

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend kein zweites "Schloss Wülflingen": Definition der Grenzbereiche der gebundenen Ausgaben, eingereicht von Gemeinderat S. Stierli (SP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zur Motion betreffend kein zweites "Schloss Wülflingen": Definition der Grenzbereiche der gebundenen Ausgaben wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Die Motion betreffend kein zweites "Schloss Wülflingen": Definition der Grenzbereiche der gebundenen Ausgaben wird nicht erheblich erklärt und damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 25.8.2008 reichte Gemeinderat Silvio Stierli namens der SP-Fraktion mit 29 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 24.8.2009 überwiesen wurde:

„Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat einen Vorschlag für einen Absatz 2 von § 28 der Finanzhaushaltverordnung vorzulegen und darin Festlegungen für Grenzbereiche der gebundenen Ausgaben zu definieren. Dabei ist insbesondere dem Aspekt des zeitlichen Entscheidungsspielraums des Stadtrates Beachtung zu schenken und es ist zu prüfen, ob gesonderte Regelungen für Ausgaben im Finanz- und Verwaltungsvermögen und für besonders grosse Projekte (wie das Schloss Wülflingen) aufzunehmen sind.“

Begründung

Mit Beschlüssen vom 20. Juni und 24. Oktober 2007 hat der Stadtrat Ausgaben für die Gesamtsanierung von Schloss Wülflingen über Fr. 8 Mio. als gebunden erklärt. Das Vorgehen des Stadtrates hat im Grossen Gemeinderat für Unmut gesorgt. Der Rat ist nicht überzeugt, dass für sämtliche als gebunden bezeichneten Ausgaben ein Entscheidungsspielraum in sachlicher und zeitlicher Hinsicht gefehlt hat. Verschiedene Ratsmitglieder wünschten sich, dass der Stadtrat für das Gesamtprojekt eine Weisung vorgelegt hätte, womit die Zukunft des Schlosses grundsätzlich hätte diskutiert werden können. Der Grosse Gemeinderat strich daher in der Budgetsitzung vom 10. Dezember 2007 den Gebundenheitsvermerk für die Kosten für die Gesamtsanierung. Der Stadtrat beharrte demgegenüber auf der Gebundenheitserklärung und gelangte an den Bezirksrat. Mit Beschluss vom 28. März 2008 stellte der Bezirksrat fest, dass die Gebundenheitserklärung zu Recht erfolgt sei. Es handle sich jedoch um einen **Grenzfall**; der "Stadtrat habe seinen Spielraum betreffend die Gebundenheitserklärung **in jeder Hinsicht ausgereizt**. Bereits in den Diskussionen zwischen der AK und der BBK mit dem Stadtrat hatte sich gezeigt, dass hinsichtlich der Tragweite des Begriffs der "gebundenen Ausgabe" und das richtige Vorgehen Klärungsbedarf vorhanden ist.

§ 8 der kantonalen Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 erlaubt den Gemeinden, den Begriff der gebundenen Ausgabe näher zu umschreiben. Dabei dürfen insbesondere **Festlegungen für Grenzbereiche** definiert werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 23. Mai 2008, Nr. 1C_183/2008). Die Stadt Winterthur hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht. In § 28 der Finanzhaushaltverordnung der Stadt Winterthur wird lediglich festgehalten, dass gebundene Ausgaben der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung vom Stadtrat nach Massgabe von § 121 Gemeindegesetz beschlossen werden.

Damit es beim nächsten Grossprojekt nicht wieder zu grundsätzlich unterschiedlichen Auffassungen über den "Spielraum" der Exekutive kommt, ist die Finanzhaushaltverordnung mit einer Definition der gebundenen Ausgaben zu ergänzen."

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Im Zusammenhang mit der Beantwortung der vorliegenden Motion ist es zweckmässig, zuerst die bestehenden gesetzlichen Grundlagen darzulegen.

1. Gesetzliche Grundlagen zur Gebundenheit von Ausgaben

1.1 Bundesrecht bzw. aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts

Auf Bundesebene gibt es keine Bestimmung, welche die gebundenen Ausgaben definiert. Die gesetzliche Begriffsumschreibung ist grundsätzlich dem kantonalen Recht überlassen. Hingegen gibt es eine langjährige Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Gebundenheit von Ausgaben. Sie gilt dort, wo das kantonale Recht keine gesetzliche Regel aufstellt bzw. wo die vorhandene Regelung noch Interpretationsspielraum offen lässt. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn

- sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben sind,
- sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind,
- anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden.

Gemäss Bundesgericht kann aber selbst dann, wenn das "ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen (vgl. unter vielen BGE 115 Ia 139; BGE 125 I 87; BGE vom 23.5.2008 1C_183/2008).

1.2 Kantonaies Recht

Im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Rechnungsmodells im Kanton Zürich und in den Gemeinden wurden 1984 Teile des Gemeindegesetzes einer umfassenden Revision unterzogen. § 121 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG; 131.1) – in Kraft seit 1.1.1986 – enthält seither eine Legaldefinition der gebundenen Ausgaben, welche mit der bundesgerichtlichen Praxis übereinstimmt und wie folgt lautet:

§ 121 Gebundene Ausgaben

Ausgaben gelten als gebunden, wenn die Gemeinde durch übergeordnetes Recht, durch Gerichtsentscheide, durch Beschlüsse der zuständigen Gemeindeorgane oder durch frühere Beschlüsse zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bleibt.

Im Weiteren beziehen sich die Paragraphen 8, 9 und 15 der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1986 (VGH; 133.1) auf die gebundenen Ausgaben.

Gemäss § 8 VGH können die Gemeinden den Begriff der Gebundenen Ausgabe nach § 121 des Gemeindegesetzes näher umschreiben.

§ 9 VGH bestimmt folgendes: *"Gebundenen Ausgaben werden in den Voranschlag oder in eine Ergänzung desselben eingestellt. Verweigert die Gemeindeversammlung oder der Grosse Gemeinderat die Bewilligung, entscheidet die Aufsichtsbehörde auf Antrag der Gemeindevorsteherschaft."*

§ 15 VGH regelt die Unterhaltungspflicht der Gemeinde und schreibt folgendes vor: *"Sachwerte sind laufend so zu unterhalten, dass ihre Substanz erhalten bleibt, die Gebrauchsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit gewährleistet ist und keine Personen-, Sach- oder Bauschäden auftreten."*

1.3 Kommunales Recht

Wie erwähnt, ermöglicht § 8 VGH den Gemeinden, die Definition der gebundenen Ausgaben nach § 121 GG genauer zu bestimmen.

1.3.1 Stadt Winterthur

Die Stadt Winterthur hält sich bei der Definition der gebundenen Ausgaben bewusst an die Vorgaben des Kantons. Dies wird im § 28 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur vom 31. Oktober 2005 (Finanzhaushaltverordnung; VFH) entsprechend festgehalten.

§ 28 VFH: *"Gebundene Ausgaben der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung werden vom Stadtrat nach Massgabe von § 121 Gemeindegesetz beschlossen."*

Die Stadt Winterthur hat auf eine weitergehende Definition verzichtet, da diese keine zusätzliche Klarheit schaffen, sondern lediglich die erwähnten Grundsätze des übergeordneten Rechts und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wiederholen könnte.

1.3.2 Stadt Zürich

Als eine der wenigen Zürcher Gemeinden, die von der genaueren Bestimmungsmöglichkeit gemäss § 8 VGH Gebrauch machten, hat die Stadt Zürich die gebundenen Ausgaben bei der Revision der Gemeindeordnung im Jahr 1988 wie folgt umschrieben:

Art. 10^{bis} Gemeindeordnung

Als gebunden gelten Ausgaben, wenn

- a) die Gemeinde durch übergeordnetes Recht, durch Gerichtsentscheide oder durch frühere Beschlüsse der Gemeinde zu ihrer Vornahme verpflichtet ist,*
- b) der Zweck der Ausgabe und die Art und Mittel der Zweckerfüllung hinreichend konkretisiert sind und*
- c) hinsichtlich Umfang, Zeitpunkt und Modalitäten der Ausgabe kein erheblicher Entscheidungsspielraum besteht.*

Als neue Ausgabe gelten insbesondere

- a) Erstellung, Umbau und Zweckänderung von Hochbauten*
- b) Erstellung von Tiefbauten*
- c) Renovation von Hochbauten und Sanierung von Tiefbauten, sofern Art und Mittel dazu nicht hinreichend konkretisiert sind*
- d) Planungs- und Projektierungskredite hinsichtlich neuer Ausgaben*
- e) Beschaffung von Rollmaterial der Verkehrsbetriebe, sofern damit eine wesentliche Steigerung der Kapazität verbunden ist.*

1.4 Konkretisierung der gesetzlichen Grundlagen im Handbuch über das Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden

Der eingangs zitierte § 15 der Verordnung über den Gemeindehaushalt, welcher die allgemeine Unterhaltspflicht der Gemeinde regelt, wird im Handbuch über das Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden näher ausgeführt. So werden in Kapitel 10.4 insbesondere die Abgrenzungskriterien zwischen Investitionsausgaben (Investitionsrechnung) und Unterhaltsaufwand (Laufende Rechnung) sehr detailliert umschrieben. Diese Unterscheidungskriterien lassen sich, wo es um entsprechende Bauvorhaben geht, sehr gut auch als Abgrenzungskriterien für neue und gebundene Ausgaben gemäss § 121 GG verwenden.

