



Kanton Zürich
Bezirksrat Dietikon

EINGEGANGEN

28. Jan. 2019

Bahnhofplatz 10
Postfach
8953 Dietikon
Telefon 043 258 20 90
Telefax 043 258 20 99
www.bezirke.zh.ch

GE.2019.17/2.04.01

Beschluss vom 25. Januar 2019

Mitwirkende Präsident lic. iur. S. Hofmann,
 Bezirksrat lic. oec. H. Nydegger,
 Bezirksrätin Dr. sc. techn. ETH B. Miller,
 Ratsschreiber lic. iur. S. Bosshard

In Sachen **Politische Gemeinde Birmensdorf**
 c/o Gemeinderat Birmensdorf,
 Stallikonerstrasse 9, 8902 Birmensdorf

betreffend Budget 2019



Der Bezirksrat stellt fest und erwägt:

1. 1.1. Am 1. Januar 2018 trat das neue Gemeindegesetz (GG) in Kraft, welches in § 92 Abs. 2 vorgibt, dass pro Jahr ein Aufwandüberschuss in der Höhe der budgetierten Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zuzüglich 3% des Steuerertrags budgetiert werden darf. Sodann enthält § 119 Abs. 2 und 3 GG Bestimmungen über die zeitliche Abgrenzung von Steuerkraftabschöpfungen oder -zuschüsse.

1.2. Aufgrund von Medienberichten über Gemeinden, welche erklärt hätten, für ihr Budget 2019 die Vorgaben von § 119 Abs. 2 und 3 GG nicht anzuwenden, fasste der Regierungsrat des Kantons Zürich am 24. Oktober 2018 einen Beschluss und ordnete Folgendes an (act. 1):

- „I. Die Bezirksräte werden aufgefordert, dem Regierungsrat
 - a) bis 30. November 2018 über die getroffenen Massnahmen zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in den Gemeindebudgets 2019 sowie
 - b) bis 31. März 2019 über ihre Budgetprüfung 2019 Bericht zu erstatten.
- II. Die Bezirksräte werden aufgefordert, der Direktion der Justiz und des Innern bis zum 31. März 2019 die Prüfungsdokumentation einzureichen.
- III. [Mitteilung]“

1.3. In Befolgung des Regierungsratsbeschlusses und aufgrund der Kenntnis von möglichen Verletzungen von § 92 Abs. 2 GG als Folge einer korrekten Abgrenzung gemäss § 119 Abs. 2 und 3 GG ersuchte der Bezirksrat Dietikon mit Schreiben vom 6. November 2018 sämtliche politischen Gemeinden und Schulgemeinden des Bezirks um Zustellung ihrer Budgetentwürfe zuhanden der Gemeindever-



sammlung bzw. des Gemeindeparlaments. Ausserdem wurden die Gemeinden um Auskunft gebeten, ob ihr Budgetentwurf die Vorgaben nach § 119 Abs. 2 und 3 sowie § 92 Abs. 2 GG einhalte (act. 2).

1.4. Am 20. November 2018 reichte der Gemeinderat Birmensdorf dem Bezirksrat seinen zuhanden der Gemeindeversammlung verabschiedeten Budgetentwurf ein. Er hielt fest, dass mit seinem Budgetentwurf die Vorgaben von § 119 Abs. 2 und 3 sowie § 92 Abs. 2 GG eingehalten würden (vgl. act. 3).

1.5. Ebenfalls am 20. November 2018 verabschiedete die Gemeindeversammlung der Politischen Gemeinde Birmensdorf das Budget und den Steuerfuss für das Jahr 2019. Entgegen dem Antrag des Gemeinderates verzichtete die Gemeindeversammlung auf eine Erhöhung des Steuerfusses (vgl. act. 4).

1.6. Mit Schreiben an den Gemeinderat Birmensdorf vom 3. Januar 2019 hielt der Bezirksrat fest, dass aufgrund des von der Gemeindeversammlung verabschiedeten Budgets 2019 die Vorgabe von § 92 Abs. 2 GG nicht eingehalten worden sei. Er erwäge, das beschlossene Budget aufsichtsrechtlich aufzuheben und die Gemeinde anzuweisen, ein neues Budget zu beschliessen, das die Vorgaben des Gemeindegesetzes einhalte. Der Gemeinderat wurde eingeladen, dem Bezirksrat hierzu eine schriftliche Stellungnahme einzureichen (act. 5).

1.7. In seiner Stellungnahme vom 9. Januar 2019 bezweifelte der Gemeinderat, dass ein neuer Budget-Antrag von ihm von den Stimmberechtigten gutgeheissen würde. Aufgrund der Voten in der Gemeindeversammlung sei davon auszugehen, dass eine wie auch immer geartete Steuerfusserhöhung derzeit keine Mehrheit finde. Somit müsste der Gemeinderat auf eine unseriöse, an Augenwischerei grenzende Weise am Budget „herumschrauben“, bis die ge-



gesetzlichen Vorgaben erfüllt würden. Abschliessend lud der Gemeinderat den Bezirksrat ein, das Budget 2019 aufsichtsrechtlich anzupassen oder (zusätzlich) die Anpassung des Steuerfusses durch den Regierungsrat in die Wege zu leiten (act. 6).

2.

2.1. Die Gemeinden unterstehen der allgemeinen Aufsicht der Bezirksräte und des Regierungsrates (§ 163 lit. a und 164 GG). Treten in einer beaufsichtigten Organisation Ordnungswidrigkeiten auf, sind sie vom zuständigen Organ dieser Organisation zu beheben. Der Bezirksrat greift ein, wenn das zuständige Organ das Erforderliche zur Behebung der Ordnungswidrigkeit unterlässt (§ 166 Abs. 1 und 2 GG). Die kantonale Aufsichtsbehörde greift ein, wenn Hinweise auf klare Rechtsverletzungen bestehen oder die ordnungsgemässe Führungs- oder Verwaltungstätigkeit auf andere Weise gefährdet ist. Sie kann insbesondere Weisungen erteilen, vorsorgliche Massnahmen treffen, widerrechtliche Anordnungen, Beschlüsse und Erlasse aufheben oder Ersatzanordnungen und Ersatzvornahmen treffen (§ 167 und 168 Abs. 1 GG).

2.2. Die Aufsichtsbehörde schreitet entsprechend der Funktion des Aufsichtsrechts und mit Rücksicht auf die Autonomie der Gemeinden nur bei Verletzung klaren materiellen Rechts, bei Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder bei Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen ein (THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Vorbem. zu §§ 141-150, Ziff. 8.5, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Allgemein ist aufsichtsrechtliches Einschreiten nicht zulässig, soweit ihm schützenswerte, in der Interessenabwägung überwiegende Rechtspositionen entgegenstehen (BERTSCHI in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Vorbem. zu §§ 19-28a, N. 81). Das Legalitätsprinzip verlangt, dass gesetzliche Bestimmungen genügend bestimmt sein müssen, damit die beaufsichtigte Organisation weiss, mit welchen Eingriffen der Aufsichtsbehörde zu rechnen ist, wenn sie ihren Pflichten nicht nachkommt. Entspre-



chend sind bei repressiven Massnahmen strengere Anforderungen an die gesetzliche Grundlage zu stellen als bei präventiven Massnahmen. Neben dem Legalitätsprinzip sind auch die weiteren Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns zu wahren (MORGENBESSE / MARAZZOTTA in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, Vorbem. zu §§ 163-169 GG, N. 12 f.).

2.3. Laut Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung muss alles staatliche Handeln verhältnismässig sein. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden. Die Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischiess, d.h. keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zwecks sogar erschwert oder verhindert. Die Verwaltungsmassnahme muss im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Die Massnahme darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen. Sodann ist eine Verwaltungsmassnahme nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch ihre Wirkungen beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander vergleicht (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., N. 581 ff.).



3.
 - 3.1. § 92 Abs. 2 GG geht zurück auf § 94 Abs. 2 des regierungsrätlichen Entwurfs zum Gemeindegesetz vom 20. März 2013 (E-GG). Hier war vorgesehen, dass ein Aufwandüberschuss budgetiert werden darf, wenn er durch das zweckfreie Eigenkapital gemäss § 128 Abs. 3 E-GG gedeckt ist. In der regierungsrätlichen Weisung wird dazu festgehalten, dass im Grundsatz der jährliche Ausgleich der Erfolgsrechnung angestrebt werde. Eine Gemeinde könne allerdings ein Defizit budgetieren, solange sie über das zur Deckung erforderliche zweckfreie Eigenkapital verfüge. Dieses umfasse den Bilanzüberschuss, die Reserve, die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Anlagen des Verwaltungsvermögens sowie die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für Liegenschaften des Finanzvermögens. Wenn der Bilanzüberschuss und die Reserve aufgebraucht seien, müssten die Werterhaltungs- und Erneuerungsreserven zur Deckung eines Aufwandüberschusses herangezogen werden.
 - 3.2. Abweichend vom Vorschlag des Regierungsrates, beantragte die Kommission für Staat und Gemeinden dem Kantonsrat die Formulierung, wonach pro Jahr ein Aufwandüberschuss in der Höhe der budgetierten Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zuzüglich 3% des Steuerertrags budgetiert würden dürfe. Der Kantonsrat stimmte dieser Formulierung zu.
 - 3.3. Aufgrund des Wortlauts von § 92 Abs. 2 GG kann der zulässige Aufwandüberschuss eindeutig berechnet und mit dem budgetierten Aufwandüberschuss verglichen werden. Den Gemeinden verbleibt diesbezüglich kein Regelungsspielraum (GULDE in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 92, N 14).
4.
 - 4.1. Das von der Gemeindeversammlung verabschiedete Budget 2019 der Politischen Gemeinde Birmensdorf enthält eine Abgrenzung des Steuerkraftzuschusses. Aus der budgetierten Erfolgsrech-



nung ergibt sich ein Aufwandüberschuss von Fr. 455'400.00. Das Budget enthält Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen des allgemeinen Haushalts in Höhe von Fr. 160'900.00 und sieht einen Steuerertrag von Fr. 7'348'000.00 vor; hiervon ergeben 3% den Betrag von Fr. 220'440.00. Aus diesen Beträgen resultiert ein maximal zulässiger Aufwandüberschuss von Fr. 381'340.00. Der budgetierte Aufwandüberschuss übersteigt den maximal zulässigen Aufwandüberschuss um Fr. 74'060.00. Das Budget 2019 verletzt somit § 92 Abs. 2 GG.

4.2. Die Regelung von § 92 Abs. 2 GG ist hinreichend klar formuliert und lässt den Gemeinden keinen Spielraum. Wie erwähnt, wich hier der Kantonsrat vom regierungsrätlichen Entwurf ab. Ihr Wortlaut entspricht dem Willen des Gesetzgebers. Um ein gesetzeskonformes Budget zu erreichen, ist es erforderlich, dieses im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Massnahme aufzuheben und die Gemeindevorsteherschaft anzuweisen, der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung bis Ende März 2019 ein neues, den gesetzlichen Vorgaben entsprechendes Budget vorzulegen. Unter dem Aspekt der Gemeindeautonomie ist dies die mildeste Massnahme; die Gemeinde soll nämlich selber entscheiden können, ob der Ausgleich des Budgets durch Erhöhung der Einnahmen oder durch Reduktion der Ausgaben zu erreichen sei. Sollte jedoch bis Ende März 2019 kein gesetzeskonformes Budget genehmigt sein, wird es von der Aufsichtsbehörde festzulegen und der Steuerfuss vom Regierungsrat festzusetzen sein.

4.3. Abzulehnen ist sodann der Vorschlag des Gemeinderates, dass das Budget (unter gleich bleibendem Steuerfuss) durch den Bezirksrat anzupassen sei. Von Gesetzes wegen steht es nämlich nur der Gemeindeversammlung zu, das Budget zu beschliessen (§ 101 Abs. 2 GG). Ausgenommen hiervon ist der Fall, in welchem der Regierungsrat wegen fehlenden Budgets den Steuerfuss festzusetzen



hat (§ 168 Abs. 2 lit. b GG). In einem solchen Fall würde der Regierungsrat wohl auch das Budget aufsichtsrechtlich festsetzen (vgl. KUONI / KAUFMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, §101, N. 16).

4.4. Alternativ beantragt der Gemeinderat die Einleitung des Verfahrens zur Festsetzung des Steuerfusses durch den Regierungsrat gemäss § 168 Abs. 2 lit. b GG. Dieses Verfahren ist von Gesetzes wegen dann zu wählen, wenn bis Ende März 2019 gar kein Budget und somit auch kein Steuerfuss festgesetzt würde. Da aber die Gemeindeversammlung am 20. November 2018 für das Jahr 2019 ein Budget beschlossen hat, welches indessen die Vorgabe von § 92 Abs. 2 GG verletzt, ist der Versammlung vor Einleitung des regierungsrätlichen Verfahrens zur Festsetzung des Steuerfusses nochmals Gelegenheit zu geben, selber ein gesetzeskonformes Budget zu beschliessen.

5. Da die Politische Gemeinde Birmensdorf für das Jahr 2019 ein Budget beschlossen hat, welches § 92 Abs. 2 GG verletzt, sind ihr die Kosten für das bezirksrätliche Aufsichtsverfahren aufzuerlegen.

Der Bezirksrat beschliesst:

- I. Die Beschlüsse der Gemeindeversammlung der Politischen Gemeinde Birmensdorf vom 20. November 2018 über das Budget 2019 und die Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2019 werden im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Massnahme aufgehoben.
- II. Der Gemeinderat Birmensdorf wird angewiesen, bis Ende März 2019 der Gemeindeversammlung ein neues, den gesetzlichen Vorgaben entsprechendes Budget 2019 sowie einen neuen Antrag auf Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2019 zu unterbreiten.



III. Sollte die Gemeindeversammlung bis Ende März 2019 kein den gesetzlichen Vorgaben entsprechendes Budget genehmigt haben, wird dieses von den Aufsichtsbehörden festzulegen und der Steuerfuss vom Regierungsrat des Kantons Zürich festzusetzen sein.

IV. Die Verfahrenskosten, bestehend aus:

Fr.	800.00	Staatsgebühr
Fr.	200.00	Schreibgebühr
Fr.	<u>30.00</u>	Zustellgebühr
Fr.	1'030.00	Total

werden der Politischen Gemeinde Birmensdorf auferlegt.

V. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab dessen Zustellung beim Regierungsrat des Kantons Zürich, Postfach, 8090 Zürich, schriftlich Rekurs erhoben werden. Die in dreifacher Ausfertigung einzureichende Rekurschrift hat einen Antrag und dessen Begründung zu enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

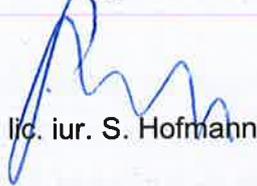
VI.

Mitteilung an:

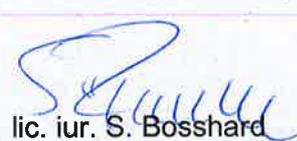
- Gemeinderat der Politischen Gemeinde Birmensdorf, Stallikonstrasse 9, 8902 Birmensdorf, gegen Empfangsschein,
- Regierungsrat des Kantons Zürich, Postfach, 8090 Zürich, gegen Empfangsschein,
- Direktion der Justiz und des Innern, Postfach, 8090 Zürich, gegen Empfangsschein.

BEZIRKSRAT DIETIKON

Der Präsident


lic. iur. S. Hofmann

Der Ratsschreiber


lic. iur. S. Bosshard



versandt: **25. Jan. 2019**