Stadtrat und Gemeinderat in der Stadt St. Gallen

Autor(en): **Hummler, Alfred**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Gallus-Stadt : Jahrbuch der Stadt St. Gallen**

Band (Jahr): **- (1979)**

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-948609

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Stadtrat und Gemeinderat in der Stadt St.Gallen

Im Jahre 1970 publizierte Erwin Bucher, seinerzeit Gemeinderat in St.Gallen und heute Professor für neuere Geschichte an der Universität Zürich, in der Reihe Res publica eine als Habilitationsschrift konzipierte Analyse eines schweizerischen Stadtparlamentes. Dieses interessante Werk, das für die Revision der städtischen Gemeindeordnung 1972 wesentliche Anregungen vermittelt hatte, beleuchtet die meisten Aspekte des im Titel aufgegriffenen Problems. Da es aber nicht jedermanns Sache ist, in der Freizeit ein 300seitiges wissenschaftliches Werk durchzuackern und weil es möglicherweise nicht ganz nutzlos ist, die Fragen der Kompetenzabgrenzung zwischen der städtischen Exekutive und dem Parlament einerseits, ihre wirksame Zusammenarbeit andrerseits aus der Sicht des Stadtammanns zu beleuchten, und dies, nachdem wir während gut 5 Jahren Gelegenheit hatten, mit der revidierten Gemeindeordnung Erfahrungen zu sammeln, will ich versuchen, die wichtigsten Aspekte in einem Kurzartikel zusammenfassend darzustellen.

Rechtliche Grundlagen für das Verhältnis zwischen Stadtrat und Gemeinderat bilden die st.gallische Kantonsverfassung von 1890, das Organisationsgesetz von 1947 und die Gemeindeordnung von 1972. Hier ist allerdings anzumerken, dass bei Abfassung dieses Aufsatzes ein kantonales Gemeindegesetz, das das Organisationsgesetz ablösen soll und verschiedene Neuerungen und Klarstellungen nicht zuletzt für das Verhältnis von Stadtrat und Gemeindeparlament bringen wird, vor der zweiten Lesung im Grossen Rat steht.

Bucher stellt mit Recht fest, dass die st.gallische Gemeindegesetzgebung im Prinzip auch von der Leitidee der Gewaltentrennung im Sinne von Montesquieu ausgeht. Er konstatiert aber sogleich ebenso richtigerweise, dass das Schema Gesetz-

gebung – vollziehende Gewalt – Rechtsprechung nicht so ganz auf die Gemeindeaufgaben passt und dass in der in der deutschen Schweiz üblichen Gemeindeorganisation wohl eher die wichtigen Geschäfte jeglicher Art der Bürgerschaft, eventuell der Volksvertretung, die weniger wichtigen Geschäfte diesem Gemeindeparlament oder der Exekutive übertragen werden. Auch dieses Schema ergibt eine Art Gewaltentrennung, der aber die Gefahr anhaftet, zur blossen Finanzkompetenzordnung zu degenerieren.

Nun muss man sich klar sein, dass Gesetzgebung eine Aufgabe des Bundes und der Kantone ist und auch in einer grösseren Gemeinde nur untergeordnete Bedeutung haben kann. Kommunale Erlasse, denen man die Qualität eines Gesetzes zubilligen kann, sind etwa die Gemeindeordnung selbst, die Bauordnung, die Schulordnung, die Polizeiverordnung und darauf abgestützte Reglemente. Dabei untersteht der Erlass und die Abänderung der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum, der Erlass oder die Abänderung anderer Verordnungen und Reglemente, soweit sie allgemeinverbindlichen Charakter haben, dem fakultativen Referendum.

Nun liegt es im Interesse der Rechtssicherheit und der Stabilität des Gemeinwesens, wenn solche allgemeinverbindlichen Verordnungen über einen längeren Zeitraum unverändert bestehen bleiben. Das hat zur Folge, dass sich der Gemeinderat verhältnismässig selten mit Geschäften zu befassen hat, denen gesetzgeberische Qualität zugebilligt werden kann. Es ist deshalb kaum zu rechtfertigen, bei einem Gemeindeparlament von einer Legislative zu sprechen, weder vom Gewicht noch von der Häufigkeit diesbezüglicher Geschäfte her gesehen.

Weit im Vordergrund stehen auf Gemeindeebene die Verwaltungsgeschäfte, also Vollzugsaufgaben aufgrund eidgenössischer oder kantonaler Gesetze oder der Gemeindeordnung. Diese Verwaltungsgeschäfte sind sehr mannigfacher Art. Ihre Gemeinsamkeit besteht darin, dass mit ihnen fast immer finanzielle Konsequenzen in Form von einmaligen oder wiederkehrenden Ausgaben verbunden sind. Das führt dann dazu, dass die Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeinderat und Stadtrat weitgehend aufgrund finanzpolitischer Kriterien getroffen

wird, obwohl man weiss, dass eine solche Unterscheidung nicht unbedingt auch der Bedeutung eines Geschäftes entsprechen muss.

Nun kann nicht übersehen werden, dass seit der Gründung des modernen schweizerischen Bundesstaates auf allen staatlichen Ebenen die Kompetenzdiskussionen nie ganz zur Ruhe gekommen sind. Das demokratische Prinzip – der Gedanke der Machtbegrenzung – steht in Konkurrenz zur Effizienz der Führung. Beim Übergang von der Tagsatzung zum Bundesstaat wurde im Bundesrat zunächst eine schwache Exekutive, nicht eine Regierung geschaffen (NZZ Nr. 144, 1978). Solche tief verwurzelte demokratische Skepsis gegenüber jeder Führung im Gemeinwesen muss sich notwendigerweise dort am stärksten auswirken, wo zwischen den Aufgaben von Parlament und Exekutive ohnehin kaum qualitative Unterschiede bestehen, also zwischen einem Gemeinderat und einem Stadtrat, die beide vorwiegend Verwaltungsaufgaben zu lösen haben. Was bleibt, ist das, was Bucher die organisatorische Gewaltenteilung nennt, die noch unterstrichen wird durch die personelle Gewaltentrennung, d.h. das System, bei welchem ein Stadtrat nicht gleichzeitig auch Mitglied des Gemeinderates sein kann. Diese personelle Gewaltentrennung besteht übrigens in St.Gallen erst seit der Gemeindeordnung von 1917. Vorher war der Stadtrat Vollziehungsausschuss des Gemeinderates, der vom Gemeindammann, dem einzigen vollamtlichen Mitglied des Stadtrates, auch präsidiert wurde. Die gleiche Ordnung besteht übrigens auch heute noch im Kanton Appenzell I.Rh., dessen Regierungsräte (Standeskommission) Mitglieder des Grossen Rates sind, der vom Landammann präsidiert wird. Ähnliche Ordnungen gelten auch in süddeutschen Städten, wo nur der vom Volk in besonderer Wahl erkorene Oberbürgermeister nicht Parlamentsmitglied ist, dieses aber präsidiert, während die übrigen, eventuell auch vollamtlichen Stadträte dem Parlament angehören.

Es besteht bei uns kein Bedürfnis, an der in Bund, Kantonen und Gemeinden bewährten personellen Gewaltentrennung zwischen den Behörden etwas zu ändern. Zur Diskussion steht dagegen immer wieder die Wählbarkeit von Gemeindebeam-

ten in die Gemeindeparlamente, d.h. in diejenige Behörde, der nach der Gemeindeordnung die Aufsicht über die gesamte städtische Verwaltung überbunden ist. Dieses Problem scheint mir persönlich so lange nicht von grosser Bedeutung zu sein, als die Parteien bei der Auswahl der Gemeinderatskandidaten darauf bedacht sind, dass ein unangemessener Einfluss von Verwaltungsbeamten im Gemeinderat gar nicht erst aufkommen kann. Eine Einschränkung der Wählbarkeit der städtischen Arbeitnehmer in den Gemeinderat scheint mir andrerseits in einem Augenblick nicht opportun zu sein, wo man sich bemüht, in der Wirtschaft geeignete Methoden der Mitbestimmung für die Arbeitnehmer zu finden. Im übrigen unterstreicht unsere geltende Ordnung die manchmal übersehene Tatsache, dass der von der Bürgerschaft gewählte Stadtrat eine Behörde und nicht einfach die Spitze der Verwaltung ist und daher auch andere politische Verantwortung trägt.

Für uns stellt sich daher vor allem die Frage, ob die heute geltende organisatorische Gewaltenteilung zweckmässig und den gegenwärtigen Anforderungen gewachsen sei. Aus der Natur der städtischen Aufgaben ergibt sich, dass ausser im finanziellen Bereich nur schwer Kriterien zu finden sind, die eine unanfechtbare Abgrenzung der Kompetenzen von Stadtrat und Gemeinderat erlauben würden, denn fast alle gestalterischen Beschlüsse, die grundsätzlich dem Kompetenzbereich des Gemeinderates zuzurechnen sind, bestimmen auch schon teilweise deren Vollzug, und viele Vollzugsbeschlüsse des Stadtrates weisen auch gestalterische Elemente auf.

Es wäre einfach, wenn man sagen könnte, die Hauptaufgabe des Gemeindeparlamentes liege bei der generellen Planung der verschiedensten städtischen Aufgabenbereiche, in deren Rahmen der Stadtrat weitreichende Kompetenzen bei der Lösung der Einzelaufgaben erhielte. Es zeigt sich indessen in St.Gallen wie in andern Schweizer Städten, dass das Interesse der Volksvertreter nicht so sehr bei der Festlegung allgemeiner Richtli-

Rechts: Die Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeinderat und Stadtrat ist weniger klar als die Sitzordnung im Ratssaal. Am Tisch oben im Hintergrund der Gemeinderatspräsident mit dem Büro, vordere Reihe mit Blick in den Ratssaal der Stadtrat, mit dem Rücken zur Kamera die Gemeinderäte.

nien liegt, die einmal auch zur Einengung der eigenen Entscheidungsfreiheit führen könnten, als vielmehr bei den Möglichkeiten, auch über die Gestaltung von Einzelheiten mitreden zu können, über die man aus eigener Anschauung gut Bescheid weiss. Diese Erscheinung zeigte sich z.B. sehr eindrücklich bei der Behandlung von Bauordnung und Zonenplan und belebt alljährlich die sonst eher monotone Beratung des städtischen Voranschlages. Anlässlich einer nächsten Revision der Gemeindeordnung wäre immerhin zu prüfen, ob dem Gemeinderat anstelle der blossen Genehmigung von Verwaltungsplänen wenigstens für die gemeindeinternen Planungen nicht die Beratung und Beschlussfassung überbunden werden sollte.

Rückblickend stelle ich fest, dass sich die Ersetzung der bloss administrativen Kommissionen durch ständige parlamentarische Kommissionen für Baufragen und für die Technischen und die Verkehrsbetriebe im Sinne eines stärkeren und frühzeitigeren Engagements des Gemeinderates sehr bewährt hat, besonders seit sich die Praxis durchgesetzt hat, in diesen Kommissionen auch Beratungen konsultativen Charakters über bevorstehende Aufgaben durchzuführen. Auch die Neuordnung der Kompetenzen zwischen Stadtrat und Gemeinderat bzw. seiner Liegenschaftenkommission hinsichtlich der Liegenschaftenkäufe ist überwiegend positiv zu beurteilen. Sie sollte bei nächster Gelegenheit auf die Liegenschaftenverkäufe ausgedehnt werden, womit dann auch bessere Voraussetzungen dafür geschaffen würden, dass sich die Liegenschaftenkommission nicht nur mit einzelnen Handänderungen – an sich einer typischen Vollzugsaufgabe –, sondern mehr und mehr mit allgemeinen Fragen der städtischen Bodenpolitik befassen könnte.

Die Geschäftsprüfungskommission, in Gemeinden ohne Parlament eine besondere, von der Bürgerschaft gewählte Aufsichtsbehörde, befasst sich seit der Schaffung der andern ständigen parlamentarischen Kommissionen einerseits stärker konsultativ mit den allgemeinen und längerfristigen Problemen der Finanzpolitik, andrerseits neben der anspruchsvollen Vorberatung der jährlichen Voranschläge mit den eigentlichen Kon-

 Links: Der Gemeinderat tagt – Aug' in Auge mit dem Stadtrat.

trollaufgaben, zu deren Erfüllung ihr seit der Gemeindeordnung 1972 die Finanzkontrolle formell zur Verfügung steht.

Je umfangreicher und damit weniger überblickbar die Verwaltungstätigkeit des städtischen Gemeinwesens wird, um so grösseres Gewicht erhält die Kontrollfunktion der Volksvertretung. Es würde meines Erachtens nicht nur im Interesse der Stimmbürger und Steuerzahler, sondern ebensosehr in demjenigen des Stadtrates und der Verwaltung liegen, wenn die Kontrollfunktion des Gemeinderates noch besser organisiert werden könnte. Ich behaupte das deswegen, weil ich davon überzeugt bin, dass sehr viele, wenn nicht die meisten Auseinandersetzungen zwischen einzelnen oder Gruppen von Bürgern und den Behörden oder der Verwalung entschärft werden könnten, wenn die Information unzufriedener Mitbürger durch eine behördenunabhängige Stelle verbessert würde. Das kann in Zukunft in einzelnen Fällen der Ombudsmann (Motion Notter) sein, wird aber weiterhin eine vornehme Aufgabe des vom Volk gewählten Gemeinderates bleiben.

Allerdings muss man auch die Grenzen jeglicher parlamentarischen Kontrolle erkennen. Zunächst kann die Kontrollfunktion nur in beschränktem Mass durch den Gesamtgemeinderat erfüllt werden, am ehesten durch die parlamentarischen Mittel der Interpellation und der Einfachen Anfrage, die beide vom Stadtrat Auskunft über einen speziellen Sachverhalt verlangen. Im grossen ganzen wird die Aufsichtstätigkeit des Parlaments aber wirksam nur durch Kommissionen, insbesondere die Geschäftsprüfungskommission und deren allfällige Subkommissionen, ausgeübt werden können. Dabei stossen diese Kommissionen aber sehr bald an die Grenze der zeitlichen Beanspruchungsmöglichkeit ihrer Mitglieder als Milizparlamentarier. Durch die Zurverfügungstellung der Finanzkontrolle für die Kontrolltätigkeit der Geschäftsprüfungskommission ist eine Erleichterung geschaffen worden, die aber kaum noch ausgeweitet werden kann. Denn es wäre unangemessen und der Idee der Gewaltentrennung widersprechend, wenn sich der Gemeinderat in seiner Kontrollfunktion wesentlich auf ein Verwaltungsorgan abstützen wollte.

Vom Stadtrat her wird man andrerseits auch darauf bestehen

müssen, dass sich die parlamentarische Kontrolle darauf beschränkt, festzustellen, ob die Resultate einer Massnahme und die dafür eingesetzten Mittel dem Sinn und Umfang des entsprechenden Bürgerschafts- oder Gemeinderatsbeschlusses adäquat seien. Das gilt sowohl bei der Ausführung einer Bauaufgabe wie für die laufende Verwaltungstätigkeit, für die die finanziellen Mittel im Voranschlag bewilligt werden. Wenn nicht gefährliche Verwischungen der Verantwortlichkeiten zwischen dem Gemeinderat einerseits, dem Stadtrat und der Verwaltung andrerseits einreissen sollen, so wird sich deshalb die sogenannte mitschreitende Kontrolle, die bei der verwaltungsinternen Finanzkontrolle sehr nützlich ist, beim Parlament nur in sehr engen Grenzen und in besonderen Fällen, wie Grossbauten bei den Investitionen oder Anstellung und Beförderung von Chefbeamten, worüber die Geschäftsprüfungskommission informiert wird, in der laufenden Verwaltungstätigkeit anwenden lassen.

Ein besonderes Problem, das hier nur mehr angedeutet werden kann, bildet auch die Vertretung von Gemeinderat und Stadtrat in den leitenden Gremien subventionierter Institutionen (Stadttheater, kaufmännische Berufsschule usw.), gemischtwirtschaftlicher Unternehmungen (Kraftwerke, Privatbahnen, Rechenzentrum etc.) oder überkommunaler Organisationen (Regionalplanung). Die unausweichliche Tendenz, immer mehr wichtige öffentliche Aufgaben in grossräumigen Zusammenschlüssen zu lösen, wird mit der Zeit auch zu einer Anpassung der Gemeindeorganisation zwingen. Auch dafür sind im Entwurf zum Gemeindegesetz Ansätze geschaffen.

Seit die neue Gemeindeordnung in Kraft getreten ist, hatten sich die städtischen Behörden mit den Problemen der Überkonjunktur und nachher der Rezession zu befassen. Wenn heute festgestellt werden kann, dass der abrupte Wandel der wirtschaftspolitischen Situation auch mit dem, wie vorstehend gezeigt, unvollkommenen Organisationsinstrument ohne wesentliche Friktionen gemeistert wurde, so ist das dem Umstand zu danken, dass der Kooperationswille zwischen Gemeinderat und Stadtrat deutlich besser geworden ist. Im Gegensatz zu Bucher, der findet, vordringliche Aufgabe sei es, das Parlament

für die Erfüllung seiner Aufgabe besser auszurüsten, wage ich zu behaupten, das Wohl der Stadt und ihrer Bürger sei soweit auf festem Grund, als es gelinge, für Gemeinderat und Stadtrat Persönlichkeiten zu gewinnen, die befähigt und gewillt sind, die Erfordernisse des Gemeinwohls zu erkennen und sie über Dogmen und Gruppeninteressen zu stellen.

Dr. Alfred Hummler, Stadtammann