

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 231/2011

Sitzung vom 28. September 2011

1186. Dringliche Anfrage (Aufsicht des Kantons über die Gemeindebehörden)

Die Kantonsräte Martin Arnold, Oberrieden, Philipp Kutter, Wädenswil, und Roland Scheck, Zürich, haben am 29. August 2011 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Die Vorgänge rund um den Parkplatzstreit in der Stadt Zürich scheinen staatspolitisch besorgniserregende Formen anzunehmen. Als Folge davon wird auch der historische Parkplatz-Kompromiss, mit welchem die Diskussion versachlicht werden konnte, in Frage gestellt. Die Vorwürfe, die nun von der IG Pelikan anhand eines Gutachtens gegen die Stadt erhoben werden, wiegen schwer. Offenbar hat bereits die GPK der Stadt Zürich Ungereimtheiten festgestellt. Aber weder Bezirksrat, Stadtrat, GPK noch das Parlament haben trotz dieser Feststellungen etwas unternommen. Sollte der im Gutachten «Spühler» geschilderte Sachverhalt zutreffen, wäre dies ein wohl einmaliger Vorgang in unserem direktdemokratischen System und eine grobe Verletzung der Gewaltenteilung. Eine lückenlose Klärung und das Einschreiten der Oberaufsicht scheint unumgänglich.

Daher bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welches Vorgehen zur Überprüfung der schwerwiegenden Vorwürfe müsste gemäss den gesetzlichen Vorgaben gewählt werden? Welche Gesetze sind in diesem Zusammenhang relevant?
2. Welche Rolle haben oder hätten dabei gemäss geltendem Recht folgende Stufen der Aufsicht zu übernehmen:
 - a) Parlamentarische Aufsicht
 - b) Stadtrat
 - c) Bezirksrat
 - d) Kantonale Behörden und Ämter
 - e) Weitere Stellen
3. Welche Rolle hat in diesem Zusammenhang der Kanton als Oberaufsicht über die Gemeinden unseres Kantons?
4. Beabsichtigt der Regierungsrat die in Frage 3 beschriebene Rolle auch gegenüber der Stadt Zürich einzunehmen?

5. Inwieweit ist auch der Kanton selber durch die Genehmigung des kommunalen Verkehrsplans der Stadt Zürich durch den Regierungsrat in den Fall involviert?
6. Ist der Kanton aufgrund dessen verpflichtet, aktiv zu werden?
7. Welche Schritte der zuständigen kantonalen Behörden und Ämter wurden bereits eingeleitet?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Martin Arnold, Oberrieden, Philipp Kutter, Wädenswil, und Roland Scheck, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Gemeinden unterstehen der Aufsicht durch die Bezirksbehörden und den Regierungsrat (Art. 94 KV, LS 101). Die Aufsichtsbehörden haben einzuschreiten, wenn sie in einer Gemeindeverwaltung Unordnung, Missbräuche, Gesetzes- oder Pflichtverletzungen wahrnehmen (§ 142 Abs. 1 Gemeindegesetz, GG, LS 131.1). Entsprechend der Funktion des Aufsichtsrechts und mit Rücksicht auf die Autonomie der Gemeinden schreiten die Aufsichtsbehörden nur bei Verletzung klaren materiellen Rechts, bei Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder bei Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen ein (Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A. 2000, Vorb. §§ 141–150, N. 8.5). Es müssen schwere oder dauerhafte Missstände herrschen (Jaag, Gemeindeaufsicht im Kanton Zürich, ZBl 1993, S. 538).

Schranken für die kantonale Aufsichtstätigkeit ergeben sich aus der Gemeindeautonomie und dem Subsidiaritätsprinzip. Insbesondere das Einschreiten der Aufsichtsbehörden mit repressiven Massnahmen ist nur gerechtfertigt, wenn die Gemeindebehörden nicht selbst willens und in der Lage sind, den rechtmässigen Zustand herzustellen (Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. A. 2005, N. 2818; Thalmann, a. a. O., § 142 N. 1; Art. 97 Abs. 1 KV, § 142 Abs. 4 GG).

Im Zusammenhang mit dem der dringlichen Anfrage zugrunde liegenden Sachverhalt (Parkplatzstreit in der Stadt Zürich, Umsetzung des «Historischen Kompromisses») wird unter anderem eine Verletzung der politischen Rechte der Stimmberechtigten von Zürich geltend gemacht, die derart schwer wiege, dass die Urnenabstimmung über den Verkehrsplan vom 8. Februar 2004 als nichtig zu betrachten sei.

Die umfassende Prüfung einer Stimmrechtsverletzung kann nicht im Rahmen der Beantwortung einer dringlichen Anfrage erfolgen, sondern bleibt den zuständigen Aufsichts- bzw. Rechtsmittelinstanzen vorbehalten. Im vorliegenden Fall ist allerdings weder ein Stimmrechtsrekurs

noch ein Revisions- bzw. Wiederwägungsgesuch bezüglich der Feststellung der Rechtskraft des Abstimmungsergebnisses vom 8. Februar 2004 eingereicht worden.

Anzumerken ist ferner, dass die Hürde für die Aufhebung einer Volksabstimmung hoch ist und einer Aufhebung aus Gründen der Rechtssicherheit zeitliche Grenzen gesetzt sind. Nicht jede noch so weit zurückliegende Abstimmung kann bei der nachträglichen Entdeckung von möglichen Mängeln bei der Information über den Abstimmungsgegenstand in Wiedererwägung gezogen. Zudem führt selbst eine nachgewiesene Verletzung der freien Meinungsbildung nicht zwangsläufig zu einer Aufhebung der Abstimmung. Diese Konsequenz wird nur gezogen, wenn die Möglichkeit besteht, dass die Abstimmung ohne Mangel anders ausgefallen wäre. Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung ist namentlich auf die Kriterien der Schwere der festgestellten Mängel und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschieds abzustellen. Die Grösse des Stimmenunterschieds hat sich in der Praxis als wichtigstes Kriterium herausgebildet. So hat das Bundesgericht trotz erheblicher Mängel Abstimmungen mit einer Stimmendifferenz von 15% und mehr nicht aufgehoben. Die Stadtzürcher Stimmberechtigten haben am 8. Februar 2004 der Neufestsetzung des kommunalen Verkehrsplans mit 66% Ja-Stimmen-Anteil zugestimmt. Ohne hier abschliessend Stellung zu nehmen, kann doch festgehalten werden, dass eine Aufhebung der fraglichen Abstimmung wenig wahrscheinlich erscheint.

Zu Frage 1:

Der Anstoss zu aufsichtsrechtlichen Massnahmen kann zum einen von der Aufsichtsbehörde selbst ausgehen. Sie muss von sich aus handeln, wenn die Verhältnisse es erfordern. Zum anderen können aufsichtsrechtliche Massnahmen aber auch durch eine Anzeige (Aufsichtsbeschwerde) von dritter Seite oder durch ein formelles Rechtsmittelverfahren ausgelöst werden, vgl. auch Beantwortung der Frage 7).

Die kantonale Aufsicht ist in einer Vielzahl von Erlassen geregelt. Die Kantonsverfassung befasst sich allgemein mit dem Thema Aufsicht und regelt die Aufsichtsorgane. Das Gemeindegesetz regelt die Gemeindeaufsicht detailliert in den §§ 141–150. Es enthält daneben zahlreiche weitere Vorschriften von aufsichtsrechtlicher Bedeutung. Überdies finden sich Bestimmungen zur Gemeindeaufsicht in zahlreichen anderen Gesetzen, je für den im entsprechenden Erlass geregelten Sachbereich. So richtet sich die Gemeindeaufsicht im Bereich des Planungs- und Bauwesens nach dem Planungs- und Baugesetz (LS 700.1). Mit Bezug auf die Behördenorganisation sind sodann neben den genannten Erlas-

sen insbesondere das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1) sowie das Bezirksverwaltungs-gesetz (LS 173.1) von Bedeutung. Ein wesentlicher Teil der kantonalen Aufsicht erfolgt schliesslich im Rahmen der Rechtspflege (vgl. die einleitenden Ausführungen).

Zu Frage 2, lit. a und b:

Gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität obliegt es in erster Linie den gemeindeinternen Aufsichts- und Kontrollorganen, gegen Unregelmässigkeiten und Pflichtverletzungen einzuschreiten. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen einer administrativen Dienstaufsicht, die durch die Exekutivbehörden und deren Mitglieder innerhalb der Verwaltung ausgeübt wird, und der staatsrechtlich-politischen Aufsicht über die gesamte Gemeindeverwaltung, die in Parlamentsgemeinden durch das Parlament und seine Hilfsorgane ausgeübt wird (§ 108 Ziff. 2 GG; Thalmann, a. a. O., § 108 N. 4).

Der Stadtrat von Zürich hat im Rahmen seiner Dienstaufsicht über die Zentralverwaltung grundsätzlich uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte (Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, N. 409). Zur parlamentarischen Aufsicht gehört die Gesamtheit jener Kompetenzen, die eine politische Kontrolle des Parlamentes über die Regierung und Verwaltung ermöglichen (Saile/Burgherr/Loretan, a. a. O., N. 272). Die Aufsichtstätigkeit des Gemeindepardamentes besteht im Wesentlichen darin, Sachverhalte der Verwaltungstätigkeit in das Licht der Öffentlichkeit zu rücken (Thalmann, a. a. O., § 108, N. 4.3).

Im vorliegenden Fall sind die zuständigen Organe der Stadt Zürich von sich aus tätig geworden. Der Gemeinderat beauftragte die Geschäftsprüfungskommission (GPK) am 23. September 2009, die in den Medien erhobenen Vorwürfe über die inkorrekte Umsetzung des sogenannten «historischen Parkplatz-Kompromisses» im vom Volk beschlossenen Verkehrsplan zu untersuchen. Die GPK setzte eine Sonderkommission ein, die sich während 19 Sitzungen detailliert mit den Vorwürfen auseinandergesetzt und einen umfassenden Bericht verfasst hat, den der Gemeinderat am 8. Juni 2011 zustimmend zur Kenntnis nahm. Auch hat die GPK in einer Medienmitteilung vom 30. August 2011 folgendes festgehalten: «Der von der IG Pelikan erhobene Hauptvorwurf, der Gemeinderatsbeschluss zur Neufestsetzung des Kommunalen Verkehrsplans der Stadt Zürich sei zwischen dem 1. Oktober 2003 (Datum des Gemeinderatsbeschlusses Nr. 1940/2003) und dem 3. Dezember 2003 (Publikation der Abstimmungszeitung zur Abstimmung vom 8. Februar 2004) verfälscht worden, wurde im Rahmen der Untersuchung der GPK

durch die vorhandenen Akten widerlegt. (...) Das Kurzgutachten von Prof. Dr. Karl Spühler beruht aus Sicht der GPK auf einer Falschannahme». Diese Schlussfolgerung wird durch Dokumente gestützt, die der Stadtrat von Zürich am 25. August 2011 zusammen mit einer Medienmitteilung veröffentlicht hat. Die Dokumente zeigen, dass der Gemeinderat die Vorlage im Plenum an drei Sitzungen beraten hat.

Der Stadtrat von Zürich hat zudem im Anschluss an die Verlautbarungen der IG Pelikan vom 24. August 2011 beschlossen, eine unabhängige Abklärung bei einer externen Juristin oder einem externen Juristen in Auftrag zu geben.

Der Gemeinderat und der Stadtrat sind damit in der Sache selber aktiv geworden und haben ihre Aufsichtsfunktion selbstverantwortlich wahrgenommen.

Zur Frage 2, lit c–e:

Der Bezirksrat ist erstes Aufsichtsorgan gegenüber den Gemeinden. Er ist zuständig für die allgemeine Aufsicht und die Finanzaufsicht über die politischen Gemeinden und Schulgemeinden (§ 141 GG). Neben den Bezirksräten ist auch die Direktion der Justiz und des Innern für die allgemeine Gemeindeaufsicht sowie die Finanzaufsicht zuständig (§ 148 GG). Die Sachaufsicht obliegt den jeweils zuständigen Direktionen. Soweit es im vorliegenden Fall um Fragen der kommunalen Raum- bzw. Verkehrsplanung geht, kommen als Aufsichtsbehörden die Baudirektion (§ 2 lit. a und b PBG in Verbindung mit Anhang 1 lit. G Ziff. 11 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, LS 172.11 [VOG RR]) und die Volkswirtschaftsdirektion (§ 2 lit. a und b PBG in Verbindung mit Anhang 1 lit. D Ziff. 1 und 3 VOG RR) infrage. Der Regierungsrat übt die Oberaufsicht über die Gemeinden aus. Der Kantonsrat ist zuständig für den Entzug des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde (§ 150 GG). Weitere Stufen der Aufsicht bestehen nicht.

Zu Frage 3:

Gemäss § 149 GG übt der Regierungsrat die Oberaufsicht über das gesamte Gemeindewesen aus. Durch die Beschränkung auf ein Oberaufsichtsrecht ist klargestellt, dass die Aufsichtsfunktionen des Regierungsrates subsidiär sind gegenüber der Aufsicht durch die Direktionen und die Bezirksbehörden. Oberaufsicht ist somit auf das Grundsätzliche beschränkt. Das Gemeindegesetz behält zudem einzelne Aufsichtshandlungen ausdrücklich dem Regierungsrat vor (vgl. z. B. die Anordnung von schwerwiegenden Sanktionen gegenüber Gemeinden, die durch die Art ihrer Haushaltsführung ihre Zahlungsfähigkeit gefährden nach § 149 Abs. 3 GG).

Zu Frage 4:

Ja.

Zu Frage 5:

Der Verkehrsplan der Stadt Zürich ist ein kommunaler Richtplan, der einer Genehmigung bedarf (§§ 31 f. PBG). Als genehmigungsbedürftiger Erlass wird der Verkehrsplan auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit geprüft. Die Genehmigung hat rechtsbegründende Wirkung (§ 5 Abs. 1 und 2 PBG).

Der Verkehrsplan der Stadt Zürich ist mit Beschluss vom 22. September 2004 vom Regierungsrat mit einem vorliegend bedeutungslosen Vorbehalt genehmigt worden.

Der Verkehrsplan besteht aus den Teilplänen für verschiedene Bereiche und aus dem Bericht zum kommunalen Verkehrsplan. Der Teilplan «Strassennetz / Parkierung im öffentlichen Interesse» lokalisiert lediglich bestehende und geplante Parkierungsanlagen. Quantitative Festlegungen zu Abstellplätzen sind damit nicht verbunden. Aufgrund des konzeptionellen Charakters der Ausführungen war das Fehlen von zahlenmässigen Angaben nicht zu beanstanden. Im Sinne der beschriebenen Kognition des Kantons im Genehmigungsverfahren beschränkte sich der Beschluss des Regierungsrates auf die Feststellung, dass die verkehrspolitische Grundausrichtung der kantonalen Verkehrspolitik entspreche und einen wichtigen Beitrag zu den Zielen und Grundsätzen der Gesamtverkehrskonzeption des Kantons darstelle.

Zu Frage 6:

Für den Regierungsrat besteht kein Anlass, tätig zu werden.

Zu Frage 7:

Die Vorwürfe im Zusammenhang mit dem «Historischen Kompromiss» sind nicht neu und waren in unterschiedlicher Ausprägung bereits Gegenstand verschiedener Rechtsmittelverfahren. So hat das Verwaltungsgericht mit Urteil VB 2006.00422 vom 7. Dezember 2006 die Beschwerde eines Geschäftsinhabers gegen die Aufhebung von vier Parkplätzen in der Innenstadt abgewiesen, wobei auch der «Historische Kompromiss» zur Sprache kam. Das Bundesgericht trat auf eine dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht ein (Urteil 2.A.115/2007 vom 14. August 2007). Im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde vom 27. Juli 2004 (mit Ergänzungen vom 24. November 2004 und 6. April 2006) gegen die Stadt Zürich wurde unter anderem vorgebracht, der vom Stadtrat verwendete Wortlaut des «Historischen Kompromisses» stimme nicht mit dem vom Gemeinderat beschlossenen überein. Das Statthalteramt des Bezirkes Zürich gelangte am 25. Juni 2009 zum Schluss, dass aufsichtsrechtlich nicht eingegriffen werden dürfe, und

wies deshalb die Anträge der Beschwerdeführenden ab. Dagegen reichten dieselben Beschwerdeführenden eine Aufsichtsbeschwerde bei der Baudirektion ein (Aufsichtsbeschwerde gegen Stadtrat von Zürich bezüglich Umsetzung des «Historischen Kompromisses»). Dieses Verfahren ist auf Veranlassung der Beschwerdeführenden seit dem 28. Januar 2010 sistiert. Die Angelegenheit ist somit bei der kantonalen Fachaufsichtsbehörde hängig.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi