

Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

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

2021/159

vom 14. April 2021

1. Ausgangslage

Die Corona-Pandemie hat die Geschäftsleitung des Landrats veranlasst, das Landratsgesetz¹ und das zugehörige Dekret² um eine Bestimmung zu ergänzen, die «in Krisensituationen unter gewissen Umständen das Abstimmen in Abwesenheit» möglich machen soll. Die Hürden für die beantragte Regelung, so heisst es in der Vorlage, seien aber «hoch anzusetzen», weil die Ratsmitglieder wenn immer möglich physisch an den Parlamentssitzungen teilnehmen sollen. Nur wenn erstens eine Krisensituation vorliegt, zweitens das Risiko von vielen unverschuldeten Abwesenheiten besteht und drittens das Stärkenverhältnis der Fraktionen deutlich gefährdet ist – diese Kriterien müssen gemäss Vorlage kumulativ erfüllt sein –, soll die virtuelle Teilnahme an Abstimmungen ermöglicht werden. Als Grundlage dafür ist jeweils ein entsprechender Beschluss der Geschäftsleitung nötig, für den die Vorlage ein 2/3-Quorum vorsieht.

Das Ziel der Vorlage ist damit eine über die aktuelle Corona-Krise hinausweisende Lösung. Nebst Pandemien werden als weitere Beispiele «Erdbeben oder andere schwere Naturkatastrophen» angeführt. Das Gesetzesvorhaben soll nicht zuletzt auch die Verhandlungsfähigkeit des Landrats in ausserordentlichen Situationen sichern. Vergleichbare Gesetze, so heisst es, kennt man beim Bund (Nationalrat) und im Kanton Freiburg.

Ein entsprechender Beschluss der Geschäftsleitung soll für maximal drei aufeinander folgende Sitzungen möglich sein; er gilt unmittelbar für die nächstfolgende Sitzung, muss dann aber vom Landrat bestätigt werden. Ein bestimmtes Quorum für die Abwesenheit innerhalb der Fraktionen ist – anders als noch in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen – im Dekretstext nicht mehr genannt. Damit soll gewährleistet werden, dass die Geschäftsleitung flexibel auf Krisensituationen reagieren kann.

Explizit nicht gewollt sind Landratssitzungen als Videokonferenzen oder als hybride Anlässe mit teilweise physisch anwesenden und teilweise virtuell zugeschalteten Mitgliedern, weil dies «kaum effizient durchführbar» wäre.

In den Ausführungsbestimmungen wird etwa die Frage der Authentifizierung geregelt.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen, welche von der Geschäftsleitung am 11.3.2021 an die Justiz- und Sicherheitskommission überwiesen wurde.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Kommission hat die Vorlage an ihren Sitzungen vom 15.3. und 12.4.2021 behandelt, dies in (teils digitaler) Anwesenheit von Landratspräsident Heinz Lerf, Landschreiberin Elisabeth Heer

¹ Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats, SGS 131

² Dekret zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats, SGS 131.1

Dietrich und Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst. Anwesend waren auch Sicherheitsdirektorin Kathrin Schweizer sowie – am zweiten Termin – SID-Generalsekretär Stephan Mathis.

2.2. Eintreten

Eintreten war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Im Bewusstsein, dass jede Krise eine andere Ausprägung haben und ihre eigenen Massnahmen erfordern wird, fand die Vorlage in der Kommission eine insgesamt gute Aufnahme. Einige der vorgesehenen Regelungen gaben aber zu Diskussionen Anlass.

Die Kommission diskutierte etwa die Frage, welche Konsequenzen der Wortlaut zur Anwesenheit im neuen § 50 Absatz 2 hat. Wer gemäss dieser neuen Bestimmung als anwesend gelte, weil er oder sie trotz physischer Abwesenheit an Abstimmungen teilnehmen könne, habe nicht die Möglichkeit, die Absetzung der eigenen persönlichen Vorstösse von der Traktandenliste zu beantragen – weil sich diese neu stipulierte Anwesenheit nur punkto Abstimmungen niederschlägt, aber nicht in der Möglichkeit, ein Votum zu halten. In der Folge legte die Landeskantlei einen Vorschlag zur Ergänzung dieses Passus vor, um die Anwesenheitsklausel zu verdeutlichen:

Als anwesend gilt auch, wer gemäss § 57a dieses Gesetzes bei Krisensituationen an Abstimmungen in Abwesenheit teilnimmt.

Damit soll unterstrichen werden, dass der neue Absatz 2 erstens nur in spezifischen Situationen greifen soll – und zweitens nur das besagte Recht auf Teilnahme an Abstimmungen umfasst. Mit dem Passus soll last but not least auch die «Verhandlungsfähigkeit» des Landrats (so der Titel des Paragraphen) gesichert werden. Man dürfe das Recht, die Absetzung eigener Vorstösse zu beantragen, nicht zu formalistisch gewichten, hiess es weiter: Dies geschehe meist vorgängig mit einer Mitteilung per Mail an das Sekretariat des Landrats. – Die Kommission stimmte dieser präzisierenden Einfügung in der zweiten Lesung mit 12:0 Stimmen zu.

Ein weiterer Aspekt dieser Debatte zielte auf das dritte der drei Kriterien für die Ausnahmefallregelung. In der Kommission wurde in Zweifel gezogen, ob das Spektrum der relevanten Gründe mit dem «Stärkenverhältnis der Fraktionen» gemäss § 57a Absatz 1 Buchstabe c ausreichend abgedeckt ist. Es sei denkbar, dass beispielsweise eine ganze Region von der Teilnahme an der Landratssitzung ausgeschlossen sei. In diesem Sinne wurde in der Kommission beantragt, dass die Geschäftsleitung diese Spezialregelung in Kraft setzen kann, sofern:

das Stärkenverhältnis der Fraktionen bei Abstimmungen oder die Repräsentation eines Wahlkreises deutlich gefährdet sind.

Dem Anliegen war im Rahmen der ersten Lesung grundsätzlich entgegen gehalten worden, dass die abwesenden Vertreterinnen und Vertreter einer Region sich notfalls über die anderen Mitglieder ihrer Fraktionen ins parlamentarische Geschehen einbringen könnten (was über die Fraktionsgrenzen hinaus naturgemäss nicht möglich ist). Eine Ergänzung im genannten Sinne war in der Sache selber – dies zeigte die Diskussion in der zweiten Lesung – nicht bestritten. Die Vertretung der Geschäftsleitung regte aber an, von «Region» (was nicht mit «Wahlregion» gleichzusetzen ist) statt von «Wahlkreis» zu sprechen; um damit einen grösseren Handlungsspielraum zu schaffen. Der Streitpunkt in der JSK war damit die richtige bzw. die bessere Formulierung. Dem kritischen Einwand, dass man mit dem Wort «Region» nach der «Krise» einen weiteren unbestimmten Begriff einführe, wurde entgegen gehalten, dass man eine grosse Flexibilität sinnvoll sei – zumal ein misslicher Entscheid der Geschäftsleitung vom Landrat nötigenfalls korrigiert werden könne. Zu Gunsten des Formulierungsvorschlags der Geschäftsleitung wurde auch die Regionenbildung ins Spiel gebracht, die sich in verschiedenen Bereichen (z.B. Altersbetreuung) herausbildet – dies sei aber kein tauglicher Massstab, so wurde entgegnet, weil hier keine einheitlichen Gebilde zu erwarten seien. – Die Kommission beschloss schliesslich in einer Variantenabstimmung mit 7:5 Stim-

men, dem «Wahlkreis» gemäss Kommissionsantrag den Vorzug zu geben. Die Formulierung, welche auf die Grundeinheit des Wahlrechts abstellt, impliziert immer auch, dass mehrere Wahlkreise betroffen sein können.

Diskutiert wurde zudem die (oben bereits angeschnittene) Frage, ob man den physisch abwesenden Landrätinnen und Landräten nebst der Möglichkeit, an den Abstimmungen teilzunehmen, nicht auch noch weitere parlamentarische Rechte gewähren müsste bzw. ob die Einschränkung auf die Abstimmungen nicht sogar rechtswidrig sein könnte. Genannt wurden das Rede- und das Antragsrecht. Seitens Landeskanzlei und Geschäftsleitung wurde betont, dass man heute bei einer z.B. beruflich bedingten Abwesenheit keines dieser Rechte wahrnehmen könne. Das Recht, in Krisensituationen extern abstimmen zu können, stelle insofern ein *zusätzliches*, ansonsten nicht verfügbares Recht dar. Die Regelung sei zudem statthaft, da sie – wie dies auch für die übrigen Rechte der Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Fall sei – im Landratsgesetz eine formelle Grundlage erhalte. Weitergehende Rechte seien zudem in technischer Hinsicht schwierig umzusetzen und dem Ratsbetrieb unter den heutigen technischen Gegebenheiten hinderlich.

Ein Thema war weiter, ob die Abstimmungs-Quoren in der Geschäftsleitung (§ 57a Absatz 2: 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder) und im Landrat (§ 57a Absatz 5: einfaches Mehr) in der Vorlage richtig gesetzt sind. Mit dem hohen Quorum in der Geschäftsleitung könnten entsprechende Beschlüsse allenfalls verhindert werden, hiess es (Stichwort Flaschenhals) – andere Stimmen betonten hingegen, dass die «Hürde» in der nicht-proportionalen Geschäftsleitung richtig gesetzt sei. In der Kommission wurde in zweiter Lesung beantragt, auch für den Landratsentscheid ein 2/3-Mehr festzulegen – um eine gewichtige Hürde und eine Gleichrangigkeit der beiden Entscheidungsgremien zu schaffen. Damit aber, so die überwiegende Haltung der Kommission, werde die Hürde für die Mitbestimmung von Minderheiten deutlich erhöht, was nicht dienlich sein. – Der Antrag wurde mit 9:2 Stimmen verworfen.

Die im Dekret im neuen § 86a festgelegte Frist («spätestens 24 Stunden vor Beginn der Landrats-sitzung»), so liess sich die Kommission versichern, dient nur als Deadline für die Geschäftsleitung, um die Spezialregelung ins Rollen zu bringen. Landratsmitglieder können eine unverschuldete Ab-senz auch nach der genannten Frist geltend machen.

3. Antrag an den Landrat

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat mit 8:2 Stimmen bei 1 Ent-haltung, gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

14.04.2021 / gs

Justiz- und Sicherheitskommission

Jacqueline Wunderer, Präsidentin

Beilagen

- Landratsbeschluss (Entwurf)
- Änderung des Landratsgesetzes (von der Kommission beschlossene und von der Redaktions-kommission bereinigte Fassung)
- Änderung des Landratsdekrets (von der Kommission beschlossene und von der Redaktions-kommission bereinigte Fassung)

Landratsbeschluss

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

vom

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,

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin:

Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz)

Änderung vom [Datum]

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft

beschliesst:

I.

Der Erlass SGS 131, Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz) vom 21. November 1994 (Stand 1. Januar 2021), wird wie folgt geändert:

§ 50 Abs. 2 (neu)

² Als anwesend gilt auch, wer gemäss § 57a dieses Gesetzes bei Krisensituationen an Abstimmungen in Abwesenheit teilnimmt.

§ 57a (neu)

Abstimmungen in Abwesenheit bei Krisensituationen

¹ Die Geschäftsleitung kann für Landratssitzungen beschliessen, dass Ratsmitglieder in Abwesenheit abstimmen dürfen, sofern:

- a. eine Krisensituation vorliegt,
- b. das Risiko von vermehrten unverschuldeten Abwesenheiten von Ratsmitgliedern besteht und
- c. das Stärkenverhältnis der Fraktionen bei Abstimmungen oder die Repräsentation eines Wahlkreises deutlich gefährdet sind.

² Der Beschluss bedingt die Zustimmung einer 2/3-Mehrheit der teilnehmenden Mitglieder der Geschäftsleitung. Können das Landratspräsidium oder die Vizepräsidien aufgrund der Krisensituation an der Beschlussfassung nicht teilnehmen, kann die entsprechende Fraktion, analog zu den Fraktionspräsidien gemäss § 16a Abs. 2, eine Stellvertretung benennen.

³ Die Geschäftsleitung begründet ihren Beschluss und legt die Kriterien fest, gemäss welchen eine Abwesenheit als unverschuldet gilt, welche zur Teilnahme der Ratsmitglieder an Abstimmungen in Abwesenheit berechtigt.

⁴ Die Geschäftsleitung kann Abstimmungen in Abwesenheit jeweils für maximal 3 aufeinander folgende Landratssitzungen beschliessen.

⁵ Der Beschluss der Geschäftsleitung ist sofort anwendbar, muss jedoch durch den Landrat an seiner nächsten Sitzung bestätigt werden.

⁶ Eine unverschuldete Abwesenheit kann ein Ratsmitglied einzig zur Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit berechtigen; weitere Rechte der Ratsmitglieder an Landratssitzungen setzen die persönliche Anwesenheit voraus.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Diese Teilrevision tritt am Tag nach dem unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist bzw. im Fall einer Volksabstimmung am Tag nach der Abstimmung in Kraft.

Liestal,

Im Namen des Landrats

der Präsident: Lerf

die Landschreiberin: Heer Dietrich

Dekret zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats)

Änderung vom [Datum]

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft

beschliesst:

I.

Der Erlass SGS 131.1, Dekret zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats) vom 21. November 1994 (Stand 1. Juli 2020), wird wie folgt geändert:

§ 86a (neu)

Abstimmungen in Abwesenheit bei Krisensituationen

¹ Ratsmitglieder bestätigen gegenüber der Landeskanzlei spätestens 24 Stunden vor Beginn der Landratssitzung, dass eine von der Geschäftsleitung definierte unverschuldete Abwesenheit vorliegt und sie deshalb an Abstimmungen des Landrats in Abwesenheit gemäss § 57a des Landratsgesetzes teilnehmen möchten.

² Sind die von der Geschäftsleitung festgelegten Quoren erreicht, stellt die Landeskanzlei fest, dass Abstimmungen in Abwesenheit möglich sind, und teilt dies den Ratsmitgliedern mit.

³ Das Verfahren und die Informatikmittel zur Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit müssen die Authentifizierung der betreffenden Ratsmitglieder und die korrekte Ermittlung der Abstimmungsergebnisse gewährleisten.

⁴ Abstimmungen werden nicht wiederholt, wenn abwesende Ratsmitglieder ihre Stimmen aus technischen Gründen nicht abgeben konnten.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Diese Teilrevision tritt am gleichen Tag wie die Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz) vom in Kraft.

Liestal,

Im Namen des Landrats

der Präsident: Lurf

die Landschreiberin: Heer Dietrich