

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

11. April 2018

Motion von Dr. Bernhard im Oberdorf und Elisabeth Liebi betreffend Verwendung der Einnahmen aus Ordnungsbussen zur Schuldentilgung, Ablehnung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 6. Dezember 2017 reichten Gemeinderat Dr. Bernhard im Oberdorf und Gemeinderätin Elisabeth Liebi (beide SVP) folgende Motion, GR Nr. 2017/437, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, die Einnahmen aus Ordnungsbussen als ausserordentliche Einnahmen zu verbuchen und der Schuldentilgung zuzuführen.

Begründung:

Der Ertrag aus Ordnungsbussen bildet nicht zwingend die zu erwartenden Erträge ab, sondern er wird zu einem anzustrebenden Ziel, da ein Budget auch als Instrument der Führung (Management durch Zielerreichung) eine Zielvorgabe beinhaltet. Da aber Ordnungsbussen nicht erstrebenswert, sondern zu vermeiden sind, stellen sie einen ausserordentlichen Vorgang dar, der als ausserordentlicher Ertrag zu erfassen ist. Ausserordentliche Erträge dürfen aber nicht dazu verwendet werden, ordentliche Ausgaben zu alimentieren. Sie sind daher zur Rückzahlung des Fremdkapitals zu verwenden.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion und auch die Umwandlung in ein Postulat ab.

1. Finanzrechtliche Überlegungen

Das Kernanliegen der Motion zielt auf eine Änderung der Budgetierungs- und Verbuchungspraxis der Einnahmen aus Ordnungsbussen ab. Der Motionär und die Motionärin verkennen dabei die engen rechtlichen Rahmenbedingungen, die für die Gemeinden des Kantons Zürich – und so auch für die Stadt Zürich – gelten:

Erstens hält das neue Gemeinderecht in § 98 (Budgetgrundsätze) des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) explizit den Grundsatz der Vollständigkeit fest. Dieser Grundsatz ist nicht neu; er galt bereits nach den bisherigen rechtlichen Bestimmungen (§ 165 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 i.V.m. § 9 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979, in Kraft bis 1. Januar 2018). Der Grundsatz der Vollständigkeit gibt dem Gemeinwesen vor, dass im Budget zwingend alle erwarteten Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung sowie Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung aufzuführen sind. Alle Informationen, die für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage einer Organisation massgeblich sind, müssen offen gelegt werden. Weiter muss berücksichtigt werden, dass die Budgetpositionen nach dem Grundsatz der Budgetwahrheit möglichst genau zu ermitteln und in das Budget aufzunehmen sind. Nur auf diese Weise kann die Gemeinde ihre wirtschaftlichen Vorgänge und Verhältnisse richtig, vergleichbar und allgemein verständlich darstellen. Der Stadtrat nimmt auf Basis der Erfahrungswerte aus dem Vorjahr jeweils eine realistische Einschätzung der Einnahmen aus den Ordnungsbussen für die Budgetierung des Folgejahres vor. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass der Gemeinderat als Budgetorgan nicht an diesen Antrag gebunden ist

und eine abweichende Einschätzung vornehmen kann. Eine vollständige Streichung der Busseneinnahmen im Budget würde allerdings die oben beschriebenen Grundsätze der Vollständigkeit und Wahrheit klar verletzen.

Zweitens wird der für alle Zürcher Gemeinden relevante Kontenrahmen durch den Regierungsrat (mit Genehmigung des Kantonsrats) in Ziffer 2 von Anhang 1 der Gemeindeverordnung (VGG, LS 131.11) verbindlich vorgeschrieben. Demnach müssen Busseneinnahmen nach HRM2 auf dem Konto «4270» (bisher unter HRM1 auf Konto «4370») und somit als ordentlicher Ertrag verbucht werden. Eine Erfassung der Busseneinnahmen als ausserordentlicher Ertrag, wie dies der Motionär und die Motionärin vorschlagen, würde diesen zwingenden Vorgaben widersprechen. Das ausserordentliche Rechnungsergebnis einer Gemeinde kann nur die in § 124 Abs. 3 GG aufgeführten und abschliessend geregelten Ertragsarten umfassen. Ordnungsbussen gehören nicht zu diesen Ertragsarten und dürfen folglich nicht als ausserordentlicher Ertrag verbucht werden. Mit dem Erfassen der Busseneinnahmen als ausserordentlicher Ertrag würde eine augenfällige Falschverbuchung vorgenommen, was eine aufsichtsrechtliche Intervention seitens des Kantons nach sich ziehen würde. Der Kanton räumt den Gemeinden in Bezug auf die Verbuchung ihrer Erträge bewusst keinerlei Handlungsspielraum ein, um die Vergleichbarkeit der Budgets der Gemeinwesen untereinander zu gewährleisten.

Drittens stellte die Verwendung der Erträge aus den Ordnungsbussen als ausserordentlicher Ertrag zur Rückzahlung von Fremdkapital ausserdem einen Verstoss gegen den in § 86 Abs. 2 GG stipulierten Grundsatz dar, wonach die Einnahmen der Gemeinde in den allgemeinen Gemeindehaushalt fliessen. Einnahmen der Gemeinde dürfen – mit Ausnahme der gemäss in § 87 GG gesetzlich vorgesehenen Formen von Spezialfinanzierungen – nach dem sogenannten Non-Affektationsprinzip (Verbot der Zweckgebundenheit) nicht für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe reserviert werden. In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass die Möglichkeit zur Rückzahlung von Fremdkapital immer liquiditätsmässig bestimmt und nicht direkt von einzelnen Einnahmekategorien abhängig ist.

2. Finanzpolitische Überlegungen

Auch aus finanzpolitischer Sicht ist die Forderung des Motionärs und der Motionärin, Ordnungsbussen nicht als erwarteten Ertrag zu budgetieren, sondern erst bei effektiver Realisierung als ausserordentlichen Ertrag zu verbuchen, abzulehnen. Damit würde der Gemeindesteuerfuss unter Anpassungsdruck gesetzt, weil im Budget und in den darauf folgenden Planjahren der mit Steuern zu deckende Aufwandüberschuss entsprechend zu hoch ausfiele. Die auf diese Weise entstandenen (Einnahme-)Lücken müssten bei der Ermittlung und Beurteilung des mittelfristigen Ausgleichs gemäss § 92 GG berücksichtigt und der Gemeindesteuerfuss entsprechend höher festgesetzt (oder Ausgaben gekürzt) werden. Im Endeffekt würde damit der vom Motionär und von der Motionärin geforderte Schuldenabbau wohl über eine Steuerfusserhöhung erfolgen.

3. Verfahrensfragen

Aufgrund dieser Ausführungen muss festgehalten werden, dass das Kernanliegen dieser Motion, nämlich eine Änderung der Budgetierungs- und Verbuchungspraxis der Einnahmen aus Ordnungsbussen, in mehrerlei Hinsicht gegen übergeordnetes Gemeinderecht verstösst. Die Motion ist folglich durch den Stadtrat nicht erfüllbar und das Anliegen damit nicht motionsfähig.

Da eine eingehende Prüfung bereits im Rahmen dieser Motionsbeantwortung erfolgte und auch eine neuerliche Prüfung dieses Anliegens innert der in der GeschO GR für ein Postulat festgehaltenen Frist von zwei Jahren aufgrund des klaren Widerspruchs zu übergeordnetem Recht zu keinem anderen Ergebnis führte, lehnt der Stadtrat auch die Umwandlung in ein Postulat ab.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti