

16.04.22 / 15.00

Postulat Thomas Obermayer betreffend Ersatz Grundsatzbeschlüsse

Antwort des Stadtrats

Postulat von	Parlamentarier Thomas Obermayer
Datum des Postulats	16. Mai 2022
Titel des Postulats	Ersatz Grundsatzbeschlüsse
Datum der Begründung	27. Juni 2022
Frist zur Beantwortung	27. Dezember 2022 (Art. 55a Abs. 9 Geschäftsordnung des Stadtparlaments)
Vorletzte Sitzung vor Fristablauf	30. November 2022
Letzte Sitzung vor Fristablauf	14. Dezember 2022

Wortlaut des Postulats:

«Der Stadtrat wird eingeladen zu prüfen, wie die Grundsatzbeschlüsse mit einem effektiveren Instrument ersetzt werden können, damit zukünftig vom Stadtparlament beschlossene Stossrichtungen auch tatsächlich vom Stadtrat eingehalten werden.»

Begründung:

Die Grundsatzbeschlüsse vom Stadtparlament werden, wenn überhaupt, lediglich zu Beginn der Legislatur im Rahmen der neuen Legislaturziele des Stadtrates berücksichtigt. Für die restlichen vier Jahre werden die Beschlüsse nicht mehr beachtet. Der aktuelle Detailgrad verhindert ausserdem eine sinnvolle Diskussion über die vom Parlament gewünschte Ausrichtung der Stadt. Des Weiteren können nicht alle Grundsatzbeschlüsse eingehalten werden, dies ist selbst dem Parlament beim Beschluss bewusst. Demzufolge soll dieses Instrument in eine Variante geändert werden, die entweder auf einer anderen Flughöhe operiert, oder mindestens im Umfang eingegrenzt ist. Denkbar wäre ebenfalls eine Honorierung oder Sanktionierung bei Erfüllung bzw. Nichterfüllung.»

Mit Beschluss Nr. 232 vom 29. Juni 2022 hat der Stadtrat das Postulat der Abteilung Politik und Präsidiales unter Mitwirkung aller anderen Ressorts zur Berichterstattung überwiesen. Der Bericht liegt heute vor.



Der Stadtrat **beschliesst:**

1. Das Postulat von Parlamentarier Thomas Obermayer betreffend Ersatz Grundsatzbeschlüsse wird wie folgt beantwortet.

Entstehung, Rechtliche Wirkung und Verbindlichkeit

Die Grundsatzbeschlüsse wurden im Rahmen der Sitzung vom 29. März 1999 des Stadtparlaments (dazumal Gemeinderat) vorgestellt und beschlossen. Die Beschlüsse entstanden aus einer Zusammenarbeit zwischen der Parlamentsreformkommission (PAF) und den Fraktionen. Mit den Grundsatzbeschlüssen sollte ein Instrument für das Parlament geschaffen werden, um die eigenen Ziele zu definieren und entsprechende Leitlinien zu schaffen. Auch wurde damit eine Grundlage definiert, welche bei der Festlegung der Legislaturziele des Stadtrats den Rahmen spannen kann.

Letztmals wurden die Grundsatzbeschlüsse am 16. Mai 2022, in der ersten Sitzung nach seiner Konstituierung, durch das Stadtparlament überprüft und -arbeitet. Mit 14 Ja- zu 0 Nein-Stimmen bei 12 Enthaltungen wurden die heute geltenden Grundsatzbeschlüsse für die Legislatur 2022/2026 genehmigt.

Die Verpflichtung des Stadtparlaments zum Erlass von Grundsatzbeschlüssen ergibt sich direkt aus Art. 17 Abs. 3 Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Bülach vom 27. September 2020 (Gemeindeordnung). Die Grundsatzbeschlüsse haben im Rahmen der Steuerung der Aufgabenerfüllung der Stadt und stets unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben zu erfolgen. In Art. 28 Abs. 2 der Gemeindeordnung wird der Stadtrat verpflichtet das Legislaturprogramm unter Berücksichtigung der Grundsatzbeschlüsse des Stadtparlaments zu erstellen.

Weiter sind die Grundsatzbeschlüsse in den Artikeln 59-61 der Geschäftsordnung des Stadtparlaments vom 15. November 2021 (in Kraft ab 11. April 2022) (Geschäftsordnung des Parlaments) verankert. Inhaltlich werden diese in Art. 59 als Beschlüsse im Sinne von mittel- und langfristigen Stossrichtungen beschrieben, welche entsprechend die politische Richtung des Stadtparlaments für jedes der Geschäftsfelder aufzeigen. Sie verpflichten den Stadtrat, seine Planung in die vom Stadtparlament bestimmte Richtung vorzunehmen.



Würdigung der aktuellen Grundsatzbeschlüsse:

Die Betrachtung der Grundsatzbeschlüsse lässt den Schluss zu, dass diese in der jetzigen Form keine unmittelbare Rechtswirkung im Sinne einer Anwendbarkeit im konkreten Einzelfall entfalten können. Dies, weil die 35 Grundsatzbeschlüsse sehr heterogen verfasst sind: Sie variieren in inhaltlicher Dichte stark und weisen in Bezug auf Detaillierungsgrad, Reichweite und Regelungsinhalt erhebliche Unterschiedlichkeiten auf. Gewisse Satzungen sind eher vage, implizit oder erlauben Raum für Entwicklungen in mehreren Richtungen. So zum Beispiel unter V Kultur, Ziffer 24: *«Eigeninitiative soll gefördert und die Mittel sollen transparent verteilt werden.»* Andere wiederum sind sehr konkret und offenbar sich in der beabsichtigten Wirkung als fraglicher Eingriff auf/in die Exekutivebene. Als Beispiel hierfür unter IX Soziales, Ziffer 35: *«Missbrauch in der Sozialhilfe wird minimiert durch geeignete Präventions- und Überwachungsmassnahmen sowie Strafanzeigen in jedem Fall von begründetem Verdacht einer strafbaren Handlung.»* Eine materielle Divergenz des Detaillierungsgrads ist auch zwischen den Geschäftsbereichen zu erkennen.

Teile der Postulatsbegründung unterstützen denn auch diese Erkenntnisse: *«Der aktuelle Detailgrad verhindert ausserdem eine sinnvolle Diskussion über die vom Parlament gewünschte Ausrichtung der Stadt. Des Weiteren können nicht alle Grundsatzbeschlüsse eingehalten werden, dies ist selbst dem Parlament beim Beschluss bewusst.»*

Ansinnen Postulat

Das Postulat bringt vor, dass die Grundsatzbeschlüsse *«wenn überhaupt»* im Rahmen der Erarbeitung von neuen Legislaturzielen durch den Stadtrat berücksichtigt werden. Aus dem Text geht hervor, dass diese Funktion der Grundsatzbeschlüsse für den Verfasser des Postulats zu kurz greift. Vielmehr soll der Stadtrat sich damit auseinandersetzen, wie und in welcher Form die bestehenden Grundsatzbeschlüsse durch ein alternatives und zeitgleich effektiveres Instrument abgelöst werden können. Ziel soll sein, dass *«die beschlossenen Stossrichtungen auch tatsächlich vom Stadtrat eingehalten werden.»*

In der Begründung wird des Weiteren vorgeschlagen, ein System von Sanktionen/Honorierung einzuführen, das insbesondere bei der Nichteinhaltung der Grundsatzbeschlüssen zum Tragen käme.



Haltung Stadtrat

Der Stadtrat kann das Ansinnen des Postulats teilweise nachvollziehen. Insbesondere die Erkenntnis, dass die heute gültigen Grundsatzbeschlüsse aus den bereits dargelegten Gründen als Steuerungsinstrument bzw. als Orientierung mit Leitbildcharakter als Ganzes untauglich sind, teilt der Stadtrat.

Der Stadtrat hält fest, dass er bei der Formulierung des Legislaturprogramms 2022 – 2026 der Verpflichtung gemäss Art. 28 Abs. 2 der Gemeindeordnung nachgekommen ist und die Grundsatzbeschlüsse entsprechend berücksichtigt hat.

Der Stadtrat hegt allerdings Zweifel wie sich die Wirkung der Grundsatzbeschlüsse gemäss Art. 59 der Geschäftsordnung des Stadtparlaments in der Praxis entfalten kann: Insbesondere in Bezug auf die verpflichtenden Vorgaben für den Stadtrat. Die aktuelle Fassung der Grundsatzbeschlüsse weisen wie bereits dargelegt inhaltlich wie auch systematisch dafür eine zu hohe Heterogenität auf. Bei einzelnen Beschlüssen könnten gar die Gefahr bestehen, dass sie mit übergeordnetem Recht in Konflikt kommen.

Zum Punkt einer möglichen Sanktionierung kann gesagt werden, dass ein solches System von Sanktionierung/Honorierung mangels genügender gesetzlicher Grundlage rechtswidrig wäre und unter Umständen eine Durchbrechung der Gewaltentrennung darstellen würde.

Der Stadtrat sieht in Bezug auf die Grundsatzbeschlüsse des Parlaments zwei mögliche Stossrichtungen:

- 1) Grundsätzlicher Verzicht auf den Erlass von Grundsatzbeschlüssen. Die heute vorliegenden und geltenden Grundsatzbeschlüsse sind als Steuerungsinstrument wie bereits ausgeführt als untauglich zu qualifizieren. Der Stadtrat vertritt ebenfalls die Haltung, dass das Parlament mit WoV und den darin definierten Möglichkeiten bereits heute wirkungsvolle Instrumente zur Steuerung und Kontrolle in der Hand hält. Dies kommt bei der Beschreibung dieser Instrumente gut zum Ausdruck:
 - Wirkungsziele zur Steuerung: Diese werden vom Stadtparlament pro Produktgruppe definiert und beschreiben die Wirkung, welche durch die Verwaltungstätigkeit erreicht werden soll. Mit Wirkung ist eine längerfristige, politische Zielsetzung gemeint. Die Wirkungsziele zeigen Sinn und Zweck einer Produktgruppe.



- Steuergrössen zur Überprüfung: Diese messen den Erfüllungsgrad der Wirkungsziele und bieten eine Grundlage für die Beurteilung, inwieweit die politisch angestrebte Wirkung durch die Verwaltungstätigkeit erreicht wurde.

Die Konsequenz einer Abschaffung der Grundsatzbeschlüsse wäre eine Anpassung der Gemeindeordnung sowie der Geschäftsordnung des Stadtparlaments. Die Gemeindeordnung müsste sodann dem Souverän in der neuen Form vorgelegt werden.

- 2) Eine Überarbeitung der bestehenden Grundsatzbeschlüsse. Dies kann gemäss Art. 60 Geschäftsordnung Parlament durch verschiedene Instanzen erfolgen: Grundsatzbeschlüsse oder Anträge auf eine Änderung dieser können durch die Kommissionen, einem oder mehreren Mitgliedern des Stadtparlaments, von den Fraktionen und vom Stadtrat eingebracht werden. Nach Meinung des Stadtrats, wäre eine Umformulierung und Neustrukturierung der Grundsatzbeschlüsse zwingende Voraussetzung, damit diese dem Stadtrat eine sachdienliche und wirkungsorientierte Grundlage für die Planung, über die Legislaturziele hinaus, darstellen können. Der Stadtrat vertritt die Ansicht, dass die bestehenden Grundsatzbeschlüsse durch einheitlich, prägnante Leitsätze ersetzt werden sollten. Dies ohne dabei Detailregelungen vorzunehmen, welche in den Exekutivbereich des Stadtrats dringen und sich damit ordnungspolitisch problematisch erweisen können. Für den Stadtrat wäre ein Leitbild mit wenigen, auf sehr hoher Flugebene formulierten Stossrichtungen eine mögliche Variante.

Weiteres Vorgehen/Fazit

Das Postulat lädt den Stadtrat ein, zu prüfen, wie die bestehenden Grundsatzbeschlüsse durch ein effektiveres Instrument ersetzt werden könnten. Mittels vorliegender Antwort hat der Stadtrat den Rahmen aufgezeigt und zwei mögliche Stossrichtungen bezeichnet. Der Stadtrat bevorzugt klar die erste Stossrichtung zur gänzlichen Abschaffung der Grundsatzbeschlüsse. Aus Sicht des Stadtrats sind die Grundsatzbeschlüsse wie dargelegt als sinn- und wirkungsvolles Steuerungsinstrument nicht zweckdienlich. Stattdessen sollten die bereits vorhandenen Steuerungsinstrumente aus WoV angewandt und als Konsequenz daraus, jährlich vom Parlament überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden. Für den Stadtrat ist denn auch ein anders gearteter Ersatz im Sinne von einem «effektiveren» Instrument, wie es im Postulat angeregt wird, keine valable Option.



Falls eine Abschaffung der Grundsatzbeschlüsse für das Stadtparlament nicht in Frage kommt, möchte der Stadtrat bei der Überarbeitung miteinbezogen sein. Dies aus dem Grund, da die Grundsatzbeschlüsse Stand heute eine verpflichtende Wirkung für den Stadtrat haben. Insofern ist er an einem passenden und praktikablen Instrument interessiert.

2. Der Stadtrat beantragt dem Stadtparlament, vom Bericht zum Postulat von Parlamentarier Thomas Obermayer betreffend Ersatz Grundsatzbeschlüsse Kenntnis zu nehmen und das Postulat als erledigt von der Pendenzenliste abzuschreiben.

3. Mitteilung an:
 - a) Philemon Abegg, Präsident des Stadtparlaments, via Parlamentssekretariat
 - b) Mitglieder des Stadtparlaments, via Parlamentssekretariat
 - c) Sandra Lobsiger, Parlamentssekretärin
 - d) Mitglieder des Stadtrats
 - e) Mitglieder der Geschäftsleitung
 - f) Medien

Stadtrat Bülach

Mark Eberli
Stadtpräsident

Christian Mühlethaler
Stadtschreiber