



Botschaft

Datum 7. Juli 2016

Erlass Reglement über die Übertragung von Aufgaben

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

An der Gemeinderatssitzung vom 20. August 2014 reichten die Gemeinderäte Peter Hausammann und Stefan Geiges mit 29 Mitunterzeichnenden eine Motion nach Art. 43 des Geschäftsreglements für den Gemeinderat ein. Diese wurde am 18. Februar 2015 erheblich erklärt. Das Geschäft wurde anschliessend einer 11-köpfigen Spezialkommission zugewiesen, die sich wie folgt zusammensetzte:

Peter Hausammann (CH/Grüne/glp) - Präsident

Anita Bernhard-Ott Anita (CH/Grüne/glp)

Andreas Elliker (SVP/EDU)

Marcel Epper (CVP/EVP)

Sandro Erné (FDP)

Lukas Hefti (SP) – bis 31.3.2016

Stefan Geiges (CVP/EVP)

Monika Landert (SP) – ab 1.4.2016

Christian Mader (SVP/EDU)

Fredi Marty (MproF)

Jörg Schläpfer (FDP)

Kurt F. Sieber (SVP/EDU)

Zweck und Ziel

Für den Bereich Aufgabenübertragung an Dritte soll eine klare und saubere gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Der Bereich ist umfassend zu verstehen. Insbesondere ist entsprechend der Meinung der grossen Mehrheit des Gemeinderates und der einstimmigen Meinung der Spezialkommission auf eine Diskussion über öffentliche und private Aufgaben zu verzichten. Es geht um alle Aufgaben, welche nicht (mehr) durch die Verwaltung selber, sondern durch öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen ausserhalb der Verwaltung erfüllt werden. Oder vereinfacht ausgedrückt: Alles, was die Stadt nicht selber macht, worin sie aber involviert ist. Grundlegend sind zwei Punkte:

Einerseits die Festlegung von inhaltlichen Vorgaben für die Aufgabenübertragung; verbindliche Vorgaben, was bei jeder einzelnen Aufgabenübertragung im konkreten Übertragungserlass mindestens zu regeln ist. Andererseits eine grundsätzliche Kompetenzregelung nach Art und Bedeutung der zu übertragenden Aufgabe.

Die Spezialkommission will im Einklang mit den Motionären keine komplizierte und detaillierte, sondern eine einfache, schlanke Regelung. Das bringt mit sich, dass nicht jede Frage im Voraus geklärt werden kann. Der vorhandene Spielraum wird in der Praxis genutzt.

Vorgehen

Mit der Erarbeitung eines Reglementsentwurfs wurde eine Subkommission mit vier Mitgliedern beauftragt (GR Hausammann, Epper, Geiges, Sieber). Beratend wurde Stadtschreiber Ralph Limoncelli zugezogen. Der Entwurf des Reglements wurde in vier Sitzungen der Subkommission erarbeitet.

Der Reglementsentwurf wurde in der Spezialkommission beraten. Anschliessend wurde dieser zur Vernehmlassung dem Stadtrat übermittelt. Auf Wunsch des Stadtrats fand eine gemeinsame Sitzung statt, um offene Fragen zu klären und Unklarheiten zu beseitigen. In einer 2. Lesung wurde das Reglement unter Berücksichtigung der schriftlichen Vernehmlassungsantwort des Stadtrats verabschiedet.

Erläuterungen zum Reglement über die Übertragung von Aufgaben

Die Spezialkommission wollte eine möglichst einfache und schlanke Regelung erarbeiten. Mit sechs Artikeln (inkl. Artikel über Inkraftsetzung) ist das gelungen. Die Kommission schlägt vor, diese Regelungen nicht in der Gemeindeordnung (GO), sondern in einem Reglement zu erlassen. Das entspricht zum einen der Tendenz, die GO eher zu verschlanken als zu erweitern. Zum andern muss bei einer Teilrevision eines Reglements nicht obligatorisch eine Gemeindeabstimmung erfolgen.

Keine Rückwirkung

Das Reglement ist auf alle neuen Aufgabenübertragungen ab Inkrafttreten anwendbar. Bereits erfolgte Aufgabenübertragungen sind nicht betroffen und werden nicht neu aufgerollt. Die bloße Erneuerung einer auslaufenden Vereinbarung erfordert keine neue Rechtsgrundlage nach diesem Reglement; nur bei Änderungen ist nach Art. 3 zu verfahren.

Abgrenzung

Das Reglement gilt nur für Aufgaben, die dauerhaft auf unbestimmte Zeit oder für eine längere befristete Zeit übertragen werden, nicht aber für einzelne Investitionsbeiträge oder Einzelaufträge wie Planungsaufträge, Projektaufträge oder Werkverträge. Beispiel anhand des Strassenbaus: Die Sanierung eines Strassenstücks ist ein Einzelauftrag, unabhängig davon wie lange die Bauzeit dauert. Der Auftrag, in der gesamten Stadt oder in einem Quartier in Zukunft den gesamten Strassenunterhalt in eigener Regie im Rahmen der vereinbarten finanziellen Mittel zu übernehmen, wäre ein auf Dauer ausgerichteter Leistungsauftrag.

Leistungsaufträge fallen unter das Reglement. Ein Leistungsauftrag ist ein Instrument, mit dem eine öffentlich-rechtliche Körperschaft einer öffentlichen oder privaten Einheit einen Auftrag erteilt. Diese soll gegen entsprechende Finanzmittel während einer bestimmten Dauer Leistungen zugunsten der Bevölkerung erbringen. Der Leistungsauftrag regelt auch eine Kontrolle der besagten Leistung.

Nicht dem Reglement unterstehen kleinere Beiträge an Sport-, Kultur- und andere Vereine, die als bestehende Körperschaften einer selber und frei gewählten Aufgabe nachgehen und von der Stadt lediglich unterstützt werden.

Die Spezialkommission schätzt, dass nur sehr wenige Fälle pro Jahr unter dieses Reglement fallen werden. Die Zahl hängt letztlich davon ab, wie viele Aufgaben der Stadtrat auslagern will.

Art. 1 Grundsatz

Aufgabenerfüllung

Jedes staatliche Handeln bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Nur auf einer gesetzlichen Grundlage beruhende Aufgaben können übertragen werden. Das in Bundesverfassung, Kantonsverfassung¹ und Gemeindeordnung verankerte Gesetzmässigkeitsprinzip garantiert die demokratische Legitimation und die Rechtsstaatlichkeit. Einleitend wird dieser wichtige Grundsatz festgehalten und konkretisiert.

Die Stadt erfüllt die Aufgaben, die ihr das übergeordnete Recht von Bund und Kanton überträgt². Zusätzlich kann die Stadt in eigener Verantwortung weitere Aufgaben³ übernehmen. Auch dafür braucht es eine (formelle) gesetzliche Grundlage, also einen Erlass des Gemeinderates, der dem fakultativen oder obligatorischen Referendum untersteht⁴. Zum Gesetzmässigkeitsprinzip wurden in der Subkommission und in der Spezialkommission sowie in einer Sitzung mit dem Stadtrat intensive Diskussionen geführt⁵. Art. 1 Abs. 1 konkretisiert, dass ein Einzelbeschluss des Gemeinderates als gesetzliche Grundlage genügt, dass es also nicht in jedem Fall ein formelles Reglement braucht.

Aufgabenübertragung/Aufgabenträger

Die Stadt soll ihre Aufgaben grundsätzlich selber erfüllen. Die Aufgabenübertragung an Dritte ist aber in sehr weiten Bereichen zulässig. Die inhaltliche Schranke bilden Aufgaben, die für Organisation, Selbständigkeit und Leistungsfähigkeit notwendig sind. Eine Gemeinde muss ein gewisses inhaltliches und umfangmässiges Spektrum an Aufgaben selbst erfüllen, damit sie als demokratisches Gemeinwesen funktioniert und ihre Existenz als selbstständiges Gemeinwesen gerechtfertigt ist.

Der Begriff Aufgabenübertragung ist weit gefasst. Es geht um alle Aufgaben, ob bestehend oder neu, ob öffentlich oder privat, welche die Stadt dauerhaft nicht bzw. nicht mehr selber

¹ Der Kanton darf nur Aufgaben erfüllen, die ihm das Bundesrecht oder diese Verfassung zuweisen (§ 63 Abs. 1 KV).

² Art. 2 GO; Beispiel: Ambulante Kranken- und Gesundheitspflege (Spitex), stationäre Pflege; Mütter-, Erziehungs-, Suchtberatung etc. (§ 68 Abs. 1 KV, § 7 Abs. 1 GesundheitsG)

³ Zum Beispiel: Bodenpolitik, Freizeit, Sport, Kultur

⁴ Beispiel: Reglement über die Bodenpolitik, Reglement über die Kulturförderung und den Kulturfonds

⁵ Vgl. dazu die Kommissions- und Subkommissionsprotokolle

in eigener alleiniger Verantwortung erledigen will, sondern von einem Dritten erfüllen lässt oder zusammen mit Dritten erfüllt. Auch die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden fällt darunter.

Für die Rechtsform des Aufgabenträgers gibt es grundsätzlich keine Einschränkungen; sie wird je nach Eignung für den konkreten Fall im Übertragungserlass bestimmt. Die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden kann - neben dem Instrument des Zweckverbands - mit einer geeigneten gemeinsamen beherrschten juristischen Person oder mit einem öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeitsvertrag erfolgen.

Die Beschlussfassung über Ein- und Austritt bei Zweckverbänden ist bereits speziell in Art. 31 Ziff. 3 lit. f GO geregelt⁶, diejenige über die Übernahme bzw. Aufgabe⁷ von Gemeindebetrieben in Art. 8 Ziff. 4 GO⁸.

Art. 2 Rechtsgrundlage

Jede Aufgabenübertragung erfordert eine entsprechende Rechtsgrundlage. Im Regelfall ist das ein Erlass des Gemeinderates mit obligatorischem oder fakultativem Referendum, im Ausnahmefall ein Stadtratsbeschluss (vgl. Art. 3). In diesem Übertragungserlass bzw. -beschluss müssen die wichtigsten Punkte (a bis j) konkret geregelt werden. Eine Aufgabenübertragung setzt eine klare Bestimmung der Aufgaben und der Finanzierung, die Wahl einer geeigneten Rechtsform und des Aufgabenträgers sowie eine geeignete Organisation (teilweise vorgegeben, z.B. durch das Gesellschaftsrecht) voraus.

Zu beachten ist, dass die Stadt für die Aufgabenerfüllung verantwortlich bleibt und die Erfüllung durch den Dritten beaufsichtigen muss. Denn der Aufgabenträger finanziert die Aufgabenerfüllung über Gebühren, die er selbst oder die Gemeinde für ihn erhebt, oder über steuerfinanzierte Beiträge der Gemeinde. Die Gemeinde beaufsichtigt nicht nur die Qualität der Aufgabenerfüllung, sondern auch die Mittelverwendung. Heikel ist, dass mit jeder Aufgabenübertragung demokratische Rechte verloren gehen⁹. Zentral sind deshalb Aufsicht und Rechenschaftsablage.

⁶ Abschliessende Kompetenz Gemeinderat; ein fakultatives Referendum ist nicht vorgesehen, auch nicht im kantonalen Recht (§ 40 Abs. 2 GemG verlangt allgemein die Zustimmung aller beteiligten Gemeinden zu den Statuten)

⁷ Nicht aber z.B. die Überführung in eine Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit.

⁸ Obligatorische Gemeindeabstimmung

⁹ Statt SR, GR und Volk fällt der mit der Aufgabe betraute Dritte die Entscheide.

Zur Wahrung betroffener individueller Rechte braucht es Vorgaben zum Rechtsschutz. Das ist insbesondere bei der Übertragung hoheitlicher Befugnisse der Fall. Zu beachten sind allfällige Vorgaben des kantonalen Rechts. Die Anstellungsbedingungen sind vor dem Hintergrund aufgeführt, dass ohne Aufgabenübertragung das städtische Besoldungsreglement gelten würde.

Je nach Art, Umfang, Bedeutung und Rechtsform der zu übertragenden Aufgabe werden mehr oder weniger detaillierte Bestimmungen nötig sein. Geht es zum Beispiel nur um Hilfe beim Vollzug einer Aufgabe, wird die Regelung eher kürzer sein. Für die Ausgliederung von Freizeitanlagen oder des Alterszentrums Park gäbe es eine ausführliche Regelung. Oder: Die Stadt kann bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt die Organisation stark vorgeben und sich weitreichende Einflussmöglichkeiten vorbehalten (wenn sie will), nicht aber bei einer Aktiengesellschaft.

Die Vorgaben gemäss lit. a bis j gelten nur für Übertragungserlasse des Gemeinderates¹⁰. Auch die Übertragung durch den Stadtrat¹¹ erfordert eine Rechtsgrundlage (Stadtratsbeschluss); dafür werden aber keine Vorschriften gemacht.

Art. 3 Zuständigkeit

In diesem Artikel geht es um die demokratische Legitimation der Aufgabenübertragung. Der neue Aufgabenträger plant, steuert und vollzieht die Erfüllung des übertragenen Aufgabebereichs in eigener Verantwortung. Seine Organe (z.B. die Verwaltung bzw. der Verwaltungsrat einer Anstalt oder Aktiengesellschaft oder der Stiftungsrat einer Stiftung) fällen die Entscheide, nicht (mehr) Stadtrat, Gemeinderat und Volk. Dieser Verlust demokratischer Entscheidungsprozesse bedingt die Mitsprache des Volkes beim Grundsatzentscheid über die Übertragung. Darauf kann nur verzichtet werden, wenn es um Aufgaben untergeordneter Bedeutung geht. Die Übertragung einer bestehenden Aufgabe ohne Anpassung des Stellenplans führt im Übrigen zu einem Stellenausbau. Die Subkommission schlägt je nach Bedeutung der Aufgaben, die übertragen werden sollen, drei Abstufungen vor:

Soll eine Aufgabe von erheblicher Bedeutung übertragen werden, muss der Übertragungserlass gemäss Art. 2 zwingend dem Volk vorgelegt werden (obligatorisches Referendum). Die erhebliche Bedeutung zeigt sich insbesondere durch eine grosse politische oder grosse finanzielle Tragweite. Grosse politische Tragweite ist z.B. gegeben, wenn es um die Erbringung

¹⁰ Art. 3 Abs. 1 und 2

¹¹ Art. 3 Abs. 3

von Leistungen geht, die für viele Einwohner wichtig sind und nicht ohne weiteres anderweitig erhältlich sind, bei politisch heiklen, umstrittenen Übertragungen oder wenn Aufgabenbereiche betroffen sind, bei denen demokratische Entscheidungsprozesse wichtig sind. Kriterien für die grosse finanzielle Tragweite sind z.B. Vermögenswerte (die übertragen werden sollen), Beiträge, geplantes Investitionsvolumen, Bilanzsumme, Umsatz oder allgemein der Verlust der Möglichkeit, Kredite vor das Volk zu bringen.

Ist die Aufgabe nicht von erheblicher Bedeutung, genügt es, den Übertragungserlass des Gemeinderates dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Damit ist die Mitsprache des Volkes bei den weniger wichtigen Übertragungsvorlagen gewahrt, bei denen die politische und die finanzielle Tragweite zwar nicht mehr gross, aber noch nicht klein ist.

Ist die politische oder finanzielle Tragweite nur klein, ist der Stadtrat für den Übertragungserlass gemäss Art. 2 abschliessend zuständig. Hier liegt in Bezug auf die Mitsprache des Volkes die kritische Schnittstelle. Um dieses Mitspracherecht abzusichern, muss der Stadtrat für die Übertragung im konkreten Fall die Zustimmung der GPK Finanzen und Administration einholen.

Art. 4 Botschaft an den Gemeinderat

Der Entscheid, ob eine Aufgabe auf einen Dritten übertragen werden soll, braucht saubere Grundlagen. Dazu gehören - neben den im Übertragungserlass gemäss Art. 2 lit. a bis f zu regelnden Punkten - insbesondere auch Aussagen gemäss der Aufzählung in diesem Artikel.

Art. 5 Vertrag

Der Übertragungserlass ist die Rechtsgrundlage und die demokratische Legitimation für die Aufgabenübertragung. Er enthält die notwendigen Eckpunkte. Die konkrete Übertragung der Aufgabe ist Sache der Exekutive. Sie erfolgt, gestützt auf den rechtskräftigen Übertragungserlass, durch einen schriftlichen Vertrag gemäss § 29 des Gemeindegesetzes zwischen dem Stadtrat und dem Aufgabenträger bzw. zwischen dem Stadtrat und der beteiligten Gemeinde.

Art. 6 Inkraftsetzung

Das Reglement soll auf den 1. Januar 2017 in Kraft treten.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Aufgrund der Ausführungen stellen wir Ihnen folgenden

A n t r a g:

Das Reglement über die Übertragung von Aufgaben wird genehmigt und per 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt.

- - -

Der Erlass des Reglementes über die Übertragung von Aufgaben unterliegt dem fakultativen Referendum gemäss Art. 32 GO.

Frauenfeld, 7. Juli 2016

NAMENS DER SPEZIALKOMMISSION

Der Präsident

Die Gemeinderatssekretärin

Beilage:

Reglement über die Übertragung von Aufgaben

Fassung Spezialkommission zur Umsetzung
der Motion "Übertragung von öffentlichen
Aufgaben an Dritte" vom 7. Juli 2016

Reglement über die Übertragung von Aufgaben

STADT FRAUENFELD

**Reglement über die Übertragung
von Aufgaben**

vom

Tag. Monat Jahr

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Art. 1 Grundsatz	1
Art. 2 Rechtsgrundlage	1
Art. 3 Zuständigkeit	1
Art. 4 Botschaft an den Gemeinderat	2
Art. 5 Vertrag	2
Art. 6 Inkraftsetzung	2

Gestützt auf die §§ 26 bis 30 Gesetz über die Gemeinden des Kantons Thurgau sowie Art. 31 Abs. 1 Ziff. 2 der Gemeindeordnung erlässt der Gemeinderat folgendes Reglement über die Übertragung von Aufgaben:

Art. 1

- | | | |
|---|---|-----------|
| 1 | Die Stadt Frauenfeld erfüllt nur Aufgaben, die auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen. Ein Einzelbeschluss des Gemeinderates, der dem Referendum untersteht, gilt als gesetzliche Grundlage. Die Stadt erfüllt diese Aufgaben grundsätzlich selber. | Grundsatz |
| 2 | Die Stadt Frauenfeld kann Aufgaben, die für ihre Organisation, Selbständigkeit und Leistungsfähigkeit nicht notwendig sind, Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts übertragen und sich daran beteiligen. | |

Art. 2

Die Übertragung von Aufgaben nach Art. 3 Abs. 1 und 2 erfordert eine Grundlage in einem Erlass, der insbesondere folgende Punkte regelt:	Rechtsgrundlage
--	-----------------

- a) Art und Umfang der Aufgaben;
- b) Rechtsform und Auswahl des Aufgabenträgers;
- c) Organisation;
- d) Finanzierung;
- e) Rechenschaftslegung;
- f) Aufsicht;
- g) Rechtsschutz;
- h) Rückübertragung;
- i) Archivierung;
- j) Anstellungsbedingungen.

Art. 3

- | | | |
|---|---|---------------|
| 1 | Die Übertragung einer Aufgabe, zu deren Erfüllung hoheitliche Befugnisse erforderlich sind oder die von grosser politischer oder finanzieller Tragweite oder von sonst erheblicher Bedeutung ist, erfordert eine obligatorische Gemeindeabstimmung. | Zuständigkeit |
| 2 | Die Übertragung einer Aufgabe von nicht erheblicher Bedeutung erfordert eine fakultative Gemeindeabstimmung. | |
| 3 | Die Übertragung einer Aufgabe von kleiner politischer oder finanzieller Tragweite oder sonst untergeordneter Bedeutung liegt in der Kompetenz des Stadtrates. Die GPK Finanzen und | |

Administration ist vorgängig zu orientieren. Sie hat der stadt-
rätlichen Zuständigkeit zuzustimmen.

Art. 4

Die Botschaft an den Gemeinderat muss Aussagen enthalten über:

Botschaft an den Gemeinderat

- a) die Abdeckung der Bedürfnisse der Bevölkerung durch den Aufgabenträger;
- b) die politischen und strategischen Ziele;
- c) den Finanzplan;
- d) die Wirtschaftlichkeit;
- e) ein Worst-Case-Szenario.

Art. 5

Die Übertragung einer Aufgabe erfolgt durch einen schriftlichen Vertrag gemäss § 29 des Gemeindegesetzes zwischen dem Stadtrat und dem Aufgabenträger.

Vertrag

Art. 6

Dieses Reglement tritt am 1. Januar 2017 in Kraft.

Inkraftsetzung

Frauenfeld, Tag. Monat Jahr

NAMENS DES GEMEINDERATES FRAUENFELD
Die Präsidentin Die Sekretärin

Ursula Duewell

Heidi Arnold