

**KR-Nr. 210/2021: Veröffentlichung bedeutender gebundener Ausgaben auf Gemeindeebene
Gemeindegesezt
(Änderung vom..... ; Veröffentlichung gebundener Ausgaben)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom [Beschlussdatum],

beschliesst:

I. Das Gemeindegesezt (GG) vom 20. April 2015 wird wie folgt geändert:

Bewilligung gebundener Ausgaben

a. Grundsatz

§ 105 unverändert.

b. Veröffentlichung

§ 105 a

¹ Erreicht eine gebundene Ausgabe eine Höhe, die bei neuen Ausgaben die Bewilligung der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments erfordern würde, wird die Ausgabenbewilligung veröffentlicht.

² Die Gemeindeordnung kann andere Betragsgrenzen von einmaligen und von jährlich wiederkehrenden gebundenen Ausgaben vorsehen.

³ In der Ausgabenbewilligung wird die Gebundenheit der Ausgabe begründet und auf das Rechtsmittel hingewiesen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Stefan Schmid, Niederglatt (Präsident); Isabel Bartal, Zürich; Michael Biber, Bachenbülach; Diego Bonato, Aesch; Urs Dietschi, Lindau; Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden; Sonja Gehrig, Urdorf; Karin Joss, Dällikon; Doris Meier, Bassersdorf; Walter Meier, Uster; Fabian Müller, Rüschtikon; Silvia Rigoni, Zürich; Nicola Yuste, Zürich; Erika Zahler, Boppelsen; Christina Zurfluh Freaeffel, Wädenswil; Sekretärin: Rebecca Gebert.

Bericht

1. Ausgangslage

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat die Vorberatung der obgenannten parlamentarischen Initiative abgeschlossen. Die parlamentarische Initiative wurde im Kantonsrat am 28. Februar 2022 behandelt, wobei sie mit 93 Stimmen vorläufig unterstützt wurde.

Mit der ursprünglichen parlamentarischen Initiative wird verlangt, dass das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 wie folgt angepasst wird:

Bewilligung gebundener Ausgaben

§ 105. ¹ Gebundene Ausgaben setzen einen Beschluss des Gemeindevorstands, der Schulpflege oder einer eigenständigen Kommission und, soweit die Ausgabe voraussehbar ist, einen Budgetkredit voraus.

² Die Bewilligung gebundener Ausgaben ist amtlich zu veröffentlichen. Die Gemeindeordnung bestimmt je die Betragsgrenzen von einmaligen und von jährlich wiederkehrenden gebundenen Ausgaben, ab denen diese Veröffentlichung vorzusehen ist. Falls die Gemeindeordnung keine Angaben zu diesen Betragsgrenzen enthält, gelten für die Veröffentlichung die Betragsgrenzen für neue Ausgaben der Gemeindevorstände. Der veröffentlichte Beschluss begründet entsprechend den rechtlichen Vorgaben die Gebundenheit der Ausgabe und enthält eine Rechtsmittelbelehrung.

2. Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 21. April 2023 hat die Kommission, vorbehaltlich der Schlussabstimmung, die ursprüngliche parlamentarische Initiative einstimmig abgelehnt. Die parlamentarische Initiative wurde geändert und mit 8 zu 6 Stimmen bei einer Abwesenheit unterstützt. Vorab ist anzumerken, dass die vorliegende PI zusammen mit zwei anderen PI eingereicht wurde, wobei in der Kommission eine gemeinsame Beratung erfolgte (KR-Nr. 211 und 212/2021).

Ziel der ursprünglichen PI war die Schaffung von mehr Transparenz im Zusammenhang mit der Bewilligung von gebundenen Ausgaben. Die Gemeinden sollten zur Offenlegung der bedeutenden gebundenen Ausgaben inklusive der Begründung ihrer Gebundenheit verpflichtet werden, wobei die Betragsgrenzen in der Gemeindeordnung festgelegt werden sollten. Ausserdem würde der stimmberechtigten Bevölkerung ein Rechtsmittel eingeräumt werden, auf welches bei der amtlichen Veröffentlichung hingewiesen werde. Die PI sollte zudem dazu beitragen, dass die Gebundenheit von bedeutenden Ausgaben von Gemeinden nicht leichtfertig angenommen werde.

Zu Beginn der Beratung wurden der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), der Verband der Zürcher Finanzfachleute (VZF) sowie eine Unternehmung namens Swissplan, die viele Zürcher Gemeinden in finanztechnischer Hinsicht berät, angehört. Schriftlich äusserten sich der Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute sowie die Aufsichtskommission der Stadt Winterthur, wo die Bewilligung gebundener Ausgaben bereits heute veröffentlicht wird.

Der GPV unterstützt zwar grundsätzlich die Forderung nach mehr Transparenz. Nach Ansicht des GPV wird die Publikation bereits heute so gehandhabt, wie es die PI fordert. Neu sei die Anforderung, dass die Publikation mit einer Rechtsmittelbelehrung zu erfolgen habe. Bereits heute bestehe die Möglichkeit, die Qualifikation einer gebundenen Ausgabe gerichtlich überprüfen zu lassen, wobei sich der GPV nicht gegen eine Publikation mitsamt Rechtsmittelbelehrung stelle. Gemäss GPV komme jedoch nur eine Stimmrechtsbeschwerde mit einer fünftägigen Frist nach § 19 Abs. 1 lit. c i.V.m. § 21a des Verwaltungsrechtspflege-gesetzes (VRG) in Frage. Ein ordentliches Rekursrecht nach § 19b Abs. 2 lit. c VRG falle ausser Betracht, da es an der hierfür erforderlichen

unmittelbaren Betroffenheit fehle. Sofern die PI mit einem Rechtsmittel mit einer Frist von 30 Tagen umgesetzt werden sollte, spricht sich der GPV dagegen aus, da es an der Beschwerdelegitimation mangle und somit eigentlich eine Popularbeschwerde vorliegen würde.

Grundsätzlich gleich äusserte sich der VZF: Die PI renne – abgesehen von der vorgesehenen Rechtsmittelbelehrung – offene Türen ein. Die Gemeinden seien bereits heute gestützt auf § 14 Abs. 1 IDG verpflichtet, die Stimmberechtigten respektive das Gemeindeparlament über gebundene Ausgaben zu informieren, sofern diese in deren Kompetenz fallen würden.

Die Unternehmung Swissplan befürchtet, dass die geplante Änderung des Gemeindegesetzes vor allem zu einem administrativen Mehraufwand mit wenig Mehrwert führen würde. Dies wäre gerade bei der Klassierung der Ausgaben nach der Gebundenheit im Budget zu erwarten. Die Rechtsmittelbelehrung könnte nach Ansicht von Swissplan gar kontraproduktiv sein: Durch die Publikation könnte man sich nach Ablauf der Rechtsmittelfrist gar nicht mehr zur Wehr setzen. Oftmals würde die Rechtsmittelfrist wohl bloss verstreichen und hernach könne aufgrund des Fristenablaufs im Unterschied zur heutigen Rechtslage nichts mehr unternommen werden.

Die Mehrheit der Kommission teilt die Meinung der Angehörten betreffend Rechtsmittel nicht. De lege lata sei es heute so, dass Bürgerinnen und Bürger oftmals und wenn überhaupt erst von den Ausgaben der Gemeinde erfahren, wenn diese bereits getätigt worden seien. Für die Kommission reicht eine Frist von fünf Tagen nicht aus. Eine Frist von dreissig Tagen wäre angemessen, damit die Stimmberechtigten tatsächlich gegen den Beschluss des Gemeindevorstands rekurrieren könnten.

Nachdem die vorliegende PI eingereicht wurde, erliess das Gemeindeamt ein Schreiben an die Gemeinden, wonach diese aufgefordert wurden, gebundene Ausgaben so bekannt zu machen, dass sie rekursfähig seien. Mit der PI würden die Grundlagen für eine einheitliche und transparente Praxis geschaffen.

In einzelnen Gemeinden werden gebundene Ausgaben bereits heute – oder mittlerweile seit Einreichung der PI – so publiziert, wie es die PI verlange. Der Rückmeldungen aus der Praxis seien durchwegs positiv. Gemäss der Aufsichtskommission der Stadt Winterthur, die bereits heute eine Regelung – wie es die PI vorsieht – kennt, sei es wohl tatsächlich so, dass die Gebundenheitserklärungen besser abgestützt und für die Bevölkerung nachvollziehbarer seien. Dies diene der Transparenz. Der Gesetzesänderung werde jedoch nicht dazu führen, dass es zu einer Reduktion von gebundenen Ausgaben kommen werde. Eine einheitliche Regelung für alle Gemeinde dürfte wenig sinnvoll sein, da die Lösung der Stadt Winterthur für Parlamentsgemeinden, nicht aber Versammlungsgemeinden zugeschnitten sei.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Regierungsrat wird darum gebeten zu den finanziellen Auswirkungen und Regulierungsfolgen der beabsichtigten Gesetzesänderung Stellung zu nehmen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Bewilligung gebundener Ausgaben

§ 105 a. Grundsatz

Die ursprüngliche PI sah vor, dass die Regelung zur Veröffentlichung bedeutender gebundener Ausgaben allesamt in einem neuen Abs. 2 geregelt werden sollten. Für eine bessere Lesbarkeit soll ein § 105 a mit drei Absätzen eingefügt werden, da der Inhalt den Umfang eines einzigen Absatzes sprengt. Um den Zusammenhang mit § 105 GG herzustellen, wurde auf Anraten des Gesetzgebungsdiensts ein gemeinsamer Randtitel angefügt.

b. Veröffentlichung

§ 105 a. Abs. 1

Mit der PI sollen all jene gebundenen Ausgaben veröffentlicht werden, die als neue Ausgaben in die

Zuständigkeit der Stimmberechtigten oder des Parlaments fallen würden. Der Wortlaut betreffend Veröffentlichung wird analog zu § 7 GG gehalten.

§ 105 a. Abs. 2

Entgegen der Empfehlung des Gesetzgebungsdiensts entschied sich die Kommission dafür, dass explizit festgehalten wird, dass es sich um die Festlegung von Betragsgrenzen "von einmaligen und jährlich wiederkehrenden gebundenen Ausgaben" handelt.

§ 105 a. Abs. 3

Die PI fordert neben der Publikation ausdrücklich eine Begründung der Gebundenheit sowie eine Rechtsmittelbelehrung. Die Kommission anerkennt zwar, dass es sich beim Rechtsmittel um einen Stimmrechtsrekurs handelt, beantragt jedoch entgegen § 22 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes eine Frist von 30 anstelle von 5 Tagen. Die Rechtsmittelbelehrung hat stets zu erfolgen.

5. Einladung zur Vernehmlassung

Laut § 65 Abs. 3 des Kantonsratsgesetzes führt der Regierungsrat, falls erforderlich eine Vernehmlassung durch, wertet diese aus und bringt sie der Kommission zur Kenntnis. Von der vorliegenden PI sind die Gemeinden direkt betroffen und aufgrund des ergangenen Bundesgerichtsentscheids zur PI Hasler (KR Nr. 11/2014) anzuhören. Die STGK bittet darum, auch die Rechnungsprüfungskommissionen der Gemeinden anzuschreiben, da diese durch die Änderung einen direkten Nutzen erfahren würden.

Zürich, 21. April 2023

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:
Stefan Schmid Rebecca Gebert