

3. Digitale Gemeindeparlamente

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 28. Oktober 2022 zur parlamentarischen Initiative Gabriel Mäder

KR-Nr. 214/2020

Stefan Schmid (SVP, Niederglatt), Referent der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK): Die STGK beantragt Ihnen einstimmig, die PI von Gabriel Mäder abzulehnen. Sie wurde als Reaktion in der Corona-Pandemie auf das erhöhte Bedürfnis nach digitalen Kommunikationslösungen eingereicht. Mit der von SP und FDP unterstützten Initiative wird verlangt, dass Gemeindeparlamente ihre Verhandlungen für einen begrenzten Zeitraum unter Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel führen können, sofern das übergeordnete Recht die Durchführung von Präsenzsitzungen verhindert und solche faktisch verunmöglicht sind. Zudem wird in der PI gefordert, dass die Parlamentsgemeinden in ihren Geschäftsordnungen die Zuständigkeit darüber regeln, welches Organ digitale Verhandlungen anordnen sowie die organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen für die Durchführung von digitalen Parlamentsverhandlungen festlegen kann. In der Stellungnahme kommt der Regierungsrat zusammengefasst zur Ansicht, dass es keiner Ermächtigung im kantonalen Recht bedürfe, damit in Notlagen digitale Parlamentsverhandlungen zulässig sind. Ebenso verlange das Gemeindegesetz keine Regelung zu digitalen Gemeindeparlamenten auf Stufe Gemeindeordnung, um in Notlagen virtuelle Plenarversammlungen auch durchführen zu dürfen. Dazu sei auch keine Änderung der Gemeindeordnung erforderlich, vielmehr genüge eine rechtliche Grundlage im Organisationserlass eines Parlaments. Zu regeln seien insbesondere die Voraussetzungen, die Rahmenbedingungen, das Verfahren und die Zuständigkeit für den Entscheid, virtuell zu tagen. Der Organisationserlass dürfe auch hybride Sitzungen vorsehen. Die Direktion der Justiz und des Innern hat alle Parlamentsgemeinden mit Schreiben vom 11. April 2022 über die Rechtsauffassung des Regierungsrates orientiert. Parlamentsgemeinden ist es somit unbenommen, die Organisationserlasse entsprechend zu ändern. Und vor diesem Hintergrund sah die STGK keinen Handlungsbedarf für die PI und für eine Änderung des Gemeindegesetzes.

Namens der einstimmigen STGK beantrage ich Ihnen, die PI abzulehnen. Besten Dank.

Roman Schmid (SVP, Opfikon): Ich kann es heute kurz machen und danke meinem Vorredner für die allgemeinen Ausführungen. Eingangs danke ich der Kommission und dem Regierungsrat für die Arbeit, welche in der Kommission und in der Verwaltung gemacht wurde. Die SVP-Kantonsratsfraktion war anfangs sehr skeptisch gegenüber dieser parlamentarischen Initiative. So sahen wir nicht, warum im Gesetz neue Paragraphen entstehen sollen, welche es den Gemeindeparlamenten erlauben sollen, digital zu tagen. Ich war nicht Mitglied der zuständigen

Kommission, beobachtete aber als Neo-Altgemeinderat von Opfikon die Entwicklung in meiner und in umliegenden Parlamentsgemeinden. Ich gebe es zu, es war anfangs nicht einfach, eine Parlamentssitzung nach dem Lockdown durchzuführen. Es gab da sehr viele Fragen, welche am Anfang unbeantwortet waren. Und auch der Bundesrat tat seinen Beitrag dazu, indem er in einer seiner ersten Verordnungen die Parlamente schlichtweg nicht namentlich erwähnte. Und Sie mögen sich – nicht alle hier, aber einige – sicher erinnern, dass es der Regierungsrat war, der uns einmal verboten hat, hier im Kantonsrat zu tagen, eine Kantonsratsitzung abzuhalten. Aber schlussendlich konnte dieser Exekutiv-Fauxpas durch die konstruktive Zusammenarbeit zwischen Geschäftsleitung und Regierungsrat beigelegt werden und so tagten wir unter Kollege Dieter Kläy als erstes Parlament in der Schweiz überhaupt nach Schutzkonzept in der Halle 7 physisch und nicht virtuell, weitere Parlamente folgten uns. Ich gebe Ihnen recht, es gab Parlamente, welche sich die Frage stellten, ob Parlamente auch digital tagen dürfen; es waren jedoch wenige respektive, bis die Frage beantwortet wurde, tagten die meisten auch schon wieder physisch.

Der SVP war es immer sehr wichtig, dass die Parlamentstätigkeit unter Schutzkonzepten stets möglich war, stets möglich sein muss. Die SVP ist froh, dass die Klärungen hier in diesem Fall ergaben, dass die Parlamente im Kanton Zürich rechtlich auf der sicheren Seite sind und keine neuen Paragraphen im Gemeindegesetz nötig sind. Es besteht in dieser Sache kein expliziter gesetzgeberischer Handlungsbedarf, Einzelheiten sollen in den jeweiligen Gemeindeordnungen respektive im Organisationserlass festgehalten werden.

Wir stimmen mit der Kommissionsmehrheit und lehnen die ursprüngliche parlamentarische Initiative ab. Vielen Dank.

Nicola Yuste (SP, Zürich): Bei einstimmigen Kommissionsentscheiden laufen wir immer etwas Gefahr, dass wir Ihnen hier aus allen Lagern dasselbe erzählen, ich versuche mich also kurz zu fassen: Die SP hat das Anliegen der PI für digitale Gemeindeparlamente klar unterstützt. Kantonsrat Felix Hoesch, Mitunterzeichner der PI, hat in seinem Votum zur vorläufigen Überweisung bereits die wichtigen Gründe genannt: Gemeindeparlamente müssen in Notsituationen, sollte die Versammlungsfreiheit eingeschränkt werden oder eine physische Sitzung aus sonstigen aussergewöhnlichen Umständen unmöglich sein, immerhin die Möglichkeit haben, virtuell zu tagen, sofern sie dies möchten. Eine solche Lösung für den Notfall, klar begrenzt auf den Zeitraum der aussergewöhnlichen Lage, ist für die SP eigentlich das absolute Minimum und sollte selbstverständlich sein. Und die Einführung einer solchen Massnahme in die Kompetenz der Gemeinde zu legen, macht für uns auch absolut Sinn. Die Gemeinde soll über die Durchführung ihrer Parlamentssitzungen, über den Erhalt ihrer demokratischen Institutionen selber entscheiden können, Stichwort «Gemeindeautonomie», das werden Sie heute nicht zum letzten Mal hören.

Und dass wir für das Fortführen der Demokratie gewisse Einbussen in Kauf nehmen müssen, ist auch klar. Die Gemeinden werden Erfahrungen sammeln müssen

und es wird anfangs zu Pannen kommen, das ist sicher. Aber ohne Erfahrungen werden wir auch nicht besser.

So breit, wie die PI unterstützt wurde, so wohlwollend hat sich auch die STGK diesem Thema gewidmet. Dementsprechend hat die Ablehnung der PI auch keinen politischen Grund, sondern einen ganz pragmatischen: Sie haben es schon von unserem Alt-STGK-Präsidenten (*Stefan Schmid*) gehört, wir sind in der Kommission schlicht zum Schluss gekommen, dass es keine Gesetzesänderung benötigt, um dem Anliegen gerecht zu werden. Wenn man das heutige Gemeindegesetz im Sinne der Gemeindeautonomie auslegt, dann sind virtuelle Parlamentssitzungen zwar nicht thematisiert, aber eben auch nicht verboten und deshalb zulässig. Die Probe aufs Exempel hat dann die totalrevidierte Gemeindeordnung der Stadt Zürich geliefert, welche dem Gemeinderat die Aufgabe zuschreibt, die gesetzlichen Grundlagen für ein virtuelles Parlament in ausserordentlichen Lagen zu erlassen und welche von der Regierung vorbehaltlos genehmigt wurde. Es braucht also keine Änderung im kantonalen Gemeindegesetz, ja, nicht einmal zwingend eine Änderung der Gemeindeordnung. Es reicht eine Anpassung des Organisationserlasses des Parlaments respektive des Gemeindeerlasses. Damit dies auch allen Gemeinden klar ist und Rechtssicherheit herrscht, hat die JI (*Direktion der Justiz und des Innern*) die Gemeinden darüber in einem Schreiben informiert.

Es sind am Ende also alle glücklich: Das Anliegen ist umgesetzt, die Gemeinden haben Rechtssicherheit, und dafür ist nicht einmal eine Gesetzesänderung nötig. Wir haben also noch Ressourcen geschont – wenn es nur immer so einfach wäre. Wir werden der Ablehnung somit auch zustimmen und danken an dieser Stelle noch einmal der JI und auch der STGK für die gute Behandlung. Vielen Dank.

Gabriel Mäder (GLP, Adliswil): Ich möchte mich ganz herzlich bei den Kommissionsmitgliedern der STGK und bei Regierungsrätin Jacqueline Fehr für die wohlwollende Aufnahme und Behandlung der Initiative bedanken. Ziel und Zweck der Initiative war es, den Gemeinden so rasch wie möglich die Durchführung von digitalen Parlamentssitzungen in Krisenzeiten zu ermöglichen. Zum Zeitpunkt der Einreichung der PI war diese Frage umstritten, weshalb die PI Klarheit schaffen sollte. Dabei ist die Kommission nach der Sichtung der Gesetzeslage zum Schluss gekommen, dass die aktuelle Gesetzeslage digitale Sitzungen nicht verbietet, eine Haltung, die die Regierung durch die Genehmigung eines solchen Passus bei der Totalrevision der Gemeindeordnung der Stadt Zürich bestätigt hat und in einem Brief an die Gemeinden nochmals explizit zum Ausdruck brachte. Zudem wies sie daraufhin, dass für die Durchführung eine rechtliche Grundlage im Organisationserlass des Gemeindeparlaments ausreiche und eine Änderung der Gemeindeordnung nicht notwendig sei.

Damit ist das primäre Ziel der Initiative, dass Gemeinden digitale Parlamentssitzungen anordnen können und deren Legitimität gewährleistet ist, erreicht. Und wenn dazu nicht einmal eine Gesetzesanpassung notwendig ist, freut uns von der GLP dies umso mehr. Bei der Ausarbeitung des Initiativtextes war einer der am intensivsten diskutierten Punkte die Frage, wann eine digitale Sitzung sinnvoll

sei, ob nur in ausserordentlichen Lagen oder allgemeinen Notlagen oder, wie es dann rechtlich unspezifisch im Text formuliert wurde, wenn physische Sitzungen faktisch verunmöglicht seien. Die Ablehnung der Initiative ist hierbei aus liberaler Sicht sehr erfreulich. Durch die Ablehnung werden keine neuen Einschränkungen eingeführt, sondern die Gemeindeautonomie bleibt maximal bewahrt. Die Gemeinden können nun selbst entscheiden, ob sie eine Ratssitzung digital oder physisch durchführen möchten, ohne dass sie aufgrund von übergeordnetem Recht spezielle Vorbedingungen oder Umstände nachweisen müssen.

Geschätzte Gemeindeparlamente, nutzen Sie diese Chance und zeigen Sie, dass nicht nur die Verwaltungen immer digitaler werden, sondern auch die Parlamente die neuen technischen Möglichkeiten zu nutzen wissen. Neue Erfahrungen erweitern den Horizont und fördern das Verständnis für die Herausforderungen in der Verwaltung und der Privatwirtschaft.

Ein Wermutstropfen aber bleibt: Wie die Regierung und die Kommission richtig festgestellt haben, wären die Gemeindeparlamente gefordert gewesen, Vorbereitungen für digitale Parlamentssitzungen in Hinblick auf die nächste Krise zu treffen. Nun aber bleibt es bei der Freiwilligkeit. Und dabei ist es in Parlamenten oft so, dass die aktuellen Probleme als die wichtigsten erscheinen und vorsorgliche Aufgaben nur auf geringes Interesse stossen. Deshalb mein Appell an die Gemeindeparlamente: Mit Krisen ist es wie beim Fussball, nach dem Spiel ist vor dem Spiel, respektive, nach der Krise ist vor der Krise. Jetzt ist die Zeit zum Handeln. Nutzen Sie sie und nehmen Sie das Angebot des Gemeindeamtes an, Sie bei der Ausarbeitung einer Regelung zu unterstützen. Die GLP wird der Ablehnung unserer PI aufgrund der Erfüllung des Anliegens, dass Gemeindeparlamente in Krisenzeiten digital tragen können, ebenfalls zustimmen. Besten Dank.

Silvia Rigoni (Grüne, Zürich): Die Pandemie hat sehr viele neue Herausforderungen an uns herangetragen, und wir haben uns mit Themen beschäftigt, die vorher kaum jemals ein Thema waren. Es hat ganz viele Themen gegeben, die relevant und zentral waren, und die Pandemie hat vor allem auch gezeigt, wie wichtig schnelle und auch gut abgestützte politische Entscheide sind. Und sie hat auch gezeigt, dass die Rolle der Parlamente in Krisensituationen sehr wichtig ist. Die Exekutive darf nicht einfach durchregieren. So war es zum Beispiel sehr problematisch, als die Sitzung des Kantonsrates schlicht verboten wurde. Wir haben uns dann die Frage gestellt: Wie funktionieren unsere Gemeindeparlamente, wenn wir uns physisch nicht treffen können? Und sind gesetzliche Grundlagen für digitale Sitzungen überhaupt vorhanden?

Diese Frage haben wir in der STGK geprüft und festgestellt – Sie haben es gehört –, die gesetzlichen Grundlagen sind vorhanden. Denn der Regierungsrat hat die Gemeindeordnung der Stadt Zürich gutgeheissen, welche ebendiese gesetzlichen Grundlagen geschaffen hat. Wichtig ist für uns, dass die Gemeinden selber entscheiden können, ob sie einen Gemeindeerlass machen oder nicht.

Es bleibt der Dank an den an die Initianten. Wir haben nun Klarheit in einer wichtigen Frage zum Funktionieren unserer Demokratie auch in Krisenzeiten. Für die

Grünen ist es hingegen wichtig, dass die Parlamente, wenn immer möglich, physisch tagen können. Und die Erfahrungen im Kanton Zürich haben gezeigt, dass dies während der Pandemie mit guten Schutzkonzepten durchaus möglich war. Das digitale Tagen von Parlamenten soll die absolute Ausnahme bleiben. Die Grünen lehnen diese PI aus den erklärten Gründen ab.

Jean-Philippe Pinto (Die Mitte, Volketswil): Als Sprecher der ehemaligen CVP habe ich bereits am 26. April 2021 anlässlich der vorläufigen Unterstützung darauf hingewiesen, dass Parlamentsgemeinden bereits gestützt auf das geltende Recht virtuelle Parlamentssitzungen vorsehen können. Es braucht hierzu eine nötige gesetzliche Grundlage, auf Gemeindeebene einen Organisationserlass. Jede Parlamentsgemeinde kann daher selber entscheiden, ob sie eine Regelung erlassen will oder nicht. Das ist der Kerngehalt der Gemeindeautonomie und diese sollte nicht durch eine kantonale Regelung eingeschränkt werden.

Die Mitte ist heute froh, dass diese Haltung der Direktion der Justiz und des Innern und der STGK geteilt wird. Die PI Mäder schränkt wahrscheinlich unbeabsichtigt die Gemeindeautonomie ein. Die Mitte lehnt daher die PI ab, dankt aber den Initianten für den guten Input.

Ratspräsidentin Sylvie Matter: Die Regierungsrätin wünscht das Wort nicht, somit kommen wir zur Abstimmung. Die Kommission hat den Antrag auf Ablehnung der PI gestellt. Dies ist einem Antrag auf Nichteintreten gleichzustellen.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 163 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), die parlamentarische Initiative KR-Nr. 214/2020 abzulehnen.

II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Das Geschäft ist erledigt.