

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

Zirkulationsbeschluss

vom 12. August 2013

685.

Präsidialdepartement, Jährlicher Beitrag an Greater Zurich Area AG für 2013, Beschwerde, Zuschrift

IDG-Status: öffentlich

Auf Antrag der Stadtpräsidentin wird an den Bezirksrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, geschrieben:

Gestützt auf § 151 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (LS 131.1; GG) erhebt der Stadtrat von Zürich Beschwerde gegen den Beschluss des Gemeinderats vom 10. Juli 2013 (Auszug Beschlussprotokoll 10. Juli 2013; Beilage 1) und stellt folgende

Anträge:

1. Der Beschluss des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 10. Juli 2013, womit der Zusatzkredit für den städtischen Beitrag von Fr. 250 000.– an die Stiftung Greater Zurich Area Standortmarketing (GZA) für das Jahr 2013 abgelehnt wurde, sei aufzuheben und diese Jahrestanche in das Budget 2013 einzustellen.
2. Es sei festzustellen, dass der Gemeinderat verpflichtet ist, die vom Gemeinderat mit Beschluss vom 7. März 2012 (GR Nr. 2011/326) für die Jahre 2012 bis 2015 bewilligten Jahresbeiträge von Fr. 250 000.– an die GZA als an den wiederkehrenden Verpflichtungskredit gebundene Ausgaben in das Budget der entsprechenden Beitragsjahre einzustellen.

Begründung:

I. Sachverhalt

1. Die Greater Zurich Area AG (GZA) ist eine Standortmarketing-Organisation, die seit ihrer Gründung 1998 den Unternehmensstandort Zürich vermarktet, ausländische Unternehmen akquiriert und diese beim Ansiedlungsprozess in Zusammenarbeit mit kantonalen und städtischen Stellen unterstützt. Die GZA AG wird von der gleichnamigen Stiftung getragen. Diese wird vom Vorsteher oder der Vorsteherin der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich von Amts wegen präsiert, ist Alleinaktionärin der GZA AG und in Form einer Public Private Partnership organisiert. Stiftungsratsmitglieder sind neben dem Kanton Zürich sechs weitere Kantone und die Städte Zürich und Winterthur sowie verschiedene private Wirtschaftsunternehmen.
2. Der Gemeinderat hat in den vergangenen Jahren die Leistungen und auch die Notwendigkeit der Aktivitäten der GZA durch Genehmigung jährlich wiederkehrender Beiträge in Form von referendumspflichtigen Verpflichtungskrediten (§ 165 GG i.V.m. § 24 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979; LS 611; FHG) von Fr. 250 000.– für jeweils vier Jahre immer wieder anerkannt (GR Nr. 2000/315, GR Nr. 2003/338, GR Nr. 2006/202 und GR Nr. 2008/348).
3. Mit Weisung vom 14. September 2011 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat erneut die Weiterführung dieser jährlichen Beitragsleistungen von Fr. 250 000.– für die Jahre 2012 bis 2015 (STRB 1120/2011; Beilage 2).
4. Mit Beschluss vom 14. Dezember 2011 stimmte der Gemeinderat im Rahmen des Voranschlags 2012 dem Antrag des Stadtrats auf Einstellung von «Beiträgen an private Unternehmen» im Gesamtbetrag von Fr. 3 868 000.– zu in Kenntnis der Tatsache, dass in diesem Gesamtbetrag auch die vom Stadtrat beantragte jährliche Beitragszahlung an

die GZA für das Jahr 2012 von Fr. 250 000.– gemäss zitierter Weisung (vgl. Ziff. 3 vorstehend) enthalten ist. Der diesbezüglich Voranschlagskredit war gesperrt, «bis die Rechtsgrundlage in Kraft» war (§ 28 Abs. 2 FHG), also bis zur Rechtskraft des ausserhalb des Budgets vom Gemeinderat zu bewilligenden Verpflichtungskredits. (Auszug Beschlussprotokoll 14. Dezember 2011 (Beilage 3))

5. An seiner Ratssitzung vom 7. März 2012 beschloss der Gemeinderat in Übereinstimmung mit erwähnter Weisung des Stadtrats, der Stiftung Greater Zurich Area Standortmarketing (GZA) für die Jahre 2012 bis 2015 wiederum einen jährlicher Beitrag von Fr. 250 000.– auszurichten (Auszug Beschlussprotokoll vom 7. März 2012; Beilage 4). Die amtliche Publikation dieses Beschlusses erfolgte am 14. März 2012. Die Frist für das fakultative Referendum lief am 13. April 2012 unbenutzt ab; die amtliche Publikation erfolgte am 30. Mai 2012. Der Gemeinderatsbeschluss vom 7. März 2012 (GR Nr. 2011/326) ist damit in Rechtskraft erwachsen. Damit war auch der von diesem Verpflichtungskredit abhängige Voranschlagskredit (Ziff.4 vorstehend) entsperrt.
6. Nachdem Ende November 2012 bekannt geworden war, dass die GZA verschiedene Unternehmen in Belgien angeschrieben und diese unter Hinweis auf einen Streik bei der belgischen Bahn zu einer Sitzverlegung in die politisch und wirtschaftlich stabile Region Zürich animiert hatte, reichte Gemeinderätin Rebekka Wyler am 5. Dezember 2012 ein Postulat ein mit der Aufforderung an den Stadtrat zu prüfen, wie dafür gesorgt werden könne, dass sich die GZA verbindliche Leitlinien gebe, damit künftig bei der Akquirierung von ausländischen Unternehmen keine grundrechtswidrigen Argumente mehr angeführt würden. Gleichzeitig wurde Antrag auf Behandlung des Postulats zusammen mit dem Voranschlag 2013 gestellt (GR Nr. 2012/453; Beilage 5).
7. In der Folge kürzte der Gemeinderat am 12. Dezember 2012 im Rahmen der Budgetberatung die vom Stadtrat für das Jahr 2013 gemäss § 24 Abs. 4 FHG eingestellten «Beiträge an private Unternehmungen» im Gesamtbetrag von Fr. 3 905 600.– um Fr. 250 000.– mit der Begründung «Streichung Beitrag Greater Zurich Area (GZA)». Gleichzeitig wurde das Postulat Wyler dem Stadtrat zur Prüfung überwiesen. Gemäss Protokoll der gemeinderätlichen Debatte erfolgte die Streichung des Jahresbeitrags 2013 zum einen aufgrund einer grundsätzlich ablehnenden Haltung gegenüber der GZA, zum andern aufgrund der im Postulat ausgeführten Problematik der Werbeaktion in Belgien. Die Stadtpräsidentin als zuständige Departementsvorsteherin kündigte unter Hinweis auf die rechtskräftig vom Gemeinderat selber beschlossenen wiederkehrenden Kredite (s. Ziff. 5 vorstehend) zugunsten der GZA an, im Falle einer Streichung den Jahresbeitrag 2013 als Zusatzkredit I. Serie 2013 dem Gemeinderat erneut vorzulegen. Im Weiteren wies sie darauf hin, dass sich die GZA für die verfehlte Werbeaktion in Belgien bereits entschuldigt und den Erlass entsprechender Verhaltensrichtlinien zugesagt habe. (Auszug substantielles Protokoll 12. Dezember 2012; Beilage 6)
8. Am 9. April 2013 verabschiedete der Verwaltungsrat der GZA AG entsprechende Richtlinien in Form eines «Code of Conduct», der der Intention des Postulats Rechnung trägt (Beilage 7).
9. Mit Weisung vom 22. Mai 2013 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat im Rahmen der Zusatzkredite I. Serie 2013 (GR Nr. 2013/174) u. a. das Einstellen des Jahresbeitrags 2013 von Fr. 250 000.– an die GZA mit folgender Begründung: *«Am 7. März 2012 beschloss der Gemeinderat (GR Nr. 2011/326), dass der Greater Zurich Area (GZA) für die Jahre 2012 bis 2015 ein jährlicher Beitrag von Fr. 250 000.– ausgerichtet wird. Gestützt auf diese Rechtsgrundlage ist die Stadt zur Bezahlung der Jahresbeiträge ver-*

pflichtet. Mit dem Budgetbeschluss vom 12. Dezember 2012 (GR Nr. 2012/345) hat der GR den Jahresbeitrag GZA aus dem Budget gestrichen. Mit dem gleichzeitig eingereichten Postulat (GR Nr. 2012/453) wurde der Stadtrat aufgefordert, bei der GZA für verbindliche Leitlinien zu sorgen, so dass bei Massnahmen zur Standortförderung auf grundrechtswidrige Argumente verzichtet wird. Der Stadtrat wurde eingeladen, den Beitrag mittels Zusatzkredit wieder zu beantragen, sobald die Leitlinien vorliegen. Der Verwaltungsrat der GZA hat am 9. April 2013 einen «Code of Conduct GZA AG» verabschiedet, der das Anliegen des Postulats aufnimmt.» (Auszug Weisung vom 22. Mai 2013; Beilage 8)

10. An seiner Sitzung vom 10. Juli 2013 lehnte der Gemeinderat den vom Stadtrat beantragten Zusatzkredit für den Voranschlag 2013 zugunsten der GZA ab (Art. 41 lit. b) i.V.m. Art. 43^{bis} Abs. 1 lit. b); Beilage 1).

II. Rechtliches

Formell

11. Gemäss § 151 Abs. 1 Ziff. 1 GG können u. a. Beschlüsse des Grossen Gemeinderats (auch) von Gemeindebehörden angefochten werden, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen. Über die Beschwerde entscheidet der Bezirksrat (Abs. 2). Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen des VRG (Abs. 3).
12. Subsidiär zu diesem ordentlichen Rechtsmittel sieht § 9 der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 (LS 133.1, GHV) ein besonderes Aufsichtsverfahren im Sinne eines formlosen Rechtsbehelfs beim Bezirksrat vor, wenn der Gemeinderat verweigert, gebundene Ausgaben in den Voranschlag oder in eine Ergänzung desselben einzustellen. Allerdings kommt dem formlosen Rechtsbehelf einer Aufsichtsbeschwerde nur beschränkte Kognition zu, d. h. die Aufsichtsbehörde kann nur in Fällen von Missachtung klaren Rechts oder wesentlicher öffentlicher Interessen einschreiten (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz, 2. Auflage, Zürich 1999, Vorb. Zu §§ 19-28, N. 39).
13. Die Aktivlegitimation des Stadtrats als Gemeindebehörde zur Gemeindebeschwerde gegen den Beschluss des Gemeinderats vom 10. Juli 2013 betreffend Ablehnung des Zusatzkredits bezüglich der Einstellung des Jahresbeitrags von Fr. 250 000.– an die GZA ist gegeben. Der angefochtene Beschluss verstösst, wie nachstehend zu zeigen sein wird, offensichtlich gegen übergeordnetes Recht. Nach dessen Publikation im Amtsblatt vom 17. Juli 2013 (Beilage 9) ist die Frist zur Einreichung der vorliegenden Gemeindebeschwerde von 30 Tagen gemäss § 22 VRG mit vorliegender Zuschrift gewahrt.

Materiell

14. Vorliegend hat der Gemeinderat mit seinem Beschluss im Rahmen der Zusatzkredite I. Serie 2013 vom 10. Juli 2013 das Einstellen des von ihm selbst am 7. März 2012 beschlossenen und infolge unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist rechtskräftig gewordenen Jahresbeitrags von Fr. 250 000.– an die GZA für das Jahr 2013 als an den Verpflichtungskredit gebundene Ausgabe in den Voranschlag abgelehnt. Er hat damit einen Beschluss gefasst, der in offensichtlichem Widerspruch zu der von ihm selber beschlossenen Rechtsgrundlage steht. Diese Derogation eines rechtskräftigen, referendumspflichtigen Ausgabenbeschlusses durch einen nicht dem Referendum unterstehenden Budget- bzw. Zusatzkreditbeschluss ist gemäss den nachstehenden Ausführungen unzulässig. Wir verweisen dazu auf das einschlägige, in den grundsätzlichen Aussagen

auch heute noch gültigen Rechtsgutachten von Prof. Dr. Max Imboden vom 13. April 1954 zur Frage «*Ist der Gemeinderat befugt, bei der Festsetzung des Voranschlags einen durch einen früheren Gemeinderatsbeschluss ohne zeitliche Begrenzung beschlossenen jährlichen Beitrag an eine private Institution zu streichen oder zu kürzen*» (Beilage 10) sowie auf die Ausführungen von Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, insbes. RZ 572, 678, 819, 820 und 823 mit verschiedenen Hinweisen auf die Lehre.

15. Gemäss anerkannter Lehre und Rechtsprechung hat das jährliche Budget primär den Charakter eines Haushaltplans (vgl. Saile/Burgherr/Loretan, RZ 818 und Imboden, S. 2). Es ermöglicht einen Überblick über die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben des Folgejahres, bildet also – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht gleichzeitig auch die Rechtsgrundlage für vorgesehene Einnahmen oder Ausgaben. Die Kompetenz zur Festsetzung des jährlichen Budgets steht in der Stadt Zürich gemäss § 108 Ziff. 1 GG dem Gemeinderat zu; der jährliche Budgetbeschluss ist aber, im Unterschied zu den Spezial-Ausgabenbeschlüssen des Parlaments, dem Referendum entzogen (§ 93 Ziff. 3 GG; Art. 14 lit. b der Gemeindeordnung vom 26. April 1970; GO; AS 101.100). Demgegenüber sind die jeweiligen Rechtsgrundlagen für die in den Voranschlag aufzunehmenden Einnahmen und Ausgaben in eigens dafür zu erlassenden, in der Regel dem Referendum unterstehenden Gesetzen bzw. Verordnungen und Finanzbeschlüssen zu schaffen.
16. Gemäss § 9 FHG i.V.m. § 165 GG ist der Voranschlagskredit zwar für alle Ausgaben wegen des Budgetgrundsatzes der Vollständigkeit immer einzuholen. Dies gilt selbst für gebundene Ausgaben (§ 9 der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984; LS 133.1). Die Bewilligung des Budgetkredits durch den Gemeinderat hat aber oft nur eine eingeschränkte oder bloss deklaratorische Bedeutung (Saile/Burgherr/Loretan, RZ 678 mit Hinweisen). Insofern kommt dem Budgetverfahren bzw. dem Voranschlagskredit nur eine Teilrolle zu, haben doch vorgängig geschaffene Rechtsgrundlagen in Form von Gesetzen bzw. Verordnungen oder bewilligten Verpflichtungskrediten den Vorrang (Saile/Burgherr/Loretan, RZ 572).
17. Der Gemeinderat hat entsprechende Bindungen, die sich aus solchen Sonderbeschlüssen ausserhalb des Budgets ergeben, zu respektieren. Er kann vorgängig und kompetenzgemäss erlassene Gesetze und Finanzbeschlüsse nicht durch einen gegenteiligen Budgetbeschluss ändern oder aufheben. Dem Voranschlag fehlt die derogatorische Kraft; mit dem Voranschlag können deshalb auch keine gültigen Gemeindebeschlüsse aufgehoben, geändert oder unwirksam gemacht werden. Insbesondere können durch Streichung im Voranschlag nicht durch besondere Ausgabenbeschlüsse bewilligte Kredite gestrichen werden (vgl. H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., 2000, N 4.2.2. zu § 132 GG). Vielmehr ist der Gemeinderat verpflichtet, den gemäss Spezial-Ausgabenbeschluss erforderlichen Jahresbetrag ins Budget einzustellen (vgl. Saile/Burgherr/Loretan, RZ 820). Das Budget hat selbst keinen Gesetzesrang; es steht vielmehr «unter» dem Gesetz (vgl. Imboden, S. 3ff) bzw. «unter» einem referendumpflichtigen Spezial-Ausgabenbeschluss des Gemeinderats. Wenn der Gemeinderat mit einem sich über vier Jahre erstreckenden Verpflichtungskredit dem Stadtrat die Ermächtigung erteilt, bis zur festgelegten Summe und für den umschriebenen Zweck Verpflichtungen einzugehen (§ 24 Abs. 1 FHG), so kann der Gemeinderat diese Ermächtigung nicht innerhalb dieser vierjährigen Periode mit einem einfachen Budgetbeschluss widerrufen. Andernfalls hätte dies erhebliche Folgen, insbesondere in den Bereichen Soziokultur und Kultur. Es würde nicht nur zu einer Missachtung der klaren

Rechtsgrundlagen mit klar festgelegten Verfahrensregeln führen, sondern zu geradezu unhaltbaren Verhältnissen im ganzen Subventionswesen.

18. Mit der Streichung einer vormals beschlossenen Ausgabe via Budgetbeschluss würde das durch die Referendumsmöglichkeit gewährleistete indirekte Mitspracherecht der Stimmbevölkerung durch einen nicht-referendumsfähigen Parlamentsbeschluss ausgehebelt, was selbstverständlich nicht zulässig ist (vgl. dazu Imboden, S. 4).
19. Es spielt keine Rolle, ob es sich bei dem vom zuständigen Organ rechtskräftig bewilligten Verpflichtungskredit um eine einmalige Ausgabe handelt, oder ob – wie im vorliegenden Fall – wiederkehrende Ausgaben mit festen Jahrestanchen beschlossen worden sind. Bei jährlich wiederkehrenden Ausgaben sind die jeweiligen Jahresbeträge bzw. -tranchen jährlich (als gebunden) ins Budget einzustellen (vgl. Peter Saile, das Recht der Ausgabenbewilligung der zürcherischen Gemeinden, St. Gallen 1991, S. 192 oben). Der Gemeinderat ist also bei wiederkehrenden Ausgaben nicht frei, via jährlichen Budgetbeschluss über die Auszahlung der einzelnen Jahrestanchen abweichend von dem zugrundeliegenden Spezial-Ausgabenbeschluss zu entscheiden bzw. diesen abzuändern oder gar aufzuheben. Das gilt sowohl für unbefristete wie auch für untypischerweise befristete wiederkehrende Ausgabenbeschlüsse. In der Stadt Zürich besteht in einzelnen Bereichen wie dem vorliegenden die Praxis, wiederkehrende Beiträge auf einen bestimmten Zeitraum zu befristen, um so dem Gemeinderat im Sinne eines Zwischenhalts die Möglichkeit zu geben, nach einer bestimmten Laufzeit des Verpflichtungskredits durch einen erneuten Spezial-Ausgabenbeschluss über eine weitere Subventionsperiode zu entscheiden (vgl. Saile/Burgherr/Loretan, RZ 733). Solche Ausgaben gelten aber als wiederkehrend und werden daher auch den tiefen Limiten für wiederkehrende Ausgaben unterstellt. Weil solche Befristungen bestehen, hat der Gemeinderat periodisch im gesetzlich vorgesehenen Verfahren die Möglichkeit, in der gleichen Sache neu zu entscheiden und es besteht keine Notwendigkeit auf das niederrangige Budget auszuweichen.
20. Der Stadtrat hatte bewusst darauf verzichtet, bereits den ablehnenden Budgetbeschluss des Gemeinderats vom 12. Dezember 2012 beim Bezirksrat anzufechten. Vielmehr sollte vorab, wie von der Stadtpräsidentin an der Parlamentssitzung vom 12. Dezember 2012 offen gelegt, erst die Verabschiedung der vom Verwaltungsrat der GZA AG angekündigten Richtlinien zu den Aktivitäten betreffend Kommunikation, Marketing und Akquisition abgewartet werden, um nachträglich die Einstellung des städtischen Jahresbeitrags in den Voranschlag 2013 via Zusatzkredite I 2013 zu beantragen. Dazu gilt es zu bemerken, dass dieser am 10. Juli 2013 von einer deutlichen Mehrheit des Gemeinderats gutgeheissen wurde (62 gegen 45 Stimmen) und ausschliesslich aufgrund der bei Zusatzkrediten generell geltenden sogenannten Ausgabenbremse gemäss Art. 43^{bis} lit. b GO das notwendige Quorum um eine Stimme nicht erreicht hat und damit abgelehnt worden war. Dieser bei den Zusatzkrediten generell notwendigen, qualifizierten Zustimmung der Mehrheit aller Ratsmitglieder oder von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen bedarf es beim ordentlichen Budgetbeschluss nicht. Dass die Mehrheit der stimmenden Gemeinderatsmitglieder die Einstellung ins Budget 2013 im November 2012 verweigert hatte, lag wesentlich an der vorerwähnten Aktion der GZA AG in Belgien (s. Ziff. 6). Nachdem in der Zwischenzeit der Verwaltungsrat der GZA AG den vorerwähnten «Code of Conduct» (Beilage 7), der dem Anliegen des Postulats sinngemäss entspricht, verabschiedet und dem Parlament zur Kenntnis gebracht hat, kann – angesichts der doch deutlichen Zustimmung des Gemeinderats zum Zusatzkredit – davon ausgegangen werden, dass das für den Entscheid über die Einstellung des Jah-

resbeitrags 2014 in den ordentlichen Voranschlag 2014 notwendige Quorum einer einfachen Mehrheit der stimmenden Gemeinderatsmitglieder, wie seit dem Jahre 2000 alljährlich, wieder erreicht werden wird.

Aufgrund dieser Sach- und Rechtslage ersucht der Stadtrat um Gutheissung der eingangs gestellten Anträge.

Mitteilung an die Stadtpräsidentin, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtentwicklung (2) und durch Zuschrift per Einschreiben unter Beilagen an den Bezirksrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin