

An das Stadtparlament

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend Sperrtage für die amtliche Publikation von Gebunden-
erklärungen von Ausgaben, eingereicht von den Stadtparlamentsmitgliedern Andreas Geering
(Mitte/EDU-Fraktion), Franziska Kramer-Schwob (EVP-Fraktion), Philipp Angele (SVP-Fraktion)
und Christian Maier (FDP-Fraktion)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrats zur Motion betreffend Sperrtage für die amtliche Publikation von Gebundenerklärungen von Ausgaben wird Kenntnis genommen.
2. Die Motion wird nicht erheblich erklärt und damit als erledigt abgeschrieben.
3. Eventualiter: Der Kommissionsantrag der zuständigen Kommission gemäss Artikel 84 Absatz 2 Organisationsverordnung Stadtparlament (OV Parl) wird zur Kenntnis genommen:

Artikel 28 der Finanzhaushaltsverordnung wird mit einem neuen Absatz 3 wie folgt ergänzt:

„³ Vom 17. Dezember bis 2. Januar dürfen keine Beschlüsse über gebundene Ausgaben amtlich publiziert werden“.

4. Die Motion wird im Sinne des Kommissionsantrages nicht erheblich erklärt und damit als erledigt abgeschrieben.

Verfahrensantrag an das Präsidium:

5. Der Antrag und der Eventualantrag sei der zuständigen Kommission zur Vorberatung i.S.v. Artikel 84 Absatz 2 OV Parl zuzuweisen.

Bericht:

Am 7. April 2025 reichten die Stadtparlamentsmitglieder Andreas Geering (Mitte/EDU-Fraktion), Franziska Kramer-Schwob (EVP-Fraktion), Philipp Angele (SVP-Fraktion) und Christian Maier (FDP-Fraktion) mit 31 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Stadtparlament am 2. Juni 2025 überwiesen wurde:

Antrag

Die Bestimmung der Finanzhaushaltsverordnung (FHV) Art. 28 Abs. 2 lautet:

Die Bewilligung gebundener Ausgaben von einmalig über 1'000'000 Franken und von jährlich wiederkehrend über 250'000 Franken ist amtlich zu veröffentlichen. Der veröffentlichte Beschluss begründet entsprechend den rechtlichen Vorgaben die Gebundenheit der Ausgabe und enthält eine Rechtsmittelbelehrung.

Diese Bestimmung ist dahingehend zu ergänzen, dass die Publikation von gebundenen Ausgaben mindestens sieben Tage vor und mindestens drei Tage nach Feiertagen gemäss GOG § 122 ausgeschlossen ist.

Begründung

In der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur sind die Finanzbefugnisse von Stadtparlament (Art. 20), von Stadtrat (Art. 34) und von der Schulbehörde (Art. 49) geregelt. Dabei beziehen sich die Kreditobergrenzen auf neue Ausgaben. Bei Beschlüssen über gebundene Ausgaben sind die Behörden dagegen gehalten, die Bestimmungen des Gemeindegesetzes (Art. 103 bis 105) zu beachten. Die Bewilligung von gebundenen Ausgaben im Wirkungsbereich des Stadtparlaments obliegt dabei der Parlamentsleitung (Art. 4 OV Parl). Übersteigt eine gebundene Ausgabe in ihrer Höhe die Kreditkompetenz für neue Ausgaben des zuständigen Organs ist eine nachvollziehbare und korrekte Herleitung der Gebundenheit wichtig, denn anders als bei neuen Ausgaben wird die Kreditfestsetzung nicht zu Händen des Stadtparlaments beantragt, sondern gültig beschlossen. Damit besteht auch keine Möglichkeit eines fakultativen oder gar obligatorischen Finanzreferendums. Damit die demokratische Kontrolle von gebunden erklärten Ausgaben trotzdem möglich ist, ist das Mittel des Stimmrechtsrekurses gegen Gebundenerklärungen von Ausgaben vorgesehen. Um die Stimmberechtigten in der Wahrnehmung dieses Rechtes zu unterstützen, bestimmt die Finanzhaushaltsverordnung der Stadt Winterthur in Art. 28 Abs. 2, dass die Bewilligung gebundener Ausgaben amtlich zu veröffentlichen ist. So soll sichergestellt werden, dass die interessierten Stimmberechtigten über Gebundenerklärungen zu Beginn der Rekursfrist informiert werden und so eine intakte Chance haben ihre Rechte wahrzunehmen. Die Rekursfrist für einen Stimmrechtsrekurs beträgt allerdings nur fünf Tage. (§ 22 VRG). Erfolgt nun die Publikation der Gebundenerklärung so, dass der Fristenlauf auf Feiertage oder auf Brückentage unmittelbar nach Feiertagen zu liegen kommt, ist eine fristgerechte Rekurseingabe kaum möglich, womit der Sinn der Bestimmung von FHV Art. 28 unterlaufen werden kann. Insofern ist es wichtig, dass die amtliche Publikation gemäss Finanzhaushaltsverordnung nicht auf Daten fällt an denen ein Rekurs durch Stimmberechtigte aufgrund von kurz darauffolgenden oder davor gelegenen Feiertagen als nahezu ausgeschlossen betrachtet werden muss. Deshalb soll die Bestimmung von FHV Art. 28 Abs. 2 dahingehend ergänzt werden, dass die Publikation von gebundenen Ausgaben sieben Tage vor, respektive drei Tage nach Feiertagen gemäss GOG § 122 (Neujahrstag, Berchtoldstag (2. Januar), Karfreitag, Ostermontag, 1. Mai, Auffahrtstag, Pfingstmontag, 1. August, Weihnachtstag und Stephanstag (26. Dezember)) ausgeschlossen ist.

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Vorbemerkung zum Eventual- und Verfahrensantrag:

Der Stadtrat wählt bei dieser Motion einen bisher ungewohnten Weg über einen Eventualantrag. Grundsätzlich lehnt der Stadtrat sowohl die ursprüngliche Motion als auch den Eventualantrag aufgrund der nachfolgenden Begründung ab. Die Parlamentsdebatte zur Überweisung der Motion zeigte aber, dass die aktuelle Situation mit einer 5-Tagesrekursfrist von einer Mehrheit (teilweise auch von denjenigen, die die Überweisung der Motion ablehnten) als unbefriedigend qualifiziert wird. Gleichzeitig bestand aber auch ein Unbehagen gegenüber den weitreichenden Konsequenzen der Motion, welche je nach Konstellation der Feiertage gerade im Frühjahr Projekte bis zu 5 Wochen lahmlegen könnte.

Trotz seiner grundsätzlichen ablehnenden Haltung, hat sich der Stadtrat entschieden, dem Parlament ausnahmsweise einen Eventualantrag vorzulegen, welcher die Bedenken beider Lager aufnimmt und eine weniger weitgehende Regelung vorsieht. Da der Stadtrat nicht von sich aus den Motionsantrag vor der Erheblicherklärung ändern darf, möchte er dem Präsidium beliebt machen, sowohl den Antrag als auch den Eventualantrag einer Kommission im Sinne von Artikel 84 Absatz 2 OV Parl zur Vorberatung und Entscheid zuzuweisen.

Begründung:

1. Motionsantrag

1.1 Freiwilliger Verzicht

Im Gegensatz zu vielen Gemeinden im Kanton Zürich sieht die Stadt Winterthur seit mehreren Jahren für bestimmte Beschlüsse über gebundene Ausgaben (Art. 28 Abs. 2 Finanzhaushaltsverordnung) eine amtliche Publikation mit Rechtsmittelbelehrung vor. Ein Beschluss über gebundene Ausgaben kann grundsätzlich nur mit der Begründung angefochten werden, die Ausgabenbewilligung sei dem Stadtparlament zu Unrecht nicht zum Entscheid vorgelegt worden. Diese Rüge kann allein mit einem Stimmrechtsrekurs erhoben werden. Bei einem Stimmrechtsrekurs beträgt die Frist gemäss § 22 Absatz 1 Satz 2 Verwaltungsrechtspflegegesetz fünf Tage.

Bisher hat die Publikationspraxis der Stadt Winterthur hinsichtlich des Zeitpunktes zu keinen bemerkenswerten Beanstandungen geführt. Bloss die letztjährige amtliche Publikation von zwei Beschlüssen während der Schliessung der Verwaltung über die Weihnachtstage wurde moniert. Dabei gilt es zu erwähnen, dass gegen beide Beschlüsse Stimmrechtsrekurse erhoben wurden, wobei in einem Fall der Rekurs zurückgezogen und im anderen Fall die Gebundenheit vom Bezirksrat bestätigt wurde. In Anerkennung, dass es sich um einen ungünstigen Publikationszeitpunkt handelte und es sich um einen versehentlichen Einzelfall handelte, erklärt der Stadtrat, dass er bereit ist, auf amtliche Publikationen von Beschlüssen über gebundene Ausgaben über die Weihnachtstage freiwillig zu verzichten.

1.2 Gründe gegen eine Erheblicherklärung

Der Kantonsrat hat am 15. September 2025 eine Änderung des Gemeindegesetzes deutlich verabschiedet (KR-Nr. 210/2021), welche eine vergleichbare Publikationspflicht für sämtliche Gemeinden im Kanton Zürich wie diejenige der Stadt Winterthur vorsieht. Im Gegensatz zur nun geforderten kommunalen Sperrfrist sieht die neue Bestimmung im Gemeindegesetz keine entsprechende Regelung vor. Im Gegenteil lehnte der Kantonsrat eine mit der Änderung geforderte Verlängerung der Stimmrechtsrekursfrist für gebundene Ausgaben auf 30 Tagen entschieden ab. Damit hätte ein vergleichbarer Effekt wie mit der Sperrfrist erreicht werden können. Grundsätzliche Überlegungen führten ihn aber zum ablehnenden Entscheid. Den Kantonsrat überzeugte nicht, weshalb eine längere Frist bei der Anfechtung von gebundenen Ausgaben sachgerecht sein solle, während die fünftägige Frist z.B. für die Anfechtung von kommunalen Urnenabstimmungen beibehalten würde. Auch eine generelle Verlängerung der Rechtsmittelfrist für Stimmrechtsrekurse auf 30 Tage lehnt er ab, da bei einem solchen Rekurs ein öffentliches Interesse an einer raschen Entscheidfindung besteht, um Rechtssicherheit für den Vollzug von Beschlüssen zu schaffen. Zudem können gemäss Kantonsrat in aller Regel Beanstandungen im Rahmen einer kurzen Frist einfach vorgebracht und begründet werden. Schliesslich spreche auch der Umstand, dass bei einem Stimmrechtsrekurs im Unterschied zum allgemeinen Rekurs keine Kostenpflicht bestehe, für die Beibehaltung der kurzen fünftägigen Frist; die fehlende Kostenpflicht erleichtere eine Anfechtung auch mit Blick auf den Aufwand für die Rekursbegründung.

Dieselben Argumente gegen eine Verlängerung der Rekursfrist in Stimmrechtssachen können auch sinngemäss gegen die Einführung einer Sperrfrist angeführt werden. Eine Sonderregelung für einen bestimmten und engen Sachverhalt im Anwendungsbereich des Stimmrechtsrekurses ist aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen. Zudem führt die Sonderregelung für den Stimmrechtsrekurs bei gebundenen Ausgaben dazu, dass an die zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter erhöhte Anforderungen an die korrekte amtliche Publikation gestellt werden. Ausnahmen vom Grundsatz erhöhen in jedem Fall die Fehleranfälligkeit. Auch der Umstand, dass an Eingaben in Stimmrechtssachen mit Blick auf die kurze Frist keine zu hohen Anforderungen an die Rekursbegründung gestellt werden, rechtfertigt den Verzicht auf eine kommunale Sperrfrist.

Die Sperrfrist führt dazu, dass je nach kalendarischer Konstellation Geschäfte mehrere Wochen ruhen, da die notwendigen Ausgaben nicht publiziert werden dürfen. Dies steht aber im Widerspruch zur kurzen Frist des Stimmrechtsrekurses, da damit eine rasche Entscheidfindung herbeigeführt werden soll, um Rechtssicherheit für den Vollzug von Beschlüssen zu schaffen. Gerade im Frühling zwischen Ostern und Pfingsten und den Weihnachtstagen wird die Verzögerung deutlich:

Jahr 2025

SR-Sitzung	Amtl. Publ. ohne Sperrfrist	Amtl. Publ. mit Sperrfrist	Bemerkung
2. April	11. April	9. Mai	1 Monat Zeitverlust.
16. April	25. April	9. Mai	Die Frist des Stimmrechtsrekurses läuft vor dem 1. Mai ab; es handelt sich somit um keine spezielle Woche mit Blick auf den Fristenlauf.
14. Mai.	23. Mai	13. Juni	3 Wochen Zeitverlust
10. Dez.	19. Dez.	9. Januar	3 Wochen Zeitverlust.

Jahr 2026

SR-Sitzung	Amtl. Publ. ohne Sperrfrist	Amtl. Publ. mit Sperrfrist	Bemerkungen
15. April	24. April	29. Mai	Über einen Monat Zeitverlust. Rekursfrist läuft vor dem 1. Mai ab; es handelt sich somit um keine spez. Woche.
6. Mai	15. Mai	29. Mai	Die Woche nach dem 15. Mai ist eine gewöhnliche Woche.
9. Dez.	18. Dez.	8. Januar	1 Monat Zeitverlust, sowie Woche nach 18. Dez. läuft Rekursfrist vor 24. Dez. ab.

Die kurze Frist des Stimmrechtsrekurses und die damit zusammenhängenden Probleme sind der Grund für die Lancierung der vorliegenden Motion. Eine längere Frist würde die damit verbundenen Probleme beheben. Genau dies wird mit der parlamentarischen Initiative betr. Fristen Stimmrechtsrekurse (KR-Nr. 296/2024) beabsichtigt. Damit soll die Frist für den Stimmrechtsrekurs auf 10 Tage angehoben werden. Sofern diese PI vom Kantonsrat beschlossen würde, könnten die von der Motion angetönten Probleme behoben werden, ohne dass eine zusätzliche Sperrfrist eingeführt werden müsste.

Die Motion bringt eine Verzögerung der Geschäfte gerade zwischen Ostern und Pfingsten und rund um die Weihnachtstage mit sich. Die amtliche Publikation erfolgt heute elektronisch, weshalb auch die damit verbundenen Möglichkeiten wie Push-Nachrichten usw. zur Verfügung stehen. Damit sollte sichergestellt werden, dass keine amtliche Publikation «übersehen» wird. Schliesslich sollte keine Sonderregel für einen begrenzten Anwendungsbereich eingeführt werden, da dies nur die Fehleranfälligkeit erhöht und das System stört.

2. Eventualantrag

Wie die oben stehenden Tabellen zeigen, werden gerade im Frühling wegen der eingeschränkten Publikationsmöglichkeit von gebundenen Ausgaben Projekte verzögert. Die kurze Frist ist aber in dieser Zeit weit weniger ein Problem, als sie dies wahrscheinlich über die Weihnachtstage sein kann. Im Gegensatz zur Weihnachtszeit sind im Frühling weit weniger Leute abwesend, weshalb auf die amtliche Publikation sehr gut reagiert werden kann. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, sieht der Eventualantrag bloss vor und während den Weihnachtstagen Sperrtage vor. Auf eine nachträgliche Frist wie von der Motion gefordert, wird im Übrigen verzichtet. Publikationen nach dem 2. Januar fallen in eine Periode, welche normale Arbeitstage aufweist. Der Eventualantrag trägt den Bedenken der Befürworter Rechnung, ist aber für die Verwaltungsarbeit weit weniger einschneidend.

Der Stadtrat lehnt auch diesen Antrag ab, da er sich eine freiwillige Publikationsrestriktion über die Weihnachtstage auferlegt (siehe Ziff. 1.1)

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departements Präsidiales (DPR) übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon