

Motion Gemeinderat K. Urfer betr. Einführung des Vollaamtes für alle oder einzelne Mitglieder des Stadtrates

---

Bericht und Antrag des Stadtrates vom 19. Februar 1974

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
Sehr geehrte Herren Gemeinderäte,

I.

Am 1. Juni 1973 reichte Gemeinderat K. Urfer folgende Motion ein:

"Der Stadtrat wird beauftragt, die nötigen Schritte zu unternehmen zur Einführung des Vollaamtes aller oder einzelner Mitglieder des Stadtrates, wobei bei der generellen Einführung des Vollaamtes zu prüfen wäre, ob unter Umständen die Mitgliederzahl reduziert werden kann.

Begründung: Es ist sicher unbestritten, dass die Belastung der Stadträte ständig zunimmt. Damit aber die einzelnen Geschäfte trotzdem mit der notwendigen Sorgfalt behandelt werden können, drängt sich das Vollaamt geradezu auf. Umsomehr als der Stadtrat an der Gemeinderatssitzung vom 26. September 1972 im Zusammenhang mit der Reorganisation des Bauamtes selbst die Schlussfolgerung gezogen hat, dass das Vollaamt für den Baupräsidenten kommen muss. Weiter könnten dadurch auch Interessenkollisionen zwischen behördlicher und privater Tätigkeit vermieden werden."

An Ihrer Sitzung vom 26. Juni 1973 wurde diese Motion dem Stadtrat zur Berichterstattung überwiesen.

II.

Zur vorliegenden Motion nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Die Feststellung des Motionärs, dass die Belastung der Mitglieder des Stadtrates ständig zunimmt, trifft in der Tat zu. Die Zunahme dieser Belastungen besitzt verschiedene Gründe. Zu nennen ist einmal die sich allerdings in den letzten Jahren verlangsamende, aber gleichwohl unaufhaltsam fortschreitende bauliche und wirtschaftliche Entwicklung unseres Gemeinwesens. Dazu kommt, dass - teils durch die Gesetzgebung von Bund und Kanton, teils durch den Willen der Bürger - immer mehr Aufgaben der Gemeinde übertragen werden. Die unausweichliche Folge ist eine Ausweitung der ohnehin weitschichtiger und unübersichtlicher werdenden Wirkungsbereiche und damit insbesondere eine vermehrte Beanspruchung der Exekutive. Nicht unerwähnt bleiben darf ferner die Belastung, die sich aus dem Parlamentsbetrieb mit der Erledigung von Motionen, Postulaten, Interpellationen

und Anfragen sowie der Vorbereitung und Ausarbeitung der zahlreichen Vorlagen und deren Beratung mit den Verwaltungsabteilungen und in den verschiedenen Kommissionen ergibt. Alle diese Verhältnisse sind Ihnen aus persönlicher Kenntnis der Dinge bereits vertraut, so dass wir glauben, auf weitere Ausführungen hiezu verzichten zu dürfen.

2. Wenn der Motionär ausführt, angesichts der zunehmenden Belastung dränge sich zur sorgfältigen Behandlung der Geschäfte das Vollamt geradezu auf, so scheint diese Aeusserung das Problem Neben- oder Vollamt doch allzu vereinfachend darzustellen. Ohne Zweifel kann ein Geschäft im Neben- wie im Vollamt sorgfältig und gewissenhaft abgewickelt werden. Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit bilden Charaktereigenschaften, die dem voll- und nebenamtlichen Ratsmitglied in gleicher Weise zuzubilligen sind. Die Art, wie ein Geschäft behandelt wird, ist auch nur zu einem Teil eine Frage der Zeit, zum andern Teil jedoch eine Frage der raschen Auffassungsgabe, der überdachten Beurteilung, der vernünftigen Arbeitseinteilung, der zweckmässigen Organisation, der konstruktiven Zusammenarbeit unter den Ratsmitgliedern, der guten Koordination zwischen den Amtsvorstehern und der Verwaltung und nicht zuletzt der Entscheidungskraft. Ob ein Geschäft gut oder weniger gut behandelt wird, und ob der Verwaltungsapparat unter einem Amtsvorsteher gut oder weniger gut funktioniert, ist in erster Linie eine Persönlichkeitsfrage und weniger davon abhängig, ob das Mitglied des Stadtrates voll- oder nebenamtlich tätig ist. Für beide Systeme - Voll- oder Nebenamt - lassen sich in guten Treuen positive und negative Ueberlegungen anstellen. Dabei ergibt sich, dass fast in jedem Punkt einem Argument für das Vollamt ein Gegenargument für das Nebenamt gegenübergestellt werden kann. Bei dieser Situation glauben wir, dass als alleiniges Entscheidungskriterium von Bedeutung ist, inwieweit unter dem Gesichtspunkt der Belastung der einzelnen Amtsvorsteher eine Notwendigkeit zum Vollamt vorhanden ist. Mit andern Worten: Ein Vollamt ist u.E. nur dann zu verantworten, wenn von der Sache her eine Rechtfertigung gegeben ist, wenn also die Arbeitsbelastung eines Amtsinhabers sachlich und zeitlich den vollen Einsatz des Ratsmitgliedes erfordert. Unter diesem Gesichtspunkt spielen zweifellos die Grösse des Gemeinwesens und der dadurch bedingte Geschäftsumfang eine wesentliche Rolle. Auch für unsere Stadt wird früher oder später das Vollamt für alle Mitglieder des Stadtrates eingeführt werden müssen. Wir glauben jedoch, dass im heutigen Zeitpunkt der Uebergang vom Neben- zum Vollamt für alle Ratsmitglieder verfrüht wäre.
3. Der Motionär wirft ferner die Frage der generellen Einführung des Vollamtes unter gleichzeitiger Reduktion der Mitgliederzahl auf. Finanziell gesehen könnte eine Reduktion von 5 auf 3 Mitglieder wohl noch zu verantworten sein, doch stehen einer solchen Regelung rechtliche und politische Hindernisse entgegen. Nach § 24 des geltenden Gemeindegesetzes, aber auch nach dem im Entwurf vorliegenden neuen Gemeindegesetz muss der Stadtrat wenigstens 5 Mitglieder zählen. Die Reduktion der Zahl der

Stadträte unter 5 Mitglieder ist somit rechtlich unzulässig. Ebenso schwer wiegt u.E. die politische Ueberlegung, jene nämlich, dass - bekanntlich besteht im Kanton Zug nicht nur für die Legislative, sondern auch für die Exekutive der Proporz - bei einer Reduktion der Mitgliederzahl von 5 auf 3 möglicherweise grosse Bevölkerungsgruppen von der Mitbestimmung in der vollziehenden Behörde ausgeschlossen würden. Eine solche Entwicklung würde dem Frieden in der Gemeinde und auch der Bewältigung der zahlreichen und bedeutsamen Gemeindeaufgaben nicht förderlich sein.

4. So bleibt noch zu prüfen, ob für einzelne der 5 Mitglieder des Stadtrates das Vollamt einzuführen ist.

Die Kompetenz hiezu steht - wie für die Einführung des Vollamtes für alle Mitglieder des Stadtrates - nach § 25 Abs. 1 Ziff. 7 der Gemeindeordnung dem Grossen Gemeinderat zu. Dabei ist ein zeitlich befristeter, z.B. auf eine oder mehrere Amtsdauern beschränkter Beschluss, aber auch ein genereller, zeitlich nicht beschränkter Beschluss denkbar, der selbstverständlich dem fakultativen Referendum gemäss § 6 der Gemeindeordnung unterliegt. Aus realpolitischen Ueberlegungen wird indessen nur ein genereller, zeitlich nicht befristeter Beschluss in Frage kommen. Wollte man für mehrere, aber nicht für alle Mitglieder des Vollamt einführen, so müssten, um in einer eventuellen Urnenabstimmung die Entscheidungsfreiheit zu wahren, für die verschiedenen Vollämter separate Beschlüsse gefasst werden. Desgleichen wäre eine ebenfalls dem fakultativen Referendum unterstehende Aenderung des Besoldungsreglementes im Sinne einer Neufestlegung der Entschädigungen und Ruhegehaltsansprüche für die vollamtlichen Mitglieder des Stadtrates zu beschliessen.

Nicht so einfach gestaltet sich die Durchführung der Wahl der vollamtlichen Mitglieder des Stadtrates. Es ist davon auszugehen, dass das Wahlgesetz nicht unterscheidet zwischen voll- und nebenamtlichen Ratsmitgliedern. Dies bedeutet, dass auf dem Wahlzettel keine Differenzierung zwischen voll- und nebenamtlichen Ratsmitgliedern gemacht werden darf. Auf dem Wahlzettel für den Stadtrat kann somit weder der Stadtpräsident noch ein anderes Ratsmitglied separat als vollamtlich zu wählendes Mitglied aufgeführt werden. Beim Stadtpräsidenten ist die Situation freilich insofern einfacher, als dieser nach geltendem Recht nicht nur als Mitglied des Stadtrates in der Proporzwahl, sondern gleichzeitig auch als Stadtpräsident in einer Majorzwahl gewählt werden muss. Der Bürger besitzt deshalb die Möglichkeit, zur Wahl des Stadtpräsidenten separat Stellung zu nehmen. Es erhebt sich nun die Frage, ob auch für ein anderes Ratsmitglied - z.B. für den Baupräsidenten, dessen Vollamt in der öffentlichen Diskussion verschiedentlich postuliert wurde - ein analoges Wahlverfahren möglich ist. § 80 des Wahlgesetzes spricht ausdrücklich von der Wahl des Gemeinderates, der Rechnungskommission, des Ratspräsidenten, des Präsidenten der Rechnungskommission und des Schreibers. Weiter bestimmt § 89 des Wahlgesetzes, dass sich das Verfahren bei anderweitigen gemeindlichen Wahlen nach dem Gemeindegesetz richtet und

dass solche Wahlen gleichzeitig mit den in § 80 genannten Wahlen erfolgen können. Bei diesen "anderweitigen Wahlen", d.h. bei solchen von Gemeindebehörden, die in § 80 Abs. 1 nicht ausdrücklich aufgezählt sind, kann es sich also auch um die Wahl eines anderen vollamtlichen Mitgliedes des Stadtrates handeln. Wenn durch Beschluss des Grossen Gemeinderates z.B. für den Baupräsidenten das Vollamt eingeführt und gleichzeitig bestimmt wird, dass der Baupräsident vom Volk zu wählen sei, ist die Wahl des Baupräsidenten - analog wie die Wahl des Stadtpräsidenten - gemäss den für Majorzwahlen geltenden Vorschriften des Wahlgesetzes durchzuführen.

Insoweit ist die Rechtslage sowohl vom Standpunkt des gemeindlichen als auch des kantonalen Rechts aus klar. Eine andere Frage ist jene der politischen Opportunität. Man kann mit gutem Grund einwenden, dass das vollamtliche Mitglied faktisch einen grösseren Einfluss ausüben könne als ein nebenamtliches Mitglied und dass dadurch die Gleichstellung der Ratsmitglieder gefährdet würde. Dazu kommt eine weitere Ueberlegung, die nicht unbeachtet bleiben darf. Wenn durch Beschluss des Grossen Gemeinderates für einen bestimmten Dikasterienchef das Vollamt eingeführt und gleichzeitig bestimmt wird, dass dieser Dikasterienchef vom Volk zu wählen sei, so ist dies, wie bereits dargelegt wurde, nach geltendem Recht möglich, doch läuft eine solche Regelung darauf hinaus, dass die Zuweisung eines bestimmten Dikasteriums dem Volk übertragen wird. Eventuell könnte in Betracht gezogen werden, diese Aufgabe dem Grossen Gemeinderat zu übertragen. Im einen wie im andern Falle ist jedoch die Zuweisung einer solchen Teilkompetenz an das Volk bzw. an den Grossen Gemeinderat nicht zweckmässig, da sicher der Stadtrat selbst am besten in der Lage ist, unter Würdigung der Eignung und Neigung und freier von parteipolitischen Ueberlegungen die Dikasterien zu verteilen. Eine solche Regelung stände in der Tat ausserhalb der Gepflogenheiten in der schweizerischen Kommunalpolitik.

Denkbar wäre indessen zunächst das Amt des Stadtpräsidenten, der zugleich auch Vorsteher einer Verwaltungsabteilung ist, als Vollamt auszugestalten. Beim Stadtpräsidenten, der nach Gesetz eine Sonderstellung einnimmt und vom Volk aus den Mitgliedern des Stadtrates in separater Wahl gewählt wird, könnte heute angesichts der zeitlichen Beanspruchung am ehesten die Schaffung eines Vollamtes als gerechtfertigt angesehen werden. Tatsächlich trifft man diese Lösung in einer Reihe grösserer Gemeinden. Wir glauben aber, dass für unsere Stadt zur Zeit auch für das Stadtpräsidium, aus den Ueberlegungen, wie sie bereits dargelegt wurden, von einem Vollamt Umgang genommen werden sollte.

5. Die Problematik - Neben- oder Vollamt - ist uns durchaus bewusst. Es ist aber nicht zu übersehen, dass unsere Stadt mit ihren etwas mehr als 23'000 Einwohnern noch überblickbare Verhältnisse besitzt und dass fünf Stadträte im Nebenamt bei persönlichem Engagement, bei vollem Einsatz aus politischer

Verantwortung und bei speditiver Arbeitsweise die einwandfreie Bewältigung der Aufgaben als Exekutive zu gewährleisten vermögen. Dies trifft umsomehr zu, wenn man bedenkt, dass die Mitglieder des Stadtrates ein politisches Mandat besitzen und sich ihrer Aufgabe gemäss auf die leitenden Funktionen zu beschränken haben. Dazu kommt, dass in den letzten Jahren das Bevölkerungswachstum in unserem Gemeinwesen eher stagnierend ist und dass die bauliche Entwicklung in ruhigeren Bahnen verläuft. Bei dieser Situation ist ein Zuwarten, auch vom finanziellen Standpunkt aus, ein Gebot der politischen Vernunft. Wir sind der Meinung, dass - wenn die künftige Entwicklung dies erheischt - das Vollamt für alle Mitglieder des Stadtrates einzuführen ist. Dieser Zeitpunkt ist jedoch unserer Ueberzeugung nach noch nicht gekommen.

Antrag:

Aufgrund dieser Erwägungen beantragen wir Ihnen, der Motion von Gemeinderat K. Urfer keine Folge zu geben.

ZUG, 19. Februar 1974

DER STADTRAT VON ZUG

Der Stadtpräsident: Der Stadtschreiber:  
Dr. Ph. Schneider    A. Grünenfelder