Handbuch über das Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden, Kapitel 10.4:

Zum **ordentlichen Unterhalt** zählen dabei insbesondere sämtliche Aufwendungen, welche der Erhaltung oder Wiederherstellung eines gebrauchsfähigen Zustandes, der Anpassung an einen zeitgemässen Komfort oder an den gebräuchlichen Stand der Technik sowie dem Erfüllen von Auflagen und Vorschriften dienen (sogenannt werterhaltende Aufwendungen). Wesentlich ist, dass bei einem Verzicht auf diese Ausgaben der Gebrauchswert des Gebäudes sinken oder es den Vorschriften nicht mehr genügen würde, womit die Gemeinde ihre Pflicht zur Werterhaltung gemäss § 15 VGH verletzen würde. Diese Kriterien können bei der Sanierung von Liegenschaften sehr gut auch für die Definition gebundener Aufwendungen verwendet werden.

Das Handbuch verwendet folgende Präzisierungen für den ordentlichen Unterhalt:

Hochbau

- Reparaturen
- Fassadenrenovationen
- Umdecken von Dächern, mit und ohne Einbau von Unterdächern
- Ersatz ausgedienter Küchenkombinationen durch neue ähnlicher Ausrüstung oder anstelle von Schüttsteinen
- Ersatz alter Fenster durch neue gleicher oder verbesserter Konstruktion
- Zimmerrenovationen und Gebäudesanierungen inkl. zeitgemässer Verbesserung hinsichtlich Komfort oder Nutzung
- Verstärkung oder Neueinbau von Wärme-, Schall- und Feuchtigkeitsisolationen
- Erfüllen von Auflagen aller Art
- Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit einer Behinderung
- Statische Sanierung zur Verhütung von Schäden
- Ersatz und Änderung von Einrichtungen der Haustechnik ohne Erhöhung der Leistung, Erweiterung des Wirkungsbereichs oder Steigerung der Nutzung
- Haustechnische Massnahmen zur Einsparung von Energie

Tiefbau

- Reparaturen aller Art an Strassen, Trottoirs, Wegen, Kanalbauten, technischen Einrichtungen für Tiefbauten usw.
- Frost- und Elementarschäden
- Geringfügiger Landerwerb bei Strassenbauten für Kurvenverbesserung oder Bankettergänzungen
- Ersatz ausgedienter Leitungen durch neue, ohne wesentliche Erweiterung des Wirkungs- und/oder Nutzungsbereichs
- Sanierung von Strassen- und Kanalbauten ohne wesentliche Erhöhung des Nutzungsbereichs
- Sanierung von technischen Einrichtungen bei Tiefbauten ohne Erhöhung des Nutzungs- und Wirkungsbereichs

- Statische Sanierung von Bauwerken zur Verhinderung von Schäden
- Oberflächenbehandlungen, Staubfreimachungen und Belagsausbesserungen bei Strassen
- Reparatur und Sanierung von Gewässerschutzeinrichtungen, Ufer- und Bachverbauungen
- Anderweitige geringfügige Gewässerschutzmassnahmen

Demgegenüber gilt der **Erneuerungsunterhalt** als Investition und muss demzufolge in aller Regel auch als neue Ausgabe angesehen werden. Zum Erneuerungsunterhalt zählen gemäss Handbuch sämtliche Zusatzmassnahmen, die nicht der Erhaltung der Gebrauchsfähigkeit, sondern einer zusätzlichen Nutzung dienen und zu einer qualitativen oder quantitativen Steigerung führen, wie beispielsweise:

- Verbesserungen von Einrichtung der Haustechnik mit dem Ziel, das Gebäude effektvoller oder komfortabler zu betreiben bzw. anders zu nutzen.

Ebenso gehören **Umbauten** und **Einbauten** zu den Investitionen und folglich zu den neuen Ausgaben. Darunter werden Ausgaben verstanden, die zur Veränderung der Gebäudestruktur oder zur Vermehrung von Nutzflächen innerhalb bestehender Gebäudevolumen dienen. Als Beispiele werden im Handbuch aufgeführt:

- Einbau von Wohnungen, Büros, Labors usw. in Dach- und Kellerräumen
- Vollständiger oder teilweiser Abbruch eines Gebäudes.

Unter dem Titel "**Erwerb und Erstellung von Gebäuden**" werden bei den Investitionsausgaben alle Ausgaben erwähnt, die zu einer Vermehrung von Gebäudevolumen führen, wie Anbauten, Aufstockungen oder Neubauten.

Mit den im Handbuch aufgeführten Kriterien für die Abgrenzung von Unterhalt und Investitionen werden der Verwaltung – was Bauvorhaben angeht – sehr detaillierte Kriterien für die Unterscheidung in neue und gebundene Ausgaben zur Verfügung gestellt.

2. Erwägungen zur Motion

2.1 Grund der Unterscheidung in gebundene und nicht gebundene Ausgaben

Die Unterscheidung in neue und gebundene Ausgaben soll verhindern, dass dem Parlament oder den Stimmberechtigten eine Ausgabe zum Entscheid vorgelegt wird, die durch eine bereits bestehende verpflichtende Rechtsgrundlage und durch einen praktisch fehlenden Entscheidungsspielraum derart präjudiziert ist, dass die Ausgabe nicht abgelehnt werden darf. Die Abstimmung über eine Ausgabe macht nur dann Sinn, wenn das Parlament bzw. die Stimmbürger/innen frei entscheiden können, ob die Ausgabe getätigt werden soll oder nicht, bzw. wenn ihnen zumindest in Bezug auf wichtige Elemente des Ausgabenbeschlusses eine verhältnismässig grosse Entscheidungsfreiheit zukommt. Besteht diese Handlungsfreiheit nicht, weil die Gemeinde zur Vornahme der Ausgabe rechtlich verpflichtet (gebunden) ist, bleibt für eine Abstimmung kein Raum. Bei der Bezeichnung gebundener Ausgaben handelt es sich deshalb nicht eigentlich um eine Ausgabenbewilligung, sondern lediglich um die Feststellung und den Vollzug bereits feststehender Verpflichtungen. Demzufolge liegt die Zuständigkeit für die Bezeichnung gebundener Ausgaben in jedem Fall bei der Exekutive.

Für die Stadt Winterthur stellt sich deshalb hauptsächlich die Frage, wie die Handhabung der gebundenen Ausgaben in der Praxis verbessert werden kann, damit Konflikte zwischen Stadtrat und Grosselem Gemeinderat möglichst vermieden werden können. Die Vergangenheit zeigt, dass Konflikte insbesondere dann entstehen können, wenn Ausgaben ausserhalb des regulären Budgetierungsprozesses gebunden erklärt werden. Dies war auch beim Schloss Wülflingen der Fall. Indem die Ausgaben für die Gesamtsanierung durch die uner-

wartete Kündigung des Pächterpaares ausgelöst wurde, konnte der ordentliche Budgetierungsprozess nicht eingehalten werden; dies wurde auch im Rekursentscheid des Bezirksrates vom 28. März 2008 so bestätigt.

2.2 Eine Präzisierung des Begriffs der Gebundenheit vermag keine Klarheit zu schaffen

Die Motionäre beantragen in erster Linie eine Präzisierung des Begriffs der gebundenen Ausgaben in der Finanzhaushaltverordnung der Stadt Winterthur.

Der Stadtrat hat sich intensiv mit der Möglichkeit einer Präzisierung des § 121 GG auseinandergesetzt. Dazu wurde die Situation im Kanton Zürich analysiert und festgestellt, dass es nur eine kleine Anzahl von Gemeinden gibt, welche von der Möglichkeit des § 8 VGH Gebrauch gemacht haben.

Wie bereits erwähnt, hat die Stadt Zürich die gebundenen Ausgaben in Art. 10^{bis} ihrer Gemeindeordnung näher umschrieben, dabei aber mehr oder weniger lediglich die Bestimmungen von § 121 GG übernommen. Trotz Aufnahme dieser Bestimmung in die Gemeindeordnung bestehen in der Stadt Zürich nicht weniger Probleme im Umgang mit gebundenen Ausgaben (vgl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Ausgabe November 2009, das Ausgabenreferendum am Beispiel der Stadt Zürich, Seite 125 ff.).

Die grosse Zahl von Bundesgerichtsentscheiden in Sachen gebundene Ausgaben zeigt, dass die Unterscheidung in neue und gebundene Ausgaben im Einzelfall in der ganzen Schweiz immer wieder Fragen aufwirft und Probleme bereitet. Diese konnten weder durch neue Bestimmungen noch durch die Praxis des Bundesgerichts behoben oder wesentlich eingeschränkt werden.

Gebundene Ausgaben sind in ihrer Ausgestaltung sehr verschiedenartig. Schwierige Abgrenzungsfragen über die Gebundenheit einer Ausgabe gibt es nicht nur bei Bauvorhaben, sondern sie können in allen Aufgabengebieten einer Verwaltung auftreten. Es sei an die diversen Diskussionen in den jeweiligen Parlamentskommissionen erinnert, welche in jüngster Zeit stattgefunden haben (Informatikprojekte, familienexterne Kinderbetreuung, Arbeitsintegration). Die Erfahrung bei der Beurteilung dieser Geschäfte macht deutlich, dass die Bezeichnung der Gebundenheit immer nur auf einen Einzelfall bezogen werden kann. Es erstaunt daher nicht, dass auch eine zusätzliche Umschreibung der gebundenen Ausgaben (wie sie beispielsweise die Stadt Zürich vorgenommen hat) den Entscheid im Einzelfall nicht vorwegzunehmen vermag.

Die Unbestimmtheit der Umschreibung des Begriffs der gebundenen Ausgaben bedeutet kein Versagen des Gesetzgebers, sondern liegt in der Natur der Sache. Es gibt in der Realität selten absolut gebundene und absolut neue Ausgaben. Die Abgrenzung zwischen gebundenen und neuen Ausgaben muss vielmehr in jedem Einzelfall aufgrund der konkreten Sach- und Rechtslage mit einem gewissen – einmal kleineren und ein andermal grösseren – Ermessen entschieden werden. Eine gesetzliche Umschreibung, welche derart in die Einzelheiten ginge, dass sich jede denkbare Ausgabe klar und automatisch als neue oder gebundene Ausgabe zuweisen liesse, ist von vornherein unmöglich und würde eine Rechtssicherheit vortäuschen, die nicht erreichbar ist, da keine Formulierung abschliessend sein kann. In der Anwendung wäre eine solche Detailnormierung zudem wegen ihrer Starrheit unzumutbar (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 12.2.1992 auf die Motion betreffend Regelung der Finanzkompetenzen, KR-Nr. 285/1987).

Die gleiche Meinung vertritt auch der ehemalige Stadtschreiber der Stadt Winterthur, Dr. Peter Saile, in seinem Buch "Das Recht der Ausgabenbewilligung der zürcherischen Gemeinden": *"Der Gesetzgeber hat in § 121 GG eine Formulierung gewählt, die zweckmässig erscheint und sich aufgrund der Anlehnung an die bundesgerichtliche Praxis gut anwenden lässt. Diesem Gerüst eine formulierte, zusätzliche Vollzugsbestimmung anzugliedern, ohne den Rahmen von § 121 zu sprengen und ohne – durch Abweichung von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – zusätzliche Anwendungsprobleme zu schaffen, erweist sich als äusserst schwierig. (...) Aus den erwähnten Gründen hat die Stadt Winterthur in der Gemeindeordnung vom 26. November 1989 bewusst auf diese vom Regierungsrat 1984 mit § 8 VHG geschaffene Möglichkeit verzichtet."*

Der Stadtrat schliesst sich der Ansicht der damaligen Stadtregierung an und hat sich deshalb bei der Definition der gebundenen Ausgaben in § 28 VFH bewusst an die Vorgaben des Kantons gehalten.

2.3 *Gesonderte Regelung für Finanz- und Verwaltungsvermögen ist rechtlich nicht möglich*

Die Motionäre regen eine gesonderte Regelung für Ausgaben im Finanz- und im Verwaltungsvermögen an.

Der Sinn der gesetzlichen Trennung dieser beiden Vermögensmassen liegt in deren unterschiedlichem Verwendungszweck und hat keinen Zusammenhang mit der Art einer Ausgabe. Nach übergeordnetem Recht und der gesamten Gerichtspraxis gelten vielmehr für beide Bereiche die gleichen Ausgabenregeln. So hat der Stadtrat insbesondere den Auftrag, sämtliche Vermögensteile in ihrem Wert zu erhalten, ungeachtet, ob es sich dabei um Finanz- oder Verwaltungsvermögen handelt. Es ist darum praktisch nicht möglich, bei der Definition der gebundenen Ausgaben eine unterschiedliche Behandlung für das Finanz- und das Verwaltungsvermögen vorzusehen.

2.4 *Die Höhe der Ausgabe ist kein Kriterium für die Abgrenzung von gebundenen und neuen Ausgaben*

Die Motionäre wünschen eine Regelung für besonders hohe gebundene Ausgaben.

Wie oben ausgeführt, ist für die Bezeichnung gebundener Ausgaben von Gesetzes wegen ausschliesslich die Exekutive zuständig. Eine Änderung der Entscheidungskompetenz für gebundene Ausgaben fällt somit von vornherein ausser Betracht.

Eine Differenzierung der Entscheidungskompetenzen lässt das übergeordnete Recht nur für die neuen Ausgaben zu. Bei ihnen wird die Zuständigkeit aufgrund der Höhe des Ausgabebetrags an verschiedene Instanzen delegiert (Stadtrat, GGR und Volk). Je höher eine neue Ausgabe ist, desto besser soll der Entscheid demokratisch legitimiert sein. Bei gebundenen Ausgaben ergibt sich die demokratische Legitimation hingegen letztlich immer aus einem bereits bestehenden, übergeordneten oder früheren Volks- oder Parlamentsentscheid, und es braucht darum nur noch die verbindliche Feststellung, dass die Gemeinde gemäss § 121 GG tatsächlich zur Vornahme der betreffenden Ausgabe verpflichtet ist und hinsichtlich der Art und Weise des Ausgabenvollzugs kein massgeblicher Entscheidungsspielraum mehr besteht. Die Höhe der gebundenen Ausgabe kann somit für die Ausgabenkompetenz keine Rolle spielen, ohne mit übergeordnetem Recht zu kollidieren.

Da die Gründe für die Gebundenheit einer Ausgabe nicht immer offensichtlich sind und hohe Ausgaben verständlicherweise auch im Fall der Gebundenheit politisch interessieren, ist der Stadtrat aber bereit, die zuständigen Parlamentskommissionen vermehrt über solche Fälle zu orientieren (vgl. die nachstehenden Ausführungen unter Ziffer 2.6).

2.5 *Dem Aspekt des zeitlichen Entscheidungsspielraums wird mit dem Projekt ZIM vermehrt Beachtung geschenkt*

Des Weiteren verlangen die Motionäre, dem Aspekt des zeitlichen Entscheidungsspielraums Beachtung zu schenken.

Mit der Einführung eines zentralen Immobilienmanagements, insbesondere des technischen Gebäudemanagements, ist ein Instrument entwickelt worden, welches die systematische Überwachung der Bausubstanz und des Zustands der technischen Einrichtungen in Zukunft verbessert und sicherstellt. Damit wird der gesamte werterhaltende, gebundene Unterhaltsaufwand sowohl in der Höhe als auch im zeitlichen Ablauf früher planbar. Diese Informationen fliessen in den Finanzplan sowie in den Voranschlag sowohl der Laufenden Rechnung als auch der Investitionsplanung ein. Mit ZIM werden dem Grossen Gemeinderat somit Grundlagen zur Verfügung gestellt, die es ihm ermöglichen, auf die Entscheidungen des Stadtrats bezüglich der Gebundenheit von Ausgaben im Immobilienbereich früher und besser reagieren zu können. Die Diskussionen über eine umstrittene Gebundenheit können deshalb zu einem Zeitpunkt geführt werden, wo die Weichen noch in verschiedene Richtungen gestellt werden können.

Auch im Bereich der Höhe einer Ausgabe wird ZIM Vorteile bringen. Es darf davon ausgegangen werden, dass durch die Verstetigung und Systematisierung des Unterhaltsaufwands die einzelnen Projekte in der Ausgabensumme tiefer liegen werden, weil die Instandhaltung laufend und somit in kleineren Tranchen erfolgen wird. Finanziell negative Überraschungen können so auf ein Minimum reduziert werden. Dieser Effekt wird allerdings erst nach einem Abbau des aufgestauten Unterhalts eintreten.

2.6 *Bessere Zusammenarbeit mit dem Grossen Gemeinderat*

Aufgrund der Erfahrungen beim Schloss Wülflingen hat der Stadtrat folgende Massnahmen ergriffen, um die Zusammenarbeit mit dem Grossen Gemeinderat im Hinblick auf die Abgrenzung von gebundenen und neuen Ausgaben zu verbessern:

- Die Verwaltung wurde auf eine konsequente Trennung in gebundene und neue Ausgaben sensibilisiert und die rechtliche Beurteilung der gebundenen Ausgaben durch das Finanzamt und den Stadtschreiber wurde intensiviert.
- Der Stadtrat legt Wert darauf, dass alle bekannten gebundenen Ausgaben im aktuellen Voranschlag bzw. im Investitionsprogramm aufgeführt sind. Die Departemente wurden im Rahmen der Erarbeitung des Voranschlages 2010 nochmals ausdrücklich auf diese Regelung aufmerksam gemacht.
- Die zuständigen Parlamentskommissionen wurden vermehrt in den Entscheidungsprozess einbezogen.

Wie bereits erwähnt, ist der Stadtrat bereit, die zuständigen Parlamentskommissionen vermehrt über jene Fälle zu orientieren, wo entweder die Gründe für die Gebundenheit einer

Ausgabe nicht offensichtlich sind, bzw. wo die gebundenen Ausgaben aufgrund ihrer Höhe von besonderem politischen Interesse sind.

- Soweit es um ordentlich budgetierte gebundene Ausgaben geht, wird er dies künftig fallweise auf entsprechenden Wunsch der Kommission tun.
- Wenn eine gebundene Ausgabe ausserhalb des Budgets gesprochen werden muss, ist der Stadtrat gestützt auf § 58 der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt verpflichtet, das Parlament und die Öffentlichkeit mit einer Medienmitteilung zu informieren: im Falle der Investitionsrechnung liegt die Grenze der Informationspflicht bei CHF 200'000, im Falle der Laufenden Rechnung bei einer wesentlichen Überschreitung des Globalkredites. In bedeutsameren Fällen muss die zuständige Kommission mit weitergehenden Angaben informiert werden (§ 58 Abs. 2 VVFH).
- In Zukunft wird das zuständige Departement die Parlamentskommissionen immer dann informieren, wenn eine gebundene Ausgabe ausserhalb des Budgets gesprochen werden muss und den Betrag von CHF 1 Million übersteigt. Das Gleiche gilt, wenn eine budgetierte Ausgabe im Lauf des Rechnungsjahrs wesentlich höher ausfällt als im Voranschlag vorgesehen.
- Im Informationsteil der Globalbudgets wird zudem konsequent auf erstmals anfallende grössere gebundene Ausgaben der Laufenden Rechnung hinweisen.

2.7 Beispiele für die verbesserte Zusammenarbeit mit dem Grossen Gemeinderat

Die Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem Grossen Gemeinderat in Bezug auf die Abgrenzung von gebundenen und neuen Ausgaben (vor allem bei Bauvorhaben) kann anhand folgender Beispiele illustriert werden:

Sanierung Restaurant Goldenberg

Anlässlich der Beratung des Kreditantrages konnte den Kommissionsmitgliedern transparent dargelegt werden, dass von den Gesamtkosten von CHF 4,65 Mio. ein Anteil von CHF 4,095 Mio. gebundene Ausgaben sind. Die Abgrenzung der gebundenen und neuen Ausgaben wurde in der Kommission intensiv diskutiert. Der Grosse Gemeinderat hat dem Kreditantrag von CHF 465'000 für die neuen Ausgaben am 22. Juni 2009 zugestimmt (2009-044).

Sanierung Liegenschaft Feldeggstrasse 7 – 13

Auch mit Bezug auf die Sanierung der Liegenschaft Feldeggstrasse 7-13 wurde die Abgrenzung zwischen den gebundenen und den neuen Ausgaben in der vorberatenden Parlamentskommission intensiv diskutiert. Den Kommissionsmitgliedern konnte aufgezeigt werden, dass von den Gesamtkosten von CHF 4,1 Mio. ein Anteil von CHF 2,6 Mio. gebundene Ausgaben sind. Der Grosse Gemeinderat hat dem Kreditantrag von CHF 1,175 Mio. für die nicht gebundenen Kosten am 16. November 2009 zugestimmt (2009-101).

Neubau Schulhaus Wallrüti versus Gesamtsanierung

Die zuständigen Parlamentskommissionen wurden im Rahmen einer Begehung über den Vorgehensvorschlag des Stadtrats, das Schulhaus Wallrüti statt zu sanieren, abzureissen und einen Neubau zu erstellen, informiert. Zudem wurden die Kommissionen informiert, dass der Stadtrat beschlossen hatte, die bereits genehmigten, noch nicht eingesetzten Kredite nicht mehr zu verwenden. Vielmehr sollten diese Mittel bei einem Neubau eingesetzt werden können. Zudem würden nur noch die allernotwendigsten Reparaturen zur Erhaltung des Schulbetriebes ausgeführt (Bewirtschaftung auf Abbruch). Beide Kommissionen unterstützten einstimmig den Vorgehensvorschlag des Stadtrats.

Schulhaus Tägelmoo und Schulhaus Grüzehof

Die zuständigen Parlamentskommissionen wurden im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung über den baulichen Sachverhalt und die geplante Gebundenerklärung durch den Stadtrat informiert. Die BSKK hat sich nicht weiter mit diesen Projekten auseinandergesetzt. Die BBK hat im Rahmen der ordentlichen Sitzung vom 8. September 2009 über die Gebundenerklärung - vor dem entsprechenden Stadtratsbeschluss – beraten und sich mit dem Vorgehensvorschlag einverstanden erklärt.

Ersatz des Elektrofilters in der Schlammverbrennungsanlage der ARA Hard

Erst nach der Budgetphase erwies sich aufgrund einer detaillierten Studie der Ersatz des betriebsnotwendigen Elektrofilters (Abgasreinigung/Staubabscheidung) als zwingend notwendig. Da die Aufwendungen für diese Ersatzbeschaffung im Budget 2008 nicht als gebundene Ausgabe eingestellt waren und somit anlässlich der Budgetgenehmigung nicht thematisiert werden konnten, wurde vorgängig des Beschlusses vom 21.05.2008 über die Gebundenheit der Aufwendungen in der Höhe von CHF 2'850'000.00 die Betriebs- und Baukommission des Grossen Gemeinderates orientiert; das Projekt fand anlässlich der Sitzung vom 07.04.2008 die Zustimmung der BBK.

Ersatz der Quecksilber-Abscheideanlage in der Kehrrechtverbrennungsanlage Winterthur

Eine wirkungsvolle Quecksilberabscheidung ist absolut betriebsnotwendig. Die alte Anlage erfüllte diesen Zweck nicht mehr. Umfangreiche und detaillierte Vorarbeiten (Situationsanalyse, Verfahrensevaluation und Machbarkeitsstudie) ergaben ein entscheidungsrelevantes Projekt mit Kostenvoranschlag; die Aufwendungen von CHF 700'000.00 für dieses Projekt konnten aber im Budget 2009 nicht mehr als gebundene Ausgabe eingestellt und somit anlässlich der Budgetgenehmigung nicht thematisiert werden. Die Mitarbeitenden und die Umwelt mussten aber so rasch als möglich vor unkontrolliert sich ablagerndem Quecksilber geschützt werden. Vorgängig der beabsichtigten Gebundenerklärung wurde am 08.06.2009 die Bau- und Betriebskommission orientiert. Das Vorhaben inkl. der Gebundenerklärung fand dabei die Zustimmung der BBK.

Erweiterung von SAP ERP zur integrierten unternehmensweiten Software zur Abwicklung der energiewirtschaftlichen Prozesse

Für die integrierte Software zur Abwicklung der energiewirtschaftlichen Prozesse bei Stadtwerk Winterthur sind im Budget 2010 CHF 3'410'000.00 als gebundene Ausgabe eingestellt. Die zu erwartenden Kosten für dieses Projekt betragen CHF 4'930'000.00. Am 04.01.2010 wurde die BBK über die Mehrkosten von CHF 1'520'000.00 orientiert. Dabei wurde vereinbart, den Mitgliedern des Grossen Gemeinderates einen Bericht über die Mehrkosten zuzustellen.

2.8 Konfliktlösung gemäss § 9 VGH

Sollte es bei der Abgrenzung von neuen und gebundenen Ausgaben in einem konkreten Fall zwischen dem Grossen Gemeinderat und dem Stadtrat derart unterschiedliche Auffassungen geben, die auch im Dialog mit der zuständigen Parlamentskommission zu keinem Konsens führen, bleibt als ultimo ratio die Möglichkeit der Konfliktlösung durch Anrufung des Bezirksrates als Aufsichtsbehörde im Sinne von § 9 Abs. 2 VGH.

3. Schlussbemerkungen

Aufgrund der Erfahrungen beim Schloss Wülflingen hat der Stadtrat die Zusammenarbeit mit dem GGR intensiviert. Der Stadtrat ist überzeugt, dass ein konstruktiver Dialog über die Abgrenzung von gebundenen und neuen Ausgaben mit den zuständigen Parlamentskommissionen zielführender ist, als das Aushandeln von allgemeinen und für den Einzelfall selten zutreffenden Definitionen in der Finanzhaushaltsverordnung.

Der Stadtrat beantragt deshalb, dass die Motion "Kein zweites Schloss Wülflingen" nicht erheblich erklärt wird, und sichert dem Grossen Gemeinderat zu, die Ausgaben im Sinne der übergeordneten Gesetzgebung und Rechtsprechung konsequent und transparent nach gebundenen und neuen Ausgaben auszuscheiden und die zuständigen Parlamentskommissionen im Sinne dieses Berichts vermehrt über die Entwicklung und den Umgang mit den gebundenen Ausgaben zu orientieren.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder