

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

KR-Nr. 95a/2009

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Hans Heinrich Raths betreffend Rechnungs-
prüfungskommission, Gemeindegesetz § 83a**

(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. 95/2009 von Hans
Heinrich Raths 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 23. März 2009 reichten Hans Heinrich Raths, Martin Farner und Jean-Philippe Pinto eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 wird wie folgt ergänzt:
§ 83a

⁵ Stellung, Aufgaben und Anforderungen an die Fachkunde der Rechnungsprüfungskommission sind in der Verordnung über den Gemeindehaushalt geregelt. Die Verordnung bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Am 16. November 2009 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 117 Stimmen vorläufig.

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

Unsere Kommission hat beschlossen, dem Kantonsrat zu beantragen, die parlamentarische Initiative von Hans Heinrich Raths zu unterstützen.

Die Umsetzung von Art. 129 Abs. 4 KV in der Verordnung über den Gemeindehaushalt (Änderung vom 22. Oktober 2008, in Kraft seit 1. Januar 2009) hat zu etlichen Vorstössen aus dem Kantonsrat geführt (siehe dazu auch Vorlage 4671). Allgemein wird bemängelt, die vom Regierungsrat vorgegebene Umsetzung der Verfassungsbestimmung sei für viele Gemeinden zu aufwendig, weshalb die Verordnungsänderung zurückzuziehen ist und die Fragen rund um die Anforderung der fachkundigen Prüfung der Finanzhaushalte der Gemeinden im Rahmen des Gemeindegesetzes, welches gegenwärtig einer Totalrevision unterzogen wird, neu zu beurteilen sind. Als zu weitgehend werden insbesondere die Anforderungen an die Fachkunde der Mitglieder der Rechnungsprüfungskommissionen empfunden. Auch die vorliegende parlamentarische Initiative betrifft diesen Sachverhalt.

Die parlamentarische Initiative Raths verlangt, dass die Verordnung über den Gemeindehaushalt in Zukunft der Genehmigung durch den Kantonsrat bedarf.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Zum Ergebnis Ihrer Beratungen zu den parlamentarischen Initiativen KR-Nr. 95/2009 nehmen wir wie folgt Stellung:

Diese Initiative zielt auf die Ergänzung von § 83a GG um einen neuen fünften Absatz mit dem Inhalt, dass Stellung, Aufgaben und Anforderungen an die Fachkunde der Rechnungsprüfungskommission in der Verordnung über den Gemeindehaushalt geregelt werden (Satz 1) und dass diese Verordnung der Genehmigung durch den Kantonsrat bedarf (Satz 2). Satz 1 dieser Bestimmung würde zu Unrecht den Eindruck vermitteln, dass die Stellung und die Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission ausschliesslich in der Verordnung über den Gemeindehaushalt geregelt werden. Tatsächlich verhält es sich nicht so; die Stellung und die Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission finden sich in § 140 GG in den Grundzügen umschrieben. Aus rechtsstaatlichen Gründen ist dies auch geboten. Grundlegende organisationsrechtliche Vorgaben, wozu Regelungen über Stellung und Aufgaben der gemeinderechtlichen Organe gehören, sind auf der Stufe des formellen Gesetzes zu verankern. Unzutreffend ist Satz 1 der angeregten Bestimmung auch insofern, als in der Verordnung über den Gemeindehaushalt nicht Anforderungen an die Fachkunde der Rechnungsprüfungskommission geregelt werden. Anforderungen an die Fachkunde im Sinn von Wählbarkeitsvoraussetzungen für Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission bestehen nicht. Das Gemeindegesetz stellt keine fachlichen Wählbarkeitsvoraussetzungen auf. Auf Verordnungsebene könnten sie wiederum aus rechtsstaatlichen Gründen nicht eingeführt werden, weil sie das passive Wahlrecht grundlegend berühren. Die Verordnung über den Gemeindehaushalt macht lediglich Vorgaben hinsichtlich der finanztechnischen Prüfung des Gemeindehaushalts. Die §§ 33 ff. VGH konkretisieren, was unter einer fachkundigen und unabhängigen Haushaltsprüfung im Sinn von Art. 129 Abs. 4 KV zu verstehen ist und welche Anforderungen an Personen zu stellen sind, die finanztechnische Prüfungen leiten und an ihnen mitwirken. Insgesamt steht Satz 1 der vorgeschlagenen Bestimmung somit im Widerspruch zum Grundsatz der stufengerechten Rechtsetzung und damit zum Legalitätsprinzip.

In Satz 2 der Bestimmung, die § 83a GG ergänzen soll, wird verlangt, dass die Verordnung über den Gemeindehaushalt der Genehmigung des Regierungsrates unterstehen soll. Der grundsätzliche Vorbehalt gegen eine solche Regelung gründet darin, dass sie der Gewaltentrennung der Kantonsverfassung widerspricht. Die Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass von Verordnungen ergibt sich unmittelbar aus der Kantonsverfassung. Die Kantonsverfassung weist nicht nur den Stimmberechtigten und dem Kantonsrat, sondern auch dem Regie-

rungsrat Rechtsetzungsbefugnisse zu. Der Regierungsrat wird namentlich in Art. 38 Abs. 3 und 67 Abs. 2 KV dazu ermächtigt, auf Verordnungsebene rechtsetzend tätig zu werden. Die Kompetenzen zum Erlass höherrangigen und nachgeordneten Rechts werden stufengerecht auf Legislativorgane und Regierung verteilt. Mit dieser Kompetenzausscheidung ist es nicht vereinbar, Verordnungen des Regierungsrates unter den Vorbehalt der Zustimmung des Kantonsrates zu stellen. Dem Regierungsrat würde damit seine Rechtsetzungskompetenz letztlich entzogen. Einen grundsätzlichen, für alle Verordnungen des Regierungsrates geltenden Genehmigungsvorbehalt müsste ohnehin die Kantonsverfassung selbst vorsehen. Doch auch ein nur punktuell geltender Genehmigungsvorbehalt, der sich einzig auf die Verordnung über den Gemeindehaushalt bezieht, berührt die Kompetenzausscheidung der Kantonsverfassung; bezogen auf den Regelungsbereich dieser Verordnung, verliert der Regierungsrat seine Rechtsetzungskompetenz. Aus sachlichen Gründen ist im Übrigen nicht einzusehen, weshalb der Genehmigungsvorbehalt nur die Verordnung über den Gemeindehaushalt erfassen, nicht aber auch für andere Verordnungen des Regierungsrates im Regelungsbereich des kommunalen Haushaltsrechts, wie etwa für die Verordnung über die Abschreibungen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten (BAV; LS 133.15) oder die Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden (LS 133.3), gelten soll. Dass Verordnungen unter dem Vorbehalt der Genehmigung des Kantonsrates stehen, ist aber schon aus grundsätzlichen Gründen abzulehnen. Abgesehen davon, dass der Genehmigungsvorbehalt die Kompetenzausscheidung der Kantonsverfassung unterläuft, ist er auch unnötig. Denn das Legalitätsprinzip verlangt, dass grundlegende organisationsrechtliche Bestimmungen auf Gesetzesstufe zu regeln sind. Der Kantonsrat kann und soll über die Gesetzgebung Einfluss nehmen. Allerdings ist auch der Kantonsrat als Gesetzgeber an die Kantonsverfassung gebunden, die in Art. 129 Abs. 4 KV die unabhängige und fachkundige Prüfung der Haushalte von Gemeinden und gemeinderechtlichen Organisationen verlangt.

Schliesslich besteht gegen den Genehmigungsvorbehalt der rein praktische Einwand, dass er sein Ziel verfehlen würde. Der Genehmigung des Kantonsrates unterlägen nur künftige Änderungen der Verordnung über den Gemeindehaushalt. Die bereits geltenden Bestimmungen in den §§ 33 ff. VGH, welche die Anforderungen konkretisieren, damit im Sinn von Art. 129 Abs. 4 KV die Prüfung der Gemeindehaushalte fachkundig und unabhängig erfolgt, sind bereits geltendes Recht, das vom Genehmigungsvorbehalt unberührt bliebe.

Aus diesen Gründen lehnen wir die mit der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 95/2009 vorgeschlagene Änderung von § 83a GG ab.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission nahm die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis und beschloss, die PI Raths pendent zu halten, bis die Vorlage zur Totalrevision des Gemeindegesetzes vorliegt, um dort die nötigen Bestimmungen im Sinne der PI aufzunehmen. In dieser Vorlage 4974, Gemeindegesetz, sind Bestimmungen zu den Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen sowie zur Rechnungs- und Buchprüfung aufgenommen worden. Ausserdem wurde die Genehmigungspflicht der Verordnung zum Gemeindegesetz in § 181 vorgesehen. Mit Verweis auf das neue Gemeindegesetz, welches vom Kantonsrat am 20. April 2015 zustimmend verabschiedet wurde, beantragt die Kommission einstimmig die formelle Ablehnung der PI Raths.