

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 77/2004

Sitzung vom 12. Mai 2004

692. Anfrage (Selbstkorrektur von Beschlüssen der Gemeindeparlamente)

Die Kantonsräte Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Dr. Dieter Kläy, Winterthur, haben am 24. Februar 2004 folgende Anfrage eingereicht:

Die Geschäftsordnungen von Gemeindebehörden richten sich nach kantonalen Gesetzen. So regelt insbesondere das Gemeindegesetz unter anderem die Befugnisse von kommunalen Behörden.

Die beiden Fragesteller sind ehemalige beziehungsweise amtierende Präsidenten von Stadtparlamenten im Kanton Zürich. Beide haben in der Vergangenheit erfahren, dass Situationen und Konstellationen entstehen können, in denen ein Parlament durch Verwirrung, fehlende Konzentration oder aber taktisches Abstimmen einen Entscheid fällt, der nachträglich als Versehen bezeichnet werden muss. Der Rat ist dabei aber weder von falschen Tatsachen ausgegangen, noch ist er getäuscht oder unzulänglich dokumentiert worden.

Die Instrumente des Rückkommensantrags und der Wiedererwägung sind gemäss Kommentar zum Zürcherischen Gemeindegesetz (H. R. Thalmann, 3. Auflage, Wädenswil 2000, § 105 N. 4.3.4) bekannt und zulässig. Ersterer ist an die klare Voraussetzung gebunden, dass er vor der Schlussabstimmung gestellt werden muss – das Geschäft muss noch in Beratung sein. Er kommt damit für eine Korrektur eines Entscheids nach ergangener Schlussabstimmung oder gar beendeter Sitzung nicht in Frage. Zur Wiedererwägung führt H. R. Thalmann in seinem Kommentar aus: «Hingegen scheint es nicht als ausgeschlossen, dass die Exekutive vor der Volksabstimmung eine Wiedererwägung beantragt, wenn neue Tatsachen dies rechtfertigen.» Weiter hält er aber auch fest, dass «das Legislativorgan nach dem Grundsatz der Gewaltentrennung keine Verfügungsgewalt mehr darüber hat».

Somit existiert zwar für die Exekutivbehörde die offenbar (eingeschränkte) Möglichkeit, einen Entscheid noch einmal in den Rat zu bringen. Das Parlament selbst indessen kennt kein Instrument, um einen anerkanntermassen versehentlich ergangenen Entscheid selbst zu korrigieren. Es wäre vielmehr mittels Behördenreferendum eine Volksabstimmung anzustrengen, um den ergangenen Gemeinderatsbeschluss vom Volk korrigieren zu lassen. Diese Situation ist unbefriedigend.

Wir fragen den Regierungsrat daher an:

1. Teilt er die rechtliche Auffassung, dass auf Grund der Gewaltentrennung per se kein ergangener Parlamentsentscheid vom Parlament selbst korrigiert werden kann?
2. Welches Korrektur-Instrument beziehungsweise welche gesetzliche Regelung, und in welcher Ausgestaltung, könnte sich der Regierungsrat vorstellen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Dr. Dieter Kläy, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Im Parlament ist das Rückkommen auf bereits behandelte Teile einer Vorlage oder auf in der Detailberatung ergangene Beschlüsse allgemein zulässig, solange ein Geschäft noch in Beratung ist. Der Rückkommensantrag ist inhaltlich an den Gegenstand des in Beratung stehenden Geschäfts gebunden und zeitlich beschränkt, in dem er vor der Schlussabstimmung gestellt werden muss. Gemeinden mit Grosse Gemeinde-rat (GGR) regeln dieses Instrument in der Geschäftsordnung des GGR (vgl. § 105 des Gemeindegesetzes; GG; LS 131.1), auf kantonaler Ebene ist es in § 20 des Geschäftsreglements des Kantonsrats (LS 171.11) vorgesehen, und für die eidgenössischen Räte enthält Art. 76 Abs. 3 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10) eine entsprechende Regelung. Während ein Rückkommen nur bei einem noch nicht verabschiedeten Geschäft möglich ist, bezieht sich die Wiedererwägung auf einen nach Abschluss der Beratung gefassten Gesamtbeschluss. Die Wiedererwägung wird im Gemeindegesetz nur im Zusammenhang mit dem Initiativrecht ausdrücklich geregelt. Auf Antrag des GGR können Initiativen gemäss § 96 Abs. 2 GG vom Bezirksrat als unzulässig erklärt werden, wenn sie sich als Wiederholung eines innert Jahresfrist von der Gemeinde behandelten Geschäfts darstellen und keine neuen erheblichen Tatsachen vorliegen, die eine nochmalige Behandlung rechtfertigen (vgl. auch § 50 Abs. 4 GG). Die Verletzung der einjährigen Frist bildet keinen absoluten Ungültigkeitsgrund; der GGR kann sich trotz Fehlen von neuen Tatsachen auf die Wiedererwägung einlassen (vgl. H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Wädenswil 2000, § 96, N. 6.1). Nach Ablauf der Jahresfrist ist eine Initiative zwecks Wiedererwägung jedenfalls zulässig, ob sich nun die tatsächlichen Verhältnisse verändert oder die Stimmberechtigten ihre Meinung zum Gegenstand eines früheren Gemeindebeschlusses geändert haben; einzige Grenze bildet der Rechtsmissbrauch, wovon allenfalls auszugehen wäre, wenn die Gemeinde ihren Willen in der betreffenden Sache

schon mehr als einmal klar bekundet hätte (vgl. BGE 100 Ia 382f.; Thalman, a. a. O., § 50, N. 3.8). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann die Wiedererwägung von Gemeindebeschlüssen grundsätzlich auch von den Gemeindebehörden angeregt werden (vgl. BGE 100 Ia 382; 99 Ia 405; 94 I 125). Stehe einer Initiative, die praktisch die Wiedererwägung eines Volksentscheids verlange, nichts entgegen, so müsse im gleichen Umfang auch von Seiten der Behörden ein Vorstoss auf Wiedererwägung zulässig sein. Ein Ausschluss der Wiedererwägung besteht nur dort, wo das Gesetz die Wiedererwägung an bestimmte Fristen oder besondere Voraussetzungen knüpft. Für Vorstösse der Gemeindebehörden hat die Jahresfrist gemäss § 96 Abs. 2 GG keine entsprechende Geltung. Die Vorstösse von Gemeindebehörden, die auf eine Wiedererwägung eines früheren Gemeindebeschlusses abzielen, sind unabhängig davon zulässig, ob eine neue, erst nach der vorangegangenen Abstimmung eingetretene oder erkannte Tatsache vorliegt. Auch eine erstmalige Wiedererwägung, die einfach deswegen angestrebt wird, weil das Parlament oder unterlegene Initianten hoffen, eine bessere Information der Stimmberechtigten werde zu einem anderen Ergebnis führen, ist nicht rechtmisbräuchlich (vgl. BGE 100 Ia 382f.). Das Bundesgericht nimmt somit bewusst in Kauf, dass Anträge und Vorstösse auf Wiedererwägung unter Umständen der Rechtssicherheit und dem wirksamen Verwaltungshandeln abträglich sein können. Dass die Gemeindeexekutive dem Gemeindeparlament den Antrag auf Wiedererwägung eines Parlamentsbeschlusses unterbreiten würde, wäre daher zwar möglich. Praktisch wird die Exekutive diese Möglichkeit aber zurückhaltend nur in ausserordentlichen Fällen nutzen, in denen der Beschluss des Parlaments auf einem Willensmangel beruht, weil die Ratsmitglieder von unzutreffenden Tatsachen ausgegangen sind. Denn das gewaltenteilige System kann nur dann funktionieren, wenn Exekutive und Parlament die Beschlüsse des jeweils anderen Organs als verbindlich anerkennen.

Auch der GGR kann sowohl Beschlüsse, die er in eigener Zuständigkeit abschliessend gefasst hat, als auch Beschlüsse, die später noch einem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstanden, in Wiedererwägung ziehen. Für den GGR gilt wie für die Stimmberechtigten und die Gemeindeexekutive, dass die Wiedererwägung nur mit den Instrumenten erwirkt werden kann, die dem jeweiligen Gemeindeorgan im demokratischen Willensbildungsprozess zur Verfügung stehen. Die Stimmberechtigten können die Wiedererwägung eines Gemeindebeschlusses über das Initiativrecht zu erreichen suchen. Die Gemeindeexekutive kann dieses Ziel über das selbstständige Antragsrecht anstreben. Der GGR kann sich der besonderen parlamentarischen Instrumente

bedienen. Für eine Anregung eignen sich grundsätzlich Motion und Postulat. Praktisch dürfte jedoch die Motion in Form des formulierten Antrags das wirksamste Instrument im Hinblick auf die Wiedererwägung eines früheren Gemeindebeschlusses sein. Eine Motion zwecks Wiedererwägung könnte nicht ungültig erklärt werden (vgl. Thalmann, a. a. O., § 105, N. 5.2.2). Die parlamentarische Initiative steht auf Gemeindeebene nicht zur Verfügung; die Mitglieder der Gemeindeparlamente sind wie die Stimmberechtigten auf die Einzelinitiative verwiesen. Ebenso wenig steht den Mitgliedern des GGR ein selbstständiges Antragsrecht zu. Denn das Zusammenwirken von Legislative und Exekutive beruht auf dem System, dass die Regierung beantragt und das Parlament beschliesst (oder genehmigt). Entsprechend ist das unselbstständige Antragsrecht der Ratsmitglieder und der Ratskommissionen beschränkt auf die im Antrag der Exekutivbehörden enthaltene Thematik. Auch der Rückkommensantrag hat keinen selbstständigen Charakter; er kann sich nur auf einen auf Antrag der Exekutive in die parlamentarische Beratung eingebrachten Verhandlungsgegenstand beziehen. Mangels eines selbstständigen Antragsrechts wäre es den Ratsmitgliedern daher nicht möglich, nach der Schlussabstimmung über ein Geschäft im GGR den Antrag einzubringen, das verabschiedete Geschäft in Wiedererwägung zu ziehen, nochmals neu darüber zu beraten und neu darüber Beschluss zu fassen. Die Mitglieder des GGR müssten den Weg über die Motion beschreiten und damit das ordentliche Verfahren in Gang setzen, in dessen Verlauf der ursprüngliche Parlamentsbeschluss allenfalls aufgehoben und durch einen neuen ersetzt würde. Im Übrigen stünde den Ratsmitgliedern auch die Einzelinitiative zur Verfügung.

Es besteht kein Anlass, die Gemeindeparlamente mit weiteren Instrumenten, wie etwa einem selbstständigen Wiedererwägungsantragsrecht der Ratsmitglieder, auszustatten, damit ein Parlamentsbeschluss korrigiert werden kann, den die Ratsmitglieder nachträglich – aus welchen Gründen auch immer – als nicht sachgerecht erachten. Das geltende System mit selbstständig antragstellender Exekutivbehörde und dem GGR als beschliessendem Organ, das eigene Anregungen mit den Instrumenten Motion, Postulat und Einzelinitiative einbringen kann, verwirklicht den Grundsatz der Gewaltentrennung und hat sich bewährt. Entsprechend wurde auch mit den Reformen der parlamentarischen Instrumente im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung weder auf Kantons- noch auf Gemeindeebene ein selbstständiges Antragsrecht der Ratsmitglieder eingeführt. Jede Wiedererwägung beeinträchtigt die Rechtssicherheit. Diesen Nachteil gleichen die bestehenden Instrumente (Motion und Einzelinitiative) des GGR durch die Wah-

zung des Zusammenwirkens zwischen Exekutiv- und Legislativgewalt aus. Das System der Gewaltentrennung würde hingegen durchbrochen, wenn die Wiedererwägung von Beschlüssen des GGR unter erleichterten Voraussetzungen möglich wäre und die Ratsmitglieder hierfür ein selbstständiges Antragsrecht zur Verfügung hätten. Zugleich würde das Gemeindeparlament zu einem wesentlichen Teil aus seiner Verantwortung für eine verbindliche und daher mit Umsicht vorzunehmende Beschlussfassung entlassen. Aus diesen Gründen erscheint es als sinnvoll und ausreichend, eine Wiedererwägung durch die Gemeindeparlamente auf den Rahmen der bestehenden parlamentarischen Instrumente zu beschränken. Die Motion ist für eine Wiedererwägung von Beschlüssen des GGR zweckmässig und ausreichend.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi