



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt
Gemeinderecht

lic. iur., RA Vittorio Jenni
Stv. Amtsleitung / Abteilungsleiter

Wilhelmstrasse 10
Postfach
8090 Zürich
zh.ch/gaz

Direktwahl +41 43 259 83 34
vittorio.jenni@ji.zh.ch

Unsere Referenz: 2025-1628/VJ

Per E-Mail an:

Thomas.Binder@gossau-zh.ch

Herr Thomas Binder
Gemeindeschreiber
Gemeinde Gossau

Zürich, 3. Juni 2025

TEILREVISION GEMEINDEORDNUNG DER POLITISCHEN GEMEINDE GOSSAU / VORPRÜFUNGSBERICHT

Sehr geehrter Herr Binder, lieber Thomas

Mit Email vom 28. Mai 2025 haben Sie uns die Vorlage für eine Teilrevision der Gemeindeordnung (GO; Einzelinitiative und Gegenvorschlag) der eingangs erwähnten Gemeinde zur Vorprüfung zukommen lassen. Gerne nehmen wir nachfolgend Stellung.

VORBEMERKUNGEN

Bei der vorgesehenen Änderung der GO Gossau geht es um die Einzelinitiative eines Stimmberechtigten und den Gegenvorschlag des Gemeinderates zu Regelungen für eine Schuldenbremse. Die Einzelinitiative wurde uns von einer stimmberechtigten Person bereits im Dezember des vergangenen Jahres zu einer Überprüfung eingereicht. Aus Zuständigkeitsgründen haben wir damals praxisgemäss nur zurückhaltend zum Initiativtext Stellung genommen. In unserem damaligen Schreiben haben wir aber darauf hingewiesen, dass die Regelungen unklar sind und verbessert werden sollten. Wir bedauern, dass der Initiant unsere Hinweise nicht berücksichtigt und die Initiative unverändert der Gemeinde eingereicht hat. Nachfolgend fokussieren wir bei unserer Prüfung auf die Rechtmässigkeit von Initiative und Gegenvorschlag.

EINZELINITIATIVE SCHULDENBREMSE

§ 15a ist in der vorgeschlagenen Form nicht vorbehaltlos genehmigungsfähig. Die Bestimmungen enthalten teilweise offene und unklare Regelungen und sind punktuell stark auslegungsbedürftig. Daher können die Bestimmungen nur im Sinne von regierungsrätlichen Erwägungen genehmigt werden.



ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Art. 15a Abs. 1

Abs. 1 stellt eine Zielnorm dar, die als Richtlinie für die Steuerung des finanziellen Haushalts Aussagen macht, ohne dass diesen Verbindlichkeit zukommt.

Art. 15a Abs. 1 Ziffer 1

Diese Regelung ist genehmigungsfähig. Mangels ausdrücklicher Regelung ist davon auszugehen, dass die Regelung sich wohl darin erschöpft, die Stimmberechtigten bei der Budgetierung über die Einhaltung des mittelfristigen Ausgleichs zu informieren.

Art. 15 Abs. 1 Ziffer 2

Das kommunale Haushaltsrecht sieht weder eine Ausgleichsreserve vor noch steht den Gemeinden das Recht zu, eine solche Ausgleichsreserve im Sinne eines Fonds oder dergleichen einzuführen. Damit kann die Ausgleichsreserve lediglich eine rechnerische Grösse als Kennzahl darstellen. Sie ist nur in diesem Sinne genehmigungsfähig.

Die Regelung beschränkt sich darauf, die Entwicklung der Ausgleichsreserve offenzulegen im Sinne von lit. c. Eine weitere Verpflichtung – wie eine Verpflichtung zum Abbau eines Negativbetrags – lässt sich daraus nicht ableiten.

Unklar erscheint der Begriff der Sondereinnahmen. Zwar besteht eine Umschreibung in Ziff. 3, die aber auch keine Klarheit bringt. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der im Anwendungsfall vom Gemeinderat konkretisiert werden muss.

Art. 15 Abs. 1 Ziffer 3

Nach unserem Dafürhalten lässt sich der Begriff der Sondereinnahmen nicht objektiv bestimmen. So werden bereits in der Begründung der Initiative Begriffe verwendet und Beispiele erwähnt, die rechtlich nicht überzeugen. Abgesehen davon widerspricht die einzelfallbezogene Betrachtung der Schuldenrückzahlung in Ziff. 2 der buchhalterischen Realität. Diese Regelung wirft unserer Ansicht nach viele Abgrenzungs- und Verständnisfragen auf. Sie lässt sich ebenfalls nur im Sinne von regierungsrätlichen Erwägungen genehmigen.

Art. 15 Abs. 1 Ziffer 4

Der Gemeindevorstand soll in Ziff. 4 verpflichtet werden, den Stimmberechtigten bei einer Antragstellung zur Erhöhung des Steuerfusses Massnahmen zur Kostensenkung zu beantragen, die dem Betrag der Steuerfusserhöhung entsprechen. Damit soll der Gemeindevorstand in seiner Antragstellung eingeschränkt werden. Auch wenn die Bestimmung dies nicht ausdrücklich festhält, müsste sie in diesem Sinne ausgelegt werden.

Zu den weiteren Bestimmungen der Initiative haben wir keine Bemerkungen.



GEGENVORSCHLAG GEMEINDERAT

Art. 15a Abs. 1-4

Der Gemeinderat möchte den Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag zur Initiative Schuldenbremse beantragen. Im Wesentlichen soll im Sinne einer Zielnorm festgehalten werden, dass die Gemeinde ein Nettovermögen anstrebt, wovon für die Finanzierung von grossen Investitionsvorhaben abgewichen werden «darf». Da es sich dabei um eine unverbindliche Norm, d.h. um eine nicht durchsetzbare Regelung handelt, stellt sich die Frage, ob auf das Kriterium «gross» nicht verzichtet werden kann.

Der Gegenvorschlag bestimmt sodann einen mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung und stellt Vorgaben auf für den «zulässigen» Nettoverschuldungsquotient und den Selbstfinanzierungsrad. § 15a Abs. 4 verpflichtet nun den Gemeinderat, die Entwicklung der vorstehenden Werte im Rahmen der Budgetvorlage zuhanden der Stimmberechtigten auszuweisen. In diesem Sinne erweisen sich die Abs. 1-4 als vorbehaltlos genehmigungsfähig.

Art. 15a Abs. 5

Diese Regelung zielt darauf ab, eine gewisse Erhöhung von Steuereinnahmen dadurch abzufedern, dass Massnahmen zur Kostensenkung in der gleichen Höhe getroffen werden sollten, um die anfänglich notwendige Erhöhung des Gemeindesteuerfuss im gleichen Umfang zu reduzieren. Im Unterschied zu den Regelungen in Abs. 1-4 soll die Verpflichtung den Gemeinderat in seiner Antragstellung einschränken. Nach unserem Dafürhalten sollte dies für eine vorbehaltlose Genehmigung klar zum Ausdruck gebracht werden. Möglich wäre eine Formulierung in der nachfolgenden Art:

«⁵Der Gemeinderat legt den Stimmberechtigten eine Erhöhung des Gemeindesteuerfusses nur dann vor, wenn er diese zusammen mit Massnahmen zur Kostensenkung in gesamthaft gleicher Höhe wie die erwarteten zusätzlichen Steuereinnahmen beantragt.»

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen zu dienen. Gerne stehen wir für Fragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

lic. iur., RA Vittorio Jenni



Informationen zum Genehmigungsverfahren finden Sie auf der [Webseite des Kantons Zürich](#).