

Sitzung vom 26. November 2025

1221. Motion (Anpassung Gemeindegesetz betreffend Beschlussfassung Budget)

Die Kantonsräte Thomas Anwander, Winterthur, Mario Senn, Adliswil, und Patrick Walder, Dübendorf, haben am 22. September 2025 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit bei der Beschlussfassung über das Budget in Parlamentsgemeinden pauschale Kürzungsanträge bei den Personal- und Sachkosten möglich sind, ohne dass das ganze Budget zurückgewiesen werden muss.

Begründung:

Der Entscheid über das Budget ist eine wichtige Aufgabe eines Gemeindeparlaments. Gemäss heutiger Lehrmeinung sind Anträge auf pauschale Budgetkürzungen umstritten, weil auf diese Weise eine unzulässige Übertragung der Budgethoheit an die Exekutive stattfinden könnte. Siehe dazu der Beschluss des Bezirksrats Winterthur vom 25. Juli 2025 in Sachen Stadtrat Winterthur gegen Stadtparlament Winterthur.

Pauschale Anträge sind heute lediglich im Rahmen eines Rückweisungsantrages möglich. Sofern der Rückweisungsantrag angenommen wird, ist dann die Exekutive verpflichtet, das Budget zu überarbeiten und neu zum Beschluss vorzulegen. Korrekturen beim Budget sind auch möglich, indem bei den einzelnen Konti konkrete Anträge gestellt werden, über die dann einzeln abgestimmt werden muss. Bei Gemeinden mit Globalbudgets müssen entsprechend der Globalkredit sowie bei Bedarf die Leistungsumschreibung und die Leistungsziele angepasst werden.

Diese Vorgehensweise ist nur beschränkt praktikabel und häufig nur theoretisch machbar. Gerade bei grösseren Gemeinden, die meistens auch Parlamentsgemeinden sind und über einen Haushalt verfügen, der sich auf Millionen beläuft, ist es für ein Milizparlament nur beschränkt möglich, einzelne Budgetpositionen im Detail zu hinterfragen und entsprechende Einzelanträge zu stellen. Dafür fehlen oft die Detailkenntnisse und auch die erforderliche Zeit. Gerade bei den Personalkosten sind Diskussionen um einzelne Stellenprozente nicht immer zielgerichtet. Faktisch wird durch die Informationsasymmetrie zwischen Exekutive und Legislative die Budgethoheit ausgehöhlt.

Nachdem der Personalaufwand und die Sachkosten bei jedem Budget die grössten Aufwandsposten darstellen, wäre es sinnvoll und zweckmässig, wenn zu diesen beiden Positionen pauschale Kürzungsanträge, zum Beispiel in der Grössenordnung von 5%, gestellt werden können, ohne dass das gesamte Budget – mit dem entsprechenden Zeitverlust – zurückgewiesen werden muss. Die Exekutive und insbesondere die Verwaltung kennen ihre Bereiche besser als die Milizparlamente, um die entsprechenden Kürzungen zweckmässig und zielgerichtet umzusetzen.

Aufgrund des Beschlusses des Bezirkrats Winterthur ist es sinnvoll, wenn die Thematik pauschale Kürzungsanträge für Parlamentsgemeinden im Gemeindegesetz verbindlich geregelt wird.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Thomas Anwander, Winterthur, Mario Senn, Adliswil, und Patrick Walder, Dübendorf, wird wie folgt Stellung genommen:

A. Ausgangslage

In Parlamentsgemeinden stellt der Stadtrat Antrag zum Budget und das Gemeindeparlament setzt es fest (§ 101 Abs. 1 und 2 Gemeindegesetz [GG; LS 131.1]). Das Gemeindeparlament nimmt die gestaltende Festsetzung des Budgets über Änderungsanträge und insbesondere über Kürzungsanträge vor. Die Budgetierung erfolgt kontengenau oder bei Globalbudgetierung auf der Ebene der Produktgruppen. Entsprechend beziehen sich auch Kürzungsanträge des Parlaments auf Konten oder Produktgruppen. Das Parlament kürzt über die Kürzungsanträge Finanzmittel und Leistungen. Bei einer pauschalen Budgetkürzung kürzt es nur die Finanzmittel. Die Zulässigkeit pauschaler Budgetkürzungen und deren Folgen sind umstritten. Einzig pauschale Budgetrückweisungen sind unbestrittenermassen zulässig. Gleichwohl kommen pauschale Budgetkürzungen in der Praxis sowohl in den Zürcher Gemeinden als auch im Kanton gelegentlich vor. Pauschale Budgetkürzungen gelten nicht als rechtmässig, werden aber gleichwohl teilweise geduldet, da ihnen die Verbindlichkeit abgesprochen wird. Die Rechtslehre lehnt pauschale Budgetkürzungen in Zürcher Gemeinden als unzulässig ab (vgl. Markus Rüssli / Tobias Jaag, Pauschale Budgetkürzungen durch das Parlament, insbesondere in Zürcher Gemeinden, ZBl 117/2016, S. 399, 407; Patrizia Kaufmann, in: Tobias Jaag / Markus Rüssli / Vittorio Jenni (Hrsg.), Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage, Zürich/Genf 2025, § 114 GG, N. 10). Der Bezirksrat Winterthur hat aber un-

längst eine pauschale Budgetkürzung nicht für unzulässig erklärt, d. h. keinen Grund gesehen, aufsichtsrechtlich einzuschreiten (vgl. Beschluss des Bezirksrates Winterthur vom 25. Juli 2025, GE.2024.56/2.02.02). Der Regierungsrat vertrat zu pauschalen Budgetkürzungen bislang eine ablehnende Haltung (vgl. RRB Nr. 269/2015).

B. Anliegen der Motion

Die Motionäre beantragen die Schaffung einer Grundlage im Gemeindegesetz, die in Parlamentsgemeinden pauschale Budgetkürzungen bei Personal- und Sachkosten ausdrücklich erlaubt. Sie erachten es als zweckmässig, dass das Parlament bei den beiden grössten Aufwandsposten pauschale Budgetkürzungen in beschränktem Mass vornehmen kann. Als Beschränkung nennen die Motionäre beispielhaft einen Umfang von 5%. Vorgaben zur Leistungsseite soll das Parlament mit der Budgetkürzung nicht verbinden. Der Stadtrat und die Verwaltung hätten die pauschalen Budgetkürzungen zweckmässig und zielgerichtet umzusetzen. Die Motionäre begründen den Bedarf nach pauschalen Budgetkürzungen damit, dass es dem Milizparlament bei grösseren Haushalten nur beschränkt möglich sei, einzelne Budgetpositionen im Detail zu hinterfragen und entsprechend Einzelanträge zu stellen. Dafür fehle es dem Parlament an Detailkenntnissen und an Zeit. Es herrsche eine Informationsasymmetrie zwischen Stadtrat und Parlament. Gerade bei Personalkosten seien Diskussionen um einzelne Stellenprozente nicht immer zielgerichtet.

C. Beurteilung der Motion

Es entspricht dem staatspolitischen Verständnis der Schweiz, dass das Volk und das Parlament die wichtigen Entscheide fassen. Nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung erlässt das Parlament die Gesetze, bewilligt hohe Ausgaben und beschliesst über das Budget. Für die Gemeinden hält § 97 GG fest, dass das Budget die Finanzierung der Aufgaben für das nächste Rechnungsjahr festlegt. Im Budgetprozess findet somit eine Leistungsbudgetierung statt. Staatliche Leistungen und ihre Finanzierung gehören zusammen. Die Möglichkeit der pauschalen Budgetkürzung könnte die Konsensfindung im parlamentarischen Prozess erleichtern. Das Parlament würde sich auf die Kostenseite fokussieren, gäbe aber die Steuerung der Leistungsseite preis. Damit würde es einen Teil der Verantwortung an den Stadtrat und die Verwaltung delegieren, was zu einer Machtverschiebung zugunsten des Stadtrates führen würde. Die Einheit von Kosten- und Leistungsseite würde durchbrochen. Die Leistungsfestsetzung würde in eine dem Budgetprozess

nachgelagerte Phase verlagert, und das Budget wäre mit seiner Verabschiedung durch das Parlament unvollständig. Das Parlament gäbe somit das Budget ein Stück weit aus der Hand, womit das Budgetverfahren und die Budgetdebatte entwertet würden. Die pauschale Budgetkürzung könnte zudem unausgereifte Entscheide fördern, deren Folgen ausgeblendet werden. Die Rechtslehre beanstandet die pauschale Budgetkürzung deshalb als unzulässige Blankodelegation (vgl. Markus Rüssli / Tobias Jaag, a. a. O., S. 407). Die Abkoppelung der Leistungssteuerung von der Finanzierung ist dem Budgetverfahren grundsätzlich fremd.

Bei grösseren Haushalten mag die Steuerung über Detailkonten teilweise nur beschränkt praktikabel sein. Dies lässt sich indessen über die Globalbudgetierung lösen, indem das Parlament die Kosten ohne Festlegung auf Detailkonten kürzen kann. Es kürzt pauschal den Globalkredit für eine Produktgruppe und passt zugleich gegebenenfalls für die Produktgruppe die Leistungsseite an. Das Parlament steuert pauschal die Aufwandkürzung und soweit notwendig den Leistungsverzicht. Es behält die Macht und Verantwortung über die Leistungsbudgetierung, womit die Gewaltenteilung intakt bleibt. Die Gemeinden können die Globalbudgetierung flächendeckend oder nur teilweise einführen.

Die Informationsasymmetrie darf nicht dazu führen, dass das Parlament Macht und Verantwortung an den Stadtrat abgibt. Es muss aufgrund seiner staatspolitischen Rolle wichtige Entscheide treffen – und zwar gerade auch bei komplexen Themen. Das Parlament hat es in der Hand, Prozesse einzuleiten, um sich einen besseren Informationszugang zu verschaffen. Die Leistungsbudgetierung teilweise aus den Angeln zu heben, weil es dem Parlament an Informationen fehlt, ist nicht zielführend. Das Parlament hat sich so aufzustellen, dass es seine Budgetverantwortung wahrnehmen kann. Dabei kann das Parlament den Stadtrat und die Verwaltung zur Informationsbeschaffung beiziehen.

Die Umsetzung der von den Motionären verlangten pauschalen Budgetkürzung wäre zudem mit verschiedenen faktischen und rechtlichen Problemen verbunden:

- Pauschale Budgetkürzungen sind intransparent. Sie sind anspruchsvoll für den nachfolgenden Aushandlungsprozess in der Exekutive. Die Folgen des Kürzungsauftrags sind unklar. Besteht in der Gemeinde bereits eine Globalbudgetierung, können die Budgetbeschlüsse für die Leistungsgruppen in Konflikt mit den durch die pauschalen Budgetanpassungen veränderten Zielen geraten.
- Können pauschale Budgetanpassungen nicht ohne Rechtsverletzungen umgesetzt werden, entsteht faktisch ein budgetloser Zustand. Pauschale Budgetkürzungen können daher zu Rechtsunsicherheiten führen.

- Die pauschale Budgetkürzung lässt sich quantitativ in sachlicher Hinsicht nicht fassen; die Festsetzung einer Prozentzahl für die Zulässigkeit pauschaler Budgetkürzungen erscheint willkürlich. Es gibt kein objektives Kriterium für die Festlegung einer quantitativen Begrenzung.
- Die pauschale Budgetkürzung nur für Parlamentsgemeinden einzuführen, widerspräche dem Gleichbehandlungsgrundsatz gemäss der Bundesverfassung (SR 101). Es gibt keinen sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung der Versammlungsgemeinden. Informationsasymmetrien können sich auch in Versammlungsgemeinden zeigen, zumal es dort keine parlamentarischen Kommissionen gibt, die das Budget vorberaten.

Weiter ermöglicht es das geltende Recht dem Parlament bereits heute, seinen Einfluss auf das Budget zu vereinfachen:

- Das Parlament kann das Instrument einer (Global-)Budgetmotion nutzen und verlangen, dass der Stadtrat die finanziellen Folgen eines alternativen Leistungsumfangs berechnet bzw. konkrete Kürzungsanträge vorschlägt.
- Über eine Ausgabenbremse kann das Parlament dem Stadtrat Vorgaben mit Bezug auf die Entwicklung von Personal- und Sachaufwand machen. Diese Vorgaben können z. B. mit Bezug auf den Budgetantrag das Aufwandwachstum begrenzen oder sie können Anforderungen an Auskünfte und an die Begründung des Stadtrates zu budgetierten Aufwandentwicklungen stellen.

D. Antrag

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 300/2025 abzulehnen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli