

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Nr. 1570.3

# Gemeindeordnung: Gesamtrevision

**Bericht und Antrag der Spezialkommission Gemeindeordnung vom 11. August 2004**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Namens und im Auftrag der vom Grossen Gemeinderat (GGR) eingesetzten Spezialkommission unterbreite ich Ihnen Bericht zum Antrag des Stadtrates vom 19. Dezember 2000 (Vorlage Nr. 1570) betreffend Gesamtrevision der Gemeindeordnung (GO).

## 1. Einleitung

Die Spezialkommission hat die stadträtliche Vorlage in dreizehn Sitzungen bzw. zwei Lesungen (10 Sitzungen erste Lesung, drei Sitzungen zweite Lesung) behandelt. Stadtpräsident Christoph Luchsinger brachte bei den Sitzungen die Sicht des Stadtrates ein und ergänzte die Kommissionsarbeit mit nützlichen Hinweisen aus der Praxis. Stadtschreiber Arthur Cantieni war bei den Beratungen regelmässig anwesend und unterstützte die Spezialkommission insbesondere in organisatorischen Belangen. Rechtskonsulent Beat Moos stand ihr als fachkompetenter Sekretär zur Seite, der es verstand, den Mitgliedern schwierige Themen verständlich und prägnant näher zu bringen. Die Protokollführung oblag Ruth Schorno, die diese Aufgabe wie immer professionell erledigte. All diesen Personen sei an dieser Stelle herzlich für ihre äusserst kompetente und sehr geschätzte Unterstützung gedankt.

Erklärtes Ziel der Spezialkommission ist es, die Arbeiten zur Revision der GO dieses Mal unbedingt erfolgreich abzuschliessen. Bereits in der Eintretensdebatte wurde festgehalten, dass der Stadtrat und der GGR gegen aussen mit einer Stimme auftreten müssten, sich daher – egal wie lange es dauere – nötigenfalls zu einer Lösung zusammenzurufen hätten. In jedem Fall aber wollte man mit den Ergebnissen der Kommissionsarbeit erst nach aussen treten, wenn in den Hauptpunkten (Kompetenzabgrenzungen zwischen Legislative und Exekutive, Wählbarkeitsvoraussetzungen für GGR-Mitglieder) ein tragfähiger Konsens vorliegt.

Schon bald sollte sich herausstellen, dass es der stadträtlichen Vorlage in gewissen Punkten an der nötigen Sorgfalt fehlte und sie zum Teil gar mangelhaft war. Dadurch wurde die an sich schon nicht einfache Aufgabe für die Spezialkommission zusätzlich erschwert. So hatte sie sich mitunter in Gesetzesredaktion zu üben, was eigentlich nicht

Aufgabe einer Kommission sein sollte. Gleichwohl hat die Spezialkommission diese interessante Aufgabe dank kompetenter und tatkräftiger Unterstützung durch die städtischen Profis sehr gut gemeistert. Nicht zuletzt deshalb weist die Fassung der Spezialkommission sehr viele (mitunter redaktionelle) Änderungen auf und weicht daher stark von der stadträtlichen Vorlage ab.

Nach Abschluss der ersten Lesung erhielt der Stadtrat daher Gelegenheit, sich zum Zwischenergebnis vernehmen zu lassen. Im Schreiben vom 6. Januar 2004 (vgl. Beilage 1) hielt er zuhanden der Spezialkommission fest, dass aus seiner Sicht bloss eine einzige materielle Differenz bestehe (Wählbarkeit in den Grossen Gemeinderat), da er sich hinsichtlich der Referendumsgrenze bei wiederkehrenden Ausgaben dem Antrag der Spezialkommission anschliesse. Die Differenz betreffend Wählbarkeit in den Grossen Gemeinderat konnte in der zweiten Lesung im Rahmen eines Kompromisses ebenfalls noch beseitigt werden.

Die Spezialkommission behandelte die einzelnen Frage- und Problemstellungen mitunter sehr breit und in der nötigen Tiefe. Die Diskussionen verliefen sehr sachlich, offen, mitunter auch heftig, ohne dabei jedoch den Respekt vor der anderen Meinung zu verlieren. Daher kann heute festgestellt werden, dass das vorliegende Ergebnis in der Spezialkommission breit abgestützt ist und einen tragfähigen Kompromiss für eine neue Gemeindeordnung darstellt.

Ich danke an dieser Stelle allen Mitgliedern der Spezialkommission für die jederzeit konstruktive und sehr kollegiale Arbeitsweise und die erfolgreiche Zusammenarbeit.

#### **Antrag:**

Die Spezialkommission beantragt dem Grossen Gemeinderat, die Vorlage anhand der Fassung der Spezialkommission zu behandeln, da dies die Diskussion erleichtern wird.

## **2. Eintreten**

Im Rahmen der kurzen Eintretensdebatte zeigten die Mitglieder der Spezialkommission die Schwerpunkte für die kommenden Beratungen auf. Es sollten schliesslich die gleichen Hauptthemen im Zentrum der Diskussionen stehen, wie anlässlich der letzten gescheiterten Revision von 1996: Die Neufestsetzung der Finanzkompetenzen und die Frage über die Wählbarkeit in den Grossen Gemeinderat.

In der Spezialkommission war man sich Anfang an einig darüber, dass die GO nun dringend der Revision bedarf. Seit der letzten GO-Teilrevision von 1985 haben sich die tatsächlichen Verhältnisse sowie die Rahmenbedingungen für die politische Arbeit in Exekutive und Legislative stark verändert.

Eintreten auf die Vorlage wurde mit 6:0 beschlossen.

### **3. Detailberatung Gemeindeordnung der Stadt Zug**

Im vorliegenden Kommissionsbericht werden die meisten Paragraphen kurz kommentiert bzw. auf Änderungen hingewiesen. Dies soll es dem GGR möglich machen, die Überlegungen der Spezialkommission umfassend nachvollziehen können. Der Bericht soll aber auch dazu beitragen, die Diskussion im Grossen Gemeinderat zu vereinfachen. Das konkrete Ergebnis der Beratungen ist in der beiliegenden Synopsis (vgl. Vorlage 1570.2) zusammengefasst.

Überdies beschloss die Spezialkommission einstimmig, in der gesamten GO einheitlich die weibliche Form der männlichen voranzustellen.

#### **I Allgemeines**

Die Titelformulierung wurde der Kantonsverfassung angepasst. Die §§ 1 - 5 haben programmatischen Charakter ohne normativen Gehalt.

##### **§ 1 Bestand (neu § 1)**

Die Stadt Zug ist bereits im § 24 Abs. 2 der Kantonsverfassung als Hauptort definiert. Gleichwohl soll dies hier aus Gründen der Lesbarkeit noch einmal so deklariert werden, hierarchisch allerdings am Schluss.

##### **§ 2 Autonomie und Zusammenarbeit (neu § 2)**

Die Spezialkommission beantragt, den Titel auf "Gemeindeautonomie" zu reduzieren. Er ist prägnant und gegenüber dem stadträtlichen Entwurf auf das Wesentliche reduziert.

Da die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinwesen ein gleichwohl wichtiges Thema darstellt, soll sie hier explizit erwähnt bleiben. Diese Zusammenarbeit soll jedoch nicht als bare Verpflichtung sondern als Absichtserklärung verstanden werden.

##### **(Neu § 3) Organe**

Diese Bestimmung ging in der stadträtlichen Vorlage vergessen. Die GO ist vor allem aber auch ein Organisationserlass, weshalb die Organe zu erwähnen sind.

Die Rechnungsprüfungskommission ist in der geltenden GO fälschlicherweise nicht enthalten. Da auch sie klarerweise ein Organ der Gemeinde darstellt, verdient sie Erwähnung.

##### **§ 3 Petitionsrecht (neu §4)**

Beim Petitionsrecht handelt es sich um ein elementares Bürgerrecht. Dieses ist jedoch von einem Volksrecht (politische Rechte, Stimm- und Wahlrecht, Initiativrecht, etc.) abzugrenzen. Die Kann-Formulierung wurde fallen gelassen, da das Recht des Bürgers unmissverständlich zum Ausdruck kommen soll.

Mit der Formulierung "jede Person" sind natürliche und juristische Personen gemeint. Auf Bundesebene ist das Petitionsrecht ebenfalls sehr weit gefasst.

Damit Petitionen auch beförderlich erledigt werden, wurde die Behandlungsfrist von einem Jahr (Stadtrat) auf drei Monate im Regelfall reduziert. Die angerufene Behörde hat bei längerem Zeitbedarf einen Zeitplan zur Beantwortung vorzulegen.

#### **§ 4 Informationsrecht (streichen)**

Das Akteneinsichtsrecht auf Gemeindeebene ist in § 12 des kantonalen Gemeindegesetzes abschliessend geregelt. In der GO besteht kein Raum, neue Besonderheiten zu regeln.

Die Kommission beantragt die ersatzlose Streichung von § 4.

#### **§ 5 Politische Parteien (neu § 5)**

Die Anerkennung der politischen Parteien als wichtige Träger der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung soll sich nicht auf die im Parlament vertretenen Parteien beschränken. Hingegen soll eine konkrete Unterstützung der Parteienarbeit (spezifische Information, vorbereitende Arbeiten durch die Verwaltung, Plakat-Standplätze, Casino-Benützung, etc.) den im Parlament vertretenen Parteien vorbehalten bleiben. Die im GGR vertretenen Parteien verfügen damit über eine konkretisierte Anspruchsgrundlage. Die übrigen Vereinigungen sind demgegenüber auf die öffentlich zugänglichen, jedoch ebenfalls sehr umfassend ausgelegten Informationskanäle verwiesen. Diese Ungleichbehandlung erscheint der Spezialkommission als vertretbar.

Im Zusammenhang mit dem Versand von Wahlpropaganda bleibt anzufügen, dass der Stadtrat vor jeder Wahl wieder einen neuen entsprechenden Beschluss fasst. Dabei liegt es letztlich in der Kompetenz des Stadtrats, den Inhalt dieses Versandes zu bestimmen. Auf eine tiefere Regelungsdichte in dieser Bestimmung hat die Spezialkommission ausdrücklich verzichtet.

## **II Die Stimmberechtigten**

#### **§ 6 Allgemeines (streichen)**

Die Spezialkommission beantragt, diesen Paragraphen ersatzlos zu streichen. Das Organ „Stimmberechtigte“ ist neu bereits in § 3 lit a) der GO aufgeführt, insbesondere aber in § 3 des kantonalen Wahlgesetzes festgeschrieben.

#### **§ 7 Volkswahlen (neu § 6)**

Diese Bestimmung wurde von der Spezialkommission in unveränderter Form übernommen. Gleichwohl gab das Thema „Stadtschreiber-Wahl“ zu diskutieren. Die Spezialkommission sprach sich grossmehrheitlich für die Abschaffung der Volkswahl aus, da damit die Kompetenz einer Bewerberin oder eines Bewerbers allzu stark in den Hintergrund geraten kann. Sollte z.B. ein Ratssekretariat mit klarer Aufgabenteilung zwischen Ratssekretariat und Stadtschreiberin/Stadtschreiber eingerichtet werden, könnte die Kompetenz zur Wahl der Stadtschreiberin/des Stadtschreibers dem Stadtrat zugewiesen werden. Sollte die Stadtschreiberin/der Stadtschreiber allerdings wie bisher übergrei-

fende Funktionen ausführen, wäre ein Evaluationsverfahren zu entwickeln, welches ein breiteres Mitspracherecht des GGR und der Parteien gewährleistet.

Die Spezialkommission musste jedoch zur Kenntnis nehmen, dass im Rahmen der GO-Revision für die Stadt Zug kein Raum für eine Änderung besteht, da das Gemeindegesetz einer solchen entgegensteht. Eine verlässliche Prognose, ob und inwieweit sich eine entsprechende gesetzliche Änderung auf kantonaler Ebene durchsetzen liesse, kann aus heutiger Sicht nicht gemacht werden. So sprach sich die Gemeindepräsidentenkonferenz vor rund 2 Jahren in einer Konsultativabstimmung mit 6:5 gegen die Volkswahl aus. Mitte der 90er Jahre wurde bereits eine entsprechende Motion im Kanton für nicht erheblich erklärt. Die im Jahre 1996 von der Direktion des Inneren durchgeführte Umfrage wurde von einem grossen Teil der Gemeinden und auch von der Stadt Zug negativ beantwortet.

Inwieweit allenfalls die GO-Kommission in Erwägung zieht, eine entsprechende Änderung der gesetzlichen Grundlagen aktiv zu initiieren, ist vorderhand noch offen geblieben.

## **§ 8 Obligatorische Volksabstimmungen (neu § 7)**

### zu Abs. 1

„Urnenabstimmung“ statt „Volksabstimmung“

### zu lit. a)

„Erlass“ eingefügt.

### zu lit. b)

Bisher lag die Limite des GGR für einmalige Ausgaben bei 3 Mio. Franken und für wiederkehrende Ausgaben bei CHF 200'000.--. Diese Grenze soll neu auf 5 Mio. Franken (einmalig) bzw. CHF 500'000.-- (wiederkehrend) erhöht werden. Die ausschliessliche Zuständigkeit des GGR (ohne fakultatives Referendum) liegt zwischen CHF 50'000.-- und CHF 100'000.--.

Die Kommission hält das obligatorische Finanzreferendum an sich für entbehrlich. Denn die Praxis zeigt, dass das Stimmvolk einer solchen Finanzvorlage nur sehr selten die Zustimmung verweigert (vgl. Beilage 2). Gleichwohl wird das obligatorische Finanzreferendum im Gemeindegesetz in § 109 vorgeschrieben, weshalb es in der GO weiterhin zu regeln ist.

Nach Meinung der Kommission lassen sich die erhöhten Limiten daher in jedem Fall rechtfertigen. Überdies steht das Gesetz einer Erhöhung der Referendumslimiten in der GO nicht entgegen.

Die Kommission sieht darin keinen Abbau der demokratischen Kontrollinstrumente, da mittels fakultativen Referendums im Bedarfsfall jederzeit eingegriffen werden kann. Der Vergleich mit anderen Städten zeigt, dass die Stadt Zug mit den neuen Limiten für das obligatorische Referendum in einem vernünftigen Bereich liegt (vgl. Beilage 3).

#### zu lit. f)

Die Kommission ist vom Sinn allfälliger Konsultativabstimmungen grossmehrheitlich nicht überzeugt, da deren Ergebnisse trotz grossem Aufwand für Stimmvolk und Behörden nicht verbindlich sind. Daher beantragt sie, lit. f) ersatzlos zu streichen.

Dem Stadtrat verbleibt im Bedarfsfall jedoch aus eigener Kompetenz die Möglichkeit, eine Konsultativabstimmung durchzuführen. Dem GGR verbleibt die Möglichkeit, den Stadtrat mittels Postulat zu einer Konsultativabstimmung zu bewegen.

Der Antrag auf Beibehaltung von lit. f) wurde von der Kommission mit 4:2 Stimmen (ein Mitglied abwesend) abgelehnt.

#### **§ 9 Fakultative Volksabstimmungen (neu § 8)**

Gemäss stadträtlicher Vorlage soll das fakultative Referendum zustande kommen, wenn dies mindestens 500 Stimmberechtigte oder wenn dies mindestens 14 Mitglieder des GGR so beschliessen.

In der Kommission war das Instrument des Behördenreferendums unbestritten. Dem Antrag des Stadtrates, wonach es von mindestens 14 Mitgliedern des GGR zu beschliessen ist, wird gefolgt.

Die für das Zustandekommen geforderte Unterschriftenzahl von 500 Unterschriften ist nach Meinung der Kommission unbedingt beizubehalten. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der erhöhten Finanzkompetenzen sollen die demokratische Kontroll- bzw. Eingriffsmöglichkeiten nicht zusätzlich erschwert werden.

#### zu lit. a)

Da mit dem Begriff "Reglemente" klar nicht "Benützungsreglemente" gemeint sind, bedarf es hier der Präzisierung. Der neue Begriff „allgemein verbindliche Reglemente“ deckt sich mit der Terminologie des Gemeindegesetzes und besagt, dass es sich dabei um legislative und gesetzgeberische Erlasse handelt, die vom Parlament verabschiedet werden.

#### zu lit. d)

Der Stadtrat beantragt die Anhebung der Ausgabengrenze für fakultative Volksabstimmungen. Bisher konnte gegen GGR-Beschlüsse betreffend einmalige Ausgaben von mehr als CHF 100'000.-- oder neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 30'000.-- das fakultative Referendum ergriffen werden. Neu sollen diese Limiten für einmalige Ausgaben auf CHF 1 Mio. und für wiederkehrende Ausgaben auf CHF 300'000.-- angehoben werden. Mit andern Worten stellt sich die Frage, in welcher Höhe die abschliessende Kompetenz des GGR zu liegen kommen soll.

Die Kommission erachtet die neue Limite für jährlich wiederkehrende Ausgaben, wie sie die stadträtliche Vorlage vorschlägt, als zu hoch. Sie erachtet es für geboten, bei wiederkehrenden Ausgaben Vorsicht walten zu lassen, zumal bei der Kapitalisierung der vorgeschlagenen Limite von CHF 300'000.-- die Grenze für einmalige Ausgaben ohne weiteres überschritten werde. Daher gehöre das Verhältnis zwischen einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben sorgfältiger abgestimmt. Im Übrigen verzichtet der Stadtrat in seiner Vorlage auf eine nähere Begründung.

Eine diesbezügliche Anfrage der Kommission beantwortete der Stadtrat mit dem Hinweis, dass die derzeit geltenden Limiten (CHF 100'000.-- für einmalige, CHF 30'000.-- für wiederkehrende Ausgaben) einfach um den Faktor 10 erhöht worden seien. Es bestehe allerdings bereits im geltenden Recht ein Missverhältnis zwischen einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben. Gängig und üblich sei ein Verhältnis von 1 : 10. Der Grund hierfür liege in § 31 Abs. 1 GO, wonach einmalige Ausgaben bis CHF 100'000.-- und jährlich wiederkehrende Ausgaben bis CHF 30'000.-- mit dem Voranschlag bewilligt werden können und daher nicht dem fakultativen Referendum unterstehen.

Die Kommission sieht sich in ihrer kritischen Haltung bestätigt und beantragt einstimmig, die Ausgabengrenze für wiederkehrende Ausgaben auf CHF 100'000 festzusetzen. Demnach sollen jährlich wiederkehrende Ausgaben bereits dann dem fakultativen Referendum unterliegen, wenn sie CHF 100'000.—übersteigen (vgl. Beilage 4).

#### zu lit. g)

Bei dieser Kompetenzerweiterung schliesst sich die Kommission dem Antrag des SR vorbehaltlos an. Die Kommission erachtet es für sinnvoll und berechtigt, dem SR im Bereich der Liegenschaften einen grösseren Handlungsspielraum zu gewähren (vgl. Beilage 4). Gerade im Liegenschaftenshandel ist die Möglichkeit zu situativem und schnellem Handeln geboten. Zudem macht es Sinn, das Stimmvolk nicht bei jedem noch so kleinen Erwerb anfragen zu müssen, zumal sich die Preise bei den Liegenschaften verschoben haben.

Neu erworbene Liegenschaften fallen in der Regel unter das Finanzvermögen, weshalb diesfalls keine Ausgaben anfallen. Daher kommt das fakultative und nicht das obligatorische Referendum zum Tragen.

#### zu Absatz 2

Die Kommission schlägt systematisch richtig vor, in einem gesonderten Absatz die Referendumsfrist zu ergänzen.

#### **§ 10 Referendumsbogen**

#### **§ 11 Unterschrift (streichen)**

#### **§ 12 Zustandekommen (streichen) (alle neu in § 9)**

Die Kommission beantragt, die § 10, 11 und 12 in einem übersichtlichen Sammelparagraphen mit dem Titel " Volksreferendum" zusammen zu fassen, welcher die formellen Voraussetzungen des Volksreferendums regelt.

#### **§ 13 Volksinitiative (neu § 10)**

In den Absätzen 1-3 folgt die Kommission dem stadträtlichen Antrag.

Abs. 4 neu enthält die Formalien zur gültigen Unterzeichnung und rundet damit den Paragraphen bezüglich Lesbarkeit und Information zum Nutzen der Bürger ab.

### **§ 14 *Behandlung von Volksinitiativbegehren (neu § 11)***

Die Kommission vertritt die Meinung, dass die Formulierung in der geltenden GO klarer abgefasst ist, als diejenige im stadträtlichen Entwurf.

Zudem sollte diese Bestimmung unbedingt aus sich heraus verständlich sein, da es sich um ein wichtiges Volksrecht handelt. Daher wurde im Vorschlag der Kommission bewusst in Kauf genommen, dass die Bestimmung Wiederholungen aus dem übergeordneten Recht (Gemeindegesezt) enthält. Denn Adressaten der GO sind nicht die Juristen sondern die Bürgerinnen und Bürger.

### **§ 15 *Einzelinitiativbegehren (neu § 12)***

Die Kommission stimmt dem Vorschlag des Stadtrates zu, entschlackt jedoch den Titel auf "Einzelinitiative".

### **§ 16 *Anordnung und Durchführung der Urnengänge (neu § 13)***

Da "Volksabstimmungen" als Überbegriff für Urnen- und Versammlungsabstimmungen dient, letztere in der Stadt Zug allerdings nicht mehr stattfinden, muss hier konsequenterweise von Urnenabstimmungen gesprochen werden.

## **III Der Grosse Gemeinderat**

### **§ 17 *Organisation (neu § 14)***

Die Kommission beantragt eine Änderung des Titels ("Zusammensetzung und Wahl"). Die Absätze 1 und 2 erfahren gegenüber der stadträtlichen Fassung keine Änderung.

#### zu Abs. 3 (Wählbarkeit in den Grossen Gemeinderat)

Wie bereits anlässlich der letzten, gescheiterten GO-Revision beanspruchte die Behandlung der Wählbarkeitsvoraussetzungen überaus grossen Raum und führte in der Kommission zu ausgedehnten und mitunter heftigen Diskussionen.

Nach geltendem Recht sind städtische Beamte und Angestellte nicht dann nicht wählbar, wenn sie hauptamtlich als Beamte oder Angestellte in der Stadtverwaltung tätig sind. Der Stadtrat beantragt, dass inskünftig auch die in einem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis zur Gemeinde stehenden Personen in das städtische Parlament gewählt werden dürfen, wobei gewisse Kategorien von Anstellungsverhältnissen (dem Stadtrat oder einem seiner Mitglieder direkt unterstellt) weiterhin vom Ausschluss erfasst sein sollen.

#### 1. Lesung

Die Kommisionsmehrheit tat sich mit dem Antrag des Stadtrates von Anfang an schwer. Sie argumentierte anlässlich der ersten Lesung ähnlich wie bereits 1996. Sie befürchtete mitunter eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips, da der GGR über die städtische Verwaltung eine Kontrollfunktion ausübe und es daher nicht angehe, dass sich einzelne GGR-Mitglieder quasi selber beaufsichtigen würden. Es rechtfertigte sich, die Gewaltenteilung dem Grundrecht der Wählbarkeit überzuordnen. Überdies könne

bei gewählten städtischen Angestellten die Gefahr von Interessen- und Loyalitätskonflikten bestehen. Es könne auch nicht ausgeschlossen werden, dass Angestellte über einen Informations- und/oder Wissensvorsprung verfügen könnten. Und zu guter Letzt wurden auch noch finanzielle Überlegungen ins Feld geführt, indem z.B. Lehrpersonen den ordentlichen Lohn und die GGR-Sitzungsentschädigung beziehen würden, falls die Sitzung bereits um 14.00 Uhr beginne.

Die Kommissionsminderheit redete einer liberalen Lösung das Wort, ohne die möglichen Problemfelder aus den Augen zu verlieren. Das passive Wahlrecht als verfassungsmässiges Recht könne jedoch nur aus gewichtigen Gründen beschränkt werden. Eine derart umfassende Beschränkung des Wahl- und Wählbarkeitsrechts lasse sich mit den vorerwähnten Begründungen nicht rechtfertigen. Hinzu komme, dass ganze Bevölkerungsgruppen (Lehrer, städtische Angestellte) ohne Not vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen würden mit der Wirkung, dass damit auch das aktive Wahlrecht eine wesentliche Einschränkung erfahre (die Wähler könnten keine städtischen Angestellten wählen). § 6 des Gemeindegesetzes halte fest, dass grundsätzlich jeder Stimmberechtigte als Mitglied des Grossen Gemeinderates wählbar ist. Zudem sei eine moderne Neuregelung notwendig, da der Beamtenstatus abgeschafft worden sei und sich die Zeiten ebenfalls geändert hätten.

Aus den Reihen der Kommission ergingen zum Schluss der ersten Lesung schliesslich zwei Anträge:

1. Nicht wählbar sind die Mitarbeitenden der städtischen Verwaltung mit einem Pensum von über 50 %.
2. Nicht wählbar sind die dem Stadtrat direkt unterstellten Mitarbeitenden und deren Stellvertreter.

Bei der Gegenüberstellung dieser Anträge in der Kommission obsiegte der 1. Antrag mit 4 : 3 Stimmen.

Bei der Gegenüberstellung dieses 1. Antrages der Kommission obsiegte dieser gegenüber dem Antrag des Stadtrates mit 5 : 2 Stimmen.

#### Vernehmlassung des Stadtrates vom 6. Januar 2004 nach Abschluss der 1. Lesung

In seiner Stellungnahme äusserte sich der Stadtrat zum Kommissionsergebnis betreffend Wählbarkeit wie folgt (Formatierungen vom Verfasser eingefügt):

Die politischen Rechte gehören zu den elementaren Bürgerrechten einer jeden freiheitlichen und rechtsstaatlichen Demokratie. Nach Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 sind die politischen Rechte gewährleistet. **Zu den politischen Rechten gehört unter anderem auch das passive Wahlrecht, d.h. das Recht, in ein politisches Amt gewählt werden zu können.** Verfassungsmässige Rechte dürfen nur aus wichtigen Gründen beschränkt werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens muss für die Einschränkung eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinne bestehen. Zweitens bedarf es für die Einschränkung eines überwiegenden öffentlichen Interesses. Und drittens muss die Einschränkung verhältnismässig sein, d.h. die Massnahme muss notwendig und zugleich tauglich sein, den

Eingriffszweck zu erreichen, und es darf kein Missverhältnis zwischen Eingriffszweck und dem Eingriffsmittel bestehen (sog. Verhältnismässigkeit im engeren Sinne). **Aus demokratietheoretischer Sicht sind allerdings Einschränkungen der Wählbarkeit in ein Parlament grundsätzlich abzulehnen.** Das demokratische Prinzip setzt nämlich voraus, dass das Volk seine Repräsentantinnen und Repräsentanten aus dem Kreis der Stimmberechtigten frei auswählen kann. (Vgl. hierzu Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 229 ff.).

In Ihrer Kommission ist die Unvereinbarkeit zwischen einer Anstellung bei der Stadt und der Mitgliedschaft im Grossen Gemeinderat hauptsächlich mit dem Hinweis auf das Gewaltenteilungsprinzip begründet worden. Das klassische Gewaltenteilungsprinzip geht von einer Dreiteilung der Gewalten im Staat aus: der Legislative als für die Rechtsetzung zuständiges Organ, der Exekutive, die für den Vollzug (bzw. die Rechtsanwendung) im Bereich des öffentlichen Rechts zuständig ist, und der richterlichen Gewalt (vgl. hierzu u.v.a.: Walter Haller/Alfred Kölz, Allgemeines Staatsrecht, zweite Auflage, Basel 1999, S. 181 ff.). Exekutivgewalt im Sinne der klassischen Gewaltenteilungslehre übt jedoch nur aus, wer hoheitliche Befugnisse hat und diese Kraft seines Amtes durch rechtsverbindliche Entscheide bzw. Verfügungen durchzusetzen vermag. Exekutivgewalt üben also aus: der Stadtrat als Gremium, die einzelnen Stadtratsmitglieder (als Departementschefin bzw. Departementschef), sowie - allerdings in nur sehr beschränktem Ausmass - die Amtsleiterinnen und Amtsleiter. Demgegenüber haben Lehrpersonen, Mitarbeitende des Werkhofes, Sekretärinnen, Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, Hauswartinnen und Hauswarte, technische Angestellte, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter usw. grundsätzlich keine hoheitlichen Befugnisse. **Das Gewaltenteilungsprinzip kann deshalb hier für die Begründung der Unvereinbarkeit nicht angeführt werden.** Ganz abgesehen davon ist das Gewaltenteilungsprinzip in der Schweiz ohnehin nirgends in seiner reinen Form verwirklicht. So hat die Legislative stets gewisse Exekutivaufgaben (dies zum Beispiel im Finanzrecht oder im Planungs- und Baurecht), während die Exekutive über bestimmte Rechtsetzungskompetenzen verfügt und im Verwaltungsbeschwerdeverfahren als Beschwerdeinstanz richterliche Funktionen ausübt. Im Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive ist auch die personelle bzw. subjektive Gewaltenteilung hierzulande nur beschränkt verwirklicht (so ermächtigt beispielsweise § 78 Abs. 1 des Gemeindegesetzes die Mitglieder des Gemeinderates ausdrücklich zur Stimmabgabe - und damit zur aktiven Teilnahme - an der Gemeindeversammlung). Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen halten wir **die von Ihrer Kommission beantragte weit reichende Unvereinbarkeitsbestimmung für unangemessen und damit für unverhältnismässig.** Ob eine solche Vorschrift einer höchstrichterlichen Beurteilung standhalten würde, muss offen bleiben. In einem Urteil aus dem Jahr 1965 hatte sich das Bundesgericht letztmals mit der vorliegenden Fragestellung zu befassen. Es hatte damals eine entsprechende Unvereinbarkeitsbestimmung in der aargauischen Kantonsverfassung (noch) nicht als bundesverfassungswidrig beanstandet. Seit damals haben sich allerdings die politischen Ansichten und die Rechtsprechung zu den politischen Rechten stark gewandelt. **Die von Ihrer Kommission beantragte Einschränkung des pas-**

**siven Wahlrechts ist deshalb nach unserem Dafürhalten auch nicht mehr zeitgemäss. Wir lehnen sie daher klar ab.**

## 2. Lesung

Nicht zuletzt auf Grund der stadträtlichen Stellungnahme (vgl. oben), die sich im Übrigen weitestgehend mit der Meinung der Kommissionsminderheit deckte, nutzte die Kommission die Gelegenheit, das Thema "Wählbarkeit" noch einmal einlässlich zu diskutieren. Sie erkannte, dass die in der 1. Lesung angeführten Gründe wohl als nicht wichtig genug zu betrachten sind, um die Wählbarkeit derart restriktiv einzuschränken. Die Wählbarkeit vom Stellenpensum abhängig zu machen, wurde als unglückliche Lösung erkannt, da hiermit eine sachfremde und völlig willkürliche Grenze gezogen worden wäre.

So war die Kommission schliesslich bestrebt, nach einer Kompromisslösung zu suchen, die einerseits das Grundrecht des passiven Wahlrechts gewährleistet, andererseits aber auch den berechtigten Befürchtungen betreffend Gewaltenteilung und Loyalitätsproblemen angemessene Rechnung trägt.

Vergleiche mit andern Städten zeigten (vgl. Beilage 5), dass betreffend Wählbarkeit unterschiedlichste Lösungen – von sehr restriktiv bis sehr liberal – bestehen. Neuere Gemeindeordnungen zeigen aber immerhin, dass Unvereinbarkeiten eher reduziert und meist nur noch Exekutivmitglieder (was ja wohl selbstverständlich ist) und leitende Angestellte (Chefbeamte) als nicht wählbar bezeichnet werden.

Eine Rückfrage der Kommissionsmitglieder in ihren Fraktionen ergab, dass die möglichen Konfliktfelder eigentlich allen bewusst sind. Allerdings zogen die Fraktionen von CVP und FDP die Grenzen in ihrer – wenn auch nicht abschliessenden – Stellungnahme erneut sehr eng, indem sie sich für eine eher radikale Unvereinbarkeitsregelung aussprachen und das Prinzip der Gewaltenteilung höher werteten, als das passive Wahlrecht. Die grössten Bedenken wurden von diesen Fraktionen hinsichtlich der Wählbarkeit von Lehrpersonen geäussert.

Die SP- und die Alternative Fraktion unterstützten den stadträtlichen Antrag, wobei beide eine Einschränkung für Kaderangestellte inkl. deren Stellvertreter sowie Schulleiter für vertretbar hielten. Nach Meinung dieser Fraktionen lässt es sich nicht rechtfertigen, aus den vorgebrachten Gründen ein Grundrecht derart einzuschränken. Im Übrigen würden sich mögliche Zielkonflikte durch interne Regelungen (Personalreglement, Stellenbeschreibungen) weitestgehend vermeiden lassen.

