

**Per E-Mail**

Spezialkommission "Ratssekretariat" des  
Grossen Gemeinderates der Stadt Zug  
z.H. Herr Gregor R. Bruhin, Präsident

gb@gregor-bruhin.ch

Zug, 26. Oktober 2022  
X1784611 MIZ/MIZ

**Spezialkommission "Ratssekretariat" des Grossen Gemeinderates der  
Stadt Zug | Juristische Umsetzung der von der Spezialkommission auser-  
wählten Organisationsmodelle**

**A. Ausgangslage und Aufgabenstellung**

- <sup>1</sup> Am 18. Dezember 2020 haben Mitglieder des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug (GGR) die Motion betreffend Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariates für den GGR eingereicht. Die Motion verlangt die Prüfung der Einsetzung eines unabhängigen Ratssekretariates durch eine 11er-Spezialkommission. In der Folge wurde vom GGR eine Spezialkommission gebildet und damit beauftragt, verschiedene Organisationsmodelle eines unabhängigen Ratssekretariates zu prüfen und dem GGR nach Ausführung der Prüfung konkrete Varianten zur Entscheidung vorzulegen.
- <sup>2</sup> Die Spezialkommission tagte am 11. Mai 2022 zum ersten Mal und nahm anlässlich dieser Sitzung eine Auslegeordnung von möglichen Varianten zur Erhöhung der Effizienz und zur Stärkung der Legislative vor. Hierbei standen schliesslich folgende drei Varianten zur Auswahl: Einholung von externen Beratungsdienstleistungen mit oder ohne Schaffung einer Rechtskommission (sog. Variante 1 "Lightversion"), Errichtung eines unabhängigen Ratssekretariates (sog. Variante 2) oder keine Veränderung der bestehenden Strukturen (sog. Variante 3).
- <sup>3</sup> Nach eingehender Diskussion über die Möglichkeiten, wie die Verantwortlichkeiten klarer zugeordnet und folglich die Gewaltenteilung effizienter durchgesetzt werden kann, verständigten sich die Mitglieder der Spezialkommission darauf, zwei Varianten bis zur nächsten Kommissionssitzung weiterzuverfolgen und vertieft zu prüfen. Hierbei handelte es sich um die Variante 1 und Variante 2.

Hans-Rudolf Wild  
Rechtsanwalt

Rainer Hager  
Rechtsanwalt/Notar

Christoph Schweiger  
Rechtsanwalt/Notar

René Peyer  
Rechtsanwalt/Notar

Linus Schweizer  
Rechtsanwalt/Notar, LL.M.

Felix Kappeler  
Rechtsanwalt/Notar

Dr. Nina J. Frei  
Rechtsanwältin

Verena Iten  
Rechtsanwältin/Notarin

Manuel Inderbitzin  
Rechtsanwalt/Notar

Erich Kalt  
Rechtsanwalt/Notar

Sonja Moos  
Rechtsanwältin/Notarin

Milva Inderbitzin-Zehnder  
Rechtsanwältin/Notarin

Mathias Wetzel  
Rechtsanwalt/Notar

Alexandra Müller  
Rechtsanwältin/Notarin

Lukas Frese  
Rechtsanwalt

CH-6300 Zug  
Dammstrasse 19  
Tel. +41 41 728 73 73  
Fax +41 41 728 73 63  
lawyer@schweigerlaw.ch  
www.schweigerlaw.ch

- 4 Die Unterzeichnete wurde nach der ersten Sitzung der Spezialkommission beauftragt, die rechtliche Umsetzung der beiden von der Spezialkommission für die nähere Abklärung ausgewählten Varianten darzulegen. Es sollte hierbei in erster Linie darauf eingegangen werden, wie und in welcher Art die rechtlichen Grundlagen, namentlich die Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 (GO) und die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 4. November 1997 (GSO) im Allgemeinen zu revidieren wären und wie diesbezüglich vorzugehen wäre. Die Unterzeichnete kam diesem Auftrag nach und reichte der Spezialkommission am 8. August 2022 einen ersten Bericht ein (vgl. Lit. B und C nachstehend).
- 5 Am 22. August 2022 tagte die Spezialkommission "Ratssekretariat" sodann zum zweiten Mal und befasste sich erneut mit den möglichen Umsetzungsvarianten. Letztlich wurde entschieden, dass die Errichtung eines unabhängigen Ratssekretariates (Variante 2) verworfen werden soll. Ebenso verworfen wurde die Schaffung einer Rechtskommission als Teil der Variante 1. Die Einholung von externen Beratungsdienstleistungen (Variante 1) erschien hingegen weiterhin als valable Option. Es sollte jedoch noch vertieft abgeklärt werden, ob diese auch vereinfacht, d.h. ohne die nach Einschätzung der Unterzeichneten für die rechtliche Umsetzung der Variante 1 angezeigte Revision der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 (GO) und der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 4. November 1997 (GSO) und die deshalb erforderliche Durchführung einer Volksabstimmung (gemäss § 109 Abs. 1 Ziff. 1 GG i.V.m. § 7 lit. a GO) umgesetzt werden könne. Es wurde deshalb in der Folge von der Unterzeichneten eine Ergänzung der Abklärungen vorgenommen und das Abklärungsergebnis in einem zweiten Bericht vom 29. September 2022 festgehalten und anlässlich einer dritten Sitzung vom 24. Oktober 2022 in der Spezialkommission besprochen (vgl. Lit. D nachstehend).
- 6 Auf Wunsch des Präsidenten der Spezialkommission hin wurden die beiden Berichte der Unterzeichneten nun zu einem Bericht zusammengeführt (vgl. nachstehend Lit. C ff.).

## **B. Auserwählte Varianten**

### **1. Variante 1: Beizug externe Beratung**

- 7 Als erste Variante sieht die Spezialkommission die Beibehaltung und gleichzeitige Stärkung der bestehenden Strukturen vor. Es würde bei dieser Variante beim heutigen Organisationsmodell mit dem Stadtschreiber in Doppelfunktion für Exekutive und Legislative bleiben und kein neues eigenständiges Ratssekretariat gebildet werden.
- 8 Da die einzelnen GGR-Mitglieder je nach individueller Nähe zur Verwaltung und Beziehungsnetz einen unterschiedlichen Wissensstand über die zu behandelnden Geschäfte verfügen, sollen den einzelnen GGR-Mitgliedern oder Fraktionen Hilfsmittel zur besseren Erledigung der Geschäfte zur Verfügung gestellt werden. So ist zur Erleichterung der Ratsarbeit und zur Steigerung der Effizienz und Qualität angedacht, den einzelnen GGR-Mitgliedern oder Fraktionen ein Budget pro Jahr für die Einholung von externen Beratungsdienstleistungen zuzusprechen. Zu denken ist hierbei vornehmlich an die Dienstleistung ei-

nes externen Rechtsberaters, aber je nach Art des Geschäfts auch an diejenige von Wirtschaftsprüfern, Buchhaltern, Bausachverständigen, Gutachtern etc. Die Spezialkommission bezeichnet diese Variante als sog. "Lightversion" (vgl. Protokoll 01/22 der Spezialkommission zur Sitzung vom 11. Mai 2022). Ziel ist es, damit die Legislative zu stärken, ohne die heutigen Strukturen grundlegend zu reorganisieren.

<sup>9</sup> Ob die einzelnen GGR-Mitglieder oder Fraktionen frei wären, die beratende Person zu wählen oder ob alle GGR-Mitglieder oder Fraktionen in dem jeweiligen Spezialgebiet den gleichen Berater beizuziehen haben, ist noch von der Spezialkommission zu klären. Ebenso zu klären ist, wie vorzugehen ist, wenn das gesprochene Budget bereits aufgebraucht, jedoch weiterführende Abklärungen für die Erledigung der Ratsarbeit notwendig erscheinen und ob und von wem (bspw. Büro GGR) hierfür eine Sondergenehmigung eingeholt werden muss.

<sup>10</sup> Darüber hinaus sieht die Spezialkommission die Möglichkeit der Einsetzung einer Rechtskommission vor. Diese soll beispielsweise dann eingesetzt werden, wenn heikle Geschäfte mit grosser Tragweite anstehen oder der Stadtrat resp. die Verwaltung eine andere juristische Meinung vertritt oder den GGR-Mitgliedern Akteneinsichten nicht gewähren will. Die Rechtskommission soll mithin dort zum Einsatz kommen, wo erhöhter oder vertiefter Informationsbedarf für die Ratsmitglieder vorhanden ist.

<sup>11</sup> Ob diese Kommission eine ständige oder eine nicht ständige sein soll, muss noch seitens Spezialkommission geklärt werden. Eine ständige Kommission macht wohl dann Sinn, wenn während der Legislaturperiode stets viele heikle oder komplexe Geschäfte anstehen und beurteilt werden müssen. Ist dies nicht der Fall und eine ständige Kommission deshalb auch nicht zwingend erforderlich, sollte – da Kommissionen in aller Regel sehr personal- und zeitaufwändig sind – wohl eher eine nicht ständige Kommission vorgesehen werden. Diesfalls würde die Einsetzung einer Kommission nur ad-hoc im Einzelfall (vergleichbar mit den Spezialkommissionen) zur Schonung der Ressourcen des Rates beitragen.

<sup>12</sup> Ziel muss es aber sein, dass sich diese Kommission stets schnell und detailliert mit dem jeweiligen Geschäft auseinandersetzen und diese für die Diskussion im Plenum aufbereiten kann.

<sup>13</sup> Die Rechtskommission könnte aus denjenigen Ratsmitgliedern gebildet werden, welche entweder selber Rechtsanwälte, Juristen oder sonst rechtskundig sind. Da diese Mitarbeit in der Kommission zu einer Mehrbelastung der einzelnen mitwirkenden Ratsmitglieder führen kann, wäre es sinnvoll, wenn dies mit dem Beizug externer Beratung kombiniert werden könnte. Die Berater könnten wertvolle Vorabklärungen zu Handen der vorberatenden Rechtskommission tätigen.

## **2. Variante 2: Bildung eines unabhängigen Ratssekretariates**

<sup>14</sup> Die zweite von der Spezialkommission präferierte Variante ist die Bildung eines unabhängigen und eigenständigen Sekretariates für den Grossen Gemeinderat. Dieses Ratssekretariat soll vom Stadtrat und der Stadtverwaltung vollständig unabhängig sein und den Gros-

sen Gemeinderat, das Büro Grosser Gemeinderat und die parlamentarischen Kommissionen in allen organisatorischen und rechtlichen Fragen unterstützen und beraten. Diese Variante ist somit eine "Vollvariante" und bringt eine Neuorganisation der bestehenden Struktur und Organisation mit sich. Es sind hierfür nicht nur neue Stellen und Strukturen zu schaffen, sondern es sind auch die (künftigen) Aufgaben der Stadtkanzlei bzw. des Stadtschreibers neu aufzusetzen und die Abläufe neu zu definieren. Diese Variante ist folglich mit einem grösseren Aufwand verbunden, kann letztlich aber das Ziel "unabhängiges und eigenständiges Ratssekretariat" am Gesamtheitlichsten erfüllen.

15 Das Ratssekretariat soll in erster Linie die Verantwortung für diejenigen Sekretariats- und Kanzleiarbeiten, die heute der Stadtschreiber für den GGR erbringt, übernehmen, so dass der Stadtschreiber künftig keine Doppelrolle mehr ausführen, sondern neu einzig und allein für den Stadtrat tätig sein wird.

16 Zur Gewährleistung der grösstmöglichen Unabhängigkeit von der Exekutive sollte das Ratssekretariat durch eine (oder mehrere) unabhängige Person(en), welche weder eine Funktion im Stadtrat noch in der Verwaltung innehat, geleitet werden. Um diese Unabhängigkeit alsdann auch im Abwesenheitsfall des/der Ratssekretär:in gewährleisten zu können, ist darauf zu achten, dass ein Stellvertreter aus den eigenen Reihen (und nicht etwa aus der Stadtverwaltung) gewählt wird. Schliesslich ist empfehlenswert, das Ratssekretariat physisch ausserhalb der Stadtverwaltung zu lokalisieren.

### **C. Rechtliche Umsetzung der gewählten Varianten**

17 Die rechtliche Umsetzung der Variante 1 (mit Untervariante "Rechtskommission") als auch der Variante 2 erfordern grundsätzlich die gleiche Vorgehensweise. Sie unterscheiden sich lediglich in ihrem Umfang und dem damit verbundenen Aufwand

#### **1. Bestimmung und Ausarbeitung der Grundlagen als Teil der Arbeit der Spezialkommission**

18 Zur rechtlichen Umsetzung der Varianten ist zunächst erforderlich, dass die Spezialkommission im Detail ausarbeitet, wie die gewählten Organisationsmodelle/Varianten organisatorisch und technisch ausgestaltet werden sollen. Sie hat sich hierfür konkrete Gedanken zu den Aufgaben, Kompetenzen, Zuständigkeiten, zur Besetzung der Stellen, etc., mithin zur gesamten Organisation, zu machen und die Grundlagen auszuarbeiten.

19 Bezüglich **Variante 1** (Beizug externer Berater und ggf. Schaffung einer Rechtskommission) ist beispielsweise an Folgendes zu denken:

- Festlegung, ob die einzelnen Ratsmitglieder oder die Fraktionen externe Berater beiziehen dürfen;
- Festlegung, ob die einzelnen Ratsmitglieder/Fraktionen frei sind in der Wahl ihres externen Beraters oder ob pro Spezialgebiet ein bestimmter (und für alle der gleiche) Berater beizuziehen ist;

- Festlegung, wie die Mandatsvereinbarungen mit den externen Beratern auszugestalten sind;
- Festlegung des jährlichen Budgets pro Ratsmitglied resp. Fraktion für die Einholung von externen Beratungsdienstleistungen und Festlegung der Art der Ausgestaltung dieses Budgets (bspw. als Teil des Gesamtbudgets für die Fraktionen oder als zweckgebundenes Budget);
- Definition eines Prozesses, wie bei Überschreitung des Budgets vorzugehen ist und ob namentlich eine Genehmigung (bspw. des Büros GGR) für weitere Ausgaben einzuholen ist.

<sup>20</sup> Bezüglich **Variante 2** (Schaffung eines unabhängigen und eigenständigen Ratssekretariats) ist beispielsweise an Folgendes zu denken:

- 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; denkbar ist eine Unterstellung dem Büro GGR oder dem Präsidium, jedenfalls aber direkt der Legislative.
- 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 Ratssekretär:in; denkbar ist die Wahl durch den Gesamtrat auf Vorschlag des Büros.
- 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 Ratssekretär:in;
- Festlegung der Entlohnung des Ratssekretariates.

## **2. Ausarbeitung der gesetzlichen Grundlagen als Teil der Arbeit der Spezialkommission**

<sup>21</sup> Zur rechtlichen Umsetzung sowohl der Variante 1 wie auch der Variante 2 ist eine Revision der heute geltenden rechtlichen Grundlagen, insbesondere der Gemeindeordnung und der Geschäftsordnung, erforderlich. Es müssen für die beiden Varianten nämlich die entsprechenden rechtlichen Grundlagen geschaffen werden. Hierbei ist einerseits an die Abänderung der bestehenden Bestimmungen oder aber an die Neueinführung von rechtlichen Bestimmungen bezüglich Schaffung, Aufgaben, Zuständigkeiten, Kompetenzen etc. zu denken. Dies kann je nach Umfang der erforderlichen Änderungen in Form einer Teil- oder aber einer Gesamtrevision der rechtlichen Grundlagen geschehen.

22 Es sind demnach die einzelnen Bestimmungen der GO wie auch der GSO mit Blick auf das neue Organisationsmodell zu prüfen. Drängt sich eine Um- oder Neuformulierung auf oder ist gar die Aufnahme einer gänzlich neuen Bestimmung erforderlich, so sind die konkreten Änderungen und deren Wortlaut in einer Synopsis darzustellen.

23 Bezüglich **Variante 1** ist die rechtliche Umsetzung relativ einfach: Es ist in der GO als auch GSO (nur) eine (neue) Bestimmung vorzusehen, welche sich mit der Möglichkeit des Bezugs von externen Beratern befasst (analog zur Mitwirkung von Dritten im Rat, vgl. § 21 GO und § 18 GSO). Wird darüber hinaus die Einsetzung einer ständigen Rechtskommission beabsichtigt, so wäre die GSO noch um die Rechtskommission zu ergänzen und Wesen, Organisation und Aufgaben der Rechtskommission neu zu regeln (dies analog § 13 für die Geschäftsprüfungskommission und § 14 für die Bau- und Planungskommission). Die Gemeindeordnung müsste hierfür nicht revidiert werden, da § 18 Abs. 3 GO dem Grossen Gemeinderat die Möglichkeit bereits eröffnet, in seiner Geschäftsordnung weitere ständige Kommissionen zu bestimmen.

24 Wird die Einsetzung einer Rechtskommission im Einzelfall, d.h. eine nicht ständige Kommission, beabsichtigt, so ist wohl weder eine Revision der GO noch der GSO erforderlich (vgl. § 19 GO und § 15 GSO). Einzig erforderlich wäre diesfalls, dass mindestens ein Drittel sämtlicher Ratsmitglieder, d.h. 14 Mitglieder, die Ernennung einer solchen Kommission verlangen (vgl. § 15 GSO).

25 Bei **Variante 2** ist die rechtliche Umsetzung etwas aufwändiger. Es wären nicht nur mehrere neue Bestimmungen in der GO wie auch in der GSO zur Regelung der Organisation, der Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten des Ratssekretariates notwendig, sondern es müssten auch die bestehenden, heute geltenden Bestimmungen, welche insbesondere die Aufgaben und Kompetenzen des Stadtschreibers und die Organisation der Stadtkanzlei ordnen, einer Revision unterzogen werden (so bspw. insbesondere § 27 GO; § 11, 21, 26, 30, 36, 37, 41, 42, 42b, 43, 45 GSO).

### **3. Ausarbeitung des Berichts und Antrags an den GGR**

26 Die Ergebnisse der Spezialkommission (vgl. Rz. 18 bis 25) sind sodann in einem detaillierten Bericht und Antrag an den GGR festzuhalten und so in den Gesamtrat einzubringen (vgl. § 20 i.V.m. 38 GSO).

27 Der für die Einholung der Beratungsdienstleistungen vorgesehene Voranschlag resp. die für den/die Ratssekretär:in vorgesehene Entlohnung ist in das Gesamtbudget des Rates zu integrieren, im Bericht zum Voranschlag gesondert zu begründen (vgl. § 17 Abs. 2 GO) und von der Geschäftsprüfungskommission prüfen zu lassen (vgl. § 13 Abs. 2 GSO).

### **4. Beschluss des Gesamtrates**

28 Die Revision der GO und der GSO sowie die Erweiterung des Budgets/Voranschlags bedürfen des Beschlusses durch den Gesamtrat (vgl. § 16 Abs. 2 lit. a und lit. c GO). Die beabsichtigten Änderungen an GO und GSO sind davor in Kenntnis des Berichts und Antrags zweimal im Rat zu beraten (vgl. § 55a GSO).

29 Sollte der beabsichtigte, jährlich wiederkehrende Budgetbetrag für die Einholung von externen Beratungsdienstleistungen oder die Entlohnung des/der Ratssekretär:in mehr als CHF 100'000 betragen, so ist denkbar, dass auf Begehren von mindestens 500 Stimmberechtigten oder mindestens 14 GGR-Mitgliedern eine fakultative Volksabstimmung (vgl. § 8 GO) und ab einem Betrag von CHF 500'000 pro Jahr gar eine obligatorische Volksabstimmung durchzuführen ist (vgl. § 7 GO).

## 5. Urnenabstimmung durch Stimmberechtigte und Genehmigung durch den Kanton

30 Die Änderung der Gemeindeordnung obliegt sodann gemäss § 109 Abs. 1 Ziff. 1 Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt, GG) i.V.m. § 7 lit a GO der obligatorischen Urnenabstimmung durch die Stimmberechtigten und ist vom Kanton, welcher die Oberaufsicht über die Gemeinden innehat, zu genehmigen (vgl. § 33 und 36 Abs. 1 Ziff. 1 GG).

31 Nach deren Annahme und Inkrafttreten ist die neue Gemeindeordnung sodann im Amtsblatt des Kantons Zug bekannt zu machen und in die Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug aufzunehmen.

32 Die Änderung der Geschäftsordnung kann vom Rat selber vorgenommen werden (vgl. 106 Abs. 2 GG). Hierzu ist weder eine Urnenabstimmung der Stimmberechtigten noch die Genehmigung des Kantons erforderlich. Jedoch ist auch die Geschäftsordnung in die Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug aufzunehmen.

## 6. Wahl und Beauftragung der externen Berater resp. Besetzung der Stelle Ratssekretär:in

33 Sind die rechtlichen Grundlagen geschaffen, so sind die externen Berater zu wählen und zu beauftragen; dies entweder jeweils im Einzelfall oder im Allgemeinen im Falle einer Dauerbeauftragung eines Beraters.

34 Wird schliesslich eine ständige Rechtskommission gebildet, so sind die Mitglieder nach § 17 GSO zu wählen und deren Entlohnung nach § 32 GSO zu bestimmen.

35 Im Falle der Schaffung eines unabhängigen Ratssekretariates muss das neu geschaffene Ratssekretariat entsprechend besetzt werden. Hierfür sind das notwendige Pensum, das Anforderungsprofil und der Stellenbeschrieb in Abstimmung mit den rechtlichen Grundlagen zu definieren. Wird das Sekretariat von einem Juristen geführt, so wird dieser in der Lage sein, auch rechtliche Einschätzungen vorzunehmen und Ratsmitglieder bzw. Fraktionen juristisch zu beraten. Wird das Sekretariat nicht von einem Juristen geführt, so ist zu prüfen, ob im Budget Positionen für die Einholung von externen Beratungen durch einen Rechtsberater enthalten oder aufzunehmen sind. Gleiche Überlegungen gelten sinngemäss für externe Beratungen durch Fachpersonen in anderen Fachbereichen.

36 Sodann sind geeignete Kandidaten nach dem definierten Wahlprozedere (vgl. Rz. 20) zur Wahl vorzuschlagen und schliesslich zu wählen.

<sup>37</sup> Die abgeschlossenen Mandatsverträge (bei Variante 1) resp. die Arbeitsverträge und ggf. Mietverträge für Büroräumlichkeiten (bei Variante 2) sind sodann von der Geschäftsprüfungskommission zu prüfen (vgl. § 13 Abs. 2 GSO).

## **D. Zulässigkeit der rechtlichen Umsetzung der Variante 1 (Lightversion) nur in der GSO**

### **1. Allgemeine Grundsätze**

<sup>38</sup> Die Autonomie einer Gemeinde hat ihre Grundlage im kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (vgl. § 70 Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894; § 3 Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesetz, GG). Autonomie bedeutet das Recht zur Selbstgesetzgebung und davon abgeleitet zur Selbstverwaltung. Die Gemeinden ordnen ihre Angelegenheiten im Rahmen der Verfassung, der Gesetze und des ihnen zustehenden Ermessens folglich selbständig (vgl. § 3 GG). So stellt die Setzung von kommunalem Recht – wie zum Beispiel der Erlass einer Gemeindeordnung – den Kernbereich der Gemeindeautonomie dar.

<sup>39</sup> Die Rechtsgrundlage zum Erlass der Gemeindeordnung findet sich vorliegend in § 3 Abs. 2 GG. Hiernach erlassen die Gemeinden die für ihre Organisation und für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Gemeindeordnungen, Organisationsbeschlüsse oder Statuten. Darüber hinaus regeln sie ihre Aufgabenerledigung in Reglementen. Es handelt sich hierbei um sog. autonome Satzungen. Dies sind generell-abstrakte Normen, die von Organisationen des öffentlichen Rechts (wie Gemeinden) gestützt auf ihre Kompetenz, ihre eigenen Angelegenheiten selbständig zu ordnen, erlassen werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Rz. 157 ff). Der Erlass der Gemeindeordnung unterliegt der Volksabstimmung. Das Volk hat diese anzunehmen und der Kanton hat sie zu genehmigen (vgl. § 69 Abs. 1 Ziff. 1a GG; § 36 Abs. 1 Ziff. 1 GG; § 109 Abs. 1 Ziff. 1 GG; § 7 lit. a GO). Innerhalb des kommunalen Rechts bildet die Gemeindeordnung den ranghöchsten Erlass (vgl. REICH, in Kommentar zum Züricher Gemeindegesetz, Zürich/Basel/Genf 2017, N. 3 ff).

<sup>40</sup> Die Rechtsgrundlage der Geschäftsordnung findet sich sodann in § 106 Abs. 2 GG i.V.m. § 16 Abs. 2 lit. c GO. Die Geschäftsordnung, welche sich der Grosse Gemeinderat selbst gibt, hat sich am Gesetz und der Gemeindeordnung zu orientieren (vgl. § 106 Abs. 2 GG; "Geschäftsordnungsautonomie"). Die Gemeindeordnung ist der Geschäftsordnung damit übergeordnet (vgl. WALDMANN/WIEDERKEHR, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2019, S. 246; vgl. REICH, a.a.O., N. 4). Eine Geschäftsordnung umfasst grundsätzlich die Gesamtheit aller Richtlinien und Regeln, die sich insbesondere ein Kollegialorgan zum Zwecke eines systematischen Arbeitsablaufs gibt. Geschäftsordnungen regeln m.a.W. grundsätzlich die innere Organisation der Organe und den Ablauf deren Meinungs- und Willensbildung (z.B. den Ablauf einer Gemeinderatssitzung). Im Unterschied zur Gemeindeordnung haben sie primär "Innenwirkung", weshalb sie auch keiner Urnenabstimmung und keiner Genehmigung des Kantons unterliegen (vgl. § 106 Abs. 2 GG).

## 2. Rechtslage in casu

41 Für die Frage, ob der Beizug von externen Beratern durch die GGR-Mitglieder oder Fraktionen nur in der GSO geregelt werden kann, sind vorstehende Grundsätze zur Rechtsnatur der GSO zu beachten (vgl. Rz. 40).

42 Das Gemeindegesetz gibt für den Gemeinderat nur den Mindestinhalt der Geschäftsordnung vor (§ 88 GG i.V.m. § 62 Abs. 2 GG). Darüberhinausgehende Regelungen sind zulässig. Geschäftsordnungen können aber keine den kommunalen Gesetzen entgegenstehende oder dort nicht zugelassene Abweichungen enthalten (vgl. hierzu Rz. 40). So ist es im Grundsatz zwar denkbar, dass die GSO Regelungen über den in den kommunalen Gesetzen hinausgehenden Mindestinhalt vorsieht, wird jedoch gegen eine klare Bestimmung des Gemeindegesetzes oder der Gemeindeordnung verstossen oder wird eine solche Bestimmung materiell derart verändert, dass sie eine Abweichung davon darstellt, dürfte sie nicht zulässig sein.

43 Vorliegend ist der zulässige Beizug und die Mitwirkung von Dritten klar und abschliessend in § 21 der Gemeindeordnung geregelt. Insbesondere relevant ist für vorliegende Frage Absatz 3, welcher Folgendes festhält: *"Die Kommissionen können Sachverständige und im Einverständnis mit dem Stadtrat auch Mitarbeitende der Stadtverwaltung beiziehen. Diese Möglichkeit steht auf Mehrheitsbeschluss hin auch dem Gesamtrat zu."*

44 Die Möglichkeit des Beizugs von Sachverständigen wird damit explizit nur den Kommissionen und dem Gesamtrat eingeräumt, nicht aber den einzelnen GGR-Mitgliedern oder den Fraktionen.

45 Wird nun (nur) die GSO dahingehend abgeändert bzw. ergänzt, als dass diese Befugnis künftig auch den einzelnen GGR-Mitgliedern oder den Fraktionen eingeräumt wird, führt dies m.E. zu einer materiellen Veränderung von § 21 Abs. 3 GO. Die Bestimmung in der GSO würde damit materiell in unzulässiger Weise über die Rechtsgrundlage in der GO hinausgehen und deren Regelungsinhalt entgegenstehen. Eine blosser Abänderung der GSO, ohne auch eine entsprechende Anpassung der GO vorzunehmen, ist damit nicht als zulässig zu erachten.

## 3. Fazit

46 Nach Auffassung der Unterzeichneten kann mithin die Einführung der Lightversion (Variante 1) nur dann rechtlich sauber und richtig umgesetzt werden, wenn sowohl in der GO als auch in der GSO eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen und diese sodann vom Volk angenommen und vom Kanton genehmigt wird. Darüber hinaus ist der Budgetprozess für die (zweckgebundenen) Ausgaben im Zusammenhang mit den Beratungsdienstleistungen resp. dem dafür benötigten Voranschlag zu durchlaufen (und gegebenenfalls auch der Beschluss des Grossen Gemeinderates von Zug Nr. 1039 betreffend Entschädigung an die Fraktionen des Grossen Gemeinderates der Einwohnergemeinde Zug vom 3. Oktober 1995 anzupassen).

47 Anders zu beurteilen wäre dies wohl nur dann, wenn in der heutigen GO keine derartige Regelung betreffend Beizug von Dritten enthalten wäre. Diesfalls hätte nach Auffassung

der Unterzeichneten vertretbar argumentiert werden können, dass die Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Beizug von externen Beratern nur in der GSO der Erledigung der effizienten Ratsarbeit und damit dem Zwecke eines systematischen Arbeitsablaufes diene.

48 Auf Basis der heutigen rechtlichen Ausgangslage erscheint eine blosser Anpassung der GSO aber als unzulässige (bzw. nur durch Änderung der GO zulässige) materielle Veränderung bzw. Ausdehnung einer Bestimmung der übergeordneten GO.

49 Wollte man seitens Spezialkommission dennoch – und unter Inkaufnahme von rechtlichen Risiken – die Umsetzung der Lightversion nur in der GSO weiterverfolgen, so müsste m.E. ein (politisches) Argumentarium so strukturiert werden, als dass a) eine Revision der GSO (bspw. von § 18 GSO) nur eine untergeordnete Ergänzung der GO (§ 21 Abs. 3 GO) darstelle, da b) die dafür vorgesehene Ausgabe von bspw. CHF 30'000 für alle sechs Fraktionen ebenfalls als untergeordnet zu betrachten sei, da sie keines Beschlusses des Gesamtrates bedürfe (vgl. § 16 Abs. 2 lit. e GO) und c) die Ausgabe ohnehin als jährlich wiederkehrende Ausgabe dem ordentlichen Budgetprozess unterliege. Darüber hinaus wäre mit dem Flexibilitätsbedürfnis zu argumentieren, wonach Regelungen, die ständiger Anpassung an veränderte Verhältnisse bedürfen, zweckmässigerweise nicht in einem Gesetz getroffen werden, welches nur unter grossem Zeitaufwand revidiert werden kann, sondern vielmehr in einer (leicht abänderbaren) Geschäftsordnung (vgl. hierzu WALDMANN/WIEDERKEHR, a.a.O., S. 252; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 402; BGE 143 II 162, E. 3.2.1).

RA Milva Inderbitzin-Zehnder