

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 96/2005

Sitzung vom 29. Juni 2005

921. Anfrage (Aufsichtsrechtliche Pflichten des Bezirkrats Meilen)

Kantonsrat Dr. Jürg Stünzi, Küsnacht, hat am 4. April 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Die Gemeindeordnung Küsnacht zählt verschiedene Kommissionen mit selbstständiger Verwaltungsbefugnis auf. Darunter fällt die Heimkommission, welche mit Einschluss des Präsidenten (Gemeinderat) aus sieben Mitgliedern besteht. Am 31. März 2004 beschloss der Gemeinderat Küsnacht eine neue Führungsstruktur für die Seniorenbelange. Dabei vertrat der Gemeinderat Küsnacht immer wieder die Ansicht, dass er sich bei seinem Entscheid auf die einstimmige Empfehlung der Heimkommission abgestützt habe. Tatsache ist, dass die Heimkommission in jenem Zeitpunkt nur mit vier Mitgliedern (inklusive Gemeinderat) an Stelle der vorgeschriebenen sieben Mitglieder besetzt war.

Gegen diesen Beschluss des Gemeinderates Küsnacht gab es enormen Widerstand (Demonstration auf dem Gemeindehausplatz, Petition mit über 1000 Unterschriften usw.). Die «Interessengemeinschaft für ein würdiges Alter» erhob zusätzlich innert Frist Rekurs und Aufsichtsbeschwerde. Die Gemeinde Küsnacht führte in ihrer Stellungnahme an den Bezirksrat vom 24. Mai 2004 betreffend Aufsichtsbeschwerde aus, dass der Gemeinderat es als sinnvoll erachtet habe, schon «zu Beginn der Amtsperiode einen Sitz in der Heimkommission nicht zu besetzen.» Im Verlaufe der Amtsperiode kam es noch zu zwei Rücktritten, welche der Gemeinderat Küsnacht offenbar dem Bezirksrat mitteilte. Wörtlich führt der Gemeinderat Küsnacht in seiner Stellungnahme aus: «Da die Beschlüsse des Gemeinderates betreffend Entlassung aus dem Amt [...] dem Bezirksrat zugestellt wurden, hatte dieser Kenntnis von dieser Situation. Ganz offensichtlich erachtete er die darin enthaltene Begründung [...] für einen vorläufigen Verzicht auf Ersatzwahl für schlüssig, ansonsten er von Amtes wegen hätte einschreiten müssen.»

Mit Beschluss vom 6. Januar 2005 gab der Bezirksrat Meilen der Aufsichtsbeschwerde gegen die Anordnung neuer Führungsstrukturen für die Seniorenbelange keine Folge. Der Bezirksrat führt in seinen Erwägungen aus, der Gemeinderat Küsnacht hätte für die entsprechende Ergänzung der Mitglieder der Heimkommission, «welche von allem Anfang fehlten oder später ausgeschieden sind, durch Nach- oder Ersatzwahlen besorgt sein müssen. Der Gemeinderat Küsnacht ist aufsichtsrechtlich einzuladen, dieser Vorschrift innert nützlicher Frist nachzuleben.» Schliesslich gelangt der Bezirksrat zum Schluss, dass die

Heimkommission für den Gemeinderat Küsnacht lediglich Beratungsfunktion habe. «Deshalb hat der Mangel, dass die Heimkommission nicht vollständig besetzt war, keinen Einfluss auf das Beratungsergebnis.»

Aus dem erwähnten Sachverhalt ergeben sich folgende Fragen:

1. Teilt der Regierungsrat in diesem speziellen Fall die Meinung des Bezirksrates Meilen, dass die mangelhafte Besetzung der Heimkommission Küsnacht keinen Einfluss auf das Beratungsergebnis des Gemeinderates Küsnacht hatte, obwohl dieser im Wesentlichen die Vorarbeit der Heimkommission übernahm?
2. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass ein Verhalten wie dasjenige der Gemeinde Küsnacht, fortgesetzte willentliche Missachtung der Gemeindeordnung – nicht tolerabel ist? Ist der Regierungsrat bereit, an Stelle des säumigen Bezirksrates Meilen die Gemeinde Küsnacht zu verpflichten, unverzüglich die erforderlichen Nach- und Ersatzwahlen anzuordnen?
3. Mit keinem Wort erwähnte der Bezirksrat in seiner Entscheidung, dass der Gemeinderat Küsnacht ihm offenbar die jeweiligen Vakanzen angezeigt hat. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass sich das Verhalten des Bezirksrates Meilen – trotz Kenntnis eines gesetzwidrigen Zustandes, Nichteinschreiten gegen denselben – mit den aufsichtsrechtlichen Pflichten eines Bezirksrates nicht vereinbaren lässt? Wäre der Bezirksrat Meilen nicht schon längstens verpflichtet gewesen, von Amtes wegen einzuschreiten? Ist der Regierungsrat bereit, die entsprechenden aufsichtsrechtlichen Schritte gegen den Bezirksrat Meilen vorzunehmen?
4. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass der Bezirksrat vor allem in den kleineren und mittleren Bezirken auf Grund seiner Nähe und der engen Verbindungen zu den Gemeinden seine gleichzeitige Funktion als Rechtsmittelbehörde und Aufsichtsinstanz gegenüber den Gemeinden nicht immer mit der notwendigen Unabhängigkeit erfüllt?
5. Die neue Kantonsverfassung verlangt eine verlässliche und rasche Rechtsprechung (Art. 74 Abs. 1 nKV). Diese Bestimmung dürfte – soweit die Bezirksräte Aufgaben der Rechtsprechung übernehmen (vgl. Art. 80 Abs. 3 nKV) – auch auf die Bezirksbehörden Anwendung finden. Wie gedenkt der Regierungsrat, bei den Bezirksräten eine verlässliche und rasche Rechtsprechung zu gewährleisten?

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

I. Die Anfrage Dr. Jürg Stünzi, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

Der Inhalt der Anfrage bezieht sich auf einen Entscheid einer kommunalen Exekutive, der Gegenstand eines Aufsichtsbeschwerde- und Rekursverfahrens vor Bezirksrat war. Beide Verfahren können grundsätzlich nicht mittels einer parlamentarischen Anfrage fortgesetzt werden. Mit Rücksicht auf diese Ausgangslage, und da dem Regierungsrat der den genannten Verfahren zu Grunde liegende Sachverhalt nicht im Einzelnen bekannt ist, muss die Beantwortung in allgemeiner Weise und unabhängig vom geschilderten Vorfall erfolgen. Der Inhalt der Anfrage hat den Regierungsrat jedoch veranlasst, den Vorgang einer aufsichtsrechtlichen Prüfung durch die für das Gemeindewesen zuständigen Direktion der Justiz und des Innern (§ 148 GG) bzw. durch das Gemeindeamt unterziehen zu lassen.

Zu Frage 1:

Zur Unterstützung der Exekutive können die Gemeinden Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen und beratende Kommissionen schaffen. Erstere können einerseits selbstständige Befugnisse ausüben – zum Beispiel im Rahmen ihrer Finanzkompetenzen – und dabei umfassend an die Stelle des Gemeinderates treten, in anderen Belangen aber andererseits auch nur beratende sowie antragstellende Funktionen haben (Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000, N 4 zu § 56 des Gemeindegesetzes [GG; LS 131.1]). Die Tätigkeit der beratenden Kommissionen erschöpft sich demgegenüber stets in vorberatenden, begutachtenden und beaufsichtigenden Funktionen. Beschlüsse, welche die Gemeinde verpflichten, müssen in entsprechenden Themenbereichen zwar von der Gemeindevorsteherschaft selbst ausgehen. Die durch Gesetz, Gemeindeordnung oder Gemeindebeschluss eingesetzten beratenden Kommissionen sind aber vor den in ihren Aufgabenbereich fallenden Entscheidungen anzuhören (Thalmann, a. a. O., N. 4.2 zu § 55 GG). Insofern ist davon auszugehen, dass die Arbeiten einer beratenden Kommission in der Regel auch einen entsprechenden Einfluss auf die Beschlüsse der Gemeindevorsteherschaft haben. Davon unabhängig stellt sich die Frage, wie sich im Einzelfall eine Unterbesetzung einer Kommission auf deren Arbeit und damit auf die Beschlussfassung des Gemeinderates auswirkt. Diese kann indessen nicht allgemeingültig beantwortet werden, sondern ist nach den Umständen des konkreten Einzelfalls zu beurteilen.

Zu Frage 2:

Bei Erneuerungswahlen von Behörden sind stets so viele Personen zu wählen, wie Stellen zu besetzen sind. Enthält eine Gemeindeordnung entsprechende Organisationsbestimmungen, ist sie auch bezüglich der Bildung einer beratenden Kommission nicht mehr frei (Thalmann, a. a. O., N. 4.3 zu § 55 GG). Diesfalls sind auch für beratende Kommissionen jeweils Erneuerungswahlen durchzuführen.

Das Vorgehen bei Eintritt einer Vakanz während der Amtsperiode wird nur für die Behörden gesetzlich normiert (§ 45 Abs. 1 Gesetzes über die politischen Rechte [GPR; LS 161]; für das Recht vor dem 1. Januar 2005 vgl. § 51 Abs. 1 Satz 1 des Wahlgesetzes vom 4. September 1983 [WAG]). Zu den Behörden werden zwar nur die Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen gezählt, doch weil sich die Frage auch bei den beratenden Kommissionen stellen kann, sind die entsprechenden Bestimmungen analog anzuwenden. Danach ist im Falle einer Vakanz während der Amtsperiode eine Ersatzwahl durchzuführen (§ 45 Abs. 1 GPR). Von der Durchführung der Ersatzwahl kann abgesehen werden, wenn innert sechs Monaten eine Erneuerungswahl erfolgt und die Funktionsfähigkeit der Kommission gewahrt bleibt (§ 45 Abs. 2 GPR; § 51 Abs. 2 Satz 2 WAG). In der Praxis wird ein Verzicht auf eine Erneuerungswahl auch bei einer längeren Zeitspanne zwischen Vakanz und Erneuerungswahltermin ausnahmsweise als zulässig erachtet, namentlich wenn eine Auflösung der Kommission bevorsteht. Überlegung hierfür ist etwa, dass sich Ersatzmitglieder in solchen Fällen kaum mehr angemessen einarbeiten können, sodass eine formal korrekte Bestellung nicht mehr sinnvoll erscheint. In Anbetracht der klaren gesetzlichen Regelung und im Interesse der Funktionsfähigkeit entsprechender Gremien ist hinsichtlich über den Gesetzeswortlaut hinausgehender Ausnahmen aber einige Zurückhaltung geboten.

Die Gemeindebehörden verfügen damit nur über einen geringen Spielraum, auf die Durchführung von Ersatzwahlen zu verzichten. Falls sie ohne Vorliegen einer Ausnahmekonstellation auch nach informeller Aufforderung seitens der Aufsichtsinstanz die erforderlichen Ersatzwahlen nicht durchführen, ist von einem Mangel auszugehen, der grundsätzlich ein aufsichtsrechtliches Einschreiten der Aufsichtsinstanz auslöst. Nur wenn sich die Aufrechterhaltung der Vakanz im Einzelfall als ausnahmsweise vertretbar erweist, kann auf aufsichtsrechtliche Massnahmen verzichtet werden. Aufsichtsrechtliche Anordnungen sind – je nach Inhalt – innert vorgegebener oder nützlicher Frist umzusetzen. Die angemessene Dauer lässt sich nicht allgemein, sondern lediglich unter Würdigung der konkreten Umstände des Einzelfalles festlegen. Die Massnahme darf aber jedenfalls nicht durch überlanges Zuwarten

gegenstandslos werden. Die anordnende Aufsichtsbehörde ist entsprechend gehalten, auch für die sachgerechte Umsetzung ihrer Anordnungen besorgt zu sein.

Zu Frage 3:

Die Fragestellung lässt sich nicht abstrakt beantworten, sondern wird Gegenstand der in den Vorbemerkungen angesprochenen Abklärungen sein.

Zu Frage 4:

Das geltende Verwaltungsverfahrensrecht geht vom Grundsatz der verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Rechtspflege aus. Im verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren werden Anordnungen von unteren Verwaltungseinheiten durch eine ihnen hierarchisch übergeordnete Verwaltungsbehörde überprüft, d.h. durch die Bezirksräte, wenn eine Gemeinde, sowie durch die Direktionen oder den Regierungsrat, wenn eine kantonale Stelle verfügt hat. Auf der zweiten Stufe folgen die verwaltungsexternen Rechtsmittelverfahren, in denen erstinstanzliche Rechtsmittelentscheide durch das Verwaltungsgericht überprüft werden. Zu diesem Grundsatz bestehen auf kantonalem und auf Bundesrecht beruhende Ausnahmen.

Die verwaltungsinternen Rechtsmittelinstanzen sind zwar – im Gegensatz zu den Gerichten – institutionell nicht unabhängig (Müller, Die Rechtsweggarantie – Chancen und Risiken, in: ZBJV 140/2004, S. 161 ff., 188 f.). Zumindest statistisch lässt sich die Vermutung der ungenügenden Unabhängigkeit verwaltungsinterner Rechtsmittelinstanzen aber nicht belegen. So hebt das Verwaltungsgericht nicht mehr Entscheide verwaltungsinterner Rechtsmittelinstanzen auf, als solche in Bereichen, wo schon heute verwaltungsexterne Rekursinstanzen wie die Bau- und Steuerrekurskommissionen über die gleiche institutionelle Unabhängigkeit wie die Gerichte verfügen (Keiser, Wirksamer Schutz gegen Verwaltungsakte – Möglichkeiten richterlicher Kontrolle, in: Neue Zürcher Zeitung vom 23. Juni 2004, Nr. 143, S. 54 ff.). Die Qualität der Rechtsprechung verwaltungsinterner Rechtsmittelinstanzen muss im Vergleich zu jener der verwaltungsexternen Rekursinstanzen also nicht abfallen. Es kann aber nicht restlos ausgeschlossen werden, dass sich die nahen Verhältnisse im verwaltungsinternen Bereich im Einzelfall auch ungünstig auswirken können.

Auch im Rahmen der Revision der Kantonsverfassung wurde die Frage der ausreichenden Unabhängigkeit verwaltungsinterner Rechtsmittelinstanzen aufgeworfen. Dabei wurde auch die Einführung von zwei gerichtlichen Rechtsmittelinstanzen geprüft. Nicht zuletzt auf Grund ablehnender Stellungnahmen des Regierungsrates und angesichts der Vorteile des heutigen Systems hat sich die Idee des doppelten,

ausschliesslich gerichtlichen Instanzenzugs im Verfassungsrat nicht durchgesetzt. Entsprechend wird die neue Kantonsverfassung das heutige Verwaltungsverfahrensrecht diesbezüglich an sich nicht ändern. Beibehalten wird auch die heutige Ordnung, wonach die Gemeinden der Aufsicht der Bezirksbehörden und des Regierungsrates unterstehen.

Zu Frage 5:

Bereits das geltende Recht enthält Vorgaben für eine qualitativ hochwertige und zeitgerechte Entscheidungsfindung von Gerichts- und Verwaltungsinstanzen (vgl. etwa Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101], Art. 59 der Kantonsverfassung vom 18. April 1869 [KV; LS 101], § 4a in Verbindung mit § 27a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [LS 175.2] und § 53 Abs. 1 der Zivilprozessordnung [LS 271]). Es ist davon auszugehen, dass mit der neuen Kantonsverfassung inhaltlich zumindest diese, bereits heute auch gestützt auf Art. 59 KV geltenden Anforderungen aufrecht erhalten werden sollen (vgl. Art. 74 Abs. 1 der Verfassung vom 27. Februar 2005 [OS 60, 185]). Im Rahmen der Arbeiten für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung wird zu prüfen sein, ob darüber hinaus noch besondere Vorkehrungen zur Qualitätssicherung bei der Rechtsprechungstätigkeit zu treffen sein werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi