

Sperrfrist für alle Medien
Veröffentlichung erst nach der Medienkonferenz zur Gemeinderatssitzung

Beantwortung

Motion "Digitaler Gemeinderat"

Am 13. Januar 2021 reichte Gemeinderat Alexander Salzmann (FDP) als Erstunterzeichnender, gemeinsam mit Gemeinderätin Judith Ricklin (SVP) und Gemeinderätin Ramona Zülle (CVP) sowie 27 Mitunterzeichnenden die Motion "Digitaler Gemeinderat" ein (Beilage 1). Diese wurde am 8. Juli 2021 begründet (Beilage 2).

Die Motion fordert rechtliche Vorkehrungen, damit in eng umrissenen Situationen, entsprechenden Zustimmungshürden (beispielsweise des Büros des Gemeinderats, des Gemeinderatspräsidiums sowie des Stadtpräsidiums) und technischer Voraussetzungen die Sitzungen des Gemeinderats online möglich sein sollen, inklusive aller Spezialfälle wie namentlicher Abstimmung, geheimer Abstimmung und dergleichen. Zudem wird der Stadtrat dazu eingeladen, sich ebenfalls Gedanken zu machen, diese Motion zu nutzen, um für den Stadtrat und die Kommissionen mit eigener Entscheidungsbefugnis ähnliche Möglichkeiten zu eröffnen.

Der Stadtrat beantwortet die Motion wie folgt:

1 Einleitung

Im Frühling 2020 wurde aufgrund der Covid-19-Pandemie die Parlamentssitzung vom 14. Mai 2020 abgesagt. In der Folge wurden die Traktanden auf die Sitzung vom 2. Juli verschoben, zumal keine Botschaften mit hoher Dringlichkeit beraten werden mussten. Die Gemeinderatssitzung vom 11. Juni 2020 wurde coronabedingt unter Ausschluss der Öffentlichkeit im Dreispitz Sport- und Kulturzentrum durchgeführt. Damit die Bevölkerung die Diskussion zur Volksinitiative "zur Freihaltung der Festwiese beim Bärenplatz" zumindest nachträglich nachvollziehen konnte, zeichnete das Kreuzlinger Fernsehen dieses Traktandum auf und stellte es via Fernsehkanal und online zur Verfügung. Infolge der anhaltenden Situation wurden alle Gemeinderatssitzungen seit dem 11. Juni 2020 nicht im Rathaus, sondern im Dreispitz Sport- und Kulturzentrum oder im Evangelischen Kirchgemeindezentrum durchgeführt. Unter strenger Auflagen konnte auch die Bevölkerung wieder physisch an den Parlamentssitzungen in einem abgegrenzten Zuschauerbereich teilnehmen.

2 Forderung der Motion

Die Motion fordert, dass die Gemeindeordnung sowie das Geschäftsreglement des Gemeinderats angepasst werden, damit in Zukunft unter noch zu definierenden Rah-

menbedingungen die Sitzungen des Gemeinderats (inkl. der gemeinderätlichen Kommissionen), des Stadtrats sowie der stadträtlichen Kommissionen mit eigener Entscheidungsbefugnis online durchgeführt werden können. Die Forderung stützt sich auf Abklärungen, welche durch RA Angelo Fedi in einer Aktennotiz sowie einem Zwischenbericht niedergeschrieben wurden (Beilagen 3 und 4). Da gemäss jetziger Gemeindeordnung nur eine physische Versammlung möglich ist, ist eine Anpassung der Gemeindeordnung unabdingbar.

In der Aktennotiz wird bereits eine mögliche Ergänzung für die Gemeindeordnung aufgezeigt, die wie folgt lautet:

"Der Gemeinderat kann Sitzungen in digitaler Form durchführen, wenn ein übergeordnetes Interesse (namentlich der Sicherheit oder Gesundheit) dies erfordert. Die Öffentlichkeit der Sitzungen ist nach Massgabe von Art. 23 in geeigneter Weise sicherzustellen. Die Beschlussfähigkeit bestimmt sich sinngemäss nach Art. 24. Der Gemeinderat regelt das Nähere im Geschäftsreglement."

Neben einer möglichen Anpassung inhaltlicher Natur werden auch die Rahmenbedingungen mit den daraus resultierenden Herausforderungen aufgezeigt. Als Hauptpunkt sticht dabei die zu verwendende Plattform hervor. Hierbei gibt es verschiedene Themengebiete wie das normale Abstimmungsprozedere sowie geheime Abstimmungen, Abgabe von Wortmeldungen, Identifikation der Teilnehmenden etc., welche für die Beschaffung einer geeigneten Plattform bzw. Software berücksichtigt werden müssen. Auch gilt es verschiedenste Detailfragen zu regeln. Ein Beispiel wäre der Ausfall der Internetverbindung bei einer Gemeinderätin oder eines Gemeinderats und die daraus resultierende Klärung, ob jetzt eine Abstimmung ohne Mitwirkung dieses Legislativmitglieds gültig ist oder nicht. Auch muss die Plattform die Zugänglichkeit der Öffentlichkeit gewährleisten. Auf der Gegenseite muss gewährleistet werden können, dass bei übergeordneten Geheimhaltungsinteressen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann. Schliesslich muss mit dieser Plattform auch die Einhaltung des Datenschutzgesetzes gewährleistet sein.

3 Fazit

Eine ergänzende Formulierung für die Gemeindeordnung zu erarbeiten, damit in Zukunft die Durchführung einer Gemeinderatssitzung online möglich ist, ist relativ einfach zu bewerkstelligen. Die konkrete Umsetzung und entsprechende Anpassung des Geschäftsreglements des Gemeinderats ist jedoch zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht, da eine starke Abhängigkeit zu einer entsprechenden Plattform besteht. Bis zum jetzigen Zeitpunkt hat weder der Bund noch der Kanton Thurgau eine solche Plattform im Einsatz. Lediglich im Nationalrat war es während einer kurzen Zeitspanne möglich, von zu Hause aus abzustimmen. Jedoch konnte nicht an der Diskussion teilgenommen werden, sondern die Teilnahme beschränkte sich einzig und allein auf die Stimmabgabe von Nationalrätinnen und Nationalräten, die krankheitsbedingt nicht an der Session vor Ort teilnehmen konnten.

Der Stadtrat begrüsst die Umsetzung bzw. Anpassung der Gemeindeordnung. In diesem Zuge könnten auch weitere Änderungen der Gemeindeordnung in Angriff genommen werden. Mit der Überarbeitung des Geschäftsreglements soll jedoch noch abgewartet werden. Momentan ist keine handelsübliche Software bekannt, die alle notwendigen Kriterien erfüllt. Das Programmieren und Unterhalten eines eigenen Produkts wäre zudem zu kostenintensiv. Hier müsste mindestens der Bund oder der Kanton eine Vorreiterrolle übernehmen, was jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nicht erkennbar ist.

Zusammengefasst soll die Gemeindeordnung so schnell wie möglich überarbeitet werden. Die Überarbeitung des Geschäftsreglements kann jedoch erst dann erfolgen, wenn auch die softwarebedingten Rahmenbedingungen geklärt sind.

Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat empfiehlt dem Gemeinderat, die Motion erheblich zu erklären.

Kreuzlingen, 26. Oktober 2021

Stadtrat Kreuzlingen

Thomas Niederberger, Stadtpräsident

Michael Stahl, Stadtschreiber

Beilagen

1. Motion
2. Begründung Motion, 8. Juli 2021
3. Zwischenbericht betreffend Digitale GR-Sitzung, 15. September/21. Dezember 2020
4. Aktennotiz betreffend Digitale GR-Sitzung, 3. März 2021

Mitteilung an

- Mitglieder des Gemeinderats
- Medien

Digitaler Gemeinderat

Motion nach Art. 46 des Reglements des Gemeinderats

Die Volksvertretung ist in einer parlamentarischen Demokratie das Herzstück der politischen Auseinandersetzung. Die «Weisheit der Vielen» (Aristoteles) ist entscheidend für das Gedeihen unserer Stadt. Im Zuge der Corona-Pandemie ist uns bewusst geworden, dass der Gemeinderat und seine Kommissionen nur physisch funktionieren und Beschlüsse im Rahmen einer Online-Sitzung rechtlich nicht zulässig wären.

Daher fordern wir hier rechtliche Vorkehrungen, damit in eng umrissenen Situationen, entsprechenden Zustimmungshürden (beispielsweise des Büros des Gemeinderats, des Gemeinderatspräsidenten sowie des Stadtpräsidenten) und technischer Voraussetzungen die Sitzungen des Gemeinderats online möglich sein sollen, inklusive aller Spezialfälle wie namentlicher Abstimmung, geheimer Abstimmung und dergleichen.

Wir laden den Stadtrat ein, sich ebenfalls Gedanken zu machen, diese Motion zu nutzen, um für den Stadtrat und den Kommissionen mit eigener Entscheidungsbefugnis ähnliche Möglichkeiten zu eröffnen.

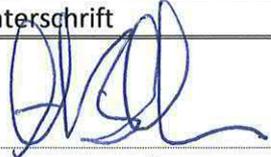
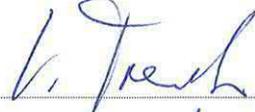
Zur Umsetzung dieser Motion bräuchte es die Abänderung der Gemeindeordnung (mit Volksabstimmung) sowie des Reglements des Gemeinderats. Das Büro des Gemeinderats hat entsprechende rechtliche Abklärungen vornehmen lassen (siehe Beilagen). Da nun die Ausarbeitung einer entsprechenden Botschaft durch das Büro rechtlich nicht möglich ist, wählen wir hier den Weg der Motion, auch um die Zustimmungswerte im Gemeinderat vorab abzuholen.


GR Alexander Salzmann, FDP
Erstmotionär

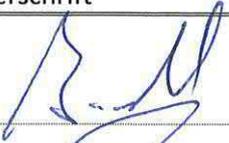
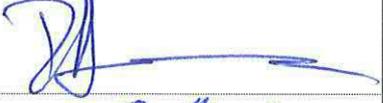

GR Judith Ricklin, SVP


GR Ramona Zülle, CVP

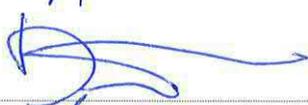
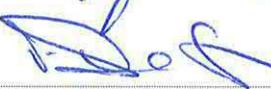
Weitere Gemeinderäte

Name	Vorname	Unterschrift
Brändli	Christian	
POSTERL	LEON	
Freienmuth	Vincenzo	
Schlöpfer	Roger	
Pleuler	Thomas	
Ribera	Fabrizio	

Zur Vereinfachung der Sprache wurde in dieser Motion das generische Maskulin verwendet.

Name	Vorname	Unterschrift
Leuch	Thomas	
Knöpfli	Zeni	
DUFNER	VINCENZ	
Raschke	Elmar	
Nauweiler	Fabian	
Müller	Elina	
Wittgen	Kathrin	
Herzog	Puedi	
Haber	Cyril	
Herzog	Fabienne	

Motion von Alexander Salzmann, Judith Ricklin und Ramona Zülle
 Einreichung an der Juni-Sitzung 2021

Name	Vorname	Unterschrift
Hummel	Barbara	
Keller	Mico	
Grenlich	Hansjörg	
Dahinden	Xaver	
Moos	Daniel	
Färber	Veronika	
KNECHT	ADRIAN	
Merk	Beni	
Leutenegger	Guido	
Donati	Pia	
Kramer	Yvonne	



SGP / SSP / SSP

Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

April 2021
Nr. 1, 24. Jahrgang

Avril 2021
No. 1, 24^e année

Aprile 2021
No. 1, 24^o anno

Schwerpunkt - Le thème - Il tema

**Physische oder virtuelle Präsenz
von Mitgliedern von Parlamenten?**

**Participation physique ou virtuelle
aux séances du Parlement ?**

Beitrag - Contribution

**Einheit der Materie auch für die
Bundesgesetzgebung?**

Mitteilungen - Nouvelles - Notizie

**Universität Lausanne /
Université de Lausanne**

Kanton Schwyz



Abstimmen von zu Hause statt im Bundeshaus

Das dringliche Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage zur Änderung des Parlamentsgesetzes vom 10. Dezember 2020¹

Andrea Caroni, Ständerat²/Martin Graf³

1. Einleitung

In der dritten Woche der Wintersession 2020 haben erstmals in der Geschichte des Bundesparlaments Ratsmitglieder an Abstimmungen teilgenommen, die im Saal nicht anwesend sein konnten, weil sie durch Anordnung einer exekutiven Behörde an der Sitzungsteilnahme verhindert waren. Dieser Vorgang wirft *grundlegende Fragen nach der Rolle und Stellung des Parlaments und seiner einzelnen Mitglieder* auf. Wie ist die Verhinderung einer Sitzungsteilnahme durch eine exekutive Behörde zu beurteilen? Ist es vertretbar, verschiedene Kategorien von Ratsmitgliedern mit unterschiedlichen Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen? Welche Bedeutung haben die physische Präsenz der Ratsmitglieder und der unmittelbare persönliche Kontakt zwischen den Ratsmitgliedern für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Parlament? Ist die jetzt realisierte Lösung bloss ein Notbehelf in einer ausserordentlichen Situation oder vielleicht ein erster Schritt zu einem «virtuellen Parlament»?

2. Vorgeschichte

«Das Parlament als Forum der Gesellschaft oder als Bühne der Politik stellt die Vielfalt der Meinungen in einer Einheit dar und steht damit symbolisch für das, was wir hierzulande auch gerne als «Willensnation» bezeichnen». Bis 2020 war völlig selbstverständlich,⁵ dass unter «Forum» bzw. «Bühne» der reale Raum eines Ratssaales zu verstehen ist: Hier versammeln sich die gewählten Volksvertreterinnen und -vertreter; der Ratssaal ist tatsächlich und symbolisch der zentrale Ort der demokratischen Meinungs- und Willensbildung. Diese Selbstverständlichkeit wurde im Jahre 2020 abrupt in Frage gestellt, einerseits durch den COVID-19-Virus, andererseits durch die Entwicklung der Kommunikationstechnologie: Wenn überall im Lande Videokonferenzen stattfinden, um durch physische Trennung von Sitzungsteilnehmenden die Ansteckungsgefahr zu bannen, warum sollen nicht auch Parlamente virtuell tagen können?

Bereits am 11. März 2020 reichte Nationalrätin Fiala eine Interpellation ein, mit welcher sie das Büro des Nationalrates u.a. fragte, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen ein virtuelles Parlament möglich

¹ Dieser Beitrag ist die gekürzte und modifizierte Fassung des Aufsatzes «Wahrung der Sessionsteilnahmegarantie in einer Pandemie», der im «Jusletter» vom 15. Februar 2021 erschien.

² Andrea Caroni, RA Dr. iur., MPA (Harvard), ist Präsident der Staatspolitischen Kommission des Ständerates und Berichterstatter im Ständerat für dieses Geschäft.

³ Martin Graf war von 1991–2018 Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen (SPK), 1996–1999 Sekretär der Verfassungskommissionen der Eidg. Räte.

⁴ MORITZ VON WYSS, Wie virtuell kann ein Parlament sein? in: *Parlament/Parlement/Parlamento 2020*, H. 2, S. 16 (<http://sgp-ssp.net/#mitteilungsblatt>).

⁵ Die Verfassungskommentare gehen von dieser Selbstverständlichkeit aus, indem sie das «Sich-Versammeln» der Räte (Art. 151 Abs. 1 BV) nicht weiter erläutern (GIOVANNI BIAGGINI, *BV Kommentar*, 2. Aufl., Zürich 2017, S. 1184; CHRISTOPH LANZ, Art. 151, in: *Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014; S. 2610). Vgl. auch ANDREA CARONI / STEFAN G. SCHMID, *Notstand im Bundeshaus*, AJP 6/2020, S. 719 f.

wäre.⁶ Das nationalrätliche Büro antwortete am 1. Mai 2020, dass Videokonferenzen der Kommissionen zwar möglich seien und bereits durchgeführt wurden. «Für das Ratsplenum ist die physische Anwesenheit jedoch unabdingbar und auf Verfassungsebene geregelt: «Die Räte können gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist» (Art. 159 Abs. 1 BV). Eine Abkehr von der physischen Präsenz bedarf deshalb einer Änderung der Bundesverfassung».

Zwischen Mai und Juni wurden im Parlament drei parlamentarische Initiativen und Vorstösse eingereicht, die ein virtuelles Parlament bzw. eine Stimmabgabe in Abwesenheit forderten. Parallel dazu waren die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) beider Räte seit Ende Mai mit zwei parlamentarischen Initiativen befasst, welche eine breite Überprüfung der Kriseninstrumente von Bundesversammlung⁷ und Bundesrat verlangten.

3. Ablauf der dringlichen Änderung vom 10. Dezember 2020 des Parlamentsgesetzes (ParlG)

Derweil die beiden SPK im Herbst 2020 zu den zuletzt erwähnten beiden parlamentarischen Initiativen Anhörungen durchführten, reifte in der SPK-NR das Anliegen, ein Element daraus bereits für die laufende Pandemie umzusetzen. Mit ihrer am 22. Oktober 2020 mit 12 zu 7 Stimmen beschlossenen Initiative wollte die SPK-NR die Voraussetzungen schaffen, «dass Par-

lamentarierinnen und Parlamentarier, welche aufgrund einer Quarantäne- oder Isolations-Anordnung nicht physisch an der Plenarsession ihres Rates teilnehmen können, eine Möglichkeit erhalten, ihre Stimme in Kenntnis der Debatte abzugeben.»⁸ Am 9. November 2020 lehnte die SPK-SR diese Initiative mit 7 zu 6 Stimmen hauchdünn ab: «Die Kommissionmehrheit hatte grundsätzliche staatspolitische Bedenken. Zum parlamentarischen Prozess gehört nicht nur das Abstimmen, sondern auch die vorangehende Debatte und der Austausch zwischen den Ratsmitgliedern, was eine physische Präsenz erfordert.»⁹

Die SPK-NR reagierte am 20. November 2020 mit einer zweiten Initiative, welche eine analoge Lösung nur für die Mitglieder des Nationalrates forderte.¹⁰ Nachdem die SPK-SR am 30. November 2020 mit 8 zu 4 Stimmen zugestimmt hatte, unterbreitete die SPK-NR bereits am 1. Dezember 2020 mit 18 zu 7 Stimmen ihren Bericht und Entwurf für ein dringliches Bundesgesetz¹¹. Der Nationalrat stimmte am 7. Dezember 2020 dem Entwurf ohne Änderungen in der Gesamtabstimmung mit 123 zu 62 Stimmen bei 7 Enthaltungen zu. Der Ständerat folgte diesem Beschluss am 7. Dezember 2020 mit 27 zu 13 Stimmen bei 4 Enthaltungen. Nachdem beide Räte auch der Dringlichkeitsklausel zugestimmt hatten,¹² wurde das Gesetz am 10. Dezember 2020 in den Schlussabstimmungen angenommen (Na-

⁶ 20.3098 Ip. Fiala. E-Parlament als eine mögliche Antwort auf Notsituationen wie infolge des Coronavirus. – Quelle für alle in diesem Aufsatz angeführten parlamentarischen Geschäfte mit Geschäftsnummern ist die Geschäftsdatenbank Curiavista der Parlamentsdienste <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista> (zuletzt aufgerufen am 28. Januar 2021; gilt auch für alle weiteren Internetquellen in diesem Aufsatz).

⁷ 20.437. Pa.Iv. SPK-NR. Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen verbessern.

⁸ 20.475. Pa.Iv. SPK-NR. Virtuelle Teilnahme an Abstimmungen von aufgrund von Covid-19 abwesenden Ratsmitgliedern.

⁹ Medienmitteilung vom 10. November 2020 (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2020-11-10.aspx>).

¹⁰ 20.483. Pa.Iv. SPK-NR. Nationalratsmitglieder, die wegen der Covid-19-Krise verhindert sind. Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit.

¹¹ BBl 2020 9271. Für den Ablauf der Behandlung der Vorlage siehe Geschäftsdatenbank Curiavista, vgl. Fn. 4.

¹² Das dafür notwendige qualifizierte Mehr wurde erreicht mit 130 zu 35 Stimmen (4 Enthaltungen) im Nationalrat und mit 29 zu 11 Stimmen (3 Enthaltungen) im Ständerat (AB 2020 N 2409 und AB 2020 S 1300).

tionalrat: 125 zu 65 Stimmen, 4 Enthaltungen; Ständerat: 25 zu 7 Stimmen, 5 Enthaltungen) und auf den 11. Dezember 2020 in Kraft gesetzt.¹³ Seine Geltungsdauer ist bis längstens zum 1. Oktober 2021 befristet und es kann von der Koordinationskonferenz vorzeitig ausser Kraft gesetzt werden.

4. Erläuterung des Gesetzestexts

4.1. Teilnahme an Abstimmungen im Nationalrat in Abwesenheit wegen Covid-19 (Art. 10a)

Die neuen Art. 10a und 10b ParlG wurden im Gesetz unter dem 2. Titel «Mitglieder der Bundesversammlung», 1. Kapitel «Rechte und Pflichten» eingeordnet, als abweichende Ausnahmeregelung zu Art. 10 («Pflicht zur Sitzungsteilnahme»). Voraussetzung für eine Stimmabgabe in Abwesenheit ist gemäss Art. 10a Abs. 1, dass ein Mitglied des Nationalrates «sich aufgrund behördlicher Weisungen wegen Covid-19 in Isolation oder Quarantäne begeben» muss. Als «behördliche Weisung» gelten gemäss Bericht der SPK-NR «die Kriterien des BAG. Aktuell gilt: Eine Quarantäne kann behördlich nur dann angeordnet werden, wenn sich eine Person ohne Schutz (Hygienemaske oder Plexiglasvorrichtung) in weniger als 1,5 Meter Distanz zu einer infizierten Person aufgehalten hat.»¹⁴ Diese Formulierung lässt darauf schliessen, dass eine behördliche Anordnung (Verfügung des Kantonsarztes) im Einzelfall vorliegen muss. Im Widerspruch dazu geht aus den Debatten in den Räten allerdings hervor, dass ein Ratsmitglied sich auch von sich aus in Quarantäne begeben kann, falls aus seiner Sicht die Voraussetzungen dafür erfüllt sind (Voten Cottier, Rutz, Streiff-Feller im Nationalrat; Caroni im Ständerat). Ein Antrag des Büros des Nationalrates, welcher eine Belegpflicht

im Gesetz verankern wollte, wurde von der SPK-NR nicht aufgenommen; ein analoger Antrag fand auch in der SPK-SR keine Mehrheit. Begründet wurde dies damit, dass die Praxis der Kantone uneinheitlich sei und eine formelle Verfügung gar nicht oder nur mit Verspätung ausgesprochen werde. Ein Missbrauch durch Ratsmitglieder, die nicht von Covid-19 betroffen sind und aus anderen Gründen von zu Hause abstimmen möchten, sei nicht zu befürchten: Die Stimmabgabe in Abwesenheit werde ja öffentlich bekannt gemacht und ein Missbrauch würde damit nicht nur offensichtlich, sondern hätte auch direkte Konsequenzen für das Ratsmitglied in Form einer Quarantäne.¹⁵

Das Recht zur Mitwirkung in Abwesenheit beschränkt sich ausschliesslich auf die Abstimmungen im Nationalrat. Es gilt nicht für Abstimmungen in Kommissionen oder in der Vereinigten Bundesversammlung. Eine Stimmabgabe für Wahlen im Nationalrat oder in der Vereinigten Bundesversammlung ist nicht möglich, da diese geheim erfolgt (Art. 130 Abs. 1 ParlG) und das Stimmgeheimnis bei elektronischer Stimmabgabe nicht gewahrt werden könnte.

Die Stimmabgabe muss gleichzeitig mit der Abstimmung im Ratssaal erfolgen und wird mit dem dort verwendeten elektronischen Abstimmungssystem erfasst und veröffentlicht. Eine Wiederholung der Abstimmung wegen allfälliger technischer Probleme bei der Stimmabgabe in Abwesenheit ist nicht möglich (Art. 10a Abs. 3). Um in Abwesenheit abstimmen zu können, muss sich ein Ratsmitglied bis am Vorabend beim Ratssekretariat angemeldet haben (Art. 10a Abs. 2).

4.2. Unterbruch oder Verschiebung einer Session (Art. 10b)

Gemäss Art. 10b kann ein Rat «die Unterbrechung der Session in seinem Rat beschliessen» (Abs. 1); «der Beschluss eines

¹³ AS 2020 5375.

¹⁴ BBl 2020 9271, 9278.

¹⁵ AB 2020 N 2303ff. und AB 2020 S 1277.

Rates, die Session beider Räte zu verschieben, braucht die Zustimmung des anderen Rates» (Abs. 2). Der für die Aufnahme dieser Bestimmung in das dringliche Bundesgesetz notwendige Zusammenhang mit Art. 10a wurde darin gesehen, dass sich im Falle einer Covid-bedingten Abwesenheit einer grösseren Anzahl von Ratsmitgliedern die Frage nach einem «Unterbruch» oder einer «Verschiebung» der Session stellen könne. Wenn, wie hier vertreten (siehe unten Kapitel 6.2.), das Motiv des dringlichen Bundesgesetzes aber darin besteht, das Teilnahmerecht jedes einzelnen Ratsmitglieds (nicht nur einer grösseren Anzahl von Ratsmitgliedern) vor den Auswirkungen von administrativen Anordnungen der Exekutive so weit wie möglich zu schützen, so besteht kein direkter Zusammenhang zwischen Artikel 10a und Artikel 10b; die Aufnahme von Artikel 10b in das dringliche Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage erscheint als problematisch. Auch inhaltlich lässt der Artikel einige Fragen offen, da er mehrdeutige Begriffe verwendet und sein Verhältnis zum vorher (und danach wieder) geltenden Recht unklar ist.

5. Umsetzung in der Praxis

Das neue Recht auf Teilnahme an einer Abstimmung in Abwesenheit ist in der dritten Woche der Wintersession 2020 von zwei Mitgliedern des Nationalrates beansprucht worden: Nationalrätin Michaud Gigon (Grüne Fraktion) hat vom 14. bis 18. Dezember 2020 an 79 von insgesamt 90 Abstimmungen teilgenommen. Nationalrat Beat Walti (FDP-Liberale Fraktion) hat vom 15. bis 18. Dezember 2020 an 38 von insgesamt 75 Abstimmungen von zu Hause aus teilgenommen.¹⁶ In der Frühjahrsession 2021 gab es zumindest während der ersten

¹⁶ Mitteilung des Leiters des Dienstes für Informatik und neue Technologien der Parlamentsdienste vom 23. Dezember 2020 an Andrea Caroni, Mitautor dieses Aufsatzes.

beiden Sessionswochen keinen Anwendungsfall.

Der Bericht der SPK-NR hatte festgehalten: «Aus Transparenzgründen muss bekannt sein, wenn die Stimme eines Ratsmitglieds auf der Abstimmungstafel erscheint, ohne dass es im Nationalratssaal anwesend ist.»¹⁷ Der Nationalratspräsident hat zu Beginn der Sitzungen vom 14. und 15. Dezember mündlich im Saal über die beiden Anwendungsfälle der neuen Regelung informiert. An den weiteren Sitzungen erfolgte keine entsprechende Information. Die Stimmabgaben der beiden abwesenden Ratsmitglieder in den veröffentlichten Abstimmungsprotokollen wurden nicht als Stimmabgaben in Abwesenheit gekennzeichnet. Die Forderung im Bericht der SPK-NR ist also nicht erfüllt worden: Wer das Geschehen im Nationalratssaal aufmerksam verfolgt und sich fragt, warum ein abwesendes Ratsmitglied abgestimmt hat, findet die Erklärung nur schwer (falls der Ratspräsident zu Sitzungsbeginn informiert hat) oder gar nicht.

6. Die dringliche Änderung des Parlamentsgesetzes im Lichte der Bundesverfassung

6.1. Die Bundesversammlung als «oberste Gewalt» (Art. 148 BV) und die Repräsentationsfunktion der Bundesversammlung und ihrer einzelnen Mitglieder (Art. 149, 150 und 162 BV)

Die dringliche Änderung des ParlG befasst sich allein mit den *Folgen* der Quarantäne oder Isolation von Ratsmitgliedern. Aus staatsrechtlicher Sicht muss sich aber zuerst die Frage stellen, wer unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren die Quarantäne oder Isolation eines Ratsmitglieds verfügen kann.

¹⁷ BBl 2020 9271, 9277.

Indem die BV der Bundesversammlung «die oberste Gewalt im Bund» zuweist (Art. 148 BV), statuiert sie den Legislativstaat und den Vorrang der Bundesversammlung vor den anderen obersten Bundesbehörden.¹⁸ *Grundlegende Aufgabe der Bundesversammlung und ihrer einzelnen Mitglieder ist die Repräsentation des Volkes* (Art. 149 BV) *und der Kantone* (Art. 150 BV).¹⁹ Diese Repräsentationsfunktion ist Grundlage aller weiteren Funktionen der Bundesversammlung (Gesetzgebung, Oberaufsicht, Wahlen der anderen obersten Bundesbehörden, usw.). Aus der Stellung der Bundesversammlung als «oberste Gewalt» und ihrer Repräsentationsfunktion ist abzuleiten, dass weder andere Bundesbehörden, noch gar kantonale Behörden befugt sein dürfen, in eigener abschliessender Kompetenz diese für eine Demokratie grundlegende Funktion der Bundesversammlung bzw. ihrer einzelnen Mitglieder einzuschränken. Die Umsetzung dieses Grundsatzes zeigt sich insb. in der parlamentarischen Immunität (Art. 162 BV). «Die Immunität dient in erster Linie dem Schutz des ungestörten Funktionierens der staatlichen Institutionen».²⁰ Die Immunität kennt verschiedene Formen; im vorliegenden Zusammenhang ist insb. die Sessionsteilnahmegarantie von Interesse: Ein Ratsmitglied darf durch eine strafrechtliche Verfolgung nicht an der Teilnahme an Ratssitzungen gehindert werden, ausser es stimmt selbst zu oder die zuständige Kommission seines Rates erteilt die nötige Ermächtigung zur Strafverfolgung (Art. 20 ParlG). Dasselbe Motiv des Schutzes der Repräsentationsfunktion des Parlamentes und

seiner einzelnen Mitglieder zeigt sich auch im Militärgesetz (MG, SR 510.10): Art. 17 MG sieht vor, dass Mitglieder der Bundesversammlung «während der Dauer der Sessionen und der Sitzungen der Kommissionen und Fraktionen der eidgenössischen Räte vom Ausbildungsdienst und vom Assistenzdienst befreit sind.» Art. 13 Zivildienstgesetz (ZDG; SR 824.0) trifft eine analoge Anordnung für den Zivildienst.

Art. 30–38 des Epidemiengesetzes (EpG; SR 818.101) sehen «Massnahmen gegenüber einzelnen Personen vor», um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern und eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit Dritter abzuwenden. Art. 31 Abs. 1 EpG ermächtigt die zuständigen kantonalen Behörden zu solchen Massnahmen; Art. 32 EpG ermächtigt dazu, solche Massnahmen «zwangsweise durchzusetzen». Eine Person kann «unter Quarantäne gestellt» oder «abgesondert werden» (Art. 35 EpG).

Diese Massnahmen gegenüber einzelnen Personen gemäss EpG können auch Mitglieder der Bundesversammlung treffen. *Damit wird nun aber nicht nur ihre persönliche Freiheit, sondern auch unmittelbar ihre Funktion als «Abgeordnete des Volkes» (Art. 149 BV) bzw. «der Kantone» (Art. 150 BV) und damit mittelbar die Repräsentationsfunktion des ganzen Parlaments eingeschränkt.*

Aus staatsrechtlicher Sicht muss die Übertragung der Kompetenz an Kantonsärztinnen und -ärzte, solche Massnahmen zu treffen, als unhaltbar erscheinen. Aus epidemiologischer Sicht wäre hingegen eine generelle Ausnahme von Ratsmitgliedern gegen solche Massnahmen nicht vertretbar und würde wohl auch von einer breiteren Öffentlichkeit kaum verstanden. Nötig wäre aber de constitutione lata und de lege ferenda eine *Legitimierung solcher Massnahmen durch die Bundesversammlung bzw. durch ein zuständiges Organ der Bundesversammlung*, was auch eine Überprü-

¹⁸ PHILIPPE MASTRONARDI, Art. 148, in: Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Rz. 5–14.

¹⁹ Da die Kantone die Wahlkreise für den Nationalrat bilden und heute alle Kantone ihre Mitglieder des Ständerates durch das Volk wählen, repräsentieren beide Räte und ihre einzelnen Mitglieder die «Kantonsbevölkerungen».

²⁰ GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, S. 1232.

fung der Notwendigkeit und Zweckmässigkeit ermöglichen würde.

Ein Modell liefern die entsprechenden Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland. Art. 46 Abs. 3 des Grundgesetzes beschränkt die Immunität der Mitglieder des Bundestages nicht auf den Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung, sondern ist allgemeiner formuliert: «Die Genehmigung des Bundestages ist ferner bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit eines Abgeordneten (...) erforderlich.»²¹ Art. 162 Abs. 2 BV («Das Gesetz kann weitere Arten der Immunität vorsehen [...]») würde auch in der Schweiz eine hinreichende verfassungsrechtliche Grundlage für eine solche allgemeinere Auslegung der Immunität liefern.

Im Fall der Corona-Pandemie hat der Bundestag am 25. März 2020 folgende Ergänzung der Anlage 6 (Beschluss des Deutschen Bundestages betr. Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundestages) seiner Geschäftsordnung mit einer Ziffer 6a beschlossen: «Der Deutsche Bundestag genehmigt die Anordnungen von freiheitsbeschränkenden Massnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz gegen Mitglieder des Bundestages. Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, den Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich über die gegen ein Mitglied des Bundestages angeordneten Massnahmen zu unterrichten. Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung ist berechtigt, zu prüfen, ob es sich um nach dem Infektionsschutzgesetz gerechtfertigte Massnahmen handelt und ob die Massnahme die Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages unverhältnismässig beeinträchtigt. Hält er sie in diesem Sinne für nicht oder nicht mehr vertretbar, so kann der Ausschuss im Wege der Vorentscheidung (Nr. 7 dieser Anlage) die Aus-

setzung der angeordneten Massnahmen verlangen. Kann der Ausschuss innerhalb von zwei Tagen nach Eingang einer Mitteilung der zuständigen Behörden nicht zusammentreten, so hat der Präsident des Bundestages insoweit die Rechte des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung. Er hat den Ausschuss unverzüglich über seine Entscheidung in Kenntnis zu setzen. Im Übrigen dürfen durch allgemeine Massnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz, wie etwa Ausgangssperren, Abgeordnete nicht an der Ausübung ihres Mandats, insbesondere der Anreise zu Sitzungen des Deutschen Bundestages, gehindert werden.»²²

Eine entsprechende Regelung für die Bundesversammlung könnte auch eine pauschale Genehmigung von Massnahmen gemäss EpG vorsehen samt Meldepflicht und Möglichkeit zur Überprüfung und Aufhebung einer Massnahme im Einzelfall durch ein parlamentarisches Organ. Das Verfahren hätte eine gewisse Ähnlichkeit mit der bestehenden Regelung der Sessionsteilnahmegarantie (Art. 20 ParlG). Der Gegenstand der Prüfung durch das im Einzelfall überprüfende Parlamentsorgan wäre allerdings ein anderer und der Ermessensspielraum wohl grösser als bei der Anwendung von Art. 20. Eine Ermächtigung zur Strafverfolgung «darf im Sinne des Zwecks der Garantie nur verweigert werden, wenn eindeutige Hinweise bestehen, dass die Einleitung des Strafverfahrens oder die Verhaftung missbräuchlich und zum Zwecke der Behinderung der parlamentarischen Tätigkeit erfolgt ist»²³ – das ist heute kaum mehr denkbar. Die Güterabwägung bei der Prüfung einer Quarantäne wäre anderer Natur. Die Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit einer Quaran-

²¹ <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html> (Webseite des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz).

²² https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage6-245194 ; Bundesgesetzblatt vom 9. April 2020, Nr. 17, S. 764.

²³ KATRIN NUSSBAUMER, Art. 20, in: Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss (Hrsg.), Kommentar zum Parlamentsgesetz, Basel 2014, N 10.

täne könnte in bestimmten Fällen mit guten Gründen bestritten werden, z.B. die Quarantäne wegen vorherigen Aufenthalts in einem ausländischen Gebiet, das als Risikogebiet bezeichnet worden ist.

Im Übrigen wäre auch zu prüfen, ob es dank geeigneter epidemiologischer Schutzmassnahmen sowohl im Parlamentsgebäude wie auch auf der An- und Rückreise vom bzw. zum Wohnort ermöglicht werden könnte, dass ein Ratsmitglied, das die Voraussetzungen für eine Quarantäne erfüllt, an einer Ratssitzung teilnehmen kann, ohne andere Personen dadurch zu gefährden.²⁴ Diese Prüfung darf nicht allein einer Kantonsärztin oder einem Kantonsarzt obliegen; hier muss ein parlamentarisches Organ die Stichhaltigkeit der epidemiologischen Argumente gegen die Wahrung der Repräsentationsfunktion des Parlamentes und seiner einzelnen Mitglieder abwägen können.

6.2. Die Gleichstellung der Ratsmitglieder (Art. 149, 150 und 161 BV)

Gemäss Art. 149 BV «besteht» der Nationalrat «aus 200 Abgeordneten des Volkes», gemäss Art. 150 BV der Ständerat «aus 46 Abgeordneten der Kantone». *Die Ratsmitglieder sind grundsätzlich gleichberechtigt.* Art. 161 BV gewährt jedem einzelnen Ratsmitglied das Initiativ- und Antragsrecht, also das Recht, einen Erlassentwurf einzubringen, und das im vorliegenden Zusammenhang besonders relevante Recht, zu einem in Beratung stehenden Erlassentwurf Anträge zu stellen. «Die Gleichstellung und Gleichberechtigung dieser Mitglieder ergibt sich zwingend aus dem demokratischen Grundsatz der Gleichberechtigung aller Bürgerinnen und Bürger, welche das

²⁴ In diesem Sinne das Votum von Ständerat Stark, der darauf hinwies, dass «Personen, die zwar in Quarantäne gehen müssten, in den Spitälern aber gebraucht werden, mit entsprechenden Massnahmen arbeiten gehen. Wenn das dort möglich ist, müsste das doch auch im National- und im Ständerat möglich sein.» (AB 2020 S 1281).

Parlament wählen. Wären einzelne Parlamentsmitglieder gegenüber anderen Mitgliedern übergeordnet und weisungsberechtigt, so wären die demokratischen Rechte der Wählerinnen und Wähler der Parlamentsmitglieder «zweiter Klasse» verletzt.»²⁵

Art. 10a ParlG führt dazu, dass Ratsmitglieder, die nur an Abstimmungen teilnehmen können, nicht dieselben Rechte haben wie die übrigen Ratsmitglieder. Sie haben kein Rederecht, sie können keine Anträge, parlamentarische Initiativen, Vorstösse oder Fragen für die Fragestunde einreichen; sie können nicht an Wahlen teilnehmen. Damit bestehen *zwei Kategorien von Ratsmitgliedern*, was mit Art. 149, 150 und 161 BV grundsätzlich nicht vereinbar ist. In der vorliegenden Ausnahmesituation war diese Ungleichbehandlung allerdings sogar geboten. Die Alternative war, dass ein Ratsmitglied wegen einer verfassungsrechtlich problematischen Massnahme der Exekutive (siehe Kap. 6.1) gar kein Teilnahmerecht, auch nicht das Recht zur Abstimmung hatte. Diese noch gravierendere verfassungswidrige Ungleichbehandlung wurde durch die zwar ebenfalls verfassungswidrige, aber weniger weitgehende Ungleichbehandlung gemildert.

Die Gleichstellung der einzelnen Ratsmitglieder geht einher mit einem «*individualistischen Repräsentationsverständnis*».²⁶ Das zeigt sich einerseits im verfassungs-

²⁵ MARTIN GRAF, Die Büros des Nationalrates und des Ständerates: Hierarchisch vorgesetzte Parlamentsleitungen oder Organe der Selbstorganisation des Rates? In: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2015, H. 2, S. 14 (<http://sgp-ssp.net/#mitteilungsblatt>). – Zur Ableitung der politischen Rechte von Parlamentsmitgliedern aus den politischen Rechten der Stimmbürgerinnen und -bürgern siehe Yvo HANGARTNER, Bemerkungen zum Urteil des Bundesgerichts vom 14. Juni 2004 1P.39/2004, in: *AJP* 12/2004, S. 1543, insb. 1545.

²⁶ 20.483. Pa.Iv. SPK-NR. Nationalratsmitglieder, die wegen der Covid-19-Krise verhindert sind. Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit. Bericht der SPK-NR vom 1. Dezember 2020, *BBl* 2020 9271, 9274.

mässigen Initiativ- und Antragsrecht jedes Ratsmitglieds. Andererseits ist dieses individualistische Repräsentationsverständnis Folge des politischen Systems. Anders als in einer parlamentarischen Demokratie ist das einzelne Ratsmitglied nicht eingebunden in eine Regierungsmehrheit oder in eine Opposition, die während einer bestimmten Dauer (solange die Regierung ihre Mehrheit behält) die Regierung entweder stützen muss oder ihre Entwürfe in der Regel ablehnt. Mehrheiten bilden sich von Fall zu Fall in wechselnden Zusammensetzungen; häufig stimmen dabei die Fraktionen nicht geschlossen ab, sondern einzelne Fraktionsmitglieder nehmen ihr Recht in Anspruch, auch Interessen zu vertreten, die nicht dem Fraktionsinteresse entsprechen. Das einzelne Ratsmitglied hat also eine starke Stellung. Die Stimmabgabe jedes Ratsmitglied kann entscheidend sein für das Ergebnis der Abstimmung²⁷: Die Abstimmungsergebnisse sind häufig knapp; Stichentscheide der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten nicht selten.

Diese starke Stellung des einzelnen Ratsmitglieds rechtfertigt es nun allerdings, dass in der vorliegenden Ausnahmesituation, in welcher eine – ebenfalls verfassungsrechtlich problematische – administrative Anordnung einer kantonalen Exekutivbehörde die Sitzungsteilnahme eines Ratsmitglieds verhindern kann, ein betroffenes Ratsmitglied in Abwesenheit zumindest an der Abstimmung teilnehmen kann. Es geht dabei primär um das Recht des *einzelnen* Ratsmitglieds, nur sekundär

um das Problem einer mangelnden Repräsentativität aufgrund der Absenz *mehrerer* Ratsmitglieder, was aber im Bericht der SPK-NR und in der Debatte des NR als Motiv in den Vordergrund gerückt wurde.²⁸ Immerhin wurde der Antrag des Büros des Nationalrates, welcher das Recht zur Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit nur zulassen wollte, wenn mindestens fünf Ratsmitglieder von Covid-19 betroffen sind,²⁹ von der SPK-NR nicht aufgenommen und im Ratsplenum nicht zur Abstimmung gebracht: Dieser Antrag zeugt von fehlendem Verständnis für die Stellung des einzelnen Ratsmitglieds und seine Annahme hätte eine stossende Ungleichbehandlung der betroffenen Ratsmitglieder zur Folge gehabt.

In den Ratsdebatten wurde kritisiert, es liege auch eine Ungleichbehandlung vor, wenn zwar ein Ratsmitglied, das von Covid-19 betroffen ist, in Abwesenheit an einer Abstimmung teilnehmen darf, aber einem Ratsmitglied, das z.B. an einer «normalen» Grippe erkrankt ist, dieses Recht nicht zusteht.³⁰ Diese Kritik verkennt das einzige Motiv dieser Ausnahmeregelung, welches eine Abweichung von der Verfassung rechtfertigt: Es geht einzig darum, die verfassungsrechtlich problematischen Folgen der Anordnung einer Exekutivbehörde (siehe Kapitel 6.1) wenigstens teilweise zu mildern, nicht aber um die Schaffung eines generellen Rechtes auf Abstimmung in Abwesenheit auch in Situationen, in welchen nicht eine behördliche Massnahme, sondern höhere Gewalt eine Teilnahme verunmöglicht oder erschwert. Wie Ständerat Stöckli bemerkte, «ist in Bezug auf das Gebot der rechtsgleichen Behandlung rechtsgleicher Fälle und der

²⁷ Beispiel: Der Antrag der Einigungskonferenz zum «Bundesgesetz über die Reform der Altersvorsorge 2020» wurde am 16. März 2017 im Nationalrat genau mit dem wegen der Ausgabenbremse erforderlichen qualifizierten Mehrheit von 101 Stimmen gegen 91 Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen. Kein einziges Mitglied der befürwortenden Fraktionen fehlte. Es ging um viel: Gemäss Aussage des Vertreters des Bundesrates unmittelbar vor der Abstimmung würde im Falle einer Ablehnung das kumulierte Defizit der AHV 2030 mehr als 40 Milliarden Franken betragen (AB 2017 N 508).

²⁸ BBl 2020 9271, 9272. Voten Cottier, Widmer, Streiff-Feller, Silberschmidt (AB 2020 N 2302ff.).

²⁹ Fahne 20.484 N1 D (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/ratsunterlagen?AffairId=20200483&k=PdAffairId:20200483>).

³⁰ Votum Rutz (AB 2020 N 2302f.), Voten Fässler, Germann, Hefti, Mazzone (AB 2020 S 1278-1282).

ungleichen Behandlung ungleicher Fälle zweifellos kein Problem zu verorten.»³¹

Die durch die Vorlage vorgenommene *Ungleichbehandlung von Nationalrat und Ständerat* lässt sich nur durch die unterschiedliche «Ratskultur»³² erklären; inhaltlich aber mögen die für diese Ungleichbehandlung vorgebrachten Argumente nicht zu überzeugen. Der Bericht der SPK-NR argumentiert, im Nationalrat seien «die Anforderungen an die parteipolitische Repräsentativität höher als im Ständerat.»³³ Das Argument verkennt, dass die Repräsentationsfunktion eines Parlamentes und seiner Mitglieder sich keineswegs auf die parteipolitische Repräsentation beschränkt. Gemäss Art. 150 BV besteht der Ständerat aus «Abgeordneten der Kantone» und repräsentiert somit (ebenfalls) die Kantonsbevölkerung. Verfügt ein Kantonsrat die Quarantäne eines Mitglieds des Ständerates, so ist dieser Kanton nur noch zu 50%, im Falle eines Kantons mit einer halben Stimmstimme gar nicht mehr vertreten. Im Übrigen sind knappe Abstimmungsergebnisse im Ständerat nicht seltener als im Nationalrat. Ständerat Levrat hat im Rat dargelegt, wie wenig gefehlt hat, dass seine quarantänebedingte Abwesenheit in der ersten Woche der Wintersession 2020 zu einem Scheitern der Gesetzesvorlage für eine «Ehe für Alle» hätte führen können.³⁴

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist zwar nur die Gleichstellung der Ratsmitglieder *innerhalb* eines Rates ein zwingendes Gebot. Das ParlG enthält einige Bestimmungen, welche die Regelung der Rechte der Ratsmitglieder (z.B. ihrer Rederechte)

³¹ AB 2020 S 1280.

³² RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER/PETER UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016, Rz. 2315.

³³ BBl 2020 9271, 9276.

³⁴ Der Antrag auf Rückweisung an die Kommission zur vorgängigen Ausarbeitung einer Verfassungsänderung wurde am 1. Dezember 2020 mit 22 zu 20 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt (AB 2020 S 1111).

an die einzelnen Räte bzw. die Ratsreglemente delegieren. Dass das Gesetz selbst eine Regelung nur für einen Rat vornimmt und dabei die Mitglieder dieses Rates schlechter stellt – mit Zustimmung dieses Rates! – ist ein seltsamer, in der Geschichte der Bundesversammlung erstmaliger Vorgang.

6.3. «Die Räte versammeln sich [...] zu Sessionen» (Art. 151 BV) und sie «können gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist» (Art. 159 BV)

Die Erlassform des dringlichen und befristeten Bundesgesetzes ohne Verfassungsgrundlage war zu wählen, weil die Abstimmungsteilnahme in Abwesenheit im Widerspruch steht zu Art. 151 und 159 BV.

Das verfassungsrechtliche Erfordernis einer physischen Anwesenheit der Ratsmitglieder in den Ratssälen wird im Bericht der SPK-NR und in den Ratsdebatten allein mit Art. 159 BV begründet, wonach die Räte «gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist.» Im vorliegenden Kontext ist bedeutsam, dass Art. 159 BV nicht ein Beschluss-, sondern ein Verhandlungsquorum statuiert: Die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder ist nicht nur notwendig, damit Abstimmungen durchgeführt werden können, sondern ist Voraussetzung der Gültigkeit der gesamten Ratsverhandlungen. Spitzfindig wäre die Interpretation, aus dieser Bestimmung e contrario zu schliessen, dass eine virtuelle Teilnahme *einer Minderheit* an einer Hybrid-Sitzung zulässig wäre, weil der Wortlaut ja nur die Anwesenheit der Mehrheit verlangt. Zudem «versammeln sich» die Räte gemäss Art. 151 BV regelmässig zu Sessionen. Art. 32 ParlG bezeichnet ausdrücklich einen physischen Ort der Versammlung, nämlich die Stadt Bern; die Bundesversammlung «kann mit einfachem Bundesbeschluss beschliessen, ausnahmsweise an einem anderen Ort zu tagen.»

Wenn Personen *sich versammeln* bzw. *anwesend* sind, so wird das im heutigen Sprachgebrauch nach wie vor überwiegend als Versammlung bzw. Anwesenheit an einem physischen Ort verstanden.³⁵ Eine Google-Suche nach «sich virtuell versammeln» und «virtuelle Anwesenheit» ergibt zwar auch bereits viele Treffer, wohl überwiegend aus der allerneuesten Zeit, aber als gefestigter Sprachgebrauch, der eine neue Auslegung einer Verfassungsbestimmung nach dem Wortlaut rechtfertigen würde, kann dies (jedenfalls zurzeit noch) nicht betrachtet werden.

Im Übrigen darf sich die Auslegung von Verfassungsbestimmungen nicht auf eine Auslegung nach dem reinen Wortlaut beschränken. Das «Sich-Versammeln» bzw. «Anwesend-Sein» der Ratsmitglieder am Versammlungsort bedeutet mehr als nur physische Anwesenheit; es ermöglicht eine *Unmittelbarkeit des persönlichen Kontaktes unter den Ratsmitgliedern*, welche für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Parlament unerlässlich ist und auf virtuellem Wege zurzeit kaum in derselben Qualität hergestellt werden kann. Wichtig sind dabei nicht nur die formell geregelten öffentlichen Aktivitäten der Ratsmitglieder, wie Reden, Anträge und Stimmabgaben, sondern auch die *Vielzahl informeller, häufig nicht öffentlicher persönlicher Kontakte* vor, während und nach den Ratsverhandlungen, nicht nur unter den Ratsmitgliedern, sondern auch mit Dritten wie z.B. mit Verwaltungsangehörigen, den Massenmedien und Interessenvertretungen.

Sogar wenn sich die digitale Kommunikationstechnologie derart weiterentwickelt, dass dereinst alle diese notwendigen Anforderungen an die Kommunikation in einem Parlament erfüllt werden können, muss festgestellt werden, «dass die Identitätsfunktion und damit die Gesamt-

heit der Vielfalt eines Parlaments in einer Video-Konferenz kaum abgebildet werden kann. Vielmehr steht die Person, welche die Konferenz moderiert und damit kontinuierlich in Erscheinung tritt, als Fixpunkt und Identifikation im Vordergrund. Kontinuum und visueller Identifikationspunkt werden die Präsidentin oder der Präsident, das Parlament als Ganzes tritt in den Hintergrund.»³⁶ Mit anderen Worten: *Das Parlament braucht einen physischen Ort, um seine Funktion als «Forum der Nation» zu erfüllen*; auf den Palace of Westminster in London, das Kapitol in Washington, den Reichstag in Berlin, das Palais Bourbon in Paris, den Palazzo Montecitorio in Rom und das Bundeshaus in Bern kann nicht verzichtet werden.

Die von der Verfassung verlangte Gleichstellung aller Ratsmitglieder erlaubt eine Lösung, bei der ein Teil der Ratsmitglieder vor Ort, ein anderer Teil virtuell teilnimmt, nur als temporäre Milderung ansonsten noch weitergehender Einschränkungen.

Das rein virtuelle Parlament *als dauerhafte Lösung* würde demgegenüber zwar die Gleichstellung wahren, hätte aber einen erheblichen, nicht akzeptablen Funktionsverlust des Parlaments und damit der Demokratie zur Folge. Im Hinblick auf künftige Ausnahmesituationen ähnlich der Covid-Krise wäre es aber wünschbar, dass die nötigen rechtlichen und technischen Vorbereitungen getroffen werden, damit *das Parlament vorübergehend rein virtuell tagen kann, wenn und solange bestimmte, restriktiv gehaltene Voraussetzungen* (physische Versammlung nicht oder nur mit unverhältnismässiger Gefährdung möglich; Beschränkung auf die Behandlung wichtiger und dringlicher Geschäfte) *gegeben sind*: Besser ein bloss virtuelles Parlament als unter Umständen gar kein Parlament. Die rechtliche Vorbereitung kann darin bestehen, dass in Art. 151 und 159 BV entsprechende Ausnahmestimmungen auf-

³⁵ Siehe die Beispiele im Duden (<https://www.duden.de/rechtschreibung/versammeln> und <https://www.duden.de/rechtschreibung/Anwesenheit>).

³⁶ MORITZ VON WYSS (Fn. 2), S. 19.

genommen werden. Oder es wird ein dringliches und nicht verfassungskonformes Bundesgesetz *im Entwurf* vorbereitet, das im Bedarfsfall in kurzer Zeit von der Bundesversammlung beraten und beschlossen werden kann. Für das letztere Vorgehen spricht der geringere Aufwand und der Umstand, dass sehr verschiedenartige Krisen vorstellbar sind, die entsprechend verschiedene Problemlösungen erfordern. Ein dringliches Bundesgesetz wird so oder so, mit oder ohne Verfassungsgrundlage, zahlreiche Änderungen von Bestimmungen des ParlG enthalten, die je nach Art der Krise kurzfristig angepasst werden müssen. Gegen diese Variante spricht, dass sie voraussetzt, dass das Parlament vor einer virtuellen Tagung zuerst überhaupt physisch noch einmal zusammentreten kann, um den Notfallmechanismus definitiv zu verabschieden.

7. Zusammenfassung

Die Beantwortung der in der Einleitung gestellten Fragen muss zur Schlussfolgerung führen, dass die jetzt realisierte Lösung einer Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit ein gerechtfertigter Notbehelf in einer ausserordentlichen Situation ist. Ein erster Schritt zu einem «virtuellen Parlament» kann es sein, aber nur zu einem vorübergehend «virtuellen Parlament» unter strengen Voraussetzungen in einer ausserordentlichen Situation.

Vorgängig ist festzustellen, dass auf das Epidemien-gesetz gestützte Zwangsmassnahmen gegen einzelne Mitglieder der Bundesversammlung nicht nur ihre persönliche Freiheit, sondern auch die Repräsentationsfunktion der Bundesversammlung und ihrer einzelnen Mitglieder einschränken. Aufgrund der Stellung der Bundesversammlung als «oberste Gewalt» des Bundes und ihrer einzelnen Mitglieder als Teil dieser «obersten Gewalt» ist es nicht haltbar, dass Behörden der Exekutive solche Massnahmen abschliessend entschei-

den. De constitutione lata und lege ferenda ist eine parlamentarische Genehmigung und ggf. Überprüfung der administrativen Zwangsmassnahmen zu verlangen.

Der schweizerische Parlamentarismus ist geprägt durch ein individualistisches Repräsentationsverständnis. Dies zeigt sich einerseits in der starken Rechtsstellung des einzelnen Ratsmitglieds und ist andererseits Folge des schweizerischen politischen Systems wechselnder Mehrheiten (Konkordanzdemokratie), das der Stimmabgabe des einzelnen Ratsmitglieds im Einzelfall grosse Bedeutung geben kann. Der Notbehelf der Abstimmung in Abwesenheit ist gerechtfertigt, um die Beschränkung der Repräsentationsfunktion sowohl des betroffenen Ratsmitglieds als auch des ganzen Rates soweit möglich zu mildern.

Ein gänzlich virtuelles Parlament ist nicht vereinbar mit der von der Verfassung verlangten physischen Teilnahme der Ratsmitglieder an den Ratsverhandlungen und kann nur in einer Ausnahmesituation wie der Covid-Krise als vorübergehender (aber durchaus vorzubereitender) Notbehelf gerechtfertigt werden. Die Unmittelbarkeit des persönlichen Kontaktes sowohl unter den Ratsmitgliedern als auch zwischen den Ratsmitgliedern und Dritten (der Öffentlichkeit) ist unverzichtbar für eine qualitativ befriedigende Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Parlament. Das Parlament braucht einen physischen Ort, um seine Funktion als «Forum der Nation» wahrzunehmen und die «Gesamtheit der Vielfalt des Parlaments» aufzuzeigen. ●

Auszug aus dem Wortprotokoll 16. Sitzung des Gemeinderats Kreuzlingen
der Amtsperiode 2019/2023
21. Legislaturperiode

Donnerstag, 8. Juli 2021, 19.00 Uhr
im evangelischen Kirchgemeindehaus, Kreuzlingen

Traktandum 8.1

Motionen

8.1. Motion Digitaler Gemeinderat / Begründung

GR Salzmann: Sehr geehrter Herr Gemeinderatspräsident, geschätzte Kollegen – und dass mit den geschätzten Kollegen ist übrigens keine Floskel, das ist sehr, sehr ernst gemeint. Mit dieser Motion haben wir bewiesen, dass wir gemeinsam über alle Fraktionen, Parteien und sonstige Unterscheidungsmerkmale hinweg in diesem Gremium zusammenarbeiten können. Besten Dank den 29 Kollegen, welche diese Motion mitunterstützt haben. Um was geht es? Es geht eigentlich um eine Versicherung. Das ist etwas, woran man nie denken will, aber man ist froh, wenn man sie hat, wenn es darauf ankommt. Und es kommt dann darauf an, wenn wir – aus welchen Gründen auch immer – nicht mehr in der Lage sind, physisch gemeinsam zu tagen. Also ein Grund, an den ich gar nicht erst denken will. Dann sollte man aber in der Lage sein, online zu tagen. Diese Motion soll den rechtlichen Rahmen dazu ermöglichen. Mehr nicht. Ich hoffe, dass wir das durch diese Motion neu geschaffene Recht nie brauchen werden und dass letzten Endes diese Motion für die Katz ist.

ZWISCHENBERICHT

Datum: 15. September 2020 / 21. Dezember 2020
Von: RA Angelo Fedi
An: Stadtrat Kreuzlingen
Betreff: Digitale Gemeinderatssitzung

I. MANAGEMENT SUMMARY

1. Der Einführung von digitalen Gemeinderatssitzungen steht kein übergeordnetes Recht entgegen. Auf kommunaler Ebene ist die Schaffung von spezifischen Rechtsgrundlagen erforderlich, was Änderungen in der Gemeindeordnung und dem Geschäftsreglement des Gemeinderats bedingt.
2. Der konkrete Regelungsinhalt steht in enger Wechselwirkung zu den technischen Möglichkeiten.

I. SACHVERHALT UND FRAGESTELLUNG

In Reaktion auf die Corona-Situation und die Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Einschränkung von öffentlichen Versammlungen prüft die Stadt Kreuzlingen die Einführung von virtuellen Gemeinderatssitzungen (etwa per Video-Konferenz). Der vorliegende Zwischenbericht soll einen ersten Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen und Änderungsbedarf in den kommunalen Rechtsgrundlagen (in den Grundzügen) bieten.

II. RECHTSGRUNDLAGEN

A. Geltendes Recht

1. Die Kantonsverfassung (KV) räumt den Gemeinden Autonomie ein, ihre Organisation im Rahmen von Verfassung und Gesetz frei zu bestimmen (§ 59 Abs. 1 KV). Die Rechtsgrundlage für die Bildung von Gemeindeparlamenten findet sich in den §§ 14 ff. des kantonalen Gemeindegesetzes (GemG). Das Gesetz verlangt die Regelung der Mitgliederzahl, des Wahlverfahrens und der Zuständigkeit des Parlaments in der Gemeindeordnung (§ 14 Abs. 2 GemG); für die weitere Organisation gibt sich das Parlament selbst eine Geschäftsordnung (§ 15 GemG). In diesem Rahmen sind die Gemeinden in der Ausgestaltung ihrer Parlamente frei; weitere Vorgaben finden sich auf kantonaler Ebene nicht.
3. Auf kommunaler Ebene finden sich die Regelungen zum Gemeindeparlament (Gemeinderat) unter Art. 18 ff. der Gemeindeordnung (GO) sowie im Geschäftsreglement des Gemeinderats (GR GR).

B. Präsenzpflicht an Gemeinderatsversammlungen

4. Eine ausdrückliche Regelung, wonach die Sitzungen des Gemeinderats die physische Präsenz der Mitglieder voraussetzt, findet sich weder in der Gemeindeordnung noch im Geschäftsreglement. Indessen ist einerseits auf Art. 21 GO hinzuweisen, wonach sich der Gemeinderat auf Einladung des Präsidenten "versammelt". Andererseits setzt die Beschlussfähigkeit des Gemeinderats nach Art. 24 GO voraus, dass wenigstens fünfundzwanzig stimmberechtigte Mitglieder "anwesend" sind. Unter "Versammeln" und insbesondere "Anwesenheit" wird in Lehre und Praxis einhellig die physische Präsenz im Ratssaal verstanden.¹ Das Erfordernis der physischen Anwesenheit wird mit der vertrauensfördernden Unmittelbarkeit und Identitätsfunktio-

¹ Vgl. BSK BV-THURNHERR, Art. 159 N 5; VON WYSS, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 159 N 3; BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 159 N 2; VON WYSS, in: Kommentar zum Parlamentsgesetz, Art. 10 Rz. 6; WILHELM/UHLMANN, Herausforderungen für Parlamente in der Corona-Krise – Versuch eines Überblicks, in: Parlament (Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen) 2/2020, S. 11; VON WYSS, Wie virtuell kann ein Parlament sein?, in: Parlament 2/2020, S. 19 sowie Fn 18; UHLMANN, Kurzgutachten zuhanden Stadtrat Frauenfeld betreffend Durchführung von Sitzungen des Gemeinderates während der Corona-Krise vom 16. April 2020, Rz. 9; UHLMANN, Kurzgutachten zuhanden Kantonsrat Zürich betreffend Kompetenzen des Kantonsrates unter dem Notverordnungsrecht (Coronavirus) und weitere Fragen vom 19. März 2020, Rz. 32.

on, der demokratischen Legitimation der Verhandlungen, weiter auch mit der parlamentarischen Tradition begründet.²

5. Es sind keine Hinweise ersichtlich, dass der Gemeindeordnung Kreuzlingen ein anderes Verständnis der "Anwesenheit" zugrunde läge. Im Gegenteil sind in der konkretisierenden Geschäftsordnung zahlreiche Bestimmungen zu finden, die auf eine physische Versammlung ausgerichtet sind (vgl. Art. 11 ff. GR GR "Sitzungen"): In der Einladung ist der "Ort" der Sitzung bekanntzugeben (Art. 12 Abs. 1); Art. 14 Abs. 1 statuiert eine Teilnahmepflicht an den Sitzungen, Abs. 2 spricht von verspätetem "Erscheinen"; gemäss Art. 16 übt der Präsident die "Saalpolizei" aus (Abs. 1) und erteilt die Bewilligung für Bild- und Tonaufnahmen (Abs. 2); die Sitzung beginnt mit dem "Namensaufruf" und unter Bekanntgabe der "abwesenden Ratsmitglieder" (Art. 20); jeder Redner "spricht stehend vom jeweiligen Platz aus" (Art. 23); der Antrag für eine zweite Lesung wird durch die Mehrheit der "anwesenden Gemeinderatsmitglieder" angenommen (Art. 26 Abs. 2); und schliesslich erfolgen offene Abstimmungen durch "Handerheben oder Erheben von den Sitzen" (Art. 28). Diese Bestimmungen des Geschäftsreglements unterstreichen, dass die geltende Gemeindeordnung für Gemeinderatssitzungen und -beschlüsse die physische Anwesenheit der Gemeinderatsmitglieder voraussetzt. Verhandlungen und Beschlüsse per digitaler Kommunikation sieht das geltende Recht weder ausdrücklich vor, noch lässt sich das Verständnis einer "digitalen Anwesenheit" auf dem Wege der Auslegung ermitteln.
6. Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass das geltende Recht keine Grundlage für die Durchführung von digitalen Gemeinderatssitzungen bietet. Deren Einführung setzt eine Änderung der Gemeindeordnung³ und des Geschäftsreglements voraus.⁴
7. Nach hier vertretener Auffassung steht das kantonale Recht einer Einführung von digitalen Sitzungen auf kommunaler Ebene nicht entgegen. § 15 Abs. 2 GemG legt zwar fest, dass die Mitglieder der Gemeindebehörde an den "Sitzungen" des Parlaments teilnehmen. Indessen schreibt das Gemeindegesetz die Form der Sitzungen

² VON WYSS, in: Kommentar zum Parlamentsgesetz, Art. 10 Rz. 5; VON WYSS, in: Parlament 2/2020, S. 18 ff.; WILHELM/UHLMANN, a.a.O., S. 11.

³ Dies bedingt eine obligatorische Gemeindeabstimmung im Sinne von Art. 12 lit. a GO.

⁴ Zum gleichen Ergebnis gelangen UHLMANN in Bezug auf den Gemeinderat Frauenfeld (vgl. Rechtgutachten Frauenfeld [Fn 1], Rz. 10 f.) bzw. WILHELM/UHLMANN (in: Parlament 2/2020, S. 11) in Bezug auf die nationalen Räte.

nicht vor, sondern überlässt die nähere Ausgestaltung der Gemeinde im Rahmen der Gemeindeordnung und des Geschäftsreglements (§§ 14 Abs. und 15 Abs. 1 GemG). Die Teilnahme an einer digitalen Sitzung dürfte § 15 Abs. 2 GemG demnach genügen.

V. RAHMENBEDINGUNGEN VON DIGITALEN SITZUNGEN

8. Unter der Prämisse, dass die Rechtsgrundlagen für digitale Sitzungen durch eine Änderung von Gemeindeordnung Geschäftsreglement geschaffen werden, gilt es für die nähere Ausgestaltung der Sitzungen Rahmenbedingungen zu beachten. Namentlich ist (nicht abschliessend) auf Folgendes hinzuweisen:

A. Plattform

9. Der Ratsbetrieb wird einen virtuellen Raum verlegt; d.h. die örtliche Unmittelbarkeit wird durch eine virtuelle Unmittelbarkeit ersetzt.⁵ Zumindest nach Von Wyss kann die Identifikationsfunktion und Vielfalt eines Parlaments in einer virtuellen Umgebung kaum abgebildet werden.⁶ Umso mehr ist darauf zu achten, dass die verwendete Plattform bzw. das Kommunikationstool die Abläufe und Bedürfnisse einer (physischen) Ratsversammlung möglichst vergleichbar gewährleistet. Namentlich sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Als Selbstverständlichkeit muss vorausgesetzt werden, dass die Plattform bzw. die Verbindung eine kontinuierliche, störungsfreie Zuschaltung aller Teilnehmer und sichere Übermittlung von Daten gewährleistet (vgl. auch Art. 14 f. GR GR; allenfalls mittels Standleitung?).⁷
- Die Identität der Teilnehmer muss zweifelsfrei festgestellt werden und über die gesamte Sitzung hinweg überprüfbar bleiben (vgl. Art. 20 GR GR).

⁵ VON WYSS, in: Parlament 2/2020, S. 19.

⁶ VON WYSS, in: Parlament 2/2020, S. 19.

⁷ Die Büros von National- und Ständerat erlaubten für Sitzungen der parlamentarischen Kommissionen interimswise Videokonferenzen; als Plattform wurde "Skype for Business" vorgeschrieben (das System erlaubt Vertraulichkeitsstufe "intern"); vgl. Medienmitteilung vom 6. April 2020; vgl. <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-information-2020-04-06.aspx>.

- Es muss die Möglichkeit bestehen, Anträge und Vorstösse (allenfalls mit schriftlichen Unterlagen) in Echtzeit einzureichen (Art. 24 ff. und Art. 30 ff. GR GR).
- Die Voten und Stimmabgaben müssen zweifelsfrei zuordenbar sein (Art. 28 und Art. 35 GR GR). Zudem muss ein zuverlässiges (wohl elektronisches) Abstimmungs- und Zählsystem implementiert werden. Abstimmungen per Handerheben (Art. 28 Abs. 1 GR GR) oder Namensaufruf (Art. 28 Abs. 2 GR GR) dürften im Rahmen einer Videokonferenz kaum praktikabel sein. Gleichwohl muss (bei offenen Abstimmungen und Wahlen) die Stimmabgabe im Sinne der Öffentlichkeit (vgl. unten Ziff. 11) transparent erfolgen (zu geheimen Abstimmungen und Wahlen vgl. unten Ziff. 12).

B. Öffentlichkeit

10. Gemäss Art. 23 GO sind die Sitzungen des Gemeinderats öffentlich. Die Öffentlichkeit kann z.B. mittels eines Live-Streams hergestellt werden (wie er heute bereits in den nationalen Räten üblich ist⁸), wobei an die Stelle der Bild- und Tonübertragung aus dem Ratssaal die Aufnahme der virtuellen Sitzung tritt. Für die Live-Übertragung oder Zurverfügungstellung eines audiovisuellen Signals muss eine gesetzliche Grundlage im Geschäftsreglement geschaffen werden.⁹ Die Kompetenz des Präsidenten zur Bewilligung von Bild- und Tonaufnahmen gemäss Art. 16 Abs. 2 GR GR genügt nach hier vertretener Auffassung nicht; diese Regelung erfasst Aufnahmen im Rahmen einer öffentlichen (physischen) Versammlung, ist aber nicht darauf ausgelegt, die unmittelbare physische Öffentlichkeit durch eine virtuelle zu ersetzen.

C. Vertraulichkeit

11. Die virtuellen Sitzungen müssen bei Bedarf Vertraulichkeit gewährleisten können. Gemäss Art. 23 (Satz 2) GO kann bei übergeordneten Geheimhaltungsinteressen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Dies lässt sich wohl relativ unproblematisch mit einem Unterbruch des öffentlich verfügbaren Live-Streams bzw. des audiovisuellen Signals bewerkstelligen.

⁸ vgl. Art. 14 der Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV; SR 171.115); BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 158 N 4; VON WYSS, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 158 N 3.

⁹ analog Art. 12-14 ParlVV.

12. Anders zu lösen sind geheime Abstimmungen (Art. 25 Abs. 2 und 3 GO) und Wahlen (Art. 35 Abs. 2 und 3 GR GR). Diese werden nach heutiger Konzeption unter Beibehaltung der Öffentlichkeit durchgeführt; die Abstimmungs- und Wahlzettel müssen mithin durch ein äquivalentes, nicht öffentlich einsehbares System ersetzt werden. Sodann muss auf der einen Seite die Zuordenbarkeit der einzelnen Stimmabgabe sichergestellt sein, um deren Authentizität und ein unverfälschtes Ergebnis zu gewährleisten; auf der anderen Seite darf diese Zuordenbarkeit keine direkte Identifizierung des einzelnen Mitglieds zulassen, da dies der geheimen Stimmabgabe gerade zuwiderlaufen würde. Allenfalls bietet sich hier eine Chiffrierung an, ähnlich wie bei der Contact-Tracing-App des Bundes.
13. Hinzuweisen ist schliesslich auf das Datenschutzgesetz (DSG). Insbesondere können die Übertragung oder deren Speicherung eine "Bearbeitung" von Personendaten im Sinne von § 3 Abs. 3 DSG darstellen.¹⁰ Es wird eine Koordination mit dem kantonalen Datenschutzbeauftragten empfohlen.

V. EMPFEHLUNGEN FÜR DAS WEITERE VORGEHEN

Der zusätzliche Regelungsbedarf auf Stufe Gemeindeordnung und Geschäftsreglement wurde oben erörtert. Die konkreten Regelungsinhalte im Einzelnen hängen jedoch entscheidend von den technischen Rahmenbedingungen bzw. Machbarkeiten ab. Als nächsten Schritt wird deshalb empfohlen, im Lichte obiger Ausführungen eine geeignete Plattform zu evaluieren. In einem zweiten Schritt können die konkreten Regelungen im Rahmen der technischen Gegebenheiten ausgearbeitet werden.

Amriswil, 15. September 2020 / 21. Dezember 2020, RR/AF

¹⁰ Gemäss Auftragsdefinition wird auf das Datenschutzgesetz an dieser Stelle vorerst nicht weiter eingegangen.

AKTENNOTIZ

Datum: 3. März 2021

Von: RA Angelo Fedi

An: Stadtrat Kreuzlingen

Betreff: Digitale Gemeinderatssitzung
(Ergänzung zum Zwischenbericht vom 15. September / 21. Dezember 2020)

I. AUSGANGSLAGE

Mit Zwischenbericht vom 15. September / 21. Dezember 2020 wurde die Rechtslage in Bezug auf die Möglichkeit von digitalen Gemeinderatssitzungen dargelegt. Es wurde der Schluss gezogen, dass für deren Einführung Änderungen in der Gemeindeordnung (GO) und im Geschäftsreglement des Gemeinderats erforderlich sind. Ergänzend soll nachfolgend ein Vorschlag für eine Anpassung der Gemeindeordnung skizziert werden.

II. REGULUNGSZWECK UND ANPASSUNGSVORSCHLAG

1. Die Regelungen zum Gemeinderat finden sich in Art. 18 ff. GO. Wie im Zwischenbericht dargelegt, sind in Art. 21 (Einberufung) und Art. 24 GO (Beschlussfähigkeit) Bezüge zur physischen Anwesenheit zu finden. Weitere Bestimmungen zur Durchführung der Sitzungen sind in der GO nicht enthalten (diese finden sich im Geschäftsreglement). Systematisch erscheint es sinnvoll, die neue Regelung digitaler Sitzungen entweder unter Art. 21 GO (als neuen Art. 21 Absatz 2) oder als neuen eigenständigen Artikel (z.B. Art. 21^{bis} "Digitale Sitzung") einzuordnen.
2. Dem Formulierungsvorschlag liegen folgende Leigedanken zugrunde:

- In der GO soll lediglich der Grundsatz normiert werden, dass digitale Gemeinderatssitzungen zulässig sind. Die Detailregelungen sollen über eine Kompetenznorm dem Gemeinderat im Rahmen des Geschäftsreglements überlassen werden.
 - Digitale Sitzungen sollen Ausnahmecharakter haben und nur in aussergewöhnlichen Situationen zulässig sein. Es soll weiterhin das Primat von physischen Sitzungen gelten und keine Wahlfreiheit zwischen den Sitzungsformen bestehen.
 - Es dürfen durch die neue Regelung keine Widersprüche im Sinn- und Normgefüge der Gemeindeordnung entstehen.
3. Davon ausgehend kommt als Vorschlag folgender Wortlaut in Betracht:

"Der Gemeinderat kann Sitzungen in digitaler Form durchführen, wenn ein übergeordnetes Interesse (namentlich der Sicherheit oder Gesundheit) dies erfordert. Die Öffentlichkeit der Sitzungen ist nach Massgabe von Art. 23 in geeigneter Weise sicherzustellen. Die Beschlussfähigkeit bestimmt sich sinngemäss nach Art. 24.¹ Der Gemeinderat regelt das Nähere im Geschäftsreglement."

4. Die Einführung einer solchen Regelung unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung (Art. 12 lit. a GO).
5. Die daran anschliessenden Detailregelungen im Geschäftsreglement sind – wie bereits im Zwischenbericht ausgeführt – massgeblich von den technischen Rahmenbedingungen und Möglichkeiten abhängig. Eine davon losgelöste, abstrakte Formulierung von Regelungsvorschlägen ist nicht zielführend. Es wird deshalb weiterhin empfohlen, im nächsten Schritt eine geeignete Plattform zu evaluieren und davon ausgehend die konkreten Regelungen im Geschäftsreglement zu formulieren.

Amriswil, 3. März 2021, RR/AF

¹ Alternativ offener gefasst: "Die Bestimmungen der Gemeindeordnung finden auf digitale Sitzungen sinngemässe Anwendung."