



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 6. Februar 2018

8000.9

Kantonsratsgesetz und Geschäftsordnung des Kantonsrates; 1. Lesung

Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission vom 6. Februar 2018

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Vorgaben der Kantonsverfassung

Am 1. Juni 2015 trat eine umfangreiche Teilrevision der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) in Kraft – die sogenannte Reform der Staatsleitung. Mit ihr wurden ein beträchtlicher Teil der Organisationsbestimmungen neu gestaltet. Insbesondere beauftragt der neue Art. 78 Abs. 1 KV den Gesetzgeber, die Grundzüge der Organisation und des Geschäftsverkehrs des Kantonsrates zu regeln. Er bildet damit die Grundlage für ein neu zu schaffendes Kantonsratsgesetz. Dies ist gleichbedeutend mit einer Totalrevision des kantonalen Parlamentsrechts.

Die allgemeinen Ziele der Reform der Staatsleitung sind die Stärkung von Kantonsrat und Regierungsrat in ihren Funktionen, die deutlichere Hervorhebung ihrer Rollen sowie die Klärung ihrer Zusammenarbeit. Diese Ziele wurden aus drei verschiedenen Richtungen angegangen (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates zur Teilrevision der Kantonsverfassung [Reform der Staatsleitung], 1. Lesung, vom 5. März 2013, S. 7):

1. das kooperative Element der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung soll stärker zum Ausdruck kommen und so zu einer effektiveren Zusammenarbeit führen;
2. die Zuständigkeiten von Parlament und Regierung sollen aktualisiert und deutlicher sichtbar werden;
3. die Mandate eines Kantonsrates bzw. eines Regierungsrates sollen gestärkt werden.



An diesen grundlegenden Zielsetzungen hat sich auch die nachfolgende Gesetzgebung auszurichten. Der Kantonsrat hat diese Vorgaben bei der Teilrevision des Organisationsgesetzes (OrG; bGS 142.12) für Regierungsrat und Verwaltung bereits umgesetzt (Beschluss des Kantonsrates vom 11. Mai 2015, in Kraft seit 1. Januar 2016). Dasselbe gilt nun auch für das Kantonsratsgesetz. Das Gesetz hat dabei insbesondere jenen Aspekten dieser Zielsetzungen Rechnung zu tragen, die den Kantonsrat betreffen.

Schliesslich regelt die Verfassung das Verhältnis der obersten kantonalen Behörden neu. Neben der Bekräftigung des Grundsatzes der Gewaltenteilung trägt Art. 61 KV den obersten Behörden auf, zusammenzuwirken und ihre Tätigkeit aufeinander abzustimmen. Auch diesem Leitsatz der Verfassung hat das neue Kantonsratsgesetz zu folgen.

2. Vorgaben des Büros des Kantonsrates

Kurz nach der Volksabstimmung über die Reform der Staatsleitung vom 18. Mai 2014 setzte das Büro des Kantonsrates eine Arbeitsgruppe ein, um Vorbereitungsarbeiten zur Ausarbeitung eines Kantonsratsgesetzes an die Hand zu nehmen. Am 9. März 2015 verabschiedete es einen Auftrag zur Erarbeitung eines Kantonsratsgesetzes (nachfolgend KRG). Dieser Auftrag bildet den Rahmen für das Gesetzgebungsprojekt. Er enthält zeitliche, inhaltliche, organisatorische und finanzielle Vorgaben des Büros als oberstem verantwortlichem Organ zur Umsetzung des Verfassungsauftrages.

a) Inhaltlich und formal

Das Gesetz soll sich an den eingangs beschriebenen grundlegenden Zielsetzungen der Reform der Staatsleitung ausrichten. Mit dem Gesetz soll der Kantonsrat seinen eigenen Grundlagen eine neue, zeitgemässe Form geben. Ziel ist ein modernes, gut lesbares Gesetz mit einer klaren, logischen Systematik und einer einheitlichen Begrifflichkeit. Es soll die neueren Entwicklungen im Parlamentsrecht der Schweiz berücksichtigen und der bisherigen Praxis des Kantonsrates und seiner Organe Rechnung tragen. Bewährtes ist beizubehalten, Neuerungen sind auf ihre Sachgerechtigkeit und Umsetzbarkeit sorgfältig zu prüfen. Das neue Gesetz soll eine dem Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden angemessene Grundordnung bilden.

Auf konkrete inhaltliche Vorgaben hat das Büro bewusst verzichtet. Die Inhalte sind im Rahmen des Projekts zu erarbeiten. Abschliessend entscheidet der Kantonsrat über die inhaltliche Ausgestaltung.

b) Zeitlich

Das Gesetz soll auf den 1. Juni 2019 (Beginn der Amtsdauer 2019–2023) in Kraft gesetzt werden.

c) Organisatorisch

Das Gesetz ist in drei Phasen zu erarbeiten. In einer ersten Phase erarbeitet eine Expertenkommission einen Vernehmlassungsentwurf. In einer zweiten Phase prüft eine parlamentarische Kommission (PK) den Entwurf auf der Grundlage der Vorarbeiten der Expertenkommission und aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung. Sie fasst einen Bericht und stellt dem Kantonsrat Antrag. In einer dritten Phase schliesslich befasst sich der Kantonsrat mit der Vorlage.

3. Projektorganisation und Vorgehen

a) Expertenkommission

Die vom Büro eingesetzte Expertenkommission Kantonsratsgesetz (ExpK) setzte sich aus neun Mitgliedern zusammen: Kantonsrat Peter Meier (Präsident), Kantonsrat Erwin Ganz (Vizepräsident), Kantonsrat Norbert Näf, Kantonsrat Gilgian Leuzinger (Präsident der PK), Walter Kobler (Vizepräsident des Obergerichts), Landammann Dr. Matthias Weishaupt, Prof. Dr. Benjamin Schindler (externer Experte) sowie Ratschreiber Dr. Roger Nobs und Dr. Willi Rohner als Co-Projektleiter.

Die ExpK wurde bei ihrer Arbeit durch eine dreiköpfige Projektleitung unterstützt. Die beiden Co-Projektleiter sowie Lloyd Seaders als wissenschaftlicher Mitarbeiter übernahmen sämtliche Vorarbeiten für die ExpK. Sie waren insbesondere für den Projektfortschritt besorgt.

Die ExpK hatte gemäss Auftrag des Büros des Kantonsrates bei ihren Arbeiten die Organe des Kantonsrates und den Regierungsrat miteinzubeziehen. Dies soll sicherstellen, dass die Erfahrungen und Anliegen aus dem Kantonsrat und aus dem Regierungsrat in die Arbeiten miteinfließen. Die ExpK hat diese Vorgaben mit einer Umfrage unter sämtlichen Mitgliedern des Kantonsrates zum gesetzgeberischen Handlungsbedarf und mit einer Umfrage unter den Fraktionen zu deren Organisation und Aktivitäten umgesetzt. Der Vorentwurf für ein Kantonsratsgesetz und eine neue Geschäftsordnung wurde dem Regierungsrat zur Konsultation unterbreitet und dem Vernehmlassungsverfahren unterstellt.

Die ExpK arbeitete die Entwicklung der geltenden Geschäftsordnung auf und bezog dabei auch gescheiterte Reformbemühungen mit ein. Sie analysierte zudem die Praxis von Büro und erweitertem Büro in den letzten 20 Jahren und stellte umfangreiche rechtsvergleichende Studien an, um die Entwicklung des Parlamentsrechts im Bund und in den 26 Kantonen nachzuzeichnen und für die Gesetzgebungsarbeiten fruchtbar zu machen. Zudem lud sie zum Thema Kommissionenwesen Mitglieder von kantonalen Parlamenten und Leiter der kantonalen Parlamentsdienste aus vier Kantonen (GL, SO, SH, SG) zu Hearings ein.

b) parlamentarische Kommission (PK)

Die PK wurde bereits im Juni 2015 gewählt. Damit war gewährleistet, dass sie sich frühzeitig in die Vernehmlassungsvorlage einarbeiten und nach der Vernehmlassung nahtlos die Arbeit übernehmen konnte. Zudem war der PK-Präsident ex officio Mitglied der ExpK. Die ExpK informierte die PK an drei gemeinsamen Sitzungen über die Arbeiten und den Projektfortschritt.

Die PK setzt sich aus folgenden Ratsmitgliedern zusammen:

- Leuzinger Gilgian, Bühler (FDP.Die Liberalen), Präsident
- Wüthrich Stephan, Wolfhalden (pu), Vizepräsident
- Bischof Edgar, Teufen (SVP)
- Egger Judith, Speicher (SP)
- Eugster Anna, Speicher (CVP/EVP)
- Meier Konrad, Herisau (FDP.Die Liberalen)
- Pletscher Ernst, Reute (SP)

Der Rat wählte ausserdem pro Fraktion ein Ersatzmitglied. Die Ersatzmitglieder nahmen an den gemeinsamen Sitzungen mit der ExpK teil und werden stets vollständig dokumentiert, damit sie jederzeit in die PK Einsitz



nehmen konnten. Dies soll sicherstellen, dass die PK immer in Vollbesetzung tagen kann und dass allfällige personelle Wechsel schnell aufgefangen werden können. Die Ersatzmitglieder sind: Annette Joos-Baumberger, Herisau (FDP.Die Liberalen); Beat Landolt, Gais (SP); Ralf Menet, Herisau (SVP); Balz Ruprecht, Herisau (CVP/EVP); Andreas Zuberbühler, Rehetobel (pu).

Das Aktuariat besorgte die Projektleitung KRG unter der Leitung von Ratschreiber Roger Nobs. Lloyd Seaders übernahm als wissenschaftlicher Mitarbeiter der Projektleitung die Protokollführung. Willi Rohner vertrat Roger Nobs bei dessen Abwesenheit.

Die PK konstituierte sich bereits im August 2015. In den Jahren 2016 und 2017 traf sie sich zu insgesamt drei gemeinsamen Sitzungen mit der ExpK und liess sich dabei über den Fortgang der Arbeiten informieren. Ihre eigentliche Arbeit nahm die PK im September 2017 auf der Basis des Schlussberichts der ExpK auf. Bereits im August 2017 legte die PK ihre Arbeitsweise fest. Insbesondere wurde vereinbart, dass Minderheiten, die drei Stimmen auf sich vereinigen, automatisch auch als Minderheitsanträge in den Bericht und Antrag der PK aufgenommen werden. Aus dieser Regelung resultieren nun insgesamt sieben Minderheitsanträge verschiedener Kommissionsminderheiten (1 im Gesetz und 6 in der Geschäftsordnung). Diese sind in den Beilagen aufgeführt und gelten als gestellt.

Die PK traf sich zu insgesamt zehn Sitzungen. Nach der Eintretensdebatte beschäftigte sie sich mit den beiden voraussichtlich umstrittensten Themen: dem Kommissionenwesen und den Entschädigungen. Zu beiden Themenkomplexen führten die Mitglieder der PK Umfragen in ihren Fraktionen durch. Auf diese Weise gelang es, die Fraktionen in den Entscheidungsprozess miteinzubinden und mehrheitsfähige Lösungen zu finden. In den folgenden Sitzungen beriet die Kommission Gesetz und Geschäftsordnung jeweils parallel in zwei Lesungen. Die letzte Sitzung war dem Bericht und Antrag gewidmet.

B. Leitgedanken des Entwurfs

Die ExpK hatte die Vorgaben aus der Kantonsverfassung und die Eckwerte des Auftrags des Büros aufgenommen und den Entwurf mit folgenden Leitgedanken erarbeitet. Die PK stützt diese Leitgedanken vollumfänglich.

1. Reform der Staatsleitung weiterführen

Neben der Umsetzung der bereits erläuterten Vorgaben aus der Kantonsverfassung knüpfen die Entwürfe auch in einem anderen Punkt unmittelbar an die Reform der Staatsleitung an. Die ExpK prüfte sämtliche Fragen erneut, die bereits Gegenstand der Verfassungsdebatte waren, dort jedoch nicht berücksichtigt wurden, weil man sie dem Gesetzgeber überlassen wollte. Daraus resultierten unter anderem folgende Neuerungen: Einführung der Erklärung bei Planungen und Berichten, Einführung der parlamentarischen Initiative, Verankerung der Mitwirkung des Büros des Kantonsrates in der Vorbereitung des Wahlantrages für die Ratschreiberin oder den Ratschreiber. Die PK hat diese Punkte allesamt übernommen.



2. Organisationshoheit wahren

Neben den Bestimmungen in der Kantonsverfassung selbst hat das Gesetz lediglich die Grundzüge der Organisation und des Geschäftsverkehrs zu regeln (Art. 78 Abs. 1 KV).

Zusätzlich kennt die Kantonsverfassung punktuelle Gesetzesvorbehalte (Art. 63 Abs. 1 lit. b^{bis} betreffend Unvereinbarkeiten, Art. 64 Abs. 2 betreffend Ausstand, Art. 67 Abs. 3 betreffend Ausnahmen von der Öffentlichkeit der Kantonsratsverhandlungen, Art. 71 Abs. 5 betreffend Wahl und Zusammensetzung des Kantonsrates, Art. 77 Abs. 3 betreffend Übertragung weiterer Befugnisse, Art. 79 Abs. 3 betreffend Übertragung von Befugnissen auf die Kommissionen).

Darüber hinaus liegt es nach wie vor in der Kompetenz des Kantonsrates, seine Organisation selbst zu bestimmen. Der Entwurf zielt deshalb darauf ab, nur das verfassungsrechtlich Notwendige im Gesetz selbst festzuhalten. Die übrigen Regelungen sollen weiterhin dem Kantonsrat im Rahmen der Geschäftsordnung vorbehalten bleiben. Damit soll die Organisationsautonomie des Kantonsrates soweit wie möglich erhalten bleiben. Der Gesetzesentwurf folgt in diesem Punkt einer der übergeordneten Zielsetzungen der Reform der Staatsleitung, nämlich die Organisationsautonomie der einzelnen kantonalen Behörden zu stärken. Diesem Leitgedanken ist der Kantonsrat bereits bei der Teilrevision des Organisationsgesetzes vom 11. Mai 2015 für den Bereich des Regierungsrates gefolgt.

Vor diesem Hintergrund war für die ExpK wie für die PK von Anfang an klar, dass die neue Geschäftsordnung des Kantonsrates (nachfolgend nGO KR) weiterhin eine zentrale Rolle spielen würde. In methodischer und struktureller Hinsicht bilden Kantonsratsgesetz und Geschäftsordnung (als kantonsrätliche Verordnung) ein integriertes Gesetzgebungsprojekt. Die beiden Erlasse sind als Gesamtheit zu verstehen und als solche zu beurteilen. Sie wurden denn auch gemeinsam der Vernehmlassung unterstellt und von der PK parallel beraten. Es ist daher angezeigt, dass der Kantonsrat auch die neue Geschäftsordnung in zwei Lesungen behandelt.

3. Parlament stärken

Der zentrale materielle Leitgedanke des Entwurfs ist die Stärkung des Kantonsrates. Der Rat soll in jenen Bereichen mit neuen Instrumenten, mit organisatorischen Festlegungen und mit zusätzlichen Ressourcen gestärkt werden, in denen Defizite festgestellt wurden. Dies betrifft insbesondere das Kommissionenwesen, den Parlamentsdienst, die leitenden Organe, die Aussenbeziehungen, die parlamentarischen Instrumente und die (finanziellen und personellen) Ressourcen.

4. Ausserrhodischen Charakter beibehalten

Das Parlamentsrecht ist – weltweit – stark geprägt von der gelebten Praxis. Ungeschriebene Regeln spielen eine grössere Rolle als in anderen Rechtsgebieten. Die Parlamentsordnungen unterscheiden sich denn auch von Kanton zu Kanton stark. Das neue Gesetz soll den ausserrhodischen Eigenheiten des Parlamentsrechts in diesem Sinne Rechnung tragen. So wäge die ExpK sorgfältig ab, welche ungeschriebenen Regeln in die Gesetzgebung aufgenommen werden sollen und welche nicht. Die PK hat diese Devise übernommen. Auch wurde darauf geachtet, dass in der parlamentarischen Praxis genügend Handlungsspielraum verbleibt. Entsprechend der Vorgabe des Büros soll eine dem Kanton angemessene parlamentarische Grundordnung geschaf-



fen werden. Auf extensive und detailreiche Regelungen wird verzichtet. Bewährte offene Regelungen und einfache Verfahren werden beibehalten. Dazu zählen etwa die offene Regelung der Fraktionen, das liberale Antragsrecht, die Regelung des Fraktionsproporz in den Organen des Kantonsrates oder die zurückhaltende Regulierung der Behandlung von Geschäften.

Zu diesem Leitgedanken gehört auch, dass Regelungen, die sich in der bisherigen Geschäftsordnung und in der Praxis bewährt haben, beibehalten werden. Ohne Notwendigkeit werden keine Änderungen vorgenommen.

5. Lücken schliessen und Unzulänglichkeiten beseitigen

Es ist nicht zu verkennen, dass die bisherige Geschäftsordnung etliche Regelungslücken und Unzulänglichkeiten enthält, die in der Praxis immer wieder zu Unsicherheiten führen. Die Lücken sollen geschlossen und die Unzulänglichkeiten beseitigt werden. Dazu zählen die Systematik der Erlasse generell, die Mitwirkung in den Aussenbeziehungen, die Regelung der Auskunfts- und Informationsrechte, die Ausstandsregeln, die Offenlegung von Interessenbindungen, die Regelung der Oberaufsicht, der Status der Fraktionen, diverse einzelne Verfahrensfragen, die Behandlung von Volksinitiativen oder die Parlamentsfinanzen.

C. Wichtigste Neuerungen

Die wichtigsten Neuerungen des Entwurfs sind kurz zusammengefasst die folgenden:

1. Organisation und Ressourcen

- Einführung ständiger vorbereitender Kommissionen
- Einführung einer Geschäftsprüfungskommission anstelle von Justiz-, Finanz- und Staatswirtschaftlicher Kommission für die parlamentarische Aufsicht
- Bildung eines teilautonomen Parlamentsdienstes innerhalb der Kantonskanzlei
- Einführung einer Grundentschädigung für die Mitglieder des Kantonsrates
- Einführung einer Entschädigung für die Fraktionen
- Erhöhung der Sitzungsgelder
- neue Regelungen zu den Kantonsratsfinanzen

2. Rechte und Pflichten der Mitglieder des Kantonsrates

- Unvereinbarkeit zwischen Kantonsratsmandat und Anstellung beim Kanton und seinen Anstalten
- klare Abstufung der Auskunfts- und Informationsrechte von Mitgliedern des Kantonsrates, vorbereitenden Kommissionen und Aufsichtskommissionen
- Regelung des Kommissionsgeheimnisses
- Fraktionsbildung als Mitgliedschaftsrecht

3. Parlamentarische Instrumente

- Einführung der parlamentarischen Initiative als neuer parlamentarischer Vorstoss
- förmliche Erklärungen zu Planungen und Berichten des Regierungsrates

- Abbau von Hürden, um über eine Interpellation die Diskussion zu eröffnen
- Einführung einer dringlichen Interpellation
- Einführung einer Motion an das Büro für den Bereich der Parlamentsgesetzgebung
- Verkürzung der Frist zur Beantwortung einer schriftlichen Anfrage
- Verpflichtung des Regierungsrates, jährlich über den Stand hängiger Vorstösse zu informieren

4. Parlamentarische Verfahren

- Verpflichtung, mit dem Regierungsrat zusammenzuwirken und seine Mitwirkungsrechte zu wahren
- Präzisierung von Zweck, Gegenstand und Schranken der parlamentarischen Aufsicht
- Regelung der Rechte des Regierungsrates im Bereich der parlamentarischen Aufsicht
- Neuordnung der Mitwirkung des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen
- Regelung des Verfahrens bei Ungültigkeit einer Volksinitiative
- strikte Trennung von Geschäftsvorbereitung und parlamentarischer Aufsicht bei den Kommissionen
- Modalitäten des Rückzugs von Vorlagen und parlamentarischen Vorstössen
- Regelung der parlamentarischen Aufsicht über Finanzkontrolle und Datenschutzkontrollorgan
- Festlegung der Sitzordnung im Ratssaal in der Geschäftsordnung
- Rede des Landammanns zum Kantonsrat zum Beginn einer neuen Amtsdauer

D. Nicht aufgenommene Elemente

Nach eingehenden Diskussionen wurde das Verfahren zur Feststellung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Regierungsrates (Art. 77 Abs. 1^{bis} KV) nicht in den Entwurf aufgenommen. Die allgemeinen Regeln über die Antragsberechtigung im Kantonsrat und über die Vorbereitung von Geschäften genügen, um diese Kompetenz des Kantonsrates sachgerecht und rechtlich einwandfrei auszuüben. Zusätzliche Ausführungsbestimmungen sind nicht notwendig.

Verbindliche Elemente der Mitbestimmung in der Planung, wie eine Planungsmotion oder die Genehmigung von Planungen wurden aufgrund der verfassungsrechtlichen Ausgangslage nicht aufgenommen. Verfassungsrechtlich liegt die Planungshoheit beim Regierungsrat (Art. 82 Abs. 1 KV). Der Kantonsrat kann mitwirken, indem er Planungen diskutiert und zur Kenntnis nimmt. Mit der Erklärung wird aber ein neues Element eingeführt, das dem Kantonsrat zusätzliche Möglichkeiten in der Mitwirkung bei der Planung eröffnet und zugleich die verfassungsrechtlichen Schranken beachtet.

Verzichtet wird auch auf die Einführung einer eigenen Parlamentsverwaltung im Sinne eines verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienstes. Eine gänzliche Entkoppelung des Parlamentsdienstes von der Kantonskanzlei ist verfassungsrechtlich nicht zulässig, da die Kantonsverfassung die von der Ratschreiberin oder vom Ratsschreiber geleitete Kantonskanzlei als gemeinsame Stabs- und Verbindungsstelle von Regierungsrat und Kantonsrat etabliert (Art. 93 Abs. 3 KV). Sodann hätte eine gänzliche Entkoppelung erhebliche Mehrkosten zur Folge, da der Parlamentsdienst einerseits deutlich mehr Personal bräuchte und andererseits auch zusätzliche Infrastruktur (Räume, Informatik) beanspruchen würde. Schliesslich bräuchte eine gänzliche Entkoppelung nicht die gewünschte Stärkung des Kantonsrates. Ein verwaltungsunabhängiger Parlamentsdienst wäre vom Fachwissen und den Informationen der Zentralverwaltung abgeschnitten und könnte nicht in gleichem Masse auf den schnellen und unkomplizierten Wissensaustausch innerhalb der Verwaltung zählen. Ein Vergleich mit an-

deren Kantonen zeigt, dass auch deutlich grössere Kantone wie St.Gallen oder Thurgau auf teilautonome Lösungen setzen und nur Grosskantone wie Zürich, Bern oder Waadt eigene Parlamentsverwaltungen kennen.

Verzichtet wird auf die generelle Einführung dringlicher parlamentarischer Vorstösse. Die Gründe für diesen Entscheid sind vielfältig und für jedes Instrument differenziert zu betrachten. Die Dringlicherklärung einer Motion würde letztlich bedeuten, dass die Motion mit einer Umsetzungsfrist zu versehen wäre. Neben Zweifeln, ob dies verfassungsrechtlich überhaupt zulässig wäre, sieht die PK keinen Handlungsbedarf für ein solches dringliches Instrument. Zudem wäre eine dringliche Motion ein Fremdkörper im ausserrhodischen Gesetzgebungsprozess, da die dringliche Gesetzgebung in Appenzell Ausserrhoden generell unbekannt ist. Die gleichen Überlegungen gelten auch für das Postulat. Beim Postulat kommt der Gedanke hinzu, dass andere, raschere Mittel zur Verfügung stehen, die ein dringliches Postulat obsolet machen (insbesondere Interpellation, schriftliche Anfrage). Auch wenn diese nicht mit demselben Gewicht ausgestattet sind wie ein erheblich erklärtes Postulat, zwingen sie den Regierungsrat doch, öffentlich Stellung zu nehmen. Die Dringlicherklärung schriftlicher Anfragen würde bedeuten, dass die Frage in den Rat käme, was heute nicht der Fall ist. Das macht das Verfahren schwerfällig und verändert den Charakter der Anfrage in Richtung einer Interpellation oder eines Postulats. Die PK sieht einzig die Einführung einer dringlichen Interpellation vor. Diese unterscheidet sich von der ordentlichen Interpellation dadurch, dass die Antwort des Regierungsrates bereits an der nächsten Sitzung des Kantonsrates zu geben ist. Voraussetzung ist allerdings, dass der Vorstoss von 20 Ratsmitgliedern unterzeichnet ist und zehn Tage vor dem Versand der Sitzungsunterlagen eingereicht wird.

Die PK nahm keine Fristen zur Umsetzung von parlamentarischen Aufträgen auf (Motionen und parlamentarische Initiativen). Starre Umsetzungsfristen können der Vielfalt der möglichen Aufträge nicht gerecht werden. Insbesondere würde der Regierungsrat in seiner Planungskompetenz und in seiner Kompetenz, Gesetzes- oder andere Vorlagen auszuarbeiten und dem Kantonsrat vorzulegen, empfindlich eingeschränkt. Umsetzungsfristen würden zu einer Aufspaltung zusammenhängender Vorhaben führen, wenn Einzelfragen wegen einer entsprechenden Motion dringlich behandelt werden müssten. Dies wäre der Kohärenz der Rechtsordnung abträglich. Schliesslich hätten Fristen lediglich den Charakter von Ordnungsvorschriften und damit nicht mehr Wirkung als die neu vorgesehene Rechenschaftspflicht des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat (vgl. Art. 56 Abs. 3 KRG).

E. Vernehmlassungsverfahren

1. Ergebnisse

Der Entwurf der ExpK wurde insgesamt positiv aufgenommen. Unterstützt werden insbesondere die allgemeine Stossrichtung und die Leitgedanken des Entwurfs. Bemängelt wurde verschiedentlich, dass dem Grundsatz der Miliztauglichkeit nicht immer genügend Beachtung geschenkt worden sei. Die ExpK hat den Entwurf denn auch nochmals unter diesem Aspekt geprüft und einige Anpassungen in diese Richtung vorgenommen.

Diverse wichtige Neuerungen finden breite Unterstützung, so der teilautonome Parlamentsdienst innerhalb der Kantonskanzlei, die neuen parlamentarischen Instrumente sowie die Neuordnung der Rolle des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen.



Mehrheitliche Zustimmung herrscht in anderen wichtigen Fragen, so beim Grundsatz der ständigen vorbereitenden Kommissionen, bei der Schaffung einer Geschäftsprüfungskommission für die Aufgaben der Oberaufsicht, bei der Organisation des Büros und bei der Stellung der Fraktionen.

Kontrovers aufgenommen wurden die konkrete Ausgestaltung des Kommissionenwesens, die Unvereinbarkeiten und die Entschädigungen. Auch die Festlegung der Sitzordnung nach Fraktionen fand keine eindeutige Unterstützung.

2. Anpassungen der Entwürfe gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung

Die Qualität der Antworten erlaubte es der ExpK, sich noch einmal eingehend mit dem Entwurf zu beschäftigen und diverse Fragen noch einmal zu prüfen. Der Auswertungsbericht nahm ausführlich zu den einzelnen Eingaben Stellung.

Die ExpK nahm aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse diverse Anpassungen an den Entwürfen von KRG und nGO KR vor. Die wichtigsten waren:

- Rückkehr zum Verbot der sofortigen Wiederwahl des Kantonsratspräsidiums (Art. 5 Abs. 2 KRG);
- Klärung der Voraussetzungen für Zirkulationsbeschlüsse des Büros (Art. 4 Abs. 2 nGO KR);
- Anpassung des Kommissionenmodells der ExpK und Darstellung verschiedener weiterer Modelle;
- Beschränkung des Rechts zur Bildung von Subkommissionen mit eigenen Befugnissen auf Aufsichtskommissionen (Art. 12 Abs. 4 KRG);
- Klärung und Verdeutlichung der Berichterstattungspflicht der Kommissionen (Art. 14 KRG);
- Präzisierung der Rolle der Ratschreiberin/des Ratschreibers im Parlamentsdienst (Art. 15 nGO KR);
- Vereinfachung der Bestimmungen zur ersten Sitzung im Amtsjahr (Art. 19 nGO KR);
- Eintreten einer Vakanz bei fortdauernder Unvereinbarkeit über eine bestimmte Dauer (Art. 33 Abs. 3 KRG);
- Präzisierung der Funktion der Fraktionen (Art. 39 Abs. 2 KRG);
- Verzicht auf die Verankerung des Namensaufrufs zu Beginn einer Ratssitzung (Art. 44 Abs. 2 nGO KR);
- Präzisierung der Reihenfolge der Voten in der Eintretensdebatte (Art. 50 Abs. 2 nGO KR);
- Beschränkung der gesamthaften Wahl von Behörden und Kommissionen auf die Bestätigung (Art. 67 nGO KR).

Aufgrund der kontroversen Stellungnahmen zum Kapitel über die Entschädigungen, die auch keine klaren Mehrheiten erkennen liessen, verzichtete die ExpK auf eine Anpassung dieser Bestimmungen gänzlich. Die konzeptionelle Ausrichtung wie auch die einzelnen Beträge wurden ausführlich erläutert.

F. Anpassungen der Entwürfe durch die PK

Die PK übernahm die Entwürfe der ExpK in den wesentlichsten Zügen. Dennoch weichen die Anträge der PK in einigen Punkten vom Entwurf der ExpK ab. Die wichtigsten Änderungen sind:

- Etablierung von fünf statt vier ständigen vorbereitenden Kommissionen, deren Zuständigkeit sich mit jener der Departemente der kantonalen Verwaltung deckt (Art. 6 Abs. 1 nGO KR)
- Reduktion der Mitgliederzahl der ständigen Kommissionen auf in der Regel sieben (vorbereitende Kommissionen) bzw. mindestens 7 (GPK)



- Einführung von Kommissionsreglementen (Art. 9 Abs. 1 nGO KR)
- Grundsatz der ausgewogenen Zusammensetzung der Kommissionen über den Fraktionenproporz hinaus (Art. 9 Abs. 2 KRG)
- gesetzlicher Auftrag zur Koordination der Kommissionen unter sich und mit dem Büro (Art. 9 Abs. 4 KRG)
- Auftrag an die GPK zur Schwerpunktsetzung (Art. 8 Abs. 1 nGO KR)
- Öffnung der Bestimmungen zur Berichterstattung der Kommissionen im Bereich der Oberaufsicht (Art. 14 Abs. 2 KRG)
- Präzisierung zum Einbezug des Büros bei der Vorbereitung des Wahlvorschlags für die Ratschreiberin oder den Ratschreiber durch den Regierungsrat (Art. 21 Abs. 1 KRG)
- Präzisierung zur Vorbereitung des Wahlantrages für die Leiterin, den Leiter Parlamentsdienst (Art. 16 Abs. 3 nGO KR)
- moderate Erweiterung der Auskunfts- und Informationsrechte der Ratsmitglieder (Art. 37 Abs. 2 KRG)
- Pflicht zur Angabe des Beratungsgegenstandes im Antrag auf Einberufung einer Ratssitzung (Art. 42 Abs. 2 KRG)
- Beibehaltung des Stichentscheids der Ratspräsidentin, des Ratspräsidenten gemäss geltendem Recht (Art. 58 Abs. 2 nGO KR)
- Einführung des Losentscheids bei Stimmengleichheit in Wahlverfahren (Art. 46 Abs. 2 KRG)
- Möglichkeit der Bildung von Ausschüssen zur Vorbereitung von Wahlanträgen (Art. 47 KRG)
- Präzisierung zum Instrument der Motion im Bereich des Parlamentsrechts (Art. 58 Abs. 5 KRG)
- Information des Büros auch bei Nichtantritt zur Wiederwahl für ein Kommissionsmandat (Art. 14 nGO KR)
- Präzisierung der Aufgaben des Parlamentsdienstes (Art. 16 Abs. 2 nGO KR)
- Einführung des Instruments einer dringlichen Interpellation (Art. 76 Abs. 2 nGO KR)
- Anpassung des Datenschutzgesetzes (Art. 27) an die neue Kantonsratsgesetzgebung
- Erhöhung der Taggelder auf Fr. 300.– für ganztägige Sitzungen (Art. 35 nGO KR)
- Einführung halber Taggelder auch bei Ratssitzungen (Art. 35 nGO KR)
- Verzicht auf eine Infrastrukturentschädigung

G. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Nachfolgend werden die Bestimmungen des KRG erläutert. Da die Querbezüge zur neuen Geschäftsordnung sehr eng sind, wird immer auch auf die entsprechenden Bestimmungen der Geschäftsordnung eingegangen.

1. Systematik

Ein wichtiges Anliegen ist es, das neue Gesetz in eine übersichtliche, systematisch überzeugende Form zu giessen. Der Entwurf gliedert sich in sechs Kapitel und insgesamt 21 Abschnitte. Es weist also keine tiefe systematische Struktur auf und bleibt auf diese Art übersichtlich. Die einzelnen Abschnitte sind kurz. Oft umfassen sie nur zwei bis drei Artikel.

Der Entwurf der neuen Geschäftsordnung folgt der Systematik des Gesetzes.



2. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–3 KRG)

Dieses Kapitel äussert sich in drei Artikeln zu den Aufgaben des Kantonsrates, zum Zweck des Gesetzes und zur wichtigen Rolle der Geschäftsordnung des Kantonsrates.

Art. 1 KRG nennt exemplarisch die zentralen Aufgabenbereiche des Kantonsrates, die Gesetzgebung und die parlamentarische Aufsicht, und charakterisiert den Kantonsrat als jenes Organ, das die politischen Leitescheide trifft. Er macht damit klar, von welchem Verständnis eines Parlaments in der direkten Demokratie der Gesetzgeber ausgeht. Eine ausführlichere oder gar vollständige Aufzählung der vielfältigen Aufgaben des Kantonsrates wäre an dieser prominenten Stelle nicht sachgerecht. Diese Aufgabe übernehmen andere Bestimmungen (so etwa Art. 65 KRG für die Oberaufsicht). Zum Zweck der Charakterisierung genügt die exemplarische Heraushebung der wichtigsten Aufgaben. Damit korrespondiert die Bestimmung mit Art. 1 OrG und tritt mit diesem gleichsam in einen Dialog. Abs. 3 greift das bereits erwähnte Gebot des Zusammenwirkens der obersten kantonalen Behörden in Art. 61 Abs. 2 KV auf und betont dabei natürlich das Zusammenwirken mit dem Regierungsrat. Die organisatorische Gewaltenteilung als Prinzip und das Gebot des Zusammenwirkens bedingen sich gegenseitig. Das Zusammenwirken ist gleichzeitig ein wesentliches Kontrollelement. Das Zusammenspiel der obersten Behörden bei der Ausübung ihrer jeweiligen Kompetenzen und die gegenseitige Machthemmung zwingen zu einem steten Dialog, zur kritischen Infragestellung der Entscheidungen des jeweils anderen Organs und damit auch zur Reflexion der eigenen Beschlüsse.

Art. 2 KRG nennt die wichtigsten Zwecke des Gesetzes. Abs. 1 greift den Verfassungsauftrag in Art. 78 Abs. 1 KV auf. Abs. 2 enthält eine inhaltliche Komponente. Die Gesetzgebung soll den Rat zweckmässig organisieren. Der Begriff der Zweckmässigkeit vereint dabei zwei fundamentale Kriterien der richtigen Erfüllung öffentlicher Aufgaben, zu der auch der Kantonsrat berufen ist: die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit (vgl. auch Art. 93 Abs. 1 KV). Die Strukturen und Abläufe sind so zu ordnen, dass der Rat seine Aufgaben wirkungsvoll erfüllen kann. Andererseits sind die Mittel und Instrumente einzusetzen, die den erwarteten Erfolg mit geringstem Aufwand erreichen. Abs. 3 greift den Gedanken der Gewaltenteilung und des Zusammenwirkens nochmals auf. Damit Parlament und Regierung effektiv zusammenwirken können, müssen die Kompetenzen austariert sein. Für den parlamentarischen Prozess trägt der Gesetzgeber die Verantwortung, dass die Mitwirkungsrechte des Regierungsrates gewährleistet sind.

Art. 3 KRG nennt die Geschäftsordnung des Kantonsrates an prominenter Stelle. Das ist aufgrund der grossen Bedeutung dieses Erlasses gerechtfertigt. Er bestätigt damit gleichzeitig das weitgehende Selbstorganisationsrecht des Kantonsrates.

3. Organisation (Art. 4–32 KRG, Art. 1–27 nGO KR)

a) Organe des Kantonsrates (Art. 4–18 KRG, Art. 1–14 nGO KR)

Die Organisation des Kantonsrates erfährt einige Anpassungen. Neu ist der **Ratspräsident oder die Ratspräsidentin** als Organ bezeichnet. Aufgrund der herausragenden Stellung und aufgrund der Aufgabe, den Rat nach aussen zu vertreten, ist diese Neuerung gerechtfertigt. Faktisch ist der Präsident oder die Präsidentin bereits heute ein Organ, kommen ihm oder ihr doch schon heute besondere Befugnisse zu. Er oder sie ist in Art. 5 der geltenden Geschäftsordnung aber etwas nebulös als Teilorgan des Büros mit besonderen Befugnissen aufgeführt. Die sofortige Wiederwahl ins Präsidialamt ist auch weiterhin nicht möglich. Diesbezüglich ändert sich gegenüber dem geltenden Recht nichts. Die PK hat diese Frage erneut diskutiert und ist zum Schluss

gekommen, dass die Beibehaltung dieser Regel nach wie vor Sinn macht. Die Beschränkung der Wiederwahl sorgt für eine Rotation und damit für eine regelmässige Vertretung aller Fraktionen im Präsidium. Die zeitliche Planbarkeit für mögliche Interessenten wird verbessert. Schliesslich wirkt sich eine einjährige Präsidentschaft für die kleineren Fraktionen weniger einschränkend aus, insbesondere in Bezug auf die Besetzung von Kommissionssitzen.

Das **Büro des Kantonsrates** wird vergrössert. Es umfasst neben dem dreiköpfigen Präsidium je eine Vertretung der Fraktionen (Art. 6 Abs. 1 KRG). Damit entspricht es dem heutigen erweiterten Büro. Allerdings nimmt es sämtliche Aufgaben der Geschäftsleitung des Kantonsrates wahr. Die heute geltende Zweiteilung in Büro und erweitertes Büro entfällt. Die Zweiteilung hat in der Praxis immer wieder zu Doppelspurigkeiten und bisweilen zu Frustrationen geführt, weil das erweiterte Büro kaum über nennenswerte Kompetenzen verfügt. Die Ratschreiberin oder der Ratschreiber als Leiterin bzw. Leiter der gemeinsamen Stabsstelle von Regierungsrat und Kantonsrat nimmt wie bereits heute mit beratender Stimme an den Sitzungen des Büros teil. Neu wird sie oder er aber nicht mehr als Mitglied des Büros bezeichnet. Auch die Leiterin oder der Leiter Parlamentsdienst als Aktuarin bzw. Aktuar wird mit beratender Stimme an den Sitzungen teilnehmen. Da die Organisation des Parlamentsdienstes dem Kantonsrat überlassen ist, ist die Teilnahme der Leiterin oder des Leiters Parlamentsdienst in der Geschäftsordnung und nicht im Gesetz vorgesehen. Art. 6 Abs. 3 KRG lässt die Möglichkeit offen, dass die Geschäftsordnung die Teilnahme weiterer Personen vorsieht bzw. erlaubt.

Art. 1 nGO KR übernimmt die heute geltende Regel, wonach nicht alle drei Mitglieder des Präsidiums der gleichen Fraktion angehören dürfen. Diese Restriktion ist an den Kantonsrat als Wahlbehörde gerichtet und gilt dementsprechend für den Zeitpunkt der Wahl.

Aufgrund der Vorgabe in Art. 73 Abs. 1 lit. a KV wählt der Kantonsrat sämtliche Mitglieder des Büros. Den Fraktionen kommt aber für ihre Vertretungen das Vorschlagsrecht zu. Das bedeutet, dass der Kantonsrat lediglich ein Vetorecht besitzt. Er kann ein vorgeschlagenes Ratsmitglied nicht wählen. Er hat aber nicht die Befugnis, ein anderes als das vorgeschlagene Ratsmitglied zu wählen. Die Fraktionen sind frei, welche Vertretung sie für das Büro vorschlagen. Es muss nicht zwingend das Fraktionspräsidium sein. Um die Stellung des Büros nicht zu schwächen ist es aber angezeigt, eine Fraktionsvertretung mit einem gewissen Gewicht ins Büro zu entsenden. Neu wählt der Kantonsrat je eine Stellvertretung für die Delegationen aus den Fraktionen. Damit soll gewährleistet werden, dass das Büro einerseits immer in Anwesenheit aller Fraktionen tagen kann und dass andererseits die Vertretungen der Fraktionen stets mit der notwendigen Legitimation ausgestattet sind. Eine Stellvertretungsregelung wird bereits heute im erweiterten Büro mit grossem Gewinn praktiziert. Da die Stellvertretungen als vollwertige Delegierte ihrer Fraktionen agieren sollen und damit als Mitglieder des Büros im Sinne von Art. 73 Abs. 1 lit. KV gelten, sind sie gemäss verfassungsrechtlicher Vorgabe durch den Rat zu wählen und nicht mehr durch die Fraktionen zu bestimmen.

Art. 7 Abs. 3 KRG klärt eine Frage, die in der Praxis immer wieder zu Unsicherheiten geführt hat. Die Mitglieder des Büros bleiben bis zur ersten Sitzung des Kantonsrates im neuen Amtsjahr im Amt. Damit wird ein Führungsvakuum zwischen Ende des Amtsjahres und erster Sitzung im folgenden Amtsjahr verhindert.

Der Aufgabenkatalog des Büros orientiert sich stark am geltenden Recht. Die Aufgaben werden allerdings anders umschrieben und in Gesetz und Geschäftsordnung neu gewichtet. Hinzukommen ist die Zuständigkeit des Büros, Unvereinbarkeiten nach Art. 33 KRG zu prüfen und dem Kantonsrat gegebenenfalls Antrag zu stellen (Art. 2 lit. h nGO KR). Neu ist auch, dass dauernde Veränderungen im Kantonsratssaal der Genehmigung

des Büros bedürfen (Art. 2 lit. i GO KR). Dabei geht es primär um bauliche Massnahmen, die den Gebrauch des Kantonsratssaales für den Rat beeinflussen können. Die nGO KR enthält in den Art. 3–5 gewisse Präzisierungen zur Arbeitsweise des Büros. Unter anderem ist neu eine Informationspflicht der Büromitglieder gegenüber ihren Fraktionen verankert. Damit soll der Informationsfluss aus dem Büro in die Fraktionen verbessert werden, ohne das Kommissionsgeheimnis – von dem auch das Büro profitiert – infrage zu stellen (Art. 4 Abs. 3 nGO KR). Explizit genannt ist in Art. 4 nGO KR die Möglichkeit, Zirkulationsbeschlüsse zu fassen. Sie ist für dringliche Beschlüsse gedacht, da das Büro nicht so oft zusammentritt und oft nicht sehr flexibel tagen kann. Mehrheitsbeschlüsse über strittige Fragen sollten nicht auf dem Zirkulationsweg gefasst werden, es sei denn, es ist hohe Dringlichkeit gegeben. Auch Zirkulationsbeschlüsse sind stets zu protokollieren (vgl. Art. 26 nGO KR).

Die **Fraktionen** sind keine Organe des Kantonsrates. Sie stellen freiwillige Verbindungen der Ratsmitglieder dar und sind daher systematisch unter den Rechten und Pflichten der Ratsmitglieder aufgeführt (vgl. die Erläuterungen zu Art. 39 KRG). Das Gesetz regelt allerdings das Verhältnis zwischen Kommissionen und Fraktionen. Zum einen formuliert es den Fraktionenproporz bei der Bestellung von Kommissionen in der gleichen Weise wie im geltenden Recht. Zum anderen verknüpft es die Kommissionssitze mit der Fraktionszugehörigkeit (Art. 39 Abs. 3 KRG). Dies bekräftigt zum einen den Fraktionenproporz im Kommissionenwesen und macht deutlich, dass die Fraktionen in der Organisation des Kantonsrates eine wesentliche Funktion haben. Bei ständigen Sachkommissionen bekommt der Fraktionenproporz zudem ein erhöhtes Gewicht. Zum anderen bedeutet es eine gewisse Einschränkung des freien Mandats eines Parlamentsmitglieds. Auf weitergehende Regelungen zum Fraktionenproporz, die über das geltende Recht hinausgehen würden, wird bewusst verzichtet. Die bisherige Praxis zeigt, dass der Rat mit dieser Frage sorgfältig umgeht und dass die Sitzverteilung im Büro oder in den Kommissionen bisher stets einvernehmlich vorgenommen werden konnte.

b) Stabsstellen (Art. 19 ff. KRG, Art. 15–17 nGO KR)

Gesetz und Geschäftsordnung halten sich an die verfassungsrechtliche Vorgabe, welche im Rahmen der Reform der Staatsleitung ausdrücklich bestätigt wurde: Allgemeine Stabs-, Koordinations- und Verbindungsstelle von Regierungsrat und Kantonsrat ist die **Kantonskanzlei** (Art. 93 Abs. 3 KV). Die Einrichtung einer eigenen Parlamentsverwaltung, unabhängig von Kantonskanzlei und kantonaler Verwaltung ist also verfassungsrechtlich nicht zulässig. Sie wäre angesichts der Verhältnisse in Appenzell Ausserrhoden auch nicht sachgerecht. Eine eigene Parallelverwaltung im Sinne eines verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienstes wäre teuer und letztlich in seiner Wirkung für das Parlament einer integrierten Lösung unterlegen. Bei einer integrierten Lösung profitiert der Parlamentsdienst von den kurzen Wegen, vom intensiven Austausch und vom Fachwissen insbesondere der Kantonskanzlei aber auch der gesamten restlichen Verwaltung (vgl. auch Abschnitt D, S. 7).

Aufgrund dieser Überlegungen hält Art. 19 KRG fest, dass die Kantonskanzlei die allgemeine Stabsstelle (auch) des Kantonsrates ist. Das bedeutet, die Kantonskanzlei als Ganzes erfüllt die Aufgaben einer Stabsstelle des Kantonsrates. Daneben verfügt der Kantonsrat aber noch über einen eigenen Parlamentsdienst, gewissermassen über eine spezifische Stabsstelle, die den Organen des Kantonsrates sowie den einzelnen Ratsmitgliedern zur Verfügung steht (Art. 20 KRG, vgl. auch Art. 78 Abs. 2 KV). Weitergehende Festlegungen trifft das Gesetz mit Rücksicht auf die Organisationshoheit des Kantonsrates nicht.

Art. 16 nGO KR umschreibt die Aufgaben des **Parlamentsdienstes** und dessen Stellung. Der Dienst steht dem Kantonsrat zur Verfügung. Das Schwergewicht seiner Tätigkeit liegt in der Unterstützung des Büros und der Kommissionen. Zudem bereitet er die Sitzungen des Rates vor und stellt deren Protokollierung sicher.

Daneben steht er auch für die Beratung der Ratsmitglieder in Sach- und Verfahrensfragen zu Verfügung. Dazu gehört etwa die Beratung bei der Vorbereitung von Vorstössen oder die Prüfung bereits formulierter Entwürfe. Nicht Aufgabe des Parlamentsdienstes wäre es hingegen, für einzelne Ratsmitglieder Vorstösse vorzubereiten oder Recherchearbeit zu leisten. Der Parlamentsdienst ist administrativ in die Kantonskanzlei integriert. Auf Stufe Amt (bzw. Dienst, wie es in der Kantonskanzlei heisst) steht er gleichberechtigt neben Kanzleidiensten, Rechtsdienst, Kommunikationsdienst und Staatsarchiv. Administrativ ist er also dem Ratschreiber unterstellt. Fachlich untersteht er den Organen des Kantonsrates, also dem Ratspräsidium, dem Büro und den Kommissionen. Das Ratspräsidium und die Kommissionspräsidien haben ein Weisungsrecht gegenüber der Leitung des Parlamentsdienstes. Sie können diesem Aufträge erteilen. Nicht zur fachlichen Unterstellung gehören organisatorische Weisungen (Organisation des Parlamentsdienstes, Personalrecht, Budget, Informatik). Diesbezüglich ist der Parlamentsdienst ein Teil der Kantonskanzlei und dem administrativen Weisungsrecht des Ratschreibers unterworfen.

Art. 15 nGO KR umschreibt die Rolle **der Ratschreiberin/des Ratschreibers**. Sie oder er sorgt für die Organisation des Ratsbetriebs. Damit kommt die Gewährleisterrolle zum Ausdruck. Sie oder er hat dafür zu sorgen, dass die unterstellten Ressourcen einen ordentlichen Ratsbetrieb ermöglichen. Zudem erfüllt die Ratschreiberin/der Ratschreiber die wichtige Brückenfunktion zwischen Parlament und Regierung. Schliesslich berät sie oder er das Büro unmittelbar in dessen Amtsführung.

Die Regelung über die **Wahl der Ratschreiberin oder des Ratschreibers** wurde aus dem Personalgesetz übernommen (Art. 21 KRG). Die Ratschreiberin oder der Ratschreiber wird neu zwar durch den Kantonsrat gewählt, jedoch nicht auf Amtsdauer. Sie oder er wird mit einem unbefristeten und kündbaren Arbeitsvertrag nach Personalgesetz angestellt. Die Ratschreiberin oder der Ratschreiber ist keine Magistratsperson wie in anderen Kantonen. Das Personalgesetz gilt auch für sie oder ihn. Eine besondere Besoldungsordnung besteht nicht (im Unterschied zu den Mitgliedern des Regierungsrates oder der Gerichte, die Magistratspersonen sind). Insofern ist eine Wahl auf Amtsdauer sachfremd. Auch der Verfassung ist die Idee einer zusätzlichen Magistratsperson fremd. Für besondere Stellen der kantonalen Verwaltung wurde die Wahl durch den Kantonsrat vorgesehen – jedoch im Sinne einer speziellen Wahlbehörde ohne Rückwirkungen auf das Anstellungsverhältnis. Das KRG führt die gesetzliche Regelung wieder auf die ursprüngliche Konzeption in der Verfassung zurück und definiert das Amt der Ratschreiberin oder des Ratschreibers als ordentliche personalrechtliche Anstellung mit einigen Sonderbestimmungen, die sich aus der besonderen Stellung dieses Amtes ableiten. So hat der Regierungsrat vor Verabschiedung seines Wahlvorschlags das Büro des Kantonsrates einzubeziehen. Auch für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses sieht Art. 21 Abs. 2 KRG eine Sonderregel vor. Analog zur Wahl kann die Beendigung des Arbeitsverhältnisses nur in Übereinstimmung zwischen Regierungsrat und Büro erfolgen.

Auch die **Leiterin oder der Leiter Parlamentsdienst** wird durch den Kantonsrat gewählt (Art. 73 Abs. 1 lit. d KV) und dann ordentlich mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag nach Personalgesetz angestellt (Art. 22 KRG).

Art. 16 Abs. 3 nGO KR beschreibt die Wahlvorbereitung. Die Bestimmung betont, dass ein Wahlantrag nur im Einvernehmen zwischen Büro und Ratschreiberin oder Ratschreiber erarbeitet werden kann. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass keine Leitung des Parlamentsdienstes gewählt wird, der die Unterstützung entweder der Ratschreiberin, des Ratschreibers oder dann jener des Büros fehlt. Die übrigen personalrechtlichen Entscheidungen und Tätigkeiten – sowohl gegenüber der Leitung des Parlamentsdienstes wie auch gegenüber den Mitarbeitenden – obliegen gemäss Art. 9 Abs. 3 des Personalgesetzes der Ratschreiberin oder dem Ratschreiber als

Anstellungsbehörde im Sinne des Personalgesetzes. Die Kompetenz zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit der Leiterin oder dem Leiter Parlamentsdienst liegt jedoch beim Büro nach Konsultation der Ratschreiberin oder des Ratschreibers (Art. 16 Abs. 4 nGO KR).

c) Konstituierung (Art. 23 f. KRG, Art. 18 f. nGO KR)

Die Konstituierung des Kantonsrates wird in der geltenden Geschäftsordnung nur bruchstückhaft geregelt (Art. 26 ff. GO KR). Zudem trennt das geltende Recht nicht sauber zwischen der Konstituierung als parlamentarischen Akt und anderen, verwandten Rechtsinstituten, die in einem engen Zusammenhang mit der Konstituierung stehen, von dieser aber unterschieden werden müssen (wie bspw. dem Amtsjahr, der Amtsdauer, der Offenlegung der Interessenbindungen etc.). Das neue Recht regelt die Konstituierung daher gänzlich neu. Art. 23 KRG hält fest, dass die **konstituierende Sitzung** jeweils zu Beginn einer neuen Amtsdauer stattfindet. Die Konstituierung umfasst insbesondere jene Handlungen, die im Anschluss an Neuwahlen vorgenommen werden, um die gültige Einsetzung der Parlamentsmitglieder festzustellen und die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu sichern. Typischerweise enthalten die Regelungen zur Konstituierung Bestimmungen über die Einberufung, Eröffnung und Leitung der konstituierenden Sitzung, über die Erhaltung der Wahlergebnisse, über Eid oder Gelübde sowie über die Wahl von Parlamentsorganen. Damit ist die Konstituierung von der ersten Sitzung im Amtsjahr zu unterscheiden, in der ebenfalls konstituierende Wahlen vorgenommen werden, in der der Rat aber nicht gänzlich neu gestaltet wird. Eine Konstituierung kann nur einmal in einer Amtsdauer stattfinden. Art. 23 Abs. 2 KRG klärt eine oft gestellte Frage. Die Amtsdauer des Kantonsrates dauert von konstituierender Sitzung zu konstituierender Sitzung. Damit wird ein «Vakuum» zwischen dem Beginn der neuen Amtsdauer und der konstituierenden Sitzung vermieden. Die nGO KR hält in Art. 18 die Details zur Konstituierung fest, wie die Einberufung, Eröffnung und Leitung der Sitzung sowie die Reihenfolge der Traktanden. Das Gebet als Eröffnungsritual ist nach wie vor in der Geschäftsordnung verankert. Die Reihenfolge der Traktanden orientiert sich am geltenden Recht, enthält aber einige neue Komponenten, so die Feststellung von Unvereinbarkeiten, welche bisher nicht geregelt war. Neu soll der Landammann am Schluss der konstituierenden Traktanden eine kurze Rede an das Parlament richten – dies als symbolischer Start in die Amtsdauer mit neu gebildeten obersten kantonalen Behörden.

Teil der Konstituierung ist die offizielle **Feststellung des Ergebnisses der Gesamterneuerungswahlen** in den Kantonsrat. Dieser Akt ist vom Wahlbericht gemäss Art. 44 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (bGS 131.12) zu unterscheiden. Diese Differenzierung wird in der heutigen Praxis aufgrund ungenügender Rechtsgrundlagen nicht gemacht. Ins neue Recht übernommen wird die Regel, dass Ratsmitglieder, deren Wahl bestritten ist, bis zur Feststellung der Gültigkeit ihres Mandats nicht an den Verhandlungen teilnehmen können.

Art. 19 nGO KR legt fest, dass sich die **erste Sitzung im Amtsjahr** sinngemäss an der Regelung der konstituierenden Sitzung orientiert. Eine Ausnahme bildet die Rede des Landammanns, die nur zu Beginn einer Amtsdauer gehalten wird.

d) Öffentlichkeit und Information (Art. 25–29 KRG, Art. 20–23 nGO KR)

Auch im Bereich der Öffentlichkeit hält das Gesetz die Grundsätze fest. Ausgehend vom Verfassungsgrundsatz, wonach die **Sitzungen des Kantonsrates** öffentlich sind (vgl. Art. 67 Abs. 3 KV), überlässt das Gesetz wie schon das geltende Recht den Schutz privater oder öffentlicher Interessen im Rahmen der Öffentlichkeit dem Büro. Die nicht öffentliche Beratung als Ausnahme ist neu im Gesetz selbst geregelt. Art. 26 Abs. 1 KRG hält fest, dass die Beratung über Begnadigungsgesuche generell nicht öffentlich erfolgt. Bei diesen Geschäften

sind regelmässig schutzwürdige private Interessen betroffen, die den Ausschluss der Öffentlichkeit rechtfertigen. Bei anderen Geschäften obliegt es neu dem Kantonsrat, nicht öffentliche Beratungen zu beschliessen. Die Tragweite dieses Entscheides rechtfertigt es, diese Kompetenz nicht mehr dem Büro zu übertragen, sondern beim Kantonsrat anzusiedeln (vgl. heute Art. 36 Abs. 2 GO KR). Zudem ist ein qualifiziertes Mehr von zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder vonnöten. Dies soll politisch motivierte «Geheimsitzungen» verhindern. Die Einzelheiten regelt die neue Geschäftsordnung in Art. 21. So haben registrierte Medienschaffende auch zu nicht öffentlichen Sitzungen Zutritt, wenn der Rat dies beschliesst. Dies soll auch bei nicht öffentlichen Sitzungen ein Maximum an Transparenz gewährleisten, einer Transparenz, der der Kantonsrat ohnehin in hohem Masse verpflichtet ist. Ausserdem soll die Präsenz von Medienschaffenden verhindern, dass aus rein politischen oder opportunistischen Motiven heraus nicht öffentliche Sitzungen abgehalten werden. Die Medienschaffenden haben aber in der Berichterstattung den zu schützenden Interessen Rechnung zu tragen. Dies gilt namentlich etwa für die Veröffentlichung von schützenswerten Daten von betroffenen Personen. Auch hält die Geschäftsordnung fest, dass die Beschlüsse in geeigneter Weise zu veröffentlichen sind. Die Publikation hat aber wiederum den einschlägigen Schutzinteressen Rechnung zu tragen.

Anders als das Plenum unterliegen die **Organe des Kantonsrates** dem Grundsatz der Geheimhaltung. Deren Sitzungen und Unterlagen sind nicht öffentlich, es sei denn, das Büro erklärt eine Kommissionssitzung oder eine seiner eigenen Sitzungen für öffentlich (Art. 27 KRG i.V.m. Art. 22 nGO KR). Zu denken ist dabei etwa an eine öffentliche Anhörung von Expertinnen und Experten oder von Interessenverbänden durch eine Kommission.

Für den Bereich der aktiven **Information der Öffentlichkeit** gelten auch für den Kantonsrat die Grundsätze in Art. 67 Abs. 1 KV und Art. 8 des Informationsgesetzes (bGS 133.1), wonach die Behörden des Kantons und der Gemeinden die Öffentlichkeit frühzeitig und ausreichend über ihre Tätigkeit informieren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Zuständig für die allgemeine Information über die Tätigkeit des Kantonsrates ist das Büro, unterstützt durch den Kommunikationsdienst der Kantonskanzlei (Art. 8 KRG i.V.m. Art. 17 lit. b nGO KR). Das KRG verzichtet auf die explizite Wiederholung dieses allgemeinen Grundsatzes. Es enthält aber für Kommissionen eine wichtige Neuerung. Diese erhalten nun die Möglichkeit, die Öffentlichkeit aktiv über die Ergebnisse (nicht den Verlauf) ihrer Beratungen zu informieren (Art. 28 KRG). So könnte eine vorbereitende Kommission die Verabschiedung ihres Berichts und Antrags zu einem wichtigen Geschäft medial begleiten oder die GPK einen Prüfbericht nach Abschluss des Verfahrens mittels Medienmitteilung bekanntmachen. Dabei ist dem Kommissionsgeheimnis Rechnung zu tragen. Insbesondere dürfen die Stimmverhältnisse oder einzelne Voten nicht veröffentlicht werden. Diese neue Kompetenz kann den neuen ständigen Kommissionen etwas mehr Profil geben, diese als Elemente des politischen Prozesses prominenter positionieren und die kantonale Politik für die Bevölkerung interessanter machen. Um eine minimale Koordination der Informationstätigkeit sicherzustellen, müsste sich der Kantonsrat ein eigenes Kommunikationskonzept geben. Hierfür zuständig wäre das Büro (Art. 8 Abs. 1 lit. a i.V.m. lit. d KRG).

Die Regelung über die Berichterstattung der **Medien** orientiert sich am geltenden Recht (Art. 29 KRG und Art. 23 nGO KR). Ständige Berichtersterterinnen und Berichterstatter werden in einem Verzeichnis geführt. Sie erhalten privilegierten Zugang zum Kantonsrat, dürfen bspw. ohne Bewilligung Bild- und Tonaufnahmen machen oder erhalten zugewiesene Arbeitsplätze im Ratssaal. Bei Verstoss gegen Bestimmungen der Gesetzgebung oder gegen Weisungen des Büros können Medienschaffende aus dem Register gestrichen werden. Sie verlieren damit den privilegierten Zugang (Art. 23 Abs. 3 nGO KR).

e) Protokollierung (Art. 30 KRG, Art. 24–26 nGO KR)

Auf ein ausführliches Wortprotokoll soll auch in Zukunft nicht verzichtet werden. Es ist ein unentbehrliches Instrument für die Dokumentation der Arbeit des Parlaments und für die Auslegung von kantonalen Rechtsnormen. Auch an der Schriftlichkeit hält das KRG fest. Blosser Tonaufnahmen können ein schriftliches Wortprotokoll nicht ersetzen. Es fehlt an der autoritativen Feststellung des im Parlament Gesagten. Diese Festlegung kann nur durch ein schriftliches Protokoll, das ein Genehmigungsverfahren durchlaufen hat, sichergestellt werden. Dieses Verfahren wird präzisiert. Die heutige Regelung (vgl. Art. 67 Abs. 1 GO KR) ist lückenhaft und wurde faktisch nicht umgesetzt (eine Auflage des Protokollentwurfs fand bisher nicht statt). Neu wird der Protokollentwurf veröffentlicht. Nach Veröffentlichung haben die Ratsmitglieder 10 Tage Zeit, um schriftliche Einwände zu formulieren (vgl. Art. 25 Abs. 2 nGO KR). Das Büro entscheidet dann endgültig, ob ein Berichtigungsbegehren berücksichtigt und das Protokoll korrigiert wird. Mit dem ausgebauten Genehmigungsverfahren werden Legitimation und Autorität des Wortprotokolls gestärkt. Ansonsten übernehmen die Bestimmungen zur Protokollierung das geltende Recht mit einigen wenigen Präzisierungen. So werden die Inhalte von Wort- und Kurzprotokoll genauer aufeinander abgestimmt, die Namensliste mit den Abstimmungsergebnissen als Teil des Wortprotokolls aufgewertet und die Protokollhilfen und deren Handhabung ausdrücklich geregelt. Unter Umständen müssen Ton- oder Bildaufnahmen über die Genehmigung des Protokolls hinaus zu Beweis Zwecken oder zur Sicherung der historischen Überlieferung aufbewahrt werden. Diese Möglichkeit lässt das Gesetz für begründete Fälle offen (Art. 30 Abs. 2 KRG).

f) Finanzen (Art. 31 f. KRG, Art. 27 nGO KR)

Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes gelten auch für den Kantonsrat und seine Finanzen (Art. 1 Abs. 2 FHG; bGS 612.0). Ein gänzlich neuer Abschnitt im Gesetz enthält dennoch die spezifischen Regeln für den Finanzhaushalt des Kantonsrates. Er hält fest, dass der Kantonsrat über eigene finanzielle Mittel verfügt, dass er aber keinen eigenständigen Rechnungskreis bildet. Die Rechnung des Kantonsrates bleibt Teil der Staatsrechnung. Allerdings wird der Regierungsrat gesetzlich verpflichtet, keine Änderungen an den Entwürfen des Büros für den Voranschlag und die Rechnung des Kantonsrates vorzunehmen. Dies verbietet der Grundsatz der Gewaltenteilung. Änderungen sind selbstverständlich möglich, müssen aber im gegenseitigen Einvernehmen geschehen. Art. 27 nGO KR bindet das Büro auf der anderen Seite an die Budgetvorgaben des Regierungsrates, der den gesamten Voranschlagsentwurf zu verantworten hat. Von den Vorgaben abweichen darf das Büro nur in begründeten Fällen. Ähnlich, im Wortlaut jedoch absoluter, formuliert ist Art. 92 Abs. 1 des Justizgesetzes (bGS 145.31), der die Bindung der Gerichte an die Budgetvorgaben des Regierungsrates statuiert.

Art. 32 KRG hält sodann die Ausgabenkompetenzen des Büros fest, das wie bereits im geltenden Recht über die bewilligten (Voranschlags-)Kredite verfügt (vgl. Art. 5 Abs. 3 lit. f GO KR und Art. 8 Abs. 1 lit. c nGO KR). Die Kompetenzen entsprechen jenen des Regierungsrates gemäss Art. 88 Abs. 2 KV. Das heisst das Büro kann gebundene Ausgaben im Aufgabenbereich des Kantonsrates ohne Beschränkung und neue einmalige Ausgaben bis zu den Grenzen, die die Verfassung setzt, beschliessen (1% einer Steuereinheit bei neuen einmaligen und 0,5% einer Steuereinheit bei neuen wiederkehrenden Ausgaben). Darüber hinaus gehende Beträge hat der Kantonsrat in Form von Verpflichtungskrediten zu genehmigen.

4. Kommissionen im Speziellen (Art. 9–18 KRG, Art. 6–14 nGO KR)

a) Allgemeines zu den Kommissionen

Das Gesetz ist in Bezug auf die Kommissionen sehr zurückhaltend. Das geht auf die Vorgabe von Art. 79 Abs. 1 KV zurück, der die Kompetenz, Kommissionen einzusetzen und mit Aufträgen zu versehen, ausdrücklich dem Kantonsrat zuweist. Der Gesetzgeber hat sich hier also auf das Notwendige zu beschränken. Art. 9 KRG belässt es denn auch bei der Festlegung der wichtigsten Grundsätze, die aufgrund ihrer Bedeutung in einem formellen Gesetz zu verankern sind und für alle Kommissionen Geltung beanspruchen.

So hält das Gesetz fest, für welche Aufgaben Kommissionen eingesetzt werden können, sowie welche Arten von Kommissionen möglich sind (Art. 9 Abs. 1 KRG). Zu diesen Grundsätzen gehört auch, dass vorbereitende Kommissionen keine Aufgaben der Oberaufsicht ausüben dürfen (Art. 9 Abs. 3 KRG). Dieses **Trennungsgebot** hat zum einen damit zu tun, dass die Befugnisse der Kommissionen in der Geschäftsvorbereitung und in der Oberaufsicht unterschiedlich sind. Der Grundsatz verhindert, dass diese Kompetenzen vermischt werden. Er verhindert zudem, dass Erkenntnisse, die nur dank der besonderen Befugnisse im Rahmen der Oberaufsicht gewonnen werden konnten, bei der Behandlung bestimmter Geschäfte verwendet werden. Schliesslich soll die Regel verhindern, dass die Mitglieder vorbereitender Kommissionen über unterschiedliches Wissen verfügen, je nachdem, ob sie auch noch Aufgaben der Oberaufsicht erfüllen oder nicht.

Art. 9 Abs. 2 KRG hält neu fest, dass der Kantonsrat bei der **Wahl** der Kommissionen nicht nur die Stärke der Fraktionen angemessen zu berücksichtigen hat. Er hat auch darüber hinaus auf eine ausgewogene Zusammensetzung der Kommissionen zu achten. Dieses Beachtungsgebot ist zurückhaltend formuliert. Auch wird auf eine explizite Nennung einzelner Kriterien wie Alter, Geschlecht, Herkunft oder Berufsstand verzichtet. Es soll dem Rat überlassen bleiben, welche Kriterien er im Einzelfall stärker oder schwächer gewichten möchte. Eine einschränkende Regelung wäre angesichts der eher kleinen Kommissionen kaum umsetzbar. Sinn und Zweck der neuen Regelung ist es in erster Linie, das Anliegen möglichst vielfältig zusammengesetzter Kommissionen im Wahlprozedere zu verankern.

Art. 9 Abs. 4 KRG sieht schliesslich vor, dass sich die Kommissionen bei ihrer **Tätigkeit** untereinander und mit dem Büro **abstimmen**. Diese Bestimmung nimmt einerseits den geltenden Art. 17 Abs. 2 GO KR auf, andererseits bildet sie gewissermassen das «Spiegelbild» zu Art. 8 Abs. 1 lit. d KRG, der dem Büro eine Koordinationspflicht auferlegt. In Zukunft wird es häufiger vorkommen, dass mehr als eine ständige vorbereitende Kommission und zusätzlich die Kommission Finanzen sich mit Geschäften befassen. Damit wird die Koordination unter den Kommissionen an Bedeutung gewinnen. Eine Verankerung auf Gesetzesebene ist daher angezeigt.

Die Geschäftsordnung nimmt die eigentliche Ausgestaltung des Kommissionenwesens vor. Sie enthält zwei wesentliche Neuerungen. Zum einen werden neu fünf ständige vorbereitende Kommissionen gebildet, die mit der Vorbereitung der Sachgeschäfte betraut sind. Zum anderen werden die bisherigen drei Aufschusskommissionen zu einer einzigen Geschäftsprüfungskommission (GPK) zusammengefasst. Die GPK hat sich intensiv mit den verschiedenen Modellen auseinandergesetzt, die die ExpK erarbeitet hat. Sie ist in der Folge, auch nach Einbezug der Fraktionen in den Meinungsbildungsprozess, zum nachfolgend präsentierten Ergebnis gelangt. Sie verzichtet aufgrund des eindeutigen Entscheids für ein bestimmtes Modell auf Varianten. Einzig bei den Bezeichnungen der Kommissionen sowie bei der Mindestgrösse der GPK werden Minderheitsanträge gestellt.

Doppelmandate in Kommissionen (auch Doppelmandate in vorbereitenden Kommissionen und GPK) oder im Büro und in einer Kommission sind weiterhin zulässig. Ratsinterne Unvereinbarkeiten bestehen also nicht. Es ist dem Rat überlassen, im Rahmen seiner Wahlkompetenz allenfalls eine restriktivere Praxis zu entwickeln. Bei Doppelmandaten in vorbereitenden Kommissionen und in der GPK ist allerdings darauf zu achten, dass ein Mitglied der GPK nicht über mehr einschlägige Informationen als seine Kolleginnen und Kollegen der vorbereitenden Kommission verfügt. So sollte im Rahmen der internen Organisation der GPK sichergestellt sein, dass ein Mitglied nicht genau jenes Departement und jene Dossiers betreut, mit denen es auch in der vorbereitenden Kommission betraut ist. Darüber hinaus gelten auch in diesem Bereich selbstverständlich die Ausstandsregeln nach Art. 36 KRG.

Art. 9 Abs. 1 nGO KR sieht vor, dass sich die Kommissionen **Geschäftsreglemente** geben. Diese regeln in erster Linie die Organisation und die internen Verfahrensabläufe, soweit Gesetz und Geschäftsordnung keine anderen Vorgaben machen. Geschäftsreglemente erleichtern die Geschäftsführung und verhelfen zur Stabilität – auch wenn die Kommissionsmitglieder häufiger wechseln sollten. Sie dienen so einem rationellen und effektiven Ratsbetrieb. Da das Büro den Kommissionen nicht übergeordnet ist, verzichtet die Geschäftsordnung auf einen Genehmigungsvorbehalt. Es ist jedoch zweckmässig, wenn der Parlamentsdienst den Kommissionen ein Musterreglement zur Verfügung stellt, an dem sich diese orientieren können. Auch besondere Kommissionen sollen sich ein Geschäftsreglement geben. Gerade bei der Geschäftsvorbereitung sollen sie nicht anders arbeiten als die ständigen Kommissionen.

Das **Kommissionsgeheimnis**, dessen Umfang und dessen Schranken werden nun erstmals explizit geregelt (Art. 10 KRG, Art. 4 und Art. 10 nGO KR). Nach Art. 10 KRG sind Kommissionsmitglieder in amtlichen Angelegenheiten, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim sind, zur Verschwiegenheit verpflichtet. Diese Bestimmung orientiert sich an der wortgleichen Umschreibung des Amtsgeheimnisses für Regierungsrat und kantonale Verwaltung in Art. 47 OrG. Zu den Informationen, die gemäss besonderer Vorschrift geheim sind, zählen etwa: Informationen aus den Sitzungen des Regierungsrates und seiner Kommissionen (Art. 5 Informationsgesetz), das Stimmenverhältnis bei Abstimmungen und Wahlen im Regierungsrat (Art. 15 Abs. 2 OrG), Informationen aus Sitzungen der Gemeinderäte (Art. 7 Abs. 2 Informationsgesetz), Protokolle nicht öffentlicher Verhandlungen (Art. 11 Informationsgesetz) oder aus dem Ratsbetrieb, Büro- und Kommissionssitzungen (Art. 3 Informationsgesetz), Informationen über geheime Wahlen und Abstimmungen (Art. 50 GO KR) sowie aus nicht öffentlichen Kantonsratssitzungen (Art. 36 Abs. 2 GO). Ihrer Natur nach geheim sind Informationen, die zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, zum Schutze der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren vertraulich zu halten sind. Eine Typologie solcher Interessen enthält das Informationsgesetz, welches Aspekte aufführt, die gegen die Einsicht in amtliche Akten sprechen (Art. 12 und 13 Informationsgesetz: Beeinträchtigung der verwaltungsinternen Entscheidungsfindung, Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, Schutz von Personendaten, Persönlichkeitsschutz in hängigen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren).

Die Geschäftsordnung normiert, welche Informationen im Rahmen des Ratsbetriebes, insbesondere an die Fraktionen, weitergegeben werden können. Sie bezieht sich lediglich auf die vorbereitenden Kommissionen sowie auf das Büro. Mitglieder von Oberaufsichtskommissionen dürfen nicht selbständig über den Stand der Diskussionen berichten, da die Geheimhaltungsinteressen im Bereich der Oberaufsicht wesentlich schwerer wiegen. Es wäre auch heikel, vorläufige Meinungen nach aussen zu tragen und so Inhalte der Berichte der Gesamtkommission vorwegzunehmen. Nicht zuletzt würde dadurch auch das Anhörungsrecht der Betroffenen umgangen.

Das Gesetz hält in den Art. 11, 12 und 16 die **Befugnisse** der vorbereitenden Kommissionen, der GPK und der PUK detailliert fest. Wesentlich ist, dass die Befugnisse der Kommissionen entsprechend ihren Aufgaben, die sie zu erfüllen haben, abgestuft sind. Die vorbereitenden Kommissionen sind mit der Vorbereitung von Sachgeschäften betraut. Deren Anhörungs- und Einsichtsrechte sind auf die entsprechenden Unterlagen beschränkt. Sie können ihre Befugnisse auch nur im Einverständnis mit dem Regierungsrat ausüben. Die Befugnisse der GPK gehen weiter. Sie hat umfassendes Einsichtsrecht und kann Anhörungen auch ohne Einverständnis des Regierungsrates durchführen. Die vorgängige Information des Regierungsrates ist aber festgelegt. Die Bezeichnung «Angestellte der Verwaltung» ist breit zu verstehen. Darunter fallen sämtliche Angestellte der Zentralverwaltung sowie der selbständigen und unselbständigen Anstalten und Betriebe. Der Begriff verweist insofern auf Art. 93 Abs. 1 KV, der ebenfalls ganz allgemein von «Verwaltung» spricht. Art. 12 Abs. 3 KRG hält ausdrücklich fest, dass GPK und PUK das Amtsgeheimnis nicht entgegengehalten werden kann. Unter Berufung auf das Amtsgeheimnis darf also die Aussage nicht verweigert werden.

GPK und PUK können Subkommissionen für bestimmte Aufgaben bilden, die grundsätzlich mit denselben Informationsrechten ausgestattet sind. Festgelegt ist neu auch, dass die GPK den Regierungsrat anzuhören hat, bevor sie dem Kantonsrat Bericht erstattet. Die Befugnisse der PUK sind im Entwurf ebenso präzisiert wie die Rechte der Betroffenen und insbesondere des Regierungsrates.

Art. 14 KRG legt fest, wie die **Berichterstattung** durch die Kommissionen zu geschehen hat. Die vorbereitenden Kommissionen erstatten schriftlich Bericht über ihre Verhandlungen und stellen dem Rat Antrag. Neu gelten Minderheitsanträge, die in den Bericht aufgenommen werden, als gestellt. Dies stärkt die Position der Minderheiten in einer Kommission – ein wichtiges Anliegen bei ständigen Kommissionen, da deren Zusammensetzung stabiler ist als bei den heute üblichen ad hoc-Kommissionen. Die GPK erstattet wie bisher einmal im Jahr über ihre Tätigkeit Bericht. Sie hat den Regierungsrat zum Entwurf des Berichts anzuhören. Dies geschieht in der Regel in Form einer schriftlichen Stellungnahme und wird bereits heute praktiziert. Dies schliesst nicht aus, dass sie über die Ergebnisse einzelner Prüfungen gesondert informiert – sei dies den Rat und oder die Öffentlichkeit (vgl. Art. 28 KRG). Die Berichterstattung durch die PUK regelt Art. 18 KRG gesondert.

Im Übrigen halten Art. 9 ff. nGO KR die **gemeinsamen Bestimmungen zu den Kommissionen** fest. Sie werden im Wesentlichen aus dem geltenden Recht übernommen. Neu sieht Art. 14 nGO KR vor, dass ein Kommissionsmitglied nicht nur dann Meldung macht, wenn es während der Amtsdauer aus einer Kommission zurücktritt, sondern auch dann, wenn es auf eine Wiederwahl für die kommende Amtsdauer verzichtet. Auch in diesem Fall, soll es die zuständigen Stellen rechtzeitig informieren, um die ordentliche und nahtlose Wiederbesetzung des vakanten Sitzes und damit die Kontinuität in der Parlamentsarbeit zu gewährleisten.

b) Ständige vorbereitende Kommissionen

Die Bildung ständiger vorbereitender Kommissionen ist ein wesentliches Element zur Stärkung des Kantonsrates. Ständige vorbereitende Kommissionen können über die Zeit **Fachwissen** akkumulieren und eine Expertise entwickeln. Dies wird zwangsläufig dazu führen, dass auch im Ausserrhoder Kantonsrat eine gewisse Spezialisierung Einzug hält. Die Geschäftslast im Kantonsrat ist allerdings nicht derart hoch, dass sich nicht jedes Ratsmitglied weiterhin mit sämtlichen Sachgeschäften auseinandersetzen könnte. Die Vorteile überwiegen nach Ansicht der PK die möglichen Nachteile eines Systemwechsels. Die Befürchtung, ständige Kommissionen könnten zu «Schattenregierungen» oder zu Seilschaften zwischen Kommission und zuständigem Mitglied des Regierungsrates führen, teilt die PK grossmehrheitlich nicht. Die Entwürfe enthalten diverse Regeln, die



verhindern, dass der Gesamtregerungsrat im Zusammenspiel zwischen zuständigem Regierungsmitglied und Kommission ausgespielt wird. Sie sollen sicherstellen, dass weiterhin der Gesamtregerungsrat Ansprechpartner von Kantonsrat und Kommissionen bleibt und nicht die einzelnen Regierungsmitglieder. Dies ist letztlich auch für den Kantonsrat von zentraler Bedeutung. Er muss darauf bauen können, dass eine Vorlage vom Gesamtregerungsrat getragen und nicht durch ein Regierungsmitglied abgeändert wird.

Die PK hat sich intensiv mit der Frage der **Miliztauglichkeit** des neuen Systems auseinandergesetzt. Eine Analyse der hypothetischen Geschäftslast auf der Basis der Geschäfte 2008–2016 hat ergeben, dass sich eine ständige vorbereitende Kommission mit zwei bis vier Geschäften pro Jahr zu beschäftigen hätte. Die Kommission Finanzen hätte neben rund zwei ordentlichen Geschäften die üblichen Standard-Geschäfte zu beraten (vier Berichte pro Jahr). Insofern scheint die Geschäftslast bewältigbar. Die ermittelten Zahlen sind allerdings lediglich als Annäherung zu verstehen. Die Geschäftslast kann stark variieren.

Die **Zuständigkeitsbereiche** der vorbereitenden Kommissionen decken sich im Grundsatz mit den Zuständigkeiten der Departemente. Diese haben sich eingespielt. Zudem hat sich gezeigt, dass die Zuständigkeiten der Departemente sachlich sinnvolle Einheiten bilden. Diese würden durch ein anderes System aufgebrochen. Es ergäben sich Konglomerate sachlich nicht zusammenhängender Fragestellungen, die gerade für Milizparlamentarier hinderlich in der Aufgabenerfüllung sein können. Die Zuständigkeitsordnung der vorbereitenden Kommissionen ist jedoch nicht zwingend deckungsgleich mit jener der Departemente gemäss Organisationsgesetzgebung und der Sachgesetzgebung. So sind gewisse Zuständigkeitsbereiche nicht genannt (Wahlvorbereitungen, Parlamentsrecht, andere organisationsrechtliche Fragen [Kantonsverfassung, Organisationsgesetzgebung, Archivrecht etc.]).

Die vorbereitenden Kommissionen sollen in der Regel aus sieben **Mitgliedern** bestehen. Diese Zahl hat sich in der parlamentarischen Praxis der letzten Jahre etabliert. Grössere Kommissionen sind nach Ansicht der PK nicht geboten. Die praktische Arbeit würde mit grösseren Kommissionen erschwert (Geschäftsplanung, Terminfindung). Anders als die ExpK strebt die PK nicht an, dass alle Ratsmitglieder in eine Zusatzfunktion eingebunden sein sollten. Dieser Anspruch würde die Miliztauglichkeit des Gesamtsystems zu stark strapazieren. Die PK gewichtet auch die Gleichordnung sämtlicher Ratsmitglieder nicht derart hoch. Ein Ratsmitglied kann auch ohne zusätzliche Funktion wertvolle Beiträge zur parlamentarischen Arbeit leisten (im Rat oder innerhalb der Fraktion) und verkommt damit nicht zu einem «Mitglied zweiter Klasse». Auch schätzt die PK das Problem der mangelnden Repräsentativität der bisherigen Kommissionen als nicht derart gravierend ein. Die siebenköpfigen ad hoc-Kommissionen haben sich in den letzten Jahren im parlamentarischen Prozess gut etabliert. Deren Zahl hat auch deutlich zugenommen. Der Rat setzt vermehrt auf die Vorbereitung durch eine Kommission. Dies zeigt, dass sich auch deren Grösse grundsätzlich bewährt hat. Insofern sieht die PK keine Veranlassung an der Grösse der Kommissionen etwas zu ändern.

Vorbereitende Kommissionen können keine formellen **Subkommissionen** bilden, die mit Befugnissen ausgestattet sind. In der Geschäftsvorbereitung hat stets die Kommission als Ganze zu agieren, um Disparitäten und Informationsdefizite unter den Mitgliedern zu verhindern. Vorbehalten bleibt die Bildung von Delegationen, etwa um bestimmte Teilfragen intern vorzubereiten. Diese verfügen jedoch nicht über besondere Befugnisse. Solche sind durch die Kommission als Ganze auszuüben. Vorbehalten bleibt ausserdem die Bildung von Ausschüssen zur Vorbereitung eines Wahlvorschlages (Art. 47 KRG).

Die Kommissionen sollen so oft tagen, wie es die **Geschäftslast** erfordert. Insbesondere die ständigen vorbereitenden Kommissionen und erst recht die besonderen Kommissionen sollen dann tagen, wenn es Geschäfte zu beraten gilt. Ist die Geschäftslast niedrig, so ist der Sitzungsrythmus anzupassen. Das verlangt das Gebot der Wirtschaftlichkeit. Das Konzept der ständigen vorbereitenden Kommissionen ist nicht darauf ausgelegt, dass die Kommissionen die Tätigkeit des Regierungsrates dauernd begleiten. Dazu haben sie – mit Ausnahme des Bereichs der Aussenbeziehungen – keinen Auftrag.

Wie bereits oben erläutert, präsentiert die PK ein Modell mit Siebner-Kommissionen, deren Zuständigkeitsbereiche sich im Grundsatz mit jenen der Departemente der kantonalen Verwaltung decken. Die nachfolgende Aufstellung zeigt die fünf vorbereitenden Kommissionen inkl. GPK sowie die Zuständigkeiten und die damit verbundene Geschäftslast (inkl. jener Geschäfte, für die keine fixe Zuteilung besteht):

Kommission	Hypothetische Geschäftslast (Basis: Amtsjahre 2008–2016)			
	Erlasse	Kredite	Wahlen	Genehmigungen/ Kenntnisnahmen
Finanzen	11	3		1 (+32 ³) = 33
Bildung und Kultur	12	3		-
Gesundheit und Soziales	13	2		-
Bau und Verkehr	16	6		4
Inneres und Sicherheit	18	2		2
GPK				64 ⁴
nicht zugeteilt ¹⁾	8	2	10 ²⁾	

¹⁾ Bereich Institutionelles (KV, OrG, KRG/GO KR etc.), vorzugsweise Büro oder KIS

²⁾ Vier ordentliche (Gesamterneuerung) und durchschnittlich fünf ausserordentliche (Ergänzungswahlen) Wahlgeschäfte pro Amtsdauer (Obergericht, Kantonsgericht, Schlichtungsbehörden, Datenschutz-Kontrollorgan).

³⁾ vier jährlich wiederkehrende Geschäfte mit acht Amtsjahren multipliziert (Voranschlag (inkl. Globalkredite), Aufgaben- und Finanzplan, Staatsrechnung, Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs).

⁴⁾ Acht jährlich wiederkehrende Berichte: Rechenschaftsberichte von Regierungsrat, Obergericht und Datenschutz-Kontrollorgan, Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle, Geschäftsberichte von Spitalverbund, Assekuranz und Pensionskasse, Bericht über die Finanzaufsicht über die Gemeinden.

Die Kommission Finanzen nimmt unter den vorbereitenden Kommissionen eine besondere Stellung ein. Einerseits berät sie Sachvorlagen aus dem Departement Finanzen. Andererseits kommt ihr eine gewisse Querschnittsfunktion zu, da sie die finanziellen Aspekte aller Vorlagen aus finanzpolitischer Sicht zu prüfen hat. Der Bereich der Finanzaufsicht wird neu durch die GPK abgedeckt. Dies umfasst u.a. auch die Vorberatung der Staatsrechnung, der Rechnungen der selbständigen Anstalten und Betriebe und des Berichts über die Finanzaufsicht über die Gemeinden unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Aufsicht.



Eine Kommissionsminderheit beantragt alternative Bezeichnungen für die fünf ständigen vorbereitenden Kommissionen. Dieser Vorschlag lehnt sich enger an die bisher verwendeten Bezeichnungen für die ständigen Kommissionen an.

Kommissionsmehrheit	Kommissionsminderheit
Kommission Finanzen (KF)	Finanzkommission (FiKo)
Kommission Bildung und Kultur (KBK)	Bildungskommission (BiKo)
Kommission Gesundheit und Soziales (KGS)	Gesundheits- und Sozialkommission (GeSoKo)
Kommission Bau- und Volkswirtschaft (KBV)	Wirtschaftskommission (WiKo)
Kommission Inneres und Sicherheit (KIS)	Sicherheitskommission (SiKo)

c) Geschäftsprüfungskommission (GPK)

Hinter der Zusammenfassung der bisherigen drei Aufsichtskommissionen zu einer einzigen Geschäftsprüfungskommission steht die Überlegung, dass das Fachwissen in der Oberaufsicht in einer einzigen Kommission besser gebündelt werden kann. Die bisherigen drei ständigen Kommissionen waren sehr unterschiedlich mit Aufsichtsaufgaben beschäftigt. Zudem gebietet Art. 9 Abs. 3 KRG neu, dass Aufsicht und Geschäftsvorbereitung getrennt werden müssen. Das bisherige Aufgabenportfolio der FiKo muss unter neuem Recht daher neu geordnet werden. Wie bereits für die ExpK ist auch für die PK die logische Folgerung daraus, dass die Aufsicht über den Staatshaushalt – mit Unterstützung durch die Finanzkontrolle – auf die GPK übertragen wird. Damit kommt die Aufsicht über Regierungsrat und Verwaltung aus einer Hand – sowohl was die Geschäftsführung als auch was den Staatshaushalt betrifft. Unklarheiten in der Kompetenzabgrenzung zwischen GPK und Kommission Finanzen, die verschiedentlich zu Differenzen geführt haben, gehören damit der Vergangenheit an. Die Oberaufsicht über die Justiz wurde bisher von einer Justizkommission (JuKo) ausgeübt. Auch diese Aufgabe soll der GPK übertragen werden. So ist sichergestellt, dass die Oberaufsicht durch den Kantonsrat aus einer Hand kommt und auch die Methodik vereinheitlicht wird. Staatswirtschaftliche Kommission (StwK) und JuKo werden heute bereits durch ein gemeinsames Aktuariat betreut. Damit sind die organisatorischen Voraussetzungen für eine Zusammenlegung der Aufgaben bereits weitgehend gegeben.

Auch die GPK soll nicht zu stark vergrößert werden. Angesichts der neuen Aufgaben, die die GPK mit der neuen Gesetzgebung erhält, ist eine Mindestgrösse von fünf Mitgliedern wie bisher (Art. 8 Abs. 1 GO KR) allerdings nicht mehr zeitgemäss und auch wenig realistisch. Sie soll – wie bisher die StwK in der Praxis – aus mindestens sieben Personen bestehen (Art. 6 Abs. 2 nGO KR). Sollte sich zeigen, dass sie mehr Mitglieder benötigt, kann deren Zahl schnell angepasst werden. Für die Mehrheit der PK ist plausibel, dass die GPK aufgrund des breiteren Aufgabenportfolios vergrößert werden muss. Dies soll jedoch die Praxis zeigen und nicht bereits in den Rechtsgrundlagen vorgegeben werden.

Eine Kommissionsminderheit möchte die vergrößerte GPK in den Rechtsgrundlagen verankert haben. Sie schlägt daher vor, die Mindestgrösse der GPK in Art. 6 Abs. 2 nGO KR bei 9 Mitgliedern festzusetzen.

Für die GPK wird neu die Möglichkeit geschaffen, sich in **Subkommissionen** zu organisieren, um spezifische Aufsichtstätigkeiten auszuüben. Dafür bietet sich etwa die spezifische Aufsicht über die Justiz an – denkbar wäre etwa auch der Bereich Staatshaushalt, der Bereich selbständige Anstalten und Betriebe oder besondere Projekte, die einer begleitenden Oberaufsicht bedürfen. Damit könnten sich einzelne Mitglieder der GPK auf bestimmte Gebiete der Oberaufsicht spezialisieren. Dies jedoch immer unter einem gemeinsamen Dach der GPK und damit unter einheitlicher Führung durch das GPK-Präsidium.

Die Aufgaben der heutigen FiKo, die teils Aufgaben der Oberaufsicht, teils vorbereitende Aufgaben wahrnahm, werden also künftig auf zwei Kommissionen verteilt. Die GPK kümmert sich – in Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle – um die finanzielle Oberaufsicht (Prüfung des Staatshaushalts und der Rechnungen der selbstständigen Anstalten und Betriebe). Die Kommission Finanzen übernimmt die Vorbereitung finanzpolitischer Geschäfte (z.B. Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag, Prüfung der Jahresrechnung unter finanzpolitischen Gesichtspunkten) sowie die Prüfung sämtlicher Sachgeschäfte unter finanziellen Aspekten (vgl. auch Abschnitt G, 4.b), S. 20).

Die neu organisierte GPK wird den Kantonsrat nach Ansicht der PK veranlassen, die Organisation der Oberaufsicht auch in methodischer Hinsicht zu überprüfen. Die neuen gesetzlichen Grundlagen bieten dafür die Voraussetzungen, insbesondere mit den offener formulierten Bestimmungen zur Berichterstattung der GPK, mit der Möglichkeit der Bildung von Subkommissionen und mit dem Auftrag zur Schwerpunktsetzung. Vgl. dazu auch die weitergehenden Ausführungen zur Arbeitsweise in der Oberaufsicht in Abschnitt G, 8.b), S. 34.

d) Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK)

Die Normierung der PUK orientiert sich am geltenden Recht. Allerdings werden die Rechte der von einer Untersuchung der PUK betroffenen Personen und Behörden detaillierter geregelt (Art. 15 ff. KRG). Die Anhörung vor der PUK wird tendenziell mündlich erfolgen. Es ist jedoch auch möglich, dass Betroffene zu einzelnen Fragen schriftlich Stellung nehmen. Die Stellungnahmen zum Entwurf des Schlussberichts erfolgen ihrerseits schriftlich. Art. 18 Abs. 2 KRG hält schliesslich fest, dass der Regierungsrat im Rahmen eines Berichts und Antrags zum Schlussbericht der PUK Stellung beziehen kann.

5. Mitglieder des Kantonsrates (Art. 33–40 KRG, Art. 28–41 nGO KR)

Gesetz und Geschäftsordnung fassen die Rechtstellung der Ratsmitglieder systematisch neu in eigenen Kapiteln zusammen. Dieser Aspekt fehlt in der geltenden Geschäftsordnung gänzlich, bzw. beschränkt sich auf einige wenige, unzusammenhängende Bestimmungen.

a) Unvereinbarkeiten

Art. 63 Abs. 1 lit. b^{bis} KV sieht eine Ausweitung der Unvereinbarkeiten vor. Neu sollen Angehörige der kantonalen Verwaltung in leitender Stellung nicht mehr im Kantonsrat Einsitz nehmen dürfen. Im Einzelnen hat der Gesetzgeber zu definieren, welche Personen von der Unvereinbarkeit betroffen sind. Das Anliegen, das hinter dieser neuen Bestimmung steht, ist es, übermässige Machtkonzentrationen bei einzelnen Personen zu vermeiden. Personen, die verwaltungsintern die Politik massgeblich mitgestalten, sollten nicht gleichzeitig dem Kantonsrat angehören. Zudem sollen strukturelle Loyalitätskonflikte ausgeschlossen werden, in die ein Ratsmitglied geraten kann, wenn es im unmittelbaren Umfeld eines Regierungsmitglieds arbeitet. Das Gesetz hat gemäss verfassungsrechtlichem Auftrag die betroffenen Positionen zu bezeichnen. Das Institut der Unvereinbarkeit steht in einem Spannungsverhältnis zum passiven Wahlrecht, das als Grundrecht jeder Bürgerin und jedem Bürger zusteht. Aus diesem Grund sind die Unvereinbarkeitstatbestände auf das notwendige Mass zu beschränken.

Das KRG hat die Vorgaben der Verfassung wie folgt umgesetzt. Als **leitende Angestellte** werden die Positionen in Art. 33 lit. c–e bezeichnet. Sämtliche Leiterinnen und Leiter von Organisationseinheiten der 2. Hierar-



chiesebene der Verwaltung (Ämter, Departementssekretariate, Dienste der Kantonskanzlei, sämtliche Anstalten und Betriebe) sowie die Stellvertretungen der Departementssekretärinnen und -sekretäre fallen darunter. Gegenwärtig betrifft dies maximal 45 Personen. Nicht als Angestellte in leitender Stellung gelten die Leiterinnen und Leiter der Organisationseinheiten der 3. Hierarchieebene (Abteilungen), da diese in der Regel keinen unmittelbaren Einfluss auf die Mitglieder des Regierungsrates haben, jeweils nur einen sehr beschränkten Fachbereich betreuen und weniger mit politisch relevanten Fragen konfrontiert sind.

Eine Minderheit der PK möchte auch die Leiterinnen und Leiter von Abteilungen der Unvereinbarkeit unterstellen, da sie deren Bedeutung im politischen Prozess und damit auch den Einfluss, den dieser Personenkreis auf die Entscheidungsprozesse des Regierungsrates ausübt, höher einschätzt als die Kommissionsmehrheit. Davon betroffen wären zusätzlich maximal 50 Personen.

Nicht unter die Unvereinbarkeit fallen die Mitglieder der Führungsorgane der selbständigen Anstalten und Betriebe (Verwaltungsräte und -kommissionen von Spitalverbund, AR Informatik AG [ARI], Assekuranz, Pensionskasse, Sozialversicherungen Appenzell Ausserrhoden, Stiftung Pro Appenzell etc.). Sie sind als teilzeitlich Tätige nicht im gleichen Ausmass von ihrem Engagement abhängig wie etwa die Leiterinnen und Leiter der Anstalten und Betriebe, kommen also weniger in einen möglichen Loyalitätskonflikt.

Als **Angestellte in den Regierungsrat unmittelbar unterstützender Stellung** gelten die Personen nach Art. 33 lit. f und g KRG. Dazu gehören die persönlichen Mitarbeitenden der Mitglieder des Regierungsrates. Die Rolle eines persönlichen Mitarbeiters prägen die Komponenten eines dauernden Arbeitsverhältnisses und der besonderen Nähe, des besonderen Vertrauensverhältnisses zum Vorgesetzten. Unter die Unvereinbarkeit fallen schliesslich die Angestellten der Kantonskanzlei, welche im engsten Kreis um den Regierungsrat in administrativer oder beratender Art tätig sind. Dazu gehören die Mitarbeitenden von Rechtsdienst und Kommunikationsdienst sowie die Mitarbeitenden des Sekretariats der Kantonskanzlei – auch wenn sie keine leitende Stellung innehaben. Gegenwärtig betrifft diese Regel sieben Mitarbeitende.

Das Gesetz regelt neu die **Rechtsfolgen** einer Unvereinbarkeit ausdrücklich. Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden. Wird ein amtierendes Ratsmitglied in ein Amt oder eine Funktion gewählt, die mit dem Parlamentsmandat unvereinbar ist, so scheidet es mit dem Antritt dieses Amtes oder dieser Funktion aus dem Kantonsrat aus. Ist eine Person bereits in einem Amt oder einer Funktion, die mit einem Parlamentsmandat nicht vereinbar ist, und wird sie in den Kantonsrat gewählt, so kann sie ihr Amt als Mitglied des Kantonsrates erst antreten, wenn sie die andere Funktion aufgegeben hat. Unterlässt sie dies während längerer Zeit, besteht die Unvereinbarkeit also fort, tritt nach einer bestimmten Zeit von Gesetzes wegen eine Vakanz ein. Der Sitz ist dann wieder zu besetzen. Die Bestimmung nimmt auf Kündigungsfristen Rücksicht, die in höheren Positionen regelmässig sechs Monate betragen. Daher tritt die Vakanz sieben Monate nach Bekanntgabe der Wahl ein. Die Wahl kann erst dann bekanntgegeben werden, wenn die Gültigkeit der Wahl rechtskräftig festgestellt wurde. Der Eintritt einer Vakanz kann sich damit um die Dauer eines allfälligen Beschwerdeverfahrens gemäss Art. 62 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte; bGS 131.12) verschieben. Art. 33 Abs. 2 und 3 KRG bringen zum Ausdruck, dass die Unvereinbarkeit kein Wahlhindernis darstellt. Sie bildet aber eine Schranke, ein bestimmtes Amt auszuüben. Zuständig für die Feststellung der Unvereinbarkeit ist der Kantonsrat (vgl. Art. 18 Abs. 3 lit. b nGO KR).

b) Rechte und Pflichten (Art. 34–39 KRG, Art. 28–41 nGO KR)

Art. 34 KRG verankert die **Teilnahmepflicht** der Ratsmitglieder für die Sitzungen des Kantonsrates und der Organe auf Gesetzesesebene.

Die **Offenlegung der Interessenbindungen** wird gegenüber dem geltenden Recht neu formuliert und präzisiert (Art. 35 KRG). Heute gibt es keine Deklarationspflicht für Interessenbindungen. Die Ratsmitglieder müssen ihre Interessen lediglich offenlegen, wenn sie sich zu einem Geschäft konkret äusserten (Art. 35 Abs. 4 GO KR). Neu haben die Ratsmitglieder ihre Interessenbindungen und Erwerbstätigkeiten im Rahmen eines öffentlichen Registers laufend offenzulegen. Die jährliche Umfrage der Kantonskanzlei nach Art. 28 nGO KR entbindet die Ratsmitglieder nicht von der Pflicht zur laufenden Aktualisierung. Zudem präzisiert das Gesetz beispielhaft, welche Interessenbindungen offenzulegen sind. Im Vordergrund stehen dabei Erwerbstätigkeiten sowie die Betätigungen in Interessengruppen und andere politische Ämter. Damit trägt das neue Gesetz wesentlich zu einer erhöhten Transparenz des Parlamentsbetriebs bei.

Auch die **Ausstandspflicht** wird im Gesetz eingehender und präziser geregelt als im geltenden Recht. Art. 36 Abs. 1 KRG macht deutlich, dass der Ausstand im Parlament – im Unterschied etwa zum Justizbereich – die Ausnahme darstellt. Eine ganze Reihe von Beratungsgegenständen wird generell von der Ausstandspflicht ausgenommen (so allgemeinverbindliche Beschlüsse, wie der Erlass von Gesetzen und kantonsrätlichen Verordnungen, die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen oder Wahlen in die Organe des Kantonsrates). In den genannten Fällen kann es keine Interessenkonflikte geben, da es an einer unmittelbaren persönlichen Betroffenheit fehlt oder der Entscheid lediglich parlamentsintern wirkt. Die Ausstandspflicht kann von vornherein nur dort Platz greifen, wo der Kantonsrat Entscheide in konkreten Einzelfällen fällt, in denen eine unmittelbare und persönliche Betroffenheit gegeben sein kann. Absatz 2 nennt dann zwei konkrete Tatbestände, die zum Ausstand in einem Geschäft führen müssen: das Interesse in eigener Sache oder in einer Sache einer Organisation, für die ein Ratsmitglied in leitender Stellung tätig ist.

Zu den Rechten der Ratsmitglieder gehören beschränkte **Auskunfts- und Informationsrechte** (Art. 37 KRG). Grundsätzlich richten sich diese nach dem Informationsgesetz (bGS 133.1). Denn die Mitglieder eines Parlaments geniessen verfassungsrechtlich keine privilegierte Stellung gegenüber Regierungsrat oder kantonaler Verwaltung. Ein beschränktes Privileg räumt das Gesetz aber insofern ein, als die Ratsmitglieder unentgeltlich mündliche oder schriftliche Auskünfte über einfache Sach- und Rechtsfragen erhalten, soweit diese in Zusammenhang mit der Amtstätigkeit stehen. Zu denken ist etwa an Informationen zur Vorbereitung eines Antrages oder Vorstosses. Auch in diesem Fall gelten die Vorbehalte des Informationsgesetzes betreffend entgegenstehender privater oder öffentlicher Interessen (vgl. Art. 12 f. Informationsgesetz). Zu letzteren gehört auch der Vorbehalt, dass eine Anfrage keinen unverhältnismässigen Aufwand verursachen darf.

Zu den Privilegien der Ratsmitglieder (und der Mitglieder des Regierungsrates) gehört die **parlamentarische Immunität** (vgl. Art. 81 Abs. 1 KV). Art. 38 KRG regelt nun neu das Verfahren zur Aufhebung der parlamentarischen Immunität. Abs. 2 bestimmt dabei den Kreis der Antragsberechtigten. Insbesondere können jene Instanzen der Justiz die Aufhebung der Immunität beantragen, die im Falle der Aufhebung für das zugrundeliegende Verfahren zuständig wären (allen voran die Staatsanwaltschaft oder das Kantonsgericht). Um ein bestimmtes Verfahren durchzuführen, muss die Immunität als Verfahrenshindernis erst beseitigt werden.

c) Fraktionen im Speziellen

Neu als Recht der Ratsmitglieder und nicht mehr als Organ definiert sind die **Fraktionen**. In der geltenden Geschäftsordnung sind die Fraktionen als Organe bezeichnet (Art. 1 lit. c GO KR), werden aber nicht als solche behandelt. So besteht für die Fraktionen weder eine Protokollierungs- noch eine Archivierungspflicht (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. a Archivgesetz). Zudem unterstehen die Fraktionen nicht dem Öffentlichkeitsprinzip. Auch die Struktur und die Verfahren der Fraktionen sind in der Geschäftsordnung offen gelassen. Den Fraktionen wird grösstmögliche Freiheit gewährt. Schliesslich erhalten die Ratsmitglieder keine Entschädigungen für die Fraktionsarbeit. In allen anderen Organen werden Entschädigungen ausbezahlt. Insgesamt ist die Organeigenschaft der Fraktionen in der geltenden Geschäftsordnung fraglich.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass die Fraktionen verfassungsrechtlich nicht abgestützt sind (im Unterschied zum Büro und zu den Kommissionen) ist es daher richtig, die Fraktionen **nicht als Organe** des Kantonsrates zu konstituieren, sondern als freiwillige, politisch motivierte Verbindungen unter den Ratsmitgliedern mit besonderen Befugnissen (analog zum Kanton Bern, der dieselbe verfassungsrechtliche Ausgangslage kennt). Die Fraktionen geniessen in ihrer Organisation weiterhin umfassende Autonomie, die ihre Grenzen eigentlich nur im Instruktionsverbot findet (Art. 81 Abs. 2 KV). Wie in anderen organisatorischen Belangen auch, beschränken sich die gesetzlichen Regelungen auf das Notwendigste. So wird die Mindestgrösse nicht gesetzlich festgelegt. Sie soll durch den Rat im Rahmen seiner Organisationsautonomie bestimmt werden.

Die Entwürfe übernehmen die geltenden Regeln weitgehend – mit zwei Ausnahmen:

1. Neu liegt die **Mindestgrösse** einer Fraktion bei fünf Ratsmitgliedern (Art. 31 Abs. 1 nGO KR). Eine Fraktion mit nur drei Mitgliedern wäre kaum in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen, da für die Parlamentsarbeit zu wenige Ressourcen zur Verfügung stünden. Sie könnte so ihre Rolle innerhalb des Parlaments gar nicht wahrnehmen. Dies gilt umso mehr in einem Parlament mit gestärkten Strukturen (ständigen Kommissionen). Zudem kann der Fraktionenproporz bei zu kleinen Fraktionen nicht richtig spielen. So repräsentiert eine Fraktion mit drei Mitgliedern lediglich 4,6 Prozent des Kantonsrates. Eine Erhöhung der Mindestgrösse auf fünf Mitglieder ist daher angezeigt. Im gesamtschweizerischen Vergleich zeigt sich zudem, dass sich diese Mindestgrösse als Standard durchgesetzt hat – gerade auch bei kleinen Kantonen. Zudem soll die Mindestgrösse auch nicht zu hoch angesetzt werden, um die Meinungsvielfalt im Parlament nicht zu sehr zu beschneiden.
2. Art. 39 Abs. 4 KRG sieht eine **Entschädigung** für die Fraktionen vor. Damit soll die unbestreitbar wichtige Funktion der Fraktionen unterstützt werden. Die zusätzlichen Mittel sollen die Fraktionen auch gegenüber den Kommissionen und gegenüber dem Büro aufwerten, die beide in ihren Rollen gestärkt werden. Die Entschädigung besteht nach Art. 32 nGO KR aus einem jährlichen Pauschalbeitrag in der Höhe von Fr. 5'000.–. Sie soll zur Aufgabenerfüllung der Fraktionen eingesetzt werden, etwa für den Betrieb eines Fraktionssekretariats oder für die Entschädigung besonderer Aufwendungen zugunsten der Fraktionen (z.B. Entschädigung von Fachexperten, Gutachten etc.).

Eine Minderheit der Kommission möchte die Regelung gemäss ExpK übernehmen und die Fraktionsentschädigung in zwei Komponenten splitten: in eine jährliche Pauschale von Fr. 3'000.– pro Fraktion und einen jährlichen Beitrag von Fr. 150.– pro Fraktionsmitglied. Diese Regelung soll insbesondere der unterschiedlichen Grösse der Fraktionen Rechnung tragen. Sie würde gegenüber dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu minimalen Minderausgaben von jährlich Fr. 250.– führen (vgl. Tabelle in Abschnitt H, 2.b), S. 41).



d) Entschädigungen (Art. 40 KRG, Art. 33–41 nGO KR)

Das Gesetz sieht in Art. 40 eine **angemessene Entschädigung** für die Tätigkeit der Ratsmitglieder vor. Damit ist klargestellt, dass die Ratsmitglieder nicht voll entschädigt werden, die finanziellen Beiträge also kein Ersatz für entgangenes Einkommen sein können. Die Regelung der Entschädigungen wird im Übrigen weitgehend der Geschäftsordnung überlassen.

Mit der allgemeinen Beschleunigung des gesellschaftlichen Wandels und der Beschleunigung des politischen Betriebs sind auch die Anforderungen an ein Ratsmitglied in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Nach der Reform der Staatsleitung steht der Kantonsrat einer weiter professionalisierten Regierung und Verwaltung gegenüber. Für ein Milizparlament, das auch eines bleiben soll, stellt dies eine zusätzliche Herausforderung dar. Dieser Herausforderung begegnet die neue Parlamentsgesetzgebung mit zahlreichen organisatorischen Verbesserungen und mit neuen Instrumenten. Die PK ist jedoch überzeugt, dass auch das Entschädigungssystem Anpassungen erfahren muss, soll das Amt eines Kantonsrates, einer Kantonsrätin auch in Zukunft noch attraktiv und für sämtliche sozialen Schichten auch finanziell tragbar sein.

Die Entschädigung setzt sich neu aus **drei Komponenten** zusammen:

1. aus einer pauschalen Grundentschädigung pro Ratsmitglied und Jahr von Fr. 1'000.–
2. aus jährlichen Zulagen für besondere Ämter innerhalb des Rates (in Büro oder Kommissionen)
3. aus Taggeldern für Sitzungen des Rates und seiner Organe

Hinzu kommt die Vergütung von Auslagen, die im Rahmen der Amtstätigkeit anfallen (Spesenentschädigung).

Die **Grundentschädigung** soll den allgemeinen, nicht einer konkreten Tätigkeit zuzuordnenden Aufwand eines Ratsmitglieds abgelden. Dazu gehören die allgemeine Informationstätigkeit (persönliche Lektüre und Recherche, Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen oder an Veranstaltungen der Partei), Auftritte als Ratsmitglied (etwa an Podien, an öffentlichen Informationsveranstaltungen, Schulen etc.) oder die allgemeine Fraktionsarbeit. Die Fraktionen führen in der Regel jährlich acht Sitzungen durch. Gemäss einer durch die ExpK durchgeführten Umfrage über die Aktivitäten der Fraktionen bestehen deren Hauptaktivitäten in der Vorbesprechung von Beratungsgegenständen des Kantonsrates, der Vorbereitung von Vorstössen sowie der Teilnahme an Vernehmlassungen. Gemäss Schätzungen aus der Umfrage dauert die persönliche Vor- und Nachbereitung der Fraktionssitzungen normalerweise etwa zehn Stunden. In diesem Zeitaufwand eingeschlossen ist das Studium der Beratungsunterlagen. Nicht berücksichtigt sind darin besondere Zeitaufwendungen für die Fraktionsleitung sowie für die Arbeit an Vernehmlassungsantworten oder Vorstössen.

Die **Taggelder** werden von Fr. 250.– auf Fr. 300.– erhöht. Sie decken neben der reinen Sitzungszeit für Ratssplenium und Kommissionen auch deren Vor- und Nachbereitung ab. Dazu gehört das Studium der Beratungsunterlagen, die Teilnahme an Fraktionssitzungen zur Vorbereitung der Beratungsgegenstände aber auch etwa die Vorbereitung von Voten. Rechnet man für sämtliche Aktivitäten vor, am und nach einem Sitzungstag im Rat mit zwei Arbeitstagen, so resultiert auch mit einem Taggeld von Fr. 300.– ein Stundensatz von deutlich unter Fr. 20.–. Neu sollen auch für Ratssitzungen halbe Taggelder ausgeschüttet werden. Nach geltendem Recht wird für jede Ratssitzung ein volles Taggeld ausbezahlt, unabhängig davon, wie lange eine Sitzung dauert. Die PK möchte die Sitzungspraxis des Rates möglichst der Praxis überlassen und künftig auch häufigere, dafür kürzere Sitzungen ermöglichen. Das Entschädigungssystem soll hier keine falschen Anreize setzen.

Im Gegenzug zur Erhöhung der Taggelder möchte die Kommissionsmehrheit auf eine **Infrastrukturentscheidung** verzichten, wie sie die ExpK noch vorgeschlagen hatte. Die Kommissionsminderheit will diese Ent-

schädigungskomponente aus Transparenzgründen beibehalten. Die Kosten, die den Ratsmitgliedern zur Aufrechterhaltung der notwendigen Infrastruktur entstehen, sollen separat ausgewiesen und entschädigt werden. Zudem ist die Infrastrukturentscheidung steuerlich und sozialversicherungsrechtlich anders zu behandeln als Zulagen und Taggelder. Auch aus diesem Grund rechtfertigt sich für die Kommissionsminderheit diese Entschädigungskategorie.

Die PK diskutierte die Ablösung der **Zulagen** durch ein doppeltes Sitzungsgeld für Kommissionspräsidien. Sie gelangte aber zum Schluss, dass eine pauschale Entschädigung dem weit über die Sitzungsleitung hinausgehenden Aufwand und der Verantwortung, die mit dem Präsidium einer Kommission verbunden ist, weit besser gerecht wird. Die Zulagen wurden für die verschiedenen Chargen im Detail diskutiert und auf das neue System mit ständigen vorbereitenden Kommissionen angepasst. Das Präsidium der GPK soll aufgrund des erweiterten Aufgabenbereichs und der damit verbundenen erhöhten Verantwortung eine deutlich höhere Zulage erhalten. Im Gegensatz zu den anderen vorbereitenden Kommissionen erhalten die Mitglieder der Kommission Finanzen eine jährliche Zulage. Dies lässt sich aus Sicht der PK mit der besonderen Aufgabenfülle dieser Kommission erklären. Als einzige vorbereitende Kommission hat sie über die Beratungsgegenstände aus dem Departement Finanzen hinaus von vornherein fest zugeteilte Geschäfte vorzubereiten, die jährlich anfallen. Zudem muss sie sich unter finanziellen Gesichtspunkten auch mit allen Geschäften der anderen Kommissionen befassen.

Die Regelung der **Spesen** wurde weitestgehend aus der geltenden Geschäftsordnung übernommen. Art. 36 nGO KR macht nun deutlich, dass die Spesenregelung nur dann zur Anwendung gelangt, wenn die entstandenen Auslagen einen Zusammenhang mit der Ausübung des Amtes haben. Die Regelung orientiert sich weiterhin an den Ansätzen, die der Regierungsrat im Reglement über die Entschädigung von Inkonvenienzen, Spesen, Pikettdienst und ausserordentliche Arbeitszeit (REIS; bGS 142.211.1) festgelegt hat. Der Kantonsrat legt seine Spesenregelung autonom fest. Abweichungen zu den Ansätzen, die für die kantonale Verwaltung gelten, sind nach Ansicht der PK jedoch nicht erwünscht.

Die Aufgaben des Büros in Fragen der Entschädigungen wurden gegenüber der geltenden Regelung etwas erweitert (Art. 41 nGO KR). Das Büro kann nun generell weitere Einzelheiten in einer Weisung regeln, da es sich gezeigt hat, dass eine eingeschränkte Weisungskompetenz nicht praktikabel war. Das Büro musste Regelungen treffen, die über die bloss technische Auszahlung und Abrechnung hinausging.

6. Verfahren des Kantonsrates (Art. 41–45 KRG, Art. 42–65 nGO KR)

Im Gesetz finden sich in fünf Artikeln die wichtigsten Grundsätze zum Verfahren, ohne dass materielle Änderungen gegenüber dem geltenden Recht vorgenommen worden wären. Die Neuerungen beschränken sich auf die Geschäftsordnung. Art. 41 KRG macht deutlich, dass die Geschäftsordnung in diesem Bereich eine besonders wichtige Rolle spielt.

a) Ratssitzungen (Art. 42 f. KRG, Art. 42–46 nGO KR)

Die Bestimmungen zur Einberufung von Sitzungen, zur Einladung und zur Teilnahme wurden aus der geltenden Geschäftsordnung übernommen, mit einzelnen Präzisierungen. Art. 42 Abs. 2 KRG operiert beim Quorum zur Einberufung einer Sitzung neu mit der Anzahl Ratsmitglieder. Dies darum, weil es hier nicht um ein Quorum bei einer Abstimmung, sondern um ein Minderheitsrecht «unter Abwesenden» geht. Daher sollte von vornherein klar sein, wie viele Unterschriften für eine Einberufung notwendig sind, insbesondere da auch ein-



mal ein Sitz vakant sein kann. Zudem ist der Beratungsgegenstand anzugeben. Der Kantonsrat kann nur dann zu einer Sitzung zusammentreten, wenn eine Traktandenliste vorliegt. Diese hat Beratungsgegenstände zu enthalten, die in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallen und die auch behandlungsreif sind. Das Büro ist für die Einladung und für die Formulierung der Traktandenliste zuständig.

Die PK verzichtet darauf, im Gesetz oder in der Geschäftsordnung Bestimmungen zum Sitzungsrythmus zu beantragen. Hier soll der Praxis weiterhin die maximale Freiheit gewährt werden. Die PK hat allerdings mehrfach über eine allfällige Anpassung der Praxis diskutiert. Möglich wären etwa mehrtägige Sessionen oder dann häufigere, dafür kürzere ein- oder halbtägige Sitzungen. Auslöser für diese Diskussion ist ein verbreitetes Unbehagen angesichts teilweise überlanger Sitzungstage. Diesbezüglich wäre es sicherlich angebracht, wenn Büro und Regierungsrat Überlegungen zu einer Anpassung der Sitzungsplanung anstellen.

Art. 44 Abs. 1 nGO KR verlangt, dass Entschuldigungen nicht nur rechtzeitig erfolgen, sondern auch mit einer Begründung versehen werden. Dies gilt auch für teilweise Abwesenheiten von der Ratssitzung. Art. 44 Abs. 2 nGO KR verzichtet auf die explizite Nennung des Namensaufrufes zur Feststellung der Anwesenden. Künftig könnte die Anmeldung auch elektronisch mittels Badge oder dergleichen erfolgen. Neu sieht Art. 44 Abs. 3 nGO KR vor, dass die Ratsmitglieder an den Sitzungen angemessene Kleidung zu tragen haben. Diese Ordnungsvorschrift ist bewusst zurückhaltend formuliert, um keine starre Ordnung vorzugeben. Offensichtliche Fehlritte bezüglich Kleidung können mit dieser Norm aber zumindest gerügt werden.

Die Mehrheit der PK hält an der Sitzordnung nach Wahlkreisen fest (Art. 45 Abs. 1 nGO KR). Die immer wieder gelobte Ratsdisziplin in Appenzell Ausserrhoden führt sie u.a. auf diesen Umstand zurück. Sie befürchtet, dass eine Sitzordnung nach Fraktionen zu einem höheren Lärmpegel führen könnte. Auch würde der fraktionsübergreifende Austausch leiden.

Eine Minderheit der PK beantragt, dass die Ratsmitglieder nach Fraktionen sitzen sollen. Um die Rolle der Fraktionen zu stärken und den Parlamentsbetrieb effizienter zu gestalten, scheint der Minderheit eine Sitzordnung nach Fraktionen folgerichtig. Die auch von ihr konstatierte grosse Disziplin im Ratssaal führt sie in erster Linie auf die Diskussionskultur und den Respekt zurück, die im Ausserrhoder Kantonsrat gepflegt werden. Teil dieser Kultur sei etwa auch die hohe Präsenz im Saal, die mit der Sitzordnung nicht direkt in Verbindung stehe.

Die konkrete, personenbezogene Sitzordnung legt nach wie vor das Büro fest.

Art. 46 Abs. nGO KR präzisiert das Hausrecht der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten. Das Hausrecht gilt örtlich im Ratssaal und im Vorraum vor dem Ratssaal. Zeitlich gilt es an den Sitzungstagen.

b) Allgemeine Verfahrensbestimmungen (Art. 41 KRG, Art. 47–53 nGO KR)

Die Verfahrensbestimmungen der Geschäftsordnung haben sich im Grossen und Ganzen bewährt, weshalb die neue Gesetzgebung lediglich punktuelle Änderungen vorsieht. Der Regelungsgehalt wurde allerdings systematisch neu gefasst, übersichtlicher geordnet und begrifflich präzisiert.

Deutlicher als früher wird zwischen Eintretensdebatte (Art. 50 nGO KR) und Detailberatung (Art. 51 nGO KR) unterschieden. Eine Eintretensdebatte findet künftig nur noch einmal pro Geschäft statt, auch wenn dieses in mehreren Lesungen beraten wird. Hat der Rat Eintreten beschlossen, nimmt er sich des Beratungsgegenstandes an. Dieser Entscheid muss in zweiter Lesung nicht bestätigt werden. Folgerichtig kann auf ihn auch nicht

mehr zurückgekommen werden – auch mittels Rückkommensantrag nicht. Das schliesst nicht aus, dass zu Beginn der Detailberatung in 2. Lesung das Wort für einleitende oder grundsätzliche Bemerkungen erteilt wird. Eine «Eintretensdebatte» auch in 2. Lesung in diesem landläufigen Sinne ist also weiterhin möglich und wird durch Art. 51 Abs. 2 nGO KR auch ausdrücklich vorgesehen. Sinn und Zweck dieser Sequenz ist es auch, zum Ergebnis der Volksdiskussion Stellung zu nehmen.

Detailliert geregelt wird in Art. 50 Abs. 2 nGO KR die Reihenfolge der Voten in der Eintretensdebatte. Neu hat die zuständige Kommission das erste und das letzte Wort, um ihrer Position mehr Gewicht zu verleihen. Auch andere Kommissionen erhalten die Möglichkeit, sich in der Eintretensdebatte zu äussern, sofern sie zu einem Beratungsgegenstand einen fachlichen Bezug haben. Diese Bestimmung bezieht sich in erster Linie auf die Kommission Finanzen.

Neu wird begrifflich zwischen Geschäftsliste (alle im Kantonsrat hängigen Geschäfte) und Traktandenliste (konkrete Arbeitsplanung für eine Sitzung) unterschieden. Ein Nichteintreten oder eine Ablehnung in der Gesamtabstimmung führt zu einer Abschreibung von der Geschäftsliste. Das Geschäft ist erledigt, während eine Absetzung von der Traktandenliste lediglich zu einer Verschiebung auf eine kommende Sitzung führt (z.B. nach einer Rückweisung).

c) Anträge (Art. 54–57 nGO KR)

Das Antragsrecht wurde inhaltlich weitgehend unverändert übernommen und lediglich systematisch neu geordnet.

Neu hält Art. 54 Abs. 1 nGO KR ausdrücklich fest, dass alle Ratsmitglieder sowohl im Rat wie auch in den Kommissionen Anträge stellen können. Präzisiert wird auch der Umgang mit Minderheitsanträgen, die im geltenden Recht lediglich indirekt erwähnt werden. Anträge in der Kommission, die von der Kommissionsmehrheit abgelehnt worden sind, können als Minderheitsanträge eingebracht werden. Werden sie in den Bericht und Antrag der Kommission aufgenommen, so gelten sie als gestellt (Art. 14 Abs. 1 KRG).

d) Abstimmungen (Art. 44 f. KRG, Art. 58–65 nGO KR)

Das neue Recht beschränkt sich auf die systematische Neuordnung der bewährten geltenden Regeln. Nicht mehr vorgesehen ist die Möglichkeit, bei Ausfall der Abstimmungsanlage durch Aufstehen abstimmen zu lassen (Art. 59 Abs. 2 nGO KR). In der Praxis ist dies bisher gar nie vorgekommen.

7. Beratungsgegenstände (Art. 46–62 KRG, Art. 66–80 nGO KR)

Die geltende Geschäftsordnung kennt nur sehr bruchstückhafte und systematisch unzusammenhängende Regeln über spezifische Beratungsgegenstände. Diese Unvollständigkeit hat immer wieder zu Unsicherheiten in der Praxis geführt. Die Zusammenfassung aller Sonderregeln zu bestimmten Beratungsgegenständen bildet eine Neuerung.

a) Wahlen (Art. 46 f. KRG, Art. 66–68 nGO KR)

Das Kapitel beginnt in Gesetz wie Geschäftsordnung mit Sonderbestimmungen zu den Wahlen. Die allgemeinen Regeln wurden grösstenteils aus dem geltenden Recht übernommen. In Abweichung zur allgemeinen Regel in Art. 58 nGO KR hat die Präsidentin oder der Präsident bei Stimmengleichheit in Wahlverfahren keinen Stichentscheid. Es entscheidet das Los.

Als Ausnahme vom Grundsatz, dass vorbereitende Kommissionen keine Subkommissionen mit eigenen Kompetenzen bilden dürfen (vgl. Art. 12 Abs. 4 KRG und die zugehörigen Bemerkungen vorne, Abschnitt G.4.b.), S. 20), sieht Art. 47 KRG vor, dass für die Vorbereitung von Wahlanträgen an den Kantonsrat Wahlausschüsse gebildet werden können. Denkbar wäre etwa, dass ein Wahlausschuss eine Vorauswahl trifft und mit einer Anzahl Kandidatinnen und Kandidaten eine erste Gesprächsrunde führt, bevor etwa die verbleibenden Kandidierenden vor der gesamten Kommission vorsprechen. Ein Wahlausschuss des Büros könnte auch die Vorbereitung der Wahlvorschläge für Ratschreiberin/Ratschreiber und Leiterin/Leiter Parlamentsdienst begleiten (vgl. Art. 21 Abs. 1 KRG, Art. 16 Abs. 3 nGO KR).

Art. 66 Abs. 2 nGO KR sieht vor, dass Kommissionen bereits bei der erstmaligen Wahl gesamthaft gewählt werden können. Bisher waren gesamthafte Wahlen auf Bestätigungen beschränkt (Art. 63 Abs. 1 GO KR). Der Rat kann jedoch die Einzelwahl beschliessen. Behörden (insbesondere die Gerichtsbehörden) müssen nach wie vor bei erstmaliger Wahl einzeln gewählt werden. Diese Öffnung für Kommissionen entspricht der langjährigen Praxis des Kantonsrates, die von der Vorgabe von Art. 63 Abs. 1 GO KR abgewichen ist.

Eine Minderheit der PK möchte die Einzelwahl auch bei Kommissionen beibehalten. Sie beantragt daher, auf Art. 66 Abs. 2 nGO KR zu verzichten. Mindestens einmal sollten auch die Mitglieder kantonsrätlicher Kommissionen einzeln gewählt werden. Dieser Grundsatz rechtfertigt sich erst recht mit der Einführung ständiger vorbereitender Kommissionen, die nicht nur für ein bestimmtes Geschäft sondern für eine ganze Amtsdauer gewählt werden.

b) Sachvorlagen und besondere Beratungsgegenstände (Art. 48–55 KRG, Art. 69–72 nGO KR)

Das Verfahren der Volksdiskussion als Teilaspekt der Beratung von referendumpflichtigen Beschlüssen des Kantonsrates wurde materiell unverändert in Gesetz und Geschäftsordnung übernommen.

Gesetz und Verordnung enthalten neu spezifische Regeln zur Behandlung von **Volksinitiativen**. Die Ungültigerklärung einer Volksinitiative durch das Parlament ist ein Rechtsakt, welcher der Beschwerde unterliegt, und kein rein politischer Entscheid. Aus diesem Grund muss den Initianten das rechtliche Gehör gewährt werden, sofern die Ungültigkeit beantragt ist (Art. 49 KRG). Zudem hält die Geschäftsordnung fest, dass eine vollständige Ungültigerklärung in erster Lesung das Verfahren abschliesst. Eine zweite Lesung findet dann nicht mehr statt, da sich eine eingehende Auseinandersetzung mit dem Inhalt der Initiative erübrigt (Art. 71 Abs. 2 nGO KR).

Art. 50 KRG sieht ein neues Instrument des Kantonsrates vor. Anlässlich der Beratung von **Planungen und Berichten** kann der Rat Erklärungen beschliessen. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben kann der Kantonsrat Planungen und Berichte grundsätzlich nur zur Kenntnis nehmen. Die Genehmigung ist, soweit verfassungsrechtlich überhaupt zulässig, nur kraft besonderer gesetzlicher Vorschrift möglich. Der Rat kann aber zu nicht genehmigungspflichtigen Planungen und Berichten Erklärungen verabschieden. Diese Erklärungen haben ein höheres politisches Gewicht als Einzelvoten aus dem Plenum, da der Kantonsrat ihnen förmlich zugestimmt hat. Erklärungen sind in erster Linie ein politisches Signal. Rechtlich bewirken sie, dass der Regierungsrat begründungspflichtig wird, sofern er dem Inhalt einer Erklärung nicht nachkommen will. Durchsetzen kann der Kantonsrat den Inhalt einer Erklärung allerdings nicht. Hierfür müsste auf parlamentarische Vorstösse zurückgegriffen werden. Immerhin kann der Kantonsrat mit dem neuen Instrument deutlichere Akzente setzen, wenn er eine Planung oder einen Bericht formell zur Kenntnis nimmt.



Art. 51 KRG macht mit einem Verweis auf das Eidgesetz und das Gesetz über die politischen Rechte klar, welche **Vereidigungen** der Kantonsrat vorzunehmen hat.

Art. 52 KRG regelt den Umgang mit **Petitionen** genauer. Die geltende Geschäftsordnung hält in Art. 5 Abs. 3 lit. d lediglich fest, dass das Büro über die Art der Behandlung von Petitionen entscheidet. Neu ist sichergestellt, dass sich in jedem Fall eine Kommission mit der Petition beschäftigt. Unter Umständen kann eine Kommission eine Petition direkt erledigen, ohne dass sie im Rat behandelt wird.

Art. 53 KRG schliesst eine Lücke, indem er die parlamentarische Behandlung von **Begnadigungsgesuchen** ordnet.

Die **Fragestunde** wird in Art. 54 KRG systematisch neu als besondere Sachvorlage behandelt und nicht mehr als Vorstoss. Denn sie bildet ein ordentlich wiederkehrendes Traktandum, innerhalb dessen die Ratsmitglieder die Möglichkeit erhalten, Fragen zu stellen. Im Unterschied zu den Vorstössen können also nicht einzelne Ratsmitglieder die Traktandierung bewirken. Die Geschäftsordnung hält nun fest, dass mindestens zweimal jährlich eine Fragestunde abzuhalten ist. Die Eingabefrist wird um zehn Tage auf neu dreissig Tage verlängert, da die Zeit zur Beantwortung durch den Regierungsrat unter dem geltenden Recht zu kurz ist. Neu ist auch die Kompetenz der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten, weitschweifige Fragen zur Kürzung zurückzuweisen (Art. 72 Abs. 2 nGO KR). Diese Möglichkeit besteht unter dem geltenden Recht nicht. Diese Lücke führt immer wieder dazu, dass viel zu umfangreiche Fragen gestellt werden, die das Format der Fragestunde sprengen (keine Wiederholung der Fragen, kurze, rein mündliche Antworten des Regierungsrates).

Art. 55 KRG regelt nun den **Rückzug von Vorlagen** ausdrücklich. Vorlagen – seien es solche des Regierungsrates, des Büros oder einer Kommission – können solange zurückgezogen werden, als nicht der Rat oder eine Kommission darauf eingetreten ist und sich so die Vorlage zu Eigen gemacht hat. Ist bereits ein Eintretensentscheid gefallen, so hat jenes Organ den Rückzug zu genehmigen, das als letztes auf den Beratungsgegenstand eingetreten ist.

c) Parlamentarische Vorstösse (Art. 56–62 KRG, Art. 73–80 nGO KR)

Die Regeln zu den parlamentarischen Vorstössen wurden im Wesentlichen übernommen. Nach bewährtem Muster sind im Gesetz die Grundzüge festgehalten, während die Geschäftsordnung insbesondere die Modalitäten des Verfahrens im Detail regelt. Insbesondere sind kürzere Fristen in der Geschäftsordnung geregelt, da bspw. die angemessene Frist bis zur Traktandierung der Erheblicherklärung eines Vorstosses oder der Beantwortung einer Interpellation stark vom Sitzungs- bzw. Sessionsrhythmus des Rates abhängt. Solche kürzeren Fristen dürfen daher nicht im Gesetz festgeschrieben werden, um das Sitzungssystem des Rates nicht zu präjudizieren. Der Entwurf sieht keine fixen Umsetzungsfristen für Motionen oder parlamentarische Initiativen vor (zur Begründung vgl. die Erwägungen vorne in Abschnitt D, S. 7).

Neu hat der Regierungsrat nach Art. 56 Abs. 3 KRG jährlich über den **Bearbeitungsstand hängiger Vorstösse** zu informieren. Dies verschafft dem Kantonsrat einerseits die Übersicht. Andererseits kann er öffentlich auf die Berichterstattung reagieren, wenn diese nicht seinen Vorstellungen entspricht.

Neu sieht Art. 57 KRG die **parlamentarische Initiative** vor. Mit ihr kann eine Kommission beauftragt werden, eine Vorlage samt Bericht auszuarbeiten und Antrag zu stellen. Parlamentarische Initiativen können nur in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Das heisst, sie müssen eine geplante Verfassungs-

Gesetzes- oder Verordnungsänderung bereits im Wortlaut wiedergeben. Die parlamentarische Initiative hat, wie Motion und Postulat auch, ein Vorverfahren zu durchlaufen. Wird eine parlamentarische Initiative erheblich erklärt, wird sie der zuständigen Kommission zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Sowohl diese Kommission als auch der Regierungsrat können Änderungen beantragen oder Gegenentwürfe zur Initiative ausarbeiten. Die parlamentarische Initiative ist als subsidiäres Instrument zur Motion gedacht. Da der Anwendungsbereich der Motion sehr breit ist und die Erfahrungen mit diesem Instrument insgesamt positiv sind, wird die parlamentarische Initiative vor allem in folgenden Fällen Bedeutung erlangen:

1. wenn der Regierungsrat eine Motion ungenügend umsetzt
2. bei kleineren Revisionen, die ohne weiteres von Ratsmitgliedern ausformuliert werden können

Gesetz und Geschäftsordnung regeln das Verfahren der parlamentarischen Initiative einlässlich.

Für „Eigengeschäfte“ des Rates, die in Form einer allgemeinen Anregung eingebracht werden sollen, sieht Art. 58 Abs. 5 KRG ausdrücklich vor, dass eine Motion an das Büro gerichtet werden kann. Es ist also zur Anpassung der Gesetzgebung über den Kantonsrat nicht zwingend die parlamentarische Initiative zu wählen.

Das Recht, eine Diskussion zu einer **Interpellation** zu verlangen, ist in Art. 78 Abs. 2 nGO KR neu als Minderheitsrecht einer Fraktion ausgestaltet. Dies baut die Hürden für die Diskussion über eine Interpellation erheblich ab. Art. 76 Abs. 2 nGO KR sieht ein neues Instrument, die dringliche Interpellation, vor. Sie entspringt dem Bedürfnis der PK, über ein Instrument zu verfügen, dass die rasche Traktandierung und Diskussion eines Themas aus aktuellem Anlass ermöglicht. Um die gegenüber der ordentlichen Interpellation privilegierte Behandlung zu rechtfertigen, muss eine als dringlich erklärte Interpellation von mindestens 20 Ratsmitgliedern unterzeichnet werden. Auch ist sicherzustellen, dass das beantragte Geschäft vom Büro traktandiert werden kann. Gleichzeitig muss der Regierungsrat genügend Zeit erhalten, um seine Antwort vorzubereiten. Aus diesem Grund ist eine Interpellation mindestens 10 Tage vor Versand der Sitzungsunterlagen einzureichen, damit sie auf die Traktandenliste der nächsten Sitzung gelangt.

Schriftliche Anfragen sind neu innert drei Monaten und nicht mehr innert sechs Monaten zu beantworten (Art. 61 Abs. 2 KRG). Dies steigert die Attraktivität dieses Instruments.

Art. 62 KRG ordnet den **Rückzug von parlamentarischen Vorstössen**. Die «grossen» Instrumente (parlamentarische Initiative, Motion und Postulat) können noch in der Diskussion über die Erheblicherklärung zurückgezogen werden. Sobald ein Vorstoss für erheblich erklärt wurde, ist er nicht mehr in der Verfügungsmacht der Urheber. Dann hat ihn sich der Kantonsrat zu Eigen gemacht. Interpellationen können solange zurückgezogen werden, als sie noch nicht traktandiert sind, das heisst bis zur Publikation der Traktandenliste im Amtsblatt. Die Rückzugserklärung ist an das Büro zu richten (Art. 80 nGO).

8. Geschäftsverkehr mit anderen Behörden (Art. 63–71 KRG, Art. 81 nGO KR)

a) Stellung des Regierungsrates und der Ratschreiberin oder des Ratschreibers (Art. 63 f. KRG)

Dieser Abschnitt übernimmt die geltenden Regelungen aus der Geschäftsordnung und hebt sie richtigerweise auf die Gesetzesebene. Inhaltlich entsprechen sie der Vorgabe in Art. 80 Abs. 1 und 2 KV. Zu präzisieren ist, dass es betreffend die Ratschreiberin, den Ratschreiber in diesem Artikel um die Vertretung eigener Geschäfte im Kantonsrat geht. Die Stellung der Ratschreiberin, des Ratschreibers als Stabsstelle des Kantonsrates ist in diesem Artikel nicht angesprochen.

b) Parlamentarische Aufsicht (Art. 65–67 KRG)

Nach Art. 72 KV beaufsichtigt der Kantonsrat die Regierung und die Geschäftsführung der Gerichte. Zudem führt er die Oberaufsicht über die kantonale Verwaltung und die öffentlich-rechtlichen Anstalten. Diese Vorgaben werden neu im Kantonsratsgesetz nachgeführt und auf Gesetzesebene präzisiert. Dieser Abschnitt des Gesetzes umschreibt Zweck, Gegenstand und Schranken der parlamentarischen Aufsicht in allgemeiner Weise.

Art. 65 Abs. 1 KRG macht deutlich, dass die Oberaufsicht die politische Kontrolle bezweckt. Es geht um die generelle Überprüfung der Geschäftsführung unter dem Aspekt einer funktionierenden Aufsicht von Regierungsrat bzw. Obergericht, und nicht um die einzelfallweise Überprüfung von Entscheidungen von Verwaltungs- oder Gerichtsinstanzen. Mit andern Worten fokussiert die Oberaufsicht auf die Frage, ob die Aufsichtsinstanzen wirkungsvolle Massnahmen und Mittel einsetzen, um unerwünschte Abläufe und Entscheidungen zu vermeiden. Bei der Nennung der Kriterien folgt die Bestimmung der grundlegenden Norm in Art. 93 KV. Damit sie mit dieser Vorgabe deckungsgleich ist, verzichtet sie auf die Nennung der Zweckmässigkeit als Prüfungskriterium. Das heisst jedoch nicht, dass die GPK nicht auch die Zweckmässigkeit des Verwaltungshandelns überprüfen kann. Zudem postuliert diese Bestimmung den Grundsatz, dass die Oberaufsicht an der Tätigkeit von Regierungsrat und Obergericht anknüpft. Ansprechpartner sind die beiden obersten Behörden von Exekutive und Judikative und nicht untergeordnete Instanzen in der Verwaltung oder der Justiz. Die Oberaufsicht ist von ihrem Geltungsbereich her umfassend. In Bezug auf die selbständigen Anstalten und Betriebe kann das Gesetz allerdings nur den Grundsatz festhalten. Letztlich ist es die jeweilige gesetzliche Grundlage, auf der eine Anstalt fusst, die vorgibt, wie weit die Oberaufsicht im konkreten Fall geht. Von Bedeutung ist auch der Grundsatz, dass die Oberaufsicht in der Regel nachträglich erfolgt. Begleitende Aufsicht bedarf einer qualifizierten Begründung.

Der umfassende Geltungsbereich der Oberaufsicht macht eine Schwerpunktsetzung in der Prüftätigkeit notwendig – umso mehr, als die GPK einzige Kommission der Oberaufsicht ist. Ein Arbeitsprogramm für die GPK ist ein wichtiges Element, um die Effektivität, aber auch die Effizienz der Tätigkeit der GPK sicherzustellen. Eine effektive Kontrolltätigkeit verlangt nicht nach flächendeckender Prüfung. Wesentlich ist, dass die Schwerpunkte richtig gesetzt werden und an zentralen Prozessen des Verwaltungshandelns anknüpfen. Die Geschäftsordnung verpflichtet die GPK daher, Schwerpunkte ihrer Prüftätigkeit festzulegen (Art. 8 Abs. 1 nGO KR). Dies ist auf der einen Seite wichtig, um die Miliztauglichkeit des Systems zu erhalten. Andererseits stärkt eine Schwerpunktsetzung auch die Oberaufsicht insgesamt. Die GPK legt im Voraus und selbständig fest, welche Prüftätigkeiten sie vornehmen will und was mit den Ressourcen der GPK vereinbar ist. Die Geschäftsordnung gibt dabei den Horizont des Prüfprogramms nicht vor. Ein mittelfristiger Horizont dürfte jedoch von Vorteil sein. Er ist einerseits im Sinne des Milizsystems, da er auch eine zeitliche Schwerpunktsetzung erlaubt. Andererseits würde er eine Loslösung von einer strikten Orientierung am Kalenderjahr erlauben. Auch dies böte der GPK grössere Handlungsfreiheit. Dazu dient auch die Öffnung, die Art. 14 KRG im Bereich der Berichterstattung anstrebt (vgl. auch die Ausführungen in Abschnitt G.4.c), S. 23).

Art. 66 KRG umschreibt die Schranken der Oberaufsicht. Er präzisiert, was mit politischer Kontrolle gemeint ist. Der Kantonsrat und seine Organe können auf das Handeln des Regierungsrates oder des Obergerichts nicht direkt einwirken. Sie können insbesondere keine Weisungen erteilen oder Beschlüsse der beaufsichtigten Organe gar aufheben oder ändern. Die Instrumente der Oberaufsicht sind die Empfehlung und die Beanstandung. Rechtliche Wirkung entfalten diese Instrumente aber nicht.

Art. 67 KRG füllt eine Lücke. Er hält fest, dass der Kantonsrat die Aufsicht über die übrigen verwaltungsunabhängigen Behörden führt. Das sind in erster Linie die Finanzkontrolle und das Datenschutz-Kontrollorgan. Auch wenn in diesem Fall nicht von Oberaufsicht die Rede ist (diese kann es nur geben, wo auch eine Aufsicht existiert), entspricht sie in Bezug auf Charakter, Instrumente und Schranken der Oberaufsicht über Regierungsrat und Verwaltung. Sie ist politischer Natur. Die konkrete Ausprägung ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Stellung der jeweiligen beaufsichtigten Behörden. Art. 13 KRG weist auf deren besondere Stellung hin, indem er die Kommissionen der Oberaufsicht dazu verpflichtet, der Unabhängigkeit dieser Behörden besonders Rechnung zu tragen.

c) Mitwirkung in den Aussenbeziehungen (Art. 68 ff. KRG, Art. 81 nGO KR)

Dieser gänzlich neue Abschnitt setzt die neuen Vorgaben der Verfassung zur Mitwirkung in den Aussenbeziehungen um. Art. 68 KRG umschreibt die Rolle des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen. Einerseits hat er bei der Willensbildung des Regierungsrates mitzuwirken, da letzterer in den Aussenbeziehungen vielfach die Entscheidungskompetenz hat. Andererseits wirkt der Kantonsrat bei politisch wichtigen Fragen mit, die er oftmals auch zu entscheiden hat (über die Genehmigung von interkantonalen Vereinbarungen [Konkordaten] oder über die Gesetzgebung). Auch in diesem Bereich ist das Gesetz offen, was die organisatorischen Fragen anbelangt. Es ist am Kantonsrat zu entscheiden, welche Organisation er für die Mitwirkung der Aussenbeziehungen etablieren will. Daher legt erst Art. 81 nGO KR fest, ob eine oder mehrere Kommissionen oder ob das Büro die Aufgaben im Bereich der Aussenbeziehungen wahrnehmen.

Die Mitwirkung in den Aussenbeziehungen steht auf folgenden konzeptionellen Säulen:

- Abstufung zwischen umfassender Informationspflicht des Regierungsrates und beschränkten Konsultationsrechten des Kantonsrates
- Hauptachse zwischen Regierungsrat und zuständiger Kommissionen (nicht Plenum oder Büro)
- grosse Bedeutung der Vertraulichkeit als Gegengewicht zur umfassenden Informationspflicht

Art. 81 nGO KR präzisiert, dass die Mitwirkung in den Aussenbeziehungen als Querschnittsaufgabe primär über die vorbereitenden Kommissionen läuft. Diese sind auch für die aussenpolitischen Aspekte ihres Sachbereichs zuständig. Eine spezialisierte Kommission für Aussenbeziehungen sieht der Entwurf nicht vor. Einerseits hat dies damit zu tun, dass die Geschäftslast im Bereich der Aussenbeziehungen nicht allzu hoch ist. Andererseits sind die vorbereitenden Kommissionen in ihren Bereichen bewandert. Eine Kommission für Aussenbeziehungen müsste beinahe für jedes Geschäft das Fachwissen wieder neu aufbauen. Zudem böte eine Matrixorganisation mit bereichsspezifischen Kommissionen und einer Querschnittskommission für Aussenbeziehungen Potenzial für Zuständigkeitskonflikte.

Art. 69 KRG statuiert eine umfassende Informationspflicht des Regierungsrates gegenüber dem zuständigen Organ des Kantonsrates. In ausgewählten Fragen hat der Regierungsrat das zuständige Organ zu konsultieren, das heisst letzteres kann zu diesen Fragen Stellung beziehen (Art. 70 KRG). Eine Rechtspflicht, die Stellungnahmen auch zu berücksichtigen oder umzusetzen besteht nicht. Dadurch, dass der Regierungsrat aber fortlaufend über den Stand von Vorhaben (primär interkantonale Vereinbarungen [Konkordate]) informieren muss, ist er zum ständigen Dialog gezwungen. Dies beinhaltet auch die Rechenschaft über die Umsetzung oder Berücksichtigung der Stellungnahmen des zuständigen Organs im Rahmen der Konsultation. Art. 71 KRG bekräftigt das Kommissionsgeheimnis im Bereich der Aussenbeziehungen in besonderer Weise. Dies ist not-



wendig, da die zuständigen Kommissionen sehr früh in noch laufende Entscheidungsprozesse eingebunden sind.

9. Änderung des bisherigen Rechts

a) Gesetz über die politischen Rechte

Art. 69 der geltenden Geschäftsordnung enthält Bestimmungen über den erläuternden Bericht des Regierungsrates zu Volksabstimmungen. Diese Bestimmung ist materiell von einiger Bedeutung, gehört jedoch nicht ins Parlamentsrecht sondern ins Gesetz über die politischen Rechte. Art. 30 des Gesetzes über die politischen Rechte ist daher mit einem neuen Absatz zu ergänzen, der materiell die Bestimmung in Art. 69 der geltenden Geschäftsordnung übernimmt.

b) Informationsgesetz

Da die Bestimmungen über die Öffentlichkeit der Kantonsratssitzungen neu im Kantonsratsgesetz geregelt sind, sind die Art. 2–4 des Informationsgesetzes aufzuheben.

c) Personalgesetz

Mit der Schaffung von Art. 21 und 22 KRG kann Art. 10 des Personalgesetzes aufgehoben werden. Die komplexen Regeln über die Nichtwiederwahl fallen dahin, da mit Ratschreiberin/Ratschreiber bzw. Leiterin/Leiter Parlamentsdienst ein ordentliches Anstellungsverhältnis begründet wird, das gekündigt werden kann.

Zudem ist Art. 70 Abs. 2 des Personalgesetzes anzupassen, um den Rechtsmittelweg bei Entscheiden der Organe des Kantonsrates zu klären.

d) Datenschutzgesetz

Art. 27 des geltenden Datenschutzgesetzes umschreibt die Aufgaben des Datenschutz-Kontrollorgans. Unter anderem hat es der JuKo jährlich zuhänden des Kantonsrates Bericht zu erstatten (lit. h) und ein Budget zu beantragen (lit. g). Diese Bestimmungen sind anzupassen, da es einerseits die JuKo künftig nicht mehr gibt und andererseits die zuständigen Organe des Kantonsrates auf Gesetzesebene nicht mehr genannt werden sollten. Neu erstattet das Datenschutz-Kontrollorgan direkt dem Kantonsrat Bericht. Das ist auch folgerichtig, ist der Kantonsrat doch Wahlorgan und gleichzeitig Aufsichtsinstanz (Art. 26 Abs. 1 Datenschutzgesetz, Art. 67 KRG). Parlamentsintern wird eine Kommission den Rechenschaftsbericht zuhänden des Kantonsrates vorbereiten. Zudem beantragt das Datenschutz-Kontrollorgan dem Kantonsrat künftig im Rahmen des Voranschlags die notwendigen Kredite. Der Verweis auf den Voranschlagsprozess macht deutlich, dass das Datenschutz-Kontrollorgan seine Anträge ordentlich beim Regierungsrat als verantwortliches Organ für den Voranschlagsprozess eingibt. Dieser bereitet den gesamten Voranschlagsentwurf zuhänden des Kantonsrates auf.

e) Finanzhaushaltsgesetz

Neu soll der Kantonsrat nicht mehr sämtliche Mitarbeitende der Finanzkontrolle wählen. Es genügt, wenn er die Leitung wählt. Die übrigen Mitarbeitenden muss die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle in eigener Kompetenz anstellen können. Die parlamentarische Aufsicht des Kantonsrates kann nicht so weit gehen, dass der Kantonsrat auch über sämtliche Mitarbeitenden entscheidet. Art. 38 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes (bGS 612.0) ist entsprechend zu ändern.

10. Übergangsbestimmungen und Inkraftsetzung

Gesetz und Geschäftsordnung sollen mit Beginn der neuen Amtsdauer am 1. Juni 2019 in Kraft treten. Um für die Vorbereitungsarbeiten Planungssicherheit herzustellen, soll das Inkrafttreten in den Rechtsgrundlagen selbst festgelegt und nicht – wie sonst üblich – delegiert werden.

Da mit der Gesamterneuerung des Kantonsrates absehbar viele neue Gesichter in den Rat kommen werden, sieht die PK für die Fraktionen die Herausforderung, die nötigen Nominationen für die neu zu bildenden ständigen Kommissionen innert kürzester Zeit vorzunehmen. Art. 82 Abs. 1 nGO KR sieht daher vor, dass der Rat nach dem Inkrafttreten sieben Monate Zeit erhält, um die ständigen vorbereitenden Kommissionen zu wählen. Dies gibt insbesondere den Fraktionen den notwendigen Raum, um die neuen Fraktionsmitglieder kennenzulernen. Zwingend ist ein Abwarten allerdings nicht. So dürfte es angezeigt sein, die neue Kommission Finanzen zeitnah zu wählen, damit sie den Voranschlagsprozess 2020 sogleich begleiten kann.

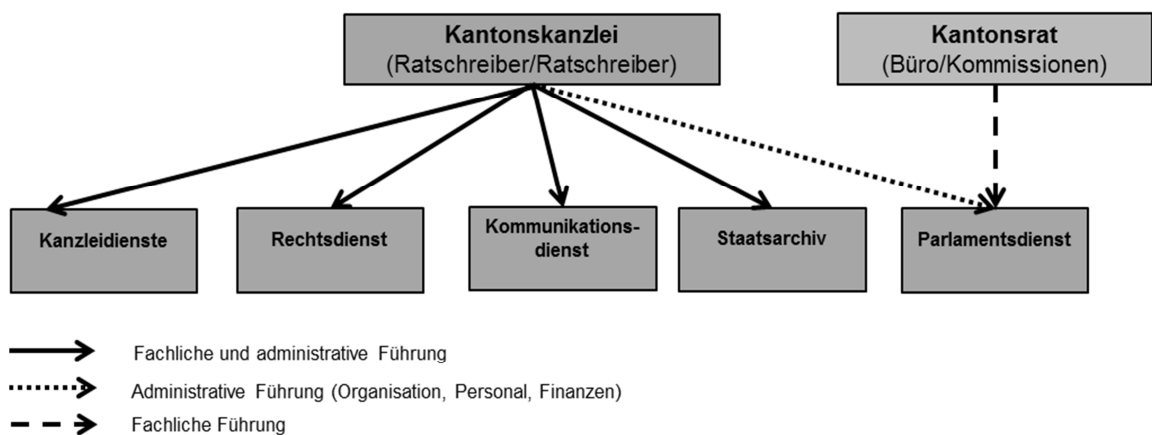
Um den Systemwechsel bei der Oberaufsicht sogleich vollziehen zu können, ist die Übergangsfrist auf die vorbereitenden Kommissionen beschränkt. Die neue GPK soll StwK, Fiko und JuKo ab dem 1. Juni 2019 ablösen. Eine Übergangsfrist und ein schrittweiser Übergang von den alten zur neuen Kommission wäre organisatorisch kaum zu bewerkstelligen und auch von der Kompetenzabgrenzung her kaum sauber zu gestalten. Der Übergang sollte viel eher in personeller Hinsicht sichergestellt werden, indem zum Beispiel erfahrene Mitglieder aus StwK, Fiko und JuKo den Aufbau der neuen GPK unterstützen und zumindest in einer Anfangsphase Einsitz in die GPK nehmen.

Um die reibungslose Weiterarbeit des Kantonsrates auch bei hängigen Geschäften sicherzustellen, sollen die dannzumal bestehenden besonderen Kommissionen (PK) beibehalten werden, solange sie ihren Auftrag nicht erfüllt bzw. nicht durch eine ständige vorbereitende Kommission abgelöst wurden. Der Rat hat es dabei in der Hand, mit der Wahl einer vorbereitenden Kommission sämtliche besonderen Kommissionen im Zuständigkeitsbereich aufzulösen oder einzelne bis zur Erfüllung ihres Auftrages weiter bestehen zu lassen. Das richtige Vorgehen muss für jede Kommission bzw. für jedes Geschäft im Einzelnen festgelegt werden.

H. Auswirkungen

1. Organisatorisch

Der Entwurf zur neuen Geschäftsordnung sieht die Schaffung eines in die Kantonskanzlei eingegliederten fachlich aber autonomen Parlamentsdienstes auf Stufe Amt vor, welcher – geführt durch eine Leiterin oder einen Leiter Parlamentsdienst – dem Kantonsrat zur Verfügung steht. Die Kantonskanzlei als Ganzes wird dabei weiterhin Aufgaben im Dienste des Kantonsrates erfüllen (insbesondere in den Bereichen Recht, Kommunikation, Weibeldienst und Service). Die nachfolgende Grafik zeigt die künftige Organisation der Dienste der Kantonskanzlei.



Die ständigen vorbereitenden Kommissionen sind ab 1. Juni 2019 neu zu schaffen. Das Büro wird im Bereich des Kommissionenwesens diverse Festlegungen zu treffen haben (insbesondere die genaue Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche). Auch die GPK wird ihre Abläufe – insbesondere im Geschäftsverkehr mit den diversen Ansprechpartnern – neu zu gestalten haben. Schliesslich werden die ständigen Kommissionen eine längerfristige Sitzungsplanung zu erstellen haben. Offen ist, welche Auswirkungen die neuen ständigen Kommissionen auf die Nutzung der Infrastruktur (insbesondere Sitzungszimmer) haben werden.

2. Finanziell

a) Allgemeine Bemerkungen

Es gibt verschiedene Neuerungen in den Entwürfen, welche die finanziellen Auswirkungen von Gesetz und Geschäftsordnung beeinflussen; nicht alle dieser Einflussfaktoren lassen sich gleich gut abschätzen.

Die Taggelder werden auf Fr. 300.– respektive Fr. 150.– für Halbtagesitzungen erhöht. Gleichzeitig werden auch für Plenumsitzungen halbe Taggelder eingeführt. Diese Aufwendungen können – auf der Basis des aktuellen Sitzungsrythmus – und zusammen mit den Kilometer-Entschädigungen und den Verpflegungskosten zuverlässig eingeschätzt werden. Hinzu kommt eine Grundentschädigung für jedes Ratsmitglied in der Höhe von Fr. 1000.–. Unter Berücksichtigung der gebotenen Arbeitgeberbeiträge können Kosten für die Arbeit des Plenums in der Höhe von Fr. 255'450.– erwartet werden. Dies ergibt gegenüber den bisherigen Kosten für das Plenum geschätzte jährliche Mehrkosten von Fr. 95'450.–.



Ebenfalls genau beziffern lassen sich die neu vorgesehenen Fraktionsentschädigungen. Diese ergeben mit einem Pauschalbeitrag von Fr. 5000.– pro Fraktion einen Betrag von Fr. 25'000.–.

Die Entschädigung des Büros bleibt fast unverändert. Aufgrund der allgemeinen Erhöhung des Taggeldansatzes auf Fr. 300.– steigen die geschätzten Kosten auf ca. Fr. 23'600.– im Jahr. Das bedeutet einen Kostenanstieg von Fr. 2'000.–.

Schwieriger abzuschätzen sind die finanziellen Auswirkungen der Umgestaltung der Kommissionen. Die Höhe der Zulagen und Taggelder ist zwar klar geregelt. Es gibt jedoch zahlreiche unbekannte Faktoren, welche sich auf die Häufigkeit und Dauer der Kommissionssitzungen auswirken. Nicht zuletzt aufgrund fehlender Erfahrungswerte und der Ungewissheit über die zukünftige Geschäftslast können Anzahl und Dauer der Kommissionssitzungen nur grob geschätzt werden. Im nachfolgend aufgeführten Kostenvergleich sind die plausibel erscheinenden Annahmen offengelegt. Demnach würde eine siebenköpfige GPK wesentlich weniger kosten, als die bisherigen drei Aufsichtskommissionen zusammen (StwK, Fiko, JuKo). Ausgehend von 20 Halbtagesitzungen pro Jahr würde dies Fr. 21'000.– für Taggelder und ca. Fr. 3'000.– für die Kilometer-Entschädigungen betragen. Ergänzt durch Fr. 24'000.– für Zulagen samt Arbeitgeberbeitrag von 5% ergeben sich Gesamtkosten von rund Fr. 50'000.– im Jahr. Deutlich teurer als die Entschädigung der bisherigen parlamentarischen Kommissionen würde die Entschädigung der ständigen vorbereitenden Kommissionen ausfallen. Ausgehend von 14 Halbtagesitzungen pro Jahr für die Kommission Finanzen und 9 Halbtagesitzungen für die übrigen vorbereitenden Kommissionen, müsste mit einer jährlichen Entschädigungshöhe von rund Fr. 84'500.– gerechnet werden. Diese Kosten setzen sich zusammen aus Zulagen (Fr. 9'000.– für Kommission Finanzen und je Fr. 3000.– für die übrigen vorbereitenden Kommissionen), Taggeldern, Arbeitgeberbeiträgen (5% von Zulagen und Taggeldern) und Kilometer-Entschädigungen. Angesichts der Geschäftslast in den vergangenen Jahren dürfte diese Annahme vorsichtig gerechnet sein. Abgesehen von der Kommission Finanzen wird kaum jede ständige vorbereitende Kommission vor jeder Sitzung des Kantonsrates tagen müssen.

Wie der nachfolgende Kostenvergleich zeigt, werden die gesamthaften Kosten für den Kantonsrat deutlich ansteigen. Die Stärkung des Parlaments wird sich jedoch nicht ohne finanziellen Mehraufwand umsetzen lassen. Der grösste Anteil an den Mehrkosten hat die Einführung eines ausschliesslich dem Kantonsrat und seinen Organen zur Verfügung stehenden Parlamentsdienstes. Ein Parlamentsdienst mit ausreichend personellen Ressourcen erscheint als notwendiges Gegenstück zur Stärkung der Kommissionen des Kantonsrates; diese sind für ihre Arbeit auf ein professionelles Aktuariat angewiesen. Die Stärkung des Parlaments bedingt aber auch einen freiwilligen Mehraufwand der Ratsmitglieder (vgl. insbesondere Fraktionstätigkeit und Kommissionenwesen). Dieser muss angemessen entschädigt werden, wenn er auf Dauer geleistet und miliztauglich bleiben soll. Fokussiert man auf den einmaligen Kostenanstieg gegenüber dem geltenden Recht, so mögen die Kosten sehr hoch erscheinen. Im Verhältnis zum jährlichen Gesamtaufwand des Kantons von rund Fr. 438'000'000.– (vgl. Staatsrechnung 2016) machen die in Aussicht gestellten Kosten des Kantonsrates hingegen einen moderaten Eindruck. So machen diese gerade nur etwa 0.23% des gesamten ordentlichen Aufwandes aus.

Der Umstand, dass die wesentlichen finanziellen Eckwerte auch künftig in der Geschäftsordnung geregelt werden, gibt dem Kantonsrat die Möglichkeit, um auf erste Erfahrungen und allfällige Abweichungen von den Schätzungen rasch reagieren zu können.



b) Kostenvergleich; Geltendes Recht und Entwürfe KRG/nGO KR

Geltendes Recht	Entwurf KRG und nGO KR
Plenum - Taggelder: (Fr. 130'000.–) - Arbeitgeberbeitrag (Fr. 6'500.–) - Km.-Entschädigung (Fr. 7'800.–) - Verpflegung (Fr. 15'600.–) Total: Fr. 159'900.–	Plenum - Taggelder: (Fr. 156'000.–) = $65 \times 8 \times 300$ - Grundentschädigung (Fr. 65'000.–) - Arbeitgeberbeitrag (Fr. 11'050.–) - Km.-Entschädigung (Fr. 7'800.–) = $65 \times 8 \times 15$ - Verpflegung (Fr. 15'600.–) Total: Fr. 255'450.–
Büro/erweitertes Büro - Zulagen (Fr. 9'000.–) - Taggelder (Fr. 10'000.–) - Arbeitgeberbeitrag (Fr. 1'000.–) - Km.-Entschädigung (Fr. 1'600.–) Total: Fr. 21'600.–	Büro - Zulagen (Fr. 9'000.–) - Taggelder (Fr. 12'000.–) = $8 \times 10 \times 150$ - Arbeitgeberbeitrag (Fr. 1'050.–) - Km.-Entschädigung (Fr. 1'600.–) = $8 \times 10 \times 20$ Total: Fr. 23'650.–
Fraktionen: - Keine Entschädigung	Fraktionen: - Pauschalbeitrag (Fr. 25'000) Total: Fr. 25'000.–
Kommissionen (Zahlen 2015): - StwK; Fiko; JuKo - Zulagen (Fr. 33'000.–) - Taggelder (Fr. 41'750.–) - Arbeitgeberbeiträge (Fr. 3'750.–) - Km.-Entschädigung (Fr. 7'100.–) Total: Fr. 85'600.– - PK - Taggelder (Fr. 14'000.–) - Arbeitgeberbeiträge (Fr. 700.–) - Km.-Entschädigung (Fr. 2'500.–)	Kommissionen: - GPK - Zulagen (Fr. 24'000.–) = $6000 + 6 \times 3000$ - Taggelder (Fr. 21'000.–) = $7 \times 20 \times 150$ - Arbeitgeberbeiträge (Fr. 2'250.–) - Km.-Entschädigung (Fr. 2'800.–) = $7 \times 20 \times 20$ Total: Fr. 50'050.– - Kommission Finanzen - Zulagen (Fr. 9'000.–) = $3000 + 6 \times 1000$ - Taggelder (Fr. 14'700.–) = $7 \times 14 \times 150$ - Arbeitgeberbeiträge (Fr. 1'185.–) - Km.-Entschädigung (Fr. 1'960.–) = $7 \times 14 \times 20$ - übrige vorbereitende Kommissionen: - Zulagen (Fr. 12'000.–) = 4×3000 - Taggelder (Fr. 37'800.–) = $7 \times 36 \times 150$ - Arbeitgeberbeiträge (Fr. 2'490.–) - Km.-Entschädigung (Fr. 5'040.–) = $28 \times 9 \times 20$



Total PK: ca. Fr. 17'200.–	Total vorbereitet. Kommissionen: ca. Fr. 84'175.–
Total Kommissionen: Fr. 102'800.–	Total Kommissionen: Fr. 134'225.–
Parlamentsdienst: - 195 Stellen-%¹⁾ (Fr. 213'900.–²⁾) - Arbeitgeberbeiträge (15%) (Fr. 32'100) Total: Fr. 246'000.–	Parlamentsdienst: - 175 Stellen-%³⁾ (Fr. 191'900.–²⁾) - 100 Stellen-% Leiterin PD (Fr. 180'000) - Arbeitgeberbeiträge (15%) (Fr. 55'800) Total: Fr. 427'700.–
Sonstiges: - Datenschutzbeauftragter (Fr. 20'000.–) - Repräsentationen und Dienstleistungen Parlamentsdienst (Fr. 54'000.–) - Interne Verrechnung Raumkosten (Fr. 72'800.–) Total: Fr. 146'800.–	Sonstiges: - Datenschutzbeauftragter (Fr. 20'000.–) - Repräsentationen und Dienstleistungen Parlamentsdienst (Fr. 54'000) - Interne Verrechnung Raumkosten (Fr. 72'800.–) Total: Fr. 146'800.–
Gesamttotal: Fr. 677'100.–	Gesamttotal: Fr. 1'012'825.–

¹⁾ Vgl. Übersicht zur Dotation des heutigen Parlamentsdienstes, Abschnitt H, 3., S. 42.

²⁾ Annahme: Mittelwert Gehaltsklasse 11 als Durchschnittsgehalt (Lohntabelle 2017 – Anhang 1 zur Besoldungsverordnung).

³⁾ Vgl. Übersicht zur Dotation des künftigen Parlamentsdienstes, Abschnitt H, 3., S. 42.

c) Zusammenfassende Kostenübersicht mit verschiedenen Varianten

Element	Geltendes Recht	Vorschlag ExpK	Entwurf PK
Plenum	Fr. 159'900.–	Fr. 244'400.–	Fr. 255'450.–
Büro	Fr. 21'600.–	Fr. 21'600.–	Fr. 23'650.–
Fraktionen	-	Fr. 24'750.–	Fr. 25'000.–
Kommissionen	Fr. 102'800.–	Fr. 157'000.–	Fr. 134'225.–
Parlamentsdienst	Fr. 246'000.–	Fr. 427'700.–	Fr. 427'700.–
Sonstiges	Fr. 146'800.–	Fr. 146'800.–	Fr. 146'800.–
Gesamttotal	Fr. 677'100.–	Fr. 1'022'250.–	Fr. 1'012'825.–

3. Personell

Gegenwärtige Dotation des Parlamentsdienstes:

Funktion/Person	Pensum	Bemerkungen
Ratschreiber ¹⁾	15%	
Assistenz Kantonsrat	50%	
Protokollführerin Kantonsrat	35%	Durchschnitt gemäss Zeiterfassung
Leiter Kanzleidienste	10%	Aktenstudium, Redaktion Wortprotokolle KR, Publikation Erlasse
Ratsweibelin	5%	
Service DMZ	5%	Pausenverpflegung, ohne weitere Anlässe
Leiterin DMZ	5%	Versand Unterlagen, Weibelaufgaben
Rechtsdienst der Kantonkanzlei ¹⁾	5%	div Abklärungen und Anfragen
Aktuariat StwK	30%	Rechnung 2016
Aktuariat FiKo	10%	
Aktuariat JuKo	5%	
Aktuariat PK	20%	durch Departementssekretariate wahrgenommen
Total	195%	

¹⁾ exkl. spezielle Projekte für Kantonsrat (wie z.B. Gesetzgebungsarbeiten)

Für die Anstellung einer Leiterin oder eines Leiters Parlamentsdienst ist eine Stelle mit einem Pensum von 100 Stellenprozenten vorzusehen. Das Schwergewicht der Tätigkeit wird in der Begleitung der vorbereitenden Kommissionen und der GPK liegen. Daneben hat sie oder er das Büro des Kantonsrates in administrativer Hinsicht zu unterstützen. Die neue Leitung wird einen Teil der Aufgaben des Ratschreibers übernehmen sowie den Leiter Kanzleidienste von einem Grossteil der Aufgaben für den Kantonsrat entlasten. Die Assistenz Kantonsrat, die heutige Aktuarin der StwK und JuKo sowie die Protokollführerin Kantonsrat werden in den neuen Dienst integriert und der Leitung des Parlamentsdienstes unterstellt.

Ebenso sind die Kommissionsaktuarate künftig durch den Parlamentsdienst wahrzunehmen. Hierfür können die bisherigen Ressourcen zugunsten der StwK und der JuKo genutzt und in den Parlamentsdienst integriert werden. Das Aktuariat der FiKo wird durch die Finanzkontrolle wahrgenommen. Das Aktuariat der GPK wird absehbar höher dotiert sein müssen als die bisherigen Aktuarate der StwK, der Fiko und der JuKo, da voraus-



sichtlich mit Subkommissionen gearbeitet und der Koordinations- aber auch der Protokollierungs- und Begleitaufwand wachsen wird. Die Aktuariate der parlamentarischen Kommissionen werden derzeit durch die Departementssekretariate wahrgenommen. Auf diese Ressourcen kann der Parlamentsdienst nicht mehr zurückgreifen. Diese Pensen werden durch das Pensum der neuen Leitung Parlamentsdienst abgedeckt. Hier stellt sich die Frage, ob die eingesparten Ressourcen in den Departementssekretariaten durch den Abbau von Stellenprozenten an anderen Orten in der Verwaltung kompensiert werden können. Diesbezüglich erwartet die PK eine Stellungnahme des Regierungsrates.

Die übrigen Funktionen der Kantonskanzlei werden auch weiterhin durch dieselben Personen wahrgenommen.

Künftige Dotation der Kantonskanzlei zugunsten des Kantonsrates (inkl. Parlamentsdienst):

Funktion/Person	Pensum
Ratschreiber	10%
Leitung PD (inkl. Aktuariat Kommissionen)	100%
Assistenz Kantonsrat	50%
Protokollführerin Kantonsrat	35%
Aktuariat GPK	60%
Ratsweibelin	5%
Service DMZ	5%
Leiterin DMZ	5%
Rechtsdienst	5%
Total	275%

Aufgrund der schwierig abzuschätzenden Entwicklung der Kommissionsarbeiten ist die Prognose über den künftigen Stellenbedarf im Parlamentsdienst allerdings mit Unsicherheiten behaftet.

I. Abschliessende Betrachtung

Die PK ist überzeugt, dass mit den nun vorliegenden Entwürfen für ein Kantonsratsgesetz und eine neue Geschäftsordnung die Ziele, die die Verfassung mit der Reform der Staatsleitung und die der Rat mit dem Auftrag zur Ausarbeitung dieser Erlasse formuliert haben, weitgehend erfüllt werden können.

Der Kantonsrat wird mit den vorgesehenen Neuerungen insgesamt gestärkt. Er macht einen Schritt vorwärts und kann so seinen Beitrag zum politischen Gesamtsystem des Kantons verbessern.

Die vielen Neuerungen werden sich in der Praxis einspielen und auch bewähren müssen. Die neuen Rechtsgrundlagen sind aber derart flexibel ausgestaltet, dass der Rat Anpassungen über eine Änderung der Geschäftsordnung relativ schnell und einfach vornehmen kann.



J. Antrag

Die vorbereitende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. auf das Kantonsratsgesetz sowie die totalrevidierte Geschäftsordnung des Kantonsrates einzutreten und
2. den beiden Vorlagen in 1. Lesung zuzustimmen.

Verschiedene Kommissionsminderheiten stellen insgesamt sieben Minderheitsanträge (1 im Gesetz, 6 in der Geschäftsordnung). Diese Minderheitsanträge sind in den Beilagen aufgeführt und gelten als gestellt.

Im Namen der vorbereitenden parlamentarischen Kommission

sign. Gilgian Leuzinger

Gilgian Leuzinger, Präsident

Beilage

Beilage 1 Gesetzesentwurf

Beilage 2 Entwurf neue Geschäftsordnung