den Gemeinderat würde zwangsläufig weniger verlässliche Zahlen beinhalten und folglich zu mehr Nachträgen mit dem Novemberbrief führen. Umgekehrt würde eine spätere Überweisung der Budgetvorlage allenfalls den Umfang der Nachträge (Novemberbrief) reduzieren, dabei aber das Budgetorgan unter erheblichen zeitlichen Behandlungsdruck setzen, da die Verabschiedung gemäss kantonalem Recht zwingend bis Ende Dezember erfolgt sein muss.

Zu Absatz 2: Da derzeit auch die Budgets der Anstalten (AOZ, öffentlich-rechtliche Stiftungen) im Budgetbuch der Stadt abgebildet werden, müssen für diese Institutionen die gleichen Fristen gelten.

In Bezug auf die materielle Behandlung der Anstaltsbudgets durch den Stadtrat und den Gemeinderat greift der Vorbehalt von Art. 1 Abs. 2 FHVO mit Verweis auf § 66 Abs. 3 GG.

Differenzbegründungen	Art. 8 Der Stadtrat begründet in der Budgetvorlage zu den einzelnen Konten der Erfolgs- und Investitionsrechnung folgende Veränderungen zum Budget des Vorjahres: <ul style="list-style-type: none"> a. bei Beträgen bis Fr. 100 000: <ul style="list-style-type: none"> 1. Aufwand- oder Ausgabenanstieg bzw. Ertrags- oder Einnahmenreduktion (Verschlechterungen) von mehr als 25 Prozent, mindestens aber mehr als Fr. 5000, 2. Ertrags- oder Einnahmenanstieg bzw. Aufwand- oder Ausgabenreduktion (Verbesserungen) von mehr als 50 Prozent, mindestens aber mehr als Fr. 10 000; b. bei Beträgen von Fr. 100 001 bis Fr. 200 000: <ul style="list-style-type: none"> 1. Verschlechterungen von mehr als Fr. 25 000,
-----------------------	--

	<p>2. Verbesserungen von mehr als Fr. 50 000;</p> <p>c. bei Beträgen von Fr. 200 001 bis Fr. 500 000:</p> <p>1. Verschlechterungen von mehr als Fr. 50 000, 2. Verbesserungen von mehr als Fr. 100 000;</p> <p>d. bei Beträgen von Fr. 500 001 bis Fr. 5 000 000:</p> <p>1. Verschlechterungen von mehr als Fr. 75 000, 2. Verbesserungen von mehr als Fr. 150 000;</p> <p>e. bei Beträgen über Fr. 5 000 000:</p> <p>1. Verschlechterungen von mehr als Fr. 100 000, 2. Verbesserungen von mehr als Fr. 200 000.</p>
--	---

Erläuterungen:

Art. 8 lit. a–e FHVO konkretisieren § 101 Abs. 1 GG und entsprechen materiell dem bisherigen Art. 4 Abs. 1 FVO.

Gemäss § 101 Abs. 1 GG hat der Stadtrat die Budgetvorlage zu erstellen und dabei gegenüber dem Budgetorgan insbesondere die wesentlichen Veränderungen zum Budget des Vorjahres zu begründen.

Für die Umschreibung der «Wesentlichkeit» soll weiterhin auf die heute geltenden Toleranzmargen abgestützt werden. Redaktionell angepasst sind bei den Frankenbeträgen die unteren Schwellenwerte, damit es keine Überlappungen mehr gibt. Ebenfalls präzisiert worden sind im Wortlaut von Art. 8 lit. a FHVO die Begriffe «Verbesserungen» und «Verschlechterungen», die sich auch auf die lit. b–e beziehen.

Zwecks Übersichtlichkeit soll die bisherige Bestimmung neu auf zwei Artikel aufgeteilt werden: Art. 8 FHVO regelt den Grundsatz, Art. 9 FHVO umfasst die Ausnahmen.

Ausnahmen	<p>Art. 9 Für folgende Fälle gelten herabgesetzte Anforderungen an die Begründungspflicht (Art. 8):</p> <p>a. Bei internen Verrechnungen und durchlaufenden Beiträgen sowie bei Investitionen auf Rechnung Dritter wird die Differenzbegründung auf den Aufwand oder die Ausgaben beschränkt.</p> <p>b. Veränderungen bei internen Verrechnungen für Zinsen sowie bei Einlagen in und bei Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen werden nicht begründet.</p> <p>c. Beim Personalaufwand werden Teuerungszulagen, die im Budget des Vorjahres nicht enthalten sind, nur einmal begründet. Abweichungen bei den Arbeitgeberbeiträgen an Sozialversicherungen werden nicht begründet.</p>
-----------	---

Erläuterungen:

Art. 9 lit. a–c FHVO konkretisieren § 101 Abs. 1 GG und entsprechen materiell im Wesentlichen den bisherigen Art. 4 Abs. 2–4 FVO.

Der Ingress wurde redaktionell angepasst, entspricht materiell aber der bisherigen Regelung.

Ergänzt wurde in Art. 9 lit. a FHVO die Ausnahme für «Investitionen auf Rechnung Dritter». Dabei handelt es sich um eine neue Kostenart, die mit HRM2 eingeführt wird. Definitionsge-

mäss müssen sich hier die Investitionsausgaben und -einnahmen zwingend ausgleichen. Entsprechend sind diese Zahlungsströme gleich zu behandeln, wie die «Durchlaufenden Beiträge» (vgl. bisherige Regelung in Art. 4 Abs. 2 FVO).

In den Wortlaut von Art. 9 lit. c FHVO aufgenommen wurden auch die bereits heute im Budgetbuch kommunizierten Ausnahmen für die Sozialversicherungsbeiträge.

Ordentliche Nachtragskredite	<p>Art. 10 ¹ Der Stadtrat stellt dem Gemeinderat ein Nachtragskreditbegehren, wenn eine Budgetposition der Aufwand- oder Ausgabenseite nicht ausreicht.</p> <p>² Die Ausgabe darf bis zum Entscheid des Gemeinderats nicht getätigt werden.</p> <p>³ Auf die Einholung eines Nachtragskredits kann verzichtet werden, wenn die Überschreitung des Budgetkredits betragsmässig durch den Verpflichtungskredit gedeckt ist.</p>
------------------------------	--

Erläuterungen:

Art. 10 FHVO konkretisiert § 115 GG und entspricht materiell den bisherigen Art. 5 Abs. 1 und 3 FVO, wurde aber übersichtlicher gegliedert. Art. 5 Abs. 2 FVO wurde als eigenständiger Dringlichkeitsartikel ausgestaltet (vgl. Art. 11 FHVO).

Das neue Gemeinderecht unterscheidet nun systematisch zwischen der Erhöhung eines Verpflichtungskredits (= Zusatzkredit) und der unterjährigen Erhöhung eines Budgetkredits (= Nachtragskredit). Bisher wurde der Begriff «Zusatzkredit» auf städtischer (und teils ebenso auf kantonaler) Ebene auch für Budgetkredite verwendet. Die begriffliche Unterscheidung soll nun auch im kommunalen Recht einheitlich und konsequent umgesetzt werden.

Zu Absatz 1: Der Wortlaut von Absatz 1 ist einerseits begrifflich angepasst (neu Nachtragskredit) und andererseits ist die geltende Praxis explizit festgeschrieben worden, dass nur die Aufwand- und Ausgabenseite von Erfolgs- und Investitionsrechnung unterjährig nachgeführt werden. Zusätzliche Erträge und Mehreinnahmen hingegen bleiben unberücksichtigt und werden erst in der Jahresrechnung ausgewiesen und allenfalls begründet (vgl. hierzu die Erläuterungen zu Art. 15 FHVO). Auch muss künftig (wie bereits heute) nicht für jede Überschreitung ein Nachtragskredit beantragt werden, sondern immer nur, falls die Toleranzmarge gemäss Art. 8 FHVO überschritten wird. Dies leitet sich aus dem Verweis in der Bestimmung zu den Differenzbegründungen in der Jahresrechnung (vgl. Art. 15 FHVO) auf Art. 8 FHVO ab.

Zu Absatz 2: Die Bewilligung eines Nachtragskredits fällt in die Zuständigkeit des Budgetorgans. Daraus folgt, dass über die Mittel erst nach der Beschlussfassung durch den Gemeinderat verfügt werden kann. Kann mit der Ausgabe nicht bis zu einem solchen Entscheid zugewartet werden, sind die Voraussetzungen für einen dringlichen Nachtragskredit zu prüfen (vgl. Erläuterungen zu Art. 11 FHVO).

Zu Absatz 3: Diese Bestimmung entspricht materiell dem bisherigen Art. 5 Abs. 3 Satz 1 FVO, allerdings wurde hier der Wortlaut der neuen kantonalen Ausnahmeregel übernommen (vgl. § 115 Abs. 3 lit. a GG). Aufgrund der Verankerung im übergeordneten Recht kommt Art. 10 Abs. 3 FHVO lediglich eine deklaratorische Bedeutung zu und könnte folglich auch weggelassen werden. Im Sinne einer besseren «Orientierung» soll hier ausnahmsweise vom Grundsatz, dass die FHVO nur ergänzend zum übergeordneten Recht regelt, abgewichen und die Ausnahmeregel auch im kommunalen Erlass verankert werden.

Aufgrund von Umfang und Detaillierungsgrad sowie der damit verbundenen Komplexität des städtischen Budgets kann eine solche Ausnahmeregelung aber nur bei für Einzelvorhaben bestimmten Budgetpositionen und nicht bei Sammelpositionen zur Anwendung kommen. Bei budgetierten Sammelpositionen kann ein Überschreiten regelmässig durch Umlagerungen

(d. h. den Verzicht auf andere budgetierte Vorhaben im laufenden Budgetjahr) kompensiert werden. Wie bereits im geltenden Recht (vgl. Art. 11 FR) wird der Stadtrat auch im neuen FHR aus Steuerungs- und Kontrollgründen eine entsprechende Einschränkung vorsehen.

Die heutige Praxis, wonach dem Gemeinderat die Nachtragskredite grundsätzlich in zwei Sammelvorlagen unterbreitet werden, soll auch unter neuem Recht fortgeführt werden. Die entsprechenden Vorgaben werden vom Stadtrat ebenfalls im FHR verankert. Daneben können fehlende Budgetpositionen für Vorhaben mit Ausgaben in der Zuständigkeit des Gemeinderats auch künftig im Rahmen von sogenannten «Kreditschaffenden Weisungen» (= Kombination von Nachtrags- und Verpflichtungskredit) und unabhängig von Sammelweisungen beantragt werden.

Dringliche Nachtragskredite	<p>Art. 11 ¹ Der Stadtrat trifft den Entscheid über einen Nachtragskredit selbst, wenn aufgrund drohender unverhältnismässiger Nachteile kein Aufschub möglich ist.</p> <p>² Der entsprechende Stadtratsbeschluss ist unverzüglich der Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderats (RPK) zuzustellen.</p> <p>³ Der Stadtrat ersucht den Gemeinderat mit der nächsten Sammelvorlage der Nachtragskreditbegehren oder, wenn der Stadtratsbeschluss erst nach der letzten Sammelvorlage gefasst wurde, mit dem Abschluss der Jahresrechnung um nachträgliche Genehmigung.</p>
-----------------------------	--

Erläuterungen:

Art. 11 FHVO konkretisiert § 115 Abs. 3 lit. b GG und entspricht materiell dem bisherigen Art. 5 Abs. 2 FVO, wurde aber übersichtlicher in drei Absätze gegliedert.

Zu Absatz 1: Grundsätzlich fällt die Beschlussfassung über einen Nachtragskredit in die Zuständigkeit des Gemeinderats als Budgetorgan. Nur ausnahmsweise soll der Stadtrat i.S.v. § 115 Abs. 3 lit. b GG anstelle des Gemeinderats einen solchen Beschluss fassen dürfen. Voraussetzung hierfür ist (wie bisher), dass der Entscheid über die Erhöhung eines Budgetkredits aufgrund drohender unverhältnismässiger Nachteile keinen Aufschub duldet. Im jeweiligen Stadtratsbeschluss muss also, bezogen auf den konkreten Einzelfall, folgender Nachweis erbracht werden: Erstens muss der drohende (und nicht einfach zu beseitigende) Nachteil bei Zuwarten (bis zur nächsten Sammelvorlage oder bis zum nächsten ordentlichen Budget) dargelegt werden. Zweitens muss (im Sinne einer Güterabwägung) aufgezeigt werden, dass die Nachteile bei einem Zuwarten erheblich und damit unverhältnismässig wären. Und drittens muss der Grund für die Dringlichkeit ausgewiesen werden, welcher insbesondere nicht durch die Verwaltung selbst herbeigeführt sein darf. Konkret ist in Bezug auf dieses Kriterium darzulegen, warum die fehlende Budgetposition nicht mit dem Novemberbrief oder der letzten Sammelvorlage ordentlich beantragt werden konnte.

Zu Absatz 2: Die Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderats (RPK) wird wie unter bisherigem Recht unverzüglich durch den Stadtrat informiert. Diese Informationspflicht wird mit der Zustellung des entsprechenden (dringlichen) Stadtratsbeschlusses erfüllt.

Zu Absatz 3: In formeller Hinsicht müssen auch die vom Stadtrat als dringlich erklärten Nachtragskredite durch das Budgetorgan nachgeführt werden. Entsprechend ist der Gemeinderat mit der nächsten Sammelvorlage der Nachtragskreditbegehren oder, wenn der Stadtratsbeschluss erst nach der letzten Sammelvorlage gefasst werden konnte, mit dem Abschluss der Jahresrechnung um nachträgliche Genehmigung zu ersuchen. Eine Nichtgenehmigung hätte allerdings keine rechtsverbindliche Wirkung, sondern vielmehr den Charakter einer politischen Missbilligung. Fällt der Genehmigungsentscheid im Rahmen einer Sammelvorlage negativ

aus, so ist die daraus resultierende Budgetüberschreitung mit der Jahresrechnung (erneut) zu begründen.

Kredit- übertragungen	Art. 12 Der Stadtrat 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.
--------------------------	---

Erläuterungen:

Art. 12 FHVO ist eine neue Bestimmung und verankert die bisher ungeschriebene Verwaltungspraxis der Stadt Zürich. Sie konkretisiert die quantitative und qualitative Bindung im Sinne der Budgetgrundsätze nach § 98 GG.

Der Vorgang der Kreditübertragung ist heute nicht explizit geregelt, wird aber regelmässig im Rahmen der unterjährigen Sammelweisungen praktiziert. Im Unterschied zum Nachtragskredit wird bei der Kreditübertragung nicht nur eine Budgetposition erhöht, sondern gleichzeitig auch mindestens eine andere Budgetposition reduziert. Zwischen der zu erhöhenden und der zu reduzierenden Budgetposition muss dabei (wie nach bisheriger, durch die RPK mitgeprägter Praxis) ein hinreichender «sachlicher Zusammenhang» bestehen und die Erhöhung und die Reduktion müssen sich betragsmässig entsprechen. Übertragungen zwischen verschiedenen Organisationseinheiten bleiben wie unter bisherigem Recht möglich.

