

Zulässigkeit einer pauschalen Budgetrückweisung bzw. von pauschalen Budgetkürzungen

Eine Auslegeordnung zum Budgetrecht vom 15. März 2012

Inhaltsverzeichnis

1.	Anfrage RPK	3
2.	Vorbemerkungen	3
	<i>2.1. Vorwiegend ungeschriebenes Recht</i>	3
	<i>2.2. Beschränkte Bedeutung des Budgetprozesses</i>	4
3.	Budget und Gewaltenteilung	4
	<i>3.1. Budgetkompetenz als Durchbrechung des Gewaltenteilungs- dogmas</i>	4
	<i>3.2. Grenzen der Flexibilität: Verbot der Aushöhlung der Budgetkom- petenzen des Parlamentes</i>	5
4.	Unterschiedliche Ausgangslage im dualen Stadt Zürcher Budgetmodell	6
	<i>4.1. Etablierung eines dualen Systems</i>	6
	<i>4.2. Detailbudget</i>	6
	<i>4.3. Haushaltführung mit Globalbudgets</i>	7
5.	Zulässigkeit einer pauschalen Budgetrückweisung	7
	<i>5.1. Budgethoheit: Recht und Pflicht</i>	7
	<i>5.2. Konsequenzen dieser Verpflichtung im dualen Modell</i>	8
	<i>5.3. Daraus abzuleiten: Schranken einer Rückweisung</i>	8
	<i>5.4. Kein Einschreiten der Aufsichtsbehörde</i>	9
	<i>5.5. Schlussfolgerungen im Hinblick auf weitere Pauschalrück- weisungen</i>	9
6.	Zulässigkeit pauschaler Budgetkürzungen in den 1060er-Konten (Ge- samtverwaltung)	10
	<i>6.1. Ausgangslage</i>	10
	<i>6.2. Umsetzung des Auftrags</i>	10
	<i>6.3. Zulässigkeit des gewählten Vorgehens</i>	10
7.	Schlussbetrachtungen	11

1. Anfrage RPK

Am 23. Januar 2012 gelangte die RPK mit einer **Anfrage zu Pauschalanträgen zum Voranschlag** an den Rechtskonsulenten des Stadtrates. Es wurde darin folgendes ausgeführt:

*«Die pauschale Rückweisung von 2010 wurde von vielen als unzulässig betrachtet, während die pauschalen Kürzungsanträge immer wieder umstritten waren und sind. Die RPK möchte sich diesbezüglich (soweit möglich) Klarheit verschaffen, um zu einer fundierten Position zu gelangen und um zukünftige Pauschalanträge einheitlich handhaben zu können. Wir möchten Sie deshalb fragen, ob Sie bereit wären, uns eine entsprechende **Auslegeordnung** bisheriger Entscheide und Rechtsgrundlagen zusammenzustellen, und diese mit uns anlässlich einer RPK-Sitzung zu besprechen.»*

Der Stadtrat hat seinem Rechtskonsulenten an der Sitzung vom 9. Februar 2012 die Zustimmung im Sinn von Art. 25 der Geschäftsordnung des Stadtrates (AS 172.100) zur Begutachtung der aufgeworfenen Fragen erteilt. Die Fragen gehen auf eine Diskussion in der RPK vom 23. Januar 2012 zurück.¹

2. Vorbemerkungen

2.1. Vorwiegend ungeschriebenes Recht

Beim Budgetrecht handelt es sich um ein Rechtsgebiet, das von der Rechtswissenschaft bisher wenig beachtet wurde. Zudem ist das geschriebene Budgetrecht nur sehr bescheiden ausgebildet. Die Feststellung von Professor H. Nawiasky, dass das nicht geschriebene traditionale Recht überwiege, hat noch heute Gültigkeit.² Auch H. R. Thalmann konstatiert über 50 Jahre später, dass das Budgetrecht noch immer ein schwieriges, weder dogmatisch noch gesetzgeberisch gesichertes Gelände sei. Es bestehe weithin aus **Gewohnheiten**, die Tragen, bis jemand sie in Frage stelle, Gewohnheiten, die von Gemeinde zu Gemeinde, von Kanton zu Kanton, von Land zu Land andere seien. Das sogenannte neue Rechnungsmodell habe einige Fragen dazu geklärt, zahlreiche Unsicherheiten und Widersprüche bestünden weiter.³

Diese einleitenden Hinweise auf das wenig durchdrungene Budgetrecht sind deshalb angebracht, um der Erwartung entgegenzutreten, dass die aufgeworfenen Fragen klar beantwortet werden können. Insbesondere das Ausmass der Detaillierung des Budgets und die Homogenität der Gestaltungstiefe sind weitgehend eine **politische Frage**, weil ein zunehmender Detaillierungsgrad den Spielraum der Regierung einschränkt, eine zu grosse Globalisierung jedoch die Budgethoheit des Parlamentes verwässert. Der Detaillierungsgrad des Budgets hängt überdies «von der Grösse des Gemeinwesens und dem Verhältnis von Parlament und Executive ab».⁴

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die gesetzliche Grundlage - mit Ausnahme der für die globalbudgetierenden Abteilungen geltenden Gesetzeslage - noch heute

¹ Siehe Protokoll der 53. Sitzung der RPK vom 23. Januar 2012, S. 11 f.

² H. Nawiasky, Rechtliche Bedeutung und rechtliche Wirkung des Voranschlags, ZBI 46/1945, S. 153 ff.

³ H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, N 4 zu § 132.

⁴ Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Band I, 1981, S. 115.

äusserst dürftig ist (§ 9 Finanzhaushaltsgesetz (FHG) vom 2. September 1979, das gemäss § 165 des Gemeindegesetzes, LS 131.1, GG, für die Gemeinden immer noch gilt) und dass es zum Budgetrecht kaum Präjudizen oder umfangreichere Abhandlungen gibt. **Viele Budgetaspekte sind praktisch-politischer Natur.** Die Festsetzung des jährlichen Voranschlags durch das Parlament erfolgt in der Regel in engem Zusammenwirken mit der Regierung. Viele Fragen können nur in einem problemorientierten Austausch der zwei Gewalten gelöst werden (siehe nachfolgend Ziffer 3).

2.2. Beschränkte Bedeutung des Budgetprozesses

Es gilt als schweizerische Besonderheit, dass neue Ausgaben weitgehend nicht mit dem Voranschlag, «sondern durch einen eigenen vom Budget getrennten, vorhergehenden Willensakt des kompetenten Organs»⁵ beschlossen werden. Dieses Herauslösen wichtiger Ausgabenbeschlüsse aus dem Budget, das mit dem neuen Rechnungsmodell seit Anfang der achtziger Jahre noch konsequenter erfolgte, bewirkt, «dass das Budget nicht, wie in anderen Staaten, eine politische Angelegenheit allerersten Ranges ist, sondern in der Hauptsache eine einfache sachliche Verwaltungsangelegenheit, nämlich die Gewinnung eines Überblicks über die Einnahmen- und Ausgabengestaltung der Haushaltsperiode»⁶. Die **politisch wichtigen Fragen** werden also **nicht mit dem Budget**, sondern im Rahmen referendumsfähiger Spezialausgabenbeschlüsse oder in Form von formellen Gesetzen entschieden. Dieser ausserhalb des Budgets geformte politische Willensbildungsprozess ist allerdings nicht immer «vorhergehend». Häufig müssen Budgetanträge bereits in einem Zeitpunkt gestellt werden, in welchem der Verpflichtungskredit des Parlamentes oder des Stimmvolkes noch aussteht. Die entsprechenden Budgetkredite gelten dann bis zum Entscheid des zuständigen Organs als gesperrt (§ 28 Absatz 2 FHG i. V. m. § 165 GG).⁷

Durch die starke Ausbildung des Finanzreferendums geht dem Budget also der souveräne Charakter ab. Das Budget hat häufig nur deklaratorische oder konstatierende Bedeutung.⁸ Auch dieser Umstand ist bei der Beantwortung der Fragen zu beachten.

3. Budget und Gewaltenteilung

3.1. Budgetkompetenz als Durchbrechung des Gewaltenteilungsdogmas

Der Budgetentscheid ist nicht rechtsetzende Tätigkeit, sondern gehört gemäss der Theorie der Gewaltentrennung zu den Verwaltungsakten des Parlamentes. Budgettätigkeit bewegt sich somit in der Stammfunktion der Regierung, weshalb die Budgetkompetenz des Parlamentes zu den Durchbrechungen des Gewaltentrennungsdogmas gehört.⁹

⁵ *Nawiasky*, a.a.O., S. 156.

⁶ *Nawiasky*, a.a.O.

⁷ Zum Verhältnis von Verpflichtungskredit und Voranschlagskredit und zur uneinheitlichen Bedeutung des Voranschlagskredites im Verhältnis zum Verpflichtungskredit siehe *Saile/Burgherr/Loretan*, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, RZ 678 ff. und 818 ff.

⁸ *Saile/Burgherr/Loretan*, a.a.O., RZ 678.

⁹ *P. Mastronardi*, Gewaltenteilung unter NPM. Zum Verhältnis von Parlament und Regierung; ZBl 100/1999, S. 457.

Im Zusammenhang mit den Modellen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung musste die Trennlinie der Gewaltenteilung neu festgelegt werden. Die Stadt Zürich hat sich beim Budgetprozess für eine pragmatische Neufestsetzung der Trennlinie der Gewaltenteilung entschieden: Für gewisse, besonders geeignete Betriebe hat das Parlament seine bisherige Detailkompetenz in Bezug auf die Ressourcensteuerung zurückgenommen, dafür eine Kopplung von Finanz- und Leistungsverantwortung vorgenommen. Danach umfasst bei den WOV-Betrieben die Budgetkompetenz des Parlamentes neben der Globalzahl auch die Leistungsumschreibung. Wo die Trennlinie genau verläuft, ergibt sich aus der Verordnung über die Haushaltsführung mit Globalbudgets vom 24. März 2010 (AS 611.120, VHG). Aus dieser gesetzlichen Regelung geht hervor, dass trotz weitgehender Globalisierung des Budgets auch Elemente der Detaillierung überlebt haben (Art. 4 Abs. 1 zweiter Unterabsatz). Dieses Beispiel zeigt, dass es bei der Festlegung der neuen Trennlinie der Gewaltenteilung zu einer praktisch-politischen Teilung der Macht gekommen ist. Ausdruck dieser Machtteilung ist auch die Tatsache, dass in der Stadt Zürich **nicht alle Abteilungen mit Globalbudgets** geführt werden, sondern **zahlreiche Abteilungen weiterhin detailliert budgetieren**. Das Parlament war trotz der neuen Mitbestimmung auf der Leistungsseite bei WOV-Betrieben nicht bereit, für alle Abteilungen der Stadtverwaltung eine Gewichtsverschiebung vom Parlament in die Stammfunktion der Regierung vorzunehmen. Dass die für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung besonders geeigneten Abteilungen gleichwohl mit Globalbudgets geführt werden, zeugt von einem **problemorientierten Gewaltenteilungsverständnis**.

Diese Ausführungen zur Neufestlegung der Trennlinie der Gewaltenteilung zeigen, dass die neue Trennlinie entsprechend dem dualen System uneinheitlich festgelegt wurde, was die Beantwortung der gestellten Fragen zusätzlich erschwert.

3.2. Grenzen der Flexibilität: Verbot der Aushöhlung der Budgetkompetenz des Parlamentes

Das geltende kantonale Finanzhaushaltsrecht lässt den Gemeinden grösstmöglichen Spielraum für die Gestaltung des Budgets. Dieser Spielraum geht vom hohen Spezifizierungsgrad mit vierstelligen Konten über die Senkung des Spezifizierungsgrades um eine Stelle auf dreistellige Konten¹⁰ bis zu einer weitgehenden Globalisierung des Budgets mit wenig Mitsprache auf der Leistungsseite. Die Verwässerung des Budgetbeschlusses darf allerdings nicht so weit gehen, dass die verfassungsrechtlich verankerte Budgethoheit des Parlamentes ausgehöhlt wird.

Ein allgemeiner Verzicht auf eine bestimmte Kompetenz (hier: Budgethoheit) zugunsten eines anderen Staatsorgans lässt sich «mit dem Wesen einer rechtsstaatlichen Verfassung von vornherein nicht in Einklang bringen».¹¹ Es wäre deshalb kaum zulässig, die Einflussnahme des Parlamentes darauf zu beschränken, jährlich lediglich das Total des Aufwand- oder Ertragsüberschusses des gesamten Finanzhaushaltes zu bestimmen. Das Parlament

¹⁰ Vgl. P. Saile, Die neuen Steuerungsmodelle im Spannungsfeld zu den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, in: Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, Band 30, S. 27.

¹¹ W. Geiger, Die Delegation von Finanzkompetenzen als staatsrechtliches Problem, Festgabe zum schweizerischen Juristentag 1965, Bern 1965, S. 88.

muss mindestens über die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Politikbereiche Beschluss fassen können.¹²

Das kombinierte Modell der Stadt Zürich weist zwar eine grosse Bandbreite vom (vierstellig) detaillierten Budget des harmonisierten Rechnungsmodells bis zur Globalbudgetierung auf, lässt aber immerhin über die Globalbudgets für jede Produktgruppe und über Leistungsvorgaben und Indikatoren beschliessen. Das Budgetrecht der Stadt Zürich verletzt also das Verbot der Aushöhlung der Budgetkompetenz nicht.

4. Unterschiedliche Ausgangslage im dualen Stadt Zürcher Budgetmodell

4.1. Etablierung eines dualen Systems

Nach einer langen Pilotphase¹³ hat sich die Stadt Zürich mit Volksabstimmung vom 26. September 2010 für ein duales Budgetierungssystem ausgesprochen. Art. 41 lit. b der Gemeindeordnung lässt neben der Budgetierung mit Fixierung auf den REMO-Kontenplan für speziell bezeichnete Verwaltungsabteilungen auch eine Haushaltführung mit Globalbudgets zu.

4.2. Detailbudget

Verwaltungsabteilungen, für welche ein detailliertes Budget gilt, sind an die Budgetgrundsätze gemäss § 9 FHG gebunden. Es soll darauf verzichtet werden, die einzelnen Budgetgrundsätze zu kommentieren.¹⁴ Erwähnt sei aber der wichtige **Grundsatz der Spezifikation**, welcher eine sachliche, qualitative Bindung an den im Voranschlag umschriebenen Zweck verlangt. Dies bedeutet, dass sich das Parlament bei der Budgetierung an den Grundsatz der qualitativen Bindung zu halten hat. Da es sich bei diesen Grundsätzen lediglich um Richtlinien handelt, sind auch in REMO-Budgets grösserer Gemeinwesen verschiedene **Globalisierungsansätze** enthalten. Entscheidend ist, dass das Parlament bei **politisch wichtigen Fragen** mitbestimmen kann, politisch weniger Wichtiges kann im Rahmen von globalen Budgetposten an die Exekutive delegiert werden. Im Zusammenhang mit der Budgetfestsetzung sind die Kriterien der Wichtigkeit und der Eignung gegeneinander abzuwägen: «Das politisch Wichtige gehört in die Kompetenz des Parlamentes, auch wenn dieses für die Entscheidung weniger geeignet ist. Das politisch weniger Wichtige soll von jener Instanz entschieden werden, die dafür besser geeignet ist. Wo die Grenze zu ziehen ist, entscheidet im Verfassungsstaat der Gesetzgeber, wo nötig im Einzelfall an dessen Stelle das Parlament».¹⁵

Da die gesetzliche Regelung bei den nach Detailkonten budgetierenden Abteilungen sehr rudimentär ist und lediglich die eigentlichen Budgetgrundsätze umfasst, ist die Ausgestaltung dieser Grundsätze und damit auch die Trennlinie zwischen Exekutive und Legislative unter

¹² Vgl. dazu *K. Nuspliger*, Gewaltenteilung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung, ZBl 100/1999, S. 479 f.

¹³ Zur Vorgeschichte der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Stadt Zürich siehe *Saile/Burgherr/Loretan*, a.a.O., RZ 913 ff., und Abstimmungszeitung vom 26. September 2010, Vorlage 3, S. 9 ff.

¹⁴ Vgl. dazu eingehend *Saile*, a.a.O., S. 31 ff.

¹⁵ *Mastronardi*, a.a.O., S. 461.

Umständen **von Budget zu Budget** auszuhandeln bzw. festzulegen. Dies wird bei der Beantwortung der von der RPK gestellten Fragen ausschlaggebend sein.

4.3. Haushaltführung mit Globalbudgets

Im Unterschied zur Detailbudgetierung ist die Globalbudgetierung gesetzlich verhältnismässig eingehend geregelt (siehe VHG und kantonale Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden, LS 133.3). Dem Parlament kommt eine Steuerungsfunktion nur auf der Ebene der Globalbudgetierung (= Ebene Produktegruppe) zu, nicht jedoch auf Stufe eindeutig bezeichneter Abschnitte und Konten des Budgets. Die einschlägigen Rechtsgrundlagen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung sehen eine hohe Flexibilität bei der Kreditverwendung innerhalb des Leistungsbereichs vor. **Die Budgetgrundsätze gelten hier weitgehend nicht.** Die Globalkredite geben dem Parlament keine Klarheit über die Grösse der Ausgaben und Einnahmen für die einzelnen Aufgaben und ihr Verhältnis zueinander.

Das Parlament hat sich bei der jährlichen Festsetzung des Budgets an die von ihm selber im Rahmen eines formellen Gesetzes aufgestellten **überjährlich wirksamen Regeln** (VHG) zu halten.

Auch diese Erkenntnisse sind bei der Beantwortung der abschliessenden Fragen zu berücksichtigen.

5. Zulässigkeit einer pauschalen Budgetrückweisung

5.1. Budgethoheit: Recht und Pflicht

Dem (Grossen) Gemeinderat kommen neben den Gesetzgebungskompetenzen auch verschiedene Verwaltungsbefugnisse zu (vgl. dazu auch vorne Ziffer 3.1.). Diese Verwaltungsbefugnisse betreffen hauptsächlich den städtischen Haushalt, umfassend Spezialausgabenbeschlüsse und das Budget. Nach schweizerischem Verfassungsverständnis hat das Parlament grundsätzlich eine uneingeschränkte Budgethoheit.¹⁶ Die verfassungsmässig verankerte Budgethoheit überträgt dem Parlament nicht nur die Berechtigung, das Budget zu beschliessen, sondern ebenso eine **Verpflichtung, das Budget** in der vom Gesetzgeber vorgesehenen Form selbst **festzulegen**.

Alt Regierungsrat und Staatsrechtler Prof. Willy Geiger umschreibt diese Verpflichtung anschaulich wie folgt:

*«Gewisse Finanzkompetenzen lassen ihrem Wesen nach eine Delegation vom verfassungsmässigen Träger auf ein anderes Staatsorgan von vornherein **nicht** zu. Das ist dann der Fall, wenn sich in einem bestimmten Funktionskreis im Interesse eines geordneten Staatshaushaltes mit der rechtlichen **Befugnis** eine entsprechende **Pflicht** zum Tätigwerden verbindet.*

Hierher gehört zunächst die Aufstellung des jährlichen Voranschlags der Einnahmen und Ausgaben. Für die Erfüllung dieser Aufgabe sind die Rollen zwischen Exekutive und Volksvertretung von Verfassungen wegen fest verteilt: Die Exekutive entwirft den Voranschlag, das Parlament fasst

¹⁶ Mastronardi, a.a.O., S. 451.

darüber Beschluss. Soweit überhaupt eine Entscheidungsfreiheit besteht, soll sie der Volksvertretung als der politisch übergeordneten Gewalt zukommen. Die damit verbundene Abhängigkeit der Exekutive vom Parlament ist gewollt; sie dient nicht zuletzt den Interessen der Einzelnen, die durch Steuern und andere öffentliche Abgaben dem Staate die nötigen Mittel für die Deckung seiner finanziellen Bedürfnisse zur Verfügung zu stellen haben. Demgemäss ist in den Kantonen regelmässig auch die Bestimmung des Steuerfusses oder der Steueranlage Sache des Parlaments, zum Teil sogar unter Vorbehalt des Volksentscheides. Es widerspräche dem klaren Sinn der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung, träte die Volksvertretung in einem konkreten Fall – etwa aus Zeitnot – die Beschlussfassung über den Voranschlag oder die Festlegung des Steuerfusses der Exekutive ab. Die Volksvertretung ist **verpflichtet**, die genannten Funktionen selbst auszuüben; nur so kann die von der Verfassung beabsichtigte **Kontrollwirkung** gegenüber der Exekutivgewalt erreicht werden.»¹⁷

5.2. Konsequenzen dieser Verpflichtung im dualen Modell

Die Pflicht zur endgültigen Aufstellung des Voranschlags aufgrund des stadträtlichen Entwurfs bezieht sich auf beide in der Stadt Zürich gehandhabte Formen der Budgetierung:

Beim **Detailbudget** hat sich die Festlegung auf die vierstelligen Konten zu beziehen mit der Möglichkeit, gewisse Pauschalisierungen vorzunehmen (z. B. Sammelkredit für die Erstellung von Radwegen; siehe vorne Ziffer 4.2.).

Im Rahmen der Haushaltsführung mit **Globalbudgets** ist die Koppelung von Finanz- und Leistungsverantwortung gemäss den für die Beschlussfassung vorgegebenen Elementen für jede einzelne Produktgruppe zu beachten (Art. 4 Abs. 1 lit. a bis c VHG). Wird beim Globalkredit also eine (substanzielle) Kürzung vorgenommen, so sind entsprechend auch die Leistungsvorgaben anzupassen.

5.3. Daraus abzuleiten: Schranken einer Rückweisung

Der RPK sind gemäss Protokoll der 53. Sitzung vom 23. Januar 2012 die Schranken einer Rückweisung bekannt. Sie ergeben sich aus dem Brief der Direktion des Innern des Kantons Zürich vom 12. November 1996 und aus einer Stellungnahme von alt Rechtskonsulent Dieter Keller vom 30. Oktober 1996; die letzterwähnte Stellungnahme ist auszugsweise in der Kommentierung der Gemeindeordnung der Stadt Zürich wiedergegeben.¹⁸

Die Kernaussage der Direktion des Innern, welche nach dem Bezirksrat die nächsthöhere Aufsichtsinstanz über die Gemeinden ist (§148 GG), lautet:

*«Aus den vorstehend zitierten Rechtsnormen und den dazu gemachten Ausführungen ist der Schluss zu ziehen, dass eine pauschale Rückweisung des Voranschlags durch die RPK oder das Gemeindeparlament an die Gemeindeexekutive **rechtlich nicht haltbar** ist.*
(...)

¹⁷ Geiger, a.a.O., S. 92 f.

¹⁸ Saile/Burgherr/Loretan, a.a.O., RZ 821.

Der Auftrag zur Änderung eines Voranschlagsentwurfs muss so konkret sein, dass zumindest ersichtlich ist, bei welchen Aufgaben, Projekten, Dienststellen oder Aufwandarten eine entsprechende Änderung in welchem Umfang verlangt wird. Hingegen dürfte es zu weit gehen, zu fordern, dass ein solcher Auftrag bis auf einzelne Konti detailliert werden müsste.»

5.4. Kein Einschreiten der Aufsichtsbehörden

Obwohl der Gemeinderat am 8. Dezember 2010 den Voranschlag ohne konkrete Aufträge an den Stadtrat zurückgewiesen hat und dem Parlament und auch dem Bezirksrat die damit verbundene Pflichtverletzung bewusst war,¹⁹ sind weder der Bezirksrat noch die zuständige kantonale Direktion aufsichtsrechtlich eingeschritten. Offensichtlich betrachteten weder der Bezirksrat noch die zuständige Direktion das Vorgehen als eine offensichtliche Verletzung klaren Rechts, was Voraussetzung eines aufsichtsrechtlichen Einschreitens gewesen wäre.²⁰

Zur Einreichung einer Aufsichtsbeschwerde war selbst der Stadtrat nicht bereit, was von einem problemorientierten Gewaltenteilungsverständnis zeugt bzw. vom Bemühen, aus zeitlichen Gründen eine praktisch-politische Lösung zu finden (siehe vorne Ziff. 2.1. und 3.1.). Der Bezirksrat hat mit Brief vom 9. Dezember 2010 lediglich auf die zeitliche Dringlichkeit hingewiesen und den Gemeinderat angewiesen, den neuen Voranschlag 2011 noch im Februar 2011 zu beschliessen.

5.5. Schlussfolgerungen im Hinblick auf weitere Pauschalrückweisungen

Eine pauschale Rückweisung eines Budgetentwurfs an die Exekutive ohne klare Aufträge im Sinn der zitierten Stellungnahmen ist als eine **unzulässige Delegation** an die Exekutivgewalt anzusehen. Würde ein solcher Rückweisungsbeschluss mit ordentlicher Gemeindebeschwerde gemäss § 151 GG angefochten, so müsste mit einer Kassierung des Rückweisungsentscheides gerechnet werden. Auf Aufsichtsbeschwerde hin müsste der Bezirksrat die Rechtslage nur unter aufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten prüfen. Es muss allerdings angenommen werden, dass der Bezirksrat oder eine andere kantonale Aufsichtsinstanz bei einer **wiederholten Pauschalrückweisung** von einer Verletzung klaren Rechts ausginge, obwohl er bislang von sich aus aufsichtsrechtlich nicht eingeschritten ist. Ein wiederholtes Missachten der mit der Budgethoheit zusammenhängenden Pflichten würde wohl auch der Stadtrat nicht jedes Mal akzeptieren. Das Wahrnehmen der Verpflichtung, mindestens in den Grundzügen festzulegen, wo gekürzt werden soll, ist auch deshalb sehr wichtig, da der beeinflussbare Teil des Budgets relativ klein ist (ca. 20%).²¹

¹⁹ Siehe beispielsweise *Aargauer Zeitung* vom 10. Dezember 2010: «Budgetstreit: Bezirksrat könnte sich einmischen».

²⁰ *Thalmann*, a.a.O., N 8.5 zu § 141 bis 150.

²¹ Vgl. zum grundlegenden Irrtum in der Beurteilung der Rolle des Budgets im Prozess der finanziellen Führung, *Saile/Burgherr/Loretan*, a.a.O., RZ 678 und dort FN 1130. Siehe auch vorne, Ziffer 2.2.

6. Zulässigkeit pauschaler Budgetkürzungen in den 1060er-Konten (Gesamtverwaltung)

6.1. Ausgangslage

Der Gemeinderat hat mit dem Beschluss über das Budget 2012 beim Konto 1060 (Gesamtverwaltung) verschiedene Pauschalkürzungen vorgenommen, so beispielsweise bei den Konten Personalwerbung, Druck-, Reproduktions- und Vervielfältigungskosten oder Post- und Telekommunikationsgebühren. Soweit ersichtlich, handelt es sich um Pauschalkürzungen zwischen Fr. 500'000.- und 3 Mio. Franken (bei Entschädigungen für IT-Leistungen Dritter). Gleichzeitig wurde der Stadtrat beauftragt, diese Pauschalkürzungen (wohl mit den Zusatzkrediten) auf die Dienstabteilungen zu verteilen und der RPK bis Ende April 2012 über die Umsetzung Bericht zu erstatten.

6.2. Umsetzung des Auftrags

Der Stadtrat hat nun mit den Zusatzkrediten eine Umlagerung auf die einzelnen Dienstabteilungen vorzunehmen, wobei er Positionen zu respektieren haben wird, welche gebunden sind. So macht beispielsweise eine Kürzung der Postgebühren bei der Stadtkanzlei keinen Sinn, da es sich bei den Ausgaben für den Versand der Abstimmungsunterlagen um gebundene Ausgaben handelt. Die Umsetzung gestaltet sich also sehr schwierig und ist aufwendig.

Bei denjenigen Abteilungen, welche ein Detailbudget kennen, hat die Umlagerung auf ein vierstelliges Konto zu erfolgen, bei denjenigen Dienstabteilungen, welche eine Haushaltsführung mit Globalbudget kennen, hat eine Kürzung des Globalkredits zu erfolgen. Da die pauschale Kürzung pro Produktgruppe verhältnismässig gering sein wird, dürfte kaum eine Einbusse auf der Leistungsseite, welche sich auf den Budgettext auswirkt, zu erwarten sein (siehe vorne, Ziffer 5.2.).

6.3. Zulässigkeit des gewählten Vorgehens

Da der Stadtrat selbst verschiedene Positionen bei der Gesamtverwaltung einstellt, so beispielsweise für die Anpassung der Löhne oder im Zusammenhang mit den Legislaturschwerpunkten, kann das vom Gemeinderat gewählte Vorgehen nicht von vornherein als unrechtmässig betrachtet werden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass vom Stadtrat beantragte pauschale Positionen, die nachträglich auf die Dienstabteilungen umgelegt wurden, ausnahmslos Erhöhungen von Budgetkrediten und nicht Kürzungen waren. Das Einstellen bei der Gesamtverwaltung und das anschliessende Verteilen der Mittel auf die einzelnen Dienstabteilungen mit den Zusatzkrediten erste Serie stellt aber ein grundsätzlich (politisch-praktisch) toleriertes Vorgehen dar. Es sollte aus folgenden Gründen nur **sehr zurückhaltend** zur Anwendung kommen:

- Bei den Positionen im Konto 1060 der Gesamtverwaltung fehlt es an einer klaren Zuordnung der politischen Verantwortung über die Verwendung der Mittel. Dies gilt insbesondere für solche Positionen, die hernach nicht auf die Dienstabteilungen verteilt werden.

- Bei solchen Positionen, welche mit den Zusatzkrediten unterjährig auf die Dienstabteilungen verteilt werden, resultiert für die Verwaltung und auch für das Parlament ein unverhältnismässiger administrativer Zusatzaufwand. Betrachtet man die verhältnismässig kleinen Pauschalabzüge und kommt es zu einer grundsätzlich flächendeckenden Übertragung auf die Dienstabteilungen, so resultieren daraus unzählige Positionen, welche administriert werden müssen.
- Bei den Löhnen gibt es für das Vorgehen sachliche Gründe, welche bei Pauschalabzügen kaum zu finden sind. Hier gibt das Parlament, wie bei einer Pauschalrückweisung des Budgets, seine Budgetverpflichtung aus der Hand, indem es die Kürzungen im Einzelnen dem Stadtrat delegiert. Im kleinen Rahmen, wie dies mit dem Budget 2012 erfolgte, ist dagegen aus rechtlichen Gründen wohl nichts einzuwenden. Sollte dies jedoch in grösserem Stil der Fall sein, so wäre dies eine unzulässige Delegation an den Stadtrat und der Gemeinderat käme seiner Verpflichtung, die Budgetfestlegung selbst vorzunehmen, nicht mehr nach. Vgl. zum Kriterium der politischen Wichtigkeit vorne, Ziffer 4.2.
- Es stellt sich auch die Frage, wie sich die Dienstabteilungen bis zur Umlagerung der Budgetmittel von der Gesamtverwaltung auf die Dienstabteilungen zu verhalten haben. Müssen die Dienstabteilungen bis zum Beschluss der Umlage angehalten werden, keine neuen Ausgaben auf den zur Kürzung vorgesehenen Konten zu tätigen, damit die Kürzung nicht verunmöglicht wird? Dies steht im grundsätzlichen Widerspruch zur Tatsache, dass die Verwaltung nach rechtskräftiger Genehmigung des Budgets durch den Gemeinderat ermächtigt ist, «die Verwaltungsrechnung für den bezeichneten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten.» (§ 28 Abs. 1 FHG). Es würde sich bei grösseren Kürzungen die Frage stellen, wer eine «Sperrung» in welcher Form, in welchem Ausmass und zulasten welcher Abteilungen überhaupt beschliessen könnte. Auch diese Fragen legen es nahe, dass solche Pauschalkürzungen bei der Gesamtverwaltung nur dann rechtlich haltbar sind, wenn sie von geringem Ausmass sind. Bei grösseren Kürzungen kann eine solche Grauzone der Rechtsunsicherheit bis zur Genehmigung der ersten Serie der Zusatzkredite nicht toleriert und auch kaum gehandhabt werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Verwaltung von diesen Pauschalabzügen dann abweichen darf, wenn es für die Wahrung des Gesamtinteresses der Stadt geboten erscheint und solange die Abweichung im Rahmen von Art. 4 der städtischen Finanzverordnung (AS 611.100) liegt. Solche Abweichungen vom Budget sind nicht zu begründen, was dazu führen kann, dass ein Teil der Pauschalabzüge nach der Verteilung auf die einzelnen Dienstabteilungen verpuffen könnte. Diese Konsequenz hat der Gemeinderat auf sich zu nehmen, wenn er keine Schwerpunkte setzt und seine politische Budgetverantwortung diesbezüglich nicht wahrnimmt.

7. Schlussbetrachtungen

Die vorliegende Auslegeordnung soll einen Überblick geben über die grosse Bandbreite der für die Budgetgestaltung geltenden Grundsätze. Da diese Bandbreite von einem grossen Detaillierungsgrad mit vierstelligen Konten bis zu einer Haushaltführung mit Globalbudgets pro Produktgruppe geht und auch Zwischenformen vorzufinden und auch zulässig sind, besteht für das Budgetorgan ein verhältnismässig grosser Spielraum beim Einwirken auf die

Budgetstruktur bzw. auf den Budgetinhalt. Grenzen sind dann erreicht, wenn die Budgetthoheit zu verwässern droht bzw. wenn das Budgetorgan seiner grundsätzlichen Verpflichtung, den Voranschlag selbst festzulegen, nicht mehr nachkommt. Viele Vorgänge im Zusammenhang mit dem Budget sind politisch-praktischer Natur und finden dann zu einer Lösung, wenn sich die beiden Gewalten Exekutive und Legislative zu einem problemorientierten Gewaltenteilungsverständnis bekennen. Sollte dies einmal nicht mehr der Fall sein, so könnte es zu untolerierbaren Verzögerungen im Budgetprozess kommen und die Aufsichtsbehörden müssten wohl eher einschreiten als heute.

Aus rein rechtlicher Sicht ist das Vorgehen der SVP mit Detailanträgen zu den einzelnen vierstelligen Konten (bei nicht mit Globalbudgets geführten Abteilungen) der rechtlich korrekte Weg. Wenn das Parlament wie in der letzten Budgetberatung ohnehin über alle Detailanträge abstimmt, wäre es auch konsequent und rechtlich der zu befürwortende Weg, auch die Verantwortung für die Zuteilung der Abzüge an die einzelnen Dienstabteilungen selbst zu übernehmen, anstatt den rechtlich eher zweifelhaften und zu zeitlichen Verzögerungen führende Weg über Pauschalabzüge in Konto 1060 der Gesamtverwaltung zu beschreiten.

Ich hoffe, dass diese Auslegeordnung der RPK als Grundlage für eine Diskussion zur Aufarbeitung der letzten beiden Budgetdebatten dienen wird. Zu empfehlen ist, dass die offenen Fragen und die Festlegung einer Praxis für die Zukunft aus den mehrfach erwähnten Gründen in enger Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament besprochen werden sollten, insbesondere was die Praxis zu den 1060er-Konten der Gesamtverwaltung betrifft.

Der Rechtskonsulent:



Dr. Peter Saile