

Sitzung vom 20. September 2023

1076. Anfrage (Politische Kontrolle in Versammlungsgemeinden)

Kantonsrat Rafael Mörgeli, Stäfa, und Kantonsrätin Nicola Yuste, Zürich, haben am 5. Juni 2023 folgende Anfrage eingereicht:

Gerade in kleineren Gemeinden ohne Parlament ist es der Gemeinderat, der den politischen Takt angibt. In solchen Gemeinden obliegt die politische Kontrollfunktion, falls in der Gemeindeordnung nicht der RPK zugewiesen, der Gemeindeversammlung. Nur bei Finanzgeschäften ist eine Prüfung zuhanden der Gemeindeversammlung vorgeschrieben. Diese Praxis wirft aber Fragen auf. Denn die Idee, dass eine Gemeindeversammlung, also letztendlich einzelne Stimmbürger*innen in ihrer Freizeit die Gemeindeexekutive und die Gemeindeverwaltung kontrollieren sollen, ist realistisch nicht umsetzbar und im besten Fall zufällig, da es von Einzelpersonen mit einem persönlichen Bezug zum Geschäft abhängt. Das ist demokratietechnisch problematisch.

Es stellen sich deshalb folgende Fragen:

1. Wie viele Gemeinden haben keine eigens gewählte Geschäftsprüfung bzw. bei wie vielen Gemeinden obliegt die politische Kontrolle der Gemeindeversammlung?
2. Wie viele Einwohner*innen hat die kleinste Gemeinde, die eine eigens gewählte Geschäftsprüfungskommission bzw. eine GPK hat?
3. Wie viele Einwohner*innen hat die grösste Versammlungsgemeinde, in welcher die Geschäftsprüfung der Gemeindeversammlung obliegt?
4. Weshalb ist eine Prüfung zugunsten der Stimmberechtigten bei Finanzgeschäften vorgeschrieben ist, bei anderen Geschäften aber nicht? Weshalb sehen andere Kanton zwingend eine Geschäftsprüfung für ihre Gemeinden vor, nicht aber der Kanton Zürich?
5. Wie kann sichergestellt werden, dass Gemeinden ohne eine eigens gewählte GPK eine demokratisch legitimierte politische Kontrolle erfahren? Beziehungsweise, inwiefern ist der Regierungsrat der Meinung, dass die politische Kontrolle über eine Gemeinde von der Gemeindeversammlung tatsächlich wahrgenommen werden kann?

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

I. Die Anfrage Rafael Mörgeli, Stäfa, und Nicola Yuste, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Im Kanton Zürich gibt es 147 politische Gemeinden, die als Versammlungsgemeinden organisiert sind (Stand 1. Januar 2023). Neun davon verfügen über eine Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK), was eine entsprechende Grundlage in der Gemeindeordnung voraussetzt.

Bei den Schulgemeinden, die zwingend als Versammlungsgemeinden auszustalten sind, verfügen zwei von 67 Gemeinden über eine GRPK.

Zu Frage 2:

Die gemessen an der Bevölkerungszahl kleinste politische Versammlungsgemeinde mit einer GRPK ist Brütten. Sie zählt 2160 Einwohnerinnen und Einwohner. Bei den Schulgemeinden ist dies Dietlikon mit 7846 Einwohnerinnen und Einwohnern. Sämtliche Bevölkerungszahlen, auch die nachfolgenden, beziehen sich auf den Stand Ende 2022.

Zu Frage 3:

Die gemessen an der Bevölkerungszahl grösste Versammlungsgemeinde ohne GRPK ist die Gemeinde Volketswil, die 19 420 Einwohnerinnen und Einwohner zählt.

Zu Frage 4:

Die Gemeindeautonomie geniesst im Kanton Zürich einen hohen Stellenwert. Sie gewährt den Gemeinden bewusst Handlungsspielräume in der Ausgestaltung ihrer Innenorganisation. Daraus ergibt sich ein System von zwingenden und nicht zwingenden Kontrollinstrumenten, die sich auf eine Interessenabwägung des kantonalen Gesetzgebers stützen. Eines dieser zwingenden Instrumente ist die finanzpolitische Prüfung des Finanzaushalts und des Rechnungswesens durch die Rechnungsprüfungskommission (RPK).

Die Motive für eine zwingende finanzpolitische Prüfungsbefugnis zu gunsten der Stimmberchtigten durch die RPK sind unterschiedlicher Natur. Sie ist u. a. Ausdruck eines historisch gewachsenen Systems und der damit gemachten Erfahrungen. Sie lässt sich aber auch mit der zentralen Stellung des Finanzaushalts der Gemeinden erklären. Finanzielle Schieflagen können sich auf den Steuerfuss und den Finanzausgleich auswirken. Kontrollmechanismen in diesem Bereich sind daher besonders ausgewiesen und politisch unbestritten.

Der Regierungsrat schlug in seinem Vernehmlassungsentwurf vom 6. Oktober 2010 zur Totalrevision des Gemeindegesetzes vor, die Prüfungsbefugnis der RPK um die sachliche Angemessenheit zu erweitern (abruf-

bar unter zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/vernehmlassungen.html). Dagegen stellten sich in der Vernehmlassung eine starke Minderheit der Gemeinden, zahlreiche Gemeindeverbände und ein Teil der politischen Parteien, weshalb auf die Ausweitung verzichtet wurde. Demgegenüber fand die Regelung, die es Versammlungsgemeinden ermöglicht, neu eine Geschäftsprüfung freiwillig vorzusehen, mehrheitlich Zustimmung (Antrag des Regierungsrates vom 20. März 2013 zur Totalrevision des Gemeindegesetzes, S. 70 f.; Vorlage 4974). Das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) hält fest, dass die Gemeinden weitergehende Prüfungsbefugnisse in einem unterschiedlichen Ausmass vorsehen können; Voraussetzung dafür ist eine Grundlage in der Gemeindeordnung (§§ 60 Abs. 3 und 59 Abs. 3 lit. d GG). Eine RGPK kann daher nicht durch eine «eigens gewählte Geschäftsprüfung» eingeführt werden, wie Frage 5 den Anschein erwecken könnte.

Vergleiche mit anderen Kantonen sind nur bedingt möglich. Die Ausgestaltung der Gemeindestrukturen ist schweizweit äussert vielfältig und stark abhängig von der Stellung der Gemeinden im kantonalen System. Die Regierungs- und Verwaltungskontrolle kennt viele Spielarten. Sie hat sich in den vergangenen Jahrzehnten stark entwickelt und ausdifferenziert. Eine auf die Geschäftsprüfung erweiterte, den Gemeinden zwingend vorgeschriebene politische Kontrolle ist längst nicht in allen Kantonen verwirklicht.

Zu Frage 5:

Die politische Kontrolle ist eine von vornherein abgeschwächte Fremdkontrolle. Sie verfügt über eine abgestufte Reichweite und über eine reduzierte Intensität (vgl. Bernhard Ehrenzeller, in: Bernhard Ehrenzeller / Patricia Egli / Peter Hettich / Peter Hongler / Benjamin Schindler / Stefan G. Schmid / Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023, Art. 169 BV N. 60). Die Versammlungsgemeinde verfügt über verschiedene Kontrollinstrumente. Dazu zählen die Genehmigung der Jahresrechnung und das Anfragerecht gemäss § 17 GG. Letzteres steht allen Stimmberechtigten und nicht nur einem bestimmten Kreis von Mitgliedern einer Kommission offen. Thematisch erfasst die Anfrage den gesamten Aufgabenkreis einer Gemeinde. Die Mittel der politischen Kontrolle sind informatorischer Natur und stets demokratisch legitimiert. Die politische Kontrolle verfügt über keinerlei direkte Einwirkungsmöglichkeiten. Sie kann keine Entscheide abändern oder Sanktionen aussprechen. Sie erschöpft sich darin, Verhaltensweisen sichtbar zu machen und zu bewerten.

Aus Sicht des Regierungsrates kann die politische Kontrolle in ihrer derzeitigen Ausgestaltung in dem vom Gesetz bewusst gewollten Umfang wahrgenommen werden. Gerade in Krisenlagen kann das Anfragerecht

gemäss § 17 GG ein äusserst wirksames Instrument darstellen. Die politische Kontrolle über die Geschäftsführung ist – selbst in Parlamentsgemeinden – immer punktuell und personenabhängig. Es ist den Gemeinden freigestellt, in ihren Organisationsstrukturen zusätzliche kontrollierende Elemente einzufügen. Dies ist Ausdruck der bewusst durch die Verfassungs- und Gesetzgebung gewährte Organisationsautonomie der Gemeinden und widerspiegelt daher nicht nur eine Praxis. Anpassungen in der kommunalen Struktur setzen entsprechende politische Bestrebungen in den betreffenden Gemeinden voraus. Das kantonale Recht steht dem nicht entgegen, sondern lässt es in offener Weise bewusst zu.

Der Regierungsrat begrüsst es, dass die Gemeinden ihre inneren Kontrollmechanismen erweitern, wenn ihnen dies im Einzelfall angezeigt und angemessen erscheint. Er ist sich aber auch bewusst, dass dies für die Gemeinden mit Mehrkosten und Mehraufwand verbunden sein kann. Letztlich bleibt der Entscheid über den Umfang der politischen Kontrolle einer der Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinde.

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