

# Gemeindeordnung und Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates: Teilrevision

## Bericht und Antrag der Spezialkommission zur qualitativen Verstärkung des Grossen Gemeinderates vom 11. Juni 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren Gemeinderäte

Die Spezialkommission erstattet Ihnen nach §§ 15 und 20 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug (GSO) nachfolgenden Bericht mit Antrag:

### Inhalt

<b>1. Ausgangslage</b>	2
1.1 Motion	2
1.2 Mitglieder der Kommission	2
1.3 Organisation der Kommission	3
1.4 Gliederung des Auftrages in "Problemkreise"	3
1.5 Unterstützung durch die Stadtverwaltung	3
1.6 Sitzungen der Kommission	4
1.7 Umfrage im GGR und im Stadtrat	4
<b>2. Erwägungen</b>	5
2.1 Teilrevision der Gemeindeordnung und der Geschäftsordnung GGR	5
2.2 Informationspflicht Stadtrat an GGR, Gestaltung von Vorlagen	5
2.3 Schaffung eines Ratssekretariates	6
2.4 Anzahl der ständigen Kommissionen, Verstärkung der GPK	8
2.5 Parlamentarische Vorstösse und Fristen	9
2.6 Ausbildung neuer GGR-Mitglieder	9
2.7 Kommunikation GGR-Öffentlichkeit	10
2.8 Vertrauensverhältnis Stadtrat und GGR	11
<b>3. Empfehlungen und Anträge der Kommission</b>	12
3.1 Antrag der Kommission auf Teilrevision der GO und GSO	12

3.2 Empfehlung der Kommission über die Wahl von Spezialkommissionen	12
3.3 Forderung der Kommission über die Bearbeitungsfristen für parlamentarische Vorstösse	12
3.4 Empfehlung der Kommission über die Formalien und Inhalte der GGR-Vorlagen	13
3.5 Empfehlung der Kommission zur terminlichen Abhängigkeit der Geschäftsbehandlung	13
3.6 Antrag der Kommission über die Information zu den geplanten und pendenten Geschäften	13
3.7 Empfehlung betreffend die Einführung neuer Ratsmitglieder	13
3.8 Empfehlung der Kommission zur Kommunikation GGR via Internet	14
<b>4. Schlussbemerkungen</b>	14
<b>5. Antrag</b>	16

## **1. Ausgangslage**

### **1.1 Motion**

An der Sitzung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 28. November 2000 überwies der Rat dem Bericht und Antrag des Büros GGR vom 15. November 2000 folgend die "Motion zur Einsetzung einer Kommission zur qualitativen Verstärkung des Grossen Gemeinderates", welche von allen Fraktionen eingereicht wurde. Es wurde in der Folge gemäss § 15 der GSO eine Elferkommission gewählt, der folgende Aufträge übertragen wurden:

- Eine Standortanalyse der Kompetenzen und Qualitäten des Grossen Gemeinderates zu erstellen sowie Stärken und Schwächen aufzuzeigen und
- Massnahmen vorzuschlagen, um die Stärken zu fördern und die Schwächen zu eliminieren.

Dabei sollen die Verstärkung der Ressourcen des Grossen Gemeinderates durch Änderungen in der Gemeinde- oder Geschäftsordnung des GGR sowie die Verstärkung der Kommunikation und weitere Massnahmen geprüft werden.

### **1.2 Mitglieder der Kommission**

Als Mitglieder wählte der GGR in die Kommission:

Andermatt Philipp (FDP), Hager Rainer (FDP), Mathers Monika (CSV), Müller Elsbeth (SP), Portmann Karin (FDP) zugleich als Vizepräsidentin, Schmid Ruth (SP), als Nachfolgerin Gass Annagret (SP), Schwerzmann Dominik (CVP) zugleich als Präsident, Siegwart Marc (CVP), als Nachfolger Kündig Peter (CVP), Uttinger Hans-Beat (SVP), als Nachfolger Pircher Manfred (SVP), Wyss Urs B. (CVP) und Zehnder Marianne (SGA/Parteilose).

Als Protokollführerin über die Kommissionsverhandlungen amtierte Ruth Schorno.

### **1.3 Organisation der Kommission**

Die Kommissionsaufträge wurden während einer Analyse an der ersten Sitzung in drei von der Kommission zu bearbeitende "Problemkreise" aufgeteilt. Mit drei gebildeten Arbeitsgruppen aus Mitgliedern der Kommission wurden die einzelnen "Problemkreise" zu Handen der Gesamtkommission vertieft bearbeitet, recherchiert und analysiert.

### **1.4 Gliederung des Auftrages in "Problemkreise"**

Die Kommission nahm die folgende Gliederung des Kommissionsauftrages aus der Motion in drei "Problemkreise" vor:

- Gegenseitiger Umgang Stadtrat / GGR, Vertrauensverhältnis: Informationsdifferenz Stadtrat / GGR, Förderung des gegenseitigen Vertrauens, Kompetenzänderungen;
- Möglichkeiten und Verhalten des GGR: Einsatz und Nutzung der vorhandenen Instrumente, Verbesserungen der Strategien und Verhaltensweisen, Ausbildung neuer GGR Mitglieder, Mitgliederwechsel während der Legislatur, Kommunikation GGR zur Bevölkerung;
- Rechtliche Verhältnisse: Analyse der vorhandenen Erlasse, Ausschöpfung der Rechtsmittel durch den GGR, mögliche Anpassungen im Verhalten des GGR, mögliche Anpassungen in den Erlassen, Gewinnung von Rechtssicherheit, Organisation GGR und Ratsbetrieb.

Mit der Einteilung dieser Problemkreise war klar, dass thematische Überschneidungen zu anderen Kreisen möglich sind. Im Laufe der Diskussion kristallisierten sich innerhalb aller Problemkreise ähnliche Problemursachen und Lösungsansätze heraus. Daher konnte schliesslich die Kommissionsarbeit auf die gefunden Ursachen und Lösungen fokussiert werden. Anträge und Empfehlungen der Kommission beziehen sich auf diese Ursachen und streben damit die erwarteten Lösungen an. Gleichwohl finden sich in allen Aspekten sowohl juristische Problemstellungen, Verhaltensmassnahmen Vertrauens- und Umgangsproblematiken. Diese werden einzeln im vorliegenden Bericht unter Kapitel 2. "Erwägungen" erläutert und schliesslich unter Kapitel 3. zu Anträgen und Empfehlungen an den Grossen Gemeinderat formuliert.

### **1.5 Unterstützung durch die Stadtverwaltung**

Mit Beschluss vom 20. Februar 2001 sicherte der Stadtrat der Kommission folgende Unterstützung zu:

- Administrative und beratende Unterstützung durch die Stadtkanzlei, Protokollführerin und nach Bedarf Beizug externer Beratungsfirmen.

## 1.6 Sitzungen der Kommission

Die Kommission tagte an 14 Sitzungen, wovon zwei als Ganztagesitzungen und sieben als Doppelsitzungen durchgeführt wurden. In den Doppelsitzungen sind auch die besonderen Sitzungen und Konsultationen der Arbeitsgruppen enthalten. Eine Arbeitsgruppe besuchte zusätzlich eine Delegation des Bieler Stadtparlaments, bestehend aus dem Ratspräsidenten, dem 1. Ratsvizepräsidenten sowie der Ratssekretärin, um sich über die konkrete Ausgestaltung eines bestehenden Ratssekretariates zu informieren und die Vor- und Nachteile dieser Institution kennen zu lernen und zu diskutieren.

## 1.7 Umfrage im GGR und im Stadtrat

Die Kommission verfasste einen Fragebogen zur Ratsarbeit und zu den Auffassungen der Ratsmitglieder im Zusammenhang mit ihrer Aufgabe im GGR. Befragt wurden sämtliche Ratsmitglieder und die Mitglieder des Stadtrates. Die Resultate aus der Auswertung der Antworten lieferten der Kommission zusätzliche Diskussionsgrundlagen und zeichneten in den Bereichen "Zufriedenheit", "Ausbildung", "Vertrauen", "Entschädigung", "Motivation" und "Politik" für unsere Arbeit wahrnehmbare Ausprägungen ab.

Von den versandten 45 Fragebogen erhielten wir gut einen Drittel der Fragebogen beantwortet zurück. Der Stadtrat verfasste eine gemeinsame Antwort aus seiner Perspektive. Es ist aus den Antworten kein Anspruch auf Repräsentativität abzuleiten. Dennoch lieferte die Auswertung wichtige Eckwerte:

- Die Informationsmittelbeschaffung im Bereich der verwaltungsinternen Dokumente und Informationen ist sehr schlecht zugänglich.
- Die Informationsmittelbeschaffung und -zugänglichkeit wird als mässig nützlich beurteilt.
- Die Vermittlung von Perspektiven und Planungsabsichten seitens des Stadtrates und der Verwaltung mit Auswirkungen auf die politische GGR-Arbeit werden als äusserst ungenügend betrachtet. Die Traktandenlisten enthalten eher Überraschungen als dass sie eine konzeptionelle Arbeit ermöglichen.
- Bei der Informationsvermittlung des GGR gegenüber der Öffentlichkeit wird bemängelt, dass sowohl über die Medien wie auch über das Internet keine definierten Plattformen für das Parlament zur Verfügung stehen.
- Die Sitzungsgelder werden als ungenügend bezeichnet. Hingegen werden die Fraktionsbeiträge sehr begrüsst. Knapp die Hälfte der Antwortenden verlangt eine Erhöhung der Sitzungsgelder auf 300 bis 400 Franken pro Sitzung bzw. 150 Franken pro Stunde. Gut ein Drittel möchte 200 bis 250 Franken pro Sitzung bzw. 60 Franken pro Stunde. Einige möchten eher weniger Entschädigungen bzw. gleich viel, wie bisher.
- Die Attraktivität des GGR-Mandates wird als tief eingeschätzt. Laut der Umfrage besteht hier ein Zusammenhang mit den konkurrenzierenden Haupt- und Nebenbeschäftigungen sowie mit der Höhe der Sitzungsgelder und bedürfte einer

offenen Diskussion und Neubeurteilung. Es stellt sich auch die Frage, ob das GGR-Mandat nicht als Arbeitspensum definiert werden sollte (beispielsweise 20%).

- Die GGR-Mitglieder sind überzeugt, dass das Parlament richtig politisiert und sich damit auf dem richtigen Weg befindet.

## **2. Erwägungen**

### **2.1 Teilrevision der Gemeindeordnung und der Geschäftsordnung GGR**

Die Kommission kam zum Schluss, dass die Behandlung der Totalrevision der Gemeindeordnung nicht die Aufgabe dieser Kommission sein kann und grenzt sich bewusst von einer Spezialkommission zur Totalrevision der Gemeindeordnung ab. Jedoch wird die Kommission Empfehlungen zu Händen dieser weiteren Spezialkommission abgeben bzw. direkte Eingaben oder Vorstösse betreffend das geltende Recht initiieren, soweit sie das Verhältnis Stadtrat zum Grossen Gemeinderat betreffen. Damit wird eine Teilrevision der Geschäftsordnung und ev. auch eine Teilrevision der Gemeindeordnung initiiert.

### **2.2 Informationspflicht Stadtrat an GGR, Gestaltung von Vorlagen**

Als ein wichtiges Thema wurde zunächst die Klärung der Informationspflicht des Stadtrates gegenüber dem Grossen Gemeinderat beurteilt. Informationen (z.B. Antworten auf Fragen der Parlamentarierinnen, versprochene Ergänzungen von Vorlagen, Planunterlagen, Gesetzesverweise, Grundlagen etc.) aus der Exekutive erfolgen oft gar nicht, zu spät, sind unvollständig oder erst auf mehrmaliges Nachfragen und Recherchieren hin erhältlich. Damit der GGR jedoch seine Aufgabe als Parlament auftragungsgemäss erfüllen kann, ist er auf die objektive, vollständige und korrekte Information durch den Stadtrat angewiesen. Der Informationsfluss vom Stadtrat an den Grossen Gemeinderat muss systematisiert werden: Es müssen klare Informationswege (z.B. Chefbeamte-GGR), Informationsquellen (z.B. Vorlagen, Protokolle, Internet, Kontaktpersonen), Informationsmengen (z.B. alle Protokolle an alle) und Informationsinhalte (Regelung der Formen) bestimmt werden. Die Kommission hat darüber diskutiert, ob sämtliche Unterlagen für den GGR an alle Ratsmitglieder gleichermaßen versandt werden sollten. Damit ist ein ausgeglichener Informationsstand und eine Gleichberechtigung unter den GGR-Mitgliedern gewährleistet. Heute erfolgen Zustellungen beispielsweise von Halbjahresplanungen, von Kommissionsprotokollen und Planungsunterlagen teilweise nur an die Fraktionschefs oder an die Präsiden der ständigen Kommissionen. Auch die Protokolle der ständigen Kommissionen sollten allen Ratsmitgliedern automatisch zugestellt werden. Ergänzende Möglichkeiten, diese Unterlagen in elektronischer Form (Internet) bereitzustellen, um damit die Auswahl der Dokumente auf der Seite der Bezüger zu belassen, sollten diesbezüglich auch geprüft werden.

Damit der Rat strategisch planen und terminlich gestaffelt vorgehen kann und damit auch eine gewisse Kontrolle über den Verlauf von Geschäften innehaben kann, soll-

ten nebst mehr Zwischenberichten über laufende Projekte oder Finanzierungen die Planungen der Departemente (Zeitplanungen etc.) allen Ratsmitgliedern zugestellt werden. Bisher kennt man solche Planungsraster nur aus dem Bau- und Finanzdepartement. Es geht der Kommission besonders darum, dass die Ratsmitglieder die Möglichkeit erhalten, aufgrund der vom Stadtrat erhaltenen Unterlagen z.B. quartalsweise eine eigene politische Zeitplanung aufstellen zu können. Heutzutage ist vor allem die Traktandenliste vor der jeweiligen GGR-Versammlung ausschlaggebend für die Vorbereitung der zu behandelnden Geschäfte. Dieser Zustand reicht für eine strategische politische Planung der Parlamentsmitglieder nicht aus.

Zudem sollte das Amtsblatt des Kantons Zug mit seinen amtlichen Publikationen (u.a. GGR-Beschlüsse, Städtische Publikationen) bzw. den Einladungen zu den jeweiligen GGR-Sitzungen wie beim Kantonsrat den GGR-Mitgliedern zu lasten der Stadt zugestellt werden.

Die Qualität und der Informationsgehalt von GGR-Vorlagen war bislang sehr unterschiedlich. Sehr häufig bzw. je nach Geschäftsart oder Departement vermisst man beispielsweise Verweise auf betroffene Gesetze und Reglemente, Auskünfte über vermutete finanzielle Folgen oder Verweise auf weitere Informationsquellen (Studien, Literatur, Personen etc.) sowie eine Zusammenfassung der wesentlichen Voraussetzungen bzw. Inhalte. Dazu wird in der Kommission eine "Checkliste" für GGR-Vorlagen diskutiert: Erfüllt eine Vorlage die wesentlichen Anforderungen der Checkliste unbegründet nicht, muss die Vorlage an den Verfasser zur Behebung der Mängel zurückgewiesen werden. Damit kann einer gewissen willkürlichen Beliebigkeit des Informationsgehalts in Vorlagen entgegengewirkt werden und gleichzeitig kann eine konsequente Verhaltensweise des GGR unterstützt werden. Die Kommission hat mit Genugtuung festgestellt, dass dem Büro des GGR durch den Rechtsdienst nach Anstoss der Kommission diverse Vorschläge für die Erstellung von Vorlagen unterbereitet wurden.

### **2.3 Schaffung eines Ratssekretariates**

Die Schaffung eines GGR-eigenen Ratssekretariates zur Unterstützung des Ratsbetriebes, der Sitzungsvorbereitungen und für die Vertiefung der Abklärungen seitens des GGR ist das zentrale Anliegen der Kommission. Die Kommission ist überzeugt, dass damit eine wesentliche Verbesserung der Qualität im Ratsbetrieb erreicht werden kann. Bei der Behandlung dieses Themas in der Kommission wurde unter anderem der Rechtsdienst der Stadtverwaltung gebeten, die Angelegenheit betreffend die Ergänzung der GSO zu prüfen und einen Formulierungsvorschlag auszuarbeiten. Dieser Vorschlag floss in die Diskussion der Kommission ein und wurde zusammen mit den Informationen aus dem Stadtparlament der Stadt Biel in einen eigenen Kommissionsvorschlag eingearbeitet.

Ein Ratssekretariat ist auf der legislativen Seite der Gewaltenteilung anzusiedeln. Bisher erfüllte die Stadtkanzlei ihre Aufgaben sowohl für die Exekutive (Stadtrat) als auch für die Legislative (GGR). In Personalunion hatte damit insbesondere der Stadtschreiber Aufgaben sowohl für die Exekutive als auch für die Legislative zu erfüllen bzw. Informationen für die eine oder andere Behörde zu filtern bzw. weiterzu-

geben. Diese Situation führt offensichtlich laufend zu Interessenskonflikten und Verzögerungen. Schliesslich begünstigt diese Personal- und Amtsunion auch die Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips und folglich der gegenseitigen Kontroll- und Aufsichtsfunktion Legislative - Exekutive. Mit einem Ratssekretariat kann dieser Problematik effektiv begegnet werden. Zusätzlich können wesentliche "ratseigene" Aufgaben ausschliesslich durch den Rat, das Ratsbüro oder das Ratssekretariat wahrgenommen werden. Der Aufgabenkatalog des Ratssekretariates umfasst unter anderem die Beratung des GGR in rechtlichen Fragen, die Protokollführung über die Plenarsitzungen und Kommissionssitzungen, Fristen- und Geschäftsverlaufskontrolle, Medienkontakte etc.. Durch ein Ratssekretariat kann ferner eine Kontrolle über die Fristen-Einhaltung der parlamentarischen Geschäftsverläufe ermöglicht werden. Dadurch wird eine aktive Einflussnahme der Parlamentarier auf die Erfüllung bzw. Beantwortung der erteilten Vorstösse bzw. Aufträge begünstigt.

Eine wesentliche Stärkung der Legislative ist damit sicherlich erreichbar. Als Beispiel sei hier das Stadtparlament der Stadt Biel genannt, welches bereits seit mehreren Jahren über ein eigenes Ratssekretariat verfügt.

Im Rahmen dieses Lösungsansatzes wurden Informationen aus anderen Parlamenten eingeholt und Vertreter des Stadtparlamentes in Biel besucht. Sowohl Biel als auch die Städte Lausanne und Bern besitzen einen besonderen Dienst zur Unterstützung des kommunalen Parlaments. Die Stadt Biel war für die Kommission besonders interessant, da sie sich infolge ihrer Einwohnerzahl am ehesten als Vergleichsobjekt zur Stadt Zug eignete.

In Biel wurde die Trennung zwischen der Administration für die Exekutive und Legislative vor zehn Jahren eingeführt. Ziel war es, angesichts der wachsenden Zahl und der zugleich steigenden Komplexität der Geschäfte die Effizienz der Legislative zu erhöhen, eine grössere Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive und damit eine Stärkung der Legislative zu erreichen, die Verantwortlichkeiten klarer zuzuordnen und damit auch die Gewaltenteilung effizienter durchzusetzen. Zudem sollten die Kosten für die verschiedenen Aufgaben transparent aufgegliedert werden. Dafür musste in Biel die Gemeindeordnung, die Geschäftsordnung sowie der Stellenplan der bestehenden Ratskanzlei geändert werden und eine klare Ausscheidung der Zuständigkeitsbereiche und der Aufgaben von Ratssekretariat und Stadtkanzlei vorgenommen werden. Die heutige Bieler Ratskanzlei steht im Dienst der Legislative und bereitet die Sitzungen vor, ist für Protokolle und Arbeiten für Spezialkommissionen / ständige Kommissionen zuständig. Die Ratskanzlei ist die erste Anlaufstelle für die Mandatsträger und wird insbesondere von neuen Mitgliedern und Mitgliedern ohne Kommissionszugehörigkeit geschätzt. Mitglieder der ständigen GPK-Kommission gelangen in der Regel mit Ihren Anfragen direkt an die Verwaltung (Chefbeamte oder Exekutive). Die Kanzlei wird von einer Juristin geführt und ist so in der Lage, auch rechtliche Einschätzungen vorzunehmen. Die Ratskanzlei gibt keine Aufträge, sondern unterstützt den Informationsfluss zwischen Stadtverwaltung und Parlament.

Vorteile dieser Institution:

- Parlament erhält mehr Gewicht gegenüber der Stadtverwaltung
- Ratsarbeit wird effizienter
- Einflussnahme der Verwaltung auf das Parlament verringert sich
- Verantwortlichkeiten werden klarer zugeordnet und damit die Gewaltenteilung effektiv verwirklicht

Nachteile dieser Institution:

- Der Kontakt zwischen der Verwaltung und den Politikern verringert sich, was zu Fehleinschätzungen führen kann
- Kostenfolge

Die Vor- und Nachteile der Einführung eines unterstützenden Ratsdienstes wurden in der Kommission einlässlich diskutiert und zu Beginn der Diskussion gab es nicht wenige skeptische Voten. Auch die Mitglieder der Arbeitsgruppe, welche den Besuch in Biel absolvierte, waren keineswegs alle Anhängerinnen dieser Institution. Die Diskussion mit den Vertretern des Bieler Stadtparlaments und der amtierenden Ratssekretärin hat jedoch in der Arbeitsgruppe und anschliessend auch im Kommissionsplenium zu einem echten Meinungsumschwung geführt und gipfelte in der einhelligen Unterstützung des Bieler Modells. Überzeugt hat die Kommissionsmitglieder insbesondere das Argument der transparenten Kostenaufteilung und der sauberen Gewaltentrennung zwischen Stadtrat und Grosse Gemeinderat. Als enorm wichtig für die erfolgreiche Einführung eines Ratssekretariats wurde uns von den Bielern die klare Regelung der Zuständigkeiten zwischen Stadtkanzlei und neuem Ratssekretariat mittels detailliertem Pflichtenheft ans Herz gelegt. Damit könnten die unvermeidlichen Anlaufschwierigkeiten im Rahmen gehalten werden können.

Der Bericht zum Besuch in Biel liegt diesem Bericht im Anhang 4 bei (weitere Unterlagen zum Bieler Ratssekretariat können bei Karin Portmann bezogen werden).

#### **2.4 Anzahl der ständigen Kommissionen, Verstärkung der GPK**

Die Einsetzung weiterer ständiger parlamentarischer Kommissionen (beispielsweise im Bildungsdepartement) zur Vertiefung der Vorberatung einzelner Geschäfte stand zur Diskussion. Die Kommission stellte sich grundsätzlich positiv zu einer Erhöhung der Zahl ständiger Kommissionen. Doch aufgrund der dadurch zusätzlich resultierenden Mehrbelastung der einzelnen GGR-Mitglieder kann nach Ansicht der Kommission realistischerweise keine Erhöhung angestrebt werden. Die Kommission stellt hingegen fest, dass gewisse Vorabklärungen durch ein Ratssekretariat zu Handen der vorberatenden Kommissionen oder den Fraktionen getätigt werden könnten, womit eine Entlastung der GGR-Mitglieder erzielt würde.

Ergänzend vertritt die Kommission die Ansicht, dass mit einer temporären Verstärkung der GPK die Vorberatung von besonderen Finanzgeschäften vertieft werden kann. Die GPK hat auftragsgemäss unter anderem die Jahresrechnung zu prüfen. Dabei besuchen Delegationen der GPK die Departemente und nehmen Einsicht in die

Akten. Die Kommission beantragt daher hinsichtlich einer Stärkung der Aufsichts- und Kontrollaufgaben der GPK, die GPK für solche Aufgaben zu einer Elferkommission aufzustocken. Zur Stärkung der Aufsichtsfunktion kommt jedoch auch noch der politische Aspekt hinzu: Es sind damit auch die kleinen Fraktionen und Gruppierungen in der GPK vertreten. Damit wird schliesslich eine weitere Stärkung des Parlamentes gegenüber der Exekutive und der Verwaltung erzielt.

## **2.5 Parlamentarische Vorstösse und Fristen**

Gemäss dem geltenden Recht kann mit einer Motion nur der Stadtrat zu etwas verpflichtet werden. Es ist jedoch bezogen auf die erlebte Praxis durchaus notwendig, mit einer Motion nicht nur den Stadtrat, sondern in einem bestimmten Fall auch das Büro oder eine (besondere) Kommission des Rates mit einem Auftrag zu versehen. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass das Motionsrecht entsprechend erweitert werden muss. So sollen die ständigen Kommissionen, besondere Kommissionen oder das Büro Aufträge über den Motionsweg erhalten können. Konsequenterweise müssen dabei die Möglichkeiten des Ratsbüros professionalisiert werden (→ Ratssekretariat).

Ein weiterer Diskussionspunkt stellte die Verankerung und Anpassung, insbesondere die Verkürzung der Fristen für die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen und Initiativen dar. Hier stellt die Kommission fest, dass der Stadtrat die Beantwortung gewisser Vorstösse nur schleppend oder gar nicht vorantreibt bzw. diese unter einem scheinbaren Zeitdruck präsentiert, womit die parlamentarische Diskussion und Recherche eingeschränkt wird. Es fehlen also Fristen, die festgelegt werden müssen, es fehlt eine institutionalisierte Kontrolle über die Einhaltung der Fristen und es fehlt an Transparenz bei der Kontrolle über den Stand der Bearbeitung solcher Vorstösse.

## **2.6 Ausbildung neuer GGR-Mitglieder**

Aufgrund der Diskussion in der Kommission und aufgrund der durchgeführten Umfrage können bezüglich der Ausschöpfung der vorhandenen (Rechts-)Mittel und des Engagements der GGR-Mitglieder mehrere Aussagen gemacht werden:

GGR-Mitglieder, die neu in den Rat eintreten, werden nicht formell in den Ratsbetrieb eingeführt. Zudem kennen sie oft die geltenden gesetzlichen Erlasse nicht. Es braucht daher viel Zeit für die Beschaffung wesentlicher Unterlagen und für die erste "Zurechtfindung" im Ratsbetrieb. In Legislaturperioden mit viel personellen Wechseln kann dies zu einer Beeinträchtigung des effizienten Ratsbetriebes und zu einer Schwächung des Parlamentes führen. Gemäss den Berechnungen der Kommission wechseln nach Ablauf einer Legislaturperiode rund die Hälfte aller Parlamentarier und Parlamentarierinnen. Im Durchschnitt gemessen über drei Legislaturperioden verbleiben Ratsmitglieder sieben bis acht Jahre im Amt. Die Kommission beurteilt diese Amtszeit als eher kurz und sieht damit die Kontinuität im Ratsbetrieb und in der Politik-Strategie als gefährdet. Demgegenüber wird eine durchschnittliche Amtsdauer von zwölf Jahren als für die Kontinuität förderlicher betrachtet. Fragen nach den Ursachen dieser starken personellen Fluktuation konnten nur hypothetisch

beantwortet werden: Berufliche Anforderungen, Entschädigung und Konkurrenz durch Haupt- bzw. Nebenerwerbe, individuellere Lebensgestaltung, gesellschaftliche Entwicklungen, erhöhte Mobilität, mangelnde Attraktivität des Amtes, mangelhafte Möglichkeit der Mitwirkung, zeitliche Belastung, Klima im Rat, generelle Motivationsprobleme für Freiwilligenarbeit. Eine personelle Kontinuität kann also schwer sichergestellt werden. Als Konsequenz muss demnach vertiefter auf die Ausbildungsbedürfnisse der neuen Ratsmitglieder eingegangen werden. Dafür ist einerseits sicherlich die politische Gruppierung bzw. die Fraktion verantwortlich. Andererseits ist seitens der Behörden Handlungsbedarf in Bezug auf die Informationsbeschaffung angezeigt:

Diskutiert wurden also besondere Ausbildungsmöglichkeiten für neue GGR-Mitglieder und die Schaffung eines Dossiers mit sämtlichen rechtlichen Erlässen, Kommentaren und Erläuterungen, die im Zusammenhang mit dem Ratsbetrieb hilfreich sein können. Diese Dossiers werden den Ratsmitgliedern zugestellt und regelmässig aktualisiert. Ferner ist die Beschaffung von Vorlagen und Protokollen vor dem Jahr 1999 meist noch sehr aufwändig. Mit der aktuellen Homepage der Stadtverwaltung wurde dem leicht entgegengewirkt. Doch sollte das Angebot auf dieser Homepage nicht nur auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet werden, sondern auch auf die Arbeit der GGR-Mitglieder eingehen (Recherche, Verlinkung von Vorlagen, Gesetzessammlung). Das Holprinzip bei der Informationsbeschaffung kann jedoch nicht zum Gebot werden, sondern es soll eine Erweiterung der bestehenden Informationspflichten darstellen und den Benutzern (Ratsmitglieder) die Wahl der Bezugsart und -menge ermöglichen. Die längerfristige Zurückverfolgung von Projekten und Geschäften erweist sich trotz Internet immer noch als äusserst aufwändige Recherchenarbeit.

Die Ausbildung der neuen Mitglieder könnte Erklärungen zur Aufgabenstellung und Arbeit des GGR beinhalten, sowie die Handhabung von Motionen, Postulaten und Interpellationen etc. behandeln. Weiter könnten dabei die Funktionen und Aufgaben des Ratsbüros, der Stadtkanzlei und die Dienstleistungen der Verwaltung sowie Recherchiermöglichkeiten vermittelt werden. Die Vorstellung von Ansprechpersonen, der GGR-Kommissionen und der ausserparlamentarischen Kommissionen könnte als Erweiterung hinzugefügt werden. Die Hauptverantwortung für die Ausbildung liegt nach Ansicht der Kommission im wesentlichen bei den Fraktionen.

## **2.7 Kommunikation GGR-Öffentlichkeit**

Schliesslich wurde die Wichtigkeit einer GGR-eigenen Kommunikationsplattform zur Bevölkerung hin diskutiert. Währenddem der Stadtrat seine Absichten unterstützt durch seine Verwaltung dauernd und professionell in der Öffentlichkeit präsentieren kann, bleiben dem GGR lediglich spärliche Mittel zur Mitteilung an die Bevölkerung (Protokolle, Amtsblattpublikationen, Presseberichte aus der Sitzung, selbstverfasste Kolumnen und Leserbriefe). Hier sieht die Kommission einen Handlungsbedarf. Mit dem Webmaster der Stadt Zug, Thomas Gretener, wurde diesbezüglich das Gespräch gesucht, um die Absichten der Stadt in diesem Zusammenhang zu eruieren. Die Kommission konnte mit ihm ein offenes und interessantes Gespräch führen. Die

Sachkompetenz von Thomas Gretener unterstützte die Diskussion innerhalb der Kommission. Folgendes kann daraus festgehalten werden:

Für die Kommunikation der GGR Mitglieder ist vorgesehen, eine Plattform für Fraktionen zu schaffen, worin die Vorstösse und Stellungnahmen publiziert werden könnten. Möglich ist auch die Schaffung eines geschützten Bereiches, wo Kommissionen Dokumente austauschen und für die interne Kommunikation publizieren können.

Die Kommission stellt fest, dass der Internet-Auftritt der Stadt Zug insbesondere auf die Bevölkerung ausgerichtet ist. Es wird angeregt, dass vermehrt auch Inhalte und Funktionen implementiert werden, die auf die GGR-Arbeit für GGR-Mitglieder abgestimmt sind. Als Beispiele werden eine verbesserte Suchmaschine für GGR-Vorlagen sowie die Publikation der Traktandenlisten mit Links zu den einzelnen Vorlagen erwähnt.

Weitere Kommunikationsabsichten, welche konzeptionell für den GGR vorgesehen wären, sind im Projekt nicht vorgesehen.

## **2.8 Vertrauensverhältnis Stadtrat und GGR**

Bei der Analyse des "Ist-Zustandes" stellte die Kommission fest, dass zwischen der Legislative und der Exekutive systemimmanente "Rivalitäten" existieren. In einem politischen System kann deshalb höchstens eine Annäherung an die optimale Zusammenarbeit versucht werden. Der ganz grosse Schulterschluss ist aber kaum realisierbar. Die Vertrauensmängel wurden jedoch aus der Sicht des Parlamentes zusätzlich durch ungeeignete Vorgehensweisen seitens des Stadtrates begünstigt. Es seien hier u.a. als Beispiele dafür die stadträtlichen Vorgehensweisen bei der Beschaffung eines neuen Polizeibootes und die Lancierung der Volksinitiative "Friedhofgebäude" erwähnt.

Die GGR-Mitglieder weisen je nach ihrer individuellen Nähe zur Verwaltung und ihrem besonderen Beziehungsnetz einen sehr unterschiedlichen Wissenstand über die Geschäfte von Stadt und Verwaltung auf. Bei einem grossen Teil der GGR-Mitglieder herrscht meist ein massiver Informationsrückstand gegenüber dem Stadtrat und der Verwaltung. Dies wird als eine der Ursachen für den Vertrauensmangel zwischen der Exekutive und der Legislative festgestellt. Ungenau formulierte und unvollständige Vorlagen sowie ein ausserordentliches Vorgehen seitens der Exekutive (siehe die Bsp. oben) verhelfen diesem Problem zu zusätzlichem Gewicht.

Die GGR-Mitglieder haben infolge des festgestellten Informationsrückstandes eine zu schwache Position gegenüber dem Stadtrat und der Verwaltung. Dazu kommt eine aufgrund der knappen Zeitverhältnisse oft ungenaue Einschätzung der Problemsituationen.

Mögliche Massnahmen zur Minderung des Informationsdefizits seitens des GGR könnten sein:

- eine neu definierte Berichterstattung und Informationsstrategie des Stadtrates und der Verwaltung
- die regelmässige Präsentation von Pendenzenlisten des Stadtrates

- ev. Erhöhung der Kompetenzen des Stadtrates zur Entlastung des GGR und zur Konzentration auf das Wesentliche (strategische Führung durch GGR)
- Weisung an die Verwaltung zur Bearbeitung von Anfragen von GGR-Mitgliedern
- regelmässige Besprechungen zwischen dem Büro und den Fraktionen
- straffere Traktandenordnung
- Rückweisung der Geschäfte bei ungenügenden Vorlagen fördert die Informationstätigkeit des Stadtrates
- wirkungsvollere Vorberatung in den Kommissionen: Die Rückweisung im Rat ist kaum möglich, wenn die Kommissionen den Vorlagen zugestimmt haben
- schnellere und gezieltere Einsetzung von Spezialkommissionen
- im Vergleich mit anderen Gemeinden Suche nach verbesserten Formen der Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative (Berücksichtigung der Milizform des GGR)
- Erhöhung der Attraktivität des GGR-Mandates durch bessere Information, Effizienzsteigerung im Ratsbetrieb, bessere finanzielle Entschädigung, mehr Publizität der Arbeit des GGR in der Öffentlichkeit
- saubere Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive durch Beiordnung eines Ratssekretariats zum GGR

### **3. Empfehlungen und Anträge der Kommission**

Aufgrund der uns zur Verfügung stehenden Unterlagen und Berichterstattungen, nach umfassender, anregender und aufwändiger Recherche und Diskussion sowie unter explizitem Hinweis auf die vorstehenden Erwägungen und das Sitzungsprotokoll unterbreiten wir Ihnen deshalb, sehr geehrte Damen und Herren, die nachfolgenden Anträge und Empfehlungen zur Diskussion:

#### **3.1 Antrag der Kommission auf Teilrevision der GO und der GSO**

Gemäss beiliegender Synopsis, Anhang 1

#### **3.2 Empfehlung der Kommission über die Wahl von Spezialkommissionen**

Das Instrument der Spezialkommissionen soll vom Grossen Gemeinderat bei Geschäften mit grosser Tragweite und bei weiteren Informationsbedürfnissen häufiger und vertiefter genutzt werden. Unter Beizug des Ratssekretariates lassen sich die zeitlichen Mehrbelastungen der Kommissionsmitglieder optimieren bzw. mit einer überarbeiteten Entschädigungsregelung abgelten.

#### **3.3 Forderung der Kommission über die Bearbeitungsfristen für parlamentarische Vorstösse**

Parlamentarischen Vorstösse werden zu häufig nicht in angemessener Frist von der zuständigen Stelle weiterverarbeitet. Die Kommission fordert den Stadtrat und das Büro des Grossen Gemeinderates auf, die Bearbeitung von parlamentarischen Vor-

stössen rasch voranzutreiben bzw. dessen Bearbeitung zu kontrollieren und gegebenenfalls die Bearbeitung zu mahnen.

### **3.4 Empfehlung der Kommission über die Formalien und Inhalte der GGR-Vorlagen**

Die vorberatenden Kommissionen bzw. die Fraktionen sollen die Vorlagen nach inhaltlichen und formellen Vorgaben prüfen (→ Checkliste) wie auch den Wahrheitsgehalt der Informationen darin untersuchen. Werden einzelne dieser Anforderungen grundlos nicht erfüllt, sollte die Vorlage zurückgewiesen werden.

Der Stadtrat hat Weisungen zur Gestaltung von Vorlagen erlassen. Bereits haben Kurse über das Verfassen von Vorlagen für die Verwaltungsangestellten stattgefunden. Die GGR-Mitglieder sollen eine eigene Checkliste als Leitfaden benutzen können. Der Vorschlag der Spezialkommission ist im Anhang 3 aufgeführt.

### **3.5 Empfehlung der Kommission zur terminlichen Abhängigkeit der Geschäftsbehandlung**

Nicht selten erfolgen Entscheide des Grossen Gemeinderates unter Zeitdruck oder unter Sachzwängen, welche sich durch die Sachlage des behandelten Geschäftes ergeben haben. Oftmals hätten der Zeitdruck bzw. die Sachzwänge mit richtiger Planung sowie frühzeitiger und offener Information der Ratsmitglieder vermieden werden können. Die Kommission ist der Ansicht, dass solche Geschäftsabläufe ohne nachvollziehbare Begründung vom GGR nicht mehr akzeptiert werden sollten. Insbesondere müssen die vorberatenden Kommissionen die Qualität der Vorprüfung und Berichterstattung über diese Geschäfte zu Händen des GGR vor die zeitlichen Auflagen bzw. Zwänge stellen. Die aufgabengemässe Wahrnehmung der Beratungen in Kommissionen und im Rat soll sich einem Zeitdruck nicht beugen müssen. Wir empfehlen dem Büro GGR zusammen mit den Präsidenten der ständigen Kommissionen die zeitliche Geschäftsabfolge zu untersuchen und neu zu planen. Die Kommission stellt dem GGR und dem Büro das im Anhang 2 dargestellte Zeitschema der Geschäftsbehandlung zur Diskussion:

### **3.6 Antrag der Kommission über die Information zu den geplanten und pendingen Geschäften**

Damit dem Parlament eine Planung der politischen Vorgehensweisen und eine vertiefte Vorbereitung der jeweiligen Geschäfte in einem erweiterten zeitlichen Rahmen ermöglicht werden kann, sind die beabsichtigten Terminierungen der Vorlagen aller Departemente durch den Stadtrat regelmässig den GGR-Mitgliedern zuzustellen.

Die Kommission schlägt vor, dass die Vorlagen-Agenden und / oder die Planungsziele sämtlicher Departemente halbjährlich allen Ratsmitgliedern des Grossen Gemeinderates zugestellt werden.

### **3.7 Empfehlung betreffend die Einführung neuer Ratsmitglieder**

Die Fraktionen und Gruppierungen sind verantwortlich für die ausreichende Einführung der neuen Mitglieder. Hingegen wünschen wir von der Stadtverwaltung und gegebenenfalls auch vom Büro des GGR die Herausgabe eines ständig aktualisierten Dossiers mit den wesentlichen und notwendigen Reglementen, Erlassen und Hinweisen zur parlamentarischen Arbeit. Die Dossiers sollten insbesondere die aktuelle Rechtssammlung der Stadt Zug mit dem Gemeindegesetz bis hin zum Zonenplan etc. enthalten. Die Kommission empfiehlt zudem, das Amtsblatt analog dem Kantonsrat den Ratsmitgliedern gratis zuzustellen, weil darin die amtlichen Publikationen der Stadt aufgeführt werden.

Zudem wird das Ratssekretariat beauftragt, jeweils zu Beginn einer neuen Legislaturperiode für GGR-Mitglieder Informationsveranstaltungen mit folgendem Inhalt durchzuführen:

- Dienstleistungen der Verwaltungsstellen und des Ratsekretariates
- Ratsbetrieb
- Funktionelle und rechtliche Komponenten der Ratsarbeit
- Materialien
- Ansprechpersonen

Bei Bedarf können solche Veranstaltungen während der Legislatur wiederholt werden.

### **3.8 Empfehlung der Kommission zur Kommunikation GGR via Internet**

Das Internetangebot der Stadt Zug sollte auch auf die Arbeit der GGR-Mitglieder ausgerichtet werden. Hier sehen wir insbesondere die Verbesserung der Suchmöglichkeiten für Traktandenlisten, Vorlagen, Protokolle und Beschlüsse im Zusammenhang mit der Recherche. Wünschenswert sind zudem Verbindungen dieser Dokumente untereinander mittels Link. In Ergänzung der Rechtsdossiers für GGR-Mitglieder ist eine On-Line-Rechtssammlung mit Suchmöglichkeit analog der Kantonalen Rechtssammlung im Internet wünschenswert, sofern die Kosten für die Erstellung und den Betrieb dieser Rechtssammlung im verhältnismässigen Mass verbleiben. Das Holprinzip bei der Informationsbeschaffung im Internet kann jedoch nicht zum Gebot werden, sondern es soll eine Erweiterung der bestehenden Informationspflichten seitens der Exekutive darstellen und den Benutzern (Ratsmitglieder) die Wahl der Bezugsart und -menge ermöglichen.

## **4. Schlussbemerkungen**

Die Qualität der Arbeit des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug hängt in erster Linie vom Einsatz und von der Motivation der einzelnen Mitglieder ab. Die Fraktionen und Gruppierungen unterstützen diese Engagements.

Weil die Arbeit im GGR jedoch auch von wesentlichen Grundlagen und Regelungen bestimmt wird, ist es unerlässlich, die Arbeit des GGR diesbezüglich gelegentlich zu hinterfragen, um da und dort Probleme und deren Ursachen entdecken zu können. Diese Probleme sollten schliesslich wenn immer möglich gelöst werden können. Die Grundlagen hierfür zu schaffen ist die Aufgabe dieser Spezialkommission. Einen er-

sten Schritt dazu hat sie nun getan: die Problementdeckung sowie -beschreibung und die Formulierung von möglichen Lösungsvorschlägen zu Handen des GGR in den Bereichen:

- Informationsfluss Stadtrat - GGR
- Schaffung eines Ratssekretariates
- Verstärkung der GPK für besondere Geschäfte
- Fristen bei Vorstößen
- Ausbildung neuer GGR-Mitglieder
- Kommunikation GGR-Öffentlichkeit
- Vertrauensbildende Massnahmen Stadtrat - GGR

Die Erarbeitung dieser Zusammenhänge gestaltete sich sehr aufwändig. Zudem eröffneten sich bei jeder erreichten Etappe wiederum neue mögliche Problemaspekte. Wesentlich war daher die dauernde Aufmerksamkeit, sich auf das Wesentliche und realistisch Machbare zu konzentrieren. Dabei konnte innerhalb der Kommission auf eine intensive, konstruktive und ausserordentlich engagierte Zusammenarbeit gezählt werden. Die Arbeit der einzelnen Kommissionsmitglieder wurde nebst den vielen Plenarsitzungen zusätzlich in Arbeitsgruppensitzungen, in einer Exkursion und in Arbeitsstunden zu Hause erledigt.

Es konnte mit Genugtuung festgestellt werden, dass seit der Existenz dieser Kommission seitens der Stadtverwaltung Aktivitäten zur Unterstützung des Ratsbetriebes unternommen wurden: Der Rechtsdienst unterbreitete dem Büro mögliche Formen für Vorlagen und es wurde eine Aussprache zwischen den Kommissionspräsidenten zur Förderung des informellen Austausches durchgeführt.

Die Kommission ist der Überzeugung, dass nebst den vorgeschlagenen Massnahmen und Verbesserungen insbesondere die Schaffung eines Ratssekretariates die Qualität der Ratsarbeit verbessert. Dies ist eine Lösung, welche den gegebenen Umständen Rechnung trägt und dennoch sehr viel Verbesserungen ermöglichen kann.

Die Kommission hat den vorliegenden Bericht mit seinen Anträgen und Empfehlungen in der Schlussabstimmung mit 8:0 Stimmen zu Handen des GGR verabschiedet.

## 5. Antrag

Auf den vorliegenden Bericht sei einzutreten und

- der Antrag betreffend die Teilrevision der GO § 15 sei als verbindlicher Auftrag an die Spezialkommission zur Totalrevision der Gemeindeordnung zu überweisen.
- die Anträge betreffend die Teilrevision der GSO seien zum Beschluss zu erheben und
- die Empfehlungen der Kommission seien zustimmend zur Kenntnis zu nehmen."

Zug, 11. Juni 2002

Für die Spezialkommission

Dominik Schwerzmann, Kommissionspräsident

- Anhang 1: Revision von GO und GSO (Synopsis)
- Anhang 2: Zeitschema der Geschäftsbehandlung
- Anhang 3: Checkliste der Kommission für GGR-Vorlagen
- Anhang 4: Bericht über den Besuch des Stadtparlamentes in Biel