

An den Landrat

Glarus, 28. Oktober 2019

Änderung der Landratsverordnung

Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 28. Februar 2019 reichten Landrat Pascal Vuichard und Unterzeichnende das Postulat «Übertragung der Ratsdebatten – ein Beitrag für mehr Transparenz und Bürgernähe» ein. Sie forderten darin, es sei abzuklären, welche Anpassungen notwendig seien, damit die Landratsdebatten künftig via Livestreaming der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können. Sie lassen dabei offen, ob die Übertragung in Bild und Ton oder nur in Ton stattfinden soll. Das Material solle zudem auch aufbewahrt und öffentlich über die Webseite des Landrates zugänglich sein. Die Umsetzung solle spätestens bei der geplanten Sanierung des Landratssaals erfolgen.

Das zuständige Landratsbüro erarbeitete im Rahmen seiner Stellungnahme eine ausführliche Auslegeordnung. An seiner Sitzung vom 28. August 2019 folgte der Landrat dem Antrag des Landratsbüros, überwies das Postulat und schrieb dieses bzw. den damit verbundenen Prüfauftrag als erledigt ab. Gleichzeitig beauftragte der Landrat das Landratsbüro mit der Erarbeitung einer Verordnungsänderung, um die rechtliche Grundlage für die Einführung der Live-Übertragung der Ratsdebatten zu schaffen. Der Landrat verzichtete dabei und angesichts unterschiedlicher Meinungen auf eine Konkretisierung des Auftrags; die Debatte über die Ausgestaltung der Übertragung, eine allfällige dauerhafte Zugänglichmachung und den Einsatz einer Spracherkennungssoftware zur Protokollierung solle im Rahmen der vorliegenden Verordnungsänderung erfolgen.

Das gewählte Vorgehen ermöglicht es, allfällige Neuerungen im Rahmen der Sanierung des Landratssaals einzuführen. Dieses Sanierungsprojekt sieht bereits den Einbau einer Mikrofonanlage zur Sicherstellung einer guten Akustik im Saal sowie einer elektronischen Abstimmungsanlage vor. Sinnvollerweise werden die Arbeiten zur Umsetzung der vorliegenden Verordnungsänderung gleichzeitig mit der Sanierung vorangetrieben.

2. Ansatz des Landratsbüros

Das für die Ausarbeitung zuständige Landratsbüro hält an seiner befürwortenden Haltung fest und verweist auf die Argumentation in seiner Antwort auf das Postulat Vuichard vom 11. Juni 2019. Entsprechend berücksichtigt es im Rahmen dieser Verordnungsänderung alle notwendigen Anpassungen, um die Ratsdebatten in Bild und Ton live übertragen und im Internet dauerhaft zugänglich machen sowie Spracherkennungssoftware einsetzen zu

können. Dieser Ansatz erlaubt es dem Ratsplenum, einzelne Bestimmungen der Vorlage zu ändern oder zu streichen.

Das Landratsbüro ist klar der Meinung, dass im Rahmen der Sanierung des Landratssaals unabhängig vom Entscheid des Landrates über die Einführung der Live-Übertragung der Ratsdebatten, der dauerhaften Zugänglichmachung und der Spracherkennung als Protokollierhilfe die technischen und vor allem baulichen Vorkehrungen dafür getroffen werden müssen, auch wenn einzelne Funktionen allenfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt eingeführt oder in Betrieb genommen werden. Diese Haltung begründet das Landratsbüro damit, dass späteres technisches Nachrüsten oder gar nachträgliche bauliche Massnahmen am bereits sanierten Landratssaal teurer kämen. Somit wären – als Beispiel – auch bei einer ablehnenden Haltung des Landrates gegenüber der Übertragung von Bildaufnahmen oder der Verwendung von Spracherkennungssoftware Kamerastandorte vorzusehen und zu verkabeln oder Mikrofone zu verbauen, die in qualitativer Hinsicht nicht nur für die Beschallung des Saals, sondern auch für den Einsatz im Zusammenhang mit der Spracherkennungssoftware geeignet sind.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 15a; Aufzeichnung und Übertragung der Beratungen

Im neuen Artikel 15a werden die Aufzeichnung und die Übertragung im Grundsatz geregelt. Details regelt das Landratsbüro per Beschluss oder Reglement.

Absatz 1: Künftig werden die Landratsdebatten standardmässig in Bild und Ton aufgezeichnet. Es wird dabei bewusst auf eine Kann-Formulierung verzichtet. Somit wird jede Beratung ausnahmslos aufgezeichnet – unabhängig davon, ob sie öffentlich oder geheim ist. So ist sichergestellt, dass auch von geheimen Beratungen zwecks Protokollierung eine Aufzeichnung vorliegt. Resultat der Aufzeichnung ist eine audiovisuelle Datei. Sollten technische Probleme eine Aufzeichnung verhindern, entscheidet der Landratspräsident im Einzelfall darüber, ob die Sitzung dennoch abgehalten wird.

Absatz 2: Die Aufzeichnung öffentlicher Beratungen wird in Echtzeit über das Internet übertragen (Livestreaming). Davon gibt es keine Ausnahmen; ist eine Beratung öffentlich, wird sie übertragen. Damit wird die Übertragung über das Internet dem Besuch der Debatten vor Ort im Rathaus gleichgestellt. Ebenso wird durch die Formulierung klar, dass geheime Beratungen – entsprechend ihrer Natur – nicht übertragen werden. In welcher Form die Übertragung geschieht, ist durch das Büro zu regeln. Naheliegend ist, dass der Livestream über die Website des Kantons bzw. des Landrates angeboten wird. Denkbar sind etwa aber auch offizielle Social-Media-Kanäle des Kantons. Die übertragene Aufzeichnung kann mit weiteren Informationen wie etwa Namen von Votanten oder Abstimmungsergebnissen angereichert werden. Die Formulierung «in Echtzeit» zeigt jedoch auf, dass die Übertragung unmittelbar erfolgt und an der Aufzeichnung selbst keine Veränderungen vorgenommen werden, die durch ein zeitversetztes Senden ermöglicht würden (also z. B. nachträgliche Löschung von Passagen). Sollten technische Probleme eine Übertragung verhindern, entscheidet der Landratspräsident im Einzelfall darüber, ob die Sitzung dennoch abgehalten wird.

Absatz 3: Diese Bestimmung dient als Grundlage für das nachträgliche Zugänglichmachen der übertragenen Aufzeichnungen der Ratsdebatten. Auch hier gilt, dass die Aufzeichnungen geheimer Beratungen nicht zugänglich gemacht werden. Das Landratsbüro wird insbesondere zu definieren haben, wie lange (z. B. zehn Jahre) und in welcher Art und Weise (z. B. durch eine Suchfunktion erschlossen) die Aufzeichnungen zugänglich bleiben. Zugänglich bleibt jene Aufzeichnung, die zuvor über das Internet übertragen wurde; es soll somit keine Möglichkeit geben, die übertragene Aufzeichnung nach dem Streaming zu editieren.

Absatz 4: Das Büro soll die Kompetenz erhalten, über die Details betreffend die Aufzeichnung (z. B. Aufnahme Totale oder Ratsmitglieder einzeln), die Übertragung (z. B. Wahl des Kanals) und die nachträgliche Zugänglichmachung (z. B. Dauer) zu entscheiden. Dies ist stufengerecht, nachdem der Landrat über den Grundsatz entscheiden konnte. Ebenfalls in

die Kompetenz des Büros fällt die Regelung von Aufzeichnung und Übertragung bei Plenumssitzungen ausserhalb des Landratssaals (vgl. Art. 8 Abs. 1 LRV). In solchen Ausnahmefällen sind die (technischen) Voraussetzungen für die Aufzeichnung und Übertragung selten gegeben und könnten wohl nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand geschaffen werden. Bei Extra-muros-Sitzungen kann das Büro deshalb beschliessen, auf die Aufzeichnung und Übertragung zu verzichten.

Artikel 16; Medien

Artikel 16 Absatz 4, wonach Ton- und Bildaufnahmen durch Besucher nur mit vorgängiger Zustimmung durch den Präsidenten zulässig sind, ist obsolet und daher aufzuheben. Wenn die Ratsdebatten ohnehin online übertragen werden und zugänglich bleiben, ist nicht einzusehen, weshalb Besucher nicht auch Aufnahmen tätigen dürfen – ohne dafür die Zustimmung des Präsidenten einholen zu müssen. Zu bedenken ist diesbezüglich auch, dass die Kontrolle angesichts der heutigen Technologien (Smartphones) nur sehr schwierig zu bewerkstelligen wäre. Würde die Sitzung durch das Verhalten der Zuschauer gestört, kann der Präsident nach Massgabe von Artikel 15 einschreiten.

Davon zu unterscheiden ist das Akkreditierungsverfahren für Medienschaffende. Sie bewegen sich in aller Regel im Saal selbst und nicht auf der Tribüne. Die Aufnahme von Bild und Ton kann im Saal selbst ungleich störender sein als auf der Tribüne. Es ist deshalb richtig, dass die zuständigen Organe des Landrates via Akkreditierung eine Handhabe besitzen.

Artikel 94; Wortmeldung

Im Rahmen der Sanierung des Landratssaals ist der Einbau einer elektronischen Abstimmungsanlage vorgesehen. Moderne Systeme lassen die Anmeldung eines Votums auf elektronischem Weg zu. Der Präsident erhält so eine laufend aktuelle Rednerliste, die er abarbeiten kann. Die Signalisierung der Absicht, ein Votum zu halten, würde somit nicht mehr per Handaufheben erfolgen. Durch die Streichung der entsprechenden Passage wird die notwendige Flexibilität mit Blick auf die Einführung der elektronischen Abstimmungsanlage hergestellt. Sollte diese nicht über eine Anmeldefunktion verfügen, kann der Präsident kraft seiner Kompetenz zur Leitung der Verhandlung (Art. 19 Abs. 1 Bst. d LRV) immer noch festlegen, dass sich die Mitglieder durch Handaufheben melden.

Artikel 127; Inhalt (des Protokolls)

Absatz 2: Bisher war die integrale Aufnahme einer Landratssitzung nur als Hilfsmittel zur Protokollführung erlaubt. Die Aufzeichnungen wurden weder archiviert noch für andere Zwecke eingesetzt. Insbesondere wurden sie nicht publiziert. Mit der Einführung der Aufzeichnung und Übertragung der Ratsdebatten ist diese einschränkende Bestimmung obsolet, wobei die Aufzeichnung nach wie vor auch für die Protokollierung verwendet wird (s. Art. 127a E-LRV).

Absatz 4: Wird eine Ratsdebatte offiziell aufgezeichnet und wird die Aufnahme publiziert, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis der Aufnahme zum schriftlichen (bisherigen) Protokoll. Dieses bleibt parallel bestehen. Die Landratsverordnung verlangt, dass der wesentliche Inhalt aller Stellungnahmen im Protokoll aufgeführt wird. Es handelt sich dabei also nicht um ein Wortprotokoll, das den Inhalt der Debatten Wort für Wort wiedergibt. Dadurch ergibt sich, dass die Aufnahme ausführlicher ist als das schriftliche Verlaufsprotokoll, das durch das Ratssekretariat bearbeitet und redigiert wird. Dennoch soll auch künftig das schriftliche, vom Büro genehmigte Protokoll massgeblich sein. Dieses lässt sich besser und eindeutiger zitieren als eine Tonaufnahme. Auch können im schriftlichen Verlaufsprotokoll offensichtliche Versprecher und undeutlich Gesagtes korrigiert werden.

Artikel 127a; Hilfsmittel

Der neue Artikel 127a bietet die rechtliche Grundlage für die Nutzung von technischen Hilfsmitteln zur Erstellung des Protokolls. Vorliegend steht die Auswertung der Tonaufzeichnung

gen mittels automatisierter Spracherkennung im Vordergrund. Diese verspricht eine Effizienzsteigerung bei der Protokollierung. Dank Spracherkennung werden die Aufnahmen zudem mittels Stichwortsuche durchsuchbar gemacht.

Angesichts der rasanten technologischen Entwicklung wurde der Normtext jedoch offen formuliert. Dies ermöglicht es, auch andere Technologien als die automatisierte Spracherkennung bei Bedarf einzusetzen.

Entscheidend ist, dass es sich vorliegend um eine Kann-Bestimmung handelt. Die Spracherkennung als Protokollierhilfe (und allfällige andere Technologien) soll erst dann eingesetzt werden, wenn sie hinreichend akkurat Mundart in Schriftsprache übersetzen kann und dadurch ein Effizienzgewinn tatsächlich realisierbar ist.

Artikel 128; Aufnahme im vollen Wortlaut

Mit Einführung der standardmässigen Aufzeichnung der Landratssitzungen wird Artikel 128 obsolet. Er kann aufgehoben werden.

4. Inkrafttreten

Über den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen soll das Büro bestimmen können. Dieses setzt die Änderungen in Kraft, sobald die Neuerungen technisch umgesetzt und ausreichend getestet sind. Dies wird erst nach Inbetriebnahme des sanierten Landratssaals der Fall sein.

5. Finanzielle Auswirkungen

Im Rahmen der Debatte zum Postulat Vuichard wurden verschiedene Varianten betreffend die Übertragung der Ratssitzungen vorgebracht. So wurde seitens der SP-Fraktion gefordert, dass nur der Ton aufgezeichnet und übertragen werden soll. Die SVP-Fraktion forderte die Ablehnung des Postulats und ein weiterer Votant beantragte den Verzicht auf die Live-Übertragung, liess dabei aber offen, ob Aufnahmen im Nachhinein zugänglich gemacht werden sollen.

Das Büro spricht sich – wie unter Ziffer 2 ausgeführt – dafür aus, im Rahmen der Sanierung des Landratssaals die baulichen und technischen Voraussetzungen für sämtliche Neuerungen zu schaffen. Dadurch soll ein späteres, teures Nachrüsten verhindert werden. Dies bedeutet, dass auch bei einem ablehnenden Entscheid des Landrates zur vorliegenden Verordnungsänderung mindestens folgende Punkte umgesetzt werden:

- Einbau von Mikrofonen, die den Anforderungen der Spracherkennung genügen: Im Rahmen der Sanierung wird unabhängig vom Entscheid des Landrates zur vorliegenden Verordnungsänderung eine Mikrofonanlage eingebaut. Es sind dabei jedoch Mikrofone vorzusehen, die eine Aufnahmequalität gewährleisten, welche die Verwendung von Spracherkennungssoftware ermöglichen.
- Vorbereitung der Kamerastandorte: Im Landratssaal werden Kamerastandorte eingeplant. Diese werden mit der notwendigen Verkabelung ausgestattet, sodass bei einer allfälligen späteren Einführung der Übertragung von Bildaufnahmen nur noch die Kameras angeschafft und montiert werden müssen. Die Arbeiten können im Rahmen des Sanierungsprojekts erfolgen.
- Vorbereitung Technik: Die Mikrofon- bzw. Abstimmungsanlage muss hinsichtlich Hard- und Software so konzipiert sein, dass eine spätere Einführung der Bildaufnahme möglichst problemlos und günstig erfolgen kann.

Die Kosten für die Mikrofonanlage und die Vorbereitung der Kamerastandorte werden hier nicht separat ausgewiesen, weil sie im Rahmen des Sanierungsprojekts anfallen. Die Kosten für die Vorbereitung der Technik betragen gemäss einem Grobkonzept rund 23'000 Franken. Diese ohnehin anfallenden Kosten sind in den Kosten gemäss Ziffer 5.1 enthalten.

Nachfolgend werden die Kosten, die im Zusammenhang mit der vorliegenden Verordnungsänderung stehen, aufgeschlüsselt.

5.1. Bild- und Tonaufnahmen

Die Tonaufnahmen können über die ohnehin vorgesehene Mikrofonanlage erfolgen. Für die Bildaufnahmen sind voraussichtlich vier Ultra-HD-Kameras anzuschaffen. Ausserdem müssen die Kameras programmiert und mit der Mikrofon- bzw. Abstimmungsanlage gekoppelt werden. Dies verursacht gemäss vorliegendem Grobkonzept folgende einmalige Kosten:

- | | |
|-----------------------|-----------------------|
| - Hardware: | ca. 26'000 Fr. |
| - Software/Steuerung: | <u>ca. 37'000 Fr.</u> |
| - Total: | ca. 63'000 Fr. |

5.2. Live-Übertragung / Streaming

Verwendet man für die Live-Übertragung jenen Streaming-Dienst, der bereits beim Landesarchiv im Einsatz steht, sind die durch das Übertragen der Landratssitzung zusätzlich entstehenden Kosten marginal (rund 120 Fr./Jahr). Der benötigte Encoder kostet einmalig rund 600 Franken.

5.3. Spracherkennung / Zugänglichmachung

Die Implementierung der Spracherkennungslösung der Firma Recapp in die kantonale Infrastruktur kostet einmalig rund 22'000–24'000 Franken. Die nachfolgenden Angaben zu den Kosten der Recapp-Dienstleistungen basieren auf einer Richtofferte des Anbieters, die im Anschluss an den grundsätzlich befürwortenden Entscheid des Landrates zum Postulat Vuichard eingeholt wurde.

5.3.1. Basispaket automatisierte Transkription

Dieses Basispaket beinhaltet die Software zum Vorbereiten, Aufnehmen sowie manuellen Nachbearbeiten von Sitzungen und somit auch die automatische Spracherkennung. Dafür fallen jährlich Fixkosten für Lizenz und Support von 14'400 Franken an. Hinzu kommen variable Kosten, die von der Zahl der Sitzungsstunden abhängt. Bei angenommenen 50 Sitzungsstunden pro Jahr betragen die Kosten rund 5400 Franken. Insgesamt kostet das Basispaket somit rund 20'000 Franken pro Jahr.

5.3.2. Paket Publikation

Mit diesem Paket können Aufzeichnungen bereits kurz nach der Sitzung im Internet (dauerhaft) zugänglich gemacht werden. Die Aufzeichnungen sind über eine Votanten- wie auch über eine Stichwort-Suche erschlossen. Die Lizenz- und Supportkosten belaufen sich auf 14'400 Franken pro Jahr. Hinzu kommen Kosten von 7.50 Franken pro archivierte Aufzeichnungs-Stunde pro Jahr. Bei angenommenen 50 Sitzungsstunden betragen die Kosten für die Speicherung pro Jahr somit 375 Franken. Je länger die Daten gespeichert werden, desto höher die Kosten, weil sich die gespeicherte Datenmenge aufsummiert (z. B. Kosten nach 10 Jahren Nutzung: 3750 Fr.).

5.3.3. Synergiepotenzial weitere Nutzer

In der Debatte zum Postulat Vuichard wurden mögliche Synergieeffekte bei weiteren Nutzern innerhalb der kantonalen Verwaltung wie etwa der Staatsanwaltschaft oder der Kantonspolizei in den Raum gestellt. Hierzu ist festzuhalten, dass die Systeme von verschiedenen Nutzern in aller Regel aufgrund der jeweils individuellen Bedürfnisse getrennt sind und somit auch unterschiedliche Lizenzen beschafft werden. Mögliches Synergiepotenzial wäre deshalb im konkreten Fall mit dem Anbieter zu klären.

5.4. Zusammenfassung

Insgesamt fallen bei der Umsetzung aller vorgesehenen Neuerungen die Kosten gemäss Tabelle 1 an.

Tabelle 1. Kostenübersicht

Neuerung		Einmalige Kosten (in Fr.)	Wiederkehrende Kosten pro Jahr (in Fr.)
Bild- und Tonaufnahmen ¹		63'000	-
Live-Übertragung / Streaming		600	120
Spracherkennung / Zugänglichmachung	Implementierung	24'000	-
	Spracherkennung fix	-	14'400
	Spracherkennung variabel ²	-	5'400
	Publikation fix	-	14'400
	Publikation variabel ³	-	375
Total		87'600	34'695

6. Personelle Auswirkungen

Der Einsatz der Spracherkennungssoftware verspricht eine Effizienzsteigerung bei der Protokollierung. In welchem Umfang dies mittelfristig zu einer Entlastung des Ratssekretariats führt, lässt sich aktuell nicht beziffern. Dies hängt insbesondere auch von der Qualität der Spracherkennung ab. Auf der anderen Seite dürfte die Betreuung des neuen Systems zu einem gewissen Mehraufwand führen. Dieser kann jedoch mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden.

7. Antrag

Das Landratsbüro beantragt dem Landrat, der beiliegenden Verordnungsänderung zuzustimmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Landratsbüros

*Peter Rothlin, Landratspräsident
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse

¹ Darin enthalten sind Kosten von rund 23'000 Franken, die im Rahmen der Sanierung des Landratssaals ohnehin anfallen.

² Abhängig von der Anzahl Sitzungsstunden. Annahme: 50 Stunden.

³ Abhängig von der Anzahl Sitzungsstunden. Annahme: 50 Stunden. Die Kosten summieren sich in Abhängigkeit von der Dauer der Zugänglichkeit über die Jahre auf.