



Uster, 6. Juni 2023

Nr. 35/2023

V4.04.71

Zuteilung: KÖS

WEISUNG 35/2023 DES STADTRATES: VOLKSINITIATIVE «NACHHALTIGKEIT AUCH FINANZIELL - SCHULDENBREMSE FÜR USTER!»

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf Art. 23 Abs. 3 der Gemeindeordnung vom 28. November 2021 sowie §130 Abs. 3 Gesetz über die politischen Rechte, folgenden Beschluss zu fassen:

- 1. Vom Zustandekommen und dem Inhalt der Volksinitiative «Nachhaltigkeit auch finanziell – Schuldenbremse für Uster!» wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Volksinitiative wird für gültig erklärt.**
- 3. Die Volksinitiative wird abgelehnt.**
- 4. Auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags wird verzichtet.**
- 5. Mitteilung an den Stadtrat.**

Referent des Stadtrates: Abteilungsvorsteher Finanzen, Cla Famos



A. Ausgangslage

Inhalt der Initiative

Am 09. September 2022 wurde die Volksinitiative «Nachhaltigkeit auch finanziell – Schuldenbremse für Uster!» bei der Stadtkanzlei eingereicht.

Der Initiativtext lautet wie folgt:

Die unterzeichnenden, stimmberechtigten Personen der Stadt Uster reichen gestützt auf Art. 10 der Gemeindeordnung (GO) sowie § 120ff des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) folgende ausformulierte Volksinitiative, ein:

Die Gemeindeordnung der Stadt Uster vom 28. November 2021 (in Kraft per 1. März 2022) wird wie folgt ergänzt:

Art. 3 Abs. 7 Die Stadt sorgt für nachhaltige Finanzen. Die nachstehenden Bestimmungen zur Schuldenbremse werden eingehalten:

- a. Die kurz- und langfristigen Schulden betragen gesamthaft maximal 70 Prozent des Gesamtertrages des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahrs (Rt-1).**
- b. Wenn die kurz- und langfristigen Schulden mehr als 70 Prozent des Gesamtertrages des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahrs (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 Prozent des Gesamtertrages des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahrs (Rt-1) gesenkt werden können.**
- c. Das Budget (Bt+1) kann nur durch das Parlament verabschiedet werden, wenn die vorstehenden Bestimmungen eingehalten sind.**

Die Begründung lautet wie folgt:

Die steigenden Schulden drohen den Spielraum der künftigen Generationen massgeblich einzuschränken. Der Gefahr einer dadurch einsetzenden Negativspirale ist mit klaren Regeln einer Schuldenbremse zu begegnen. Die Schuldenbremse hat beim Bund seit ihrer Einführung 2001 zu gesunden Finanzen und einer international sehr tiefen Verschuldung geführt. Der mit dieser Initiative vorgeschlagene Weg zu nachhaltigen Finanzen entspricht einer austarierten, massvollen Lösung. Die Initianten sind der Meinung, dass eine dermassen ausgestaltete Schuldenbremse die finanzielle Lage der Stadt Uster nachhaltig positiv beeinflusst und deshalb die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Gelegenheit erhalten sollten, über eine solche Lösung abzustimmen.

B. Zustandekommen und Gültigkeit der Initiative

Zustandekommen der Initiative

Gemäss § 127 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) ist eine Initiative zustande gekommen, wenn

- a) die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und rechtzeitig eingereicht worden sind und wenn
- b) die erforderliche Anzahl gültiger Unterschriften vorliegt.

Die Vorprüfung der Initiative, bei welcher auch die formelle Korrektheit der Unterschriftenliste geprüft wird, ergab keine Beanstandungen. Die Initiative wurde in der Folge innert sechs Monaten ab



Publikation des Vorprüfungsergebnisses fristgerecht am 9. September 2022 eingereicht. Von den total eingereichten 664 eingereichten Unterschriften wurden 621 für gültig befunden (notwendige Unterschriftenzahl gemäss Gemeindeordnung: 600). Die Initiative ist somit zustande gekommen. Der Stadtrat hat dies mit Beschluss Nr. 521 vom 20. Dezember 2022 festgestellt.

Bei der vorliegenden Initiative handelt es sich um eine solche in der Form des *ausgearbeiteten Entwurfs*, da das Begehren einen in allen Teilen konkret formulierten Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form enthält. Ist eine Volksinitiative in der Form des *ausgearbeiteten Entwurfs* zustande gekommen, beschliesst der Stadtrat innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung über ihre Gültigkeit und ob er einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll (§ 130 Abs. 1 GPR). Hält der Stadtrat die Initiative für gültig, erstattet er dem Gemeinderat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (§ 130 Abs. 3 GPR).

Gültigkeit der Initiative

Gestützt auf Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) sind folgende Gültigkeitserfordernisse zu prüfen:

- Wahrung der Einheit der Materie
- Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht
- Keine offensichtliche Undurchführbarkeit

Wahrung des Grundsatzes der Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie beinhaltet nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden sein dürfen. Die Einheit der Materie ist u. a. dann gewahrt, wenn die Teile der Initiative «eine Ausrichtung aufweisen, die aus der Sicht der Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten als gemeinsam wahrgenommen werden kann. Dies wiederum mag vom gesellschaftlich-historischen Umfeld und der konkreten politischen Auseinandersetzung abhängen» (BGE 129 I 366 ff., zitiert in Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, N 14 zu Art. 28, Zürich 2007).

Die vorliegende Initiative verlangt, dass die Stadt Uster für nachhaltige Finanzen sorgt. Dies soll mittels der Bestimmungen in der Gemeindeordnung über eine Schuldenbremse erfolgen. Das Anliegen fokussiert sich somit auf einen Sachbereich. Die Einheit der Materie ist damit grundsätzlich gewahrt.

Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht

Der Stadtrat hat den Initiativtext im Hinblick auf seinen Beschluss gemäss § 130 Abs. 1 GPR (Gültigkeit und Gegenvorschlag) dem Gemeindeamt zur Vorprüfung eingereicht. In seinem Vorprüfungsbericht weist das Gemeindeamt auf gesetzestechnische aber auch materielle Unsicherheiten hin:

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.

Gesamthaft gesehen erachtet das Gemeindeamt den Initiativtext jedoch als genehmigungsfähig.

Keine offensichtliche Undurchführbarkeit

Das Kriterium der offensichtlichen Undurchführbarkeit ist gegeben, wenn sich eine Initiative aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklichen lässt. Die Undurchführbarkeit beurteilt sich dabei nach den Verhältnissen zum Zeitpunkt des Entscheids des Gemeinderats. Die Initiative verlangt die Aufnahme eines zusätzlichen Artikels 3 Abs. 7 in die Gemeindeordnung. Dies ist, insbesondere auch aufgrund des Vorprüfungsberichts des Gemeindeamtes, möglich. Die Initiative erweist sich deshalb als durchführbar.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Initiative die Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 KV erfüllt und somit gültig ist. Der Stadtrat hat dies mit Beschluss Nr. 56 vom 14. Februar 2023 denn auch festgestellt.

C. Stellungnahme des Stadtrates

Die Absicht dieser 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 Mio. Franken auf 125 Mio. Franken reduzieren. Für das Rechnungsjahr 2022 beträgt nach der Berechnung der Initiative die Verschuldung 42,9 Prozent und liegt somit um 27,1 Prozent unter der Limite.

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 sorgsamsten finanzpolitischen Haushaltführung anhält. Aufgrund dieser kantonalen und kommunalen Rechtsgrundlagen erachtet der Stadtrat weitergehende Regelungen nicht als zielführend. Auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags wird somit verzichtet. Der Stadtrat hat dies mit Beschluss Nr. 56 vom 14. Februar 2023 denn auch so beschlossen.



D. Weiteres Vorgehen

§ 131 GPR zählt die möglichen Verfahrensentscheide des Gemeinderates und deren Folgen auf:

Zustimmung der Initiative ohne Gegenvorschlag

Stimmt der Gemeinderat der Initiative ohne Gegenvorschlag zu, gilt das Initiativbegehren als sein eigener Beschluss, der nach Massgabe der Kantonsverfassung dem Referendum untersteht (§ 131 Abs. 1 GPR).

Zustimmung der Initiative mit Gegenvorschlag

Stimmt der Gemeinderat der Initiative zu und beschliesst er einen Gegenvorschlag, findet eine Volksabstimmung über die beiden Vorlagen statt. Im Beleuchtenden Bericht wird ausgeführt, dass der Gemeinderat den Gegenvorschlag der Initiative vorzieht (§ 131 Abs. 2 GPR).

Ablehnung der Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag

Lehnt der Gemeinderat die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, findet eine Volksabstimmung statt (§ 131 Abs. 3 GPR).

Dem Gemeinderat stehen sämtliche Varianten zur Disposition, unabhängig davon, was der Stadtrat im konkreten Fall effektiv beantragt hat (Saile/Burgherr, N 187).

Stadtrat Uster

Barbara Thalmann
Stadtpräsidentin

Pascal Sidler
Stadtschreiber