



**Postulat der SP-Fraktion betreffend Strategie zum digitalen Kantonsrat**  
(Vorlage Nr. 3114.1 – 16344)

Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrats  
vom 25. März 2021

Sehr geehrter Herr Vizepräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 7. Juni 2020 reichte die SP-Fraktion das Postulat betreffend Erstellung einer Strategie zum digitalen Kantonsrat ein, damit dieser (auch) virtuell tagen könnte. Der Kantonsrat überwies den Vorstoss am 25. Juni 2020 dem Büro des Kantonsrats zur Berichterstattung und Antragstellung (Vorlage 3114.1 – 16344). Wir nehmen zu den Anliegen wie folgt Stellung.

**1. Ausgangslage und Fragestellung**

Nach Inkrafttreten des Lockdowns am 16. März 2020 tagte der Kantonsrat des Kantons Zug am 26. März 2020 kurzfristig nicht. Als eines der ersten Kantonsparlamente führte er am 30. April 2020 seine erste Sitzung während der Covid-19-Pandemie durch, dies «extra muros» in der Dreifachturnhalle der Kantonsschule Zug. Die Staatskanzlei hatte dafür ein situationsgerechtes Schutzkonzept erstellt. Da die Legislativen und ihre Organe nicht von den Restriktionen punkto Personenzahl für Versammlungen gemäss den bundesrätlichen Noterlassen betroffen waren und sind (Art. 6c Abs. 1 lit. a der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie [Covid-19-Verordnung besondere Lage] vom 19. Juni 2020 [SR 818.101.26]), konnten die Sitzungen des Kantonsrats und seiner Organe seither als sog. Präsenzveranstaltungen stattfinden. Der Kantonsrat und seine Organe erwiesen sich dank allseitiger Flexibilität, Offenheit für Veränderungen sowie der vorbildlichen Gastfreundschaft der Kantonsschule Zug als krisenresistent.

Aufgrund der neuen Rahmenbedingungen fordert die Postulantin, dass die Organisation des Parlamentsbetriebs anzupassen sei, damit der Kantonsrat auch virtuell tagen könnte.

**2. Stellungnahme zu den Anliegen des Postulats**

Das Postulat verfolgt im Wesentlichen folgende Anliegen:

**2.1. Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Beschlussfassung im Zirkularverfahren für das Plenum des Kantonsrats**

Für die Meinungsbildung und Beschlussfassung im Plenum des Kantonsrats sieht das geltende kantonalzugerische Recht keine Möglichkeit von Zirkularbeschlüssen sowie Telefon- bzw. Videokonferenzen vor, während dies für das Büro des Kantonsrats (Geschäftsleitung) und die Kommissionen und letztlich auch für die Fraktionen zulässig ist: vgl. § 7 Abs. 5 i.V.m. § 26 Abs. 3 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR) vom 28. August 2014 (BGS 141.1).

Die Beschlussfassung auf dem Zirkularweg setzt voraus, dass der Kreis der Teilnehmenden überschaubar und der Aufgabe des jeweiligen Organs entsprechend (klein) bleibt. Die zur

Verabschiedung anstehenden Traktanden sind naturgemäss zahlenmässig eher gering und bedürfen aufgrund des einfachen Inhalts keiner Debatte.

Zum Tagesgeschäft des Kantonsrats gehören – nebst parlamentarischen Vorstössen – regelmässig komplexe(re) Geschäfte wie Gesetzesprojekte mit Gegenanträgen, Eventualanträgen und Rückkommensanträgen. Solche Traktanden erfordern überschaubare Verhältnisse für die Ratsmitglieder im Allgemeinen, die Ratsführung im Besonderen und auch für das Publikum. Der jederzeit mögliche Überblick über den Ratssaal und die darin Wirkenden ist vertrauensbildend, weil alle Handlungen über die gleiche (Polit-)«Bühne» gehen. Alle Akte sind hör- und sehbar und erfüllen dank ihrer Unmittelbarkeit und allzeitigen Wahrnehmbarkeit die hohen Anforderungen an die Transparenz der politischen Abläufe in einer Parlaments Sitzung.

Ein Wesensmerkmal eines Parlaments ist das physische Zusammenkommen seiner Mitglieder. Eine Legislative ist ein Forum, das auf dem (Zusammen-)Treffen seiner Mitglieder basiert, die ihre Argumente zwecks Problemlösungen austauschen. So werden in jeder Debatte Vor- und Nachteile von Lösungsansätzen erörtert, diskutiert, abgewogen, verfeinert und schliesslich angenommen bzw. verworfen. Die Lebhaftigkeit gehört zum Kerngehalt der Voten einerseits und der Debatten andererseits. Nicht selten kommt es bei der Lösungsfindung zu regelrechten Wortgefechten. Das gesprochene Wort steht im Mittelpunkt. Die Legislative lebt von dieser wesentlichen Aktion, Reaktion und Interaktion. An einer Sitzung werden regelmässig Allianzen geschmiedet. Dies geschieht nicht nur am Rednerpult, sondern auch bei sog. Wandelhallengesprächen, in den Pausen und während des gemeinsamen Mittagessens. Diese besondere Ambience einer vor Ort stattfindenden Präsenzveranstaltung führt auch zu einer integrierenden Wirkung unter den vom Volk gewählten Kantonsratsmitgliedern, indem – je nach Geschäft – Mehrheiten gefunden, Minderheiten eingebunden und Kompromisse errungen werden. Diese unmittelbare politische Auseinandersetzung ist identitätsstiftend.

Ein Parlament mit 80 Mitgliedern, an dessen Sitzungen der Regierungsrat grundsätzlich in corpore (§ 35 Abs. 1 Satz 1 GO KR) und bei Bedarf Vertretungen der Gerichte teilnehmen, und in welchem auch die Datenschutzbeauftragte oder der Datenschutzbeauftragte sowie die Ombudsperson in den sie betreffenden Geschäften antragsberechtigt sind, ist prädestiniert für Sitzungen in Form von Präsenzveranstaltungen.

Es ergibt sich, dass sich die Meinungsbildung und Beschlussfassung auf dem Zirkularweg für das Plenum des Kantonsrats nicht eignet.

## 2.2. Weitergehende Digitalisierung der Abläufe im Parlamentswesen

In seinem Bericht und Antrag vom 29. August 2019 zur Motion von Alois Gössi und Zari Dzaferi betreffend digitalen Kantonsrat (Vorlage Nr. 2928.2 – 16141) forderte das Büro des Kantonsrats, dass die Staatskanzlei die Kantonsratsvorlagen nach wie vor sowohl in elektronischer als auch in Papierform zur Verfügung stellen soll. Der elektronische Kanal solle dabei wie bisher freiwillig sein. In Kenntnis der in anderen Parlamenten bestehenden Ratsinformationssystemen (Beispiele: Kantone Wallis und St. Gallen) teilte der Kantonsrat die Auffassung des Büros des Kantonsrats und erklärte den Vorstoss vor eineinhalb Jahren am 26. September 2019 mit 52 zu 16 Stimmen nicht erheblich. Die bestehenden elektronischen Instrumente genügen den Bedürfnissen nach wie vor. Zur Verfügung sind insbesondere das auf der Website des Kantons Zug öffentlich zugängliche Kantonsrats-Tool (<https://kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte>) sowie die für den internen Gebrauch der Kommissionen und für Versände genutzten sog. Arbeitsräume im Intranet (iZug) des Kantons Zug.

### 2.3. Schaffung von rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen für virtuelle Kantonsratssitzungen

Um gültig zu verhandeln und um rechtskonforme Beschlüsse fassen zu können, ist die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Kantonsratsmitglieder erforderlich (§ 44 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 [KV, BGS 111.1]). Gemäss § 43 Abs. 2 KV sind die Sitzungen des Kantonsrats grundsätzlich öffentlich. Wenn der Kantonsrat zu seinen Sitzungen zusammentritt, «versammelt» er sich, das heisst, es gibt eine Zusammenkunft (vgl. § 43 Abs. 1 KV).

Der klare Wortlaut der Verfassung («Anwesenheit», «versammelt») sowie das historische Verständnis dieser Begriffe legen den Schluss nahe, dass sich die Kantonsratsmitglieder persönlich und physisch im gleichen Saal zu einer Versammlung einfinden (müssen). Für diese Notwendigkeit legte der Verfassungsgeber ein beachtlich tiefes Quorum der «absoluten Mehrheit der Mehrheit» fest (somit «nur» gerade 41 von 80). Er nahm damit letztlich in Kauf, dass je nach Ereignis und Umständen bis fast die Hälfte der vom Volk gewählten Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Zusammenkunft nicht «in personam» beiwohnen können.

Der gegenseitige Austausch der Ratsmitglieder im und vor dem Saal sind typisch für eine Legislative. Das physische Zusammenkommen an einem zentralen Ort zwecks «live»-Debattenführung führt zu einer gewollten Dynamik, die auch Teil der verfassungsrechtlich geforderten Öffentlichkeit der Ratsverhandlungen ist. Vgl. auch die in Ziffer 2.1 gemachten Ausführungen betreffend die Ablehnung von Plenarbeschlüssen im Zirkularverfahren. Diese Argumente gelten für virtuelle Plenarsitzungen erst recht.

Virtuelle «Treffen» von dezentral Teilnehmenden auf online-Plattformen erfüllen die hohen Anforderungen der Verfassung an die Unmittelbarkeit und Transparenz nicht. Während im einen (und einzigen) Kantonsratssaal stets seh- und hörbar ist, wer ein Votum hält, ist dies mit den heute bekannten elektronischen Kommunikationsinstrumenten nicht immer auf Anhieb erkennbar. Nicht selten führen nur schon bei Telefon- und Videokonferenzen im kleinen Rahmen technische Probleme immer wieder zu schier unüberwindbaren Hürden, zumindest aber zu lästigen Verzögerungen. An einer Plenarsitzung eines Parlaments aber sind solche zusätzlichen Behinderungen des Sitzungsfortschritts in jedem Fall unerwünscht. Allein die durch solche Störungen entstehende Verwirrung und die für Aussenstehende bestehende Unübersichtlichkeit im Ratsbetrieb lässt eine virtuelle Lösung gegenüber den Präsenzsitzungen als nachteilig erscheinen. Zudem ist bei Abstimmungen im Kantonsratssaal jederzeit aufgrund der sozialen Kontrolle gewährleistet, dass wirklich nur Ratsmitglieder ihre Stimme abgeben, was bei einer virtuellen Kantonsratssitzung nicht der Fall wäre.

Untauglich ist in diesem Zusammenhang der Vergleich mit ähnlichen, aber eben doch nicht gleichen Veranstaltungen von juristischen Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts. Ein Parlament ist und bleibt eine grundlegende Institution unserer Demokratie und lässt sich insbesondere nicht mit Generalversammlungen von Vereinen oder Aktiengesellschaften gleichsetzen, die sich sogar auf dem Korrespondenzweg durchführen lassen.

Unabhängig von diesen Überlegungen darf der Kantonsrat des Kantons Zug für sich in Anspruch nehmen, dass er die pandemiebedingten Herausforderungen pragmatisch und professionell meistert. Es besteht kein Leidensdruck und damit kein Handlungsbedarf für virtuelle Kantonsratssitzungen.

### **3. Fazit**

Es ergibt sich, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Organisation des Parlamentsbetriebs flexibel genug sind, damit der Kantonsrat (Plenum) und das Büro des Kantonsrats als dessen Geschäftsleitung angemessen auf Veränderungen reagieren bzw. solche sogar antizipieren können. Die Erfahrungen im Kantonsrat in der ausserordentlichen oder der besonderen Lage in den Jahren 2020 und 2021 führen nicht zur Erkenntnis, dass die technischen Abläufe ungenügend und die rechtlichen Grundlagen anzupassen wären.

### **4. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Postulat der SP-Fraktion betreffend Strategie zum digitalen Kantonsrat vom 25. Juni 2020 (3114.1 – 16344) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 25. März 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Büro des Kantonsrats des Kantons Zug

Die Kantonsratspräsidentin: Esther Haas

Der Landschreiber: Tobias Moser