



Sitzung vom 14. Februar 2023

BESCHLUSS NR. 56 / A1.01.20

Volksinitiative "Nachhaltigkeit auch finanziell- Schuldenbremse für Uster!" Feststellung Gültigkeit und weiteres Vorgehen

Ausgangslage

Am 14. Februar 2022 wurde die Volksinitiative «Nachhaltigkeit auch finanziell – Schuldenbremse für Uster!» für die Vorprüfung bei der Stadtkanzlei eingereicht. Die Initiative verlangt einen neuen Absatz 7 von Artikel 3 der Gemeindeordnung mit dem Auftrag an die Stadt, für nachhaltige Finanzen zu sorgen. Es werden verschiedene Bestimmungen zu einer Schuldenbremse verlangt. Mit Beschluss Nr. 106 vom 8. März 2022 stellte der Stadtrat im Rahmen der sogenannten Vorprüfung fest, dass Titel und Begründung der Volksinitiative den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. In den Erwägungen wurde sodann festgehalten, dass nach einer ersten summarischen Prüfung keine grundsätzlichen materiellen Vorbehalte gegenüber der Volksinitiative bestehen. Das Ergebnis dieser Vorprüfung wurde am 16. März 2022 amtlich publiziert. Die Initiative wurde am 9. September 2022 eingereicht. Mit Beschluss Nr. 521 vom 20. Dezember 2022 wurde sodann festgestellt, dass die Initiative zustande gekommen ist und es erfolgte die entsprechende amtliche Publikation.

Gemäss § 130 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte (GPR) beschliesst der Stadtrat bei einer zustande gekommenen Volksinitiative innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung über ihre Gültigkeit. Gleichzeitig beschliesst er, ob der Stadtrat einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll.

Gültigkeit

Die Stadtkanzlei hat den Initiativtext im Hinblick auf den Beschluss des Stadtrates über die Gültigkeit dem Gemeindeamt zur Vorprüfung eingereicht. Dieses hält in seinem Bericht eingangs fest, dass bei Initiativen auf Änderung der Gemeindeordnung das Verfahren zur Gültigkeitsprüfung mit demjenigen der Vorprüfung koordiniert werden könne. Dabei sei aber die Zuständigkeitsordnung zu beachten und der Entscheid über die Gültigkeit dem Stadtrat zu überlassen. Vorliegend besteht aber kein Anlass für den Stadtrat, von der rechtlichen Einschätzung des Gemeindeamtes abzuweichen.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Initiativtextes

Art. 3 Abs. 7 lit. a: Die kurz- und langfristigen Schulden betragen gesamthaft maximal 70 % des Gesamtertrages des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres (Rt-1)

Das Gemeindeamt weist darauf hin, dass die Verwendung von Abkürzungen und Klammerbemerkungen aus gesetzestechnischer Sicht zu vermeiden ist. Sodann handelt es sich bei den Begriffen «kurz- bzw. langfristige Schulden» um rechtlich nicht exakt definierte Begriffe. Aus den weiteren Erläuterungen der FDP zur Schuldenbremse wird jedoch klar, dass mit den Begriffen die «kurz- bzw. langfristigen Finanzverbindlichkeiten» gemeint sind.

Gemäss Gemeindeamt weist Art. 3 Abs. 7 lit. a Gemeindeordnung (GO) zwar gewisse Mängel auf, ist aber genehmigungsfähig.

Art. 3 Abs. 7 lit. b: Wenn die kurz- und langfristigen Schulden mehr als 70 % des Gesamtertrages des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres (Rt-1) betragen, muss der Stadtrat beim kommenden Budgetjahr (Bt+1) sowie den drei folgenden Planjahren (Pt+2, Pt+3, Pt+4) verbindlich aufzeigen (inkl. Massnahmen), wie die kurz- und langfristigen Schulden auf einen Wert von maximal 70 % des Gesamtertrages des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres (Rt-1) gesenkt werden



können.

Das Gemeindeamt stellt auch hier gesetzestechnische Mängel fest und verweist auf die unter Art. 3 Abs. 7 lit. a gemachten Ausführungen (Abkürzungen und Klammerbemerkungen). Zudem ist die Klammerbemerkung (inkl. Massnahmen) nicht ideal, da in einer Klammer Massnahmen angekündigt werden, die zuvor nie erwähnt wurden und offengelassen wird, wie solche Massnahmen aussehen könnten. Sprachlich sodann ist die Formulierung, dass in einem Plan etwas verbindlich aufgezeigt werden soll, nicht optimal. Das Wesen eines Plans ist es gerade nicht, Verbindlichkeit zu erzeugen, sondern als Planungsinstrument das Vorgehen zu skizzieren, wobei der Plan jeweils der aktuellen Lage anzupassen ist. Entsprechend gibt der Finanz- und Aufgabenplan Auskunft über die mittelfristige Planung und wird vom Stadtrat periodisch angepasst (§§ 95 Abs. 1 und 96 Abs. 1 Gemeindegesetz, GG). Verbindlichkeit vermag erst das vom Parlament beschlossene Budget zu erzeugen (§ 101 Abs. 2 GG).

Gemäss Gemeindeamt weist Art. 3 Abs. 7 lit. b GO zwar gewisse Mängel auf, ist aber genehmigungsfähig.

Art. 3 Abs. 7 lit. c: Das Budget (Bt+1) kann nur durch das Parlament verabschiedet werden, wenn die vorstehenden Bestimmungen eingehalten werden.

Das Gemeindeamt hält fest, dass lit. c sprachlich äusserst unklar formuliert ist, was zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit über deren Inhalt führt. Es weist insbesondere auf die folgenden Punkte hin:

Lit. c spricht davon, dass die «vorstehenden Bestimmungen» eingehalten werden müssen. Lit. a und b stehen jedoch in einem gewissen Widerspruch und können somit nicht gleichzeitig eingehalten werden. Lit. a definiert die *Vorgabe*, dass sich die kurz- und langfristigen Schulden nicht auf mehr als 70 % des Gesamtertrages belaufen dürfen. Lit. b sieht hingegen *Massnahmen* vor, falls die Vorgaben in lit. a nicht eingehalten werden können. Lit. c scheint aber das Vorgehen regeln zu wollen, falls lit. a gerade *nicht* eingehalten wird.

Wird lit. c streng nach dem Wortlaut ausgelegt, könnte dies dazu führen, dass das Parlament kein Budget verabschiedet (insbesondere, wenn sich kein Budget erstellen lässt, das die Vorgaben der Schuldenbremse einhält). Würde lit. c diese Auslegung zu Grunde gelegt, widerspricht dies klar § 101 GG, welcher das Parlament verpflichtet, ein Budget zu verabschieden. Eine solche Auslegung von Art. 3 Abs. 7 lit. c GO ist somit klar unzulässig.

Lit. c kann so ausgelegt werden, dass das Parlament verpflichtet wird, ein Budget zu beschliessen, das die Vorgaben der Schuldenbremse berücksichtigt. Dabei ist rechtlich unklar, ob die Gemeinden im Bereich des Haushaltsgleichgewichts über so viel Autonomie verfügen, dass sie dem Parlament derartige Schranken bei der Verabschiedung des Budgets setzen dürfen. Literatur und Judikatur haben sich, soweit ersichtlich, dazu bisher nicht geäussert.

Selbst wenn aber davon ausgegangen wird, dass es in der Autonomie der Gemeinden liegt, dem Parlament derartige Schranken zu setzen, ergeben sich aus lit. c einige offene Fragen. So hält die Bestimmung nicht fest, welche rechtlichen Folgen zum Tragen kommen, falls das Parlament ein Budget beschliesst, das sich nicht an die Vorgaben der Schuldenbremse hält. Kommen in einem solchen Fall Sanktionen zum Tragen? Wenn ja, welche und welche Instanz würde diese anordnen?

Lit. c ist jedoch zulässig, wenn sie im Sinne einer Zielnorm ausgelegt wird. Das heisst, das Parlament soll möglichst ein Budget verabschieden, das die Vorgaben der Schuldenbremse einhält. Es steht ihm jedoch frei, ein Budget zu verabschieden, welches diese Vorgaben nicht einhält. Dabei führt ein entsprechender Beschluss des Parlaments zu keinerlei Sanktionen. Für eine solche Auslegung spricht auch, dass die Schuldenbremse von der Systematik her in Art. 3 GO eingebettet würde und diese Bestimmung allgemein Zielnormen enthält (vgl. auch Abs. 5 Förderung des



öffentlichen Verkehrs).

Gemäss Gemeindeamt ist Artikel 3 Abs. 7 lit. c GO genehmigungsfähig, weil der Bestimmung eine Auslegung als Zielnorm zu Grunde gelegt werden kann.

Das Gemeindeamt hält sodann fest, dass im Initiativtext eine Bestimmung über das Inkrafttreten fehlt und verweist hierzu auf den Formulierungsvorschlag in der Mustergemeindeordnung.

Fazit und Verzicht auf Gegenvorschlag

Die Initiative ist trotz gewisser Mängel insgesamt genehmigungsfähig und erfüllt damit die Anforderungen an die Gültigkeit. Absicht der Initiative ist es, dass die Stadt Uster auch in Zukunft über einen finanzpolitischen Handlungsspielraum verfügt. Der Stadtrat kann das Anliegen der Initiative nachvollziehen. So hat er beispielsweise in der Pandemie – wenn notwendig und mit Augenmass – auf allfällige Verwerfungen reagiert, und die Stadt konnte auf dieser Grundlage in den Jahren 2019 bis 2022 – während grossen finanzpolitischen Herausforderungen – die kurz- und langfristigen Schulden um 50,0 Mio. Franken auf 125 Mio. Franken reduzieren.

Die Bestimmungen in den §§ 92ff. des kantonalen Gemeindegesetzes (GG) setzen der Überschuldung der Gemeinden Grenzen. Mit der 2018 verabschiedeten Verordnung zum mittelfristigen Ausgleich besteht zudem in der Stadt Uster bereits heute ein Regelwerk, das Stadt- und Gemeinderat zu einer sorgsamem finanzpolitischen Haushaltung anhält. Aufgrund dieser kantonalen und kommunalen Rechtsgrundlagen scheinen dem Stadtrat weitergehende Regelungen nicht als zielführend. Auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags wird somit verzichtet.

Weiteres Vorgehen

Gemäss § 130 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) wird der Stadtrat dem Gemeinderat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt erstatten.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Es wird festgestellt, dass die Volksinitiative «Nachhaltigkeit auch finanziell- Schuldenbremse für Uster!» gültig ist.
2. Auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags wird verzichtet.
3. Mitteilung als Protokollauszug an
 - Marc Thalman, , 8610 Uster (für das Initiativkomitee)
 - Abteilungsvorsteher Finanzen, Cla Famos
 - Stadtschreiber-Stv. Jörg Schweiter
 - Abteilungsleiter Finanzen, Patrick Wolfensberger



öffentlich