

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 10.04.2013

313.

Finanzverwaltung, Inkraftsetzung von Art. 14 der Verordnung über die Haushaltsführung mit Globalbudgets, Erlass der Liste der verrechenbaren Leistungen der Stadt Zürich (Positivliste)

IDG-Status: öffentlich

1. Ausgangslage

Die Stimmberechtigten der Stadt Zürich haben am 26. September 2010 nach einer über zehnjährigen Pilotphase der Einführung von Globalbudgets in der Stadt Zürich definitiv zugestimmt (Art. 41 lit. b Gemeindeordnung; GO; AS 101.100). Mit dieser Entscheidung wurde der Weg frei für die vom Gemeinderat am 24. März 2010 beschlossene Verordnung über die Haushaltsführung mit Globalbudgets (GBVO; AS 611.120). In der Folge hat der Stadtrat die GBVO auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt (STRB 167/2011), mit Ausnahme des nachfolgend angeführten Art. 14 GBVO, der die vom Stadtrat zu erlassende Liste der verrechenbaren Leistungen (so genannte Positivliste) regelt:

¹ Interne Leistungen zwischen verschiedenen Zweigen der Stadtverwaltung können nur verrechnet werden, wenn sie auf der Liste verrechenbarer Leistungen aufgeführt sind. Der Stadtrat erlässt diese Liste. Alle übrigen Leistungen werden nicht verrechnet.

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.

Zweck dieser Weisung ist es, neu auch Art. 14 GBVO rückwirkend per 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen und gestützt auf diese Bestimmung für interne Leistungen in der Stadt Zürich eine Positivliste zu erlassen, die sich im Rahmen der Vorgaben des übergeordneten Haushaltsrechts sowie der gängigen Praxis nachvollziehbar umsetzen lässt.

2. Rechtlicher Rahmen der internen Verrechnung und Anwendungsschema

2.1 Definition der internen Leistungen

Als interne Leistungen gelten gemäss Art. 14 GBVO Verrechnungen zwischen Institutionen der Konzernrechnung der Stadt Zürich.

Dabei ist zu beachten, dass die Positivliste gemäss dieser Bestimmung nicht nur für die Globalbudgetabteilungen Gültigkeit hat, sondern auch für die übrigen Abteilungen (in Art. 14 GBVO als «Zweige» bezeichnet) zur Anwendung gelangt, weil in Bezug auf die internen Verrechnungen für die gesamte Stadtverwaltung eine einheitliche Regelung sinnvoll ist. Eine Beschränkung der Gültigkeit auf die Globalbudgetabteilungen wäre auch kaum praktikabel, weil viele Verrechnungen mit Nicht-Globalbudgetabteilungen vorgenommen werden und sich der Kreis der Globalbudgetabteilungen verändern kann.

2.2 Rechtliche Grundlagen

Die rechtliche Rahmenordnung ergibt sich aus dem in § 165 des Gemeindegesetzes (GG; LS 131.1) für die Gemeinden weiterhin anwendbar erklärten § 22 des (aufgehobenen) Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979 (FHG):

¹Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen Amtsstellen.

²Interne Verrechnungen sind vorzunehmen, wenn sie für die genauere Rechnungsstellung gegenüber Dritten und Spezialfonds für die Sicherstellung der wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung oder für die Vergleichbarkeit von Rechnungen erforderlich sind.

Der rechtliche Rahmen umfasst auch die rechtlichen Grundlagen für die Verrechnung von Leistungen, die vorwiegend durch Dritte bezogen werden, jedoch bei Leistungsbezug zu gleichlautenden Bedingungen den Institutionen der Stadt zu verrechnen sind. Auf städtischer Stufe handelt es sich bei diesen rechtlichen Grundlagen z. B. um Tax- und Gebührenordnungen sowie Tarifverträge des zuständigen Organs. Im übergeordneten Bereich können kantonale oder Bundesvorgaben zur Anwendung gelangen.