F. Ausgaben

Wesentliche Eigenleistungen	Art. 13 ¹ Wesentlich sind Eigenleistungen i.S.v. § 15 Abs. 3 VGG, wenn sie Ausgabencharakter haben und den Betrag von Fr. 100 000 pro Einzelgeschäft übersteigen. ² Der Stadtrat regelt die Einzelheiten in einem Reglement.
--------------------------------	---

Erläuterungen:

Art. 13 FHVO konkretisiert § 15 Abs. 1 lit. e VGG und entspricht materiell dem bisherigen Art. 29^{bis} FR. Die bisherige Norm muss aufgrund kantonaler Vorgaben in einen referendumsfähigen Erlass überführt werden, was mit der Verankerung in der FHVO stufenkonform umgesetzt wird.

Zu Absatz 1: Gemäss § 15 Abs. 1 VGG umfasst der Verpflichtungskredit alle für das geplante Vorhaben anfallenden Aufwendungen, insbesondere auch die wesentlichen Eigenleistungen einer Gemeinde (lit. e). Es bleibt aber den Gemeinden überlassen, ab welcher Betragsgrenze (aktivierbare) Eigenleistungen als wesentlich zu betrachten und damit in den Verpflichtungskredit einzurechnen sind. 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. § 15 Abs. 1 lit. e VGG zu gelten. Dieser Schwellenwert liegt gemäss langjähriger und gefestigter Verwaltungspraxis der Stadt Zürich bei Fr. 100 000.– und soll auf dieser Höhe beibehalten werden.

Zu Absatz 2: Die Umschreibung und Abgrenzung von Eigenleistungen ist sehr komplex. Entsprechend soll der Gemeinderat in der FHVO den Grundsatz sowie den betragsmässigen Schwellenwert festlegen, die konkrete Festlegung der (technischen) Einzelheiten aber an den

Stadtrat delegieren. Die Details zu Art. 13 FHVO beabsichtigt der Stadtrat im künftigen FHR zu regeln.

G. Jahresrechnung und Geschäftsbericht

Verfahren	Art. 14 ¹ Der Stadtrat legt dem Gemeinderat die Jahresrechnung innerhalb von drei Monaten und den Geschäftsbericht innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Rechnungsjahres vor. ² Für die Anstalten gelten die gleichen Fristen.
-----------	--

Erläuterungen:

Art. 14 FHVO ist eine neue Bestimmung und verankert die bisher ungeschriebene Verwaltungspraxis der Stadt Zürich. Sie konkretisiert die §§ 128 und 134 GG.

Zur generellen Bedeutung der Abnahme der Jahresrechnung durch den Gemeinderat wird auf Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Rz. 827 ff., verwiesen. Die dortigen Ausführungen, die sich auf das geltende Recht beziehen, behalten inhaltlich ihre Gültigkeit.

Zu Absatz 1: Das Verfahren für die Überweisung der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts ist bisher auf kommunaler Stufe nicht explizit geregelt. Gemäss § 128 Abs. 1 und 2 GG erstellt der Gemeindevorstand die Jahresrechnung und diese muss vom Gemeindeparlament innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Rechnungsjahres genehmigt werden. Ein analoges Verfahren mit gleicher Frist gilt für die Erstellung und Genehmigung des Geschäftsberichts (vgl. § 134 Abs. 1 und 2 GG). Daher sollen die Fristen (wie jene für die Budgetvorlage) auch für die Überweisung des Rechnungs- und Geschäftsberichts an den Gemeinderat auf Stufe FHVO verankert werden.

Die Verabschiedung der Jahresrechnung durch den Stadtrat und Überweisung an den Gemeinderat bis spätestens Ende März des Folgejahres (und des Geschäftsberichts bis Ende April des Folgejahres) entspricht der seit Jahren bewährten Praxis. Dabei handelt es sich um Ordnungsfristen. Eine frühere Überweisung ist aufgrund der zu koordinierenden Prozesse und durchzuführenden Arbeitsschritte kaum möglich. Umgekehrt würde eine spätere Überweisung den Gemeinderat unter erheblichen zeitlichen Behandlungsdruck setzen, da die Verabschiedung von Jahresrechnung und Geschäftsbericht gemäss kantonalem Recht wie oben erwähnt zwingend bis Ende Juni erfolgt sein muss.

Zu Absatz 2: Da derzeit auch die Jahresrechnungen der Anstalten (AOZ, öffentlich-rechtliche Stiftungen) im Rechnungsbuch der Stadt abgebildet werden, müssen für diese Institutionen die gleichen Fristen gelten.

In Bezug auf die materielle Behandlung von Jahresrechnung und Geschäftsbericht der Anstalten durch den Stadtrat und den Gemeinderat greift der Vorbehalt von Art. 1 Abs. 2 FHVO mit Verweis auf § 66 Abs. 3 GG.

Differenzbegründungen	Art. 15 Die Bestimmungen zu den Differenzbegründungen von Budgetkrediten (Art. 8 und 9) finden auch für den Vergleich der Jahresrechnung mit dem Budget einschliesslich der bewilligten Nachtragskredite Anwendung.
-----------------------	---

Erläuterungen:

Art. 15 FHVO konkretisiert § 120 GG und entspricht materiell dem bisherigen Art. 4 Abs. 5 FVO.

Der Systematik von GG und VGG folgend wurde diese Bestimmung statt wie bisher bei den «Nachtragskrediten» unter dem Abschnitt «Jahresrechnung und Geschäftsbericht» eingeordnet.

Die Begründungspflicht von Art. 15 FHVO umfasst sowohl die Abweichungen auf der Aufwand- und Ausgabenseite als auch auf der Ertrags- und Einnahmenseite von Erfolgs- und Investitionsrechnung. Die massgebliche Abweichung wird durch Addition des bewilligten Budgets und den (unterjährig) durch den Gemeinderat bewilligten Nachtragskrediten und anschliessender Subtraktion des in der Jahresrechnung ausgewiesenen Betrags ermittelt. Durch den Stadtrat dringlich bewilligte Nachtragskredite dürfen nur berücksichtigt werden, wenn diese vom Gemeinderat nachträglich formell genehmigt worden sind.

Überschreitet die so ermittelte Differenz die Toleranzmargen gemäss Art. 8 (und 9) FHVO, so muss das Über- oder Unterschreiten in der Rechnung begründet werden.

H. Rechnungsführung

Interne Verrechnungen	<p>Art. 16 ¹ Interne Leistungen zwischen verschiedenen Organisationseinheiten der Stadtverwaltung können nur verrechnet werden, wenn sie auf der Liste verrechenbarer Leistungen (Positivliste) aufgeführt sind.</p> <p>² Für die Belastung interner Leistungen sind Verrechnungspreise zu bestimmen, die eine sinnvolle Steuerung der Mittel erlauben. Für Leistungen mit Pflichtbezug sind möglichst einheitliche Preise für die gesamte Stadtverwaltung zu erlassen.</p> <p>³ Der Stadtrat erlässt die Positivliste und regelt weitere Einzelheiten in einem Reglement.</p>
-----------------------	---

Erläuterungen:

Art. 16 FHVO konkretisiert § 137 GG und entspricht materiell dem bisherigen Art. 14 GBVO.

Da die Interne Leistungsverrechnung (ILV) sämtliche Organisationseinheiten betrifft (und nicht nur jene, die mit Globalbudgets gesteuert werden), soll die bisher in der GBVO verankerte Bestimmung in die neue FHVO überführt werden. Dabei wurde der bisherige Artikel vom Aufbau her neu strukturiert und in drei Absätze gegliedert, was jedoch keine inhaltlichen Änderungen zur Folge hat.

ILV dienen der Ermittlung des Gesamtaufwands oder Gesamtertrags einzelner Aufgaben. Mit ihrer Hilfe wird eine wirtschaftliche Betrachtungsweise pro Organisationseinheit möglich. Da diese internen Zahlungen immer zwischen verschiedenen Organisationseinheiten stattfinden, müssen die ILV zwingend geplant und budgetiert und folglich koordiniert erfolgen. 2013 wurde dafür vom Stadtrat eine abschliessende Liste verrechenbarer Leistungen (sogenannte Positivliste) beschlossen (STRB Nr. 313/2013). Diese Positivliste wurde letztmals 2014 angepasst (STRB Nr. 797/2014) und behält auch unter der neuen Rechtsgrundlage von Art. 16 FHVO unverändert ihre Gültigkeit.

Für detaillierte Ausführungen zur ILV-Thematik sei auf die STRB Nr. 1909/2010 (Erlass GBVO) und STRB Nr. 167/2011 (Inkraftsetzung GBVO) sowie STRB Nr. 313/2013 (Inkraftsetzung Art. 14 GBVO und Erlass Positivliste) und STRB Nr. 797/2014 (Anpassung Positivliste) verwiesen.

I. Schlussbestimmungen

Inkrafttreten	Art. 17 Diese Verordnung tritt auf den 1. September 2018 in Kraft.
---------------	--

Erläuterungen:

Art. 17 FHVO regelt das Inkrafttreten der FHVO.

Der Zeitplan für die Anwendung der neuen Bestimmungen ist durch das kantonale Recht vorgegeben. Die Inkraftsetzung der FHVO muss rechtzeitig per 1. September 2018 erfolgen, damit der Stadtrat die Budgetvorlage 2019 und der Gemeinderat das Budget 2019 nach den Vorgaben des neuen Rechts beschliessen kann.

Betreffend die Handhabung des Übergangsrechts wird auf die Erläuterung zu Art. 19 FHVO verwiesen.

Änderung bisherigen Rechts	Art. 18 Das bisherige Recht wird gemäss Anhang 3 geändert.
----------------------------	--

Erläuterungen:

Art. 18 FHVO regelt die Änderung des bisherigen Rechts.

Das zu ändernde bisherige Recht umfasst namentlich die Teilaufhebung der FVO (Anhang 3 [lit. c] FHVO) sowie die Anpassungen an der GBVO (Anhang 3 [lit. d] FHVO). Von untergeordneter Bedeutung sind die rein begrifflichen Anpassungen an verschiedenen weiteren Rechts-erlassen in Zuständigkeit des Gemeinderats (vgl. Anhang 3 [lit. a und b sowie lit. e–g] FHVO).

Die FHVO ersetzt die bisherigen Art. 1–5 der FVO (s. Abschnitt 2, Handlungsbedarf und Umsetzung). Eine Konkordanz-Tabelle (s. Beilage 3) erleichtert den Vergleich zwischen den geltenden Bestimmungen der FVO und der neuen FHVO. Inhaltlich wird auf die oben gemachten Ausführungen verwiesen.

Der verbleibende Rumpferlass (Art. 6–9 FVO) soll als Zwischenlösung in «Finanzkontrollverordnung (FKVO)» umbenannt und in der Amtlichen Sammlung im neu zu schaffenden Abschnitt «173 Finanzkontrolle» mit der neuen Ordnungsnummer «AS 173.100» geführt werden. Da in absehbarer Zeit eine vollständig «neue» FKVO die bisherigen Bestimmungen ablösen soll, kann folglich auf eine Neunummerierung des Rumpferlasses verzichtet werden.

Über die Aufhebung der FVO hinaus soll die Bestimmung von Art. 5 Abs. 3 Satz 2 FVO (Regelung der Zusatzkredite) noch bis längstens Ende 2021 fortbestehen (s. hierzu die Erläuterungen zu Art. 19 Abs. 4 FHVO).

Für die detaillierten Erläuterungen zur Teilrevisionen der GBVO und weiterer Erlasse wird auf die Abschnitte 6 (GBVO) und 7 (weitere Erlasse) dieser Weisung verwiesen.

Übergangsrecht	<p>Art. 19 ¹ Die Haushaltsvorschriften dieser Verordnung werden erstmals für das Budget 2019 angewendet.</p> <p>² Die Haushaltsvorschriften der Verordnung über den Finanzhaushalt (Finanzverordnung, FVO)⁷ werden letztmals für die Jahresrechnung 2018 angewendet.</p> <p>³ Der mittelfristige Ausgleich (Art. 5) wird erstmals für die Festsetzung des Steuerfusses 2022 berücksichtigt.</p> <p>⁴ Bis zum Ablauf der vierjährigen Vollzugsfrist für Gemeinden am 31. Dezember 2021 (§ 173 GG) gilt die folgende Bestimmung von Art. 5 Abs. 3 2. Satz der FVO für Verpflichtungskredite (Zusatzkredite) weiterhin:</p> <p>Zeichnet sich jedoch eine Überschreitung eines Verpflichtungskredits ab, so hat der Stadtrat dem Gemeinderat unverzüglich eine Weisung für dessen Erhöhung zuzuleiten.</p> <p><u>Fussnote</u></p> <p>⁷ vom 18. Dezember 1985, AS 611.100.</p>
----------------	---

Erläuterungen:

Art. 19 FHVO regelt das Übergangsrecht.

Zu Absatz 1: Diese Bestimmung folgt der Systematik von § 47 VGG. Für das Budget 2019 soll erstmals das revidierte Recht zur Anwendung gelangen, d. h. dieses wird nach den Bestimmungen der neuen FHVO erstellt.

Zu Absatz 2: Diese Bestimmung übernimmt die Systematik von § 48 VGG. Für die Rechnung 2018 soll das bisherige Recht zur Anwendung gelangen.

Zu Absatz 3: § 173 GG setzt den Gemeinden die Frist, ihr Recht innert vier Jahren nach Inkrafttreten des GG anzupassen. Der Stadtrat möchte diese Übergangsfrist für das neue Instrument des mittelfristigen Ausgleichs in Anspruch nehmen und die Berechnung nach Art. 5 FHVO (und der Formel in Anhang 2) soll folglich erstmals bei der Festsetzung des Steuerfusses 2022 erfolgen.

Zu Absatz 4: Gemäss § 109 GG richtet sich die Zuständigkeit für die Bewilligung von Zusatzkrediten grundsätzlich nach der Zuständigkeitsordnung für Verpflichtungskredite, ausser die Gemeindeordnung sehe eine strengere Regelung vor. Massgebend ist dabei die Höhe des Zusatzkredits. Vorbehalten bleiben Überschreitungen, bei denen der Gesamtbetrag von Verpflichtungskredit und Zusatzkredit die Zuständigkeitsgrenze für ein anderes Organ überschreiten.

Das geltende kommunale Recht kennt mit Art. 5 Abs. 3 Satz 2 FVO eine strengere Regel, allerdings ist diese nicht stufenkonform verankert (Verordnung statt Gemeindeordnung). Gestützt auf § 173 GG haben die Gemeinden die notwendige Anpassung ihres Rechts innert vier Jahren nach Inkrafttreten des GG vorzunehmen. Die bisherige Regelung kann somit als temporäre Bestimmung noch bis längstens Ende 2021 auf Stufe FHVO fortgeführt werden. Soll diese Norm darüber hinaus Bestand haben, so muss diese in die Gemeindeordnung überführt werden.

4. Erläuterungen der Anpassungen an der Globalbudgetverordnung

Der Neuerlass der FHVO macht verschiedene Änderungen an der GBVO notwendig. Bei dieser Teilrevision handelt es sich ausnahmslos um rein formelle Anpassungen, ohne materielle Relevanz. Namentlich gibt es keine Eingriffe in die heutigen betrieblichen oder finanzpolitischen Abläufe.

Konkret werden die untenstehenden Änderungen beantragt (vgl. Art. 18 i.V.m. Anhang 3 [lit. d] FHVO):

- *Ersatz von Bezeichnungen (Generalanweisung)*: In Abstimmung mit dem übergeordneten Recht des Kantons sowie der neuen FHVO sollen auch in der GBVO konsequent die neuen Bezeichnungen des Finanzhaushaltsrechts eingeführt werden. Damit wird die rasche Verankerung der neuen Begriffe in der Stadtzürcher Verwaltungspraxis gefördert und deren einheitliche Anwendung erleichtert.
- *Erlasstitel (Änderung)*: Obwohl in der Verwaltungspraxis bereits heute meist nur als «Globalbudgetverordnung» bezeichnet, verfügt dieser Erlass in formeller Hinsicht über keinen Kurztitel und auch keine Abkürzung. Neu soll der Erlasstitel im Rahmen der Teilrevision entsprechend seiner «inoffiziellen» sprachlichen Verwendung gekürzt und mit einer Abkürzung ergänzt werden. Da die GBVO in der Praxis sehr häufig zitiert wird, stellt diese (auch auf den Erlasstitel der FHVO abgestimmte) Änderung eine wesentliche Vereinfachung dar (vgl. RL Rechtsetzung, Rz. 131).
- *Ingress (Änderung)*: Gemäss den RL Rechtsetzung (Rz. 132) ist im Falle einer neuen Rechtsgrundlage für den zu ändernden Erlass der Ingress anzupassen. Da die heute in der GBVO erwähnten drei Rechtsgrundlagen alle aufgehoben werden, wird neu nur noch § 100 Abs. 3 GG erwähnt. Ergänzt werden auch die Ordnungsnummern (AS und LS) der erwähnten Erlasse. Auch in formeller Hinsicht soll der Ingress an die Vorgaben der RL Rechtsetzung (Rz. 27 ff.) angepasst werden.
- *Art. 1 Abs. 3 (neu)*: Spiegelbildlich zu Art. 1 Abs. 3 FHVO, der explizit den Vorrang der Bestimmungen der GBVO für jene Organisationseinheiten stipuliert, die gemäss Anhang 1 der GBVO mit Produktgruppen-Globalbudgets gesteuert werden, soll in der GBVO die subsidiäre Geltung der FHVO verankert werden.
- *Art. 3 (Änderung)*: Gemäss § 100 Abs. 2 GG umfasst das Globalbudget (wie unter bisherigem Recht) nur die Erfolgsrechnung. Dieser zentrale Grundsatz soll neu explizit verankert werden, da im Gegenzug auch die bisherige Bestimmung zur Investitionsrechnung (s. unten, Art. 16 GBVO) ersatzlos gestrichen wird.
- *Art. 5 Abs. 1 lit. d (Änderung)*: Der Begriff «Laufende Rechnung» ist in Übereinstimmung mit dem kantonalen Recht durch «Erfolgsrechnung» zu ersetzen.
- *Zwischentitel vor Art. 6 (Änderung)*: Mit «Zusatzkredite» wird unter neuem Finanzhaushaltrecht konsequent die Erhöhung von Verpflichtungskrediten bezeichnet. Im Kontext der Produktgruppen-Globalbudgets lautet der korrekte Begriff «Globalbudget-Ergänzung» (vgl. Marginalien von Art. 7 und 7^{bis} GBVO).
- *Art. 7, Marginalie (Änderung), Abs. 2 (Aufhebung)*: Der Verweis in Art. 7 Abs. 2 muss aufgrund der Teil-Aufhebung der FVO zwingend geändert werden. Im Zuge der Anpassung sollen Struktur und Aufbau der FHVO mit Art. 10 (ordentlicher Nachtragskredit) und Art. 11 (dringlicher Nachtragskredit) sinngemäss übernommen werden. Neu soll in Art. 7 GBVO nur noch die «ordentliche Globalbudget-Ergänzung» verankert sein, weshalb die Marginalie entsprechend zu ergänzen und Abs. 2 zu streichen ist.
- *Art. 7^{bis} (neu)*: Die bisher in Art. 7 Abs. 2 GBVO und nur mit Verweis auf die FVO geregelte «dringliche Globalbudget-Ergänzung» soll neu eigenständig und ohne Verweis direkt in Art. 7^{bis} Abs. 1–3 GBVO verankert werden.

- *Art. 8, Marginalie (Änderung)*: Aufgrund des Einschubs von Art. 7^{bis} (mit zusätzlicher Marginalie) muss bei Art. 8 der Buchstabe der Marginalie angepasst werden («d» statt «c»).
- *Art. 14 (Aufhebung)*: Die Bestimmung betreffend die «Interne Leistungsverrechnung (ILV)» soll, da sie alle Organisationseinheiten gleichermaßen betrifft, im Rahmen des Neuerlasses in die FHVO überführt werden (s. Hinweise zu Art. 16 FHVO).
- *Art. 15 (Aufhebung)*: Die Erhebung von Gebühren untersteht rechtstaatlichen Grundsätzen (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. d und Art. 126 der Verfassung des Kantons Zürich; LS 101). Sie ist folglich bereits in den entsprechenden Rechtsgrundlagen zu regeln, wie z. B. im «Reglement über allgemeine Gebühren der Stadtverwaltung» (STRB Nr. 432/2017) oder in der «Verordnung über die Gebühren in Baubewilligungsverfahren und für Reklamebewilligungen» (STRB Nr. 540/2017). Aus der Rechtsnatur der Gebühren als Entgelt für eine staatliche Leistung folgt, dass bei der Bemessung grundsätzlich vom Wert dieser Leistung auszugehen ist, der sich nach den durch Lehre und Gerichtspraxis bekannten Grundsätzen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips bestimmt (vgl. hierzu ausführlich: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2016, Rz. 2636 ff.). Diese Vorgaben gelten gleichermaßen für alle Organisationseinheiten, und zwar unabhängig davon, ob diese mit oder ohne Globalbudgets gesteuert werden. Entsprechend hat diese Norm keine eigenständige Bedeutung und ist folglich für die städtische Verwaltungspraxis ohne Relevanz. Art. 15 GBVO soll daher ersatzlos gestrichen werden.
- *Art. 16 (Aufhebung)*: Der in dieser Bestimmung stipulierte Grundsatz, dass Investitionsausgaben nicht Gegenstand des Globalbudgets sind, ergibt sich bereits aufgrund von § 100 Abs. 2 GG (und neu auch aus Art. 3 GBVO, s. Hinweis oben). Auch ist der Stadtrat neu für die Festlegung der Aktivierungsgrenze zuständig, die jedoch höchstens noch Fr. 50 000.– betragen darf (vgl. § 21 Abs. 1 VGG). Aus diesem Grund ist Art. 16 GBVO überholt und kann ersatzlos gestrichen werden.
- *Art. 17 Abs. 4 (neu)*: Diese Bestimmung regelt die zeitliche Abgrenzung und folgt der Systematik der §§ 47 und 48 VGG. Für das Budget 2019 soll erstmals das revidierte Recht zur Anwendung gelangen, d. h. dieses wird nach den Bestimmungen der teilrevidierten GBVO (und der neuen FHVO) erstellt. Die Rechnung 2018 soll hingegen letztmals nach bisherigem Recht (GBVO in der Fassung vom 24. März 2010 mit Änderungen bis 26. Juni 2013 sowie FVO) erstellt werden.
- *Anhang, Ingress (Änderung)*: Formelle Anpassung an die neuen Begriffe des Finanzhaushaltsrechts (s. Hinweis oben zur Generalanweisung) und an die Formulierung in Art. 1 Abs. 3 FHVO.

5. Erläuterungen der Anpassungen an weiteren Erlassen

In Abstimmung mit dem übergeordneten Recht des Kantons sowie der neuen FHVO und GBVO sollen auch in verschiedenen weiteren Erlassen konsequent die neuen Bezeichnungen des Finanzhaushaltsrechts eingeführt werden. Die Teilrevisionen gemäss Art. 18 i.V.m. Anhang 3 (lit. a und b sowie lit. e–g) FHVO betreffen lediglich begriffliche Anpassungen (ohne materielle Änderungen) und liegen alle in der Zuständigkeit des Gemeinderats. Damit wird die rasche Verankerung der neuen Begriffe in der Stadtzürcher Verwaltungspraxis gefördert und deren einheitliche Anwendung erleichtert.

6. KMU-Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Da die zu erlassende FHVO in die Amtliche Sammlung Eingang findet, muss die Anwendung des Leitfadens für die Durchführung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und für die Prüfung von Erlassen des geltenden Rechts vom 21. November 2012 geprüft werden (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 des RFA-Leitfadens). Gemäss Art. 3.1 des RFA-Leitfadens soll die RFA die voraussichtliche Belastung für die KMU bei neuen Erlassen so gering wie möglich halten.

Da die FHVO einerseits keine unmittelbare Aussenwirkung entfaltet und andererseits den Vollzug von übergeordnetem Recht regelt, ist eine allgemeine Betrachtung der Folgen und der Verhältnismässigkeit nicht mehr notwendig (vgl. Art. 3.2 des RFA-Leitfadens). Diese Aussage trifft auch auf die Teilrevisionen der GBVO und die der weiteren Erlasse gemäss Abschnitt 7 dieser Weisung zu.

Auf Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beschliesst der Stadtrat:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

Es wird eine Finanzhaushaltverordnung (FHVO) gemäss Beilage 1 (Entwurf vom 26. August 2017) erlassen.

II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

III. Mitteilung je unter Beilagen an die Stadtpräsidentin, den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtkanzlei (Amtliche Sammlung und Zentrale Dienste), die Finanzverwaltung und durch Weisung an den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti