



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Anja Jenny
Assistenz Kantonskanzlei
Tel. 071 353 62 34
anja.jenny@ar.ch

Herisau, 22. Februar 2018 / aje

Kantonsratssitzung vom 19. März 2018; Einladung, Traktandenliste und Unterlagen

Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

Wir freuen uns, Sie im Namen des Büros des Kantonsrates zur sechsten Sitzung des Amtsjahres 2017/2018 einzuladen und zwar auf Montag, 19. März 2018, und Dienstag, 20. März 2018, jeweils ab 08.15 Uhr, im Kantonsratssaal, Regierungsgebäude, Herisau.

Traktandenliste

1. Eröffnung durch den Kantonsratspräsidenten
2. 1700.991 EG zum ZGB, Teilrevision (Kindes- und Erwachsenenschutzrecht); 1. Lesung
3. 4000.55 Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden, Teilrevision; 2. Lesung
4. 8000.9 Kantonsratsgesetz und Geschäftsordnung des Kantonsrates; 1. Lesung

Diesem Versand liegen sämtliche Unterlagen zu den Traktanden 2 bis 4 bei.

Das Nachtessen anschliessend an die Mai-Sitzung findet dieses Jahr im Landgasthaus Rössli, Hundwil statt. Das Büro des Kantonsrates freut sich auf eine möglichst vollzählige Teilnahme.

Im Namen des Büros des Kantonsrates

Florian Hunziker, Präsident

Roger Nobs, Ratschreiber



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 19. Dezember 2017 / aje

1700.991

EG zum ZGB, Teilrevision (Kindes- und Erwachsenenschutzrecht)

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 19. Dezember 2017

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

A. Ausgangslage

1. Neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

Per 1. Januar 2013 ist das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft getreten. Dieses umfasst einerseits Bestimmungen auf Bundesebene – vornehmlich im ZGB (SR 210) – und andererseits auf kantonaler Ebene. Die wichtigsten kantonalen Bestimmungen finden sich im Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB; bGS 211.1). Der Bundesgesetzgeber revidierte das Vormundschaftsrecht vor allem in Bezug auf Erwachsene grundlegend. Ziel der Revision war es unter anderem, das Selbstbestimmungsrecht zu fördern. Dafür wurden etwa die beiden neuen Rechtsinstitute Vorsorgeauftrag und Patientenverfügung eingeführt. Die Bestimmungen über die behördlichen Massnahmen und die fürsorgerische Unterbringung wurden angepasst. Weiter sollten interdisziplinäre Fachbehörden die Laienbehörden des Vormundschaftswesens ablösen, wobei die Autonomie der Kantone in der organisatorischen Umsetzung möglichst gewahrt wurde.

Der Kantonsrat verabschiedete die kantonalen Vollzugsbestimmungen zum neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht am 20. Februar 2012 in zweiter Lesung (Revision 3. Teil des EG zum ZGB, Kapitel B. Adoptionsrecht sowie Kapitel C. Kindes- und Erwachsenenschutzrecht). Der Regierungsrat erliess zudem die Verordnung über die Verfahrenskosten, Entschädigungen und Spesen im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (Tarif KESR; bGS 212.43). In Bezug auf die Organisation hatte die Revision in Appenzell Ausserrhoden weitreichen-



de Folgen. Die zwanzig kommunalen Vormundschaftsbehörden wurden durch eine kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ersetzt. Die Gemeinden wurden verpflichtet, drei regionale Berufsbeistandschaften Vorder-, Mittel- und Hinterland zu bilden.

Schweizweit stehen die KESB seit einiger Zeit immer wieder unter erhöhter medialer und politischer Beobachtung. Aufgrund dessen entschloss sich der Bundesrat zu einer Analyse. Er stellt in seinem Bericht «Erste Erfahrungen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht» vom 29. März 2017 fest, dass die KESB in einem sehr herausfordernden und schwierigen Umfeld grundsätzlich gute Arbeit leisten. Überprüfungsbedarf ortet er vor allem beim Einbezug nahestehender Personen. Auch in Appenzell Ausserrhoden war der Übergang von den kommunalen Vormundschaftsbehörden zur kantonalen KESB und deren Aufbauphase von verschiedenen Herausforderungen geprägt. Die Aufbauphase ist für eine Organisation in dieser Grösse in der Regel mit fünf bis zehn Jahren zu veranschlagen. Die KESB ist nun seit fünf Jahren tätig und hat weitere Entwicklungsaufgaben zu leisten. Es lässt sich jedoch feststellen, dass sich das Organisationsmodell mit einer kantonalen KESB und drei regionalen Berufsbeistandschaften für Appenzell Ausserrhoden bewährt.

2. Revisionsbedarf

Die Vorlage nimmt Anpassungen am geltenden Recht auf, die aus unterschiedlichen Gründen vorzunehmen sind.

2.1. Motion zur Hinterlegung von Vorsorgeaufträgen

Am 28. Oktober 2014 reichten Kantonsrat Walter Grob, Teufen, und Mitunterzeichnende eine Motion ein. Darin wird bemängelt, dass in Appenzell Ausserrhoden Vorsorgeaufträge nicht bei einer öffentlichen Stelle hinterlegt werden können. Die Motion verlangt, dass entsprechende gesetzliche Grundlagen für einen solchen Hinterlegungsort, vorzugsweise bei der KESB, geschaffen werden. Der Kantonsrat hat die Motion am 23. Februar 2015 für erheblich erklärt. Vorgängig äusserte der Regierungsrat seine Bereitschaft, das Anliegen im Rahmen einer Teilrevision des EG zum ZGB umzusetzen – zusammen mit weiteren Änderungsanliegen, die sich aufgrund der Praxiserfahrung ergeben hatten.

2.2. Revisionsanliegen KESB

Die KESB ist seit 1. Januar 2013, mithin also seit fünf Jahren, tätig. Aufgrund dieser Praxiserfahrung hat sie ebenfalls Revisionsanliegen eingebracht, die vom Regierungsrat geprüft wurden und in den Entwurf eingeflossen sind. Insbesondere werden die Einzelzuständigkeiten modifiziert und die Bestimmungen zu Organisation, Verfahrensleitung und Mitwirkungspflichten präziser gefasst.

2.3. Revisionsanliegen Ethikrat

Im Januar 2016 reichte der Ethikrat (damals noch «Ethikkommission») dem Regierungsrat eine Stellungnahme zu den Beschwerdeverfahren bei fürsorgerischer Unterbringung, insbesondere der Kostentragung, ein. Er empfiehlt die Prüfung einer separaten kantonalen Verfahrensordnung für fürsorgerische Unterbringungen und die Befreiung von den Verfahrenskosten im Rechtsmittelverfahren (vgl. Details dazu unten Abschnitt 4.1.).



2.4. Änderungen Bundesrecht

Seit dem 1. Januar 2013 wurden auf Bundesebene weitere Revisionen im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht bzw. den damit zusammenhängenden Rechtsgebieten erlassen. So erfolgten etwa per 1. Juli 2014 Änderungen im Bereich der elterlichen Sorge (BBI 2011, S. 9077 ff.). Weitreichend sind die Neuerungen im Kindesunterhaltsrecht, die seit 1. Januar 2017 gelten und sowohl die KESB als auch die Gerichte in der Umsetzung fordern (BBI 2014, S. 529 ff.). Am 7. April 2017 ist die Referendumsfrist zu den Änderungen der Mitteilungen von Erwachsenenschutzmassnahmen unbenutzt abgelaufen (BBI 2016, S. 8893 ff.). Per 1. Januar 2018 tritt das neue Adoptionsrecht in Kraft (BBI 2015, S. 877 ff.). Aus den genannten Revisionen ergeben sich geringfügige Implikationen auf das kantonale Recht.

B. Erwägungen

1. Wichtigste Neuerungen

Der vorgeschlagene Revisionsentwurf beinhaltet hauptsächlich folgende Neuerungen:

- Änderung der Zuständigkeit für den Adoptionsentscheid;
- Präzisierung der organisatorischen Bestimmungen;
- Neufassung der Verfahrensleitung und der Mitwirkungspflichten;
- Anpassung der Einzelzuständigkeiten;
- Abbildung der Praxis beim Zuständigkeitsbereich der Berufsbeistandschaften;
- Regelung der Hinterlegung von Vorsorgeaufträgen bei der KESB;
- Befreiung von Verfahrenskosten bei fürsorglichen Unterbringungen.

2. Vernehmlassung

2.1. Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat eröffnete am 18. August 2017 das Vernehmlassungsverfahren. Es gingen 29 Vernehmlassungsantworten ein. Stellung bezogen haben 17 Gemeinden, die Gemeindepräsidien- sowie Gemeindeschreiberkonferenz, die fünf kantonalen Parteien, die Berufsbeistandschaften Vorder- und Mittelland sowie die Regionale Sozialhilfebehörde Appenzeller Mittelland, die Pro Senectute Appenzell Ausserrhoden und das Datenschutz Kontrollorgan des Kantons. Der Vernehmlassungsentwurf wurde aufgrund der eingegangenen Antworten nochmals geprüft. Eine detaillierte Auswertung der Vernehmlassung findet sich in Beilage 1.3.

2.2. Vernehmlassungsantworten

Der Vernehmlassungsentwurf wurde von allen Teilnehmenden grundsätzlich gut aufgenommen. Einige Änderungsvorschläge stiessen auf Ablehnung. Teilweise wurden neue Themen eingebracht. Die wichtigsten Punkte werden nachfolgend aufgegriffen:

Genehmigungsvorbehalt bei der Anstellung von Berufsbeiständen und Berufsbeiständinnen

Der Regierungsrat schlug im Vernehmlassungsentwurf die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts der KESB bei der Anstellung von Berufsbeiständen und Berufsbeiständinnen durch die regionalen Berufsbeistandschaften vor. Hintergrund waren folgende Überlegungen:

Art. 400 Abs. 1 ZGB verpflichtet die KESB, als Beistand oder Beiständin eine Person zu ernennen, die für die vorgesehene Aufgabe persönlich und fachlich geeignet ist, die dafür erforderliche Zeit einsetzen kann und die Aufgaben selber wahrnimmt. Die Anforderungen an die Mandatsführung der Berufsbeistände und Berufsbeiständinnen sind hoch. Aktuell kann die fachliche Eignung durch Ausbildung oder Praxis nachgewiesen werden. In der Regel ist ein Abschluss in Sozialer Arbeit erforderlich. Auch weiterhin soll unter Umständen eine Person als Berufsbeistand oder Berufsbeiständin angestellt werden können, die nicht über die nötige Ausbildung, aber ausreichend Praxiserfahrung verfügt. Im Gegenzug sollte die Anstellung unter den Genehmigungsvorbehalt der KESB gestellt werden, da die gewählten Personen für eine Vielzahl von Mandaten und Menschen mit unterschiedlichsten Problematiken einsetzbar sein müssen und die KESB so Bedingungen und Auflagen hätte formulieren können, mit der die fehlende Grundausbildung angemessen kompensiert werden könnte. Damit sollte verhindert werden, dass eine Person angestellt wird, die nicht genügend Fälle zugeteilt erhält. Die KESB hat keine direkte Führungslinie zu den Berufsbeistandschaften, ist aber in grossem Masse abhängig von der guten Personalrekrutierung durch die regionalen Berufsbeistandschaften. Gemäss ZGB ist die KESB nicht nur für die Auswahl der geeigneten Beistandsperson, sondern auch für die Aufsicht und die Kontrolle in der Mandatsführung verantwortlich.

Trotz dieser sachlichen Gründe hat der Regierungsrat den Genehmigungsvorbehalt aufgrund der breiten Ablehnung bei Gemeinden und Parteien aus dem Gesetzesentwurf entfernt. Art. 52 EG zum ZGB bleibt damit in der heute geltenden Fassung. Die Verantwortung für die Sicherstellung der fachlichen Qualität der Berufsbeiständinnen und -beistände tragen damit weiterhin allein die Berufsbeistandschaften. Dieser Verantwortung werden sie auch nachkommen müssen.

Private Beistandspersonen

Im Zusammenhang mit privaten Beistandspersonen haben einzelne Gemeinden beantragt, dass deren Rechte und Pflichten im Gesetz geregelt und abgebildet werden sollten.

Das Bundesrecht regelt die Rechte und Pflichte von Beistandspersonen abschliessend. Weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf ist nicht ausgewiesen. Es ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die privaten Beistandspersonen eine wichtige Aufgabe erfüllen. Ebenso wie die Berufsbeistände und Berufsbeiständinnen müssen auch sie für das Mandat geeignet sein. Die Bandbreite an Aufgaben ist gross und die Ansprüche steigen beispielsweise bei Banken, Privat- und Sozialversicherungen. Mandate mit psychisch kranken Personen oder bei sogenannten «Besuchsrechtsbeistandschaften» überfordern private Beistandspersonen regelmässig schon in zeitlicher Hinsicht. Die Erfahrung zeigt, dass mit gutem Willen alleine noch keine erfolgreiche Beistandschaft möglich ist, was sich auch finanziell negativ auf die Haftung durch den Kanton auswirken kann (Kausalhaftung bei Vermögensschäden, Art. 454 ZGB). Bei der Rekrutierung, Auswahl, Instruktion und Überwachung besteht daher – darüber ist man sich weitgehend einig – Optimierungspotenzial. Eine prozesshafte Entwicklung zusammen mit den regionalen Berufsbeistandschaften ist aber einer Regelung auf Gesetzesstufe vorzuziehen.



Umbenennung der Leitungsfunktion

Einige Gemeinden lehnen die Umbenennung ab. Sie sind der Auffassung, dass damit die «Machtposition» der Leitung verstärkt werde. Es gebe der Behörde eine Sonderstellung und die Distanz zum Volk vergrössere sich.

Dazu ist festzuhalten, dass die Zuständigkeit und damit die Befugnisse der KESB bzw. deren Leitung gesetzlich geregelt sind und nicht von der Bezeichnung abhängen. Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Umbenennung der Funktion derart starke, negative Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Leitungsposition der KESB hat. Der Begriff «Präsident» / «Präsidentin» scheint jedenfalls nicht von vorneherein zu einer «Distanz zum Volk» zu führen, nennen doch auch alle Ausserrhoder Gemeinden die Vorsitzenden ihrer Exekutiven «Gemeindepräsident» / «Gemeindepräsidentin». Volks- oder Bürgernähe darf mit Blick auf die Verschwiegenheitspflicht (Art. 451 Abs. 1 ZGB) und das Amtsgeheimnis (Art. 320 Schweizerisches Strafgesetzbuch; SR 311.0), die auch gegenüber Gemeindebehörden Geltung haben, kein Argument sein. Die Nähe zu den betroffenen Personen ist mit der nötigen Ausstattung personeller Ressourcen und entsprechender Verfahrensabläufe bei der KESB sicherzustellen.

Das Kantonsgericht, das während eines Eheschutz- oder Scheidungsverfahrens die Aufgaben der Kinderschutzbehörde erfüllt, wird ebenso von einem Präsidenten geführt wie das Obergericht, das als Rechtsmittelinstanz Beschwerden gegen Entscheide der KESB beurteilt. Die KESB hat als in der Rechtsanwendung unabhängige Behörde im Vergleich zu anderen Verwaltungsstellen eine vom Bundesrecht gewollte Sonderstellung. In der Westschweiz und in mehreren Kantonen der Deutschschweiz (Aargau, Schaffhausen, Solothurn) sind die KESB denn auch als Gerichte mit Gerichtspräsidien konstituiert. In den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Basel-Land, Bern, Glarus, Luzern, Nidwalden, Thurgau, St.Gallen, Uri, Zug und Zürich, welche die KESB wie Appenzell Ausserrhoden im Verwaltungsmodell eingesetzt haben, werden diese von Präsidenten oder Präsidentinnen geleitet. Die entsprechenden Änderungen im Gesetzesentwurf werden deshalb beibehalten.

Handlungsfähigkeitszeugnisse

Die KESB ist bereits heute befugt und aufgefordert sogenannte «Handlungsfähigkeitszeugnisse» auszustellen (Auskunft über das Vorhandensein und die Wirkung von Massnahmen des Erwachsenenschutzes, Art. 451 Abs. 2 ZGB). Entsprechend ist es sachlich richtig, dass die Gemeinden diese nicht mehr ausstellen und entsprechende Anträge an die KESB überweisen. Die eidgenössischen Räten haben nun folgende Revision von Art. 451 Abs. 2 ZGB beschlossen (BBI 2016, 8893 ff.): «Wer ein Interesse glaubhaft macht, kann von der Erwachsenenschutzbehörde Auskunft über das Vorliegen und die Wirkungen einer Massnahme des Erwachsenenschutzes verlangen. Der Bundesrat sorgt dafür, dass die entsprechenden Auskünfte einfach, rasch und einheitlich erteilt werden. Er erlässt dafür eine entsprechende Verordnung». Der Bundesrat wird voraussichtlich per 1. Januar 2019 eine Verordnung zur Mitteilungspflicht erlassen, welche dem kantonalen Recht vorgehen wird. Daher sollten im Rahmen der Revision des EG zum ZGB keine Bestimmungen erlassen werden.

Anhørungs- und Informationsrecht der Gemeinden

Seitens der Gemeinden wird gefordert, dass ein Anhørungs- und Informationsrecht gesetzlich verankert wird. Weil die Gemeinden durch die Anordnungen der KESB finanzielle Verpflichtungen auferlegt erhalten, müsse ein Anhørungsrecht eingeräumt werden, damit sie überprüfen könnten, ob die beschlossenen Massnahmen «greifen» würden. Eine Gemeinde beruft sich dabei auf den Grundsatz «Wer zahlt, befiehlt».

Der Grundsatz, dass «wer zahle, auch beföhle», findet im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht keine Anwendung. Das Bundesgericht stellte dies bereits vor der Revision per 1. Januar 2013 klar: «Die Sozialhilfebehörde



ist an den (bundesrechtskonform gefällten) Entscheid der zuständigen Vormundschaftsbehörde zur Unterbringung eines unmündigen Kindes in einem Heim gebunden. Sie kann gestützt auf kantonale rechtliche Sozialhilfebestimmungen die Übernahme der Kosten der angeordneten Massnahme nicht verweigern.» (BGE 135 V 134, E. 3 und 4 vom 29. Januar 2009). In einem weiteren Urteil: «Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Kindesschutzrecht von der Behörde nicht verlangt, bei der Anordnung eines Obhutsentzugs mit Fremdplatzierung nach Art. 310 Abs. 1 ZGB auch dem finanziellen Interesse des allenfalls kostenpflichtigen Gemeinwesens Rechnung zu tragen.» (5A_979/2013, E. 4.4. vom 28. März 2014). In Bezug auf die finanzielle Belastung ist zudem daran zu erinnern, dass in Appenzell Ausserrhoden innerkantonale ein Soziallastenausgleich besteht (Art. 2 Abs. 3^{bis}, Art. 6a, Art. 13a f. des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden; bGS 613.1).

Es liegt nicht im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden zu prüfen, ob eine Massnahme die erwünschte Wirkung erzielt. Eine Informationspflicht der KESB an die Gemeinde über die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen würde vor Bundesrecht kaum standhalten. Zudem wäre es illusorisch, von Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz in jedem Fall eine Problembehebung zu erwarten. Man führe sich beispielsweise vor Augen, dass ein grosser Teil aller Kindesschutzmassnahmen auf einen Elternkonflikt zurückzuführen ist.

Entsprechend besteht weder eine Grundlage noch ein Anlass für ein zwingendes Anhörungs- und Informationsrecht der Gemeinden. Die KESB informiert aber bereits heute die Gemeinden nach Möglichkeit vorgängig, wenn Massnahmen mit einer gewissen finanziellen Tragweite in Erwägung gezogen werden. Die Information muss aber summarisch bleiben, da den Gemeinden mangels Parteistellung im Verfahren bei der KESB auch keine Akteneinsicht gewährt werden kann.

2.3. Anpassungen des Gesetzesentwurfs aufgrund der Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat, wie oben ausgeführt, entschieden, auf den Genehmigungsvorbehalt bei der Anstellung von Berufsbeiständen und Berufsbeiständinnen zu verzichten. Zudem wurde Art. 49 Abs. 2 gestrichen. Er geht in seinem Gehalt nicht über das hinaus, was die Kantonsverfassung bereits von einer wirtschaftlich agierenden Verwaltung verlangt. In den übrigen Punkten hält er am Entwurf gemäss Vernehmlassung fest.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Wo nicht anders ausgewiesen, handelt es sich nachfolgend um Gesetzesbestimmungen des EG zum ZGB.

3.1. Zuständigkeit Adoptionsentscheid (Art. 6 Abs. 1 Ziff. 6; Art. 37)

Derzeit entscheidet der Regierungsrat auf Antrag der KESB über Adoptionen. Dem Entscheid geht eine umfassende Eignungsabklärung der Adoptiveltern voraus. Es erscheint sach- und stufengerecht, wenn künftig wie in anderen Kantonen die KESB als Fachbehörde den abschliessenden Entscheid fällt. Unter dem Titel I des EG zum ZGB ist deshalb die diesbezügliche Zuständigkeit des Regierungsrates aufzuheben. Art. 37 wird entsprechend umformuliert und ein neuer Abs. 2 eingefügt, der das Verfahren und das Rechtsmittel klärt. Der Adoptionsentscheid der KESB kann wie die übrigen Entscheide der KESB mit Beschwerde beim Obergericht angefochten werden (Art. 450 ZGB i.V.m. Art. 66 Abs. 1 EG zum ZGB).



3.2. Organisatorische Bestimmungen (Art. 39; Art. 40; Art. 49)

Die organisatorischen Bestimmungen zur KESB werden präzisiert. Die besondere Stellung der KESB als gerichtsähnliche Behörde mit entsprechender Unabhängigkeit in der Entscheidungsfindung soll explizit zum Ausdruck kommen. Entsprechend wird auch die Leitungsfunktion umbenannt. Wie in der übrigen Deutschschweiz üblich, soll die Funktion neu Präsident / Präsidentin statt Leiter / Leiterin lauten (vgl. oben Ziff. 2.2. «Umbenennung der Leitungsfunktion»).

Die Behörde muss interdisziplinär zusammengesetzt sein. Die relevanten Kerndisziplinen sind Recht und Sozialarbeit. Sie sollen wahlweise ergänzt werden durch die Disziplinen Betriebswirtschaft, Pädagogik, Psychologie oder Psychiatrie (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 28. Juni 2006, Ziff. 2.3.1, S. 7073). Dies soll künftig genauer zum Ausdruck kommen. Das heisst jedoch nicht, dass der jeweilige Spruchkörper im Einzelfall stets so zusammengesetzt sein muss. Beabsichtigt ist, dass die erwähnten Disziplinen in der Behörde vertreten sein müssen. Die Option der Vertretung von zwei Disziplinen durch eine Person ist bewusst vorgesehen.

Unter «Fachdienste» sind heute folgende Bereiche zusammengefasst: Sekretariat, Revisorat, Rechtsdienst und Abklärungsdienst. Die Fachdienste sind der KESB nicht angegliedert, sondern Teil der Gesamtorganisation. Sie stehen unter der Leitung des Präsidiums der KESB. Der Wortlaut soll aufgrund der Stellung und Funktion der Dienste sowohl in Art. 39 Abs. 1 als auch in Art. 49 entsprechend angepasst werden.

3.3. Zuständigkeitsbereich, Wohnsitz nicht selbständiger Personen (Art. 41)

Da Appenzell Ausserrhoden nicht über mehrere, sondern eine kantonale KESB verfügt, erübrigt sich die Festlegung des Sitzes. Stattdessen soll der örtliche Zuständigkeitsbereich verdeutlicht werden. Entsprechend soll auch Art. 41 Abs. 2 angepasst werden.

3.4. Aufsicht (Art. 42 Abs. 2)

Der Begriff «Vollzugsbestimmungen» soll durch «Weisungen» ersetzt werden. Vollzugsbestimmungen implizieren Rechtsetzungsbefugnisse. Es geht hier jedoch um das allgemeine Weisungsrecht der Aufsichtsbehörde gegenüber der KESB. Das Weisungsrecht umfasst administrative, organisatorische und fachliche Belange. Die Aufsichtsbehörde kann keine Weisungen im Einzelfall erlassen, da die KESB in der Entscheidungsfindung unabhängig (vgl. oben Ziff. 3.2., Art. 40 Abs. 1) und materiell der Aufsicht durch die Beschwerdeinstanzen (Obergericht und Bundesgericht) unterstellt ist. Der Regierungsrat muss aber die Möglichkeit haben, wenn nötig – unter dem Vorbehalt der Unabhängigkeit im Einzelfall – ergänzend zum Gesetz grundsätzliche Weisungen zu administrativen, organisatorischen und fachlichen Fragen zu erlassen (beispielsweise Verfahrensabläufe).

3.5. Aufhebung Kompetenzzuteilung Aufsicht Pflegefamilien (Art. 43)

Gemäss Art. 316 ZGB bedarf die Aufnahme von Pflegekindern einer Bewilligung durch die Kinderschutzhilfe oder einer anderen vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle. Näher geregelt ist die Aufnahme von Pflegekindern auf Bundesebene in der Pflegekinderverordnung (PAVO; SR 211.222.338). Darin wird unterschieden zwischen den Bereichen Familienpflege, Tagespflege, Heimpflege und Dienstleistungsangebote in der Familienpflege. Die Aufgaben sollen neu beim Amt für Soziales angesiedelt werden, damit die nötige Abgrenzung zwischen zuweisender Behörde (behördliche Unterbringung nach Art. 310 ZGB durch die KESB) und



jener Behörde, die Bewilligungen erteilt und die Aufsicht wahrnimmt (Amt für Soziales) gewährleistet ist. Da die Organisationskompetenz beim Regierungsrat liegt, soll die Zuständigkeitsregelung nicht auf Gesetzesstufe erfolgen.

Bei fehlender Verwaltung von Sammelvermögen (Art. 89b ZGB) ist gemäss Art. 89c ZGB, vorbehältlich anderer kantonaler Regelung, diejenige Behörde zuständig, die die Stiftungen beaufsichtigt. Die Zuweisung dieser Aufgabe an die Stiftungsaufsicht ist sachgerecht. Die KESB soll dafür nicht zuständig sein.

Der Passus, dass der KESB durch die Gesetzgebung weitere Aufgaben zugewiesen werden können, ist nicht nötig und daher aufzuheben.

3.6. Besetzung und Beschlussfassung (Art. 44 Abs. 2)

Die Praxis hat gezeigt, dass diese Bestimmung unnötig ist. Die Kollegialzuständigkeit mit mindestens drei Mitgliedern ist im Bundesrecht geregelt (Art. 440 Abs. 2 ZGB). Von der Fünferbesetzung ist bisher nie Gebrauch gemacht worden. Die KESB entwickelt ihre Praxis in einem mehrstufigen, interdisziplinären Diskurs. Der Absatz kann folglich aufgehoben werden.

3.7. Verfahrensleitung, vorsorgliche Massnahmen, Mitwirkungspflichten (Art. 45; Art. 46)

In der geltenden Fassung regelt Art. 45 einerseits die Verfahrensleitung, die Verfahrensinstruktion und die Mitwirkungspflichten. Art. 46 regelt den Erlass vorsorglicher Massnahmen. Diese beiden Artikel sollen neu aufgebaut werden. Art. 45 umfasst neu die Verfahrensleitung und die damit verbundenen Kompetenzen der Behördenmitglieder. Die Durchsetzung der Mitwirkungspflichten wird in Art. 46 eingeordnet.

Die Verfahrensleitung umfasst die Instruktion des Verfahrens und muss nicht explizit genannt werden. Die Delegation der Verfahrensleitung durch das Präsidium an die übrigen Behördenmitglieder muss in allen Verfahren möglich sein. Art. 45 Abs. 1 und 2 in der geltenden Fassung sollen daher im Abs. 1 zusammengefasst werden. Der geltende Art. 46 ermächtigt Behördenmitglieder zum Erlass vorsorglicher Massnahmen in Einzelkompetenz. Da die prozessualen Einzelkompetenzen zur Verfahrensleitung gehören, werden sie systematisch neu in Art. 45 Abs. 2 eingefügt.

Vorsorgliche Verfügungen sollen nicht mehr in Einzelkompetenz gefällt werden. Diese haben oftmals weitreichende Folgen und bedürfen daher des interdisziplinären Austauschs. Nur superprovisorische Verfügungen, die bei besonderer Dringlichkeit ohne vorgängige Anhörung der Betroffenen erlassen werden können, sollen in die Einzelkompetenz eines Behördenmitglieds fallen.

Die Anordnung einer Vertretung im Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren (Art. 314a^{bis} ZGB; Art. 449a ZGB) oder im Adoptionsverfahren (Art. 268a^{ter} Abs. 2 ZGB, welcher per 1. Januar 2018 in Kraft tritt), die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege sowie die Anordnung von Gutachten sind als prozessuale Entscheide zu qualifizieren, für die das verfahrensleitende Behördenmitglied kompetent sein soll. Ebenso ist es sachgerecht, dass Abschreibungs- und Nichteintretensentscheide vom verfahrensleitenden Behördenmitglied alleine verfügt werden können.

Die Mitwirkungspflichten sind in Art. 448 ZGB umschrieben. Die Durchsetzung der Pflichten muss im kantonalen Recht geregelt werden. Systematisch soll dies statt in Art. 45 Abs. 4, 5 und 6 separat im Art. 46 eingereiht werden; inhaltlich bleibt es bei der geltenden Formulierung. Neu wird erwähnt, wann die KESB eine zwangsweise Durchsetzung anordnen kann. Die Aufzählung ist nicht abschliessend, sondern nennt die wichtigsten Anwendungsfälle.

In den nachfolgenden Ziff. 3.8.–3.10. werden die Anpassungen bei den Einzelzuständigkeiten erläutert. Es wird jeweils auf den geltenden Art. 47 Abs. 1 EG zum ZGB Bezug genommen. Einleitend ist zu bemerken, dass der Gesetzgeber bei der Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts interdisziplinäre Fachbehörden als Entscheidungsträger gefordert hat, weil wegen der Schwere der Eingriffe in die Rechtsgüter der Betroffenen regelmässig eine umfassende Beurteilung des Sachverhalts nötig ist. Die Einzelzuständigkeit rechtfertigt sich daher nur dort, wo kaum Ermessen besteht und der interdisziplinäre Austausch daher nicht notwendig oder möglich ist, sowie dann, wenn aus zeitlichen Gründen ein Entscheid im Kollegium nachteilig wäre.

3.8. Einzelzuständigkeiten Kindesschutz (Art. 47 Abs. 1 Ziff. 1–11)

Ziff. 2 ist dahingehend zu präzisieren, dass in Art. 134 Abs. 3 ZGB auch die Obhut erwähnt ist.

Weiter wird Ziff. 5 verdeutlicht. Gemäss Art. 298a Abs. 1 ZGB kommt die gemeinsame elterliche Sorge nach der bundesrechtlichen Revision per 1. Juli 2016 aufgrund einer gemeinsamen Erklärung der Eltern zustande. Sie wird daher nicht mehr von der KESB übertragen. Diese nimmt die Erklärung lediglich entgegen.

Ziff. 6 verweist heute auf Art. 309 Abs. 1 ZGB, der per 1. Juli 2014 aufgehoben wurde. Gleichwohl ist unter Umständen für die Vaterschaftsabklärung eine Beistandsperson zu ernennen. Die Rechtsgrundlage dafür ist nun in Art. 308 Abs. 2 ZGB enthalten, weshalb der Verweis korrigiert wird. Auch die Ernennung einer Beistandsperson zur Wahrung des Unterhaltsanspruchs soll in Einzelzuständigkeit erfolgen. Hingegen soll die Ernennung einer Beistandsperson zur Wahrung anderer Rechte und zur Überwachung des persönlichen Verkehrs durch die Kollegialbehörde und im interdisziplinären Austausch erfolgen.

Ziff. 7 wird neu besetzt. Die geltende Regelung kann aufgehoben werden, da diese Aufgaben vom Regierungsrat im Bereich PAVO dem Amt für Soziales übertragen werden sollen (vgl. oben Ziff. 3.5., Art. 43). Aufgenommen wird hingegen der Vollzug gerichtlicher Anordnungen wie etwa die Einsetzung einer Beistandsperson. Eine Beratung in der Kollegialbehörde ist hier nicht notwendig. «Einsetzung» lässt auch die konkrete Formulierung des Auftrags zu, was folgerichtig ist, weil die KESB die Aufsicht über die Mandatsführung innehat.

3.9. Einzelzuständigkeiten Erwachsenenschutz (Art. 47 Abs. 2 Ziff. 1–10)

Ziff. 1 wird dahingehend geändert, dass Vorsorgeaufträge nicht mehr in Einzelzuständigkeit validiert, sondern von der interdisziplinären Fachbehörde beurteilt werden. Die Urteilsfähigkeit bzw. die Urteilsunfähigkeit als Voraussetzung für die Gültigkeit ist gestützt auf medizinische Erkenntnisse rechtlich zu beurteilen. Es ist jedoch vertretbar, dass die Entschädigungsanordnung durch ein einzelnes Behördenmitglied erfolgt.

In Ziff. 4 wird neben der Aufnahme des Eingangsinventars auch dessen Genehmigung ergänzt. Art. 405 Abs. 2 ZGB geht bei der Inventaraufnahme von einer Zusammenarbeit der KESB und der Beistandsperson aus. In der Regel delegiert die KESB dies an die Beistandsperson, sofern kein Inventar «vor Ort» aufzunehmen ist. Die



Zusammenarbeit besteht in der Prüfung und Genehmigung des Eingangsinventars. Dies ist im ZGB nicht ausdrücklich erwähnt, ergibt sich aber daraus, dass das Inventar Ausgangspunkt für die Vermögensverwaltung und weitere Handlungen ist. Zudem sind mit der Genehmigung des Eingangsinventars regelmässig Bewilligungen gemäss Verordnung über die Vermögensverwaltung im Rahmen einer Beistandschaft oder Vormundschaft (VBVV; SR 211.223.11) zu erteilen (vgl. unten Ziff. 3.10, Art. 47 Abs. 2^{bis} Ziff. 6).

Ziff. 5 ist aufzuheben. Die Prüfung und Genehmigung der Rechnung erfolgt in einem Entscheid zusammen mit dem Bericht. Anlässlich der Berichtsgenehmigung prüft die KESB die Anpassung der Massnahme, wofür der interdisziplinäre Diskurs nötig ist. Dem Erfordernis massgeschneiderter Massnahmen und dem Verhältnismässigkeitsprinzip kann nur nachgekommen werden, wenn spätestens nach Abschluss einer Berichtsperiode eine Neubeurteilung stattfindet.

Ziff. 6 wird in den neuen Abs. 2^{bis} verschoben. Die Entbindung von Schlussbericht und Schlussrechnung erfolgt nicht nur im Bereich Erwachsenenschutz, sondern auch im Kinderschutz.

Ebenso verhält es sich mit Ziff. 7 und 9. Die Auskunftserteilung über das Vorliegen und die Wirkungen einer Massnahme gilt auch im Kinderschutzverfahren (Art. 314 Abs. 1 ZGB). Dasselbe gilt für die Gewährung der Akteneinsicht sowie die Einleitung der Übertragung einer Massnahme an die KESB des neuen Wohnsitzes. Die Bestimmungen sind daher in Abs. 2^{bis} zu verschieben.

3.10. Einzelzuständigkeiten allgemein (Art. 47 Abs. 2^{bis} Ziff. 1–6)

Einige hoheitliche Handlungen werden sowohl im Kindes- als auch im Erwachsenenschutzverfahren vorgenommen. Daher soll ein neuer Abs. 2^{bis} eingefügt werden, in dem die Einzelzuständigkeiten der Behördenmitglieder unabhängig vom Rechtsgebiet genannt sind. Wie bei den übrigen Einzelzuständigkeiten ist hier ein interdisziplinärer Diskurs nicht nötig und daher die Einzelzuständigkeit angemessen.

Ziff. 1: Werden Berufsbeistände und Berufsbeiständinnen wegen Beendigung des Arbeitsverhältnisses gewechselt, so kann die bisherige Beistandsperson von der Pflicht zur Ablage des Schlussberichts und der Schlussrechnung entbunden werden (Art. 425 Abs. 1 ZGB). Der Wechsel und die Entbindung erfolgen jeweils in einem Beschluss.

Ziff. 2: Der ansonsten wichtige interdisziplinäre Diskurs über den Bericht, um das weitere Vorgehen zu bestimmen, ist nach Beendigung der Beistandschaft hinfällig. Die Beistandschaft endet beispielsweise von Gesetzes wegen, wenn die verbeiständete Person volljährig wird oder verstirbt.

Ziff. 3: Die Übertragung einer bestehenden Massnahme an die Behörde des neuen Wohnsitzes erfordert keinen Entscheid des Kollegiums.

Ziff. 4: Da die Akteneinsicht auch abgeschlossene Verfahren betreffen kann, wird dies nicht bei den prozessualen Einzelzuständigkeiten in Art. 45 Abs. 2 aufgeführt.

Ziff. 5: Über das Vorliegen und die Wirkungen einer Massnahme kann ein einzelnes Behördenmitglied Auskunft erteilen.



Ziff. 6: Bewilligungen gemäss VBVV sind zu erteilen, nachdem die KESB die persönlichen Verhältnisse abgeklärt hat. Die Bewilligungen sind aufgrund des auf einen Stichtag konkretisierten Vermögensstands zu erteilen. Dabei besteht kaum Ermessensspielraum, und es erübrigt sich die interdisziplinäre Beurteilung.

3.11. Meldepflichten (Art. 48)

Auf Bundesebene wird eine Änderung von Art. 443 ZGB angestrebt. Die Melderechte und Meldepflichten sollen ausgedehnt werden. Die parlamentarische Beratung des Geschäfts dauert noch an (Geschäftsnummer Curia Vista 15.033). Daher soll Art. 48 vorerst beibehalten werden.

3.12. Unterstützende Dienste (Art. 49)

Die Formulierung wird angepasst. Die Beschreibung der Fachdienste ist in dieser Form nicht nötig und auch nicht vollständig, weil lediglich der Abklärungsdienst und das Sekretariat genannt sind, nicht aber der Rechtsdienst und das Revisorat. Hingegen soll klar gestellt werden, dass die unterstützenden Dienste unter der Leitung des Präsidiums der KESB stehen. In der Regel leitet das Präsidium die KESB als Organisationseinheit und sitzt der Behörde vor (vgl. oben Ziff. 2.2. «Umbenennung der Leitungsfunktion»).

3.13. Verfahrenskosten (Art. 50 Abs. 1)

Für wenig aufwändige Amtshandlungen ist der Gebührenrahmen nach unten anzupassen (vgl. auch Art. 3 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Gebühren in Verwaltungssachen; bGS 233.2). Zu denken ist etwa an Handlungsfähigkeitszeugnisse.

3.14. Zuständigkeit Berufsbeistandschaften (Art. 53 Abs. 1 lit. a)

Bezüglich der privaten Beistandspersonen wird eine Präzisierung zur geltenden lit. a vorgeschlagen. Die Berufsbeistandschaften führen bereits heute nicht nur ein Verzeichnis der privaten Beistandspersonen. Sie gewährleisten auch, dass genügend geeignete Privatpersonen zur Verfügung stehen. Die Betreuung umfasst sowohl die Rekrutierung als auch die Begleitung in der Mandatsführung. Die Berufsbeistandschaften nehmen gegenüber der Steuerverwaltung und den Sozialversicherungen die arbeitgeberähnliche Rolle für die privaten Beistandspersonen wahr. Die Aufgabenteilung ist folgerichtig und wird bereits praktiziert. Die Berufsbeistandschaften Hinter-, Mittel- und Vorderland haben denn auch personelle Ressourcen geschaffen, um diesen Auftrag zu erfüllen. Da die KESB gestützt auf Art. 400 ZGB über die Eignung von einzusetzenden Beistandspersonen entscheidet, umfasst die Weisungsbefugnis der KESB auch die Führung und Definition der Verzeichnisse und den Zugriff darauf. Das Weisungsrecht der KESB ist aufgrund ihrer Aufsichts- und Kontrollfunktion zentral. Daher entfällt die bisherige Formulierung.

3.15. Aufsicht (Art. 55)

Der Titel wird durch den Gliederungsbuchstaben «d») ergänzt, da die Aufsicht über die Beistandspersonen systematisch zu Art. 52 ff. gehört.

3.16. Ärztliche Unterbringung (Art. 57a Abs. 3; Art. 58 Abs. 2)

Die fürsorgerische Unterbringung kann neben der KESB auch von Arztpersonen angeordnet werden, wobei sie dann auf sechs Wochen beschränkt ist. Künftig sollen diese ärztlichen Einweisungsentscheide, die gegen den Willen der betroffenen Person erfolgen, nicht mehr der KESB zugestellt werden müssen. Die KESB benötigt diese Entscheide nicht, da bei einer durch eine Arztperson angeordneten fürsorgerischen Unterbringung kein Handlungsbedarf besteht und entsprechend kein Verfahren eröffnet wird. Dies ist erst dann der Fall, wenn die Einrichtung oder die einweisende Arztperson die Weiterführung gemäss Art. 59 beantragt. Es würde den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit widersprechen, wenn alleine aufgrund einer ärztlichen fürsorgerischen Unterbringung ein Abklärungsverfahren bei der KESB eröffnet würde. Zudem würde es zusätzliche Personalressourcen erfordern, wenn davon ausgegangen wird, dass im Kanton über 100 Unterbringungen pro Jahr durch Arztpersonen verfügt werden. Die Einrichtungen sind verpflichtet und aufgefordert, der KESB eine Gefährdung zu melden, wenn sie den Eindruck haben, dass weitergehende Abklärungen notwendig sind. Dies bewährt sich in der Praxis, insbesondere wenn Kinder betroffen sind.

Statistisch ist es interessant, wie viele fürsorgerische Unterbringungen ärztlich angeordnet werden. Dies ist aber von der Einrichtung zu erfassen und nicht von der KESB, welche nur für betroffene Personen mit Wohnsitz in Appenzell Ausserrhoden zuständig ist. Entsprechend bedarf die KESB auch keiner Entlassungsmitteilungen. Die Praxiserfahrung hat zudem gezeigt, dass die Information der KESB über die Unterbringung und Entlassung nur ungenügend funktioniert, insbesondere wenn kantonsübergreifende Verhältnisse vorliegen.

3.17. Mitteilungspflichten (Art. 62)

Am 7. April 2017 lief die Referendumsfrist für die Änderung von Art. 449c ZGB ab. Die KESB ist nun von Bundesrechts wegen verpflichtet, der Wohnsitzgemeinde mitzuteilen, wenn sie eine Person unter eine Beistandschaft gestellt hat oder wenn für eine dauernd urteilsunfähige Person ein Vorsorgeauftrag wirksam geworden ist. Eine kantonale Regelung der Mitteilungspflicht erübrigt sich somit. Der neue Art. 451 Abs. 2 ZGB sieht zudem eine bundesrätliche Verordnung über die Auskunftserteilung vor (vgl. auch Ziff. 2.2. «Handlungsfähigkeitszeugnisse»).

3.18. Hinterlegung Vorsorgeaufträge (Art. 62)

Der Vorsorgeauftrag ist in Art. 360 ff. ZGB geregelt. Mit einem Vorsorgeauftrag kann eine urteilsfähige Person festlegen, wer im Falle einer eintretenden Urteilsunfähigkeit (beispielweise infolge eines Unfalls, wegen plötzlicher schwerer Erkrankung oder wegen Altersschwäche) die Personen- und Vermögenssorge übernimmt und sie im Rechtsverkehr vertritt. Der Vorsorgeauftrag muss entweder von Hand geschrieben, datiert und unterzeichnet oder öffentlich beurkundet werden. Die auftraggebende Person kann beim Zivilstandsamt beantragen, dass der Hinterlegungsort in die zentrale Datenbank «Infostar» eingetragen wird. Sie muss den Vorsorgeauftrag nicht bei einer öffentlichen Stelle hinterlegen, sondern kann ihn – ähnlich wie ein Testament – an einem beliebigen Ort aufbewahren.

Eine Person, die einen Vorsorgeauftrag erstellt und damit Vorkehrungen getroffen hat, ist daran interessiert, dass die KESB den Vorsorgeauftrag bei Eintritt der Urteilsunfähigkeit auffinden kann. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass das Bedürfnis nach der Hinterlegung des Vorsorgeauftrags bei der KESB besteht. Zahlreiche Kantone haben deshalb die Hinterlegung bei der KESB ermöglicht. Mit dem neuen Art. 47a wird die erheblich



erklärte Motion von Kantonsrat Walter Grob, Teufen, umgesetzt. Personen, die in Appenzell Ausserrhoden wohnhaft sind, können ihren Vorsorgeauftrag gegen eine Gebühr bei der KESB hinterlegen. Die KESB hat ein Verzeichnis zu führen und die Vorsorgeaufträge sicher aufzubewahren. Die Aufwendungen für die Aufbewahrungen sollten durch die Gebühren gedeckt werden können.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Personen einen Vorsorgeauftrag bei der KESB Appenzell Ausserrhoden hinterlegen und im Falle eines Umzugs in einen anderen Kanton vergessen, diesen abzuholen und neu zu hinterlegen. Die KESB kann Personen, die bei ihr den Vorsorgeauftrag hinterlegen, empfehlen, den Hinterlegungsort im «Infostar» einzutragen; von Bundesrechts wegen kann sie dies nicht selber beim Zivilstandamt beantragen. In der Vernehmlassung wurde seitens der Gemeinden teilweise vertreten, die KESB solle die Hinterlegung eines Vorsorgeauftrags der Wohnsitzgemeinde melden und das Verzeichnis den Gemeinden zur Verfügung stellen, damit sie dies mit den Einwohnerdaten abgleichen könne. Die KESB ist nicht befugt, solche Meldungen zu machen, und eine entsprechende kantonale Regelung wäre mit Blick auf das Bundesrecht auch kritisch. Im Sinne der Eigenverantwortung jedes Einzelnen ist es ohnehin zumutbar, dass Vorsorgeauftraggeber selber bemüht sind, sicherzustellen, dass die Existenz des Vorsorgeauftrags bekannt ist. Eine anderweitige Aufbewahrung als bei der KESB (beispielsweise bei der vorsorgebeauftragten Person) ist weiterhin möglich und wird auch praktiziert. Da die auftraggebenden Personen selber ein grosses Interesse an der Auffindbarkeit des Vorsorgeauftrags haben, dürften sich die Probleme, die sich bei einem Wohnortswechsel in einen anderen Kanton ergeben, in Grenzen halten.

4. Fremdänderungen

4.1. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege

In Art. 22 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1) ist geregelt, in welchen Verfahren in der Regel auf die Kostenerhebung verzichtet wird. Hier soll die fürsorgerische Unterbringung ergänzt werden.

Im Januar 2016 sandte der Ethikrat dem Regierungsrat eine Stellungnahme zu den Beschwerdeverfahren bei fürsorgerischer Unterbringung, insbesondere der Kostentragung. Der Ethikrat führt darin aus, dass die fürsorgerische Unterbringung ein schwerer Eingriff in die persönliche Freiheit der Betroffenen darstelle. Der Gesetzgeber habe deshalb im neuen Erwachsenenschutzrecht die formellen Anforderungen an das Rechtsmittel gegen den Einweisungsentscheid herabgesetzt. Appenzell Ausserrhoden habe auf eine kantonale Verfahrensordnung für die fürsorgerischen Unterbringungen verzichtet. Damit sei die Zivilprozessordnung anwendbar, was nicht sachgerecht erscheine, seien diese materiell doch dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Der Ethikrat empfiehlt dem Regierungsrat daher, die Ausarbeitung einer eigenständigen kantonalen Verfahrensordnung zu prüfen, in welcher Verfahrensleitung und -abläufe, Fristen und Zustellung, Kosten und Entschädigung sowie die unentgeltliche Rechtspflege geregelt seien. Unabhängig davon sei bei den Kosten des Beschwerdeverfahrens dringender Handlungsbedarf gegeben. Seit Inkrafttreten sei ein «unübersehbarer Rückgang von Beschwerden» beobachtbar. Dies sei auf die gestiegenen Kosten zurückzuführen. Es sei nicht haltbar, dass Betroffene trotz der Schwere des Eingriffs aus Kostengründen den Einweisungsentscheid nicht anfechten würden.

Tatsächlich sind die Beschwerden gegen fürsorgerische Unterbringungen seit Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes zurückgegangen (Eingänge gemäss Rechenschaftsbericht des Obergerichts:

2009: 24; 2010: 24; 2011: 24; 2012: 30; 2013: 19; 2014: 11; 2015: 9; 2016: 9). Seit 1. Januar 2013 werden bei Beschwerden gegen fürsorgerische Unterbringungen in Anwendung von Art. 450e Abs. 3 ZGB konsequent Kurzgutachten eingeholt. Diese Kosten gelten als Auslagen gemäss Art. 19 Abs. 1 VRPG und sind Bestandteil der Verfahrenskosten. Entsprechend sind die Kosten für die Beschwerdeverfahren auf Fr. 1'500.– bis 2'000.– gestiegen. Ob nun der Rückgang der Beschwerden ausschliesslich auf die gestiegenen Kosten zurückzuführen ist oder andere Gründe dazu geführt haben, müsste vertieft geprüft werden. Dem Ethikrat ist aber unabhängig davon darin zuzustimmen, dass die fürsorgerische Unterbringung ein schwerer Eingriff in die Rechte der Betroffenen ist und die höheren Verfahrenskosten dem Willen des Gesetzgebers entgegenstehen, die Hürden für das Beschwerdeverfahren möglichst zu beseitigen. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, dass sowohl im erstinstanzlichen Verfahren vor der KESB und bei ärztlichen Unterbringungen als auch im Beschwerdeverfahren gegen fürsorgerische Unterbringungen in der Regel keine Kosten zu erheben sind. Vorbehalten bleiben damit ausserordentliche Fälle oder die mutwillige Anhebung eines Beschwerdeverfahrens. Es ist im Übrigen bereits heute so, dass in der überwiegenden Anzahl der Fälle die Voraussetzungen für die unentgeltliche Rechtspflege erfüllt wären und die Gerichte die Verfahrenskosten meistens nicht eintreiben können.

Eine separate Verfahrensordnung für fürsorgerische Unterbringungen im kantonalen Recht drängt sich weiterhin nicht auf. Das Verfahren richtet sich nicht wie vom Ethikrat vermutet nach der Zivilprozessordnung, sondern nach dem öffentlichen Verfahrensrecht. Art. 64 EG zum ZGB bestimmt, dass auf das Verfahren vor der KESB und vor Obergericht das VRPG anwendbar ist, unter Vorbehalt abweichender Bestimmungen im EG zum ZGB. Für die fürsorgerische Unterbringung sind keine abweichenden Bestimmungen getroffen worden.

4.2. Tuberkulose-Verordnung

In Art. 18 der kantonsrätlichen Verordnung zum Bundesgesetz vom 13. Juni 1928 betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose (bGS 816.11) ist die Überwachung von Pflegekindern geregelt. Die Aufnahme von Minderjährigen in Pflegefamilien oder Heimen ist mittlerweile im Bundesrecht materiell abschliessend geregelt (PAVO; vgl. oben Ziff. 3.5.). Folglich kann Art. 18 aufgehoben werden. Im Übrigen liegt es in der Organisationskompetenz des Regierungsrates, welcher kantonalen Stelle er die Aufgaben zuweist.

Auf die 2. Lesung hin wird der Regierungsrat eine entsprechende Teilrevision der Verordnung vorbereiten.

C. Auswirkungen

1. Finanziell

Verzichten die Gerichte künftig im Beschwerdeverfahren bei fürsorgerischen Unterbringungen auf die Kosten-erhebung, so trägt der Kanton die Kosten für die Gutachten, die zwingend einzuholen sind. Pro Gutachten ist mit Kosten von etwa Fr. 1'200.– bis 1'800.– zu rechnen. Der Kanton trägt diese Kosten jedoch mehrheitlich bereits heute, weil die meisten Beschwerdeführenden nicht in der Lage sind, die Verfahrenskosten zu bezahlen. Steigt die Anzahl Beschwerdeverfahren wieder an, könnten damit jährlich rund Fr. 30'000.– anfallen.

Weitere nennenswerte finanzielle Konsequenzen hat die Revision nicht.



2. Organisatorisch

Tritt die Revision wie vorgeschlagen in Kraft, wird der Regierungsrat voraussichtlich die Aufgaben im Bereich Aufsicht Pflegefamilien von der KESB an das Amt für Soziales übertragen (vgl. oben Kapitel B, Ziff. 3.5.). Entsprechend werden die dafür heute bei der KESB zur Verfügung stehenden Personalressourcen auf das Amt für Soziales übertragen. Die Revision hat keine weiteren wesentlichen organisatorischen Auswirkungen. Die grundsätzliche Struktur der KESB mit der Behörde im engeren Sinn und den unterstützenden Diensten bleibt bestehen.

D. Weiteres Vorgehen

Ziel ist es, die Teilrevision des EG zum ZGB, Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, per 1. Januar 2019 in Kraft zu setzen.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des EG zum ZGB (Kindes- und Erwachsenenschutzrecht) in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	Auswertung Vernehmlassung



Appenzell Ausserrhoden

1700.991

EG zum ZGB, Teilrevision (Kindes- und Erwachsenenschutzrecht); Auswertung der Vernehmlassung

A. Teilnehmende

- Kantonale Behörden: Datenschutz Kontrollorgan AR
- Gemeinden: Urnäsch, Herisau, Schwellbrunn, Hundwil, Stein, Schönengrund, Waldstatt, Teufen, Bühler, Gais, Speicher, Trogen, Wald, Grub, Heiden, Wolfhalden, Lutzenberg, Gemeindepräsidien- sowie Gemeindegemeinschaftskonferenz Appenzell A.Rh.
- Parteien: CVP Appenzell Ausserrhoden, FDP.Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden, SP Appenzell Ausserrhoden, SVP Appenzell Ausserrhoden, Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden
- Weitere: Berufsbeistandschaft Mittelland, Berufsbeistandschaft Vorderland, Pro Senectute, Regionale Sozialhilfebehörde Mittelland

B. Verzicht auf eine Stellungnahme

- Kantonale Behörden: Obergericht, Kantonsgericht, Finanzkontrolle
- Gemeinden: Rehetobel, Walzenhausen (explizit), Reute (explizit)
- Kirchen: Evangelisch-reformierter Kirchenrat beider Appenzell, Verband römisch-katholischer Kirchgemeinden
- Angestelltenvertretungen: LAR Lehrerverein Appenzell A.Rh.
- Parteien: EDU Appenzellerland, EVP Appenzell Ausserrhoden, Jungfreisinnige Ausserrhoden, JSVP AR, JUSO Regiogruppe AR/AI
- Verbände / Organisationen: Frauenzentrale Appenzell Ausserrhoden, Gewerbeverband Appenzell Ausserrhoden (explizit), Gewerkschaftsbund Appenzell Ausserrhoden, Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell (explizit), Industrieverein von Appenzell Ausserrhoden (explizit)
- Weitere: Ethikrat, Berufsbeistandschaft Hinterland, Appenzellische Ärztesgesellschaft, Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden, Pro Juventute AR (explizit), Pro Infirmis

C. Vernehmlassungsantworten im Einzelnen

1. Allgemeine Bemerkungen	
Vernehmlassungsantworten	Stellungnahme
	<i>Bei den «Allgemeinen Bemerkungen» der Vernehmlassungsteilnehmenden erfolgt nur dann eine Stellungnahme, wenn diese nicht im Bericht und Antrag (Kapitel B, Ziff. 2.2.) oder nachfolgend bei den «Besonderen Bemerkungen» unter den einzelnen Artikeln aufgegriffen und behandelt werden.</i>
Datenschutz-Kontrollorgan AR: Aus Sicht des Datenschutzbeauftragten sind keine Bemerkungen erforderlich. Gemeinde Urnäsch: Der Gemeinderat Urnäsch erachtet es als sinnvoll, nach den ersten fünf Jahren eine Bilanz zu ziehen, Gutes und Etabliertes zu würdigen und Chancen sowie mögliche Handlungsfelder zu erkennen und zu nutzen. Grundsätzlich müsse festgestellt werden, dass bei der Ermittlung des Revisionsbedarfs lediglich die KESB sowie der Ethikrat zu Wort gekommen seien. Einmal mehr seien die Gemeinden nicht von Anfang an mit ihren Anliegen in die Revision miteinbezogen worden, was äusserst stossend sei. Der Gemeinderat soll in Zukunft von Beginn weg bei Revisionen im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht einbezogen werden. Während die Kosten für die Organisation der KESB vom Kanton bezahlt werden, würden die Gemeinden für die Finanzierung der Regionalen Berufsbeistandschaften aufkommen sowie nach wie vor für die Finanzierung der durch die KESB beschlossenen Massnahmen. Es würde nach wie vor gegen die bewährte These «Wer zahlt - befiehlt» verstossen, was sich äusserst unberechenbar auf die Gemeindefinanzen auswirke	<i>Der Ethikrat als vom Regierungsrat eingesetzte Kommission hat von sich aus eine Eingabe an den Regierungsrat gemacht. Das Anliegen ist aufgenommen worden. Das EG zum ZGB regelt in erster Linie die Organisation, Aufgaben und Kompetenzen der KESB als kantonale Behörde. Die Gemeinden haben im Rahmen der Vernehmlassung die Möglichkeit, ihre Anliegen einzubringen. Zum Grundsatz, dass «wer zahle, auch befehle», sowie</i>



Appenzell Ausserrhoden

und dadurch ein grosses finanzielles Risiko darstelle. Dieses Risiko werde durch das fehlende Anhörungs- und Informationsrecht noch verstärkt. Aus diesem Grund beantragt der Gemeinderat Urnäsch, die Finanzierung der durch die KESB beschlossenen Massnahmen nochmals zu prüfen. Das Anhörungs- und Informationsrecht der Gemeinden sei zwingend im Rahmen dieser Teilrevision zu regeln.

Der Gemeinderat schlägt vor, die männliche Form beizubehalten. Der Text sei einfacher zu lesen und verständlicher. Grundsätzlich wird auf die Stellungnahme der Gemeindepräsidienkonferenz verwiesen, deren Ausführungen unterstützt werden. Dem Gemeinderat ist es äusserst wichtig, dass die KESB möglichst volkshnah ist.

Gemeinde Herisau:

Der Gemeinderat Herisau erachtet es als sinnvoll, dass mit dem vorliegenden Entwurf einer Teilrevision eine gesetzliche Grundlage für die Hinterlegung von Vorsorgeaufträgen geschaffen wird. Ausserdem begrüsst er grundsätzlich die Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen an die Praxis der KESB sowie an Änderungen des Bundesrechts. Weiteren Regelungsbedarf sieht er in folgendem Bereich: Gemäss Art. 3 Abs. 1 Ziff. 9 EG zum ZGB sei der Gemeinderat zuständig für das amtliche Begehren um Verschollenerklärung gemäss Art. 550 ZGB. Mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht ist der Gemeinderat nicht mehr für die Führung der Beistandschaften des Vermögens von nicht auffindbaren Personen zuständig. Es mache daher auch keinen Sinn mehr, dass das Verfahren um Verschollenerklärung durch den Gemeinderat eingeleitet werden soll. Der Gemeinderat beantragt daher die Änderung in dem Sinn, dass zukünftig die KESB für die Einleitung des Verschollenenverfahrens zuständig sein soll. Weiter beantragt der Gemeinderat, im Rahmen der Teiländerung des EG zum ZGB, die Einführung einer gesetzlichen Grundlage für eine Ausstellung des Handlungsfähigkeitszeugnisses durch die KESB.

Gemeinde Schwellbrunn:

Der Gemeinderat Schwellbrunn stellt fest, dass die KESB gute Arbeit leistet und sich gut entwickelt hat. Die neue Rolle der Gemeinden, insbesondere die fehlende Anhörung und Mitsprachemöglichkeit im Zusammenhang mit kostenintensiven Massnahmen, erachtet der Gemeinderat aber als ungenügend. Nicht nur durch die finanzielle Betroffenheit der Gemeinden durch einzelne Entscheide der KESB, sondern auch aufgrund der Nähe zu den Betroffenen selbst ist ein Anhörungs- und Informationsrecht für die Gemeinden zwingend. Die Gemeinden stehen in der finanziellen Pflicht, weshalb es notwendig sei, Rückmeldungen zu

Anhörungs- und Informationsrecht der Gemeinden finden sich Anmerkungen im Bericht und Antrag, Kapitel B, Ziff. 2.2.

Die Durchführung des Verschollenenverfahrens nach Art. 550 ZGB wäre eine neue, zusätzliche Aufgabe für die KESB. Die KESB muss die Verwaltung des Vermögens anordnen und überwachen (Art. 390 Abs. 1 Ziff. 2 ZGB). Die Übertragung dieser Aufgabe an den Kanton ist mit Blick auf die Kumulation der Zuständigkeiten kritisch zu beurteilen und wird nicht weiterfolgt. Die Kompetenz ist bei der Gemeinde, die auch für das Erbschaftswesen zuständig ist, richtig angesiedelt.



Appenzell Ausserrhoden

erhalten, ob die getroffenen Massnahmen greifen würden. Der Datenschutz dürfe dabei nicht als Gegenargument vorgeschoben werden.

Gemeinde Hundwil:

Die Gemeinde Hundwil schliesst sich grundsätzlich der Stellungnahme der Gemeindepräsidienkonferenz an. Besonders wichtig erscheint dem Gemeinderat aber, dass eine vertrauenswürdige, bürgernahe Zusammenarbeit der KESB mit den Gemeinden sichergestellt bleibt. Der Gemeinderat befürchtet jedoch, dass mit der Bezeichnung des Leiters der KESB als Präsident dessen Machtposition nur noch verstärkt wird. Die Zusammensetzung der Behörde in den genannten Ausbildungsbereichen ist nachvollziehbar, aber die mehrjährige Praxiserfahrung sowie «das Handeln nach praxisnahen Erfahrungswerten und gesundem Menschenverstand einer Person» ist bei der Anstellung auch miteinzubeziehen. Den Genehmigungsvorbehalt bei der Anstellung der Berufsbeistände lehnt der Gemeinderat daher ab. Die Möglichkeit der Hinterlegung von Vorsorgeaufträgen wird unterstützt. Es sei aber auch sicherzustellen, dass Vorsorgeaufträge, die bei anderen zuständigen Stellen aufbewahrt werden, wieder aufgefunden werden.

Gemeinde Stein:

Der Gemeinderat Stein erachtet es als sinnvoll, nach den ersten fünf Jahren Bilanz zu ziehen, Gutes und Etabliertes zu würdigen und Chancen sowie mögliche Handlungsfelder zu erkennen und zu nutzen. Er schlägt vor, dass die männliche Form beibehalten werden soll aus Gründen der Einfachheit und Verständlichkeit. Die Mitsprache bzw. Orientierung der Gemeinden müsse noch stärker erfolgen. Vielfach würden die Gemeinden vor Tatsachen gestellt und hätten innert Stunden oder allenfalls Tagen Entscheidungen zu treffen, welche mit hohen Kosten verbunden sind. Zudem besteht für die Gemeinde oft kein Handlungsspielraum, da sie an den materiellen Entscheid der KESB gebunden ist. Ein intensiverer Austausch zwischen KESB, Berufsbeiständen und den Gemeinden sei nach wie vor anzustreben. Dem Gemeinderat ist es äusserst wichtig, dass die KESB volksnah ist.

Gemeinde Schönengrund:

Es ist aus Sicht des Gemeinderates sinnvoll, nach den ersten fünf Jahren eine Bilanz zu ziehen, Gutes und Etabliertes zu würdigen und Chancen sowie mögliche Handlungsfelder zu erkennen und zu nutzen. Generell schlägt der Gemeinderat vor, dass die männliche Form beibehalten werden soll. Der Text sei einfacher



Appenzell Ausser Rhoden

zu lesen und verständlicher. Bei Bedarf kann am Anfang ein Hinweis angebracht werden. Weiter ist es dem Gemeinderat äusserst wichtig, dass die KESB möglichst volksnah ist.

Gemeinde Waldstatt:

Es ist aus Sicht des Gemeinderates sinnvoll, nach den ersten fünf Jahren eine Bilanz zu ziehen, Gutes und Etabliertes zu würdigen und Chancen sowie mögliche Handlungsfelder zu erkennen und zu nutzen. Generell schlägt der Gemeinderat vor, dass die männliche Form beibehalten wird. Der Text sei einfacher zu lesen und verständlicher. Bei Bedarf könne am Anfang ein Hinweis angebracht werden. Weiter ist es dem Gemeinderat äusserst wichtig, dass die KESB möglichst volksnah ist.

Gemeinde Teufen:

Der Gemeinderat Teufen unterstützt und bekräftigt die Stellungnahme der Gemeindepräsidienkonferenz. Ein grosses Anliegen der Gemeinden ist und bleibt der Informationsaustausch bzw. die Anhörung der Gemeinden. Dies nicht nur aufgrund der finanziellen Betroffenheit der Gemeinden durch einzelne Entscheide der KESB, sondern auch aufgrund der Nähe zu den Betroffenen selbst. Das Anhörungs- und Informationsrecht der Gemeinden wird als zwingend erachtet. Der Datenschutz dürfe dabei nicht als Gegenargument vorgeschoben werden. Da die Gemeinden in der finanziellen Pflicht stehen, ist es notwendig, dass sie Rückmeldungen erhalten, ob die Massnahmen greifen oder in die «richtige» Institution zugewiesen wurde. Der Gemeinderat beantragt daher, dass das Anhörungs- und Informationsrecht der Gemeinden zwingend zu regeln sei. Die Gesetzesbestimmungen enthalten sehr viele Verweise auf das übergeordnete Recht, was die Lesbarkeit erschwere. Die Gemeinden möchten, dass die Handlungsfähigkeitszeugnisse zukünftig durch die KESB ausgestellt werden und nicht mehr von den Einwohnerkontrollen. Spätestens wenn die bundesrätliche Verordnung vorliegt, sei die kantonalrechtliche Grundlage zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

Gemeinde Bühler:

Der Gemeinderat Bühler schliesst sich der Stellungnahme der Gemeindepräsidienkonferenz vollumfänglich an. Das Anhörungs- und Informationsrecht der Gemeinden sei zwingend zu regeln. Auf den Genehmigungsvorbehalt der KESB bei der Anstellung von Berufsbeiständen sei zu verzichten.



Appenzell Ausserrhoden

Gemeinde Gais:

Der Gemeinderat Gais begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagenen Änderungen. Dennoch erachtet er es als wichtig, ein Anhörungs- und Informationsrecht zwischen der KESB und den Gemeinden in die gesetzlichen Bestimmungen aufzunehmen. Dabei stünden nicht nur finanzielle Aspekte der einzelnen Entscheide der KESB im Vordergrund, sondern auch die Nähe zu den betroffenen Bürgern. Es wäre nicht verständlich, wenn nun einfach die Bestimmungen des Datenschutzes vorgeschoben werden, damit keine Informationen und Rückmeldungen zu den Gemeinden weitergegeben sind. Es gilt zu bedenken, dass die Gemeinden in der finanziellen Pflicht stehen und die Behördenmitglieder ebenfalls unter den Bestimmungen des Amtsgeheimnisses stehen.

Gemeinde Speicher:

Der Gemeinderat Speicher schliesst sich der Stellungnahme der Gemeindepräsidienkonferenz vollumfänglich an.

Gemeinde Trogen:

Der Gemeinderat Trogen schliesst sich der Stellungnahme der Gemeindepräsidienkonferenz vollumfänglich an.

Gemeinde Wald:

Keine allgemeinen Bemerkungen.

Gemeinde Grub:

Der Gemeinderat sieht Regelungsbedarf bei der Zuständigkeit für die Ausstellung der Handlungsfähigkeitszeugnisse. Bisher hätten die Einwohnerkontrollen mit Konsultation der KESB diese ausgestellt. Der Gemeinderat fragt sich, ob künftig nur noch die KESB diese ausstellt.

Gemeinde Heiden:

Der Gemeinderat Heiden stimmt der Gemeindepräsidienkonferenz zu, ausgenommen ist dabei deren Stellungnahme zu Art. 50 Abs. 1. Der Gemeinderat Heiden ist der Auffassung, dass nur noch die KESB Handlungsfähigkeitszeugnisse ausstellen soll, da nur sie korrekte Aussagen darüber machen kann.



Appenzell Ausserrhoden

Gemeinde Wolfhalden:

Der Gemeinderat Wolfhalden schliesst sich in allen Teilen der Vernehmlassungsantwort der Gemeindepräsidienkonferenz an.

Gemeinde Lutzenberg:

Keine allgemeinen Bemerkungen.

Gemeindepräsidienkonferenz Appenzell A.Rh.:

Die Gemeindepräsidienkonferenz stellt in positivem Sinne fest, dass sich die KESB gut entwickelt hat und gute Arbeit leistet. Ein grosses Anliegen der Gemeinden ist und bleibt der Informationsaustausch bzw. die Anhörung der Gemeinden. Dies nicht nur aufgrund der finanziellen Betroffenheit der Gemeinden durch einzelne Entscheide der KESB, sondern auch aufgrund der Nähe zu den Betroffenen selbst. Ein Anhörungs- und Informationsrecht der Gemeinden wird als zwingend erachtet. Der Datenschutz dürfe dabei nicht als Gegenargument vorgeschoben werden. Da die Gemeinden in der finanziellen Pflicht stehen, sei es notwendig, dass sie Rückmeldungen erhalten, ob die Massnahmen greifen oder in die «richtige» Institution zugewiesen wurde. Weiter wird festgestellt, dass die Gesetzesbestimmungen sehr viele Verweise auf das übergeordnete Recht enthalten, was die Lesbarkeit erschwere. Bezüglich Handlungsfähigkeitszeugnisse soll spätestens, wenn die bundesrätliche Verordnung vorliegt, die kantonale rechtliche Grundlage überprüft und allenfalls angepasst werden.

Gemeindeschreiberkonferenz Appenzell A. Rh.:

Es ist sinnvoll, nach den ersten fünf Jahren Bilanz zu ziehen, Gutes und Etabliertes zu würdigen und Chancen sowie Handlungsfelder zu erkennen und zu nutzen. Es wird auf die Stellungnahme der Gemeindepräsidienkonferenz verwiesen, der sich die Gemeindeschreiberkonferenz anschliesst. Insbesondere das Anhörungs- und Informationsrecht der Gemeinde sei zwingend zu regeln. Im Weiteren hat die Anstellung der Berufsbeistände durch die Gemeinden bzw. durch die Sitzgemeinde der drei regionalen Berufsbeistandschaften zu erfolgen. Auf eine Genehmigung durch die KESB sei zu verzichten.

CVP Appenzell Ausserrhoden:

Die CVP stellt ihrer Vernehmlassung ausführliche Bemerkungen zur KESB allgemein voran. Sie erwähnt



Appenzell Ausserrhoden

dabei namentlich die mediale Berichterstattung, die die KESB schweizweit in ein schlechtes Licht gerückt hat und würdigt die Fortschritte, die trotz Kritik, seit der Einführung erzielt wurden.

In Bezug auf Appenzell Ausserrhoden hält sie fest, dass der Start aufgrund der Personalfuktuation nicht nur als geglückt bezeichnet werden könne. Es sei deshalb umso wichtiger, dass die KESB sachlich und unaufgeregt analysiert und weiterentwickelt werde. Der Politik und den Behörden komme dabei eine wichtige Rolle und grosse Verantwortung zu. Die Optimierung der gesetzlichen Bestimmungen in der vorliegenden Teilrevision wird deshalb grösstenteils begrüsst.

Die Erreichbarkeit müsse nochmals thematisiert werden, auch wenn ein Pikettdienst kein Allerweltmittel sei. Auch die Schnittstelle zur den Gemeinden sei zu optimieren, wobei grosse Vorsicht bei der finanziellen Mitsprache geboten sei. Die Trennung von Aufgaben und Kompetenzen habe ich bewährt und stelle sicher, dass das Wohl der Betroffenen im Vordergrund stehe. Die subsidiären Unterstützungsangebote (kommunal/regional) seien zu optimieren. Zentral sei auch, dass die Verfügungen für die Adressaten verständlich und nachvollziehbar seien.

Die Familie sei das Fundament der Gesellschaft. Zunehmende Desolidarisierungen, Desozialisierungen und auch Isolationen müssten gebremst werden. Das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht müsse weiter gestaltet und gestärkt werden. Die Politik müsse die notwendigen personellen und zeitlichen Ressourcen zur Verfügung stellen und Rückendeckung aussprechen. Dafür sei offensive Medienarbeit nötig. Die Behörde selber müsse selbstkritisch ihre Verfahren und Prozessabläufe hinterfragen und optimieren. Eine absolute Sicherheit könne nicht geschaffen werden, dass Tragödien restlos verhindert würden. Die CVP wünscht sich eine Behörde, die für die Bevölkerung lösungsorientiert, pragmatisch, verbindlich und effizient ist.

Die CVP macht weiter Bemerkungen zu gewissen Punkten, welche in der Teilrevision nicht enthalten sind: Fürsorgerische Unterbringung: Die CVP würde es begrüssen, wenn die Teilrevision auch genutzt würde, gewisse Punkte griffiger zu formulieren. Die Bestimmungen zur Nachbetreuung und ambulanten Massnahmen (Art. 60 und 61) sollten griffiger formuliert sein (vgl. bspw. Kanton Thurgau).

Art. 61 (ambulante Massnahmen): Die Formulierung von Art. 61 solle angepasst, respektive ergänzt werden und könne etwa lauten: «Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kann ambulante Massnahmen zur Vermeidung einer fürsorgerischen Unterbringung anordnen (Art. 437 Abs. 2 ZGB). Die KESB entscheidet nach Anhörung der betroffenen Person sowie beteiligten Fachpersonen über ambulante Massnahmen.» (in Analogie zu § 59a EG ZGB TG). Weiter solle im EG zum ZGB geklärt werden, ob ambulante Massnahmen vollstreckt werden können oder nicht (bspw. geregelt in den Kantonen TG und ZH; TG bejaht, ZH verneint

Die Erreichbarkeit der KESB ist für Notfälle mit unmittelbarem Handlungsbedarf über die kantonale Notrufzentrale sichergestellt.

Die weitergehenden Vorschläge der CVP sind im Sinne von zu erreichenden Zielen nachvollziehbar. Der Handlungsbedarf auf der Ebene des kantonalen Einführungsgesetzes ist allerdings kritisch zu hinterfragen. Die Nachbetreuung und ambulanten Massnahmen müssen viel eher in der Praxis mit den Zusammenarbeitspartnern (insbesondere den behandelnden Arztpersonen der Einrichtung) besser entwickelt werden. Eine Zwangsvollstreckung von ambulanten Massnahmen oder einer Nachbetreuung ist – abgesehen von einer polizeilich sicherge-



Appenzell Ausserrhoden

dies). Die gesetzgeberische Klärung würde Rechtssicherheit schaffen. Um ambulante Massnahmen als wirkungsvolles Instrument auszugestalten, sollten ambulante Massnahmen vollstreckbar sein. Eine entsprechende Ergänzung in Art. 61 sollte aufgenommen werden. Die Anordnung von solchen Massnahmen sollte aus Gründen der Rechtssicherheit auf zwei Jahre beschränkt sein.

Art. 60 (Nachbetreuung): Die Möglichkeit der Vereinbarung zur Nachbetreuung ist nach Erkenntnissen der CVP bei Kliniken wenig bekannt respektive nicht von spürbarer praktischer Bedeutung. Dies obwohl eigentlich eine «Prüfungspflicht» besteht. Behandelnde Arztpersonen sollten sich beim Austritt von Patienten im Sinne von Art. 314a^{bis} Abs. 2 ZGB oder Art. 449a ZGB Gedanken zur Nachbetreuung machen. Arztpersonen in Kliniken sollten auf die Möglichkeit, respektive eben Pflicht zur Vereinbarung der Nachbetreuung gemäss Art. 60 noch besser aufmerksam gemacht, resp. instruiert werden, bspw. durch das Departement Gesundheit und Soziales.

Vertrauenspersonen: Die Bedeutung der Vertrauenspersonen nach Art. 432 ZGB sei gemäss Erkenntnissen bisher in der Praxis kaum vorhanden, könne jedoch, wie es der Name nennt, Vertrauen schaffen und ggf. Brücken bauen. Dennoch wäre es wünschenswert, wenn diese Rolle im EG zum ZGB klargestellt würde, insbesondere dass kein Entschädigungsanspruch entstehe (vgl. § 59 EG ZGB TG, Eingabe vom 14.6.2013).

FDP.Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden:

Die FDP begrüsst die Teilrevision des EG ZGB mit den Anpassungen an die Praxiserfahrung der KESB. Insbesondere begrüsst sie die damit angestrebten Optimierungen und Anpassungen an die heutige Zeit sowie die Verschlinkung des Gesetzes. Die FDP vermisst allerdings Bestrebungen zur Digitalisierung der Dokumente, insbesondere zur Hinterlegung der Vorsorgeaufträge in digitalisierter Form (E-Government).

SP Appenzell Ausserrhoden:

Die SP erachtet die Teilrevision aufgrund der angeführten Gründe als gut nachvollziehbar und stimmt den gesetzlichen Anpassungen im Grundsatz zu. Insbesondere begrüsst sie, dass mit den Veränderungen der organisatorischen Bestimmungen (Art. 39, Art. 40 und Art. 49) klare Zuständigkeiten benannt und der gesetzlich verlangten Autonomie der KESB als einer gerichtsähnlichen Behörde nun Rechnung getragen wird.

stellten Vorführung bei einer Ärztin oder einem Arzt – nicht umsetzbar und würde unter Umständen zu einer «Zwangsmedikation» führen, die im Bundesrecht abschliessend geregelt ist (Behandlung psychischer Störungen ohne Zustimmung der betroffenen Person, Art. 434 ZGB).

Die qualifiziert schriftliche Form der Vorsorgeaufträge ist bundesrechtlich vorgegeben. Lediglich elektronisch hinterlegte Dokumente wären daher nichtig.



Appenzell Ausserrhoden

SVP Appenzell Ausserrhoden:

Die SVP würdigt, dass es bei der Vorlage, grossmehrheitlich, um Anpassungen ans Bundesrecht geht. Sie merkt an, dass die Organisation KESB trotz Kritik in Einzelfällen, besser und fairer als die vorherigen Laienbehörden sind. Der Informationspolitik misst sie eine hohe Beachtung zu.

Die SVP ist der Meinung, dass so emotionale Themen, wie sie die KESB behandle, schwierig alleine in einem Gesetz gelöst werden können. Trotzdem ist es die Pflicht des Gesetzgebers, die Rahmenbedingungen zu schaffen.

Der Umsetzung der Motion Grob steht die SVP positiv gegenüber. Sie ist aber auch der Meinung, dass Aufklärungspotenzial besteht, um das Angebot und die Konsequenzen bekannt zu machen.

Ein wichtiges Instrument, um Entscheide nachvollziehbarer zu machen, sei eine Anhörung resp. die Informationen sowohl für die Gemeinden als auch für die Direktbetroffenen. Bei den Gemeinden müsse unterschieden werden, fachlich (Sozialbehörde) und finanziell (politische Führung).

Im Zusammenhang mit der Anlaufstelle KESCHA, dem Rechtsweg aber auch der Arbeit der KESB allgemein sei aus ihrer Sicht viel Nachholbedarf vorhanden. Nach wie vor habe es viele Unsicherheiten und Ängste gegenüber der KESB, welche ein negatives Bild vermitteln können. Hier sei Potential vorhanden, um die Behörde im richtigen Licht darstellen zu können.

Die SVP begrüsst sehr, dass auch betriebswirtschaftliche Aspekte innerhalb der Gremien mehr berücksichtigt werden sollen. Es gehe auch hier um eine Transparenz, um viele Vorurteile gegenüber der KESB beseitigen zu können.

Die Anstellung der Beistände sei nach Meinung der SVP, aus Gründen der Gewaltentrennung zwingend in der Hoheit der Gemeinden zu belassen.

Im Gesetz sei die Regelung der privaten Beistände nicht genügend abgebildet. Die Möglichkeit zur Einsetzung von privaten Beiständen sei ein effizientes Instrument zur Betreuung von Angehörigen und solle nach wie vor als erste Massnahme geprüft werden.

Im Zuge der Vernehmlassung fragt die SVP, ob es bei der KESB Leitfäden für Verfahrensabläufe im Allgemeinen gebe (Checkliste für neue und bestehende Fälle).

Des Weiteren fragt sie sich, wie das Vorgehen bei ärztlichen Verfügungen und einer Zweitmeinung aussehe. Eine Verfügung habe meist unmittelbare und einschneidende Konsequenzen und der ordentliche Rechtsweg dauere seine Zeit. Sie fragt, wie man verhindere, dass zu diesem Zeitpunkt allenfalls Fehlentscheide begangen werden.

Die KESB hat für alle wesentlichen Prozesse entsprechende Abläufe definiert und passt diese laufend an.

Bei Beschwerden gegen ärztlich angeordnete fürsorglichen Unterbringungen ist ein Kurzgutachten einer unabhängigen Facharztperson bundesrechtlich vorgeschrieben.



Appenzell Ausserrhoden

Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden (PU):

Die PU beurteilen den Bericht als informativ, umfassend und in weiten Teilen als nachvollziehbar. Sie begrüssen die Tatsache, dass die Motion von Kantonsrat Grob berücksichtigt werden konnte. Die Aussage, wonach die Aufbauarbeit einer Behörde dieser Grösse rund zehn Jahre beanspruche, erscheine als zu lang. Durch die drei Wechsel in der Leitung anerkennen die PU jedoch, dass sich die Aufbauarbeit verlängern kann. Das gewählte Modell erscheine als sinnvoll bis vorbildlich.

Berufsbeistandschaft Mittelland:

Keine allgemeinen Bemerkungen.

Berufsbeistandschaft Vorderland:

Keine allgemeinen Bemerkungen.

Pro Senectute:

Die Pro Senectute erachtet die Änderungen als sinnvoll und praktikabel. Insbesondere gut gelöst seien die Hinterlegung der Vorsorgeaufträge sowie die Befreiung von den Kosten bei Beschwerden gegen eine erstmalige fürsorgerische Unterbringung.

Regionale Sozialhilfebehörde Appenzeller Mittelland:

Die Regionale Sozialhilfe Behörde Appenzeller Mittelland begrüsst es, dass die Hinterlegung für Vorsorgeaufträge geregelt wird.

ben (Art. 450e Abs. 3 ZGB). Das Obergericht hat in der Regel innert fünf Arbeitstagen zu entscheiden (Art. 450e Abs. 5 ZGB). Wo die KESB Zweifel an einer ärztlichen Beurteilung hat, ist sie von Amtes wegen verpflichtet, diese allenfalls durch eine Zweitmeinung oder anderweitige Quellen auszuräumen.



Appenzell Ausserrhoden

2. Besondere Bemerkungen / Anträge zu den einzelnen Artikeln des Vernehmlassungsentwurfs		
Vernehmlassungsentwurf	Vernehmlassungsantworten	Stellungnahme
Art. 6 V. Der Regierungsrat; 1. Beschlüsse		
¹ Dem Regierungsrat stehen folgende, im ZGB niedergelegte Befugnisse zu: 6. <i>Aufgehoben</i>	Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden: Falls der Regierungsrat nicht über Adoptionen entscheiden muss, erachten wir es grundsätzlich als sinnvoll, wenn der Regierungsrat diese Aufgabe an die KESB delegiert und dementsprechend Ziff. 6 aufgehoben wird.	<i>Kenntnisnahme.</i>
Art. 37 Zuständigkeit		
¹ (geändert) Die Adoption wird von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ausgesprochen (Art. 268 Abs. 1 ZGB). ² (neu) Verfahren und Rechtsmittel richten sich nach den Bestimmungen über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht.	Gemeinden Herisau, SP Appenzell Ausserrhoden: Explizite Zustimmung. Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden: Durch die Delegation dieser Aufgabe an die KESB ist die beurteilende Behörde gleichzeitig auch die entscheidende Behörde. Ist dies rechtlich zulässig?	<i>Kenntnisnahme.</i> <i>Ja, das ist rechtlich zulässig und entspricht dem Normalfall.</i>



Appenzell Ausserrhoden

Art. 39 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde a) Organisation		
¹ (geändert) Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist eine interdisziplinäre, in der Entscheidungsfindung unabhängige Fachbehörde des Kantons im Sinne von Art. 440 ZGB. Ihr stehen fachlich und administrativ unterstützende Dienste zur Verfügung. ² (geändert) Der Regierungsrat ist zuständig für die Anstellung und Kündigung des Präsidiums und der weiteren Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Er kann Ersatzmitglieder bestimmen.	Gemeinden Urnäsch, Stein, Schönengrund, Waldstatt: Beibehaltung des Begriffs «Leiter». Der Begriff Präsident gibt der Behörde eine Sonderstellung und die Distanz zum Volk wird noch grösser. Es erscheint als unklug, dass der Regierungsrat über eine präsidiale Behörde die Aufsicht hat. Beibehalten so, wie es bei den anderen kantonalen Behörden gehandhabt wird. Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden: Änderung in Abs. 1 ist korrekt und wird unterstützt. Abs. 2: «Präsidium» als ein kollektiver Begriff bedeutet nicht das gleiche wie Präsident/Präsidentin. PU bevorzugen den Begriff Präsident/Präsidentin, da dieser eine Funktion umschreibt. Berufsbeistandschaft Appenzeller Mittelland: Es stellt sich die Frage, ob die KESB vermehrt die Dienste externer Dritter nutzen wird. Werden die fachlich und administrativ unterstützenden Dienste in der KESB integriert sein oder werden diese Dienstleistungen eingekauft? Folglich müssten die finanziellen Folgen geprüft werden. Die jetzige Formulierung lässt für Interpretationen Spielraum.	<i>Ablehnung; vgl. Bericht und Antrag, Kapitel B, Ziff. 2.2.</i> <i>Ablehnung. Das Argument kann nachvollzogen werden, dennoch soll «Präsidium» gesetzestechnisch hier als generisches Neutrum bleiben.</i> <i>Die bisherige Formulierung, dass die Fachdienste der KESB angegliedert seien, trifft die tatsächlichen Verhältnisse nicht, denn die Fach- oder unterstützenden Dienste sind in der Organisation eingegliedert und stehen unter der Gesamtleitung der Leitung bzw. des Präsidiums der KESB. Die Umbenennung der «Fachdienste» in «unterstützende Dienste» wird keine weitergehenden Folgen für die Organisation zur Folge haben. Deshalb werden nicht mehr Leistungen Dritter eingekauft.</i>

Art. 40 b) Zusammensetzung		
¹ (geändert) Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde besteht aus mindestens fünf Mitgliedern, die namentlich über Ausbildungen in den Bereichen Recht, Sozialarbeit, Betriebswirtschaft, Pädagogik, Psychologie oder Psychiatrie verfügen. ² (neu) Neben Recht und Sozialarbeit muss mindestens eine weitere Disziplin in der Behörde vertreten sein.	Gemeinden Urnäsch, Stein, Schönengrund, Waldstatt: Die Notwendigkeit der Professionalisierung durch Ablösung der früheren Vormundschaftsbehörden wird von den vier Gemeinden aufgrund der Komplexität begrüsst, doch sollte nach ihnen Volksnähe und Erfahrung von Laien mehr beachtet werden. Zurzeit dürften nur akademisch ausgebildete Personen in der KESB Einsitz haben. Laien seien aufgrund ihres Werdeganges oft näher an der Basis und an der Realität. Es werde darum beantragt, die Behörde mit ein bis zwei Laienmitgliedern zu ergänzen. Das «Konstrukt» KESB entwickle eine ansteigende Machtballung und dürfe nicht zu einer Behörde mit Sonderstatut gegenüber anderen Behörden werden und an den Status eines Gerichts herankommen. Gemeinde Herisau: Vorschlag Neuformulierung: «Die Disziplinen Recht und Sozialarbeit müssen immer mindestens durch je ein Mitglied vertreten sein. Von den übrigen Disziplinen muss mindestens eine durch ein Mitglied vertreten sein.» Damit wäre sichergestellt, dass die Disziplinen Recht und Sozialarbeit nicht in Personalunion in einem Mitglied vertreten sein können.	<i>Ablehnung. Das Bundesrecht verlangt eine professionelle, interdisziplinäre Fachbehörde. Eine akademische Ausbildung bildet keine Wahlvoraussetzung. Auch akademisch ausgebildete Personen verfügen nebst Sachverstand über Lebenserfahrung, die für die Anstellung bei einer KESB ebenso wichtig ist. Das zum Teil in den Medien gezeichnete «Zerrbild» der weltfremden Schreibtischträgerinnen und -träger trifft nicht zu. Anstellungsinstanz für Mitglieder der Behörde ist der Regierungsrat. Die KESB hat von Bundesrechts wegen eine Sonderstellung unter den Verwaltungsbehörden, indem ihr als in der Rechtsanwendung unabhängige Behörde eine gerichtsähnliche Stellung zukommt.</i> <i>Ablehnung. Durch diese Formulierung könnte ein Missverständnis entstehen, dass der jeweilige Spruchkörper im Einzelfall stets so zusammengesetzt sein muss. Beabsichtigt ist jedoch, dass die Disziplinen in der Behörde vertreten sein müssen. Die Option der Vertretung von zwei Disziplinen durch eine Person ist bewusst vorgesehen. Die KESB entscheidet in der Regel in einem zweistufigen Prozess, in den auch die mit dem Fall befassten Mitarbeitenden der unterstützenden Dienste (Abklärung, Revisorat, Rechtsdienst) beratend einbezogen sind. Die</i>

	Gemeinde Teufen, Gemeindepräsidienkonferenz Appenzell A.Rh.: Es ist sehr begrüßenswert und erscheint wichtig, dass der Bereich Betriebswirtschaft neu auch genannt wird. Betriebswirtschaftliche Kriterien müssen zwingend in die Beurteilung einfließen. CVP Appenzell Ausserrhoden: Die Aufzählung sei nicht abschliessend. Die Disziplin «Medizin» solle auch noch aufgenommen werden, was sich aufgrund verschiedener Einsatzgebiete rechtfertigt. Antrag auf Änderung von Abs. 1 «Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde besteht aus fünf Mitglieder die namentlich über Ausbildungen in den Bereichen [...] Psychologie, Psychiatrie oder Medizin verfügen.»	<i>Disziplinen derjenigen Personen, die einen Entscheid verantworten, dürfen nicht zu einer formellen Erschwerung führen, was insbesondere bei kleinen Behörden zu erheblichen organisatorischen Erschwerungen und damit zu Verzögerungen führen würde. Es dürfen keine höheren Hürden geschaffen werden, damit die Funktionalität während 365 Tagen sichergestellt wird.</i> <i>In der aktuellen Entwicklungsphase der KESB steht denn auch nicht die disziplinäre Herkunft der Mitglieder der Behörde im Vordergrund, sondern die Fähigkeit zur interdisziplinären Zusammenarbeit. Längerfristig wird sich, unabhängig von der erlernten Disziplin, ein Berufsfeld «Kindes- und Erwachsenenschutzlerin bzw. -schützer» entwickeln.</i> <i>Kenntnisnahme.</i> <i>Ablehnung. Es wäre zwar wünschenswert, wenn eine Medizinerin oder ein Mediziner im Hauptamt angestellt werden könnte. Dies scheiterte bisher am Personalbudget. Die Anstellung in einem kleinen Umfang ist ein Hindernis für die interdisziplinäre Zusammenarbeit, welche Gleichwertigkeit unter den Disziplinen und die Übernahme sämtlicher Aufgaben durch die Mitglieder der Be-</i>
--	--	---

	Der Abs. 2 greife aber zu weit mit der konkreten Nennung der beiden Disziplinen Recht und Sozialarbeit; dies könne die Behörde unnötig einschränken. Auch eine Besetzung mit ein bis zwei Juristen, einer oder zwei Personen aus den Erziehungswissenschaften und ein Psychiater oder eine Psychologin sollte möglich und statthaft sein. Antrag auf Änderung von Abs. 2: «Neben der Disziplin Recht müssen mindestens zwei weitere Disziplinen in der Behörde vertreten sein.» FPD. Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden: Mit dem Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts am 1.1.2013 wurde u.a. eine Professionalisierung des damaligen Vormundschaftswesens angestrebt. Die FDP begrüsst daher die Interdisziplinarität der Fachbehörden und deren Gewährleistung durch die Verankerung im Gesetz. Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden: Abs. 1: Für PU ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Betriebswirtschaft neu in diesem Fachgremium vertreten sein kann/soll. Was sind/waren die Überlegungen? Abs. 2: Die Formulierung in diesem Artikel liesse zu, dass nebst Recht und Sozialarbeit in der Behörde drei Personen der «gleichen» Berufsdisziplin vertreten wären. PU erachten die Vertretung von möglichst verschiedenen Berufsdisziplinen als sinnvoll und erstrebenswert.	<i>hörde voraussetzt. Daher kann «Medizin» ohne entsprechend markante Erhöhung des Personalaufwandes nicht vorgeschrieben werden.</i> <i>Ablehnung; vgl. oben Kommentar bei Gemeinde Herisau.</i> <i>Kenntnisnahme.</i> <i>Der Bundesgesetzgeber hat Betriebswirtschaft deshalb als relevante Disziplin erwähnt, weil sie beispielsweise bei der Beurteilung von Rechnungsrevision und Aufgaben nach der Verordnung über die Vermögensverwaltung im Rahmen einer Beistandschaft oder Vormundschaft (VBVV, SR 211.223.11) bedeutend ist.</i> <i>Der Regierungsrat als Wahlbehörde ist bestrebt, die Behörde breit abzustützen.</i>
--	---	--



Appenzell Ausserrhoden

Art. 41 c) (geändert) Örtliche Zuständigkeit, Wohnsitz nicht selbständiger Personen		
¹ (geändert) Die örtliche Zuständigkeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde umfasst alle Gemeinden des Kantons. ² (geändert) Im Rahmen der örtlichen Zuständigkeit gilt als Wohnsitz des bevormundeten Kindes (Art. 25 Abs. 2 ZGB) und der unter umfassender Beistandschaft stehenden Volljährigen (Art. 26 ZGB) die Gemeinde, b) (geändert) in welche sie mit Zustimmung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ihren gewöhnlichen Aufenthalt verlegt oder	Parteiu unabhängige Appenzell Ausserrhoden: Explizite Zustimmung.	<i>Kenntnisnahme.</i>
Art. 42 d) Aufsicht		
² (geändert) Er kann Weisungen zur administrativen, organisatorischen und fachlichen Führung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erlassen.	Gemeinde Heiden: Die Gemeinde Heiden stellt die Frage, ob ein Weisungsrecht des Regierungsrates in Bezug auf die fachliche Führung nicht eine Einschränkung der Autonomie der Behörde darstellt, die im Art. 45 neu explizit aufgenommen wurde.	<i>Die Weisungsbefugnis in der fachlichen Führung bezieht sich nicht auf den Einzelfall. Die KESB ist dort autonom. Der Regierungsrat muss aber die Möglichkeit haben, wenn nötig – unter dem Vorbehalt der Unabhängigkeit im Einzelfall – ergänzend zum Gesetz grundsätzliche Weisungen zu fachlichen Fragen zu erlassen.</i>

	SP Appenzell Ausserrhoden: Die SP fragt, inwieweit mit dem regierungsrätlichen Weisungsrecht in Bezug auf die fachliche Führung die besondere Stellung der KESB wieder unterlaufen wird. Es wird vorgeschlagen, das Weisungsrecht auf die administrative und organisatorische Führung zu begrenzen. Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden: Der erste Satz von Absatz 2 wurde gestrichen ohne dies im Bericht zu begründen. Da der Regierungsrat das Aufsichtsorgan ist, sollte dieser Satz wieder eingefügt werden; idealerweise in Abs. 1 integriert. Der Begriff «Weisungen» wird unterstützt.	<i>Ablehnung; vgl. Kommentar oben bei Gemeinde Heiden. Die Eingrenzung auf administrative und organisatorische Führung würde dem Regierungsrat die Möglichkeit nehmen, gegebenenfalls Weisungen über bspw. Verfahrensdauer und -abläufe zu machen.</i> <i>In der vorgeschlagenen Fassung wird klar, dass die Aufsicht die Führung der KESB betrifft und nicht die Rechtsanwendung (im Einzelfall).</i>
Art. 43 e) Weitere Aufgaben		
<i>Aufgehoben</i>	SP Appenzell Ausserrhoden, Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden: Explizite Zustimmung.	<i>Kenntnisnahme.</i>
Art. 44 f) Besetzung und Beschlussfassung		
² <i>Aufgehoben</i>	Gemeinde Teufen, Gemeindepräsidienkonferenz Appenzell A.Rh.: Es wird positiv beurteilt, dass die Entscheide – ausser superprovisorische Verfügungen – durch ein Gremium / Kollegium gefällt werden.	<i>Kenntnisnahme.</i>

	Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden: Die Begründung für die Streichung sei nicht nachvollziehbar und unlogisch, sie bitten um eine differenzierte Begründung. Die PU erachten die Beibehaltung des Absatzes als zusätzliche Sicherung und wollen diesen beibehalten.	<i>Die Kollegialzuständigkeit mit mindestens drei Mitgliedern ist im Bundesrecht geregelt (Art. 440 Abs. 2 ZGB). Von der Fünferbesetzung ist bisher nie Gebrauch gemacht worden. Die KESB entwickelt ihre Praxis in einem mehrstufigen, interdisziplinären Diskurs. Die neue Regelung entspricht im Übrigen der bewährten Praxis in anderen Kantonen.</i>
Art. 45 g) (geändert) Verfahrensleitung		
¹ (geändert) Das Präsidium der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder ein von ihm bezeichnetes Mitglied ist für die Verfahrensleitung zuständig. ² (geändert) In die Kompetenz der Verfahrensleitung fallen insbesondere: a) (neu) Anordnung superprovisorischer Massnahmen (Art. 445 Abs. 2 ZGB); b) (neu) Anordnung einer Vertretung für das Verfahren vor der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde; c) (neu) Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege; d) (neu) Anordnung von Gutachten;	Gemeinde Schwellbrunn: Der Gemeinderat erachtet es als Widerspruch, dass Abschreibungs- und Nichteintretensentscheide weiterhin von verfahrensleitenden Behördenmitgliedern allein verfügt werden können, aber vorsorgliche Massnahmen nicht mehr. Gemeinden Urnäsch, Stein, Schönengrund, Waldstatt: Beibehaltung des Begriffs «Leiter».	<i>Ein Verfahren wird beispielsweise beschrieben, wenn es gegenstandslos geworden ist. Das Nichteintreten wird entschieden, wenn die Zuständigkeit nicht gegeben ist. Es handelt sich dabei um formelle Gründe. Die vorsorglichen Massnahmen sind jedoch materieller Natur und können sehr einschneidend sein, weil jede Massnahme (bspw. fürsorgliche oder behördliche Unterbringung, Entzug elterliche Sorge oder Handlungsfähigkeit) auch als vorsorgliche Massnahme ergehen kann. Sie beeinflussen zudem den weiteren Verlauf des Verfahrens wesentlich, weshalb der interdisziplinäre Diskurs unabdingbar ist.</i> <i>Ablehnung; vgl. Bericht und Antrag, Kapitel B, Ziff. 2.2.</i>



Appenzell Ausserrhoden

e) (neu) Erlass von Abschreibungs- und Nicht-eintretensentscheiden. ³ Aufgehoben ⁴ Aufgehoben ⁵ Aufgehoben ⁶ Aufgehoben	CVP Appenzell Ausserrhoden: Aufteilung in Art. 45 und Art. 46 wird begrüsst. Problematisch wird die Lösung gesehen, dass vorsorgliche Massnahmen nur als Kollegialbehörde angeordnet werden kann. Das könne dazu führen, dass vermehrt superprovisorische Massnahmen erfolgen, welche ohne vorgängige Anhörung der Betroffenen erfolgten. Aus prozessökonomischen Gründen wird Änderung beantragt: «In die Kompetenz der Verfahrensleitung fallen insbesondere: a) Anordnung vorsorglicher und superprovisorischer Massnahmen (Art. 445 Abs. 1 und 2 ZGB);». FPD. Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden: Die FDP unterstützt den Neuaufbau des Art. 45 (und Art. 46) sowie die Entscheidungsbefugnis der Verfahrensleitung. Je nach Einzelfall sind unterschiedliche Kompetenzen der Verfahrensleitung gefragt. Die Nähe zum jeweiligen Einzelfall bezüglich Fachwissen und Kompetenz ist enorm wichtig. Eine Delegation der Verfahrensleitung an ein vom Präsidium der KESB bezeichnetes Mitglied macht daher Sinn. Nur so können die Vorteile der Interdisziplinarität einer Behörde voll ausgeschöpft werden.	<i>Ablehnung; vgl. Kommentar oben bei Gemeinde Schwellbrunn. Zudem kann dieser Befürchtung nicht gefolgt werden, ist doch Voraussetzung einer superprovisorischen Anordnung nach wie vor eine ausserordentliche Dringlichkeit.</i> <i>Kenntnisnahme.</i>
Art. 46 h) (geändert) Mitwirkungspflichten		
¹ (geändert) Wird die erforderliche Mitwirkung (Art. 448 ZGB) verweigert, kann die Verfahrensleitung die zwangsweise Durchsetzung anord-	Gemeinde Schwellbrunn: Siehe Ausführungen zu Art. 45.	<i>Vgl. Kommentar oben zu Art. 45.</i>

nen. Zwangsweise durchsetzbar sind insbesondere: a) (neu) persönliche Vorladungen; b) (neu) ärztliche Untersuchungen; c) (neu) die Herausgabe und Sicherstellung von Dokumenten, Gegenständen und Vermögenswerten. ² (neu) Für die zwangsweise Durchsetzung von Mitwirkungspflichten kann polizeiliche Hilfe in Anspruch genommen werden. ³ (neu) Wer unberechtigtweise die Mitwirkung verweigert, hat die Kosten der zwangsweisen Durchsetzung zu tragen.	Gemeinden Stein, Schönengrund, Waldstatt: Der Gemeinderat äussert sich kritisch in Bezug auf die Durchsetzung der Mitwirkungspflicht, im Speziellen in Bezug auf die polizeiliche Hilfe und der Übernahme der Kosten. Er sieht die Notwendigkeit bei der Durchsetzung bei Klienten. Jedoch kann dies bei der freiwilligen Beratung sehr negative Auswirkungen haben. Das Vertrauen würde vernichtet und die Inanspruchnahme sinkt, was finanzielle Auswirkungen auch auf die Gemeinden hat. Deshalb ist die Umsetzung anzupassen. FPD. Die Liberalen Appenzell Ausser Rhoden: Die FDP ist sich bewusst, dass diese Mitwirkungspflichten einerseits tief in die Persönlichkeitsrechte der einzelnen Bürger und Bürgerinnen eingreifen, andererseits aber bundesrechtliche Bestimmungen darstellen und umgesetzt werden müssen. Parteiunabhängige Appenzell Ausser Rhoden: Die PU erachtet eine genauere Definition des Begriffs «unberechtigterweise» als notwendig. PU schlagen vor, dass die Personen «in der Regel» die Kosten der zwangsweisen Durchsetzung zu tragen haben	<i>Ablehnung. Wenn Massnahmen bei der KESB ernsthaft in Erwägung zu ziehen sind, hat sich die freiwillige Beratung in aller Regel bereits als nicht zielführend erwiesen (Subsidiarität der KESB-Massnahmen, Art. 389 ZGB). Teilweise ist der Zwang gegenüber Betroffenen (bspw. Zuführung zu Klinik oder Abklärungsstation) oder Dritten (Herausgabe von Dokumenten oder Wertsachen) schlicht notwendig, damit die Verhältnisse abgeklärt werden können. Die zwangsweise Durchsetzung ist und bleibt aber der absolute Ausnahmefall.</i> <i>Kenntnisnahme.</i> <i>Ablehnung. Die Mitwirkung kann gestützt auf Rechtsnormen verweigert werden (bspw. Arzt- oder Anwaltsgeheimnis). In allen anderen Fällen ist nach Verhältnismässigkeit über die Kostenauflegung zu befinden.</i>
Art. 47 i) Einzelzuständigkeiten		
¹ In die Einzelzuständigkeit jedes Mitglieds fallen folgende Geschäfte des Kindesschutzes:	CVP Appenzell Ausser Rhoden: Abs. 1: Antrag neue Ziffer, in der die ganze Anordnung der Beistandschaft zur Wahrung des Unterhaltsan-	<i>Ablehnung; vgl. Kommentar unten bei Parteiunabhängige.</i>



Appenzell Ausserrhoden

2. (geändert) Genehmigung von Unterhaltsverträgen sowie Neuregelung der elterlichen Sorge und Obhut bei Einigkeit der Eltern (Art. 134 Abs. 3 und Art. 287 Abs. 1 und 2 ZGB); 5. (geändert) Entgegennahme der gemeinsamen Erklärung unverheirateter Eltern zur Erwirkung der gemeinsamen elterlichen Sorge (Art. 298a ZGB); 6. (geändert) Ernennung einer Beistandin oder eines Beistandes zur Vaterschaftsabklärung und zur Wahrung des Unterhaltsanspruchs (Art. 308 Abs. 2 ZGB); 7. (geändert) Vollzug gerichtlicher Anordnungen, einschliesslich die Einsetzung einer Beistandin oder eines Beistandes (Art. 315a ZGB); ² In die Einzelzuständigkeit jedes Mitgliedes fallen folgende Geschäfte des Erwachsenenschutzes: 1. (geändert) Festlegung der Entschädigung bei fehlender Regelung im Vorsorgeauftrag (Art. 366 Abs. 1 ZGB); 4. (geändert) Aufnahme bzw. Genehmigung des Eingangsinventars sowie Anordnung zur Aufnahme eines öffentlichen Inventars (Art. 405	spruchs in Einzelzuständigkeit möglich ist. Abs. 2 Ziff. 1: Gemäss neuer Regelung wäre einzig die Festlegung der Entschädigung bei fehlender Regelung im Vorsorgeauftrag in der Einzelzuständigkeit der Verfahrensleitung. E contrario sei die normale und ordentliche Validierung eines simplen und einfachen Vorsorgeauftrages in der kollegialen Zuständigkeit. Antrag auf Änderung: Überprüfung, Auslegung, Ergänzung des Vorsorgeauftrages insbesondere Festlegung der Entschädigung bei fehlender Regelung im Vorsorgeauftrag sowie die Einweisung der beauftragten Person in ihre Pflichten. Abs. 2 Ziff. 5: Änderung ist ineffizient und formalistisch. Die KESB würde hier dem vorausseilenden Ruf gerecht, wenn man inskünftig eine normale ordentliche Berichtsabnahme der Kollegialbehörde unterstellen würde. Das mache keinen Sinn, weil bei schätzungsweise 75-80% der Genehmigungen keine Anpassungen nötig seien. Bei veränderten Verhältnissen müsse die Massnahme ohnehin von Amtes wegen angepasst werden. Antrag: Prüfung und Genehmigung der Rechnung und des Berichts (Art. 415 Abs. 1 und 2, Art. 425 Abs. 2 ZGB). Abs. 2^{bis} Ziff. 1: Nicht verständlich, wieso dies nur für Pflicht Ablage Schlussbericht und Schlussrechnung gelten soll. Ebenso sollte dies auch für einen einfachen	<i>Ablehnung. Bei der Validierung eines auch noch so «simplen» Vorsorgeauftrags ist die Urteilsfähigkeit im Zeitpunkt des Erlasses und die eingetretene Urteilsunfähigkeit bezüglich der im Vorsorgeauftrag angeordneten Vertretungsrechte zu beurteilen, evt. ist auch nur ein Teil des Vorsorgeauftrags für wirksam zu erklären. Diese Fragestellungen und Entscheidungen sind teilweise komplex und sollten daher im interdisziplinären Kontext gefällt werden.</i> <i>Ablehnung. Die Prüfung und Genehmigung des Berichts und der Rechnung ist das Pendant der Rechenschaftsablage und dient auch der Beurteilung der Mandatsführung. Entsprechend ist diesem Entscheid auch genügendes Gewicht beizumessen. Jede betroffene Person (und Beistandsperson) hat das Recht, dass ihre Entwicklung und die Mandatsführung alle zwei Jahre von der Kollegialbehörde kritisch gewürdigt werden. Die Erfahrung mit der Berichts- und Rechnungsgenehmigung in Einzelkompetenz zeigt, dass dieser schriftliche Austausch je nach Wissen und zeitlichen Ressourcen sehr unterschiedlich ausfallen kann. Es darf zudem nicht darauf hinauslaufen, dass Anpassungen der Massnahmen nur noch dann geprüft werden, wenn die Beistandsperson dies beantragt.</i> <i>Ablehnung. Dies wäre bundesrechtswidrig (Art. 425 Abs. 1 ZGB).</i>
--	--	--

Abs. 2 und 3 ZGB); 5. <i>Aufgehoben</i>; 6. <i>Aufgehoben</i>; 7. <i>Aufgehoben</i>; 9. <i>Aufgehoben</i>; ^{2bis} (neu) In die Einzelzuständigkeit jedes Mitgliedes fallen weiter: 1. (neu) Wechsel der Berufsbeiständin oder des Berufsbeistandes mit Entbindung der bisherigen Beiständin oder des bisherigen Beistandes von der Pflicht zur Ablage des Schlussberichts und der Schlussrechnung (Art. 425 Abs. 1 Satz 2 ZGB); 2. (neu) Prüfung und Genehmigung des Schlussberichts und der allfälligen Schlussrechnung (Art. 425 Abs. 2 ZGB); 3. (neu) Übertragung einer bestehenden Massnahme an die Behörde des neuen Wohnsitzes (Art. 442 Abs. 5 ZGB); 4. (neu) Gewährung der Akteneinsicht (Art. 449b ZGB);	Beistandswechsel bei privaten Beistandspersonen gelten. Antrag: Beistandswechsel sowie die Entbindung der bisherigen Berufsbeiständin oder des Berufsbeistandes von der Pflicht zur Ablage des Schlussberichts und der Schlussrechnung (Art. 425 Abs. 1 Satz 2 ZGB). Abs. 2^{bis} Ziff. 6: Bei günstigen finanziellen Verhältnissen, kann die KESB auch weitergehende Anlagen nach VBVV bewilligen, was höhere Dispositionen von mehreren hunderttausend oder gar Millionen Franken ausmachen. Es wird an die Sensibilität der Verfahrensleitung appelliert, dann von Art. 47 Abs. 3 Gebrauch zu machen. Abs. 3: Vorschlag der Präzisierung und Ergänzung: Wenn die Art der Entscheidung es erfordert, kann das zuständige Mitglied eine Entscheidung in Dreierbesetzung verlangen. Ist die KESB in der Besetzung von drei Mitgliedern zuständig, kann sie gleichzeitig in Bereichen der Einzelzuständigkeit verfügen, soweit ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen den Verfahrensgegenständen besteht. Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden: Abs. 2 sei zu ergänzen, so dass die KESB nebst der Genehmigung von Unterhaltsverträgen auch für deren Ausarbeitung zuständig ist. Pro Senectute: SozialarbeiterInnen bei Pro Senectute führen zum Teil	<i>Kenntnisnahme.</i> <i>Ablehnung. Die Praxis der KESB zeigt, dass eine solche Bestimmung nicht nötig ist.</i> <i>Ablehnung. Die formelle Ausarbeitung der Verträge wird von der KESB geleistet, wenn die Eltern sich geeinigt haben. Die Einigung der Eltern ist aber Voraussetzung für die Genehmigung durch die KESB. Bei Fällen von Uneinigkeit ist das (Kantons-)Gericht zuständig. Diese Grenzziehung darf nicht aufgeweicht werden.</i> <i>Ablehnung. Art. 425 Abs. 1 ZGB sieht die Entbindung von</i>
--	--	--

5. (neu) Auskunftserteilung über das Vorliegen und die Wirkungen einer Massnahme (Art. 451 Abs. 2 ZGB); 6. (neu) Bewilligungen gemäss der Verordnung über die Vermögensverwaltung im Rahmen einer Beistandschaft oder Vormundschaft (VBVV).	Beistandschaften im Rahmen ihrer Anstellung. Bei einem Stellenwechsel wäre analog der Angestellten der Berufsbeistandschaften die Regelung sinnvoll, beim Stellenwechsel ebenfalls keinen Schlussbericht und keine Schlussrechnung einzureichen. Vorschlag: Die gleiche Bestimmung gilt für professionelle Beiständinnen und Beistände, welche von privaten Non-Profit-Organisationen angestellt sind und das Mandat im Rahmen ihrer Anstellung wahrnehmen. Regionale Sozialhilfebehörde Appenzeller Mittelland: Betreffend die Einzelzuständigkeiten erscheint zweimal Punkt 7, weshalb fraglich ist, ob beide Punkte 7 erhalten bleiben und nur die Nummerierung neu gemacht werden muss. Punkt 5 und 6 werden jedoch ersetzt. Betreffend den Vorsorgeauftrag erscheint zweimal Punkt 1. Sie fragt sich, ob beide Punkte 1 erhalten bleiben und nur die Nummerierung neu gemacht werden muss. Punkt 5 und 6 werden jedoch ersetzt.	<i>der Einreichung eines Schlussberichts und einer Schlussrechnung nur für Berufsbeiständinnen und -beistände vor. Mitarbeitende von Non-Profit-Organisationen sind in dieser Hinsicht privaten Beistandspersonen gleichzusetzen. Eine entsprechende Ausweitung wäre daher bundesrechtswidrig.</i> <i>Missverständnis Synopse.</i>
Art. 49 (geändert) Unterstützende Dienste		
¹ (geändert) Die fachlich und administrativ unterstützenden Dienste stehen unter der Leitung des Präsidiums der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. ² (geändert) Grösse und Organisation der Dienste stellen einen effektiven und effizienten Ge-	Gemeinden Urnäsch, Stein, Schönengrund, Waldstatt: Beibehaltung des Begriffs «Leiter». CVP Appenzell Ausserrhoden: Antrag neuer Abs. 3 mit Delegationsnorm, dass Personen des Abklärungsdienstes Kindesanhörungen durch-	<i>Ablehnung; vgl. Bericht und Antrag, Kapitel B, Ziff. 2.2.</i> <i>Ablehnung. Dies ist bereits im Rahmen der geltenden Ordnung (Art. 314a Abs. 1 ZGB) möglich und wird auch</i>

schäftsgang sicher.	führen können. Diese Personen (bspw. Sozialarbeitende mit pädagogischen Erstberufen und Weiterbildungen in Kindesanhörungen) seien teilweise fachlich besser für die Anhörung von Kindern ausgebildet als gewisse Behördenmitglieder. Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden: Der Satz in Absatz 2 sei völlig neu und müsse genauer erklärt werden. Ansonsten sei er zu streichen. Berufsbeistandschaft Appenzeller Mittelland: Wer definiert Grösse und Organisation der Dienste? Wie werden die effektiven und effizienten Geschäftsgänge geprüft? Regionale Sozialhilfebehörde Appenzeller Mittelland: Wer gehört zu den Fachdiensten? Die Regionale Sozialhilfe Behörde Appenzeller Mittelland befürwortet eine bessere und genauere Formulierung oder Nennung der zugehörigen Dienste.	<i>so praktiziert. Es muss im Ermessen des Präsidiums bzw. der Verfahrensleitung liegen, wer im Einzelfall die Kindesanhörung durchführt. Das Abstellen auf «gewisse» Mitglieder der Behörde ist auf Gesetzesebene nicht zielführend; zudem sollten alle Mitglieder der Behörde mit der Zeit dazu befähigt werden, denn der persönliche Eindruck ist insbesondere bei Kindern nicht zu unterschätzen.</i> <i>Abs. 2 hat keinen Gehalt der über die verfassungsrechtlichen Grundsätze der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung hinausgeht. Er kann daher ohne Schaden gestrichen werden.</i> <i>Innerhalb des Voranschlags und Stellenplans entscheidet der Departementsvorsteher über die Grösse des Dienstes. Für die Organisation ist in erster Linie die Leitung zuständig. Die Prüfung der Effektivität und Effizienz des Geschäftsganges erfolgt durch den Departementsvorsteher, den Regierungsrat als Aufsichtsbehörde und im Weiteren durch die Finanzkontrolle und Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrates.</i> <i>Die unterstützenden Dienste umfassen das Sekretariat, den Rechtsdienst, das Revisorat, den Abklärungsdienst und weitere für die Aufgabenerfüllung notwendige Dienste. Mit der neuen Bestimmung soll der Zweck des Dienstes zum Ausdruck kommen.</i>
----------------------------	--	--

Art. 50 Verfahrenskosten		
¹ (geändert) Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kann Gebühren zuzüglich Auslagen erheben. Die Gebühren betragen zwischen Fr. 20.– und Fr. 10'000.–.	Gemeinden Schwellbrunn, Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden: Explizite Zustimmung. FPD. Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden: Die neue Tarifgestaltung ist bürgerfreundlicher.	<i>Kenntnisnahme.</i> <i>Kenntnisnahme.</i>
Art. 52 Berufsbeistandschaften und private Beiständinnen und Beistände a) Organisation		
³ (geändert) Die fachliche Eignung der Leitungen und der Mitarbeitenden muss durch Ausbildung oder Praxis nachgewiesen sein. Das Arbeitspensum der Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen beträgt mindestens 40 Stellenprozente. Die Anstellung bedarf der Genehmigung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.	Gemeinden Urnäsch, Stein, Schönengrund, Waldstatt: Auf den Genehmigungsvorbehalt durch die KESB ist zu verzichten. Er wird als Misstrauensvotum gegenüber den Gemeinden empfunden. Es ist Sache der Gemeinden das Personal zu wählen und einzustellen. Sie tragen die Kosten der Organisation. Da die Anforderungen an die Beistände in Art. 400 ZGB stehen, könnte der ganze Abs. 3 gestrichen werden. Gemeinde Herisau: Auf den Genehmigungsvorbehalt durch die KESB bei Anstellung von Beiständen sei zu verzichten. Gemeinden führen die Berufsbeistandschaften und sind für Ausbildung bzw. ausreichend Praxiserfahrung verantwortlich. Es wäre inkonsequent und umständlich, die	<i>Vgl. Bericht und Antrag, Kapitel B, Ziff. 2.2.</i> <i>Vgl. Bericht und Antrag, Kapitel B, Ziff. 2.2.</i>

	Anstellung von der Genehmigung der KESB abhängig zu machen. Keine Probleme bekannt wegen fehlender Ausbildung und/oder Praxis. Gemeinde Schwellbrunn: Wenn immer möglich Einsatz von privaten Beiständen. Weiterführende Betreuung in Aus- und Weiterbildung, Rechte und Pflichten sowie Coaching sollen durch die KESB sichergestellt werden. Gemeinde Teufen: Das Gesetz ist mit den notwendigen Bestimmungen zu privaten Beistandschaften zu ergänzen. Insbesondere die Rechte und Pflichten sind zu definieren. Die Anstellung der Berufsbeistände hat durch die Gemeinden und ohne Genehmigung der KESB zu erfolgen. Es ist allenfalls eine Informationspflicht vorzusehen. Gemeinde Grub: Auf eine Festlegung der Stellenprozente im Gesetz soll verzichtet werden. Wichtig sind die Fachkompetenz und nicht die Anstellungsprozente. Möglicherweise besteht der ausgewiesene Bedarf nur für 20 oder 30 Stellenprozente. Die Genehmigung der Anstellung von Berufsbeiständen durch die KESB wird als klares Misstrauensvotum gegenüber den Behörden/Gemeinden verstanden und ist deshalb zu streichen.	<i>Vgl. Bericht und Antrag, Kapitel B, Ziff. 2.2.</i> <i>Das Bundesrecht regelt die Rechte und Pflichten der privaten Beistandspersonen abschliessend. Es gibt keinen Bedarf, weitere Punkte im kantonalen Recht zu wiederholen.</i> <i>Ablehnung. Das Mindestpensum von 40 % entspricht dem geltenden Recht und ist aus organisatorischer Sicht als Minimalvorschrift nicht zu unterschreiten. Fallbesprechungen, Weiterbildungen und Stellvertretungen können mit kleineren Pensen nicht sinnvoll gelöst werden.</i>
--	---	---



	Gemeinde Lutzenberg: Die Anstellung soll nicht von einem 40 %-Arbeitspensum abhängig gemacht werden. Die fachliche Einigung der Leitung und Mitarbeitenden soll absolute Priorität haben. Der Genehmigungsvorbehalt der KESB ist ein Misstrauen gegenüber der Kompetenz der Gemeinden bzw. der Berufsbeistandschaften Hinter-, Mittel- und Vorderland. Gemeindepräsidienkonferenz A.Rh.: Das Gesetz muss mit den notwendigen Bestimmungen zu privaten Beistandschaften ergänzt werden (Rechte und Pflichten). Die Anstellung der Berufsbeistände habe durch die Gemeinden und ohne Genehmigung der KESB zu erfolgen. Es ist allenfalls eine Informationspflicht vorzusehen. CVP Appenzell Ausserrhoden: Antrag: Ersatzlose Streichung von Abs. 3 und keine Genehmigungspflicht. Die operative Führung der Berufsbeistandschaften obliege den Gemeinden, in ihre Autonomie solle nicht so stark eingegriffen werden, auch wenn eine gewisse Mitsprache bei der Personalselektion nachvollziehbar sei. Entsprechend entstehe ein personalrechtliches Anstellungsverhältnis zwischen den beiden Parteien. Eine Vermengung von Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde sei suboptimal. FPD. Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden: Der Genehmigungsvorbehalt der KESB ist ein Misstrau-	<i>Vgl. Kommentar oben bei Gemeinde Grub.</i> <i>Vgl. Kommentar oben bei Gemeinde Teufen.</i> <i>Vgl. Bericht und Antrag, Kapitel B, Ziff. 2.2.</i> <i>Vgl. Bericht und Antrag, Kapitel B, Ziff. 2.2.</i>
--	---	---

	ensvotum gegenüber der Kompetenz der Gemeinden. Die FDP wünscht, dass dieser aus dem Gesetz gestrichen wird. Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden: Unklar ist, was der letzte Satz von Abs. 3 bedeutet. Was heisst Genehmigung durch die KESB, bzw. was hätte eine allfällige Nichtgenehmigung für Auswirkungen (insbesondere auf die Wahl, welche ja durch die Vorstände bzw. Gemeinden erfolgt)? Der Gesetzgeber hat sich bewusst für die Gewaltentrennung zwischen der vollziehenden Behörde (KESB) und der möglichst unabhängigen ausführenden Fachstelle (Berufsbeistandschaft) entschieden. Dementsprechend ist der Kanton für die KESB und sind die Gemeinden für die Berufsbeistandschaft zuständig inkl. Anstellung der Fachpersonen. Die fachliche Aufsicht wird durch die KESB über die Rechenschaftsberichte der Berufsbeistände/Berufsbeiständinnen wahrgenommen. Inwieweit diese Aufsicht mit Blick auf die Qualitätssicherung durch Mitsprache oder wie oben erwähnt «Genehmigung» hinsichtlich Anstellung von Berufsbeiständen/Berufsbeiständinnen durch die KESB erweitert werden soll, wurde kontrovers diskutiert. Grossmehrheitlich wird der Vorschlag des Regierungsrates von der PU unterstützt. Berufsbeistandschaft Appenzeller Mittelland: Der Genehmigungsvorbehalt bei der Anstellung ist ersatzlos zu streichen. Die KESB hat die Aufsichtspflicht mit Weisungsbefugnis über die BerufsbeiständInnen.	<i>Vgl. Bericht und Antrag, Kapitel B, Ziff. 2.2.</i> <i>Vgl. Bericht und Antrag, Kapitel B, Ziff. 2.2.</i>
--	--	---

	Die Berufsbeistandschaften sind Arbeitgeber und Anstellungsinstanz. Sie tragen die Verantwortung für die Qualitätssicherung ihrer Mitarbeitenden. Bei der Rekrutierung wird auf das Profil resp. die Eignung der angehenden BerufsbeiständInnen Rücksicht genommen. Mit dem Vorbehalt der Genehmigung der Anstellung durch die KESB wird die Kompetenz der Leitungen angezweifelt und erschwert die Zusammenarbeit. Gemäss Art. 400 Ziff. 3 ZGB sorgt die KESB lediglich dafür, dass der Beistand oder die Beiständin die erforderliche Instruktion, Beratung und Unterstützung erhält. Bei der Anstellung einer neuen Beistandsperson sei nicht nur die persönliche und fachliche Eignung zu berücksichtigen, sondern auch die Integration in ein bestehendes Team, die Kultur und Haltung der Stelle. Diesen Faktor kann die KESB nicht beurteilen. Soziale Dienste Vorderland AR (Berufsbeistandschaft Vorderland): Die Anstellung der Leitung und Mitarbeitenden sei Sache der Berufsbeistandschaften. Zu den Kernaufgaben der KESB gehört u.a. die Beaufsichtigung der Beistandspersonen. Gemäss Art. 55 EG zum ZGB ist und bleibt die Kontrolle über die Mandatsführung unter der Aufsichts- und Beschlusshoheit der KESB. Sie kann den Berufsbeistandspersonen Weisungen erteilen. Die Führung der regionalen Berufsbeistandschaften ist Sache der Gemeinden. Die Eignungsvoraussetzung der Mitarbeitenden als Anforderung an die Qualitätssicherung ist Aufgabe der Berufsbeistandschaften. Dies ist in der	<i>Vgl. Bericht und Antrag, Kapitel B, Ziff. 2.2.</i>
--	---	--

	Vereinbarung über die Sozialen Dienste Vorderland AR in Art. 18 und Art. 25 geregelt. Anstellungsinstanz ist der Vorstand. Nebst fachlichen und methodischen Kompetenzen sind bei der Anstellung von neuen Mitarbeitenden weitere Kriterien wie Zusammensetzung des bestehenden Teams, Kultur und Struktur der Organisation zu berücksichtigen. Die SDV AR-Vereinbarung wurde am 28. April 2014 von den Delegierten erlassen und ist am 24. Juni 2014 vom Regierungsrat Appenzell Ausserrhoden genehmigt worden. Änderungen der Vereinbarung über die Sozialen Dienste Vorderland AR müssen zwingend von den Gemeinden genehmigt werden. Die Stellenleiterin der Sozialen Dienste Vorderland AR ersucht Sie um Kenntnisnahme und Berücksichtigung dieser Überlegungen. Wir erwarten, dass die Anstellung der Stellenleitung und Mitarbeitenden weiterhin in der Kompetenz der Sozialen Dienste Vorderland AR ist und der Zusatz in Art. 52 Ziff. 3 angepasst wird. Regionale Sozialhilfe Behörde Appenzeller Mittelland: Der Genehmigungsvorbehalt bei der Anstellung ist ersatzlos aufzuheben. Die Anstellung obliegt den Gemeinden. Die Auflagen betreffend Berufseignung und der Mindeststellenprozente genügen vollumfänglich. Die Aufsicht über die Arbeit der Beistände ist in Art. 55 EG zum ZGB mit der Kontrolle der einzelnen Berichte und der Rechnungen durch die KESB geregelt. Anstellungsinstanz sind die Gemeinden.	<i>Vgl. Bericht und Antrag, Kapitel B, Ziff. 2.2.</i>
--	---	--



Appenzell Ausserrhoden

Art. 53 b) Zuständigkeit		
¹ Berufsbeistandschaften a) (geändert) sorgen nach Weisung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde für die Rekrutierung und Betreuung privater Beiständinnen und Beistände;	Gemeinde Herisau: Änderung zu: «sorgen für die Rekrutierung und Betreuung privater Beiständinnen und Beistände.», weil «auf Weisung der KESB» überflüssig. Gemeinde Schwellbrunn: Fraglich sei, ob die alleinige Zuständigkeit bei den Berufsbeiständen zur Rekrutierung und Betreuung privater Beiständinnen und Beistände ausreicht, um diesen Mangel zu beheben. Gemeinden könnten unterstützen.	<i>Ablehnung. Da die Aufsicht und Kontrolle über alle Beistandspersonen Aufgabe der KESB ist, ist von entscheidender Bedeutung, dass die Betreuenden und Rekrutierenden bei den regionalen Berufsbeistandschaften die gleichen Massstäbe setzen und Informationen geben. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die privaten Beistandspersonen sich aufreiben, wenn sie unterschiedliche Informationen bekommen. Es wird Aufgabe der KESB und der regionalen Berufsbeistandschaften sein, ein gemeinsames Handbuch für private Beistandspersonen zu erarbeiten. Dabei hat die KESB Weisungsbefugnisse, die über Empfehlungen hinausgehen.</i> <i>Die Berufsbeistandschaften werden von den Gemeinden getragen. Wenn die Gemeinden die Berufsbeistandschaften stärker unterstützen wollen, ist ihnen dies unbenommen. Im Übrigen kann nicht generell und im ganzen Kanton von einem Mangel an privaten Beistandspersonen ausgegangen werden. Die Mandatsführung durch Private ist auch nicht per se besser. Die Ansprüche steigen aufgrund der immer komplexer werden Administration bei Banken, Privat- und Sozialversicherungen. Mandate mit psychisch kranken Personen oder bei sogenannten «Besuchsrechtsbeistandschaften» überfordern private Beistandspersonen regelmässig schon in zeitlicher Hinsicht.</i>

	Gemeinden Stein, Schönggrund, Waldstatt: Die KESB hat die Instruktion, Beratung und Unterstützung der privaten Beistände an die Berufsbeistandschaften delegiert. Damit fällt die Änderung weg. Gemeinde Teufen, Gemeindepräsidienkonferenz A.Rh.: Es stellt sich die Frage, ob die vorgesehene Änderung ausreicht bzw. tauglich ist, den latenten Mangel an privaten Beiständen zu beheben, und ob dies alleinige Aufgabe der Berufsbeistände ist oder ob nicht auch die Gemeinden unterstützen könnten. Zudem wird vorgeschlagen, «nach Empfehlung» anstelle von «nach Weisung» zu verwenden. FPD. Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden: Trotz unseres liberalen Freiheitssinns unterstützt die FDP ein Weisungsrecht der KESB, dies aus Gründen der Qualitätssicherung. Parteiunabhängige Appenzell Ausserrhoden: Explizite Zustimmung. Berufsbeistandschaft Appenzeller Mittelland: Das Wort «Weisung» hat einen drohenden Charakter. Besser wäre: Die Berufsbeistandschaften halten sich an die Empfehlungen der KESB für die Rekrutierung und Betreuung privater Beiständinnen und Beistände. Welche Konsequenz hätte eine Missachtung der Weisung?	<i>Ablehnung. Die heutige Praxis muss im Gesetz mit dieser Revision nachvollzogen werden.</i> <i>Vgl. Kommentar oben bei Gemeinden Herisau und Schwellbrunn.</i> <i>Kenntnisnahme.</i> <i>Kenntnisnahme.</i> <i>Vgl. oben Kommentar bei Gemeinden Herisau und Schwellbrunn.</i>
--	---	--

	Regionale Sozialhilfebehörde Appenzeller Mittel-land: Änderung von lit. a zu «sorgen nach Empfehlung der KESB für die Rekrutierung und Betreuung privater Beiständinnen und Beistände.»	<i>Vgl. Kommentar oben bei Gemeinden Herisau und Schwellbrunn.</i>
Art. 55 (geändert) d) Aufsicht		
	Gemeinde Teufen, Gemeindepräsidienkonferenz A.Rh.: Um eine Aufsicht ausüben zu können, müssen die Rechte und Pflichten der Beistände bekannt sein.	<i>Ablehnung. Das Bundesrecht regelt die Rechte und Pflichten der Beistandspersonen abschliessend.</i>
Art. 57a b) Ärztliche Unterbringung: Einweisung		
³ Aufgehoben	Gemeinde Urnäsch: Beibehaltung der bisher geltenden Mitteilungspflicht, damit die KESB bei Vorliegen einer Beistandschaft die Information an die Beistandsperson weiterleiten kann. Die einweisenden Ärzte und die Institutionen wissen nicht zwingend, dass eine Beistandschaft vorliegt. Es ist ein reibungsloser Informationsfluss zu gewährleisten. Gemeinde Herisau: Beibehaltung der bisher geltenden Mitteilungspflicht bei Einweisung oder Entlassung. Bei Personen, die der KESB bereits bekannt sind, macht es Sinn, wenn die KESB über «Schwierigkeiten» informiert ist und reagieren kann.	<i>Ablehnung. In vielen Fällen bestehen (noch) keine Beistandschaften. Es ist in erster Linie Aufgabe der Einrichtung, sich nach Vertrauenspersonen (Art. 432 ZGB) oder Beistandspersonen zu erkundigen.</i> <i>Es würde den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit widersprechen, wenn alleine aufgrund einer ärztlichen fürsorglichen Unterbringung ein Abklärungsverfahren bei der KESB eröffnet würde. Zudem würde es zusätzliche Personalressourcen erfordern, wenn davon ausgegangen wird, dass im Kanton über 100 Unterbringungen pro Jahr durch Arztpersonen verfügt werden. Die Einrichtungen sind verpflichtet und aufgefordert, der</i>



Appenzell Ausserrhoden

	Gemeinden Stein, Schönengrund, Waldstatt: Es musste vermehrt festgestellt werden, dass Berufsbeistände die notwendigen Informationen zu spät erhalten. Die einweisenden Ärzte bzw. die Einrichtung wissen nicht zwingend, dass eine Beistandschaft besteht und können somit nicht alle Betroffenen informieren. Für den reibungslosen Informationsfluss ist die Mitteilung an die KESB sinnvoll; diese kann die Information dann weiterleiten. Parteionabhängige Appenzell Ausserrhoden: Die Begründung, wonach dieser Artikel aufgehoben werden soll, weil die Umsetzung in der Praxis nicht funktioniert, erscheint äusserst fragwürdig. Dieser Artikel muss unbedingt belassen werden. Zu beachten sei dabei insbesondere eine mögliche Selbst- und/oder Fremdgefährdung explizit auch in Situationen bei denen Kinder involviert sind. Eine Meldung an die KESB erscheint deshalb als absolut verhältnismässig und zwingend.	<i>KESB eine Gefährdung zu melden, wenn sie den Eindruck haben, dass weitergehende Abklärungen notwendig sind. Dies bewährt sich in der Praxis, insbesondere wenn Kinder betroffen sind.</i> <i>Ablehnung. Zwischen der ärztlichen Beurteilung im Akutfall, bei dem die unmittelbare Selbst- und Fremdgefährdung im Vordergrund steht und nach medizinischen Kriterien zu beurteilen ist, und den längerfristigen Gefährdungen, welche die KESB mit einem erweiterten Blickwinkel im Wissen um erste Behandlungsergebnisse beurteilt, ist klar zu unterscheiden. Es wäre vermessen, von der KESB eine verlässliche Suizidalitätsbeurteilung zu verlangen.</i>
Art. 58 c) Ärztliche Unterbringung: Entlassung		
² (geändert) Die Einrichtung teilt die Entlassung unverzüglich der einweisenden Arztperson mit.	Gemeinden Urnäsch, Herisau, Stein, Schönengrund, Waldstatt, Parteionabhängige Appenzell Ausserrhoden: Analog Kommentar zu Art. 57a.	<i>Vgl. Kommentar oben.</i>



