

Das Büro des Grossen Rates an den Grossen Rat des Kantons Thurgau

Frauenfeld, 30. August 2021

GRG Nr.	20	MO 4	46
---------	----	------	----

Motion gemäss § 75 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Ueli Fisch, Hermann Lei und Turi Schallenberg vom 26. August 2020 "Digitales Thurgauer Parlament"

Beantwortung

Die Motionäre haben am 26. August 2020 mit 62 Mitunterzeichnenden eine Motion eingereicht, mit der das Büro beauftragt werden soll, eine Vorlage zur Abänderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) auszuarbeiten, wonach die rechtlichen Grundlagen für einen digitalen Parlamentsbetrieb resp. die digitale Teilnahme am physischen Betrieb geschaffen werden.

Begründet wird die Motion damit, dass die Coronakrise die Parlamente vorübergehend lahmgelegt habe. Für Mitglieder des Grossen Rates, die einer Risikogruppe angehörten, sei auch die Teilnahme an den nächsten Sitzungen problematisch gewesen, da sie gemäss den Empfehlungen des Bundesrates bzw. des BAG eigentlich zu Hause hätten bleiben sollten. Entscheide im Rat könnten so massgeblich beeinflusst werden.

Gemäss GOGR seien die Mitglieder des Grossen Rates verpflichtet, an den Sitzungen teilzunehmen. Zusammen mit weiteren Paragraphen wie z.B. betreffend Entschuldigung und Namensaufruf impliziere dies, dass eine physische Anwesenheit gefordert sei. Es sei Zeit, diese Bedingungen zu ändern. Damit könnten auch während einer Pandemie die demokratischen Prozesse aufrechterhalten werden. Zudem könne man die Benachteiligung von Mandatsträgern bei unvermeidbaren physischen Abwesenheiten wie bspw. durch Krankheit, Unfall oder Elternurlaub beheben.

Die Digitalisierung biete diesbezüglich eine grosse Chance. Die digitale Teilnahme an Parlamentssitzungen könne eine Lösung darstellen. Via Live-Stream könnten abwesende, aber aufnahme-, urteils- und beschlussfähige Parlamentsmitglieder dem Ratsbetrieb folgen und passwortgesichert abstimmen. Bei entsprechender technischer Lösung würde ihre Abstimmung direkt in das elektronische System des Rats

einfließen und in Echtzeit im Ratssaal angezeigt. Zu prüfen wäre auch, ob sie per Videoprojektion im Ratssaal Voten halten könnten.

Die Motionäre würden nicht das Ziel verfolgen, dass der Ratsbetrieb in Zukunft primär digital ablaufe. Damit die traditionelle physische Versammlungsform, die nach wie vor hohe Bedeutung für unser demokratisches System habe, weiterhin Vorrang habe, müsste die Möglichkeit zur Fernteilnahme bewilligungspflichtig sein und vom Ratsbüro genehmigt werden. In Pandemiezeiten wäre ein Parlamentsbetrieb über Live-Stream und Conferencing-Tools vorstellbar und wünschenswert. Die technologischen Voraussetzungen für eine Online-Versammlung wären grundsätzlich gegeben. Was fehle, seien die rechtlichen Rahmenbedingungen: Die GOCR müsste explizit die digitale Teilnahme erwähnen. Diese und eventuell andere gesetzliche Grundlagen müssten angepasst werden, um den Schritt des Parlaments in das 21. Jahrhundert zu ermöglichen.

Die Möglichkeit einer virtuellen Parlamentssitzung müsse heute juristisch und technisch aufgegleist werden, damit künftig dem Parlament die Möglichkeit geboten werde, wichtige Entscheidungen auch bei unvermeidbarer physischer Distanz zu treffen und weiter zu tagen.

Zum Motionsinhalt

Zusammenfassend geht es den Motionären darum, einerseits eine digitale Teilnahme von einzelnen Parlamentsmitgliedern bei Abwesenheiten (z.B. Krankheit, Unfall, Elternurlaub) zu ermöglichen, was einer hybriden Parlamentssitzung entspricht, andererseits einen digitalen Parlamentsbetrieb in Pandemiezeiten zu ermöglichen, was einer hybriden oder volldigitalen Parlamentssitzung entspricht. Sie gehen davon aus, dass die technischen Voraussetzungen für eine Online-Versammlung grundsätzlich gegeben sind.

Zur digitalen Präsenz

Ob eine digitale Teilnahme überhaupt wünschbar wäre und welche Rechte damit verbunden sind, ist in den Parlamenten umstritten. Die Hälfte der Kantone sieht von der Möglichkeit einer virtuellen Sitzungsteilnahme gänzlich ab. Weitere Kantone planen, sich dieser Auffassung anzuschliessen. Diese Kantone sind der Meinung, dass Gesetzgebung mit dem gesamten kantonalen Parlament virtuell nicht funktionieren kann. Sie erachten das Debattieren vor Ort und das physische Zusammenkommen des Parlaments, dessen Sitzungen öffentlich sind, als wichtig und wesentlich für die Beschlussfassung der Legislative. Kantone, die eine Regelung eingeführt haben oder an der Ausarbeitung sind, schränken die Möglichkeit für eine virtuelle Sitzungsteilnahme einzelner Mitglieder stark ein, nämlich in den allermeisten Fällen nur in Pandemiezeiten unter strengen Auflagen. Der Stand der Anpassung der Rechtsgrundlagen in den Kantonen, und damit deren Haltung zu dieser Frage, wurde erhoben und ist auf Seite 9 dieser Beantwortung zu finden.

Zur technischen Umsetzung

Technische Systeme, damit sich ein Mitglied von ausserhalb in eine Ratssitzung hinzuschalten könnte, sind vorhanden. Ob eine vollständig virtuelle Ratssitzung abgehalten werden könnte, muss im Moment noch offengelassen werden, ist aber in Zukunft mit der technologischen Entwicklung wahrscheinlich. Die Herausforderungen liegen weniger in der rein technischen Zurverfügungstellung der entsprechenden Anlagen, sondern in deren Handling und der Organisation. Das Büro hat diese offenen Punkte auf Seite 10 aufgelistet. Es geht u.a. darum, die Identität der Ratsmitglieder zu garantieren und ihre Rede-, Antrags-, Abstimmungs- und Wahlrechte ohne Verfälschungsgefahr zu gewährleisten. Nebst technischen Aspekten und Verfahrensfragen gilt es auch zentrale Themen des Datenschutzes sowie wichtige staats- und demokratiepolitische Fragen wie das Öffentlichkeitsprinzip und die Repräsentationsfunktion des Parlaments gründlich zu klären.

In unserem Kanton gibt es ausserdem wegen der Mietlösungen an zwei Standorten keinen optimal eingerichteten Ratssaal. Das Büro verweist auf die Beantwortung des Regierungsrates auf die Einfache Anfrage "Abstimmungstools im Grosse Rat" (GR 20/EA 36/90). Die Abstimmungstools sind bedeutend teurer, da sie u.a. an kein bestehendes System andocken können und in den Rathäusern nicht gelagert werden können. Es stellen sich hier Kosten-/Nutzenfragen, aber auch ganz praktische Umsetzungsfragen. Eine Offerte mit einer mobilen Abstimmungslösung samt hybrider Teilnahme wurde eingeholt. Es ist damit nur gewährleistet, dass Abwesende abstimmen können. Ihr Rede-, Antrags- und geheimes Wahlrecht ist damit nicht gelöst. Die Kosten sind unter dem Kapitel "Finanzielles" aufgeführt.

Aufgaben des Grossen Rates in Krisenzeiten und Handlungsfähigkeit

Da es in der Motion vor allem um Verhinderungsfälle aufgrund Pandemiezeiten geht, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, welchen Aufgaben der Grosse Rat in Krisenzeiten nachkommen muss.

Gemäss § 44 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) kann der Regierungsrat bei grosser Not oder schwerer Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit von Verfassung und Gesetz abweichen. Er hat dem Grosse Rat darüber unverzüglich Rechenschaft abzulegen. Stimmt der Grosse Rat den Notstandsmassnahmen zu, bleiben sie gültig. Spätestens nach einem Jahr treten sie ausser Kraft.

Der Grosse Rat hat also über die vom Regierungsrat getroffenen Massnahmen abschliessend zu beschliessen. Nur wenn der Grosse Rat den Notstandsmassnahmen zustimmt, behalten sie ihre Gültigkeit. Es versteht sich von selbst, dass der Grosse Rat im Interesse der Bevölkerung über die Massnahmen zeitnah zu beschliessen hat, gleich wie der Regierungsrat dem Grosse Rat unverzüglich darüber Rechenschaft ablegen muss. Der Grosse Rat muss also auch in Krisenzeiten handlungsfähig bleiben.

Die Handlungsfähigkeit ist in unserem Parlament gegeben, wenn die Beschlüsse auch in Krisenzeiten von mindestens 95 Mitgliedern gefällt werden, wie es die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) in § 18a vorsieht. Ausserdem herrscht im Büro des Grossen Rates Einigkeit, dass das Stärkenverhältnis der Fraktionen nicht deutlich gefährdet sein darf, auch wenn dies nicht explizit in der GOGR erwähnt wird. Würden beispielsweise zwei gesamte Fraktionen ausfallen, obwohl die Beschlussfähigkeit gegeben wäre, wäre dies nicht wünschbar und würde nicht zur breiten Abstützung eines Beschlusses beitragen.

Gesetzliche Grundlagen

§ 35 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) besagt, dass die Verhandlungen des Grossen Rates öffentlich sind.

Notrechtlich wurde im Grossen Rat mit dem Besucherverbot von dieser Bestimmung abgewichen. Mit der Einführung des Live- und Replaystreams der Grossratsitzungen wurde und wird zumindest einem Teil der Bevölkerung ermöglicht, die Sitzungen live zu verfolgen. Das Büro nahm weitere notrechtliche Beschlüsse aufgrund von § 6 Abs. 3 GOGR in der Pandemie vor wie z.B. Bestimmung eines anderen Versammlungsortes oder Abgeltung der zusätzlichen Aufwendungen für Fraktionssitzungszimmer.

Auf § 44 KV und § 18a GOGR wurde im vorherigen Kapitel verwiesen.

Unsere GOGR basiert auf dem Präsenzprinzip: Für die Teilnahme der Grossratsmitglieder an den Sitzungen gibt es in der GOGR zahlreiche Bestimmungen, die eine physische Teilnahme voraussetzen oder implizieren. So müssten mindestens folgende Paragraphen angepasst werden, wenn eine digitale Teilnahme gewünscht wäre: § 3, § 8, § 11, § 12, § 14, § 15, § 16, § 17, § 18, § 18a, § 21a, § 32, § 35, § 48, § 55, § 58. Weiter müssten die Voraussetzungen zur digitalen Teilnahme in die GOGR aufgenommen werden. Um die Rede-, Antrags-, Abstimmungs- und Wahlrechte zu garantieren, müssten die entsprechenden Verfahren definiert werden. Schliesslich hätte man zu prüfen, ob zusätzliche neue Bestimmungen in die GOGR aufgenommen werden müssten. Dabei ist z.B. an die Zirkulation von Vorstössen zu denken, die zur Unterschrift physisch weitergegeben werden.

Beurteilung der Situation des Grossen Rates aufgrund von COVID-19 ab Mitte März 2020 bis heute

Wiederaufnahme Sitzungen, Genehmigung der Notstandsmassnahmen

Als der Bund die aussergewöhnliche Lage wegen der COVID-19-Pandemie ausgerufen hatte, wurden umgehend die notwendigen Massnahmen ergriffen, damit der Rat und die Kommissionen unter den gebotenen Schutz- und Hygienevorgaben wieder

ihre Arbeiten aufnehmen konnten. So veranlasste das Büro z.B. das Notwendige, damit Kommissionen in grösseren Sitzungszimmer tagen konnten.

Hier zahlte es sich aus, dass der Kanton Thurgau ein zweiwöchentliches Sessionssystem kennt, das regelmässige Zusammenkünfte erlaubt. Es mussten nur zwei Sitzungen fallengelassen werden, bis eine Zusammenkunft nach 1.5 Monaten am 6. Mai 2020 wieder möglich war. An diesem Datum konnten bereits die Notstandsmassnahmen des Regierungsrates, die dieser gemäss § 44 KV ergriffen hatte, genehmigt werden. Der Kanton Thurgau gehörte damit zu denjenigen Kantonen, die am frühesten den Sessionsbetrieb wieder aufnehmen und die Notstandsmassnahmen zeitnah genehmigen konnten. Die Verzögerung von 1.5 Monaten ergab sich aus mehreren Gründen: Anfangs war nicht klar, unter welchen Bedingungen Parlamente überhaupt tagen können. Das Büro des Grossen Rates hatte danach die Gesundheit der Mitglieder des Grossen Rates, des Regierungsrates und aller an einer Grossrats-sitzung zusätzlich anwesenden Personen gegen die hoheitlichen Aufgaben des Parlaments abzuwägen. Weiter wurde Zeit benötigt, um ein neues Versammlungslokal, das den Vorschriften zur Eindämmung der Pandemie genügte, samt der nötigen Infrastruktur zu organisieren. Mit der Rüegerholzhalle konnten geeignete und den Vorschriften konforme Rahmenbedingungen geschaffen werden. Selbstverständlich blieb und bleibt der Entscheid von Risikopersonen für oder gegen eine Sitzungsteilnahme immer freiwillig.

Teilnehmerzahl an den Ratssitzungen

Die Teilnehmerzahl an den Ratssitzungen während der Pandemie stieg gegenüber der normalen Lage von durchschnittlich 121 auf durchschnittlich 124. Das heisst, dass die Entscheide während der Pandemie sogar noch breiter als üblich abgestützt waren.

Es fanden somit weniger Verzerrungen der Fraktionsstärken aufgrund von Abwesenheiten statt als üblich. Bisher stand ausser Frage, dass alle Entscheide des Grossen Rates nicht als willkürlich angesehen werden, ob sie nun von 95 oder von 130 Mitgliedern gefällt wurden. Stichentscheide des Präsidiums kommen selten vor.

Keine Krankheitsausbrüche aufgrund der Sitzungen des Grossen Rates

Es wurden keine Krankheitsausbrüche von Mitgliedern des Grossen Rates, des Regierungsrates oder der Parlamentsdienste beobachtet, die auf eine Ansteckung im Grossen Rat gedeutet hätten. Das lässt darauf schliessen, dass die Sitzungsinfrastruktur so ausgestaltet war, dass die Ansteckungsgefahr gering blieb.

Kommissionssitzungen

Das Büro liess es den Kommissionspräsidien frei, ob sie die Sitzungen am festgelegten Datum durchführen wollten oder nicht. Die Möglichkeit einer virtuellen Sitzungsteilnahme bei Kommissionssitzungen bestand. Das Büro machte selbst einmal von einer Telefonkonferenz Gebrauch. Das Büro hatte von einer Subkommissionssitzung und einer Fraktionssitzung Kenntnis, die auf elektronischem Weg abgehalten wurden. In der Subkommission ging es um einen unstrittigen Beschluss. Nach Auffassung des Büros eignet sich nicht jedes Geschäft für eine Beratung mittels Telefon-

oder Videokonferenz; ungeeignet sind komplexe Gesetzgebungsvorhaben. Einige wenige Kommissionssitzungen wurden – auch in Absprache mit dem jeweiligen Mitglied des Regierungsrates – verschoben. Die grosse Mehrheit der Kommissionssitzungen fand physisch statt.

Nach Einschätzung des Büros ist es insgesamt gelungen, die Handlungsfähigkeit des Parlaments auch unter erschwerten Rahmenbedingungen stets zu gewährleisten.

Beurteilung von weiteren ausserordentlichen Lagen

Es darf davon ausgegangen werden, dass bei einer erneuten Pandemie im Gesundheitsbereich noch schneller reagiert werden könnte, so dass im Kanton Thurgau keine oder nur eine Sitzung ausfallen müsste. Gründe dafür sind, dass die Voraussetzungen nun von Anfang an klar wären, man von den Erfahrungen gelernt hat und alles schneller aufgleisen könnte.

Wie das letzte und das laufende Jahr gezeigt haben, sind die meisten Mitglieder des Rates bereit, ein kleines Restrisiko auf sich zu nehmen und an den Ratsitzungen teilzunehmen. Das konnte auch in anderen Kantonen und beim Bund festgestellt werden.

Ursache einer weiteren ausserordentlichen Lage könnten auch Energie-, Wasser- und Finanzkrisen inkl. Cyberangriffe sein, bei dem die elektronischen Versorgungssysteme ausfallen. Je nach Fall würden digitale Systeme nichts nützen, sondern es müssten andere Bewältigungsstrategien gefunden werden, um die Aufgabenerfüllung der Legislative sicherzustellen, auch wenn diese Ausfälle vermutlich weniger lang als eine Pandemie im Gesundheitsbereich dauern würden.

Stellungnahme des Regierungsrates

Das Büro holte beim Regierungsrat eine Stellungnahme zur Motion ein, da er vom Anliegen der Motion ebenfalls in direkter Weise betroffen wäre. Er führt in seiner Stellungnahme Folgendes aus:

1. Vorbemerkungen

Das Thema der Digitalisierung im Grossen Rat ist aktuell: Mit der Motion „Übertragung der Ratsdebatten – ein Beitrag für mehr Transparenz und Bürgernähe“ wurde beantragt, die Ratsdebatten via Live-Streaming in Bild und Ton der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (GR 16/ MO 46/463), und mit der Einfachen Anfrage „Abstimmungstools im Grossen Rat“ wurde beantragt, ein Abstimmungstool einzuführen (GR 20/EA 36/90). Wir verweisen zu diesen beiden Themen auf die entsprechenden Stellungnahmen des Regierungsrates.

2. Kantonsverfassung

Gemäss § 33 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) tagt der Grosse Rat im Sommer in Frauenfeld und im Winter in Weinfelden. Gemäss § 35 KV sind die Verhandlungen des Grossen Rats öffentlich. Der Grundsatz der Öffentlichkeit soll die Parlamentsarbeit transparent und damit nachvollziehbar machen; zudem enthält er ein Element der Kontrolle durch das Volk (PHILIPP STÄHELIN / RAINER GONZENBACH / MARGRIT WALT, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Aufl., Frauenfeld 2007, § 35 N 1). Die Kantonsverfassung sieht keine digitale Teilnahme an Sitzungen vor, sondern geht davon aus, dass das Parlament physisch zusammenkommt und dass die Öffentlichkeit den Verhandlungen folgen kann. Offen bleibt, ob im Sinne einer geltungszeitlichen Auslegung der Kantonsverfassung (zeitgemässe Auslegung) die Kantonsverfassung aber Raum lässt für moderne Formen der Teilnahme am Parlamentsbetrieb.

3. Parlamentssitzungen

Technisch ist es heute möglich, selbst Plenarsitzungen mit 130 Personen als Videokonferenz durchzuführen. Das Anliegen der Motionäre dürfte daher umsetzbar sein. Allerdings lebt der Parlamentsbetrieb von der Unmittelbarkeit persönlicher Kontakte vor Ort. Die Lösungsfindung, das Schliessen von Kompromissen, die Bildung politischer Allianzen und die vertiefte Auseinandersetzung mit Vorstössen bedürfen eines direkten Austausches, der nur vor Ort möglich ist. Digitale Technologien sind in diesem Aspekt noch nicht ausreichend ausgereift. Auch das Prinzip der Öffentlichkeit erfordert, dass Parlamentssitzungen in der Regel physisch abgehalten werden. Nur in Ausnahmefällen und bei längerfristiger Unmöglichkeit physischer Sitzungen könnte die Durchführung einer digitalen Sitzung in Betracht gezogen werden. Selbst in Pandemiezeiten ist jedoch die Durchführung ordentlicher Grossratssitzungen unter Einhaltung von Hygiene- und Schutzmassnahmen möglich, wie die zurzeit in der Riegerholzhalle in Frauenfeld stattfindenden Sitzungen zeigen. Ein zwingender Bedarf nach virtuellen Sitzungen besteht daher nicht. Nach Ansicht des Regierungsrates ist daher am Prinzip der Durchführung von physischen Sitzungen festzuhalten. Die Nachteile von Videokonferenzen überwiegen bei einem Parlament.

Die Frage ist, ob Ausnahmen für einzelne Parlamentsmitglieder zuzulassen sind, wenn besondere Gründe vorliegen. Die Sitzungen des Grossen Rats finden in der Regel alle zwei Wochen statt. Nur ein Teil der Sitzungen dauert den ganzen Tag. Es ist zumutbar, dass die Mitglieder ihr Privat- und Berufsleben so organisieren, dass sie physisch an den Sitzungen teilnehmen können. Es dürfte schwierig sein, sinnvolle Ausnahmen zu definieren, bei denen eine virtuelle Teilnahme zugelassen wird. Es würde sich die Frage stellen, wo die Grenze gezogen werden soll. Es sollten daher keine Einzelausnahmen geschaffen werden. Der Ratsbetrieb lebt von der persönlichen Anwesenheit der Ratsmitglieder und der daraus folgenden Unmittelbarkeit. Die Fraktionen und die einzelnen Mitglieder können so in jeder Situation direkt reagieren und spontan Kontakte knüpfen, um Lösungsmöglichkeiten zu sondieren und Kompromisse zu schliessen. Mit abwesenden Personen ist dies über die Fraktionen hinaus nicht oder nur schwer möglich. Zudem beeinträchtigt die Mischung aus physischer

und virtueller Teilnahme den Parlamentsbetrieb. Sind einzelne Mitglieder des Grossen Rates lediglich per Video an der Debatte zugeschaltet, kann eine Diskussion nicht im gleichen Rahmen stattfinden, wie wenn alle im Ratssaal präsent wären. Die technischen Voraussetzungen wären zwar umsetzbar, jedoch mit erheblichem Zusatzaufwand bezüglich Präsenz, Beschlussfähigkeit und persönliche Stimmabgabe verbunden. Hinzu kommt die aufwendige technische Führung einer solchen hybriden Sitzung für das Büro des Grossen Rates.

4. Kommissions- und Fraktionssitzungen

Im vergangenen Jahr fanden aufgrund der Corona-Pandemie viele Sitzungen mittels verschiedener elektronischer Systeme (Telefon, Zoom, Skype, MyMeeting etc.) statt. Dies betraf sowohl interne Teamsitzungen wie auch Regierungs-, Kommissions- und Arbeitsgruppensitzungen auf internationaler, interkantonaler, regionaler oder kantonaler Ebene. Die Durchführung von Videokonferenzen ermöglichte es, Beschlüsse zu treffen, die eine Weiterführung der Geschäfte garantierte. Allerdings war bei diesen Konferenzen auch immer wieder festzustellen, dass die Sitzungsleitung sehr anspruchsvoll und die Teilnahme an den entsprechenden Konferenzen anstrengend war. Heikle Geschäfte, die eine vertiefte Diskussion benötigen, wurden zum Teil vertagt, um sie an einer späteren physischen Konferenz eingehend erörtern zu können.

Kommissions- und Fraktionssitzungen können in technischer Hinsicht vollständig oder teilweise per Videokonferenz stattfinden. Für diese Gruppengrösse dürfte die Durchführung zwar mit gewissem Aufwand verbunden sein, die technischen Mittel haben sich aber mittlerweile etabliert. Eine vollständige Umstellung auf virtuelle Sitzungen bei Kommissions- und Fraktionssitzungen hat jedoch den Nachteil, dass der direkte persönliche Kontakt zu kurz kommt.

5. Zusammenfassende Beurteilung

Insgesamt steht der Regierungsrat der Möglichkeit einer virtuellen Teilnahme von physisch abwesenden Mitgliedern des Grossen Rates an den Grossratssitzungen ablehnend gegenüber. Der Parlamentsbetrieb und insbesondere die Grossratssitzungen leben von der Unmittelbarkeit der persönlichen Kontakte vor Ort. Der Kern der parlamentarischen Funktion basiert auf einem direkten menschlichen Kontakt, der es ermöglicht, im Vertrauen eine Balance zwischen den politischen Kräften und Argumenten herzustellen.

Die Durchführung von Kommissions- und Fraktionssitzungen als teilweise Videokonferenzen ist zwar möglich, aber mit Nachteilen verbunden.

6. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, den Antrag auf Nichterheblicherklärung der Motion zu stellen.

Situation in den anderen Kantonen

Von 24 Kantonen gingen auf die Umfrage des Büros folgende Antworten ein: Dreizehn Kantone passen ihre Rechtsgrundlagen nicht an und sind gegen eine Möglichkeit der virtuellen Sitzungsteilnahme. Zwei Kantone (BL und UR) haben ihre Rechtsgrundlagen im Sinne einer allgemeinen Kompetenzbestimmung der Ratsleitung in Notsituationen angepasst. In einem Kanton wurde noch keine solche Forderung gestellt, vier Kantone sind an der Ausarbeitung oder Beantwortung von entsprechenden Vorstössen mit offenem Ausgang, ein Kanton beantragt die Nichterheblicherklärung des Vorstosses, ein Kanton hat sich noch nicht entschieden, wie mit dem Vorstoss formell umgegangen wird, und in zwei Kantonen wird das Anliegen geprüft.

Diejenigen Kantone, die die rechtlichen Grundlagen angepasst haben oder an deren Ausarbeitung sind, sehen eine virtuelle Teilnahme nur in Krisenzeiten vor und lassen andere Verhinderungsgründe nicht zu. Ausserdem ist nur das Abstimmen von ausserhalb möglich, nicht aber das Rede- und Antragsrecht. Eine volldigitale Sitzung sieht kein Parlament vor.

Folgende Argumente gingen aus den Stellungnahmen der Kantone hervor:

Argumente für eine Anpassung der Rechtsgrundlagen und damit für eine virtuelle Sitzungsteilnahme (mit den oben erwähnten Restriktionen)

- Die Kompetenz für Entscheide in Notsituationen sollte in den entsprechenden Erlassen geregelt sein.
- Voraussetzungen für hybride Sitzungen können definiert werden.

Argumente gegen eine Anpassung der Rechtsgrundlagen und damit gegen eine virtuelle Sitzungsteilnahme

- Gesetzgebung, d.h. Entscheidungsfindung mittels Voten und Anträgen, kann nicht virtuell stattfinden.
- Physische Zusammenkunft gehört zum Wesenskern eines Parlaments. Unmittelbarkeitsprinzip ist unabdingbar.
- Wenn es einen echten Notfall gäbe, würde die elektronische Abstimmung notrechtlich angeordnet.
- Wenn Repräsentanz nicht gegeben ist, würde man Abstimmung dazu aussetzen.
- Respekt vor den technischen und operativen Umsetzungsmöglichkeiten und den Auswirkungen auf den Parlamentsbetrieb sowie auf die politische Meinungsbildung.
- Abstimmungssicherheit ist nicht gewährleistet.
- Virtuelle Sitzungen sind mit erheblichen Zusatzkosten verbunden.
- Abgrenzungsfragen zu anderen Absenzen
- System der Suppleanten

Stellungnahme des Büros

In der Covid-19-Pandemie fasste das Büro des Grossen Rates als Geschäftsleitungsorgan notrechtlich die notwendigen Beschlüsse zu Abweichungen von den gesetzlichen Grundlagen. Es verhängte ein Besucherverbot, wich vom in der Verfassung festgelegten Versammlungsort ab, gestattete in Ausnahmefällen die virtuelle Durchführung von Kommissionssitzungen und legte zusätzliche Vergütungen an die Fraktionssitzungszimmer fest. Dabei stützte es sich auf § 6 Abs. 3 GOGR, wonach das Büro die administrative Leitung und die Geschäftsführung des Grossen Rates sicherstellt.

Das Büro weist auf folgende Erfahrungen in der Pandemie hin:

1. Eine zeitnahe Wiederaufnahme der physischen Sitzungen war möglich.
2. Eine zeitnahe Genehmigung der Notstandsmassnahmen war und ist möglich.
3. Die Präsenz an den Grossratssitzungen war während der intensiven Phase der Pandemie sogar höher als in normalen Zeiten.
4. Kommissions- und Fraktionssitzungen waren virtuell in geeigneten Fällen möglich.
5. Eine Übertragung des Erregers aufgrund einer Grossratssitzung war und ist nicht bekannt.

Bei einer virtuellen Grossratssitzung sind folgende operative und technische Fragestellungen in der Umsetzung anspruchsvoll:

- Wie führt man eine Sitzung online?
- Wer beschliesst die digitale Teilnahme? Ist diese generell oder erfolgt sie zum Beispiel auf Beschluss des Büros?
- Wie erfolgt die Identifikation der Kantonsratsmitglieder?
- Wie wird verfahren, wenn die Konferenzlösung nicht funktioniert? Wird dann die hybride Sitzung vor Ort weitergeführt, unterbrochen oder verschoben?
- Wie wird verfahren, wenn ein Kantonsratsmitglied keine Internetverbindung aufbauen kann?
- Wie wird verfahren, wenn ein Kantonsratsmitglied bei einer Abstimmung gerade keine Internetverbindung hat?
- In welcher Reihenfolge werden die Wortmeldungen aus dem Saal und der Konferenzschaltung aufgerufen?
- Was, wenn das externe Kantonsratsmitglied über keine genügende technische Infrastruktur verfügt? Ein Ratsmitglied verfügt über kein mobiles Gerät.
- Wie sind die schriftlichen Anträge einzureichen?
- Wie soll eine geheime Wahl oder Abstimmung durchgeführt werden, wenn nicht allen ein Wahl- oder Abstimmungszettel ausgeteilt werden kann? Werden bei digitalem Beizug gar keine geheimen Wahlen und Abstimmungen zugelassen?
- Der Operator kann bei hybriden Sitzungen schätzungsweise bis 20 externe Teilnehmende handhaben. Wo wird die Grenze für die digitale Teilnahme gezogen?
- Wie ist bezüglich der benötigten Hardware seitens der Kantonsratsmitglieder zu verfahren?

Das Büro ist der Überzeugung, dass Gespräche neben der Debatte genauso wichtig sind. Diese dienen dem Meinungsaustausch, dem Austesten der Ideen und Argumente, dem Überzeugen und vor allem der Kompromissfindung. Im virtuellen Raum ist dies nicht gleichermassen möglich. Bei virtuellen Debatten ausserhalb von Notzeiten muss die Gleichwertigkeit mit der Präsenzverhandlung gegeben sein, was mit sehr hohem technischen und organisatorischen Aufwand verbunden ist. Das Büro steht deshalb virtuellen oder hybriden Sitzungen in Normalzeiten ablehnend gegenüber.

Aufgrund des Regelungs- und technischen Aufwandes sowie der Kosten steht das Büro virtuellen oder hybriden Sitzungen auch in Notzeiten kritisch gegenüber. Betrachtet man die Erfahrungen, wurden die Entscheide in der Pandemie sogar noch breiter abgestützt als üblich und konnten zeitnah erfolgen. Der Handlungsbedarf ist niedrig. Wie in anderen Gebieten auch, muss abgeschätzt werden, was man für die Abdeckung eines kleinen Restrisikos an Aufwand und Kosten auf sich nehmen will, dazumal in einem solchen Fall auch eine Sitzung verschoben oder eine Stimmabgabe eines dringenden Geschäfts anders organisiert werden könnte.

Sollte aber eine wirklich dringende Notsituation vorliegen, in der wichtige Beschlüsse z.B. zur Notsituation gefällt werden müssen, wäre allenfalls eine volldigitale Sitzung, an der sehr strikte Redebestimmungen gälten und in der Hauptsache Abstimmungen durchgeführt werden, vorstellbar.

Es muss bedacht werden, dass verschiedene Notfallszenarien möglich sind und nicht immer eine Pandemie im Gesundheitsbereich die Ursache sein muss. Verschiedene Notfallszenarien erfordern unterschiedliche Bewältigungsstrategien. Je nach Fall würden digitale Systeme nichts nützen.

Finanzielle Auswirkungen

Eine Offerte mit einer mobilen Abstimmungslösung samt einer möglichen hybrider Teilnahme wurde von einer erfahrenen Schweizer Firma eingeholt, die bereits verschiedene Parlamente mit einer Lösung ausser Haus in der Pandemie unterstützte, jedoch ohne Hybridlösung. Grundlage für das Abstimmen ist das eigene mobile Gerät. Pro Jahr wären mit Fr. 105'530 und mit einem einmaligen Betrag von Fr. 6'400 zu rechnen. Der organisatorisch erhebliche Umsetzungsaufwand sowie die zusätzlich anfallenden Personalkosten sind dabei nicht berücksichtigt.

Fazit

Für das Büro steht ausser Frage, dass gänzlich virtuell durchgeführte Grossratssitzungen nicht dem Zweck und Ziel des Parlaments dienen; in normalen Zeiten sind sie von der Verfassung her untersagt. Die traditionelle physische Versammlungsform

hat nach wie vor hohe Bedeutung für unser demokratisches System. Für den Arbeitsfluss eines Parlaments ist die physische Teilnahme wichtig. Wortmeldungen, persönliche Erklärungen und Diskussionen, Aussprachen innerhalb und zwischen den Fraktionen sind zentrale Elemente eines Parlamentsbetriebs. Die Identitätsfunktion und die Vielfalt eines Parlaments können in einer Video-Konferenz nicht in hinreichender Art und Weise abgebildet werden. Denn der Kern der parlamentarischen Tätigkeit basiert auf dem direkten menschlichen Kontakt, der es ermöglicht, im Vertrauen eine Balance zwischen den politischen Kräften und den Argumenten herzustellen. Das kann nicht in einem virtuellen Raum passieren, weil die vertrauensfördernde Unmittelbarkeit des menschlichen Austauschs und damit ein zentraler Teil der Demokratie fehlen (vgl. auch Moritz von Wyss, in: *Parlament*, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Juni 2020, Nr. 2, Seite 201).

Aus diesem Grund ist es für das Büro ausgeschlossen, dass Verhinderungsgründe wie Krankheit, Unfall oder Elternurlaub zu einer hybriden Zuschaltung führen könnten. Die gesetzgeberischen Aufgaben der von der Bevölkerung gewählten Volksvertreterinnen und -vertreter sind – ganz abgesehen von den rechtlichen Aspekten einer hybriden Zuschaltung (siehe nächster Abschnitt) – zu bedeutsam, als dass sie beeinträchtigt oder beschäftigt mit anderen Tätigkeiten wahrgenommen werden können.

Es wäre zwar vorstellbar, dass das Büro in Notstandszeiten hybride Sitzungen mit einzelnen Zuschaltungen anordnen könnte, wenn keine andere Möglichkeit bestünde, den gesetzlichen Aufgaben nachzukommen. Aufgrund der Erfahrungen und der operativen Fragestellungen wäre dies aber nur in ganz speziellen, sehr seltenen Fällen überhaupt sinnvoll. Eine hybride Form führt selten zum gewünschten Ziel, denn ein Mischbetrieb ist grundsätzlich sehr kritisch zu beurteilen, da er leicht zu Rechtsungleichheiten führen kann. Eine Beschränkung der Beteiligungsrechte der Ratsmitglieder ist ausser in Notsituationen grundsätzlich unzulässig. Wie auf der Seite vorher ausgeführt, könnte notrechtlich allenfalls eine vordigitale Sitzung, an der hauptsächlich Beschlüsse via Abstimmungen gefällt würden, ins Auge gefasst werden.

Es wäre jedoch viel wahrscheinlicher, dass das Präsidium in einem solchen, erfahrungsgemäss äusserst seltenen Fall, notrechtlich die Grossratssitzung ausfallen oder verschieben lassen würde. Bei unserem Sitzungsrhythmus wäre das verkraftbar, und die notwendigen Beschlüsse könnten immer noch innert angemessener Frist gefällt werden. Dasselbe würde gelten, wenn die Beschlussfähigkeit gemäss § 18a GOCR nicht gegeben ist.

Das Büro des Kantons Waadt lehnte die weiterführende Prüfung eines digitalen Sitzungssystems aus dem Grund ab, dass die Teilnehmerzahl während der Pandemie gleich geblieben ist wie vor der Pandemie. Im Thurgau stieg die Teilnehmerzahl in der Pandemie sogar leicht an.

Nach Einschätzung des Büros ist es insgesamt gelungen, die Handlungsfähigkeit des Parlaments auch unter erschwerten Rahmenbedingungen stets zu gewährleisten. Das Büro ist deshalb der Ansicht, dass der Handlungsbedarf niedrig ist. Das

Restrisiko bleibt abschätzbar, und es können Lösungen für einen seltenen Fall, der in der jetzigen Pandemie nicht eingetroffen ist, gefunden werden. Fliessen auch die Kosten in die Betrachtung ein, ist – verbunden mit dem niedrigen Handlungsbedarf und Restrisiko – vom Ansinnen der Motion abzusehen.

Es stellt sich aber die Frage, ob die allgemeine Kompetenz gemäss § 6 Abs. 3 GOGR eine genügende Rechtsgrundlage darstellt, unter Notstandsverhältnissen gemäss § 44 KV Abweichungen von der Geschäftsordnung und der Verfassung vorzunehmen, wie dies im letzten und in diesem Jahr vom Büro gemacht wurde.

Hierzu ist festzustellen, dass gemäss § 44 Abs. 2 KV der Grosse Rat als Notstandsbehörde abschliessend über Notstandsmassnahmen beschliesst. Unter Notstandsverhältnissen gemäss § 44 KV kann er auch entgegen von § 33 Abs. 2 KV und von § 11 Abs. 1 GOGR an einem anderen Ort tagen. Als Notstandsbehörde kann er auch kurzfristig Änderungen an der GOGR vornehmen, die ja ohnehin in seinem Zuständigkeitsbereich liegt (§ 34 Abs. 2 KV). Das Ratsbüro stellt die Geschäftsführung des Grossen Rates sicher (§ 6 Abs. 3 GOGR). Dies gilt sowohl in normalen Lagen als auch unter Notstandsverhältnissen. Bereits heute könnte also das Büro notrechtlich eine digitale Sitzung anordnen. Um die Rolle des Ratsbüros in Notstandssituationen zu verdeutlichen und zu konkretisieren, könnte die Aufnahme einer neuen Bestimmung in § 6 Abs. 4 GOGR im Sinne einer allgemein formulierten Kompetenzbestimmung aber hilfreich, wenn auch nicht zwingend nötig sein.

Der Kanton Uri hat z.B. folgende Bestimmung in seiner Geschäftsordnung aufgenommen: *"Zur Sicherstellung und Gewährleistung des Ratsbetriebs in Notsituationen ist die Ratsleitung ermächtigt, Abweichungen von der Geschäftsordnung des Landrats zu beschliessen. Dies betrifft insbesondere: a) Fristen und Termine; b) Örtlichkeiten; c) Zugang der Öffentlichkeit und der Medien zu Sitzungen des Landrats; d) Anwesenheitspflichten; e) Zuständigkeiten. 2 Für dringende Fälle kann die Ratsleitung für die landrätlichen Kommissionen ausserordentliche Verfahren vorsehen, wie Zirkulationsbeschlüsse, Telefonkonferenzen, Videokonferenzen und anderes. Für die Durchführung dieser Verfahren erlässt die Ratsleitung die erforderlichen Weisungen."*

Unter "d) Anwesenheitspflichten" kann sich das Büro beispielsweise auch die Anordnung einer hybriden oder volldigitalen Sitzung vorstellen.

Antrag

Damit über die Frage, ob eine allgemein formulierte Kompetenzbestimmung in die GOGR aufgenommen werden soll, die – wie im obigen Beispiel ausgeführt – beispielsweise auch die Anordnung einer hybriden oder volldigitalen Sitzung beinhalten würde, beschlossen werden kann, wird das Büro anlässlich der nächsten GOGR-Revision eine solche Regelung vorschlagen.

Das Büro des Grossen Rates beantragt Ihnen einstimmig, geschätzte Ratskolleginnen und Ratskollegen, die vorliegende Motion gemäss § 75 GOGR nicht erheblich zu

erklären.
Für das Büro:

Die Präsidentin des Grossen Rates

Brigitte Kaufmann

Die Ratssekretäre

Konrad Brühwiler

Bruno Lüscher