

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 28. Oktober 2022

KR-Nr. 214a/2020

Beschluss des Kantonsrates über die parlamentarische Initiative von Gabriel Mäder betreffend Digitale Gemeindeparlamente

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Staat
und Gemeinden vom 28. Oktober 2022,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 214/2020 von Gabriel
Mäder wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 28. Oktober 2022

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Stefan Schmid

Die Sekretärin:
Rebecca Gebert

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern:
Stefan Schmid, Niederglatt (Präsident); Isabel Bartal, Zürich; Michael Biber, Bachen-
bülach; Diego Bonato, Aesch; Hans-Peter Brunner, Horgen; Urs Dietschi, Lindau;
Michèle Düнки-Bättig, Glattfelden; Sonja Gehrig, Urdorf; Karin Joss, Dällikon;
Walter Meier, Uster; Fabian Müller, Rüschnikon; Silvia Rigoni, Zürich; Nicola Yuste,
Zürich; Erika Zahler, Boppelsen; Christina Zurfluh Fraefel, Wädenswil; Sekretä-
rin: Rebecca Gebert.

Erläuternder Bericht

1. Ausgangslage und Wortlaut der Initiative

Am 15. Juni 2020 reichten Gabriel Mäder und zwei Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative (PI) «Digitale Gemeindeparlamente» ein. Sie wurde am 26. April 2021 vom Kantonsrat mit 99 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 wird wie folgt ergänzt:

§ 28.

¹ (unverändert)

² (unverändert)

³ *Das Parlament kann seine Verhandlungen für einen begrenzten Zeitraum unter Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel führen, sofern übergeordnetes Recht die Durchführung von Präsenzsitzungen verhindert oder solche faktisch verunmöglicht sind.*

§ 31. Abs. 2 [Organisationserlass]

e. die Zuständigkeit bezüglich eines Beschlusses zur Führung von Parlamentsitzungen gemäss § 28 Abs. 3

f. die organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen für eine Durchführung gemäss § 28 Abs. 3.

2. Beratung in der Kommission

Angestossen durch die Auswirkungen der Coronapandemie verlangt die PI Mäder, dass Gemeindeparlamente ihre Verhandlungen für einen begrenzten Zeitraum unter Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel führen können, sofern übergeordnetes Recht die Durchführung von Präsenzsitzungen verhindert oder solche faktisch verunmöglicht sind. Zudem wird verlangt, dass die Parlamentsgemeinden in ihren Geschäftsordnungen die Zuständigkeit darüber regeln, welches Organ digitale Verhandlungen anordnen kann, und die organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen für die Durchführung von digitalen Parlamentsverhandlungen festlegen. Zu diesem Zweck schlägt die PI eine Änderung des Gemeindegesetzes (GG) vom 20. April 2015 vor.

Im Anschluss an die vorläufige Unterstützung der PI Mäder durch den Kantonsrat hat die Geschäftsleitung des Kantonsrates die Initiative am 29. April 2021 der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) zur

Vorberatung und Antragstellung zugewiesen. Die Kommission nahm die Beratung in Anwesenheit einer Delegation der Direktion der Justiz und des Innern sowie des erstunterzeichnenden Initianten am 28. Mai 2021 auf. Anlässlich seiner Anhörung hielt der Erstunterzeichner gegenüber der Kommission fest, dass Parlamente wenn immer möglich Präsenzsitzungen den Vorzug geben sollen. Zudem ziele die PI Mäder nicht darauf ab, Hybridsitzungen für Gemeindeparlamente einzuführen. Die PI Mäder wolle lediglich die Möglichkeit schaffen, Parlamentssitzungen virtuell vorzunehmen, falls übergeordnetes Recht deren physische Durchführung verhindere oder diese faktisch unmöglich seien.

Die Direktion der Justiz und des Innern führte anlässlich der darauf folgenden Kommissionsberatungen mit Verweis auf die Totalrevision der Gemeindeordnung der Stadt Zürich darauf hin, dass sich im Zusammenhang mit der PI Mäder die Frage aufwerfe, ob Gemeindeparlamente bereits gestützt auf das geltende Recht virtuelle Parlamentssitzungen vorsehen können. Die Direktion legte dar, dass die Antwort auf diese Grundsatfrage von der Auslegung der geltenden Bestimmungen des GG abhängt. Die Direktion wies darauf hin, dass der Gesetzgeber bei der Beratung des GG die Möglichkeit virtueller Parlamentssitzungen nicht thematisiert hatte. Im Sinne der Gemeindeautonomie könne aber das geltende Gesetz dahingehend interpretiert werden, dass digitale Parlamente, sofern nicht explizit untersagt, zugelassen sind. Würde die Meinung vertreten, dass eine gesetzliche Grundlage für die Durchführung virtueller Parlamentssitzungen nötig sei, müsse gemäß Direktion gleichzeitig bedacht werden, dass die derzeit angenommene Gemeindeautonomie ohne Not durch eine Regelung des Anliegens der PI Mäder eingeschränkt würde. So versteht die Direktion die verlangte Änderung von § 31 Abs. 2 GG aufgrund der gewählten Formulierung als explizite Vorgabe an die Gemeinden, ihre Gemeindeordnungen anzupassen.

Aufgrund dieser Ausführungen der Direktion wurden in der Kommissionsberatung Zweifel darüber laut, ob die von der PI Mäder formulierte Änderung des GG nötig sei, um ihrem Anliegen zu entsprechen. So haben die Gemeindeparlamente nach Ansicht der STGK seit Ausbruch der Coronapandemie bewiesen, ihre Handlungsautonomie auch in Notlagen beibehalten zu können. Diese Feststellung hat die Kommission zum Schluss gebracht, auf eine Gesetzesänderung verzichten zu wollen, sollte kein expliziter gesetzgeberischer Handlungsbedarf festgestellt werden können. Gleichzeitig wurde anlässlich der Beratungen betont, dass für die Gemeinden bezüglich der Regelung von virtuellen Parlamentssitzungen Rechtssicherheit bestehen müsse.

In ihren Zweifeln bezüglich der Notwendigkeit einer Änderung des GG bestätigt wurde die STGK durch die Genehmigung der Totalrevision der Gemeindeordnung der Stadt Zürich, welche der Regierungsrat

am 27. Oktober 2021 vorbehaltlos vorgenommen hat. Mit diesem Beschluss hat der Regierungsrat unter anderem auch der neuen Regelung gemäss Art. 45 Abs. 4 der Gemeindeordnung zugestimmt, wonach es Aufgabe des Gemeinderats ist, die gesetzlichen Grundlagen für ein virtuelles Parlament in ausserordentlichen Lagen zu erlassen. Aus Sicht der Kommission wurde damit bestätigt, dass die Gemeinden bereits im Rahmen des geltenden Rechts die Möglichkeit haben, während Notlagen virtuelle Parlamentssitzungen vorzusehen. Aufgrund des Hinweises der Direktion, wonach eine Anpassung der Gemeindeordnung dafür aber nicht zwingend nötig wäre und auch eine Anpassung des Gemeindeerlasses ausreichen würde, kam die Kommission zum Schluss, dass die Gemeinden über die bereits bestehenden Möglichkeiten aktiv informiert werden sollten.

Die Direktion hat in diesem Zusammenhang zum einen ein Schreiben zuhanden der Gemeinden entworfen, mit welchem diese über die Zulässigkeit von digitalen Gemeindeparlamenten in Notlagen informiert wurde. Das Schreiben enthielt den Hinweis, dass zum Zweck der Ermöglichung virtueller Parlamentssitzungen die Schaffung einer rechtlichen Grundlage im Organisationserlass des Parlaments (Gemeindeerlass) ausreiche. Zum anderen wurde den Gemeinden auch die Unterstützung durch das Gemeindeamt des Kantons Zürich angeboten, sollten sie eine entsprechende Rechtsgrundlage schaffen wollen.

Mit dem Schreiben der Direktion der Justiz und des Innern zuhanden der Gemeinden wird aus Sicht der STGK dem Anliegen der PI Mäder entsprochen und die geforderte Änderung des GG damit gleichzeitig obsolet.

3. Vorbehaltener Beschluss

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat zu der vom Kantonsrat am 26. April 2021 mit 99 Stimmen vorläufig unterstützten parlamentarischen Initiative von Gabriel Mäder, KR-Nr. 214/2020, folgenden vorbehaltene Beschluss gefasst: Die PI Mäder wird einstimmig (mit 15 zu 0 Stimmen) abgelehnt.

4. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission

Das Anliegen, wonach ein Gemeindeparlament in Notlagen unter Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel verhandeln darf, ist nachvollziehbar. Der Gesetzgeber hat bei der Beratung des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) die Möglichkeit von digitalen Parlamentssitzungen

nicht thematisiert. Entsprechend fehlt im GG eine ausdrückliche Bestimmung, wonach Parlamentssitzungen unter Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel durchgeführt werden dürfen. Dem GG sind aber auch keine Bestimmungen zu entnehmen, die digitale Parlamentssitzungen ausschliessen.

Bei den mit der PI gewünschten gesetzlichen Regelungen handelt es sich um organisatorische Bestimmungen; in ausserordentlichen Situationen könnte die Form der Teilnahme der Parlamentarierinnen und Parlamentarier an den Sitzungen befristet geändert werden.

Das GG regelt die Belange des Gemeindeparlaments nur in den Grundzügen. Mit Blick auf die Gemeindeautonomie verzichtet es weitgehend auf die Regelung von organisatorischen Bestimmungen, sondern hält fest, dass die Gemeindeparlamente solche in einem Organisationserlass zu regeln haben. Der Organisationserlass ist aufgrund seines normativen Inhalts in der Form eines Gemeindeerlasses zu beschliessen. Dafür sind die Gemeindeparlamente unter Vorbehalt des fakultativen Referendums zuständig (vgl. § 4 Abs. 2 GG).

Gemeindeerlasse gelten deshalb als Gesetze im formellen Sinn. Gemäss § 31 Abs. 2 GG sind im Organisationserlass insbesondere die Organe und ihre Zuständigkeiten (lit. a) sowie das Verfahren zur Ausübung der Rechte der Mitglieder des Parlaments (lit. b) zu regeln. Das kantonale Recht lässt den Parlamentsgemeinden im Bereich der Organisation und des Verfahrens der Gemeindeparlamente erhebliche Entscheidungsfreiheit. In den Organisationserlassen werden beispielsweise Regelungen für die Abstimmungs- und Redeordnung verankert, die für den ordentlichen Ablauf von Parlamentssitzungen entscheidend sind. Darin sind u. a. die Rechte und das Verfahren der parlamentarischen Untersuchungskommission zu regeln (vgl. § 31 Abs. 2 lit. c GG).

Der Organisationserlass hat gemäss GG somit wichtige Bestimmungen für das ordentliche Funktionieren eines Gemeindeparlaments zu enthalten. Mit Blick auf eine wertekohärente Regelung genügt es ohne Weiteres, dass allfällige Bestimmungen, die befristet organisatorische Belange im Zusammenhang mit parlamentarischen Sitzungen unter Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel regeln, in einem formellen kommunalen Gesetz geregelt werden dürfen. In Anbetracht der gesetzlichen Normen im GG fehlt eine überzeugende Begründung, weshalb organisatorische Vorschriften, die in Notlagen Parlamentssitzungen auf digitalem Weg ermöglichen sollen, im GG oder in der Gemeindeordnung zu verankern sind. Gestützt auf diese Überlegungen hat der Regierungsrat Art. 45 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich, der das Zürcher Gemeindeparlament verpflichtet, eine gesetzliche Grundlage für ein

digitales Parlament in ausserordentlichen Lagen zu schaffen, nach Prüfung der Bestimmung auf ihre Rechtmässigkeit vorbehaltlos genehmigt (RRB Nr. 1168/2021; vgl. Art. 89 Abs. 3 Kantonsverfassung [LS 101]).

Die PI zielt darauf hin, die Gemeindeparlamente gesetzlich zu ermächtigen, in Notlagen virtuell tagen zu dürfen. Gemäss Wortlaut der mit ihr verlangten Änderung von § 31 GG müssten jedoch die notwendigen Regelungen zwingend in die Organisationserlasse aufgenommen werden. Die PI kann dahingehend als Eingriff in die Gemeindeautonomie verstanden werden, als sämtliche Parlamentsgemeinden die Organisationserlasse ihrer Gemeindeparlamente anpassen müssen, auch wenn die Parlamente die Durchführung ihrer Sitzungen unter Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel ablehnen. Es stellt sich die Frage, ob eine solche Regelung unnötigerweise in die Gemeindeautonomie eingreift, wenn sich Gemeindeparlamente auch ohne eine Gesetzesgrundlage auf kantonaler Stufe entsprechende Regelungen geben können.

Zusammenfassend ist der Regierungsrat der Auffassung, dass es keiner Ermächtigung im kantonalen Recht bedarf, damit in Notlagen digitale Parlamentssitzungen zulässig sind. Ebenso verlangt das GG keine Rechtsgrundlage zu digitalen Gemeindeparlamenten auf Stufe Gemeindeordnung. Um in Notlagen digitale Plenarversammlungen durchzuführen, genügt eine rechtliche Grundlage im Organisationserlass des Gemeindeparlaments (Gemeindeerlass). Zu regeln sind insbesondere die Voraussetzungen, die Rahmenbedingungen, das Verfahren und die Zuständigkeit für den Entscheid, virtuell zu tagen. Da in Parlamentsgemeinden eine gewisse Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Zulässigkeit von digitalen Parlamentssitzungen in Notlagen besteht, hat die Direktion der Justiz und des Innern die Parlamentsgemeinden mit Schreiben vom 11. April 2022 über die dargelegte Rechtsauffassung des Regierungsrates orientiert. Parlamentsgemeinden ist es daher unbenommen, die Organisationserlasse ihrer Gemeindeparlamente entsprechend zu ändern. Aus den vorstehenden Gründen unterstützt der Regierungsrat den Beschluss der STGK, die PI KR-Nr. 214/2020 betreffend Digitale Gemeindeparlamente abzulehnen.

5. Antrag der Kommission

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Die Mehrheit der Kommission sieht aus folgenden Gründen keinen Handlungsbedarf: Einerseits besteht die Möglichkeit der Gemeindeparlamente mittels eines Organisationserlasses entsprechende Rechtsgrundlagen zu schaffen. Andererseits wurden die Gemeinden von der Direktion der Justiz und des Innern mittels eines Schreibens über die Zulässigkeit von digitalen

Gemeindeparlamenten in Notlagen informiert, was der Herstellung der geforderten Rechtssicherheit in Bezug auf die Regelung digitaler Gemeindeparlamente dient. Ferner hat die Kommission festgestellt, dass das Bedürfnis der Gemeinden (mit Ausnahme der Stadt Zürich), entsprechende Rechtsgrundlagen zu erlassen, gering ist.

Aus diesen Gründen beantragt die Kommission dem Kantonsrat einstimmig (mit 15 zu 0 Stimmen), die parlamentarische Initiative KR-Nr. 214/2020 abzulehnen.