

Grosser Gemeinderat

Ratsleitung
8403 Winterthur

Stadt Winterthur
Stadtkanzlei
Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

24. Mai 2019

Vernehmlassung zur Totalrevision der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur

Sehr geehrter Herr Stadtpräsident
Sehr geehrte Stadträtinnen und Stadträte
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung zur Totalrevision der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur und nehmen gerne wie folgt Stellung:

Die Ratsleitung **begrüss**t die **Totalrevision der Gemeindeordnung** und ist mit dem vorliegenden Entwurf in weiten Teilen einverstanden. Im Hinblick auf den Grossen Gemeinderat unterstützen wir insbesondere auch die zeitgemässe Namensänderung von «Grosser Gemeinderat» in «Parlament» sowie die Regelung von möglichst vielen organisatorischen Bestimmungen auf alleiniger Stufe des parlamentarischen Organisationserlasses.

Als grundsätzlich **problematisch** erachten wir hingegen die gegenüber heute **deutliche Einschränkung der Volksrechte**. Die Ratsleitung kann den Wunsch des Stadtrats nach erweiterten Finanzkompetenzen zwar nachvollziehen. Durch die im Entwurf vorgeschlagenen hohen Finanzkompetenzen des Stadtrats würden in Zukunft aber **viele Ausgaben dem fakultativen Referendum vollumfänglich entzogen**. Dazu kommen neu weitere generelle Ausschlüsse vom fakultativen Referendum, beispielsweise bei Anlagegeschäften. Gesamthaft gehen uns diese Einschränkungen der Volksrechte zu weit, weshalb wir nachfolgend einige Änderungen beantragen.

Zu folgenden **konkreten Bestimmungen** des Vorentwurfs zur Gemeindeordnung vertreten wir eine **abweichende Meinung**:

1. Art. 14 Abs. 3 lit. a. (Fakultatives Referendum)

Entgegen den Aussagen des erläuternden Berichts zur Totalrevision (Abschnitt 3.3.2; S. 8) und den Erläuterungen zur Synopse (S. 36 oben) beträgt die Frist für die Einreichung eines Volksreferendums nicht erst «künftig», sondern **bereits heute 60 Tage**. Diese seit 1. Januar 2018 geltende Frist wird im Rahmen der vorliegenden Totalrevision **folglich nicht erhöht**. Im erwähnten Bericht wird suggeriert, die Referendumsfrist werde im Rahmen der Revision von 20 auf 60 Tage erhöht. Da die Referendumsfrist kantonal vorgeschrieben ist (§ 157 Abs. 3 lit. a. GPR) fehlt den Gemeinden diesbezüglich die Kompetenz, abweichende Regelungen einzuführen.

Mit der Einführung von deutlich höheren Kreditkompetenzen für den Stadtrat werden im

Vergleich zu heute in Zukunft **viele Geschäfte dem fakultativen Referendum entzogen**. Denn gegen Entscheide des Stadtrats ist keine Referendumsmöglichkeit vorgesehen. Aus diesen Gründen erscheint es uns gerechtfertigt, **die notwendige Anzahl Stimmberechtigte für die Ergreifung eines Referendums bei 500 zu belassen oder höchstens auf 600 zu erhöhen**. Eine Erhöhung der Stimmzahl auf 700 (+ 40%) erscheint uns auch im Vergleich zur Erhöhung bei der Volksinitiative (neu 1200; + 20%) nicht als angebracht.

2. **Art. 15 Abs. 3 (Auskunftsrechte Parlamentsdienst)**

Die Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes sind im Rahmen ihrer Tätigkeit immer wieder auf Informationen der Verwaltung angewiesen. Die Verwaltung sollte demnach dem Parlamentsdienst Auskunft erteilen, solange dieser im Auftrag des Parlamentsplenums oder eines Parlamentsorgans tätig ist. Es dient in vielen Fällen der Effizienz, wenn Anfragen von Seiten des Parlamentes durch den Parlamentsdienst «gebündelt» an die Verwaltung gerichtet werden. Solche Informationsrechte des Parlamentsdienstes gegenüber der Verwaltung sind gemäss den Erläuterungen zu Art. 13 der kantonalen Muster-Gemeindeordnung (MuGO) aufgrund der Gewaltenteilung in der Gemeindeordnung zu verankern.

Die Ratsleitung schlägt daher **folgende Änderungen** vor:

Art. 15 Abs. 3 Satz 2 lautet neu wie folgt: «Die Mitarbeitenden des Parlamentsdienstes verfügen über dieselben Informationsrechte wie die Organe des Parlaments, in deren Auftrag sie tätig sind.»

Art. 15 Abs. 4 (neu) lautet wie folgt: «Das Parlament regelt seine Organisation in einem Organisationserlass.»

Der Wortlaut von Art. 15 Abs. 3 Satz 2 entspricht demjenigen des eidgenössischen Parlamentsgesetzes (Art. 67, SR.171.10).

3. **Art. 19 und 32 Abs. 2 lit. c. (Stellenschaffungskompetenz)**

Die Ratsleitung ist der Meinung, dass die Stellenschaffungskompetenz nicht vollumfänglich dem Stadtrat zu übertragen ist, sondern diesbezüglich die **Formulierungen der kantonalen Muster-Gemeindeordnung (MuGO) zu übernehmen** sind. Dementsprechende beantragen wir folgende Änderungen:

Art. 19 (Ergänzung neuer Buchstabe in Abs. 1): «die Schaffung neuer Stellen in der Gemeindeverwaltung, soweit nicht der Stadtrat oder die Schulpflege dafür zuständig ist.»

Art. 32 Abs. 2 lit. c. (Änderung): «die Schaffung von Stellen, die für die Erfüllung bestehender Aufgaben notwendig sind sowie die Schaffung neuer Stellen gemäss seiner Befugnis zur Bewilligung neuer Ausgaben,»

Nach Ansicht der Ratsleitung kommt dem Stadtrat auch mit dieser Formulierung eine sehr weitgehende Kompetenz zur Stellenschaffung zu. Dies insbesondere auch deshalb, weil dem Stadtrat neu eine selbständige Ausgabenkompetenz in beachtlicher Höhe eingeräumt werden soll.

4. **Art. 21 (Ausgabenbremse)**

Das Winterthurer Stimmvolk stimmte am 25. November 2018 mit über 71 Prozent Ja-

Stimmen der Umsetzung der Motion «Schuldenbremse» zu. Die entsprechende Bestimmung in der Gemeindeordnung sieht vor, dass neue Ausgaben über Fr. 1 Mio. (bzw. Fr. 100'000 wiederkehrend) nur noch mit einem **qualifizierten Mehr** der Parlamentsmitglieder beschlossen werden können. Obwohl die neue Regelung noch nicht einmal in Kraft getreten ist, wird im Vorentwurf vorgeschlagen, die von der Stimmbevölkerung eingeführten Limiten für eine Ausgabenbremse deutlich aufzuweichen. **Neu sollen die Limiten fünfmal höher angesetzt werden, was unseres Erachtens deutlich zu hoch ist.** Würde das qualifizierte Mehr erst ab Ausgaben über Fr. 5 Mio. (bzw. Fr. 500'000 wiederkehrend) zur Anwendung kommen, wären in Zukunft trotz klarem Volksverdict sehr viele Ausgabenbeschlüsse – und dies selbst im Bereich von mehreren Millionen Franken – von der Ausgabenbremse ausgenommen. Wir sind uns andererseits aber auch bewusst, dass die in Zukunft höheren Finanzkompetenzen des Stadtrats dazu führen, dass die bisherigen Grenzwerte nicht beibehalten werden können. **Wir beantragen daher, die Grenzwerte in Art. 21 Abs. 1 lit. b. bei Fr. 3 Mio. für neue einmalige Ausgaben und bei Fr. 300'000 jährlich wiederkehrende Ausgaben festzulegen.**

5. **Art. 23 (Jugendvorstoss)**

Wir teilen die Meinung, dass Jugendliche darin unterstützt werden sollten, sich mit politischen Fragestellungen auseinanderzusetzen. Und es dürfte aufgrund vielerorts gemachter Erfahrungen auch zutreffen, dass ein Jugendparlament nicht genügend Anklang bei Jugendlichen findet. Der vorliegende Vorschlag eines Jugendvorstosses scheint uns indessen aus den nachfolgenden Gründen nicht geeignet, die Jugendlichen in den politischen Prozess einzubeziehen. Einerseits würde nach der vorliegenden Ausgestaltung stets eine Mehrheit des Parlamentes darüber entscheiden, ob der Jugendvorstoss überhaupt an den Stadtrat überwiesen wird. Damit müssten die Jugendlichen immer damit rechnen, dass ihr Vorstoss schlussendlich gar nie beantwortet wird. Wird der Vorstoss vom Parlament hingegen überwiesen, dürften gerade Jugendliche nicht dazu bereit sein, möglicherweise über ein Jahr auf die schriftliche Antwort ihres Begehrens zu warten. Bis die Vorstossbeantwortung im Parlament diskutiert würde, dürfte es in vielen Fällen sogar deutlich über ein Jahr dauern, da allein dem Stadtrat für die schriftliche Beantwortung zwölf Monate zustehen.

Andererseits sprechen auch weitere Gründe gegen die neue Vorstossart. So wäre es dem Parlamentsdienst nach Eingang des Jugendvorstosses aus rechtlichen und technischen Gründen gar nicht möglich, die Legitimation der Unterzeichnenden zur Vorstoss-einreichung zu überprüfen. Es ist auch nicht klar, was die formellen Anforderungen an eine «Versammlung» gemäss Art. 23 Abs. 2 sind, in deren Rahmen solche Vorstösse von den Jugendlichen zwingend zu beschliessen sind. Darüber hinaus besteht eine gewisse Gefahr, dass querulatorische Jugendliche das Parlament mit vielen Vorstössen eindecken könnten. Selbst wenn solche Vorstösse schlussendlich nicht an den Stadtrat überwiesen würden, müssten sie im Parlament ordentlich traktandiert und besprochen werden. Unter diesen Umständen sind die Vorteile dieser neuen Vorstossart nicht ersichtlich.

Mit dem bereits heute vorhandenen **Petitionsrecht** (Art. 16 Kantonsverfassung) steht jugendlichen Interessierten ein unseres Erachtens deutlich komfortableres Instrument zur Verfügung, um sich politisch Gehör zu verschaffen. Eine Petition kann unabhängig von Alter oder Nationalität eingereicht werden. Das Recht steht somit auch Minderjährigen und Ausländerinnen und Ausländern offen. Eine Petition kann überdies im Gegensatz zum Jugendvorstoss nicht nur an den Stadtrat, sondern an eine beliebige Behörde

gerichtet werden. Die Antwort hat zwingend innert sechs Monaten seit Einreichung zu erfolgen, was in den allermeisten Fällen deutlich schneller sein dürfte als bei einem Jugendvorstoss. Und schlussendlich gibt es bei einer Petition weder Formvorschriften noch eine Mindestanzahl Unterzeichnende. **Aus allen diesen Gründen beantragen wir, auf die Einführung des vorliegenden Jugendvorstosses zu verzichten.** Die Jugendlichen sind auf das ihnen möglicherweise nicht bekannte, jedoch bereits vorhandene Petitionsrecht hinzuweisen.

6. **Art. 30 (Wahl- und Anstellungsbefugnisse)**

Gemäss Art. 30 Abs. 2 lit. b. **ernennt oder wählt ausschliesslich der Stadtrat** die Winterthurer **Vertretungen in Organisationen** des öffentlichen oder privaten Rechts. Ausnahmen sind nur möglich, wenn das Organisationsrecht der betreffenden Organisation eine andere Zuständigkeit vorsieht. Mit dieser neuen Regelung würden die Wahlbefugnisse des Grossen Gemeinderates im Vergleich zu heute eingeschränkt, was abzulehnen ist. Unseres Erachtens **sollte gewährleistet sein, dass das Parlament auch dann bei den Vertretungen in wichtige Organisationen mitbestimmen kann, wenn es das entsprechende Organisationsrecht nicht explizit vorsieht.**

7. **Art. 33 (Finanzbefugnisse Stadtrat)**

Es ist nachvollziehbar und sinnvoll, dass für den Stadtrat eigene Finanzkompetenzen geschaffen werden, die weiter gehen als die heute bestehenden Kompetenzen des Stadtrats. Wir begrüssen auch, dass mit den vorgeschlagenen Änderungen die bisherigen Kompetenzkredite des Stadtrats und die konstitutiven Budgetbeschlüsse vollumfänglich abgeschafft werden. Indessen erachten wir es aus demokratiepolitischer Sicht als grundsätzlich problematisch, dass die neuen, sehr viel höheren Finanzkompetenzen des Stadtrats dazu führen, dass **sämtliche Kredite bis 2 Millionen Franken generell vom fakultativen Volksreferendum ausgeschlossen** werden. Hier scheint uns die Diskrepanz zur heute geltenden Regelung als zu hoch. Dies insbesondere auch deshalb, weil die Winterthurer Stimmbevölkerung im Rahmen der Volksabstimmung über eine «Schuldenbremse» erst vor wenigen Monaten entschieden hat, für die Bewilligung von neuen Ausgaben verschärfende Bestimmungen einzuführen (s. auch Erläuterungen zu Art. 21). Mit der vorgeschlagenen Kompetenzerweiterung für den Stadtrat würde diese Verschärfung in weiten Teilen ausgehebelt.

Wir beantragen daher, die Kreditlimite des Stadtrats für Verpflichtungskredite in Art. 33 Abs. 2 lit. c. von Fr. 2 Mio. (neue einmalige Ausgaben) auf Fr. 1 Mio. und von Fr. 200'000 auf Fr. 100'000 (neue jährliche wiederkehrende Ausgaben) zu senken. Damit würden die stadträtlichen Limiten für Verpflichtungskredite denjenigen der Schulpflege gemäss Art. 48 Abs. 1 lit. c. entsprechen. Es ist aus unserer Sicht nicht überzeugend, dass diese beiden städtischen Exekutivbehörden keine gleich hohen Finanzkompetenzen aufweisen sollen. Überdies erscheint uns nicht nachvollziehbar, weshalb für Ausgaben der *Schulpflege* zwischen Fr. 1'000'001 und 2'000'000 einzig und abschliessend der Stadtrat zuständig sein soll.

Der Vorentwurf sieht in Art. 33 Abs. 2 lit. f. bei der **Anschaffung von Informatikmitteln eine betraglich unbeschränkte Finanzkompetenz für den Stadtrat** vor. Diese Änderung **lehnen wir ab.** In der Vergangenheit hat es sich bewährt, dass das Parlament grössere Ausgaben im IT-Bereich kritisch zu hinterfragen pflegte und Projekte danach nochmals überarbeitet wurden. **Wir beantragen daher, Art. 33 Abs. 2 lit. f. ersatzlos zu streichen.**

Die **neue Ausgabekompetenz des Stadtrats ausserhalb des Budgets** (Art. 33 Abs. 1 lit. c.) **lehnen wir ab**. Kredite, die nicht oder zumindest nicht in genügender Höhe im Budget enthalten sind, sind als Abänderungen des Budgets anzusehen, die vom grundsätzlich zuständigen Budgetorgan zu beschliessen sind. Solche **Nachtragskredite** sind unseres Erachtens daher dem Parlament vorzulegen. Im Gegensatz zu Versammlungsgemeinden kann davon ausgegangen werden, dass allfällige Nachtragskreditbegehren in der Regel zeitnah vom Parlament behandelt werden. **Wir beantragen aus diesen Gründen, Art. 33 Abs. 1 lit. c. zu streichen.**

8. Art. 36 (Anlagebefugnisse)

Wir sind damit einverstanden, dass Dienstbarkeiten gemäss Art. 36 Abs. 1 lit. f. neu in beliebiger Höhe in die Kompetenz des Stadtrats fallen. Es wird auch begrüsst, dass die Kompetenzlimite des Stadtrats von Fr. 3 Mio. beim Verkauf von Liegenschaften beibehalten wird. Hingegen erachten wir die **deutliche Erhöhung** der stadträtlichen **Kompetenzen von Fr. 6 Mio. auf Fr. 10 Mio.** bei den übrigen Anlagegeschäften gemäss Art. 36 Abs. 1 als **nicht angemessen**. Angesichts der Tatsache, dass Anlagegeschäfte laut Art. 14 Abs. 2 lit. k. in Zukunft generell nicht mehr dem fakultativen Referendum unterstehen sollen, rechtfertigt es sich unseres Erachtens umso mehr, die Kreditlimite nicht zu erhöhen. **Wir beantragen daher, die Kompetenzgrenze wie bisher bei Fr. 6 Mio. zu belassen und dementsprechend auch die Grenzwerte in Art. 22 anzupassen.**

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Hinweise.

Freundliche Grüsse

Für den Grossen Gemeinderat der Stadt Winterthur

Der Präsident:

Der Ratsschreiber:

A. Geering

M. Bernhard