



Der Bezirksrat stellt fest und erwägt:

1.

1.1

Im Rahmen der Abstimmung über das Budget der Stadt Winterthur für das Jahr 2025 beschloss das Stadtparlament am 2. und 9. Dezember 2024, den Globalkredit Nr. 263000 in der Produktgruppe städtische Allgemeinkosten/Erlöse um sieben Millionen Franken zu kürzen sowie dem Stadtrat zu empfehlen, den Kostenanstieg in verschiedenen anderen Produktgruppen zu begrenzen und diverse Aufgaben der Verwaltung zu zentralisieren, wie die Kommunikation, die Liegenschaftenverwaltung für Objekte des Verwaltungsvermögens sowie Beschaffung von IT-Fachapplikation. Des Weiteren ermächtigte es den Stadtrat, pauschal in der Produktgruppe städtische Allgemeinkosten eingestellte Positionen im definitiven Budget den Produktgruppen zu belasten (act. 2 und 3).

1.2

Mit Eingabe vom 18. Dezember 2024 wandte sich der Stadtrat mit Aufsichtsbeschwerde an den Bezirksrat. Dabei beantragte er, dass die pauschale Budgetkürzung von CHF 7 Mio. beim Globalkredit 263000 (Produktgruppe städtische Allgemeinkosten/Erlöse) im Budgetbeschluss des Stadtparlaments vom 9. Dezember 2024 aufzuheben sei oder eventualiter festzustellen sei, dass pauschale Budgetkürzungen unzulässig seien (act. 1).

1.3

Der Bezirksrat stellte die Aufsichtsbeschwerde dem Stadtparlament als Beschwerdegegnerin zu, worauf diese mit Eingabe vom 14. Februar 2025 eine umfangreiche Stellungnahme einreichte. Darauf wiederum replizierte die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 16. April 2025, und die Beschwerdegegnerin reichte schliesslich mit Eingabe vom 18. Juni 2025 eine Duplik ein. Letztere beide Eingabe



ben erfolgten jeweils nach grosszügig gewährten Fristerstreckungen.

Das Stadtparlament Winterthur beantragt, der Aufsichtsbeschwerde keine Folge zu geben, eventualiter die gestellten Rechtsbegehren abzuweisen, unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin (act. 1-18).

2.

2.1

Die Beschwerdeführerin begründet ihren Standpunkt im Wesentlichen damit, dass § 101 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (GG) den Gemeindevorstand verpflichte, das Budget vorzulegen, während § 101 Abs. 2 GG dem Parlament die verbindliche Festsetzung der einzelnen Budgetposten zuweise. Pauschale Kürzungen über einen Globalkredit (wie hier bei der Position 263000) seien klar rechtswidrig, da sie dem Stadtrat die Budgetgestaltung aufzwingen und damit gegen die Kompetenzverteilung des GG verstössen. Das Parlament müsse konkret benennen, wo gespart werden solle, anstatt undifferenzierte Kürzungen zu beschliessen. Die pauschale Kürzung von CHF 7 Mio. bei den „städtischen Allgemeynkosten“ sei unzulässig, da diese Position nicht steuerbar sei und Einsparungen auf andere, bereits festgelegte Budgetbereiche abgewälzt würden. Der Stadtrat fordere den Bezirksrat daher auf, die Kürzung gemäss § 168 Abs. 1 lit. c GG aufzuheben. Da das Parlament alle anderen Budgetposten ordnungsgemäss beschlossen habe, könne das Budget auch ohne die pauschal gekürzten CHF 7 Mio. in Kraft treten. Alternativ bitte der Stadtrat um eine klare Feststellung, dass pauschale Kürzungen künftig nicht mehr toleriert würden (act. 1, 13).

2.2

Die Beschwerdegegnerin stellt sich dagegen zusammengefasst auf den Standpunkt, der Aufsichtsbeschwerde schon deshalb keine



Folge zu leisten, weil die Beschwerdeführerin damit ihre fehlende Rekurslegitimation umgehen und quasi ein Rekursverfahren durchführen wolle.

Sodann sei die beschlossene Reduktion des Globalkredits in der Produktegruppe städtische Allgemeinkosten/Erlöse zulässig. Denn eine Auslegung von § 101 GG ergebe, dass das kantonale Recht sogar Raum lassen würde für eine pauschale Budgetkürzung, und auch die Bestimmungen in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur (FHV) würden diesem Vorhaben nicht entgegenstehen. Umso mehr müsse daher die beschlossene (nicht pauschale, sondern mit Sparzielen verbundene) Reduktion des Globalkredits in der Produktegruppe städtische Allgemeinkosten/Erlöse zulässig sein. Die damit einhergehende Übertragung von Positionen der Produktegruppe städtische Allgemeinkosten/Erlöse auf andere Produktegruppen durch den Beschwerdeführer im Rahmen des definitiven Budgets sei ebenso zulässig — und bis anhin auch jedes Jahr so vorgenommen worden.

Ein aufsichtsrechtliches Eingreifen wegen einer klaren Rechtsverletzung sei damit im vorliegenden Zusammenhang weder geboten noch zulässig (act. 7).

3.

3.1

Die Gemeinden im Bezirk Winterthur unterstehen der allgemeinen Aufsicht des Bezirksrats Winterthur. Treten in einer Gemeinde Ordnungswidrigkeiten auf und werden diese nicht durch das zuständige Organ der Gemeinde behoben, greift der Bezirksrat ein, wenn Hinweise auf klare Rechtsverletzungen bestehen oder die ordnungsgemässe Führungs- oder Verwaltungstätigkeit auf andere Weise gefährdet ist. Der Bezirksrat kann insbesondere Weisungen erteilen, widerrechtliche Anordnungen, Beschlüsse und Erlasse aufheben oder Ersatzanordnungen und Ersatzvornahmen treffen (§§ 163-168 des Gemeindegesetzes, abgekürzt GG).



3.2

Die Aufsichtsbeschwerde kann von allen Personen, etwa auch Gemeindebehörden, ergriffen werden, und ist nicht an Fristen und Formen gebunden. Der beschwerdeerhebenden Person kommt jedoch nicht die Stellung einer Prozesspartei zu.

Nach konstanter Praxis greift die Aufsichtsbehörde sodann nur ein, wenn klare bzw. eindeutige Rechtsverletzungen vorliegen oder wesentliche öffentliche Interessen gefährdet sind. Die Ermessensausübung muss willkürlich oder sonst eindeutig rechtsverletzend sein. Bei einfachen Rechtsverletzungen oder unzumutbarer Ermessensausübung darf die Aufsichtsbehörde nicht einschreiten. Des Gleichen ist im Autonomiebereich einer Gemeinde die Kontrolle der Angemessenheit oder der Zweckmässigkeit eines Entscheids ausgeschlossen (Morgenbesser/Marazzotta, in: Jaag/Rüssli/Jenni (Hrsg.), Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage, 2025, abgekürzt Kommentar GG, Vorbemerkungen zu § 167 N 8 ff.; Bertschi, in: Griffel (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl., 2014, abgekürzt Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a, N 79 ff.).

3.3

Im Rahmen des Finanzhaushalts der Gemeinden legt das Budget die Finanzierung der Aufgaben für das nächste Rechnungsjahr fest (§ 97 GG). Nach konstanter Rechtsprechung handelt es sich dabei weder um einen Erlass noch eine Anordnung im Einzelfall, sondern um einen Verwaltungsakt besonderer Art. Gemäss Bundesgericht ist ein Budgetentscheid grundsätzlich ein behördeninterner Akt, der eine Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben darstellt und mit dem die Legislative die Kontrolle über die Verwaltung ausübt, der aber keine Rechtswirkungen entfaltet und keiner gerichtlichen Anfechtung unterliegt. Des Gleichen ist ein Budget kein mathematisch gesicherter und unveränderlich umzusetzender Rechtsakt, sondern entspricht einem Leitfaden oder Programm, das zu einem



grossen Teil auf Schätzungen beruht und teilweise auch ungesicherte Einnahmen- oder Ausgabenposten enthält (BGE 145 I 121, E. 1.1.3; BGer 1C_139/2016 vom 13.09.2016, E. 2.3.1; Kuo-ni/Kaufmann, Kommentar GG, § 97 N 3 ff., je mit weiteren Hinweisen).

3.4

Gemäss Gemeindegesetz erstellt der Gemeindevorstand die Budgetvorlage und begründet insbesondere wesentliche Veränderungen zum Budget des Vorjahres. Sodann beschliesst die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament das Budget. In der gleichen Versammlung bzw. Sitzung wird der Steuerfuss beschlossen (§ 101 GG). Damit im Einklang ist in der Stadt Winterthur der Stadtrat für die Erstellung und Veröffentlichung des Budgets zuständig und das Stadtparlament für die jährliche Festsetzung des Budgets (Art. 20 Abs. 1 lit. b und 34 Abs. 1 lit. b der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur, abgekürzt GO).

3.5

Gemäss der Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur (abgekürzt FHV) werden im Budget die Leistungen der Verwaltung in Produkte gegliedert und diese wiederum nach ihrem sachlichen Zusammenhang in Produktgruppen zusammengefasst (Art. 3-4 FHV). Jeder Produktgruppe kommt ein bestimmter Auftrag zu (Art. 9 FHV). Wenn das Parlament über das Budget Beschluss fasst, so bewilligt es jeder Produktgruppe einen Globalkredit und legt dafür gewisse Zielvorgaben fest (Art. 10 FHV). Letzteres sind jährliche Leistungsziele, die Umfang und Qualität der Leistungen einer Produktgruppe für das Budgetjahr bestimmen. Dabei werden den Zielvorgaben quantitative und qualitative Indikatoren zur Leistungsmessung zugeordnet, mit denen am Jahresende die Zielerreichung festgestellt werden kann (Art. 11 FHV). Im Rahmen des Globalkredites und der massgebenden Rechtsgrundlagen sind



die Organisationseinheiten dann frei, ihre Mittel innerhalb einer Produktgruppe zwischen Produkten und Detailkonten zu verschieben, sofern dadurch der Auftrag der Produktgruppe eingehalten wird (Art. 12 Abs. 3 FHV).

4.

4.1

Im Lichte dieser Rechtslage ergibt sich zunächst, dass die Erhebung der Aufsichtsbeschwerde als solche nicht zu beanstanden ist und diese demzufolge zu behandeln ist. Dies umso eher, als dass nicht ersichtlich ist, wer von dem fraglichen Budgetbeschluss überhaupt berührt sein und damit ordentlich Rekurs erheben könnte (vgl. § 21 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, abgekürzt VRG). Da den beteiligten Personen bzw. Institutionen aber keine Stellung als Prozessparteien zukommt, gibt es kein eigentliches Antrags- und Replikrecht. Der Schriftenwechsel ist mit dem vorliegenden Beschluss daher abzuschliessen und die jüngste Eingabe der Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin mit dem Beschluss zusammen zur Kenntnisnahme zuzustellen.

4.2

Sodann ergibt sich, dass der beanstandete Budgetbeschluss des Stadtparlaments tatsächlich als problematisch erscheint. Denn mit diesem kürzte die Rekursgegnerin einerseits den Globalkredit in einer Produktgruppe, die, so die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 18. Dezember 2024, vollständig von den gesamten internen Verrechnungen und Umlagen abhängig sei und deshalb nicht beeinflusst werden könne (act. 8/1, S. 87). Andererseits gab sie gewisse Empfehlungen ab, wie mittels Begrenzung des Kostenanstiegs und Zentralisierungen im ganzen Budget Einsparungen getätigt werden könnten, und ermächtigte die Beschwerdeführerin, die entsprechenden Änderungen im Budget vorzunehmen (act. 2 und 3).



Dies widerspricht der FHV. Denn nach dessen Systematik müsste eigentlich pro Produktgruppe ein Globalkredit bewilligt und eine Zielvorgabe festgelegt werden und sollte nicht ein Globalkredit einer Produktgruppe ohne Zielvorgabe bewilligt und dann eine Zielvorgabe über das ganze Budget hinweg festgelegt werden, falls die «Empfehlungen» der Beschwerdegegnerin überhaupt als Zielvorgabe verstanden werden können.

Offensichtlich ist aus den fraglichen Beschlüssen auch nicht ersichtlich, wo konkret Einsparungen zu erfolgen haben, und die entsprechende Kürzung damit «pauschal».

Indem es mit den Empfehlungen des Parlaments dem Stadtrat anheimgestellt wird, das Budget um sieben Millionen abzuändern, findet ausserdem unzweifelhaft eine gewisse Verschiebung der Budgetkompetenz von der Legislative an die Exekutive statt.

Die gegenteilige Ansicht der Beschwerdegegnerin hierzu, die diese in ihren Stellungnahmen vom 14. Februar und 18. Juni 2025 darlegt, überzeugt nicht. Insbesondere kann sie aus dem mehrfach angerufenen Art. 12 Abs. 3 FHV nichts zu ihren Gunsten ableiten. Denn dieser gilt, wie die Beschwerdeführerin zu Recht einwendet, nur innerhalb einer Produktgruppe und nicht über das gesamte Budget hinweg.

4.3

Auch die Auslegung von § 101 GG durch die Beschwerdegegnerin in ihren Stellungnahmen vom 14. Februar und 18. Juni 2025, wonach pauschale Budgetkürzungen ohne Weiteres mit dieser Bestimmung vereinbar seien, ist nicht ganz nachvollziehbar.

Richtig ist, dass dieser Paragraf nicht weiter beschreibt, was unter einem Budgetbeschluss zu verstehen ist, und bereits mit der Möglichkeit des Globalkredits der Exekutive ein gewisses Ermessen bezüglich Ausführung des Budgets eingeräumt wird.

Fragt man jedoch nach dem Sinn und Zweck der in § 101 GG statuierten Aufgabenteilung, so liegt dieser darin, dass dadurch die Ver-

antwortung für das Budget auf die gesetzgebende Gewalt übertragen werden soll. Diese soll das letzte Wort darüber haben, ob und wofür Geld ausgegeben oder gespart werden soll, und je pauschaler der diesbezügliche Beschluss ausfällt, desto eher wird die Verantwortung auf die Exekutive abgeschoben.

Tendenziell steht § 101 GG daher einer pauschalen Budgetkürzung entgegen (Kuoni/Kaufmann, Kommentar GG, § 101 N 6 ff.; Kaufmann, Kommentar GG, § 114 N 10).

4.4

Dennoch zeigen die von der Beschwerdegegnerin in ihrer umfangreichen Dokumentation vom 14. Februar 2025 angeführten Beispiele, dass pauschale Budgetkürzungen mit Kompetenzdelegation an die Exekutive zur nachträglichen Budgetanpassung in der Praxis nicht selten sind (act. 8/2-11). Es scheint, dass im politischen Prozess ein gewisses Bedürfnis nach diesem Instrument besteht. In diesem Zusammenhang zeigt die Ratsdebatte über die vorliegend zu beurteilenden Beschlüsse, dass auch die Befürworter der pauschalen Kürzung diese nicht als idealen, eigentlich vorgesehenen Weg erachteten, sondern den Vorschlag als pragmatische Lösung ansahen, weil es der Budgetierungsprozess halt nicht anders zulasse (act. 5/3).

4.5

Bei näherer Betrachtung der von der Beschwerdegegnerin angeführten Beispiele ergibt sich zwar, dass diese, wie die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 16. April 2025 zu Recht einwendet, nicht ganz mit der vorliegend zu beurteilenden Budgetkürzung übereinstimmen.

In den Beispielen von 2018 und 2023 der Stadt Winterthur, in denen der Globalkredit der Produktegruppe städtische Allgeminkosten/Erlöse reduziert wurde, ging es jeweils um Lohnmassnahmen, die der Stadtrat später auf die anderen Produktegruppen zu vertei-



len hatte (act. 8/2, 8/7, 8/8). Wie die Beschwerdeführerin nachvollziehbar erklärt, haben solche Lohnmassnahmen anders als allgemeine Sparempfehlungen wie Zentralisierungen eher einen Zusammenhang mit der Produktegruppe Allgemeynkosten, und der Spielraum des Stadtrates ist dabei begrenzt (act. 13).

Beim pauschalen Kürzungsantrag der GLP betreffend das Budget 2014 handelte es sich sodann gerade nicht um einen einzigen Antrag, über das ganze Budget hinweg Kürzungen vorzunehmen, sondern wurde für jede Produktegruppe einzeln eine Kürzung des Globalkredites beschlossen. Mithin stand es danach nicht im Ermessen des Stadtrates, welcher Produktegruppe er die Kürzung belasten wollte (act. 8/9). Des Gleichen handelt es sich bei dem Beispiel aus der Stadt Zürich aus dem Jahre 2014 um jeweils einzeln beschlossene Kürzungen der Globalkredite in den Produktegruppen (act. 8/5, 8/6).

Trotzdem zeigen diese Beispiele auf, dass die scharfe Grenzziehung, die die Beschwerdeführerin trifft, in der Praxis kaum so gehandhabt wird.

4.6

Entscheidend ist schliesslich, dass das Budget einer Gemeinde, wie eingangs erwähnt, insgesamt kein Akt mit scharfen rechtlichen Grenzziehungen ist. Es handelt sich um ein Planungsinstrument, und die Zielvorgaben des Parlaments sollen möglichst genau sein, damit eine gewisse Planungssicherheit besteht. Aber die Zukunft ist ungewiss, und die Vorgaben des Parlaments sind damit in gewisser Hinsicht nur provisorisch und nicht durchsetzbar.

Damit ist der Beschwerdeführerin darin Recht zu geben, dass der fragliche Kürzungsbeschluss aufgrund seiner offenen Formulierung für den Stadtrat schwierig umzusetzen ist. Der Beschwerdegegnerin ist aber wiederum darin Recht zu geben, dass die Anleitungen des Budgets für die Beschwerdeführerin ohnehin nicht sakrosankt sind.



Tatsächlich scheint die Beschwerdeführerin, wie die Beschwerdegegnerin in ihrer Stellungnahme vom 14. Februar 2025 ausführt, in der Vergangenheit durchaus eine gewisse Flexibilität gezeigt zu haben, was die Einhaltung einzelner Bestimmungen des Budgets anbelangt, und eine solche Flexibilität dürfte für eine effektive Verwaltungsführung auch notwendig sein (act. 8/11). Jedenfalls führen diese Erwägungen vor Augen, dass es im Bereich des Budgets und der Budgetfestsetzung nur schwer möglich ist, «klare Rechtsverletzungen» ausfindig zu machen. Mithin kann denn auch vorliegend, wiewohl der fragliche Budgetbeschluss durchaus als problematisch erscheint, mitnichten von einer klaren Rechtsverletzung gesprochen werden, die etwa Willkür gleichkäme. Des Gleichen ist nicht ersichtlich, dass hier wesentliche öffentliche Interessen gefährdet wären.

5. Damit sind für den Bezirksrat Winterthur vorliegend keine Gründe ersichtlich, aufsichtsrechtliche Massnahmen anzuordnen. Das Verfahren ist daher ohne Weiterungen abzuschliessen. Kosten sind keine zu erheben.



Der Bezirksrat beschliesst:

- I. Auf die Anordnung aufsichtsrechtlicher Massnahmen wird verzichtet und das aufsichtsrechtliche Verfahren wird abgeschlossen.
- II. Verfahrenskosten werden keine erhoben.
- III. Mitteilung an:
 - Dr. iur. Markus Rüssli, Streichenberg Rechtsanwälte, Stockerstrasse 38, 8002 Zürich, unter Beilage der act. 17-18 (Einschreiben)
 - Prof. Dr. iur. Isabelle Häner und Dr. iur. Anja Josuran-Binder, Bratschi AG, Bahnhofstrasse 70, Postfach, 8021 Zürich (Einschreiben)

BEZIRKSRAT WINTERTHUR

Der Präsident

Robert Hinnen

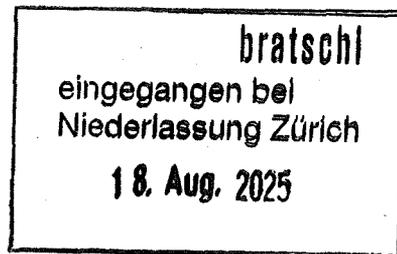
Der Ratsschreiber-Stv.

Benjamin Gertsch

versandt: 15. Aug. 2025

Einschreiben

Prof. Dr. iur. Isabelle Häner
Dr. iur. Anja Josuran-Binder
Bratschi AG
Bahnhofstrasse 70
Postfach
8021 Zürich



UNEINGESCHRIEBEN

ZURUECK

15.08.25

CH - 8400
Winterthur

5.80

R Suisse

2040086



DIE POST

Biologisch abbaubare Fensterfolie

Film de la fenêtre en matière végétale biodégradable
Pellicola della finestra in materia vegetale biodegradabile

8400 Winterthur

R



98.42.110191.00015381

Recommandé Suisse

bratschi

eingegangen bei
Niederlassung Zürich

18. Aug. 2025

POSTFACH 90/9021 ZÜRICH