Grosser Gemeinderat, Vorlage

Postulat M. Leemann, die Mitte, und K. Umbach, FDP, vom 14. Mai 2022 betreffend Ersatzlösung bei Mutterschaft, Krankheit oder längerer beruflicher Abwesenheit von Parlamentarierinnen und Parlamentariern

Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2790 vom 24. Januar 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. Mai 2022 haben Manuela Leemann, Die Mitte – Stadt Zug, und Karen Umbach, FDP - Die Liberalen, das Postulat betreffend Ersatzlösung bei Mutterschaft, Krankheit oder längerer beruflicher Abwesenheit von Parlamentarierinnen und Parlamentariern eingereicht. Mit ihrem Vorstoss laden sie den Stadtrat von Zug ein, dem Grossen Gemeinderat (GGR) einen Vorschlag für eine Ersatzlösung (Fernabstimmung oder Stellvertretungssystem) für Parlamentarierinnen und Parlamentarier des GGR während des Mutterschaftsurlaubs, unfall- oder krankheitsbedingter Abwesenheit, des Militär- und Zivildienstes sowie längerer beruflicher Abwesenheit vorzulegen.

Die Begründung des Vorstosses ist aus dem vollständigen Postulatstext im Anhang ersichtlich.

An seiner Sitzung vom 7. Juni 2022 hat der Grosse Gemeinderat das Postulat dem Stadtrat zum schriftlichen Bericht und Antrag überwiesen.

Wir erstatten Ihnen hierzu den folgenden Bericht:

I. Vorbemerkungen zum Umfang der stadträtlichen Berichterstattung

Im Rahmen der Debatte über die Überweisung des Vorstosses haben verschiedene Ratsmitglieder die Erwartung geäussert, der Stadtrat möge zum postulierten Anliegen eine eigentliche Auslegeordnung vornehmen. Eine solche Auslegeordnung erfordert nach Auffassung des Stadtrates indessen eine tiefgreifende und umfassende Analyse der mit dem Vorstoss aufgegriffenen Problemstellung. Über den dafür erforderlichen wissenschaftlichen Stab verfügt die Stadtverwaltung Zug jedoch nicht. Insbesondere fehlen ihr die für eine derartige Analyse erforderlichen Politikwissenschaftlerinnen bzw. -wissenschaftler. Die Stadtverwaltung ist deshalb weder personell noch fachlich in der Lage, die von den Postulantinnen gewünschte Auslegeordnung selber vorzunehmen. Hierfür müssten von extern ausgewiesene Kennerinnen bzw. Kenner der Materie beigezogen werden, mit entsprechend hohen Kostenfolgen. Solange die Realisierungschancen für die mit dem Vorstoss angeregte Systemänderung – wie dies zurzeit der Fall zu sein scheint – mit grosser Ungewissheit behaftet sind, rechtfertigt es sich nach Auffassung des Stadtrates nicht, bereits im jetzigen Zeitpunkt die für eine umfassende und grundlegende Abklärung der Problemstellung erforderlichen finanziellen Mittel aufzuwenden.

Aus diesem Grund werden nachstehend die in Betracht fallenden Lösungsansätze bloss summarisch erläutert. Sollte der Grosse Gemeinderat das von den Postulantinnen zur Diskussion gestellte Begehren vertieft weiter verfolgen wollen, hat er daraufhin immer noch die Möglichkeit, das Büro bzw. eine Spezialkommission – unter Beizug externer Expertinnen bzw. Experten - mit den entsprechenden vertieften Abklärungen zu beauftragen.

II. Wichtige Prinzipien für den Parlamentsbetrieb

Im vorliegenden Zusammenhang sind die nachfolgend aufgeführten Grundsätze für die parlamentarische Arbeit in die Überlegungen einzubeziehen:

1. Das Unmittelbarkeitsprinzip

Das Unmittelbarkeitsprinzip besagt, dass sich die Parlamentarierinnen bzw. Parlamentarier sowohl für die Geschäftsberatung als auch für die Stimmabgabe bei Abstimmungen und Wahlen persönlich im Ratssaal einfinden müssen. Dies bedeutet einerseits, dass sich die Parlamentsmitglieder nicht bloss virtuell an den Beratungen und Abstimmungen bzw. Wahlen des Parlaments beteiligen dürfen und andererseits, dass sie sich auch nicht vertreten lassen können. In diesem Zusammenhang werden grundsätzliche staatspolitische Bedenken vorgebracht. So äusserte sich die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission des Ständerates im Jahr 2020 dahingehend, eine Ratsdebatte müsse nicht nur verfolgt und über das betreffende Ratsgeschäft abgestimmt werden; ein der Abstimmung vorangehender Austausch zwischen Parlamentsmitgliedern sei ebenfalls bedeutender Bestandteil des Entscheidungsprozesses. Dieser verlange aber die physische Präsenz der Ratsmitglieder im Ratssaal (siehe *Année Politique Suisse*, Ausgewählte Beiträge der Schweizer Politik, Virtuelle Teilnahme an Abstimmungen, Pa. Iv. 20.475, mit Hinweisen).

Ausdruck des Unmittelbarkeitsprinzips sind die §§ 23 bis 25 der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 (GemO; SRS 1.1-1). Nach § 23 Abs. 1 GemO versammelt sich der Grosse Gemeinderat auf Einladung der Präsidentin oder des Präsidenten an den vom Büro festgelegten Sitzungsdaten sowie auf eigenen Beschluss. Gemäss § 24 GemO ist der Grosse Gemeinderat verhandlungs- und beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Und nach § 25 Abs. 1 GemO erfolgen die Abstimmungen und die Kommissionswahlen offen, wenn nicht ein Drittel der anwesenden Mitglieder geheime Abstimmung oder Wahl verlangt.

2. Das Repräsentationsprinzip

Nach dem Repräsentationsprinzip ist das einem Parlamentsmitglied von der Wählerschaft erteilte Vertretungsmandat höchstpersönlicher Natur. D.h. das betreffende Parlamentsmitglied hat sich persönlich an der Ratsdebatte zu beteiligen und auch persönlich an den Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen. Mit anderen Worten verbietet es das Repräsentationsprinzip einer Parlamentarierin bzw. einem Parlamentarier, sich durch eine Drittperson vertreten zu lassen. Dies ungeachtet der Frage, ob diese Drittperson bereits Mitglied des Parlaments ist oder ob sie erst noch als Ersatzperson für gewählt erklärt werden muss.

3. Das Prinzip der auftragsfreien Repräsentation (Instruktionsverbot)
Dieses Prinzip soll die unverfälschte Willensbildung und die freie Willensäußerung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier garantieren. Die Parlamentsmitglieder sollen bei Abstimmungen und Wahlen ihre Stimme frei von unlauteren externen Einflüssen abgeben können. Damit ist aber eine weisungsgebundene Stimmabgabe durch eine Ersatzperson grundsätzlich nicht vereinbar.
4. Abstimmungen und Wahlen im offenen Verfahren
Das Prinzip des offenen Abstimmungs- und Wahlverfahrens ist eine logische Folge des Unmittelbarkeitsprinzips. Es ist – wie bereits vorstehend unter Ziff. II/1 erwähnt – für den Grossen Gemeinderat in § 25 Abs. 1 GemO verankert.
5. Grundsatz des allgemeinen und gleichen Wahlrechts «one person, one vote»
Übertragen auf den Parlamentsbetrieb bedeutet dieses Prinzip, dass jede Parlamentarierin und jeder Parlamentarier nur – aber immerhin - eine Stimme hat. Umgekehrt heisst dies für den Fall der Stellvertretung durch ein bereits amtierendes Ratsmitglied, dass dieses nicht zwei Stimmen (die eigene und diejenige der bzw. des Vertretenen) abgeben darf.

III. Mögliche Lösungen für das postulierte Anliegen

1. Virtuelle Teilnahme an Abstimmungen im Parlament
Wie sich bereits im Verlauf der Corona-Pandemie gezeigt hat, wäre eine solche Lösung aus technischer Sicht mit verhältnismässig bescheidenem Zusatzaufwand realisierbar. Gegen eine derartige Lösung spricht hingegen das Unmittelbarkeitsprinzip. Die politischen Entscheidungsträgerinnen bzw. –träger werden hier eine Interessenabwägung vornehmen müssen zwischen einer möglichst umfassenden Wahrung des Unmittelbarkeitsprinzips einerseits und der Erleichterung der Teilhabe von abwesenden Ratsmitgliedern am Ratsbetrieb andererseits.
Nach Einschätzung des Stadtrates liesse sich die Rechtsgrundlage für die virtuelle Teilnahme am Ratsbetrieb auf städtischer Ebene schaffen. Erforderlich wäre eine Änderung der Gemeindeordnung (§§ 23 bis 25 GemO) sowie eine Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates.
2. Stellvertretung durch ein anderes Rats- bzw. Fraktionsmitglied
Diese Stellvertretungslösung würde wohl den Grundsatz des allgemeinen und gleichen Wahlrechts tangieren. Die Stellvertreterin bzw. der Stellvertreter eines Ratsmitglieds würde bei einer Wahl oder einer Abstimmung mit dieser Lösung zwei Stimmen abgeben können. Dies wiederum würde dem Grundsatz «one person, one vote» widersprechen. Überdies würde dadurch das Prinzip der auftragsfreien Repräsentation verletzt, dies jedenfalls dann, wenn die Stellvertreterin bzw. der Stellvertreter gemäss den Instruktionen des zu vertretenden Parlamentsmitgliedes zu wählen bzw. abzustimmen hätte.
Auch im vorliegenden Fall liesse sich die Rechtsgrundlage für eine Stellvertretung wohl auf städtischer Ebene schaffen. Erforderlich wäre eine Anpassung der Gemeindeordnung (§§ 24 und 25 GemO) sowie eine Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates.

3. Wahl von potenziellen Ersatzleuten im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen auf separaten Listen

Bei dieser Lösung besteht die Gefahr eines Konflikts mit dem Repräsentationsprinzip. Die Wählerinnen und Wähler haben grundsätzlich einen Anspruch darauf, im Parlament von denjenigen Personen vertreten zu werden, die tatsächlich auch als ordentliche Mitglieder gewählt wurden. Mit der Volkswahl der Ersatzmitglieder wird hier dem Repräsentationsprinzip aus der Sicht des Stadtrates bloss ungenügend Rechnung getragen.

Nach Einschätzung des Stadtrates wäre hierfür überdies die Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage erforderlich (vgl. hierzu § 78 Abs. 1 Bst. c KV, § 104 Abs. 1 GG). Mit anderen Worten vermag der Grosse Gemeinderat bzw. der Stadtzuger Souverän diese Lösungsvariante nicht aus eigener Kompetenz zu verwirklichen.

4. Nachrücken auf Zeit durch nicht gewählte Kandidatinnen und Kandidaten

Auch bei dieser Lösung wird dem Repräsentationsprinzip nach Auffassung des Stadtrates bloss ungenügend Rechnung getragen. Die Stimmberechtigten haben primär einen Anspruch darauf, dass von den als ordentliche Mitglieder gewählten Kandidatinnen und Kandidaten im Rat vertreten werden.

Einer derartigen Lösung dürfte überdies § 51 Abs. 1 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) entgegenstehen. Gemäss dieser Bestimmung ist ein Nachrücken nur dann möglich, wenn eine Wahl abgelehnt oder während der Amtsperiode ein Sitz frei wird. Dabei muss – nach unangefochtener Praxis - die Ablehnung der Wahl für die ganze Amtsperiode erfolgen bzw. der betreffende Sitz für den gesamten Rest der laufenden Amtsperiode frei werden. Ein «Nachrücken auf Zeit» ist demgegenüber nach § 51 Abs. 1 WAG nicht vorgesehen. Folglich müssten auch für ein «Nachrücken auf Zeit» zuerst die rechtlichen Voraussetzungen auf Stufe Kanton geschaffen werden.

5. Zum Vorschlag der Postulantinnen: System einer vorgängigen schriftlichen Bekanntgabe der Position zu den einzelnen Geschäften

Dieser Lösungsvorschlag lässt nach Auffassung des Stadtrates den Umstand ausser Acht, dass häufig nicht im Voraus abgeschätzt werden kann, wie sich die Beratungen zu einem bestimmten Geschäft entwickeln und zu welchen Abstimmungen diese führen werden. Eine «vorgängige» Stimmgabe kann unter diesen Umständen keine zielführende Lösung für das von den Postulantinnen aufgegriffene Problem darstellen.

