

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 171/2003

Sitzung vom 10. September 2003

1328. Anfrage (Gesetzeskonforme Gemeindefonds)

Kantonsrat Hansruedi Schmid, Richterswil, hat am 16. Juni 2003 folgende Anfrage eingereicht:

Kürzlich traten in einer grossen Zürcher Gemeinde Meinungsverschiedenheiten zwischen der Rechnungsprüfungskommission und dem Gemeinderat über die Gesetzmässigkeit eines Gemeindefonds zu Tage. Offenbar führt diese Gemeinde seit 1986 einen so genannten Gemeindefonds, aus welchem bedürftige Einzelpersonen und kulturelle Veranstaltungen Beiträge erhalten sowie der Ankauf von Kunst für die Gemeinde finanziert wird. Geöffnet wird der Fonds aus den Erträgen des Fondsvermögens und aus dem Gewinnanteil der Zürcher Kantonalbank. Mit einigem Stolz berichtete der Gemeindepräsident kürzlich in der Lokalpresse von der Nützlichkeit des Gemeindefonds, aus dem der Gemeinderat unbürokratisch und ohne vorgängige Budgetierung Geld verteilen kann. Andere Kommunen würden die betreffende Gemeinde darum gar beneiden. Die Gemeinde nutze damit ihre Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Gemeindeautonomie.

Ich bitte den Regierungsrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Gemeinden führen neben der Laufenden Rechnung oft spezielle Fonds, die in aller Regel aus Legaten hervorgegangen sind. Welche Freiheiten können die Gemeinden mit der Führung solcher Fonds nützen?
2. Dürfen die Gemeinden Fonds mit Einnahmen der Laufenden Rechnung speisen?
3. Ist der Gewinnanteil, den die Gemeinden jährlich von der ZKB erhalten, als ordentliche Einnahme zu verbuchen oder kann dieser zweckbestimmt einem speziellen Fonds zugewiesen werden?
4. Welche Instanzen des Kantons kontrollieren die Gemeinden bei der Führung von Fonds? Welche Sanktionen sind bei nicht gesetzeskonformer Rechnungsführung seitens des Kantons möglich?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hansruedi Schmid, Richterswil, wird wie folgt beantwortet:

Gemäss § 125 des Gemeindegesetzes (GG; LS 131.1) wird die Rechnung über den gesamten Haushalt der Gemeinde grundsätzlich als Einheit geführt. Die Einheit des Gemeindehaushalts ist eines der wichtigs-

ten Ziele des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM). An die Stelle der zersplitterten Fondswirtschaft tritt ein umfassender Gemeindehaushalt, der Transparenz schafft hinsichtlich des gesamten Finanzbedarfs und sämtlicher zur Verfügung stehender Mittel. Das Eigenkapital übernimmt die Funktion einer allgemeinen, nicht zweckgebundenen Reserve. Die Zweckbindung von Mitteln erlaubt § 127 GG nur für die Speisung von Fonds, die das übergeordnete Recht vorschreibt, und für die Vorfinanzierung konkreter Investitionsvorhaben. Daneben werden selbstständige Sonderrechnungen für Vermögenswerte geführt, die nur formell im Eigentum der Gemeinde stehen, weil sie von ihr im Interesse Dritter verwaltet werden: Im Wesentlichen betrifft dies die Aktiven von Personalvorsorgeeinrichtungen (vgl. § 128 GG), finanzielle Mittel, die der Gemeinde von privaten Dritten als zweckgebundene Zuwendungen (z. B. Schenkungen oder letztwillige Verfügungen) anvertraut wurden (vgl. § 129 GG), sowie die Bürgergüter (vgl. § 130 GG). Die abschliessende Regelung des Gemeindegesetzes über Spezialfinanzierungen belässt den Gemeinden mit Bezug auf die Führung von Fonds keine Autonomie. Die Gemeinden dürfen nicht nach Belieben Fonds einrichten und sie aus allgemeinen Finanzmitteln der Gemeinde speisen. Die in den Fonds fliessenden Mittel würden zu Unrecht der Ertragsseite der Laufenden Rechnung vorenthalten. Auf Grund des übergeordneten Rechts einzig zulässig sind der Fonds für Ersatzabgaben für Schutzraumbauten sowie der Fonds für Ersatzabgaben für nicht erstellte Fahrzeugabstellplätze (vgl. § 75 des Kreisschreibens der Direktion der Justiz und des Innern über den Gemeindehaushalt vom 10. Oktober 1984 [KSGH]).

Zur Verwendung des Gewinnanteils, den die Zürcher Kantonalbank jährlich an die Gemeinden ausschüttet, hat der Regierungsrat bereits am 30. Mai 2001 eine Anfrage beantwortet (KR-Nr. 103/2001). Der Regierungsrat hielt unter Verweisung auf § 26 des Gesetzes über die Zürcher Kantonalbank (ZKB; LS 951.1) fest, dass eine zweckbestimmte Verwendung für die an Kanton und Gemeinden fliessenden Gewinnanteile nicht vorgesehen ist. Weiter führte er aus, dass die Gemeinden nicht über die Autonomie verfügen, Gewinnanteile der ZKB oder andere allgemeine Einnahmen für beliebige Zwecke abzuzweigen und ihre finanzielle Lage durch solche zweckgebundenen Reserven zu beeinflussen. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Anfrage kann nur wiederholt werden, dass es sich bei den ZKB-Gewinnanteilen um frei verfügbare Mittel der Gemeinden handelt, die wie andere Erträge zwingend in der Laufenden Rechnung zu verbuchen sind.

Der Grundsatz, dass jede Ausgabe im gesetzmässigen Verfahren vom zuständigen Gemeindeorgan beschlossen worden sein muss (vgl. § 119 GG), würde durch die Fondslösung unterlaufen. In den meisten Gemeinden verfügen die Exekutivbehörden, in erster Linie die Gemeindevorsteherchaften, oft aber auch Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen, zwar über eine besondere Ausgabenbefugnis. Die Kompetenzbeträge für das einzelne Geschäft sind jedoch verhältnismässig bescheiden angesetzt und werden nicht selten durch einen jährlichen Plafonds ergänzt, den die Behörde mit der Summe der von ihr in eigener Zuständigkeit beschlossenen Ausgaben nicht übersteigen darf (vgl. H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 2000, § 119 N. 4.5.3.1). Sprengt eine neue Ausgabe diese Limiten, liegt die Kreditkompetenz beim übergeordneten Gemeindeorgan. Ausgabenbewilligungen sind strikt auf ein bestimmtes Vorhaben und einen bestimmten Betrag beschränkt (qualitative und quantitative Kreditbindung; vgl. § 9 des Finanzhaushaltsgesetzes [LS 611]). Mit diesem System der Ausgabenbewilligung (vgl. § 119 GG) lässt sich die Einrichtung beliebiger Fonds nicht vereinbaren.

Freiwillige Zuwendungen Privater wie Schenkungen und letztwillige Verfügungen (Legate), die entsprechend der Anordnung des Schenkers oder Erblassers für einen bestimmten idealen, gemeinnützigen, wohlthätigen oder öffentlichen Zweck oder zur Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe bestimmt sind, hat die Gemeinde als Sondervermögen zu verwalten (vgl. § 129 GG). Formell gehen diese Mittel zwar in das Eigentum der Gemeinde über; die Gemeinde darf jedoch nur im Rahmen der Zweckbestimmung über sie verfügen. Entsprechend ist es unzulässig, andere Mittel der Gemeinde mit den zweckgebundenen Zuwendungen zu vermengen. Dass auch der Ertrag des zweckgebundenen Vermögens bei diesem verbleibt, verlangt die Zweckbindung und gewährleistet die gesonderte Verwaltung. Obwohl die Verwendung der finanziellen Mittel bereits durch die Zweckbestimmung eingeschränkt ist, können die zu tätigen Ausgaben nicht ohne weiteres als gebunden gelten. Denn hinsichtlich Art, Objekte und Zeitpunkt der Verwendung besteht oft ein erheblicher Ermessensspielraum. Soweit dies der Fall ist und nicht Anordnungen des Schenkers oder Erblassers eine bestimmte Gemeindebehörde als ausschliesslich zuständig erklären, unterliegt die Verwendung der zweckgebundenen Vermögensmittel daher den Finanzkompetenzbestimmungen der Gemeindeordnung (vgl. Thalmann, a. a. O., § 129 N. 2.1, 3 und 4.1). Freiwillige zweckgebundene Zuwendungen ermöglichen den Gemeinden somit nicht besondere finanzrechtliche Spielräume, sondern beanspruchen sie als pflichtgemässe Vermögensverwalter im Dienst der Zweckwidmung.

Gemäss § 144 GG überwacht der Bezirksrat die Haushaltsführung der Gemeinden und nimmt jährlich Stichproben vor. Gegenstand der Prüfung ist allgemein, ob die Führung des Gemeindehaushalts nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes erfolgt, und insbesondere, ob die Rechnung der Gemeinde im Sinn von § 125 GG als Einheit geführt wird. Auf die Feststellungen der Rechnungsprüfungskommission und der technischen Kontrollorgane (interne Finanzkontrolle, Abteilung Gemeindefinanzen des Gemeindeamts des Kantons Zürich, private Buchprüfer) kann sich der Bezirksrat verlassen. Er hat jedoch seinerseits zu prüfen, ob die Prüfungen der Kontrollorgane wirkungsvoll sind (vgl. Kreisschreiben der Direktion der Justiz und des Innern über die Haushaltskontrolle der Gemeinden vom 12. September 1985 [KSGHK], Kap. VI, S. 22 ff., Kap. VII, S. 68). Dem Bezirksrat stehen alle Möglichkeiten des aufsichtsrechtlichen Einschreitens offen (vgl. § 142 GG). Er kann in formlosen Kontakten mit den Gemeindebehörden durch Anleitung, Erteilung von Auskünften und Ermahnungen auf die Verbesserung von Mängeln in der Rechnungsführung hinwirken. Wo bloss Empfehlungen und Anweisungen nicht die angestrebte Wirkung zeitigen, hat der Bezirksrat verbindliche Weisungen zu erteilen. Sind die verantwortlichen Gemeindeorgane nicht selbst in der Lage, die festgestellten Mängel zu beheben, kann der Bezirksrat zum Mittel der Ersatzvornahme greifen: Auf Kosten der Gemeinde lässt er die Mängel durch Fachleute in Ordnung bringen (vgl. Thalmann, § 144 N. 1–6, § 142 N. 2.1 und 2.2). Von schwer wiegenden Mängeln hat der Bezirksrat die Direktion der Justiz und des Innern in Kenntnis zu setzen (vgl. § 142 GG; KSGHK, Kap. VI, S. 23).

Müsste der Bezirksrat feststellen, dass eine Gemeinde einen nicht durch das übergeordnete Recht vorgeschriebenen und entsprechend unzulässigen Fonds führt, könnte er die Gemeinde anweisen, diesen Fonds aufzulösen oder allenfalls im Sinn einer Ersatzvornahme selbst den Fonds auflösen. Das Fondsergebnis müsste, weil der Fonds mit Mitteln gespeist wurde, die richtigerweise in das Ertragskonto der Laufenden Rechnung gehört hätten, eben dort als Ertrag verbucht bzw. letztlich dem Eigenkapital gutgeschrieben werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi