



Protokollauszug

26.06.2019

Departement Finanzen:

Parlamentarische Initiative betreffend Begründung und amtliche Publikation der Bewilligung hoher gebundener Ausgaben (GGR-Nr. 2018.70): Stellungnahme Stadtrat (Frist: 8. Juli 2019)

IDG-Status: öffentlich

SR.18.538-3

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Stellungnahme an die Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderates wird gemäss Anhang genehmigt.
2. Mitteilung an: Alle Departemente; Stadtkanzlei; Finanzkontrolle und Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderates.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

**Begründung:**

Am 17. September 2018 hat der Grosse Gemeinderat beschlossen, die parlamentarische Initiative betreffend Begründung und amtliche Publikation der Bewilligung hoher gebundener Ausgaben vorläufig zu unterstützen und zur Antragstellung an die Aufsichtskommission zu überweisen. Mit Schreiben vom 4. März 2019 hat die Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderates den Stadtrat zur Stellungnahme mit Frist bis 8. Juli 2019 aufgefordert, welcher dieser Aufforderung mit Schreiben gemäss Anhang nachkommt.

**Beilage:**

Stellungnahme des Stadtrates vom 26. Juni 2019

# Der Stadtrat

Pionierstrasse 7  
8403 Winterthur

Aufsichtskommission  
des Grossen Gemeinderates  
Herr Felix Helg, Präsident  
8403 Winterthur

26. Juni 2019 SR.18.538-3

## **Parlamentarische Initiative betr. Begründung und amtliche Publikation der Bewilligung hoher gebundener Ausgaben – Stellungnahme des Stadtrates**

Sehr geehrter Herr Helg

Sehr geehrte Mitglieder der Aufsichtskommission

Mit Schreiben vom 4. März 2019 haben Sie dem Stadtrat das Ergebnis Ihrer Beratung zur eingangs erwähnten Parlamentarischen Initiative (GGR 2018.70) zur Stellungnahme unterbreitet. Innert der in Art. 65b Abs. 4 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 1. März 2010 (GeschO GGR) vorgesehenen Frist nimmt der Stadtrat wie folgt Stellung:

### **1. Ausgangslage**

1.1. Nachdem die von den Gemeinderäten Urs Glättli (GLP), Urs Hofer (FDP) und Tobias Brütsch (SVP) am 2. Juni 2018 eingereichte sowie von weiteren 24 Gemeinderatsmitgliedern unterzeichnete Parlamentarische Initiative (PI) vom GGR am 17. September 2018 vorläufig unterstützt und zur Antragstellung an die Aufsichtskommission überwiesen worden war, stimmte die Kommission nach insgesamt drei Lesungen (22.10.18, 12.11.18, 28.1.19) der im Wortlaut leicht abgeänderten PI am 28. Januar 2019 mit sieben zu vier Stimmen vorläufig zu.

## 1.2 Die PI hat folgenden Inhalt:

*«Art. 28 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur (Finanzhaushaltsverordnung) vom 31. Oktober 2005 wird wie folgt geändert:*

### *Art. 28 Gebundene Ausgaben*

#### *Abs. 1*

*Gebundene Ausgaben der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung werden vom Stadtrat nach Massgabe von § 105 Gemeindegesetz beschlossen.*

#### *Abs. 2*

*Die Bewilligung gebundener Ausgaben von einmalig über 1 Mio. Franken und jährlich wiederkehrenden von über 250 000 Franken ist amtlich zu veröffentlichen. Der öffentliche Beschluss begründet entsprechend den rechtlichen Vorgaben die Gebundenheit der Ausgaben und enthält eine Rechtsmittelbelehrung. Die Öffentlichkeit ist über die Ausgabenbewilligung zusätzlich mittels einer Medienmitteilung zu informieren.»*

## **2. Definition gebundene Ausgaben und Zuständigkeit**

2.1. Gemäss § 103 Abs. 1 Gemeindegesetz (GG) vom 20. April 2015 gelten Ausgaben als gebunden, wenn die Gemeinde durch einen Rechtssatz, durch einen Entscheid eines Gerichtes oder einer Aufsichtsbehörde oder durch einen früheren Beschluss der zuständigen Organe oder Behörden zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Ermessensspielraum bleibt. Alle übrigen Ausgaben gelten als neu (Abs. 2). Sodann gelten Ausgaben nach Lehre und Rechtsprechung als gebunden, wenn sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind (Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2017, T. Jaag, M. Rüssli, V. Jenni, N. 3 zu § 103 GG). Was den Ermessensspielraum betrifft, so darf sich der Handlungsspielraum in sachlicher Hinsicht nicht auf wichtige Elemente des Ausgabenbeschlusses beziehen. Die sachliche Gebundenheit ist gegeben, wenn sich die Entscheidungsfreiheit auf technische Details beschränkt (Kommentar zum Gemeindegesetz, N. 23 zu § 103 GG). In zeitlicher Hinsicht genügt es, wenn sich der vorgesehene Zeitpunkt sachlich rechtfertigen lässt (Kommentar zum Gemeindegesetz, N. 25 zu § 103 GG).

Ein Mitspracherecht des Parlaments oder der Stimmberechtigten macht nur dann Sinn, wenn frei entschieden werden kann, ob eine Ausgabe getätigt werden soll oder nicht. Indem die Gemeinde zur Vornahme von gebundenen Ausgaben rechtlich verpflichtet ist, bleibt für eine Mitsprache kein Raum. Die Bewilligung gebundener Ausgaben fällt deshalb ungeachtet der Ausgabenhöhe in die Kompetenz der Exekutivbehörde.

2.2. Gebundene Ausgaben der Erfolgsrechnung sowie der Investitionsrechnung sind vom Stadtrat nach Massgabe von § 103 Abs. 1 GG zu beschliessen (§ 105 GG und Art. 28 Abs. 1 Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur vom 31. Oktober 2005 [VO Finanzhaushalt]). Diese Kompetenz wird in der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur vom 25. Februar 2009 näher ausgeführt (Art. 56 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 VV Finanzhaushalt).

Sodann steht diese Kompetenz gemäss § 105 GG auch der Schulpflege und den eigenständigen Kommissionen zu. Während die Zentralschulpflege diese Kompetenz seit 2019 wahrnimmt, beansprucht die Sozialhilfebehörde aufgrund ihrer rein strategischen Tätigkeit keine Ausgabenkompetenzen. Weitere eigenständige Kommissionen bestehen in Winterthur nicht.

2.3. Im Rahmen von Gebundenerklärungen prüfen Stadtrat und Zentralschulpflege, ob die Voraussetzungen gemäss § 103 GG erfüllt sind. Dies geschieht gestützt auf die Begründung der Antrag stellenden Departemente bzw. der zuständigen Stellen im Schulbereich. Die Begründung zu Gebundenerklärungen beinhalten insbesondere Ausführungen, aufgrund welcher Rechtsgrundlage eine Ausgabe vorzunehmen ist und weshalb im konkreten Einzelfall weder in örtlicher, sachlicher noch zeitlicher Hinsicht ein erheblicher Ermessensspielraum besteht.

### **3. Stellungnahme Stadtrat zur beantragten Gesetzesänderung**

3.1. Die in der PI beantragte Gesetzesänderung sieht vor, dass künftig Stadtratsbeschlüsse über gebundene Ausgaben, sofern sie bei einmaligen Ausgaben den Betrag von einer Million Franken und bei jährlich wiederkehrenden Ausgaben denjenigen von 250 000 Franken übersteigen, mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung amtlich veröffentlicht und mit einer Medienmitteilung begleitet werden.

3.2. Unter amtlicher Veröffentlichung bzw. amtlicher Publikation wird die Bekanntmachung bestimmter staatlicher Handlungen verstanden. Sie verschafft der Bevölkerung die Möglichkeit, vom publizierten Dokument Kenntnis zu erlangen. Amtlich publizierte Texte gelten zudem als bekannt. Die amtliche Publikation ist sodann für die Einhaltung einer Rechtsmittelfrist ausschlaggebend. Das Gemeindegesetz sieht deshalb für besonders bedeutsame Geschäfte, wie Erlasse, allgemeinverbindliche Beschlüsse und Wahlergebnisse eine amtliche Publikationspflicht vor (§ 7 GG). Als Publikationsorgan anerkennt die Gemeindeverordnung (VGG) ausdrücklich die elektronische Veröffentlichung im Internet (§ 1 Abs. 1 VGG). Für amtliche Publikationen steht auf der städtischen Webseite eine besondere Rubrik zur Verfügung.

Mit der amtlichen Publikation soll den Mitgliedern des GGR und der Bevölkerung die Möglichkeit eingeräumt werden, die Begründung der Gebundenheit von Ausgaben zu überprüfen und gegebenenfalls dagegen ein Rechtsmittel zu ergreifen, das heisst, die Erfüllung der Voraussetzungen von § 103 GG zu bestreiten und damit geltend zu machen, die Ausgaben hätten als neue Ausgaben dem zuständigen Organ – je nach Betragshöhe dem Parlament oder den Stimmberechtigten – zur Bewilligung unterbreitet werden müssen. Als Rechtsmittel kommt demzufolge gestützt auf § 19 Abs. 1 lit. c und § 21a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) vom 24. Mai 1959 der

Rekurs in Stimmrechtssachen zur Anwendung (Stimmrechtsrekurs). Der Rekurs ist innert fünf Tagen seit der amtlichen Publikation des angefochtenen Entscheides einzureichen (§ 22 VRG).

3.3. Der Stadtrat hat am 3. Oktober 2018 die Weisung betreffend Neuerlass einer Informationsverordnung zuhanden des Grossen Gemeinderates (GGR) verabschiedet (GGR 2018.101). In dieser ist gestützt auf das kantonale Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) vom 12. Februar 2007 vorgesehen, Stadtratsbeschlüsse innert 30 Tagen nach Beschlussfassung auf dem städtischen Internet zu veröffentlichen. Nicht veröffentlicht oder nur teilweise veröffentlicht werden Beschlüsse, sofern eine rechtliche Bestimmung dies verbietet, überwiegende öffentliche oder private Interessen einer Bekanntgabe entgegenstehen oder der Entscheid eine Sachlage regelt, bei der die Stadt am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und nicht hoheitlich handelt. Von der Veröffentlichung ausgenommen sind deshalb unter anderem Personalgeschäfte, Rechtsmittelverfahren und Einbürgerungsentscheide. Die Veröffentlichung erfolgt in der Regel jeweils am Donnerstag der Folgewoche nach dem ergangenen Stadtratsentscheid. Das Geschäft wird derzeit in der Aufsichtskommission beraten. Am 2. Juli 2019 findet die Schlussberatung und Beschlussfassung zuhanden des Parlaments statt.

Mit dieser Regelung erfüllt der Stadtrat die vom IDG verlangte Informationspflicht, wonach er verpflichtet ist, über seine Tätigkeit von allgemeinem Interesse zu informieren (§ 14 Abs. 1 IDG). Die Information kann wahlweise über das amtliche Publikationsorgan der Gemeinde, das Internet oder die Medien erfolgen (§ 4 Abs. 2 IDV).

Der Stadtrat greift dieser künftigen Regelung bereits heute vor, indem er am 19. Dezember 2018 beschlossen hat, bereits ab 1. Januar 2019 alle Stadtratsbeschlüsse im erwähnten Sinn im städtischen Internet aufzuschalten (SR.18.1040-1). Diese Praxis wurde mit Medienmitteilung vom 17. Januar 2019 kommuniziert. Die ersten Beschlüsse wurden am 17. Januar 2019, die erste Gebundenerklärung am 24. Januar 2019 aufgeschaltet<sup>1</sup>. Im Zeitpunkt der Einreichung der PI und deren vorläufigen Unterstützung im GGR war diese generelle Publikation der Beschlüsse des Stadtrates noch nicht bekannt und auch die Aufsichtskommission konnte sich erst anlässlich ihrer dritten Beratung der PI Ende Januar einen ersten Überblick über die neue Praxis des Stadtrates verschaffen.

Veröffentlicht wird nicht nur der Beschlussteil, sondern auch die dazugehörige Begründung. Auch bei nur teilweise öffentlichen Beschlüssen unterliegt die Gebundenerklärung von Ausgaben und deren Begründung dem Öffentlichkeitsprinzip. Mit diesem Vorgehen erfüllt der Stadtrat bereits

---

<sup>1</sup> Die Zentralschulpflege (ZSP) veröffentlicht ihre Beschlüsse bereits seit Januar 2017 im Internet. Gebundenerklärungen wurden, da diese Kompetenz erst seit diesem Jahr wahrgenommen wird, bisher noch keine publiziert.

heute das Hauptanliegen der PI, nämlich, dass die Mitglieder des GGR und die Bevölkerung Gelegenheit erhalten, sämtliche Beschlüsse über gebundene Ausgaben zur Kenntnis zu nehmen und gegebenenfalls dagegen ein Rechtsmittel ergreifen zu können. Der einzige Unterschied zwischen der heutigen Publikation und der von der PI geforderten amtlichen Publikation besteht darin, dass die Beschlüsse nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen sind, verbunden mit der aufschiebenden Wirkung. Eine Rechtsmittelbelehrung für Gebundenerklärungen wird vom übergeordneten Recht indessen auch nicht verlangt (Kommentar zum Gemeindegesetz, N. 4 zu § 105 GG). Für den Rekurs in Stimmrechtssachen im Sinne von § 19 ff. VRG bedarf es folglich keiner amtlichen Publikation; er ist auch im Rahmen der heute praktizierten generellen Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse möglich.

Zu erwähnen ist, dass auch für die Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse im städtischen Internet eine spezielle Rubrik zur Verfügung steht, die im Gegensatz zu den amtlichen Publikationen an prominenter Stelle unter «häufig gesucht» abrufbar ist.

3.4. Was die Kommunikation zu Stadtratsbeschlüssen über gebundenen Ausgaben betrifft, so informiert der Stadtrat die Öffentlichkeit bereits heute unter gewissen Voraussetzungen mit einer Medienmitteilung. Bis zur Aufschaltung der Stadtratsbeschlüsse im Internet erfolgte diese Information, wenn die Bewilligung nicht budgetierter gebundener Ausgaben in der Erfolgsrechnung voraussichtlich zu einer Überschreitung des Globalkredits von mehr als 200 000 Franken führen oder in der Investitionsrechnung 200 000 Franken übersteigen. In bedeutsamen Fällen ist zudem die zuständige Kommission des GGR zu informieren (Art. 58 Abs. 2 VV Finanzhaushalt i.V.m. den Handlungsanweisungen zum Vorgehen bei Budgetüberschreitungen). Mit der generellen Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse wird heute auf eine entsprechende Medienmitteilung verzichtet bzw. auf Beschlüsse von besonderer Tragweite und damit von erheblichem öffentlichen Interesse beschränkt (SR.19.215-1 vom 3.4.2019). Ob ein Beschluss mit einer Medienmitteilung zu begleiten ist, ist für den Stadtrat nicht primär die Betragshöhe einer Ausgabenbewilligung, sondern vielmehr die Bedeutung des Sachgeschäftes für die breite Öffentlichkeit ausschlaggebend.

3.5. Eine Publikationspflicht mit Rechtsmittelbelehrung für gebundene Ausgaben, die eine Betragshöhe erreichen, die bei neuen Ausgaben die Bewilligung des Gemeindeparlaments oder der Stimmberechtigten erfordern, war im Vernehmlassungsentwurf zur Gemeindeverordnung vom 8. Juli 2015 (§ 15 VE-VGG) ursprünglich vorgesehen. Die Bestimmung sollte der Rechtssicherheit dienen, indem über den Zeitpunkt des Eintritts der Rechtskraft von Gebundenerklärungen nach Ablauf der Rechtsmittelfrist Klarheit geschaffen wird. Dass die Bestimmung in der vom Regierungsrat verabschiedeten Gemeindeverordnung wieder fallengelassen wurde zeigt, dass ihr

offensichtlich im Rahmen der Vernehmlassung die politische Akzeptanz fehlte bzw. ihr von der Regierung keine Gesetzesrelevanz beigemessen wurde.

3.6. Der Stadtrat anerkennt die Anliegen der PI, namentlich die geforderte Transparenz, wonach den Stimmberechtigten die Möglichkeit eingeräumt werden muss, die Qualifikation der Gebundenheit einer Ausgabe gerichtlich überprüfen zu lassen. Er vertritt jedoch die Meinung, dass die vom kantonalen Recht, namentlich die vom IDG verlangte Informationspflicht mit der seit anfangs Jahr praktizierten generellen Veröffentlichung der Stadtratsbeschlüsse auf der städtischen Internetseite rechtsgenügend erfüllt wird. Aus den dargelegten Gründen erachtet der Stadtrat deshalb die von der PI verlangte amtliche Publikation von Gebundenerklärungen mit Rechtsmittelbelehrung als nicht erforderlich.

3.7. Sollte der GGR dennoch zum Schluss gelangen, die PI grundsätzlich zu unterstützen, ist für den Stadtrat unabdingbar, dass die amtliche Publikationspflicht nur für Gebundenerklärungen ab einer erheblichen Betragshöhe gilt. Dazu wird auf den Kommentar zum neuen Gemeindegesetz verwiesen, wonach die Öffentlichkeit namentlich über jene Ausgabenbeschlüsse zu informieren ist, die bei Vorliegen neuer Ausgaben in den Kompetenzbereich des Parlaments oder der Stimmberechtigten fallen würden (Kommentar N. 4 zu § 105 GG).

Die vorgeschlagene Betragshöhe wird in Anbetracht der heute geltenden Gemeindeordnung (GO) als angemessen beurteilt. In diesem Zusammenhang weist der Stadtrat auf die laufende GO-Revision hin und beantragt, das Geschäft bis deren Abschluss zu sistieren, bis die neuen Finanzkompetenzen von Stadtrat und Parlament bekannt sind, damit die Betragshöhen für die amtliche Publikation auf die neuen Finanzkompetenzen abgestimmt werden könnte.

3.8. Des Weiteren wird für den Fall einer Änderung von Art. 28 der Finanzhaushaltsverordnung beantragt, Absatz 1 gestützt auf die Vorgaben des Gemeindegesetzes wie folgt zu formulieren:

«Art. 28 Gebundene Ausgaben

<sup>1</sup>Gebundene Ausgaben der *Erfolgsrechnung* und der *Investitionsrechnung* werden *je nach Zuständigkeitsbereich* vom Stadtrat *oder der Zentralschulpflege* nach Massgabe von § 103 Abs. 1 Gemeindegesetz beschlossen.

Wir hoffen, dass die Stellungnahme des Stadtrates der weiteren Bearbeitung der PI dienlich ist und stehen Ihnen für weitere Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Namen des Stadtrates

Der Stadtpräsident:

A handwritten signature in blue ink, consisting of a vertical line on the left and a stylized 'A' on the right.

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Simon' in a cursive style.

A. Simon