

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 22. Mai 2013

Neuregelung der Zusammensetzung des Büros des Gemeinderats, Änderung der Gemeindeordnung

A. Zweck der Vorlage

Mit Gemeindebeschluss vom 25. November 2007 hat das Stimmvolk eine Änderung der Gemeindeordnung beschlossen, mit welcher die Organisation der Parlamentsverwaltung mit der Schaffung verwaltungsunabhängiger Parlamentsdienste geregelt wurde. Mit der entsprechenden Revision der Gemeindeordnung wurde auch die Zusammensetzung des Büros neu geregelt (siehe Abstimmungszeitung vom 25. November 2007, Vorlage 1 «Änderung Gemeindeordnung, Parlamentsdienste»). Im Laufe der Zeit hat sich die Funktion des Ratssekretariats gewandelt und es ist das Bedürfnis entstanden, die Zusammensetzung des Büros des Gemeinderats (Geschäftsleitung) nicht in der dem obligatorischen Referendum unterstehenden Gemeindeordnung zu regeln, sondern in der Geschäftsordnung des Gemeinderats, welche lediglich dem fakultativen Referendum untersteht, aber den Rang eines formellen Gesetzes hat. Der Gemeinderat hat deshalb am 29. September 2010 eine am 9. Juni 2010 eingereichte Motion an den Stadtrat überwiesen (GR Nr. 2010/249):

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung für eine Änderung der Gemeindeordnung über die Bestimmungen zur Zusammensetzung des Büros des Gemeinderats zu unterbreiten, mit dem Ziel dem Gemeinderat die nötige Flexibilität zu geben die Zusammensetzung in seiner Geschäftsordnung selbst zu regeln. Dazu sollen insbesondere die zahlenmässigen Einschränkungen und das Ratssekretariat gestrichen werden.

Begründung:

Die Bestimmungen in der Gemeindeordnung regeln die Zusammensetzung des Büros des Gemeinderats (Art. 27 und Art. 28 AS 101.100 Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GdeO)) detailliert.

Insbesondere ist die Mitgliedschaft der Ratssekretärinnen und Ratssekretäre im Büro vorgeschrieben. Diese Bestimmung macht historisch Sinn. Im Laufe der Zeit hat sich jedoch die Funktion der Ratssekretariate in eine reine (bezahlte) Dienstleistungsfunktion gewandelt. Zudem ist seit langem die Besetzung mit Mitgliedern ausserhalb des Rats möglich, was angesichts der steigenden Last für Milizpolitikerinnen und Milizpolitiker auch sinnvoll ist, da sich nicht in jeder Fraktion gewählte Mitglieder mit der nötigen freien Kapazität finden lassen. Dies führt regelmässig zur Situation, dass dem Büro Mitglieder ohne Stimmrecht angehören, die einer Fraktion jedoch zugerechnet werden. Zudem schränkt es die Fraktionen in der Bestellung des Büros unnötig ein. Mit dem künftigen substantiellen Protokoll wird die Funktion umso mehr zu einer Dienstleistung die sowieso teilweise durch die Parlamentsdienste erbracht wird.

Die zahlenmässige Grösse sollte der Gemeinderat selbst bestimmen können, denn mit der heutigen Regelung besteht die Gefahr, dass diese der Auflage der Geschäftsordnung des Gemeinderats zuwiderläuft, dass alle Fraktionen vertreten sein sollen.

Schliesslich sollte der Gemeinderat ein Gremium, das für die internen Abläufe zuständig ist auch in der eigenen Geschäftsordnung regeln.

Der Gemeinderat hat die Frist zur Antragsstellung am 24. Oktober 2012 um zwölf Monate bis am 24. Oktober 2013 erstreckt. In Erfüllung dieser Motion soll dem Motionsbegehren dadurch Rechnung getragen werden, dass die Zusammensetzung des Büros nicht mehr in der Gemeindeordnung selbst geregelt wird, sondern in der Geschäftsordnung des Gemeinderats. Im Rahmen der entsprechenden Revision der Gemeindeordnung soll zudem die Leiterin bzw. der Leiter der Parlamentsdienste inskünftig nicht mehr vom Gemeinderat selbst gewählt werden, sondern vom Büro des Gemeinderats angestellt werden.

B. Entstehungsgeschichte der Parlamentsdienste und Gründe für eine weitere Revision

Der Stadtrat hat in seiner Weisung vom 24. Januar 2007 (GR Nr. 2007/37) die Entstehungsgeschichte der Parlamentsdienste ausführlich kommentiert. Die entsprechende Revision der

Gemeindeordnung wurde vom Stimmvolk am 25. November 2007 angenommen. Es ist in dieser Vorlage darum gegangen, verwaltungsunabhängige Parlamentsdienste zu schaffen. Die Kanzleigeschäfte des Gemeinderats sollten durch eigenständige Parlamentsdienste besorgt werden, die als von der übrigen Stadtverwaltung unabhängige Verwaltungseinheit organisiert und dem Gemeinderat unterstellt sind. Das Kanzleipersonal des Gemeinderats, das bisher in die Abteilung Gemeinderat und Wahlen der Stadtkanzlei eingegliedert war, wurde per 1. Januar 2005 aus der städtischen Zentralverwaltung herausgelöst. Das Institut der verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienste wurde in der Gemeindeverfassung (Gemeindeordnung) ausdrücklich verankert. Ferner wurde die Leitung der Parlamentsdienste als Anstellungsinstanz für das Personal der Parlamentsdienste bezeichnet und es wurde die Möglichkeit des stadtinternen Rekurses (Einsprache) gegen personalrechtliche Anordnungen der Leitung der Parlamentsdienste beim Büro des Gemeinderats eröffnet. Im Rahmen dieser Revision der Gemeindeordnung wurde das Büro des Gemeinderats als führendes Organ der Parlamentsverwaltung bezeichnet, welches den Ratsbetrieb organisiert und den Rat gegen aussen vertritt. Mit dieser Revision wurde die zwingende Mitgliedschaft der Stimmzählerinnen und Stimmzähler im Büro abgeschafft. Es war dem Büro inskünftig freigestellt, auch andere Ratsmitglieder ins Büro zu wählen. Art. 27. Abs. 1 der Gemeindeordnung hält heute dementsprechend fest, dass das Büro aus dem Ratspräsidium, dem Ratsvizepräsidium, höchstens vier Ratssekretärinnen oder Ratssekretären und höchstens sechs weiteren Mitgliedern besteht.

Seit dieser grundlegenden Neuordnung der Parlamentsleitung und der Parlamentsdienste im Jahr 2007 hat sich das Bedürfnis gezeigt, die Zusammensetzung des Büros des Gemeinderats noch flexibler zu regeln. Gemäss Motion sollen insbesondere die zahlenmässigen Einschränkungen und die zwingende Mitgliedschaft der Ratssekretärinnen und Ratssekretäre aufgehoben bzw. nicht mehr in der Gemeindeverfassung selbst geregelt werden. Entsprechend dem überwiesenen Motionsbegehren sollen nun in der Gemeindeordnung nur noch die Grundzüge der Aufgaben des Büros festgelegt werden und die Kompetenz zur Regelung der weiteren internen Ratsorganisation einschliesslich der Zusammensetzung des Büros an den Gemeinderat im Rahmen der Geschäftsordnung des Gemeinderats delegiert werden. Damit wird die von der Motion angestrebte Flexibilität erreicht und andererseits verhindert, dass künftige Anpassungen erneut obligatorisch einer Volksabstimmung unterstehen.

Im Rahmen dieser kleinen Revision der Gemeindeordnung soll auch die Anstellungskompetenz für die Stelle der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste neu geregelt werden. Die Anstellungskompetenz soll neu an das Büro des Gemeinderats delegiert werden. Heute ist für die Anstellung der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste der Gemeinderat als Plenum zuständig (Art. 41 lit. t GO).

Die Änderungen der Gemeindeordnung wurden dem Gemeindeamt der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Das Gemeindeamt hat mit Schreiben vom 26. März 2013 die Änderungen als genehmigungsfähig bezeichnet.

C. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Bestimmungen über die Zusammensetzung des Büros

Die Aufgaben und die Zusammensetzung des Büros sind in den Art. 26 und 27 der Gemeindeordnung geregelt.

Gemäss Art. 26 Abs. 1 erlässt der Gemeinderat eine Geschäftsordnung und bestellt ein Büro. Diese Bestimmung wird unverändert belassen.

Gemäss Art. 26 Abs. 2 werden die Aufgaben des Büros in der Geschäftsordnung bestimmt. Diese Delegation an den Gemeinderat wird ergänzt, indem inskünftig in der Geschäftsordnung auch die Organisation und die Zusammensetzung des Büros geregelt werden können.

Entsprechend dieser neuen Konzeption, die Zusammensetzung des Büros weitgehend auf der Stufe Geschäftsordnung des Gemeinderats zu regeln, kann Art. 27 ersatzlos aufgehoben werden. Auch die Regelung der Aufgaben der Ratssekretärinnen und Ratssekretäre soll neu auf Stufe der Geschäftsordnung des Gemeinderats erfolgen. Dies ist unproblematisch, da die Geschäftsordnung dem fakultativen Referendum untersteht und damit ein Gesetz im formellen Sinn ist.

Auch Art. 28 der Gemeindeordnung, welcher festhält, dass die Ratssekretärinnen und Ratssekretäre vom Gemeinderat für die Amtsdauer des Gemeinderats, die anderen Mitglieder des Büros für die Dauer eines Jahres gewählt werden, und die Vorschrift, dass die abtretende Präsidentin bzw. der abtretende Präsident für das folgende Jahr weder für das Präsidium noch für das Vizepräsidium wählbar ist, soll aus der Gemeindeordnung gestrichen werden. Die entsprechenden Regelungen sollen neu in die Geschäftsordnung des Gemeinderats aufgenommen werden.

2. Bestimmungen über die Wahl/Anstellung der Leitung der Parlamentsdienste und die Aufgaben der Parlamentsdienste

Art. 29 GO soll mit einem neuen Absatz (Abs. 2) ergänzt werden, wonach die Leiterin bzw. der Leiter der Parlamentsdienste sowie die Stellvertretung nicht dem Rat angehören dürfen. Diese Unvereinbarkeit gilt nicht für das übrige Personal der Parlamentsdienste.

Der bisherige Art. 29 Abs. 2 GO wird neu zu Abs. 3. In diesem Absatz sollen die Befugnisse des Büros erweitert werden. Die Organisation und die Aufgaben der Parlamentsdienste sollen nicht mehr vom Gemeinderat geregelt werden, sondern vom Büro. Dasselbe gilt für die personalrechtlichen Befugnisse der Leiterin bzw. des Leiters der Parlamentsdienste. Zusätzlich soll nicht mehr das Plenum für die Wahl der Leiterin bzw. des Leiters der Parlamentsdienste zuständig sein, sondern das Büro als Anstellungsinstanz bezeichnet werden. Diese Anstellungskompetenz betrifft nur die Leitung selbst und nicht auch die Stellvertretung, welche von der Leiterin bzw. dem Leiter ernannt werden soll. Art. 41 lit. t GO kann entsprechend aufgehoben werden.

Dem Gemeinderat wird zuhanden der Gemeinde beantragt:

1. Die Gemeindeordnung wird wie folgt geändert:

Art. 26 Abs. 2

Die Aufgaben, die Organisation und die Zusammensetzung des Büros werden in der Geschäftsordnung bestimmt.

Art. 27 wird aufgehoben.

Art. 28 wird aufgehoben.

Art. 29 Abs. 2

Die Leiterin bzw. der Leiter der Parlamentsdienste sowie die Stellvertretung dürfen nicht dem Rat angehören.

Art. 29 Abs. 3

Das Büro des Gemeinderats stellt die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste an. Es regelt Organisation und Aufgaben der Parlamentsdienste sowie die personalrechtlichen Befugnisse von deren Leitung.

Art. 41 lit. t wird aufgehoben.

2. Der Stadtrat setzt diese Gemeindeordnungsänderung nach Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin bzw. dem Präsidenten des Gemeinderats übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti