

Stellungnahme des Gemeinderats zur Motion Patrick Huber und Kons. betreffend Konkretisierung der Ausstandspflichten für Mitglieder des Einwohnerrats

1. Wortlaut der eingereichten Motion

Am 26. April 2017 wurde beim Ratssekretariat folgende Motion schriftlich eingereicht:

Wortlaut:

"Welches Einwohnerratsmitglied wann in den Ausstand treten muss, liegt aktuell meist in der Eigenverantwortung des einzelnen Mitglieds oder in der Verantwortung des Rats- bzw. Kommissionspräsidiums. Der aktuelle § 5 der Geschäftsordnung ist in dieser Sache ein zahnloser Papiertiger, spricht er doch nur von einem «unmittelbaren persönlichen Interesse», bei welchem ein Mitglied in den Ausstand treten soll. Sanktionen bei Nichtbefolgen des Paragraphen sind mit Ausnahme von § 22 «Disziplin» nicht vorgesehen. Was während Jahren mehr oder weniger funktionierte, weil alle Mitglieder des Einwohnerrates lieber einmal mehr als wirklich nötig in den Ausstand traten, scheint in der jüngsten Vergangenheit immer weniger zu funktionieren. Dazu seien drei Beispiele aufgeführt, die sich alle in den letzten Monaten ereigneten:

- Eine Person, die als Erstunterzeichnete einer Petition fungiert, wirkt bei der Diskussion und der Beschlussfassung in der Kommission und im Einwohnerrat mit.
- Ein Ratsmitglied, dessen Einkommen zu einem wesentlichen Teil aus einem Leistungsauftrag generiert wird, wirkt bei der Diskussion und Beschlussfassung des entsprechenden Leistungsauftrags mit.
- Eine Person, deren Einkommen in direktem Zusammenhang steht mit einer kommunalen Gebühr, wirkt bei der Diskussion und Abstimmung über die Abschaffung der Gebühr mit.

Nach Meinung des Motionärs wurden bei den genannten Beispielen die Ausstandsvorschriften missachtet, da ein unmittelbares persönliches Interesse oder zumindest ein Interessenkonflikt aufgrund von Befangenheit vorlag. Dies schien jedoch nicht die Meinung der betreffenden Personen und der entsprechenden Präsidien zu sein.

Gerade in dörflichen Verhältnissen ist sorgfältig auf Interessenkonflikte zu achten. In einem solchen Kontext sind vielfältige Verflechtungen denkbar, welche die Entscheidungsfreiheit von uns Parlamentariern einschränken können (bspw. wenn jemand Auftragnehmer/in oder Subventionsempfänger/in der Gemeinde ist).

Klare Ausstandsvorschriften, die auch eingehalten werden, sorgen für ein grösseres Vertrauen ins Parlament und dafür, dass der Einwohnerrat nicht in Befangenheit Entscheide fällt, sondern zum Wohl unserer Gemeinde.



Die Unterzeichneten bitten den Gemeinderat, dem Einwohnerrat eine Änderung oder Ergänzung der Geschäftsordnung des Einwohnerrats der Einwohnergemeinde Riehen zu unterbreiten, die auch klare Ausstandspflichten bei wirtschaftlichen Interessen der eigenen Person oder einer im selben Haushalt lebenden Person und bei Nichtbefolgen entsprechende Sanktionen (Verlust Sitzungsgeld, Sitzungsausschluss etc.) vorsieht. Zudem sollen in der Umsetzung dieser Motion Rechtsmittel (z. B. Antrag ans Ratsbüro auf Annullierung des Abstimmungsergebnisses und Abstimmungswiederholung) definiert werden, die angerufen werden können, falls die Ausstandspflichten missachtet werden und keine Sanktionen folgen. Als Inspiration, welche Situationen einen Ausstand verlangen, kann § 8a des Kantonsratsgesetzes des Kantons Zürich dienen:

§8 a. 1 Ratsmitglieder treten in den Ausstand, wenn sie vom Geschäft als einzelne unmittelbar betroffen sind:

a. in eigener Sache,

b. in Angelegenheiten einer ihnen infolge Verwandtschaft, Schwägerschaft oder ähnlicher Weise nahestehenden Person,

c. in Angelegenheiten einer Körperschaft, Personenverbindung oder Institution, ausgenommen Gemeinden, in deren Leitung oder gehobenem Dienst sie tätig sind oder für die sie eine Beratungsfunktion erfüllen.

2 Die Ausstandspflicht gilt nicht bei Wahlen.

3 Bei Geschäften, welche die Oberaufsicht über ihren Tätigkeitsbereich betreffen, treten im Dienst des Kantons stehende Ratsmitglieder in den Ausstand.

4 Bei der Behandlung des Budgets und allgemein verbindlicher Erlasse besteht keine Ausstandspflicht.

5 Ratsmitglieder melden Ausstandsgründe dem Präsidium zu Beginn der Beratung. Ist die Ausstandspflicht strittig, entscheidet der Rat.

Schliesslich ist zu überprüfen, inwiefern § 4 der Gemeindeordnung ("Ausstand") mit dem neuen Wortlaut von § 5 der Geschäftsordnung in Einklang gebracht werden muss. Möglicherweise wäre eine analoge Ergänzung von § 4 der Gemeindeordnung angezeigt.“

sig. Patrick Huber
Olivier Bezençon
Priska Keller

Sasha Mazzotti
Pascal Messerli
Regina Rahmen

2. Stellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Gemäss § 36 Abs. 1 Geschäftsordnung des Einwohnerrats kann der Gemeinderat mit einer Motion verpflichtet werden, dem Einwohnerrat eine Vorlage zu einem Geschäft zu unterbreiten, das in die Zuständigkeit des Einwohnerrats fällt.

Die Motion verlangt vom Gemeinderat, dem Einwohnerrat eine Änderung oder Ergänzung der Geschäftsordnung des Einwohnerrats der Einwohnergemeinde Riehen vom 24. Oktober 2002 vorzuschlagen. Der Änderungsantrag zielt auf eine Klärung der Ausstandspflichten



gemäss § 5 der Geschäftsordnung ab. Allenfalls kann diese Änderung auch Anpassungsbedarf in § 4 der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 27. Februar 2002 nach sich ziehen.

Die angestrebte Neuregelung bezieht sich also primär auf die Geschäftsordnung des Einwohnerrats und betrifft somit eine Materie, welche im Zuständigkeitsbereich des Einwohnerrats liegt.

Die Motion ist im Sinn der vorstehenden Ausführungen **rechtlich zulässig**.

3. Stellungnahme des Gemeinderats zum Inhalt der Motion

3.1. Rechtliche Ausgangslage

Nach den geltenden Ausstandsregeln in § 5 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Einwohnerrats verlassen Mitglieder des Einwohnerrats vor der Beschlussfassung den Saal, wenn sie am behandelten Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse haben oder wenn das Geschäft die unmittelbaren persönlichen Interessen von natürlichen oder juristischen Personen betrifft, die sie gesetzlich, statutarisch oder vertraglich vertreten.

Diese Bestimmung geht auf die Totalrevision der Geschäftsordnung vom 24. Oktober 2002 zurück, welche von einer einwohnerrätlichen Spezialkommission erarbeitet wurde. Zur Ausstandsregel heisst es im Bericht der Spezialkommission vom August 2002 (S. 7):

„Die Ausstandsregelung lässt sich nicht für alle denkbaren Fälle gesetzlich regeln; vieles bleibt dem Fingerspitzengefühl und der Fairness überlassen. Neu ist die Bestimmung, dass „befangene“ Ratsmitglieder nach Offenlegung ihrer Interessenbindung votieren können und erst für die Abstimmung den Saal zu verlassen haben.“

Diese Neuerung basierte auf der Neufassung der Ausstandsregelungen in der ebenfalls im 2002 erlassenen neuen Gemeindeordnung. Deren § 4 differenziert bei den Ausstandsregeln zwischen Gemeinderat, Kommissionen und Verwaltung einerseits sowie Einwohnerrat andererseits. Während erstere bei einem unmittelbaren persönlichen Interesse sowohl bei der Beschlussfassung als auch bei der Vorbereitung und Beratung in den Ausstand treten müssen, treten die Mitglieder des Einwohnerrats erst bei der Beschlussfassung in den Ausstand, dürfen also an den Beratungen teilnehmen. Ausstandspflichtige Mitglieder des Einwohnerrats müssen jedoch zu Beginn der Beratung ihre Interessenbindungen offen legen. Zu diesen für den Einwohnerrat modifizierten Ausstandspflichten heisst es in der Vorlage zur Totalrevision der Gemeindeordnung vom Oktober 2001 (S. 15):

„Die Offenlegung ermöglicht es den andern Mitgliedern, die Voten und Positionen des betreffenden Ratsmitglieds entsprechend einzuordnen. Angesichts der Grösse und der Durchmischung des Einwohnerrats, aber auch in Anbetracht der Öffentlichkeit der Verhandlungen gibt die soziale bzw. öffentliche Kontrolle ausreichend Schutz gegen interessengebundene Entscheide. Unter Umständen ist das - wenn auch interessengebundene - Fachwissen eines einzelnen Ratsmitglieds für die Beratung dennoch wichtig. Würde der Ausstand bereits bei der Beratung des Geschäfts verlangt, ginge dies in einem solchen Fall verloren.“



Auch nach der Ausstandsbestimmung der Gemeindeordnung sind es „*unmittelbare persönliche Interessen*“, welche eine Ausstandspflicht begründet. Zur Frage, was darunter zu verstehen ist, kann wiederum auf die Vorlage zur Totalrevision der Gemeindeordnung verwiesen werden (S. 15):

„Die Ausstandspflicht ist somit gegeben, wenn ein persönliches, in den meisten Fällen wohl ein wirtschaftliches, möglicherweise aber auch ein immaterielles Interesse an einem Geschäft besteht. Als persönliches Interesse soll auch gelten, wenn eine besonders nahestehende Person (nahe Familienangehörige, Lebenspartner) vom Ausgang des Geschäfts direkt profitieren. Der Vorteil muss ein unmittelbarer sein: bloss indirekte oder potenziell günstige Auswirkungen eines Geschäftes auf die eigene Person genügen noch nicht. Im Einzelfall wird es einer bewussten Abwägung bedürfen.“

3.2. Haltung des Gemeinderats

Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass sich die soeben dargelegten Überlegungen, welche zur geltenden Regelung der Ausstandspflichten von Mitgliedern des Einwohnerrats geführt haben, nach wie vor richtig sind. Auch die Formulierung, dass „unmittelbare persönliche Interessen“ ein Mitglied des Einwohnerrats zum Ausstand verpflichten, ist nach Ansicht des Gemeinderats hinreichend klar und hat sich auch in der Praxis grundsätzlich bewährt. Es kann dazu z. B. auf die Zonenplanrevision verwiesen werden, bei welcher zahlreiche Mitglieder des Einwohnerrats bei sich oder nahen Angehörigen betreffenden Beschlüssen in den Ausstand getreten sind. Der Gemeinderat ist deshalb der Ansicht, dass es keine inhaltliche Neufassung der Ausstandsregelungen bedarf.

Bezüglich der in der Motion aufgeworfenen Frage, ob das Verfahren in Ausstandsfragen detaillierter geregelt werden sollte, ist auf § 5 Abs. 3 Geschäftsordnung des Einwohnerrats zu verweisen. Danach bereinigt der Rat Differenzen auf Antrag der Präsidentin oder des Präsidenten ohne Diskussion. Es besteht also bereits heute die Möglichkeit, mittels Ratsbeschluss ein Mitglied des Einwohnerrats zu zwingen, in den Ausstand zu treten. Die geltende Regelung ist damit hinsichtlich des Verfahrens mit der Regelung des Kantonsgesetzes des Kantons Zürich vergleichbar, welche bei strittiger Ausstandspflicht ebenfalls ein Entscheid des Rats vorsieht. Der Gemeinderat hält es deshalb für zweifelhaft, ob zusätzliche Verfahrensvorschriften oder sogar Sanktionsmöglichkeiten erforderlich sind. Falls der Einwohnerrat die Frage, ob zusätzliche Verfahrensbestimmungen erforderlich sind, genauer prüfen möchte, erscheint eine Überweisung an das Ratsbüro als Anzug sachgerecht.

Der Gemeinderat beantragt, die Motion dem Ratsbüro als Anzug **zu überweisen**.

Riehen, 23. Mai 2017

Gemeinderat Riehen

Der Vizepräsident:


Daniel Albietz

Der Generalsekretär:


Urs Denzler