



Botschaft

Nr. 62

Datum 8. April 2008

TEILREVISION DER GEMEINDEORDNUNG VOM 27. APRIL 1994: EINLEITUNG DES VERFAHRENS

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Seit einiger Zeit zeichnet sich an unserer Gemeindeordnung aus dem Jahre 1994 ein gewisser Revisionsbedarf ab. In ihrer Sitzung vom 22. Oktober 2007 äusserte die Geschäftsprüfungskommission Finanzen und Administration (GPK F+A) gegenüber dem Stadtmann den Wunsch, dass der Stadtrat den Revisionsbedarf bezüglich der Gemeindeordnung auflistet und einen entsprechenden Vorgehensplan unterbreitet. Der Stadtrat ist diesem Wunsch nachgekommen und hat der zuständigen GPK seine diesbezüglichen Vorstellungen samt Termin- und Massnahmenplan mit Beschluss Nr. 16 vom 15. Januar 2008 vorgelegt. Die GPK F+A hat sich in ihren Sitzungen vom 23. Januar und 21. Februar 2008 mit diesen Unterlagen befasst. Sie hat sich mit der vom Stadtrat vorgeschlagenen Marschrichtung grundsätzlich einverstanden erklärt und einige Ergänzungswünsche angebracht.

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen mit dieser Botschaft Bericht und Antrag zur Initialisierung einer Teilrevision der geltenden Gemeindeordnung. Das geplante Vorgehen bedingt - wie Sie dies den weiteren Ausführungen entnehmen können - verfahrensleitende Beschlüsse des Gemeinderates, die angesichts der Zielsetzung, das teilrevidierte Reglement auf 1. Juni 2010 in Kraft zu setzen, nicht aufgeschoben werden können.

Ausgangslage

Die Gemeindeordnung vom 27. April 1994 ist seit 1. Juni 1995 in Kraft. Sie löste das Gemeindeorganisationsreglement vom 30. November 1977 ab, welches in verschiedenen Schritten teilrevidiert wurde. Die wichtigsten Neuerungen der Gemeindeordnung 1994 waren die saubere Trennung von Exekutiv- und Legislativaufgaben zwischen Stadtrat und Verwaltung einerseits sowie Stimmvolk und Gemeinderat andererseits. So wurden beispielsweise das Kommissionswesen gestrafft und die einzelnen Kommissionen der zuständigen staatlichen Gewalt zugeordnet (Fachkommissionen der Exekutive, drei nach Verwaltungsaufgaben getrennte Geschäftsprüfungskommissionen der Legislative). Neben Anpassungen der Finanzkompetenzen und der Quoren bei Referenda und Initiativen, wurden das Wahlverfahren der Behörden und der Ablauf des Entscheidungs- und Verarbeitungsprozesses neu geregelt. Grundlage dazu bot die im Jahr 1990 in Kraft getretene, neue Kantonsverfassung.

Seit 1994 haben sich verschiedene übergeordnete Gesetze verändert und auch die Ansprüche an die Arbeit der Behörden und der Verwaltung sind vielfältiger geworden. Als Beispiele für diese Veränderungen sei hier lediglich auf das Gesetz über die Gemeinden vom 5. Mai 1999 und auf das Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995 verwiesen, die allein schon mehrere Anpassungen an unserer Gemeindeordnung notwendig machen. Daneben ist gegenwärtig das Bürgerrechtsverfahren Gegenstand von Änderungsbemühungen auf Bundes- und kantonaler Ebene. In der Beantwortung der Motion Wetli zur "Neuregelung des Einbürgerungsverfahrens" hat der Stadtrat auf die anstehende Revision der Gemeindeordnung verwiesen. Verschiedene Gesetzesgrundlagen, welche im Gesamten unverändert blieben, haben in der Zwischenzeit kleinere Änderungen erfahren, die sich ebenfalls auf die Gemeinden auswirken (z.B. Verordnung über das Rechnungswesen der Gemeinden, Steuergesetz).

Neben den erwähnten Anpassungen und Neuregelungen aufgrund veränderter Rechtsgrundlagen sind auch tatsächliche Veränderungen zu nennen, die nach einer Überprüfung und allfälligen Anpassung der geltenden Reglementsbestimmungen rufen. So fand 1998 die Eingemeindung von Gerlikon, Schönenhof und Zelgli statt, das Baureglement wurde 1999 geändert, und die Werkbetriebe stehen vor der Öffnung des Strommarkts. Diskussionen über verschiedene Bestimmungen der geltenden Gemeindeordnung im Gemeinderat, wie beispielsweise über die Unvereinbarkeitsregelung nach Art. 15 oder die Definitionen der verschiedenen Kreditarten und der gebundenen Ausgaben nach Art. 54 ff, rufen ebenfalls nach einer Klarstellung bzw. Neu-

formulierung. In diesem Zusammenhang erachtet es der Stadtrat auch als unumgänglich, die bestehende Kompetenzordnung bezüglich der Finanzbeschlüsse zu überprüfen und zu diskutieren.

Zielsetzung und geplantes Vorgehen

Angesichts der Vielzahl von Änderungsbegehren und Anpassungswünschen stellt sich die Frage, ob eine Teilrevision der Gemeindeordnung genügt, oder eine Totalrevision ins Auge zu fassen ist.

Eine Revision der Stadtverfassung kann bildlich mit einer Hausrenovation verglichen werden: Hat sich die Substanz bewährt und kann der nötige Umbau auch mit Blick auf die zukünftigen Ansprüche ohne grössere Teilabbrüche und teure Hilfsmassnahmen vorgenommen werden, ist die Renovation einem Abbruch und Neubau vorzuziehen. Der Stadtrat beurteilt die Gemeindeordnung 1994 im Gesamten noch als modernes und gesundes "Gebäude", das zwar auf den meisten Geschossen einer Auffrischung bedarf, ohne jedoch die Statik, die äussere Erscheinung und den Geist, der darin weht, zu verändern.

Der Stadtrat hat sich daher zum Ziel gesetzt, eine Teilrevision der Gemeindeordnung 1994 im Rahmen der nachstehenden Liste zu den Vorschlägen der zu revidierenden Bestimmungen an die Hand zu nehmen und dem Gemeinderat sowie den Stimmberechtigten eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.

Es sind dies die folgenden Bestimmungen der Gemeindeordnung, die im Rahmen der Teilrevision überprüft und allenfalls angepasst werden sollen, wobei die Aufzählung den Wissenstand vom März 2008 festhält und allfällige übergeordnete Gesetzesrevisionen, die in der Zwischenzeit eintreten können, respektive zusätzliche Begehren aus der Vernehmlassung noch berücksichtigt werden können. Diese Teilrevision wird im Sinne eines rollenden Prozesses so vorangetrieben, dass der Erlass im Zeitpunkt seines Inkrafttretens einen hohen Aktualitätsgrad aufweist.

Vom Stadtrat vorgeschlagene Revisionspunkte

Bestimmung	Grund für die Revision	
	<i>durch übergeordnetes Recht erforderlich</i>	<i>politisch motiviert / Verdeutlichung der Bestimmung</i>
Art. 1 mit den 1998 eingemeindeten Gebieten ergänzen		X
Art. 7 Abs. 2 u. 3 Wahlverfahren für Stadtrat und Stadtammann dem Gemeindegesetz anpassen	X	
Abs. 4 Wahlverfahren für die Stille Wahl der RPK nach § 33 StWG regeln	X	
Art. 8 Ziff. 3 Zuständigkeit für Voranschlag und Steuerfuss überprüfen und allenfalls anpassen		X
Ziff. 5 u. 6 Finanzkompetenzen (in Zusammenhang mit Art. 31, 32 und 37) überprüfen und allenfalls anpassen		X
Ziff. 8 Zuständigkeit für Baureglement und Zonenplan korrigieren (gem. Art. 56 BauR)	X	
Art. 11 / Art. 12 Quoren für Referendum und Initiative überprüfen und allenfalls anpassen		X
Art. 15 Abs. 1 Unvereinbarkeitsregelung abschwächen und präzisieren, dass diese Bestimmung für die gleichzeitige Einsitznahme in die <i>gleiche</i> Behörde gilt		X
Art. 18 Publikationsorgane allenfalls aufzählen		X

Bestimmung		Grund für die Revision	
		<i>durch übergeordnetes Recht erforderlich</i>	<i>politisch motiviert / Verdeutlichung der Bestimmung</i>
Art. 19 Abs. 1	Stellung des Gemeinderates der neuen Gemeindegesetzgebung anpassen	X	
Art. 19 bis Art. 32	Bestimmungen über den Gemeinderat nach „Verfassungswürdigkeit“ überprüfen und allenfalls dem Geschäftsreglement zuordnen		X
Art. 28 Abs. 3 / Art. 31 Ziff. 3 d	Bürgerrechtsverfahren neu regeln (Empfehlung stadträtl. Spezialkommission und Ausgang eidg. Abstimmung abwarten) Abstimmungsmodus u. weitere Verfahrensfragen, Zuständigkeit (Gemeinderat, Einbürgerungskommission oder Stadtrat)	X	X
Art. 31 Ziff. 1	Finanzkompetenzen überprüfen und allenfalls anpassen; in Einklang mit Art. 8, 32 und 37 bringen, Zuständigkeiten für Nachtragskredite (Ziff. 1 d) eingeschlossen		X
Art. 31 Ziff. 2	Tarifhoheit des Gemeinderates überprüfen, insbesondere bezüglich Werktarife (Ziff. 2 a), Neubezeichnung Reglement für Öffentliche Sicherheit (Ziff. 2 h), Zuständigkeit für Einreihung der Stellen im Besoldungsreglement (Ziff. 2 l), Wegfall der Sparkasse (Ziff. 2 m) und der Altstadt-Bauvorschriften (gem. Ziff. 2 n); Tarifhoheit überprüfen und redaktionelle Anpassung APH (Ziff. 2 i)	X	X
Art. 31 Ziff. 3 d Ziff. 3 e	Zuständigkeit für Erteilung des Bürgerrechts in Übereinstimmung mit Art. 28; Wegfall des Tarifs für Einbürgerungstaxen , neu Kanzleigebühren in der Kompetenz des Stadtrates (gem. § 13 Bürgerrechts-G)	X X	X

Bestimmung	Grund für die Revision	
	<i>durch übergeordnetes Recht erforderlich</i>	<i>politisch motiviert / Verdeutlichung der Bestimmung</i>
Art. 32	Fakultatives Referendum je nach Ausgang der Diskussion über die Finanzkompetenzen ist die finanzielle Schwelle anzupassen	X
Art. 35 Abs. 3	Stellung des Stadtschreibers der neuen Gemeindegesetzgebung anpassen	X
Art. 37	Finanzkompetenzen des Stadtrates überprüfen und allenfalls anpassen (in Übereinstimmung mit Art. 8, 31 und 32); Recht auf Abgabe von Land im Baurecht eventuell ausdehnen	X
Art. 45 Ziff. 1	Mitgliederzahl der Flurkommission auf Minimalbestand gem. Flurgesetz kürzen (3); Umbenennung der Fürsorgekommission in Fürsorgebehörde	X
Ziff. 2	Streichung der Steuerkommission (gem. kant. Steuergesetz)	X
Art. 52 Abs. 1	Rechtsstellung und Gliederung der Werkbetriebe überprüfen und allenfalls anpassen;	X
Abs. 1 lit. d und Abs. 4	Alters- und Pflegeheim Benennung ändern in Alterszentrum Park allenfalls unter Aufzählung der verschiedenen Wohnformen	X
Art. 53	Personalvorsorge: allfällige Ergänzung, dass sich die Gemeinde einer Gruppenversicherung anschliessen kann	X
Art. 54 bis Art. 59	allfällige Neudefinitionen für gebundene Ausgaben, Zusatzkredite und wiederkehrende Ausgaben, Regelung der Zuständigkeiten	X

Da gewisse (eher politisch motivierte) Änderungsvorschläge breit abgestützt sein müssen und nicht einfach im "Elfenbeinturm" des Stadtrates praktisch "pfannenfertig" ausgearbeitet werden sollten, sieht der Stadtrat nach erster Lesung seiner Botschaften eine Vernehmlassung bei Parteien und Verbänden vor. Im Weiteren ist er der Auffassung, dass dieses Geschäft durch eine besondere, elfköpfige parlamentarische Kommission des Gemeinderates vorberaten werden müsste. Um Ihrem Rat den entsprechenden Antrag unterbreiten zu können, bedarf es dieser Botschaft, die noch keine materiellen Änderungen am Reglement beantragt, sondern nur das Verfahren betrifft.

Sonderproblem „Bürgerrechtsverfahren“

Ein spezielles Problem stellt sich bei der Gestaltung des Bürgerrechtsverfahrens. Bevor in dieser Frage nicht auf Bundesebene Klarheit besteht, hat es wenig Sinn, Verfahrensbestimmungen über die Einbürgerung in die Gemeindeordnung aufzunehmen. Sobald der Volksentscheid über die hängige SVP-Initiative resp. den Gegenvorschlag vorliegt (Juni 2008) soll eine stadträtliche Spezialkommission (11 Mitglieder) Empfehlungen über die Zuständigkeiten und das Verfahren in Bürgerrechtsfragen auf Gemeindeebene erarbeiten, so dass sich der Stadtrat auf eine gute Grundlage für den entsprechenden Abschnitt der Gemeindeordnung abstützen kann.

Geschäftsreglement des Gemeinderates

Aus der Teilrevision der Gemeindeordnung wird sich zwangsläufig auch ein Anpassungsbedarf am Geschäftsreglement für den Gemeinderat ergeben. Die entsprechenden Arbeiten sind wenn möglich parallel zur Revision der Gemeindeordnung durchzuführen. Bei der Vernehmlassung bei den politischen Parteien und Verbänden wird auf diesen Umstand hinzuweisen sein. Bei der entsprechenden Überarbeitung soll speziell darauf geachtet werden, welche Bestimmungen in der Gemeindeordnung (Art. 19 bis 32), die den Gemeinderat betreffen, weiterhin in der Gemeindeordnung verbleiben oder in das Geschäftsreglement des Gemeinderates aufgenommen werden sollen. Jedenfalls wird diese Überprüfung eine Angelegenheit des Gemeinderates bleiben. Ob die gleiche parlamentarische Kommission, welche die Teilrevision der Gemeindeordnung begleitet, auch mit der Überprüfung des Geschäftsreglements beauftragt wird, kann später entschieden werden.

Zeitplan

Der Zeitplan ergibt sich aus der Zielsetzung, die teilrevidierte Gemeindeordnung ein Jahr vor Ende der laufenden Amtszeit in Kraft setzen zu können. So kann gewährleistet werden, dass die Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden für die Amtszeit 2011 bis 2015 gestützt auf die neuen Bestimmungen der Gemeindeordnung durchgeführt werden können. Die einzelnen Schritte der vorgesehenen Massnahmen sind dem nachstehenden Zeit- und Massnahmenplan zu entnehmen.

Für die Revision des Geschäftsreglements des Gemeinderates hat sich dieser ebenfalls einen Zeit- und Massnahmenplan zu geben, wobei die entsprechenden Arbeiten in den Herbst/Winter 2009 fallen dürften.

Termin- und Massnahmenplan 1. Januar 2008 bis 1. Juni 2010

(Stand März 2008)

<i>Termin</i>	<i>Massnahme/Tätigkeit</i>	<i>Zuständigkeit</i>
08.01.2008	Grundsatzdiskussion: Vorstellung Termin- und Massnahmenplan (TMP) sowie Konzept zur Reglementsrevision	Stadtrat
15.01.2008	Stadtratsbeschluss betr. Einleitung des Revisionsverfahrens mit Genehmigung TMP	Stadtrat
23.01.2008/ 21.02.2008	Orientierung GPK F+A über die Stossrichtung des Stadtrates samt TMP	Stadtammann / GPK F+A
März 2008	Ausarbeitung Botschaft an den Gemeinderat betr. Verfahren (Antrag betr. Wahl einer parlamentarischen Kommission zur Vorberatung der Teilrevision GO)	Ausschuss
08.04.2008	Beratung und Verabschiedung der Botschaft zum Verfahren an den Gemeinderat	Stadtrat
April 2008	Vorberatung der Vorlage zum Verfahren in der Geschäftsprüfungskommission	GPK F+A
21.05.2008	Verfahrensleitende Beschlüsse des Gemeinderates	Gemeinderat

<i>Termin</i>	<i>Massnahme</i>	<i>Zuständigkeit</i>
Sommer / Herbst 2008	Wahl einer stadträtlichen Spezialkommission (11 Mitglieder) für die Neuregelung des Bürgerrechtsverfahrens (SpK BÜV)* *) nach der Abstimmung über die SVP-Initiative m. Gegenvorschlag	Stadtrat
15. März 2009	Empfehlungen der Spezialkommission an Stadtrat	SpK BÜV
bis Mitte Mai 2009	Erarbeitung der Botschaftsentwürfe Teilrevision der Gemeindeordnung an Gemeinderat und Stimmberechtigte	Ausschuss
16.06.2009	1. Lesung Botschaften Teilrevision: Verabschiedung für breite Vernehmlassung bei Parteien und Verbänden sowie für Vorprüfung beim DIV	Stadtrat
17.06.-31.08.2009	Vernehmlassungsfrist	
anfangs September 2009	Auswertung der Vernehmlassung und des Vorprüfungsberichts	Ausschuss
15.09.2009	2. Lesung Botschaften, Verabschiedung z.Hd. Gemeinderat	Stadtrat
Ende Sept. 2009	Bestellung einer parlamentarischen Kommission für die Vorberatung der Teilrevision (PK GO; 11 Mitglieder)	Gemeinderat
Oktober, November, Dezember 2009	Vorberatungen Teilrevision und Abstimmungsbotschaft	PK GO
	Aufnahme Überprüfung des Geschäftsreglements für den Gemeinderat, allenfalls Wahl einer speziellen Kommission	PK GO oder oder spezielle GR-Kommission
06.01.2010	1. Lesung Teilrevision und Abstimmungsbotschaft	Gemeinderat
13.01.2010	2. Lesung und Beschlussfassung	Gemeinderat
2. Hälfte Januar	Drucklegung Abstimmungsbotschaft	Druckerei
1. Woche Februar	Versand Abstimmungsmaterial	Hausdruckerei

Termin	Massnahme	Zuständigkeit
07.03.2010	Volksabstimmung	Gemeinde
März/April	Genehmigungsverfahren Regierungsrat	Ausschuss
01.06.2010	Inkrafttreten teilrevidierte GO	

Schlussbemerkungen und Anträge

Im Rahmen der vorzunehmenden Teilrevision der Gemeindeordnung dürften zwei Themen zu intensiveren Diskussionen führen: das Einbürgerungsverfahren (siehe Beantwortung der Motion Wetli, SRB Nr. 43/2007) und die Kompetenzaufteilung zwischen Exekutive und Legislative.

Bei der Zusammensetzung der stadträtlichen Spezialkommission für die Neuregelung des Bürgerrechtsverfahrens, die nach Vorliegen des Abstimmungsergebnisses über die Bürgerrechtsinitiative der SVP im Sommer 2008 bestellt werden soll, wäre es nach Ansicht des Stadtrates wünschenswert, wenn sämtliche Mitglieder der GPK F+A in dieser Einsitz nehmen würden. Die Mitglieder dieser GPK verfügen über das nötige Know-how auf Grund ihrer bisherigen Funktion in Bürgerrechtsangelegenheiten. Es liegt dem Stadtrat daran, eine breit abgestützte Lösung des Einbürgerungsverfahrens zu finden, so dass diese Bestimmungen in der Volksabstimmung nicht die gesamte Teilrevision der Gemeindeordnung gefährden.

Die vom Stadtrat beantragte parlamentarische Spezialkommission für die Vorberatung der Gemeindeordnung, welche durch den Gemeinderat zu bestellen ist, würde das Geschäft nach Verabschiedung der Botschaften zur Teilrevision der Gemeindeordnung (inklusive Teilpaket „Einbürgerungsverfahren“) durch den Stadtrat Mitte September 2009 behandeln.

Auf den ersten Blick mag die Verfahrensdauer von insgesamt zweieinhalb Jahren relativ lang erscheinen. Es darf aber darauf hingewiesen werden, dass nicht nur eine grössere Vernehmlassung zu diesem Geschäft geplant ist, sondern auch die Genehmigung der Vorlage durch den Kanton einige Zeit in Anspruch nimmt. Die Gemeindeordnung kann erst nach dessen Zustimmung zum Reglement – anschliessend an den positiven Ausgang der Volksabstimmung – in Kraft treten.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Aufgrund vorstehender Ausführungen stellt Ihnen der Stadtrat folgende

A n t r ä g e :

1. Der Einleitung einer Teilrevision der Gemeindeordnung vom 27. April 1994 im Sinne vorstehender Ausführungen wird zugestimmt.
2. Für die Vorberatung der Teilrevision der Gemeindeordnung wird eine elfköpfige parlamentarische Spezialkommission bestellt. Die Wahl erfolgt im Herbst 2009.

- - -

Die Vorlage wird der Geschäftsprüfungskommission Finanzen und Administration mit der Einladung zugeleitet, dem Gemeinderat Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

Frauenfeld, 8. April 2008

NAMENS DES STADTRATES FRAUENFELD
Der Stadtammann Der Stadtschreiber

 