

Beschluss Nr. 500/2022

Schwyz, 21. Juni 2022 / jh

Motion M 1/22: Schaffung einer rechtlichen Grundlage für allfällige Rückkehr in den Kantonsratssaal

Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 19. Januar 2022 haben die fünf Fraktionspräsidenten im Namen der Ratsleitung folgende Motion eingereicht:

«Die aktuelle Lage verhindert die Durchführung der Kantonsratssitzungen im Kantonsratssaal im Rathaus. Die Kantonsratssitzungen finden seit Mai 2020 extra muros statt, damit die vorgeschriebenen Hygiene- und Abstandsvorschriften eingehalten werden können. Der Bund hat für die Sessionen des National- und Ständerats eine Zertifikatspflicht eingeführt.

Die Ratsleitung fordert die Schaffung der notwendigen rechtlichen Grundlage (z. B. Zertifikatspflicht) für eine mögliche Rückkehr in den Ratssaal. Die Rechtsgrundlage würde die zukünftige Handlungsfähigkeit des Kantonsrates stärken. Eine sofortige Rückkehr in den Ratssaal steht dabei nicht im Fokus. Dies hängt weiterhin von der Beurteilung der aktuellen Lage ab. Mit der notwendigen rechtlichen Grundlage könnte aber die Ratsleitung bei gegebener Lage selbständig und zeitnah über eine Rückkehr entscheiden.

Die Lösung muss so ausgestaltet werden, dass kein Mitglied des Kantonsrates von der Kantonsratssitzung ausgeschlossen wird und, dass den Mitgliedern des Kantonsrates keine Kosten entstehen. Bei Einführung einer Zertifikatspflicht soll deshalb für diejenigen Kantonsrätinnen und Kantonsräte, welche nicht über ein Zertifikat für Geimpfte oder Genesene verfügen, eine Testmöglichkeit angeboten werden bzw. eine Maskenpflicht gelten.

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Vorlage zur Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrates zu unterbreiten, welche die rechtliche Grundlage für eine mögliche Rückkehr in den Kantonsratssaal schafft, zum Beispiel mit einer Zertifikatspflicht für die Teilnahme an den Kantonsratssitzungen. Die Massnahmen sollen befristet werden und nur für die Dauer der Covid-19-Pandemie gelten. Vorbehalten bleiben in jedem Fall die bundesrechtlichen Vorgaben.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Am 19. Januar 2022 haben die fünf Fraktionspräsidenten der kantonalen Parteien im Namen der Ratsleitung die Motion M 1/22 eingereicht. Sie verlangen darin die Schaffung der notwendigen rechtlichen Grundlagen (z. B. Zertifikatspflicht), damit der Kantonsrat seine Sitzungen, die aufgrund der coronabedingten Hygiene- und Abstandsvorschriften seit Mai 2020 extra muros (im Mythenforum) stattfinden mussten, wieder im Kantonsratssaal durchgeführt werden können. Der Regierungsrat soll deshalb beauftragt werden, eine entsprechende Vorlage zur Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110) vorzubereiten, welche folgenden Prämissen berücksichtigt:

- Die Ratsleitung soll den Entscheid über die Verlagerung der Sitzung selbständig und zeitnah treffen können.
- Kein Kantonsratsmitglied darf durch allfällige Zutrittsvoraussetzungen von der Sitzung ausgeschlossen werden.
- Den Kantonsratsmitgliedern dürfen durch allfällige Zutrittsvoraussetzungen keine Kosten entstehen (z. B. für Tests oder Masken).
- Die Zutrittsvoraussetzungen sollen befristet gelten, d. h. nur für die Dauer der Covid-19-Pandemie.
- Bundesrechtliche Vorgaben bleiben in jedem Fall vorbehalten.

2.1.2 Am 2. Februar 2022 hat der Bundesrat nach Massgabe der weiteren epidemiologischen Entwicklung den stufenweisen Ausstieg aus der besonderen Lage (Beginn der endemischen Phase) und die schrittweise Aufhebung der Schutzmassnahmen in Aussicht gestellt. Per 3. Februar 2022 hat er zunächst die Quarantäne und die Homeoffice-Pflicht fallen gelassen. Am 16. Februar 2022 hat der Bundesrat die schweizweiten Massnahmen gegen die Coronapandemie grösstenteils aufgehoben (u. a. Aufhebung der Masken- und Zertifikatspflicht für Restaurants, Veranstaltungen, Freizeit- und Kulturbetriebe; Aufhebung der Einschränkungen bei privaten Treffen; Aufhebung der Bewilligungspflicht für Grossveranstaltungen im Freien). Einzig die Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr und in Gesundheitseinrichtungen sowie die Isolation positiv getesteter Personen wurden bis Ende März beibehalten. Per 1. April 2022 hat der Bundesrat schliesslich die besondere Lage und alle Corona-Massnahmen für die allgemeine Bevölkerung schweizweit aufgehoben.

2.1.3 Auf kantonomer Stufe bestehen bereits seit dem 11. Februar 2022 keine ergänzenden kantonalen Schutzmassnahmen mehr. Am 30. März 2022 kehrte der Kantonsrat wieder an seinen angestammten Sessionsort ins Schwyzer Rathaus zurück und tagt seither wieder dort.

2.2 Rechtsgrundlagen

2.2.1 Im Zeitpunkt der Einreichung der Motion M 1/22 galten für die Durchführung von Kantonsratssitzungen gestützt auf die damalige Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 23. Juni 2021 (AS 2021 379) noch bestimmte Schutzmassnahmen:

- grundsätzliche Maskenpflicht (Art. 6 Abs. 1) mit Ausnahmen für bestimmte Personen, insbesondere für Redner und Personen, die beim Zugang zu zertifikatspflichtigen Einrichtungen ein Impf- oder Genesungs- sowie ein Testzertifikat vorweisen können (Art. 6 Abs. 2) sowie Verzicht auf generelle Maskenpflicht, wenn Zugang zu öffentlich zugänglicher Einrichtung bzw. Veranstaltung auf Personen mit einem Impf-, Genesungs- oder Testzertifikat beschränkt wird (Art. 10 Abs. 3 i. V. m. Anhang 1 Ziff. 2);
- Schutzkonzept (Art. 10 Abs. 1 und 2, inklusive Anhang 1, Ziff. 1), wobei der Mindestabstand zwischen den Personen 1.5 m beträgt und die Plätze so anzuordnen sind, dass nach Möglichkeit jeweils ein Platz freigehalten oder zwischen den Sitzplätzen ein gleichwertiger Abstand eingehalten wird.

Eine Zertifikatspflicht bzw. der Verzicht auf eine Zugangsbeschränkung unter bestimmten Voraussetzungen galt für kantonale Versammlungen der Legislative nicht (Art. 19 Abs. 3 i. V. m. Art. 15). Eine Zertifikatszugangsbeschränkung für Kantonsratssitzungen wurde gemäss den entsprechenden Erläuterungen zur Covid-19-Verordnung besondere Lage ausdrücklich als unzulässig erachtet.

Am 16. März 2022 wurde die Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 23. Juni 2021 aufgehoben und durch eine gleichlautende, bis 31. März 2022 geltende Verordnung ersetzt (AS 2022 97). Damit sind sämtliche, für die Kantonsratssitzungen noch geltenden Schutzmassnahmen dahingefallen.

Weiterhin in Kraft ist das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020 (Covid-19-Gesetz, SR 818.102) sowie bestimmte, sich darauf abstützende Verordnungen (u. a. Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus vom 19. Juni 2020 [Covid-19-Verordnung 3, SR 818.101.24] sowie Verordnung über Zertifikate zum Nachweis einer Covid-19-Impfung, einer Covid-19-Genesung oder eines Covid-19-Testergebnisses vom 4. Juni 2021 [Covid-19-Verordnung Zertifikate, SR 818.102.2]). Diese bundesrechtlichen Erlasse enthalten jedoch gegenwärtig keine Vorgaben zur Durchführung von Versammlungen politischer Körperschaften.

2.2.2 Am 1. Oktober 2021 hat die Bundesversammlung gestützt auf eine parlamentarische Initiative der staatspolitischen Kommission des Ständerates in Form eines dringlichen Bundesgesetzes eine Covid-19-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude eingeführt. Ziel der Vorlage war es, die Handlungsfähigkeit der Bundesversammlung in epidemiologisch unsicheren Zeiten auch ohne umfangreiche Schutzvorkehrungen sicherzustellen. Weil die verfassungsmässig geschützte demokratische Vertretung der Stimmberechtigten nicht ohne Weiteres eingeschränkt werden darf, setzte sich die Erkenntnis durch, dass die Einführung einer grundsätzlichen Zertifikatspflicht zum Zugang zum Parlamentsgebäude einer gesetzlichen Grundlage bedarf und verhältnismässig ausgestaltet werden muss.

Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zur Initiative darauf hingewiesen, dass auch er von den Einschränkungen betroffen wäre. Er erachtete die Massnahme zur Pandemiebekämpfung aber, anders als in den damaligen Erläuterungen zur Covid-19-Verordnung besondere Lage ausgeführt, als verhältnismässig (BBl 2021 2183, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/2183/de>). Die im Kontext des Hausrechts neu in das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) aufgenommene Bestimmung ist seit dem 2. Oktober 2021 in Kraft und gilt vorläufig bis 31. Dezember 2022:

Art. 69a Covid-19-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude

¹ Personen ab 16 Jahren erhalten nur mit einem gültigen Covid-19-Zertifikat gemäss Artikel 6a des Covid-19-Gesetzes vom 25. September 2020 Zutritt zum Parlamentsgebäude. Lässt es die epidemiologische Lage zu, kann die Verwaltungsdelegation diese Massnahme aussetzen.

² Personen, die zwingend Zutritt zum Parlamentsgebäude benötigen, werden die Kosten für die allenfalls notwendigen Tests für die Ausstellung des Zertifikats vergütet. Die Verwaltungsdelegation legt fest, welche Personengruppen Anspruch auf eine Vergütung der Tests haben.

³ Die Verwaltungsdelegation regelt die Einzelheiten der Kontrolle der Zertifikate.

⁴ Ratsmitglieder, die kein Zertifikat vorweisen, erhalten Zutritt, wenn sie im Parlamentsgebäude eine Maske tragen. Die Parlamentsdienste führen zuhanden der für die Ausübung des Hausrechts zuständigen Personen eine Liste dieser Ratsmitglieder.

Die Bestimmung von Abs. 4 kam erst im Rahmen der parlamentarischen Vorberatung in die Vorlage, um deren Verfassungs- und Verhältnismässigkeit zu festigen. Damit haben alle Ratsmitglieder, auch jene, welche sich weder impfen, noch testen lassen und auch kein Zertifikat vorweisen wollen, Zugang zum Parlamentsgebäude, sind aber im Gegensatz zu jenen mit einem Zertifikat verpflichtet, durchwegs eine Maske zu tragen (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=54327#votum>)

2.2.3 Am 20. Oktober 2021 schuf der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt im Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) eine im Wesentlichen analoge und ebenfalls befristete Regelung. Ein Gutachten von Prof. Dr. F. Uhlmann, Universität Zürich, war zum Schluss gekommen, dass die Einführung einer 3G-Zertifikatspflicht einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürfe und verhältnismässig sei. Die Übernahme der Testkosten mildere die Schwere des Eingriffs. Das alternative Vorsehen einer Maske sei primär eine politische Entscheidung.

§ 1a Covid-19-Zertifikatspflicht

¹ Personen ab 16 Jahren erhalten nur mit einem gültigen Covid-19-Zertifikat gemäss Art. 6a des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 25. September 2020 an Sitzungsdaten des Grossen Rates Zutritt zum Rathaus und zu den Sitzungsräumen von Sitzungen des Ratsbüros oder von Kommissionen. Lässt es die epidemiologische Lage zu, kann das Ratsbüro diese Massnahme aussetzen.

² Personen, die zwingend Zutritt zum Rathaus oder einem anderen Sitzungsraum gemäss Abs. 1 benötigen, werden die Kosten für die allenfalls notwendigen Tests für die Ausstellung des Zertifikats vergütet. Das Ratsbüro legt fest, welche Personengruppen Anspruch auf eine Vergütung der Tests haben.

³ Das Ratsbüro regelt die Kontrolle der Covid-19-Zertifikate.

⁴ Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates, die kein Covid-19-Zertifikat vorweisen, erhalten Zutritt zum Ratssaal respektive Sitzungsraum, wenn sie eine Maske tragen. Der Parlamentsdienst führt eine Liste dieser Personen. Das Ratsbüro kann Einzelheiten regeln.

2.2.4 Im Zusammenhang mit dem durch die Coronakrise erzwungenen Unterbruch der Kantonsratsarbeit wurde am 20. April 2020 im Zürcher Kantonsrat eine Motion eingereicht, mit welcher die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für einen virtuellen Ratsbetrieb verlangt wird. In ihrer Antwort vom 2. Juli 2020 ging die Geschäftsleitung des Kantonsrats mit den Motionären einig, dass der Kantonsrat krisenresistent sein und seine Abläufe flexibel gestalten können müsse. Weil die Krisen sehr unterschiedlich sein können, gebe es jedoch keine Patentrezepte. Vielleicht sei es das nächste Mal keine Pandemie, sondern eine Energie- oder Wasserknappheit, eine Umweltkatastrophe oder ein nuklearer Vorfall. Das Parlament sei ein Forum des politischen Diskurses und gewährleiste, dass Politik vor Ort direkt form- und verhandelbar werde. Ein virtuelles Parlament könne daher nicht die einzige Lösung sein. Gegenwärtig gebe es auf dem Markt keine Kommunikationstechnik, welche eine ordentliche Parlamentsitzung mit 180 Mitgliedern gewährleisten könne. Die Geschäftsleitung erklärte sich aber bereit, bei der nächsten Kantonsratsgesetzrevision zu prüfen, welche gesetzlichen Vorkehren es für Krisensituationen brauche. Am Grundsatz der physischen Präsenz solle aber festgehalten werden.

2.2.5 Die Kantonsverfassung enthält keine Bestimmungen über den parlamentarischen Betrieb in Krisensituationen. Sie verlangt nur, dass die Verhandlungen öffentlich sein müssen und Ausnahmen im Gesetz zu regeln sind (§ 45 KV). Im Übrigen ist der Kantonsrat selber kompetent, die Handhabung seiner verfassungsmässigen Befugnisse, die Organisation des Kantonsrates und seine Verfahren zu regeln. Dies hat er mit der GOKR, einem Gesetz im formellen Sinn, getan. Somit ist die GOKR an sich der richtige Ort, um Regelungen über die Verlegung des Sitzungsortes oder Einschränkungen hinsichtlich des Zugangs und des Ratsbetriebes zu erlassen.

– Gemäss § 41 GOKR finden die Kantonsratssitzungen im Rathaus in Schwyz statt. Die Bestimmung eines anderen Sitzungsortes oder eines anderen Sitzungslokals bedarf einer Zweidrittelsmehrheit der Stimmenden. Um einen anderen Sitzungsort bestimmen zu können, muss der

Kantonsrat somit zuerst physisch tagen, was in einer ausserordentlichen Lage oder besonderen Krisensituation nicht zielführend sein kann.

- Sodann bestimmt § 48 GOKR, dass die Verhandlungen öffentlich sind und Ausnahmen nur in öffentlicher Sitzung beschlossen werden können. Auch hier scheint Regelungsbedarf zu bestehen, wenn es darum geht, einerseits den Ratsbetrieb zu schützen und andererseits die Öffentlichkeit der Verhandlungen – gegebenenfalls auch virtuell – zu gewährleisten, wie dies während der Corona-Pandemie gehandhabt wurde. Mit der Motion M 16/2021 haben die fünf Fraktionspräsidenten des Kantonsrates in Namen der Ratsleitung eine Motion eingereicht, mit welcher verlangt wird, dass in der GOKR eine Rechtsgrundlage geschaffen wird, um die Übertragung der Sitzungen des Kantonsrates live im Internet (Livestream) dauerhaft zu ermöglichen.
- Zutritt zum Kantonsratssaal haben nach § 49 GOKR nur die Mitglieder des Kantonsrates, dessen Sekretariat, die Mitglieder des Regierungsrates, akkreditierte Medienschaffenden, geladene Gäste und Besucher mit einem Besucherausweis. Die Ratsleitung legt fest, wie viele Besucher gleichzeitig im Kantonsratssaal zugelassen werden. Die Kantonspolizei hat in Absprache mit dem Präsidenten oder dem Sekretariat dafür zu sorgen, dass die Kantonsratssitzungen sicher und ungestört durchgeführt werden können. Weitergehende Zutrittsbeschränkungen, im Falle einer Epidemie oder einer anderweitigen Krisensituation, sieht das Gesetz nicht vor.

2.2.6 In §§ 8 ff. des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 16. März 2005 (GBZ, SRSZ 512.100) hat der Kantonsrat Bestimmungen erlassen, um die politische Führung bei Katastrophen, Notlagen und in bewaffneten Konflikten sicherzustellen und die Handlungsfähigkeit des Regierungsrates und der Justizbehörden im Ausnahmefall zu gewährleisten. Hinsichtlich der Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebes in Krisenzeiten hat er keine Vorschriften erlassen.

2.2.7 Gestützt auf § 62 KV kommt dem Regierungsrat seinerseits die Kompetenz zu, ohne gesetzliche Grundlage Notrecht zu erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schwerwiegenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Solche Notverordnungen müssen unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreitet werden. Sie fallen nach Ablauf eines Jahres dahin, wenn sie nicht ins ordentliche Recht überführt werden.

Eine solche Notrechtsregelung hat der Regierungsrat mit der befristeten Verordnung über Massnahmen zur Regelung der politischen Rechte aufgrund der ausserordentlichen Lage infolge des Coronavirus (COVID-19) vom 7. April 2020 (GS 26-3) erlassen, um die Durchführung der kommunalen Wahlen und Abstimmungen und die Beschlussfähigkeit der kantonalen und kommunalen Behörden zu gewährleisten. Es wäre denkbar, dass der Regierungsrat in einer ausserordentlichen Lage auch Notrecht erlassen würde, um die Funktionsfähigkeit des Kantonsrates gewährleisten zu können. Während der Corona-Pandemie erwies sich dies nicht als notwendig, weil der Bundesrat die Versammlungen der politischen Körperschaften von seinen Restriktionen ausgenommen hat. Indessen dürfen Eingriffe in die parlamentarische Ordnung oder Zugangsbeschränkungen zu den Kantonsratssitzungen nur bei echten und unvorhersehbaren, d.h. nicht rechtzeitig durch Gesetzgeber normierbaren Fällen auf dem Notrechtsweg vorgenommen werden.

2.3 Schlussfolgerung

2.3.1 Die Einführung von Zugangsbeschränkungen für den Kantonsratssaal im Sinne einer Zertifikatspflicht bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage und muss verhältnismässig sein. Eine solche Rechtsgrundlage könnte somit grundsätzlich analog der Regelung im bundesrechtlichen Parlamentsgesetz bzw. in der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt im Kontext von § 49 GOKR geschaffen werden.

Richtigerweise hält die Motion ausdrücklich fest, dass die bundesrechtlichen Vorgaben vorzubehalten seien, zumal mit einer Motion nicht eine dem Bundesrecht widersprechende kantonale Gesetzesvorlage verlangt werden kann.

Nachdem der Bundesrat die Zertifikatspflicht per Ende März 2022 gänzlich aufgehoben hat und ungewiss ist, wie künftig mit der Eindämmung des Corona-Virus umzugehen sein wird, erweist sich die Schaffung einer konkreten und befristeten Regelung für Zutrittsbeschränkungen zum Kantonsratssaal, welche an diese Zertifikatspflicht anknüpft, nicht mehr begründet.

Um den Ratsbetrieb aber im Falle eines neuerlichen Ausbruchs des Coronavirus oder anderweitiger Gesundheitsgefährdungen, aber auch in anderen Gefährdungssituationen unter entsprechenden Schutzmassnahmen aufrechterhalten oder den Sitzungsort verlegen zu können, ist es angezeigt, eine Kompetenznorm in die Geschäftsordnung des Kantonsrates aufzunehmen, die es der Ratsleitung ermöglicht, in einer solchen Krisensituation die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, damit der Kantonsrat seine verfassungsmässigen Aufgaben weiterhin wahrnehmen kann.

2.3.2 Die physische Präsenz der Kantonsratsmitglieder ist für die umfassende Wahrung der parlamentarische Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit von zentralster Bedeutung. Sie ermöglicht einen unmittelbaren, authentischen und barrierefreien politischen Diskurs. Sie ermöglicht eine transparente und kongruente Meinungsbildung, die eindeutige und sofortige Identifizierung der stimmberechtigten Ratsmitglieder und eine unverfälschte Beschlussfassung. Ungeachtet der fortschreitenden Digitalisierung und Anerkennung von webbasierten Videokonferenzen in anderen Rechtsgebieten (z. B. im Gesellschafts- oder Prozessrecht) erweist sich ein virtueller Kantonsrat nicht als erstrebenswert.

2.3.3 Der Gegenstand der Motion betrifft eine konkrete Problemstellung, die nicht mehr aktuell ist. Eine Erheblicherklärung der Motion ist deshalb nicht angezeigt. Jedoch besteht im Sinne der vorstehenden Überlegungen ein gesetzgeberisches Regelungsbedürfnis für die Verlegung des Sitzungsorts und die Einführung von Schutzmassnahmen und Zutrittsvoraussetzungen im Kantonsrat zur Gewährleistung des Ratsbetriebs und der physischen Versammlung. Aus diesem Grund soll die Motion in ein Postulat umgewandelt und als solches erheblich erklärt werden, damit die einzelnen Regelungsoptionen und allfällige weitere Massnahmen eingehend geprüft werden können. Dabei ist auch ein sachlicher Zusammenhang zur Motion M 16/21 zu berücksichtigen, für den Fall, dass daraus ein gesetzgeberischer Auftrag resultieren sollte.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 1/22 in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber