

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
Bernhard Egg, Elgg, Patrick Hächler, Gossau, und
Gerhard Fischer, Bäretswil, vom 15. November 2004
betreffend Änderung des Gemeindegesetzes/
Verbesserung des Anfragerechts
an Gemeindeversammlungen**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden vom 8. September 2006,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 398/2004 Bernhard Egg, Elgg, und Mitunterzeichner, wird abgelehnt.

II. Es wird ein Gegenvorschlag gemäss nachstehender Vorlage erlassen.

Das Gesetz über das Gemeindewesen (Gemeindegesetz) vom 6. Juni 1926 wird wie folgt geändert:

§ 51. Abs. 1 und 2 unverändert.

7. Anfragerecht

³ Die Gemeindevorsteherchaft beantwortet die Anfrage in der Gemeindeversammlung. Sie teilt ihre Antwort dem Stimmberechtigten spätestens zu Beginn der Gemeindeversammlung schriftlich mit.

⁴ Der Stimmberechtigte hat das Recht auf eine kurze Stellungnahme. Eine Beratung und Beschlussfassung über die Antwort findet nicht statt.

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Bruno Walliser, Volketswil (Präsident); Dr. Ueli Annen, Illnau-Effretikon; Susanne Bernasconi-Aeppli, Zürich; Hugo Buchs, Winterthur; Barbara Busmann, Volketswil; Benedikt Gschwind, Zürich; Patrick Hächler, Gossau; Felix Hess, Mönchaltorf; Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon; Werner Honegger, Bubikon; Heinz Jauch, Dübendorf; Katharina Kull-Benz, Zollikon; Ernst Meyer, Andelfingen; Andrea Sprecher, Zürich; Inge Stutz-Wanner, Marthalen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

Minderheitsantrag von Barbara Bussmann, Ueli Annen, Benedikt Gschwind, Esther Hildebrand, Ruedi Lais in Vertretung von Andrea Sprecher und Rolf Steiner in Vertretung von Hugo Buchs:

7. Anfragerecht

§ 51. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die Gemeindevorsteherschaft beantwortet die Anfrage in der Gemeindeversammlung. Sie teilt ihre Antwort dem Stimmberechtigten spätestens zu Beginn der Gemeindeversammlung schriftlich mit.

⁴ Der Stimmberechtigte hat das Recht auf eine kurze Stellungnahme. Die Gemeindeversammlung kann Diskussion beschliessen.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 8. September 2006

Im Namen der Kommission
für Staat und Gemeinden

Der Präsident:
Bruno Walliser

Die Sekretärin:
Jacqueline Wegmann

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 15. November 2004 reichten Bernhard Egg, Patrick Hächler und Gerhard Fischer eine Parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Gemeindegesetz ist wie folgt zu ändern:

Neuer § 51 a: Marginalie «Erheblicherklärung von Anfragen»

Anfragen können auf Antrag des Interpellanten sowie 15 Mitunterzeichnerinnen/-unterzeichner mit einfachem Mehr der Stimmenden erheblich erklärt werden. Der Antrag ist bei der Einreichung zu stellen und kurz zu begründen. Die Gemeindevorsteherschaft nimmt vorläufig Stellung dazu. Erheblich erklärte Anfragen gehen zur Berichterstattung an die Gemeindebehörde. Sie unterbreitet ihren Bericht der Gemeindeversammlung zur Diskussion. Die Frist dafür legt die Gemeindeordnung fest.

Am 23. Mai 2005 unterstützte der Kantonsrat diese Parlamentarische Initiative mit 73 Stimmen vorläufig.

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

Unserer Kommission ist es ein Anliegen, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aktiv am politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess mitwirken. Das Ziel eines effizienten und effektiven Verlaufs der Gemeindeversammlung soll aber nicht gefährdet werden.

Das von den Initianten vorgeschlagene zweistufige Verfahren zur Einreichung, Bearbeitung und Beratung von Anfragen auf kommunaler Ebene scheint uns zu kompliziert. Anfragen betreffen meist ein aktuelles Ereignis. Erfolgt der ausführliche Bericht der Gemeindebehörden auf eine als erheblich erklärte Anfrage erst an der nächsten Gemeindeversammlung, die in der Regel sechs Monate später stattfindet, ist das Thema mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht mehr von allgemeinem Interesse oder durch andere Ereignisse und Massnahmen überholt. Im Weiteren ist unklar, wie die Stimmbürgerschaft über Anfragen informiert werden soll, die erst kurz vor der Gemeindeversammlung eingereicht werden. Gemäss § 51 Gemeindegesetz hat dies spätestens zehn Arbeitstage vor der Versammlung zu erfolgen. Wenn die Anfrage erheblich erklärt werden soll, müssen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aber über deren Inhalt zwecks Meinungsbildung bereits vor der Gemeindeversammlung orientiert sein. Aus diesen Gründen beantragen wir, die PI Egg abzulehnen.

Nach unserer Wahrnehmung liegt der Mangel der heutigen Handhabung des Anfragerechts eher darin, dass der Anfragersteller die ausführliche Antwort der Gemeindebehörden nur zur Kenntnis nehmen kann, ohne sich dazu äussern zu dürfen. Als Gegenvorschlag zur PI Egg schlagen wir deshalb Folgendes vor, wobei wir die zuständige Direktion bitten, uns bei der konkreten Formulierung der Änderung von § 51 Gemeindegesetz behilflich zu sein:

- Dem Anfragersteller ist das Recht auf eine Stellungnahme einzuräumen. Die schriftliche Antwort der Gemeindebehörde auf die Anfrage ist dem Anfragersteller zu Beginn der Versammlung auszuhandigen, damit er sich auf eine kurze mündliche Stellungnahme vorbereiten kann.

Wir bitten Sie, sich in Ihrer Stellungnahme zur PI Egg speziell zum Problem der Fristen zu äussern, und wir danken Ihnen im Voraus für die Mithilfe bei der konkreten Formulierung für unseren Gegenvorschlag.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

In Anwendung von § 28 des Kantonsratsgesetzes nehmen wir zum Ergebnis der Beratungen der Kommission für Staat und Gemeinden zur Parlamentarischen Initiative von Kantonsrat Bernhard Egg, Elgg, und Mitunterzeichnenden betreffend Änderung des Gemeindegesetzes (KR-Nr. 398/2004) wie folgt Stellung:

Allgemeine Bemerkungen

Nach § 51 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) kann jeder und jede Stimmberechtigte über Gegenstände der Gemeindeverwaltung von allgemeinem Interesse eine Anfrage an die Gemeindevorsteherschaft richten. Die Anfrage ist schriftlich zu formulieren und spätestens zehn Arbeitstage vor der Gemeindeversammlung einzureichen. Die Gemeindevorsteherschaft beantwortet die Anfrage mündlich in der Gemeindeversammlung. § 51 Abs. 3 GG verbietet die Beratung und Beschlussfassung über die Anfrage ausdrücklich. In der Praxis einzelner Gemeinden erhält die anfragende Person zudem Gelegenheit, ihre Anfrage in der Gemeindeversammlung mündlich zu begründen. Einzelne Gemeinden lassen zudem das Anfügen eines Schlussworts nach der Antwort der Gemeindevorsteherschaft zu.

Die Parlamentarische Initiative will eine Stärkung des Anfragerrechts der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Gemeindeversammlung erreichen. Zentrales Anliegen der Parlamentarischen Initiative ist die Einführung einer Diskussionsmöglichkeit in der Gemeindeversammlung über den Gegenstand der Anfrage.

Die Stossrichtung des Anliegens der Parlamentarischen Initiative ist nicht neu. Bereits 1970 sowie 1987 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat ähnliche Vorstösse überwiesen (ABI 1975, 1826 ff.; ABI 1990, 1000 ff.). Im Gegensatz zu den bisherigen Vorstössen enthält die vorliegende Initiative einen zusätzlichen Gesichtspunkt. Eine Anfrage soll auf Antrag der anfragenden Person und von 15 Mitunterzeichnenden mit einfachem Mehr für erheblich erklärt werden können. Erfolgt eine Erheblicherklärung, unterbreitet die Gemeindevorsteherschaft der nächsten Gemeindeversammlung ihre Antwort zur Diskussion. Dieses neue politische Recht der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung soll im Gemeindegesetz zwischen Anfrage- und Initiativrecht zu liegen kommen.

Beurteilung der Parlamentarischen Initiative

Der Regierungsrat hat die vorstehend erwähnten Vorstösse zum Anfragerecht in der Gemeindeversammlung bisher abschlägig beantwortet. Die Gründe, welche zur Ablehnung dieser Anliegen geführt haben, sind nach wie vor aktuell. Wir halten demnach an der bisherigen Position grundsätzlich fest.

Hauptaufgabe der Gemeindeversammlung ist gemeinhin, nach Massgabe der Gemeindeordnung Entscheide von wesentlicher Tragweite zu fällen. Somit hat die Gemeindeversammlung in erster Linie die Funktion eines Entscheidorgans. Den Stimmberechtigten stehen vielfältige Mitwirkungsmöglichkeiten am politischen Entscheidungsprozess offen. Der Gemeinderat berät die vor die Gemeindeversammlung zu bringenden Geschäfte vor und stellt Antrag zuhanden der Versammlung. Durch die Erläuterung und Beratung der Geschäfte an der Gemeindeversammlung werden die Entscheidungsgrundlagen zusammengetragen. Darauf folgt die Beschlussfassung in der Gemeindeversammlung. Eine Diskussion in der Gemeindeversammlung ist dann sinnvoll, wenn nachgelagert eine Beschlussfassung stattfindet. Das Anfragerecht ist aufsichtsrechtlicher Natur. Es dient der Kontrolle der Verwaltung und der Exekutive. Dabei erschöpft sich das Anfragerecht im Anspruch auf eine rasche Auskunftserteilung. Eine Diskussion würde in der Gemeindeversammlung ohne Folgen bleiben, kann doch in der Sache selbst kein Auftrag an die Gemeindevorsteherschaft erteilt werden. Eine Beschlussfassung über die Antwort zu einer Anfrage ist nach § 51 Abs. 3 GG nicht möglich und die Parlamentarische Initiative sieht eine solche auch nicht vor.

Eine Diskussion, die nicht der Vorbereitung einer Beschlussfassung in der Gemeindeversammlung dient, kann bestenfalls einen Eindruck vermitteln, wie sich die anwesenden Stimmberechtigten zur aufgeworfenen Frage stellen. Die Diskussion kann der Gemeindevorsteherschaft jedoch keinen fundierten Hinweis geben, in welche Richtung die Auffassungen der Stimmberechtigten in der Gemeinde gehen. Dazu sind die Voten der mehr oder weniger zufällig zusammengesetzten aktiven Stimmbürgerschaft in der Gemeindeversammlung zu wenig repräsentativ. Dies im Gegensatz zu einem politisch repräsentativ gewählten Parlament, wo die Diskussion über eine Interpellation der Exekutive brauchbare Hinweise geben kann, welche Meinungen in der Legislative vertreten werden.

Bloss diskutieren, aber nicht mitentscheiden zu können, entspricht nicht der Erwartung der an der Gemeindeversammlung teilnehmenden Stimmberechtigten. Den Zweck ihrer Teilnahme sehen sie in der Mitwirkung an den Entscheiden. Die Stimmberechtigten wünschen

gemeinhin eine speditive Abwicklung der Geschäfte in der Gemeindeversammlung. Die Gemeindeversammlung wird daher nicht allein durch die Einführung einer Diskussionsmöglichkeit über Anfragegegenstände attraktiver. Das Anliegen der Initianten steht mit demjenigen nach Stärkung und rationeller Gestaltung der Gemeindeversammlung in einem Spannungsverhältnis.

Die Parlamentarische Initiative schlägt ein zweistufiges Verfahren vor. Wird eine Anfrage für erheblich erklärt, unterbreitet die Gemeindevorsteherchaft der nächsten Gemeindeversammlung ihren Bericht zur Diskussion. Die Initiative überlässt es der Gemeindeordnung, inwieweit welcher Frist nach der Erheblicherklärung die folgende Gemeindeversammlung stattfinden soll. Dies dürfte in aller Regel dazu führen, dass eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einberufen wird, weil in kleineren Gemeinden jährlich meistens nur zwei Gemeindeversammlungen in einem Abstand von sechs Monaten stattfinden (Rechnungs- und Budgetversammlung). Allein gestützt auf eine erheblich erklärte Anfrage eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einzuberufen, ist aus verfahrensökonomischen Gründen jedoch nicht verhältnismässig. Mit dem Gesetz über die politischen Rechte wurde der entsprechende Passus im Initiativrecht des Gemeindegesetzes gestrichen, der im Ergebnis die Pflicht zur Einberufung einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung vorsah. Dieselben Gründe wie beim Initiativrecht sprechen in verstärktem Masse auch für den Verzicht einer solchen Regelung beim Anfragerecht. Im Übrigen besteht das Risiko, dass die Anfrage bis zur folgenden Gemeindeversammlung an Aktualität verliert. Daher erscheint das vorgeschlagene Verfahren, mit welchem in der Regel eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einberufen werden muss, als wenig praktikabel.

Es bleibt aber anzufügen, dass eine Diskussion über aktuelle Sachfragen zwischen der Gemeindevorsteherchaft und den Stimmberechtigten zweckmässig sein kann. In diesem Punkt erscheint das Anliegen der Parlamentarischen Initiative nachvollziehbar. Die Gemeindeversammlung ist dafür jedoch aus den angeführten Gründen nicht der richtige Ort. Dem fraglichen Bedürfnis sollte vielmehr durch besondere Diskussions- und Orientierungsversammlungen Abhilfe geschaffen werden. Solche Versammlungen können von behördlicher wie privater Seite organisiert werden. Vorstellbar wäre beispielsweise eine Diskussionsveranstaltung unmittelbar nach Abschluss der ordentlichen Gemeindeversammlung.

Aus den genannten Gründen lehnen wir die mit der Parlamentarischen Initiative Egg und Mitunterzeichnende vorgeschlagene Änderung des Gemeindegesetzes ab.

Bemerkungen zum Gegenvorschlag

Die Kommission für Staat und Gemeinden schlägt in ihrem Gegenvorschlag im Wesentlichen vor, dass der anfragenden Person in § 51 GG das Recht eingeräumt wird, zur Antwort der Gemeindevorsteher-schaft Stellung nehmen zu können.

In der Praxis wird die Behandlung von Anfragen in der Gemeinde-versammlung teilweise als unbefriedigend empfunden. Insbesondere wird bemängelt, die anfragende Person könne sich zur Antwort der Gemeindevorsteher-schaft von Gesetzes wegen in der Sache nicht mehr äussern. In der Praxis gestatten gewisse Gemeinden der anfra-genden Person ein kurzes Schlusswort, das sich jeweils auf die Feststel-lung zu beschränken hat, ob sie mit der Antwort zufrieden ist oder nicht. Diese zumindest vom Gesetzestext in § 51 GG abweichende Praxis belegt indessen ein Bedürfnis nach einer angemessenen Reak-tion der anfragenden Person auf die Antwort der Gemeindevorsteher-schaft. Es entspricht einem fairen Dialog zwischen Gemeindevorste-her-schaft und Anfragestellenden, wenn diesen ein Recht auf eine kurze und sachliche Stellungnahme eingeräumt wird. Ausserdem kön-nen mit einer Anfrage auch Themen aufgegriffen und öffentlich ge-macht werden, die umstritten sind. Da die anwesenden Stimmberechtigten mit der Thematik der Anfrage oftmals nicht vertraut sind und der Antwort der Gemeindevorsteher-schaft ein hohes Gewicht zu-kommt, soll mit der Stellungnahme der anfragenden Person der Mei-nungsbildungsprozess unter den anwesenden Stimmberechtigten aus-gewogener gestaltet werden können. Aus diesem Grund teilen wir die Auffassung der Kommission, dass der anfragenden Person ein Recht auf Stellungnahme zukommen soll, und begrüssen im Grundsatz den Gegenvorschlag der Kommission für Staat und Gemeinden für eine massvolle Stärkung des Anfragerechts.

Mit Schreiben vom 3. Oktober 2005 ersucht die Kommission für Staat und Gemeinden im Weiteren um eine Ausformulierung des Ge-genvorschlags. Wir schlagen auf Grund Ihrer Vorgaben und bisherigen Diskussionen folgende Änderung von § 51 GG vor:

§ 51. Abs. 1 und 2 unverändert.

Die Gemeindevorsteher-schaft beantwortet die Anfrage in der Ge-meindeversammlung. Sie teilt ihre Antwort dem Stimmberechtigten spätestens zu Beginn der Gemeindeversammlung schriftlich mit.

Der Stimmberechtigte hat das Recht auf eine kurze Stellung-nahme. Eine Beratung und Beschlussfassung über die Antwort findet nicht statt.

Gemäss Abs. 3 erhält der Stimmberechtigte spätestens zu Beginn der Gemeindeversammlung die schriftliche Antwort der Gemeindevorstehererschaft, damit er sich auf seine Stellungnahme vorbereiten kann. Die Schriftlichkeit der Antwort gewährleistet eine gewisse Bestimmtheit und Verlässlichkeit und korrespondiert mit dem Schriffterfordernis für die Anfrage selbst. Die Antwort wird spätestens zu Beginn der Versammlung mitgeteilt, womit es der Gemeindevorstehererschaft offen steht, die anfragende Person bereits früher zu informieren. Wir bezweifeln aber, dass diese kurze Frist ausreicht, um sich auf eine Stellungnahme vorbereiten zu können. Gerade Stimmberechtigte, die sich nicht gewohnt sind, vor einem grösseren Publikum zu sprechen, sind auf eine gründlichere Vorbereitung angewiesen. Wir schlagen Ihnen deshalb vor, dass die Gemeindevorstehererschaft Ihre Antwort mindestens einen Arbeitstag vor der Gemeindeversammlung schriftlich mitteilen muss. Damit müsste in Kauf genommen werden, dass sich die Behandlungsfrist für den Gemeinderat von mindestens zehn Arbeitstagen gemäss § 51 Abs. 2 GG leicht verkürzen kann.

Abs. 4 sieht das Recht der anfragenden Person vor, sich anschliessend an die Antwort des Gemeinderates an der Versammlung zu äussern. Die Stellungnahme soll sachbezogen und auf das Wesentliche beschränkt, also kurz sein. Die anfragende Person kann auch auf eine Stellungnahme verzichten. Nach wie vor kann in der Sache selbst durch die Stimmberechtigten kein Auftrag an die Gemeindevorstehererschaft erteilt werden. Das Anfragerecht umfasst wie bisher auch kein Recht auf eine Diskussion in der Gemeindeversammlung. Mit der Übernahme der bisher schon geltenden Formulierung («[...] Eine Beratung und Beschlussfassung über die Antwort findet nicht statt.») soll verdeutlicht werden, dass sich diesbezüglich am geltenden Rechtszustand nichts ändert (Traditionsanschluss).

4. Antrag der Kommission

Nach Erhalt der Stellungnahme des Regierungsrates und des Formulierungsvorschlags für unseren Gegenvorschlag wurde ein weiterer Antrag gestellt. Falls der Antragsteller eine Mehrheit der Anwesenden der Gemeindeversammlung dafür gewinnen kann, soll eine Diskussion möglich sein. Die Mehrheit lehnt dieses Ansinnen aber mit Verweis auf die Gründe ab, die bereits gegen den Antrag Egg vorgebracht wurden.

Somit beantragt die Mehrheit der Kommission, die Parlamentarische Initiative Egg abzulehnen und dafür das Gemeindegesetz im Sinne ihres Gegenvorschlags zu ergänzen.