Von Seiten des Stadtrates war schliesslich zu vernehmen, dass er betreffend Wählbarkeit keine "carte blanche" beanspruche und er gewisse Einschränkungen hinzunehmen bereit sei.

Vor diesem Hintergrund unterbreitete der städtische Rechtskonsulent der Spezialkommission den folgenden

## Vorschlag:

*"Mitarbeitende der Stadt Zug in leitender Stellung dürfen dem GGR nicht angehören."*

Die Spezialkommission sah in dieser Formulierung schliesslich einen rundum akzeptablen Kompromissvorschlag. Das Gewaltenteilungsprinzip wird angemessen berücksichtigt, indem eben leitende Angestellte (mit Hoheitsfunktion bzw. Entscheidkompetenz) nicht im GGR Einsitz nehmen können. Damit bleibt zum einen die unabhängige Aufsichtsfunktion des GGR gewährleistet. Zum andern werden mögliche Zielkonflikte ausgeschaltet. Diese Art der Einschränkung der Wählbarkeit für einen klar limitierten Adressatenkreis lässt sich zudem auch sachlich begründen. Der Vorschlag erscheint der Spezialkommission daher als vertretbar und insbesondere verhältnismässig (= die Massnahme muss notwendig und zugleich tauglich sein, den Eingriffszweck zu erreichen, und es darf kein Missverhältnis zwischen Eingriffszweck und dem Eingriffsmittel bestehen).

Diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Zug mit "leitender Stellung" lassen sich klar eingrenzen. Das beiliegende Organigramm zeichnet den Kreis der nicht wählbaren Personen der städtischen Angestellten (vgl. Beilage 6).

In Bezug auf die Lehrpersonen bedeutet dies konkret, dass Schulleiterinnen und Schulleiter sowie deren Stellvertreterinnen oder Stellvertreter nicht wählbar sind. Hinzu kommt, dass städtische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch für politische Ämter beim Stadtrat eine entsprechende Bewilligung einholen müssen.

Die Frage einer allfälligen Freistellung einer Mandatsträgerin oder einer -trägers wird im Personalreglement abgehandelt. Zudem haben die städtischen Angestellten grossmehreheitlich gleitende Arbeitszeiten. Ein politisches Amt ist daher ohne weiteres ausserhalb der Blockzeiten auszuüben.

Vor diesem Hintergrund regte die Spezialkommission überdies an, dass die Einschränkung der Wählbarkeit sukzessive in die einzelnen Stellenbeschreibungen einfliesst bzw. in die jeweiligen Anstellungsverträge aufgenommen wird.

Die Spezialkommission stimmte dem vorerwähnten Vorschlag einstimmig zu. Dabei verlangte sie zusätzlich, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Abstimmungsbroschüre die nötigen Zusatzinformationen und Erklärungen erhalten.

### **§ 18 Ausstand (neu § 15)**

Nach längerer Diskussion über Sinn, Zweck und Verbindlichkeit einer Ausstandsbestimmung kommt die Spezialkommission einstimmig zum Schluss, weiterhin eine solche Bestimmung in die GO aufzunehmen. Diese soll aber kürzer und prägnanter als die geltende Regelung und umfassender als der Antrag des Stadtrates ausfallen.

Die Ausstandsregelung der Exekutive ist in der Kantonsverfassung und im Gemeindegesetz (§ 10) enthalten. Hinsichtlich Ausstandsregeln für den GGR ist im Gemeindegesetz nichts enthalten, weshalb diese zwingend in der GO festzuschreiben sind.

Die vorgeschlagene Fassung der Spezialkommission trägt den genannten Anliegen Rechnung.

### **§ 19 Zuständigkeiten (neu § 16)**

Diese Bestimmung regelt die Zuständigkeiten des GGR. Indirekt ergibt sich aus diesem Paragraphen die Finanzkompetenz des Stadtrates. Gemäss stadträtlicher Vorlage fallen Ausgaben unter CHF 200'000.-- (einmalig) oder unter CHF 50'000.-- (jährlich wiederkehrend) in die Kompetenz des Stadtrates. Zur Vervielfachung seiner Kompetenz führte der Stadtrat an, dass die heutige Kompetenzgrenze nicht mehr zeitgemäss sei. Die Vervielfachung sei das Resultat eines Quervergleichs mit anderen Gemeinden und Städten. Weiterhin bestehe für den GGR über das Budget die Möglichkeit, auch Ausgaben von weniger als CHF 200'000.-- zu blockieren. Die Erhöhung der stadträtlichen Finanzkompetenz sei letztlich aber auch eine Frage der Effizienz der Verwaltung. Sobald ein Geschäft in die GGR-Kompetenz falle, sei eine Vorlage mit GGR-Beschluss nötig, was den Entscheidungsweg bedeutend verlängere. Zudem sei dieser Weg auch mit entsprechend höherem finanziellem Aufwand verbunden. Auf Grund der verlangten Effizienzsteigerung in der Verwaltung bestehe die Tendenz, der Exekutive zulasten der Legislative immer mehr Kompetenzen zuzuweisen.

Die Kommission beantragt eine Änderung des Titels ("Aufgaben und Befugnisse") sowie weitere Ergänzungen und Änderungen, die nachfolgend kurz dargestellt werden:

#### zu Absatz 1

Dieser Absatz umfasst die Generalklausel, indem analog zur Kompetenz des Stadtrates auch die Kompetenz des GGR aufgeführt wird. Diese Generalklausel hat den Vorteil, dass anschliessend unter Abs. 2 nicht jeweils der Vorbehalt der Zuständigkeit des Volkes erwähnt werden muss.

#### zu Absatz 2

Die stadträtliche Formulierung ist sehr schwer verständlich und auch nicht ganz richtig. Bei einer Initiative, welche nicht die Gemeindeordnung betrifft, beschliesst der GGR nur über die Gültigkeit der Initiative, nicht aber materiell. Mit der neuen Formulierung wollte eine Klärung erreicht werden.

#### zu lit. a)

Die Aufhebung der Gemeindeordnung ist nicht aufgeführt, weil diese gemäss Gemeindegesetz vorgegeben ist. Gemeindereglemente könnten hingegen ersatzlos aufgehoben werden.

#### zu lit. b)

Dies entspricht einem Kerngeschäft des Parlamentes.

#### zu lit. c) (neu)

Dadurch wird die eigentliche Kompetenz des GGR festgelegt, das Reglement über die Entschädigungen und Kommissionsmitglieder vom 5.9.2000 ändern und allenfalls neu fassen zu können. Lit. b genügt nicht, weil die Geschäftsordnung und die Entschädigung der Räte nicht allgemein verbindlich sind.

#### zu lit. d)

Diese Bestimmung wurde gegenüber der stadträtlichen Version ergänzt, da auch die Festsetzung des Steuerfusses und der übrigen Gemeindesteuern in die Kompetenz des GGR fällt.

#### zu lit. e)

Zusätzlich zur nachgelieferten stadträtlichen Begründung erhielt die Kommission eine Aufstellung über sämtliche Vorlagen (vgl. Beilage 7), woraus hervorgeht, dass die Vorlagen zwischen CHF 100'000.-- und CHF 200'000.-- nur äusserst selten zu grösseren Diskussionen im GGR geführt hatten. Allein auf Grund dieser Tatsache sollte nach Meinung der Spezialkommission dem Antrag des Stadtrates gefolgt und der Erhöhung der Stadtratskompetenz zugestimmt werden.

Die beantragte Verschiebung der GGR-Zuständigkeit (erst ab CHF 200'000.-- (einmalig) bzw. über CHF 50'000.-- (jährlich wiederkehrend)) führt zudem zu einer Entlastung der Verwaltung und des GGR (indem pro Jahr rund 8 Vorlagen weniger aufzubereiten und zu behandeln sind) und damit auch zu grösseren Einsparungen. In der Verwaltung kann schneller und unbürokratischer reagiert werden. Diese Kompetenzverschiebung zu Gunsten des Stadtrates erscheint der Kommission letztlich für zeitgemäss, wenngleich die Aufsichtsfunktion des GGR damit leicht eingeschränkt wird. Zu guter Letzt soll mit diesem Schritt aber auch das Vertrauen in die Arbeit der Exekutive zum Ausdruck gebracht werden.

#### zu lit. f) und lit. g)

Diese Bestimmungen sind identisch mit lit. e) bzw. lit. f) des stadträtlichen Antrags. Gegenüber der geltenden Regelung werden die stadträtlichen Kompetenzlimiten verfünf- bzw. verzehnfacht. Die Spezialkommission hält diese Erhöhung für sachgerecht, da die Grundstückspreise in der Stadt Zug in den letzten zwanzig Jahren stark angestiegen sind. Zudem handelt es sich hier um Verwaltungshandeln, welches sich in der Regel im Finanzvermögen abspielt. Wenn der Stadtrat für jede kleinere Liegenschaft dem GGR eine Vorlage unterbreiten muss, hat er erhebliche Probleme, rechtzeitig und richtig auf dem Markt reagieren zu können. Aus diesem Grund ist die Kompetenzlimite entsprechend anzupassen.

#### zu neu lit. h)

Diese Bestimmung entspricht Ziff. 9 der geltenden Gemeindeordnung und ist im stadträtlichen Antrag nicht enthalten. Die Formulierung wurde wieder aufgenommen, weil dies im Gemeindegesetz so vorgeschrieben ist.

#### zu lit. i)

Für die Gewährung von Darlehen für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe werden Mittel vom Finanzvermögen ins Verwaltungsvermögen verschoben. Dieser Prozess ist rechtlich einer Ausgabe gleichzusetzen. Die vom Stadtrat beantragte Formulierung in lit. i ist an sich genügend, aber etwas schwer verständlich. Es erscheint der Kommission daher richtig, die Darlehen und Bürgschaften separat zu erwähnen.

### zu Absatz 3

Dieser entspricht der stadträtlichen Fassung lit. g. Da es nicht um Rechtssetzung geht, sondern sich um eine Aufsichtstätigkeit handelt, wurde ein separater Absatz geschaffen.

§ 19 (neu § 16) wurde von der Spezialkommission in zweiter Lesung stillschweigend verabschiedet.

### **§ 20 Neue Ausgaben im Voranschlag (neu § 17)**

Diese Bestimmung bezweckt nicht die Erhöhung der stadträtlichen Finanzkompetenzen, sondern hat die Vereinfachung des Kreditbewilligungsverfahrens im GGR für Ausgaben von geringerem Umfang zum Ziel. Es soll nicht jede unerhebliche Ausgabe dem GGR als Vorlage präsentiert werden müssen. Dennoch behält der GGR seine Kompetenz und Einflussmöglichkeit bei solchen Ausgaben, indem ihm diese im Budget zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. Bei dieser Gelegenheit kann der GGR zudem eine separate Vorlage verlangen.

Einige Mitglieder der Kommission erachteten die Erhöhung der Limite bei den jährlich wiederkehrenden Ausgaben von CHF 30'000.-- auf CHF 100'000.-- für relativ hoch. Deren Reduktion auf CHF 50'000.-- macht allerdings keinen Sinn, da hier die Kompetenzgrenze des Stadtrats liegt. Ebenso wenig lässt sich die Limite bei den einmaligen Ausgaben auf CHF 200'000.-- reduzieren, weil dieser Betrag deckungsgleich mit der Stadtratskompetenz wäre.

### **§ 21 Ständige Kommissionen (neu § 18)**

Der Stadtrat beantragt in seiner Vorlage, die GPK und die BPK sowie deren Hauptaufgaben als ständige Kommissionen in der GO festzuschreiben.

Vor diesem Hintergrund entspannte sich in der Spezialkommission eine breitere Diskussion über die Frage, welche der drei ständigen Kommissionen auf Stufe der GO zu regeln sind bzw. welche sich ohne weiteres und viel flexibler im Rahmen der Geschäftsordnung (GSO) verankern lassen.

Auf Grund des Gemeindegesetzes könnte in der GO auf eine Regelung der Kommissionen verzichtet werden. Selbst die GPK wird im Rahmen der Kann-Bestimmung von § 107 nicht als zwingend vorgeschrieben. Es würde somit genügen, sämtliche ständigen Kommissionen in der GSO zu regeln. Dagegen wurde eingewendet, dass diese Regelung vom GGR sehr einfach abgeändert werden könnte, da die GSO nicht dem Volk zu unterbreiten sei.

Diese Bedenken konnten dann allerdings vom städtischen Rechtsdienst einigermaßen zerstreut werden. Heute bestehe generell die Tendenz, eher niederschwellige Erlasse zu schaffen, damit diese auch einfacher revidiert werden können. Insofern mache es auch hier keinen Sinn, über das vom Gemeindegesetz vorgesehene hinauszugehen. Die GPK und die Untersuchungskommission seien vom kantonalen Recht vorgegeben, die BPK jedoch nicht.

Von Seiten der Spezialkommission wurde vorgebracht, dass Kommissionen vor allem auch ein praktisches Instrument für das Parlament darstellen. Daher müsse dem Parlament auch die grösstmögliche Flexibilität zur Bestellung und Einsetzung von Kommissionen eingeräumt werden. Die GPK und deren Befugnisse seien bereits im Gemeindegesetz ausführlich geregelt, weshalb deren Erwähnung in der GO an sich entbehrlich sei. Angesichts der besonderen Stellung der GPK als Aufsichtsorgan mit besonderen Rechten rechtfertige es sich jedoch, diese Kommission in der GO explizit zu erwähnen. Auf die Erwähnung anderer Kommissionen solle jedoch verzichtet werden, da diese auch im Gemeindegesetz keine explizite Erwähnung gefunden hätte.

In diesem Zusammenhang wurde überdies die Frage diskutiert, inwieweit es überhaupt notwendig ist, dass zwei vorberatende Kommissionen das gleiche Geschäft durchberaten. Im Lichte der Effizienz sind andere Modelle denkbar, ohne dass dies mit Qualitätsverlusten einhergehen müsste. Die Spezialkommission erörterte in der Folge auch neue GPK-Modelle. Demnach könnte die GPK auch als Gesamtprüfungsgremium in Abteilungen und Ausschüssen (Finanz-, Bau- und Planungs-, IT- und gemischter Ausschuss) arbeiten, mit dem Ziel, die Arbeitsweise zu straffen.

In jedem Fall erschien es der Spezialkommission wichtig, mit der neuen GO-Regelung gleichzeitig sicherzustellen, dass man sich für die Zukunft genügende Flexibilität (in Bezug auf Ausgestaltung, Grösse, etc.) bewahrt und neue Lösungen möglich werden, ohne dass man dazu das schwerfällige Verfahren einer GO-Revision einschlagen muss.

Daher beantragt die Spezialkommission einstimmig, bloss die GPK sowie deren Hauptaufgaben ("... prüft insbesondere den Voranschlag ...") in der GO festzuschreiben. Deren Mitgliederzahl und weitere organisatorische Belange sind aber in der GSO zu regeln. Die übrigen ständigen Kommissionen sollen vollumfänglich auf Stufe GSO geregelt werden.

#### **§ 22 Nicht ständige Kommissionen (neu § 19)**

Die Spezialkommission stimmt dem stadträtlichen Antrag vorbehaltlos zu.

#### **§ 23 Untersuchungskommission (neu § 20)**

Die Spezialkommission ist einstimmig der Ansicht, dass die Untersuchungskommission, obwohl bereits in § 16 der GSO ausführlich geregelt, unbedingt in der GO verankert gehört. Rechtsgrundlage für das Aktenseinsichtsrecht dieser Kommission bildet § 108 des Gemeindegesetzes (GG), wo zusätzlich noch auf § 95 GG verwiesen wird.

#### **§ 24 Beizug von Stadtrat und Dritten (neu § 21)**

In der Spezialkommission fragte man sich, ob diese Materie überhaupt in der GO geregelt werden sollte oder ob die Regelung in der GSO genüge. Die geltende GSO ist allerdings offener formuliert als der Antrag des Stadtrates, indem bei einem Beizug eines Mitarbeiters der Stadtverwaltung mit dem Stadtrat bloss Rücksprache zu nehmen ist. Gemäss stadträtlichem Antrag muss der Stadtrat zum Mitarbeiterbeizug jedoch sein Einverständnis geben.

Da es sich beim Inhalt dieser Bestimmung mitunter um eine Kompetenzregelung handelt, empfiehlt die Spezialkommission, diese in der GO zu regeln. § 33 der GSO ist redaktionell entsprechend anzupassen.

Im Vorschlag der Spezialkommission sollen nicht nur die Kommissionen Sachverständige und Stadtratsmitglieder beiziehen können, sondern auch der Gesamtrat. Ergänzend ist überdies geregelt (im Antrag des Stadtrates fehlt eine entsprechende Bestimmung), dass der Stadtrat an den Sitzungen des GGR teilnehmen muss (Abs. 1 der Kommissionsfassung).

Im Übrigen beantragt die Spezialkommission eine Abänderung des Titels ("Mitwirkung ...").

### **§ 25 Fraktionen (neu § 22)**

Die Mehrheit der Spezialkommission war anfänglich der Ansicht, dass diese Bestimmung – da sie mitunter eine Frage des Parlamentsbetriebs regelt – nicht in die GO gehöre.

Auf entsprechenden Rückkommensantrag hin revidierte die Kommission anlässlich der zweiten Lesung ihre Haltung. Sie empfiehlt, diese Bestimmung aus Gründen des Minderheitenschutzes in der GO festzuschreiben. Denn damit wird klar definiert, was unter einer Fraktion zu verstehen ist und dass diese angemessen zu berücksichtigen ist.

Bei einer blossen Regelung in der GSO würde dieser Entscheid direkt in die Kompetenz des GGR fließen. Damit wäre nicht auszuschliessen, dass kleine Fraktionen majorisiert werden könnten, oder dass ihnen gar die Fraktionsqualität abgesprochen würde. Ebenso wäre die angemessene Vertretung kleiner Fraktionen in den Kommissionen bedroht. Abgesehen von kleinen redaktionellen Änderungen empfiehlt die Spezialkommission daher einstimmig, dem Antrag des Stadtrates zu folgen.

### Exkurs "Ratssekretariat"

Obwohl mit der Neudefinition der Büros der Hinderungsgrund (§ 15 der geltenden GO) zur Einführung des Ratssekretariates weggefallen ist, soll die Thematik Stadtschreiber/Ratssekretariat nach Meinung der Kommission gesondert behandelt werden. Jedemfalls will sie sich derzeit nicht für oder gegen die Einführung festlegen.

Gleichwohl darf nach Meinung der Kommissionsmehrheit nicht ausser Acht gelassen werden, dass sich die Dienstleistungen der Stadtkanzlei gegenüber vor vier Jahren stark verbessert haben, so dass die Notwendigkeit eines Ratssekretariates zumindest aus heutiger Sicht zu relativieren ist.

Da aber materiell noch nie breit und fundiert über die Einführung eines Ratssekretariates diskutiert worden ist, soll das Thema von der neu zu bestellenden Spezialkommission zur Änderung der GSO noch einmal behandelt werden.

### **§ 26 Einberufung (neu § 23)**

Die Spezialkommission beantragt, diese Bestimmung in zwei Absätze zu fassen. Im stadträtlichen Vorschlag fehlt zudem die Bestimmung, wonach sich der GGR auf eigenen Beschluss hin versammeln kann. Abs. 1 ist entsprechend zu ergänzen.

Abs. 2 regelt die Einberufung des GGR auf Verlangen des Stadtrates oder auf Verlangen von sieben Ratsmitgliedern hin.

#### **§ 27 Verhandlungs- und Beschlussfähigkeit (neu § 24)**

Dieser Paragraph wurde von der Spezialkommission unverändert übernommen und stillschweigend beschlossen.

#### **§ 28 Abstimmungen und Wahlen (neu § 25)**

Dieser Paragraph wurde von der Spezialkommission unverändert übernommen und stillschweigend beschlossen.

### **IV Der Stadtrat**

#### **§ 29 Stellung und Zusammensetzung (neu § 26)**

Die Spezialkommission beantragt, den Titel auf "Zusammensetzung" zu reduzieren. Des Weiteren ist Abs. 1 der stadträtlichen Fassung zu streichen, da er in den Vollzugsaufgaben (neu § 27) aufgeführt wird. Abs. 2 der stadträtlichen Fassung wird somit neu zu Abs. 1.

Die Spezialkommission beantragt überdies, einen neuen Absatz 2 aufzunehmen, wonach der Stadtrat "seine Beschlüsse als Kollegialbehörde vertritt". Damit kann § 30 ersatzlos gestrichen werden (vgl. unten).

Ergänzend bleibt anzuführen, dass die Konstituierung des Stadtrates nicht in der GO zu regeln ist, da diese in einem entsprechenden Stadtratsbeschluss festgehalten ist.

#### **§ 30 Kollegialsystem (streichen)**

Die Spezialkommission beantragt, diesen Paragraphen ersatzlos zu streichen. Abs. 1 findet sich in neu § 26 als Abs. 2 (vgl. oben).

Die Absätze 2 und 3 betreffen organisatorische Belange und sind daher auf Verordnungsstufe zu regeln.

Im Übrigen soll nach Meinung der Spezialkommission die Funktion der Stadtschreiberin/des Stadtschreibers hier nicht zementiert werden, zumal bereits § 92 Gemeindegesetz diesbezüglich genügend regelt.

#### **§ 31 Ausstand (streichen)**

Der Ausstand ist bereits in § 10 des Gemeindegesetzes geregelt, weshalb eine Streichung aus rechtlichen Gründen problemlos möglich ist.

Die Spezialkommission beantragt daher, diesen Paragraphen ersatzlos zu streichen.

#### **§ 32 Exekutivtätigkeit (neu § 27)**

Die Spezialkommission beantragt, den Titel in "Vollzugsaufgaben" zu ändern.

Als neuer Abs. 1 soll Abs. 1 von § 29 der stadträtlichen Vorlage (vgl. oben) eingefügt werden. Die Abs. 1 und 2 des § 32 werden damit neu zu Abs. 2 und 3.

Die Spezialkommission beantragt, die Aufgaben umfassender zu formulieren, als dies in der stadträtliche Vorlage in § 32 der Fall ist. Da dessen normativer Gehalt eher gering ist und die Zuständigkeitsordnung für alle Behörden und Organe nach denselben formalen Kriterien festgelegt werden sollten, schlägt die Spezialkommission vor, dem geltenden § 28 eine Generalklausel voranzustellen und die damalige Aufgabenaufzählung in komprimierter Form mehr oder weniger zu übernehmen. Darin ist auch die Rechtssetzung ("Erlass der notwendigen Verordnungen") enthalten, weshalb der in der stadträtlichen Vorlage der Rechtssetzung gewidmete § 33 entbehrlich wird (vgl. unten).

Dabei ist zu beachten, dass Bürgschaften und Kautionen heute keine Bedeutung mehr haben, weshalb auf eine entsprechende Regelung verzichtet werden kann. Ebenfalls nimmt der Stadtrat heute keine eigentlichen Wahlen mehr vor (früher Beamten). Bei den Grenzbereinigungen handelt es sich um solche von wenigen Quadratmetern.

Gesetzestechisch stellt der neu formulierte § 27 eine Generalklausel mit beispielhafter, nicht abschliessender Aufzählung dar.

### **§ 33 Rechtssetzung (neu §28)**

Nach Meinung der Spezialkommission soll in diesem Paragraphen die "strategische Planung" explizit festgeschrieben werden. Dies nachdem der Stadtrat die Strategieentwicklung, die Legislaturplanung und die Legislaturziele eingeführt hat und die Finanzplanung dem GGR zusammen mit dem Budget vorgelegt wird. Mit dieser Bestimmung wird somit lediglich – aber immerhin – festgehalten, dass dem Stadtrat die strategische Planung obliegt.

Dabei wurde diskutiert, ob Abs. 2 von neu § 28 eine Umgehung der festgelegten Finanzkompetenzen zur Folge haben könnte bzw. ob dieser Absatz gestrichen werden könnte. Schliesslich setzte sich in der Spezialkommission die Überzeugung durch, dass für die Planung und Koordination auch die nötigen Ressourcen geschaffen werden müssen. Dabei hebt die stadträtliche Aufgabe, ein Paket aus "Planung, Koordination und Mittelbereitstellung" zu schnüren, den Grundsatz der stadträtlichen und parlamentarischen Kompetenzen – namentlich die Finanzkompetenzen – nicht auf. Wenn der Stadtrat für ein bestimmtes Vorhaben zusätzliche Mittel benötigt, hat er dieses Begehren dem GGR zu unterbreiten, was wiederum zu einer Abänderung seiner Planung führen kann.

Der Stadtrat kann also nicht nur einfach koordinieren, sondern hat auch sicherzustellen, dass die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen vorhanden sind, sofern diese im Rahmen der geltenden Zuständigkeitsordnung bewilligt werden.

Allerdings erwähnt die Kommission auch die Notwendigkeit, dass der Stadtrat regelmässig über seine Strategie zu informieren hat. Daher ist diese Verpflichtung in neu § 26 Abs. 2, lit. h festgesetzt worden.

### **§ 34 Finanzen und Voranschlag (streichen)**

### **§ 35 Weitere Befugnisse (streichen)**

Diese beiden Paragraphen der stadträtlichen Vorlage sind in neu § 27 (vgl. oben) enthalten, weshalb sie ersatzlos gestrichen werden können.

### **§ 36 Leitung der Verwaltung (neu § 29)**

Die Spezialkommission hat diesen Paragraphen bewusst sehr offen formuliert. Die Formulierungen "Der Stadtrat sorgt für eine zweckmässige Organisation der Stadtverwaltung" und "Jedes Stadtratsmitglied führt einen Verwaltungszweig" lassen insbesondere die Anzahl der Departemente offen.

Der Stadtrat sollte nach Möglichkeit nicht mehr Beschwerdeinstanz bei Verwaltungsbeschwerden sein, weil dies in der Praxis oftmals sehr problematisch ist. Dies vor allem auch deshalb, weil der städtische Rechtsdienst, der den Stadtrat bei Verwaltungsbeschwerden instruiert, in der Regel bereits beim Erlass des angefochtenen Entscheides mitgewirkt hat.

Abs. 1, zweiter Satz, betrifft grundsätzlich die verschiedenen Leistungsvereinbarungen mit irgendwelchen Anbietern (z.B. Spitex, Stiftung Zugerische Alterssiedlungen usw.) Diese müssen mit Schwergewicht Finanzaufsicht beaufsichtigt werden. Dabei beaufsichtigt der Stadtrat die Erbringung der vereinbarten Leistung. Das Controlling bezieht sich einzig auf den Bereich der Leistungserbringung und nicht auf die Organisation innerhalb des Vereins.

### **§ 37 Abteilungen (streichen)**

Der Gehalt dieses Paragraphen wurde in neu § 29 (vgl. oben) integriert, weshalb er ersatzlos gestrichen werden kann.

## **V Die Rechnungsprüfungskommission (neu)**

### **(neu § 30)**

Die Bestimmung zur Rechnungsprüfungskommission RPK fehlt in der stadträtlichen Vorlage. Der Grundsatz für das Bestehen einer RPK und deren Aufgaben und Kompetenzen sind zwar im Gemeindegesetz geregelt. Da die Anzahl der Kommissionsmitglieder jedoch durch die Stadt festzulegen ist, rechtfertigt es sich nach Meinung der Spezialkommission, die RPK in der GO explizit zu erwähnen. Im Übrigen ist der massgebliche Gemeindeversammlungsbeschluss aus dem Jahre 1914 überholt und muss durch den neuen § 30 ersetzt werden.

Gemäss § 94 Ziff. 1 des Gemeindegesetzes kann die RPK zusätzliche Revisionen durch Fachleute veranlassen. Die Wahl der externen Revisionsstelle ist hier zwar nicht enthalten, entspricht aber der gängigen Praxis. Der hierfür nötige Kredit liegt in der stadträtlichen Kompetenz. Es ist unbestritten, dass der RPK das entsprechende Instrument zur Verfügung gestellt werden muss, um wirkungsvoll ihre Aufgabe wahrnehmen zu können.

## VI Schlussbestimmungen

### **§ 38 Inkrafttreten und Aufhebung bisherigen Rechts (neu § 31)**

Die Schlussbestimmung ist so redigiert, wie sie in der Regel bei Gemeinde-Reglementen angewandt wird. Sie ist standardisiert und bei jedem Erlass anwendbar.

Wenn die rechtliche Zulässigkeit der Gemeindeordnung aus Sicht des Kantons unbestritten ist, erfolgt die Genehmigung durch die Direktion des Innern. Ist sie jedoch teilweise umstritten, genehmigt der Regierungsrat. Daher muss die Formulierung "Genehmigung durch den Kanton" so offen gewählt werden.

#### **4. Schlussabstimmung**

Nach Abschluss der 2. Lesung stimmte die Spezialkommission der GO in der vorliegenden Fassung der Spezialkommission einstimmig mit 6 : 0 Stimmen (bei einer Abwesenheit) zu.

#### **5. Abschreibung parlamentarische Vorstösse**

Der Stadtrat beantragt im Zusammenhang mit der Vorlage Nr. 1570 die Abschreibung nachfolgend aufgelisteter Vorstösse. Deren Überprüfung durch die Spezialkommission hat folgendes Resultat ergeben:

- Die **Motion A.C. Iten vom 27.11.1990 betreffend Schaffung eines Rahmenkredites für den Erwerb von Grundsstücken**, wurde an der Sitzung des GGR vom 7.12.1999 erledigt.
- Die **Motion U. Strub/J. Lang vom 14.01.1992 betreffend ausgewogene und faire Abstimmungsvorlagen**, wurde anlässlich der Sitzung vom 29.09.1998 erledigt.
- Das **Postulat F. Hotz vom 10.04.1990 betreffend demokratischer Verhältnisse in Zug**, wurde am 07.12.1999 erledigt.
- Das **Postulat A. Csomor/D. Brunner vom 26.01.1993 betreffend Offenlegung von Interessenverbindungen der Mitglieder des Grossen Gemeinderates** wurde im Zusammenhang mit der GO-Revision im Jahre 1995 zwar ausführlich diskutiert, darüber aber nicht formell abgestimmt.
- Das **Postulat D. Brunner vom 12.09.1995 für eine offene Informationspolitik des Stadtrates und der Stadtverwaltung** wurde im Zusammenhang mit der GSO-Revision am 26.11.2002 erledigt.
- Die **Motion der Spezialkommission Altstadtinitiative vom 22.8.1989 betreffend Beurteilung von Initiativen**, ist noch offen, jedoch materiell erfüllt.

Die Spezialkommission erklärte sich gemäss dem Antrag des Stadtrates einstimmig mit 6:0 Stimmen mit der Abschreibung aller Vorstösse, soweit sie noch nicht erledigt sind, einverstanden.

Zug, 11. August 2004

Urs Bertschi, Präsident Spezialkommission Gemeindeordnung

Kommissionsmitglieder:

- Urs Bertschi, Präsident
- Alice Landtwing
- Judith Müller
- Manfred Pircher
- Dominik Schwerzmann
- Cornelia Stocker
- Marianne Zehnder

### **Beilagenverzeichnis**

1. Stellungnahme des Stadtrates vom 6. Januar 2004 zum Abschluss der 1. Lesung
2. Finanzreferenden in der Stadt Zug seit Inkrafttreten der geltenden Finanzkompetenzordnung am 1. August 1985 (inkl. Grundstückgeschäfte)
3. Finanzkompetenzen in ausgewählten Städten der Schweiz
4. Übersicht Finanzkompetenzen von Stadtrat und Gemeinderat
5. Übersicht zur Unvereinbarkeit/Nichtwählbarkeit betreffend Parlamente in ausgewählten Schweizer Städten
6. Organigramm der Stadtverwaltung inkl. Auflistung der städtischen Mitarbeitenden in leitenden Funktionen
7. Auflistung der Kreditbeschlüsse des Grossen Gemeinderates ab 1996
8. Gemeindeordnung der Stadt Zug Fassung der Spezialkommission Gemeindeordnung vom 16. März 2004

weitere Beilagen:

- Vorlage Nr. 1570: Gemeindeordnung: Gesamtrevision, Bericht und Antrag des Stadtrates vom 19. Dezember 2000
- Vorlage Nr. 1570.1: Gemeindeordnung: Gesamtrevision, Verfahrens Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 15. Januar 2001
- Vorlage Nr. 1570.2: Gemeindeordnung: Gesamtrevision, Synopsis