



**Motion von Alois Gössi und Philip C. Brunner
betreffend Stärkung der Rechte des Kantonsrats**

(Vorlage Nr. 3475.1 - 17072)

Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrats
vom 29. Juni 2023

Sehr geehrter Herr Vizepräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 6. September 2022 reichten Alois Gössi und Philip C. Brunner die Motion betreffend Stärkung der Rechte des Kantonsrats ein, die der Kantonsrat am 29. September 2022 dem Büro des Kantonsrats zur Berichterstattung und Antragstellung überwies (Vorlage Nr. 3475.1 - 17072). Wir unterbreiten Ihnen zur Motion folgenden Bericht und Antrag.

1. Die Motionäre führen aus, der Kantonsrat habe während der ausserordentlichen und der besonderen Lage in der Covid-19-Pandemie die in der Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR) geltenden Regeln in mehreren Punkten nicht eingehalten (Beispiele: Kantonsrat bewilligt zuerst in einem Kantonsratsbeschluss einen Kredit und erst danach [nach Ablauf der unbenützten Referendumsfrist oder nach einer abschliessenden 1. Lesung] kann der Kredit auch beansprucht werden; Einreichungsfristen für Anträge; eingereichte Vorstösse seien zum Zeitpunkt völlig überholt gewesen angesichts der geänderten Lage zu Covid-19).

Für das Büro des Kantonsrats greifen diese Behauptung sowie die angeführten Beispiele zu kurz.

1.1. Einerseits ist der Kantonsrat (das Plenum) Herr über seine eigene Geschäftsordnung; bei Bedarf kann er Verfahrensvorschriften weit auslegen, um einer ausserordentlichen oder einer besonderen Lage im Einzelfall gerecht zu werden. Genau dies musste und wollte der Rat während der Covid-19-Pandemie zwecks Achtung sowie zum Schutz der Rechte und Freiheiten des Volkes tun, um unter anderem die Wohlfahrt des Kantons zu fördern. Damit sind die Ratsmitglieder bewusst ihren Pflichten nachgekommen, die sie bei der Ablegung des Eides bzw. des Gelöbnisses bekräftigt haben: vgl. die Eides- und Gelöbnisformel in § 6 Abs. 1 und 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR) vom 28. August 2014 (BGS 141.1). Kantonsrat und Regierungsrat achteten während der Covid-19-Pandemie geflissentlich darauf, dass die rechtsstaatlichen Abläufe eingehalten wurden. Der Regierungsrat verzichtete zudem darauf, gemäss § 10 des Gesetzes betreffend den Schutz der Bevölkerung (Bevölkerungsschutzgesetz; BevSG) vom 26. September 2019 (BGS 541.1) den Notstand zu erklären. In einer pragmatischen Zusammenarbeit meisterte die Legislative mit der Exekutive die Herausforderungen. Ein grosses Verdienst kam dabei insbesondere den vorberatenden Kommissionen im Allgemeinen und der Staatswirtschaftskommission im Besonderen zu. Die phasenweise äusserst kurzfristig erforderliche gesetzgeberische Tätigkeit des Kantonsrats berücksichtigte die verfassungsmässigen Vorgaben. Wie sich aus den auf der Website des Kantons Zug zugänglichen Abstimmungsergebnissen ergibt, stimmten auch die Motionäre den vorgelegten Geschäften praktisch immer zu.

1.2. Wie die Motionäre andererseits in ihrem Vorstoss zu Recht bemerken, ergab sich in der Covid-19-Pandemie der Bedarf, das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1) zu präzisieren. Gestützt auf das zeitnah vom Regierungsrat unterbreitete Geschäft Nr. 3255 (Änderung des

Finanzhaushaltgesetzes: Notkredit und neue Ausgaben Regierungsrat) änderte der Kantonsrat bereits am 3. März 2022 die einschlägigen Normen (§ 29 Abs. 1, 2 und 3 FHG sowie § 35 Abs. 2 Bst. g FHG). Damit machte der Kantonsrat diese wesentlichen Bestimmungen sozusagen «krisentauglich».

1.3. Im Sinne eines Zwischenergebnisses zeigt sich, dass die Motionsbegehren zwar in die richtige Richtung gehen, allerdings zu pauschal formuliert sind. Es besteht eigentlich kein grundsätzlicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Der Kantonsrat muss nicht gestärkt werden. Er ist stark genug. In Bezug auf die in der Motion aufgeführten Beispiele ist die Motion daher nicht erheblich zu erklären.

2. Während der Covid-19-Pandemie ergab sich indessen vermehrt das Bedürfnis, Sitzungen des Büros des Kantonsrats, der kantonsrätlichen Kommissionen sowie der Fraktionen kurzfristig und / oder online durchzuführen.

Während der Regierungsrat dank § 16 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR) vom 26. September 2013 (BGS 151.1) auf Antrag eines Ratsmitglieds Zirkularbeschlüsse fassen sowie bei Katastrophen und Notlagen Telefon-, Video- oder ähnliche Sitzungen beschliessen kann, verfügen die Organe des Kantonsrats im geltenden Recht über keine gleichartige ausdrückliche Rechtsgrundlage betreffend die online oder hybride Durchführung von Sitzungen.

In seinem Bericht und Antrag vom 25. März 2021 zum Postulat der SP-Fraktion betreffend Strategie zum digitalen Kantonsrat (Geschäft Nr. 3114.2 - 16554) führte das Büro des Kantonsrats aus, dass das geltende kantonazugerische Recht für die Meinungsbildung und Beschlussfassung im **Plenum** des Kantonsrats keine Möglichkeit von Zirkularbeschlüssen sowie Telefon- bzw. Videokonferenzen vorsehe, während dies für das Büro des Kantonsrats (Geschäftsleitung) und die **Kommissionen** und letztlich auch für die **Fraktionen** zulässig sei. Das Büro des Kantonsrats stützte seinen Standpunkt zu dieser Verfahrensfrage auf die Auslegung von § 7 Abs. 5 i.V.m. § 26 Abs. 3 GO KR. In der Plenumsdebatte vom 24. Juni 2021 blieb dieser Aspekt unbestritten. Dieses Rechtsverständnis blieb seither unangefochten. Insofern besteht diesbezüglich auch heute kein akuter gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Aufgrund der Entstehungsgeschichte dieser Einschätzungen und des «Siegeszugs» von online-Sitzungen darf man aber durchaus von einer **veränderten Ausgangslage** sprechen. Besprechungen lassen sich im Einzelfall schneller, flexibler und effizienter organisieren und durchführen, wenn man sie online oder hybrid abhalten kann. Dies gilt insbesondere auch für Sitzungen des Büros des Kantonsrats, der Kommissionen und der Fraktionen. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist es sinnvoll zu prüfen, ob für diese **Organe des Kantonsrats** positivrechtliche Regelungen zu schaffen seien, die den Rahmen für online oder hybrid durchgeführte Sitzungen festlegen. Dies ist umso mehr angezeigt, als die Gründe für eine online-Teilnahme an einer Sitzung äusserst vielseitig sein können (familiäre oder geschäftliche Unvereinbarkeit, Krankheit, Unfall, Spitalaufenthalt, Quarantäne, Isolation, Ferienabwesenheit, etc.). Oftmals werden vor allem kurzfristig angesetzte, ausserordentliche Kommissionssitzungen online oder hybrid durchgeführt (Beispiel: Kürzestsitzungen). Einer online oder hybriden Teilnahme in ausserordentlichen Fällen steht grundsätzlich nichts entgegen. Hingegen stellt sich durchaus die Frage nach der Definition des ausserordentlichen Einzelfalls. Zudem ist zu regeln, wer über die Ausserordentlichkeit entscheiden soll (sachliche Zuständigkeit). Für die Organe eines Milizparlaments empfiehlt sich ein einfacher und möglichst liberaler sowie selbstverantwortlicher Lösungsansatz. Geeignet erscheint bei Katastrophen und Notlagen eine ähnliche Regelung (Zuständigkeit jedes einzelnen Kommissionsmitglieds), wie sie der Regierungsrat in § 16 Abs. 1

GO RR kennt, allerdings mit einer Änderung betreffend das Quorum für die Einberufung einer ordentlichen Sitzung, weil sich das Büro des Kantonsrats, die kantonsrätlichen Kommissionen und die Fraktionen des Kantonsrats in den meisten Fällen aus mehr Mitgliedern zusammensetzen als der Regierungsrat (Beibehalten des Quorums eines Fünftels der Kommissionsmitglieder). Der hier verfolgte Lösungsansatz für online und hybride Sitzungen infolge gesundheits-, familiär- oder geschäftsbedingter Abwesenheiten wird bewusst nicht im gleichen Sinne geregelt wie in § 16 Abs. 1 GO RR; letztere Konstellationen lassen sich selbstredend nicht unter die Begriffe der Katastrophen oder Notlagen subsumieren. Anders gesagt: Bei gesundheits-, familiär- oder geschäftsbedingter Abwesenheiten müssen sich die Kommissionsmitglieder für die Sitzung entschuldigen lassen – es sei denn, der Kantonsrat kann an einer Sitzung des Plenums vorgängig eine Ersatzwahl vornehmen.

3. Aus diesen Gründen soll in der Geschäftsordnung des Kantonsrats in § 26 Abs. 3 in Bezug auf Sitzungen der **kantonsrätlichen Kommissionen** eine § 16 Abs. 1 GO RR nachgebildete Regelung für **Katastrophen und Notlagen** geschaffen werden. Diese neuen Normen belassen die Rahmenbedingungen für Zirkularbeschlüsse (wie sie in § 26 Abs. 3 GO KR verankert sind und wie sie sich bewährt haben); sie handeln spezifisch nur von den Voraussetzungen der Zulässigkeit von online-Sitzungen und hybrid durchgeführten Sitzungen in den **kantonsrätlichen Kommissionen**. Gestützt auf die Verweisung in § 7 Abs. 5 GO KR gelten diese Regelungen integral auch für das **Büro des Kantonsrats**. In Bezug auf die Sitzungen der kantonsrätlichen Kommissionen und damit auch des Büros des Kantonsrats ist die Motion für Katastrophen und Notlagen **erheblich** zu erklären.

Die Art der Durchführung von **Fraktionssitzungen** liegt in der alleinigen Kompetenz der jeweiligen Fraktion. Diese haben ihre eigenen Usancen. In diese Autonomie soll der Gesetzgeber nicht eingreifen. Selbstverständlich ist es den Fraktionen unbenommen, die für das Büro des Kantonsrats und die kantonsrätlichen Kommissionen neu geltenden Regelungen ganz oder teilweise zu übernehmen. Die Schaffung einer formellen Rechtsgrundlage in der Geschäftsordnung des Kantonsrats betreffend die Zulässigkeit von online und hybriden Fraktionssitzungen ist jedenfalls unnötig. In Bezug auf die Fraktionssitzungen ist die Motion **nicht erheblich** zu erklären.

Es ergibt sich somit folgender Regelungsbedarf:

§ 26 Abs. 3 GO KR (geändert)

«In Abweichung vom Kantonsrat kann die Kommission Beschlüsse auf dem Zirkularweg fassen sowie bei Katastrophen und Notlagen Telefon-, Video- oder ähnliche Sitzungen durchführen. Ein Fünftel der Kommissionsmitglieder kann innert einer Frist von drei bis zehn Tagen, die von der Präsidentin oder dem Präsidenten der Kommission festgesetzt wird, die Behandlung an einer Sitzung verlangen. Bei der materiellen Behandlung des Geschäfts berechnet sich die Mehrheit gemäss § 79 dieser Geschäftsordnung.»

Gesundheits- und geschäftsbedingte Abwesenheiten sowie familiäre Gründe fallen somit nicht unter den Begriff der Katastrophen oder Notlagen.

4. Die Motion von Alois Gössi und Philip C. Brunner betreffend Stärkung der Rechte des Kantonsrats vom 6. September 2022 (Vorlage Nr. 3475.1 - 17072) ist folglich insgesamt teilerheblich zu erklären. Im Falle einer (Teil-)Erheblicherklärung wird das Büro des Kantonsrats dem Rat eine Kantonsratsvorlage zur Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrats unterbreiten (zweistufiges Verfahren).

5. Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen den Antrag, die Motion von Alois Gössi und Philip C. Brunner betreffend Stärkung der Rechte des Kantonsrats vom 6. September 2022 (Vorlage Nr. 3475.1 - 17072) sei wie folgt **teilerheblich** zu erklären:

- in Bezug auf die Sitzungen der kantonsrätlichen Kommissionen und damit auch des Büros des Kantonsrats sei die Motion für Katastrophen und Notlagen **erheblich** zu erklären;
- in Bezug auf die Fraktionssitzungen sei die Motion **nicht erheblich** zu erklären.

Zug, 29. Juni 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung
Büro des Kantonsrats des Kantons Zug

Der Kantonsratspräsident: Karl Nussbaumer

Der Landschreiber: Tobias Moser