

Vorlage Stadtparlament durch das Präsidium des Stadtparlaments vom 8. März 2021

Datum 30. März 2021
Beschluss Nr. 376
Aktenplan 152.15.10 Stadtparlament: Motionen

Frage einer bloss virtuellen Teilnahme an Sitzungen des Stadtparlaments unter bestimmten Voraussetzungen; Postulatsbericht

Antrag

Das Präsidium des Stadtparlaments beantragt Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat «Auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Risikogruppe sollen ihre demokratischen Rechte und Pflichten wahrnehmen können» wird als erledigt abgeschrieben.

1 Ausgangslage

An der Sitzung des Stadtparlaments vom 28. April 2020 wurde eine Motion mit dem Titel «Auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Risikogruppe sollen ihre demokratischen Rechte und Pflichten wahrnehmen können» eingereicht. Hintergrund des parlamentarischen Vorstosses war die ausserordentliche Lage gemäss Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz; SR 818.101), welche wegen der Corona-Virus-Pandemie (Covid-19) vom Bundesrat erklärt worden war. Besonders gefährdeten Personen, im parlamentarischen Vorstoss «Risikogruppe» genannt, wurde in der zugehörigen Verordnung (Covid-19-Verordnung 2; SR 818.101.24) in Artikel 10b Absatz 1 empfohlen, zu Hause zu bleiben und Menschenansammlungen zu vermeiden, um das Ansteckungsrisiko zu reduzieren; als besonders gefährdete Personen galten im damaligen Zeitpunkt gemäss Absatz 2 Personen ab 65 Jahren und Personen, die insbesondere folgende Erkrankungen aufweisen: Bluthochdruck, Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, chronische Atemwegserkrankungen, Erkrankungen und Therapien, die das Immunsystem schwächen, Krebs.

Die Motion verlangte einen Bericht und allenfalls eine Antragsstellung, dass Parlamentsmitgliedern die Stimmabgabe an einer Sitzung auch aus Distanz ermöglicht wird.

Die Funktionsweise des Stadtparlaments ist in dessen Geschäftsreglement geregelt (SRS 151.1); betrifft eine Motion oder ein Postulat das Geschäftsreglement des Stadtparlaments, so richtet sich der Vorstoss an das Präsidium (Artikel 67 Absatz 1).

Das Präsidium des Stadtparlaments beriet seine Stellungnahme zur Frage der Erheblicherklärung dieses parlamentarischen Vorstosses an seiner Sitzung vom 6. Mai 2020 (per Videokonferenz) mit breiter Auslegeordnung und ausführlich:

- Wie eisern ist der Grundsatz, dass Parlamentsberatungen für die Meinungsbildung die physische Anwesenheit der Mitglieder erfordern?
- Ist die Motion mit diesem Auftrag überhaupt zulässig?
- Soll die Motion in ein Postulat umgewandelt werden?
- Soll das Mit-Stimmen von abwesenden Parlamentsmitgliedern ausnahmsweise toleriert werden?
- Kann es sich ein gesetzgebendes Organ wie das Stadtparlament St.Gallen erlauben, Ausnahmen zu tolerieren, für welche eine gesetzliche Grundlage fehlt?
- Ginge man mit einem solchen Vorgehen, also dem ausnahmsweisen Tolerieren, ohne gesetzliche Grundlage dafür, das Risiko einer Abstimmungsbeschwerde ein, vor allem bei knappen Abstimmungen im Stadtparlament?
- Soll eine Ausnahmeregelung nur für Fälle gemäss Covid-19-Verordnung 2 gelten? Oder soll sie auch für andere Fälle als Covid-19 gelten?
- Soll eine Ausnahmeregelung zeitlich befristet oder auf Dauer gelten?
- Sollen auch Varianten von Stellvertretungen für abwesende Parlamentsmitglieder (z. B. wegen Mutterschaft, oder im Krankheitsfall) in die Untersuchung einbezogen werden?
- Gälten Stellvertretungsregelungen nicht nur für das Parlamentsplenum, sondern auch für die parlamentarischen Kommissionen?
- Wie kann die Teilnahme an Parlamentsabstimmungen aus Distanz technisch umgesetzt werden?
- Würden Abstimmungen wiederholt, falls ein abwesendes Parlamentsmitglied aus technischen Gründen nicht mitstimmen könnte?
- Wie würde garantiert, dass bei einer Abstimmung aus Distanz auch wirklich das abwesende Parlamentsmitglied mitstimmt, und nicht eine Drittperson?
- Würde für die Angehörigkeit zur Risikogruppe eine Selbstdeklaration genügen, oder müsste dem Ratspräsidium ein Arztzeugnis vorgelegt werden?

