

Reglement über die parlamentarische Untersuchungskommission Antrag der Spezialkommission "Analyse des Kommissionssystems"

Antrag

Die Spezialkommission "Analyse des Kommissionssystems" beantragt dem Grossen Gemeinderat, er möge folgende Beschlüsse fassen:

1. Eintreten auf die Vorlage.
2. Das Reglement über die parlamentarische Untersuchungskommission wird gemäss Entwurf vom 19. Dezember 2017 erlassen.

Erwägungen und Begründung

Bis anhin bestand in Wetzikon wie auch in anderen Zürcher Parlamentsgemeinden (namentlich Bülach, Dietikon, Dübendorf, Kloten und Opfikon) keine rechtliche Grundlage zur Bildung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK). Gemäss Gemeindeamt kann nach herrschender Lehre nur eine PUK eingesetzt werden, wenn sie als Instrument auch in der Gemeindeordnung vorgesehen ist. In Gemeinden ohne entsprechende Grundlage konnte bis anhin eine PUK nur mittels Spezialgesetz eingesetzt werden. Eine solche Spezialgesetzgebung war jedoch problematisch. Aus diesem Grund hat der Kantonsrat entschieden, dass alle Gemeindeparlamente dieses Instrument erhalten sollen. Das Verfahren und die Rechte derselben müssen von den Gemeindeparlamenten aber selber geregelt werden. Die Spezialkommission AKS spricht sich demgemäss für die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission aus.

Da der Kernauftrag der Spezialkommission AKS die Analyse des bestehenden Kommissionssystems war und nur indirekt die Verfahrensregelung einer allfälligen PUK, hat die Spezialkommission dem Grossen Gemeinderat zwei Anträge vorgelegt. Das Reglement zur parlamentarischen Untersuchungskommissionen (PUK-Reglement) kann jedoch ohne die Änderungen der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates nicht in Kraft treten, da es unvollständig wäre. Das neue Kommissionssystem kann hingegen eingeführt werden, auch wenn der Grosse Gemeinderat das PUK-Reglement nicht gutheisst.

1. Schaffung der Rechtsgrundlagen

Die Organisation des Parlamentes ist nebst dem Gemeindegesetz in der Gemeindeordnung und der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates verankert. Damit die Geschäftsordnung übersichtlich bleibt, wird ein Grossteil der Bestimmungen betreffend die PUK in ein Reglement ausgelagert.

In der Geschäftsordnung findet sich eine grundlegende Bestimmung zur Schaffung einer PUK. Einen Antrag zur Bildung einer PUK können 12 Mitglieder des Grossen Gemeinderates, das Büro sowie jede Kommission stellen. Die Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder muss der Bildung einer PUK zustimmen, d.h. Enthaltungen werden wie Nein-Stimmen gewertet. Wenn also beispielsweise alle 36 Ratsmitglieder anwesend sind, müssen in einer offenen Abstimmung 19 Ratsmitglieder der Schaffung einer PUK zustimmen. Wie bei den Spezialkommissionen ist vorgesehen, dass diese aus max. 9 Mitgliedern inkl. Präsidium besteht. Der Grosse Gemeinderat wählt die Mitglieder und das Präsidium.

Die Spezialkommission hat sich bei der Ausgestaltung des PUK-Reglements insbesondere an den Reglementen der Städte Wädenswil und Winterthur sowie am Kantonsratsgesetz orientiert.

Im Reglement wird Folgendes geregelt:

Art. 1 Einsetzung

Eine PUK soll bei Vorkommnissen von grosser Tragweite eingesetzt werden. Da eine Vielzahl solcher Vorkommnisse denkbar ist und nicht in jedem Fall eine PUK das adäquate Mittel zur Untersuchung ist, wird auf eine Auflistung verzichtet. Es liegt damit im Ermessen des Grossen Gemeinderates, ob ein Ereignis von grosser Tragweite vorliegt und eine Untersuchung sinnvoll ist.

Der Stadtrat soll vor Einsetzung angehört werden, damit er sich zur Notwendigkeit einer PUK äussern, auf nicht berücksichtigte Aspekte hinweisen und eine Empfehlung abgeben kann.

Andere Untersuchungsverfahren können gleichwohl stattfinden.

Üblicherweise wird ein Kommissionssekretariat bei einer PUK benannt. Im Normalfall wird dies eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Parlamentsdienste sein.

Art. 2 Verfahren

Die PUK trifft organisatorische Vorkehrungen, damit die notwendigen Akten rechtzeitig und vollständig bereitliegen und die zu vernehmenden Personen verfügbar sind. Sie kann auch in Betracht ziehen, einen Sachverständigen beizuziehen.

Es wird auf die üblichen Bestimmungen der Zivilprozessordnung (siehe insb. Art. 160 ff. ZPO) und Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches zur Zeugeneinvernahme verwiesen.

Die Aktenherausgabe soll innert zehn Tage erfolgen, damit die PUK ihre Arbeit umgehend aufnehmen kann. Die PUK kann diese Frist erstrecken.

Art. 3 Informationsrechte

Die PUK kann grundsätzlich jede Person, welche mit dem Ereignis von grosser Tragweite in Verbindung steht, vernehmen und Augenscheine durchführen.

Art. 4 Einvernahmen

Einzuvernehmende Personen sind schriftlich einzuladen. Sie haben die Möglichkeit, sich von einem Rechtsbeistand begleiten zu lassen. Die Einvernahmeprotokolle sind ihnen vorzulegen.

Art. 5 Zeuginnen und Zeugen und Auskunftspersonen

Es wird zwischen Zeugen und Auskunftspersonen unterschieden. Der Verweis auf das Zivilprozessrecht statuiert, dass es Ausnahmen von der Zeugnispflicht gibt (bspw. Verwandtschaft mit einer Person, gegen die sich die Untersuchung richtet).

Art. 6 Einvernahme von Personen aus der Stadtverwaltung

Personen aus der Stadtverwaltung können die Aussage nicht mit Hinweis auf das Amtsgeheimnis verweigern. Damit soll sichergestellt werden, dass der PUK keine relevanten Informationen vorenthalten werden.

Die PUK kann ein Disziplinarverfahren gegenüber Personen, welche nicht wahrheitsgemäss aussagen, beantragen. Üblicherweise führt der Stadtrat ein solches Verfahren durch.

Zeuginnen und Zeugen darf aufgrund ihrer wahrheitsgemässen Äusserungen kein Nachteil erwachsen. Die PUK wird dies in der Einvernahme sowie der offiziellen Berichterstattung angemessen berücksichtigen.

Art. 7 Rechte der betroffenen Personen

Personen, die durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind, haben ein Einsichtsrecht und dürfen Befragungen beiwohnen. Die PUK kann dieses Recht einschränken, wenn bspw. Personen ihre Vorgesetzten belasten müssen und dies nicht in deren Anwesenheit tun wollen.

Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, dürfen sich auf jeden Fall vor Abschluss der Untersuchung äussern.

Art. 8 Rechte des Stadtrates

Der Stadtrat wird vor Bekanntgabe des Schlussergebnisses erneut zur Stellungnahme eingeladen. Er hat so die Möglichkeit, die Ergebnisse zu würdigen bzw. seine Sicht auf das Vorkommnis darzulegen.

Art. 9 Amtsgeheimnis

Das Amtsgeheimnis kann eine Verweigerung der Aktenherausgabe nicht begründen. Die PUK ist aber insofern angehalten, die Unterlagen geheim zu behandeln und nach Abschluss der Arbeiten ist zu deklarieren, welche Dokumente weiterhin dem Amtsgeheimnis unterstehen.

Die Mitglieder der PUK sowie beigezogene Dritte unterstehen dem Amtsgeheimnis. Damit wird sichergestellt, dass keine Persönlichkeitsrechte verletzt, die Interessen der Stadt gewahrt werden oder die Untersuchung nicht belastet wird.

Art. 10 Abschluss der Untersuchung

Die PUK unterbreitet dem Grossen Gemeinderat einen Abschlussbericht zur Genehmigung und kann Anträge ans Parlament stellen oder Empfehlungen an die betroffene Behörde richten. Die betroffene Behörde soll sich in der Folge zur Umsetzung der Empfehlungen äussern. Die PUK kann dem Grossen Gemeinderat eine Frist beantragen, innert welcher die Behörde einen schriftlichen Bericht vorzulegen hat.

Art. 11 Inkrafttreten

Das Reglement tritt wie die Gemeindeordnung und die Geschäftsordnung auf die Amtsdauer 2018-2022 in Kraft. Es kann ohne Änderung der Geschäftsordnung nicht in Kraft treten.

2. Finanzielle Auswirkungen

Parlamentarische Untersuchungskommissionen verursachen folgende Kosten:

- Entschädigungen der Kommissionsmitglieder und des Kommissionspräsidiums
- Sitzungsgelder für Sitzungen und vergleichbaren Aufwand
- Beizug bzw. Begleitung durch Sachverständige

Die Entschädigungen der Kommissionsmitglieder sind in der Verordnung über die Entschädigungen der Mitglieder von Behörden, Kommissionen und Funktionärinnen/Funktionäre im Nebenamt zu verankern.

Die Spezialkommission AKS schlägt folgende Entschädigung für PUK-Mitglieder vor:

Für Mitglieder einer PUK sollen die üblichen Entschädigungen für Kommissionsmitglieder nicht gelten. Sie sollen eine *einmalige* Grundentschädigung von 500 Franken bzw. 1'000 Franken für Kommissionspräsidierende sowie ein Sitzungsgeld von 150 Franken je Sitzung und für vergleichbaren Aufwand erhalten.

Die Anpassung der Entschädigungsverordnung soll im Rahmen der Beratung der Totalrevision der Entschädigungsverordnung erfolgen. Die Spezialkommission wird zu gegebener Zeit einen entsprechenden Antrag einreichen.

Über weitere Ausgaben des Parlamentes entscheidet gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. j der Geschäftsordnung das Büro. Ein Beizug und die Entschädigung eines Sachverständigen wären also mit dem Büro abzusprechen. Die Kosten für Sachverständige müssen in der Kostenstelle des Grossen Gemeinderates (aktuelle Kostenstelle 101) kreditiert werden.

3. Vernehmlassung des Stadtrates

Der Stadtrat wurde mit Schreiben vom 20. Oktober 2017 zur Vernehmlassung zum PUK-Reglement eingeladen. Er begrüsst die Schaffung eines PUK-Reglements im Grundsatz, beantragt jedoch ein Anhörungsrecht vor Einvernahmen von städtischem Personal sowie eine Präzisierung betreffend allfällige Disziplinarverfahren. Die Spezialkommission hat die beiden Anliegen geprüft und ihnen teilweise entsprochen: Von einem Anhörungsrecht vor Einvernahmen von städtischem Personal wird abgesehen, da der Stadtrat bereits vor Einsetzung einer PUK gemäss Art. 1 Abs. 2 PUK-Reglement sowie zu den Schlussergebnissen der Untersuchung gemäss Art. 8 Abs. 1 PUK-Reglement angehört wird. Der Einbezug des Stadtrates ist also sichergestellt. Die vom Stadtrat vorgeschlagenen Präzisierungen zum Disziplinarverfahren gemäss Art. 6 Abs. 2 PUK-Reglement wurden geringfügig angepasst, im Grundsatz aber übernommen.

4. Referendumspflicht

Die Geschäftsordnung ist gemäss Art. 11 Abs. 2 lit. f Gemeindeordnung vom Referendum ausgeschlossen. Das PUK-Reglement ist Teil der Geschäftsordnung und untersteht somit auch nicht der Referendumspflicht.

Wetzikon, 19. Dezember 2017

Spezialkommission AKS

Stefan Lenz	Franziska Gross
Präsident	Ratssekretärin

Beilage

- Entwurf Reglement über die parlamentarische Untersuchungskommission

Reglement über die parlamentarische Untersuchungskommission

(vom [DATUM])¹

Art. 1 ¹Eine parlamentarische Untersuchungskommission des Grossen Gemeinderates, nachstehend Untersuchungskommission genannt, wird zur Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite eingesetzt.

Einsetzung

²Die Einsetzung erfolgt nach Anhörung des Stadtrates durch einen Gemeinderatsbeschluss, der den Auftrag an die Untersuchungskommission festlegt und die Mitglieder sowie das Kommissionspräsidium bezeichnet.

³Die Einsetzung einer Untersuchungskommission hindert die Durchführung anderer rechtlich geordneter Verfahren, namentlich von Disziplinarverfahren, nicht, soweit die Arbeit der Untersuchungskommission dadurch nicht erschwert oder verunmöglicht wird.

⁴Die Untersuchungskommission bezeichnet eine Kommissionssekretärin oder einen Kommissionssekretär.

Art. 2 ¹Die Untersuchungskommission bestimmt die für ihre Ermittlungen erforderlichen verfahrensmässigen und personellen Vorkehren.

Verfahren

²Für die Ermittlung des Sachverhaltes und die Beweiserhebung gelten sinngemäss die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und für die Zeugeneinvernahme die Bestimmungen der Zivilprozessordnung. Vorbehalten bleiben anderslautende Bestimmungen des vorliegenden Reglements. Art. 292 des Strafgesetzbuches ist anwendbar.

³Die Aktenherausgabe erfolgt innert zehn Tagen nach Einforderung. In begründeten Fällen kann die Frist durch die Untersuchungskommission erstreckt werden. Besteht über den Umfang der Aktenherausgabe oder über die Identität einzelner Akten Unklarheit, haben die zur Herausgabe verpflichteten Personen dies der Untersuchungskommission sofort anzuzeigen.

Informationsrechte

Art. 3 Die Untersuchungskommission kann:

- a. Zeuginnen und Zeugen einvernehmen,
- b. von Privatpersonen, soweit sie der Zeugenpflicht unterstehen, die Herausgabe von Akten verlangen,
- c. Auskunftspersonen befragen,
- d. von Amtsstellen, Behördenmitgliedern, Personen aus der Stadtverwaltung und Privatpersonen, soweit sie der Zeugenpflicht unterstehen, mündliche oder schriftliche Auskünfte einholen,
- e. Sachverständige beiziehen,
- f. die Herausgabe sämtlicher Akten der Stadtverwaltung und der Exekutivbehörden sowie ihrer Kommissionen verlangen,
- g. Augenscheine vornehmen.

Einvernahmen

Art. 4 ¹Die Vorladung zur Einvernahme hat schriftlich zu erfolgen. Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet, sind in der Vorladung auf die Möglichkeit der Verbeiständung hinzuweisen.

²Die einzuvernehmenden Personen sind vor ihrer Einvernahme zur Wahrheit zu ermahnen und auf ein allfälliges Aussageverweigerungsrecht hinzuweisen.

³Die ausgefertigten Einvernahmeprotokolle sind den Einvernommenen zur Unterschrift vorzulegen.

Art. 5 ¹Vor jeder Befragung ist festzustellen, ob sich jemand als Auskunftsperson, als sachverständige Person oder als Zeugin oder Zeuge zu äussern hat.

Zeuginnen und Zeugen
und Auskunftspersonen

²Richtet sich die Untersuchung ganz oder vorwiegend gegen eine bestimmte Person, darf diese nur als Auskunftsperson befragt werden.

³Zeuginnen und Zeugen sind zur Ablegung des Zeugnisses verpflichtet.

⁴Das Recht zur Zeugnisverweigerung richtet sich unter Vorbehalt von Art. 6 dieses Reglements nach den Bestimmungen der Zivilprozessordnung.

Art. 6 ¹Personen aus der Stadtverwaltung sind verpflichtet, der Untersuchungskommission über Wahrnehmungen bezüglich des Untersuchungsgegenstandes, die sie in Ausübung ihres Dienstes gemacht haben und die ihre dienstlichen Obliegenheiten betreffen, wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie allfällige Akten zu nennen, die den Gegenstand der Untersuchung betreffen.

Einvernahmen von
Personen aus der
Stadtverwaltung

²Die Ermahnung zur Wahrheit ist mit der Androhung zu verbinden, dass bei wissentlich wahrheitswidriger Auskunft ein personalrechtliches Disziplinarverfahren bei der zuständigen Anstellungsbehörde beantragt wird.

³Zeuginnen und Zeugen aus der Stadtverwaltung darf aufgrund ihrer wahrheitsgemässen Äusserungen gegenüber der Untersuchungskommission keinerlei Nachteil erwachsen.

Art. 7 ¹Personen, die durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind, haben das Recht, den Befragungen von Personen gemäss Art. 3 lit. a–d dieses Reglements beizuwohnen und Ergänzungsfragen zu stellen, an Augenscheinen teilzunehmen sowie in die herausgegebenen Akten, Gutachten und Einvernahmeprotokolle der Untersuchungskommission Einsicht zu nehmen. Sie können einen Beistand beziehen, welcher der Schweigepflicht untersteht.

Rechte der betroffenen
Personen

²Die Untersuchungskommission kann ihnen die Anwesenheit bei Befragungen und die Akteneinsicht insoweit verweigern, als es im Interesse der laufenden Untersuchung unerlässlich ist und sich die Untersuchung nicht ausdrücklich gegen sie richtet. Auf die betreffenden Beweismittel kann nur dann abgestellt werden, wenn deren wesentlicher Inhalt den betroffenen Personen eröffnet und ihnen Gelegenheit geboten worden ist, sich dazu zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.

³Nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an den Grossen Gemeinderat ist den Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden, Gelegenheit zu geben, sich dazu gegenüber der Untersuchungskommission zu äussern.

Rechte des Stadtrates

Art. 8 ¹Der Stadtrat hat das Recht, sich vor der Untersuchungskommission und in einem Bericht zuhanden des Grossen Gemeinderates zu den Schlussergebnissen der Untersuchung zu äussern.

²Für die Auskunftserteilung von Mitgliedern des Stadtrates vor der Untersuchungskommission gilt sinngemäss Art. 6 dieses Reglements.

Amtsgeheimnis

Art. 9 ¹Bei Begehren um Auskunft oder Aktenherausgabe sowie bei Einvernahmen durch die Untersuchungskommission ist es nicht erforderlich, dass die Mitglieder der Exekutivbehörden und die Personen aus der Stadtverwaltung vom Amtsgeheimnis entbunden werden. Aktenherausgabe und Aussagen können nicht mit dem Hinweis auf das Amtsgeheimnis verweigert werden.

²Die Untersuchungskommission bestimmt nach Anhören des Stadtrates, welche Aktenstücke oder Äusserungen dem Amtsgeheimnis nicht oder nicht mehr unterstehen.

³Die Mitglieder der Untersuchungskommission unterstehen der Schweigepflicht. Über die Entbindung von der Schweigepflicht entscheidet die Untersuchungskommission. Die von der Untersuchungskommission beauftragten Dritten sind formell auf die Schweigepflicht hinzuweisen.

Art. 10¹Nach Abschluss der Untersuchung unterbreitet die Untersuchungskommission dem Grossen Gemeinderat einen schriftlichen Schlussbericht mit Sachverhalt und Schlussfolgerungen zur Genehmigung.

Abschluss der Untersuchung

²Die Untersuchungskommission ist berechtigt, dem Grossen Gemeinderat Antrag zu stellen.

³Die Untersuchungskommission kann Empfehlungen an die verantwortliche Behörde richten.

⁴Die Behörde informiert den Grossen Gemeinderat über die Umsetzung der Empfehlungen. Die Untersuchungskommission kann dem Grossen Gemeinderat eine Frist beantragen, innert welcher die Behörde einen schriftlichen Bericht vorzulegen hat.

Art. 11 Das Reglement über die parlamentarische Untersuchungskommission wurde am [DATUM] vom Grossen Gemeinderat angenommen. Es tritt gleichzeitig mit der Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 11. Dezember 2017 in Kraft.

Inkrafttreten

Grosser Gemeinderat Wetzikon

Die Präsidentin: Sandra Elliscasis-Fasani

Die Ratssekretärin: Franziska Gross

¹ Genehmigt mit Gemeinderatsbeschluss vom [DATUM].