2.3 Anwendungsschema

Auf der Basis der rechtlichen Rahmenordnung ergibt sich folgendes *Anwendungsschema* der internen Leistungsverrechnung nach Status der Institution und der Verbindlichkeit der Verrechnung:

Status der Institution	Leistung	Verbindlichkeit der Verrechnung
Querschnittämter <i>Ziel: Kostendenken</i>	Zinsen	Zwingende Verrechnung für Schulden und Guthaben mit Fremdkapitalcharakter: Gemeindebetriebe, Betriebsrechnungsstellen, Liegenschaften des Finanzvermögens u. dgl. (vgl. § 24 Abs. 1 und Abs. 3, § 26, § 27 Abs. 1 und 3 VGH ¹⁾) Keine Verrechnung für Schulden und Guthaben mit Eigenkapitalcharakter: Spezialfonds, Vorfinanzierungen im Verwaltungsbereich. Ermessen für übrige Schulden und Guthaben.
	Weitere Leistungen gemäss Positivliste	Zwingende Verrechnung gegenüber Institutionen mit Wirtschaftlichkeitsnachweis (§165 GG i.V.m. § 22 FHG und Art. 18 Abs. 1 FR ²⁾). Ermessen in der Verrechnung gegenüber den übrigen Institutionen der Verwaltung. Zu beachten: Vorhandene Verrechnungsmodelle des Stadtrats, die zum Teil eine flächendeckende Verrechnung gewisser interner Leistungen vorsehen (z. B. OIZ, IMMO).
Institutionen mit Wirtschaftlichkeitsnachweis: <i>Ziel: wirtschaftliche Aufgabenerfüllung</i> – Gemeindebetriebe – Betriebsrechnungsstellen ³⁾ – Rechnungskreise der Liegenschaftsverwaltung ⁴⁾ – Globalbudgetabteilungen ⁴⁾	Leistungen gemäss Positivliste	Zwingende Verrechnung gegenüber allen Institutionen. Umgekehrt haben die anderen Institutionen ihre erbrachten Leistungen zu verrechnen (§ 165 GG i.V.m. § 22 FHG und Art. 18 Abs. 1 FR ²⁾).
	Dito.	Dito.
	Dito.	Dito. Vgl. zusätzliche Erläuterungen unter Ziff. 2.4.
	Dito.	I.d.R. Verrechnung gegenüber allen Institutionen. Umgekehrt verrechnen i.d.R. andere Institutionen ihre erbrachten Leistungen (§ 13 VG ⁵⁾).
Vorfinanzierungen/Fonds <i>Ziel: Aussonderung von Eigenkapital</i>	Leistungen gemäss Positivliste	Keine Verrechnung an andere Institutionen mit Ausnahme Alimentierung Vorfinanzierung für Stromsparmassnahmen durch Elektrizitätswerk.
Übrige Institutionen der Verwaltung <i>Ziel: wirtschaftlicher Ressourceneinsatz</i>	Leistungen gemäss Positivliste	Zwingende Verrechnung gegenüber Institutionen mit Wirtschaftlichkeitsnachweis (§165 GG i.V.m. § 22 FHG und Art. 18 Abs. 1 FR ²⁾) Im Übrigen Ermessen in der Verrechnung, ausser Verpflichtung aufgrund einer Tarif- oder Gebührenordnung oder aufgrund eines Tarifvertrags.

1) Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September (LS 133.1)

2) Reglement über den städtischen Finanzhaushalt (Finanzreglement) (AS 611.110)

3) Gewisse Betriebsrechnungsstellen stellen gleichzeitig Gemeindebetriebe dar.

4) Gewisse Rechnungskreise der Liegenschaftsverwaltung und Globalbudgetabteilungen stellen gleichzeitig Gemeindebetriebe oder Betriebsrechnungsstellen dar.

5) Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden vom 22. Januar 1997 (LS 133.3)

2.4 Erläuterungen zum Anwendungsschema

Im Anwendungsschema sind die Institutionen nach Rechtsstatus gegliedert. Die Zuordnung erfolgt dabei ausgehend vom rechtlichen Rahmen in Bezug auf die Verbindlichkeit der Verrechnungen. Im Übrigen ergeben sich zum Anwendungsschema folgende ergänzende Bemerkungen:

Querschnittämter: Die Querschnittämter erbringen auch Leistungen im allgemeinen Interesse des Konzerns. Diese werden nicht verrechnet, ausser es wird eine Verrechnung auf der Basis einer besonderen Leistungsvereinbarung vorgenommen (vgl. Ziff. 3.3).

Rechnungskreise der Liegenschaftenverwaltung (LV): Die Rechnungskreise der LV umfassen sowohl geschlossene als auch offene Rechnungskreise. Die geschlossenen Rechnungskreise werden als Gemeindebetriebe (Wohnsiedlungen) bzw. als Betriebsrechnungsstellen (z. B. Gewerbe-Immobilien) geführt. Alle Rechnungskreise der LV werden in Bezug auf die internen Verrechnungen gleich behandelt.

Vorfinanzierungen und Fonds: Diese Institutionen haben Eigenkapitalcharakter, soweit sie Zwecke der allgemeinen Verwaltung erfüllen. Es erfolgt deshalb keine Verzinsung. Gegenüber diesen Institutionen können Verrechnungen von Querschnittämtern erfolgen.

Übrige Institutionen der Verwaltung: Die übrigen Institutionen stellen eine heterogene Kategorie dar. Sie umfasst neben den klassischen Institutionen der allgemeinen Verwaltung auch Institutionen mit betriebsähnlichen Aufgaben, ohne über den Status eines Gemeindebetriebes oder einer Betriebsrechnungsstelle zu verfügen.

Bei diesen Institutionen ist vom rechtlichen Rahmen her der Spielraum für die Vornahme von Verrechnungen am grössten. Zu beachten ist jedoch, dass gegenüber Institutionen mit Wirtschaftlichkeitsnachweis die Verrechnung der internen Leistungen zwingend ist. Im Weiteren haben sich die übrigen Institutionen der Verwaltung an die Gebühren- und Taxordnungen sowie an allfällige geltende Tarifverträge zu halten.

Bei den Leistungen im allgemeinen Interesse (vgl. Ziff. 3.3) ist auch eine Verrechnung nur dann zugelassen, wenn sie auf einer besonderen Leistungsvereinbarung basiert.

3. Grundsätze für die Auswahl und Gliederung der Leistungen der Positivliste

3.1 Erhebung und Prüfung der Leistungen

Um einen Überblick über die gängige Verrechnungspraxis in der Stadtverwaltung zu gewinnen, hat die Finanzverwaltung Anfang 2012 die internen Leistungen bei den Departementssekretariaten und Dienstabteilungen erhoben.

Die von den Institutionen gemeldeten internen Leistungen wurden durch die Finanzverwaltung geprüft und in die Positivliste übernommen, soweit sie sich als interne Leistungen qualifizieren liessen. Ausgangspunkt der Prüfung bildete die Sichtweise der Leistungserbringerin bzw. des Leistungserbringers. Im Dialog mit den Fachleuten der zuständigen Institutionen wurden namentlich die folgenden Fragen geklärt:

- Welche Art von Leistung wird erbracht? Wird allenfalls Aufwand für ein gemeinsames Vorhaben der verursachenden Institution belastet? Wird allenfalls ein Ertrag den anspruchsberechtigten Institutionen zugeordnet?
(Abgrenzung zwischen institutionsbezogener und generalisierter Leistung)
- An welche Institutionen kann die Leistung verrechnet werden?
(Präzisierung des Bezügerinnen- bzw. Bezügerkreises)
- Wie ist die interne Leistung umschrieben?
(Präziser Umfang und Geltungsbereich der internen Leistung)

- Auf welche Grundlagen ist die Verrechnung der Leistungen abgestützt?
(Rechtliche und ökonomische Grundlage der internen Leistung)

Nach erfolgter Prüfung hat die Finanzverwaltung die internen Leistungen bereinigt. Es wurden gleichartige Leistungen zusammengefasst und es wurde – soweit als möglich – versucht, die Leistungen auf einer Abstraktionsebene zu umschreiben, die der Positivliste eine gewisse Flexibilität belässt.

3.2 Gliederung der verrechenbaren Leistungen

Die Erhebung hat gezeigt, dass eine Gliederung in Leistungen, die grundsätzlich von jeder Institution verrechnet werden können (generell verrechenbare Leistungen), und in Leistungen, die nur von jenen Institutionen verrechnet werden können, bei denen sie angeführt sind (institutionsbezogene Leistungen), zweckmässig ist. Die generell verrechenbaren Leistungen (GVL) sind in der Positivliste den institutionsbezogenen Leistungen (IBL) vorangestellt. Sie können dabei nicht nur Einzelleistungen, sondern auch ganze Leistungskategorien, die generelle Sachverhalte abdecken, umfassen. Im Weiteren sind unter den GVL auch gewisse Verrechnungen angeführt, die zwar grundsätzlich von jeder Institution vorgenommen werden können, jedoch an das Eintreten gewisser spezieller Bedingungen bzw. Ereignisse geknüpft sind (Beispiel: Eintreten eines Sachschadens bei Sachversicherungsleistungen).

3.2.1 Generell verrechenbare Leistungen

Die Positivliste enthält unter den Generell Verrechenbaren Leistungen (GVL) folgende Leistungskategorien und Einzelleistungen:

Bezeichnung	Inhalt
Verkäufe	Alle Verrechnungen, die gemäss Accounting Manual 2.02, Kontenrahmen und Kontenplan, auf Konto-Nr. 4350 Verkäufe verbucht werden (vgl. Stichwörterverzeichnis zu Konto-Nr. 4350).
Kostenteilungen und -verrechnungen	Alle Verrechnungen, die den Charakter von Aufwandminderungen haben und die deshalb auf Konto-Nr. 4360 Rückerstattungen Dritter verbucht werden (vgl. Stichwörterverzeichnis zu Konto-Nr. 4360).
Durchlaufpositionen (Mittelfluss)	<ul style="list-style-type: none"> – Alle Verrechnungen (Erträge), auf die eine Institution keinen Anspruch hat und die deshalb an die Anspruchsberechtigten weitergegeben werden müssen. – Alle Verrechnungen, die den Übertrag von Mitteln als durchlaufende Beiträge (Konto-Nrn. 4730 und 6730 bzw. Konto-Nrn. 3730 und 5730) beinhalten.
Sachversicherungsleistungen	Alle Verrechnungen, die auf Konto-Nr. 4361 Sachversicherungsleistungen verbucht werden (vgl. Stichwörterverzeichnis zu Konto-Nr. 4361).
Leistungen für Legislatorschwerpunkte	Verrechnung von Leistungen im Rahmen des Kredits für Legislatorschwerpunkte gemäss Absprache mit Projektstab Stadtrat im Präsidialdepartement
Beiträge Denkmalpflege	Beiträge für die Erfüllung denkmalpflegerischer Auflagen bei Sanierungen (Konto-Nr. 4630)
Beiträge Stromsparmassnahmen	Beiträge für die Durchführung von Stromsparmassnahmen und Förderung von erneuerbaren Energien in Erfüllung der Bedingungen des Stromsparmassnahmenfonds (Konto-Nrn. 4630 und 6630)
Beiträge von eigenen Unternehmungen und Rückzahlung von Beiträgen durch eigene Unternehmungen	Beiträge von eigenen Unternehmungen und Rückzahlungen von Beiträgen durch eigene Unternehmungen (Konto-Nrn. 6430 und 6630)

3.2.2 Institutionsbezogene Leistungen

Die Institutionsbezogenen Leistungen (IBL) sind jene Leistungen, die nach der Bereinigung in der Positivliste ausdrücklich den jeweiligen Institutionen zugeordnet sind.

3.3 Nicht zu verrechnende Leistungen

Leistungen von Institutionen, *die im Interesse des gesamten Konzerns* erbracht werden, sollen in der Regel nicht verrechnet werden, zählen also nicht zum Leistungsbezug. Als Leistungen im Interesse des Konzerns gelten:

- Führungsaufgaben und Führungsunterstützung,
- Controllerdienste,
- Berichtswesen,
- Stabsstellen,
- Koordinations- und Arbeitssitzungen,
- Koordinationsaufwand für zentrale Beschaffung.

Gleichwohl können departementsinterne Leistungen dieser Leistungskategorie innerhalb eines Departements verrechnet werden, die spezifischer Natur sind und gegen Leistungsvereinbarung erbracht werden. Bei Gemeindebetrieben ist dabei eine Verrechnung dieser Leistungen aufgrund der übergeordneten gesetzlichen Grundlagen (§ 165 GG i.V.m. § 22 FHG und Art. 18 Abs. 1 FR) sogar zwingend erforderlich.

4. Zusammenfassung zu Aufbau und Gliederung der Positivliste

4.1 Erste Ebene

In einer ersten Stufe wird zwischen GVL und IBL unterschieden. Die GVL sind den IBL vorangestellt, weil sie grundsätzlich von jeder Institution verrechnet werden können. Die IBL können hingegen nur von den jeweiligen Institutionen vorgenommen werden.

4.2 Zweite Ebene

In einer zweiten Stufe nimmt die Positivliste eine Gliederung der Institutionen nach dem rechtlichen Rahmen in Bezug auf die internen Verrechnungen vor. Die Gliederung wurde unter Ziff. 2 hergeleitet und lautet wie folgt:

- Querschnittämter,
- Gemeindebetriebe,
- Betriebsrechnungsstellen,
- Rechnungskreise der Liegenschaftenverwaltung,
- Globalbudgetabteilungen,
- Vorfinanzierungen,
- gesetzliche Fonds,
- übrige Institutionen der Verwaltung.

5. Grundsätze zur Anwendung der Positivliste

Für die Anwendung der Positivliste gelten folgende Grundsätze:

- Interne Verrechnungen, die aufgrund des rechtlichen Rahmens vorgegeben sind (vgl. Anwendungsschema Ziff. 3.2), müssen vorgenommen werden.
- Die übrigen internen Leistungen können verrechnet werden, soweit sie auf der Positivliste verzeichnet sind und einen wirtschaftlichen Nutzen generieren, der grösser ist als die Kosten, die durch die Verrechnung entstehen.
- Interne Leistungen müssen sich an gesetzlichen, marktnahen oder an den Gestehekosten orientierten Preisen, Usanzen und Verfahren orientieren. Sind keine allgemein gültigen Preislisten, Gebühren- und Tarifordnungen gegeben, schliessen die betroffenen Dienstabteilungen eine Leistungsvereinbarung ab.

- Für flächendeckende Querschnittleistungen kann der Stadtrat einheitliche Verrechnungsverfahren festlegen, die über den Verrechnungspreis eine sinnvolle Steuerung der Mittel erlauben und die Preise für Leistungen mit Pflichtbezug für die ganze Stadtverwaltung möglichst einheitlich regeln.
- Zur gegenseitigen Kontrolle unterliegen die internen Leistungen in der Regel dem SAP-Prozess der internen Leistungsverrechnung.

6. Anpassung der Positivliste

6.1 Zugang zur Positivliste

Die Positivliste verrechenbarer Leistungen gemäss Beilage wird ab 1. Juni 2013 auf der Intranetseite der Finanzverwaltung für die Institutionen der Stadtverwaltung zugänglich gemacht.

6.2 Anpassung der Positivliste

Die Leistungen auf der Positivliste können vom Stadtrat ergänzt, geändert und reduziert werden. Institutionen der Stadtverwaltung, die eine Anpassung der Positivliste geltend machen, haben der Finanzverwaltung für die zu ändernden internen Leistungen (einschliesslich die der Positivliste vorangestellten GVL) einen begründeten Antrag einzureichen. Die Finanzverwaltung wird das Änderungsverfahren für die Positivliste in das Accounting Manual 3.01 zur Planung aufnehmen.

Die Bewirtschaftung der Positivliste obliegt der Finanzverwaltung. Es gilt die folgende Zuständigkeitsordnung:

Vorgang	Tätigkeit / Leistung	Zuständigkeit
Antrag	Begründeter Antrag um Aufnahme, Streichung oder Änderung einer Leistung im Hinblick auf den nächsten Voranschlag	Institutionen der Stadtverwaltung
Prüfung	Qualifikation / Selektion der Leistungen	Finanzverwaltung
Entscheid	In der Regel mit Budgetentwurf	Stadtrat
Nachführung Positivliste		Finanzverwaltung

7. Vernehmlassung

Die Entwürfe der Positivliste und der Weisung zur Positivliste wurden den betroffenen Institutionen mit einem Fragebogen zur Stellungnahme vorgelegt. Die Mehrheit der Institutionen verzichtete auf eine Stellungnahme und ist somit mit der Vorlage einverstanden. Verschiedene Institutionen meldeten zusätzliche verrechenbare Leistungen oder nahmen Änderungen an der Leistungsbeschreibung vor.

Von zwei Seiten wurde eine Mindestgrenze für die Vornahme von Verrechnungen angeregt. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Mindestgrenzen nur in jenen Fällen möglich sind, in denen die Verrechnungen nicht zwingend vorzunehmen sind (vgl. Anwendungsschema unter Ziff. 2.3). Der Anregung wurde insofern Rechnung getragen, als der Grundsatz in die Weisung aufgenommen wurde, dass in jenen Fällen, in denen Ermessen besteht, nur verrechnet werden soll, wenn der Nutzen grösser ist als die Kosten. Eine bestimmte Mindestgrenze wurde jedoch nicht aufgenommen, weil dies der Mehrheitsmeinung kaum entsprechen dürfte. Die Kontrolle der Einhaltung von Mindestgrenzen wäre zudem administrativ aufwendig und die Komplexität der internen Leistungsverrechnungen würde erhöht. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass – ausser bei den zwingend vorzunehmenden Verrechnungen – keine Verpflichtung besteht, auf der Positivliste angeführte Leistungen tatsächlich zu verrechnen.

Von einer Seite wurde die Forderung nach einer grundlegenden Überprüfung der internen Verrechnungen (Vollständigkeit, Wesentlichkeit, Dienstleistungsvereinbarungen usw.) gestellt. Der in dieser Forderung implizit enthaltene Auftrag übersteigt jenen des Erarbeitens einer Positivliste. Das Inkrafttreten der Positivliste ist jedoch dringend, damit die Verordnung über die Haushaltsführung mit Globalbudgets vollumfänglich in Kraft treten kann. Ein weiter gefasster Auftrag müsste demnach unabhängig von der Positivliste angegangen werden.

Im Übrigen sind im Rahmen der Vernehmlassung noch verschiedene Bemerkungen zur Weisung und zur Positivliste eingegangen, zu denen Stellung genommen wurde und die soweit möglich berücksichtigt wurden.

8. Inkraftsetzung

Mit STRB 167/2011 hat der Stadtrat die GBVO (unter Ausklammerung von Art. 14) auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt. Nachdem die Positivliste ausgearbeitet ist, wird auch diese Bestimmung zusammen mit der Positivliste rückwirkend per 1. Januar 2013 für anwendbar erklärt. Neue, nicht im Budget 2013 enthaltene, verrechenbare Leistungen sind aber erst ab Budget 2014 zu berücksichtigen.

Auf Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Art. 14 der Verordnung über die Haushaltsführung mit Globalbudget vom 24. März 2010 (AS 611.120) wird rückwirkend per 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt.
2. Gestützt auf die in Ziff. 1 genannte Bestimmung erlässt der Stadtrat die Liste verrechenbarer Leistungen der Stadt Zürich (Positivliste) gemäss Beilage vom 2. April 2013.
3. Die Positivliste wird rückwirkend auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Neue, nicht im Budget 2013 enthaltene, verrechenbare Leistungen sind erst ab Budget 2014 zu berücksichtigen.
4. Die Finanzverwaltung wird eingeladen, die Positivliste den Departementen und Dienstabteilungen ab 1. Juni 2013 im Intranet der Stadt Zürich zugänglich zu machen.
5. Mitteilung je unter Beilage an die Departementsvorstehenden und Dienstabteilungen sowie die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderats.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin