

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Nr. 2013

Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug: Teilrevision; Optimierung Verfahrensabläufe

Bericht und Antrag des Büro Grosser Gemeinderat vom 14. Januar 2009

Das Wichtigste im Überblick

Am 1. Juli 2005 trat die neue Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 in Kraft. Im Anschluss daran ist die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates von Zug einer grösseren Teilrevision unterzogen worden. Die im Rahmen dieser Teilrevision geänderten Verfahrensvorschriften haben sich im politischen Alltag des Ratsbetriebs grossmehrheitlich bewährt. Punktuell besteht allerdings noch Optimierungspotenzial. Dies gilt insbesondere für bestimmte Fristen (§ 20 Abs. 1, § 24 Abs. 1^{bis} [neu] und § 35 Abs. 2), für die Behandlung parlamentarischer Vorstösse (§§ 41 bis 44), für die Eintretensfrage (§ 48 Abs. 4 [neu]) sowie für die Behandlung von Ordnungsanträgen (§ 50 Abs. 2 und 3 [neu]).

Geschätzte Ratskolleginnen und -kollegen

Wir unterbreiten Ihnen hiermit eine Vorlage zu einer Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 4. November 1997 (GSO; Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse, Band 9, S. 125 ff.), in der Fassung vom 21. November 2006 (Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse, Band 11, S. 282 ff.). Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage

- 1.1 Die Teilrevision der GSO vom 21. November 2006
- 1.2 Erfahrungen aus dem Ratsbetrieb
- 1.3 Motion der SVP-Fraktion

2. Die Revisionschwerpunkte

- 2.1 Fristbestimmungen
- 2.2 Behandlung parlamentarischer Vorstösse
- 2.3 Eintretensfrage
- 2.4 Behandlung von Ordnungsanträgen

3. Inkrafttreten der geänderten Bestimmungen

4. Kurzkomentar zu den geänderten Bestimmungen

5. Antrag

1. Ausgangslage

1.1 Die Teilrevision der GSO vom 21. November 2006

Die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug datiert vom 4. November 1997. Sie steht seit 1. Januar 1998 in Kraft und hat sich im Grossen und Ganzen bewährt. Am 1. Juli 2005 trat die neue Gemeindeordnung vom 1. Februar 2005 in Kraft. Die Anpassung an die neue Gemeindeordnung bildete deshalb den Schwerpunkt der GSO-Teilrevision vom 21. November 2006. In diesem Zusammenhang hat der Rat auch entschieden, auf die ursprünglich geplante Einführung eines Ratssekretariats zu verzichten. Ausschlaggebend hierfür waren vor allem Kostenüberlegungen sowie Zweifel an der Wirksamkeit und an der Effizienz eines derartigen Organs. Grund für die 2006er Revision war schliesslich der Wunsch nach Behebung verschiedener kleinerer formeller bzw. redaktioneller Mängel.

1.2 Erfahrungen aus dem Ratsbetrieb

Auch die im Jahr 2006 eingeführten Änderungen der Geschäftsordnung haben sich im Ratsbetrieb weitgehend bewährt. Nach wie vor nicht ganz zu befriedigen vermochte indessen das Verfahren zur Behandlung parlamentarischer Vorstösse. Insbesondere ist oft nicht verstanden worden, weshalb parlamentarische Vorstösse zuerst im Rat offiziell bekannt gegeben werden müssen und erst in der nachfolgenden Ratssitzung zum Bericht und Antrag bzw. zur Beantwortung überwiesen werden können. Der damit einhergehende Zeitverlust ist für viele Ratsmitglieder als Ärgernis empfunden worden.

Zu Irritationen hat auch immer wieder der Umstand geführt, dass die Nichtüberweisung von Motionen (nur) über den Umweg der Dringlicherklärung (sofortige Behandlung) möglich sein soll.

Unsicherheiten haben sich überdies im Zusammenhang mit der Eintretensfrage gezeigt. Insbesondere war verschiedentlich nicht klar, wann zu einem bestimmten Geschäft eine Eintretensdebatte stattzufinden habe und wann nicht.

Als nicht ganz befriedigend erwiesen sich sodann die Vorschriften über Ordnungsanträge (siehe § 50). Es wurde als störend empfunden, dass man mittels Ordnungsantrag die materielle Diskussion über einen bestimmten Verhandlungsgegenstand bereits in einem sehr frühen Verhandlungsstadium unterbinden kann.

1.3 Motion der SVP-Fraktion

Am 17. März 2008 reichte die SVP-Fraktion eine Motion ein mit dem Titel „Motion betreffend Präzisierung der Geschäftsordnung des GGR zur Stärkung der Demokratie.“ Dieser Vorstoss zielte vor allem auf eine Ausdehnung des Motionsrechts auf den Zuständigkeitsbereich der Exekutive ab. Daneben wurden mit dem Vorstoss verschiedene kleinere Änderungen bzw. Präzisierungen der Geschäftsordnung verlangt.

An seiner Sitzung vom 6. Mai 2008 beschloss der Rat die sofortige Behandlung und erklärte den Vorstoss nicht erheblich. Damit konnte das Geschäft als erledigt von der Geschäftskontrolle abgeschrieben werden. Der Ratspräsident stellte jedoch in Aussicht, dass im Rahmen der nunmehr in Angriff genommenen Teilrevision gewisse Anliegen der SVP-Fraktion nochmals aufgenommen und überprüft werden könnten.

2. Die Revisionschwerpunkte

2.1 Fristbestimmungen

Das im Rahmen der Geschäftsbehandlung im Grossen Gemeinderat zur Anwendung gelangende Fristenregime hat sich im Wesentlichen als gut aufeinander abgestimmt erwiesen. An diesem System sollen deshalb keine grundlegenden Änderungen vorgenommen werden. Andernfalls würde man dessen Kohärenz aufs Spiel setzen.

In zwei Einzelfällen drängt sich jedoch eine kleine Anpassung auf; dies einerseits beim Abgabetermin für den Kommissionsbericht (siehe neu § 20 Abs. 1 Satz 2) und andererseits bei der Ankündigung von zweiten Lesungen einer GGR-Vorlage (siehe neu § 24 Abs. 1^{bis}).

2.2 Behandlung parlamentarischer Vorstösse

Mit der vorliegenden Revision soll das Einleitungsverfahren für die Behandlung von Motionen und Postulaten grundlegend neu gestaltet werden. So soll das zeitliche Auseinanderfallen von Bekanntgabe einerseits und Überweisung andererseits – so wie es das geltende Recht vorsieht – inskünftig vermieden werden. Entscheidend soll neu nur noch sein, dass der Vorstoss so rechtzeitig eingereicht wird, dass er auf die folgende Ratssitzung traktandiert werden kann. Ist eine solche Traktandierung vorgenommen worden, kann das Überweisungsverfahren an derselben Ratssitzung erfolgen wie die Bekanntgabe. Damit kann das Verfahren ganz entscheidend beschleunigt werden.

Ein weiteres Revisionsanliegen besteht darin, dass bei Motionen, welche nach grossmehrheitlicher Auffassung des Rates nicht überwiesen werden sollen, nicht mehr der Umweg über die sofortige Behandlung beschritten werden muss. Neu soll solchen Vorstössen mit einem Stimmenquorum von zwei Dritteln direkt die Überweisung verweigert bzw. sollen sie direkt in Postulate umgewandelt werden können.

Überdies wird eine neue Regel vorgeschlagen, welche die Befugnisse des Rates festhält, wenn dieser mit einem stadträtlichen Bericht und Antrag zu einem Postulat oder mit einer stadträtlichen Antwort auf eine Interpellation nicht einverstanden ist (siehe neu § 42b Abs. 4 und § 43 Abs. 3 und 4).

2.3 Eintretensfrage

Die nach wie vor bestehenden Unsicherheiten betreffend die Frage, bei welchen Geschäften die Eintretensfrage zu stellen sei und bei welchen nicht, sollen mit der vorliegenden Revision ebenfalls beseitigt werden. Dies mittels einer abschliessenden Aufzählung derjenigen Geschäfte, die nicht dem Eintretensverfahren unterliegen (siehe neu § 48 Abs. 4).

2.4 Behandlung von Ordnungsanträgen

Inskünftig soll vermieden werden, dass die materielle Diskussion über einen Beratungsgegenstand mittels eines Ordnungsantrages bereits in einem sehr frühen Zeitpunkt unterbunden werden kann. Deshalb soll in einem solchen Fall die materielle Beratung erst dann unterbrochen werden, wenn die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident, die Vertreterin bzw. der Vertreter des Stadtrates sowie sämtliche Fraktionschefinnen bzw. -chefs sich mindestens einmal zur Sache - d.h. materiell - haben äussern können (siehe neu § 50 Abs. 3).

3. Inkrafttreten der geänderten Bestimmungen

Mit den vorgeschlagenen Änderungen sollen einerseits der Ratsbetrieb effizienter gestaltet und andererseits bestehende Unklarheiten beseitigt werden. Aus diesem Grund sollen die geänderten Bestimmungen möglichst bald zur Anwendung gebracht werden können. Ein Erfordernis nach übergangsrechtlichen Bestimmungen ist nicht ersichtlich. Deshalb kann die vorliegende Teilrevision am Tag der Beschlussfassung durch den Grossen Gemeinderat in Kraft gesetzt werden.

4. Kurzkomentar zu den geänderten Bestimmungen

Zu § 20 Abs. 1 Satz 2

Nach geltendem Recht mussten die Kommissionsberichte spätestens zehn Tage vor der Ratssitzung abgeliefert werden. Da die Ratssitzungen regelmässig an einem Dienstag stattfinden, fiel der Abgabetermin jeweils auf einen Samstag. Dies führte dazu, dass die Berichte den Ratsmitgliedern nicht immer – wie gewünscht – am Freitag versandt werden konnten und bei diesen postalisch oft erst am Dienstag eintrafen. Dadurch standen die Berichte denjenigen Fraktionen, die ihre Fraktionssitzungen jeweils bereits am Dienstag abhalten, nicht zur Verfügung.

Aus diesem Grund soll der Abgabetermin neu um zwei Tage vorverlegt werden. Auf diese Weise trifft der Kommissionsbericht spätestens am Donnerstag bei der Stadtkanzlei ein, worauf diese für eine Weiterleitung an demselben Tag bzw. spätestens am Tag darauf (Freitag) sorgen kann. Damit gelangen die Ratsmitglieder spätestens am Samstag (d.h. drei Tage früher als bisher) in den Besitz der Kommissionsberichte.

Zu § 24 Abs. 1^{bis} (neu)

Nach dem geltenden § 24 Abs. 1 reichte es aus, dass die Traktandenliste sieben Tage vor der Ratssitzung bekannt gegeben wurde. Diese Fristbestimmung korrespondierte indessen nicht mit § 55a Abs. 2. Paragraf 55a Abs. 2 schreibt nämlich vor, dass neue Anträge für die zweite Beratung spätestens zehn Tage vor der Ratssitzung schriftlich eingereicht werden müssen. Wenn nun die Traktandierung einer 2. Lesung eines Geschäfts erst sieben Tage vor der Ratssitzung bekannt gegeben wurde, hatten die Ratsmitglieder - mangels rechtzeitiger Kenntnis der Traktandierung - gar keine Möglichkeit, ihre Änderungsanträge termingerecht (d.h. zehn Tage vor der Ratssitzung) einzureichen. Dieser Mangel soll behoben werden, indem zweite Lesungen von Geschäften bereits 14 Tage vor der Ratssitzung angekündigt werden sollen. Hierfür bedarf es jedoch nicht einer öffentlichen Bekanntmachung, sondern lediglich einer Bekanntgabe an die Ratsmitglieder.

Zur Aufhebung von § 35 Abs. 2

Bei dieser Bestimmung handelt es sich um eine Ordnungsvorschrift, der in der Vergangenheit kaum je nachgelebt wurde. Es ist denn auch nicht einzusehen, weshalb Protokolleinsprachen nicht an der Ratssitzung selber (wie dies praxisgemäss der Fall ist) erhoben werden können. Die vorliegende Bestimmung ist deshalb ersatzlos aufzuheben.

Zu § 41 Abs. 3

Wie bereits vorstehend unter Ziff. 2.2 ausgeführt, soll es inskünftig nur noch darauf ankommen, ob eine Motion oder ein Postulat so rechtzeitig eingereicht worden ist, dass es für die nächste Ratssitzung traktandiert werden kann. Deshalb kann auf das Erfordernis der Einreichung „spätestens am Vorabend der nächsten Ratssitzung“ verzichtet werden. Eine Bekanntgabe im Rat kann auch noch erfolgen, wenn der Vorstoss erst am Sitzungstag selber kurz vor Beginn der Ratssitzung eingereicht wird.

Zu § 42 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} (neu)

Die Regelungsmaterie wurde im Interesse einer besseren Übersicht und Lesbarkeit auf zwei Absätze aufgeteilt. Vgl. im Übrigen die Bemerkungen unter Ziff. 2.2 vorstehend.

Zu § 42b Abs. 1 und Abs. 1^{bis} (neu)

Die Regelungsmaterie wurde im Interesse einer besseren Übersicht und Lesbarkeit auf zwei Absätze aufgeteilt. Vgl. im Übrigen die Bemerkungen unter Ziff. 2.2 vorstehend.

Zu § 42b Abs. 4 (neu)

Mit dieser neuen Vorschrift soll dem Rat eine zusätzliche Möglichkeit geboten werden, sich zu einer stadträtlichen Vorlage im Zusammenhang mit der Behandlung eines Postulats zu äussern. Die vorliegende Regelung ist von § 46 Abs. 3 (Erklärungen und Berichte des Stadtrates) übernommen worden.

Zu § 43 Abs. 2 Satz 3

In der Vergangenheit war verschiedentlich strittig, wann die Dreimonatsfrist für die schriftliche Beantwortung der Interpellation zu laufen beginnt. Diese Unsicherheit soll mit der vorliegenden Präzisierung beseitigt werden. Im Interesse der Verfahrensbeschleunigung soll dabei von der geltenden Praxis (drei Monate nach Bekanntgabe im Rat) abgewichen und der Fristbeginn auf den Tag nach der Einreichung bei der Stadtkanzlei festgesetzt werden.

Zu § 43 Abs. 3 Satz 2

Siehe hierzu die Bemerkungen zu § 42b Abs. 4 (neu).

Zu § 43 Abs. 4 (neu)

Mit dieser neuen Vorschrift soll klargestellt werden, dass das parlamentarische Verfahren betreffend eine Interpellation mit dem Abschluss der Diskussion (und einer allfälligen Kenntnisnahme in zustimmendem oder ablehnendem Sinne durch den Rat) endgültig abgeschlossen ist. Insbesondere bedeutet dies, dass Anträge im Anschluss an Interpellationsbeantwortungen nicht zulässig sind.

Zu § 44 Abs. 3

Mit der vorliegenden Änderung soll die bisherige Regelung präzisiert werden: Da Kleine Anfragen weder traktandiert werden noch darüber im Rat eine Diskussion stattfindet, hat die schriftliche Beantwortung nicht anlässlich einer Ratssitzung zu erfolgen, sondern innerhalb einer bestimmten Frist seit der Bekanntgabe im Rat.

Zu § 48 Abs. 4 (neu)

Unter dieser neuen Vorschrift wird nun abschliessend aufgezählt, für welche Verhandlungsgegenstände die Eintretensfrage nicht zu stellen ist und dementsprechend auch keine Eintretensdebatte stattfindet. Umgekehrt kann bei allen übrigen Geschäften – sofern ein Antrag auf Nichteintreten vorliegt – über Eintreten diskutiert und daran anschliessend darüber abgestimmt werden.

Zu § 50 Abs. 2 und 3 (neu)

Die Regelungsmaterie wurde im Interesse einer besseren Übersicht und Lesbarkeit auf zwei Absätze aufgeteilt. Vgl. im Übrigen die Bemerkung unter Ziff. 2.4 vorstehend.

5. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten und
- die vorliegende Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug zum Beschluss zu erheben.

Zug, 14. Januar 2009

Isabelle Reinhart, Ratspräsidentin

Arthur Cantieni, Stadtschreiber

Beilagen:

- Revisionsentwurf
- Synoptische Darstellung
- Geltende Geschäftsordnung in der Fassung vom 21. November 2006

Diese Vorlage wurde im Auftrag des Büros des Grossen Gemeinderates vom Präsidialdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilen Ihnen gerne Arthur Cantieni, Stadtschreiber, Tel. 041 728 21 02, oder Beat Moos, Rechtskonsulent, Tel. 041 728 21 08.