



13. Sitzung vom 20. Juni 2023, Geschäft Nr. 197 im Protokoll  
des Gemeinderates

197            16.04.1            **Initiativen, Anfragen**  
**Einzelinitiative Schuldenbremse / Neubeurteilung**

## **Ausgangslage**

Der Bezirksrat hat mit Beschluss vom 5. April 2023 die Neubeurteilung der Einzelinitiative „Schuldenbremse“ vom 22. September 2022 durch den Gemeinderat verfügt.

## **Initiativtext und Begründung**

„Die Gemeindeordnung der Gemeinde Egg wird wie folgt geändert:

Art. 30 „Strategische Führungsinstrumente“ wird ersetzt durch untenstehenden Art. 30 „Schuldenbremse“.

Art. 30 Schuldenbremse

Die Finanzen der Gemeinde Egg sind nachhaltig zu bewirtschaften und der mittelfristige Ausgleich von 8 Jahren ist einzuhalten. Dabei sind folgende Regeln anzuwenden:

1. Das Eigenkapital (Differenz zwischen Vermögen und Fremdkapital, ohne Spezialfinanzierungsbereich) beträgt nie weniger als 100 % und nicht mehr als 200 % der Allgemeinen Gemeindesteuern des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres.
2. Die Schulden (Verbindlichkeiten gegenüber Finanzintermediären, der kurzfristige Anteil langfristiger Verbindlichkeiten und die langfristigen Darlehen, Schuldscheine, ohne Spezialfinanzierungsbereich) betragen gesamthaft maximal 150 % der Allgemeinen Gemeindesteuern des letzten abgeschlossenen Rechnungsjahres.
3. Wird Punkt 1 oder 2 nicht eingehalten, muss der Gemeinderat beim kommenden Budgetjahr sowie den drei folgenden Planjahren Massnahmen aufzeigen, wie die Punkte 1 und 2 eingehalten werden können.“

## Begründung

Der Art. 30 der Gemeindeordnung ist momentan so verfasst, dass der mittelfristige Ausgleich des Finanzhaushaltes nur angestrebt werden muss. Das bedeutet, dass der Gemeinderat nicht verpflichtet ist, den Finanzhaushalt tatsächlich mittelfristig über eine Zeitperiode von 8 Jahren auszugleichen.

§ 92 Abs. 1 und 2 des Gemeindegesetzes gibt neu den Gemeinden bzw. den Stimmberechtigten der Gemeinden die Möglichkeit, den mittelfristigen Ausgleich in der Gemeindeordnung zu regeln. Von dieser Möglichkeit will diese Initiative Gebrauch machen, damit der Gemeinderat verpflichtet wird, die oben genannten finanzpolitischen Ziele einzuhalten und nicht bloss anzustreben. Die Initiative bietet zudem eine zuverlässige Massnahme, den Finanzhaushalt der Gemeinde Egg auch für die nächsten Generationen im Gleichgewicht zu behalten und zwar unabhängig, wie sich der Gemeinderat in Zukunft zusammensetzen wird.



Der Gemeinderat hat zwar den Ernst der Lage zur Schuldenlast erkannt, doch sind die Massnahmen, um die steigende Verschuldung zu senken, ausgeblieben. Im Gegenteil, der Aufwand nahm auch im Budget 2022 zu, und der Rechnungsabschluss 2021 ist im Gegensatz zu den umliegenden Gemeinden sehr mager ausgefallen.

Der entscheidende Grund für diese Entwicklung liegt darin, dass seit Jahren die laufenden Konsumausgaben (ohne Investitionskosten) in die Höhe gestiegen sind, ohne diese zu hinterfragen. Dieser Zustand beschleunigt derzeit das strukturelle Defizit. Das heisst, dass nur schon für die laufenden Ausgaben Fremdkapital aufgenommen werden muss. Folglich bleiben die nötigen Investitionen im Rückstand oder können nur mit unverhältnismässig viel Fremdkapital getätigt werden.

Leistungsangebot der Gemeinde Egg: Ein attraktives Leistungsangebot bildet einen wesentlichen Standortvorteil. Demzufolge wird es dem Gemeinderat mit diesem finanzpolitischen Instrument ermöglicht, ein überholtes Leistungsangebot zu hinterfragen und wenn nötig zu beseitigen, damit ein neues, gesellschaftsorientiertes gebildet werden kann. Nur so kann das strukturelle Defizit nachhaltig beseitigt werden.

Beispiele von anstehenden Investitionen in den nächsten Jahren: Ersatzneubau der Bachteltturnhalle, das Bütziareal, das Lernschwimmbecken und die Freizeitangebote für die Jugend- und Erwachsenenförderung.

Schuldensituation der umliegenden Gemeinden: Die Gemeinde Egg hat im Vergleich zu den umliegenden Gemeinden einen der höchsten Fremdverschuldungsgrade. Das wird künftig zur Folge haben, dass Grossinvestitionen nicht mehr nach Prioritäten umgesetzt werden können.

Um den folgenden Generationen den finanziellen Spielraum nicht zu verunmöglichen, ist die Einführung einer Schuldenbremse zwingend. Die Eidgenossenschaft arbeitet bereits seit dem Jahr 2001 mit einer Schuldenbremse. Die Stadt Dübendorf hat am 15. Mai 2022 die Einführung einer Schuldenbremse an der Urne gutgeheissen und in der Stadt Uster wird demnächst ebenso eine Initiative zur Einführung einer Schuldenbremse eingereicht.“

## Rechtliches

In Versammlungsgemeinden können Einzelinitiativen von einem oder mehreren Stimmberechtigten eingereicht werden (§ 146 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte (GPR)). Einzelinitiativen sind dem Gemeindevorstand einzureichen (§ 150 Abs. 1 GPR). In Versammlungsgemeinden können Einzelinitiativen eingereicht werden über Gegenstände, die der Abstimmung in der Gemeindeversammlung oder an der Urne unterstehen (§ 147 Abs. 1 GPR).

Bevor eine Initiative den Stimmberechtigten zur Abstimmung gebracht werden kann, hat der Gemeindevorstand sie auf ihre Gültigkeit zu überprüfen (§ 150 GPR). Grund dafür ist, dass nicht alle mit einer Initiative geltend gemachten Anliegen mit dem Initiativrecht vereinbar sind.

Die Gültigkeitsprüfung umfasst formelle und inhaltliche Aspekte. In formeller Hinsicht muss neben dem Vorliegen der Unterschriften geprüft werden, ob die Einzelinitiative einen in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallenden Gegenstand betrifft, ob sie formell vollständig (Titel, Text etc.) und nicht irreführend oder verletzend ist und ob sie die Einheit der Form wahrt. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Einzelinitiative die Einheit der Materie wahrt, ob sie nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und ob sie nicht offensichtlich undurchführbar ist.



Im vorliegenden Fall kann festgestellt werden, dass die unterzeichnenden Stimmberechtigten in Egg stimmberechtigt sind und daher zur Einreichung einer Einzelinitiative legitimiert sind. Materiell fällt der Gegenstand in die Zuständigkeit der Urnenabstimmung, da die Initiative bei Annahme eine Änderung der Gemeindeordnung nach sich zieht.

Einzelinitiativen können nicht nur von einem, sondern auch von mehreren Stimmberechtigten eingereicht werden. In diesem Fall hat sie eine vorbehaltlose Rückzugsklausel zu enthalten, die regelt, welche Personen die Einzelinitiative bis zur Behandlung in der Gemeindeversammlung oder bis zur Anordnung der Urnenabstimmung vorbehaltlos zurückziehen können. Diese Klausel ist vorhanden.

Rechtlich besteht kein Unterschied zwischen Einzelinitiativen, die von einem oder mehreren Stimmberechtigten eingereicht werden. Das politische Gewicht einer Einzelinitiative kann sich jedoch erhöhen, wenn sie von mehreren Stimmberechtigten eingereicht wird.

Im vorliegenden Fall ist die Initiative von 16 Personen unterzeichnet. Es ist daher ein Vertreter zu bestimmen, welcher als Initiant und Ansprechperson für die Behörden dient. Daher ist es nach Rücksprache mit dem Präsidenten des Bezirksamtes Uster angezeigt, den Erstunterzeichner als Vertreter der Initianten zu bestimmen.

## Beurteilung Initiative

### Grundsätzliches

In der Begründung wird auf § 92 Abs. 1 und 2 Gemeindegesetz (GG) verwiesen. Dies ist verwirrend, da das GG nicht den mittelfristigen, sondern den jährlichen Ausgleich vorsieht. Es sollte besser auf Art. 123 Abs. 1 Kantonsverfassung (KV) verwiesen werden.

Zur vorliegenden Teilrevision fehlt eine Bestimmung über das Inkrafttreten. Art. 61 der geltenden Gemeindeordnung regelt ausschliesslich das Inkrafttreten der Totalrevision vom 13. Juni 2021. Art. 61 Gemeindeordnung (GO) ist jedoch nicht auf die vorliegende Teilrevision anwendbar. Das Inkrafttreten der Teilrevision ist zu regeln.

### Begriffe

Der Gemeinderat kommt zum Schluss, dass nicht alle verwendeten Begriffe genügend bestimmt sind.

### Eigenkapital (Differenz zwischen Vermögen und Fremdkapital, ohne Spezialfinanzierungsbereich)

Vermögen und Spezialfinanzierungsbereich sind keine allgemein definierten Begriffe und können missverständlich interpretiert werden. Mit dem Begriff „Direkte Gemeindesteuern natürlicher und juristischer Personen“ sollen die zum Teil stark schwankenden Grundstückgewinnsteuern explizit ausgeschlossen werden.

Vermögen: Total Aktiven, d.h. Bilanz-Sachgruppe 10 Finanzvermögen und 20 Verwaltungsvermögen gemäss § 85 i.V.m. Anhang 1, Ziffer 2 Gemeindeverordnung (VGG).



Fremdkapital: Bilanz-Sachgruppe 20 gemäss § 85 i.V.m. Anhang 1, Ziffer 2 VGG.

Spezialfinanzierungsbereich: Aus dem Wortlaut ist unklar, was bei „ohne Spezialfinanzierungsbereich“ genau gemeint ist. Gemäss § 87 GG umfassen die Spezialfinanzierungen:

- a) Eigenwirtschaftsbetriebe
- b) Fonds, die das übergeordnete Recht vorschreibt
- c) Rücklagen aus Verwaltungsbereichen mit Globalbudget
- d) Vorfinanzierungen von Investitionsvorhaben

Naheliegender ist, dass sich „ohne Spezialfinanzierungsbereich“ auf die entsprechenden Bilanzpositionen, d.h. das zweckgebundene Eigenkapital bezieht (Bilanz-Sachgruppen 290-293). Im 290-er Bereich ist der Bereich Spezialfinanzierung enthalten.

Die Definition „Eigenkapital“ kann aber auch so aufgefasst werden, dass sich das Eigenkapital aus der Differenz zwischen dem Vermögen ohne Spezialfinanzierungsbereich und dem Fremdkapital ohne Spezialfinanzierungsbereich ergibt. Aus den Bilanzpositionen liesse sich allerdings diese Definition praktisch nicht berechnen.

Empfehlung: Da somit nicht eindeutig klar ist, was unter dem Begriff des Spezialfinanzierungsbereichs gemeint ist, empfehlen wir, anstelle der Umschreibung des auslegungsbedürftigen „Eigenkapitals“ den Begriff des „zweckfreien Eigenkapitals“ gemäss § 122 Abs. 3 GG zu verwenden, sollte dies von den Initiantinnen und Initianten gemeint sein. Das zweckfreie Eigenkapital ist in der Bilanz eindeutig bestimmt (Bilanz-Sachgruppen 294, 296 und 299).

## Allgemeine Gemeindesteuern

Mit „Allgemeine Gemeindesteuern“ wird Bezug auf die Funktion 9100 „Allgemeine Gemeindesteuern“ in der funktional gegliederten Erfolgsrechnung genommen. Die Funktionsnummer 9100 ist im Anhang 1 Ziffer 1 VGG verbindlich vorgegeben. In der Funktion 9100 werden nebst den Erträgen der allgemeinen Gemeindesteuern auch die Abschreibungen und Erlasse sowie allenfalls Wertberichtigungen von Steuerforderungen verbucht. Massgebend ist demnach der Nettoertrag der allgemeinen Gemeindesteuern.

Hinweis: Die Grundstückgewinnsteuern und die Hundesteuern werden nicht unter den allgemeinen Gemeindesteuern, sondern in Funktion 9101 „Sondersteuern“ verbucht.

## Schulden (Verbindlichkeiten gegenüber Finanzintermediären, der kurzfristige Anteil langfristiger Verbindlichkeiten und die langfristigen Darlehen, Schuldscheine, ohne Spezialfinanzierungsbereich)

Der allgemeine Begriff „Schulden“ sollte besser umfassend mit „kurz- und langfristige Verbindlichkeiten“ definiert werden. Die kurz- und langfristigen Verbindlichkeiten werden in den Bilanz-Sachgruppen 201 und 206 geführt. Diese Sachgruppen sind im Anhang 1 Ziffer 2 VGG verbindlich vorgegeben.

Die kurz- und langfristigen Verbindlichkeiten in der Bilanz betreffen den Gesamthaushalt. Beim Zusatz „ohne Spezialfinanzierungsbereich“ ist unklar, was damit genau gemeint ist (vgl. § 87 GG). Ausserdem muss definiert werden, wie der „Spezialfinanzierungsbereich“ aus den kurz- und langfristigen Verbindlichkeiten herausgerechnet werden soll.



## Modellrechnungen

Der Gemeinderat hat trotz Unklarheiten versucht, eine Modellrechnung zu erstellen. Offen ist jedoch, welche 8 Jahre zur Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs herangezogen werden sollen. Gemäss den aktuellen finanzpolitischen Zielen umfassen diese 5 vergangene Jahre und drei Planjahre.

Anmerkung: Grüne = Ist, Blau = BU / PL gemäss Swissplan AG (Finanzberater), Netto Gemeindesteuern gemäss Swissplan AG, abzüglich 4'800k für Grundstückgewinnsteuern, PL25 und PL26 gleicher Steuerertrag wie PL24 eingesetzt.

### Eigenkapital

1. Eigenkapital (Gesamthaushalt) in Fr. 1'000	PL? 2024	BU? 2023	RE 2022	RE 2021	RE 2020	RE 2019	RE 2018	RE 2017	PL? 2025	PL? 2026
Finanzvermögen	51'167	51'026	60'636	56'559	52'420	62'049	57'924	58'462	46'314	46'344
Verwaltungsvermögen	52'696	47'838	42'845	43'450	42'961	41'619	42'097	43'812	64'363	72'701
Total Aktiven	103'863	98'864	103'481	100'009	95'381	103'668	100'021	102'274	110'677	119'045
(-) Fremdkapital	45'312	41'312	43'029	41'312	38'669	48'317	41'085	42'722	50'312	57'312
(-) Spezialfinanzierung	10'127	9'424	8'650	7'344	5'673	4'511	3'424	2'582	10'920	11'439
Eigenkapital	48'424	48'128	51'802	51'353	51'039	50'840	55'512	56'970	49'445	50'294
Netto Gemeindesteuern	33'250	32'230	33'548	31'489	31'478	29'868	33'291	35'556	33'250	33'250
100 % von Gemeindesteuern	33'250	32'230	33'548	31'489	31'478	29'868	33'291	35'556	33'250	33'250
200 % von Gemeindesteuern	66'500	64'460	67'096	62'978	62'956	59'736	66'582	71'112	66'500	66'500
Eigenkapital	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK

### Variante (nur Steuerhaushalt):

1. Eigenkapital (Steuerhaushalt) in Fr. 1'000	PL? 2024	BU? 2023	RE 2022	RE 2021	RE 2020	RE 2019	RE 2018	RE 2017	PL? 2025	PL? 2026
Finanzvermögen	51'167	51'026	60'636	56'559	52'420	62'052	57'924	58'462	46'314	46'344
Verwaltungsvermögen	33'902	32'605	31'198	32'206	33'596	32'007	32'658	32'520	40'278	46'266
Fremdkapital	36'645	35'503	40'031	37'411	34'977	43'219	37'549	35'713	37'146	42'315
Eigenkapital	48'424	48'128	51'803	51'354	51'039	50'840	53'033	55'259	49'446	50'295
Netto Gemeindesteuern	33'250	32'230	33'548	31'489	31'478	29'868	33'291	35'556	33'250	33'250
100 % von Gemeindesteuern	33'250	32'230	33'548	31'489	31'478	29'868	33'291	35'556	33'250	33'250
200 % von Gemeindesteuern	66'500	64'460	67'096	62'978	62'956	59'736	66'582	71'112	66'500	66'500
Eigenkapital	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK

### Schulden

2. Schulden (Gesamthaushalt) in Fr. 1'000	PL? 2024	BU? 2023	RE 2022	RE 2021	RE 2020	RE 2019	RE 2018	RE 2017	PL? 2025	PL? 2026
Fremdkapital	45'312	41'312	43'029	41'312	38'669	48'317	41'085	42'722	50'312	57'312
(-) Spezialfinanzierung	10'127	9'424	8'650	7'344	5'673	4'511	3'424	2'582	10'920	11'439
Schulden	35'185	31'888	34'379	33'968	32'996	43'806	37'661	40'140	39'392	45'873
150 % von Gemeindesteuern	49'875	48'345	50'322	47'234	47'217	44'802	49'937	53'334	49'875	49'875
Schulden	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK

### Variante (nur Steuerhaushalt):

2. Schulden (Steuerhaushalt) in Fr. 1'000	PL? 2024	BU? 2023	RE 2022	RE 2021	RE 2020	RE 2019	RE 2018	RE 2017	PL? 2025	PL? 2026
Fremdkapital	36'645	35'503	40'031	37'411	34'977	43'219	37'549	35'713	37'146	42'315
(-) Spezialfinanzierung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Schulden	36'645	35'503	40'031	37'411	34'977	43'219	37'549	35'713	37'146	42'315
150 % von Gemeindesteuern	49'875	48'345	50'322	47'234	47'217	44'802	49'937	53'334	49'875	49'875
Schulden	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK

### Erwägungen



In der Beurteilung der eingereichten Initiative ist festzuhalten, dass die Formulierungen und die Abgrenzungen teilweise unklar sind. Zudem fehlt eine Bestimmung über das Inkrafttreten. Die Stimmberechtigten könnten damit in wesentlichen Punkten der Gefahr eines Irrtums ausgesetzt sein. Daher ist die Einzelinitiative „Schuldenbremse in der Gemeindeordnung“ teilweise missverständlich formuliert.

Es macht Sinn, den Initianten das rechtliche Gehör zu gewähren, um eine Präzisierung des Initiativtextes zu ermöglichen. Der Einfachheit halber werden die Initianten dazu eingeladen, die Sachlage mit dem Gemeinderat zu besprechen, falls dies gewünscht wird.

Nach Rücksprache mit dem Präsidenten des Bezirksrates Uster ist zudem eine Ansprechperson zu bestimmen, welcher die Initianten zu vertreten und die Koordination sicherzustellen hat. Es wurde empfohlen, den Erstunterzeichnenden dafür zu bestimmen.

### **Der Gemeinderat beschliesst:**

1. Der Erstunterzeichner der Initiative, Tobias Infortuna, Seewisenstr. 35, 8132 Egg, wird als Initiant und Ansprechperson im Verkehr mit dem Gemeinderat Egg bestimmt.
2. Den Initianten wird im Sinne der Gewährung des rechtlichen Gehörs eine Frist von 90 Tagen angesetzt, um die Einzelinitiative zu präzisieren. Erst danach wird der Gemeinderat die Initiative materiell abschliessend beurteilen können.
3. Die Initianten werden eingeladen, die Initiative mit dem Gemeinderat zu besprechen, um eine Präzisierung der Formulierungen zu erreichen.
4. Gegen diesen Beschluss kann innert einer Frist von 5 Tagen von der Zustellung an gerechnet, beim Bezirksrat Uster, Amtsstrasse 3, 8610 Uster, schriftlich Stimmrechtsrekurs erhoben werden. Die in zweifacher Ausführung einzureichende Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.
5. Dieser Beschluss ist öffentlich.
6. Mitteilung an:  
Präsidiales  
- Initianten (per Einschreiben)  
- Gemeindeschreiber  
- 16.04.1

tze

8132 Egg

**Gemeinderat Egg**

Der Präsident:

Der Schreiber-Stv.:

Tobias Bolliger

Robert Rupp

Versand:

- 5. JULI 2023