

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 4. November 2015

### **Motion der SVP-, FDP-, GLP- und CVP-Fraktionen betreffend Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans durch den Gemeinderat, Bericht und Abschreibung**

Am 22. Oktober 2014 reichten die Fraktionen von SVP, FDP, GLP und CVP folgende Motion, GR Nr. 2014/318, ein, die dem Stadtrat am 3. Juni 2015 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat den Aufgaben- und Finanzplan jeweils bei seiner Veröffentlichung dem Gemeinderat zur Genehmigung vorlegen. Erstmals soll dies mit dem AFP 2016 geschehen.

Begründung:

Die Strategie 17/0 des Stadtrates beinhaltet eine Überprüfung der städtischen Aufgaben. Diese Überprüfung stellt aber auch eine permanente Aufgabe dar. Langfristige Planung ist nur möglich, wenn politische Schwerpunkte gesetzt werden. Da das Budget vom Gemeinderat verabschiedet werden muss, macht es Sinn, diesen frühzeitig in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. So kann die mittelfristige Planung viel effizienter erfolgen, was wiederum Ressourcen in der städtischen Verwaltung effizienter nutzt. Der Stadtrat erhält durch die Debatte im Gemeinderat frühzeitig Hinweise auf das politisch Machbare und nicht erwünschte Projekte fallen aus der Planung.

Der Stadtrat hat die Motion mit Zuschrift vom 13. Mai 2015 abgelehnt und war auch nicht bereit, sie als Postulat entgegenzunehmen. Er begründete dies damit, dass der Antrag der SVP-, FDP-, GLP- und CVP-Fraktionen nicht motionsfähig sei. Mit einer Motion kann der Stadtrat verpflichtet werden, den Entwurf für Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Der Aufgaben- und Finanzplan ist aber ein Regierungs- und Führungsinstrument, das in die Zuständigkeit des Stadtrats fällt. Der Gemeinderat überwies dem Stadtrat die Motion am 3. Juni 2015 – mit Stichentscheid des Präsidenten – zur Prüfung innert 24 Monaten.

Nach Art. 92 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) hat der Stadtrat innerhalb von zwei Jahren nach Überweisung der Motion die verlangten Anträge vorzulegen. Wenn nach seiner Beurteilung die Motion nicht erfüllbar ist, wenn dem Begehren in anderer Form entsprochen werden konnte oder wenn auf den Auftrag verzichtet werden sollte, hat er einen begründeten Bericht zu erstatten. Schliesst sich der Gemeinderat dieser Beurteilung nicht an, wird dem Stadtrat eine Nachfrist von drei bis zwölf Monaten zur Vorlage der verlangten Anträge eingeräumt.

### **1. Schaffung einer Rechtsgrundlage in der Gemeindeordnung**

Die Motion verlangt, dass der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) der Genehmigung durch den Gemeinderat unterliegt. Da der AFP in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO) nicht erwähnt ist, müsste eine Bestimmung in der GO aufgenommen werden, mit der die neue Zuständigkeit des Gemeinderats zur Genehmigung des AFP gesetzlich verankert wird. Dies kann sinnvollerweise nur durch eine Ergänzung von Art. 41 GO erfolgen, da dieser Artikel die Kompetenzen des Gemeinderats festlegt. Art. 41 würde durch eine neue lit. t ergänzt:

Art. 41 lit. t (neu): Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans

Da Änderungen der Gemeindeordnung der Genehmigung durch den Regierungsrat unterliegen (§ 41 Gemeindegesetz), reichte das Finanzdepartement dem Gemeindeamt des Kantons Zürich den oben stehenden Wortlaut für eine Änderung der Gemeindeordnung (Art. 41 lit. t neu) zur Vorprüfung ein. Das kantonale Gemeindeamt hat die vorgeschlagene Änderung der GO auf ihre Gesetzmässigkeit hin überprüft.

