

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 10. März 2010

421. Dringliche Schriftliche Anfrage von Niklaus Scherr und 39 Mitunterzeichnenden betreffend Verordnung über den Gemeindehaushalt, Bewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens, Gemeindeautonomie. Am 3. Februar 2010 reichten Gemeinderat Niklaus Scherr (AL) und 39 Mitunterzeichnende folgende dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2010/87, ein:

Gemäss einem letzte Woche publizierten Entscheid hat das Bundesgericht am 9. Dezember 2009 eine Beschwerde der Gemeinde Herrliberg gegen den Kanton Zürich gutgeheissen (2C_187/2009). Bei Abnahme der Jahresrechnung 2006 hatte der Bezirksrat die Gemeinde gezwungen, für die interne Verzinsung der Spezialrechnungen der Gemeindewerke den kantonalen Einheitsatz von 3.75 Prozent statt der effektiven Zinskosten von bloss 2.04 Prozent zu verrechnen. Er stützte sich dabei auf die vom Regierungsrat erlassene Verordnung über den Gemeindehaushalt. Herrliberg pochte dagegen auf seine Gemeindeautonomie und wehrte sich dagegen, wegen der vom Kanton angeordneten höheren Verzinsung die Tarife der Gemeindewerke erhöhen zu müssen.

Die Beschwerde der Gemeinde wurde von Regierungsrat und Verwaltungsgericht abgewiesen, vom Bundesgericht dagegen gutgeheissen. Der Entscheid enthält einige bemerkenswerte Feststellungen zur Gemeinde-Autonomie in Finanzfragen:

«Die massgebenden kantonalen Vorschriften über den Gemeindehaushalt erlauben es den Gemeinden im Kanton Zürich, eine eigene Finanzpolitik zu führen, indem sie selbständig das kommunale Budget und den Gemeindesteuerfuss festsetzen sowie über die Rechnungsabnahme befinden (§§ 118 ff. GG/ZH). **Auch bezüglich der Bewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens sowie der Vornahme von Abschreibungen verfügen die Gemeinden über einen erheblichen Entscheidungsspielraum** (§ 136 f. GG/ZH). (...) Der Beschwerdeführer kommt daher im vorliegend in Frage stehenden Sachbereich der Jahresrechnung (...) Autonomie zu.»

Die Verordnung über den Gemeindehaushalt – auf die sich der Regierungsrat auch bei der angeordneten Neubewertung der städtischen Wohnliegenschaften abstützt – ist laut Bundesgericht eine reine Vollziehungsverordnung:

«Die Verordnung über den Gemeindehaushalt stützt sich auf die allgemeine Ermächtigung, die zum Vollzug des Gemeindegesetzes nötigen Anordnungen zu treffen (§ 161 GG/ZH). Sie stellt somit **eine Vollziehungsverordnung** dar, **die keine materiellen Bestimmungen enthalten darf, die nicht schon im Gesetz vorgegeben sind.**»

Der auch vom Bundesgericht erwähnte § 136 des Gemeindegesetzes verlangt eine Bewertung des Finanzvermögens «nach kaufmännischen Grundsätzen», schreibt aber den Gemeinden keine explizite Bewertungsmethode (Verkehrswert, Ertragswert oder Anlagewert) vor. Präzisierungen enthält erst die VO über den Gemeindehaushalt.

Die Feststellungen des Bundesgerichts sind auch für die Kontroverse um die vom Kanton erzwungene Neubewertung der städtischen Wohnliegenschaften von grosser Bedeutung. Wir bitten den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Was für Schlussfolgerungen ergeben sich aus Sicht des Stadtrates aus dem Gerichtsurteil bezüglich der Autonomie der Stadt Zürich in Finanzfragen, namentlich was die Bewertungsmethode von Liegenschaften im Finanzvermögen angeht?
2. Ist der Stadtrat auch der Meinung, das gesetzliche Erfordernis, Finanzvermögen nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewerten, lasse verschiedene anerkannte Bewertungsmethoden zu? Wie beurteilt er in diesem Zusammenhang die Rechtmässigkeit der einschlägigen Regelungen in der VO über den Gemeindehaushalt resp. die daraus abgeleiteten Weisungen und Verfügungen des Gemeindeamtes?

3. Was für Schlussfolgerungen zieht der Stadtrat aus der klaren Kritik des Bundesgerichts, wonach die VO über den Gemeindehaushalt, soweit sie über klare Vorgaben des Gemeindegesetzes hinausgeht, in unzulässiger Weise in die Gemeindeautonomie eingreift?
4. Ist er bereit, beim Regierungsrat zu intervenieren, um die Verordnung so anzupassen, dass sie ihrem Charakter als reiner Vollziehungsverordnung gerecht wird?
5. Gedenkt er, zusammen mit anderen Instanzen, z. B. dem Gemeindepräsidentenverband, diesbezüglich aktiv zu werden?
6. Ist der Stadtrat bereit, bei der nächsten Anpassung der Verordnung über den Gemeindehaushalt notfalls die ganze Verordnung anzufechten, um im Rahmen einer generellen Normenkontrollklage zu klären, wieweit die Regelungskompetenz von Regierungsrat und Gemeindeamt bezüglich der städtischen Finanzen effektiv geht? Wenn nein, warum nicht?
7. Was für konkrete Möglichkeiten bestehen für die Stadt, die aufgrund einer möglicherweise unzureichenden Rechtsgrundlage der Stadt aufgezwungene Aufwertung bei den Wohnliegenschaften zu korrigieren? Ist es möglich, bei der Abnahme der Jahresrechnung 2009 eine Bewertungskorrektur vorzunehmen resp. auf dem Rechtsweg einzuklagen?
8. Falls solche Möglichkeiten bestehen, ist der Stadtrat bereit, sie zu nutzen? Wenn nein: warum nicht?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Der in der Anfrage angesprochene Bundesgerichtsentscheid vom 1. Dezember 2009 (2C_187/2009) betrifft die Zinssätze, welche die Zürcher Gemeinden für die interne Verrechnung anzuwenden haben. Das Bundesgericht kommt zum Schluss, dass es gemäss aktueller Gesetzeslage nicht in der Kompetenz des Kantons liege, den Gemeinden hiefür einen bestimmten Zinssatz vorzuschreiben. Die Gemeinden sind vielmehr befugt, die Zinssätze eigenständig festzulegen, selbstverständlich immer unter Beachtung der allgemeinen Rechtsgrundsätze (Transparenz und Wahrheit in der Rechnungslegung, Kostendeckung bei der Gebührenerhebung usw.). Die Stadt Zürich hat von dieser Kompetenz schon bisher regelmässig Gebrauch gemacht, indem der Stadtrat jeweils im Frühling die anwendbaren Zinssätze für das folgende Jahr festlegt. Er orientiert sich dabei an den tatsächlichen Zinskosten.

Das Urteil befasst sich nicht mit der Bewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens (§ 136 Gemeindegesetz). Die Bewertung wird lediglich beiläufig in einer Aufzählung erwähnt, welche die einzelne Gebiete nennt, auf denen die Zürcher Gemeinden erheblichen finanzpolitischen Entscheidungsspielraum geniessen. Es finden sich im Urteil dazu keinerlei weitere Erläuterungen und Begründungen. Da es im Urteil, wie eingangs dargelegt, um die interne Verzinsung geht, setzt sich das Urteil mit Bewertungsfragen nicht auseinander. Sie spielten für die Urteilsfindung keine Rolle. Deswegen lässt ihre beiläufige Erwähnung keine rechtlichen Schlüsse zu. Insbesondere bleibt offen, welchen Inhalt und welche Grenzen die Gemeindeautonomie in der Frage der Bewertung von Verwaltungs- und Finanzvermögen aufweist.

Zu den Fragen 1 und 2: Die haushaltrechtliche Neubewertung von Liegenschaften des städtischen Finanzvermögens und die darauf beruhende Verwaltungsrechnung 2007 waren Gegenstand von je einem Rechtsmittelverfahren, die beide mit einem Entscheid des Bezirksrates rechtskräftig abgeschlossen wurden. In beiden Fällen

wurde die Vorgehensweise der Stadt nicht beanstandet. Da das Bundesgerichtsurteil vom 1. Dezember 2009, wie eingangs dargelegt, keine substanzielle Auseinandersetzung mit der Bewertung von Finanzvermögen enthält, ist auch keine Neubeurteilung nötig. Die Tatsache, dass § 136 Gemeindegesetz andere Bewertungsmethoden als die angewandte zulässt, bedeutet im Übrigen nicht, dass die verwendete Methode widerrechtlich ist.

Zu den Fragen 3 bis 6: Der Stadtrat sieht sich durch das Bundesgerichtsurteil bestätigt in seiner Praxis, die Zinssätze für die internen Verrechnungen im Rahmen der allgemeinen Rechtsgrundsätze autonom festzulegen. Das Urteil bekräftigt in diesem Sinne die finanzpolitische Autonomie der Stadt Zürich. Sollte sich künftig in einem konkreten Fall erweisen, dass diese durch die Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) als reiner Vollziehungsverordnung eingeschränkt wird, würde der Stadtrat die Rechtslage vertieft prüfen und sich gegebenenfalls auf die Gemeindeautonomie berufen. Eine abstrakte Überprüfung aller Bestimmungen der VGH ist nicht nötig und würde einen unverhältnismässigen Aufwand ohne entsprechenden Gegenwert bedeuten. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass der Kanton das Gemeindegesetz einer Revision unterzieht. In der für Mitte 2010 vorgesehenen Vernehmlassung wird der Stadtrat sein Augenmerk darauf legen, dass die Gemeindeautonomie nicht ausgehöhlt wird und insbesondere in der Frage der internen Zinsen und der Vermögensbewertung keine Einschränkung erfährt.

Zu den Fragen 7 und 8: Die haushaltrechtliche Neubewertung der Liegenschaften des Finanzvermögens (ohne die Wohnsiedlungen und die dem gemeinnützigen Wohnungsbau dienenden Baurechtsgrundstücke) wurde, wie oben zu den Fragen 1 und 2 ausgeführt, rechtskräftig abgeschlossen. Da sich das Bundesgerichtsurteil nicht mit Bewertungsfragen auseinandersetzt, bildet es keinen Anlass, sich mit der Neubewertung erneut auseinanderzusetzen.

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy