

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 8. Mai 2015

KR-Nr. 173a/2010

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Bruno Walliser
betreffend Änderung Gemeindegesetz,
Beamte mit selbstständigen Befugnissen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 8. Mai 2015,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 173/2010 von Bruno
Walliser wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 8. Mai 2015

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Martin Farner

Die Sekretärin:
Jacqueline Wegmann

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern:
Martin Farner, Oberstammheim (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht;
Renate Büchi, Richterswil; Yvonne Bürgin, Rüti; Urs Hans, Turbenthal; Max
Homberger, Wetzikon; Stefan Hunger, Mönchaltorf; Katharina Kull, Zollikon;
Jörg Mäder, Opfikon; Ursula Moor, Höri; Priska Seiler Graf, Kloten; Armin
Steinmann, Adliswil; Erich Vontobel, Bubikon; Céline Widmer, Zürich; Martin
Zuber, Waltalingen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 14. Juni 2010 reichten Bruno Walliser, Katharina Kull-Benz und Jean-Philippe Pinto eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Gesetz über das Gemeindegewesen vom 6. Juni 1926 (Gemeindegewesetz) wird wie folgt ergänzt:

§ 57a (neu)

Die Gemeindeordnung kann den Behörden gestatten, einzelne Verwaltungsbefugnisse besonderen Beamten mit eigener Verantwortlichkeit zu übertragen.

Am 22. November 2010 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 149 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat

Unsere Kommission hat einstimmig beschlossen, dem Kantonsrat die Zustimmung zur parlamentarischen Initiative von Bruno Walliser zu beantragen.

Der Initiator und eine deutliche Mehrheit des Kantonsrates fordern die Gleichstellung der Versammlungs- mit den Parlamentsgemeinden hinsichtlich der Kompetenzdelegation an leitende Verwaltungsangestellte. Das Anliegen ist offenbar auch aus Ihrer Sicht unbestritten, denn es ist Teil der Vernehmlassungsvorlage zum total revidierten Gemeindegesetz. Es macht deshalb keinen Sinn mehr, das bestehende Gemeindegesetz kurz vor dessen Ablösung nochmals zu ändern, insbesondere, nachdem sich die Einführung des neuen Gesetzes und die Umsetzung dieser parlamentarischen Initiative zeitlich überschneiden würden. Wir haben deshalb beschlossen, diese parlamentarische Initiative Walliser nach Vorliegen Ihrer Stellungnahme zu sistieren, bis die Vorlage zum neuen Gemeindegesetz vorliegt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 6. September 2011

In Anwendung von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes nehmen wir zum Ergebnis Ihrer Beratung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 173/2010 betreffend Änderung des Gemeindegesetzes, Beamte mit selbstständigen Befugnissen, wie folgt Stellung:

1. Heutige Rechtslage

Das Gemeindegesetz, das die geltende Rechtsgrundlage für die Gemeinden im Kanton Zürich bildet, stammt im Wesentlichen aus dem Jahre 1926 und enthält teilweise Bestimmungen, die heute praxisfremd sind. So geht es beispielsweise grundsätzlich davon aus, dass nur Gemeindebehörden legitimiert sind, Beschlüsse zu fassen, die in die Rechtsstellung der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde eingreifen. Den Verwaltungsangestellten ist es grundsätzlich verwehrt, solche Entscheide im eigenen Namen zu fällen (sogenannte selbstständige Entscheidbefugnisse). Diese Regelung beruht auf der Überlegung, dass diese Befugnis nur Behörden oder Behördenmitgliedern zukommen kann, weil sie in einem demokratischen Verfahren gemäss Gemeindeordnung gewählt wurden und dadurch legitimiert sind, für die Einwohnerinnen und Einwohner belastende Verfügungen zu erlassen.

Während für Versammlungsgemeinden dieser Grundsatz ausnahmslos gilt, können Parlamentsgemeinden gestützt auf § 115a GG Entscheide an Verwaltungsangestellte mit selbstständigen Befugnissen delegieren. § 115a des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) wurde 1969 in das Gemeindegesetz aufgenommen. Bis dahin galt das Gemeindegesetz für alle Gemeinden mit Ausnahme der Städte Zürich und Winterthur, für die besondere Gesetze massgebend waren (sogenannte Zuteilungsgesetze). Seit 1969 gilt das Gemeindegesetz auch für die Städte Zürich und Winterthur, und mit der Aufhebung der Zuteilungsgesetze wurde § 115a GG in das Gemeindegesetz eingeführt, der seither für alle Parlamentsgemeinden Anwendung findet. Die Bestimmung sollte in erster Linie den Fortbestand der mit selbstständigen Strafbefugnissen ausgestatteten Polizeirichter der Städte Zürich und Winterthur ermöglichen. Der Wortlaut der Bestimmung gestattet aber auch die Delegation von weiteren Befugnissen an besondere Verwaltungsangestellte mit eigener Verantwortlichkeit. Die Praxis verlangt für die Übertragung von Entscheidbefugnissen von einer Behörde an Verwaltungsangestellte eine allgemeine Ermächtigung in der Gemeindeordnung. Die konkrete Zuweisung der Entscheidbefugnisse bedarf zudem der Grundlage in einem Erlass der delegierenden Behörde.

Da vor allem auch in grösseren Versammlungsgemeinden das Bedürfnis nach einer verwaltungsinternen Delegation von Entscheidbefugnissen besteht, wird es als zulässig erachtet, dass Verwaltungs-

angestellte gewisse Entscheide im Namen der Behörde fällen dürfen, wenn die wichtigen Entscheidkriterien durch Rechtssätze bestimmt sind (sogenannte unselbstständige Entscheidbefugnisse). Aufgrund dieser Rechtslage bestand in den letzten Jahren kein dringender Handlungsbedarf, die gesetzlichen Grundlagen für die Versammlungsgemeinden zu ändern.

2. Beurteilung des Anliegens der Initianten

Die Initianten schlagen vor, die Versammlungsgemeinden hinsichtlich der erwähnten Delegationsmöglichkeit den Parlamentsgemeinden gleichzustellen. In der Tat ist es in der heutigen Zeit nicht mehr nachvollziehbar, weshalb nur den Parlamentsgemeinden erlaubt sein soll, Entscheidbefugnisse besonderen Verwaltungsangestellten mit eigener Verantwortlichkeit zu übertragen, Versammlungsgemeinden hingegen nicht. Das Anliegen der Initianten ist daher im Grundsatz unbestritten. Die vorliegende parlamentarische Initiative von Bruno Walliser orientiert sich sodann folgerichtig an der bestehenden Rechtslage und verlangt somit für eine Delegation von Entscheidbefugnissen an Verwaltungsangestellte eine Rechtsgrundlage in der Gemeindeordnung. Würde nun eine Vorlage zur Änderung des Gemeindegesetzes im Sinne der Initiative erarbeitet werden, könnte diese frühestens Anfang 2013 in Kraft treten. Im Anschluss daran müssten die Versammlungsgemeinden ihre Gemeindeordnung zwingend ändern, wenn sie von der vorgeschlagenen Delegationsermächtigung Gebrauch machen wollten. Erfahrungsgemäss benötigen die Gemeinden mindestens ein halbes bzw. ganzes Jahr für die Vorbereitung eines Urnengeschäftes wie für eine Änderung ihrer Gemeindeordnung. Somit könnten die Versammlungsgemeinden in der Regel erst im Laufe von 2014 von einer solchen Rechtsänderung profitieren.

Es stellt sich nun die Frage, ob der Zeitpunkt für eine punktuelle Änderung des Gemeindegesetzes zweckmässig ist, nachdem der Regierungsrat beschlossen hat, das Gemeindegesetz einer Totalrevision zu unterziehen und es vorgesehen ist, dem Kantonsrat im ersten Halbjahr 2012 eine entsprechende Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Zwar könnte dem Anliegen der Initianten grundsätzlich im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes entsprochen werden. Zu beachten ist aber, dass der Vernehmlassungsentwurf für ein neues Gemeindegesetz vom 6. Oktober 2010 einen Systemwechsel hinsichtlich der Rolle der Gemeindevorsteherschaft, der Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen und der Verwaltung vorschlägt, der teilweise auch das Anliegen der Initianten betrifft. Nach dem Konzept des Vernehmlassungsentwurfs soll der Gemeindevorsteherschaft in erster Linie die Aufgabe zukommen, die Gemeindeverwaltung zu führen und strategische Entscheide zu fällen. Verfügungen, die in die Rechtsstellung der

Einwohnerinnen und Einwohner eingreifen, sollen daher (auch) von der Verwaltung erlassen werden können. Aus diesem Grund soll bereits das Gemeindegesetz eine allgemeine Ermächtigung für die Übertragung von Entscheidbefugnissen an Verwaltungsangestellte enthalten. Eine Rechtsgrundlage in der Gemeindeordnung wäre diesfalls nicht mehr notwendig. Erforderlich wäre lediglich die konkrete Zuweisung der Entscheidbefugnisse an die Verwaltungsangestellten durch die Gemeindevorsteherschaft im Rahmen eines Behördenerlasses. In der Vernehmlassung wurde die genannte Bestimmung, eigenständige Entscheidbefugnisse an die Verwaltung delegieren zu können, breit befürwortet.

Ob dieses Konzept für eine neue Rollenverteilung der politischen Behörden und der Verwaltung überzeugt, soll grundlegend diskutiert werden. Eine punktuelle Änderung des Gemeindegesetzes für Versammlungsgemeinden im Bereich der Entscheiddelegation an die Verwaltung erscheint daher nicht sinnvoll. Hinzu kommt, dass die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Bestimmung den Gemeinden eine unmittelbare Umsetzung der Delegationsnorm erlauben würde, während eine vorgezogene Änderung des Gemeindegesetzes im Sinn der parlamentarischen Initiative eine vorherige Anpassung der Gemeindeordnung erfordern würde. Da ein neues Gemeindegesetz möglicherweise bereits auf den 1. Januar 2014 in Kraft treten könnte, würde auch eine eigenständige Umsetzung der Initiative kaum Vorteile für Versammlungsgemeinden bringen. Ausserdem steht den Versammlungsgemeinden nach wie vor die Möglichkeit der unselbstständigen Delegationen von Entscheidbefugnissen an die Verwaltung zur Verfügung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Anliegen der Initianten im Grundsatz gerechtfertigt ist. Der Handlungsbedarf ist aber bereits erkannt worden und diesem soll im Rahmen der laufenden Gesetzgebungsarbeiten zum neuen Gemeindegesetz nachgekommen werden. Der Regierungsrat begrüsst daher den Beschluss der Kommission, die Behandlung der vorliegenden parlamentarischen Initiative zu sistieren, bis die Vorlage zum neuen Gemeindegesetz vorliegt.

4. Antrag der Kommission

Im Rahmen der Vorlage 4974, Gemeindegesetz, ist das Anliegen in § 44 umgesetzt worden, indem Aufgaben übertragen werden können, sofern dazu eine Grundlage in der Gemeindeordnung enthalten ist. Mit Verweis auf das neue Gemeindegesetz, welches vom Kantonsrat am 20. April 2015 zustimmend verabschiedet wurde, beantragt die Kommission einstimmig die Ablehnung der PI Walliser.