

**Bericht und Antrag
der Spezialkommission OE Politik an den Gemeinderat**

Revision der Geschäftsordnung des Gemeinderats

7. Februar 2018



Antrag

Die Spezialkommission beantragt dem Gemeinderat, er wolle beschliessen:

1. Die Geschäftsordnung vom 7. Februar 2018 inkl. Anhang wird genehmigt und per 14. Mai 2018 in Kraft gesetzt.
2. Dieser Beschluss unterliegt gemäss § 4 Ziff. 2 nGG dem fakultativen Referendum. Wird ein solches ergriffen, wird das Büro des Gemeinderats mit der Ausarbeitung des beleuchtenden Berichts beauftragt.
3. Mitteilung an:
 - Gemeinderatsmitglieder (via Ratssekretariat)
 - Stadtrat



Bericht

1. Ausgangslage

Am 14. März 2016 hat der Gemeinderat die Spezialkommission OE-Politik ins Leben gerufen und den folgenden Auftrag erteilt:

1. Zur Überprüfung der politischen Strukturen in Bülach wird die Spezialkommission eingesetzt.
2. Die Spezialkommission hat den Auftrag, die Rolle, Aufgaben, Verantwortung, Kompetenzen und Instrumente der Legislative und der Exekutive in Zusammenhang mit der Organisationsentwicklung zu überprüfen.
3. Sie setzt sich aus je einem Vertreter der Fraktionen zusammen: Frédéric Clerc (Präsident, FDP), Romaine Rogenmoser (SVP/EDU), Julia Pfister (EVP), Elisabeth Naegeli (SP), Andres Bühner (BSB/GLP) und David Galeuchet (Grüne).

Folgende mögliche Themenbereiche wurden skizziert:

- Rolle und Aufgabe eines Gemeinderatsmitglieds sowie Rollenschärfung Exekutive/Legislative
- Organisation des Gemeinderates in Fachkommissionen und RPK und GPK
- Gliederung in Geschäftsfelder und Abteilungen
- Parlamentarische Instrumente

Während der Arbeit ist die Spezialkommission mit dem neuen Gemeindegesetz, welches per 1. Januar 2018 in Kraft tritt, konfrontiert worden. Das neue Gemeindegesetz hat unweigerlich auch Auswirkungen auf die Gemeindeordnung und somit auch auf die Geschäftsordnung des Gemeinderats und ist sehr eng mit den zurzeit bearbeiteten Themenbereichen verknüpft. Die Spezialkommission erklärte sich deshalb bereit, die Auswirkungen des neuen Gemeindegesetzes auf die Geschäftsordnung zu überprüfen.

Am 5. September 2017 erteilte der Gemeinderat der Spezialkommission OE Politik die Legitimation betreffend Überprüfung der Gemeinde- und der Geschäftsordnung im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Gemeindegesetzes.

Das Ziel der Spezialkommission war es dem Rat aufzuzeigen, was zwingend umgesetzt werden muss und ihm auch Anträge zu unterbreiten, wie die Geschäftsordnung im Interesse eines guten Bülacher Parlamentsbetriebes angepasst werden kann.



Da sämtliche Fraktionen in der Spezialkommission vertreten und in den Prozess eingebunden worden sind, ist die Spezialkommission der Meinung, mit der überarbeiteten Geschäftsordnung eine ausgewogene und zeitgemässe, aber auch notwendige Lösung zu präsentieren.

2. Kernthemen betreffend Überarbeitung der Geschäftsordnung

Folgende Anpassungen sind gemäss neuem Gemeindegesetz zwingend zu berücksichtigen:

- Parlamentarische Initiative: Festlegen des Ablaufs, des Verfahrens und der Voraussetzungen.
- Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK): Festlegen der Zusammensetzung, des Verfahrens und der Zuständigkeiten.
- Offenlegungspflicht betreffend Interessenbindungen von Parlamentsmitgliedern.
- Einführung einer Geschäftsprüfungskommission (GPK).

Weitere Anpassungen:

- Neuorganisation der Fachkommissionen sowie der Rechnungsprüfungskommission und der neuen Geschäftsprüfungskommission.
- Festlegung der Aufgabenfelder sowie der Rechte und Pflichten der Kommissionen.
- Überarbeitung der Anhänge zur der Geschäftsordnung bezüglich Zuständigkeiten und Aufgaben der Kommissionen.
- Überprüfung und Konkretisierung des Ablaufs der Parlamentssitzungen (Eintretensdebatte, Fraktionserklärungen, Detailberatung).
- Überprüfung der bisherigen parlamentarischen Vorstösse (Verfahren, Einreichung und Voraussetzungen) sowie Ausarbeitung der neuen Vorstösse (parlamentarische Initiative und Auftrag).
- Diverse formelle und redaktionelle Anpassungen.

2. a) Parlamentarische Initiative

Das vom Kantonsrat am 20. April 2015 verabschiedete, totalrevidierte Gemeindegesetz tritt per 1. Januar 2018 in Kraft. Es sieht in § 34 vor, dass Parlamentsmitglieder neu auch parlamentarische Initiativen einreichen können. Diese Vorstossart war im Kanton Zürich bisher auf Gemeindeebene nicht vorgesehen. Aufgrund des neuen Gemeindegesetzes steht die parlamentarische Initiative den Gemeinden ab 2018 zur Verfügung. Nicht geregelt wird im kantonalen Recht jedoch das Verfahren dieser neuen Vorstossart. Damit der Ablauf einer parlamentarischen Initiative in Bülach geklärt ist, soll das Vorgehen in der Geschäftsordnung definiert und konkretisiert werden.



Die parlamentarische Initiative ist die stärkste Vorstossart, die dem Parlament zur Verfügung steht. Mit einer solchen Initiative wird der Gemeinderat direkt gesetzgeberisch tätig, ohne dass er auf einen Antrag des Stadtrats angewiesen ist. Neu wird der Gemeinderat auch in denjenigen Sachgebieten einen eigenständigen Vorschlag zu einer Verordnungsänderung einbringen können, in denen bisher das Antragsrecht dem Stadtrat vorbehalten war. Die vorgeschlagene Regelung entspricht den aktuellen Bestimmungen des Kantonsrats in den Paragraphen 25 ff. des Kantonsratsgesetzes. Einzig die Frist zur Stellungnahme des Stadtrats zum Antrag der vorberatenden Kommission wurde im Gegensatz zur Regelung auf Kantonsstufe von sechs auf vier Monate reduziert. Diese kürzere Frist rechtfertigt sich, weil gesetzgeberische Vorhaben auf kommunaler Stufe in der Regel deutlich weniger komplex sind als auf Kantonsstufe und der Stadtrat im Gegensatz zur Motion lediglich eine Stellungnahme zu einem bereits ausgearbeiteten Änderungsvorschlag abgeben muss. Zudem hat der Stadtrat die Möglichkeit, eine Fristerstreckung auf insgesamt acht Monate zu beantragen.

2. b) Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK)

Gemäss Art. 32 Abs. 2 lit. c nGG hat das Parlament neu das Recht das Verfahren der parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) in einem Gemeindeerlass zu regeln. Eine PUK kann zur Abklärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite eingesetzt werden. Diese hat spezielle Rechte. Sie kann bei Behördenmitgliedern, Verwaltungsangehörigen und Privatpersonen Auskünfte einholen oder diese Personen befragen, Sachverständige beiziehen und Augenscheine vornehmen. Ausserdem kann sie die Herausgabe sämtlicher Akten des Stadtrates, der kantonalen Verwaltung verlangen. Die PUK ist das schärfste Kontrollorgan des Parlaments.

Unter Art. 67 ff. der revidierten Geschäftsordnung des Gemeinderats sind die Rechte, Pflichten und das Verfahren einer PUK in Bülach im Detail festgehalten.

2. c) Offenlegungspflicht Interessenbindungen von Parlamentsmitgliedern

Gemäss § 29 Ziff. 2 nGG müssen die Parlamentsmitglieder ihre Interessenbindungen ab 1. Januar 2018 offen legen. Zur Umsetzung der Offenlegungspflichten ist von den Mitgliedern des Gemeinderates bei Neueintritt und vor Beginn jedes Amtsjahres ein entsprechendes Formular auszufüllen und dem Ratssekretariat zu übermitteln. Aus diesem Formular sollen die Offenlegungspflichten klar und genügend erläutert hervorgehen. Dieses Formular muss von der Geschäftsleitung genehmigt werden.



Von den Mitgliedern des Gemeinderates ist ihre berufliche Tätigkeit anzugeben. Weiter sind die Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien von juristischen Personen, Anstalten und Stiftungen anzugeben, was bedeutet, dass somit Mitgliedschaften in Verwaltungsräten oder Tätigkeiten als Geschäftsführer sowie die Mitgliedschaft in Vereinsvorständen zu benennen sind. Weiter sind auch dauernde Leitungsfunktionen für Interessensgruppen, die keine juristischen Personen sein müssen, sowie die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen von Gemeinden, Kantonen und Bund zu deklarieren. Wichtig ist, dass sich die Offenlegungspflicht, mit Ausnahme der beruflichen Tätigkeit sowie der Mitwirkung in staatlichen Kommissionen bzw. Organen, auf Leitungs- respektive Führungs- und Aufsichtsaufgaben beschränkt. Dies bedeutet, dass nicht jede Mitgliedschaft in einem Verein oder jede Beteiligung an einer Unternehmung aufgeführt werden muss. Das Ratssekretariat erstellt ein öffentlich einsehbares Register über die Interessenbindungen und hält es aktuell. Zudem wird die Liste auf der Website der Stadt Bülach publiziert und kann von interessierten Personen beim Ratssekretariat eingesehen werden.

2. d) Einführung einer Geschäftsprüfungskommission (GPK) und Neuorganisation der Fachkommissionen und der RPK

Geschäftsprüfungskommission (GPK)

Gemäss § 60 nGG sind Parlamentsgemeinden zur Geschäftsprüfung verpflichtet; diese wird von der RGPK oder der GPK wahrgenommen. Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus mind. 5 Mitgliedern. Das Parlament wählt die Mitglieder aus seiner Mitte. Die GPK übt die politische Kontrolle über die Geschäftsführung der Gemeinde aus. Sie prüft insbesondere den Geschäftsbericht und die dem Parlament vorzulegenden Geschäfte, soweit keine andere Kommission dafür zuständig ist. Die Prüfung erfolgt auf Recht- und Zweckmässigkeit. Die GPK hat die politische Oberaufsicht über die Exekutive und Verwaltung und legt dem Parlament ihre Rechenschaftsberichte vor. Die Befugnisse einer GPK betreffend der Akteneinsicht und Personenbefragung sind weniger weitreichend als diejenigen einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK). Mit der Einsetzung einer separaten Geschäftsprüfungskommission - anstelle einer einzelnen Geschäfts-/Rechnungsprüfungskommission (RGPK) - ist eine breitere Abstützung gewährleistet und die RPK kann bei Bedarf durch die GPK entlastet werden. Zudem kann es problematisch sein, wenn eine Sachkommission und eine Aufsichtskommission zusammengelegt werden, weil dann eine Kommission verschiedene Funktionen wahrnehmen muss.



Aufsichtskommissionen und Sachkommissionen haben andersartige Informationsrechte. Eine RGPK müsste daher bei jedem Geschäft zuerst prüfen, welche Funktion sie nun wahrnimmt und welche Informationen sie verlangen darf: Als Aufsichtskommission muss man das Recht haben, in Dokumente Einsicht zu nehmen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, als Sachkommission ist dies kaum der Fall.

Eine grosse Herausforderung wird die klare Abgrenzung zwischen den Fachkommissionen und der RPK (laufende Geschäfte) gegenüber der GPK (abgeschlossene Geschäfte) sein.

In Ausnahmefällen kann einer GPK auch ein laufendes Geschäft (Antrag und Weisung) zugewiesen werden; die GPK hat sich dann nur auf die Sachprüfung zu beschränken.

Rechnungsprüfungskommission (RPK)

Gemäss § 58 nGG muss eine Rechnungsprüfungskommission mit mind. 5 Mitgliedern bestellt werden. Das Parlament wählt die Mitglieder aus seiner Mitte. Die RPK ist auch für die auf ihrem Gebiet bestehende Schulgemeinde zuständig. Die RPK prüft die ihr zur Vorberatung übertragenen Geschäfte. In der Regel und in erster Linie prüft sie Voranschlag/Budget, Jahresrechnung, Bauabrechnungen und allenfalls weitere Geschäft von besonderer finanzieller Tragweite. Die Abklärungen hierzu erstrecken sich auf die finanzielle Zulässigkeit, auf die finanzielle Angemessenheit und die rechnerische Richtigkeit. Das Beurteilungsspektrum ist aber nicht nur auf die finanziellen Aspekte beschränkt.

Neue Aufteilung der Kommissionen

Neu sind nur noch drei Fachkommissionen sowie eine Rechnungsprüfungs- und eine Geschäftsprüfungskommission vorgesehen. Die Kommissionen setzen sich wie folgt zusammen:

1. Fachkommissionen
 - Kommission Bau und Infrastruktur (5 Mitglieder)
 - Kommission Bildung und Soziales (5 Mitglieder)
 - Kommission Bevölkerung und Sicherheit (5 Mitglieder)
2. Rechnungsprüfungskommission (7 Mitglieder) und
3. Geschäftsprüfungskommission (5 Mitglieder)

In diesem Zusammenhang mussten auch die Anhänge der Geschäftsordnung überarbeitet werden. Neu gibt es nur noch einen Anhang zur Geschäftsordnung, in welchem die Aufgabengebiete (Produktegruppen) der einzelnen Kommissionen festgehalten sind. Die Aufgaben werden neu direkt in der Geschäftsordnung aufgeführt (Art. 62 ff); Anhang II entfällt.



2. e) Ablauf Parlamentssitzungen überprüfen und konkretisieren (Eintretensdebatte, Fraktionserklärungen, Detailberatung)

Das Vorgehen resp. die Reihenfolge bezüglich den Abstimmungen der verschiedenen Anträge (Nichteintreten, Rückweisung, Rückkommen, etc.) wurde überprüft und präzisiert. Unter anderem wurden folgende Anpassungen vorgenommen:

- Zulassen von Minderheitsmeinungen in Abschieden: Art. 25, zusätzlicher Abs. 3:
Wenn sich die Mitglieder der Kommissionen bei der Beratung von Vorlagen nicht für einen einheitlichen Antrag entscheiden, können sie neben dem Mehrheits- auch einen Minderheitsantrag formulieren. Für eine Kommissionsminderheit braucht es mind. zwei Mitglieder.
- Präzisierung der Eintretensdebatte (Art. 27 GeschO):
 - Bei der Eintretensdebatte können die vorberatenden Kommissionen, deren Minderheiten und der Stadtrat grundsätzlich Stellung nehmen.
 - Während der Eintretensdebatte können Fraktionserklärungen verlesen werden.
 - Anträge auf Eintreten oder Nichteintreten können während der Eintretensdebatte durch jedes Ratsmitglied gestellt werden. Der Antrag muss begründet werden.
 - Die Abstimmung über Eintreten oder Nichteintreten findet am Ende der Eintretensdebatte vor der Detailberatung statt.
 - Wird Eintreten beschlossen, erfolgt die Detailberatung.
 - Wird Nichteintreten beschlossen, ist das Geschäft erledigt.

2. f) Überprüfung Verfahren, Einreichung und Voraussetzungen der bisherigen parlamentarischen Vorstösse sowie Ausarbeitung der neuen Vorstösse (parlament. Initiative und Auftrag)

Die SpezKo hat das Verfahren beim Eingang von neuen Vorstössen sowie die Fristen überprüft und angepasst. So wurde u.a. festgelegt, dass der Stadtrat über eine Motion innert einem halben Jahr (statt innert einem Jahr), vom Zeitpunkt der Überweisung an gerechnet, Bericht und Antrag zu stellen hat (Art. 52 a Ziff. 8 GeschO).

Der Auftrag (Art. 48 GeschO) wurde als neues parlamentarisches Instrument (wieder) aufgenommen. Mit einem Auftrag kann der Gemeinderat Einfluss auf die Wirkungsziele, die Globalbudgets, den Produktkatalog, die Leistungsziele und die Leistungsindikatoren nehmen (unabhängig davon, ob diese den Kompetenzbereich des Gemeinderates oder des Stadtrates betreffen). Der Gemeinderat kann somit beschliessen, ob eine Leistung neu aufgenommen oder angepasst werden muss oder ob sie nicht mehr zu erbringen ist.



2 g) Diverse formelle und redaktionelle Anpassungen

Unter anderem wurden folgende Anpassungen vorgenommen:

- Neu wird aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit nur die männliche Form verwendet; es sind jedoch stets Personen männlichen und weiblichen Geschlechts gleichermaßen gemeint
- Der Begriff „Büro“ wird neu durch „Geschäftsleitung des Gemeinderats“ ersetzt.

3. Revision der Geschäftsordnung / Revision Gemeindeordnung

Das neue Gemeindegesetz hat unweigerlich auch Auswirkungen auf die Gemeindeordnung und somit auch auf die Geschäftsordnung des Gemeinderats. Der Stadtrat hat entschieden, die neue Gemeindeordnung erst auf den 1. Januar 2021 einzuführen.

Das Ziel der Spezialkommission war es, dem Rat aufzuzeigen, was zwingend umgesetzt werden muss und ihm auch Anträge zu unterbreiten, wie die Geschäftsordnung im Interesse eines guten Bülacher Parlamentsbetriebes angepasst werden kann.

Folgende Gründe sprechen dafür, dass die Revision der Geschäftsordnung vorgezogen wird:

- Anpassungsbedarf aufgrund der gesetzlichen Änderungen gemäss neuem Gemeindegesetz (parlamentarische Initiative, parlamentarische Untersuchungskommission, Offenlegungspflicht betreffend Interessenbindungen von Parlamentsmitgliedern und Einführung einer Geschäftsprüfungskommission).
- Anpassungsbedarf betreffend „Aufgabenfelder/Kompetenzen der Fachkommissionen/RPK/GPK“ sowie der „Produktgruppenzuständigkeiten“.
- Anpassungsbedarf betreffend organisatorischen Ablauf der Sitzungen sowie bei der Einreichung von Parlamentarischen Vorstössen.

4. Vernehmlassung durch den Stadtrat

Anfang Januar 2018 wurde der Entwurf der Geschäftsordnung dem Stadtrat zur Stellungnahme (Beilage 4) zugeführt. Im Sinne der Transparenz und der Wertschätzung war es wichtig, dass auch der Stadtrat die Möglichkeit erhalten hat, seine Sichtweise zu deklarieren. Der Stadtrat hat Katharina Seiler Germanier, Federas, mit der juristischen Analyse dieses Entwurfs beauftragt (Beilage 5). Die Spezialkommission hat an ihrer Sitzung vom 7. Februar 2018 aufgrund der Rückmeldungen des Stadtrat und der Federas weitere Anpassungen beschlossen. In Beilage 3 sind die Beschlüsse der Spezialkommission betreffend den Stellungnahmen des Stadtrats und der Federas aufgeführt; die daraus resultierenden Anpassungen sind bereits in der beiliegenden synoptischen Darstellung der Geschäftsordnung berücksichtigt (Beilage 1).



5. Zeitplan

Vernehmlassung des Entwurfs durch den Stadtrat	9. Jan. bis 7. Feb. 2018
Bereinigung Entwurf / Finalisierung durch SpezKo	9. Februar 2018
Bericht und Antrag an den Gemeinderat	12. Februar 2018
Abschied FK IV und Anträge an Büro	bis 23. März 2018 (für Bürositzung vom 26.03.2018)
Behandlung im Gemeinderat	9. April 2018
Referendumsfrist	12. April bis 11. Mai 2018
In Kraftsetzung der Geschäftsordnung	14. Mai 2018

6. Folgen einer Ablehnung

Falls der Antrag abgelehnt wird, befürchtet die Spezialkommission, dass es weiterhin zu Diskussionen und Unstimmigkeiten betreffend den Zuständigkeiten der Kommissionen, dem organisatorischen Ablauf der Sitzungen sowie bei der Einreichung von parlamentarischen Vorstössen kommt. Zudem müsste sich der neue Gemeinderat am 14. Mai 2018 nach der bisherigen Aufteilung der Fachkommissionen und der RPK konstituieren und sich anschliessend nochmals mit den intensiven Themen „Aufgabenfelder/Kompetenzen Fachkommissionen/RPK/GPK“ sowie „Produktgruppenzuständigkeiten“ befassen. Eine Neuaufteilung der Kommissionen (FKs/RPK/GPK) müsste während der Legislatur vorgenommen werden, um die Anforderungen nach dem neuen Gemeindegesetz zu erfüllen.



7. Inkraftsetzung

Die revidierte Geschäftsordnung soll per 14. Mai 2018 in Kraft treten.

Im Gegensatz zur Revision der Gemeindeordnung liegt die Revision der Geschäftsordnung in der alleinigen Kompetenz des Gemeinderats und untersteht gemäss neuem Gemeindegesetz dem fakultativen Referendum.

Spezialkommission OE Politik

Frédéric Clerc
Präsident

Jeannette Wanner
Aktuarin

Beilagen

1. Geschäftsordnung (synoptische Darstellung)
2. Anhang zur Geschäftsordnung
3. Beschlüsse der SpezKo aus der Sitzung vom 7. Februar 2018 betreffend Rückmeldungen/Stellungnahmen des Stadtrat, der FEDERAS und der FK IV
4. Stellungnahme des Stadtrats
5. Bericht der FEDERAS zur revidierten Geschäftsordnung
6. Beschluss des Bezirksrats vom 31.01.2003 betr. Rechtsauskunft „Auftrag“