



Gemeinde
Oberengstringen

Beleuchtender Bericht zur Urnenabstimmung vom

12. März 2023

Einzelinitiative
«**Stärkung der direkten
Demokratie bei
Immobilienausgaben
der Gemeinde**»

An alle Stimmberechtigten der politischen Gemeinde Oberengstringen

Gestützt auf § 146 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) unterbreiten wir Ihnen folgenden Antrag zur Abstimmung an der Urne:

Einzelinitiative "Stärkung der direkten Demokratie bei Immobilienausgaben der Gemeinde"

Oberengstringen, 9. Januar 2023

DER GEMEINDERAT

Das Wichtigste in Kürze

Ausgangslage

Mit Schreiben vom 30. Juli 2022 reichte Artur Terekhov, gestützt auf § 146 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR), eine Einzelinitiative unter dem Titel "Stärkung der direkten Demokratie bei Immobilienausgaben der Gemeinde" ein. Die Einzelinitiative von Artur Terekhov wurde mit Beschluss vom 24. Oktober 2022, nach Prüfung der formellen und materiellen Inhalte, durch den Gemeinderat als gültig erklärt. Der Inhalt der Initiative betrifft einen Gegenstand, welcher der Urnenabstimmung untersteht. Die Abstimmung findet am 12. März 2023 statt.

Rechtliches

Der Artikel § 146 ff. Gesetz über die Politischen Rechte (GPR) besagt, dass in Versammlungsgemeinden, von einem oder mehreren Stimmberechtigten, Einzelinitiativen eingereicht werden können. Einzelinitiativen sind dem Gemeindevorstand einzureichen. Einzelinitiativen können eingereicht werden über Gegenstände, die der Abstimmung in der Gemeindeversammlung oder an der Urne unterstehen.

Ziel der Initiative

Der Initiant möchte mit seiner Initiative «Stärkung der direkten Demokratie bei Immobilienausgaben der Gemeinde» die Finanzkompetenzen des Gemeinderates für den Erwerb von Liegenschaften (aktuell bis 2 Mio. Franken) und Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens (aktuell bis 1 Mio. Franken) **drastisch senken**. Mit dem Initiativbegehren möchte der Initiant die Mitsprache der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stärker gewichten und den Handlungsspielraum des Gemeinderates entsprechend einschränken.

Auswirkungen

Bei einer Annahme der Initiative werden die Artikel 15, 24 und 49 der Gemeindeordnung vom 24. September 2017 entsprechend ergänzt (siehe "Initiativtext"). Die anschliessend revidierte Gemeindeordnung muss durch den Regierungsrat des Kantons Zürich genehmigt werden.

Bei einer Ablehnung der Initiative bleibt die bisherige Gemeindeordnung, welche am 24. September 2017 durch die Stimmberechtigten und am 13. Dezember 2017 durch den Regierungsrat des Kanton Zürich genehmigt wurde, unverändert in Kraft. Der Gemeinderat verfügt weiterhin über die bisherigen Finanz-Kompetenzen für den Erwerb und Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens.

Der Gemeinderat und die Rechnungsprüfungskommission Oberengstringen haben die Nein-Parole beschlossen und empfehlen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Initiative abzulehnen.

Initiativtext

Die Gemeindeordnung (GO) wird wie folgt geändert:

(geändert) Art. 15 Finanzbefugnisse
Die Gemeindeversammlung ist zuständig für 8. den Neuerwerb von Liegenschaften des Finanzvermögens mit Erwerbspreis von mehr als Fr. 1'000'000 sowie die Investition in bestehende Liegenschaften des Finanzvermögens von mehr als Fr. 500'000.

(geändert) Art. 24 Finanzbefugnisse
1 Dem Gemeinderat stehen unübertragbar zu:
3. der Neuerwerb von Liegenschaften des Finanzvermögens mit Erwerbspreis von maximal Fr. 1'000'000 sowie die Investition in bestehende Liegenschaften des Finanzvermögens von maximal Fr. 500'000.

(geändert) Art. 49 Inkrafttreten
Diese Gemeindeordnung tritt in ihrer geänderten Fassung nach deren Annahme durch die Stimmberechtigten an der Urnenabstimmung sowie nach Genehmigung durch den Regierungsrat am 1. Januar 2024 in Kraft.

Begründung des Initianten Artur Terekhov

Liegenschaften des Finanzvermögens – und nur um diese geht es in der vorliegenden Initiative – sind Immobilien der Gemeinde, die nicht zu deren Verwaltungsvermögen gehören, also im Gegensatz zur Gemeindeverwaltung oder einem Schulhaus nicht direkt für die Erfüllung von Staatsaufgaben gebraucht werden. Im Fall der Gemeinde Oberengstringen handelt es sich dabei – neben Rebhüsli oder Räumlichkeiten des Zentrums wie diverse Geschäftslokale – insbesondere um Liegenschaften mit Mietwohnungen für Privatpersonen, wobei die vorstehende Aufzählung nicht abschliessend ist.

Die vorliegende Initiative stellt die Existenz jener – für die Erfüllung von Staatsaufgaben eben gerade nicht erforderlicher – Liegenschaften des Finanzvermögens nicht grundsätzlich in Frage. Sie möchte nur, aber immerhin die demokratische Mitsprache bei Gemeindeausgaben im Zusammenhang mit jenen Liegenschaften erhöhen. Denn aktuell darf der Gemeinderat Ausgaben betreffend Liegenschaften des Finanzvermögens (Neuerwerb, aber auch sonstige Investitionen wie Umbau- oder Renovationsarbeiten) bis zu einer Höhe von CHF 2 Millionen in völliger Eigenregie beschliessen, ohne dass die Gemeindeversammlung hierzu befragt werden müsste. Jene freihändige Kompetenz des Gemeinderates soll mit dem vorliegenden Initiativbegehren auf CHF 1 Million für den Neuerwerb (Kauf) von Liegenschaften sowie auf CHF 500'000 für Investitionen in bestehende Immobilien (wie z.B. Umbau oder Sanierung) gesenkt werden – womit die Gemeindeversammlung im Ergebnis häufiger über Staatsausgaben mitreden dürfte. Hierfür spricht denn auch eine Reihe von Gründen:

Erstens fällt auf, dass die freihändige Finanzkompetenz des Gemeinderats im Vergleich mit anderen Gemeinden ausserordentlich hoch ist. Bereits die Nachbargemeinde Unterengstringen erlaubt dem Gemeinderat nur bis zu einer Höhe von CHF 300'000, eigenständig über die Investition in Liegenschaften des Finanzvermögens zu befinden (Art. 25 Abs. 2 Ziff. 5 Gemeindeordnung) und ist damit weit von den CHF 2 Millionen entfernt, bis zu welchen der Oberengstringer Gemeinderat in Eigenregie und ohne Zustimmung der Gemeindeversammlung handeln darf. Kaum anders sieht es auch andernorts im Bezirk Dietikon aus: Eine Kompetenzgrenze von CHF 300'000 kennt auch Uitikon (Art. 27 Abs. 2 Ziff. 5 Gemeindeordnung). In Weiningen liegt die Grenze für Investitionen in bestehende Liegenschaften des Finanzvermögens sogar bei nur CHF 200'000, wobei die Grenze für den Neuerwerb von Liegenschaften demgegenüber bei CHF 1 Million liegt (Art. 28 Abs. 1 Ziff. 9 und 10 Gemeindeordnung). Auch Birmensdorf unterscheidet sodann zwischen Investitionen in bestehende Liegenschaften einerseits und dem Neuerwerb von Liegen-

schaften andererseits, wobei die entsprechenden Grenzen bei CHF 500'000 bzw. CHF 1 Million liegen (Art. 26 Abs. 2 Ziff. 5 und 6 Gemeindeordnung) – also genau dem, was auch die vorliegende Initiative fordert. Nur am Rande sei angemerkt, dass auch ausserhalb des Bezirks Dietikon die Lage kaum anders ist: In Dachsen z.B. beträgt die freihändige Kompetenz für den Neuerwerb von und die Investition in Liegenschaften des Finanzvermögens je CHF 500'000 (Art. 27 Abs. 2 Ziff. 4 und 6 Gemeindeordnung). Schliesslich sieht Dällikon ebenso – genau wie die vorliegende Initiative – eine Obergrenze von CHF 500'000 für Investitionen in sowie eine solche von CHF 1 Million für den Neuerwerb von Liegenschaften vor (Art. 25 Abs. 2 Ziff. 4 und 6 Gemeindeordnung). Eine Senkung der freihändigen Finanzkompetenz des Gemeinderats ist dabei umso angezeigt, als Oberengstringen – im Quervergleich mit ähnlich grossen Gemeinden – über eine überdurchschnittliche Anzahl von Liegenschaften im Finanzvermögen verfügt, insbesondere im Bereich der Mietwohnungen. Mehr Immobilien führen nun aber auch zu mehr Ausgabemöglichkeiten – und damit zur Notwendigkeit von mehr demokratischer Kontrolle.

Zweitens ist es wenig sinnvoll, den Neuerwerb von sowie die Investition in Liegenschaften des Finanzvermögens gleich zu behandeln, zumal es allgemein bekannt ist, dass der Kauf einer Immobilie weit mehr kostet als deren blosse Renovation. Die vorerwähnten Vergleichsbeispiele anderer Kantonszürcher Gemeinden unterstreichen dies: Entweder werden generell tiefere Freibeträge für den Gemeinderat definiert oder es wird zumindest zwischen Neuerwerb und sonstigen Investitionen unterschieden. Denn kaum zu bestreiten ist, dass die aktuelle Obergrenze von CHF 2 Millionen für sämtliche Investitionen bewirkt, dass Umbau- oder Renovationsprojekte betreffend Gemeindeimmobilien weitgehend der demokratischen Mitsprache entzogen sind. Und egal, wie man zu einem konkreten Bauprojekt steht: Sehr wohl sollen Steuerzahler mitreden dürfen, wie die Gemeinde ihr Geld ausgibt bzw. ob sie haushälterisch damit umgeht oder Immobilien auf Vorrat „vergoldet“.

Drittens und letztens gilt es nicht zu vergessen, dass eine stärkere demokratische Mitsprache in der Regel auch die Transparenz in Sachgeschäften erhöht. Es ist kein besonderes Geheimnis, dass das (an sich vollauf begrüssenswerte) Milizsystem der Politik zur Folge hat, dass gerade auf Gemeindeebene viele Personen in der Gemeindeexekutive sitzen, welche über eine gewisse – geschäftliche, politische oder im Einzelfall auch freundschaftliche – Nähe zum Lokalgewerbe verfügen. Dies für sich allein ist auch nicht zu beanstanden. Je weniger aber der Stimmbürger mitreden darf, umso weniger werden auch kritische Fragen gestellt. Dies seinerseits erhöht die generell existierende Gefahr, dass staatliche Aufträge nicht in erster Linie nach wirtschaftlichen Kriterien, sondern infolge persönlicher Sympathien erteilt werden, was jedenfalls dann problematisch wäre, wenn dies zu Mehrausgaben ohne klar erkennbaren qualitativen Mehrwert führte. Zu einer hinderlichen Beschränkung des Gemeinderats kommt es schliesslich nicht, steht es diesem doch ohne weiteres frei, die Gemeindeversammlung zu befragen, ob diese ein Umbauprojekt überhaupt will – und den entsprechenden Ausgabenbeschluss mit der Kompetenz zu verbinden, hernach im Rahmen des konkret erteilten Budgetrahmens (in den Schranken des Vergaberechts) frei mit den von ihm bevorzugten Unternehmen zu verhandeln. Soweit und solange der Stimmbürger ein klares Kostendach setzen darf, ist das Hauptziel der Initiative erreicht und eine weitergehende Beschränkung der Handlungsfreiheit ist auch aus Sicht des Initianten nicht nötig (zwingende Vorgaben des Vergaberechts vorbehalten).

Aus alledem folgt: Egal wie man nun selber zu einem konkreten Immobilienprojekt (Neukauf oder Renovation) steht: Der vermehrte Einbezug der Gemeindeversammlung stärkt nicht nur die direkte Demokratie; er erhöht zugleich auch die Transparenz in einzelnen Sachgeschäften. Ein JA zur Initiative stärkt die Bürgerrechte damit gleich in mehrfacher Hinsicht!

Stellungnahme Gemeinderat Oberengstringen

Grundsätzliches

Bei der Erarbeitung der heute gültigen Gemeindeordnung, welche von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern an der Urnenabstimmung vom 24. September 2017 genehmigt wurde, wurden auch die Finanzkompetenzen des Gemeinderates und der Gemeindeversammlung eingehend geprüft. Bei der Festlegung der Finanzkompetenzen auf Ebene «Gemeinderat» wurden die in der alten Gemeindeordnung von 2006 geltende Finanzkompetenz übernommen, dazumal Artikel 14.4 unter dem Titel Ankauf und Tausch von Grundstücken, sowie Bestellung oder Aufhebung von dringlichen Rechten an Grundstücken (Fr. 2'000'000.00) und Verkauf und Belastung von Grundstücken (Fr. 1'000'000.00). Damals wie heute wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Gemeinde Oberengstringen über ein sehr hohes und im Vergleich zu den durch den Initianten genannten Vergleichsgemeinden überdurchschnittlichen Liegenschaftsbestand im Finanzvermögen verfügt und der Gemeinderat für die Bewirtschaftung und Optimierung des Immobilienportfolios auch den notwendigen Handlungsspielraum benötigt. Wie der Initiant in seinen Begründungen festhält, besteht das Finanzvermögen aus Liegenschaften und Grundstücken, welche nicht für einen öffentlichen Zweck bestimmt sind und entsprechend rentabel oder sachdienlich zu bewirtschaften sind. Weder im Vorfeld zur Urnenabstimmung vom 24. September 2017 noch nach der Genehmigung der aktuell gültigen Gemeindeordnung durch den Regierungsrat des Kantons Zürich (Protokollauszug des Regierungsrates vom 13. Dezember 2017) gab es Diskussionen in Bezug auf die Finanzkompetenzen. Letztendlich war auch das Abstimmungsergebnis sehr eindeutig. 1100 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben der total revidierten Gemeindeordnung zugestimmt. 193 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben die Vorlage abgelehnt. Die Stimmbeteiligung lag bei 36.13%.

Keine Notwendigkeit der Initiative;

Der Gemeinderat ist sich seiner Verantwortung sehr wohl bewusst, er ist in der Vergangenheit mit den Finanzliegenschaften haushälterisch umgegangen und hat die Immobilien auch nicht auf Vorrat „vergoldet“. Investitionen werden im Finanzplan der Gemeinde Oberengstringen eingestellt und sind für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger jeweils im Budget transparent dargestellt. Zudem haben die Stimmberechtigten an den Budget-Gemeindeversammlungen die Möglichkeit, geplante Investitionen mit einem Änderungsantrag zu streichen oder anzupassen. Sie können damit, wie vom Initiant verlangt, ihr direktes, demokratisches Recht auf diese Weise ausüben.

Die Initiative in der Praxis

Bei einer Annahme der Initiative wäre der Gemeinderat für notwendige Investitionen in bestehende Immobilien (z.B. Gesamtanierungen, An- und Umbauten) durch die mit der Initiative vorgesehene, **drastische Senkung** der Finanzkompetenzen stark eingeschränkt, zumal die Vorbereitung eines Geschäftes für eine Gemeindeversammlung rund 6 Monate Vorlaufzeit benötigt. Der Gemeinderat könnte auch nicht mehr flexibel auf marktrelevante Preisveränderungen reagieren und wäre an Fixtermine der Gemeindeversammlungen gebunden.

Durch die Wahl der Exekutivmitglieder haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den gewählten Mitgliedern der Exekutivbehörde ihr Vertrauen ausgesprochen.

Auch die Finanzkompetenz bei Erwerb von Liegenschaften des Finanzvermögens von heute 2 Millionen Franken hat der Gemeinderat bislang nicht ausgeschöpft. Aber auch hier ist der heutige Handlungsspielraum des Gemeinderates wichtig, damit am Immobilienmarkt auch kurzfristige Entscheidungen getroffen werden können (z.B. Landabtausch, Zukauf von strategisch wichtigen Grundstücken usw.).

Nicht zuletzt gilt es zu beachten, dass die Vorbereitung, die Durchführung und die Nachbearbeitung einer Gemeindeversammlung Mehrkosten verursachen (Publikationen, Verwaltungsaufwand), gerade auch dann, wenn für ein Geschäft aus terminlichen Gründen eine ausserordentliche Gemeindeversammlung angeordnet werden muss. Die Vorlaufzeit eines Geschäfts, welches der Gemeindeversammlung unterbreitet werden muss, beläuft sich in der Regel auf 6 Monate (Vorberatungen, Submission, Entscheid Exekutive, Anordnung Gemeindeversammlung, Prüfung des Geschäfts durch die Rechnungsprüfungskommission, **das** Verfassen des beleuchtenden Berichts).

Zudem sind Geschäfte, welche der Gemeindeversammlung unterbreitet werden müssen, risikobehaftet bezogen auf die Preise und die Kapazitäten der Unternehmungen. Die Gültigkeit einer Offerte ist beschränkt (in der Regel 30 bis 90 Tage). Dies kann dazu führen, dass die Preise nach erfolgter Kreditgenehmigung durch die Gemeindeversammlung noch einmal durch die Unternehmungen offeriert werden müssten. Gerade bei baulichen Massnahmen im Bereich der Liegenschaften ist es wichtig, dass Aufträge flexibel mit den Unternehmungen geplant und ausgeführt werden können.

Stellungnahme der Rechnungsprüfungskommission:

Die RPK hat das Begehren der Einzelinitiative geprüft und beurteilt. Der Gemeindevorstand informiert mit dem öffentlichen Bericht zur rollenden Finanz- und Aufgabenplanung jeweils transparent und vorausschauend auch im Rahmen vom Finanzvermögen. Es besteht im Leitbild Oberengstringen eine öffentliche Liegenschaftsstrategie. • Grundsätzlich sollen die Finanzbefugnisse vom Gemeinderat

der jeweiligen Situation einer Gemeinde angemessen sein. 2017 wurden im Rahmen der Totalrevision der Gemeindeordnung Oberengstringen die Finanzbefugnisse entsprechend der Bedürfnisse durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit grossem Mehr an der Urne angenommen. Bei unüblichen Finanzkompetenzen im Rahmen der Prüfung der Gemeindeordnung durch das Gemeindeamt, würde dieses allenfalls auf die Ungewöhnlichkeit hinweisen, auch wenn es die Gemeindeautonomie formell nicht beschneiden darf. Das ist jedoch bei der Gemeindeordnung von Oberengstringen nicht notwendig gewesen. Im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses werden die budgetierten Investitionen im Finanzvermögen ausgewiesen und durch die Gemeindeversammlung in direkter Demokratie beurteilt. Das Budget ist bindend. Analog zum Budget wird auch die jeweilige Jahresrechnung in der direkten Demokratie durch die Gemeindeversammlung beurteilt. Die Jahresrechnung weist die entsprechenden Investitionen aus. Werden Investitionen getätigt, welche ausserhalb der vorgesehenen Investitionen liegen, müssen diese entsprechend plausibel begründet werden. Der Gemeinderat muss in unübertragbaren Geschäften als Gesamtgemeinderat beschliessen. Es muss somit ein Gemeinderatsbeschluss vorliegen. • Aus Sicht der RPK ist die demokratische Mitsprache bei Gemeindeausgaben durch die Gemeindeversammlung auch bei Liegenschaften gegeben und den aktuellen Verhältnissen in Oberengstringen angemessen

Fazit

Die Beweggründe für die vorliegende Initiative sind nicht ersichtlich und die Umsetzung würde die Handlungsfreiheit des Gemeinderates unnötigerweise einschränken.

Abstimmungsempfehlung des Gemeinderates

Der Gemeinderat empfiehlt den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, die Initiative «Stärkung der direkten Demokratie bei Immobilienausgaben der Gemeinde» abzulehnen.

Oberengstringen, 9. Januar 2023

IM NAMEN DES GEMEINDERATES

Der Präsident

Der Gemeindegeschreiber

André Bender

Matthias Ebnöther

Abstimmungsempfehlung der Rechnungsprüfungskommission (RPK)

Die Rechnungsprüfungskommission empfiehlt den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, die Initiative «Stärkung der direkten Demokratie bei Immobilienausgaben der Gemeinde» abzulehnen.

Oberengstringen, 21. Dezember 2022

IM NAMEN DER Rechnungsprüfungskommission

Der Präsident

Der Aktuar

Othmar Frey

Flavio Lustenberger

