

A1.01.02 Initiative, Referendum, Unterschriftensammlungen

Initiative "NEIN zur Limmattalbahn bleibt NEIN!" / "Kommunale Ausgaben für die Limmattalbahn vors Volk"

Bericht und Antrag

Der Stadtrat beantragt beim Gemeinderat, Folgendes zu beschliessen:

1. Die Volksinitiative "NEIN zur Limmattalbahn bleibt NEIN!" / "Kommunale Ausgaben für die Limmattalbahn vors Volk" wird ohne Gegenvorschlag abgelehnt.
2. Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.
3. Der Beleuchtende Bericht wird vom Stadtrat verfasst.

Wortlaut der Initiative

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird, gestützt auf Art. 23 ff. der Kantonsverfassung (KV) sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die dazugehörige Verordnung (VPR), folgendes Begehren um Ergänzung der Gemeindeordnung gestellt:

"Art. 3

¹ *Der Abstimmung durch die Gemeinden unterliegen:*

a) bis e) *unverändert*

f) *Anordnungen, die neue einmalige, durch die Limmattalbahn mitverursachte Ausgaben von über 50'000 Franken verursachen, wobei die Beteiligung an Unternehmungen, das Eingehen von Bürgschaften und die Leistung von Kauttionen den Ausgaben gleichgestellt sind,*

g) *Anordnungen, die neue wiederkehrende, durch die Limmattalbahn mitverursachte Ausgaben von über 20'000 Franken oder entsprechende Ausfälle von Einnahmen verursachen,*

h) *unveränderter lit. f*

² *unverändert*

Art. 25

¹ *unverändert*

² *Von der Finanzkompetenz des Gemeinderates ausgenommen sind Erneuerungen von Werken, Strassen, Anlagen und der Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe dienenden Gebäuden ohne Vergrösserung, Profil- oder Nutzungsänderung, oder bei denen die Mehrkosten einer Vergrösserung, Profil- oder Nutzungsänderung 200'000 Franken nicht übersteigt, sowie die in Art. 3 Abs. 1 lit. f) und g) genannten, durch die Limmattalbahn mitverursachten Ausgaben."*

Begründung der Initianten

In der Volksabstimmung vom 22. November 2015 über die Kredite für die Limmattalbahn hat eine klare Mehrheit von fast 65 % der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Dietikon deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sie diese Bahn nicht will. Der Stadtrat hat in seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage vom 15. Dezember 2015 klar zum Ausdruck gebracht, dass er während der Planungs- und Bauphase der Limmattalbahn "unabhängig vom Ausgang des Volksentscheides" die Interessen der Stadt vertreten werde. Deshalb ist er in seinen diesbezüglichen Bemühungen in seiner Handlungsfreiheit einzuschränken. Ebenso dürfen solche Ausgaben nicht in die Kompetenz des Gemeinderates fallen.

vom 7. Mai 2018

Bericht

1. Ziel der Initiative

Die vom Initiativkomitee in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Volksinitiative bezweckt die Anpassung der Gemeindeordnung. Dazu soll zum einen Art. 3 (Obligatorisches Referendum) und zum anderen Art. 25 (Finanzbeschlüsse) angepasst werden. Die Anpassungen beabsichtigen, dass neue einmalige Ausgaben über Fr. 50'000.00 sowie neue wiederkehrende Ausgaben über Fr. 20'000.00, welche durch die Limmattalbahn mitverursacht werden, dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Mithin soll über diesbezügliche Ausgaben ausschliesslich der Stadtrat oder das Volk entscheiden. Art. 25 Abs. 2 nGO schliesst jegliche neue Ausgabenentscheide betreffend durch die Limmattalbahn verursachten Ausgaben vollumfänglich aus.

2. Formelles

a) Gültigkeit

Am 2. August 2017 wurden die Unterschriftlisten zu der im amtlichen Publikationsorgan am 3. Februar 2017 veröffentlichten kommunalen Volksinitiative "NEIN zur Limmattalbahn bleibt NEIN!" / "Kommunale Ausgaben für die Limmattalbahn vors Volk" bei der Stadtkanzlei eingereicht. Mit Stadtratsbeschluss vom 23. Oktober 2017 wurde festgestellt, dass die Initiative mit 627 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.

Die Volksinitiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Gestützt auf § 130 Abs. 1 GPR hat der Stadtrat innert sechs Monate über die Gültigkeit der Initiative und gleichzeitig darüber zu befinden, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll.

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie einen Gegenstand gemäss Art. 23 KV betrifft, die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, ist sie für ungültig zu erklären.

Die Volksinitiative "NEIN zur Limmattalbahn bleibt NEIN!" / "Kommunale Ausgaben für die Limmattalbahn vors Volk" verlangt eine Änderung der Gemeindeordnung vom 23. November 1997. Dies ist gemäss Art. 23 lit. b KV ein zulässiger Gegenstand einer Volksinitiative. Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen oder Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen. Mit der vorliegenden Volksinitiative wird die Mitsprache der Stimmbevölkerung bei Ausgaben einer gewissen Höhe der Stadt Dietikon in Zusammenhang mit der Limmattalbahn verlangt. Die Volksinitiative hat offenkundig lediglich einen Sachbereich zum Gegenstand. Die Einheit der Materie ist daher gewahrt.

Die Vorlage beinhaltet auch keinen Verstoß gegen übergeordnetes Recht. Die vorliegende Initiative verlangt, dass die Finanzkompetenz in einem einzelnen Sachgeschäft eingeschränkt und in der Gemeindeordnung dementsprechend verankert werden soll. Gemäss § 4 Gemeindegesetz (GG) regeln die Gemeinden die Grundzüge ihrer Organisation und die Zuständigkeiten ihrer Organe in der Gemeindeordnung. Die Gemeindeordnung bestimmt anhand von Betragsgrenzen die Zuständigkeit für die Bewilligung von Verpflichtungskrediten (§ 107 Abs. 1 GG). Aufgrund des durch das GG klar stipulierten Rechts, dass Gemeinden bei der Festsetzung der Betragsgrenzen von Finanzkompetenzen in ihren Gemeindeordnungen überwiegend autonom sind, verstösst die Initiative nicht gegen übergeordnetes Recht.

Die Volksinitiative ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Die Gültigkeit der Initiative wurde mit Stadtratsbeschluss vom 15. Januar 2018 festgestellt und gleichzeitig beschlossen, dass auf einen Gegenvorschlag verzichtet wird.

vom 7. Mai 2018

b) Bericht und Antrag

Hält der Stadtrat die Initiative wenigstens teilweise für gültig und verzichtet gleichzeitig auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages, erstattet er dem Gemeinderat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (§ 130 Abs. 3 GPR).

3. Materielles

a) Begrenzter Einfluss aufgrund Gebundenheit von Ausgaben

Die Initiative zielt darauf ab, neue einmalige und neue wiederkehrende Ausgaben, welche durch die Limmattalbahn mitverursacht werden, ab einer bestimmten Höhe den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Abstimmung vorzulegen. Dabei soll die Handlungsfreiheit des Stadtrates eingeschränkt werden, ebenso soll auch der Gemeinderat in diesem Sachgeschäft keinerlei Ausgabeentscheide fällen dürfen. In der als ausgearbeiteten Entwurf eingereichten Initiative wird jeweils von neuen Ausgaben gesprochen. Neu ist eine Ausgabe dann, wenn sie nicht gebunden ist (§ 103 Abs. 2 GG).

Am 22. November 2015 stimmte das kantonale Stimmvolk mit 64.5 % deutlich für die Bewilligung von Staatsbeiträgen für den Bau der Limmattalbahn sowie für ergänzende Massnahmen am Strassennetz. Es handelt sich bei dieser Volksentscheid für die Stadt Dietikon um einen übergeordneten, bindenden kantonalen Entscheid. Ausgaben, welche unmittelbar mit diesem Entscheid in Zusammenhang stehen und im Sinne des Gesetzes als gebunden zu erachten sind, können nicht als "neue" Ausgaben im Sinne der Initiative verstanden werden.

Ein Mitspracherecht über Ausgaben der Stimmberechtigten von Dietikon macht deshalb nur dann Sinn, wenn sie frei entscheiden können, ob eine Ausgabe getätigt werden soll oder nicht. Besteht eine solche Freiheit nicht, weil die Stadt zur Vornahme der Ausgabe verpflichtet ist bzw. diese "gebunden" ist, bleibt für die Mitsprache kein Raum. Die Ausgabe muss selbst dann vorgenommen werden, wenn die Stimmberechtigten, der Stadtrat oder der Gemeinderat einen entsprechenden Kredit verweigern sollten; so bei der nötigen Verlegung von Kanalisations-, Gas- und Wasserleitungen infolge des Baus der Limmattalbahn.

Es stellt sich somit die Frage, wann überhaupt den Stimmberechtigten eine Kreditvorlage zum Sachgeschäft "Limmattalbahn" zur Abstimmung vorgelegt werden müsste. Aufgrund der überwiegenden Gebundenheit der Ausgaben würde sich die Anzahl an Abstimmungen im Sinne der Initiative wohl auf wenige Kreditanträge beschränken. So könnte eine Abstimmung über einen Kredit für zusätzliche Veloabstellplätze bei Haltestellen der Limmattalbahn auf dem Gemeindegebiet als Beispiel angeführt werden. Bei solchen Ausgaben handelt es sich nicht um gebundene Ausgaben, da sie nicht durch den kantonalen Entscheid vorgegeben sind und zum anderen der Gemeinde entweder in sachlicher, zeitlicher oder örtlicher Hinsicht ein erheblicher Entscheidungsspielraum zur Ausgabe einräumt.

Bereits aus diesem Grund lässt die Initiative Zweifel daran aufkommen, ob sie ihr Kernziel, die Handlungsfähigkeit der Exekutive wie auch der Legislative in diesem Sachgeschäft einzuschränken, auch tatsächlich nachkommen kann.

b) Partielle Finanzkompetenzregelung

Mit vorliegender Initiative soll die Finanzkompetenz der Exekutive eingeschränkt sowie der Ausschluss der Finanzkompetenz der Legislative in Bezug auf Ausgaben, welche durch die Limmattalbahn mitverursacht werden, in der Gemeindeordnung aufgenommen werden. Dabei handelt es sich um eine Einschränkung der Finanzkompetenz in einem einzelnen Sachgeschäft.

Finanzkompetenzen werden grundsätzlich klar und ohne einzelne, auf Sachgeschäfte bezogene Einschränkungen in der Gemeindeordnung festgehalten. Eine Einschränkung der Kompetenzen in einzelnen Sachgeschäften ist nicht nur sehr ungewöhnlich, sondern entspricht auch nicht Sinn und Zweck von Finanzkompetenzregelungen in Gemeindeordnungen. Obwohl formaljuristisch zulässig, setzt eine solche Initiative ein Präjudiz, welches die grundlegenden Gepflogenheiten von Kontrolle

vom 7. Mai 2018

und Balance im bewährten demokratischen Gefüge in Frage stellt. Das Gemeindegesetz hält denn auch fest, dass die Gemeindeordnungen die Betragsgrenzen der Zuständigkeit für die Bewilligung von Krediten bestimmen, dabei jedoch die Betragsgrenzen so festzusetzen sind, dass die Stimmberechtigten nur über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung an der Urne entscheiden sollen. Was für eine Gemeinde von erheblicher finanzieller Bedeutung ist, hängt von ihrer Grösse und der Höhe des Budgets ab. Mit dieser Regelung soll sichergestellt werden, dass die Stimmberechtigten über Vorhaben von wesentlicher finanzieller Tragweite abstimmen können. Damit wird gleichzeitig deutlich gemacht, dass Stimmberechtigte nicht die Aufgaben der Behörden bei kleineren Ausgaben übernehmen sollen.

Die derzeitige Finanzkompetenzregelung in der Gemeindeordnung räumt den Stimmbürgerinnen und dem Stimmbürgern ein ausgewogenes Mitspracherecht ein und bildet seit Jahren einen bewährten Umgang mit Ausgaben der Gemeinde ab. Weshalb der Gemeinderat inskünftig in keiner Weise über Ausgaben in Bezug auf die Limmattalbahn entscheiden soll, lässt das Initiativkomitee in seiner Begründung offen. Der ausgearbeitete Entwurf ist diesbezüglich ein klares Misstrauensvotum gegenüber der Legislative und Ausdruck davon, dass sich die Vorlage über grundlegende demokratische Werte der Stadt Dietikon, welche sich diesbezüglich seit der Parlamentsgründung vor 60 Jahren bewährt und etabliert haben, hinweg setzt.

c) Unverhältnismässigkeit

Die Umsetzung der Initiative könnte bei gewissen Ausgabeabstimmungen zu einer Unverhältnismässigkeit von Abstimmungsgegenstand und Abstimmungskosten führen und deshalb kaum zweckmässig sein. So könnte eine Abstimmung zu einer einmaligen Ausgabe von knapp über Fr. 50'000.00, Abstimmungskosten im fünfstelligen Bereich auslösen. In der Beantwortung zur Kleinen Anfrage betreffend Kosten von Gemeindeabstimmungen wurde vom Stadtrat am 29. September 2014 festgehalten, dass selbstständig durchgeführte Gemeindeabstimmungen jeweils Kosten von total Fr. 23'204.30 generieren. Die Kosten setzen sich dabei unter anderen aus Personal-, Druck-, Zustellungs-, Publikations- und Dienstleistungskosten zusammen.

Die Ausgaben für die Durchführung einer Abstimmung können somit in einem klaren Missverhältnis zum zu genehmigenden Kredit stehen. Ein derartiger finanzieller und personeller Mehraufwand kann kaum durch den Sinn und Zweck der Initiative gedeckt werden. Die Stadt Dietikon ist verpflichtet, haushälterisch mit ihren Finanzen umzugehen. Kanton, Gemeinden und andere Organisationen des öffentlichen Rechts müssen ihren Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit führen (Art. 122 Abs. 2 KV).

Ein Abstimmungsverfahren, wie dies in der Initiative vorgesehen ist, kann diesen finanzhaushälterischen Verfassungsgrundsätzen zumindest in einzelnen Fällen grundlegend widersprechen. Zudem können Abstimmungen bei solch' tiefen Zuständigkeitslimiten zu erheblichen Verzögerungen von Projekten führen, was ebenfalls Mehrkosten nach sich ziehen kann.

4. Zusammenfassung

Das eigentliche Anliegen der Initiative, insbesondere deren Umsetzung, ist nicht zweckmässig. Dies bereits aus dem Grund, als dass die Anordnung einer Urnenabstimmung zumindest teilweise in keinem Verhältnis stehen kann zu dem, worüber abgestimmt werden soll. Die derzeitige Finanzkompetenzregelung in der Gemeindeordnung räumt den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ein ausgewogenes Mitspracherecht ein und hat sich bewährt. Eine deutliche Verringerung der Finanzkompetenzen erscheint nicht sinnvoll, insbesondere nicht, wenn sich diese Kompetenz lediglich auf ein einzelnes Sachgeschäft bezieht. Schliesslich entspricht die Initiative auch nicht dem demokratischen Grundgedanken einer Parlamentsgemeinde, da die Finanzkompetenz der Legislative bei Ausgaben, welche durch die Limmattalbahn mitverursacht werden, ausgeschlossen werden soll und somit eine Mitsprache beim Sachgeschäft Limmattalbahn allgemein verunmöglicht.

Referent: Stadtpräsident Roger Bachmann

Antrag des Stadtrates

vom 7. Mai 2018

NAMENS DES STADTRATES


Otto Müller
Stadtpräsident


Dr. Karin Hauser
Stadtschreiberin

versandt am: - 9. Mai 2018
PM