

01

Die RPK als Behörde

Inhaltsverzeichnis

1	Organisation	2
1.1	Bestand	2
1.2	Stellung	2
1.3	Aufgabe	2
1.4	Sachliche Zuständigkeit	3
1.5	Räumlich-organisatorische Zuständigkeit	3
1.6	Fachkunde	3
1.7	Unvereinbarkeit	4
1.8	Haftung	4
2	Rechte und Pflichten	4
2.1	Kollegialprinzip	4
2.2	Mitwirkungspflicht	5
2.3	Schweigepflicht - Ausschluss der Öffentlichkeit	5
2.4	Zugang zu Informationen	5
2.5	Ausstand	6
2.6	Antragsrecht	6

1 Organisation

1.1 Bestand

Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) besteht aus mindestens fünf Mitgliedern. Mehr Personen sind zulässig und in Parlamentsgemeinden im Gegensatz zu Versammlungsgemeinden auch üblich. Die Anzahl Mitglieder muss in Versammlungsgemeinden in der Gemeindeordnung geregelt sein. In Versammlungsgemeinden wird die RPK direkt von den Stimmberechtigten gewählt, während in Parlamentsgemeinden die Mitglieder der RPK, wie bei den übrigen Kommissionen, aus der Mitte des Gemeindeparlaments gewählt werden. Mitgliederzahl und Wahlverfahren werden im Organisationserlass des Gemeindeparlaments festgelegt.

Wählbar ist jede im Kanton stimmberechtigte Person, vorausgesetzt wird der Wohnsitz im Kanton. Die Gemeinden können aber auch eine Wohnsitzpflicht in der Gemeinde in der Gemeindeordnung verankern.

1.2 Stellung

Die RPK ist neben dem Gemeindevorstand und der Schulpflege eine selbständige und unabhängige Behörde. Sie ist in erster Linie den Einwohnerinnen und Einwohnern ihrer Gemeinde(n) gegenüber verantwortlich.

Bei der Prüftätigkeit ist die RPK unabhängig. Kein anderes Organ erteilt ihr Weisung. Auch nicht in Parlamentsgemeinden, bei denen die RPK im Auftrag des Gemeindeparlaments prüft. Es besteht weder ein Über- noch ein Unterordnungsverhältnis zwischen der RPK und dem Gemeindevorstand. Die RPK kann weder gegenüber Behörden und Kommissionen noch gegenüber der Gemeindeverwaltung Anordnungen treffen.

1.3 Aufgabe

Die RPK ist das finanzpolitische Kontrollorgan. Sie berät und unterstützt mit ihrer Prüftätigkeit die Stimmberechtigten an der Urne oder in der Gemeindeversammlung, bzw. im Gemeindeparlament bei den Beschlüssen, die direkte finanzielle Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt haben. Sie prüft den Finanzhaushalt der Gemeinde in ihrer Zuständigkeit nach finanzpolitischen Gesichtspunkten (finanzrechtliche Zulässigkeit, rechnerische Richtigkeit und finanzielle Angemessenheit) und stellt dazu einen Antrag an die Stimmberechtigten. In erster Linie beurteilt sie das Budget und die Jahresrechnung, dazu alle weiteren Geschäfte, die finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinde haben können.

Geschäftsprüfung

Versammlungsgemeinden können ihre RPK mit Geschäftsprüfungsbefugnis ausstatten. Sie machen dadurch die RPK zur Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK). Ihre Prüfung umfasst den Geschäftsbericht, die Geschäftsführung und je nach Ausgestaltung der Kommission auch Geschäfte ohne finanzielle Tragweite. Bei Geschäften mit finanzieller Tragweite prüft die RGPK nebst der finanziellen Angemessenheit auch die sachliche Angemessenheit. Eine reine RPK kann diese Frage nur unter dem Aspekt von Kosten-Nutzen prüfen, die RGPK kann ein Geschäft umfassender und ohne sich auf finanzielle Auswirkungen zu beschränken beurteilen. So könnte die RGPK z.B. bei einem Verpflichtungskredit für einen Neubau die Rückweisung oder Nichtgenehmigung des Geschäfts mit dem ungünstigen Standort des Neubaus begründen. Diesen sachlichen, nicht finanziellen Zweckmässigkeitsaspekt kann die RPK nicht prüfen.

Parlamentsgemeinden sind zur Geschäftsprüfung verpflichtet. Diese wird von einer RPK oder einer Geschäftsprüfungskommission (GPK) wahrgenommen. Verschiedene Parlamentsgemeinden haben die RPK und die GPK zusammengelegt (GRP/GRGPK). In diesem Fall entfällt die Problematik der Abgrenzung bei der Zuweisung von Geschäften. Die (R)GPK prüft insbesondere den Geschäftsbericht und die Geschäftsführung sowie alle dem Gemeindeparlament vorzulegenden Anträge, soweit keine andere Kommission dafür zuständig ist.

1.4 Sachliche Zuständigkeit

Die RPK ist sachlich zuständig, wenn ein Beschluss in die Kompetenz der Legislative fällt, d.h. wenn ein Antrag an die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament oder die Stimmberechtigten an der Urne besteht.

Dabei prüft die RPK nur Geschäfte, welche Auswirkungen auf den Finanzhaushalt der Gemeinde haben. Das schliesst neben dem Budget, der Jahresrechnung und den Verpflichtungskrediten auch Verträge, Reglemente oder Gemeindeordnungsrevisionen ein. Bei Gemeindeerlassen und Gemeindeordnungsrevisionen prüft die RPK jedoch nur, wenn direkte finanzielle Folgen für den Gemeindehaushalt entstehen. Sie prüft nicht, wenn Grundsätze formuliert werden, aus denen Massnahmen und Anträge entstehen, die nach den normalen kreditrechtlichen Kompetenzen jeweils für sich beschlossen werden müssen.

Geschäfte, die in der Kompetenz der Exekutive liegen, d.h. durch den Gemeindevorstand oder andere Behörden beschlossen werden, beurteilt die RPK nicht.

1.5 Räumlich-organisatorische Zuständigkeit

Die RPK wird für die politische Gemeinde gewählt, ist aber auch für gebietsgleiche Schulgemeinden zuständig. Auch die Haushalte der Zweckverbände werden von einer RPK geprüft. Sei es durch eine RPK einer Verbandsgemeinde (abwechselnd in einem vorgegebenen Turnus oder einfach einer Gemeinde, die dafür benannt ist, meist die Sitzgemeinde) oder von einer verbandseigenen RPK, in die die Gemeinde Mitglieder der eigenen RPK entsenden.

Erstreckt sich eine Schulgemeinde über das Gebiet mehrerer politischer Gemeinden muss in der Schulgemeindeordnung die Bestellung der RPK geregelt werden. Dafür kann die RPK einer einzigen politischen Gemeinde bestimmt oder ein turnusmässiger Wechsel vorgesehen werden. Eine eigene RPK für die gebietsübergreifende Schulgemeinde ist möglich, muss sich dann aber aus Mitgliedern der RPKs der betroffenen politischen Gemeinden zusammensetzen. Dabei müssen weder alle Gemeinden vertreten, noch muss eine gleichmässige Verteilung vorgesehen sein.

Die Zuständigkeit der RPK für mehrere Organisationen (politische Gemeinden, Schulgemeinde(n) und Zweckverbände) dient der Kontrolle und der Koordination. In diesen Fällen, soll die RPK die gegenseitigen Verflechtungen speziell prüfen und koordinierend einwirken. Denn die Budgets von Schulgemeinden und Zweckverbänden wirken sich auch auf den Gesamtsteuerfuss aus.

1.6 Fachkunde

Die RPK ist eine Milizbehörde und in erster Linie ein politisches Prüforgan. Es gibt deshalb keine weiteren Wählbarkeitsvoraussetzungen als die Wählbarkeit als Stimmberechtigte und den Wohnsitz im Kanton, insbesondere bestehen keine fachlichen Anforderungen. Die Gemeinden können von sich aus keine höheren Anforderungen an die Fachkunde der Mitglieder der RPK aufstellen. Die politische Prüfung des Finanzhaushalts ist ohne vertiefte Fachkenntnisse möglich.

1.7 Unvereinbarkeit

Die Mitglieder der RPK unterstehen den kantonalen Regeln über die Unvereinbarkeit. Unvereinbar sind Funktionen, die in einem unmittelbaren Aufsichts- oder Unterordnungsverhältnis zueinanderstehen. Die Funktion als Mitglied der RPK schliesst jedes weitere politische Amt und jede Anstellung in der beaufsichtigten Gemeinde aus (ausgenommen davon ist die Mitgliedschaft im Wahlbüro). Der Grundsatz ist, dass niemand seine eigene Tätigkeit beaufsichtigen darf.

Ehe, Partnerschaft oder Verwandtschaft zwischen Mitgliedern der RPK und Mitgliedern anderer Behörden oder der Verwaltung sind nicht unvereinbar, können aber je nach Situation einen Ausstandsgrund bewirken.

1.8 Haftung

Die Mitglieder der RPK sind wie andere Behördenmitglieder der Gemeinde für ihr Handeln und ihre Unterlassungen in disziplinarischer, unter Umständen auch in strafrechtlicher und vermögensrechtlicher Hinsicht verantwortlich. In der Praxis kommt es bei Behördenmitgliedern kaum zu Haftungsfällen.

Voraussetzung für die Haftung von Behördenmitgliedern ist zunächst ein Schaden, der der Gemeinde entstanden sein muss. Es stellt sich die Frage, ob der Gemeinde aus der finanzpolitischen Prüftätigkeit (bzw. aus einem Mangel bei der Prüfung) ein bezifferbarer Schaden entstehen kann. Denn der Schaden entsteht nicht durch die mangelhafte Prüfung, sondern durch den zu prüfenden Vorgang. Denkbar ist allenfalls die Vergrösserung eines Schadens, weil dieser nicht von der RPK geprüft bzw. entdeckt wurde.

Neben dem Zusammenhang von Schaden und Prüfung muss zudem ein Vorsatz oder mindestens grobfahrlässiges Handeln vorliegen. Auch dies ist in aller Regel schwer zu belegen.

2 Rechte und Pflichten

2.1 Kollegialprinzip

Wie alle Behörden ist auch die RPK eine Kollegialbehörde. Die folgenden Rechte und Pflichten leiten sich daraus ab.

Eine Entscheidung fällt die RPK nach gemeinsamer Beratung als Kollegium. Nur in Ausnahmefällen ist ein Beschluss auf dem Zirkularweg möglich. Für die Beschlussfassung muss die Mehrheit der Mitglieder anwesend sein. Gegenseitige Information und die gemeinsame Diskussion über die zu treffenden Beschlüsse sind ein Wesensmerkmal des Kollegialprinzips. Da alle Mitglieder gleichrangig sind, müssen auch alle in gleicher Weise Gelegenheit haben, ihre Meinung einzubringen. Es wird so ausführlich beraten, dass jedes Mitglied sich eine Meinung bilden kann. Die Beratung ist abgeschlossen, wenn niemand mehr das Wort verlangt.

Die Beschlussfassung erfolgt nach der Beratung mit Abstimmung. Die getroffenen Entscheidungen werden von allen Mitgliedern vertreten. Abweichende Meinungen öffentlich zu äussern, verstösst gegen das Kollegialprinzip. Das schliesst die öffentliche Abstimmung in der Gemeindeversammlung mit ein, ein Mitglied der RPK kann nicht die Rolle des «einfachen Bürgers» (d.h. ausserhalb der Behörde) einnehmen, um eine Minderheitsmeinung zu vertreten. Die Mitgliedschaft in der Kollegialbehörde schränkt hier, nach der Beratung und Abstimmung innerhalb der Behörde, die freie Meinungsäusserung ein. Einzig in Fällen schwerer Gewissensnot ist die Abweichung vom Kollegialprinzip möglich.

In Parlamentsgemeinden jedoch ist die Vorstellung und Diskussion von Minderheitsmeinungen in der Parlamentsdebatte möglich. Die RPK ist ein Ausschuss des Gemeindeparlaments und eine parlamentarische Kommission kann auch eine Minderheitsmeinung äussern.

2.2 Mitwirkungspflicht

Die RPK als Behörde, wie auch die Mitglieder im Einzelnen, sind verpflichtet ihre gesetzlichen Aufgaben tatsächlich zu erfüllen. Diese Pflicht schliesst sowohl die Teilnahme an den Sitzungen der RPK, wie auch an den Abstimmungen ein.

Das Wesen der Kollegialbehörde ist die Information und Debatte über die anstehenden Geschäfte. Die Teilnahme daran ist eine Amtspflicht, der sich die Mitglieder der RPK mit der Annahme der Wahl unterworfen haben. Für die RPK gilt der Amtszwang. Natürlich gilt die Teilnahmepflicht nicht absolut, es ist möglich, sich aus wichtigen Gründen von einer Sitzung der RPK entschuldigen zu lassen. Die Mitglieder der RPK sollten sich allerdings bewusst sein, dass mit dem Fernbleiben von der Sitzung auch eine Stimme bei der Meinungsbildung fehlt.

2.3 Schweigepflicht - Ausschluss der Öffentlichkeit

Die Mitglieder der RPK sind zur Verschwiegenheit verpflichtet. Informationen, die sie durch ihre Tätigkeit erhalten, dürfen sie nicht ausserhalb der RPK weitertragen. Ausgenommen ist natürlich, was zur Diskussion in der Gemeindeversammlung verwendet wird, sofern die RPK diese Informationen nicht ausdrücklich vertraulich zu behandeln hat.

Die Schweigepflicht scheint zunächst dem Öffentlichkeitsprinzip zu widersprechen, das im Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) geregelt ist. Aber auch das IDG unterscheidet zwischen Informationen, die öffentlich sind und solchen, die nicht öffentlich sind. Die Entscheidung darüber obliegt dem Gemeindevorstand, wenn er der RPK die für ihre Prüfung notwendigen Informationen zukommen lässt.

Der Grundsatz der Schweigepflicht schützt in Verbindung mit dem Ausschluss der Öffentlichkeit von Verhandlungen der Behörden das Sitzungsgeheimnis. Vertraulichkeit und Nichtöffentlichkeit sind Voraussetzung und Ausdruck der kollegialen Beratung. Die Sicherheit, dass die Sitzungsinhalte vertraulich sind, ermöglicht eine offene Diskussion, in der alle Mitglieder der RPK unterschiedliche Standpunkte vertreten und auch kritisieren oder eigene Zweifel formulieren können. Ziel ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die notwendige Kompromisse ermöglichen, ohne dass die Mitglieder der RPK unerwünschten Druck- und Beeinflussungsversuchen von aussen ausgesetzt sind. Dies ergänzt in gewisser Weise die Teilnahme- und Mitwirkungspflicht, indem dem Zwang zum Positionsbezug die Sicherheit der Vertraulichkeit an die Seite gestellt wird.

2.4 Zugang zu Informationen

Die Behörden der zu prüfenden Gemeinden sind im Dienst der Prüfungstätigkeit der RPK zur Mitwirkung verpflichtet. Die RPK kann gegenüber dem Gemeindevorstand die Herausgabe der für die Prüfung notwendigen Unterlagen verlangen bzw., nach Absprache mit dem Gemeindevorstand, die erforderlichen Auskünfte bei der Gemeindeverwaltung einholen. Dieser Anspruch wird aber begrenzt, wenn überwiegend öffentliche oder private Interessen der Herausgabe von Unterlagen oder der Erteilung von Auskünften entgegenstehen. Der Gemeindevorstand schränkt in diesen Fällen die Information ein. Er hat aber zu berücksichtigen, dass auch die RPK der Schweigepflicht untersteht.

Die RPK kann nicht uneingeschränkt prüfen. Ihr Auskunftsbegehren hat sich an ihrer Aufgabenstellung auszurichten:

- Die Prüfungshandlungen sind auf die finanziellen Aspekte beschränkt.
- Ihr Auskunftsanspruch umfasst nur, was für ihre Prüfung erforderlich ist. Die Verhältnismässigkeit ist zu berücksichtigen.
- Grundsätzlich besteht der Auskunftsanspruch nur gegenüber der Exekutive («von Behörde zu Behörde»).
- Bei der finanztechnischen Prüfung kann Auskunft nach Absprache zwischen den Behörden, auch direkt von der Verwaltung verlangt werden.

Zweckdienlich sind alle Unterlagen, die der RPK eine umfassende Beurteilung der finanziellen Fragestellungen erlauben. In der Regel werden sich die Informationen auf die reinen Finanzunterlagen beschränken. Es kann aber sinnvoll sein, der RPK alle Unterlagen zugänglich zu machen, die die antragstellende Behörde zur Verfügung hatte. Die RPK kann sich so ein umfassenderes Bild über die verschiedenen Aspekte des Geschäfts machen und die Teile, die sie prüfen muss, leichter in einen Gesamtzusammenhang einordnen. Die RPK beurteilt, welche Informationen für die finanzielle Prüfung wesentlich sind.

Die RPK hat keinen Anspruch auf Unterlagen zu Varianten, die nicht zur Abstimmung stehen, insbesondere nicht zu den Submissionsunterlagen der unterlegenen Bewerber oder zu Variantenberechnungen, die die antragstellende Behörde verworfen hat. Denn die RPK beurteilt ausschliesslich den Antrag, den der Gemeindevorstand den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament unterbreitet. Der Vergleich mit anderen Möglichkeiten ist ihr verwehrt, sofern der Gemeindevorstand diese Informationen nicht von sich aus vorlegt.

2.5 Ausstand

Öffentliche Interessen sollen vor der Beeinflussung durch private Interessen geschützt werden. Bestehen private Interessen, müssen die Betroffenen in Ausstand treten, d.h. sie dürfen in keiner Weise an der Beschlussfassung beteiligt sein. Das gilt auch für die vorgängige Prüfung und die Beratung.

Ziel der Bestimmung ist es, eine unsachliche Beeinflussung von Entscheidungen durch Befangenheit zu verhindern. Dabei muss der Interessenkonflikt aber im Einzelfall für das betroffene Mitglied der RPK bestehen. Es reicht nicht aus, dass ein Mitglied der RPK von einem Gebührenreglement betroffen ist, denn dieses gilt ja auch für eine Reihe anderer Personen.

Für die RPK heisst das, dass ein Mitglied in den Ausstand zu treten hat, wenn es an der zu beurteilenden Sache ein persönliches Interesse hat oder eng mit den daran Beteiligten verbunden ist oder als Vertreter einer betroffenen Partei tätig ist oder war. Die tatsächliche Befangenheit muss nicht bestehen, es genügt bereits der Anschein der Befangenheit. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kleinräumigen Strukturen der zürcherischen Gemeindelandschaft und das Milizsystem mögliche Ausstandsgründe eher begünstigen. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob der Anschein der Befangenheit gegeben ist.

2.6 Antragsrecht

Die RPK kann nicht selbständig Geschäfte vor die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament oder an die Urne bringen. Sie wird nur tätig, wenn ein Antrag an die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament oder zuhanden der Urne vorliegt. Ihr Antragsrecht knüpft an den von ihr zu prüfenden Antrag des Gemeindevorstands an, ein sogenanntes akzessorisches Antragsrecht. Die RPK äussert sich zu den finanziellen Aspekten eines solchen Antrags.

Die RPK kann der Gemeindeversammlung die Zustimmung (bzw. Genehmigung), die Rückweisung oder die Ablehnung (bzw. Nichtgenehmigung) eines Geschäfts beantragen. Ausserdem kann sie Änderungsanträge einbringen, ihre Zustimmung zu einem Antrag allerdings nicht von der Annahme solcher Änderungen abhängig machen.

Die Anträge der RPK müssen den Stimmberechtigten zusammen mit den übrigen Unterlagen zum Geschäft vorgängig zur Kenntnis gebracht werden. Die RPK kann als Behörde an der Gemeindeversammlung in der Regel keine neuen Anträge einbringen, weil dies eine Diskussion und Beschlussfassung innerhalb der RPK voraussetzt.

Fehlt der Antrag der RPK, kann die Gemeindeversammlung das Geschäft zurückweisen. Wird das Geschäft trotzdem behandelt und ein Beschluss gefällt, ist dieser mit einem Rekurs in Stimmrechts-sachen anfechtbar. Eine Aufhebung des Beschlusses erfolgt aber nur, wenn glaubhaft gemacht wird, dass mangels Antrag der RPK wesentliche Aspekte unbeachtet geblieben sind, bei deren Kenntnis der Entscheid anders ausgefallen wäre.