

Vorlage der Geschäftsleitung an den Landrat

Vernehmlassungsvorlage

Stand 02.02.2021

Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz): Abstimmungen in Abwesenheit bei Krisensituationen

[Nr. wird vom System eingesetzt]

vom [Datum wird vom System eingesetzt]

1. Übersicht

1.1. Zusammenfassung

Aufgrund der Pandemie-Krise rund um «Covid-19» hat sich die Geschäftsleitung des Landrats veranlasst gesehen, das Landratsgesetz um eine Bestimmung zu ergänzen, die es erlaubt, in Krisensituationen unter gewissen Umständen das Abstimmen in Abwesenheit zuzulassen. Die Hürden dafür sind allerdings recht hoch anzusetzen, da die Ratsmitglieder wenn immer möglich physisch an den Parlamentssitzungen teilnehmen sollten. Nur wenn eine Krisensituation vorliegt, das Risiko von vielen Abwesenheiten besteht und das Stärkenverhältnis der Fraktionen deutlich gefährdet ist, soll die virtuelle Abstimmung ermöglicht werden können.

1.2. Inhaltsverzeichnis

1.	Übersicht	2
1.1.	Zusammenfassung	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	2
2.	Bericht	3
2.1.	Ausgangslage	3
2.1.1.	<i>Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Landrat</i>	3
2.1.2.	<i>Gesetzliche Sonderregelungen zum Abstimmen in Abwesenheit</i>	3
2.2.	Ziel der Vorlage	4
2.3.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	5
2.3.1.	<i>Änderungen des Landratsgesetzes</i>	5
2.3.2.	<i>Änderungen der Geschäftsordnung</i>	6
2.4.	Rechtsgrundlagen	7
2.5.	Finanzielle Auswirkungen	7
2.6.	Regulierungsfolgenabschätzung	7
2.7.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	8
3.	Anträge	8
3.1.	Beschluss	8
4.	Anhang	8

2. Bericht

2.1. Ausgangslage

2.1.1. Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Landrat

Die Verbreitung des Corona-Virus und die deswegen vom Bundesrat am 16. März 2020 erklärte «ausserordentliche Lage» hatte im Frühjahr 2020 zur Folge, dass eine Landratssitzung kurzfristig (19.03.20) abgesagt werden musste und ein weiterer Sitzungstermin gestrichen wurde (30.04.20); die übrigen Sitzungen (ab 02.04.20) konnten zu den geplanten Terminen, aber unter neuen Rahmenbedingungen stattfinden, nämlich in Räumlichkeiten des Congress Center Basel, wo die nötigen Abstände eingehalten werden können und wo den Fraktionen sowie der Geschäftsleitung auch genügend grosse Räume für ihre Sitzungen und die gemeinsame Einnahme des Mittagessens zur Verfügung stehen.

Bei der Sitzung vom 2. April 2020 im Auditorium «Montreal» verzichteten 9 Mitglieder des Landrats auf eine Teilnahme an der Sitzung, weil sie selbst zu einer Risikogruppe gehörten oder mit Risikopersonen zusammenlebten. Aufgrund eines kurzfristig erzielten, einmaligen Agreements unter den Fraktionen zogen daraufhin die weniger stark betroffenen Fraktionen freiwillig so viele Mitglieder von der Teilnahme zurück, dass das Kräftegleichgewicht zwischen den Fraktionen weitgehend gewahrt bleiben konnte. Deshalb resultierten 17 Abmeldungen, und die Sitzung wurde mit 73 Ratsmitgliedern durchgeführt; beschlussfähig ist der Landrat, sofern mindestens 46 Mitglieder anwesend sind¹.

Ab 14. Mai 2020 fanden alle Landratssitzungen im nochmals deutlich geräumigeren Saal «San Francisco» statt; dort konnten die vom Bundesamt für Gesundheit vorgegebenen Abstandsempfehlungen problemlos eingehalten werden. Entsprechend waren auch keine coronabedingten Abmeldungen in grösserer Zahl mehr zu verzeichnen. Die Anzahl Absenzen während der Landratssitzungen zwischen Mai und Dezember 2020 unterschieden sich nicht signifikant von üblichen Durchschnittswerten.

Ein dringlich erklärtes Verfahrenspostulat (2020/565; Traktandenbehandlung während coronabedingten Einschränkungen), das nebst anderen Sofortmassnahmen auch verlangte, dass «Landratsmitglieder in Quarantäne resp. Isolation an den Sitzungen via Videoübertragung teilnehmen und abstimmen können», wurde am 5. November 2020 vom Landrat auf Antrag der Geschäftsleitung abgelehnt². Die Geschäftsleitung hatte zu diesem Punkt erklärt, eine solche Änderung könne sie nicht in eigener Kompetenz umsetzen, sondern bedürfte der Anpassung von Rechtsgrundlagen, was «eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen» würde.

Dennoch wurde in der Geschäftsleitung diskutiert, ob für den Fall, dass einmal eine grössere Zahl an Ratsmitgliedern pandemiebedingt an der physischen Sitzungsteilnahme verhindert wäre, eine Regelung geschaffen werden müsste, mit der das Abstimmen in Abwesenheit – unter klar definierten Voraussetzungen – ermöglicht würde. Die von der Geschäftsleitung in Auftrag gegebenen Abklärungen durch die Landeskanzlei ergaben einen Überblick über die Handhabe in anderen (Kantons-)Parlamenten sowie mögliche rechtliche Lösungsansätze.

2.1.2. Gesetzliche Sonderregelungen zum Abstimmen in Abwesenheit

Eine überwiegende Mehrheit der Parlamente in der Schweiz (auf kantonaler oder Bundes-Ebene) kennt keine Möglichkeit der Abstimmung in Abwesenheit. Voraussetzung zur Teilnahme an den Ratssitzungen ist fast ausnahmslos die physische Präsenz. Hingegen ist in vielen Kantonen, als

¹ § 50 Landratsgesetz: «Damit der Landrat gültig beraten und beschliessen kann, muss die Mehrheit der Ratsmitglieder anwesend sein.»

² mit 61:24 Stimmen bei 2 Enthaltungen (Landratsbeschluss Nr. 591)

Folge der Krisensituation durch die Corona-Pandemie, die Durchführung von Kommissionssitzungen auf virtuellem Weg möglich gemacht worden, meist sehr pragmatisch und ohne Anpassung von Rechtsgrundlagen.

Bisher haben sich erst zwei Parlamente in der Schweiz eine gesetzliche Grundlage für Abstimmungen in Abwesenheit gegeben: Der Grosse Rat des Kantons Freiburg und der Nationalrat.

– *Kanton Freiburg: Gesetz über die Teilnahme an den Arbeiten des Grossen Rates von zuhause aus während der COVID-19-Pandemie*

Der Freiburger Grosse Rat hat das Spezialgesetz³ am 17. November 2020 auf Antrag seines Büros beraten und sofort in Kraft gesetzt. Es bleibt nur solange in Kraft, wie es aufgrund der besonderen Umstände der Covid-19-Pandemie erforderlich ist. Das Gesetz gesteht Mitgliedern, «die aus bestätigten gesundheitlichen Gründen nicht physisch an den Sessionen teilnehmen können oder ein Risiko für andere darstellen» und die sich rechtzeitig anmelden, das Recht zu, von zuhause aus abzustimmen. Dies gilt nicht, «wenn durch Sitzenbleiben und Aufstehen oder geheim abgestimmt wird». Das Ratsbüro bestimmt für jede Session, ob die Anwendung dieser Rechte aufgrund der gesundheitlichen Situation gerechtfertigt ist. Weiter regelt das Gesetz, dass das gewählte und vom Büro vorab zu genehmigende Verfahren und das Informatiksystem «die Authentifizierung der betroffenen Personen und die Sicherheit der Abstimmungen [...] gewährleisten muss».

– *Nationalrat: Parlamentsgesetz*

Die Eidgenössischen Räte haben am 11. Dezember 2020 eine Änderung des Parlamentsgesetzes⁴ beschlossen und sofort in Kraft gesetzt, die bis längstens zum 1. Oktober 2021 gilt und nur den Nationalrat, nicht aber den Ständerat betrifft. Der neue Art. 10a hält fest, dass Mitglieder des Nationalrats bis zum Ende der Herbstsession 2021 ihre Stimme in Abwesenheit abgeben können, «falls sie sich aufgrund behördlicher Weisungen wegen Covid-19 in Isolation oder Quarantäne begeben müssen». Betroffene Mitglieder melden sich am Vortag der Sitzung beim Ratssekretariat. Die in Abwesenheit abgegebenen Stimmen «werden im elektronischen Abstimmungssystem gleichzeitig mit der im Rat laufenden Abstimmung erfasst». Weiter wird festgelegt, dass eine «Abstimmung nicht wiederholt [wird], wenn ein Ratsmitglied seine Stimme aus technischen Gründen nicht abgeben konnte».

2.2. Ziel der Vorlage

Das Ziel der mit dieser Vorlage vorgeschlagenen Ergänzung des Landratsgesetzes⁵ ist nicht eine nur auf die aktuelle Corona-Krise beschränkte Lösung. Vielmehr soll für die Zukunft fix eine Regelung geschaffen werden, mit welcher das Abstimmen in Abwesenheit generell bei Krisensituationen (nebst Pandemien wären z.B. Erdbeben oder andere schwere Naturkatastrophen denkbar) ermöglicht wird. Allerdings soll als Grundsatz weiterhin die Regel der physischen Sitzungsteilnahme gelten, weshalb die Hürden für eine Zulassung der Abstimmung in Abwesenheit recht hoch angesetzt sind. So müssen mehrere Kriterien erfüllt sein (s. weiter unten die Erläuterungen zum vorgeschlagenen § 57a Absatz 1 Landratsgesetz).

Explizit nicht gewollt sind somit Landratssitzungen als Videokonferenzen oder als hybride Anlässe mit teilweise physisch anwesenden und teilweise virtuell zugeschalteten Mitgliedern. In solchen Formen wären Parlamentssitzungen kaum effizient durchführbar, es gäbe eine grosse Zahl techni-

³ Gesetz über die Teilnahme an den Arbeiten des Grossen Rates von zuhause aus während der COVID-19-Pandemie (SGF [821.40.15](#))

⁴ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR [171.10](#))

⁵ Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz; SGS [131](#))

scher Fehlerquellen, und schliesslich widerspräche ein solches Vorgehen dem Wesen eines Parlaments, das vom gegenseitigen und unmittelbaren Austausch lebt. Videokonferenzen sind nach Ansicht der Geschäftsleitung taugliche – und während der Corona-Krise in der Praxis erprobte – Wege für die Durchführung von Kommissionssitzungen, nicht aber für den gesamten 90-köpfigen Landrat.

2.3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

In das Landratsgesetz soll eine neue Bestimmung – § 57a: Abstimmungen in Abwesenheit bei Krisensituationen – aufgenommen werden, welche die Grundsätze und Bedingungen für die Zulassung von Abstimmungen in Abwesenheit enthält. Zudem soll ein neuer § 86a in der Geschäftsordnung⁶ die Details zum Verfahren regeln.

2.3.1. Änderungen des Landratsgesetzes

§ 50 Abs. 2

§ 50 regelt, dass der Landrat gültig beraten kann, wenn die Mehrheit der Ratsmitglieder anwesend ist. Mit einem neuen Absatz 2 wird verdeutlicht, dass als anwesend im Sinne dieser Regelung auch gilt, wer in Krisensituationen gemäss dem neuen § 57a an Abstimmungen teilnimmt. So soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Landrat verhandlungsfähig bleibt, selbst wenn nur die Minderheit der Mitglieder physisch an einer Sitzung teilnehmen kann.

§ 57a Abstimmungen in Abwesenheit bei Krisensituationen

Schon durch den *Titel* (Abstimmungen in Abwesenheit bei Krisensituationen) wird klargestellt, dass diese Bestimmung ausschliesslich das Recht auf Abstimmen in Abwesenheit ermöglichen soll; weitere Rechte des Ratsmitglieds, insbesondere das Rede- und das Antragsrecht, sind weiterhin an die physische Teilnahme an der Landratssitzung gekoppelt. Damit wird ausgedrückt, dass es sich bei dieser Bestimmung um eigentliches «Recht in einer Krisenlage» handelt, um in wirklichen Ausnahmesituationen das Funktionieren der Legislative aufrecht zu erhalten.

In *Absatz 1* wird geregelt, unter welchen Voraussetzungen den Ratsmitgliedern das Recht zur Abstimmung in Abwesenheit eingeräumt werden kann: Es muss eine Krisensituation vorliegen, das Risiko von vermehrten unverschuldeten Abwesenheiten von Ratsmitgliedern muss bestehen und das Stärkenverhältnis der Fraktionen muss deutlich gefährdet sein. Es geht also nur um Situationen, die es einem substantiellen Teil der Mitglieder des Landrats verunmöglichen, an einer Sitzung teilzunehmen, und nicht um Fälle, in welchen bloss vereinzelt Mitglieder zu Hause bleiben müssen, etwa weil sie sich pandemiebedingt in Quarantäne oder in Isolation begeben mussten.

Sind alle diese Kriterien erfüllt bzw. ist absehbar, dass sie bis zur Landratssitzung erfüllt sein könnten, kann die Geschäftsleitung die Zulassung von Abstimmungen in Abwesenheit beschliessen; nötigenfalls auch in der Form eines vorbehaltenen Entschlusses: treten die befürchteten Umständen dann doch nicht ein, kommt er nicht zur Anwendung.

Wann das Stärkenverhältnis der Fraktionen gemäss Buchstabe c «deutlich gefährdet ist», wird weiter unten in § 86a Absatz 2 der Geschäftsordnung konkretisiert.

Absatz 2 regelt, dass für diesen Beschluss die Zustimmung einer Mehrheit der teilnehmenden GL-Mitglieder erforderlich ist. So wird gewährleistet, dass die Regelung nur in wirklichen Ausnahmesituationen zur Anwendung kommt und nur bei einer überwiegenden Zustimmung in der Geschäftsleitung. – Gemäss § 16a Absatz 2 des Landratsgesetzes können sich die Fraktionspräsidenten in der Geschäftsleitung vertreten lassen. Für das Landratspräsidium und die Vizepräsidenten fehlt diese

⁶ Dekret zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats; SGS [131.1](#))

Möglichkeit im Allgemeinen, soll aber für diese besondere Situation geschaffen werden: Wenn sie – krisenbedingt – nicht an der Beschlussfassung gemäss Absatz 1 teilnehmen können, können sie sich ebenfalls durch ein anderes Mitglied ihrer Fraktion vertreten lassen.⁷

Laut *Absatz 3* hat die Geschäftsleitung ihren Beschluss zur Zulassung von Abstimmungen in Abwesenheit zu begründen. Sie muss also darlegen, weshalb aus ihrer Sicht die in Absatz 1 kumulativ aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind. Weiter hat die Geschäftsleitung festzulegen, wann eine Abwesenheit als «unverschuldet» gilt und somit zur Abstimmung in Abwesenheit berechtigt (z.B. im Falle einer Pandemie die Erkrankung, Isolation oder Quarantäne eines Ratsmitglieds oder im Falle eines Erdbebens die verunmöglichte Anreise zum Sitzungsort).

Absatz 4 regelt, dass die Möglichkeit der Abstimmungen in Abwesenheit nicht unbefristet beschlossen werden kann, sondern nur für den Zeitraum von maximal 3 aufeinander folgenden Landrats-sitzungen. Denn dieses Verfahren soll nur so lange aufrechterhalten werden, wie es die Krisenlage unbedingt erfordert.

Im Sinne von «Checks and Balances» hält *Absatz 5* fest, dass der Geschäftsleitungsbeschluss vom Landrat bestätigt werden muss; damit erhält der Entscheid, ein von den ordentlichen Regelungen deutlich abweichendes Verfahren anzuwenden, die nötige breite Abstützung durch das Parlament. Der Beschluss der Geschäftsleitung ist somit sofort anwendbar; wird er jedoch vom Landrat nicht bestätigt, ist er für weitere Sitzungen hinfällig.

In *Absatz 6* wird nochmals verdeutlicht – wie schon im Titel des Paragraphen festgehalten –, dass mit dieser Bestimmung einzig das Recht zur Teilnahme an Abstimmungen ermöglicht werden soll. Davon ausgenommen sind die weiteren Rechte der Ratsmitglieder an Landratssitzungen (insbesondere das Rede- und Antragsrecht); dies setzt weiterhin die persönliche Anwesenheit voraus.

2.3.2. Änderungen der Geschäftsordnung

§ 86a Abstimmungen in Abwesenheit bei Krisensituationen

Durch den *Titel* der neuen Bestimmung in der Geschäftsordnung (Abstimmungen in Abwesenheit bei Krisensituationen) wird ausgedrückt, dass es sich hierbei um die Ausführungsbestimmungen zum gleichnamigen neuen Paragraphen im Landratsgesetz handelt.

Absatz 1 regelt das Verfahren für die Zulassung zur Abstimmung in Abwesenheit: Betroffene Ratsmitglieder haben sich spätestens 24 Stunden vor Sitzungsbeginn bei der Landeskanzlei anzumelden. Dabei bestätigen sie, dass eine «unverschuldete Abwesenheit» im Sinne der von der Geschäftsleitung beschlossenen Definition (s. § 57a Absatz 2 Landratsgesetz) vorliegt.

Absatz 2 hält fest, ab welcher Limite das Stärkenverhältnis der Fraktionen deutlich gefährdet ist: Damit wird das Kriterium gemäss § 57a Absatz 1 Buchstabe c des Landratsgesetzes konkretisiert. Angesichts zwischen den Legislaturen wechselnder Fraktionszahlen und -grössen ist dafür ein fixer Anteil (1 Viertel) besser geeignet als die Angabe einer Personenzahl.

In *Absatz 3* ist die Vorgabe enthalten, dass ein Verfahren und Informatikmittel zur Anwendung kommen, welche die Authentifizierung der teilnehmenden Mitglieder und die korrekte Ermittlung der Resultate gewährleisten. Es muss also auf zweckmässige Weise garantiert werden können, dass die Stimmabgabe einzig durch das berechtigte Landratsmitglied – und nicht etwa durch eine/n Dritte/n – vorgenommen wird. Zudem müssen die in Abwesenheit abgegebenen Stimmen

⁷ Die Geschäftsleitung kann in besonderen Situationen auch Entscheidungen auf dem Zirkulationsweg fällen. Dadurch und durch die neu einzuführende Möglichkeit der Vertretung von Landratspräsidium und -vizepräsidien ist ein ordnungsgemässes Zustandekommen des Beschlusses der Geschäftsleitung auch in Krisenlagen gewährleistet.

gleich wie die Stimmen der physisch anwesenden Ratsmitglieder erfasst und veröffentlicht⁸ werden.

Absatz 4 schliesslich regelt im Interesse der Verfahrenseffizienz, dass technische Probleme nicht zur Wiederholung von Abstimmungen führen können.

2.4. Rechtsgrundlagen

§ 70 der Kantonsverfassung⁹ legt fest, dass die Grundzüge der Organisation des Landrats im Gesetz zu regeln seien und dass die Geschäftsordnung des Landrats weitere Organisations- und Verfahrensbestimmungen enthalte.

Die Möglichkeit, in bestimmten, definierten Ausnahmesituationen Abstimmungen in Abwesenheit zuzulassen, berührt die Grundzüge der Organisation eines Parlaments; folglich muss dies auf Gesetzesstufe geregelt werden. Das Landratsgesetz bestimmt in § 16a Absatz 4, dass der Landrat der Geschäftsleitung zusätzliche Aufgaben übertragen kann: In diesem Sinne wird nun der Geschäftsleitung neu die Kompetenz zugewiesen zu entscheiden, ob Ratsmitglieder in Abwesenheit abstimmen dürfen.

Die genaue Ausgestaltung eines Verfahrens zur Abstimmung in Abwesenheit fällt jedoch unter die weiteren Organisations- und Verfahrensbestimmungen im Sinne der obigen Verfassungsbestimmung; deshalb sind sie in die Geschäftsordnung aufzunehmen.

Die Kompetenz der Geschäftsleitung, dem Landrat Vorlagen zu unterbreiten wie auch der Regierungsrat oder das Kantonsgericht, ergibt sich aus § 42 des Landratsgesetzes.

2.5. Finanzielle Auswirkungen

Es würden für die fallweise Umsetzung dieser neuen Bestimmung kaum wesentliche Kosten anfallen. Je nach gewählter Lösung entstehen keine oder geringe einmalige Kosten im Bereich eines vier- bis maximal tiefen fünfstelligen Betrags.

2.6. Regulierungsfolgenabschätzung gemäss § 4 KMU-Entlastungsgesetz und § 58 Abs.1 Bst. e und e^{bis} Geschäftsordnung Landrat

Die Gesetzesänderung hat keine finanziellen, volkswirtschaftlichen, gesellschaftlichen, ökologischen und wesentlichen regionalen Auswirkungen, ebenso wenig wie finanzielle oder sonstige Auswirkungen auf die Gemeinden.

⁸ § 85 Absatz 5 Geschäftsordnung: «Abstimmungsergebnis und Abstimmungsverhalten werden in Form einer Namensliste im Internet öffentlich zugänglich gemacht.»

⁹ Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (SGS [100](#))

2.7. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vernehmlassung wurde angesichts der Dringlichkeit und wegen des überschaubaren Umfangs der vorgeschlagenen Änderungen, gestützt auf § 8 Absatz 3 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren¹⁰, verkürzt durchgeführt. An der Vernehmlassung liessen sich folgende Teilnehmer verlauten:

[wird nach der Vernehmlassung ergänzt]

3. Anträge

3.1. Beschluss

Die Geschäftsleitung beantragt dem Landrat, die Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz) und der Geschäftsordnung gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen der Geschäftsleitung des Landrats

Der Präsident: Heinz Lurf

Die Landschreiberin: Elisabeth Heer Dietrich

4. Anhang

- Entwurf Landratsbeschluss
- Entwurf Gesetz
- Entwurf Dekret
- Synopse

¹⁰ Verordnung über das Mitberichtsverfahren und das Vernehmlassungsverfahren (SGS [140.31](#))

Landratsbeschluss

Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz): Abstimmungen in Abwesenheit in Krisensituationen

vom [Datum]

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz) wird beschlossen.
2. Die Änderung des Dekrets zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats) wird beschlossen.
3. Ziffer 1 untersteht der Volksabstimmung gemäss § 30 Absatz 1 Buchstabe b oder § 31 Absatz 1 Buchstabe c der Kantonsverfassung.

Liestal, [Datum]

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: