

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 14. Dezember 2021

754

GRG Nr.	20	EA 94	236
---------	----	-------	-----

**Einfache Anfrage von Michèle Strähl und Gabriel Macedo vom 27. Oktober 2021
„§ 44 KV: Worin besteht die grosse Not oder die schwere Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit?“**

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Einfache Anfrage (GR 20/EA 94/236) bezieht sich auf RRB Nr. 557 vom 28. September 2021 „Anordnungen betreffend Volksabstimmungen in den Politischen Gemeinden, Schulgemeinden und Bürgergemeinden: Möglichkeit von Urnenabstimmungen anstelle von Gemeindeversammlungen; Verlängerung“. In diesem Beschluss hat der Regierungsrat gestützt auf § 44 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) den Politischen Gemeinden, Schulgemeinden und Bürgergemeinden erlaubt, Urnenabstimmungen anstelle von Gemeindeversammlungen durchzuführen für die Beschlussfassung über das Budget 2022 und die Festlegung des Steuerfusses sowie über Sachgeschäfte und Ersatzwahlen. Diesen Beschluss hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 570 vom 29. September 2021 zusammen mit einer Botschaft dem Grossen Rat zur nachträglichen Genehmigung gemäss § 44 Abs. 2 KV unterbreitet. Der Grosse Rat hat ihm mit Beschluss vom 27. Oktober 2021 mit 104:6 Stimmen zugestimmt (vgl. GR 20/BS 28/224).

Frage 1

Gemäss § 44 Abs. 1 KV kann der Regierungsrat bei grosser Not oder schwerer Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit von Verfassung und Gesetz abweichen. Er hat dem Grossen Rat darüber unverzüglich Rechenschaft abzulegen. In RRB Nr. 557 vom 28. September 2021 ist dargelegt worden, weshalb der Regierungsrat davon ausgeht, dass die Voraussetzungen von § 44 Abs. 1 KV gegeben sind.

Auf Bundesebene besteht weiterhin die besondere Lage gemäss Art. 6 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101). Die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage

zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26) ist weiterhin in Kraft. Zwar sind Versammlungen politischer Körperschaften nach wie vor ohne Beschränkung der Personenzahl und auch ohne Zertifikat möglich. Es besteht jedoch trotz Einhaltung von Schutzmassnahmen die Möglichkeit, sich an einer Gemeindeversammlung mit dem Coronavirus anzustecken. Der Einfachen Anfrage ist zuzustimmen, dass das öffentliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben in den letzten Monaten wieder Fahrt aufgenommen hat. Dies gilt jedoch nicht für die letzten paar Wochen: Trotz Ausweitung der Zertifikatspflicht, Personenzahlbeschränkungen in Innenräumen und an Anlässen sowie ausgeweiteten Maskentragpflichten nehmen die Hospitalisationen und Todesfälle zurzeit erheblich zu. Es kommt auch vermehrt zu Impfdurchbrüchen; die epidemiologische Lage ist angespannt. Diese Lage dürfte viele Stimmberechtigte, insbesondere solche, die einer Risikogruppe für einen schweren Verlauf einer Coronaerkrankung angehören, davon abhalten, an einer Gemeindeversammlung teilzunehmen und von ihren politischen Rechten Gebrauch zu machen. Die Bekämpfung der Coronapandemie und die Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems gehören derzeit zu den prioritären Aufgaben des Staats. Die Unberechenbarkeit des Coronavirus und die durch die Pandemie verursachten Folgen für die Gesundheit, Wirtschaft und Gesellschaft stellen weiterhin eine schwere Störung der öffentlichen Ordnung im Sinne von § 44 Abs. 1 KV dar. Es ist daher zulässig, die zur Milderung der Folgen erforderlichen Notstandsmassnahmen zu ergreifen. Anzumerken ist, dass die Umschreibung des Notstandes in § 44 Abs. 1 KV bewusst weit gefasst ist. Die Lage muss aber als so ernst erscheinen, dass das ordentliche Instrumentarium zu ihrer Bewältigung nicht ausreicht (vgl. PHILIPP STÄHELIN/RAINER GONZENBACH/ MARGRIT WALT, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Aufl., Frauenfeld 2007, § 44 N 1). Dies ist vorliegend der Fall. Im Entscheid vom 18. August 2021 im Verfahren VG.2021.62 hat das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau bestätigt, dass die Voraussetzungen von § 44 KV für die Erlaubnis, Urnenabstimmungen anstelle von Gemeindeversammlungen durchzuführen, gegeben sind (Erwägung 4.2.6): „Offenbar erachtete der Regierungsrat im November 2020 das Risiko einer Teilnahme an einer Gemeindeversammlung also so gross, dass er die demokratische Legitimation von an einer Gemeindeversammlung gefällten Entscheiden als gefährdet erachtete. Dies ist nicht zu beanstanden [...]. [Der Regierungsrat hat] im Rahmen von § 44 Abs. 1 KV gehandelt.“

Mit RRB Nr. 728 vom 30. November 2021 und RRB Nr. 753 vom 8. Dezember 2021 mussten die kantonalen Massnahmen gegen die Verbreitung von Sars-Cov-2 und die Zunahme von Erkrankungen mit Covid-19 verschärft werden, und mit Beschluss vom 3. Dezember 2021 hat auch der Bundesrat seine Massnahmen verschärft. Dies zeigt, dass die öffentliche Ordnung weiterhin gestört ist. Diese Entwicklung bestätigt, dass es richtig war, die Anordnung gemäss RRB Nr. 557 vom 28. September 2021 zu treffen.

Frage 2

Der Regierungsrat hat seinen Beschluss ausreichend begründet (vgl. Beantwortung der Frage 1). Er hat ihn umgehend dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegt, wie dies § 44 Abs. 1 KV vorsieht. Der Grosse Rat hat dem Beschluss mit 104:6 Stimmen deutlich zugestimmt (vgl. GR 20/BS 28/224). Die Entwicklung der Pandemie zeigt, dass diese Zustimmung richtig war.

Frage 3

Gemäss § 18 Abs. 1 KV ist jede und jeder im Kanton wohnhafte Schweizer Bürgerin und Bürger stimm- und wahlberechtigt. Gemäss § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Gemeinden (GemG; RB 131.1) ist die Gesamtheit der Stimmberechtigten das oberste Organ der Gemeinde, und gemäss § 2 Abs. 2 GemG äussern die Stimmberechtigten ihren Willen in der Gemeindeversammlung, soweit nicht die Urnenabstimmung oder Urnenwahl vorgeschrieben ist. Das Gemeindegesetz sieht somit sowohl die Gemeindeversammlung als auch die Urnenabstimmung vor. Etliche Gemeinden haben vor geraumer Zeit die Urnenabstimmung eingeführt. Deren Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben noch nie eine Verletzung demokratischer Rechte geltend gemacht. Es kann sogar argumentiert werden, Urnenabstimmungen seien demokratischer, denn die freie Meinungsbildung und das Stimmgeheimnis können bei ihnen teilweise besser gewährleistet werden. Das durch § 18 KV geschützte Rechtsgut ist die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts. Gemäss § 1 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG; RB 161.1) fällt darunter das Recht, an Abstimmungen und Wahlen im Kanton, den Politischen Gemeinden, Schulgemeinden und Bürgergemeinden teilzunehmen, sich wählen zu lassen sowie Volksbegehren zu ergreifen und zu unterzeichnen. RRB Nr. 557 vom 28. September 2021 schränkt keines dieser Rechte ein. Dieser Beschluss gibt den Gemeinden lediglich die Möglichkeit, aufgrund ihrer besonderen Gegebenheiten und abgestimmt auf die epidemiologische Situation auf eine Gemeindeversammlung zu verzichten und stattdessen Urnenabstimmungen durchzuführen. Dies ist unter den gegebenen Umständen der kleinstmögliche Eingriff, der zudem sowohl die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts weiterhin ermöglicht als auch die Gemeindeautonomie (vgl. § 59 KV) respektiert. Die in diesem Beschluss angeordnete Massnahme ist daher in jeder Hinsicht verhältnismässig und liegt im öffentlichen Interesse. Sie beschneidet keine demokratischen Rechte, sondern ermöglicht es, sie auszuüben. Die Massnahme folgt dabei auch der Vorgabe von Art. 23 Abs. 2 der Covid-19-Verordnung besondere Lage, wonach der Kanton in der Covid-19-Epidemie namentlich die Ausübung der politischen Rechte gewährleistet.

Frage 4

Der Regierungsrat prüft bei jeder Notstandsmassnahme, ob sie der gegebenen Lage angemessen ist oder nicht. Jede Notstandsmassnahme wird umgehend dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt. Die Spezialkommission des Grossen Rats zur Vorberatung aller Massnahmen im Zusammenhang mit Covid-19 wird stets rechtzeitig einbezogen. Sie erstattet dem Grossen Rat über die Notstandsmassnahmen Bericht. Zudem besteht zu Beginn beinahe jeder Sitzung des Grossen Rats ein „Covid-Fenster“, an dem der Regierungsrat den Grossen Rat über die Entwicklungen im Zusammenhang mit der Coronapandemie informiert. Der Grosse Rat ist jederzeit einbezogen und kann bei Notstandsmassnahmen im Sinne von § 44 KV stets entscheiden, ob die Massnahme gültig bleibt oder aufgehoben wird. Dem Grossen Rat wurden keine Befugnisse entzogen, die ihm wieder eingeräumt werden müssten. Im Gegenteil: Die Zusammenarbeit zwischen dem Regierungsrat und dem Grossen Rat darf im Bereich der Coronapandemie als vorbildlich bezeichnet werden.

RRB Nr. 557 vom 28. September 2021 ist bis zum 31. Mai 2022 befristet. Der Regierungsrat und der Grosse Rat werden im Frühling die Situation neu zu beurteilen haben. Es ist zu hoffen, dass die Coronapandemie bis zu diesem Zeitpunkt so eingegrenzt sein wird, dass sich weitere Massnahmen erübrigen werden.

Die Botschaft zum Zusatzkredit betreffend Covid-Nachtragskredit und Teilumwandlung des Härtefallfonds (GR 20/BS 29/240) vom 2. November 2021, die nicht mehr auf § 44 KV abstützt, zeigt exemplarisch, dass der Regierungsrat mit Bedacht und nur bei Vorliegen einer ausserordentlichen Situation auf das Mittel der Notstandsmassnahmen zurückgreift.

Frage 5

Die Führung durch die Pandemie und das damit verbundene Krisenmanagement erfolgte vornehmlich durch den Bund. Die Kantone und Gemeinden konnten zwar mit Zustimmung des Bundes zusätzliche eigene Massnahmen beschliessen (vgl. Art. 23 Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage), sie sind indessen weitgehend den Vorgaben des Bundes gefolgt. Es dürfte daher insbesondere auch Aufgabe des Bundes sein, nach Abschluss der Pandemie das Krisenmanagement insgesamt überprüfen zu lassen. Es kann davon ausgegangen werden, dass am Ende der Pandemie auf allen Staatsebenen eine Beurteilung vorgenommen werden wird. Es liegt im Interesse jeder Organisation aus einer Krise zu lernen und daraus die richtigen Schlüsse zu ziehen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber