



**Bericht
des Stadtrates an
den Gemeinderat**

Nr. 20/2009

167.03.00

Auftrag der Geschäftsprüfungskommission (GPK) betreffend

Änderung der Verordnung für die Geschäftsprüfungskommission bezüglich Überprüfung laufender Geschäfte

Antrag

Der Auftrag sei abzulehnen.

Begründung

1. Ausgangslage

Die geltende Rechtslage sieht vor, dass sich die GPK bei der Verwaltungsprüfung mit den Geschäften des abgelaufenen Jahrs befasst. Insofern stehen ihr auch sämtliche Akten und Beschlüsse zur Verfügung. Der Stadtrat kann die GPK über laufende Geschäfte orientieren, ohne aber Akteneinsicht gewähren zu müssen. Die GPK beabsichtigt mit der vorgeschlagenen Änderung der Verordnung für die Geschäftsprüfungskommission vom 30. März 1995 (GPK-Verordnung, RB 123), seitens des Stadtrates und der Stadtverwaltung unbeschränkt Auskünfte und Akteneinsicht zu erhalten, auch im Zusammenhang mit laufenden Geschäften. Zudem möchte die GPK Empfehlungen zu laufenden Geschäften abgeben können. Der dazu formulierte neue Art. 9 zur GPK-Verordnung wird vom Stadtrat abgelehnt.



2. Rechtliche Grundlagen

2.1 Stadtverfassung

Die GPK ist - neben dem Volk, dem Gemeinderat, dem Stadtrat und dem Schulrat - ein eigenständiges Organ der Stadt (Art. 17 Verfassung der Stadt Chur vom 5. Juni 2005, Stadtverfassung, RB 111). Art. 46 Stadtverfassung legt verbindlich und abschliessend die Aufgaben und Kompetenzen der GPK fest. Danach prüft die GPK den Voranschlag, den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung. Zudem obliegt der GPK die Prüfung der Verwaltungstätigkeit im Allgemeinen (wie beispielsweise allgemeine Verfahrensabläufe, strukturelle Probleme), nicht jedoch die Kontrolltätigkeit in Einzelfällen oder bei Geschäften, die noch nicht abgeschlossen sind. Dies entspricht im Übrigen auch der Regelung in anderen Kantonen (vgl. H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Zürich 2002, §105, S. 300, Ziff. 3.6; B. Bucher, Die Stellung des Gemeinderates im basellandschaftlichen Gemeindeorganisationsrecht, Liestal 1983, S. 206). Anzumerken bleibt, dass in Art. 14 der alten Stadtverfassung vom 21. Juni 1964 die Kompetenzen der GPK gleichlautend formuliert und umgesetzt wurden. Die Auffassung der GPK, die Stadtverfassung gebe ihr das Recht, laufende Geschäfte zu überprüfen und Empfehlungen abzugeben, ist unzutreffend, wie dies auch im vom Stadtrat in Auftrag gegebenen Gutachten von Dr. Pierluigi Schaad bestätigt wird. Die Stadtverfassung lässt eine mitschreitende Prüfung der Geschäfte durch die GPK nicht zu.

2.2 GPK-Verordnung

In der GPK-Verordnung werden die Einzelheiten in Bezug auf die Aufgaben, die Zusammensetzung, die Organisation sowie die Rechte und Pflichten der GPK geregelt. Nach Art. 5 Abs. 1 GPK-Verordnung stehen der GPK sämtliche Akten und Beschlüsse zur Verfügung, die für die Prüfung des Voranschlags, der Jahresrechnung sowie der allgemeinen Verwaltungstätigkeit notwendig sind. Akten in einem laufenden Geschäft gehören nicht dazu. Entsprechend hält Art. 9 der geltenden GPK-Verordnung fest, die GPK befasse sich bei der Verwaltungsprüfung einzig mit den Geschäften des abgelaufenen Jahrs. Der Stadtrat kann die GPK über laufende Geschäfte orientieren, er muss aber nicht. Die geltenden Bestimmungen in der GPK-Verordnung sind mit der Verfassung kompatibel. Der neue Art. 9, wie er von der GPK vorgeschlagen wird, ist es nicht. Ganz abgesehen davon kann es weder in zeitlicher noch in sachlicher Hinsicht Aufgabe der GPK sein, sich mit dem Tagesgeschäft des Stadtrates und der Verwaltung auseinanderzusetzen (vgl. Raschein/Vital, Bünd-



nerisches Gemeinderecht, 2. Aufl., Chur 1991, S. 129 f.). Eine eigentliche Rechenschaftspflicht über Ablauf und Stand der Geschäfte besteht nur bei Angelegenheiten, die vom Stadtrat im Auftrag des Gemeinderates auszuführen sind, der Stadtrat also vom Parlament ganz konkret den Auftrag für Abklärungen erhalten hat (Art. 10 GPK-Verordnung).

3. Beurteilung und Schlussfolgerungen

3.1 Antrag der GPK

Die beantragte Änderung von Art. 9 der GPK-Verordnung bewirkt, dass einerseits eine Orientierungspflicht des Gemeinderates durch die GPK bei „besonderen Vorkommnissen“ eingeführt werden soll (Art. 9 Abs. 1 Entwurf). Andererseits soll sich die Verwaltungsprüfung nicht mehr nur nachträglich auf das abgelaufene Jahr bzw. auf abgeschlossene Verfahren beziehen, sondern auch laufende Geschäfte umfassen. Ausgenommen sind „justizförmige“ Verfahren. Im Auftrag der GPK findet sich keine nähere Definition zu solchen Verfahren. Der Ausdruck ist denn auch nicht gebräuchlich. Jedoch sind damit wohl Verfahren gemeint, die vor einer gerichtlichen Instanz hängig sind. Zudem soll die GPK Empfehlungen zu laufenden Geschäften abgeben können (Art. 9 Abs. 2 Entwurf GPK-Verordnung).

3.2 Verstoss gegen die Stadtverfassung und das Gewaltenteilungsprinzip

Die von der GPK vorgeschlagenen Änderungen sind mit der Stadtverfassung nicht vereinbar und damit verfassungswidrig (vgl. Gutachten Dr. Pierluigi Schaad, S. 2 ff.). Der in Art. 46 Stadtverfassung vorgegebene Rahmen, wonach die GPK ihre Prüfung auf den Vorschlag, den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und die Verwaltungstätigkeit im Allgemeinen zu beschränken hat, wird mit der verlangten Revision der gemeinderätlichen Verordnung gesprengt. Die Prüfung laufender Geschäfte und der konkreten Verwaltungstätigkeit im Einzelfall durch die GPK ist in der Stadtverfassung oder in einem anderen kommunalen Gesetz nicht vorgesehen (vgl. Art. 14 Abs. 2 GG). Zudem stellt eine solche Regelung einen unzulässigen Eingriff in die operative Tätigkeit des Stadtrates dar, die ihm gemäss Art. 33 Stadtverfassung alleine obliegt. Der Grundsatz der Gewaltenteilung, einem organisatorischen Grundprinzip der schweizerischen Demokratie, wird mit dem Vorschlag der GPK missachtet.

Die im Auftrag angeführte Begründung, die Entscheidungsfreiheit und Verantwortung des Stadtrates werde durch die begleitend durchgeführte Überprüfung der GPK nicht eingeschränkt, ist unzutreffend. Vielmehr findet durch die Abgabe von Empfehlungen durch die



GPK eine unzulässige Einflussnahme auf laufende Geschäfte statt (vgl. Gutachten Dr. Pierluigi Schaad, S. 5 f.). Die Handlungsfreiheit des Stadtrates und der Verwaltung würde dadurch empfindlich eingeschränkt. Die GPK hätte es in der Hand, mit Empfehlungen direkt auf laufende Geschäfte einzuwirken und den Fortgang zu beeinflussen. Die betroffenen Entscheidungsinstanzen würden unweigerlich in einen Begründungsnotstand geraten, sofern sie die Empfehlungen der GPK nicht beachten wollten bzw. könnten. Möchte sich die GPK derart weitgehende Befugnisse einräumen, wie sie im neuen Art. 9 GPK-Verordnung beabsichtigt sind, müsste einerseits die Stadtverfassung entsprechend geändert und andererseits eine Einbindung der GPK in die Verantwortlichkeit vorgesehen werden.

3.3 Information oder Empfehlungen?

Schliesslich steht der vorgeschlagene Verordnungstext auch im Widerspruch zu den im Auftrag gemachten Ausführungen. Danach möchte die GPK den Stadtrat und die Verwaltung bei „fragwürdigen“ Zwischenentscheiden „informieren“ können. Unklar bleibt, was unter „fragwürdigen“ Entscheiden zu verstehen ist. Zudem hat Informieren nichts mit der Abgabe von Empfehlungen zu tun. Die Absicht der GPK, Kriterien aufzustellen, wonach sie die von ihr begutachteten laufenden Geschäfte beurteilen will, sind ebenfalls nicht näher spezifiziert. Zudem wird damit bestätigt, dass sich die GPK direkt in das operative Geschäft einbringen will.

3.4 Mögliche Varianten

Der Stadtrat könnte sich vorstellen, dass unter restriktiv formulierten Bedingungen, die vor der Stadtverfassung standhalten, eine gewisse Orientierungspflicht des Stadtrates gegenüber der GPK über einzelne laufende Geschäfte (z.B. grössere Vorhaben, welche über mehrere Jahre realisiert werden) möglich wäre. Da jedoch Art. 58 lit. a und Art. 59 der Geschäftsordnung für den Gemeinderat vom 6. März 2008 (RB 121) keine Möglichkeit vorsehen, dass der Stadtrat im Rahmen eines parlamentarischen Auftrages eigene Abänderungsvorschläge unterbreiten kann, bleibt nur die einleitend beantragte Ablehnung.



Chur, 18. Mai 2009

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Christian Boner

Markus Frauenfelder

Aktenauflage

- Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden vom 28. April 1974 (BR 175.050)
- Verfassung der Stadt Chur vom 5. Juni 2005 (RB 111)
- Verfassung der Stadt Chur vom 21. Juni 1964
- Verordnung für die Geschäftsprüfungskommission vom 30. März 1995 (RB 123)
- Gutachten Dr. iur. Pierluigi Schaad, Chur, vom 7. Mai 2009
- H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, S. 300
- Raschein/Vital, Bündnerisches Gemeinderecht, S. 129 f.

Auftrag der Geschäftsprüfungskommission der Stadt Chur (GPK)

Die GPK hat wiederholt die Erfahrung gemacht, dass von der städtischen Verwaltung verlangte Auskünfte mit dem einzigen Argument verweigert wurden, es würde sich um ein laufendes Geschäft handeln. Ein Gespräch zwischen einer Delegation der GPK einerseits sowie dem Stadtschreiber und dem Rechtskonsulenten andererseits führte zu keiner Einigung, weshalb mittels Änderung der Verordnung für die Geschäftsprüfungskommission Klarheit geschaffen werden soll.

Gestützt auf Art. 46 Abs. 1 der Stadtverfassung wird der GPK eine umfassende Befugnis eingeräumt, die Verwaltungstätigkeit im Allgemeinen zu prüfen, wozu auch die Überprüfung laufender Geschäfte zählt. Die Überprüfung kann sich, will sie wirksam sein, nicht nur mit den periodisch erstellten Geschäftsberichten befassen. Dieses sich bereits aus der Stadtverfassung ergebende Recht soll in der Verordnung für die Geschäftsprüfungskommission als verdeutlichende Wiederholung wie folgt aufgenommen werden:

NEU

Art. 9 Verwaltungsprüfung im Allgemeinen

1 Die GPK befasst sich bei der Verwaltungsprüfung im Allgemeinen mit der Geschäftsführung des Stadtrates und der kommunalen Verwaltung. Bei besonderen Vorkommnissen orientiert sie den Gemeinderat über die Ergebnisse.

2 Die Überprüfung ist im Grundsatz nachträglich, kann aber auch laufende Geschäfte umfassen, soweit davon nicht justizförmige Verfahren betroffen sind. Die GPK kann Empfehlungen abgeben.

Wichtige Geschäfte sind oft von längerfristiger Natur. Zwischenentscheide können den Prozess in eine fragwürdige Richtung steuern. Die GPK möchte in solchen Fällen den Stadtrat und die Verwaltung informieren können, nach welchen Kriterien sie nach Abschluss des Geschäftes dieses beurteilen wird. Dazu dient auch die Möglichkeit, laufende Geschäfte zu überprüfen. Die Entscheidungsfreiheit und -verantwortung des Stadtrates ist durch die begleitende Überprüfung durch die GPK nicht eingeschränkt und darf auch nicht eingeschränkt werden.

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat binnen drei Monaten seit Überweisung des Auftrages eine abgeänderte Verordnung für die Geschäftsprüfungskommission vorzulegen, wobei Art. 9 mit vorstehendem Wortlaut zu ersetzen und die Verordnung inhaltlich der Geschäftsordnung für den Gemeinderat anzupassen ist.

Chur, den 5. März 2009

Für die Geschäftsprüfungskommission:



(Beda Frei, Präsident)