

Gemeinderatssitzung vom 14. Dezember 2024

Botschaft

Traktandum Nr. 2

Totalrevision der Geschäftsordnung für den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Gemeinderatspräsident
Sehr geehrte Gemeinderätinnen und Gemeinderäte

Der Gemeindevorstand unterbreitet Ihnen Bericht und Antrag zur Totalrevision der Geschäftsordnung für den Gemeinderat.

1. Ausgangslage

Die geltende Geschäftsordnung für den Gemeinderat ist am 19. September 1994 durch den Gemeinderat erlassen worden und per 1. Oktober 1994 in Kraft getreten. Seitdem ist die Geschäftsordnung lediglich in einzelnen Punkten revidiert worden. So wurde im Jahre 2021 die Fragestunde eingeführt und zusätzlich dem Gemeindevorstand die Möglichkeit eingeräumt, anlässlich der Sitzungen des Gemeinderates kurz über wichtige Punkte der Vorstandstätigkeit zu informieren.

Am 14. Dezember 2019 hat der Gemeinderat die Motion „Revision der Geschäftsordnung für den Gemeinderat“ von Enea Baselgia (SP) einstimmig überwiesen. Die Motion fordert eine Teil- oder Totalrevision der Geschäftsordnung für den Gemeinderat. Insbesondere sollen die parlamentarischen Vorstösse (Motion und Postulat), analog zur Regelung im Grossen Rat, durch den Auftrag abgelöst werden sowie die Berichterstattung und Antragsstellung zu Vorstössen durch den Gemeindevorstand in schriftlicher Form erfolgen.

Da die Diskussion zum Auftragswesen im Kantonsparlament (Parlamentarische Initiative Vetsch betreffend Anpassung der Auftragsregelung) und die Revision der Gemeindeverfassung abgewartet werden sollten, hat der Gemeinderat einer Fristverlängerung für die Bearbeitung der Motion zugestimmt. Mittlerweile hat der Grosse Rat entschieden, am Auftragswesen festzuhalten und die totalrevidierte Gemeindeverfassung wird per 1. Januar 2025 in Kraft treten. Somit ist jetzt der richtige Zeitpunkt für die Revision der Geschäftsordnung für den Gemeinderat.

2. Vorgehen

Das Vorgehen für die Revision der Geschäftsordnung für den Gemeinderat wurde unter Einbezug des Gemeinderatspräsidiums und der Fraktionspräsidien festgelegt, mit dem Ziel die revidierte Geschäftsordnung noch im Jahre 2024 dem Gemeinderat unterbreiten zu können.

Für die Erarbeitung der neuen Geschäftsordnung wurde eine Arbeitsgruppe, bestehend aus den folgenden Personen, gebildet:

Reto Spiller, Gemeinderatspräsident (Vorsitz)
Andrea Bäder Federspiel (Fraktionspräsidentin Die Mitte)
Jürg Rodigari (Fraktionspräsident FDP.Die Liberalen)
Stefan Theus (Fraktionspräsident SVP)
Martijn van Kleef (Fraktionspräsident SP)
Erich Kohler, Gemeindepräsident
Lucas Collenberg, Gemeinbeschreiber
Dr. iur. Frank Schuler, Hausjurist der Gemeinde (beratend)

Nachdem den Parteien die Möglichkeit geboten wurde, Anliegen zu melden, welche im Rahmen der Revision der Geschäftsordnung berücksichtigt werden sollten, hat die Arbeitsgruppe die Arbeit aufgenommen. Das Vorgehen sowie die Rückmeldungen der Parteien wurden besprochen und die Stossrichtung der Revision, insbesondere bezüglich parlamentarische Vorstösse, festgelegt. Um auch die Struktur und sprachliche Formulierungen anpassen zu können, hat sich die Arbeitsgruppe für eine Totalrevision der Geschäftsordnung ausgesprochen. Aufgrund der Inputs der Arbeitsgruppe wurde durch Dr. iur. Frank Schuler die Geschäftsordnung erarbeitet. Die Arbeitsgruppe hat sich zu insgesamt vier Sitzungen getroffen und hat die Geschäftsordnung zu Händen des Gemeindevorstandes verabschiedet.

3. Hauptpunkte der Totalrevision

3.1 Struktur und Sprache

Zur Verbesserung der Übersichtlichkeit ist die Struktur der Geschäftsordnung angepasst worden. Dies bringt eine neue Nummerierung der Artikel und die Verschiebung einzelner Bestimmungen mit sich. In sprachlicher Hinsicht wurden geschlechtsneutrale Formulierungen oder Doppelbezeichnungen gewählt.

3.2 Parlamentarische Vorstösse (Art. 50 ff.)

Analog zum Grossen Rat sollen Motion und Postulat durch den Auftrag abgelöst werden, mit dem Ziel das Vorstossverfahren zu vereinfachen und effizienter zu gestalten. Dies entspricht auch der Forderung der Motion „Revision der Geschäftsordnung für den Gemeinderat“.

Der Auftrag fordert den Gemeindevorstand auf, (1.) dem Gemeinderat eine in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten oder des Gemeinderates fallende Vorlage zu unterbreiten oder (2.) im eigenen Zuständigkeitsbereich tätig zu werden.

Im Zuständigkeitsbereich der Stimmberechtigten oder des Gemeinderates hat der Auftrag die Wirkung einer Weisung. Eine Weisung ist in allen wesentlichen Teilen bindend. Der Gemeindevorstand hat diese im Rahmen der Verfassung und der übrigen Rechtsordnung auf zweckmässige Weise zu befolgen.

Im Zuständigkeitsbereich des Gemeindevorstandes hat der Auftrag die Wirkung einer Richtlinie. Eine Richtlinie verpflichtet den Vorstand, Änderungen zu prüfen und Abklärungen zu treffen. Ein Abweichen (Nichtumsetzung) ist nur in begründeten Fällen zulässig.

Die Berichterstattung und Antragsstellung des Gemeindevorstandes zu Aufträgen soll neu schriftlich erfolgen. Dies gibt den Mitgliedern des Gemeinderates die Möglichkeit zu einer besseren Vorbereitung der Sitzungen. Somit wird auch diesbezüglich der Motion „Revision der Geschäftsordnung für den Gemeinderat“ entsprochen.

Bezüglich Beratung der Vorstösse im Gemeinderat wird eine Anpassung an die Praxis des Grossen Rates vorgeschlagen: Der Gemeinderat beschliesst, ob er den Vorstoss in seiner ursprünglichen Form oder mit den beantragten Änderungen des Gemeindevorstandes überweisen will.

Überwiesene Aufträge im eigenen Zuständigkeitsbereich soll der Gemeindevorstand innert sechs Monaten umsetzen. Bei Aufträgen im Zuständigkeitsbereich der Stimmberechtigten oder des Gemeinderates soll der Gemeindevorstand innert eines Jahres seit der Überweisung dem Gemeinderat eine entsprechende Vorlage unterbreiten. Die geltende Geschäftsordnung sieht eine Frist von maximal vier Monaten für den Vollzug von Motionen und Postulaten vor. Die neue Bestimmung trägt dem Umstand Rechnung, dass der Auftrag je nach Zuständigkeitsbereich unterschiedliche Tragweite hat. Wie bis anhin kann der Gemeinderat die Fristen auf begründeten Antrag des Gemeindevorstandes verlängern.

3.3 Stellvertretung im Gemeinderat (Art. 10)

Die Voraussetzungen für eine vorübergehende Stellvertretung im Gemeinderat richten sich nach Art. 29 Abs. 3 der Gemeindeverfassung (GV) und Art. 36 des kommunalen Gesetzes über die politischen Rechte (kGPR). Eine Vertretung ist zulässig, wenn ein Ratsmitglied aus triftigen Gründen verhindert ist. In der Geschäftsordnung (Art. 10) werden die Einzelheiten zum Ablauf bei einer Stellvertretung geregelt (Mitteilung an die Gemeindekanzlei, Zustellung der Unterlagen an die stellvertretende Person etc.).

3.4 Mitwirkung im Vorstand (Art. 16)

Gemäss Art. 42 Abs. 4 der Gemeindeverfassung regelt die Geschäftsordnung, in welcher Reihenfolge Mitglieder des Gemeinderates im Einzelfall im Gemeindevorstand Einsitz nehmen, wenn die Beschlussfähigkeit sonst nicht erreicht wird. Gestützt darauf wird in der Geschäftsordnung - angelehnt an die übliche Regelung in Parlamentsgemeinden - die folgende Reihenfolge für den Einsitz von Mitgliedern des Gemeinderates im Gemeindevorstand festgelegt: (1) Präsidium des Gemeinderates, (2) Vizepräsidium des Gemeinderates, (3) die letzte Präsidentin oder der letzte Präsident des Gemeinderates bzw. die Vorgängerinnen oder Vorgänger im Amt, sofern sie noch Mitglied des Gemeinderates sind.

4. Erläuterungen zu weiteren Bestimmungen der Geschäftsordnung

Art. 1 Konstituierende Sitzung

Die Einladung zur konstituierenden Sitzung zu Beginn einer neuen Amtsperiode soll künftig, wie im Grossen Rat und zahlreichen Parlamentsgemeinden, durch das älteste der amtsältesten Mitglieder des Gemeinderates (Alterspräsidentin oder Alterspräsident) erfolgen. Bis anhin erfolgte die Einladung durch das Gemeindepräsidium.

Art. 2 Eröffnung und Wahl Präsidium

Aufgrund der Grösse des Gemeinderates erscheint es ausreichend, zwei Stimmenzähler/innen zu wählen. Auf die die Wahl von stellvertretenden Stimmenzählenden soll künftig verzichtet werden.

Art. 3 Weitere Wahlen

Aus Gründen der Transparenz werden neu alle ständigen Kommissionen, welche durch den Gemeinderat zu wählen sind, in der Geschäftsordnung namentlich erwähnt. Die Anzahl der zu wählenden Mitglieder ergibt sich aus der jeweiligen gesetzlichen Regelung. Keine Wahl erfolgt bei Personen, die von Amtes wegen Einsitz nehmen oder von anderen Gremien bezeichnet werden. Bei der Kinder- und Jugendkommission wählt der Rat nur seine Vertretung. Nicht geregelt wird die Wahl von Delegierten der Gemeinde gemäss Art. 33 Ziff. 6 GV, da deren Amtsdauer nicht zwingend mit jener des Gemeinderates zusammenfällt.

Art. 6 Ratssekretariat

Die Protokollführung bzw. das Ratssekretariat obliegt üblicherweise der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber. Daher erscheint es zweckmässig, auf eine formelle «Wahl» zu verzichten, sondern die Aufgabe direkt der Funktion zuzuweisen.

Art. 9 Einladung

Neu wird in der Geschäftsordnung explizit erwähnt, dass die Botschaften an den Gemeinderat auf der Webseite zu publizieren sind.

Art. 11 Aktenauflage / Art. 12 Form

Künftig sollen die Unterlagen für den Gemeinderat grundsätzlich in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden. Ein Ratsmitglied kann jedoch die Zustellung in Papierform verlangen.

Art. 14 Bild- und Tonaufnahmen

Bild- und Tonaufnahmen oder -übertragungen von den Sitzungen durch Dritte sollen künftig zulässig sein. Sie dürfen den Ratsbetrieb nicht beeinträchtigen. Auf Antrag eines seiner Mitglieder kann der Gemeinderat Bild- und Tonaufnahmen untersagen.

Art. 15 Auskunftserteilung

Es wird festgelegt, dass sich die Ratsmitglieder für Auskünfte an das zuständige Mitglied des Gemeindevorstandes oder an die Gemeindeschreiberin bzw. den Gemeindeschreiber wenden können.

Art. 19 Fraktionsvorsitzendenkonferenz

Die Bestimmung erweitert die Aufgaben der bisherigen Terminkonferenz, indem das Gemeinderatspräsidium, der Gemeindevorstand oder zwei Fraktionsvorsitzende bei Bedarf eine Fraktionsvorsitzendenkonferenz einberufen können. An der Fraktionsvorsitzendenkonferenz nehmen Präsidium und Vizepräsidium des Gemeinderates, die Vorsitzenden der im Gemeinderat vertretenen Fraktionen und in der Regel eine Vertretung des Gemeindevorstandes teil. Die Zusammenkünfte dienen der gegenseitigen Zusammenarbeit, Information, Fragestellung und Stellungnahme. Sie werden durch das Präsidium des Gemeinderates geleitet.

Art. 22 Redaktionskommission

Bis anhin entsprechen die Botschaften für die Volksabstimmung denjenigen an den Gemeinderat. Es hat sich gezeigt, dass die Erläuterungen zuhanden des Gemeinderates für die Stimmberechtigten teilweise zu umfassend und schwer verständlich sind. Aus diesem Grund sollen die Botschaften für die Volksabstimmungen künftig in einer anderen bzw. komprimierteren Form verfasst werden können.

Der Redaktionskommission kommt die Aufgabe zu, die Abstimmungserläuterungen (Botschaften) für Urnenabstimmungen zu verfassen oder zu genehmigen. Dabei ist sie an gewisse Vorgaben gebunden. So müssen die Abstimmungserläuterungen die Vorlagen sachlich und objektiv darstellen und einen begründeten Antrag enthalten. In der Begründung sind die Erwägungen einer erheblichen Minderheit des Gemeinderates angemessen aufzuführen. Bei Initiativen und Referenden sind die wesentlichen Auffassungen der Urheberschaft zu berücksichtigen. Aufgrund der nötigen Vorlaufzeiten für die Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmungen wird die Verwaltung/Gemeindekanzlei in der Regel bereits einen Entwurf für die Parlamentssitzung vorbereiten, der anschliessend von der Redaktionskommission angepasst werden kann.

Art. 31 Diskussion, Wortmeldung

In der geltenden Geschäftsordnung ist geregelt, dass das Wort ausserhalb der Reihenfolge erteilt wird, wenn ein Mitglied des Gemeinderates die Beachtung der Geschäftsordnung verlangt, einen Ordnungsantrag stellt oder auf eine persönliche Bemerkung antworten will. Dies ist in der Praxis schwierig umzusetzen, da bei einer Wortmeldung nicht offen ersichtlich ist, ob sich diese auf einen der obgenannten „Gegenstände“ bezieht. Deshalb soll auf eine entsprechende Regelung verzichtet werden.

Art. 33 Ordnungsanträge, a) Anträge zur Geschäftsbehandlung

Die Geschäftsordnung wird dahingehend präzisiert, dass ein Antrag auf Rückweisung auch während der Detailberatung gestellt werden kann und nicht nur bei der Eintretensdebatte.

Art. 34 b) Anträge auf Beschränkung der Rededauer oder Schluss der Diskussion

Die geltende Geschäftsordnung enthält eine allgemeine Regelung bezüglich Beschränkung der Rededauer. So kann auf Antrag und mit Zustimmung von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen die Rededauer beschränkt werden. Die neue Regelung sieht vor, dass die Beschränkung der Rededauer in der Regel nicht für die Kommissionssprechenden und die Vertretung des Gemeindevorstandes gilt. Als „Vertretung des Gemeindevorstandes“ gilt in der Regel das für die Vorlage zuständige Vorstandsmitglied. Eine Vorlage kann aber auch von zwei Vorstandsmitgliedern vertreten werden. Die offenere Lösung wird als sinnvoll erachtet, um den konkreten Umständen Rechnung zu tragen (z.B. Antwort auf mehrere Wortmeldungen). Die gewählte Formulierung soll die praktische Umsetzbarkeit vereinfachen, um Diskussionen hinsichtlich der Geltung der Redezeitbeschränkung zu vermeiden. Es liegt dabei im Ermessen der entsprechenden Personen, dem Anliegen der Redezeitbeschränkung Rechnung zu tragen.

Art. 39 Reihenfolge der Abstimmungen

Das bisherige Recht wird bezüglich Reihenfolge der Abstimmungen präzisiert. Bei mehreren Anträgen ist in der Praxis oft unklar, ob ein konkreter Antrag als Änderungs- oder als Hauptantrag zu qualifizieren ist. Eine allgemeine Umschreibung oder Definition ist nicht möglich. Zur Unterstützung der Ratsleitung soll eine «Handreichung» bezüglich der Reihenfolge erstellt werden.

Art. 40 Ermittlung der Abstimmungsergebnisse

Gemäss geltender Geschäftsordnung ist jedes Gemeinderatsmitglied unter Vorbehalt der Bestimmungen über den Ausstand zur Abgabe der Stimme verpflichtet. Um dem Grundsatz der Stimmfreiheit besser Rechnung zu tragen, soll die bisherige Stimmpflicht aufgehoben werden. Art. 29 Gemeindegesetz (BR 175.050) sieht zwar eine Stimmpflicht für kleine Entscheidungsgremien wie Behörden oder Kommissionen vor. Nach Auffassung des Amtes für Gemeinden fallen aber Gemeindeparlamente nicht unter diese Bestimmung.

Art. 42 Erforderliches Mehr

Bei Wahlen entscheidet gemäss geltender Geschäftsordnung erst im dritten Wahlgang das relative Mehr. Für den ersten und zweiten Wahlgang gilt das absolute Mehr. Üblicherweise gilt das relative Mehr bereits im zweiten Wahlgang. Ein Festhalten an der bisherigen Regelung erscheint daher nicht zweckmässig.

Der gesamte Erlasstext in der synoptischen Darstellung samt Erläuterungen ist in der Beilage zu finden.

5. Anträge

Der Gemeindevorstand unterbreitet Ihnen, sehr geehrter Herr Gemeinderatspräsident, sehr geehrte Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, aufgrund obiger Ausführungen folgende Anträge:

1. Auf die Vorlage sei einzutreten.
2. Der Totalrevision der Geschäftsordnung für den Gemeinderat sei zustimmen.
3. Die Motion „Revision der Geschäftsordnung für den Gemeinderat“ von Enea Baselgia (SP) sei als erfüllt abzuschreiben.

Gemeindevorstand Domat/Ems

Der Präsident

Erich Kohler

Der Gemeindevorstand

Lucas Collenberg

Domat/Ems, 18. November 2024 EK/LC

Beilage:

Geschäftsordnung für den Gemeinderat_Synopse_FINAL