

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Motion betreffend «Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariats für den GGR»

Bericht und Antrag der Spezialkommission «unabhängiges Ratssekretariat» Nr. 2705.1 vom 31. Oktober 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Spezialkommission «unabhängiges Ratssekretariat» erstatte ich Ihnen, gemäss §15 und §20 GSO GGR folgenden Bericht:

Ausgangslage

Am 18. Dezember 2021 reichten 26 Unterzeichnende die Motion «Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariats für den GGR» ein. Die Motion wurde an der GGR-Sitzung vom 19. Januar 2021 an das Büro GGR überwiesen. Dieses erstattete dem GGR mit Vorlage Nr. 2705 vom 30. November 2021 Bericht und Antrag. Das Büro GGR beantragte die Erheblicherklärung der Motion sowie die Einsetzung einer Spezialkommission in 11er Besetzung zur Prüfung eines unabhängigen Ratssekretariats. Der GGR folgte diesem Antrag und setzte an der GGR Sitzung vom 22. Februar 2022 die Spezialkommission «unabhängiges Ratssekretariat» in 11er Besetzung ein. Die Spezialkommission setzte sich aus 3 Mitgliedern der FDP, je zwei Mitgliedern der SVP, ALG/CSP und SP zusammen sowie aus je einem Mitglied der Mitte und der GLP.

Ablauf der Kommissionsarbeit

Die Spezialkommission tagte an insgesamt drei Sitzungen. An der ersten Sitzung vom 11. Mai 2022 wurde eine Auslegeordnung und eine erste Priorisierung möglicher Umsetzungsvarianten diskutiert und beschlossen. Ebenfalls wurde der Beizug von Rechtsanwältin Milva Inderbitzin-Zehnder beschlossen. An der zweiten Sitzung vom 22. August 2022 wurden die rechtlichen Einschätzungen der Rechtsanwältin zu den verschiedenen Umsetzungsvarianten besprochen sowie einzelne Zusatzabklärungen in Auftrag gegeben. An der letzten Sitzung vom 24. Oktober 2022 wurden die finalen Varianten abschliessend diskutiert und eine Empfehlung der umzusetzenden Variante verabschiedet. Die Kommissionsarbeit wurde von Markus Grüter an allen drei Sitzungen protokolliert. An der zweiten und dritten Kommissionsitzung nahm zusätzlich Rechtsanwältin Milva Inderbitzin-Zehnder als Gast teil. Die erste Kommissionssitzung wurde in vollständiger Besetzung durchgeführt, die zweite und dritte Kommissionssitzung wurde aufgrund Abwesenheiten jeweils in 10er Besetzung durchführt.

Wichtig festzuhalten ist, dass die Spezialkommission lediglich eine Prüfung möglicher Umsetzungsvarianten der Motion vorgenommen hat. Die tatsächliche Umsetzung eines unabhängigen Ratsbüros muss aus rechtlichen Gründen zwangsläufig durch das Büro GGR erfolgen.

Übersicht möglicher Umsetzungsvarianten

Bereits an der ersten Kommissionssitzung wurden drei mögliche Varianten für die Umsetzung der Motion besprochen und verabschiedet. Es waren diese:

- Variante 1: Beizug externe Beratung (Lightversion) mit oder ohne Rechtskommission
Die Fraktionen könnten bei Dritten Expertenrat einholen, dafür sollen sie jährlich einen Budgetbetrag zur Verfügung haben.
- Variante 2: Bildung eines unabhängigen Ratssekretariates
- Variante 3: An der bestehenden Organisation nichts ändern

Nachstehend werden die Varianten detaillierter erläutert.

Variante 1 – Lightversion

Diese Variante beinhaltet keine Einführung eines unabhängigen Ratssekretariates, sondern die Stärkung der Fraktionen durch die Möglichkeit, dass diese Beratungen und Expertisen in einem limitierten Umfang selbst in Auftrag geben können. Dies durch die zur Verfügungstellung eines Kostendaches pro Fraktion und Jahr. In dieser Variante erhielten die Fraktionen einen jährlichen Kredit, der an der Budgetsitzung zu beschliessen wäre und nach Gutdünken der jeweiligen Fraktion einsetzbar, jedoch auf Beratungen und Expertisen zu konkreten GGR Geschäften beschränkt. Nach Ansicht einer Kommissionsminderheit würde dies die Behörde GGR gegenüber dem Stadtrat stärken und zum Beispiel erlauben, dass ein Gegengewicht geschaffen werden kann. Dies, da der Stadtrat mit der Verwaltung gegenüber dem GGR als Milizparlament ressourcenbedingt im Vorteil ist. Dies insbesondere bei rechtlichen Einschätzungen, welche im Gesamtrat durchaus in der Vergangenheit teilweise umstritten waren.

Die Umsetzung dieser Variante würde eine Anpassung der Gemeindeordnung (GO) bedingen, was eine Volksabstimmung zur Folge hätte. Anschliessend könnte die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (GSO GGR) teilrevidiert werden und über den jährlichen Budgetzyklus die entsprechenden Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die detaillierte rechtliche Einschätzung zu den Umsetzungsmassnahmen finden Sie in der beigelegten Aktennotiz von Rechtsanwältin Inderbitzin-Zehnder.

In Bezug auf die Umsetzung der Variante 1 – Lightversion ist die Spezialkommission noch auf eine Inkonsistenz in der aktuellen Handhabung des Büro GGR gestossen. Gemäss gelebter Praxis im GGR scheint es so, dass das Büro GGR (an sich und nicht als Vertretung des Gesamtrates nach aussen) bereits heute berechtigt ist, externe Gutachten und Beratungsdienstleistungen einzuholen. Dies, obwohl eine ausdrückliche rechtliche Grundlage hierfür weder in der GO noch in der GSO enthalten ist. Sowohl § 21 GO als auch § 18 GSO befassen sich nur mit der Berechtigung der Kommissionen (resp. des Gesamtrates auf Mehrheitsbeschluss hin), (externe) Sachverständige beizuziehen resp. Gutachten einzuholen. Bei einer Revision von § 21 GO und § 18 GSO sollte damit ein gleiches Recht (d.h. Berechtigung zum Beizug von Beratern in Sitzungen und Einholung von Gutachten) nicht nur den einzelnen Mitgliedern bzw. Fraktionen des GGR, sondern auch dem Büro GGR eingeräumt werden. Sollte sich der GGR dafür entscheiden, die Variante 1 – Lightversion umzusetzen, wäre ratsam, wenn auch § 33 GSO ("Der Grosse Gemeinderat sowie das Büro können Sachverständige und [...] zu den Beratungen im Plenum beiziehen. [...]"), welcher wohl als heutige Grundlage für die Einholung von Gutachten und Beratungsdienstleistungen durch das Büro GGR

herangezogen wird, dahingehend angepasst wird, als dem Büro GGR künftig nicht nur das Recht eingeräumt wird, externe Berater zu den Sitzungen im Plenum beizuziehen, sondern auch von solchen Gutachten und Beratungsdienstleistungen im Vorfeld von Sitzungen einzuholen.

An der ersten Kommissionssitzung wurde zudem die Einsetzung einer Rechtskommission als ständige Kommission beraten. Dies als Zusatz zur Umsetzung der Variante 1 - Lightversion. Als mögliche Aufgaben dieser Rechtskommission wurden folgende Punkte festgehalten:

- prüft rechtlich heikle Geschäfte;
- prüft die Korrektheit einer Meinung des Stadtreibers, deren Korrektheit nicht vom GGR nicht nachvollzogen werden kann;
- kann externe Gutachten erstellen lassen;
- kann Einsicht nehmen in Verträge, die nach Ansicht der Stadtverwaltung nicht der Öffentlichkeit unterbreitet gehören;
- ist zusammengesetzt aus Vertretern aller Fraktionen;
- ist Anlaufstelle für die Parteien und kann sich rechtlichen Anliegen (zum Beispiel Fragen nach der Motionsfähigkeit von Vorstößen) vertieft auseinandersetzen.

Diese Zusatzvariante wurde an der zweiten Kommissionssitzung einstimmig verworfen. Dies mit der Begründung, dass der effektive Mehrwert einer solchen dritten ständigen Kommission zu wenig erkennbar ist. Ebenfalls würde eine Abgrenzung zur bereits bestehenden Geschäftsprüfungskommission (GPK) schwierig, die bereits im Auftrag des GGR die parlamentarische Oberaufsicht über den Stadtrat und die Verwaltung ausübt und umfassende Rechte genießt.

Weiter wurde an der zweiten Kommissionssitzung besprochen, ob eine Volksabstimmung bei der Umsetzung der Lightversion verhindert werden könnte, da dieser Aufwand der Kommissionsmehrheit als überdimensioniert erschienen ist. Die nachträgliche erneute juristische Abklärung festigte jedoch die Ausgangslage, dass nur die beschriebene Vorgehensweise juristisch sauber und vertretbar wäre. Als Alternative brachte ein Kommissionsmitglied den Vorschlag ein, dass die Fraktionsentschädigungen grundsätzlich erhöht werden könnten. Dies hätte eine Teilrevision des Reglements über die Entschädigungen der Behörden und Kommissionsmitglieder der Stadt Zug zur Folge. Die Fraktionen könnten dann daraus mögliche Abklärungen finanzieren. Nach eingehender Diskussion an der zweiten Kommissionssitzung wurde dieser Vorschlag an der dritten Kommissionssitzung ebenfalls ad Acta gelegt. Dies, da die zusätzlichen Mittel dann nicht zweckgebunden wären für Gutachten, Abklärungen und Expertisen Dritter, sondern zur freien Verwendung der Fraktionen stünden (z.B Fraktionsessen, Wahlkampf, politische Aktionen etc). Was eine Zweckentfremdung wahrscheinlich machen würde.

Variante 2 – Bildung eines unabhängigen Ratssekretariates

Die Vor- und Nachteile der Bildung eines komplett unabhängigen Ratssekretariates wurden mit der Vorlage Nr. 2705 vom 30. November 2021 bereits eingehend durch das Büro GGR zusammengefasst. Auch die Einsetzung eines unabhängigen Ratssekretariates würde eine Anpassung der Gemeindeordnung (GO) nach sich ziehen und eine entsprechende Volksabstimmung zur Folge haben. Ebenfalls wäre anschliessend die Teilrevision der GSO GGR notwendig.

Zusätzlich müsste durch das Büro GGR Personal angestellt werden. Weitere Punkte wären:

- Festlegung eines klaren und detaillierten Pflichtenhefts für das neue Ratssekretariat;
- Abgrenzung dieses Pflichtenhefts zu den heutigen und künftigen Aufgaben des Stadtschreibers bzw. der Stadtkanzlei und Neudefinition der diesbezüglichen Pflichtenhefte;
- Festlegung, wem zur Schaffung einer möglichst grossen Unabhängigkeit das Ratssekretariat unterstellt wird;
- Festlegung, wer dem Ratssekretariat (weitergehende) Aufträge erteilen darf;
- Festlegung, wie und in welcher Form das Ratssekretariat Einsicht in die Akten der städtischen Verwaltung nehmen kann;
- Definition des Wahlprozederes bezüglich Ratssekretärin;
- Definition der Zusammenarbeit und der Schnittstellen zwischen Ratssekretariat und Stadtschreiber/Stadtkanzlei und Etablierung eines konstanten und formalisierten Austausches zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten;
- Festlegung der Stellvertretung der Ratssekretärin;
- Festlegung der Entlohnung des Ratssekretariates.

Bereits an der ersten Kommissionssitzung wurde ersichtlich, dass dies Variante keine Mehrheit finden würde. Denn bereits innerhalb der Spezialkommission wurde diese Variante in verschiedenen Voten verworfen und vereinbart auf die Umsetzung der möglichen Variante 1 – Lightversion zu fokussieren.

Variante 3 – Status Quo

Als dritte Variante wurde die Prüfung des Status Quo besprochen. Wie es der Name dieser Variante bereits sagt, bedeutet dies keine Veränderung zur bestehenden Situation und Organisation des Ratsbüros.

Empfehlung der Spezialkommission

Die Spezialkommission hat an ihrer dritten und letzten Sitzung schliesslich die Abstimmungen abgehalten, um Ihnen eine Empfehlung zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten. Dies auf Basis der erläuterten Varianten 1, 2 und 3. Keine Unterstützung und somit keine Stimme hat die Variante 2 – unabhängiges Ratsbüro erhalten. Dementsprechend wurden in der Schlussabstimmung die «Variante 1 – Lightversion» der «Variante 3 – Status Quo» gegenübergestellt. Die Spezialkommission beschloss mit 10 zu 3 Stimmen die «Variante 3 – Status Quo» dem GGR zu empfehlen und somit keine Veränderung am bestehenden Ratsbüro vorzunehmen.

Als hauptsächliche Begründung wurde angeführt, dass die Fraktionen bereits heute grosszügige Entschädigungen erhalten. Die Verwendung dieser Entschädigungen obliegt der Fraktion und kann auch für die Einholung von Gutachten und Expertisen verwendet werden. Da diese Möglichkeit bereits heute besteht und durch einzelne Fraktionen auch bereits so angewendet wurde, sieht die Mehrheit der Spezialkommission keine Notwendigkeit einer Anpassung. Ein weiterer Grund, warum wir dem GGR die «Variante 3 – Status Quo» empfehlen, ist, dass gemäss GSO und Gemeindeordnung bereits heute das Instrumentarium besteht, um den Problemen habhaft zu werden. Einerseits mit der Regelung, dass die Kommissionen und auf Merheitsbeschluss hin auch der GGR als Gesamtrat Sachverständige beiziehen kann. Andererseits sei es gelebte Praxis, dass das Büro GGR de facto als Kommission angesehen werde, weil es von den Fraktionen bestellt wird.

Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- den Bericht und Antrag der Spezialkommission zur Kenntnis zu nehmen,
- das Geschäft Nr. 2705.1 als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Zug, 31. Oktober 2022

Gregor R. Bruhin
Kommissionspräsident

Beilage:

- Aktennotiz von RA Milva Inderbitzin-Zehnder: Spezialkommission "Ratssekretariat" des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug | Juristische Umsetzung der von der Spezialkommission auserwählten Organisationsmodelle