



**Bericht
des Stadtrates an
den Gemeinderat**

187811 / 220.01

Auftrag **Giulia Casale und Vincenzo Cangemi und Mitunterzeichnende**

betreffend

**Anpassung der Gesetzesgrundlage betreffend Regelung An-
stellungsverhältnis und Auftragsvergabe an Gemeinderatsmit-
glieder**

Antrag

Der Auftrag sei im Sinne der Erwägungen zu überweisen.

Begründung

1. Ausgangslage

Die Grundlage freier und unabhängiger Entscheidungen einer politischen Behörde bilden Unbefangenheit sowie das konsequente Vermeiden von Interessenkonflikten. Zur Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung und zur Gewährleistung der Rechtssicherheit sind Unvereinbarkeits-, Ausschluss- und Ausstandsgründe gesetzlich geregelt.

Solche Regelungen greifen aber in bestimmten Konstellationen in die Wirtschaftsfreiheit ein: Unvereinbarkeiten können dazu führen, dass Personen entweder auf Mandate der öffentlichen Hand verzichten oder ein politisches Amt nicht ausüben. Der am 2. Oktober 2025 eingereichte Auftrag verlangt, die geltende städtische Rechtslage so zu präzisieren, dass (a) ein Anstellungsverhältnis bei der Stadt bis zu einem Beschäftigungsgrad von 40 % mit einer Einsitznahme im Gemeinderat vereinbar sein soll (Analogievorschlag zum





kantonalen Personalgesetz), und (b) Auftragsvergaben an Rats- oder Kommissionsmitglieder im Rahmen eines fairen und transparenten Verfahrens möglich sein sollen, ohne diese gegenüber anderen KMU zu bevorzugen oder zu benachteiligen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die geltenden Bestimmungen der Stadt Chur ein sachgerechtes Gleichgewicht zwischen institutioneller Unabhängigkeit und wirtschaftlicher Betätigungsfreiheit gewährleisten oder ob Anpassungsbedarf besteht.

2. Gesetzliche Grundlagen

2.1 Gemeindegesetz des Kantons Graubünden (GG; BR 175.050)

Das Gemeindegesetz enthält verbindliche Mindestvorgaben zu Unvereinbarkeiten sowie Ausschluss- und Ausstandsgründen. Innerhalb dieser Leitplanken sind die Gemeinden in ihrer Organisationsautonomie grundsätzlich frei.

2.1.1 Unvereinbarkeit

Art. 31 GG regelt die Unvereinbarkeit von Gemeindeangestellten mit bestimmten Behördenfunktionen. Danach dürfen Angestellte der Gemeinde weder der ihnen unmittelbar vorgesetzten Behörde noch der Geschäftsprüfungskommission angehören. Bestimmt die Gemeinde keinen massgebenden Beschäftigungsgrad, gilt jede Anstellung bei der Gemeinde als Unvereinbarkeitsgrund. Das Gesetz räumt den Gemeinden zudem ausdrücklich die Möglichkeit ein, weitergehende Unvereinbarkeitsgründe vorzusehen.

Mit der Unvereinbarkeitsregelung sollen – im Gegensatz zur Ausstandsregelung – Interessenkollisionen nicht im Einzelfall, sondern generell und präventiv verhindert werden (vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Totalrevision des Gemeindegesetzes, Heft Nr. 3/2017 –2018, S. 237).

2.1.2 Ausschlussgründe

Art. 32 GG regelt die Ausschlussgründe aufgrund enger persönlicher Beziehungen. Danach dürfen Personen, die in einem bestimmten Näheverhältnis zueinander stehen, nicht gleichzeitig derselben Gemeindebehörde angehören. Dies betrifft insbesondere Ehegatten, Personen in eingetragener Partnerschaft oder faktischer Lebensgemeinschaft sowie Geschwister. Dieselben Ausschlussgründe gelten auch für die gleichzeitige Zugehörigkeit zum Gemeindevorstand oder zur Geschäftsprüfungskommission.



Die Regelung des Verwandtenausschlusses betrifft (im Unterschied zur Unvereinbarkeit, wo es um ein und dieselbe Person geht) stets die Beziehung zwischen zwei oder mehreren Personen. Der Regelungszweck besteht darin, mögliche Abhängigkeiten zu verhindern.

2.1.3 Ausstandsgründe

Die Ausstandspflicht bezieht sich auf die Behandlung konkreter Geschäfte. Nach den einschlägigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes haben Mitglieder einer Gemeindebehörde bei der Behandlung einer Angelegenheit in den Ausstand zu treten, wenn sie selbst oder eine mit ihnen im Ausschlussverhältnis gemäss Art. 32 GG stehende Person ein unmittelbares persönliches Interesse an der Angelegenheit haben. Bei der Zurechnung der unmittelbaren persönlichen Interessen geht es in der Regel um solche wirtschaftlicher, materieller, d.h. vermögensrechtlicher Natur. Die politische Betätigung gehört in der Regel zur Wahrnehmung von öffentlichen Interessen, was nicht zur Ausstandspflicht führt.

Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission haben zudem in Ausstand zu treten, wenn sie die Rechnungs- oder Geschäftsführung einer Behörde oder Amtsstelle prüfen, welcher eine mit ihnen im Ausschlussverhältnis stehende Person angehört.

Das Instrument der Ausstandspflicht zielt darauf ab, befangene Personen zur Vermeidung von Interessenskonflikten von der Mitwirkung an einem einzelnen Geschäft auszuschliessen. Die betroffene Person darf deshalb weder an den Beratungen teilnehmen noch an der Beschlussfassung mitwirken.

2.2 Exkurs: Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz, PG; BR 170.400)

Im Hinblick auf den Verweis des Auftrags auf das kantonale Personalgesetz wird im Folgenden kurz die Rechtslage für die kantonalen Angestellten dargestellt, obwohl diese Bestimmungen für die Stadt Chur keine Anwendung finden:

Die Verfassung des Kantons Graubünden (BR 110.100) sieht in Art. 22 Abs. 1 vor, dass das voll- und hauptamtliche Personal des Kantons nicht dem Grossen Rat angehören darf. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen. Das Personalgesetz sieht in Art. 58 vor, dass eine Anstellung bei der kantonalen Verwaltung mit einem Mandat im Grossen Rat vereinbar ist, sofern der Beschäftigungsgrad 40 Prozent nicht übersteigt.



2.3 Verfassung der Stadt Chur (RB 111)

Die Verfassung der Stadt Chur konkretisiert die übergeordneten rechtlichen Vorgaben. Laut Art. 20 treten Mitglieder des Gemeinderates, des Stadtrates sowie von Kommissionen bei der Behandlung von Geschäften in den Ausstand, wenn sie persönlich betroffen sind oder wenn Gründe vorliegen, die eine Abhängigkeit erahnen lassen.

Hinsichtlich der Unvereinbarkeit bestimmt Art. 20, dass städtische Angestellte und Lehrpersonen weder dem Gemeinderat noch der Geschäftsprüfungskommission oder der Bildungskommission angehören dürfen.

2.4 Personalverordnung der Stadt Chur (PVO; RB 201)

Art. 2 PVO definiert den persönlichen Geltungsbereich. Als Angestellte gelten Personen, die befristet oder unbefristet mit einem vollen oder teilweisen Pensum in einem Arbeitsverhältnis mit der Stadt stehen (Art. 2 Abs. 2 PVO). Lehrpersonen sind Personen, die an der Stadtschule oder an der Gewerblichen Berufsschule Chur (GBC) unterrichten (Art. 2 Abs. 3 PVO).

3. Rechtliche Beurteilung

Die nachfolgenden Ausführungen zur rechtlichen Beurteilung stützen sich massgeblich auf das Kurzgutachten von Dr. iur. Frank Schuler vom 30. Januar 2026 (Aktenaufgabe). Darin werden die einschlägigen kantonalen und städtischen Grundlagen zur Unvereinbarkeit sowie zur Abgrenzung zwischen Arbeits- und Auftragsverhältnissen aufgearbeitet und die daraus folgenden rechtlichen Konsequenzen für die im Auftrag aufgeworfenen Anliegen hergeleitet.

3.1 Anstellungsverhältnis

Die Unvereinbarkeit nach Art. 20 Abs. 2 Stadtverfassung knüpft an die Eigenschaft als «städtische Angestellte» bzw. «Lehrpersonen» an. Für Angestellte im Sinn von Art. 2 Abs. 2 PVO ist massgebend, ob ein Arbeitsverhältnis zur Stadt besteht. Der Beschäftigungsgrad ist nach dem Wortlaut der Verfassungsbestimmung unerheblich. Damit kann eine generelle Zulassung von Anstellungsverhältnissen für Mitglieder des Gemeinderates bis 40 % Beschäftigungsgrad nicht auf Verordnungs- oder Gesetzesstufe eingeführt werden, ohne die Verfassung zu ändern. Soll eine solche Ausnahme politisch erwogen werden, müsste Art. 20 Abs. 2 Stadtverfassung ergänzt werden (z.B. durch eine ausdrückliche Delegationsnorm, wonach das Gesetz Einzelheiten und Ausnahmen regeln kann).



Die institutionelle Stellung und die Aufsichtsfunktion des Grossen Rates ist im Grundsatz mit jeder der städtischen Legislative zu vergleichen. Der Grosse Rat und der Gemeinderat üben die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung aus. Aufgrund der organisatorischen und personellen Grösse der Verwaltung sowie der klaren funktionalen Trennung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung besteht eine vergleichsweise grosse institutionelle Distanz. Ein wesentlicher Unterschied besteht hingegen in der Grösse des Parlaments. Der Grosse Rat umfasst 120, der Gemeinderat 21 Mitglieder. Demzufolge könnten einzelne Verwaltungsmitarbeitende im städtischen Parlament einen wesentlich grösseren Einfluss auf die parlamentarische Willensbildung ausüben wie im Grossen Rat. Im Gegensatz zum Grossen Rat entscheidet der Gemeinderat aufgrund seiner Finanz- und Budgetkompetenz über eine viel grössere Anzahl konkreter Einzelprojekte. Auch hier könnten einzelne Verwaltungsmitarbeitende im Parlament unmittelbar Einfluss auf einzelne Geschäfte ausüben. Der rechtsstaatlich geforderte Grundsatz der Gewaltenteilung würde damit unterlaufen.

3.2 Auftragsverhältnis (Beauftragung nach OR)

Auftragsvergaben an Mitglieder des Gemeinderats fallen grundsätzlich nicht unter die verfassungsrechtliche Unvereinbarkeit nach Art. 20 Abs. 2 Stadtverfassung. Entscheidend ist nicht die Bezeichnung, sondern die tatsächliche Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob eine «Beauftragung» faktisch einem Arbeitsverhältnis gleichkommt. Als Hilfsraster kann die sozialversicherungsrechtliche Abgrenzung von selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit herangezogen werden. Insbesondere bei Konstellationen, in denen die Tätigkeit praktisch, wie eine Eingliederung in die Organisation der Stadt erfolgt, können die Sozialversicherungen eine unselbstständige Erwerbstätigkeit annehmen und entsprechend Arbeitgeberbeiträge einfordern.

Für die Beurteilung, ob eine als «Auftrag» bezeichnete Beauftragung faktisch einem Arbeitsverhältnis (bzw. einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit) gleichkommt, sind nicht die Vertragsbezeichnung oder einzelne Formalien entscheidend, sondern eine Gesamtwürdigung der tatsächlichen Ausgestaltung: Indizien sind insbesondere wirtschaftliche Abhängigkeit (z.B. wenn rund 50 % der Einnahmen aus einem einzigen Auftraggeber stammen bzw. insgesamt weniger als drei Auftraggeber bestehen), ein hoher Grad an Weisungsgebundenheit/Hierarchieunterstellung sowie eine geringe Autonomie in der Leistungserbringung (Vorgaben zu Arbeitszeit, Präsenz/Arbeitsort, Einbindung in



Abläufe/Regeln des Auftraggebers); berücksichtigt werden zudem Dauer und Häufigkeit der Zusammenarbeit, die Art der Tätigkeit und die finanzielle Ausgestaltung¹.

3.3 Besonderheit Lehrpersonen

Die geltende Definition der Lehrpersonen in Art. 2 Abs. 3 PVO («... unterrichten») ist im Unterschied zur Definition der Angestellten nicht ausdrücklich an ein Arbeitsverhältnis geknüpft. Dadurch kann die Unvereinbarkeit im Schulbereich weiter verstanden werden als im übrigen Verwaltungsbereich: Es werden auch Lehrtätigkeiten erfasst, die lediglich in einem echten Auftragsverhältnis bestehen. Eine sachliche Begründung für diese unterschiedliche Behandlung ist nicht ersichtlich. Es liegt damit eine rechtlich problematische Ungleichbehandlung vor, die durch eine Präzisierung der Lehrpersonendefinition behoben werden kann.

4. Beurteilung Unvereinbarkeitsregelung

Die Unvereinbarkeit zwischen einer Anstellung beim Gemeinwesen und der Einsitznahme in dessen Parlament stützt sich auf drei im öffentlichen Interesse liegenden Gründen. Erstens dient sie der Gewaltenteilung und damit einem zentralen rechtsstaatlichen Prinzip: Es soll vermieden werden, dass Personen, die in der Verwaltung an der Vorbereitung, dem Vollzug oder der Anwendung von Erlassen mitwirken, gleichzeitig als Mitglieder des Parlaments an deren Beschlussfassung beteiligt sind. Die hierfür verfassungsrechtlich zwingende Mindestanforderung betrifft zwar in erster Linie Funktionen mit besonderer Nähe zur Gesetzesvorbereitung und -anwendung (insbesondere Kader- und juristische Funktionen), ist in der Praxis jedoch oft schwierig trennscharf und rechtsgleich umzusetzen, weshalb Gemeinden häufig generelle Unvereinbarkeitsregeln vorsehen. Zweitens bestehen organisationsrechtliche Gründe: Mitarbeitende der Stadt unterstehen der Aufsicht des Stadtrates; gehören sie zugleich dem Gemeinderat an, entsteht eine problematische Konstellation, weil sie in ihrer parlamentarischen Funktion mittelbar Aufsicht über jene Behörde ausüben, der sie dienstlich unterstellt sind.

Der Stadtrat erachtet auch bei einem reduzierten Beschäftigungsgrad von höchstens 40 % eine gleichzeitige Anstellung in der städtischen Verwaltung und die Einsitznahme im Gemeinderat als nicht vereinbar. Die Grundlage freier und unabhängiger Entscheidungen einer politischen Behörde bildet die Unbefangenheit und das konsequente Vermeiden von Interessenkonflikten. Auf kommunaler Ebene ist die strukturelle Nähe zwischen

¹ <https://www.kmu.admin.ch/kmu/de/home/praktisches-wissen/kmu-gruenden/firmengruendung/erstes-schritte/scheinselbststaendigkeit-was-man-wissen-muss.html>



Legislative und Verwaltung stärker ausgeprägt wie im Kanton. Der Gemeinderat wirkt nicht nur allgemein politisch, sondern nimmt über den Erlass von Gesetzen und gemeinderätlichen Verordnungen, über parlamentarische Vorstösse sowie im Rahmen der Oberaufsicht unmittelbaren Einfluss auf Organisation, Ressourcen und Tätigkeit der Stadtverwaltung. Einzelne Verwaltungsmitarbeitende könnten im Gemeinderat aufgrund seiner Grösse einen wesentlichen Einfluss auf die parlamentarische Willensbildung ausüben und aufgrund der Finanz- und Budgetkompetenz über konkrete Einzelprojekte entscheiden. Damit besteht selbst bei kleineren Pensen ein strukturelles Spannungsfeld, weil betroffene Personen als Mitarbeitende von Entscheidungen des Gemeinderats direkt oder indirekt berührt sein können und zugleich als Ratsmitglied an eben diesen Entscheidungen mitwirken oder deren Kontrolle wahrnehmen würden. Bereits der Anschein einer Interessenkollision kann die Vertrauensbasis in die Unabhängigkeit der Entscheidungsfindung beeinträchtigen; eine generelle Unvereinbarkeitsregelung schafft deshalb klare, rechtsgleich anwendbare Leitplanken und stärkt die Rechtssicherheit.

5. Fazit

Die geltende Unvereinbarkeitsregelung liegt im öffentlichen Interesse, da sie der rechtsstaatlich gebotenen Gewaltenteilung dient und organisationsrechtlich problematische Aufsichtskonstellationen verhindert (Unterstellung von Mitarbeitenden unter den Stadtrat bei gleichzeitiger parlamentarischer Aufsicht).

Eine generelle Vereinbarkeit einer Anstellung in der städtischen Verwaltung, sofern der Beschäftigungsgrad 40 Prozent nicht übersteigt, mit gleichzeitiger Einsitznahme in den Gemeinderat ist aufgrund des klaren Wortlauts von Art. 20 Abs. 2 Stadtverfassung verfassungsrechtlich nicht zulässig, solange die Stadtverfassung nicht angepasst wird. Eine Anpassung der verfassungsrechtlichen Bestimmung erachtet der Stadtrat wie ausgeführt als nicht angezeigt.

Auftragsvergaben an Mitglieder des Gemeinderates sind grundsätzlich zulässig, sofern es sich um echte Auftragsverhältnisse handelt. Die Abgrenzung zum Arbeitsverhältnis ist im konkreten Einzelfall zu beurteilen; eine abstrakte, allgemein gültige Abgrenzungsnorm in der PVO erscheint nicht zweckmässig.

Im Schulbereich besteht aufgrund der Formulierung von Art. 2 Abs. 3 PVO eine sachlich nicht begründete Ungleichbehandlung gegenüber dem übrigen Verwaltungspersonal. Der Stadtrat erachtet es deshalb als angezeigt, die Ungleichbehandlung zu bereinigen und Art. 2 Abs. 3 PVO analog zur Definition der Angestellten zu präzisieren. Konkret soll bei Lehrpersonen das Arbeitsverhältnis ausdrücklich erwähnt werden, sodass echte



Auftragsvergaben – auch im schulischen Bereich – an Mitglieder des Gemeinderats zulässig sind, soweit kein anstellungsähnliches Verhältnis vorliegt.

Aus den erwähnten Gründen beantragt Ihnen der Stadtrat, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren des Gemeinderates, den Auftrag im Sinne der Erwägungen zu überweisen.

Chur, 17. März 2026

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber


Hans Martin Meuli


Marco Michel

Aktenauflage

- Kurzgutachten Dr. iur. Frank Schuler
- Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Totalrevision des Gemeindegesetzes, Heft Nr. 3/2017 –2018



02.10.2025 Auftrag: Anpassung der Gesetzesgrundlage betreffend Regelung Anstellungsverhältnis und Auftragsvergabe an Gemeinderatsmitglieder

Churer*innen, welche sich für das politische Amt des Gemeinderats entscheiden, sind auf Grund der geltenden Regelung in der Verfassung von der Auftragsvergabe an ihren Betrieb ausgeschlossen. Zudem ist ohne Penumdefinition festgelegt, dass Personen im Anstellungsverhältnis der städtischen Verwaltung, kein politisches Amt ausführen dürfen.

Das Amt als Gemeinderat / Gemeinderätin ist zeitintensiv und bedingt sehr flexible Arbeitsmodelle seitens des Arbeitgebers, oder falls das Gemeinderatsmitglied selbstständig oder als Geschäftsinhaberin tätig ist, zeitliche Priorisierung des Ratsbetriebs. Damit fordert das Amt ein hohes Mass an Identifikation mit demselben.

Die SP Fraktion hat in der Fragestunde die aktuelle Handhabung von Auftragsvergaben an selbstständig tätige Gemeinderät*innen erfragt. Die Antwort zeigt auf, dass die aktuelle Regelung nicht klar definiert ist.

Im Vergleich beispielsweise zum Personalgesetz des kantonalen Grossen Rats ist das städtische Reglement deutlich rigider und lässt in der Auslegung viel Interpretationsraum und schafft damit Unklarheiten. Zudem schafft es einen Wettbewerbsnachteil für Ratsmitglieder, in der Akquise von städtischen Aufträgen, verglichen mit anderen Betrieben.

Die SP Fraktion beauftragt daher den Stadtrat, eine Gesetzesgrundlage für die klare Regelung der Auftragsvergabe und des Anstellungsverhältnisses in städtischen Betrieben zu erstellen. Entsprechend dem geltenden Personalgesetz des Grossen Rats des Kanton Graubünden.

Beispiel des Personalgesetzes des Grossen Rats Graubünden

Unvereinbarkeit von Ämtern

Städtische Mitarbeitende dürfen nicht gleichzeitig Mitglied der Bundesversammlung, des Grossen Rates, der Regierung, des Obergerichts oder des Bankrates sein.

Davon ausgenommen sind Mitarbeitende mit einem gesamten Arbeitsumfang bei der städtischen Verwaltung von maximal 40 Prozent.

Wird eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter mit einem höheren Arbeitsumfang in eine dieser Behörden gewählt, ist der Arbeitsumfang entsprechend herabzusetzen. Ist dies aus betrieblichen Gründen nicht möglich, ist das Arbeitsverhältnis innert sechs Monaten nach der Wahl zu beenden.

Auftragsvergaben an Rats- oder Kommissionsmitglieder, sind im Rahmen einer fairen, transparenten Submissionsprozesses möglich. Eine Ungleichbehandlung (weder Bevorzugung, noch Benachteiligung) von Ratsmitgliedern gegenüber anderen Inhabern von KMU's soll durch eine klare Reglementierung vermieden werden.



Stadt Chur

Eingereicht anlässlich der
Gemeinderatsitzung vom 2.10.2025

Marco Michel
Marco Michel, Stadtschreiber

02.10.2025

Giulia Casale, Vincenzo Cangemi

Giulia Casale