IV. Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Sowohl die Möglichkeit einer virtuellen Teilnahme an den Ratssitzungen des Grossen Gemeinderats als auch die verschiedenen Stellvertretungslösungen würden den Parlamentsbetrieb stark beeinflussen. Damit verbunden wäre ein eigentlicher Paradigmenwechsel. Angesichts dieser weitreichenden Auswirkungen erscheint es dem Stadtrat als angezeigt, darüber sowohl im Stimmvolk als auch in den politischen Parteien als auch im Rat selber eine breit angelegte und ausführliche Debatte zu führen. Nebst der grundsätzlichen Frage, ob überhaupt eine der vorstehend unter Ziff. III erläuterten Lösungsvorschläge umgesetzt werden soll, müssten insbesondere auch die Anwendungsfälle intensiv diskutiert werden.

Der Stadtrat vertritt die Auffassung, dass hier grosse Zurückhaltung geboten sei und die Gründe für eine virtuelle Teilnahme bzw. für eine Stellvertretung sehr restriktiv festgelegt werden sollten. Im Fall einer Stellvertretungslösung müssten überdies die Rechte und Pflichten der Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter bestimmt werden.

Zurückkommend auf den Beweggrund für den vorliegenden Vorstoss ist festzustellen, dass die Ausübung eines politischen Mandats während der Mutterschaft gemäss geltendem Recht grundsätzlich dazu führt, dass die betreffende Parlamentarierin Ihren Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung verliert. Rechtliche Grundlage für dieses Ergebnis bildet Art. 16d Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz vom 25. September 1952 (Erwerbsersatzgesetz, EOG; SR 834.1), wonach der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung unter anderem vorzeitig endet, wenn die Mutter ihre Erwerbstätigkeit wiederaufnimmt. Mit anderen Worten liegt der von den Postulantinnen als Anlass für ihren Vorstoss genommene Mangel – nämlich der Verlust der Ansprüche auf Mutterschaftsentschädigung infolge Ausübung eines Parlamentsmandats – im Bundesrecht begründet. Er kann mit einer Anpassung des städtischen Parlamentsrechts nicht beseitigt werden. Hierfür bedarf es vielmehr einer Anpassung des Bundesrechts. Erste Schritte in diese Richtung sind mit der Einreichung und Weiterbearbeitung von verschiedenen Standesinitiativen bereits erfolgt. Der Stadtrat würde eine solche Änderung begrüessen.

Aus Sicht des Stadtrates muss nun im Parlament bzw. in den parlamentarischen Kommissionen eine möglichst breit angelegte Diskussion geführt werden. Im Rahmen dieser Diskussion wird – nebst der Frage, ob überhaupt eine Änderung des parlamentarischen Betriebs in Betracht gezogen werden soll – auch zu entscheiden sein, welche Lösungsmodelle weiterverfolgt und damit vertieft geprüft werden sollen. Sollte der Grosse Gemeinderat das Thema weiterverfolgen wollen, schlägt der Stadtrat die Schaffung einer nicht ständigen Kommission gemäss § 15 Geschäftsordnung (GSO; SRS 1.5-1) bestehend aus 11 Personen vor, weil damit eine politisch breit abgestützte Diskussion ermöglicht werden kann. Selbstverständlich wird es dem Rat bzw. der beauftragten Kommission freistehen, bei diesem Prozess externes Fachwissen in Anspruch zu nehmen. Sollte eine Mehrheit des Rats das Thema nicht vertiefen wollen, soll das Geschäft von der Geschäftskontrolle abgeschrieben werden.

V. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- den Bericht des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen,
- eventualiter eine eigens dafür geschaffene Spezialkommission (11er) mit einer vertieften und umfassenden Analyse der unter Ziff. III erläuterten Lösungsansätze zu beauftragen und
- das Postulat von Manuela Leemann, Die Mitte – Stadt Zug, und Karen Umbach, FDP.Die Liberalen, betreffend Ersatzlösung bei Mutterschaft, Krankheit oder längerer beruflicher Abwesenheit von Parlamentarierinnen und Parlamentariern vom 14. Mai 2022 als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

6/6

Zug, 24. Januar 2023

André Wicki
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilage
– Vorstoss vom 14. Mai 2022

Die Vorlage wurde vom Präsidualdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtpräsident André Wicki, Departementsvorsteher, Tel. 058 728 90 01.