

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Interpellation der Mitte-Fraktion vom 14. Dezember 2021 betreffend Aufgabenzuweisung an den Stadtrat durch den GGR

Antwort des Stadtrats Nr. 2723 vom 15. März 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. Dezember 2021 haben Manuela Leemann sowie vier weitere Mitunterzeichnerinnen bzw. Mitunterzeichner namens der Fraktion Die Mitte-Stadt Zug die Interpellation «Aufgabenzuweisung an den Stadtrat durch den GGR» eingereicht. Sie stellen darin dem Stadtrat eine Reihe von Fragen. Wortlaut und Begründung des Vorstosses sind aus dem vollständigen Interpellationstext im Anhang ersichtlich.

Frage 1

Kann in § 27 der Gemeindeordnung der Stadt Zug ein Absatz eingefügt werden, der dem GGR die Möglichkeit gibt, weitere Aufgaben an den Stadtrat zuzuweisen oder festzuhalten (z.B. in einem Reglement, der Geschäftsordnung oder anderem)?

Antwort

Die Schweiz ist ein demokratischer Rechtsstaat (vgl. Präambel der Bundesverfassung sowie Art. 5 BV). Dasselbe trifft gestützt auf §§ 1 ff. der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 auch auf den Kanton Zug und dessen Gemeinden zu. Für einen demokratischen Rechtsstaat gilt die Gewaltenteilung als fundamentales Organisationsprinzip. Dieses Prinzip zielt darauf ab, Machtmissbrauch mittels Machtbegrenzung und Machtkontrolle zu verhindern. Gewaltenteilung bedeutet mithin Aufteilung der staatlichen Macht auf eine Mehrzahl von Herrschaftsträgerinnen bzw. Herrschaftsträger. Mit anderen Worten wird die staatliche Macht auf eine Mehrzahl von Organen aufgeteilt, die voneinander unabhängig sind und die einander wechselseitig kontrollieren und im Zaum halten sollen (Gewaltenteilung). Durch diese Aufteilung der Staatsgewalt soll die individuelle und die politische Freiheit der Bürgerinnen und Bürger gesichert werden. Die Lehre über die Staatsorganisation unterscheidet grundsätzlich drei verschiedene Staatsfunktionen, nämlich die Rechtsetzung, den Vollzug der Rechtsordnung bzw. die Rechtsanwendung sowie die Rechtsprechung bei Vorliegen eines Rechtsstreits bzw. im Strafverfahren. Der Grundsatz der Gewaltenteilung verlangt, dass diese Aufgaben auf voneinander unabhängige Staatsorgane aufgeteilt werden. Nach heutigem Verständnis sind dies die Legislative (gesetzgebendes Organ, Parlament), die Exekutive (ausführendes Organ, Regierung und Verwaltung) und die Judikative (Gerichte). (Vgl. zum Ganzen: Haller/Kölz/Gächter, Allgemeines Staatsrecht, 6. Auflage, Zürich Basel Genf, 2020, N 632 ff.; Biaggini/Gächter/Kiener, Staatsrecht, 3. Auflage, Zürich St.Gallen, 2021, S. 205 ff.; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Auflage, Bern 2021, N 1001 ff.; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich Basel Genf, 2020, N 1405 ff.).

Die Gemeindeordnung bildet die Organisationsverfassung einer Gemeinde. Die Gemeindeordnung ist damit derjenige Rechtserlass, in welchem das Gewaltenteilungsprinzip seine Verwirklichung finden

muss. Wenn nun in die Gemeindeordnung eine Bestimmung eingefügt würde, welche es dem Grossen Gemeinderat erlauben würde, dem Stadtrat beliebige weitere Aufgaben zuzuweisen, wäre darin ein schwerwiegender Verstoss gegen das Gewaltenteilungsprinzip zu erblicken. Der Stadtrat lehnt deshalb die Aufnahme einer von den Interpellantinnen bzw. Interpellanten zur Diskussion gestellten Bestimmung in die Gemeindeordnung aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Anzumerken bleibt allerdings, dass der Grosse Gemeinderat im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden parlamentarischen Instrumente Motion, Postulat, Interpellation und kleine Anfrage dem Stadtrat durchaus Aufträge erteilen kann.

Was die vorliegend im Fokus stehende Frage betreffend Berichterstattung über die Aktualität des städtischen Rechts angeht, ist überdies darauf hinzuweisen, dass die Gemeindeordnung mit § 27 Abs. 2 Bst. i bereits in der geltenden Fassung eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Zuweisung der entsprechenden Aufgabe an den Stadtrat enthält. Nach § 27 Abs. 2 Bst. i der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 (Gemeindeordnung, GemO; SRS 1.1-1) gehört es nämlich zu den Aufgaben des Stadtrates, die dem Grossen Gemeinderat zur Beratung und zum Beschluss zu unterbreitenden Geschäfte vorzubereiten.

Frage 2

Welche anderen Möglichkeiten gibt es, damit der GGR dem Stadtrat Aufgaben zuweisen bzw. dessen Aufgaben festhalten kann?

Antwort

Gemäss § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt, GG; BGS 171.1) erlassen die Gemeinden für ihre Organisation und für die Erfüllung ihrer Aufgaben die notwendigen Gemeindeordnungen, Organisationsbeschlüsse oder Statuten (vgl. Satz 1). Darüber hinaus regeln sie ihre Aufgabenerledigung in Reglementen (vgl. Satz 2). Nebst der Gemeindeordnung stehen dem Grossen Gemeinderat für eine Aufgabenzuweisung an den Stadtrat damit grundsätzlich auch die Erlassformen «Allgemeinverbindliches Gemeindereglement» und «Organisationsbeschluss» zur Verfügung. Als Organisationsbeschluss fällt im vorliegenden Fall insbesondere die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug in Betracht. Dies ändert jedoch nichts an der Vorgabe, dass der Grosse Gemeinderat auch bei seiner Rechtsetzung im Rahmen der genannten Erlassformen den Grundsatz der Gewaltenteilung zu beachten hat.

Frage 3

Teilt der Stadtrat die Ansicht, dass in der Geschäftsordnung des Stadtrates grundsätzlich keine Aufgaben des Stadtrates definiert sind?

Antwort

Bei der Geschäftsordnung des Stadtrates vom 21. Juni 2016 (GO Stadtrat; SRS 1.6.1-1) handelt es sich in erster Linie um eine Verfahrensordnung. Dementsprechend enthält der Erlass keine eigentlichen Aufgabenkataloge. Immerhin umfasst die GO Stadtrat (und dies bereits in ihrer ursprünglichen Fassung) Bestimmungen über die Führung einer Geschäftskontrolle (vgl. § 24) sowie solche über die Berichterstattung zuhanden des Grossen Gemeinderates (vgl. § 25 betreffend Geschäftsbericht). Unter diesen Umständen liess sich die Geschäftsordnung zwanglos mit einer neuen Bestimmung über die Berichterstattung betreffend Aktualität des städtischen Rechts ergänzen (vgl. neu § 25a).

Frage 4

Sieht der Stadtrat es in seiner Verantwortung, die Pflege Rechtssammlung periodisch zu überprüfen?

Antwort

Diese Frage kann grundsätzlich bejaht werden. Hierbei ist auf die Beantwortung der Motion der FDP-Fraktion «Pflege Rechtssammlung Stadt Zug» (siehe GGR-Vorlage Nr. 2455.2 vom 16. November 2021) zu verweisen, die ja erheblich erklärt und aufgrund des Berichtes und des Antrages des Stadtrates von der Geschäftskontrolle abgeschrieben worden ist. Die Rechtssammlung der Stadt Zug umfasst bekanntlich alle Rechtserlasse, sprich sowohl jene, die in die Kompetenz des Stadtrates fallen – mithin vor allem SRBs und Verordnungen – als auch solche, die in der Kompetenz des GGR liegen und von ihm erlassen worden sind. Was erstere betrifft, hat der Stadtrat sich dazu verpflichtet, eine solche periodische Prüfung vorzunehmen. Was die GGR-Erlasse betrifft, vertrat der Stadtrat ursprünglich die Auffassung, dass primär die Legislative selber dafür verantwortlich sei, die von ihr seinerzeit verabschiedeten Rechtserlasse periodisch auf ihre Aktualität und ihre Fortbestandsberechtigung hin zu überprüfen. Dies vor allem deshalb, weil mit einer solchen Überprüfung sehr oft eine politische Würdigung verbunden ist, die grundsätzlich nicht von der Exekutive vorweggenommen werden kann. Im Zusammenhang mit der Erfüllung der erheblich erklärten Motion «Pflege Rechtssammlung Stadt Zug» musste der Stadtrat jedoch erkennen, dass der Grosse Gemeinderat nicht über die erforderlichen Ressourcen verfügt, um eine solche Prüfung eigenständig vornehmen zu können. Im Sinne einer Hilfestellung beschloss er deshalb, dem Grossen Gemeinderat inskünftig periodisch Bericht zu erstatten über die in die Systematische Rechtssammlung aufgenommenen Rechtserlasse, die aus seiner Sicht nicht mehr aktuell sind bzw. die aufgehoben oder revidiert werden müssen. Auf diese Weise soll der Grosse Gemeinderat bzw. dessen Geschäftsprüfungskommission in die Lage versetzt werden, inskünftig die erforderlichen bzw. wünschbaren Rechtsänderungen selber in die Wege zu leiten. Dementsprechend hat der Stadtrat eine Ergänzung seiner Geschäftsordnung mit einer Bestimmung betreffend Berichterstattung über die Aktualität des städtischen Rechts (vgl. § 25a GO Stadtrat) beschlossen. Paragraph 25a GO Stadtrat lautet wie folgt: «Jeweils Mitte Legislaturperiode erstatten die Departemente dem Stadtrat Bericht über die Aktualität des städtischen Rechts in ihrem Zuständigkeitsbereich (vgl. Abs. 1). Der Bericht zeigt auf, welche rechtsetzenden Beschlüsse des Grossen Gemeinderates und des Stadtrates aufgehoben und welche angepasst werden sollen (vgl. Abs. 2 Satz 1). Ist eine Anpassung erforderlich, äussert sich der Bericht zur Stossrichtung der Revision und zum Zeitplan (vgl. Abs. 2 Satz 2). Der Stadtrat unterbreitet dem Grossen Gemeinderat die Ergebnisse der Berichterstattung zur Kenntnisnahme (Abs. 3). Bei dieser Sach- und Rechtslage kann gesagt werden, dass der Stadtrat es durchaus in seiner Verantwortung sieht, den städtischen Rechtsbestand periodisch zu überprüfen und die Rechtssammlung entsprechend zu «pflegen».

Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- die Antwort des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 15. März 2022

Dr. Karl Kobelt
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilage

- Vorstoss vom 14. Dezember 2021

Die Vorlage wurde vom Präsidialdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtpräsident Karl Kobelt, Departementsvorsteher, Tel. 058 728 90 01.