Das Präsidium des Stadtparlaments sprach sich schliesslich dafür aus, dem Stadtparlament zu beantragen,

- keine Ausnahmeregelung ohne gesetzliche Grundlage zu treffen;
- die Motion in ein Postulat umzuwandeln;
- den Auftrag auf Risikopersonen zu beschränken (also nicht auf weitere Abwesenheitsgründe bis hin zu Vertretungen zu erweitern);
- den Auftrag aber nicht nur auf Abwesenheitsgründe gemäss Covid-19-Verordnung 2 zu beschränken, sondern auf alle Abwesenheitsgründe gemäss einer Verordnung, die der Bundesrat gestützt auf das Epidemiengesetz erlässt.

Das Stadtparlament beriet die Vorlage des Präsidiums¹ zur Frage der Umwandlung der Motion in ein Postulat und der Erheblicherklärung an seiner Sitzung vom 16. Juni 2020. Es folgte dem Antrag des Präsidiums mit 39:15 Stimmen, bei vier Enthaltungen.²

¹ [Vorlage Nr. 4177 vom 12. Mai 2021](#)

² [Protokoll der Sitzung des Stadtparlaments vom 16. Juni 2020](#)

Der erheblich erklärte Postulatsauftrag lautet wie folgt (der dritte Teilauftrag wird zur besseren Lesbarkeit gemäss der Satzteilhierarchie dargestellt):

«Das Präsidium wird aus diesem Grund beauftragt,

zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen:

- 1. Ob allenfalls die bestehenden Rechtsgrundlagen im Sinne eines pragmatischen Vorgehens so ausgelegt werden können, dass eine Stimmabgabe aus Distanz möglich ist.*
- 2. Sollte dies möglich sein, sind die technischen Voraussetzungen so rasch wie möglich zu schaffen.*
- 3. Sollte eine Praxisänderung aufgrund der aktuellen Rechtsgrundlage nicht möglich sein, ist so rasch wie möglich zu prüfen und eine Vorlage auszuarbeiten und dem Parlament vorzulegen, ob und allenfalls wie es den Parlamentsmitgliedern, welche aufgrund einer Verordnung, die der Bundesrat gestützt auf das Epidemien-gesetz (SR 818.101) erlässt, begründet nicht an einer Sitzung teilnehmen können, dennoch ermöglicht werden kann, der Parlaments- oder Kommissionssitzung per Onlineübertragung zu folgen und ihr Stimm- und Wahlrecht so bald wie möglich aus der Ferne wahrnehmen zu können.»*

2 Setzt eine Parlamentssitzung die physische Anwesenheit der Mitglieder voraus?

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen³, deren Mitglied auch das Stadtparlament St.Gallen ist, hat aus aktuellem Anlass der Covid-19-Pandemie für ihr Mitteilungsblatt «Parlament – Parlement – Parlamento», Ausgabe Juni 2020⁴, Aufsätze von Vertreterinnen und Vertretern der Lehre und der Praxis in verschiedenen Parlamenten und Parlamentsdiensten zum Schwerpunktthema «Rechte von Parlamenten und ihren Organen in Krisensituationen» erbeten und veröffentlicht.

Verschiedene Autoren kamen in ihren Aufsätzen auch auf die Frage nach dem Erfordernis der physischen Anwesenheit von Parlamentsmitgliedern an Parlamentssitzungen zu sprechen:

- «... warum kam der Ruf nach Video-Parlamenten so rasch auf, wie wenn Gesetzgebung nur ein Abnicken von Regierungsentwürfen wäre und das Parlament vergleichbar mit einer Aktionärsversammlung?»⁵;
- «Anzumerken ist, dass in einer Krisensituation, in der bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders gefährdet sind und von den Behörden dazu aufgefordert werden, zuhause zu bleiben, ein Widerspruch zur Pflicht (Art. 10 ParlG⁶) und zum Recht der Parlamentsmitglieder entsteht, an den Sessio-nen teilzunehmen.»⁷;

³ <http://www.sgp-ssp.net>

⁴ <http://sgp-ssp.net/#mitteilungsblatt>

⁵ Moritz von Wyss, Dr.iur., Generalsekretär des Kantonsrates Zürich: Die Demokratie ist eine Baustelle, auch 246 Jahre nach Philadelphia; in: Parlament – Parlement – Parlamento, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Juni 2020, Nr. 2, 23. Jahrgang, S. 2

⁶ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz ParlG; SR 171.10)

⁷ Martin Wilhelm, MLaw, Assistent, Doktorand; Felix Uhlmann, Prof. für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich: Herausforderungen für Parlamente in der Corona-Krise – Versuch eines Überblicks; in: Parlament –

- «Die Bundesverfassung schreibt vor, dass National- als auch Ständerat gültig verhandeln können, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist (Art. 159 Abs. 1 BV⁸). Damit ist die physische Präsenz im Ratssaal gemeint, wobei aber die Praxis toleriert wird, dass sich Ratsmitglieder 'in den angrenzenden Räumen des Ratssaals' aufhalten. Bei dieser Rechtslage erscheint eine Durchführung von Ratssitzungen auf elektronischem Wege, etwa per Videokonferenz, als unzulässig. Es ist zudem davon auszugehen, dass sich mit der Form der Sitzungen auch die Qualität der Deliberation in den Räten verändern würde, da die Unmittelbarkeit einer physischen Versammlung verloren ginge. Die Einführung von Sitzungen auf elektronischem Wege bedingt somit grundsätzlich eine Verfassungsänderung. Fraglich ist, ob die Bundesversammlung Sitzungen auf elektronischem Wege per Notverordnung nach Art. 173 Abs. 1 lit. b i.V.m. lit. c BV einführen dürfte. Aus unserer Sicht kommt dies in Frage, wenn die Bundesversammlung ansonsten nicht mehr oder nur noch in verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbarer Zusammensetzung ... zusammentreten könnte. Auf jeden Fall wäre nach Art. 165 Abs. 3 BV eine Änderung per dringlichem Bundesgesetz möglich.»⁹;
- «Anders ist die Rechtslage bei Kommissionssitzungen. Die physische Anwesenheit ist hier zumindest nicht ausdrücklich vorgeschrieben; praktiziert werden teils auch Zirkularbeschlüsse. Soweit die Verfahrensvorschriften eingehalten werden können, wozu insbesondere die Vertraulichkeit gehört (vgl. Art. 47 ParlG), erscheinen Kommissionssitzungen auf elektronischem Wege als zulässig.»¹⁰;
- «Es erscheint klar, dass im Fall des Kantons Zürich die für die Verhandlungs- und Beschlussfähigkeit nach § 3 KRG¹¹ verlangte Anwesenheit einer Mehrheit der Kantonsratsmitglieder – gleich wie bei der Bundesversammlung – physische Präsenz meint.»¹²;
- «Auch Sitzungen auf elektronischem Wege sollten geregelt werden, soweit sie zugelassen werden sollen. Zu beachten ist, dass per Videokonferenz nicht dieselbe Unmittelbarkeit wie bei einer physischen Versammlung hergestellt werden kann. Gerade wenn besonders gefährdete Parlamentsmitglieder ansonsten nicht an Sitzungen teilnehmen könnten oder ein Ratsplenum entscheiden sollte, ob es angesichts einer akuten Gefahr zusammentreten will oder nicht, könnten elektronische Teilnahme- bzw. Abstimmungsmöglichkeiten aber wertvoll sein.»¹³;
- «Jeder Kompromiss, der im Parlament beschlossen wird, kommt in einem demokratisch gesetzten Verfahren zustande. Es ist ein Verfahren, in das die Parlamentsmitglieder involviert sind und in dem der direkte menschliche Kontakt einen Ausgleich zwischen Argumenten, Fakten, Dogmen und Rhetorik herzustellen vermag. Das Parlament gewährleistet ein 'Hier und Jetzt', die parlamentarische Realität der Politik. Es garantiert das Vorbringen, Erörtern und Diskutieren aller politischen Anliegen. Diese parlamentarische Realität beinhaltet eine Unmittelbarkeit von Zeit und Raum.»¹⁴;

Parlement – Parlamento, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Juni 2020, Nr. 2, 23. Jahrgang, S. 8

⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101)

⁹ siehe Fussnote 7, S. 11, mit dort aufgeführten Quellenvermerken

¹⁰ ebenda, S. 11, mit dort aufgeführtem Quellenvermerk

¹¹ Kantonsratsgesetz 171.1

¹² siehe Fussnote 7, S. 11

¹³ wie Fussnote 7, S. 11, mit dort aufgeführtem Verweis

¹⁴ Moritz von Wyss, Dr.iur., Generalsekretär des Kantonsrates Zürich: Wie virtuell kann ein Parlament sein?; in: Parlament – Parlamento, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Juni 2020, Nr. 2, 23. Jahrgang, S. 18, mit dort aufgeführtem Quellenvermerk

- «Nun wird man geneigt sein zu sagen, dass die Unmittelbarkeit der Verhandlungen auch in einer Videokonferenz hergestellt werden kann, wird doch zum gleichen Zeitpunkt in Verhandlung mit allen Beteiligten ein Beratungsgegenstand ausdiskutiert und darüber entschieden. Einzig die örtliche Unmittelbarkeit wird ersetzt durch einen fiktiven Ort, sie weicht einer virtuellen Unmittelbarkeit. Eine virtuelle Unmittelbarkeit indes ist nicht vereinbar mit dem heutigen parlamentarischen Verfahren, das offensichtlich auf eine physische Versammlung vor Ort ausgerichtet ist. Angenommen, ein Kommunikationstool erfülle alle Voraussetzungen für eine parlamentarische Verhandlung, wie z. B. die kontinuierliche Garantie der Identität der Parlamentsmitglieder während der Versammlung, sichere Verbindungen bzw. Stand-Leitungen, zuordenbare Voten und Stimmabgaben, Möglichkeiten für die Antragsstellung und das Einreichen von Vorstössen sowie auch die Möglichkeit von Absprachen neben der Ratsöffentlichkeit und die Partizipation der Öffentlichkeit etc. Selbst wenn dies alles erfüllt und auch mit 246 Personen in zwei Räten gleichzeitig durchführbar wäre, bliebe immer noch die Frage, wie die Identitätsfunktion des Parlaments hergestellt werden kann, ist diese doch stark an eine Örtlichkeit gebunden. ... Umso wichtiger ist es, dass nun Projekte ins Leben gerufen werden, die sich ernsthaft mit der Umsetzung eines digitalen Parlaments auseinandersetzen, wie bspw. 'pandemia-parliament'. Vorderhand gibt es jedoch kein solches Tool und der Aufwand, die oben beschriebene Funktion des Parlaments in einen virtuellen Raum zu setzen, ist enorm und bedingt unter anderem das Verfassen einer neuen Parlamentsordnung.»¹⁵;
- «Bedenkt man, dass die Bundesversammlung während der Pandemie handlungsfähig bleiben musste, um im Falle eines Ausfalls des Bundesrates die notwendigen Entscheide oder Wahlen durchzuführen, kann eine Videokonferenz zwar einen Ersatz bieten, aber höchstens temporär. Denn der Kern der parlamentarischen Funktion basiert auf einem direkten menschlichen Kontakt, der es ermöglicht, im Vertrauen deliberativ eine Balance zwischen den politischen Kräften und Argumenten herzustellen. Das kann nicht in einem virtuellen Raum passieren, weil die vertrauensfördernde Unmittelbarkeit des menschlichen Austausches und damit ein zentraler Teil der Demokratie fehlen. Die einheitliche Ausstrahlung des Parlaments würde der Individualität der Ratsmitglieder geopfert. Das kann zwar eine neue Form von Parlamentarismus sein, wird aber kaum die gleiche Attraktion und Qualität haben. Oder polemischer formuliert: Wenn Politikerinnen und Politiker von den Medien gefragt werden, wie sie politisiert wurden, dann kommt oft die gleiche Antwort: Zu Hause in der Familie. Dies ist ein konkreter, direkter menschlicher Kontakt und der medienwirksame Pathos würde kaum spielen, wäre es per Skype, Zoom, Teams, oder wie sie alle heissen, geschehen. Wir können es nicht ändern, die Bundesversammlung oder das Parlament ist der Familien- oder Küchentisch der Nation.»¹⁶
- «Sitz der Bundesversammlung ist gemäss Art. 32 Abs. 1 ParlG die Stadt Bern. ... Die Räte mussten allerdings ihre Geschäftsreglemente temporär anpassen, um die Einschränkungen der Lokalität (kein Abstimmungsbildschirm) und die Hygienevorschriften abzubilden. Brisanter ist die Frage, ob auch eine virtuelle Session zulässig wäre. Art. 159 Abs. 1 BV verlangt für gültiges Verhandeln, dass 'die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist'. Gemeint ist damit gemäss Lehre die physische Präsenz im Ratssaal selbst, wobei die Praxis auch die angrenzenden Räume zulässt. ... Der Unterschied zwischen einer physischen und einer virtuellen Konferenz beschränkt sich nämlich nicht

¹⁵ ebenda, S. 19, mit dort aufgeführten Quellenvermerken

¹⁶ ebenda, S. 20

auf die technische Machbarkeit, sondern beeinflusst auch den Prozess der Verhandlungen selbst.»¹⁷;

- «Allerdings stellt sich die Frage, ob auch ein Ratsmitglied vom Ratsbetrieb ausgeschlossen werden darf, namentlich wenn es in einer Epidemie ansteckungsgefährdend oder –gefährdet ist. Solche Entscheide wurden bislang nicht gefällt, und dies zu Recht: Die Ratsmitglieder sind gesetzlich zur Sitzungsteilnahme verpflichtet (Art. 10 ParlG). ... Weder das allgemeine Hausrecht der VD¹⁸ noch dasjenige der Ratspräsidentinnen und –präsidenten legitimieren einen dermassen starken Eingriff in die Rechtsstellung eines Ratsmitglieds als Volks- und Standesvertreter und damit in die Zusammensetzung und die Legitimität der Bundesversammlung. Dies gilt insbesondere bei einem Ratsmitglied, das (nur) selbst gefährdet ist; der Entscheid über die Teilnahme liegt bei ihm, wobei in einer Pandemie Risikogruppen erleichtert als ‘entschuldigt’ gelten müssten. Dies gilt aber auch bei Ratsmitgliedern, die im Verdacht stehen, ansteckend zu sein. In diesen Fällen ist es die Pflicht der VD bzw. der Parlamentsdienste, eine gefahrenausschliessende Form der Teilnahme zu organisieren.»¹⁹;
- «... Frage, ob der Kantonsrat zwingend physisch tagen muss. Bis heute gilt das Unmittelbarkeitsprinzip, das besagt, dass Parlamente nur dann gültig tagen können, wenn sie sich physisch versammeln. Nur so können das Antragsrecht, das Rederecht und in der Konsequenz der demokratische Willensbildungsprozess gewährleistet werden. § 8 KRG besagt zudem explizit, dass ‘der Kantonsrat beschlussfähig ist, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder anwesend ist’. Die Anwesenheit ist physisch zu verstehen. Digitale Mittel und Wege müssten das diskursive Zusammenwirken eines Parlamentes nicht nur sicherstellen, sondern sie müssen auch sicher und störungsfrei sein, damit eine dauerhafte Teilnahme während der digitalen Sitzung immer gewährleistet ist. Es muss zudem überprüfbar sein, ob das stimm- und wahlberechtigte Kantonsratsmitglied tatsächlich anwesend ist und seinen Aufgaben und Pflichten nachkommen kann. Diesbezüglich gibt es viele technische und rechtliche Hürden zu überwinden.»²⁰

3 **Physisch, virtuell oder hybrid tagen?**

Neben der Frage, ob und unter welchen Umständen, Voraussetzungen und Bedingungen ein Parlament auch virtuell zusammentreten kann, stellt sich mit dem hier zu diskutierenden Postulatsauftrag vor allem die Frage, ob ein Parlament hybrid tagen kann, ob und unter welchen Umständen, Voraussetzungen und Bedingungen also einzelne Mitglieder virtuell an der Sitzung teilnehmen können, während sich die meisten Parlamentsmitglieder physisch versammeln.

Zur Erhellung sei ein kurzer Blick ins Altertum erlaubt: «Die Form der direkten Demokratie – Versammlungsdemokratie – beruft sich auf das Modell des antiken Stadtstaats Athen (Ladner, 2016, S. 3). Die beiden unterschiedlichen Demokratie-Formen ‘Versammlungsdemokratie’ und ‘Urnen Demokratie’ werden häufig einander gegenübergestellt. Die Entscheidungen in den Versammlungen werden

¹⁷ Andrea Caroni, Ständerat, Anwalt und Lehrbeauftragter; Stefan G. Schmid, Prof. für Öffentliches Recht: Die Bundesversammlung im Krisenmodus; in: Parlament – Parlement – Parlamento, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Juni 2020, Nr. 2, 23. Jahrgang, S. 28

¹⁸ Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung

¹⁹ wie Fussnote 17, S. 29

²⁰ Dr. Dieter Kläy, Kantonsratspräsident ZH 209/2020: Die Bewältigung der Corona-Krise durch den Zürcher Kantonsrat – eine Chronik; in: Parlament – Parlement – Parlamento, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Juni 2020, Nr. 2, 23. Jahrgang, S. 41

ortsabhängig und zeitgleich gefällt und setzen die Präsenz der Personen voraus. Die Versammlungen ermöglichen die direkte Information über die Vorlage und es können Diskussionen geführt werden. Bei der Urnendemokratie hingegen können die Stimmberechtigten zeitlich und örtlich unabhängig voneinander entscheiden. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden an Veranstaltungen über die Abstimmungsthemen informiert. Die beiden Formen der direkten Demokratie werden in der Regel kombiniert (Ladner, 2016, S. 4).»²¹

In der Geschichte wurde also der Schritt von der Versammlungsdemokratie mit Diskussion, Gegenantragsmöglichkeit und Entscheidungsfindung in physischer Präsenz zur gleichen Zeit am gleichen Ort zur Urnendemokratie mit Entscheidungsfindung ohne Diskussion und Gegenantragsmöglichkeit sowie unabhängig von Ort und Zeit (lediglich eingeschränkt durch die Zeitspanne von heute in der Schweiz drei Wochen ab Zustellung der Abstimmungsunterlagen bis zum Abstimmungssonntag, 12 Uhr) gemacht.

Bei der Diskussion des vorliegenden Postulats geht es nun um die Frage, ob dieser Schritt auch für eine Parlamentssitzung gemacht werden darf und soll, mindestens für einzelne Mitglieder, und mindestens unabhängig vom Ort, aber nicht unabhängig von der Zeit der Parlamentssitzung und der einzelnen Abstimmung.

4 Regelungen in anderen Parlamenten der Schweiz

Ein Parlament gilt als verhandlungs- und beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist.²² Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurde die Frage gestellt, wie mit einer Situation umgegangen werden sollte, wenn viele Mitglieder nicht physisch teilnehmen könnten (weil sie selber nach einem positiven Test in Isolation wären, oder nach einem positiven Test einer Kontaktperson in Quarantäne wären) oder sollten (weil sie wegen ihres Alters oder wegen Vor-Erkrankungen bei einer allfälligen Ansteckung als besonders gefährdete Person gelten), vor allem dann, wenn die fehlenden Mitglieder höchst ungleich auf die Fraktionen verteilt wären: in so einem Fall könnte argumentiert werden, dass die Zusammensetzung des Parlaments an dieser Sitzung nicht mehr dem Willen der Wählerinnen und Wähler entspreche, und dass andere Mehrheiten entstehen, als wenn die Sitzung nicht während der Corona-Pandemie stattgefunden hätte; es könnten Vorlagen angenommen oder abgelehnt werden, die unter normalen Umständen umgekehrt entschieden worden wären.

Das **Stadtparlament Freiburg** hat aus diesem Grund eine Sitzung abgesagt:²³ bei einer grossen Fraktion mit mehr als einem Drittel aller Parlamentssitze hatte es möglicherweise einen Infektionsherd gegeben, nachdem ein Fraktionsmitglied kurz nach der Fraktionssitzung positiv auf das Coronavirus getestet worden war.

²¹ Andreas Ladner: Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden. IDHEAP Institut de hautes études en administration publique Université de Lausanne, 2016. S. 3 f.; zitiert in: Carmen Betschart: Bürgerversammlung versus Stadtparlament; Fachbericht vom 18. Januar 2021 an der Hochschule Luzern, CAS Public Management und Politik, bei den Studienleitern Jonas Willisegger und Alex Lötscher, S. 6 f.

²² Für das Stadtparlament St.Gallen geregelt in Artikel 40 des Geschäftsreglements, SRS 151.1

²³ www.srf.ch; abgerufen am 13.10.2020

Im Jahr 2020 war – soweit ersichtlich - nur von zwei schweizerischen Parlamenten in den Medien zu vernehmen, dass sie vom Erfordernis der physischen Anwesenheit an einer Parlamentssitzung abwichen:

Der **Grosse Rat des Kantons Freiburg** hat es erstmals auf seine Sitzung vom 27. Mai 2020 mit einer Parlamentsverordnung ermöglicht, dass auch Mitglieder an der Sitzung teilnehmen können, die nicht physisch anwesend sind.²⁴ Dies geschieht unter den folgenden Bedingungen und mit den folgenden Einschränkungen:

- Videokonferenz via Microsoft Teams
- für Mitglieder, die wegen ihres Alters oder einer Vorerkrankung bei einer Corona-Ansteckung besonders gefährdet wären
- Identifizierung durch zwei Faktoren:
 - SMS
 - visuelle Kontrolle, ob die richtige Person vor dem Bildschirm sitzt
- bei Wortmeldungen eines solchen Homeoffice-Mitglieds wird improvisiert: die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident hält ihr bzw. sein Mikrofon vor den Bildschirm
- Abstimmungen von zu Hause über ein Online-Formular; die Abstimmungssoftware wurde entsprechend ergänzt; eventuell kleine Verzögerung beim Zählen der Stimmen.

In der Folge hat der Grosse Rat des Kantons Freiburg am 17. November 2020 ein «Gesetz über die Teilnahme an den Arbeiten des Grossen Rates von zuhause aus während der COVID-19-Pandemie» mit fünf Artikeln erlassen (siehe Beilage).

Der **Nationalrat** hat es erstmals für die dritte Woche seiner Dezembersession 2020, per 14. Dezember 2020, ermöglicht, dass auch Mitglieder an der Session teilnehmen, die nicht physisch anwesend sind.²⁵ Beim Nationalrat geschieht eine virtuelle Sitzungsteilnahme unter den folgenden Bedingungen und mit den folgenden Einschränkungen:

- die Bestimmungen gelten nur für im Zusammenhang mit der Corona-Krise Abwesende und höchstens ein Jahr lang
- das Fernabstimmungssystem muss sicherstellen, dass das Nationalratsmitglied persönlich abstimmt
- abwesende Mitglieder können nicht an Wahlen oder Abstimmungen in geheimer Abstimmung teilnehmen und auch keine Voten abgeben
- wer in Abwesenheit stimmen möchte, muss die Abwesenheit spätestens am Vortag um 18 h dem Ratssekretariat melden

²⁴ www.srf.ch; abgerufen am 26.05.2020

²⁵ www.srf.ch; abgerufen am 10.12.2020. Initiiert hatte das Projekt die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-NR). Das Gesetz soll nur für den Nationalrat und maximal für ein Jahr gelten. Die Staatspolitische Kommission des Ständerats (SPK-SR) hatte eine gleiche Regel für die kleine Kammer abgelehnt. In der Diskussion im Nationalrat für diese neue Regelung wurden vor allem die folgenden Pro- und Contra-Argumente vertreten:

Pro: Ein Abbruch der Session wie im Frühling sei mit allen Mitteln zu verhindern, fand Céline Widmer (SP/ZH); das Parlament sei systemrelevant und habe eine wichtige Kontrollfunktion gegenüber der Regierung. Man dürfe sich in der aktuellen Situation nicht zu sehr auf die physische Präsenz versteifen.

Contra: Die SVP-Fraktion im Nationalrat lehnte die Vorlage ab. Sie war der Ansicht, dass der Grundsatz der physischen Teilnahme an den Ratssitzungen nicht in einem unüberlegten Eilverfahren ausser Kraft gesetzt werden sollte, wie ihr Sprecher Gregor Rutz (ZH) sagte. Die Vorlage sei unausgegoren und verfassungswidrig.

- wenn das Mitglied aufgrund eines technischen Problems zum Zeitpunkt der Abstimmung nicht an der Abstimmung teilnehmen kann, wird diese nicht wiederholt.

Zu diesem Zweck hatte die Bundesversammlung am 11. Dezember 2020 einen zusätzlichen Artikel 10a (Teilnahme an Abstimmungen im Nationalrat in Abwesenheit wegen Covid-19) im Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) mit drei Absätzen erlassen (siehe Beilage). Gesetzessystematisch reiht sich dieser neue Artikel gleich hinter dem Artikel betreffend Pflicht zur Sitzungsteilnahme (Artikel 10) ein.

5 Erwägungen des Präsidiums

Das Präsidium ist bei seiner Beratung der Frage der Erheblicherklärung des parlamentarischen Vorstosses am 6. Mai 2020 zum Schluss gekommen, dass keine Regelung für das Stadtparlament St.Gallen erfolgen solle, wenn auf eidgenössischer bzw. kantonaler Ebene die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen fehlen.

Das Präsidium stellt nun zehn Monate später fest, dass es nach wie vor keine übergeordnete gesetzliche Grundlage gibt, welche es einer kommunalen Legislative wie dem Stadtparlament St.Gallen erlauben würde, Parlamentsmitglieder an Abstimmungen zu parlamentarischen Vorlagen teilnehmen zu lassen, wenn sie begründet nicht an einer Sitzung teilnehmen können, da sie den Empfehlungen aufgrund einer Verordnung folgen, die der Bundesrat gestützt auf das Epidemien-gesetz erlassen hat.

In der Zwischenzeit wurde zwar (siehe Kapitel 4) auf Stufe Bund eine entsprechende, befristete, mit Einschränkungen behaftete Rechtsgrundlage für den Nationalrat selbst (aber nicht für den Ständerat; er hält als *chambre de réflexion* an der physischen Präsenzpflicht an Sitzungen fest) erlassen. Und in einem einzigen Kanton (Freiburg) wurde eine ähnliche Rechtsgrundlage für den Grossen Rat selbst erlassen. Beide Erlasse können zwar nicht als Rechtsgrundlage dienen, auf welche sich das Stadtparlament St.Gallen auf kommunaler Stufe berufen könnte. Andererseits könnte aber die Frage aufgeworfen werden, wenn doch der Grosse Rat des Kantons Freiburg für sich selbst eine solche Regelung ohne bundesgesetzliche Grundlage erlassen könne, warum das gleiche Recht dem Stadtparlament St.Gallen ohne bundesgesetzliche und ohne kantonal-st.gallisch-gesetzliche Grundlage nicht ebenfalls zustehen sollte.²⁶

Sowohl der Nationalrat als auch der Grosse Rat des Kantons Freiburg haben ihre Ausnahmeregelung für sich selbst auf die Covid-19-Pandemie beschränkt; der durch das Stadtparlament St.Gallen erheblich erklärte Postulatsauftrag ist jedoch breiter gefasst: es sei eine Ausnahmeregelung für Fälle zu prüfen, welche sich gestützt auf das Epidemien-gesetz ergeben.

Das Präsidium hält fest, dass eine allfällige Ausnahmeregelung allein für die Covid-19-Pandemie nicht mehr sinnvoll ist, weil das Impfen von Risikopersonen in der Zwischenzeit begonnen hat. Zudem wird das Risiko einer Ansteckung an einer Parlamentssitzung wegen der getroffenen Schutzmassnahmen

²⁶ Zu dieser Frage könnte eine interessante staatsrechtliche Diskussion begonnen werden, welche aber den Rahmen dieses Postulatsberichtes sprengen würde, zumal das Präsidium des Stadtparlaments St.Gallen letztlich einen anderen Antrag an das Plenum des Stadtparlaments stellt. Somit muss auch «quod licet Iovi non licet bovi» nicht als Argument bemüht werden («Was dem Gott Jupiter erlaubt ist, ist nicht jedem Ochsen erlaubt»; lateinische Sequenz ungeklärter Herkunft).

als klein erachtet. Auch Parlamentsmitglieder, die einer Risikogruppe angehören, haben sich dank der getroffenen Schutzmassnahmen in der Zwischenzeit längst dafür entschieden, an den Sitzungen teilzunehmen.

Das Präsidium hat sich deshalb bei seiner Diskussion zunächst in einem Eventualentscheid dafür ausgesprochen, eine allfällige Ausnahmeregelung nicht mehr nur für die aktuelle Covid-19-Pandemie, sondern – wenn schon – für all jene Fälle zu treffen, für welche der Bundesrat gestützt auf das Epidemiengesetz allenfalls in Zukunft Verordnungen erlassen wird.

Das Präsidium spricht sich im Weiteren dagegen aus, die nötigen (IT-) technischen Abklärungs- und Evaluationsarbeiten für eine virtuelle Teilnahme an Sitzungen und Abstimmungen des Stadtparlaments bereits jetzt an die Hand zu nehmen: die technischen Möglichkeiten ändern sich im Verlauf der Zeit rasch; was heute abgeklärt würde, wäre innert weniger Jahre überholt und müsste ohnehin erneut von Grund auf abgeklärt werden, falls in der Zukunft eine erneute Pandemie auftritt und der Bundesrat gestützt auf das Epidemiengesetz neue Verordnungen erlassen müsste.

Zusammengefasst lassen sich die wesentlichen Argumente gegen eine Ausnahmeregelung wie folgt auflisten:

- eine übergeordnete gesetzliche Grundlage auf Stufe Bund oder Kanton für eine Ausnahmeregelung auf Stufe Gemeinde besteht nach wie vor nicht;
- die Ausnahmeregelungen im Nationalrat und im Grossen Rat des Kantons Freiburg gewähren den bloss virtuell teilnehmenden Ratsmitgliedern nicht die gleichen Rechte wie den physisch teilnehmenden Ratsmitgliedern;
- das Risiko einer Ansteckung wegen der Teilnahme an einer Stadtparlamentssitzung ist dank der getroffenen Schutzmassnahmen gering;
- die Impfungen gegen das Corona-Virus haben in der Zwischenzeit begonnen;
- die Abklärungen für die Gewährleistung der nötigen IT-Sicherheit wären nach wenigen Jahren überholt.

Das Präsidium spricht sich nach Abwägung aller Gesichtspunkte und Argumente gegen den Erlass eines Nachtrags zum Geschäftsreglement des Stadtparlaments aus, welcher es unter bestimmten Bedingungen ermöglichen würde, während der Geltungsdauer von einschränkenden Verordnungen des Bundesrats aufgrund des Epidemiengesetzes das Stimm- und Wahlrecht an Sitzungen des Stadtparlaments aus der Ferne wahrnehmen zu können.

Das Präsidium beantragt daher dem Stadtparlament, das Postulat abzuschreiben.

Die Präsidentin des Stadtparlaments:
Alexandra Akeret

Der Ratssekretär:
Manfred Linke

Beilagen:

- Kanton Freiburg: Gesetz über die Teilnahme an den Arbeiten des Grossen Rates von zuhause aus während der COVID-19-Pandemie (vom 17. November 2020; ASF 2020_146)
- Neuer Artikel 10a, Teilnahme an Abstimmungen im Nationalrat in Abwesenheit wegen Covid-19, im Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) (vom 11. Dezember 2020)
- Motion «Auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Risikogruppe sollen ihre demokratischen Rechte und Pflichten wahrnehmen können» vom 28. April 2020