

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Kultur: Reglement über die Kulturförderung; 2. Lesung

Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2727.2 vom 16. Mai 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die 2. Lesung des Reglements über die Kulturförderung im Grossen Gemeinderat unterbreitet Ihnen der Stadtrat folgenden Bericht und Antrag:

I Ergebnis der 1. Lesung im Grossen Gemeinderat

An seiner Sitzung vom 24. Januar 2023 hat der Grosse Gemeinderat das Reglement über die Kulturförderung in 1. Lesung verabschiedet. Dabei hat er sämtlichen von der vorberatenden Kommission vorgeschlagenen Änderungen gegenüber der Fassung des Stadtrates zugestimmt. Darüber hinaus hat er verschiedene weitere Änderungen beschlossen, so namentlich zu § 2 Abs. 2 Bst. f, zu § 4 Abs. 1 Bst. c, zu § 5 Abs. 1 Bst. i, zu § 7 Abs. 2 Bst. b, zu § 9 Abs. 2, zu § 10 Abs. 1, zu § 11 Abs. 2, zu den §§ 12, 13 und 14 sowie zu § 15 Abs. 1 und 3 (neu).

Bereits anlässlich der oben erwähnten GGR-Sitzung hat sich der Stadtrat dahingehend geäussert, dass er sich mit sämtlichen von der vorberatenden Kommission beantragten Reglementsänderungen einverstanden erklären könne. Dasselbe gilt auch für die Mehrzahl der im Rahmen der Ratsdebatte zusätzlich beantragten und beschlossenen Änderungen bzw. Streichungen. Zur Streichung von § 14 (Finanzierung) sei immerhin angemerkt, dass damit Unsicherheiten entstehen können hinsichtlich der Frage, ob es sich bei den Aufwendungen für Fördermassnahmen nach § 5 des Reglements inskünftig um gebundene Ausgaben im Sinne von § 26 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 (Finanzhaushaltgesetz, FHG; BGS 611.1) handelt oder aber um neue Ausgaben im Sinne von § 25 Abs. 1 FHG. Mit einer ausdrücklichen Regelung unter § 14 wollte der Stadtrat Klarheit in dieser Frage schaffen.

II Anträge des Stadtrates für die 2. Lesung im Grossen Gemeinderat

Nicht einverstanden ist der Stadtrat hingegen mit den Änderungen bzw. Ergänzungen der nachstehenden Bestimmungen:

Ergänzung von § 10 Abs. 1

Inhaltlich kann sich der Stadtrat mit dieser Änderung einverstanden erklären. In redaktioneller Hinsicht ist er jedoch der Auffassung, dass der zweite Satz – in Anwendung der Eugen-Huber-Regel «ein Satz, eine Aussage bzw. eine Norm» - aufgeteilt werden sollte.

Antrag: § 10 Abs. 1 sei wie folgt zu fassen:

¹ Die Stadt Zug kann ausnahmsweise eigene Kulturprojekte und –anlässe durchführen. Wenn immer möglich arbeitet sie dafür mit bestehenden Kulturorganisationen zusammen. Im Ausnahmefall kann sie auch selbständige Trägerschaften bilden.

Änderung von § 11 Abs. 2

Die Kulturkommission ist eine beratende Fachkommission des Stadtrates bzw. der Stadtverwaltung. Sie soll Fachwissen in die Entscheidungsprozesse einbringen, welches bei der Abteilung Kultur bzw. beim Stadtrat nicht oder nicht in ausreichendem Mass vorhanden ist. Bei der Kulturkommission handelt es sich folglich um ein Hilfsorgan von Exekutive und Verwaltung. Wenn nun mindestens drei Mitglieder als politische Vertreter aus dem GGR in die Kommission Einsitz nehmen sollen, erhält die Kulturkommission eine ganz andere Stellung: Sie wird – zumindest teilweise – zu einer parlamentarischen Aufsichtskommission. Es stellen sich damit Fragen grundsätzlicher Natur; so diejenige nach der Gewährleistung des Gewaltenteilungsprinzips oder die Frage, ob und inwiefern parlamentarische Kommissionen auch Aufgaben ausserhalb des GGR-Ratsbetriebs erfüllen sollen. Dass Parlamentsmitglieder als Vertreterinnen bzw. Vertreter des Parlaments in Verwaltungskommissionen gewählt werden sollen, ist aus staatspolitischer Sicht jedenfalls klar abzulehnen. Auch mit Blick auf den Aufgabenkatalog der Kommission gemäss § 11 Abs. 1 des Reglementsentwurfs erscheint dem Stadtrat die nun beschlossene Änderung als nicht zielführend. Für die Aufgaben «Beratung des Stadtrates in allen kulturellen Belangen» (Bst. a), «Beurteilung der Förderungswürdigkeit von kulturellen Vorhaben» (Bst. b), «Prüfung von Gesuchen über Beiträge von mehr als CHF 10'000 sowie Antragstellung an das Präsidialdepartement oder den Stadtrat» (Bst. c) sowie «Einbringen von Fachwissen aus der Kulturszene» (Bst. d) braucht es in der Kulturkommission Kunst- bzw. Kultursachverständige, nicht Politikerinnen oder Politiker. Dementsprechend soll die Kulturkommission aus Sicht des Stadtrates weder eine parlamentarische noch eine (rein) politisch zusammengesetzte Kommission sein, sondern vielmehr ein beratendes Fachorgan.

Im Sinne eines Kompromisses schlägt der Stadtrat deshalb vor, die maximale Zahl der Kommissionsmitglieder auf elf zu erhöhen. Eine solcherart vergrösserte Kommission bietet die Möglichkeit, dass auch die im Grossen Gemeinderat vertretenen politischen Parteien ihre fachkundigen Vertreterinnen und Vertreter in die Kulturkommission entsenden können. Damit entsteht indessen eine Mischform zwischen einer Fachkommission und einer parteipolitisch zusammengesetzten Kommission. Dementsprechend soll inskünftig folgendes Prozedere zur Anwendung gelangen: Frei werdende bzw. zusätzliche Kommissionssitze sollen – entsprechend der jüngeren Praxis – weiterhin öffentlich ausgeschrieben werden. Im Rahmen dieser Ausschreibung wird auch das Anforderungsprofil bekannt gegeben. Gleichzeitig sollen diejenigen Fraktionen im Grossen Gemeinderat, welche in der Kulturkommission bisher noch nicht vertreten sind, eingeladen werden, eine geeignete Kandidatin bzw. einen geeigneten Kandidaten vorzuschlagen. Geht es um einen Kommissionssitz, welcher nach solchen parteipolitischen Gesichtspunkten vergeben werden soll, ist in der Ausschreibung auf diesen Umstand hinzuweisen. Sofern die eingeladenen Fraktionen eine geeignete Kandidatin bzw. einen geeigneten Kandidaten vorschlagen, wird der Stadtrat diese Person für gewählt erklären.

Antrag: § 11 Abs. 2 sei wie folgt zu fassen:

² Die Kulturkommission besteht aus sieben bis elf Mitgliedern, welche Fachwissen aus verschiedenen Kultursparten einbringen.

Ergänzung von § 15 (neuer Absatz 3)

Zur Frage der Befristung von Rechtserlassen äusserte sich der Stadtrat bereits im Rahmen seiner Berichterstattung zur Motion «Pflege der Rechtssammlung Stadt Zug» ausführlich (siehe Bericht und Antrag des Stadtrates vom 13. Juni 2017, Vorlage Nr. 2455, Ziff. 5, S. 5). Schon damals lehnte er die systematische Befristung von Rechtserlassen klar ab.

Diese Ausführungen haben nichts von ihrer Aktualität eingebüsst. Sie zeigen, dass befristete Erlasse die absolute Ausnahme bilden sollen, und unbefristete die überwiegende Regel.

Nebst dem grossen Ressourcenbedarf und der mangelhaften Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern, sprechen insbesondere auch die rechtsstaatlichen Grundsätze der Rechtssicherheit und der Rechtsbeständigkeit klar gegen eine standardisierte Befristung von Rechtserlassen. Diese Auffassung vertritt im Übrigen auch der Schweizerische Bundesrat. In seinem Bericht vom 7. Dezember 2018 zum Postulat Caroni (Vorstoss Nr. 15.3421) mit dem Titel «Regulierungsbremse: Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlicher Ansätze und Modelle» vertritt der Bundesrat die Meinung, dass befristete Erlasse bzw. Rechtsbestimmungen die Ausnahme bilden und stets mit einer Evaluierungspflicht verbunden sein sollen. Eine Evaluierungspflicht wiederum führt indessen zu einem noch grösseren Rechtsetzungsaufwand. Konkret müssten bei einer Umsetzung die aufwändigen Rechtsetzungsverfahren innerhalb bestimmter Perioden wiederholt werden, ohne dass dafür eine Notwendigkeit besteht. So gibt es Rechtsgrundlagen, welche über Jahre Bestand haben und für welche es keinen Anpassungsbedarf gibt. Bei einer Befristung müssten auch solche «guten» Erlasse mit hohem Verwaltungsaufwand (Durchführung Vernehmlassung, Legistik, Kommissionarbeit, Parlamentsdebatte etc.) neu aufgegleast werden. Erwähnt werden kann zudem, dass der Grosse Gemeinderat als Legislative von sich aus mittels einem parlamentarischen Vorstoss jederzeit eine Rechtsgrundlage ausser Kraft setzen bzw. zur Diskussion bringen kann. Schliesslich hat sich der Stadtrat im Rahmen der Beantwortung eines Vorstosses unlängst auch verpflichtet, dem Grossen Gemeinderat regelmässig Bericht über den aktuellen Rechtsstand und Aufhebungsmöglichkeiten zu erstatten. Dies sind auch die Gründe, weshalb eine generelle Einführung der «Sunset-Legislation» in der Schweiz bisher nicht ernsthaft in Erwägung gezogen worden ist und dementsprechend auch keinerlei Rechtstradition hat. Weder der Bund noch die Kantone – und soweit ersichtlich auch keine Gemeinden – erlassen ausschliesslich befristetes Recht. Bei dieser Sach- und Rechtslage ist der Stadtrat nach wie vor der festen Überzeugung, dass die Einführung einer flächendeckenden «Sunset-Legislation» für das städtische Reglements- und Verordnungsrecht keine erstrebenswerte Option ist.

Für das Kulturförderungsreglement im Besonderen erkennt der Stadtrat keine Gründe, welche eine Befristung des Erlasses rechtfertigen würden. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass auch unbefristete Erlasse von den gesetzgebenden Organen jederzeit geändert oder auch aufgehoben werden können. Überdies sei die im Nachgang zur oben erwähnten Motion geschaffene neue Bestimmung von § 25a der Geschäftsordnung des Stadtrates in Erinnerung gerufen, wonach der Stadtrat jeweils per Mitte Legislatur Bericht zu erstatten hat über die Aktualität des städtischen Rechts. Nach § 25a Abs. 2 GO Stadtrat zeigt dieser Bericht auf, welche rechtsetzenden Beschlüsse des Grossen Gemeinderates und des Stadtrates aufgehoben und welche angepasst werden sollen (vgl. Satz 1). Ist eine Anpassung erforderlich, äussert sich der Bericht zur Stossrichtung der Revision und zum Zeitplan (vgl. Satz 2). Bei dieser Rechtslage kann eine Befristung auch nicht damit begründet werden, man wolle auf diese Weise den städtischen Rechtsbestand von nicht mehr aktuellen, überholten Vorschriften befreien. Die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Rechtsbeständigkeit sowie das Erfordernis der Planungssicherheit sprechen hier jedenfalls ganz klar gegen eine Befristung des Erlasses.

Antrag: § 15 Abs. 3 (neu) sei wieder zu streichen.

III Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- die Anträge des Stadtrates für die 2. Lesung gutzuheissen und
- das Reglement über die Kulturförderung (Kulturförderungsreglement, KFR) zum Beschluss zu erheben.

Zug, 16. Mai 2023

André Wicki
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilagen

- Beschlussentwurf
- Reglementsentwurf in der Fassung für die 2. Lesung im GGR
- Synoptische Darstellung der Änderungsanträge gegenüber dem Ergebnis der 1. Lesung im GGR
- Motion "Pflege der Rechtssammlung Stadt Zug", Bericht und Antrag des Stadtrates vom 13. Juni 2017 (Vorlage Nr. 2455)

Die Vorlage wurde vom Präsidiialdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtpräsident André Wicki, Departementsvorsteher, Tel. 058 728 90 01.