

## Grosser Gemeinderat, Vorlage

### Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats der Stadt Zug

Bericht und Antrag des Büros des Grossen Gemeinderates vom 21. August 2018

#### **Das Wichtigste im Überblick**

Die geltende Geschäftsordnung trat am 1. Januar 1998 in Kraft. Seither wurde sie immer wieder kleineren und grösseren Teilrevisionen unterzogen. Obwohl sich die Geschäftsordnung im Grundsatz bewährt, wurden im Laufe der vergangenen Jahre immer wieder Revisionsanliegen an das Büro des Grossen Gemeinderates (Büro GGR) herangetragen. Am 7. November 2016 wurde zudem eine parteiübergreifende Motion mit dem Titel "Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 4. November 1997 (Geschäftsordnung, GSO)" eingereicht. Zwar wurde die Motion nicht überwiesen, das Büro GGR hat anlässlich der Debatte im Grossen Gemeinderat jedoch den Auftrag angenommen, die vorgebrachten Anliegen zu prüfen und bei Bedarf im Rahmen einer umfassenderen Teilrevision in die Geschäftsordnung einfliessen zu lassen. Das Büro GGR traf sich in der Folge zur Behandlung der verschiedenen Revisionspunkte zu mehreren Arbeitssitzungen und schlägt dem Grossen Gemeinderat eine Teilrevision der Geschäftsordnung vor. Mit dieser werden die meisten der vorgebrachten Anliegen berücksichtigt.

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit eine Vorlage zu einer umfassenden Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

- 1. Ausgangslage**
- 2. Motion betreffend Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug**
- 3. Die Revisionsvorlage**
  - 3.1 Die eingereichten Revisionsbegehren**
  - 3.2 Nicht berücksichtigte Revisionsanliegen**
  - 3.3 Vernehmlassungen der im Grossen Gemeinderat vertretenen politischen Parteien bzw. Gruppierungen**
  - 3.4 Kurzkomentar zu den einzelnen Änderungen**
- 4. Antrag**

## 1. Ausgangslage

Die geltende Geschäftsordnung wurde vom Grossen Gemeinderat mit Beschluss vom 4. November 1997 verabschiedet (vgl. Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band 9, S. 125; SRZ 152.1). Sie trat am 1. Januar 1998 in Kraft. Seit diesem Zeitpunkt ist die Geschäftsordnung immer wieder kleineren oder grösseren Teilrevisionen unterzogen worden, so beispielsweise in den Jahren 1999 (vgl. Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band 10, S. 79), 2002 (nicht in AS), 2004 (vgl. Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band 11, S. 122), 2006 (vgl. Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band 11, S. 282), 2009 (vgl. Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band 12, S. 276), 2016 und 2018. Trotz dieser verhältnismässig hohen Revisionskadenz darf gesagt werden, dass sich die Geschäftsordnung im Grossen und Ganzen bewährt hat und nur punktuell optimiert werden müssen. Im Laufe der vergangenen Jahre sind nun wieder einige Revisionsanliegen an das Büro GGR herangetragen worden. Diese sollen – soweit sie dem Büro als umsetzungswürdig erscheinen – im Rahmen einer umfassenderen Teilrevision in die Geschäftsordnung Eingang finden.

## 2. Motion betreffend Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug

Am 7. November 2016 reichten die Chefs der CVP-Fraktion, der FDP-Fraktion und der SVP-Fraktion eine Motion ein mit dem Titel "Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 4. November 1997 (Geschäftsordnung, GSO)". Die Motionäre verlangen mit ihrem Vorstoss vom Büro GGR eine Vorlage zur Änderung der Geschäftsordnung, insbesondere von § 17 (Wahl der Kommissionen) und von § 50 (Ordnungsanträge). Nach dem Willen der Motionäre sollen diese beiden Bestimmungen neu wie folgt gefasst werden:

### § 17 Abs. 5 (neu)

<sup>5</sup> Sofern sich während der Amtsdauer die Fraktionsstärke verändert, bleibt die Zuteilung bei den ständigen Kommissionen und bei den neu zu wählenden nichtständigen Kommissionen während der ganzen Amtsdauer unverändert. Bei einem Fraktionsaustritt oder –übertritt verliert das betroffene Kommissionsmitglied den bisherigen Kommissionssitz.

### § 50 Abs. 3 (neu)

<sup>3</sup> Wird ein Ordnungsantrag gutgeheissen, Ausnahme bei "Handhabung der Geschäftsordnung", wird die Liste mit den noch eingetragenen Sprechern nichtig.

Ergänzend zu diesen beiden Änderungsanträgen wird das Büro GGR beauftragt, im Rahmen der Motionsbearbeitung selbständig weitere notwendige oder sinnvolle Änderungen in der GSO dem Stadtparlament vorzuschlagen oder zu beantragen.

An seiner Sitzung vom 22. November 2016 wandelte der Grosse Gemeinderat den Vorstoss vorerst in ein Postulat um, und lehnte daran anschliessend eine Überweisung an das Büro ab. In der Folge wurde die Motion betreffend Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug als erledigt von der Geschäftskontrolle abgeschrieben. Gemäss den Ausführungen der damaligen Ratspräsidentin Karin Hägi schlug das Ratsbüro hingegen vor, dass der Stadtschreiber beauftragt werden solle, zuhanden des Büros eine Liste mit Revisionsanliegen zu führen. Diese Anliegen sollten sodann auf Ende Legislaturperiode gesamthaft dem Büro zur Diskussion und zu einem allfälligen Revisionsantrag an den GGR unterbreitet werden. Damit bestehe auch die Möglichkeit, noch weitere Anliegen zeitlich koordiniert aufzunehmen.

### 3. Die Revisionsvorlage

#### 3.1 Die eingereichten Revisionsbegehren

Im Anschluss an die Behandlung der Motion betreffend Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug lud der Stadtschreiber einerseits die Mitglieder des Rates und andererseits den Stadtrat bzw. die Stadtverwaltung ein, weitere aus ihrer Sicht erforderliche Anpassung der Geschäftsordnung zu beantragen. In der Folge traf eine breite Palette von unterschiedlichsten Änderungsbegehren bei der Stadtkanzlei ein. Im Wesentlichen handelte es sich dabei um Folgende:

- Zu § 5 Abs. 1 und 2: Anpassung der Eidesformel an diejenige des Kantonsrates (Herkunft des Begehrens: Stadtkanzlei).
- Zu § 7 Abs. 1 sowie § 8 Abs. 1 und 3: Festlegung der Traktandenliste durch das Büro GGR anstatt durch die Präsidentin/den Präsidenten (Herkunft des Begehrens: Stadtrat)
- Zu § 12 Abs. 2 und 3 (neu), § 13 Abs. 2 Ziff. 3 sowie § 14 Abs. 2 (neu): Vorberatung der Ratsgeschäfte nur noch durch eine einzige Kommission (Herkunft des Begehrens: Stadtrat)
- Zu § 13 Abs. 3, § 41 Abs. 3, § 43 Abs. 1, § 52, § 55a Abs. 2: Eingaben an den Rat sollen auch auf elektronischem Weg möglich sein (Herkunft des Begehrens: SVP-Fraktion)
- Zu § 15 Abs. 3 (neu) und 4 (neu): ordentliche Ankündigung der Bildung von Ad hoc-Kommissionen, Vertretung fraktionsloser Kräfte in nicht ständigen Kommissionen (Herkunft des Begehrens: Grünliberale Partei Stadt Zug, glp)
- Zu § 17 Abs. 3 bzw. Abs. 5 (neu): Verlust des Kommissionsmandats bei Austritt aus der Fraktion bzw. Übertritt in eine andere Fraktion (Herkunft des Begehrens: Motion der Fraktionen CVP/FDP/SVP)
- Zu § 25 Abs. 2 (neu): Sitzungsbeginn nicht vor 17.00 Uhr (Herkunft des Begehrens: Rainer Lehmann, FDP)
- Zu § 25a (neu): Würde des Rates soll besser respektiert werden (Herkunft des Begehrens: Büro GGR)
- Zu § 29: Ton- und Bildaufnahmen von der Ratssitzung; Grundsatz der Zulässigkeit mit Einschränkungs- bzw. Verbotsvorbehalt (Herkunft des Begehrens: SVP-Fraktion)
- Zu § 34 Abs. 3 (neu): Aufnahme der Verhandlungen auf Tonträger zwecks Protokollierung (Herkunft des Begehrens: Stadtkanzlei/Rechtsdienst)
- Zu § 38 Abs. 2: Möglichkeit für den Stadtrat, ein Geschäft zurückzuziehen (Herkunft des Begehrens: Büro GGR)
- Zu § 41 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu): Präzisierung der Unterscheidung Motion/Postulat (Herkunft des Begehrens: GGR-Präsident und Diverse)
- Zu § 42 Abs. 3: Lösung des Problems der Nichtabschreibung einer Motion bei bzw. nach der Erheblich-erklärung (Herkunft des Begehrens: Stadtkanzlei)
- Zu § 42b: Prüfung Angleichung des Verfahrens der Postulatsbehandlung an dasjenige der Motionsbe-handlung - Erheblich-erklärungsverfahren (Herkunft des Begehrens: Büro GGR)
- Zu § 42b Abs. 1bis: Gleiche Quoren für die Nichtüberweisung von Postulaten und von Motionen (Her-kunft des Begehrens: Büro GGR)
- Zu § 42b Abs. 1bis (Stimmenquorum für die Nichtüberweisung einer in ein Postulat umgewandelten Motion) (Herkunft des Begehrens: Stadtrat)
- Zu §§ 42b und 43: Klarere Abgrenzung des Postulats von der Interpellation (Herkunft des Begehrens: Büro GGR)
- Zu § 47 Abs. 2 (neu): Traktandierung von nicht abschliessend behandelten Geschäften auf die nächst-folgende Ratssitzung (Herkunft des Begehrens: SVP-Fraktion)
- Zu § 50 Abs. 1, 2bis (neu) und 3 (neu): Quorum für die endgültige Rückweisung einer Vorlage, Abbruch der Diskussion (Herkunft des Begehrens: Motion der Fraktionen CVP/FDP/SVP, GGR-Präsident)
- Zu § 51a (neu): Regelungsbedarf betreffend Einsatz von audiovisuellen Hilfsmitteln (Herkunft des Be-gehrens: Büro GGR, Stadtkanzlei)
- Zu § 51a (neu): Bereitstellung eines Visualizers und eines Beamers für die Rednerinnen und Redner (Herkunft des Begehrens: Grünliberale Partei Stadt Zug, glp)

- Zu § 55a: materielle Anträge bloss in der 1. Lesung – in 2. Lesung nur noch formelle Anträge möglich (Herkunft des Begehrens: Karen Umbach, FDP).
- Zu diversen Bestimmungen: Primat der digitalen Zustellung der Ratsunterlagen (Herkunft des Begehrens: Grünliberale Partei Stadt Zug, glp)
- Zu §§ 60 f.: Mitbenützung der elektronischen Abstimmungsanlage im Kantonsratssaal (Herkunft des Begehrens: Jürg Messmer SVP, SVP-Fraktion)

Damit der Grosse Gemeinderat die neue elektronische Abstimmungsanlage im Kantonsratssaal möglichst bald mitbenützen konnte, wurde die Revision von §§ 60 und 61 GSO betreffend die Stimmabgabe vorweggenommen und die entsprechende Änderung der GSO vom Rat an dessen Sitzung vom 27. Februar 2018 beschlossen (in Kraft getreten am 1. März 2018).

Die übrigen Revisionsbegehren wurden dem städtischen Rechtsdienst zur Prüfung und Beurteilung aus rechtlicher Sicht unterbreitet. In der Folge nahm der Rechtsdienst zu den einzelnen Revisionsvorschlägen Stellung und gab für deren weitere Behandlung Empfehlungen an die Adresse des Büros GGR ab. Gestützt darauf nahm das Büro eine Auslegeordnung vor, entschied darüber, welche Revisionsbegehren weiterverfolgt werden sollen und erteilte dem Rechtsdienst den Auftrag, eine entsprechende Revisionsvorlage auszuarbeiten.

### **3.2 Nicht berücksichtigte Revisionsanliegen**

#### **Zu § 7 Abs. 1 sowie § 8 Abs. 1 und 3 (Festlegung der Traktandenliste durch das Büro)**

Das Büro ist in Verfahrensfragen das leitende Organ des GGR. Dementsprechend obliegt ihm die Planung der Geschäftsbehandlung. Da es in der Vergangenheit verschiedentlich zu Diskussion über die Traktandenliste kam, hat der Stadtrat vorgeschlagen, dass künftig das Büro auch die Traktandenliste festlegt und nicht wie heute vorgesehen die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident nach Rücksprache mit der Stadtschreiberin bzw. dem Stadtschreiber. Das Büro GGR hat sich jedoch gegen diesen Revisionsvorschlag entschieden, wobei vor allem verfahrensökonomische Überlegungen den Ausschlag für diesen Entscheid gaben.

#### **Zu § 15 (Ordentliche Ankündigung der Bildung von Ad hoc-Kommissionen; Vertretung fraktionsloser Kräfte in nicht ständigen Kommissionen)**

Mit der von der Grünliberalen Partei beantragten Klausel, wonach bei nicht ständigen Kommissionen und bei parlamentarischen Untersuchungskommissionen mindestens ein Sitz denjenigen Ratsmitgliedern vorbehalten sein soll, die nicht einer Fraktion angehören, wird die Wahlfreiheit des Rates erheblich eingeschränkt. Abgesehen davon erscheint die Berücksichtigung der Fraktionen auch bei der Wahl von ad hoc- und von Untersuchungskommissionen als durchaus berechtigt. Im Übrigen führt die erforderliche Anzahl Ratsmitglieder zur Bildung einer Fraktion (3) zu einem bloss geringen Quorum. Selbstverständlich bleibt es dem Rat schliesslich unbenommen, auch ein fraktionsloses Ratsmitglied (oder mehrere davon) in eine Kommission zu wählen. Dies ist in der Vergangenheit auch schon geschehen. Das Anliegen der glp soll deshalb nicht weiterverfolgt werden.

#### **Zu § 25 (Sitzungsbeginn nicht vor 17.00 Uhr)**

Eine starre Regelung der Sitzungszeiten schränkt die Flexibilität der Ratsleitung unnötig ein. Bei Bedarf (z.B. infolge grosser Geschäftslast oder im Fall einer Budgetsitzung) sollen auch ganztägige Sitzungen bzw. Nachmittagssitzungen einzuberufen werden können. Das Büro nimmt allerdings zur Kenntnis, dass ein Sitzungsbeginn vor 17.00 Uhr, bei verschiedenen Ratsmitgliedern nicht auf Gegenliebe stösst. Es wird deshalb in der Regel keine Sitzungen einberufen, die vor 17.00 Uhr beginnen.

### **Zu § 42b (Angleichung des Verfahrens der Postulatsbehandlung an dasjenige der Motionsbehandlung - Erheblicherklärungsverfahren)**

Das Büro GGR erteilte dem städtischen Rechtsdienst den Auftrag zu prüfen, ob das Verfahren der Postulatsbehandlung nicht an dasjenige der Motionsbehandlung angeglichen werden sollte. Mit anderen Worten, ob nicht auch bei der Postulatsbehandlung ein zweistufiges Verfahren mit Überweisung einerseits und Erheblicherklärung andererseits zur Anwendung kommen soll, wie dies auch im Kantonsrat gelte.

Nach § 41 Abs. 1 GSO sind Motionen Aufträge an den Stadtrat, das Büro oder eine GGR-Kommission, dem GGR zu einem bestimmten Gegenstand einen Beschlussentwurf zu unterbreiten (Gemeindeordnung, allgemein-verbindliches Gemeindereglement, Vertrag, Kreditvorlage) oder bestimmte Massnahmen zu treffen. In Bezug auf die sachliche und örtliche Zuständigkeit muss es sich dabei um einen Beschlussgegenstand bzw. eine Massnahme im Aufgabenbereich der Stadt Zug handeln (vgl. hierzu §§ 58 f. Gemeindegesetz). Gleichzeitig muss der GGR gestützt auf § 16 der Gemeindeordnung für die Beschlussfassung über das Geschäft zuständig sein (funktionale Zuständigkeit). Nicht motionsfähig sind deshalb Geschäfte, die in die abschliessende Zuständigkeit des Stadtrates fallen. Bei der Motion handelt es sich um das wirkungsvollste parlamentarische Instrument; mit einer erheblich erklärten Motion kann der Stadtrat zum Handeln (auch gegen dessen Willen) gezwungen werden. Das Anwendungsgebiet ist jedoch – wie bereits vorstehend erwähnt - auf Geschäfte im Zuständigkeitsbereich des GGR beschränkt.

Demgegenüber ist das Postulat nur – aber immerhin – ein Auftrag an den Stadtrat zu prüfen, ob dem GGR ein Beschlussentwurf vorzulegen sei oder ob eine bestimmte Massnahme zu treffen sei und darüber Bericht zu erstatten oder Antrag zu stellen. Auch hier muss es sich mit Blick auf die sachliche und örtliche Zuständigkeit um einen Beschlussgegenstand bzw. eine Massnahme im Aufgabenbereich der Stadt Zug handeln (vgl. hierzu §§ 58 f. Gemeindegesetz). Im Gegensatz zur Motion können jedoch sämtliche Aufgabenbereiche der Stadt Zug Gegenstand eines Postulats sein, auch solche, die an sich in die abschliessende Zuständigkeit des Stadtrates fallen. Als parlamentarisches Instrument hat das Postulat eine Doppelfunktion; es kann einerseits Anregung an die Adresse des Stadtrates für die künftige Ausgestaltung der Gemeindetätigkeit sein, andererseits bildet es ein politisches Druckmittel in Bezug auf bestimmte Vorkommnisse oder ein bestimmtes Verhalten der Exekutive. Die Durchschlagskraft ist allerdings eher bescheiden - der Stadtrat kann mit einem Postulat nicht gezwungen werden, einen Beschlussentwurf vorzulegen oder eine bestimmte Massnahme zu treffen. In Bereichen mit abschliessender Zuständigkeit der Exekutive wird der Stadtrat grosse Zurückhaltung bei der Entgegennahme von Postulaten üben.

Die parlamentarischen Instrumente "Motion" und "Postulat" unterscheiden sich somit in wesentlichen Punkten: Weil mit einem Postulat der Stadtrat einzig und alleine verpflichtet werden kann, zu einem bestimmten Gegenstand Bericht zu erstatten, ergibt eine "Erheblicherklärung" eines Postulats keinen Sinn. Erheblicherklärung kann in diesem Zusammenhang nämlich nur bedeuten "der Stadtrat ist verpflichtet, das mit dem parlamentarischen Vorstoss vorgetragene Begehren auch tatsächlich umzusetzen."

Der kantonale Gesetzgeber trägt dieser Unvollkommenheit des Postulats insofern Rechnung, als er in § 43 Abs. 2 Satz 3 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1) festhält, dass ein erheblich erklärtes Postulat nicht verbindlich sei.". Dies heisst aber mit Blick auf die Bedeutung des Begriffs "Erheblicherklärung" nichts anderes, als dass ein erheblich erklärtes Postulat nicht erheblich sei. Die kantonale Gesetzgebung kann somit in diesem Punkt nicht als Vorbild dienen. Angesichts der unterschiedlichen Bedeutung und Ausgestaltung der beiden parlamentarischen Instrumente "Motion" und "Postulat" ist auf eine Vereinheitlichung der Verfahren zu verzichten.

### **Zu § 50 Abs. 1 (Abbruch der Diskussion)**

Nach Auffassung der Fraktionen von CVP, FDP und SVP (vgl. Motion betreffend Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug) soll der Ordnungsantrag "Abbruch der Diskussion" wieder in die Geschäftsordnung aufgenommen werden. Dies, nachdem er im Jahr 2006 auf Antrag von Gemeinderat Urs B. Wyss aus der Geschäftsordnung gestrichen worden war. Abbruch der Diskussion bedeutet, dass unmittelbar nach der Abstimmung über den Ordnungsantrag die Beratungen über das Geschäft abgebrochen werden. Dabei handelt es sich um ein Instrument, das aus parlamentarischer und aus demokratiepolitischer Sicht als ausserordentlich problematisch erscheint. Wenn es zur Unzeit angerufen wird, kann man damit nämlich die Opposition im Parlament "mundtot" machen. Aus diesem Grund ist ein solches Ordnungsinstrument grundsätzlich abzulehnen. Im vorliegenden Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass im Kantonsrat bereits für die Gutheissung eines Antrags auf Schluss der Debatte (d.h. für die ordentliche Beendigung der parlamentarischen Beratungen) die Stimmen von zwei Drittel der Stimmenden erforderlich sind (vgl. § 70 Abs. 1 GO KR).

### **Zu § 55a (materielle Anträge bloss in 1. Lesung – in 2. Lesung nur noch formelle Anträge möglich)**

Die für den GGR geltende Regelung entspricht (inhaltlich) derjenigen des Kantonsrats (vgl. § 73 GO KR): Für beide Lesungen sind Anträge materieller Natur zulässig. Allerdings müssen diese – sowohl bei der 1. als auch bei der 2. Lesung – einen ausreichenden Sachzusammenhang mit dem Beratungsgegenstand haben; andernfalls werden sie ausgeschieden (vgl. § 69 GO KR). Für die 2. Lesung müssen die Anträge indessen fristgerecht – entweder schriftlich oder auf elektronischem Weg – der Staatskanzlei bzw. der Stadtkanzlei eingereicht werden. Nach Ablauf dieser Eingabefrist sind (materielle) Anträge nur noch zulässig, soweit sie einen Sachzusammenhang mit den fristgerecht eingereichten Anträgen aufweisen (Änderungsanträge zu Änderungsanträgen). Mit anderen Worten können zu Bestimmungen, für welche bis spätestens zehn Tage vor der Ratssitzung keine Anträge eingereicht worden sind, auch an der Ratssitzung keine Anträge mehr gestellt werden. Insofern ist das Begehren von Karen Umbach erfüllt und es drängt sich in diesem Zusammenhang keine Revision der GSO auf.

### **Zur digitalen Zustellung der Ratsunterlagen**

Diese Form der Zustellung bzw. der zur Verfügungsstellung ist bereits unter dem geltenden Recht möglich (vgl. § 19 Abs. 3, § 24 Abs. 1, § 24 Abs. 1<sup>bis</sup>, § 35 Abs. 1 GSO). Die rechtlichen Rahmenbedingungen, um das Begehren der glp zu erfüllen, sind bereits gegeben. In der Praxis braucht es nur noch entsprechend konsequent umgesetzt zu werden (Primat der digitalen Zustellung bzw. zur Verfügungsstellung; physische Zustellung nur noch auf ausdrücklichen Wunsch).

### **Zur Möglichkeit für den Stadtrat, ein Geschäft zurückzuziehen**

Diese Möglichkeit ist unter § 38 Abs. 2 in der GSO bereits vorgesehen.

### **Zur Nichtabschreibung von Motionen bei Erheblicherklärung**

Ob ein Vorstoss von der Geschäftskontrolle des GGR abgeschrieben werden soll oder nicht, entscheidet der Rat selber. Erheblich erklärte Motionen können in der Regel erst dann abgeschrieben werden, wenn sie (vollumfänglich) umgesetzt bzw. erfüllt sind (vgl. § 42a GSO). Dies ist in den meisten Fällen im Zeitpunkt der Erheblicherklärung noch nicht der Fall.

### **3.3 Vernehmlassungen der im Grossen Gemeinderat vertretenen politischen Parteien bzw. Gruppierungen**

Auf eine Vernehmlassung bei den im Grossen Gemeinderat vertretenen politischen Parteien bzw. Gruppierungen hat das Büro GGR verzichtet. Im Rahmen des Büro GGR sind die Fraktionen des Grossen Gemeinderates vertreten und über die einzelnen Beratungsgegenstände wurden teils kontroverse und tiefgreifende Diskussionen geführt.

### **3.4 Kurzkomentar zu den einzelnen Änderungen**

#### **Zu § 5 Abs. 1 und 2: Eidesformel**

Die Eidesformel in der bisher geltenden Fassung ist fehlerhaft: So ist im Zusammenhang mit der Ablegung des Eides von "geloben" die Rede, anstatt von "schwören". Aus Sicht des Büros GGR macht es Sinn, die Eidesformel an diejenige des Kantons anzupassen "Ich schwöre ....". Bei dieser Gelegenheit sollte die Formulierung "die Ehre der Gemeinde zu fördern" aktualisiert werden wie folgt: "... die Ehre der Stadt Zug zu fördern ...". Die GSO wurde seinerzeit – als kleine politische Provokation (sic!) – bewusst ausschliesslich in der weiblichen Form gehalten. Dies hat in der ganzen Schweiz ein erhebliches Medienecho ausgelöst. Aus historischen Gründen soll deshalb in der Eidesformel weiterhin bloss von "Bewohnerinnen" gesprochen werden (nicht von Bewohnerinnen und Bewohnern). In Abs. 3 wird der Begriff "stehend" gestrichen. Dies damit gehbehinderte Menschen keine Diskriminierung erleiden.

#### **Zu § 12 Abs. 2 (neu) und 3 (neu), § 13 Abs. 2 Ziff. 3 sowie § 14 Abs. 2 (neu): Vorberatung nur durch eine einzige Kommission**

Das Postulat, die Geschäfte des Grossen Gemeinderates sollten bloss durch eine einzige Kommission vorberaten werden, ist beinahe so alt wie der Rat selber. Diese Idee lag seinerzeit auch den Vorstellungen des kantonalen Gesetzgebers beim Erlass des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt, GG) zugrunde. Dementsprechend wurde in § 107 GG – nebst der Parlamentarischen Untersuchungskommission - bloss eine (parlamentarische) Geschäftsprüfungskommission vorgesehen. Diese Geschäftsprüfungskommission sollte grundsätzlich sämtliche vorzubereitenden Geschäfte des GGR behandeln. Die bisherigen Bemühungen des Stadtrates in diese Richtung scheiterten indessen allesamt am Widerstand des Rates. Mit der neuen Regelung von § 12 Abs. 2, wonach in der Regel die Geschäfte nur noch von einer einzigen Kommission vorberaten werden sollen, aber die Kommissionspräsidien ausnahmsweise eine Behandlung in beiden Kommissionen vereinbaren können, wird ein entscheidender Schritt in Richtung mehr Effizienz im Ratsbetrieb getan. Dies wird auch zu einer spürbaren Beschleunigung des Verfahrens führen.

#### **Zu § 13 Abs. 3, § 41 Abs. 3, § 43 Abs. 1, § 52, § 55a Abs. 2: Eingaben schriftlich oder auf elektronischem Weg**

Mit der fortschreitenden Digitalisierung erscheint die Forderung, die Ratsmitglieder müssten ihre Eingaben schriftlich (und in verschiedenen Fällen auch noch unterzeichnet) bei der Stadtkanzlei einreichen, nicht mehr als zeitgemäss. Die Einreichung auf elektronischem Weg (via E-Mail) soll deshalb der schriftlichen Eingabe gleichgestellt werden. Was die Fristwahrung von elektronischen Eingaben anbelangt, sind die Absenderinnen bzw. Absender indessen selber verantwortlich für das rechtzeitige Eintreffen der elektronischen Mitteilung bei der Stadtkanzlei. Mit anderen Worten übernimmt die Stadtkanzlei keinerlei Haftung dafür, dass eine rechtzeitig versandte elektronische Mitteilung auch tatsächlich fristgerecht bei ihr eintrifft. Zudem muss für die Stadtkanzlei klar ersichtlich sein, dass es sich um eine für den Ratsbetrieb relevante Eingabe handelt. Die entsprechende Form (z.B. bei Kommissionsberichten) ist einzuhalten und politische Vorstösse sind klar als solche zu definieren.

### **Zu § 17 Abs. 3: Verlust des Kommissionsmandats bei Austritt aus der Fraktion bzw. Übertritt in eine andere Fraktion**

Mit dieser Reglementsänderung soll das Anliegen der Motion der Fraktionen CVP/FDP/SVP betreffend Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug wieder aufgenommen werden. Die im parlamentarischen Vorstoss vorgeschlagene Formulierung ist jedoch zu kompliziert und zu wenig schlüssig: Wenn eine Fraktion infolge Austritts eines Mitglieds ihre Fraktionsstärke verliert, muss dies konsequenterweise auch bei der Zusammensetzung der Kommissionen berücksichtigt werden. Im vorliegenden Fall entscheidend ist einzig und allein die Rechtsfolge, dass das Ratsmitglied bei Fraktionsaustritt bzw. Fraktionsübertritt sein Kommissionsmandat verliert. Dadurch entsteht eine Vakanz, welche im Rahmen einer Ersatzwahl beseitigt werden muss. Für diese Ersatzwahl gelten wiederum die Wahlgrundsätze gemäss § 17 GSO. Zur Ersatzwahl dürfen alle Ratsmitglieder antreten, auch dasjenige, das den Sitz infolge Fraktionsaustritts bzw. -übertritts verloren hat.

Begründet werden kann das Anliegen im Wesentlichen damit, dass es im Grossen Gemeinderat bloss zwei ständige Kommissionen gibt. Die Fraktionen sollen Gewähr haben, dass sie in diesen Kommissionen tatsächlich auch vertreten sind.

### **Zu § 25a (neu): Würde des Rates**

Hier soll die Würde des Rates prominenter erwähnt werden und so der Ratspräsidentin auch ein entsprechendes Mittel zur Verfügung stellen. Das Büro GGR schlägt deshalb vor, eine Allgemein Formulierung bezüglich Würde des Rates aufzunehmen. Dies ermöglicht es der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Grossen Gemeinderates bei Bedarf zu intervenieren.

### **Zu § 29: Ton- und Bildaufnahmen - Grundsatz der Zulässigkeit mit Einschränkungs- bzw. Verbotsvorbehalt**

Das Begehren der SVP-Fraktion widerspiegelt die heute geübte Praxis der Ratsleitung (ohne Gegenantrag stillschweigende Genehmigung). Diese Praxis soll nunmehr in das geschriebene Recht überführt werden. In § 29 soll deshalb eine generelle Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt aus wichtigen Gründen verankert werden.

### **Zu § 34 Abs. 3 (neu): Aufnahme der Verhandlungen auf Tonträger zwecks Protokollierung**

Zu dieser Fragestellung gibt es einen separaten Gemeinderatsbeschluss aus dem Jahr 1964 (siehe GRB Nr. 27 vom 17. März 1964). Aus unerfindlichen Gründen hat die betreffende Regelungsmaterie im Jahr 1997 keinen Eingang in die damals neu geschaffene GSO gefunden. Dieses Versähen ist im Rahmen des vorliegenden Revisionspakets zu beheben.

### **Zu § 41 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu): Präzisierung Unterscheidung Motion/Postulat**

In der Vergangenheit haben sich immer wieder Unsicherheiten bei der Unterscheidung der parlamentarischen Instrumente "Motion" und "Postulat" gezeigt. Insbesondere bei der Frage nach der Motionsfähigkeit eines Vorstosses herrschten immer wieder grosse Verwirrung und grundlegende Meinungsverschiedenheiten. Aus diesem Grund sollen die Anforderungen an die Motionsfähigkeit in einem neuen Absatz 1<sup>bis</sup> präzisiert werden. Motionsfähig sind Gegenstände, welche in den Aufgabenbereich des Grossen Gemeinderates fallen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Gegenstände im Aufgabenbereich des Stadtrates nicht motionsfähig sind.

### **Zu § 42b Abs. 1<sup>bis</sup>: Stimmenquorum für die Nichtüberweisung einer in ein Postulat umgewandelten Motion**

Nach Auffassung des Stadtrates sollen bei der Behandlung von in Postulate umgewandelten Motionen dieselben Verfahrensgrundsätze gelten wie bei der Behandlung von Motionen. Damit soll vermieden werden, dass eine Motion in ein Postulat umgewandelt wird, um dieses dann - in rechtsmissbräuchlicher Weise - mit einfacher Mehrheit "versenken" zu können. Das Büro GGR teilt diese Ansicht.



#### **Zu § 47 Abs. 2 (neu): Traktandierung von nicht abschliessend behandelten Geschäften auf die nächstfolgende Ratssitzung**

Die von der SVP gewünschte Regelung entspricht grundsätzlich der aktuellen Praxis. Es gibt aber Fälle (z.B. wenn es sich bei der nächstfolgenden Sitzung um eine Budgetsitzung handelt), in welchen von diesem Grundsatz soll abgewichen werden können. Deshalb soll die entsprechende Vorschrift mit der Formulierung "in der Regel" relativiert werden.

#### **Zu § 50 Abs. 3 (neu) und 4 (neu): Prüfungsauftrag und Fristansetzung bei Rückweisung, Worterteilung nach Annahme eines Antrages auf Schluss der Beratung**

Die Rückweisung einer GGR-Vorlage oder einzelner Teile davon zur nochmaligen Prüfung und Antragstellung an den Stadtrat, das Büro oder eine Kommission soll inskünftig mit einem konkreten Abklärungsauftrag verbunden werden. Nur so weiss die Adressatin bzw. der Adressat, was genau der Rat von ihr bzw. von ihm erwartet. Dieser Auftrag ist überdies mit einer Frist zur erneuten Einreichung zu versehen, damit das Geschäft nicht auf die lange Bank geschoben werden kann.

Weiterhin mit dem einfachen Mehr der Stimmenden soll auch eine endgültige Rückweisung eines Geschäftes möglich sein. In diesem Fall werden selbstverständlich sowohl die Erteilung eines konkreten Überprüfungsauftrags als auch eine entsprechende Fristansetzung für die Wiedereinbringung obsolet.

Die Frage der Worterteilung nach Annahme eines Antrages auf Schluss der Beratung soll inhaltlich der für den Kantonsrat geltenden Regelung angepasst werden (siehe § 70 Abs. 1 Geschäftsordnung Kantonsrat). Damit erfolgt eine Präzisierung zur heutigen Regelung.

#### **Zu § 51a (neu): Audiovisuelle Hilfsmittel**

Das Büro GGR ist grundsätzlich gegen Projektionen im Rahmen des Rates. Diese sollen künftig ausgeschlossen werden (auch vom Stadtrat und Kommissionspräsidien). Die Formulierung "in der Regel" kommt dann zur Anwendung, wenn es um für das Geschäft relevante Zusatzinformationen geht, welche in den vorhandenen Berichten nicht aufgenommen werden konnten. Der Fall kann dies auch sein, wenn sich eine Tatsache nur schwierig oder nicht in Worte fassen lässt. Diese neue Regelung ist ebenfalls gängige Praxis im Kantonsrat.

#### **4. Antrag**

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- die Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug zum Beschluss zu erheben.

Zug, 21. August 2018

Hugo Halter, Präsident

Martin Würmli, Stadtschreiber

Beilagen:

- Beschlussentwurf
- Änderungserlass
- Synoptische Darstellung

Die Vorlage wurde vom Büro des Grossen Gemeinderates in Zusammenarbeit mit dem städtischen Rechtsdienst verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtschreiber Martin Würmli, Mitglied des Büros, Tel. 041 728 21 02.

## Beschlussentwurf für die 2. Lesung

### Beschluss des Grossen Gemeinderats von Zug Nr.

#### betreffend Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug

Der Grosse Gemeinderat von Zug **beschliesst** in Kenntnis von Bericht und Antrag des Büros GGR Nr. 2496 vom 21. August 2018 (1. Lesung) und Nr.            vom            (2. Lesung):

1. Die Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug wird zum Beschluss erhoben.
2. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2019 in Kraft. Sie wird im Amtsblatt des Kantons Zug bekannt gegeben und in die Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse aufgenommen.
3. Das Büro GGR wird mit dem Vollzug beauftragt.
4. Gegen diesen Beschluss kann
  - a) gemäss § 17 Abs. 1 des Gemeindegesetzes in Verbindung mit §§ 39 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes beim Regierungsrat des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Verwaltungsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beträgt 20 Tage und der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist genau zu bezeichnen. Die Beweismittel sind zu benennen und soweit möglich beizulegen.
  - b) gemäss § 17<sup>bis</sup> des Gemeindegesetzes in Verbindung mit §§ 67 ff. des Wahl- und Abstimmungsgesetzes wegen Verletzung des Stimmrechts beim Regierungsrat des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beträgt zehn Tage und der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist genau zu bezeichnen. Die Beweismittel sind zu benennen und soweit möglich beizulegen.

Zug,

DER GROSSE GEMEINDERAT VON ZUG

Hugo Halter  
Präsident

Martin Würmli  
Stadtschreiber

Beschluss  
des Grossen Gemeinderats von Zug Nr.

betreffend Teilrevision der

## **Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug**

Änderung vom

Der Grosse Gemeinderat von Zug,

gestützt auf § 106 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980<sup>1)</sup> sowie auf § 16 Abs. 2 Bst. c der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005<sup>2)</sup>,

**beschliesst:**

I.

Die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 4. November 1997<sup>3)</sup>, in der Fassung vom 27. Februar 2018<sup>4)</sup>, wird wie folgt geändert:

### **§ 5 Eides- und Gelöbnisformel Abs. 1 und 2**

<sup>1</sup> Die von der Stadtschreiberin zu verlesende Eidesformel lautet:

"Ich schwöre, die Verfassung und die Gesetze treu und wahr zu halten, das Gemeinderecht genau zu achten, den Nutzen und die Ehre der Stadt Zug zu fördern und allen Schaden abzuwenden, die Rechte der Bewohnerinnen zu schützen und überhaupt allen meinen Amtspflichten so nachzukommen, dass ich es vor Gott verantworten kann."

<sup>2</sup> Die von der Stadtschreiberin zu verlesende Gelöbnisformel lautet:

"Ich gelobe, die Verfassung und die Gesetze treu und wahr zu halten, das Gemeinderecht genau zu achten, den Nutzen und die Ehre der Stadt Zug zu fördern und allen Schaden abzuwenden, die Rechte der Bewohnerinnen zu schützen und überhaupt allen meinen Amtspflichten gewissenhaft nachzukommen."

<sup>3</sup> Wer den Eid leistet, spricht die Worte: «Ich schwöre es»; wer das Gelöbnis ablegt, spricht die Worte: «Ich gelobe es».

---

<sup>1)</sup> BGS 171.1

<sup>2)</sup> Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band 11, S. 151

<sup>3)</sup> Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band 9, S. 125

<sup>4)</sup> SRZ 152.1

**§ 12**  
**Ständige Kommissionen**  
**Abs. 2 (neu) und 3 (neu)**

<sup>1</sup> ...

<sup>2</sup> Die Ratsgeschäfte werden in der Regel nur von einer einzigen Kommission vorberaten. Die Präsidien der Geschäftsprüfungskommission und der Bau- und Planungskommission können sich jedoch darauf verständigen, dass ein Ratsgeschäft ausnahmsweise von beiden ständigen Kommissionen vorberaten wird.

<sup>3</sup> Können sich die Präsidien der beiden ständigen Kommissionen über die Zuweisung nicht einigen, entscheidet darüber das Büro. Der Entscheid des Büros ist endgültig.

**§ 13**  
**Geschäftsprüfungskommission**  
**Abs. 2 Ziff. 3 und Abs. 3**

<sup>2</sup> ...

3. Sie prüft alle Geschäfte mit finanziellen Folgen, soweit das Geschäft im Einzelfall nicht der Bau- und Planungskommission zur alleinigen Vorberaterung zugewiesen worden ist.

<sup>3</sup> Die Geschäftsprüfungskommission teilt dem Grossen Gemeinderat und dem Stadtrat ihre Berichte und Anträge rechtzeitig schriftlich oder auf elektronischem Weg mit.

**§ 14**  
**Bau- und Planungskommission**  
**Abs. 2 (neu)**

<sup>1</sup> ...

<sup>2</sup> Soweit der Bau- und Planungskommission ein Geschäft zur alleinigen Vorberaterung zugewiesen worden ist, prüft sie dieses auch in finanzieller Hinsicht.

**§ 17**  
**Wahl der Kommissionen**  
**Abs. 3**

<sup>3</sup> Bei der Wahl der Kommissionen sind die im Grossen Gemeinderat vertretenen Fraktionen gemäss ihrer Stärke angemessen zu berücksichtigen. Tritt ein Kommissionsmitglied aus der Fraktion aus, für welche es in die Kommission gewählt worden ist, verliert es seinen Kommissionsitz.

**§ 25a (neu)**  
**Würde des Rates**

<sup>1</sup> Die im Rat anwesenden Personen verhalten sich der Würde des Rates entsprechend. Sie verzichten insbesondere auf jegliches die Ratsverhandlungen störendes Verhalten sowie auf ehrverletzende oder beleidigende Äusserungen.

**§ 29**  
**Ton- und Bildaufnahmen**

<sup>1</sup> Von öffentlichen Ratssitzungen dürfen Ton- und Bildaufnahmen erstellt werden. Aus wichtigen Gründen kann der Rat Ton- bzw. Bildaufnahmen einschränken oder verweigern.

**§ 34**  
**Inhalt des Protokolls**  
**Abs. 3 (neu)**

<sup>3</sup> Zwecks Protokollierung werden die Verhandlungen des Rates auf einen elektronischen Tonträger aufgenommen. Nach der Genehmigung des Protokolls wird die Aufnahme gelöscht.

**§ 41**  
**Motionen und Postulate**  
**Abs. 1<sup>bis</sup> (neu) und Abs. 3**

<sup>1bis</sup> Motionen sind nur möglich zu Gegenständen, welche gemäss §§ 16 ff. der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005<sup>1)</sup> in den Aufgabenbereich des Grossen Gemeinderates fallen.

<sup>3</sup> Motionen und Postulate sind schriftlich oder auf elektronischem Weg der Stadtkanzlei einzureichen. Die Präsidentin gibt sie im Rat bekannt.

**§ 42b**  
**Behandlung von Postulaten**  
**Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)**

<sup>1bis</sup> Wird ein Antrag auf Nichtüberweisung gestellt, fasst der Rat nach mündlicher Begründung des Vorstosses durch die Postulantin und nach durchgeführter Diskussion Beschluss. Die Nichtüberweisung einer in ein Postulat umgewandelten Motion erfordert zwei Drittel der Stimmen der anwesenden Ratsmitglieder.

---

<sup>1)</sup> Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band 11, S. 151

**§ 43**  
**Interpellationen**  
**Abs. 1**

<sup>1</sup> Jedes Ratsmitglied ist befugt, vom Stadtrat über irgendeinen die städtische Verwaltung betreffenden Gegenstand durch Interpellation Auskunft zu verlangen. Die Interpellationen sind der Stadtkanzlei bis am Vorabend, 17.00 Uhr, vor der nächsten Ratssitzung schriftlich oder auf elektronischem Weg einzureichen.

**§ 47**  
**Traktandenliste**  
**Abs. 2 (neu)**

<sup>1</sup> ...

<sup>2</sup> Können infolge fortgeschrittener Zeit nicht alle traktandierten Geschäfte abschliessend behandelt werden, sind diese in der Regel auf die Traktandenliste der nächsten Sitzung zu setzen.

**§ 50**  
**Ordnungsanträge**  
**Abs. 3 (neu) und 4 (neu)**

<sup>3</sup> Im Fall einer Rückweisung erteilt der Rat einen konkreten Überprüfungsauftrag und setzt eine Frist zur erneuten Einreichung des Geschäfts. Sofern die Vorlage nicht mehr eingebracht werden soll (definitive Rückweisung), ist auf den Überprüfungsauftrag und die Fristansetzung zu verzichten.

<sup>4</sup> Wird ein Antrag auf Schluss der Beratung angenommen, haben nur noch in folgender Reihenfolge das Wort:

- a) die im Zeitpunkt der Antragstellung auf der Rednerliste Eingetragenen;
- b) bei der Behandlung von parlamentarischen Vorstössen die Unterzeichnerin bzw. eine Vertreterin der Unterzeichnenden;
- c) die Präsidentin der antragstellenden Kommission;
- d) eine Vertreterin des Stadtrates.

**§ 51a (neu)**  
**Audiovisuelle Hilfsmittel**

<sup>1</sup> Rednerinnen dürfen bei ihren Voten in der Regel keine audiovisuellen Hilfsmittel, wie Beamer, Visualizer, Tonwiedergabegeräte oder dergleichen benutzen.

<sup>2</sup> Aus wichtigen Gründen kann der Rat Ausnahmen bewilligen.

**§ 52**  
**Anträge**

Jedes Mitglied des Rates hat das Recht, Abänderungs-, Zusatz-, Eventual- oder Streichungsanträge zu stellen. Sie sind in der Regel schriftlich oder auf elektronischem Weg einzureichen.

**§ 55a**  
**Zweimalige Beratung**  
**Abs. 2**

<sup>2</sup> Neue Anträge für die zweite Beratung müssen spätestens zehn Tage vor der Ratssitzung schriftlich oder auf elektronischem Weg der Stadtkanzlei eingereicht werden. Anträge, die mit neuen Anträgen zusammenhängen, können ohne Beachtung dieser Frist und auch noch anlässlich der zweiten Beratung gestellt werden.

**II.**

<sup>1</sup> Mit dem Inkrafttreten dieser Änderung wird der Beschluss des Grossen Gemeinderates Nr. 27 betreffend die Verwendung eines Tonbandgerätes durch den Protokollführer vom 17. März 1964<sup>1)</sup> aufgehoben.

<sup>2</sup> Diese Änderung tritt am 1. Januar 2019 in Kraft.

<sup>3</sup> Diese Änderung wird im Amtsblatt des Kantons Zug bekannt gegeben und in die Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse aufgenommen.

Zug,

Hugo Halter  
Präsident

Martin Würmli  
Stadtschreiber

---

<sup>1)</sup> Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band 1, S. 85