

4144

**Beschluss des Kantonsrates
über die Behördeninitiative des Grossen Gemein-
derates Winterthur (Änderung des Gemeindegesetzes
betreffend Zahl und Aufgaben der ständigen Parla-
mentskommissionen, Auftrag der Finanzkontrolle)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 3. De-
zember 2003,

beschliesst:

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 90/2002 des Grossen Gemein-
derates Winterthur betreffend Änderung des Gemeindegesetzes wird
nicht definitiv unterstützt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat am 2. September 2002 folgende am 14. Januar
2002 eingereichte Behördeninitiative des Grossen Gemeinderates
Winterthur vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zu Bericht
und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Die einschlägigen Bestimmungen des geltenden Gemeindegeset-
zes (insbesondere §§ 105 Abs. 2, 140 und 140 a) seien so zu ändern,
dass die Aufgaben, welche heute maximal durch eine Rechnungsprü-
fungs- und eine Geschäftsprüfungskommission des Grossen Gemein-
derates wahrzunehmen sind, definitiv auf eine Mehrzahl von ständigen
Sach- und Aufsichtskommissionen des Gemeindeparlaments verteilt
werden können und die interne Finanzkontrolle nach § 140 a Abs. 1
Gemeindegesetz im Auftrag jeder dieser Kommissionen Abklärungen

und Prüfungen betreffend die Haushaltführung und die Leistungserbringung durch die Gemeindeverwaltung vornehmen kann.

Begründung:

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung mit Globalbudgetierung, welche in den letzten Jahren in verschiedenen Zürcher Gemeinden erprobt und eingeführt worden ist, hat es mit sich gebracht, dass auch die Gemeindeparlamente ihre Strukturen und Abläufe den neuen Gegebenheiten anpassen müssen. Das Gemeindegesetz in seiner derzeitigen Fassung lässt solche Anpassungen aber nur in beschränktem Masse zu. Insbesondere ist es nach geltendem Recht nur im Rahmen befristeter Versuchsregelungen gemäss § 164 des Gemeindegesetzes möglich, die Aufgaben der Rechnungs- und der Geschäftsprüfungskommission auf eine Mehrzahl von ständigen Sach- und Aufsichtskommissionen des Gemeindeparlamentes zu verteilen.

Die Aufteilung der parlamentarischen Aufsichts-, Kontroll- und Vorbereitungsfunktionen auf verschiedene ständige Kommissionen mit unterschiedlichen sachlichen Zuständigkeitsbereichen zeichnet sich aber – gleich wie im Kantonsrat – auch in verschiedenen Parlamentsgemeinden als auf längere Sicht zweckmässige Lösung ab. Insbesondere würde diese Lösung die Stellung des Parlaments und seiner Kommissionen auch dann sinnvoll verstärken, wenn die wirkungsorientierte Verwaltungsführung nicht oder nicht durchgehend verwirklicht werden sollte.

Der Grosse Gemeinderat von Winterthur beantragt deshalb, dass das Gemeindegesetz so teilrevidiert wird, dass in den Zürcher Gemeinden mit kommunalem Parlament künftig mehrere ständige Sach- und Aufsichtskommissionen die Aufgaben der bisherigen Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission nebeneinander wahrnehmen können. Zudem soll es das Gemeindegesetz auch zulassen, dass alle diese Kommissionen die interne Finanzkontrolle als besonderes Prüfungsorgan im Sinne von § 140 a Gemeindegesetz mit Kontrollen, Abklärungen und Überprüfungen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich beauftragen können. Der Kantonsrat wird ersucht, dieser Behördeninitiative in der Form der allgemeinen Anregung stattzugeben und das Gemeindegesetz im beantragten Sinne zu revidieren. Wir bitten den Kantonsrat, unsere Initiative wohlwollend zu prüfen und ihr in geeigneter Form Folge zu geben.

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

a) Die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bedingt unter anderem, dass die Parlamente auf Strukturen zurückgreifen können, die ihnen ein effizientes Arbeiten erlauben. Im Vordergrund steht dabei die Ausgestaltung des Kommissionensystems, insbesondere die Einführung von ständigen Fachkommissionen für die verschiedenen Aufgabenbereiche bzw. Geschäftsfelder der Gemeinde. Die Aufteilung der Arbeit auf mehrere themenorientierte Kommissionen hat den Vorteil, dass sich die Kommissionen eingehender und sorgfältiger mit den Geschäften ihres Sachbereiches befassen können. Ständige Sachkommissionen ermöglichen den Aufbau von politischer Sachkompetenz und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Milizparlamente. Die ständigen Fachkommissionen sollen in ihren Zuständigkeitsbereichen über weitreichende Befugnisse verfügen, die neben den Vorberatungsfunktionen auch bestimmte Aufsichtskompetenzen einschliessen (U. Bolz / A. Lienhard, Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, ZBI 2001, S. 24). Mit der Einführung von Globalbudgets sind die Anforderungen an die parlamentarischen Kommissionen beim Budgetprozess und bei der Rechnungsprüfung gestiegen, weil neben der eigentlichen finanzrechtlichen Prüfung auch eine Leistungs- und eine Wirkungsprüfung vorzunehmen ist. Die Koppelung von Leistungen und Finanzen im Globalbudget legt es nahe, sämtliche Vorberatungsfunktionen pro Sachbereich in einer Kommission zusammenzufassen.

Der Zürcher Kantonsrat hat den Anforderungen der wirkungsorientierten Steuerung mit der Revision des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1) vom 29. November 1998 Rechnung getragen, indem er unter anderem ein System von ständigen, sachbereichsorientierten Kommissionen geschaffen hat. Die Sachkommissionen sollen sich mit Aufgaben und Zielen der Staatstätigkeit anlässlich der Behandlung der Globalbudgets auseinandersetzen, während die Finanzkommission ihre Rolle als Gesamtkoordinatorin des Staatshaushaltes stärker betonen kann (ABI 1998, S. 636). Gemäss § 49 des Kantonsratsgesetzes bildet der Kantonsrat – neben der Finanzkommission, der Geschäftsprüfungskommission und der Justizkommission (Aufsichtskommissionen) – weitere ständige Kommissionen, denen Vorlagen und Globalbudgets aus einem bestimmten Sachbereich zur Prüfung und Antragstellung zugewiesen werden (Sachkommissionen; vgl. § 60 des Geschäftsreglements des Kantonsrates, LS 171.11). Damit soll eine gesamtheitliche Betrachtungsweise insbesondere der Finanz- und der Leistungsseite

der Globalbudgets erreicht werden. Im Reformprozess wird davon ausgegangen, dass die sieben Sachkommissionen eher als die bisher allein zuständige Finanzkommission in der Lage sind, den Leistungsteil der Globalbudgets zu beurteilen.

Im Gegensatz zum Kantonsratsgesetz ist im Gemeindegesetz die Organisation des kommunalen Parlamentsbetriebes nur marginal geregelt. Gemäss § 105 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) wählt der Grosse Gemeinderat aus seiner Mitte eine oder zwei Kommissionen zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichtes. Die beiden Aufgaben können auch nur einer einzigen Kommission übertragen werden. Daneben können die Geschäftsordnungen die Bildung weiterer ständiger Kommissionen vorsehen (H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 2000, § 105 N. 3.4). Die Zürcher Parlamentsgemeinden, welche die wirkungsorientierte Verwaltungsführung eingeführt haben, kennen ebenfalls das System der ständigen parlamentarischen Sach- bzw. Fachkommissionen. So hat die Stadt Uster einen entsprechenden Grundsatz in die Gemeindeordnung (GO) aufgenommen: Danach prüft die Rechnungsprüfungskommission in Koordination mit den zuständigen Sachkommissionen Voranschläge, Jahresrechnungen und Kreditanträge. Die Sachkommissionen prüfen die Vorlagen aus den ihnen zugewiesenen Geschäftsfeldern (Art. 24 f. GO Uster). Eine vergleichbare Regelung hat die Stadt Bülach getroffen: Danach wählt der Gemeinderat aus seiner Mitte ständige Fachkommissionen, denen er Verwaltungsbereiche zuordnet. Die Fachkommissionen überprüfen die Leistungen und Wirkungen der betroffenen Produktgruppen, die Globalbudgets und die dazugehörigen Jahresberichte (Art. 23 GO Bülach). Die Regelungen in Uster und Bülach sind vom Regierungsrat genehmigt worden und in Rechtskraft erwachsen. Auch die Stadt Winterthur hat vor kurzem eine Bestimmung in die Gemeindeordnung (GO) aufgenommen, wonach die Aufgaben der Geschäfts- und der Rechnungsprüfungskommission auf mehrere Kommissionen übertragen werden können (§ 83 Ziffer 1 GO, vom Regierungsrat genehmigt am 21. August 2002). Die näheren Einzelheiten sind in der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates Winterthur vom 6. Mai 2002 geordnet: Danach ist eine Aufsichtskommission mit 11 Mitgliedern zuständig für den Stadtrat und die Verwaltung als Ganzes, während fünf Sachkommissionen mit je 7 Mitgliedern für die ihnen zugewiesenen Sachbereiche zuständig sind. Geregelt ist auch die Aufgabenteilung bei der Beratung des Budgets: Danach behandelt die Aufsichtskommission die Eintretensfrage, gibt den Sachkommissionen die Eckdaten vor, stellt die Änderungsanträge der Sachkommissionen zusammen, nimmt eine Gesamtwürdigung der Anträge vor und stellt dem Rat Antrag zum Gesamtbudget (Art. 8 Abs. 4 der Geschäftsordnung). Die fragliche Bestimmung in

der Gemeindeordnung Winterthur ist – anders als in den Städten Bülach und Uster – als Experimentierartikel zur Erprobung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung ausgestaltet (vgl. § 164 GG) und auf eine Dauer von höchstens acht Jahren beschränkt. Der Gemeinderat Winterthur vertritt entsprechend in der Begründung zu vorliegenden Behördeninitiative die Auffassung, dass die Aufteilung der fraglichen parlamentarischen Kontrollaufgaben auf eine Mehrzahl von Kommissionen nur im Rahmen einer befristeten Versuchsregelung zulässig sei.

b) Die vorliegende Behördeninitiative greift weiter die Frage auf, ob die ständigen parlamentarischen Kommissionen die interne Finanzkontrolle für Prüfaufträge beiziehen dürfen. Die verstärkte Dezentralisation und die vermehrte Delegation von Kompetenzen im Rahmen der eingeleiteten Verwaltungsreformprozesse machen insbesondere in grösseren Gemeinden eine Verstärkung der Finanzkontrolle erforderlich (vgl. Antrag des Regierungsrates zum Finanzkontrollgesetz vom 29. März 2000, ABI 2000, S. 412). Die Finanzkontrolle soll als fachlich selbstständige und unabhängige Revisionsstelle ausgestaltet sein. Die Finanzkontrolle unterstützt sowohl das Parlament bei der Oberaufsicht über die Verwaltung (externe Revision) als auch die Exekutive bei der Dienstaufsicht (interne Revision). Die Aufgaben der Finanzkontrolle können von einer einzigen Institution wahrgenommen oder aber auf zwei Institutionen aufgeteilt werden, indem sowohl das Parlament wie auch die Exekutive je über ein eigenes Revisionsorgan verfügen. Im Falle des Modells der institutionellen Einheit stellt sich die Frage nach der organisatorischen Zuordnung der Finanzkontrolle. Da das Einheitsrevisionsorgan auch die interne Revision vornimmt, muss die Unabhängigkeit gegen aussen dokumentiert werden. Eine Loslösung der Finanzkontrolle aus der Verwaltung ist jedoch nicht zwingend, da die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle auch durch andere Massnahmen wie Budgetautonomie, selbstständige Festlegung des Prüfprogramms und Verzicht auf Belastung durch Vollzugsaufgaben sichergestellt werden kann (Ph. Mastronardi, *Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell*, in: ZBI 2003, S. 404).

Gemäss § 140 a GG können die Gemeinden eine interne Finanzkontrolle bestellen, wobei zwei Voraussetzungen erfüllt sein müssen: Das betreffende Fachorgan muss fachlich selbstständig den ihm übertragenen Auftrag ausüben können und organisatorisch von der Kassen- und Buchführung völlig getrennt arbeiten. In der Organisation der internen Finanzkontrolle sind die Gemeinden im Übrigen frei (Thalmann, a. a. O., § 140 a N. 2.2). Auf kantonaler Ebene sieht das Finanzkontrollgesetz vor, dass die Finanzkontrolle als oberstes Aufsichtsorgan sowohl mit den Aufgaben der externen als auch der internen Revision betraut ist. Sie unterstützt den Kantonsrat bei der Ober-

aufsicht sowie den Regierungsrat bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Verwaltung und soll garantieren, dass die Steuergelder richtig eingesetzt werden. Administrativ wird die fachlich von Kantonsrat und Regierungsrat unabhängige und selbstständige Finanzkontrolle der Geschäftsleitung des Kantonsrates zugeordnet (ABI 2000, S. 415). Der Finanzkontrolle können unter anderem von der Finanzkommission des Kantonsrates besondere Prüfungsaufträge erteilt werden, und sie kann als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beigezogen werden (§ 16 Abs. 1 Finanzkontrollgesetz, LS 614).

2. Materielle Beurteilung

a) Es ist in erster Linie die Frage zu beantworten, ob das geltende Recht den Parlamentsgemeinden erlaubt, die Rechnungs- und die Geschäftsprüfung auf eine Mehrzahl von ständigen Kommissionen zu übertragen. Gemäss § 105 Abs. 2 GG wählt der Grosse Gemeinderat aus seiner Mitte eine oder zwei Kommissionen zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichtes. Mit dieser Bestimmung wird ein doppelter Zweck verfolgt: Zum einen wird festgelegt, dass die Kontrollorgane aus der Mitte des Grossen Gemeinderates gewählt werden müssen. Zum andern wird den Kontrollorganen die Kompetenz eingeräumt, die Geschäfte auch in sachlicher Hinsicht umfassend zu prüfen (Geschäftsprüfung). Die Bestimmung hat jedoch nicht zum Ziel, den Gemeindeparlamenten vorzuschreiben, dass sie die Aufgabe der Rechnungs- und der Geschäftsprüfung auf höchstens zwei parlamentarische Kommissionen aufteilen dürfen. Für eine derartige Beschränkung der Organisationsfreiheit der Gemeinden bei der Ausgestaltung der parlamentarischen Aufsichtsorgane finden sich in den Materialien keine Anhaltspunkte. Der Gesetzgeber wollte mit dem Erlass dieser Bestimmung vielmehr sicherstellen, dass das Parlament seine Aufsichtsfunktionen gegenüber dem Stadtrat und der Verwaltung wahrnimmt und für diese Aufgabe spezialisierte Kommissionen einsetzt. Das Gemeindegesetz räumt den Gemeindeparlamenten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eine grosse Organisationsfreiheit ein; die Gemeindeparlamente können in ihrer Geschäftsordnung selber festlegen, welche Organe sie einsetzen und welche Aufgaben sie ihnen zuweisen wollen (vgl. § 105 Abs. 1 GG). Die Aufgaben der ständigen parlamentarischen Kommissionen bestehen in der Vorberatung und detaillierten Prüfung der ihnen übertragenen Geschäfte, wozu das Ratsplenum zeitlich nicht in der Lage wäre (Thalmann, a. a. O., § 105 N. 3.4.2). Bei einer parlamentarischen Kommission handelt es sich somit um ein Hilfsorgan, das lediglich über ein Antragsrecht an den Gesamtrat, nicht jedoch über selbstständige Entscheidungs- und Verwaltungs-

befugnisse verfügt (Ulrich Weiss, Die Geschäftsordnung der Gemeindeparlamente im Kantons Zürich, Zürich 1976, S. 116 f.). Auch dieser Umstand spricht zu Gunsten der Organisationsfreiheit der Gemeinden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es mit dem Gemeindegesetz vereinbar ist, die Aufgaben der Rechnungs- und der Geschäftsprüfung auf verschiedene ständige Fachkommissionen aufzuteilen. Der entsprechende Grundsatz ist auf Stufe Gemeindeordnung zu verankern, während die Einzelheiten in der Geschäftsordnung des Parlaments geregelt werden können. Entsprechende kommunale Regelungen können unbefristet erlassen werden und müssen nicht auf einen Experimentierartikel abgestützt werden, da keine Abweichung von den Bestimmungen des Gemeindegesetzes vorliegt. Das Anliegen des Grossen Gemeinderates Winterthur kann deshalb auch im Rahmen des geltenden Rechts umgesetzt werden; eine Gesetzesänderung ist dafür nicht notwendig.

b) Der Grosse Gemeinderat Winterthur verlangt im Weiteren, § 140 a des Gemeindegesetzes sei so zu ändern, dass die ständigen parlamentarischen Kommissionen die Finanzkontrolle beauftragen können, die Haushaltsführung und Leistungserbringung der Gemeindeverwaltung zu prüfen. Die Mitglieder des Grossen Gemeinderates Winterthur gehen offenbar davon aus, das Gemeindegesetz in seiner derzeitigen Fassung lasse die Erteilung solcher Prüfungsaufträge durch das Parlament nicht zu. Für diese Annahme finden sich jedoch weder im Wortlaut der fraglichen Bestimmung noch in den Materialien irgendwelche Anhaltspunkte. Bei der Ausgestaltung der Finanzkontrolle sind die Gemeinden im Rahmen von § 140 a GG weitgehend frei; sie können zwischen den zur Verfügung stehenden Modellen (Einheitsrevisionsorgan oder Aufteilung auf zwei Organe) wählen und die organisatorische Zuordnung der Finanzkontrolle regeln. Dies schliesst mit ein, dass die Gemeinden autonom festlegen, welche Gemeindeorgane der Finanzkontrolle Aufträge erteilen können. Es ist deshalb mit dem Gemeindegesetz vereinbar, wenn die Finanzkontrolle von parlamentarischen Kommissionen, die für die Finanzaufsicht zuständig sind, besondere Prüfungsaufträge entgegennimmt oder sie als beratendes Organ unterstützt.

Das Anliegen des Grossen Gemeinderates Winterthur betreffend die Unterstützung von parlamentarischen Kommissionen durch die Finanzkontrolle kann somit im Rahmen des geltenden Rechts umgesetzt werden; eine Gesetzesänderung ist dafür nicht notwendig. Entsprechende kommunale Regelungen (z. B. Finanzkontrollverordnungen) können unbefristet erlassen werden und müssen nicht auf einen Experimentierartikel abgestützt werden.

c) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Behördeninitiative des Grossen Gemeinderates Winterthur nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Huber

Der Staatsschreiber:
Husi