

## **Das Büro des Grossen Rates an den Grossen Rat des Kantons Thurgau**

Frauenfeld, 16. Dezember 2020

GRG Nr.	16	MO 46	463
---------	----	-------	-----

**Motion gemäss § 75 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Ueli Fisch, Hermann Lei, Turi Schallenberg und Lucas Orellano vom 8. Januar 2020 "Übertragung der Ratsdebatten – ein Beitrag für mehr Transparenz und Bürgernähe"**

### **Beantwortung**

Die Motionäre haben am 8. Januar 2020 mit 41 Mitunterzeichnenden eine Motion eingereicht, mit der das Büro beauftragt werden soll, eine Vorlage zur Abänderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) auszuarbeiten, wonach Ratsdebatten künftig via Live-Streaming in Bild und Ton der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können.

Begründet wird die Motion damit, dass die Art und Weise, wie sich Bürgerinnen und Bürger informieren, in den letzten Jahr stark verändert habe. Mit einer Live-Übertragung aus dem Parlamentssaal könne die Zugänglichkeit der Ratsdebatten erhöht werden. Die Schaffung von Transparenz und das Sichtbarmachen von Entscheidungsprozessen sowie der Parlamentsarbeit förderten das Interesse und das Verständnis einer breiteren Öffentlichkeit.

Insbesondere für den Bereich der politischen Bildung hätte die Einführung eines Live-Streamings nach Meinung der Motionäre positive Auswirkungen; ein Live-Streaming würde einen Einsatz im regulären Schulunterricht möglich machen, so dass sich die Schulklassen nicht mehr nach Frauenfeld und Weinfelden begeben müssten. Das gelte insbesondere auch für Familien mit kleinen Kindern und Menschen mit einer körperlichen Beeinträchtigung, aber auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sich während der Grossratssitzung zu einem spezifischen Traktandum ein Bild machen möchten.

Die Erfahrungen in den Kantonen mit Live-Übertragungen seien positiv. Es sei kein Einfluss auf die Debattenkultur festgestellt worden. Allerdings solle eine Rechtsgrundlage geschaffen werden. Diese solle auch bestimmen, dass das Material - wie die Grossratsprotokolle auch - aufbewahrt und öffentlich über die Webseite des Grossen Rates zugänglich gemacht wird. Die finanziellen Auswirkungen für die Ein-

führung erachten die Motionäre als gering, vor allem im Vergleich zum Nutzen.

## **Gesetzliche Grundlagen**

§ 35 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) besagt, dass die Verhandlungen des Grossen Rates öffentlich sind.

In der GOCR findet sich keine Bestimmung bezüglich einer Übertragung der Grossratssitzungen. Einen Zusammenhang haben folgende Paragraphen: In § 35 GOCR sind die Bestimmungen über das Grossratsprotokoll aufgeführt. Insbesondere wird geregelt, dass das schriftliche Protokoll massgeblich ist. Dies ist wichtig, weil bei einer digitalen Aufnahme - welcher Art auch immer - das Verhältnis zwischen der Aufnahme und dem Protokoll klar sein muss. Weiter wird bestimmt, dass die Verwendung von Aufnahmegeräten als Hilfsmittel zur Protokollführung erlaubt sei, der Rat für einzelne Verhandlungsgegenstände die Aufnahme eines wörtlichen Protokolls beschliessen könne und das Protokoll öffentlich sei. § 16 Abs. 2 GOCR 2 besagt bezüglich der Berichterstattung der Medienschaffenden, dass der Rat in Ausnahmefällen ein zeitlich befristetes Bild- und Tonaufnahmeverbot beschliessen kann.

## **Geschichte der Live-Übertragung der Grossratssitzungen**

Das Büro genehmigte im Frühjahr 2018 unter strengen Auflagen das Gesuch der Leucom Stafag AG zur Übertragung der Ratsdebatten in Bild und Ton auf dem Privatsender Leu TV. Die Sendung wurde durch einen erfahrenen Journalisten mit Stützkomentaren versehen. Diesen Privatsender konnten ca. 15'000 Haushalte empfangen. Die übrigen interessierten Haushalte im Kanton Thurgau hatten eine einmalige oder eine monatliche Gebühr zu entrichten oder konnten den Sender via Gratis-App empfangen. Nach 1.75 Jahren Sendezeit teilte die Leucom Stafag AG mit, dass sie die Übertragung der Grossratssitzungen per Ende Dezember 2019 einstellen werde. Als Gründe nannte sie die eher bescheidenen Zuschauerzahlen, den Aufwand, der im Verhältnis zum Gesamtaufwand für das Sendeprogramm zu gross sei sowie die fehlende Anerkennung von Seiten des Regierungsrates und des Parlaments.

## **Stellungnahme des Regierungsrates**

Das Büro holte beim Regierungsrat eine Stellungnahme zur Motion ein, da er vom Anliegen der Motion ebenfalls in direkter Weise betroffen wäre. Er führt in seiner Stellungnahme Folgendes aus:

"Der Regierungsrat begrüsst eine Übertragung der Ratsdebatten, da die Transparenz und die Zugänglichkeit zur parlamentarischen Debatten erhöht würden, auch wenn das Interesse an den Übertragungen durch die Leucom nur gering war und das Angebot deshalb wieder eingestellt wurde. Eine Live-Übertragung der Ratsdebatte wäre

im Sinn und Geist des Öffentlichkeitsprinzips, das die Thurgauer Bevölkerung am 20. Mai 2019 mit grossem Mehr angenommen hat.

Hinsichtlich der Realisierung sind finanzielle und rechtliche Überlegungen zu berücksichtigen:

- In finanzieller Hinsicht wäre zu klären, mit welchen Kosten zu rechnen ist. Ein voll-automatisches System mit mehreren Kameras, Platzmikrofonen, automatischer Bilderfassung der sprechenden Person etc. ist mit hohen Investitionskosten verbunden. Im Gegenzug wäre der Betrieb wenig personalintensiv. Zieht man eine pragmatische Lösung in Betracht (z.B. eine blossе Tonübertragung oder wie der Kanton Luzern ein zentrales Rednerpult, das mit einem Standbild übertragen wird), fallen die Investitionskosten tiefer aus. Gleichzeitig verringern sich allerdings die Bilddynamik und die Attraktivität einer Live-Übertragung merklich. Zu beachten ist sodann, dass der Grosse Rat, im Unterschied zu anderen Kantonsparlamenten, nicht über einen eigenen Ratssaal verfügt und überdies an zwei verschiedenen Orten tagt. Entsprechend müssten die technischen Installationen entweder zweimal jährlich uminstalliert oder aber, die Zustimmung der beiden Saaleigentümer in Frauenfeld und Weinfelden vorausgesetzt, zwei komplette Systeme angeschafft werden. Beide Varianten sind mit erheblichen Kosten verbunden.

Der Regierungsrat plädiert für eine einfache Lösung, etwa fix installierte Kameras je Sitzungsort. Dies hätte den Vorteil geringerer Betriebskosten, die allenfalls mit den Städten Frauenfeld und Weinfelden geteilt werden könnten, sollten die kommunalen Parlamente ebenfalls an einer Live-Übertragung interessiert sein und so Synergien geschaffen werden können. Je nach gewählter Lösung werden mehr oder weniger zusätzliche Personal- und Sachkosten anfallen.

- In rechtlicher Hinsicht steht die Frage im Vordergrund, ob eine ausreichende gesetzliche Grundlage besteht. Nach § 95 der Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) sind die Verhandlungen des Grossen Rates öffentlich. Darüber hinaus ist seit dem 20. Mai 2019 in § 11 Abs. 3 KV das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Thurgau verankert. Eine gesetzliche Grundlage ist damit im Grundsatz vorhanden, wenn auch nicht explizit für eine Live-Übertragung der Sitzungen des Grossen Rates. Immerhin würde mit einer Live-Übertragung gegenwärtig das Problem gelöst, dass der Grosse Rat aufgrund der Corona-Krise ohne Zuschauer tagt, was demokratiepolitisch suboptimal ist. Auch haben andere Kantone, die eine Live-Übertragung der Ratsdebatte jüngst eingeführt haben (SG, BS), keine explizite gesetzliche Grundlage geschaffen. Auf der Ebene des Bundes hingegen besteht eine solche im Parlamentsgesetz (ParlG; SR 171.10). Gemäss Art. 5 Abs. 2 ParlG wird die Verwendung von Ton- und Bildübertragungen durch Verordnung der Bundesversammlung oder durch die Ratsreglemente geregelt. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich im 5. Abschnitt (Art. 12 bis Art. 15) der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115). Gemäss Art. 14 werden die Beratungen der Räte und der Vereinigten Bundesver-

sammlung für die Öffentlichkeit direkt übertragen. Die Aufnahmen werden zur Verfügung gestellt und können für Direktübertragungen verwendet werden.

Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, die Übertragung der Ratsdebatten im Kanton Thurgau sowie die in der Motion angetönte Speicherung der Daten explizit in der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau (GOGR; RB 171.1) zu regeln. Dabei ist auch auf das Verhältnis der Tonaufzeichnungen zum massgeblichen schriftlichen Protokoll (§ 35 Abs. 2 GOGR) einzugehen. Um die Persönlichkeitsrechte der Mitglieder des Grossen Rates in der erforderlichen Weise zu schützen, wäre im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips insbesondere zu regeln, wie die Aufnahmen gemacht werden dürfen, wie lange diese gespeichert werden dürfen, wie allfällige Anträge auf Löschung von Bildmaterial zu handhaben sind und ob der Grosse Rat weiterhin berechtigt ist, ein zeitlich befristetes Aufnahmeverbot für alle Aufnahmen zu erlassen (vgl. dazu auch die beiliegende Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten des Kantons Thurgau).

Die Übertragung der Ratsdebatten wäre ein Beitrag zur Digitalisierung des Kantons Thurgau. Die Transparenz in der Politik würde erhöht, der Zugang gerade für jüngere Altersgruppen erleichtert und das Interesse an der öffentlichen Debatte gefördert. Allerdings stellen wir in Frage, ob Aufwand und Ertrag in diesem Fall stimmen."

## **Situation in den anderen Kantonen**

Die Hälfte der 26 Schweizer Kantone bieten in unterschiedlicher Form ein Live-Streaming der Grossratssitzungen an: Neun Kantone übertragen die Sitzungen in Bild und Ton, während vier Kantone den Ton wiedergeben.

Das Büro fragte die neun Kantone mit Bild und Ton an, wie das Streaming mit welchen finanziellen und personellen Konsequenzen organisiert ist und wie die Aufbewahrung und Abrufbarkeit festgelegt ist. Weiter interessierte, wie das Verhältnis Protokoll – Streamingfile geregelt wurde. Sechs Kantone haben wie folgt geantwortet:

Drei Kantone konnten die Kameras im Saal so installieren, dass sie das Ratsgeschehen automatisch filmen; die Kameras schwenken automatisch an die Stelle, an denen das Mikrofon aktiv ist. Zwei Kantone brauchen eine Person, die Regie führt. Ein Kanton benötigt dafür zwei Personen. Vier Kantone hängten den Betrieb des Streamings vollautomatisch an ihre Audio-, Video- und Abstimmungsanlage, die auch mit der Protokollierungssoftware und der automatischen Spracherkennung verbunden ist, an. So können bei der Rednerin oder beim Redner der Name, die Partei, das Logo und das Geschäft automatisch eingeblendet werden. Teils kann in der Videodatei nach Stichworten gesucht werden; der Film beginnt dann bei der betreffenden Stelle. Drei Kantone beauftragen für den Betrieb ein externes Unternehmen. Für die Videoregie wird in allen sechs Kantonen meist ein kleiner Raum (ein Arbeitsplatz), und in teils Kantonen teilweise zwei Arbeitsplätze benötigt. Für das Streaming benötigt man einen Server; wenn man mit einem lokalen TV-Anbieter zusammenarbeitet, deren zwei. Zwei Kantone arbeiten mit einem lokalen TV-Anbieter zusammen. Die

Anschaffungskosten für ein Bild-/Ton-Streaming beliefen sich in den zwei Kantonen, die keine Gesamtlösung haben, auf Fr. 60'000 bzw. Fr. 100'000.

Bei den jährlichen Betriebskosten konnten die vier Kantone mit der Gesamtlösung keine verlässlichen Daten liefern. Die Schätzungen der sechs Kantone schwankten zwischen Fr. 3'000 und 13'000 (ohne Personalkosten, die einen Grossteil der Kosten ausmachen).

Das Streamingfile kann bei drei Kantonen auf der Internetseite des Parlaments während Jahren abgerufen werden, bei einem Kanton für lediglich vier Jahre, bei einem Kanton kann nur der Audiomitschnitt abgerufen werden. Ein Kanton bietet nur ein Echtzeit-Streaming an. Bei einem Kanton ist die Aufbewahrung beim Staatsarchiv geregelt, die übrigen Kantone machten keine Angaben dazu.

Bei allen Kantonen ist das schriftliche Protokoll massgebend.

Die Kantone gaben an, dass es bei der Einführung des Streamings keinerlei datenschutzrechtliche Bedenken gegeben habe oder diese nach Abklärung beim kantonalen Datenschutzbeauftragten hätten ausgeräumt werden können.

Das Interesse am Streamingfile ist in den sechs Kantonen unterschiedlich: Zwischen ungefähr 50 und 2'000 Personen klicken die Datei jeweils an.

## **Offerten für die verschiedenen Streaming-Varianten**

Um einen Überblick über die Kosten für die Anschaffung der nötigen Infrastruktur und den Betrieb derselben für ein Streaming zu erhalten, beauftragte das Büro ein spezialisiertes Unternehmen, diese zu erheben. Es klärte sodann beim Amt für Informatik ab, welche Kosten zusätzlich durch das Amt zu erbringen wären. Dabei stellte sich rasch heraus, dass die Gesamtkosten im fünf- oder sechsstelligen Bereich zu liegen kämen. Eine Audio- oder Videoübertragung gehört denn auch nicht zur Kerninfrastruktur des Amts für Informatik; der Netzwerk-Download ist für 1'000 Zuhörer oder Zuschauer nicht vorgesehen.

Das Büro liess aus diesem Grund eine Mietofferte für das Audiostreaming- und das Videostreaming erstellen. Diese Angaben basieren auf der Annahme von ungefähr 20 Sitzungen jährlich. Die Personalkosten sind dabei berücksichtigt.

### **Audiostreaming**

inkl. Replayfunktion bis 1 Jahr

Fr. 9'000 jährlich

### **Videostreaming**

inkl. Replayfunktion bis 1 Jahr, max. 720P Auflösung

Fr. 64'400 jährlich

Dabei ist sichergestellt, dass keine Werbung vor, während und nach der Übertragung gesendet wird.

## **Stellungnahme des Büros**

Ein Streaming nützt nichtmobilen Menschen oder anderen interessierten Personen, da sie den Weg nicht mehr physisch auf sich nehmen müssen, um die Ratsdebatten in Echtzeit zu verfolgen. Ausserdem müssen Personen, die sich nur für ein bestimmtes Thema interessieren, ihre Arbeit nicht mehr für einen ganzen halben Tag unterbrechen, sondern können sich ortsunabhängig erst an der gewünschten Stelle einklicken.

Bei einem Zutrittsverbot für Besucherinnen und Besucher – wie in der Coronazeit – können die Debatten mittels eines Streamings live verfolgt werden. § 35 der Kantonsverfassung, wonach die Sitzungen öffentlich sind, könnte so besser umgesetzt werden.

Wenn der Grosse Rat Auftraggeber der Übertragungen der Ratsdebatten ist, müssen zwar immer noch Verträge mit Dritten abgeschlossen werden, aber keine strengen Auflagen mehr abgemacht und kontrolliert werden, was einen Vorteil darstellt.

Es entspricht dem Zeitgeist und dem Bedürfnis der Bevölkerung, einen elektronischen Weg zu einer Leistung zu erhalten. Selbstverständlich muss dabei der Kosten-/Nutzen-Faktor berücksichtigt werden. Hier hängt es von der Betrachterin oder vom Betrachter ab, wie sie oder er diese Faktoren beurteilt. Die Leucom Stafag AG stellte ihre Übertragung u. a. wegen der geringen Zuschauerzahlen und des grossen Aufwands ein. Die Zurverfügungstellung des elektronischen Zugangs oder Zugriffs ist immer mit Kosten verbunden.

Es ist zu berücksichtigen, dass der Grosse Rat keinen eigenen Ratssaal hat und an zwei Orten tagt, was digitale Projekte in der Anschaffung und im Betrieb schwieriger und teurer macht. Ausserdem sind die Platzverhältnisse für die Einrichtung von weiteren Arbeitsplätzen oder die Lagerung von technischem Equipment nicht komfortabel oder schlicht nicht vorhanden, was gewisse Einrichtungen und somit gewisse digitale (Gesamt-)Lösungen verunmöglicht. Bei baulichen Massnahmen sind jeweils die Einwilligungen der beiden Eigentümer einzuholen. Das Streaming als Einzellösung ist jedoch umsetzbar.

Es ist für das Büro klar, dass auch bei einem Streaming der Ratsdebatten das schriftliche Protokoll massgebend sein soll, so wie es im Übrigen alle Kantone handhaben und wie es die Geschäftsordnung des Grossen Rates bereits bestimmt.

Das Büro stellt aufgrund der rechtlichen Ausgangslage fest, dass bei einer Echtzeitübertragung ohne Archivlösung die Grundlagen in der GOGR ausreichend sind. Bei der Möglichkeit, Zugriff auf ältere Sitzungen zu gewähren (Archivierung), wären die Grundlagen in der GOGR anzupassen.

## Finanzielle Auswirkungen

Eine Live-Audioübertragung sowohl in der Rüegerholzhalle wie auch in den beiden Rathäusern kostet pro Sitzung ca. Fr. 450, eine Live-Videoübertragung pro Sitzung ca. Fr. 3'200.

Geht man von den 50 bis 2'000 interessierten Personen in den anderen Kantonen aus, die den Livestream nutzen, macht das beim Audiostream jährlich pro interessierte Person zwischen ungefähr Fr. 4.50 und Fr. 180 aus, beim Videostream jährlich pro interessierte Person zwischen ungefähr Fr. 32.20 und Fr. 1'288.

## Fazit

Das Büro befürwortet eine elektronische Übertragung der Ratsdebatten, da es dem Zeitgeist und dem Bedürfnis der Bevölkerung entspricht, auch den digitalen Weg zu einer Leistung, also zu den Grossratssitzungen, zu erhalten. Mit der Übertragung der Ratsdebatten würde ein Beitrag zur erhöhten Transparenz in der Politik geleistet, der Zugang gerade für jüngere, ältere und nichtmobile Altersgruppen erleichtert und damit das Interesse an einem wichtigen Teil der Politik gefördert.

Mit einer elektronischen Übertragung der Ratsdebatten kann der Zugang zu den Grossratssitzungen gemäss Kantonsverfassung gewährleistet werden, auch wenn ein Besuchsverbot besteht. Das Büro sieht einen Vorteil darin, wenn der Grosse Rat Auftraggeber für das Streaming ist und dieses überwachen kann.

Die nötigen Vorrichtungen für ein Audio- oder ein Videostreaming können sowohl in der Rüegerholzhalle als auch in den beiden Rathäusern vorgenommen werden.

Der Kostenunterschied zwischen einer reinen Ton- und einer Video/Tonübertragung ist beträchtlich. Hier hängt es von der Betrachterin oder vom Betrachter ab, wie sie oder er den Kosten-/Nutzenfaktor beurteilt. Möchte man noch eine Suchfunktion oder eine Untertitelung anbieten, steigen die Kosten nochmals rasant an, da dies manuell gemacht werden müsste.

Mit der Replayfunktion von bis zu einem Jahr besteht die Möglichkeit, dass Voten und damit die Argumentationen bereits einige Stunden später oder am nächsten Tag angehört oder angesehen werden können. Eine weitergehende Funktion, also eine eigentliche Archivierung, wird vom Büro als zweitrangig angesehen. Der Nutzen eines Streamings liegt darin, dass die interessierte Bevölkerung elektronischen Zugang zu den Ratsdebatten erhält und nicht mehr physisch vor Ort sein muss. Es fragt sich, ob eine Grossratssitzung, wenn sie einmal beendet ist, noch auf grosses Interesse in der Bevölkerung stösst, kann man doch am nächsten Tag alle wichtigen Informationen den Medien entnehmen. Da das Protokoll massgebend ist, würde durch eine Archivierung der Datei kein Zusatznutzen entstehen.

Wenn eine Archivierung gewünscht wäre, ist das Büro in Übereinstimmung mit der Stellungnahme des Datenschützers der Auffassung, dass bei der nächsten GOG-Revision wegen der Persönlichkeitsrechte der Mitglieder des Grossen Rates diesbezügliche Bestimmungen in die GOG aufzunehmen wären.

Bei Erheblicherklärung der Motion würde das Büro dafür sorgen, dass eine Live-Videoübertragung der Ratsdebatten so schnell als möglich veranlasst wird. Dabei sollen nur die Rednerinnen und Redner aufgenommen werden. Bei einer solchen Liveübertragung mit einer maximal einjährigen Replayfunktion ohne Archivierung erachtet das Büro die gesetzlichen Grundlagen als genügend.

## Antrag

Das Büro des Grossen Rates beantragt Ihnen einstimmig, geschätzte Ratskolleginnen und Ratskollegen, die vorliegende Motion gemäss § 75 GOG erheblich zu erklären.

Für das Büro:

Der Präsident des Grossen Rates

Norbert Senn

Die Ratssekretäre

Konrad Brühwiler

Bruno Lüscher

Beilage: Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten vom 30. Juli 2020