

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Offenlegungspflichten und Ausstandsregeln für Behördenmitglieder, eingereicht von Gemeinderat R. Keller (SVP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Offenlegungspflichten und Ausstandsregeln für Behördenmitglieder wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 15. April 2013 reichte Gemeinderat Rolando Keller namens der SVP-Fraktion mit 18 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern den nachfolgenden Vorstoss als Motion ein. In der Folge wurde die Motion vom Erstunterzeichner in ein Postulat umgewandelt und als solches vom Grossen Gemeinderat am 5. Mai 2014 an den Stadtrat überwiesen.

«Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Ergänzung in der Gemeindeordnung zu unterbreiten, welche für Behördenmitglieder folgende Punkte regelt:

- *die Offenlegung von Interessenbindungen (u.a. alle Mitgliedschaften in Organisationen welche politisch Einfluss nehmen);*
- *die Meldepflicht für alle bezahlten und unbezahlten Nebenbeschäftigungen, die nicht von Amtes wegen wahrgenommen werden;*
- *die Offenlegung von finanziellen Beteiligungen an Unternehmungen, an welche auch die Stadt beteiligt ist oder mit welchen die Stadt ein Vertragsverhältnis hat;*
- *Regelung der Ausstandspflichten;*
- *Zulässigkeit bzw. Einschränkungen/Ausschlüsse von Mitgliedschaften, Mandaten oder Nebenbeschäftigungen.*

Mit "Behörden" sind insbesondere gemeint:

- *Stadtrat*
- *Grosser Gemeinderat*
- *Friedensrichter/Friedensrichterinnen*
- *Stadtammänner/Stadtamtsfrauen*
- *Ombudsmann/-frau*
- *Datenschutzbeauftragter*
- *Präsidien der Kreisschulpflegen.*

Es ist zu prüfen, ob weitere Behördenmitglieder aufgelistet werden sollten.

Auf Stufe Grosser Gemeinderat wird die Offenlegungspflicht umgesetzt. Nicht nur der Grosse Gemeinderat, sondern auch andere Behördenmitglieder sollten in diese Verpflichtung genommen werden. Da der Stadtrat nicht verpflichtet ist seine Geschäftsordnung anzupassen, verlangt die Motion eine Gesetzesergänzung in der Ge-

meindeordnung. Zusätzlich wird von weiteren Behördenmitgliedern die Offenlegung ihrer Interessen verlangt. So unter anderem, alle Mitgliedschaften in Organisationen welche politisch Einfluss nehmen.

Die Mitglieder des Stadtrates üben ein Vollamt für die Stadt Winterthur aus. Als Exekutive haben die Mitglieder des Stadtrates eine erhöhte Verantwortung. Sowohl bei Mandaten, die von Amtes wegen wahrgenommen werden müssen, als auch bei weiteren (privaten) Mandaten und Nebenbeschäftigungen besteht ein berechtigter Anspruch der Öffentlichkeit auf Transparenz. Bei unterschiedlichen Beschäftigungen und/oder Beteiligungen besteht stets die Gefahr einer Interessenkollision. Eine Offenlegung von Interessenbindungen ist deshalb angezeigt.

Unter unbezahlter Nebenbeschäftigung könnte unter anderem ein Werbespot für ein Produkt oder Anlass verstanden werden.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Das vorliegende Postulat verlangt für die genannten städtischen Behörden die Offenlegung ihrer Interessenbindungen, die Regelung einer Meldepflicht für nicht amtliche Nebenbeschäftigungen sowie die Festlegung von Ausstandspflichten und Unvereinbarkeiten. In seiner Antwort auf die Interpellation betreffend Interessenkonflikte bei Vertretungen der Stadt in Organisationen vom 11. Dezember 2013 (GGR Nr. 2013/058) hat der Stadtrat die bestehenden Unvereinbarkeits- und Ausstandsregelungen bereits erläutert. Der Vollständigkeit halber werden sie im Folgenden aber noch einmal aufgeführt.

1. Unvereinbarkeitsregelungen

Das kantonale Recht schreibt vor, dass Mitglieder einer Behörde grundsätzlich nicht einer anderen Behörde der gleichen Stufe (Kanton, Bezirk, Gemeinde) angehören dürfen. Im Weiteren ist es ihnen untersagt, Mitglied einer Behörde sein, welcher sie durch Wahl-, Anstellungs-, Aufsichts- oder Rechtsmittelbefugnisse über- oder untergeordnet sind. Auch eine enge Verwandtschaft und eine eheliche oder eheähnliche Gemeinschaft stellen Unvereinbarkeitsgründe dar (Art. 42 Zürcher Kantonsverfassung [KV]; §§ 25 ff. Gesetz über die politischen Rechte [GPR]). Die erwähnten Friedensrichterinnen und Friedensrichter bzw. Stadtammänner/Stadtamtsfrauen dürfen beispielsweise nicht gleichzeitig dem Stadtrat angehören (§ 25 Abs. 2 lit. d. GPR).

Über diese Bestimmungen hinaus kennt das kantonale Recht keine Unvereinbarkeitsgründe, die für die Gemeinden massgeblich wären. Die Gemeinden können in ihren Gemeindeordnungen aber zusätzliche Unvereinbarkeiten vorsehen (§ 29 Abs. 3 GPR). Von dieser Möglichkeit hat die Stadt Winterthur Gebrauch gemacht. Die Winterthurer Gemeindeordnung vom 16. November 1989 (GO) enthält Unvereinbarkeitsbestimmungen, die einerseits die Schulpflegen betreffen (§ 7 Abs. 6 und 7 GO) und andererseits den Stadtrat (§ 39 Abs. 3; § 72 GO). Die Bestimmung in § 72 GO lautet wie folgt:

«¹ Die Mitglieder des Stadtrates dürfen keine andere berufliche Tätigkeit ausüben.

² Die Stellung eines Mitgliedes des Stadtrates ist unvereinbar mit derjenigen eines Mitgliedes der Verwaltung einer Gesellschaft oder Genossenschaft nicht rein gemeinnützigen Charakters; ausgenommen sind Gesellschaften und Genossenschaften, in denen der Betreffende das Mandat kraft seiner Stellung als Stadtrat ausübt.»

Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass Stadträtinnen und Stadträte nur dann einem Aufsichts- oder Führungsorgan einer gewinnstrebigen Gesellschaft oder Genossenschaft angehören, wenn sie dieses Mandat in städtischem Auftrag wahrnehmen. Darüber hinaus ist für Stadträtinnen und Stadträte nur die Einsitznahme in Organisationen mit gemeinnützigem Charakter zulässig.

Auf kommunaler Stufe existieren für die administrativ dem Grossen Gemeinderat zugeordneten Stellen weitere Unvereinbarkeitsregelungen. So schreibt Art. 8 der Verordnung über die städtische Ombudsstelle vor, dass die Ombudsperson keine Nebentätigkeiten ausüben darf, die sie in einen Interessenkonflikt mit ihrer Aufgabe bringen oder ihre Unabhängigkeit tangieren könnte. Sie darf beispielsweise keine leitende Funktion in einer politischen Partei oder in einem Interessenverband ausüben. Auch der städtische Datenschutzbeauftragte darf «keine Funktionen oder Tätigkeiten ausüben, welche zu Interessenkonflikten im Amt führen könnten oder die vorausgesetzte Unabhängigkeit sonst beeinträchtigen» könnten (§ 4 Abs. 2 der Verordnung über die/den Datenschutzbeauftragte/n der Stadt Winterthur).

2. Ausstandsregelungen

Liegt keine Unvereinbarkeit vor, ist zu prüfen, ob für die Behandlung bestimmter Geschäfte in der zuständigen Behörde oder Verwaltung eine Ausstandspflicht besteht. Für städtische Behörden gelten gemäss § 70 Abs. 1 Gemeindegesetz (GG) die Ausstandsbestimmungen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG). Dessen § 5 a. lautet wie folgt:

«¹ Personen, die eine Anordnung zu treffen, dabei mitzuwirken oder sie vorzubereiten haben, treten in den Ausstand, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen, insbesondere:

- a. in der Sache ein persönliches Interesse haben,*
- b. mit einer Partei in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grade verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, Verlobung, eingetragene Partnerschaft, faktische Lebensgemeinschaft oder Kindesannahme verbunden sind,*
- c. Vertreter einer Partei sind oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig waren.*

² Ist der Ausstand streitig, so entscheidet darüber die Aufsichtsbehörde oder, wenn es sich um den Ausstand eines Mitgliedes einer Kollegialbehörde handelt, diese Behörde unter Ausschluss des betreffenden Mitgliedes.»

Ein Ausstandsgrund besteht nach diesen Bestimmungen grundsätzlich immer dann, wenn ein Mitglied bei einem Geschäft «persönlich befangen» erscheint. Typischerweise ist dies der Fall, wenn das Mitglied in der behandelten Sache ein «persönliches Interesse» hat, d.h. vor allem wenn es wirtschaftlich oder auch aus immateriellen Gründen ein besonderes Eigeninteresse am behandelten Geschäft und dessen Ausgang hat.

Friedensrichterinnen und Friedensrichter haben die Ausstandsgründe in Art. 47 der Schweizerischen Zivilprozessordnung zu beachten. Für Stadtammänner/Betreibungsbeamte bzw. Stadtamtsfrauen/Betreibungsbeamte gelten ausserdem folgende übergeordneten Bestimmungen zum Ausstand: Artikel 10 und 11 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes (SchKG), § 23 Abs. 1 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG) in Verbindung mit § 5 der Verordnung über die Betreibungs- und Gemeindeammannämter (VBG).

3. Nebenbeschäftigungen und finanzielle Beteiligungen

Das städtische Personalstatut vom 12. April 1999 legt in § 71 fest, dass Nebenbeschäftigungen sowie die massgebliche finanzielle Beteiligung an juristischen Personen oder Firmen nicht ideeller Art meldepflichtig sind. Besteht die Gefahr, dass die Nebentätigkeit oder Beteiligung zu einer Interessenkollision mit der amtlichen Tätigkeit oder Stellung führt, ist zwingend eine Bewilligung der vorgesetzten Stelle einzuholen. Diese Regelung gilt nicht nur für Mitarbeitende der Stadtverwaltung, sondern grundsätzlich auch für städtische Behördenmitglieder, soweit das übergeordnete Recht oder eine spezialgesetzliche Regelung nicht etwas anderes vorsehen. So wird beispielsweise in § 3 Abs. 9 der Verordnung über die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur oder in § 5 Abs. 3 der Verordnung über die/den Datenschutzbeauftragte/n der Stadt Winterthur festgehalten, dass das Anstellungsverhältnis der entsprechenden Amtsträger bzw. Amtsträgerinnen unter den erwähnten Vorbehalten dem städtischen Personalrecht untersteht.

Im Weiteren sieht die Vollzugsverordnung zum Personalstatut vom 9. Juni 1999 in § 83 Abs. 2 vor, dass Einkünfte aus Verwaltungsratsmandaten im Zusammenhang mit der dienstlichen Tätigkeit vollumfänglich abzuliefern sind. Ausgenommen sind einzig Spesenentschädigungen. Nach langjähriger und erst kürzlich vom Stadtrat wieder bestätigter Praxis ist diese Regelung für Stadträtinnen und Stadträte analog anzuwenden. Neben Verwaltungsratsmandaten gilt die Ablieferungspflicht auch für weitere Mandate, welche an die Tätigkeit einer Stadträtin oder eines Stadtrats gebunden sind.

4. Interessenbindungen

Beim Grossen Gemeinderat ist die Offenlegung der Interessenbindungen heute bereits umgesetzt. Artikel 18 a. der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates verlangt von jedem Ratsmitglied die Bekanntgabe von Interessenbindungen. Eine entsprechende Liste mit sämtlichen Angaben ist auf der Webseite des Parlaments öffentlich zugänglich.

Für Stadtratsmitglieder und die weiteren genannten Behörden existieren heute keine derart umfassenden Offenlegungspflichten. Das neue, vom Kantonsrat noch nicht verabschiedete Gemeindegesetz verlangt hingegen explizit, dass die Mitglieder von Behörden ihre Interessenbindungen offenlegen (§ 42 Abs. 2 des Antrags der Redaktionskommission des Kantonsrats vom 24. März 2015; Geschäftsnummer 4974 c). Wird das neue Gemeindegesetz vom Kantonsrat in der geplanten Fassung (voraussichtlich am 20. April 2015) verabschiedet und in einer allfälligen Referendumsabstimmung von der Stimmbevölkerung bestätigt, sind städtische Behörden in Zukunft verpflichtet, ihre Interessenbindungen offen zu legen. Damit würde die Offenlegungspflicht neben dem Grossen Gemeinderat auch die Gemeindebehörden (Gemeindevorstand, Schulpflege und eigenständige Kommissionen; vgl. § 5 Abs. 2 lit. c des erwähnten Antrags zum neuen Gemeindegesetz) erfassen.

5. Fazit

Der Stadtrat ist der Meinung, dass sowohl die bestehenden Unvereinbarkeits- und Ausstandsregelungen wie auch die geltenden Melde- und Bewilligungspflichten für Nebentätigkeiten oder finanzielle Beteiligungen den Forderungen des vorliegenden Postulats bereits entsprechen. Diesbezüglich besteht daher kein zusätzlicher Regelungsbedarf. Die in der Vorstossbegründung angesprochene Interessenkollision bei Nebenbeschäftigungen von Stadtratsmitgliedern kann mit den geltenden Bestimmungen weitestgehend vermieden werden. Einerseits ist ein Stadratsamt unvereinbar mit irgendeiner anderen beruflichen Tätigkeit (§ 72 Abs. 1 der Gemeindeordnung). Andererseits wird mit einer klaren Eignerstrategie und

entsprechenden Rollendefinitionen die Einsitznahme in Organe von Unternehmen geregelt (vgl. GGR-Nr. 2013/058).

Falls das Gemeindegesetz wie vom Kantonsrat vorgeschlagen in Kraft tritt, werden als Folge davon auch die Interessenbindungen der städtischen Behördenmitglieder (d.h. insbesondere von Stadtrat, Schulpflegen und Sozialhilfebehörde) offenzulegen sein. Die Winterthurer Gemeindeordnung wird zudem in verschiedenen Bereichen an das neue Gemeinderecht anzupassen sein. In diesem Zusammenhang sind auch zusätzliche Regeln betreffend kommunale Unvereinbarkeiten und allenfalls weitere Offenlegungspflichten denkbar.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Stadtpräsidenten übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder