

Parlamentsleitung Stadtparlament

An das Stadtparlament

Winterthur

Neuerlass einer Organisationsverordnung des Stadtparlaments (OV Parl) und Aufhebung der Geschäftsordnung des Stadtparlaments sowie des Reglements über das Verfahren der Untersuchungskommission zur Klärung besonderer Vorkommnisse in der Stadtverwaltung

Anträge:

1. Es wird eine Organisationsverordnung des Stadtparlaments gemäss Anhang 1 erlassen.
2. Die folgenden Erlasse werden aufgehoben:
 - a. Geschäftsordnung des Stadtparlaments vom 1. März 2010 (SRS 1.2-1)
 - b. Reglement über das Verfahren der Untersuchungskommission zur Klärung besonderer Vorkommnisse in der Stadtverwaltung vom 21. Januar 1991 (SRS 1.2-5)
3. Diese Änderungen treten auf den 16. Mai 2022 in Kraft.

Weisung:

1. Ausgangslage

Am 29. März 2021 erliess das Stadtparlament mit 47:11 Stimmen eine neue Gemeindeordnung (Geschäftsnr. 2020.47). Die Stimmbevölkerung unterstützte die Vorlage am 26. September 2021 mit über 70 Prozent Zustimmung. In Folge dieser neuen rechtlichen Grundlagen, die per 1. Januar 2022 in Kraft traten, wurde auch die Geschäftsordnung des Stadtparlaments teilrevidiert. Das Parlament stimmte am 27. September 2021 (Geschäftsnr. 2021.62) einer Änderung zu, damit die dringendsten Neuerungen der Gemeindeordnung auf Stufe der Geschäftsordnung (Einführung neuer Vorstossarten und Namensänderung des Grossen Gemeinderates) ebenfalls per 1. Januar 2022 umgesetzt und eingeführt werden konnten. Bereits in der damaligen Vorlage wies die Parlamentsleitung darauf hin, dass alle übrigen, nicht dringenden Änderungen der Geschäftsordnung dem Stadtparlament in einer separaten Vorlage unterbreitet werden.

Mit dem nun vorliegenden Geschäft soll die Geschäftsordnung des Stadtparlaments totalrevidiert werden, ohne dabei Bewährtes aufzugeben. Die wichtigsten Gründe aus Sicht der Parlamentsleitung sind die Folgenden:

a. **Erschwerte Übersichtlichkeit**

Die bisherige Geschäftsordnung wurde bereits neunmal teilrevidiert und hat dadurch stark an Übersichtlichkeit eingebüsst. Jede Teilrevision führt in der Regel dazu, dass ein Erlass schwieriger lesbar wird. So wurde bei der Übertragung sämtlicher Einbür-

gerungskompetenzen an den Stadtrat ein ganzer Abschnitt (6) aus der Geschäftsordnung entfernt. Diese aufgehobenen Artikel können aus gesetzgeberischen Gründen nicht mit neuen Bestimmungen ersetzt werden, so dass eine umfangreiche Lücke im Erlass verbleibt. Dazu kommt, dass bei Teilrevisionen an vielen Stellen Artikel oder Absätze eingeschoben werden, die neben den üblichen Nummern zusätzlich auch noch Buchstaben umfassen (z.B. Art. 18a).

b. Verbesserte Systematik

Die Systematik der heutigen Geschäftsordnung ist zwar langjährigen Mitgliedern des Parlaments durchaus bekannt. Sie kann aber nach Ansicht der Parlamentsleitung noch verbessert werden, so dass sich auch aussenstehende Personen einfacher im Erlass zurechtfinden.

c. Neue Bezeichnung

Es ist sehr unüblich und verwirrend, bei Teilrevisionen den Erlasstitel zu ändern. Im vorliegenden Fall ist eine Anpassung des Erlasstitels aber sinnvoll. Der nicht mehr ganz zeitgemässe und für Aussenstehende nicht nachvollziehbare Titel «Geschäftsordnung» soll ersetzt werden. Der Kanton bezeichnet seinen für Zürcher Parlamentsgemeinden geschaffenen Mustererlass in Übereinstimmung mit § 31 des Gemeindegesetzes als «Organisationserlass». Da es sich beim Wort «Erlass» aber um einen Überbegriff handelt und das Parlament grundsätzlich «Verordnungen» erlässt (s. Art. 7 Abs. 2 lit. b. der Verordnung betreffend die Information der Öffentlichkeit über städtische Belange (Informationsverordnung; SRS 3.2-1), liegt die Bezeichnung «Organisationsverordnung» auf der Hand.

d. Anzahl Revisionspunkte

Über die Jahren haben sich verschiedene grössere und kleinere Revisionsanliegen angesammelt, welche nun in die vorliegende Totalrevision einfließen.

2. Wichtige Neuerungen der Organisationsverordnung

Die Parlamentsleitung legte der Interfraktionellen Konferenz (IFK) Ende Oktober 2021 verschiedene Vorschläge für bedeutendere Neuerungen zur Diskussion vor. Diese sind nun in den vorliegenden Antrag eingeflossen.

2.1 Einführung einer vierten Sachkommission

Von allen heute bestehenden Sachkommissionen weist die Kommission Bau und Betriebe (BBK) mit Abstand am meisten Geschäfte und Sitzungen auf. Die Parlamentsleitung ist der Meinung, dass diese Kommission entlastet werden sollte, indem deren Zuständigkeitsbereich in Zukunft auf zwei neue Sachkommissionen aufgeteilt wird: Einerseits die Kommission Betriebe und Werke (BWK), welche für Stadtwerk, Stadtbus und die Produktegruppe FinöV (Finanzierung der städtischen Abgeltungen im Bereich öffentlicher Verkehr) zuständig ist. Andererseits die Kommission Stadtbau (SBK), deren Zuständigkeitsbereich den Bau sowie die Produktegruppe Stadtgrün umfasst (s. Anhang 1, Art. 10).

Für die Aufteilung der BBK auf zwei Kommissionen spricht neben der erwähnten Entlastung auch, dass weiteren Parlamentsmitgliedern die spannende Mitarbeit in einer vorberatenden Kommission ermöglicht wird. Seit der Auflösung der Bürgerrechtskommission im Jahr 2018 stehen im 60-köpfigen Stadtparlament nur noch 38 Kommissionssitze zur Verfügung. Diese Zahl ist auch im Vergleich mit anderen Parlamenten tief. So hat zum Beispiel in der Stadt Uster jedes Mitglied des Parlaments die Möglichkeit, in einer ständigen Kommission mitzuarbeiten. Wird die BBK durch zwei neue, neunköpfige Kommissionen ersetzt, würden im Vergleich zu heute neun zusätzliche Parlamentsmitglieder einer Kommission beitreten können.

Um den Nachteil auszugleichen, dass Kleinstfraktionen mit vier Mitgliedern zukünftig fünf Kommissionssitze stellen müssten, ist in Art. 14 Abs. 5 eine Ausnahmeregelung vorgesehen: In solchen Fällen darf dasselbe Parlamentsmitglied entgegen dem allgemeinen Grundsatz gleichzeitig zwei ständigen Kommissionen angehören.

Die Einführung einer vierten Sachkommission hat möglicherweise zur Folge, dass eine Kommission an einem anderen Wochentag (bspw. am Dienstagabend) tagen müsste. Darüber hinaus steigt der Koordinationsaufwand.

In der IFK äusserten sich drei Fraktionen für die Einführung einer vierten Sachkommission, vier waren eher dagegen.

2.2 Vorprüfung von Vorstössen

Im Gegensatz zu anderen Parlamenten existiert heute in Winterthur keine Vorprüfung von Vorstössen. Diese können dem Parlamentsschreiber zwar freiwillig vorgelegt werden, um eine Einschätzung zu erhalten. Eine institutionalisierte Vorprüfung kennt die Geschäftsordnung bei parlamentarischen Vorstössen aber nicht. Die Parlamentsleitung schlägt daher vor, diese Möglichkeit neu zu schaffen (Art. 4 Abs. 1 lit. j.). Mit einer Kann-Vorschrift soll sichergestellt werden, dass es der Parlamentsleitung in Ausnahmefällen möglich ist, neu eingegangene Vorstösse formell und materiell zu überprüfen.

Nicht angestrebt wird damit eine Lösung, die in anderen Parlamenten praktiziert wird, wonach *jeder* Vorstoss zwingend nach Eingang überprüft wird. In der Praxis dürfte in Winterthur eine solche Vorprüfung sehr selten vorkommen. Denn bei den meisten Vorstössen steht deren Gültigkeit ausser Frage. Solche Vorstösse sollen auch weiterhin nicht durch eine Vorprüfung verzögert werden und – wie heute – bereits am Tag nach der Einreichung auf der Webseite des Parlaments ersichtlich sein.

Bei gewissen komplexen Vorstössen, insbesondere bei Motionen und Parlamentarischen Initiativen, kann eine Vorprüfung aber angezeigt sein, um beispielsweise die Motionsfähigkeit einer Motion genauer abzuklären. Die Parlamentsleitung ist bestrebt, sich bei der Anwendung der neuen Vorprüfungsmöglichkeit Zurückhaltung aufzuerlegen und nur wirklich strittige Fälle genauer anzuschauen.

Als «Kann-Vorschrift» wurde die Einführung dieser neuen Möglichkeit in der IFK grossmehrheitlich begrüsst.

2.3 Regelung in Notlagen

Die im letzten Jahr tätige Spezialkommission zur Revision der Gemeindeordnung empfahl der Parlamentsleitung nachdrücklich, in die laufende Revision auch eine Bestimmung für die Regelung des Parlamentsbetriebs in Notlagen aufzunehmen. Gerade die Pandemie zeigte es, dass die Parlamentsarbeit in Notlagen stark eingeschränkt oder gar verunmöglicht werden kann.

Derzeit sind zu diesem Thema verschiedene Vorstösse auf kantonaler Ebene hängig und die Rechtslage bspw. in Bezug auf «Online-Sitzungen» des gesamten Parlaments ist noch unklar. Während der vorübergehenden Schliessung des Parlamentsbetriebes im Frühling 2020 und auch danach bewährte sich aber folgende Winterthurer Handhabung: Der Stadtrat informierte jeweils zeitnah die Parlamentsleitung, wenn er Beschlüsse im Zusammenhang mit der Pandemie fällte. Über Beschlüsse mit finanziellen Auswirkungen wurde auch die Aufsichtskommission informiert. Diese Regelung soll beibehalten werden und wird neu in Art. 27 verankert. Weitergehende Bestimmungen werden geprüft, sobald Klarheit über die kantonalen Vorstösse herrscht.

Die Verankerung einer solchen Informationspflicht des Stadtrats wurde von allen Fraktionen begrüsst.

2.4 Anpassung von Fristen bei parlamentarischen Vorstössen

Bei der Konsultation des kantonalen Mustererlasses (Anhang 3) zeigte sich, dass die aktuellen Fristen oft am oberen Ende der vorgeschlagenen Bandbreite liegen. Aus Sicht der Parlamentsleitung ist teilweise eine deutliche Reduktion der Bearbeitungsfristen anzustreben. Bei komplexen Vorlagen bleibt dem Stadtrat die Möglichkeit, beim Parlament eine Fristerstreckung zu beantragen. Mit den heutigen Fristen erscheint es bspw. unattraktiv eine Motion anstelle einer Parlamentarischen Initiative einzureichen. Letztere braucht nicht nur weniger Stimmen im Parlament für eine Überweisung an eine Kommission. Sie wird in der Regel vor allem innert deutlich kürzerer Frist umgesetzt. Dieses Missverhältnis möchte die Parlamentsleitung korrigieren.

Konkret sind folgende Fristverkürzungen vorgesehen:

- a. Den Bericht zu einer überwiesenen Motion hat der Stadtrat innert vier (bisher: sechs) Monaten vorzulegen (Art. 84 Abs. 1). Fristerstreckungen sind möglich.
- b. Bei einer erheblich erklärten Motion hat der Stadtrat die Umsetzungsvorlage innert neun (bisher: 18) Monaten vorzulegen (Art. 84 Abs. 4). Fristerstreckungen sind möglich.
- c. Der Bericht des Stadtrats zu einer überwiesenen dringlichen Motion soll innert zwei (bisher: vier) Monaten vorgelegt werden (Art. 85 Abs. 4). Fristerstreckungen sind möglich.
- d. Ein Postulatsbericht ist innert neun (bisher: zwölf) Monaten vorzulegen (Art. 90 Abs. 3). Fristerstreckungen sind möglich.
- e. Der Bericht des Stadtrats zu einem überwiesenen dringlichen Postulat soll innert vier (bisher: acht) Monaten vorgelegt werden (Art. 91 Abs. 4). Fristerstreckungen sind möglich.
- f. Interpellationen sind innert vier (bisher: sechs) Monaten zu beantworten (Art. 94 Abs. 3).
- g. Eine schriftliche Anfrage ist innert zwei (bisher: drei) Monaten zu beantworten (Art. 98 Abs. 2).

Die Verkürzung von Fristen wurde in der IFK von allen Fraktionen begrüsst. Der grösste Handlungsbedarf wurde bei den Motionen und Postulaten gesehen.

2.5 Einschränkung der Fragestunde

Die Fragestunden wurden in den vergangenen Jahren oft von verschiedenen Parlamentsmitgliedern als zu umfangreich angesehen. Oft nahmen die Fragestunden viel mehr Zeit als eine Stunde in Anspruch und trugen damit dazu bei, dass im Anschluss traktandierte Geschäfte auf kommende Sitzungen verschoben werden mussten. Mit der nun vorgeschlagenen Lösung gemäss Art. 103 sind die folgenden Änderungen vorgesehen:

- a. Die Fragestunde soll in der Regel weiterhin zweimal pro Jahr durchgeführt werden. Im Gegensatz zu heute stellt die neue Formulierung aber sicher, dass bei sehr grosser Geschäftslast auf die Abhaltung von einer der beiden Fragestunden ausnahmsweise verzichtet werden kann.
- b. Die Fragen dürfen nur noch schriftlich eingereicht werden. Die Stellung von mündlichen Fragen an der Sitzung ist nicht mehr zulässig.

- c. Die Grösse der Fragen wird auf 1'000 Zeichen beschränkt und die Zeit für die Antwort des Stadtrats auf maximal fünf Minuten pro Frage (Art. 69 Abs. 1 lit. b.) festgelegt.

In der Vernehmlassung bei der IFK äusserte sich eine klare Mehrheit der Fraktionen positiv zu zusätzlichen Restriktionen bei den Fragen und Antworten. Eine Mehrheit möchte aber an zwei Fragestunden pro Jahr festhalten.

2.6 Redezeitbeschränkungen

Es besteht ein breiter Konsens im Stadtparlament, dass die Voten generell kürzer ausfallen sollten. Die Parlamentsleitung schlägt nun in Übereinstimmung mit dem kantonalen Mustererlass die Einführung von Redezeitbeschränkungen vor. Konkret sollen folgende maximalen Redezeiten gelten (Art. 69 Abs. 1):

- a. für Mitglieder des Stadtrates, für Kommissionsreferentinnen und -referenten und für Erstunterzeichnende von Vorstössen zehn Minuten,
- b. für Fraktionserklärungen sowie Erklärungen des Stadtrats und Antworten im Rahmen der Fragestunde fünf Minuten,
- c. für die übrigen Mitglieder und für persönliche Erklärungen drei Minuten.

Dabei kann das Parlament in jedem Fall längere Redezeiten beschliessen. Insbesondere bei sehr umfangreichen Geschäftsvorstellungen (bspw. die Vorstellung einer umfangreichen neuen Verordnung) wird der Referentin oder dem Referenten wohl von Anfang an eine längere Redezeit zugestanden.

Die Einführung von Redezeitbeschränkungen wurde anlässlich der ersten Konsultation nur von einer Minderheit der Fraktionen begrüsst. Eine Mehrheit äusserte sich kritisch oder ablehnend. Die Parlamentsleitung vertritt jedoch weiterhin die Meinung, dass Redezeitbeschränkungen ein Mittel darstellen können, um die Effizienz der Parlamentssitzungen zu steigern. Heute fehlt dem Präsidium eine klare Handhabe, um sehr lange Voten oder Erklärungen zu stoppen.

3. Weitere Anpassungen

Die weiteren Anpassungen können der angehängten Synopse (Anhang 2) entnommen werden, wo inhaltliche Änderungen in der Regel in kurzen Bemerkungen erläutert werden.

4. Aufhebung Reglement über das Verfahren der Untersuchungskommission zur Klärung besonderer Vorkommnisse in der Stadtverwaltung vom 21. Januar 1991 (SRS 1.2-5)

Das Reglement über das Verfahren der Untersuchungskommission zur Klärung besonderer Vorkommnisse in der Stadtverwaltung kann aufgehoben werden, da die Bestimmungen über eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) neu in die Organisationsverordnung aufgenommen wurden (Art. 13). Der Wortlaut entspricht dem kantonalen Musterorganisationserlass.

5. Zeitpunkt des Inkrafttretens

Die neue Legislaturperiode mit einem neu gewählten Stadtparlament beginnt am 16. Mai 2022. Dieses neu zusammengesetzte Parlament soll von Anfang an mit einer modernen und übersichtlichen Organisationsverordnung arbeiten können. Zudem wäre es sehr schwierig, während eines laufenden Amtsjahres eine ständige Kommission durch zwei neue zu ersetzen. Die Inkraftsetzung der neuen Organisationsverordnung soll daher auf den 16. Mai 2022

erfolgen. Auf den gleichen Zeitpunkt hin werden die bisherige Geschäftsordnung sowie das Reglement über das Verfahren der Untersuchungskommission zur Klärung besonderer Vorkommnisse in der Stadtverwaltung aufgehoben.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist der Parlamentsleitung übertragen.

Für die Parlamentsleitung

Die Präsidentin:

M. Sorgo

Der Parlamentsschreiber:

M. Bernhard

Anhänge:

1. Neuerlass Organisationsverordnung Stadtparlament
2. Synopse Organisationsverordnung Stadtparlament / Geschäftsordnung Stadtparlament
3. Muster-Organisationserlass des kantonalen Gemeindeamtes