

Aufsichtskommission

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur Parlamentarischen Initiative betreffend Begründung und amtliche Publikation der Bewilligung hoher gebundener Ausgaben (9. Nachtrag zur Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur)

Anträge:

1. Vom Bericht der Aufsichtskommission zur Parlamentarischen Initiative betreffend Begründung und amtliche Publikation der Bewilligung hoher gebundener Ausgaben wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Die **Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur** (Finanzhaushaltsverordnung) vom 31. Oktober 2005 wird mit einem 9. Nachtrag wie folgt geändert:

Art. 28 Gebundene Ausgaben

¹ Gebundene Ausgaben der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung werden vom Stadtrat und der Zentralschulpflege in deren Zuständigkeitsbereichen nach Massgabe von § 103 Abs. 1 Gemeindegesetz beschlossen.

^{2 (neu)} Die Bewilligung gebundener Ausgaben von einmalig über 1 Mio. Franken und von jährlich wiederkehrend über Fr. 250 000 ist amtlich zu veröffentlichen. Der veröffentlichte Beschluss begründet entsprechend den rechtlichen Vorgaben die Gebundenheit der Ausgabe und enthält eine Rechtsmittelbelehrung.

3. Der Stadtrat bestimmt das Inkrafttreten der Änderung der Finanzhaushaltsverordnung gemäss Ziffer 2.
4. Die Parlamentarische Initiative betreffend Begründung und amtliche Publikation der Bewilligung hoher gebundener Ausgaben wird als erledigt abgeschrieben.

Weisung:

Am 2. Juli 2018 reichten die Gemeinderäte Urs Glättli (GLP), Urs Hofer (FDP) und Tobias Brütsch (SVP) mit 24 Mitunterzeichnenden folgende Parlamentarische Initiative (PI) ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 17. September 2018 mit 29 Stimmen vorläufig unterstützt und zur Antragstellung an die Aufsichtskommission (AK) überwiesen wurde:

Antrag:

§ 28 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur (Finanzhaushaltsverordnung) vom 31. Oktober 2005 wird wie folgt ergänzt:

§ 28 Gebundene Ausgaben

Abs. 1 unverändert

Abs. 2: *Die Bewilligung gebundener Ausgaben von einmalig über 1 Mio. Franken und von jährlich wiederkehrend über Fr. 250'000.- ist amtlich zu veröffentlichen. Der veröffentlichte Beschluss begründet die gesetzlichen Vorgaben der Gebundenheit der Ausgabe und enthält eine Rechtsmittelbelehrung. Die Öffentlichkeit ist über die Ausgabenbewilligung zusätzlich mittels Medienmitteilung zu informieren.*

Begründung

Ein Grossteil der städtischen Ausgaben werden als gebundene Ausgaben vom Stadtrat und den übrigen Exekutivbehörden bewilligt. Dabei spielt die Höhe der gebundenen Ausgabe für die Ausgabenbewilligung keine Rolle (bloss für gewisse Informationen der Öffentlichkeit und der AK). Soweit die gebundene Ausgabe voraussehbar ist, bedarf sie zudem eines Budgetkredits (§ 105 Gemeindegesetz vom 20. April 2015, GG, LS 131.1). Der Entscheid, ob und warum überhaupt eine gebundene Ausgabe vorliegt, kommt den Exekutivbehörden zu. Auch wenn die Definition gebundener Ausgaben gesetzlich umschrieben ist (§ 103 GG), verbleiben der Exekutive erhebliche Auslegungsspielräume.

Die Einordnung einer Ausgabe als gebunden wird regelmässig nicht besonders eingehend begründet. Heute informiert der Stadtrat über unter dem Jahr bewilligte, gebundene Ausgaben in der Praxis bloss mittels Medienmitteilung (vgl. z.B. Medienmitteilung vom 31. August 2017 über den Teilausbau viertes Obergeschoss im Superblock in der Höhe von einmalig 1.32 Mio. Franken). Dies kann soweit toleriert werden, als damit keine in der Höhe bedeutenden Ausgaben bewilligt werden. Ab bestimmten Ausgabenhöhen erscheint das Vorgehen regelmässig als stossend intransparent.

Da die Gebundenheit der Ausgabe heute nicht eingehend begründet werden muss und mit einer blossen Medienmitteilung keine Rechtsmittelbelehrung einhergeht, ist es praktisch unmöglich, rechtzeitig Rekurs zu führen (mögliche Verletzung des Rechts auf ein Ausgabenreferendum). Ist in der Folge die Frist von fünf Tagen für einen Stimmrechtsrekurs abgelaufen, überprüft der Bezirksrat nur noch aufsichtsrechtlich, ob eine gebundene Ausgabe vorliegt.

Aus diesem Grund verlangt die Parlamentarische Initiative eine Ergänzung der Finanzhaushaltsverordnung. Neu sind bedeutende gebundene Ausgaben mit eingehender Begründung und Rechtsmittelbelehrung zusätzlich ordentlich zu veröffentlichen. Zu begründen bleibt neben der gesetzlichen Grundlage für die Ausgabe und dem Ob der Gebundenheit auch das Wie derselben. Es ist darzulegen, wieso der Behörde für die Ausgabe kein erheblicher sachlicher, örtlicher und zeitlicher Entscheidungsspielraum verbleibt.

Die Aufsichtskommission äussert sich dazu wie folgt:

1. Erste Beratung in der Aufsichtskommission

Hinter der PI steht gemäss der schriftlichen Begründung die Auffassung, dass ein Grossteil der städtischen Ausgaben als gebundene Ausgaben vom Stadtrat und den übrigen Exekutivbehörden bewilligt werde. Die Einordnung einer Ausgabe als gebunden werde regelmässig nicht besonders eingehend begründet. Heute informiere der Stadtrat bloss mittels Medienmitteilung über bewilligte gebundene Ausgaben. Weil eine Rechtsmittelbelehrung fehle, sei es praktisch unmöglich, rechtzeitig Rekurs zu erheben. Deshalb seien künftig bedeutende gebundene Ausgaben mit eingehender Begründung und Rechtsmittelbelehrung ordentlich zu veröffentlichen.

Bereits anlässlich der Beratung zur vorläufigen Unterstützung der PI im Grossen Gemeinderat (17. September 2018) gingen die Meinungen auseinander. Die Mehrheit war der Auffassung, die PI sei ein Mittel für mehr Transparenz und Rechtssicherheit. Mit den Schwellenwerten sei sichergestellt, dass nur die bedeutenden gebundenen Ausgaben von der neuen Regelung erfasst würden. Es müsse der Grundsatz gelten: «Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser.» Die Minderheit betonte dagegen, dass die mit der PI angestossene Änderung der Finanzhaushaltsverordnung (FHV) ein «Bürokratiemonster» sei und zu einer Flut von Rekursen führe. Es werde zu stark in den Entscheidungsspielraum der Exekutivbehörden eingegriffen. – Der Stadtrat stellte sich gegen eine vorläufige Unterstützung der PI.

Anlässlich der Kommissionsberatungen (22. Oktober 2018, 12. November 2018 und 28. Januar 2019) blieb das Meinungsspektrum unverändert. Die AK liess sich anhand einer Tabelle über Gebundenerklärungen informieren, deren Betragshöhen sich über dem Schwellenwert gemäss dem beantragten Text der PI befinden. Ausserdem konnte geklärt werden, dass es tatsächlich wiederkehrend gebundene Ausgaben gibt, z.B. in Form von Kosten für eine Miete. Weiter diskutierte die AK über die Art der Publikation. Weil die Beratung der neuen Informationsverordnung (GGR 2018.101) in der AK erst angefangen hatte, konnte die AK dazu noch keine definitiven Festlegungen treffen.

Die AK passte den Text der Änderung der FHV redaktionell an. So sind seit Einführung der neuen städtischen Erlass-Sammlung die Gliederungseinheiten von Erlassen neu Artikel und nicht mehr Paragraphen. In Art. 28 Abs. 1 soll die Rechtsgrundlage nach neuem Gemeindegesetz nachgetragen werden, nämlich § 105. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 FHV präzisiert, was der veröffentlichte Beschluss zu begründen hat. Die beantragte Änderung der FHV hat demnach folgenden Wortlaut, dem die AK am 28. Januar 2019 mehrheitlich zustimmte:

Art. 28 Gebundene Ausgaben

¹ Gebundene Ausgaben der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung werden vom Stadtrat nach Massgabe von § 105 Gemeindegesetz beschlossen.

² ^(neu) Die Bewilligung gebundener Ausgaben von einmalig über 1 Mio. Franken und von jährlich wiederkehrend über Fr. 250 000 ist amtlich zu veröffentlichen. Der veröffentlichte Beschluss begründet entsprechend den rechtlichen Vorgaben die Gebundenheit der Ausgabe und enthält eine Rechtsmittelbelehrung. Die Öffentlichkeit ist über die Ausgabenbewilligung zusätzlich mittels Medienmitteilung zu informieren.

(Hervorhebungen der von der AK geänderten Passagen durch Unterstreichungen)

2. Stellungnahme des Stadtrates

Mit Schreiben vom 4. März 2019 unterbreite die AK dem Stadtrat das Ergebnis ihrer Beratungen (Art. 65b Abs. 4 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates). Der Stadtrat nahm mit Beschluss vom 26. Juni 2019 Stellung (SR.18.538-3, publiziert im Wortlaut unter www.stadt.winterthur.ch -> Stadtratsbeschlüsse).

In seiner Stellungnahme legte der Stadtrat nochmals die rechtlichen Grundlagen zu den gebundenen Ausgaben dar. Gebundene Ausgaben würden vom Stadtrat oder – für das Schulwesen – von der Zentralschulpflege beschlossen. Hinsichtlich der amtlichen Publikation solcher Beschlüsse nahm der Stadtrat Bezug zu seinem Antrag für eine neue Informationsverordnung (GGR 2018.101), dessen Beratung zum Zeitpunkt der Stellungnahme des Stadtrates in der AK noch nicht abgeschlossen war. Er gelangte zur Auffassung, dass die in Art. 3 Abs. 1 des Entwurfs zur Informationsverordnung umschriebene Regelung genüge, wonach Stadtratsbeschlüsse innert 30 Tagen nach Beschlussfassung auf der städtischen Internetseite veröffentlicht würden. Was der Stadtrat als künftige Regelung beantrage, sei bereits seit 1. Januar 2019 Praxis des Stadtrates. Publiziert werde auch die Begründung des Beschlusses. Damit erfülle der Stadtrat das Anliegen der PI, dass die Interessierten Gelegenheit erhielten, sämtliche Beschlüsse über gebundene Ausgaben zur Kenntnis zu nehmen und gegebenenfalls ein Rechtsmittel zu ergreifen. Der einzige Unterschied bestehe darin, dass bei der Publikation gemäss Praxis des Stadtrates die Beschlüsse nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen seien. Eine Rechtsmittelbelehrung für Gebundenerklärungen sei vom übergeordneten Recht nicht verlangt. Mit der generellen Veröffentlichung von Stadtratsbeschlüssen verzichte der Stadtrat nun auf eine Medienmitteilung zu Gebundenerklärungen, oder er beschränke sie auf Beschlüsse mit besonderer Tragweite (unter Bezugnahme auf den Beschluss des Stadtrates vom 3. April 2019 [SR.19.215-1, publiziert im Wortlaut unter www.stadt.winterthur.ch -> Stadtratsbeschlüsse]). Zwar sei im Vernehmlassungsentwurf zur kantonalen Gemeindeverordnung noch eine Publikationspflicht mit Rechtsmittelbelehrung vorgesehen gewesen. In der vom Regierungsrat verabschiedeten Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016 sei diese Bestimmung wieder fallengelassen worden. Der Stadtrat kommt so zum Schluss, dass die von der PI verlangte amtliche Publikation von Gebundenerklärungen nicht erforderlich sei. Sollte der Grosse Gemeinderat die PI unterstützen, so solle die amtliche Publikationspflicht nur für Gebundenerklärungen ab einer erheblichen Betragshöhe gelten. Die in der PI vorgeschlagene Betragshöhe werde als angemessen beurteilt. Der Stadtrat beantragte im Weiteren, das Geschäft bis zum Abschluss der laufenden Revisionsarbeiten zu einer neuen Gemeindeordnung zu sistieren.

3. Zweite Beratung in der Aufsichtskommission

Die AK setzte in Kenntnis der Stellungnahme des Stadtrates ihre Beratungen am 21. und 28. Oktober 2019 fort. Die AK sah keinen Grund, das Geschäft bis zur Verabschiedung einer neuen Gemeindeordnung zu verschieben. Nach Auffassung der AK muss die FHV dann ohnehin erneut angepasst und auf die revidierten Normen der Gemeindeordnung abgestimmt werden. Daher kann die Regelung zu den gebundenen Ausgaben in der FHV bereits jetzt umgesetzt werden.

Inzwischen hat der Grosse Gemeinderat am 26. August 2019 die neue Informationsverordnung verabschiedet. Bei der Unterscheidung zwischen blosser Veröffentlichung von Beschlüssen der städtischen Behörden auf der städtischen Internetseite (Art. 3) und der amtlichen Publikation (Art. 4) ergab sich in der verabschiedeten Fassung inhaltlich keine Änderung am Konzept des Stadtrates. Insofern ist die von der AK bereinigte Fassung von Art. 28 FHV kompatibel mit der Informationsverordnung.

Der Stadtrat unterbreitete am 28. August 2019 dem Grossen Gemeinderat eine Änderungsvorlage zur FHV (GGR 2019.103). Der Antrag des Stadtrates umfasst im Wesentlichen formelle Anpassungen aufgrund des neuen kantonalen Gemeindegesetzes und eine Änderung der Vorschrift, wer für die Definition der Produktgruppen und Produkte im Budget zuständig ist (Art. 5). Auch zu Art. 28 FHV, der Gegenstand der PI ist, stellte der Stadtrat einen Antrag, welcher auf die formelle Bereinigung dieser Vorschrift ohne inhaltliche Änderungen abzielt. Die AK hat beide Geschäfte – die Änderung von Art. 28 FHV gestützt auf die PI und die stadträtliche Änderungsvorlage zur FHV – zum selben Zeitpunkt zuhanden des Grossen Gemeinderates verabschiedet. Die AK wird im Rahmen der Beratung im Grossen Gemeinderat darauf achten, dass Art. 28 FHV in einer widerspruchsfreien Fassung verabschiedet wird.

Die AK nahm anlässlich der Schlussberatung noch folgende Änderungen am Wortlaut vor. Zum einen hat sie für den Wortlaut von Art. 28 Abs. 1 FHV die Formulierung übernommen, wie sie der Stadtrat in der Änderungsvorlage zur FHV (GGR 2019.103) beantragt. Damit ist die Terminologie aktualisiert. Ausserdem wird die Zentralschulpflege ausdrücklich als Behörde erwähnt, die neben dem Stadtrat ebenfalls gebundene Ausgaben bewilligen kann (vgl. § 105 Gemeindegesetz). Zum anderen verzichtete die AK auf die Vorschrift, wonach jeweils mittels Medienmitteilung über die Ausgabenbewilligung zu informieren ist. Nach Auffassung der AK ist der Stadtrat ohnehin gehalten, gemäss den Grundsätzen zur Information (Art. 2 Informationsverordnung) wenigstens bei Beschlüssen von erheblicher Bedeutung von sich aus die Öffentlichkeit adäquat zu informieren. Überdies ist die einfache Zugänglichkeit der Beschlüsse durch die amtliche Publikation auf der städtischen Internetseite unter der Rubrik «Amtliche Publikationen» (Art. 4 Abs. 1 Informationsverordnung) künftig sichergestellt.

Die AK stimmte schliesslich am 28. Oktober 2019 mehrheitlich der Änderung der FHV gemäss eingangs aufgeführtem Antrag zu.

Die Berichterstattung vor dem Grossen Gemeinderat ist der Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderates übertragen.

Für die Aufsichtskommission

Der Präsident:

F. Helg

Der Ratsschreiber:

M. Bernhard

Synopse zur Verordnungsänderung

Bisherige Fassung	Neue Fassung (AK-Antrag)	Bemerkungen
Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur (Finanzhaushaltsverordnung) vom 31. Oktober 2005	(9. Nachtrag)	
5 Aufgaben- und Ausgabenvollzug		
Art. 28 Gebundene Ausgaben		
¹ Gebundene Ausgaben der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung werden vom Stadtrat nach Massgabe von § 121 Gemeindegesetz beschlossen.	¹ Gebundene Ausgaben der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung werden vom Stadtrat und der Zentralschulpflege in deren Zuständigkeitsbereichen nach Massgabe von § 103 Abs. 1 Gemeindegesetz beschlossen.	
	² Die Bewilligung gebundener Ausgaben von einmalig über 1 Mio. Franken und von jährlich wiederkehrend über Fr. 250 000 ist amtlich zu veröffentlichen. Der veröffentlichte Beschluss begründet entsprechend den rechtlichen Vorgaben die Gebundenheit der Ausgabe und enthält eine Rechtsmittelbelehrung.	