

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Motion betreffend Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariates für den GGR

Bericht und Antrag des Büro GGR vom 30. November 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 18. Dezember 2020 haben Mitglieder des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug (GGR) die Motion betreffend Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariates für den GGR eingereicht. Gemäss Motionierenden sei der GGR als Milizgremium insbesondere zur Erfüllung seiner Aufsichtspflicht auf eine unabhängige Unterstützung angewiesen. Der mögliche Interessenkonflikt des Stadtschreibers bei der Erfüllung seiner Unterstützungsaufgaben lasse sich durch die Einsetzung eines unabhängigen Ratssekretariats, welches ausschliesslich dem Parlament verpflichtet wäre, vermeiden. Dies sei bereits in zahlreichen Stadtlegislativen erfolgreich umgesetzt worden, weshalb von einem breiten Erfahrungsschatz profitiert werden könne. Die Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariates zur Unterstützung des Ratsbetriebes, der Sitzungsvorbereitungen und Protokollierung sowie der Beratung der Ratsmitglieder in Rechtsfragen scheint aus Sicht der Motionierenden prüfenswert, weshalb die Prüfung der Einsetzung eines unabhängigen Ratssekretariates durch eine 11er-Spezialkommission verlangt wird. Diese soll alsdann dem Parlament entsprechende Vorschläge unterbreiten.

Die Motion ist an das Büro des Grossen Gemeinderates (Büro GGR) gerichtet, da die Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariates eine Änderung der Geschäftsordnung des GGR nach sich ziehen würde. Die Begründung des Vorstosses ist aus dem vollständigen Motionstext im Anhang ersichtlich.

An seiner Sitzung vom 19. Januar 2021 hat der GGR die Motion dem Büro GGR zum schriftlichen Bericht und Antrag überwiesen.

Wir erstatten Ihnen hierzu den folgenden Bericht:

1 Ausgangslage

Der GGR ist unter dem Vorbehalt der Zuständigkeit des Volkes das oberste rechtsetzende Organ der Stadt Zug. Seine Rechtssetzungs-, Genehmigungs- und Aufsichtspflichten sind in § 16 Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 (GO) geregelt. Bei der Erfüllung seiner Pflichten ist der GGR mangels eigenem Sekretariat von der Unterstützung des Stadtrates und der Verwaltung abhängig. Als Bindeglied zwischen Legislative und Exekutive amtiert der Stadtschreiber, welcher den GGR in seinen Aufgaben unterstützt (§ 11 Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 4. November 1997 [Geschäftsordnung, GSO]).

Da der Stadtschreiber gemäss § 84 Abs. 2 Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt, GG) vom Stadtrat angestellt wird und direkt diesem unterstellt ist, wurde dessen Funktion als unabhängiges Bindeglied und die strikte Gewaltentrennung

bereits in der Vergangenheit in Frage gestellt (zuletzt so geschehen in den Jahren 2001/2002: vgl. Grosser Gemeinderat Vorlage Nr. 1574, Motion der Fraktionen der CVP, FDP, SGA/Parteilose, SP, SVP und der Gruppierung der CSV vom 3. November 2000 betreffend Einsetzung einer Kommission zur qualitativen Verstärkung des Grossen Gemeinderates). Mit der Motion von S. W. Huber und Mitunterzeichnenden vom 18. Dezember 2020 betreffend "Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariats für den GGR" und deren Überweisung am 19. Januar 2021 soll erneut geprüft werden, ob eine bessere Gewaltentrennung erreicht und potentielle Interessenskonflikte für den Stadtschreiber mit einem unabhängigen Ratssekretariat vermieden werden könnte. Ausschlaggebend für die erneute Prüfung dieses Anliegens waren prinzipielle Überlegungen bezüglich Prozessabläufen und Führung, jedoch keine spezifischen Vorkommnisse.

Das Büro GGR hat sich mit der Motion erstmals an seiner Sitzung vom 16. März 2021 und ein weiteres Mal an seiner Sitzung vom 31. August 2021 beschäftigt. Aufgrund der persönlichen Betroffenheit des Stadtschreibers wurde zunächst entschieden, dass er bei der Bearbeitung dieses Geschäfts in den Ausstand tritt und der Bericht und Antrag des Büro GGR nicht – wie im Normalfall – vom Stadtschreiber verfasst wird, sondern von einer unabhängigen Drittperson.

Um sich eine vertiefte Meinung bilden zu können, hat das Büro GGR sodann die Unterlagen aus den Jahren 2001/2002 betreffend Motion der Fraktionen der CVP, FDP, SGA/Parteilose, SP, SVP und der Gruppierung der CSV vom 3. November 2000 betreffend Einsetzung einer Kommission zur qualitativen Verstärkung des Grossen Gemeinderates gesichtet und in Form einer Umfrage bei anderen Gemeinden und Städten Informationen zu Vor- und Nachteilen, Umsetzung und Kosten eines unabhängigen Ratssekretariates eingeholt. Ebenso wurden die Meinungen der Fraktionen im Grundsatz abgeholt.

Anlässlich seiner Sitzungen bezüglich der Frage nach Sinn und Zweck der Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariates erkannte das Büro GGR sowohl Vor- wie auch Nachteile. Da die fraktionsübergreifende Motion von 26 Mitglieder des GGR unterzeichnet wurde und sie damit offensichtlich einem Willen einer grossen Ratsmehrheit entspricht, kam das Büro GGR gestützt darauf und aufgrund der einzelnen Voten in der Diskussion zum Schluss, dass eine vertiefte Abklärung mit der Materie angezeigt ist. Das Büro GGR hat sich folglich für die Erheblicherklärung der Motion ausgesprochen.

2 Erwägungen

Wie erwähnt erblickte das Büro GGR in der Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariates für den GGR sowohl Vor- wie auch Nachteile. Die diskutierten Vor- und Nachteile sollen nachstehend summarisch aufgeführt werden. Die detaillierte Befassung mit der Materie soll indes der eingesetzten Spezialkommission überlassen werden.

Vorteile der Einführung eines unabhängigen Ratssekretariates

Zunächst lässt sich als wesentlichster Vorteil eines unabhängigen Ratssekretariates die Stärkung der Gewaltentrennung nennen. Der Stadtschreiber, welcher seit der Revision des Gesetzes über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden nicht mehr vom Volk gewählt wird (vgl. § 6 lit. c GO und § 84 Abs. 2 GG), sondern vom Stadtrat angestellt wird, wäre nicht mehr Diener zweier Herren. Vielmehr wäre er klar der Exekutive zugeordnet, währenddessen das Ratssekretariat nur der Legislative verpflichtet wäre. Es würde damit die Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive und damit die Stärkung der Legislative erreicht. Die Einflussnahme der Verwaltung auf das Parlament würde verringert und Verantwortlichkeiten könnten klarer zugeordnet werden.

Dadurch könnten mögliche Interessenkonflikte des Stadtschreibers vermieden werden und dem GGR würde erlaubt, seine Aufsichtsaufgaben gegenüber der Exekutive besser wahrzunehmen. Ein unabhängiges Ratssekretariat des GGR könnte folglich dazu beitragen, dass das Vertrauen zwischen Exekutive und Legislative gestärkt und die Gewaltentrennung effizient durchgesetzt würde.

Weiter lässt sich als Vorteil anführen, dass durch die Entlastung des Stadtschreibers von den Unterstützungsaufgaben des GGR Ressourcen freigesetzt werden könnten. Der Stadtschreiber hätte alsdann wieder vermehrt Zeit für die Aufgaben in der Exekutive.

Mit einem unabhängigen Ratssekretariat könnten die Ratsmitglieder besser unterstützt werden. Der GGR ist ein Milizparlament. Jedes Mitglied hat neben der Arbeit im Rat Beruf, Familie und Ausbildung wahrzunehmen. Die zur Verfügung stehende Zeit, um die Ratsarbeit sinnvoll vorzubereiten und durchzuführen ist demnach knapp, dies insbesondere bei einer wachsenden Zahl und zugleich steigenden Komplexität der zu behandelnden Geschäfte. Folglich könnte durch die Schaffung von grösseren personellen und fachlichen Ressourcen die Qualität der Ratsarbeit und die Effizienz der Legislative gesteigert werden. Denkbar wäre das Ratssekretariat zu einer unabhängigen Dienstleistungseinheit mit umfassenden Pflichten werden zu lassen, welches den Rat organisatorisch und mit zielgerichteten Abklärungen unterstützt. Immer häufiger sind der Rat und speziell die Kommissionen mit juristischen und technischen Fragen konfrontiert. Auch hier könnte eine fachliche und professionelle Unterstützung durch ein eigenes Ratssekretariat Unterstützung bieten. Schliesslich kann ein Ratssekretariat zu einer verbesserten Kontrolle der Geschäfte und deren Behandlung führen, was ebenfalls zu einer Verbesserung der termingerechten Aufgabenerfüllung führt.

Bisher fallen die Kosten für Arbeiten, welche für den GGR erledigt werden, in der Verwaltung an. Auch wenn die Einrichtung eines neuen Ratssekretariates wohl zu gewissen Mehrkosten führen würde, käme es vorwiegend zu einer Verschiebung der Kosten weg von der Exekutive hin zur Legislative. Würde kein unabhängiges Ratssekretariat geschaffen, ist davon auszugehen, dass insbesondere bei einer steigenden Anzahl und Komplexität der Geschäfte die Mehrkosten einfach in der Verwaltung anfallen.

Schliesslich zeigen zahlreiche Beispiele aus anderen Gemeinden und Städten, dass die Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariates umsetzbar ist und erfolgreich zur Effizienz- und Qualitätssteigerung der Ratsarbeit beitragen kann. Es könnte von diesem breiten Erfahrungsschatz profitiert werden und das Rad müsste nicht neu erfunden werden.

Nachteile der Einführung eines unabhängigen Ratssekretariates

Neben den erwähnten Vorteilen lassen sich aber auch Nachteile ins Feld führen. Zu denken ist hierbei in erster Linie an den Verlust der beidseitigen Synergieeffekte, welche derzeit aufgrund der Personal- und Amtsunion des Stadtschreibers zwischen Exekutive und Legislative bestehen.

Die Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariates könnte zu unvermeidbaren Anlaufschwierigkeiten und allfälligen Doppelspurigkeiten zwischen Exekutive und Legislative führen. Aus Sicht des Büros GGR müsste demnach ein grosses Augenmerk auf eine saubere Trennung der Verantwortlichkeiten und der Pflichtenhefte gelegt werden.

Ferner lassen sich als Nachteil die Mehrkosten für die Etablierung eines eigenständigen Ratssekretariates nennen. Auch wenn es sich teilweise nur um eine Verlagerung von Kosten weg von der Verwaltung und Exekutive hin zur Legislative handelt, müsste insbesondere dann mit Mehrkosten gerechnet werden, wenn neue Stellenprozente geschaffen werden müssten. Eine umfassende Kosten-/Nutzenanalyse ist damit unabdingbar.

Schliesslich ist das Bedenken, dass die Grösse des GGR mit 40 Mitgliedern zu klein für ein komplett unabhängiges Ratssekretariat sein könnte, nicht ausser Acht zu lassen. Aus rein administrativer Sicht ist es möglich, dass der Rat weiterhin ohne eigenes Sekretariat auskommen kann. Mit Initiativen zur Verbesserung der administrativen Arbeit könnte innerhalb der bestehenden Strukturen die Effizienz und Qualität der Ratsarbeit des GGR gesteigert werden. So könnte beispielsweise zur rechtlichen und fachlichen Unterstützung der Ratsmitglieder statt der Schaffung eines eigenen Ratssekretariates ein externer Vertrauensanwalt beigezogen werden, welcher mit seiner Arbeit zugleich auch den Stadtschreiber und die Verwaltung entlasten könnte. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass sich die Frage der verstärkten resp. übermässigen Beanspruchung einzelner Mitarbeitenden durch einzelne Fraktionen auch bei einem unabhängigen Ratssekretariat stellen kann. Die Schaffung von eigenen Ressourcen hat demnach nicht ohne Weiteres eine Steigerung der Effizienz der Ratsarbeit an sich zu bedeuten.

Die Mitglieder des GGR können je nach ihrer individuellen Nähe zur Verwaltung und dem fachlichen Knowhow einen unterschiedlichen Wissenstand über die Geschäfte von Stadt und Verwaltung aufweisen. Werden durch die Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariates die Kontakte zwischen der Verwaltung und den Mitgliedern des Rates verringert, so könnte dies nicht nur zu einem Informationsdefizit, sondern auch zu Fehleinschätzungen führen. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass ein allfällig vorherrschendes Misstrauen gegenüber der Exekutive nicht bloss mit der Schaffung eines eigenen Ratssekretariates begegnet werden kann. Weil der Vertrauensmangel offenbar auf dem Informationsrückstand eines gewissen Teils der Mitglieder des GGR gründet, wäre vielmehr dafür zu sorgen, dass dieser Informationsrückstand mit geeigneten Massnahmen und allfälliger Fortbildung minimiert werden könnte. Vertrauen entsteht im Übrigen durch offene Kommunikation, freien Informationsfluss, Transparenz und gegenseitige Anerkennung und Respekt. Dies alles könnte ebenfalls mit geeigneten administrativen Instrumenten gestärkt werden. Solchen Bestrebungen kann ein eigenes Ratssekretariat diametral gegenüberstehen, da es auf konsequente Gewaltentrennung ausgerichtet ist.

Weiter könnte die Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariates als Misstrauensvotum gegenüber dem Stadtschreiber aufgefasst werden. Dies gilt es angesichts der professionellen Haltung des Stadtschreibers, welcher sich seiner zwei Hüte bewusst ist und sich in Konfliktsituationen neutral zu verhalten weiss, zu vermeiden. Zudem kann daran erinnert werden, dass das Büro GGR bei der Anstellung des jetzigen Stadtschreibers vertreten war.

Schliesslich wird befürchtet, dass sich der Vergleich mit anderen Gemeinden und Städten als schwierig erweisen könnte und daher für die Stadt Zug kein Praxismodell ohne Weiteres übernommen werden könnte. Es wäre diesfalls die gesamte Parlaments- und Verwaltungsstruktur zu überprüfen und vielleicht sogar ein ganzer Organisationsentwicklungsprozess auszulösen, was mit einem grossen Aufwand verbunden wäre.

Alternative: Reorganisation bestehender Strukturen

Wie in der Stadt Aarau könnte eine gewisse "Gewaltenteilung" erreicht werden, indem der Stadtschreiber hauptsächlich die Geschäfte des Stadtrats (Exekutive) und der Vize-Stadtschreiber hauptsächlich die Geschäfte des Einwohnerrates (Legislative) betreut. Stellvertreter des Stadtschreibers im Stadtrat ist der Vize-Stadtschreiber, Stellvertreterin des Vize-Stadtschreibers im Einwohnerrat ist die Leiterin Kanzlei. Die Stadt Aarau hat dieses Modell gewählt, weil sie für ein komplett unabhängiges Ratssekretariat zu klein wäre. Für die Stadt Zug könnte ein entsprechendes Modell eine valable Alternative zu einem unabhängigen Ratssekretariat sein.

3 Weiteres Vorgehen

Die vorstehend erwähnten Vor- und Nachteile der Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariates verdienen aus Sicht des Büro GGR eine vertiefte Abklärung. Die vorliegende Motion soll daher unter Einsetzung einer 11er-Spezialkommission zwecks Prüfung der Einsetzung eines unabhängigen Ratssekretariates und Ausarbeitung eines Umsetzungsvorschlages erheblich erklärt werden. Die Spezialkommission soll von einer unabhängigen Person begleitet werden, so dass der Stadtschreiber diese Aufgabe nicht übernehmen muss.

Der Erheblicherklärung der Motion steht aus Sicht des Büro GGR nichts im Wege, dies zumal vorderhand nur die Einsetzung einer Spezialkommission verlangt wird, die sich alsdann umfassend mit den Vor- und Nachteilen eines unabhängigen Ratssekretariats befassen soll.

4 Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- den Bericht und Antrag des Büro GGR zur Kenntnis zu nehmen,
- die Motion betreffend Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariates für den GGR im Sinne der Erwägungen erheblich zu erklären, eine 11er-Spezialkommission zur Prüfung der Einsetzung eines unabhängigen Ratssekretariates einzusetzen und die Motion als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Zug, 30. November 2021

Tabea Zimmermann Gibson
Präsidentin

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilage
– Vorstoss vom 18. Dezember 2020

Die Vorlage wurde vom Büro GGR verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne GGR-Präsidentin Tabea Zimmermann-Gibson Tel. 076 566 67 55 bzw. 058 728 90 10.