## 2. Vorprüfung durch das kantonale Gemeindeamt

Mit Schreiben vom 11. September 2015 teilte das kantonale Gemeindeamt dem Finanzdepartement der Stadt Zürich mit, dass die Vorprüfung der eingereichten Bestimmung von Art. 41 lit. t (neu) gegen die gesetzliche Zuständigkeitsordnung verstosse und sich deshalb als nicht genehmigungsfähig erweise. Das Gemeindeamt führt dazu Folgendes aus:

*«Nach heutiger Praxis dient der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) dem Stadtrat als mittelfristiges Planungs- und Steuerungsinstrument. Der Stadtrat legt jeweils dem Parlament mit dem Budget den mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplan vor. Der Aufgaben- und Finanzplan ist ein Regelungsgegenstand des kantonalen Rechts. Art. 124 der Kantonsverfassung (KV) verpflichtet den Kanton und die Gemeinden, ihre Aufgaben und deren Finanzierung zu planen. [...] Die Kantonsverfassung geht damit weiter als das geltende Gemeindegesetz (GG). § 118 GG beschränkt sich darauf, von der Gemeindevorsteherschaft eine Zusammenstellung der erforderlichen Angaben für die künftige Entwicklung zu verlangen. Dies ändert sich mit dem neuen Gemeindegesetz (nGG), das der Kantonsrat am 20. April 2015 beschlossen hat: Gemäss § 95 nGG haben die Gemeinden einen Finanz- und Aufgabenplan zu erstellen, der der mittelfristigen Planung und Steuerung der Finanzen und Aufgaben dient.*

*Die Finanzplanung ist ein «Regierungsinstrument» (H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 118 N. 4). Es werden darüber in den Legislativorganen (Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament) keine Beschlüsse gefasst. Die Änderung eines Finanzplans kann darum nicht Gegenstand einer Initiative oder einer Motion sein. Daraus folgt aber auch, dass der Finanzplan die Entscheidungsfreiheit des Parlaments nicht beschränkt (Graf/Theiler/von Wyss – S. Koller, Kommentar zum Parlamentsgesetz, Art. 143 N. 9). Begründet wird diese Zuständigkeitsordnung unter anderem mit der Kurzlebigkeit des Finanz- und Aufgabenplans. Es besteht ein Bedürfnis nach Flexibilität, da die Finanzplanung stark von Faktoren beeinflusst wird, die nur schwer vorhersehbar und zwangsläufig mit einer gewissen Unsicherheit verbunden sind. Die Planung muss den sich ändernden Rahmenbedingungen angepasst werden können. Die Finanzplanung ist auf mehrere Jahre ausgerichtet, weshalb sie im Vergleich zum Budget einen geringeren Verbindlichkeitsgrad aufweist. Die Form der Beschlussfassung würde die Finanzplanung zu stark aufwerten und unter Umständen falsche Erwartungen in Bezug auf die Verbindlichkeit solcher Beschlüsse wecken (vgl. Mattle, Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung, Diss. Zürich 2011, S. 116 ff.).*

*Die Zuständigkeit zum Erlass und zur Änderung des Finanzplans liegt sowohl nach geltendem Recht (§ 118 GG) wie nach künftigen Recht (§ 96 Abs. 1 nGG) bei den Exekutivorganen der Gemeinden. Hierbei handelt es sich um eine zwingende Kompetenzzuweisung des kantonalen Gesetzgebers, die kein Raum für abweichende Regelungen im kommunalen Recht lässt. [...] Genehmigungen von generell-abstrakten Erlassen durch ein anderes Organ desselben Gemeinwesens sind nach herrschender Lehre ein Teil des Rechtsetzungsverfahrens (Bosshard/Bertschi, in: Kommentar VRG § 19 N. 79). Bei staatlichen Planungen wie dem Aufgaben- und Finanzplan ist dieser Grundsatz analog anzuwenden, d. h. die Genehmigung des Planungsinstrumentes bildet ein Teil des Erlassverfahrens. Wie dargelegt liegt das Erlassverfahren beim Aufgaben- und Finanzplan in der Zuständigkeit eines Exekutivorgans. Aus diesem Grund würde die Schaffung einer Genehmigungskompetenz des Gemeindeparlamentes in unzulässiger Weise in den Zuständigkeitsbereich des Stadtrats eingreifen.*

*Der Einbezug des Gemeindeparlamentes kann nur deshalb auf andere Weise erfolgen: § 118 Abs. 1 GG verlangt, dass sowohl die finanzpolitischen Entscheidungsgrundlagen wie die eigentliche Finanzplanung den Stimmberechtigten zur Einsicht offenstehen müssen. Dieser Informationsanspruch steht auch dem Gemeindeparlament zu. Auch im neuen Gemeindegesetz (§ 96 Abs. 2 nGG) wird verlangt, dass der Gemeindevorstand den Finanz- und Aufgabenplan der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament gleichzeitig mit der*

*Budgetvorlage zur Kenntnis bringt. Der Finanz- und Aufgabenplan ist zudem öffentlich aufzulegen (§ 96 Abs. 3 nGG). Im Weiteren dürfte es zulässig sein, dass das kommunale Recht – in analoger Anwendung von Art. 55 KV bzw. § 13 Abs. 2 CRG – dem Gemeindeparlament das Recht einräumt, zum Finanz- und Aufgabenplan Stellung zu nehmen bzw. Erklärungen abzugeben. Eine darüber hinausgehende Mitwirkung des Gemeindeparlaments am Finanz- und Aufgabenplan ist jedoch aufgrund der gesetzmässigen Kompetenzordnung ausgeschlossen. [...]».*

### **3. Schlussfolgerungen**

Die Vorprüfung durch das kantonale Gemeindeamt lässt somit keinen Zweifel offen, dass der Regierungsrat die vorgeschlagene Änderung der Gemeindeordnung, mit der eine neue Kompetenznorm zugunsten des Gemeinderats (Art. 41 lit. t, Genehmigung des AFP) eingeführt werden soll, nicht genehmigen würde, weil sie klar gegen übergeordnetes (kantonales) Recht verstösst.

Der Stadtrat hat in seiner Zuschrift vom 13. Mai 2015 bereits dargelegt, dass er Verständnis dafür hat, dass der Gemeinderat auf die mittelfristige Planung Einfluss nehmen möchte. Er hat aber auch ausgeführt, dass dem Gemeinderat genügend Mittel zur Verfügung stehen, um auf die finanzielle Entwicklung Einfluss nehmen zu können. Der Finanz- und Aufgabenplan wird dem Gemeinderat mit dem Budget zugestellt; er dient ihm damit als Mittel der Information und Entscheidungshilfe im Hinblick auf die Abnahme des Budgets, die Festlegung des Steuerfusses und die Beurteilung von Investitionsvorhaben. Im Rahmen seiner Budgetfestsetzungskompetenz kann der Gemeinderat somit Schwerpunkte setzen und damit die zukünftige Entwicklung beeinflussen.

Aufgrund der eindeutigen Feststellungen des Gemeindeamts und der daraus folgenden Aussichtslosigkeit, für eine Kompetenznorm in der GO, wie sie zur Umsetzung der Motion nötig wäre, die Genehmigung des Regierungsrats zu erhalten, erachtet der Stadtrat die Motion als nicht umsetzbar. Er beantragt dem Gemeinderat, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen und die Motion als erledigt abzuschreiben.

#### **Dem Gemeinderat wird beantragt:**

- 1. Vom Bericht betreffend Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans durch den Gemeinderat wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Motion, GR Nr. 2014/318, der SVP-, FDP-, GLP- und CVP-Fraktion vom 22. Oktober 2014 betreffend Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans durch den Gemeinderat wird als erledigt abgeschrieben.**

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

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cucho-Curti**