

Sitzung vom 30. Mai 2017

Beschl. Nr. **2017-129**

V4.3 Gemeindeordnung, Autonomie, Struktur und Geografie
Motion von Mario Senn, Heidi Jucker und Harry Baldegger betr.
Finanzverfassung der Stadt Adliswil; Berichterstattung und Antrag auf
Fristverlängerung für die Abschreibung der Motion.

Ausgangslage

Am 16. März 2016 wurde von Mario Senn (FDP), Heidi Jucker (SVP) und Harry Baldegger (FW) eine Motion betreffend „Finanzverfassung der Stadt Adliswil“ eingereicht. Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat eine Vorlage vorzulegen, mit welcher die folgenden Grundsätze und Regeln für die zukünftige Finanz- und Investitionspolitik in der Gemeindeordnung verankert werden sollen:

1. Verankerung einer Schuldenbremse
Die langfristigen Schulden der Stadt sollen auf einem möglichst tiefen Niveau begrenzt werden. Einerseits soll die laufende Rechnung mittelfristig ausgeglichen oder durch genügend Eigenkapital gedeckt sein andererseits sollen die langfristigen Schulden aktuell sowie im Budgetjahr maximal das Doppelte der ordentlichen Steuern im Rechnungsjahr betragen dürfen.
2. Verankerung der Ausgabenbremse
Die zurzeit nur in Art. 61 Abs. 5 (GeschO GGR) aufgeführte Ausgabenbremse soll auch in der Gemeindeordnung der Stadt Adliswil verankert sein.
3. Berichterstattung über Nachtragskredite
Eine jährliche Berichterstattung über vom Stadtrat (sowie von der Schulpflege und der Sozialkommission) beschlossene Nachtragskredite im Geschäftsbericht.
4. Gebundene Ausgaben
In Kreditbeschlüssen des Stadtrats bzw. von Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen soll umfassend dargelegt werden, weshalb bei einer gewissen Ausgabe sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bestehe. Weiter sollen in den Beschlüssen gebundene und nicht-gebundene Ausgabenteile separat ausgewiesen werden, sofern sie die jeweiligen Kreditlimiten übersteigen.

Die Motionäre begründen ihren Vorstoss dahin gehend, dass in Adliswil klare finanzpolitische Zielvorgaben fehlen, die die Verschuldung auf einem nachhaltigen Niveau halten. Mit der Einführung einer Schulden- und Ausgabenbremse soll sichergestellt werden, dass die Stadt Adliswil eine verantwortungsvolle Finanzpolitik betreibe.

Mit SRB 2016-151 vom 31. Mai 2016 hat der Stadtrat die Annahme dieser Motion beschlossen. Der Grosse Gemeinderat überwies die Motion in seiner Sitzung vom 6. Juli 2016 an den Stadtrat zur Berichterstattung und Antragstellung.

Erwägungen

1. Verankerung einer Schuldenbremse

Die Motionäre verlangen, dass die langfristigen Schulden der Stadt auf einem möglichst tiefen Niveau begrenzt werden und fordern die Verankerung einer Schuldenbremse gemäss lit. a und b.

- 1a. Die laufende Rechnung ist mittelfristig ausgeglichen (Durchschnitt zehn Jahre: fünf Rechnungsjahre, zwei Voranschläge, drei Planjahre) oder durch genügend Eigenkapital gedeckt.

Beurteilung

Das neue Gemeindegesetz (nGG) regelt das Haushaltsgleichgewicht umfassend und übergeordnet. Es schreibt den Gemeinden vor, dass sie ihren Haushalt mittelfristig ausgleichen müssen, der jährlich zulässige Aufwandüberschuss ist abschliessend geregelt.

- § 92 Abs.1 „Der Gemeindesteuerfuss wird so festgesetzt, dass die Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen ist“.
- § 92 Abs. 2 „Pro Jahr darf ein Aufwandüberschuss in der Höhe der budgetierten Abschreibung auf dem Verwaltungsvermögen zuzüglich 3% des Steuerertrags budgetiert werden“.

In Art. 123 der Verfassung des Kantons Zürich (KV) und in § 92 nGG werden die Grundzüge des mittelfristigen Ausgleichs geregelt. Die Gesetzesbestimmungen äussern sich jedoch nicht zur Frist. Der Kommentar zur Kantonsverfassung geht von einer siebenjährigen Frist aus. In der Weisung zur neuen Gemeindeverordnung wird die Ansicht vertreten, dass gemäss Praxis und Lehre von einer vier bis acht Jahre langen Frist auszugehen ist. Die Gesetzesbestimmungen lassen ebenfalls offen, welche Periode für den mittelfristigen Ausgleich zu betrachten ist. Die Gemeinden können selber bestimmen, wie sie den mittelfristigen Ausgleich in Bezug auf die Frist und die Periode ausgestalten wollen.

Die von den Motionären geforderte Regelung (1a) entspricht zwar der Zielsetzung der kantonsrechtlichen Vorgabe, widerspricht ihr aber teilweise in der Ausgestaltung. Spielraum, bei der Definition des mittelfristigen Ausgleichs, besteht lediglich bei der Bestimmung der Frist. Eine Deckung „durch genügend Eigenkapital“ reicht nicht, der mittelfristige Ausgleich ist verpflichtend. Die von den Motionären geforderte Regelung ist daher nicht wörtlich umsetzbar. Zudem verlangen die Motionäre eine 10 jährige Frist, über welche der Ausgleich zu erfolgen hat. Empfohlen wird eine 4 bis 8 jährige Frist.

Laut Gesetzesbestimmung ist der Gegenstand des Ausgleichs die Erfolgsrechnung des zu erstellenden Budgets. Die Mittelfristigkeit ist vor Budget 2019 zu definieren. Über die Ausgestaltung des mittelfristigen Haushalts kann entweder der Stadtrat oder der Grosser Gemeinderat entscheiden. Sofern der Stadtrat die Mittelfristigkeit festlegt, ist eine entsprechende Kompetenzregelung in der Gemeindeordnung anzubringen (vgl. Leitfaden zum nGG S. 33).

Der Stadtrat hat die Definition der Mittelfristigkeit der Motionäre ausgiebig mit den Empfehlungen des Kantons Zürich verglichen. Aus rein finanztechnischen Überlegungen sollen (wie dies die Kantonsempfehlung auch vorsieht) gleich viele Rechnungsjahre wie Planjahre beigezogen werden, um Ist und Plan gleichermaßen zu berücksichtigen. Hinzu kommt, dass die Stadt Adliswil bislang noch keine Erfahrungen mit HRM2 (neue Abschreibungsregelungen, die grossen Einfluss auf den max. Aufwandüberschuss haben) erlangen konnte. Die Gemeinden im Bezirk Horgen folgen grossmehrheitlich dem Vorschlag des Kantons mit einer 7 bis 8 jährigen Frist.

Der Stadtrat kommt daher zum Schluss, dass es zum heutigen Zeitpunkt keine stichhaltige Gründe gibt, weshalb die Stadt Adliswil von der Kantonsempfehlung abweichen und eine anderslautende Regelung direkt in der Gemeindeordnung verankern sollte. Die Erhebung der Regelung auf Verfassungsstufe bewirkt eine Erschwerung (obligatorisches Referendum), sollte diese zu einem späteren Zeitpunkt geändert werden. Die Gemeindeordnung wird nicht im Sinne des Motionärs angepasst sondern dahin gehend geändert, dass der Stadtrat die Mittelfristigkeit in einem Behördenerlass festlegt.

- 1b. Die langfristigen Schulden dürfen aktuell sowie im Budgetjahr maximal das Doppelte der ordentlichen Steuern Rechnungsjahr betragen.

Beurteilung

Einer Verschuldung stehen immer auch Vermögenswerte gegenüber. Dabei muss zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen unterschieden werden. Beim Verwaltungsvermögen handelt es sich um jene Vermögensteile, welche der unmittelbaren Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient (§ 121 Abs. 4 nGG; Schulhäuser, Strassen, Verwaltungsgebäude, etc.). Das Finanzvermögen dagegen umfasst alle Vermögenswerte, die nicht direkt der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen, jedoch einen Ertrag abwerfen sollten und i.d.R. realisierbar sind (§ 121 Abs. 3 nGG; Bargeld, Wertschriften, Darlehen, Bauland etc.).

Öffentliche Einrichtungen verfügen nebst dem Verwaltungsvermögen in einem erheblichen Ausmass auch über Anlagen des Finanzvermögens. Die Anlagen im Finanzvermögen können mit dem Umlaufvermögen in der Privatwirtschaft verglichen werden.

Die Stadt Adliswil wies in ihrer Bilanz per 31.12.2016 ein Finanzvermögen von rund CHF 73 Mio. (davon Liquide Mittel von CHF 33 Mio.) und Fremdkapital von CHF 65 Mio. (davon langfristige Schulden von CHF 35 Mio.) aus.

Wenn man das Fremdkapital betrachtet, erscheint der Betrag von langfristigen Schulden von CHF 35 Mio. hoch. Zählt man jedoch die verfügbaren liquiden Mittel von CHF 33 Mio. ab, stellt man fest, dass die Stadt Adliswil ihre langfristigen Schulden mit ihren verfügbaren liquiden Mittel fast vollständig amortisieren könnte.

Die finanzielle Beurteilung eines städtischen Haushaltes kann nicht aufgrund einer reinen Betrachtung des langfristigen Fremdkapitals erfolgen. Massgebend ist das Nettovermögen bzw. die Nettoschuld. Das statistische Amt des Kantons Zürich wertet in seinem Gemeindevergleich diese Kennzahl aus.

Zur Beurteilung des Haushaltsgleichgewichtes müssen gemäss § 12 Gemeindeverordnung die Entwicklung von Eigenkapital, Zinsbelastung und Investitionen mittels Kennzahlen (Eigenkapitalquote, Zinsbelastungsquote, Investitionsanteil) im Anhang zum Budget und der Jahresrechnung offengelegt werden. Die Steuerung des mittelfristigen Ausgleichs des Haushaltes mittels dieser Kennzahlen ist ausreichend und benötigt keinen weiteren Regelungsbedarf auf kommunaler Ebene.

Die Gemeindeordnung der Stadt Adliswil wird nicht im Sinne der Motionäre ergänzt.

2. Verankerung der Ausgabenbremse

Die Motionäre verlangen die Verankerung der folgenden Regelung in der Gemeindeordnung:

Der Zustimmung der absoluten Mehrheit der Ratsmitglieder bedürfen:

- a. *Beschlüsse des Rates über neue einmalige und wiederkehrende Ausgaben*
- b. *Beschlüsse im Rahmen der Beratung des Voranschlags, die zu Mehrausgaben gegenüber dem Entwurf des Stadtrates führen*

Beurteilung

Die Ausgabenbremse stellt bereits gültiges Recht dar (Art. 61 Abs. 5 GeschO GGR). Die Erhebung der Regelung auf Verfassungsstufe bewirkt eine Erschwerung der Änderung oder Abschaffung der Bestimmung (obligatorisches Referendum), ändert aber an der praktischen Wirkung nichts.

Die Gemeindeordnung der Stadt Adliswil kann entsprechend ergänzt werden.

3. Berichterstattung über Ausgaben ausserhalb Budget

Die Motionäre fordern eine jährliche Berichterstattung über vom Stadtrat (sowie von der Schulpflege und der Sozialkommission) beschlossene Nachtragskredite im Geschäftsbericht.

Beurteilung

Begriffsklärung: Das kantonale Recht (nGG) grenzt den Begriff „Nachtragskredit“ (durch das Parlament zu bewilligen) vom Begriff „Ausgaben ausserhalb Budget“ (durch die Exekutive zu bewilligen) ab. Es wird in der Folge daher nicht mehr von „vom Stadtrat beschlossenen Nachtragskrediten“ sondern von „Krediten ausserhalb Budget“ bzw. von „neuen Ausgaben ohne Budgetkredit“ gesprochen.

Vom Stadtrat bzw. von der Schulpflege gesprochene Kreditbewilligungen ausserhalb Budget bzw. neue Ausgaben ohne Budgetkredit werden bereits heute im Geschäftsbericht ausgewiesen (vgl. z.B. Jahresbericht 2016, S. 53). Andere Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen verfügen über keine Finanzkompetenz ausserhalb Budget.

Die Gemeindeordnung der Stadt Adliswil kann entsprechend ergänzt werden.

4. Gebundene Ausgaben

Die Motionäre fordern, dass in Kreditbeschlüssen des Stadtrats bzw. von Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen umfassend dargelegt werden soll, weshalb bei einer gewissen Ausgabe sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bestehe. Weiter sollen in den Beschlüssen gebundene und nicht-gebundene Ausgabenteile separat ausgewiesen werden, sofern sie die jeweiligen Kreditlimiten übersteigen.

Beurteilung

Der Rechtsbegriff der „gebundenen Ausgabe“ wird durch das kantonale Recht definiert (§ 121 Gemeindegesetz bzw. künftig § 103 neues Gemeindegesetz). Entsprechend berücksichtigt der Stadtrat bei der Prüfung der Gebundenheit die Gerichtspraxis, insbesondere die höchstrichterliche, und verweist in den Beschlüssen explizit auf diese. Die Aufteilung von Gesamtprojekten in einen gebundenen und einen nichtgebundenen Anteil ist Pflicht und entspricht der heutigen Praxis des Stadtrats.

Wie von den Motionären erwähnt, werden Kreditfreigaben gebundener Ausgaben bereits heute umfassend begründet und mit den notwendigen Gesetzesverweisen versehen. Allfällige nicht-gebundene Anteile in Projektvorhaben werden in Stadtratsbeschlüssen gesondert ausgewiesen und gemäss den geltenden Finanzkompetenzen bewilligt. Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen verfügen nicht über die Kompetenz, gebundene Ausgaben zu bewilligen.

Geltendes Recht definiert „gebundene Ausgaben“ und deren Berichterstattung bereits abschliessend. Deshalb wurde mit der GO Teilrevision (Tranche 4), die vom Stimmvolk am 12. Februar 2017 gutgeheissen wurde, der Art. 41 dementsprechend angepasst (Definition und Rechtsfolgen von gebundenen Ausgaben richten sich nach kantonalem Recht).

Ein weiterer Regelungsbedarf auf Verfassungsstufe ist aus dem Motionstext nicht ableitbar. Die Gemeindeordnung der Stadt Adliswil wird nicht im Sinne der Motionäre ergänzt.

Berichterstattung im Detail

Das neue Gemeindegesetz sowie die Verordnung treten per 1. Januar 2018 in Kraft. Teils sind die Neuerungen unmittelbar per 1. Januar 2018, teils per 1. Januar 2019 anzuwenden. Schliesslich besteht eine Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2022 für einen weiteren Teil der Neuerungen, weil das kommunale Recht an die neuen Vorgaben angepasst werden muss.

Eine Totalrevision der Gemeindeordnung Adliswil steht an und muss in absehbarer Zukunft an die Hand genommen werden. Eine nochmalige Teilrevision der heutigen Gemeindeordnung ist möglichst zu vermeiden. Voraussichtlich würde sie sowieso die Vorprüfung durch das Gemeindeamt nicht bestehen, sofern die Anpassungen nicht als wirklich dringend erscheinen.

Die mit dieser Motion ausgelösten Anpassungen in der Gemeindeordnung erscheinen nicht als dringend. Die Regelung der Schuldenbremse gemäss nGG tritt per Budget 2019 in Kraft

(die Definition der Mittelfristigkeit soll in einem Behördenerlass geregelt werden), die Ausgabenbremse stellt bereits gültiges Recht dar, die Berichterstattung über Ausgaben ausserhalb Budget sowie die detaillierte Deklaration gebundener Ausgaben erfolgt bereits und benötigt im Grundsatz keine kommunale Regelung. Die Anpassungen der Gemeindeordnung aufgrund der Forderungen dieser Motion sollen demzufolge im Rahmen der Totalrevision der Gemeindeordnung (voraussichtliche Verabschiedung im SR im 3./4.Q 2018) mit berücksichtigt und die vorliegende Motion solange sistiert werden.

Bei der Totalrevision der Gemeindeordnung vom 2. März 1997 werden folgende Änderungen berücksichtigt (auf eine synoptische Darstellung wird verzichtet, da bei der Totalrevision der Gemeindeordnung die Nummerierung und allenfalls auch die Systematik abweichen können):

1. Verankerung einer Schuldenbremse

Unter „Finanzhaushalt“ (heutiger Art. 35), wird eine neue Ziffer ergänzt:

- Die Erfolgsrechnung des Budgets ist mittelfristig ausgeglichen. Der Stadtrat definiert die Mittelfristigkeit.

2. Verankerung der Ausgabenbremse

Unter „Finanzbefugnisse“ des Grossen Gemeinderats (heutiger Art. 33a) werden zwei Ziffern erweitert (heutige Ziff. 1 und 6):

- Genehmigung des Globalbudgets, bei Mehrausgaben gegenüber dem Entwurf des Stadtrats benötigt es die Zustimmung der absoluten Mehrheit der Ratsmitglieder.
- Beschlüsse über neue einmalige Ausgaben und Zusatzkredite für die Erhöhung von einmaligen Ausgaben über Fr. 300'000.- bis Fr. 3'000'000.- und über neue jährliche wiederkehrende Ausgaben und Zusatzkredite für die Erhöhung von jährlich wiederkehrenden Ausgaben über 50'000.- bis Fr. 300'000.-, soweit nicht der Stadtrat zuständig ist, sofern die absolute Mehrheit der Ratsmitglieder zustimmt.

3. Berichterstattung über Ausgaben ausserhalb Budget

Unter „Allgemeine Verwaltung“ des Stadtrats (heutiger Art. 47), wird eine neue Ziffer ergänzt:

- Jährliche Berichterstattung über neue Ausgaben ohne Budgetkredit.

Unter „Finanzkompetenzen und weitere Befugnisse“ der Schulpflege (heutiger Art. 59), wird eine neue Ziffer ergänzt:

- Jährliche Berichterstattung über neue Ausgaben ohne Budgetkredit.

4. Gebundene Ausgaben

- Keine Anpassungen

Auf Antrag des Ressortvorstehers Finanzen fasst der Stadtrat, gestützt auf Art. 47 Ziff. 13 der Gemeindeordnung der Stadt Adliswil sowie Art. 73 Ziff. 1 und 2 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats, folgenden

Beschluss:

- 1 Der Stadtrat beschliesst, die Anpassungen gemäss den Erwägungen bei der Totalrevision der Gemeindeordnung der Stadt Adliswil zu berücksichtigen.
- 2 Der Stadtrat wird dem Grossen Gemeinderat bis spätestens 4Q 2018 die Totalrevision der Gemeindeordnung der Stadt Adliswil unterbreiten.
- 3 Der Stadtrat stimmt der Ergänzung im Jahresbericht bezüglich Berichterstattung über neue Ausgaben ohne Budgetkredit per Abschluss 2017 zu.
- 4 Der Stadtrat weist in seinen Beschlüssen konsequent nicht-gebundene Anteile in Projektvorhaben gesondert aus. Der Bewilligungsprozess erfolgt gemäss den geltenden Finanzkompetenzen.
- 5 Dem Grossen Gemeinderat werden folgende Anträge unterbreitet:
 - 5.1 Bei der Totalrevision der Gemeindeordnung der Stadt Adliswil vom 2. März 1997 werden die Ergänzungen gemäss Erwägungen berücksichtigt.
 - 5.2 Die Motion betreffend Finanzverfassung von Mario Senn (FDP), Heidi Jucker (SVP) und Harry Baldegger (FW) wird zusammen mit der Vorlage zur Totalrevision der Gemeindeordnung der Stadt Adliswil abgeschrieben. Demzufolge wird für die Abschreibung der Motion eine Fristerstreckung bis zum 31. Dezember 2018 gewährt.
 - 5.3 Dieser Beschluss fällt gemäss Gemeindegesetz Art. 93 bzw. 94 sowie Art. 15 Ziff. 3 in die abschliessende Zuständigkeit des Grossen Gemeinderats und untersteht nicht dem fakultativen Referendum.
- 6 Dieser Beschluss ist öffentlich.

7 Mitteilung an:

- 7.1 Grosser Gemeinderat
- 7.2 Ressortvorsteher Finanzen
- 7.3 Verwaltungsleitung
- 7.4 Ressortleitungen
- 7.5 Zentrale Dienste

Stadt Adliswil
Stadtrat

Patrick Stutz
1. Vizepräsident

Andrea Bertolosi-Lehr
Stadtschreiberin