

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Motion FDP-Fraktion und Mitunterzeichnende betreffend Pflege der Rechtssammlung Stadt Zug

Bericht und Antrag des Stadtrats vom 13. Juni 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 9. November 2016 reichten die Fraktion FDP, Die Liberalen sowie sieben Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner im Grossen Gemeinderat eine Motion ein mit dem Titel "Pflege der Rechtssammlung Stadt Zug". Die Motionärinnen und Motionäre nehmen dabei Bezug auf ein aus ihrer Sicht vergessen gegangenes Reglement aus dem Jahr 1973 bezüglich städtischer Förderbeiträge an den Bau von Altersheimen und Alterswohnungen. Mit dem Vorstoss verlangen sie vom Stadtrat:

1. Die Rechtssammlung der Stadt Zug auf ebensolche Fälle zu überprüfen.
2. Eine Zusammenstellung aller Erlasse (Gesetze, Reglemente, Richtlinien usw.), die älter als 15 Jahre sind, mit entsprechenden Handlungsempfehlungen zuhanden des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vorzunehmen.
3. Ein verlässliches System für die systematische Betreuung und Pflege der Rechtssammlung einzuführen (z.B. mit einer "Sunset Legislation").

Die Begründung des Vorstosses ist aus dem vollständigen Motionstext im Anhang ersichtlich.

An seiner Sitzung vom 13. Dezember 2016 hat der Grosse Gemeinderat die Motion dem Stadtrat zum schriftlichen Bericht und Antrag überwiesen.

Wir erstatten Ihnen hierzu den folgenden Bericht:

1. Titel des Vorstosses - Begriffsklärung

Der Titel "Pflege Rechtssammlung Stadt Zug" ist begrifflich zu klären. Dies umso mehr, als die Stadt über eine geordnete (systematische) Sammlung des städtischen Rechts verfügt, sie die gemäss §§ 3 Abs. 2 und 92 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesetz, GG; BGS 171.1) vorgeschrieben ist. Als Gegenstand der Motion ist wohl von der Pflege des Rechtsbestandes der Stadt Zug zu sprechen, worauf unter Punkt 3 näher eingetreten wird.

Die Stadt Zug verfügt über folgende drei Rechtssammlungen: Das Recht der Stadtgemeinde Zug, eine systematische Sammlung der Reglemente, Verordnungen und Beschlüsse der Einwohnergemeinde Zug aus den Jahren 1874 bis 1954. Diese wurde vom damaligen Stadtschreiber - und späteren Regierungsrat und Bundesrat - Dr. iur. Hans Hürlimann herausgegeben. Ergänzt wurde die Sammlung "Hürlimann" mit einem im Auftrag des Stadtrates von Dr. iur. Ernst Zumbach, alt Landschreiber, bearbeiteten zweiten Band (sogenannte Sammlung "Zumbach"), welcher alle rechtsetzenden Erlasse im Zeitraum vom 1. August 1954 bis 31. Dezember 1962 umfasste.

Auf den 1. Januar 1963 wurde in der Stadt Zug die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Grosse Gemeinderat eingeführt. Damit einher ging – naturgemäss – ein sprunghafter Anstieg der Beschlüsse- bzw. Erlassproduktion. Dies machte eine neue Form der Publizität der vom Grosse Gemeinderat gefassten Beschlüsse bzw. erlassenen Rechtsgrundlagen erforderlich. Deshalb wurde im Jahr 1963 die Reihe "Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug" eingeführt. Dabei handelt es sich um eine chronologische Rechtssammlung in gedruckter Form, die alle vier Jahre jeweils nach Ablauf einer Legislaturperiode von der Stadtkanzlei herausgegeben wird. Um die Übersichtlichkeit über das in der Stadt Zug geltende Gemeinderecht zu verbessern, wurde jedem Band jeweils ein systematisches Register der am Ende der Legislaturperiode geltenden Rechtserlasse vorangestellt.

Im Juni 2007 schaltete die Stadtkanzlei auf der Internetseite der Stadt Zug die Systematische Rechtssammlung der Stadt Zug, SRZ, auf (siehe www.stadtzug.ch/de/verwaltungspolitik/verwaltung/rechtssammlung/). Dabei handelt es sich – wie bereits der Name besagt – um eine nach Sachgebieten geordnete systematische Sammlung des aktuell in der Stadt Zug geltenden Gemeinderechts. Die SRZ wird von der Stadtkanzlei laufend nachgeführt, so dass sie stets aktuell ist und sich die systematischen Register der Amtlichen Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug erübrigen. Die SRZ wird ausschliesslich in elektronischer Form geführt. Mangels Nachfrage nach gedruckten Exemplaren sowie aus Kostengründen ist dies auch für die Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug geplant (ab Band 14).

Gestützt auf diese Ausführungen darf ohne Einschränkungen festgestellt werden, dass die Rechtssammlungen der Stadt Zug ordnungs- bzw. dem Gemeindegesetz entsprechend geführt werden.

2. Der Fall "Waldheim"

Die Motionärinnen und Motionäre beziehen sich in ihrem Vorstoss auf ein allgemeinverbindliches Gemeindereglement aus dem Jahr 1973, nämlich das Reglement über die Förderung von Altersheimen und Alterswohnungen vom 2. Oktober 1973 (Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band 3, S. 154; SRZ 631.1). Gemäss §§ 3 ff. dieses Erlasses leistet die Stadt Zug Investitionsbeiträge an Altersheime und Alterswohnungen, welche durch andere öffentlich-rechtliche Körperschaften oder private Institutionen erstellt werden. Gestützt auf diesen Erlass bewilligte der Grosse Gemeinderat mit Beschluss Nr. 1649 vom 21. Februar 2017 der Einfachen Gesellschaft Waldheim einen einmaligen Investitionsbeitrag von CHF 1'183'233.60.

Im Verlauf der parlamentarischen Beratungen waren verschiedentlich kritische Voten zu hören, etwa die Stadt sei das Opfer eines veralteten bzw. längst überholten Reglements geworden, von dessen Existenz der Stadtrat keine Kenntnis mehr gehabt habe. Der betreffende Erlass war jedoch vom Grosse Gemeinderat nie aufgehoben worden, weshalb er unter der Ordnungsnummer 631.1 stets in der Systematischen Rechtssammlung der Stadt Zug verzeichnet blieb. Dieses Wissen war bei der Stadtverwaltung durchaus vorhanden.

Angesichts des Umstandes, dass der Stadtrat noch im Jahr 2013 für einen Neubau auf der Waldheimliegenschaft eine Investition bzw. einen Investitionsbeitrag von CHF 14.1 Mio. in Aussicht stellte (vgl. Motion der Fraktionen SVP, FDP und CVP betreffend Alterszentrum Waldheim "Sanfte Sanierung" – preiswerter Wohnraum für ältere Menschen, GGR-Vorlage Nr. 2245, Bericht und Antrag des Stadtrates vom 19. Februar 2013), ging bei der Stadtverwaltung jedoch niemand

davon aus, dass die Stadt keinerlei Beiträge an Altersbauten mehr ausrichten solle und das erwähnte Reglement folglich aufgehoben werden müsse.

3. Pflege des Rechtsbestandes eines Gemeinwesens als Aufgabe der politisch zusammengesetzten Organe

Wie bereits unter Ziff. 1 vorstehend klargestellt, geht es im vorliegenden Vorstoss keineswegs darum, dass das von den Organen der Stadt Zug erlassene Recht in eine ordnungsgemäss geführte Sammlung des Gemeinderechts aufgenommen wird. Das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre geht vielmehr dahin, dass das in der Stadt Zug geltende kommunale Recht periodisch auf seine inhaltliche Aktualität bzw. Notwendigkeit hin überprüft werde. Oder anders ausgedrückt geht es ihnen um die Pflege des Rechtsbestandes der Stadt Zug.

Die Überprüfung des in einem Gemeinwesen geltenden Rechts ist indessen eine Aufgabe mit ausgesprochen grosser politischer Tragweite. Die Frage, ob ein bestimmter Legislativbeschluss bzw. ein bestimmter Erlass nicht mehr "aktuell" sei, hängt sehr oft vom eigenen politischen Standpunkt ab. Da von der Verwaltung erwartet werden darf, dass sie sich politisch neutral verhält, kann eine solche Beurteilung nicht von der Verwaltung selber vorgenommen werden. Hier sind vielmehr die politisch zusammengesetzten bzw. gewählten Organe gefordert. Nebst dem Stadtrat ist dies allen voran der Grosse Gemeinderat als oberstes gesetzgebendes Organ der Stadt Zug. Angesichts des Umstandes, dass der aktuell geltende Rechtsbestand der Stadt Zug von jedermann ohne grossen Aufwand konsultiert werden kann (siehe www.stadtzug.ch/de/verwaltungspolitik/verwaltung/rechtssammlung/), sind die Ratsmitglieder denn auch ohne Weiteres in der Lage, diese Aufgabe zu erfüllen.

Die Überprüfung des geltenden Rechtsbestandes auf seine Aktualität muss laufend erfolgen. Es ist nicht damit getan, im Rahmen einer einmaligen "Entrümpelungsaktion" eine bloss für kurze Zeit aktuelle Bereinigung vorzunehmen. Mit anderen Worten handelt es sich deshalb hier um eine Daueraufgabe. Aus diesem Grund soll der vorliegende Vorstoss zwar – zumindest teilweise – erheblich erklärt, aber dann sogleich wieder abgeschrieben werden. Andernfalls müsste er für eine unbegrenzte Zeit in der Geschäftskontrolle als noch nicht erfüllt bzw. noch nicht erledigt aufgeführt werden.

4. Zusammenstellung der Stadtzuger Erlasse, die älter als 15 Jahre alt sind

Im Zuständigkeitsbereich des Grossen Gemeinderates sind folgende Beschlüsse bzw. Erlasse mehr als 15 Jahre alt.

- Reglement über die Entschädigung der Behörden und Kommissionsmitglieder der Stadt Zug vom 5. September 2000 (SRZ 151.7)
- Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug (Geschäftsordnung, GSO) vom 4. November 1997 (SRZ 152.1)
- GRB Nr. 27 betreffend Verwendung eines Tonbandgerätes durch den Protokollführer vom 17. März 1964 (SRZ 152.2)
- GRB Nr. 1039 betreffend Entschädigungen an die Fraktionen des GGR vom 3. Oktober 1995 (SRZ 152.3)
- Reglement über das Dienstverhältnis, die Besoldung und die berufliche Vorsorge des Stadtrates von Zug (Stadtratsreglement) vom 19. April 1994 (SRZ 154.2)
- Reglement über das Arbeitsverhältnis des Gemeindepersonals der Stadt Zug (Personalreglement) vom 5. September 2000 (SRZ 171.01)
- GRB Nr. 973 betreffend Beitrag an die Gemeinnützige Gesellschaft des Kantons Zug für die Freizeitanlage Loreto vom 9. November 1993 (SRZ 232.3)
- GRB Nr. 1209 betreffend jährlich wiederkehrender Beitrag an den ZALT Zuger Arbeitslosentreff vom 11. April 2000 (SRZ 232.4)

- GRB Nr. 1287 betreffend Stiftung Freizeitanlage Oberwil, Erhöhung Betriebsbeitrag, Kreditbegehren, vom 26. März 2002 (SRZ 232.5)
- GRB Nr. 1296 betreffend Zug Tourismus, wiederkehrender Jahresbeitrag, vom 25. Juni 2002 (SRZ 232.7)
- GRB Nr. 1067 betreffend Beitrag an den Verkehrsverein der Stadt Zug vom 1. Oktober 1996 (SRZ 232.8)
- GRB Nr. 1150 betreffend Konzessionsvertrag Einwohnergemeinde Zug/Wasserwerke Zug AG vom 3. November 1998 (SRZ 271)
- GRB Nr. 702 betreffend verbilligte Abgabe von Buspässen an die Schülerinnen und Schüler des 1. – 9. Schuljahres der Stadt Zug vom 8. September 1987 (SRZ 306.1)
- Reglement über die Musikschule der Stadt Zug vom 10. September 1991 (SRZ 321)
- GRB Nr. 629 betreffend finanzielle Beteiligung an den Erschliessungsarbeiten der Zurlaubenakten vom 2. Juli 1985 (SRZ 372.65)
- Parkplatzreglement vom 26. Juni 2001 (SRZ 404)
- Reglement über Strassen und Wege (Strassenreglement) vom 1. Februar 2000 (SRZ 441.1)
- Reglement über die Ausführung von Grabarbeiten im öffentlichen Strassengebiet vom 15. Dezember 1938 (SRZ 441.2)
- GRB Nr. 1224 betreffend neuer Bootshafen Zug, Beteiligung der Einwohnergemeinde Zug, vom 3. Oktober 2000 (SRZ 443.3)
- GRB Nr. 1292 betreffend Gewässerschutzverband Region Zugersee-Küssnachtersee-Ägerisee (GVRZ), Totalrevision des Organisationsstatuts (OST), vom 11. Juni 2002 (SRZ 465)
- GRB Nr. 1032 betreffend Beitritt zum Zweckverband der Zuger Einwohnergemeinden für die Bewirtschaftung von Abfällen (ZEBA) vom 13. Juni 1995 (SRZ 471)
- GRB Nr. 991 betreffend Zustimmung zur Vereinbarung über die Weiterführung des Integralen Tarifverbunds Zug vom 10. Mai 1994 (SRZ 481)
- GRB Nr. 166 betreffend die baulichen und betrieblichen Neuinvestitionen der Zuger Bergbahn und Bus AG auf Zugerberg, Finanzierung und Defizitdeckung, vom 4. November 1969 (SRZ 482.1)
- GRB Nr. 818 betreffend Fahrplanverdichtung auf der ZBB-Linie 11 (Herti – Schöneegg), Kreditbegehren, vom 23. Januar 1990 (SRZ 482.3)
- GRB Nr. 1167 betreffend definitive Einführung einer Buxi-Verbindung vom Bahnhof Zug zum Gimenen-Quartier vom 27. April 1999 (SRZ 483)
- Reglement über die Lärmbekämpfung vom 18. Januar 1972 (SRZ 503)
- Reglement über das nächtliche Dauerparkieren auf öffentlichem Grund in der Stad Zug vom 2. Juli 1968 (SRZ 513)
- GRB Nr. 979 betreffend Betriebsbeitrag an den Verein Tagesheim Zug vom 30. November 1993 (SRZ 622.1)
- GRB Nr. 974 betreffend Beitrag an den Zuger Kantonalen Frauenbund für die Tagesmüttergruppe vom 9. November 1993 (SRZ 622.2)
- Reglement über die Förderung von Altersheimen und Alterswohnungen vom 2. Oktober 1973 (SRZ 631.1)
- Reglement über die Langzeitpflege vom 6. Juni 2000 (SRZ 632.1)
- GRB Nr. 1214 betreffend Reglement über die Langzeitpflege, Bezeichnung der Leistungserbringer, vom 6. Juni 2000 (SRZ 632.11)
- GRB Nr. 468 betreffend Beteiligung an der Erstellung und am Betrieb einer Notschlachthanlage vom 26. Januar 1982 (SRZ 641.1)
- GRB Nr. 519 betreffend Beitritt zum Zweckverband "Notschlachthanlage und Selbstversorger-Schlachthanlage der Gemeinden des Kantons Zug" vom 22. Februar 1983 (SRZ 641.2)
- GRB Nr. 849 betreffend Gewährung eines jährlich wiederkehrenden Beitrages an die Mütterberatungsstelle für Säuglingspflege im Kanton Zug vom 6. November 1990 (SRZ 644.3)

5. "Sunset-Legislation" als (Teil-)Lösung des Problems?

Unter dem Begriff "Sunset-Legislation" wird die mit Evaluationspflichten verknüpfte Befristung von Rechtserlassen verstanden. Erlasse, welche nach diesem Prinzip ergangen sind, enthalten eine Auslaufklausel, welche ihr Ausserkrafttreten festlegt, sofern der Gesetzgeber nicht eine Verlängerung oder einen gleichlautenden Erlass erneut beschliesst.

Eine Befristung von Rechtserlassen macht dann Sinn, wenn das Regelungsbedürfnis nur für eine bestimmte Zeit besteht. Ferner dann, wenn das für die Regelung zuständige Organ gezwungen werden soll, vor Ablauf der Frist eine Erfolgskontrolle durchzuführen, und - je nach dem jeweiligen Ergebnis – die Regelung zu ändern, aufzuheben oder ihre Geltungsdauer zu verlängern.

Eine begrenzte Geltungsdauer ist schliesslich dann angezeigt, wenn mit einer neuen Regelung zuerst Erfahrungen gesammelt werden sollen, weil ihre Wirkungen ungewiss sind, oder wenn noch keine konsensfähige Lösung gefunden werden konnte. (Vgl. zum Ganzen: Georg Müller/Felix Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Auflage, Zürich 2013, S. 177 ff. mit Hinweisen).

Vor gut zehn Jahren ist der Grosse Gemeinderat dazu übergegangen, seine Beschlüsse über die Gewährung wiederkehrender Beiträge an Institutionen und Organisation für gemeinnützige, soziale, kulturelle oder sportliche Zwecke zu befristen, in der Regel auf vier Jahre. Mit der mittlerweile konsequenten Befristung von Gemeinderatsbeschlüssen über die Ausrichtung derartiger wiederkehrender Beiträge ist in der Stadt Zug bereits eine Form der "Sunset-Legislation" verwirklicht worden.

Auf dem Gebiet der Gesetzgebung erweist sich das "Sunsetting" indessen als um einiges problematischer. Hier sind die rechtsstaatlichen Prinzipien der Rechtssicherheit und Gesetzeskontinuität in besonderem Masse zu beachten. Ferner stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage nach der Legitimation eines Erlasses. Bei den Bürgerinnen und Bürgern kann nämlich der Eindruck entstehen, es handle sich bei der "Sunset-Legislation" um eine Gesetzgebung auf Probe, weshalb die betreffenden Rechtsvorschriften weniger ernst genommen werden. Überdies sind Rechtsetzungsvorlagen in aller Regel deutlich komplexer als einfache Beitrags- bzw. Finanzbeschlüsse. So erstreckt sich der Rechtsetzungsprozess über eine längere Zeit hinweg. Nach der Impulsgebung durch Politik oder übergeordnetes Recht sind umfangreiche Vorarbeiten in der Verwaltung zu leisten (Aufnahme des Ist-Zustandes, Analyse des Ist-Zustandes, Festlegung bzw. Präzisierung der Zielsetzungen, Lösungssuche, Bewertung der in Betracht fallenden Lösungen, konzeptionelle Vorarbeiten usw.). Sodann sind Erlassentwürfe mit den entsprechenden Erläuterungen zu erarbeiten, erste Beratungen im Stadtrat abzuhalten, Kommissionen bzw. Expertengremien einzusetzen, Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, die Vorlage immer wieder an neu gewonnene Erkenntnisse anzupassen, die Vorlage im Stadtrat abermals zu beraten und zuhanden des Grossen Gemeinderates zu verabschieden, bis schliesslich der Grosse Gemeinderat zur Vorberatung in der Regel eine Spezialkommission einsetzt, die Vorlage nach Vorliegen des Kommissionsberichts in zwei Lesung berät und schliesslich verabschiedet. Damit verbunden ist – je nach Umfang und Komplexität des Rechtsetzungsvorhabens – unter Umständen ein enormer Ressourcenbedarf. Bei einer Gesetzgebung nach dem Prinzip der "Sunset Legislation" müsste dieser grosse Aufwand alle paar Jahre wieder von neuem geleistet werden. Dies würde – nebst dem Grossen Gemeinderat und seinen Kommissionen – auch die Stadtverwaltung mit dem heutigen Personalbestand überfordern. Es besteht somit die ernst zu nehmende Gefahr, dass eine solche Regelung nicht zu weniger, sondern im Gegenteil zu mehr Bürokratie führen würde. Aus diesen Gründen lehnt der Stadtrat eine flächendeckende Einführung von "Sunset-Klauseln" in der städtischen Gesetzgebung ab.

6. Sammelvorlage betreffend Aufhebung von Gemeinderatsbeschlüssen, die aus Sicht des Stadtrates gegenstandlos geworden oder überholt sind

Auch wenn der vorliegende Vorstoss nach dessen Erheblicherklärung sofort wieder als erledigt abgeschrieben werden soll, erklärt sich der Stadtrat bereit zu prüfen, welche der vorstehend unter Ziff. 4 aufgeführten Erlasse bzw. Beschlüsse gegenstandlos geworden sind; sei dies durch Zeitablauf oder durch grundlegende Änderungen der massgeblichen Rahmenbedingungen (z.B. entgegenstehendes übergeordnetes Recht jüngeren Datums, Änderung der Zuständigkeiten, Verzicht auf die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe usw.). Gestützt auf diese Erkenntnisse wird der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat eine Sammelvorlage über die Aufhebung der betreffenden Erlasse unterbreiten.

Erlasse und Beschlüsse des Grossen Gemeinderates, welche zwar grundsätzlich noch anwendbar sind, die aber infolge veränderter Rahmenbedingungen bzw. politischer Prioritäten angepasst werden müssen, sollen schrittweise mit jeweils separaten Vorlagen in einen Revisionsprozess überführt werden. Da solche Erlassrevisionen sehr aufwändig sein können, was entsprechend grosse personelle Ressourcen erfordert, müssen die entsprechenden Arbeiten schrittweise und über einen längeren Zeitraum hinweg erfolgen. Der Stadtrat wird hier themenspezifisch vorgehen. Selbstverständlich ist es den Mitgliedern des Grossen Gemeinderates unbenommen, mittels eines parlamentarischen Vorstosses ein solches Revisionsvorhaben anzustossen bzw. zu beschleunigen.

7. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- die Motion der Fraktion FDP.Die Liberalen und Mitunterzeichnende betreffend Pflege der Rechtssammlung der Stadt Zug im Sinne der Erwägungen teilweise erheblich zu erklären
- und als erledigt von der Geschäftskontrolle anzuschreiben.

Zug, 13. Juni 2017

Dolfi Müller
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilage:

- Motion FDP-Fraktion und Mitunterzeichnende vom 9. November 2016 betreffend Pflege Rechtssammlung Stadt Zug

Die Vorlage wurde vom Präsidialdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtpräsident Dolfi Müller, Departementsvorsteher, Tel. 041 728 21 02.