Appenzell Ausserrhoden

Art. 62 (geändert) Hinterlegung von Vorsorgeaufträgen		
¹ (geändert) Personen mit Wohnsitz im Kanton können ihren Vorsorgeauftrag (Art. 360 ZGB) gegen eine Gebühr bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde hinterlegen. ^{2bis} (neu) Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde führt über die hinterlegten Vorsorgeaufträge ein Verzeichnis und bewahrt sie an einem sicheren Ort auf.	Gemeinde Urnäsch: Zusätzlich Überprüfung der Möglichkeit der Einführung einer zentralen Plattform für alle deponierten Urkunden (Vorsorgeauftrag, Testament, Ehe- und Erbvertrag, Vollmachten etc.). Gemeinde Herisau: Die Gebühr solle der Gebühr, welche bei Hinterlegung eines Testamentes bzw. eines Ehe- oder Erbvertrages bei der Gemeinde bezahlt werden muss, angepasst werden. Diese beträgt Fr. 20.–. Die momentan verlangte Gebühr von Fr. 100.– ist viel zu hoch. Dazu wird eine Registrierung im Infostar angeraten, welche nochmals Fr. 75.– kostet. Gemeinde Schwellbrunn: Der Gemeinderat begrüsst die Möglichkeit der Hinterlegung sehr. Es sei aber unklar, wer die Gebühr für die Hinterlegung festlegt und wer Einsicht habe bzw. Auskunft ins Verzeichnis verlangen kann. Es ist nicht bürgerfreundlich, dass Personen, die bei der KESB Appenzell Ausserrhoden einen Vorsorgeauftrag hinterlegt haben, bei einem Wegzug in einen anderen Kanton den Vorsorgeauftrag selber abholen und am neuen Wohnort	<i>Ablehnung. Das Bundesrecht schreibt die qualifiziert schriftliche Form vor. Lediglich elektronisch hinterlegte Urkunden wären nichtig.</i> <i>Die Vorsorgeaufträge müssen an einem sicheren Ort aufbewahrt werden. Dafür erwachsen dem Kanton Kosten, die durch die Gebühr gedeckt werden müssen. Tritt die Teilrevision in Kraft, wird die genaue Höhe nochmals überprüft – mit Blick auf die konkreten Kosten, andere Kantone und die Gemeinden. Der Regierungsrat hat die Kompetenz, die Höhe der Gebühr festzulegen, und war bisher an die Untergrenze von Fr. 100.– gemäss Art. 50 EG zum ZGB gebunden. Die Untergrenze soll nun auf Fr. 20.– gesenkt werden.</i> <i>Dieses Argument würde dafür sprechen, die Vorsorgeaufträge gleich wie Testamente bei der Gemeinde zu hinterlegen, zumal die KESB nicht erfährt, wenn jemand aus dem Kanton wegzieht.</i>

	hinterlegen müssen. Es solle sichergestellt werden, dass der Vorsorgeauftrag am neuen Wohnort bekannt ist, da ja bereits eine Gebühr für die Dienstleistung bezahlt wurde. Gemeinden Stein, Schönengrund, Waldstatt: Der Gemeinderat begrüsst die Möglichkeit, die Vorsorgeaufträge bei der KESB hinterlegen zu können. Zum Teil werden Vorsorgeaufträge bei der Wohngemeinde hinterlegt. Damit sind die nachfolgenden Überlegungen logische Konsequenz: Wie ist der Ablauf im Falle einer Meldung bzgl. Urteilsunfähigkeit? Wird auch bei den Gemeinden nachgefragt, ob allenfalls ein Vorsorgeauftrag hinterlegt ist? Aus Sicht des Gemeinderates wäre ein solches Vorgehen sinnvoll. Allenfalls wäre es mit den heutigen technischen Möglichkeiten sogar angebracht, eine Plattform zu erarbeiten, worin sämtliche hinterlegten Dokumente (Vorsorgeauftrag, Testament, Ehe- und Erbvertrag, Vollmachten, etc.) sowie deren Hinterlegungsort ersichtlich ist. Dies würde vielen Behörden, insbesondere der KESB, die Arbeit erleichtern. Die Kosten für die Hinterlegung der Vorsorgeaufträge sind bei der KESB aktuell auf einmalig CHF 100 pro Vorsorgeauftrag festgelegt. Dazu kommen beim Zivilstandsamt nochmals Gebühren, für die Eintragung der Hinterlegung. In den Gemeinden werden jedoch Testamente, Ehe- und Erbverträge, etc. gegen eine einmalige Gebühr von CHF 20 hinterlegt. Dieser grosse Unterschied der Kosten ist den Bürgern nicht zu erklären, da	<i>Der Ablauf ändert sich durch die Möglichkeit der Hinterlegung des Vorsorgeauftrags bei der KESB nicht. Die KESB prüft schon heute stets, ob ein Vorsorgeauftrag vorhanden ist, wenn eine Person urteilsunfähig geworden ist.</i>
--	---	--

	es keine stichhaltigen Gründe dafür gibt. Die Kosten für die Hinterlegung sind nochmals zu überdenken und an den Gebührentarif für Gemeinden anzupassen. Gemeinde Teufen, Gemeindepräsidienkonferenz A.Rh.: Die Zuständigkeit für die Festlegung der Gebühr und die Einsichts- und Auskunftsberechtigungen sind zu regeln. Gemeinde Trogen: Ergänzung: «Sie informiert die Wohnsitzgemeinde über die erfolgte Hinterlegung eines Vorsorgeauftrages.» Es wird ausdrücklich begrüsst, dass die Vorsorgeaufträge künftig bei der KESB hinterlegt werden können. Allerdings ist in der Bevölkerung im konkreten Fall, meist in einem Notfall, allgemein nicht bekannt, sich beim Zivilstandsamt nach der Existenz eines Vorsorgeauftrages zu erkundigen. Ihr erster Weg führt sie zur Wohngemeinde. Bekanntlich werden letztwillige Verfügung bei den örtlichen Gemeindekanzleien oder Erbschaftsämtern hinterlegt. Diese Verzeichnisse werden regelmässig mit den Einwohnerdateien abgeglichen. So ist gewährleistet, dass letztwillige Verfügungen nachgeschickt werden, wenn sie bei Wegzügen der verfügenden Personen vergessen gehen. Analog sollten auch die Vorsorgeaufträge verwaltet werden, wobei dies nicht Sache der KESB, sondern der Einwohnerkontrollen ist. Dies setzt allerdings voraus, dass die KESB den Wohngemeinden jeweils mitteilt, wenn eine Person bei ihr einen Vorsorgeauftrag hinterlegt hat. Mit einem Eintrag	<i>Ablehnung. Wenn Personen, die einen Vorsorgeauftrag erstellen, sich entscheiden, diesen bei der KESB zu hinterlegen, geben sie der KESB damit keine Informationsrechte. Die KESB ist nicht befugt, solche Meldungen an die Gemeinden zu machen, so wie sie die Vorsorgeauftraggeber auch nicht verpflichten kann, den Hinterlegungsort im Infostar eintragen zu lassen. Im Sinne der Eigenverantwortung jedes Einzelnen ist es ohnehin zumutbar, dass Vorsorgeauftraggeber selber bemüht sind, sicherzustellen, dass die Existenz des Vorsorgeauftrags bekannt ist. Eine anderweitige Aufbewahrung als bei der KESB (bspw. bei der vorsorgebeauftragten Person) ist weiterhin möglich und wird auch praktiziert. Die Vorsorgeauftraggeber selber sind in der Pflicht und haben ein eigenes Interesse, dass Angehörige und allenfalls auch zuständige Behörden vom Vorsorgeauftrag wissen.</i>
--	---	---

	in der Personendatei resp. einem Hinweis bei den hinterlegten Papieren ist damit die Weitergabe der Vorsorgeaufträge gewährleistet. FDP. Die Liberalen Appenzell Ausserrhoden: Explizite Zustimmung. SP Appenzell Ausserrhoden: Es stellt sich die Frage nach der Koordination zwischen verschiedenen kommunalen und kantonalen Behörden. Bereits jetzt kann ein Vorsorgeauftrag beim Erbschaftsamt hinterlegt werden. Eine einheitliche Gebührenreglung wäre anzustreben. Ausserdem ist fraglich, wie sichergestellt wird, dass Erbschaftsämtler bzw. die Angehörigen informiert sind. Regionale Sozialhilfebehörde Appenzeller Mittelland: In Abs.1 ist zu definieren, wer die Gebühr festlegt (Regierung oder KESB). In Abs. 2^{bis} ist zu definieren, wer berechtigt ist, die hinterlegten Vorsorgeaufträge einzusehen (z.B. bevollmächtigte Personen, Arzt, Behörden, Angehörige).	<i>Kenntnisnahme.</i> <i>Vgl. Kommentare oben bei Gemeinden.</i> <i>Ablehnung. In den kantonalen Organisationsbestimmungen ist geregelt, welche Organisationseinheiten über welche Kompetenzen verfügen. Dies muss nicht im EG zum ZGB geregelt werden.</i> <i>Ablehnung. Dies kann im kantonalen Recht nicht geregelt werden. Vgl. Kommentare oben bei Gemeinden.</i>
--	--	--



Appenzell Ausserrhoden

II.		
Der Erlass bGS 143.1 (Gesetz über die Verwaltungsverwaltungspflege; VRPG), Stand 1. Januar 2011, wird wie folgt geändert:		
Art. 22 d) Verzicht und Ermässigung		
² Ferner wird in der Regel auf die Erhebung von Verfahrenskosten verzichtet: e) (neu) bei fürsorgerischen Unterbringungen.	CVP Appenzell Ausserrhoden: Verzicht auf Gebührenerhebung ist verständlich. Dem Vorschlag stünden einige Situationen entgegen, in welchem die Betroffenen (un)bewusst die Medikamente absetzen und letztlich wiederum eine fürsorgerische Unterbringung in Kauf nehmen würden. Im Weiteren schaffe man ein Präjudiz, denn auch im Kindes- und Erwachsenenschutz gäbe es verschiedenste schwerwiegende Eingriffe in die Rechte der Betroffenen. Es sei nicht restlos ersichtlich, weshalb nun bei den fürsorgerischen Unterbringungen eine lex specialis geschaffen werden solle. Die ethischen Abwägungen dürften jedoch überwiegen, weshalb sich die CVP nicht gegen die Regelung stelle. Das Ermessen müsse aber ausgeschöpft werden und den Ausführungen Rechnungen getragen werden. Die CVP vermisst die Prüfung von Alternativen zu den Kurzgutachten. Wenn die Fachkompetenz in der Behörde vertreten sei, bspw. durch Integration eines Facharztes Psychiatrie auf Mandatsbasis, könnten sich Gutach-	<i>Kenntnisnahme.</i> <i>Die im erläuternden Bericht erwähnten Kurzgutachten, die entsprechend höhere Verfahrenskosten verursachen, werden mehrheitlich vom Obergericht eingeholt. In Bezug auf die KESB war in der ersten Phase genau aus dieser</i>



Appenzell Ausserrhoden

	ten erübrigen. Das sei in anderen Kantonen erfolgreich.	<i>Überlegung ein Kinderpsychiater in einem 20 % Pensum als Behördenmitglied angestellt worden. Es hat sich aber gezeigt, dass dieses Pensum zu gering ist, um als Behördenmitglied die Aufgabe pflichtgemäss erfüllen, die Rolle als Verfahrensleitung wahrzunehmen und Teil der Kollegialbehörde zu sein.</i>
Der Erlass bGS 816.11 (Verordnung zum Bundesgesetz vom 13. Juni 1928 betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose), Stand 1. Januar 2016, wird wie folgt geändert:		
Art. 18 Überwachung der Pflegekinder		
<i>Aufgehoben</i>		



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 30. Januar 2018

1700.991

EG zum ZGB, Teilrevision (Kindes- und Erwachsenenschutzrecht); 1. Lesung

2. Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission vom 30. Januar 2018

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

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Der Regierungsrat verabschiedete am 19. Dezember 2017 zuhanden des Kantonsrates die Teilrevision des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB; bGS 211.1). Im Entwurf mit dazugehörigem Bericht und Antrag werden die Bestimmungen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts angepasst.

Am 4. Dezember 2017 hatte der Kantonsrat bereits die Mitglieder für die vorbereitende parlamentarische Kommission bestellt. Diese setzt sich wie folgt zusammen:

- Peter Gut, Walzenhausen, pu (Präsident),
- Renzo Andreani, Herisau, SVP,
- Anna Eugster, Speicher, CVP/EVP,
- Walter Grob, Teufen, FDP,
- Monica Sittaro-Hartmann, Teufen, FDP,
- Annegret Wigger, Heiden, SP,
- Andrea Zeller Nussbaum, Lutzenberg, pu.



2. Arbeit der Kommission

Die Kommission traf sich zu zwei Sitzungen. An ihrer ersten Sitzung vom 6. Januar 2018 wählte sie Kantonsrätin Annegret Wigger, Heiden, zur Vizepräsidentin. Das Aktuariat besorgte das Departement Gesundheit und Soziales (DGS) mit der stellvertretenden Departementssekretärin Angela Koller und Protokollführerin Michaela Schryber.

An der ersten Sitzung führte Regierungsrat Dr. Matthias Weishaupt in das Geschäft ein und stand für Fragen zur Verfügung. Nach unbestrittenem Eintreten erfolgte die Detailberatung, die bis auf wenige offene Punkte abgeschlossen wurde. An der zweiten Sitzung vom 25. Januar 2018 wurden diese nochmals aufgenommen. Dabei stand der Kommission der Leiter der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), Peter Dörflinger, für Antworten zu Fragen und für Erläuterungen zur Verfügung. Die Kommission bereinigte und verabschiedete den Bericht auf dem Korrespondenzweg.

Der Kommission standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates mit Gesetzesentwurf, Synopse und Auswertung Vernehmlassung
- Zeitplan
- Tischvorlage DGS: Präsentation des Geschäfts

B. Erwägungen

1. Eintreten

Das Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

2. Detailberatung

Die Kommission befasste sich insbesondere mit den nachfolgenden Bestimmungen:

Art. 39 Abs. 2

Die Kommission ist mit der Umbenennung der Leitungsfunktion der KESB einverstanden. Allerdings ist sie redaktionell der Auffassung, dass «Präsidium» begrifflich mehrere Personen umfassen kann. Sie beantragt deshalb, dass stattdessen «Präsidentin oder Präsident» eingefügt wird.

Antrag: «Der Regierungsrat ist zuständig für die Anstellung und Kündigung der Präsidentin oder des Präsidenten und der weiteren Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Er kann Ersatzmitglieder bestimmen.»



Art. 40 Abs. 1

«Sozialarbeit» soll durch «Soziale Arbeit» ersetzt werden. «Soziale Arbeit» ist die zeitgemässe Benennung und umfasst als Oberbegriff sowohl Sozialarbeit als auch Sozialpädagogik.

Antrag: «Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde besteht aus mindestens fünf Mitgliedern, die namentlich über Ausbildungen in den Bereichen Recht, Soziale Arbeit, Betriebswirtschaft, Pädagogik, Psychologie oder Psychiatrie verfügen.»

Art. 40 Abs. 2

Die Bestimmung soll präziser gefasst werden. Die Kerndisziplinen Recht und Soziale Arbeit sollen stets durch mindestens je ein Mitglied in der Behörde vertreten sein. Durch diese Formulierung wird gegenüber dem Regierungsrätlichen Entwurf klargestellt, dass die beiden Disziplinen Recht und Soziale Arbeit nicht durch eine einzige Person mit Ausbildungen in beiden Bereichen vertreten werden können. Damit ist aber nicht ausgeschlossen, dass beispielsweise zwei Personen mit juristischer Ausbildung Einsitz nehmen. Vom Bundesgesetzgeber ist klar eine interdisziplinär zusammengesetzte Behörde gefordert. Der Regierungsrat als Wahlbehörde hat darauf zu achten, dass die verschiedenen Disziplinen ausreichend in der Behörde vertreten sind. Die Bestimmung zielt auf die Zusammensetzung der Behörde als Ganzes und nicht den jeweiligen Spruchkörper im Einzelfall (Kollegialentscheide in Dreierbesetzung).

Antrag: «Recht und Soziale Arbeit müssen mindestens durch je ein Mitglied in der Behörde vertreten sein.»

Art. 42 Abs. 2

Gemäss Art. 42 Abs. 1 fungiert der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde über die KESB. Die Stellung als Aufsichtsbehörde umfasst die diesbezügliche Weisungsbefugnis, womit die Konkretisierung in Art. 42 Abs. 2 nicht nötig ist und aufgehoben werden kann.

Antrag: Aufhebung

Art. 45 Abs. 1

Redaktionelle Anpassung (vgl. Art. 39 Abs. 2).

Antrag: «Die Präsidentin oder der Präsident der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde bezeichnet das für die Verfahrensleitung zuständige Mitglied.»

Art. 46 Abs. 3

Die Kommission fragte sich, wann die Mitwirkungspflicht «unberechtigterweise» verweigert wird. In die Verfahren bei der KESB sind Personen involviert, die beispielsweise aufgrund einer psychischen Erkrankung einer Vorladung keine Folge leisten und sich damit nicht auf einen gesetzlichen Verweigerungsgrund berufen können. In der Praxis erfolgt die polizeiliche Zuführung durchschnittlich weniger als zehnmal jährlich. Die Kosten werden dann überwältigt, wenn ein offensichtlich renitentes Verhalten vorliegt und die betroffene Person über entsprechende Mittel verfügt. Die Kommission ist nach intensiver Diskussion zur Überzeugung gelangt, dass



jedoch für diese Fälle die gesetzliche Grundlage für die Kostentragung opportun ist und stellt daher keinen Änderungsantrag zu diesem Artikel.

Art. 47 Abs. 2 Ziff. 1

Die Überprüfung, Auslegung und Ergänzung des Vorsorgeauftrags soll nach dem Vorschlag des Regierungsrates durch die Kollegialbehörde erfolgen. Die Festlegung der Entschädigung bei fehlender Regelung im Vorsorgeauftrag hingegen sollte in Einzelzuständigkeit möglich sein. Da die KESB den Vorsorgeauftrag in einem einzigen Prozess validiert, ist es zweckmässig, wenn die Zuständigkeiten kongruent sind. Ziff. 1 soll aufgehoben werden, womit alle Fragen im Zusammenhang mit einem Vorsorgeauftrag von der Kollegialbehörde beurteilt werden.

Antrag: Aufhebung

Art. 49 Abs. 1

Redaktionelle Anpassung (vgl. Art. 39 Abs. 2 sowie Art. 45 Abs. 1).

Antrag: «Die fachlich und administrativ unterstützenden Dienste stehen unter der Leitung der Präsidentin oder des Präsidenten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.»

Art. 52 Abs. 3

Gemäss Vernehmlassungsentwurf wollte der Regierungsrat den geltenden Art. 52 Abs. 3 betreffend Anstellung der Berufsbeiständigen und Berufsbeistände ergänzen. Die Anstellung sollte neu einer Genehmigung der KESB bedürfen. Aufgrund der breiten Ablehnung in der Vernehmlassung strich der Regierungsrat den Genehmigungsvorbehalt aus dem Entwurf.

Die Kommission diskutierte diese Frage nochmals eingehend. Aus fachlicher Sicht konnte eine Mehrheit in der Kommission das ursprüngliche Anliegen des Regierungsrates nachvollziehen, hat doch die KESB die Aufsicht über die Mandatsführung der Berufsbeiständigen und Berufsbeistände und ist für die Einsetzung auf entsprechend geeignete Personen angewiesen. Sie hat jedoch keine direkte Führungslinie in die Berufsbeistandschaften. Ein ähnliches Modell besteht im Kanton bereits bei der Wahl der Grundbuchverwaltenden. Die Zuständigkeiten im gewählten Modell mit einer kantonalen KESB und drei regionalen Berufsbeistandschaften, die durch die Gemeinden getragen werden, würde mit einer solchen Bestimmung durchbrochen. Einen besseren Informationsfluss zwischen den Leitungen der Berufsbeistandschaften und der KESB bei der Anstellung von Berufsbeiständigen und Berufsbeiständen erachtet die Kommission als sinnvoll. Dazu ist aber kein Genehmigungsvorbehalt oder eine andere gesetzliche Bestimmung nötig, weshalb die Kommission von einem Antrag absieht.

Art. 57a Abs. 3 und Art. 58 Abs. 2

Einlässlich befasste sich die Kommission auch mit der Aufhebung der Mitteilungspflicht von Arztpersonen bei fürsorgerischen Unterbringungen. Nach geltendem Recht haben Arztpersonen jeden ärztlich verfügbaren Unter-



bringungsentscheid der KESB zuzustellen. Ebenso muss die Einrichtung, in welche die betroffene Person untergebracht wurde, deren Entlassung sowohl der KESB als auch der einweisenden Arztperson mitteilen.

Von den Mitteilungen an die KESB soll nun abgesehen werden. Die Kommission setzte sich kritisch mit dieser Aufhebung auseinander. Dabei sorgte sie sich vor allem um die Fälle, in denen eine einzuweisende Person Kinder bei sich hat, deren Betreuung mit der ärztlichen Unterbringung in Frage gestellt ist.

Die Kommission anerkennt, dass die KESB ohnehin keine gesetzliche Kompetenz zur Überprüfung von ärztlichen Unterbringungsentscheiden hat; Beschwerdeinstanz ist das Obergericht. Es ist nicht verhältnismässig, dass die KESB in all diesen Fällen von sich aus ein Abklärungsverfahren eröffnet, da die Betreuung und Behandlung der fürsorglich untergebrachten Person durch die Einrichtung gewährleistet wird. Darüber hinaus erfährt die KESB, die über keinen Pikett-Dienst verfügt, durch eine solche Orientierungskopie des ärztlichen Unterbringungsentscheids erst Stunden oder gar Tage nach der Unterbringung davon, wodurch die umgehende Sicherstellung der Betreuung von hilfsbedürftigen Dritten nicht garantiert ist. Zielführender ist in solchen Fällen die Meldepflicht nach Art. 48. Dieser bestimmt, dass jede Gesundheitsfachperson, die in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit von der Hilfsbedürftigkeit einer Person Kenntnis erhält, der KESB eine Meldung zu erstatten hat. Derzeit gibt es keine Hinweise, dass diese Meldung bisher nicht funktioniert hätte. Die involvierten Ärzte sind in der Praxis aber weiterhin zu sensibilisieren, dass sie allenfalls betroffenen Dritten, insbesondere Kindern, genügend Beachtung schenken und die KESB mit einer konkretisierten Gefährdungsmeldung miteinbeziehen müssen. Aufgrund dessen kann die Kommission dem Vorschlag des Regierungsrates folgen.

Vorbehältlich der oben erwähnten Anträge ist die Kommission mit dem Entwurf des Regierungsrates einverstanden.

C. Antrag

Die vorbereitende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des EG zum ZGB (Kindes- und Erwachsenenschutzrecht) mit den von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der vorbereitenden parlamentarischen Kommission

sign. Peter Gut

Peter Gut, Präsident

Synopse

Teilrevision EG zum ZGB - KESR (bGS 211.1)

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
	I.	
	Der Erlass bGS 211.1 (Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches; EG zum ZGB), Stand 1. Januar 2016, wird wie folgt geändert:	
Art. 6 V. Der Regierungsrat 1. Beschlüsse ¹ Dem Regierungsrat stehen folgende, im ZGB niedergelegte Befugnisse zu: 1. Art. 15 und 431 Abs. 2 (Mündigerklärung vor Vollendung des 20. Lebensjahres); 2. Art. 30 (Bewilligung von Namensänderungen); 3. Art. 78 (Anhebung der Klage auf Auflösung eines Vereins); 4. ... 5. Art. 96 Abs. 2 (Erklärung der Ehemündigkeit in ausserordentlichen Fällen); 6. Art. 267 (Ermächtigung zur Kindesannahme) ¹⁾ ; 7. Art. 885 (Ermächtigung von Geldinstituten und Genossenschaften zur Annahme der Viehverpfändung); 8. Art. 915 (Bewilligung zum Betriebe des Pfandleihgewerbes);	6. <i>Aufgehoben.</i>	

¹⁾ Die Adoption richtet sich heute nach den durch das BG vom 30. Juni 1972 geänderten Bestimmungen des ZGB (Art. 264 ff.). Die Adoption wird vom Regierungsrat ausgesprochen (Art. 268 ZGB in Verbindung mit Art. 1 V zum BG vom 30. Juni 1972 über die Änderung des ZGB; bGS [212.31](#))

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
9. Art. 246 Abs. 2 OR¹⁾ (Begehren um Vollzug einer vom Beschenkten angenommenen Auflage, wenn sie im Interesse des Kantons oder mehrerer Gemeinden liegt); 10. Art. 7e des BG über die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter vom 25. Juni 1891²⁾ (Bewilligung zur Eheschliessung von Ausländern); 11. Art. 20 und 36 lit. b des BG über die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter vom 25. Juni 1891³⁾ (Bewilligung und Entgegennahme der Erklärung beider Ehegatten über die Unterstellung ihrer internen güterrechtlichen Verhältnisse unter das Recht des neuen Wohnsitzes).		
Art. 37 Zuständigkeit ¹ Die Adoption wird auf Antrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vom Regierungsrat ausgesprochen (Art. 268 Abs. 1 ZGB). a) ... b) ... c) ... d) ... e) ...	¹ Die Adoption wird von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ausgesprochen (Art. 268 Abs. 1 ZGB).	

¹⁾ SR [220](#)

²⁾ SR 211.435.1 (aufgehoben)

³⁾ SR 211.435.1 (aufgehoben)

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
f) ...	² Verfahren und Rechtsmittel richten sich nach den Bestimmungen über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht.	
Art. 39 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde a) Organisation ¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist Erwachsenenschutzbehörde und Kindesschutzbehörde im Sinne des Zivilgesetzbuches (Art. 440 ZGB). Sie ist eine kantonale interdisziplinäre Fachbehörde. Ihr angegliedert sind Fachdienste. ² Der Regierungsrat ist zuständig für die Anstellung und Kündigung der Leiterin oder des Leiters und der weiteren Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Er kann Ersatzmitglieder bestimmen. ³ ...	¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist eine interdisziplinäre, in der Entscheidungsfindung unabhängige Fachbehörde des Kantons im Sinne von Art. 440 ZGB. Ihr stehen fachlich und administrativ unterstützende Dienste zur Verfügung. ² Der Regierungsrat ist zuständig für die Anstellung und Kündigung des Präsidiums und der weiteren Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Er kann Ersatzmitglieder bestimmen.	² Der Regierungsrat ist zuständig für die Anstellung und Kündigung der Präsidentin oder des Präsidenten und der weiteren Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Er kann Ersatzmitglieder bestimmen.
Art. 40 b) Zusammensetzung ¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde besteht aus mindestens fünf Mitgliedern, die namentlich über Ausbildungen in den Bereichen Recht, Sozialarbeit, Pädagogik und Psychologie oder Psychiatrie verfügen.	¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde besteht aus mindestens fünf Mitgliedern, die namentlich über Ausbildungen in den Bereichen Recht, Sozialarbeit, Betriebswirtschaft, Pädagogik, Psychologie oder Psychiatrie verfügen. ² Neben Recht und Sozialarbeit muss mindestens eine weitere Disziplin in der Behörde vertreten sein.	¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde besteht aus mindestens fünf Mitgliedern, die namentlich über Ausbildungen in den Bereichen Recht, Soziale Arbeit, Betriebswirtschaft, Pädagogik, Psychologie oder Psychiatrie verfügen. ² Recht und Soziale Arbeit müssen mindestens durch je ein Mitglied in der Behörde vertreten sein.
Art. 41 c) Sitz der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und Wohnsitz nicht selbständiger Personen	Art. 41 c) Örtliche Zuständigkeit, Wohnsitz nicht selbständiger Personen	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
¹ Der Sitz der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wird vom Regierungsrat festgelegt. ² Als Wohnsitz des bevormundeten Kindes und der unter umfassender Beistandschaft stehenden Volljährigen gilt die Gemeinde (Art. 25, 26 ZGB), a) in welcher die betroffene Person bei Errichtung der Vormundschaft oder der umfassenden Beistandschaft ihren Wohnsitz hatte oder b) in welche sie mit Zustimmung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde innerhalb deren Zuständigkeitsbereich ihren gewöhnlichen Aufenthalt verlegt oder c) in welcher sie bei Übertragung der Massnahme von einer anderen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat.	¹ Die örtliche Zuständigkeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde umfasst alle Gemeinden des Kantons. ² Im Rahmen der örtlichen Zuständigkeit gilt als Wohnsitz des bevormundeten Kindes (Art. 25 Abs. 2 ZGB) und der unter umfassender Beistandschaft stehenden Volljährigen (Art. 26 ZGB) die Gemeinde, b) in welche sie mit Zustimmung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ihren gewöhnlichen Aufenthalt verlegt oder	
Art. 42 d) Aufsicht ¹ Der Regierungsrat ist Aufsichtsbehörde über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Art. 441 ZGB). ² Er sorgt im Rahmen der allgemeinen Aufsicht für eine korrekte und einheitliche Rechtsanwendung. Er kann Vollzugsbestimmungen, namentlich Vorgaben über die einheitliche Verwendung von Informatikmitteln im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich, erlassen.	² Er kann Weisungen zur administrativen, organisatorischen und fachlichen Führung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erlassen.	² <i>Aufgehoben.</i>

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
Art. 43 e) Weitere Aufgaben ¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist zusätzlich für die Pflegekinderaufsicht (Art. 316 ZGB) und die Bewilligung von Pflegeplätzen zuständig. Sie ist ausserdem zuständig für Massnahmen bei fehlender Verwaltung von Sammelvermögen (Art. 89b und 89c ZGB). ² Die Gesetzgebung kann ihr weitere Aufgaben übertragen.	Art. 43 Aufgehoben.	
Art. 44 f) Besetzung und Beschlussfassung ¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde fällt ihre Entscheide vorbehältlich abweichender Bestimmungen als Kollegialbehörde mit drei Mitgliedern. ² Die Leiterin oder der Leiter kann selber oder muss auf Antrag eines Mitgliedes eine Entscheidung in Fünferbesetzung anordnen. ³ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde fasst ihre Entscheide mit einfachem Mehr der Stimmen. Stimmenthaltung ist nicht zulässig. ⁴ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kann in einfachen Fällen ihre Beschlüsse auf dem Zirkulationsweg treffen, wenn sie einstimmig sind. Zirkularbeschlüsse sind als solche zu bezeichnen. In den übrigen Fällen wird der Beschluss mündlich beraten.	² Aufgehoben.	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
Art. 45 g) Verfahrensleitung und Instruktion ¹ Die Leiterin oder der Leiter der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist für die Verfahrensleitung zuständig, namentlich den Erlass von Vorladungen, die Prüfung der Zuständigkeit und die Einberufung der Behörde. ² Die Leiterin oder der Leiter der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kann ein Mitglied bezeichnen, welches das Verfahren leitet oder das für ein Geschäft zuständig ist, soweit eine entsprechende Einzelzuständigkeit gesetzlich vorgesehen ist. ³ Nach der Ermittlung des Sachverhaltes und den erforderlichen Abklärungen stellt das zuständige Mitglied der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Antrag, soweit es für das Geschäft nicht einzeln zuständig ist. ⁴ Verweigern die am Verfahren Beteiligten oder Dritte unberechtigterweise die Mitwirkung im Verfahren, kann das instruierende Behördenmitglied die zwangsweise Durchsetzung der Mitwirkungspflicht anordnen.	Art. 45 g) Verfahrensleitung ¹ Das Präsidium der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder ein von ihm bezeichnetes Mitglied ist für die Verfahrensleitung zuständig. ² In die Kompetenz der Verfahrensleitung fallen insbesondere: a) Anordnung superprovisorischer Massnahmen (Art. 445 Abs. 2 ZGB); b) Anordnung einer Vertretung für das Verfahren vor der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde; c) Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege; d) Anordnung von Gutachten; e) Erlass von Abschreibungs- und Nichteintretensentscheiden. ³ <i>Aufgehoben.</i> ⁴ <i>Aufgehoben.</i>	¹ Die Präsidentin oder der Präsident der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde bezeichnet das für die Verfahrensleitung zuständige Mitglied.

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
⁵ Für die zwangsweise Durchsetzung kann polizeiliche Hilfe beigezogen werden. Insbesondere kann eine Zuführung durch die Polizei erfolgen. ⁶ Personen, die unberechtigterweise die Mitwirkungspflicht verletzen, haben die durch deren zwangsweise Durchsetzung verursachten Kosten zu tragen.	⁵ <i>Aufgehoben.</i> ⁶ <i>Aufgehoben.</i>	
Art. 46 h) Vorsorgliche Massnahmen ¹ In dringenden Fällen sind die Leiterin oder der Leiter oder das zuständige Mitglied der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zum Erlass von vorsorglichen Massnahmen (Art. 445 Abs. 1 und 2 ZGB) ermächtigt.	Art. 46 h) Mitwirkungspflichten ¹ Wird die erforderliche Mitwirkung (Art. 448 ZGB) verweigert, kann die Verfahrensleitung die zwangsweise Durchsetzung anordnen. Zwangsweise durchsetzbar sind insbesondere: a) persönliche Vorladungen; b) ärztliche Untersuchungen; c) die Herausgabe und Sicherstellung von Dokumenten, Gegenständen und Vermögenswerten. ² Für die zwangsweise Durchsetzung von Mitwirkungspflichten kann polizeiliche Hilfe in Anspruch genommen werden. ³ Wer unberechtigterweise die Mitwirkung verweigert, hat die Kosten der zwangsweisen Durchsetzung zu tragen.	
Art. 47 i) Einzelzuständigkeiten ¹ In die Einzelzuständigkeit jedes Mitgliedes fallen folgende Geschäfte des Kindesschutzes:		

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
1. Antragstellung auf Neuregelung der elterlichen Sorge beim Scheidungs- oder Trennungsgesicht (Art. 134 Abs. 1 ZGB); 2. Genehmigung von Unterhaltsverträgen sowie Neu- regelung der elterlichen Sorge bei Einigkeit der Eltern (Art. 134 Abs. 3 und 287 Abs. 1 und 2 ZGB); 3. Antragstellung zur Anordnung einer Kindesvertretung im Scheidungs- oder Trennungsprozess (Art. 299 Abs. 2 lit. b Zivilprozessordnung¹⁾); 4. Entgegennahme der Zustimmungserklärung von Vater und Mutter zur Adoption (Art. 265a Abs. 2 ZGB); 5. Übertragung der gemeinsamen elterlichen Sorge (Art. 298a Abs. 1 ZGB); 6. Ernennung des Beistandes zur Vaterschaftsabklärung (Art. 309 Abs. 1 ZGB); 7. Erteilung der Bewilligung zur Aufnahme eines Pflegekindes und Ausübung der Pflegekinderaufsicht (Art. 316 Abs. 1 ZGB); 8. Anordnung der Inventaraufnahme sowie der periodischen Rechnungstellung und Berichterstattung über das Kindesvermögen (Art. 318 Abs. 3 und 322 Abs. 2 ZGB); 9. Entgegennahme des Kindesvermögensinventars nach Tod eines Elternteils (Art. 318 Abs. 2 ZGB);	2. Genehmigung von Unterhaltsverträgen sowie Neu- regelung der elterlichen Sorge und Obhut bei Einigkeit der Eltern (Art. 134 Abs. 3 und Art. 287 Abs. 1 und 2 ZGB); 5. Entgegennahme der gemeinsamen Erklärung unverheirateter Eltern zur Erwirkung der gemeinsamen elterlichen Sorge (Art. 298a ZGB); 6. Ernennung einer Beistandin oder eines Beistandes zur Vaterschaftsabklärung und zur Wahrung des Unterhaltsanspruchs (Art. 308 Abs. 2 ZGB); 7. Vollzug gerichtlicher Anordnungen, einschliesslich die Einsetzung einer Beistandin oder eines Beistandes (Art. 315a ZGB);	

¹⁾ ZPO (SR [272](#))

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
10. Bewilligung zur Anzehrung des Kindesvermögens (Art. 320 Abs. 2 ZGB); 11. Anordnung einer Vertretungsbeistandschaft für das ungeborene Kind zur Wahrung erbrechtlicher Ansprüche (Art. 544 Abs. 1bis ZGB). ² In die Einzelzuständigkeit jedes Mitgliedes fallen folgende Geschäfte des Erwachsenenschutzes: 1. Überprüfung, Auslegung und Ergänzung des Vorsorgeauftrages sowie Einweisung der beauftragten Person in ihre Pflichten (Art. 363 und 364 ZGB); 2. Zustimmung zu Rechtshandlungen des Ehegatten im Rahmen der ausserordentlichen Vermögensverwaltung (Art. 374 Abs. 3 ZGB); 3. Festlegung der Vertretungsberechtigung bei medizinischen Massnahmen (Art. 381 und 382 Abs. 3 ZGB); 4. Aufnahme eines Inventars und Anordnung zur Aufnahme eines öffentlichen Inventars (Art. 405 Abs. 2 und 3 ZGB); 5. Rechnungsprüfung (Art. 415 Abs. 1 und 425 Abs. 2 ZGB); 6. Entbindung von der Pflicht zur Ablage des Schlussberichtes und der Schlussrechnung gemäss Art. 425 Abs. 1 Satz 2 ZGB; 7. Auskunftserteilung über das Vorliegen und die Wirkungen einer Massnahme des Erwachsenenschutzrechtes (Art. 451 Abs. 2 ZGB) und Gewährung des Akteneinsichtsrechts (Art. 449b ZGB);	1. Festlegung der Entschädigung bei fehlender Regelung im Vorsorgeauftrag (Art. 366 Abs. 1 ZGB); 4. Aufnahme bzw. Genehmigung des Eingangsinventars sowie Anordnung zur Aufnahme eines öffentlichen Inventars (Art. 405 Abs. 2 und 3 ZGB); 5. <i>Aufgehoben.</i> 6. <i>Aufgehoben.</i> 7. <i>Aufgehoben.</i>	1. <i>Aufgehoben</i>

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
8. Antrag auf Anordnung eines Erbschaftsinventars (Art. 553 Abs. 1 ZGB); 9. Einleitung der Übertragung der bestehenden Massnahme an die Behörde des neuen Wohnsitzes (Art. 442 Abs. 5 ZGB); 10. Erhebung des Strafantrages gemäss Art. 30 Abs. 2 StGB¹⁾.	9. <i>Aufgehoben.</i> ^{2bis} In die Einzelzuständigkeit jedes Mitgliedess fallen weiter: 1. Wechsel der Berufsbeiständin oder des Berufsbeistandes mit Entbindung der bisherigen Beiständin oder des bisherigen Beistandes von der Pflicht zur Ablage des Schlussberichts und der Schlussrechnung (Art. 425 Abs. 1 Satz 2 ZGB); 2. Prüfung und Genehmigung des Schlussberichts und der allfälligen Schlussrechnung (Art. 425 Abs. 2 ZGB); 3. Übertragung einer bestehenden Massnahme an die Behörde des neuen Wohnsitzes (Art. 442 Abs. 5 ZGB); 4. Gewährung der Akteneinsicht (Art. 449b ZGB); 5. Auskunftserteilung über das Vorliegen und die Wirkungen einer Massnahme (Art. 451 Abs. 2 ZGB); 6. Bewilligungen gemäss der Verordnung über die Vermögensverwaltung im Rahmen einer Beistandschaft oder Vormundschaft (VBVV).	

¹⁾ SR [311.0](#)

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
³ Wenn die Art der Entscheidung es erfordert, kann das zuständige Mitglied eine Entscheidung in Dreierbesetzung verlangen.		
Art. 49 Fachdienste ¹ Der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde stehen Fachdienste für die erforderlichen Abklärungen und für das Sekretariat zur Verfügung. ² Zu den Fachdiensten gehören Personen, die die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde fachlich und administrativ unterstützen.	Art. 49 Unterstützende Dienste ¹ Die fachlich und administrativ unterstützenden Dienste stehen unter der Leitung des Präsidiums der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. ² <i>Aufgehoben.</i>	¹ Die fachlich und administrativ unterstützenden Dienste stehen unter der Leitung der Präsidentin oder des Präsidenten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.
Art. 50 Verfahrenskosten ¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kann Gebühren zuzüglich Auslagen erheben. Die Gebühren betragen zwischen Fr. 100.– und Fr. 10'000.–. ² Der Regierungsrat erlässt einen Tarif.	¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde kann Gebühren zuzüglich Auslagen erheben. Die Gebühren betragen zwischen Fr. 20.– und Fr. 10'000.–.	
Art. 53 b) Zuständigkeit ¹ Die Berufsbeistandschaften a) führen ein Verzeichnis der privaten Beiständinnen und Beistände; b) führen die Mandate, welche die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde nicht privaten Beiständinnen und Beiständen überträgt;	a) sorgen nach Weisung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde für die Rekrutierung und Betreuung privater Beiständinnen und Beistände;	

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
c) sorgen in Absprache mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde für eine periodische Weiterbildung der Beiständinnen und Beistände. ² Die Aufnahme eines öffentlichen Inventars im Sinne von Art. 405 Abs. 3 ZGB erfolgt nach den Vorschriften über das öffentliche Inventar des Erbrechts (Art. 80 ff.).		
Art. 55 Aufsicht ¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde nimmt die Aufsicht über die Beiständinnen oder Beistände wahr und kann ihnen Weisungen erteilen. ² ...	Art. 55 d) Aufsicht	
Art. 57a b) Ärztliche Unterbringung: Einweisung ¹ Jede Arztperson, die eine Bewilligung zur Berufsausübung im Kanton besitzt, kann die Unterbringung (Art. 429 ZGB) und die Zurückbehaltung einer freiwillig in eine Einrichtung eingetretenen Person (Art. 427 Abs. 2 ZGB) anordnen. ² Die Gültigkeit der ärztlichen Unterbringung ist auf sechs Wochen beschränkt. ³ Die anordnende Arztperson stellt den Unterbringungsentscheid (Art. 430 ZGB) unverzüglich der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu.	³ <i>Aufgehoben.</i>	
Art. 58 c) Ärztliche Unterbringung: Entlassung ¹ Über die Entlassung entscheidet die Einrichtung (Art. 429 Abs. 3 ZGB).		

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
² Die Einrichtung teilt die Entlassung unverzüglich der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sowie der einweisenden Arztperson mit.	² Die Einrichtung teilt die Entlassung unverzüglich der einweisenden Arztperson mit.	
Art. 62 Mitteilungspflicht ¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde meldet die Anordnung einer Beistandschaft oder die Vertretung durch eine vorsorgebeauftragte Person der Einwohnerkontrolle der betroffenen Gemeinde. ² ... ³ ...	Art. 62 Hinterlegung von Vorsorgeaufträgen ¹ Personen mit Wohnsitz im Kanton können ihren Vorsorgeauftrag (Art. 360 ZGB) gegen eine Gebühr bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde hinterlegen. ^{2bis} Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde führt über die hinterlegten Vorsorgeaufträge ein Verzeichnis und bewahrt sie an einem sicheren Ort auf.	
	II.	
	1. Der Erlass bGS 143.1 (Gesetz über die Verwaltungspflege; VRPG), Stand 1. Januar 2011, wird wie folgt geändert:	
Art. 22 d) Verzicht und Ermässigung ¹ Dem Bund, dem Kanton und den Gemeinden sowie anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften und Anstalten im Kanton werden keine Verfahrenskosten auferlegt. ² Ferner wird in der Regel auf die Erhebung von Verfahrenskosten verzichtet:		

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
a) bei der Gewährung von Staatsbeiträgen, Stipendien, Darlehen usw.; b) in Sozialversicherungssachen und im Bereich der öffentlichen Fürsorge; c) in Streitigkeiten aus dem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis; d) bei Wahl- und Abstimmungsbeschwerden¹⁾. ³ Bei mutwilliger Anhebung oder Führung eines Verfahrens können auch in den Fällen gemäss Abs. 2 Kosten auferlegt werden. ⁴ Ist eine Amtshandlung nur mit geringem Aufwand verbunden, bei Nichteintretens- und Abschreibungsbeschlüssen sowie aus Gründen der Billigkeit kann von der Erhebung von Verfahrenskosten ganz oder teilweise abgesehen werden.	e) bei fürsorglichen Unterbringungen.	
	2. Der Erlass bGS 816.11 (Verordnung zum Bundesgesetz vom 13. Juni 1928 betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose), Stand 1. Januar 2016, wird wie folgt geändert:	
Art. 18 Überwachung der Pflegekinder ¹ Als Pflegekinder gelten alle nicht bei ihren Eltern wohnenden Kinder im Alter bis zu 16 Jahren²⁾.	Art. 18 Aufgehoben.	

¹⁾ Art. 62 ff. G über die politischen Rechte (bGS [131.12](#))

²⁾ Nach Art. 1 Abs. 1 der V über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; SR [211.222.338](#)) gelten als Pflegekinder «Unmündige ausserhalb des Elternhauses»

Geltendes Recht	Entwurf Regierungsrat, 19. Dezember 2017	Entwurf PK, 30. Januar 2018
² Wer ein Pflegekind bei sich aufnehmen will, hat dafür die Bewilligung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde einzuholen. ³ Die Bewilligung wird erteilt, wenn die Voraussetzungen gemäss Bundesrecht¹⁾ erfüllt sind und Gewähr für gute Pflege besteht. ⁴ Die Überwachung der Pflegekinder ist Sache der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. ⁵ Die Schriftenkontrollbüros sind verpflichtet, neu in die Gemeinde eingezogene Pflegekinder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu melden. ⁶ Die Gemeinden haben der Sanitätskommission alljährlich über die bestehenden Pflegekinderverhältnisse Bericht zu erstatten.		
	III.	
	<i>Keine Fremdaufhebungen.</i>	
	IV. Diese Änderungen unterstehen dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.	

¹⁾ PAVO



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 12. Dezember 2017 / aje

4000.55

Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden, Teilrevision; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. Dezember 2017

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 30. Oktober 2017 den Entwurf für eine Teilrevision des Gesetzes über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVARG; bGS 812.1) behandelt und bis zum 1. Dezember 2017 der Volksdiskussion unterstellt (vgl. Amtsblatt Nr. 44 vom 3. November 2017, S. 1373). Innerhalb dieser Frist sind zwei Beiträge eingegangen.

Der Regierungsrat hat die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen und Anliegen sowie die Volksdiskussionsbeiträge aufgenommen und nimmt nachfolgend dazu Stellung. Zudem hat er die Vorlage im Lichte der Ergebnisse der 1. Lesung im Kantonsrat nochmals eingehend beraten und macht einen Präzisierungsvorschlag.



B. Erwägungen

1. Volksdiskussion

Gemeinde Heiden

Soweit die Gemeinde Heiden bzw. deren Exekutive sich gegen eine Streichung der Nennung des Betriebsstandortes Heiden ausspricht, ist davon Kenntnis zu nehmen. Es ist nicht näher darauf einzugehen bzw. es kann auf die nachfolgende Stellungnahme verwiesen werden.

Ritter Hansjörg, Heiden

Hansjörg Ritter beantragt, auf die Aufhebung von Art. 1 Abs. 2 und damit auf die Streichung der Nennung des Betriebsstandortes Heiden zu verzichten. Zusammengefasst führt er aus, dass die Aufhebung dieser Bestimmung den Druck in Richtung einer destruktiven Lösung fördere (Schliessung des Spitals Heiden). Zudem würde eine Spitalschliessung dazu führen, dass sich die bestehende Kluft zwischen dem Vorderland und dem übrigen Kantonsteil noch weiter vergrössere. Es müsse jedoch das Bestreben aller politischen Entscheidungsträger sein, sich dafür einzusetzen, dass sich alle Regionen ernstgenommen fühlen.

Das Anliegen ist insoweit berechtigt, als sich die Politik für die Bedürfnisse sämtlicher Kantonseinschwohnerinnen und -einwohner einzusetzen hat. Es ist allerdings erneut zu betonen, dass die Streichung der Nennung der Betriebsstandorte keine automatische Schliessung des Spitals Heiden zur Folge hat. Auch das Spital Herisau wird künftig nicht mehr im Gesetz genannt. Im Rahmen der Beantwortung der Petition «Zukunft für Spital Heiden» hat der Regierungsrat nochmals bekräftigt, dass er vom SVAR ein medizinisches Angebot zugunsten der Vorderländer erwarte. Die Aufhebung von Art. 1 Abs. 2 ermöglicht in diesem Zusammenhang eine zukunftsgerichtete, volks- und betriebswirtschaftlich sinnvolle Anpassung des dortigen Leistungsangebots. Der Antrag von Hansjörg Ritter ist abzulehnen.

2. Beantwortung der Fragen und Anliegen aus der 1. Lesung

a) Bezeichnung «Spitalrat» statt «Verwaltungsrat»

Kantonsrat Markus Brönnimann, Herisau, stellte den Antrag, in Art. 3 lit. a die Bezeichnung «Verwaltungsrat» mit «Spitalrat» zu ersetzen. Nachdem der Regierungsrat dieses Anliegen zur Prüfung auf die 2. Lesung hin entgegengenommen hatte, zog Kantonsrat Markus Brönnimann seinen Antrag zurück.

Das Anliegen ist verständlich. Es trifft – wie Kantonsrat Markus Brönnimann im Rat ausführte – zu, dass in erster Linie das Leitungsorgan von Aktiengesellschaften als Verwaltungsrat bezeichnet wird. Das Obligationenrecht (OR; SR 220) gibt dies u.a. in Art. 707 OR so vor. Auch bei Genossenschaften ist diese Bezeichnung geläufig (vgl. Raiffeisen, die Mobiliar). Bei öffentlich-rechtlichen Organisationsformen gibt es im Unterschied zu jenen des Privatrechts keine einheitliche Ordnung. Die Gemeinwesen sind diesbezüglich freier. Die Pensionskasse und die Sozialversicherungen Appenzell Ausserrhoden beispielsweise verfügen beide über eine Verwaltungskommission; die Assekuranz demgegenüber – ebenso wie der SVAR – über einen Verwaltungsrat.

Im schweizerischen Spitalwesen existiert ebenfalls kein einheitliches Bild. Teils wird das oberste Leitungsorgan von den als öffentlich-rechtlichen Anstalten organisierten Spitälern Spitalrat (z.B. Luzerner Kantonsspital, Spitäler Schaffhausen, Kantonsspital Winterthur), teils aber auch Verwaltungsrat genannt (z.B. Spitalverbund



St.Gallen, Psychiatrieverbund St.Gallen, öffentliche Spitäler des Kantons Basel-Stadt, Kantonsspital Baselland, Psychiatrie Baselland, Psychiatrische Dienste Graubünden). Beide Bezeichnungen haben sich bewährt.

Damit besteht – weder mit Blick auf die kantonalen Anstalten noch aufgrund der schweizerischen Spitallandschaft – Handlungsbedarf, den Verwaltungsrat des SVAR anders zu benennen. Im Übrigen besteht der Zweck der vorliegenden Teilrevision darin, wichtige materielle Weichenstellungen vorzunehmen. Rein redaktionelle Anpassungen sollen nicht ohne Not erfolgen, ziehen sie doch – wie hier – einen erheblichen Aufwand nach sich, indem nicht nur in sämtlichen Rechtserlassen die Bezeichnung überprüft und geändert, sondern auch das Corporate Design bzw. der gesamte interne und externe Auftritt des Verwaltungsrats angepasst werden müsste.

b) Begriff «Betriebsschliessung»

Die vorbereitende parlamentarische Kommission (PK) erwartet auf die 2. Lesung hin, eine Klärung zum Begriff «Betriebsschliessung».

Gemäss dem Ergebnis der 1. Lesung soll der Regierungsrat künftig «auf Antrag des Verwaltungsrates über die Schliessung bestehender Betriebe, die der stationären medizinischen Versorgung dienen» entscheiden (Art. 12 Abs. 1 lit. i). Der Begriff des Betriebs ist dem schweizerischen Recht nicht fremd; insbesondere das OR nennt ihn im Zusammenhang mit dem Übergang von Arbeitsverhältnissen bei Übernahmen von Betrieben und Betriebsteilen. Danach und unter einem betriebswirtschaftlichen Blickwinkel kann hier Folgendes als Betrieb verstanden werden: eine auf Dauer gerichtete, in sich geschlossene organisatorische Leistungseinheit, die mit einer gewissen Selbständigkeit am Wirtschaftsleben teilnimmt (vgl. BGE 129 III 335). Die rechtliche Selbständigkeit ist demgegenüber kein notwendiges Begriffsmerkmal; d.h. der Betrieb und das Unternehmen (als Rechtsträger) sind keine synonymen Begriffe. Bezogen auf den SVAR (Unternehmen und Rechtsträger) gilt z.B. das Spital Heiden als Betrieb. Die Entscheidzuständigkeit des Regierungsrates im Sinne des neuen Art. 12 Abs. 1 lit. i greift allerdings nur dort, wo der Zweck des fraglichen Betriebs in einer «stationären medizinischen Versorgung» liegt (sprich: Spitalleistungen angeboten werden). Eröffnet der SVAR beispielsweise in Teufen eine Hausarztpraxis, die er später wieder schliesst, dann kann das Unternehmen dies in eigener Kompetenz tun.

Mit Schliessung ist eine gänzliche Einstellung der Versorgungstätigkeit im stationären medizinischen Bereich gemeint. Bietet ein bestehender Betrieb einzelne stationäre medizinische Leistungen nicht mehr an oder baut er das Angebot wesentlich um, dann stellt dies keine Betriebsschliessung im hier verstandenen Sinn dar. Dies, solange im verbleibenden Teil weiterhin stationäre Leistungen der Akutsomatik, Rehabilitation oder Psychiatrie angeboten werden. Wird beispielsweise eine Abteilung in einem der beiden somatischen Spitäler oder im Psychiatrischen Zentrum Appenzell Ausserrhoden (PZA) geschlossen, bedarf es keines Entscheides des Regierungsrates. Ebenso wenig, wenn sich der SVAR an einem bestehenden Standort neu nur mehr auf eine einzige Spitalleistung fokussieren würde.

c) Betriebsschliessungszuständigkeit

Kantonsrat Hannes Friedli, Heiden, zog den PK-Minderheitsantrag, einen kantonsrätlichen Genehmigungsvorbehalt bei Betriebsschliessungen vorzusehen, vorläufig zurück.

Der Regierungsrat hält in inhaltlicher Hinsicht weiterhin an der Regelung gemäss Art. 12 Abs. lit. i fest (Fassung 1. Lesung), wonach er auf Antrag des Verwaltungsrates über allfällige Betriebsschliessungen zu ent-



scheiden hat. Wie bereits im Bericht und Antrag vom 4. Juli 2017 (Ziff. 2.d. und Ziff. 3.h.) ausgeführt, ist er als Exekutive dazu berufen, einen entsprechenden Entscheid zu fällen. Bei ihm laufen die diversen Interessen versorgungspolitischer, finanzieller (Eigner), regionalpolitischer und aufsichtsrechtlicher Art zusammen, weshalb er besser geeignet ist, den diesbezüglich notwendigen Ausgleich zu schaffen. Ein kantonsrätlicher Genehmigungsvorbehalt würde zudem den Rahmen der Oberaufsicht sprengen, indem operative Entscheide gefällt werden müssten.

d) Gesetzliche Verankerung der Eignerstrategie

Kantonsrätin Katrin Alder, Herisau, regte an, nochmals zu prüfen, ob die Eignerstrategie gesetzlich verankert werden müsste.

Davon kann weiterhin abgesehen werden. Eine gesetzliche Verankerung ist nicht notwendig. Der Regierungsrat hat aufgrund seiner verfassungsmässigen Rolle als oberste leitende und planende Behörde sowie als Aufsichtsorgan ohne Weiteres die Kompetenz, die strategischen Eignerziele gegenüber dem Verwaltungsrat zu formulieren und diese zu überprüfen. Auch die aktuell gültige Eignerstrategie konnte bzw. wurde ohne ausdrückliche gesetzliche Erwähnung erlassen. Eine Verankerung im SVARG bringt insofern keinen Mehrwert.

3. Anpassung des Entwurfs an das Ergebnis der 1. Lesung

Art. 11 lit. c und d

Der Kantonsrat hiess den Antrag von Kantonsrätin Monica Sittaro, Teufen, gut, die Oberaufsicht des Kantonsrates sowie die Kenntnisnahme von Jahresrechnung und Geschäftsbericht weiterhin in zwei separaten Buchstaben zu regeln (Beibehaltung des geltenden Art. 11 lit. c / neuer lit. d).

Es ist verständlich, der Oberaufsicht des Kantonsrates über den SVAR im Gesetzeswortlaut den nötigen Raum zuzugestehen und diese in Art. 11 wie bis anhin für sich alleine aufzulisten. Der ursprüngliche Vorschlag des Regierungsrates, beide Punkte in einem Litera zusammenzuführen, hätte durchaus einengend (miss-)interpretiert werden können. Der Ratschreiber hat denn auch im Ratsplenum ausgeführt, dass rechtlich beide Varianten möglich seien, es letzten Endes eine Frage der Betonung sei. Nichtsdestotrotz wird mit der Fassung gemäss 1. Lesung – genauso wie mit dem geltenden Wortlaut – der Anschein erweckt, die Kenntnisnahme von Jahresrechnung und Geschäftsbericht erfolge ausserhalb der Oberaufsicht. Deswegen soll der neue lit. d insoweit präzisiert werden, als verdeutlicht wird, dass die Kenntnisnahme ein Teilaspekt der Oberaufsicht ist bzw. in diesem Rahmen stattfindet.

C. Auswirkungen

Die Aussagen im Bericht und Antrag vom 4. Juli 2017 zuhanden der 1. Lesung gelten weiterhin.



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Gesetzes über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	Volksdiskussionsbeiträge

Gemeinderat

Rathaus
Kirchplatz 6
9410 Heiden

Ihre Kontaktperson:
Gallus Pfister
Tel. 071 898 89 75
Fax 071 898 89 87
gallus.pfister@heiden.ar.ch

Eingegangen am:

29. Nov. 2017

Kantonskanzlei

Kantonskanzlei AR
Regierungsgebäude
9102 Herisau

Heiden, 27. November 2017

Volksdiskussion

Gesetz über den Spitalverbund AR, Teilrevision

Sehr geehrte Damen und Herren

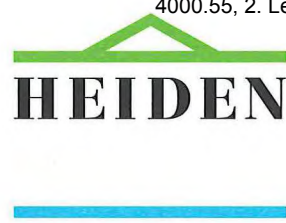
In seiner ersten Lesung hat der Kantonsrat im Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) den Artikel 1, Absatz 2 gestrichen. Dieser besagte, dass der SVAR in Herisau und Heiden ein somatisches Spital und in Herisau ein psychiatrisches Zentrum führe. Damit hat die von 12'175 Personen unterzeichnete Petition, die genau diese Streichung verhindern wollte, im Kantonsrat kein Gehör gefunden.

Das Spital Heiden ist tief in der Region Vorderland verwurzelt. Es dient der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung und führt zu einer erheblichen Aufwertung der Standortqualität der Vorderländer Gemeinden. Zudem ist es ein wertvoller und volkswirtschaftlich bedeutsamer Arbeitgeber.

Dem Gemeinderat ist es wichtig, den Standort Heiden nicht aus dem Gesetz zu streichen. Er ist der Meinung, dass Heiden und die Bevölkerung der Region ein Spital mit Rettungsdienst und 24-Stunden-Bereitschaft brauchen.

Der Verwaltungsrat des Spitalverbunds und der Regierungsrat haben sich der Herausforderung gestellt, die drei Spitalstandorte wieder selbsttragend zu führen. Beide Gremien haben erklärt, dass an den drei Standorten festgehalten werde und eine Schliessung des Standorts Heiden nicht vorgesehen sei. Mit einer engen Zusammenarbeit, mit einer Überprüfung des Angebots zwischen den drei SVAR-Standorten und anderen Anbietern können Synergien genutzt und eine Besinnung auf Stärken der jeweiligen Institutionen erreicht werden.

Die Wiedereröffnung der Geburtenabteilung im Spital Heiden war ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Das Engagement des Spital Heiden, z.B. mit einem Tag der offenen Türe, wo motivierte Mitarbeitende, Spezialisten und Kaderärzte in geführten Besichtigungen zeigen wie das Spital und die Chirurgie funktionieren, trägt ebenfalls dazu bei, das Vertrauen zur Bevölkerung zu stärken.



Das alles wurde aufgegleist mit dem noch gültigen Standortartikel im SVAR-Gesetz. Der Gemeinderat ist der Meinung, dass die notwendige Strategieberücksichtigung des SVAR durchaus mit dem bisherigen Gesetz möglich ist und eine Streichung des Standortartikels unterbleiben muss. Es geht um die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung in Heiden und in der Region, um die Attraktivität des Vorderlandes und um die Arbeitsplätze.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unseres Anliegens.

Freundliche Grüsse

Gemeinderat Heiden

Gallus Pfister
Gemeindepräsident

Rita Tobler
Gemeindeschreiberin

Geht an
Geschäftsführung und Verwaltungsrat SVAR
Kantonsräte Vorderland
Gemeindepräsidenten Vorderland
Hansjörg Ritter, Obere Taschenstr. 13, 9410 Heiden

Hansjörg Ritter
Obere Täschenstrasse 13
9410 Heiden

Kantonskanzlei AR
Regierungsgebäude
9102 Herisau

Heiden, 29. November 2017

Eingegangen am:

30. Nov. 2017

Kantonskanzlei

Volksdiskussion

Gesetz über den Spitalverbund AR, Teilrevision

Sehr geehrte Herren Regierungsräte
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

In der ersten Lesung hat der Kantonsrat im Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) den Artikel 1, Absatz 2 gestrichen. Dieser Artikel besagt, dass der SVAR in Herisau und Heiden ein somatisches Spital und in Herisau ein psychiatrisches Zentrum führt.

Mit der Aufhebung des Artikel 1, Absatz 2 (Standortgarantie), wird von vielen Politikern/-innen direkt oder indirekt die Aufhebung des Spitals Heiden und die Vernichtung von Arbeitsplätzen und Volksvermögens anvisiert. Damit wird der Druck in Richtung einer destruktiven Lösung erhöht.

Diesen erhöhten Druck hat die Belegschaft nicht verdient und bringt dem Spital Heiden schon wieder schlechte Schlagzeilen.

Eine Streichung des Artikel 1, Abs. 2 (Standortgarantie) birgt das grosse Risiko, dass zu einem späteren Zeitpunkt nicht nur das kantonale Spital in Heiden sondern längerfristig auch das Spital in Herisau geschlossen wird.

Als Mitglied der Aktionsgruppe „Zukunft für Spital Heiden“ möchte ich darauf hinweisen, dass die 12'175 Personen mit ihrer Unterzeichnung der Petition - von der Regierung, vom SVAR und vom Kantonsrat - erwarten, dass das Spital Heiden als ein wohnortsnahes medizinisches, ambulant und stationäres Angebot der Grundversorgung in hoher Qualität erhalten bleibt. Damit soll auch ein wertvoller volkswirtschaftlich wichtiger Arbeitgeber in der Region erhalten bleiben.

Am 4. November 2017 (Tag der offenen Tür) bewiesen die hohen Besucherzahlen und die kompetent mitwirkenden Spitalangestellten, ihre Verbundenheit mit dem Spital Heiden.

Die Bevölkerung möchte sich mit ihrem Kanton Appenzell Ausserrhoden als Ganzes identifizieren können. Während der Unterschriftensammlung für die Petition äusserten sich viele im Appenzeller Vorderland wohnhafte Personen dahingehend, dass sie sich zunehmend gegenüber dem bevölkerungsstärkeren Appenzeller-Hinterland benachteiligt fühlen. Bei einer Schliessung des Spital Heiden würde sich der Kanton vollständig als Arbeitgeber aus dem Appenzeller Vorderland verabschieden. Damit würde sich die bereits bestehende Kluft zwischen der Bevölkerung des Vorderlandes und den anderen Kantons-Teilen weiter vertiefen. Dabei müsste es das Bestreben aller politischen Entscheidungsträger sein, sich dafür einzusetzen, dass sich alle Regionen ernstgenommen fühlen. Die wirtschaftliche und politische Bevormundung und Benachteiligung der Bevölkerung des Vorderlandes kann und darf nicht weiter gefördert werden. Die Weiterentwicklung des Kantons Appenzell Ausserrhoden hängt stark davon ab, dass sich alle Einwohner darin wohl fühlen können und als Bürger auch ernst genommen werden.

Aus all diesen Gründen beantrage ich, dass auf die Streichung des Art. 1, Abs. 2, verzichtet wird.

Freundliche Grüsse



Hansjörg Ritter



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 12. Februar 2018

4000.55

Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVARG), Teilrevision; 2. Lesung

2. Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission vom 12. Februar 2018

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

A. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 12. Dezember 2017 verabschiedete der Regierungsrat seinen Bericht und Antrag zur Teilrevision des Gesetzes über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVARG; bGS 812.1) für die 2. Lesung im Kantonsrat.

Die vorbereitende parlamentarische Kommission (Kommission) traf sich am 11. Januar 2018 zur Beratung des regierungsrätlichen Gesetzesentwurfs. Das Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. In der Detailberatung setzte sich die Kommission u.a. nochmals intensiv mit Art. 1 Abs. 2, Art. 2, Art. 11 lit. c und d sowie Art. 12 Abs. 1 lit. i auseinander. An ihrer Sitzung vom 12. Februar 2018 diskutierte und verabschiedete sie den vorliegenden Bericht und Antrag. Er folgt im Wesentlichen der Struktur des regierungsrätlichen Bericht und Antrags.



B. Erwägungen

1. Volksdiskussion

Gemeinde Heiden / Hansjörg Ritter, Heiden

Die Kommission schliesst sich grossmehrheitlich den Ausführungen des Regierungsrates an und lehnt den von der Gemeinde Heiden und von Hansjörg Ritter gestellten Antrag auf Beibehaltung des geltenden Art. 1 Abs. 2 ab.

Der Kommission ist es ein Anliegen, die Stellungnahme von Hansjörg Ritter betreffend Kantonszusammenhalt ausdrücklich zu würdigen. Sie ist sich bewusst, dass solche Feststellungen nicht leichthin gemacht werden. Einem Stimmberechtigten gebührt Respekt, wenn er am ordentlichen Gesetzgebungsprozess teilnimmt und seine Überlegungen zur Verantwortung der politischen Entscheidungsträger in der Volksdiskussion öffentlich – vor Kantons- und Regierungsrat – kundtut. Dies gilt umso mehr, als der heutige Zeitgeist vermehrt dahingeht, sich in sozialen Medien und Online-Kommentarspalten teils lauthals über die Politik zu ärgern, statt sich konstruktiv einzubringen.

Mit Hansjörg Ritter kann festgestellt werden, dass die politischen Entscheidungsträger dem Wohl der Gesamtbevölkerung verpflichtet sind. Jeder und jede in Appenzell Ausserrhoden soll sich hier – um es in den Worten Ritters auszudrücken – «wohlfühlen» und «ernst genommen werden». Die Existenz allfälliger Gräben und der Kantonszusammenhalt führten in der Kommission denn auch zu einer angeregten Diskussion.

Ungeachtet dessen stört sich eine Kommissionsmehrheit daran, dass in den beiden Volksdiskussionsbeiträgen eine automatische Schliessung des Spitals Heiden suggeriert wurde, obwohl die vorgeschlagene Gesetzesänderung für sich allein noch keine derartige Auswirkung hat.

2. Beantwortung der Fragen und Anliegen aus der 1. Lesung

Bezeichnung «Spitalrat» statt «Verwaltungsrat»

Die Kommission schliesst sich den Ausführungen des Regierungsrates einstimmig an. Die Überlegungen von Kantonsrat Markus Brönnimann, Herisau, sind nachvollziehbar, wenngleich eine Umbenennung im Rahmen der vorliegenden Teilrevision nicht angezeigt ist.

Begriff «Betriebsschliessung»

Die Kommission hat auf die 2. Lesung hin vom Regierungsrat eine entsprechende Begriffsklärung erwartet. Die regierungsrätlichen Erläuterungen leuchten ein und sind nachvollziehbar.

Gesetzliche Verankerung der Eignerstrategie

Die Kommission hat Verständnis für das Anliegen von Kantonsrätin Katrin Alder, Herisau. Wie der Regierungsrat verzichtet indes auch die Kommission auf eine gesetzliche Verankerung der Eignerstrategie. Eine solche Verankerung bringt vor dem Hintergrund der geltenden Zuständigkeitsordnung keinen Mehrwert. Die Rollenverteilung ist klar.



Es sei hier nochmals betont, dass die Eignerstrategie eines der zentralen Steuerungsinstrumente des Regierungsrates gegenüber dem Verwaltungsrat darstellt. Es ist eine ständige Aufgabe des Regierungsrates, die Eignerziele aktiv zu überprüfen und nötigenfalls neu zu formulieren. Die Kommission erwartet vom Regierungsrat, dass er diese Aufgabe lückenlos und mit Weitsicht wahrnimmt.

3. Anpassung des Entwurfs

Art. 11 lit. c und d

Die Kommission begrüsst die Präzisierung des Regierungsrates einstimmig.

Minderheitsantrag zur Betriebsschliessungszuständigkeit (Art. 11 lit. c, d und e / Art. 12 Abs. 1 lit. i)

Eine Kommissionsmehrheit befürwortet weiterhin, dass der Regierungsrat und nicht der Kantonsrat über die Schliessung von Betrieben, die der stationären medizinischen Versorgung dienen, entscheiden soll (neuer Art. 12 Abs. 1 lit. i). Die Kommission fällt diesen Beschluss nach intensiver Debatte und unter erneuter Abwägung sämtlicher Vor- und Nachteile. Ausschlaggebend war wiederum, dass im Falle einer kantonsrätlichen Zuständigkeit, die unterschiedlichen Rollen von Exekutive und Legislative vermischt würden. Operative Entscheide sind nicht Teil der Oberaufsicht.

Eine Kommissionminderheit hält demgegenüber daran fest, dass es bei einer allfälligen Betriebsschliessung einen Genehmigungsvorbehalt des Kantonsrates bedarf. Beim Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden handle es sich um Volksvermögen, weshalb das vom Stimmvolk gewählte Parlament diesen Entscheid nicht aus der Hand geben dürfe. Die Kommissionsminderheit schlägt zu diesem Zweck vor, den neu eingeführten Art. 12 Abs. 1 lit. i wieder zu streichen. Stattdessen soll in Art. 11 lit. c ein kantonsrätlicher Genehmigungsvorbehalt verankert werden. Die jetzigen lit. c und d würden dadurch zu lit. d und e.

C. Antrag

Die vorbereitende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Gesetzes über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden im Sinne der Kommission in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen der vorbereitenden parlamentarischen Kommission

sign. Hans-Anton Vogel

Dr. med. Hans-Anton Vogel, Präsident

Beilage

Beilage 2.1 Synopse

Synopse

Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden, Teilrevision

Fassung 1. Lesung KR, 30. Oktober 2017	Entwurf Regierungsrat, 12. Dezember 2017	Entwurf PK, 12. Februar 2018
Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (Spitalverbundgesetz; SVARG)		
vom 19. September 2011		
(Stand 1. Januar 2017)		
<i>Der Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden,</i>		
gestützt auf Art. 48 der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 ¹⁾ ,		
<i>beschliesst:</i>		
I. Allgemeine Bestimmungen (I.)		
Art. 1 Rechtsform und Sitz ¹ Der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (Spitalverbund, SVAR) ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons mit Sitz in Herisau. ² ...		

¹⁾ KV (bGS [111.1](#))

Art. 2 Aufgaben ¹ Der SVAR trägt zur medizinischen Versorgung der Bevölkerung bei. Er hat dabei stationäre Leistungen der Grundversorgung nach Massgabe der Vorgaben der Spitalplanung anzubieten. ^{1bis} Der SVAR erbringt die ihm vom Kanton zusätzlich übertragenen Aufgaben, insbesondere gemeinwirtschaftliche Leistungen. ² Soweit die Erfüllung dieser Aufgaben nicht beeinträchtigt wird, kann sich der SVAR im Gesundheitswesen unternehmerisch frei betätigen.		
II. Organisation und Zuständigkeiten (II.)		
1. Abschnitt: Leitung des SVAR (1.)		
Art. 3 Organe ¹ Organe des SVAR sind: a) der Verwaltungsrat; b) die Geschäftsleitung; c) die Revisionsstelle.		
Art. 4 Verwaltungsrat a) Allgemeine Aufgaben ¹ Der Verwaltungsrat ist das oberste Leitungsorgan des SVAR.		

² Er ist verantwortlich für die strategische Unternehmensführung. Er stellt die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des SVAR sicher.		
Art. 5 b) Zusammensetzung ¹ Der Verwaltungsrat besteht aus fünf bis sieben Mitgliedern. ² Der Regierungsrat delegiert ein Mitglied in den Verwaltungsrat. ³ Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Wiederwahl ist möglich. Der Regierungsrat kann aus wichtigen Gründen ein Mitglied des Verwaltungsrates abberufen. ⁴ Die Direktorin oder der Direktor nimmt in der Regel an den Sitzungen des Verwaltungsrates mit beratender Stimme teil und hat ein Antragsrecht. Der Verwaltungsrat kann weitere Mitglieder der Geschäftsleitung sowie Dritte zu seinen Beratungen beiziehen.		
Art. 6 c) Zuständigkeiten ¹ Der Verwaltungsrat: a) regelt durch Statut die Organisation des SVAR, bestimmt die Zusammensetzung und die Kompetenzen der Geschäftsleitung und wählt die Geschäftsleitung; b) bestimmt die Grundsätze der Unternehmensführung und legt auf der Grundlage der gesetzlichen Aufgaben die Strategie des SVAR fest; c) vereinbart mit dem Kanton den Rahmenvertrag;		

d) ist zuständig für die Anstellung und Entlassung der obersten Kadermitarbeiterinnen und -mitarbeiter; e) beschliesst über den mehrjährigen Aufgaben- und Finanzplan unter jährlicher Kenntnissgabe an den Regierungsrat; f) verabschiedet zuhanden des Regierungsrates Anträge für den Voranschlag und besondere Kredite des Kantons sowie den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und den Revisionsbericht; g) erlässt ein Finanzreglement, das namentlich die Ausgabenkompetenzen, die Grundzüge des Rechnungswesens und das interne Controlling bestimmt; h) erlässt eine Tarifordnung für ambulante und zusätzliche stationäre Leistungen; i) regelt die Rahmenbedingungen für die Belegärzteschaft; j) beaufsichtigt die Geschäftsleitung; k) beurteilt das Konzept für Errichtung, Erneuerung und Unterhalt der Bauten und technischen Einrichtungen unter Kenntnissgabe an den Regierungsrat; l) gewährleistet die interne Kontrolle sowie das Qualitätsmanagement des SVAR; m) kann unter Berücksichtigung der gesetzlichen Aufgaben mit anderen kantonalen oder ausserkantonalen Institutionen des Gesundheitswesens und mit Versicherern Verträge zur Zusammenarbeit abschliessen;		

n) kann im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben einzelne Betriebsbereiche verselbständigen, an Dritte veräußern oder sich an anderen Unternehmen beteiligen. Vorbehalten bleibt die Genehmigung des Regierungsrates; o) genehmigt das Datenschutzkonzept und wählt eine Beauftragte oder einen Beauftragten für die Rechte der Patientinnen und Patienten sowie für den Datenschutz; p) stellt den Betrieb in ausserordentlichen Lagen sicher; q) behandelt weitere grundlegende Aufgaben des SVAR; r) ... s) erlässt ein Reglement für die Personalkommission; t) ernennt eine eigenständige Funktionsbewertungskommission und erlässt deren Reglement; u) informiert die Vertretung der Angestellten frühzeitig und umfassend über beabsichtigte Entscheide, hört sie an und gewährt ihr sowie den Personalverbänden das Recht, sich vernehmen zu lassen. v) legt in sinngemässer Anwendung des Personalgesetzes und unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat notwendige Sozialpläne fest.		
Art. 7 Geschäftsleitung a) Aufgaben ¹ Die Geschäftsleitung:		

a) nimmt die operative Unternehmensführung des SVAR wahr; b) gewährleistet das interne Controlling; c) behandelt alle für den Betrieb des SVAR massgeblichen Geschäfte, soweit diese nicht einem anderen Organ vorbehalten sind; d) organisiert sich durch Reglemente; e) ... f) erlässt ein Datenschutzkonzept; g) erlässt ein Konzept über das Qualitätsmanagement.		
Art. 8 b) Zusammensetzung ¹ Die Direktorin oder der Direktor hat den Vorsitz der Geschäftsleitung. Sie oder er vertritt die Geschäftsleitung gegenüber dem Verwaltungsrat und den Behörden. ² Die medizinischen Fachbereiche und der Fachbereich Pflege sowie die Verwaltung müssen in der Geschäftsleitung angemessen vertreten sein.		
Art. 9 Personalkommission ¹ Die Personalkommission vertritt gemäss Art. 7 Abs. 4 des Personalgesetzes¹⁾ die Anliegen und Interessen der Mitarbeitenden gegenüber Geschäftsleitung und Verwaltungsrat.		

¹⁾ PG (bGS [142.21](#))

² Sie besteht aus mindestens fünf Mitgliedern, die alle zwei Jahre durch die Mitarbeitenden des SVAR gewählt werden. Wiederwahl ist möglich.		
Art. 10 Revisionsstelle ¹ Der Revisionsstelle obliegt die Rechnungsprüfung. ² Sie erfüllt ihre Aufgaben nach den Grundsätzen des Finanzhaushaltsgesetzes ¹⁾ sowie den anerkannten Regeln der Revisionstätigkeit. ³ Sie erstattet dem Verwaltungsrat die Prüfberichte. Zuhanden des Regierungsrates und der zuständigen kantonsrätlichen Kommissionen erstattet sie einen Bestätigungsbericht über die Prüfung der Jahresrechnung.		
2. Abschnitt: Aufsicht (2.)		
Art. 11 Kantonsrat ¹ Der Kantonsrat: a) bewilligt im Rahmen des Voranschlags die jährlichen Betriebsbeiträge an den SVAR; b) beschliesst unter Vorbehalt der Rechte der Stimmberechtigten über Investitionsbeiträge an den SVAR; c) übt die Oberaufsicht über den SVAR aus; d) nimmt von der Jahresrechnung und vom Geschäftsbericht Kenntnis.	d) nimmt dabei von der Jahresrechnung und vom Geschäftsbericht Kenntnis.	<u>Minderheitsantrag (lit. a und b unverändert):</u> c) genehmigt die Schliessung bestehender Betriebe, die der stationären medizinischen Versorgung dienen; d) übt die Oberaufsicht über den SVAR aus; e) nimmt dabei von der Jahresrechnung und vom Geschäftsbericht Kenntnis.

¹⁾ bGS [612.0](#)

Art. 12

Regierungsrat

¹ Der Regierungsrat:

- a) wählt die Mitglieder des Verwaltungsrats und dessen Präsidentin oder Präsidenten und legt deren Entschädigung fest;
- b) wählt die Revisionsstelle;
- c) schliesst den Rahmenvertrag des Kantons mit dem SVAR ab;
- d) beschliesst im Rahmen der Spitalplanung über die vom SVAR zu erbringenden Leistungen der Grundversorgung;
- e) bestimmt im Rahmen von Leistungsvereinbarungen über die vom SVAR zu erbringenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen und andere zusätzliche Aufgaben;
- f) genehmigt die vom Verwaltungsrat erlassenen Ausführungsvorschriften zum Personalgesetz und zur Besoldungsverordnung;
- f^{bis}) genehmigt auf Antrag des Verwaltungsrates notwendige Sozialpläne;
- g) genehmigt Beschlüsse des Verwaltungsrates über die Verselbständigung oder die Veräusserung einzelner Betriebsbereiche oder über die Beteiligung an oder die Übernahme von anderen Unternehmen;

h) schliesst für den SVAR auf Antrag des Verwaltungsrates Vereinbarungen mit anderen Kantonen über die Übernahme und Abgeltung von Spitalleistungen ab. i) entscheidet auf Antrag des Verwaltungsrates über die Schliessung bestehender Betriebe, die der stationären medizinischen Versorgung dienen. ² Er übt die Aufsicht des Kantons über den SVAR aus.		<u>Minderheitsantrag:</u> Streichung von Art. 12 Abs. 1 lit. i
Art. 13 Departement Gesundheit und Soziales ¹ Das Departement Gesundheit und Soziales bereitet die Geschäfte vor, die aufgrund dieses Gesetzes in die Zuständigkeit des Regierungsrates fallen. ² Im Übrigen richtet sich seine Aufsichtstätigkeit nach dem Gesundheitsgesetz¹⁾. ³ ...		
III. Personal (III.)		
Art. 14 Massgebliches Personalrecht ¹ Die Arbeitsverhältnisse im SVAR bestimmen sich nach dem Personalgesetz und der Besoldungsverordnung. Der Verwaltungsrat erlässt die Ausführungsbestimmungen dazu.		

¹⁾ bGS [811.1](#)

² Für die Besoldung der Ärzteschaft, der Geschäftsleitung und spezialisierter Angestellter kann der Verwaltungsrat eine von der Besoldungsverordnung abweichende Entlohnung festlegen. ³ Der Verwaltungsrat regelt die personalrechtlichen Zuständigkeiten und Aufgaben.		
Art. 15 ...		
Art. 16 Berufliche Vorsorge ¹ Die Angestellten des SVAR sind bei der Pensionskasse von Appenzell Ausserrhoden gemäss dem Pensionskassenrecht¹⁾ versichert.		
IV. Patientinnen und Patienten (IV.)		
Art. 17 Rechtsverhältnis ¹ Die Behandlungen von Patientinnen und Patienten durch Angestellte des SVAR unterstehen dem öffentlichen Recht.		
V. Aufgaben- und Finanzplanung (V.)		
Art. 18 ¹ Der SVAR erstellt eine mittelfristige, jährlich fortgeführte Aufgaben- und Finanzplanung. Diese gibt insbesondere Auskunft über: a) das Leistungsangebot in Medizin und Pflege;		

¹⁾ V über die Pensionskasse von Appenzell Ausserrhoden (bGS [142.213](#))

b) die Entwicklung von Standards und Qualität der Leistungen in Medizin und Pflege; c) die vorgesehene Aus- und Weiterbildung; d) die beabsichtigte Forschung; e) die Kooperation mit anderen Institutionen des Gesundheitswesens in und ausserhalb des Kantons; f) die vorgesehenen Investitionen; g) die Ressourcen, die Finanzierung und Angaben über die Entwicklung der finanziellen Lage.		
VI. Finanzen (vi.)		
Art. 19 Grundstücke, Bauten und Baurecht der Spitäler Heiden und Herisau ¹ Der Kanton räumt dem SVAR auf allen Grundstücken der Spitäler Heiden und Herisau, soweit diese Grundstücke betriebsnotwendig sind, einschliesslich der mit diesen verbundenen selbständigen und dauernden Rechten, auf den Zeitpunkt der Verselbständigung des SVAR, ein Baurecht ein. Dieses ist selbständig und auf 60 Jahre befristet. Es kann von den Vertragsparteien verlängert werden. ² Das Baurecht richtet sich nach den Grundsätzen der Art. 779–779I des ZGB ¹⁾ .		

¹⁾ SR 210

³ Der Kanton überträgt im Baurecht dem SVAR alle Bauten der Spitäler Heiden und Herisau, die im Zeitpunkt der Verselbständigung Bestandteil der Grundstücke nach Abs. 1 sind, in Form einer Sacheinlage zu bedingtem Eigentum. Ausgenommen sind die geschützten Operationsstellen der Spitäler Heiden und Herisau. ⁴ Der Baurechtszins beachtet den Grundstückswert. Er wird mindestens alle zehn Jahre überprüft.		
Art. 20 Psychiatrisches Zentrum Appenzell Ausserrhoden ¹ Der Kanton vermietet die betriebsnotwendigen Grundstücke und Bauten des Psychiatrischen Zentrums Appenzell Ausserrhoden dem SVAR zu marktüblichen Bedingungen. ² Der Regierungsrat kann das Psychiatrische Zentrum Appenzell Ausserrhoden im Baurecht übertragen. Art. 19 wird sinngemäss angewendet.		
Art. 21 Mobilien, medizinische und technische Einrichtungen ¹ Die Mobilien, einschliesslich der medizinischen und technischen Apparate, Anlagen und Einrichtungen, gehen mit der Selbständigkeit des SVAR als Sacheinlage in dessen Eigentum über. Der Wert der Mobilien wird unter Berücksichtigung der allgemein anerkannten Grundsätze der Rechnungslegung im Spitalwesen bestimmt. ² Beschaffung, Unterhalt und Ersatz der Mobilien, einschliesslich der medizinischen und technischen Apparate, Anlagen und Einrichtungen sind Sache des SVAR.		

³ Die vorhandenen Kunstwerke im SVAR bleiben im Eigentum des Kantons; er kann dem SVAR Kunstwerke durch Leihvertrag zur Verfügung stellen.		
Art. 22 Dotationskapital ¹ Der SVAR erhält vom Kanton auf den Zeitpunkt der Verselbständigung ein Dotationskapital. ² Dieses wird nicht verzinst.		
Art. 23 Fonds ¹ Der SVAR erhält auf den Zeitpunkt der Verselbständigung die für die öffentlichen Spitäler und ähnlichen Institutionen von Appenzell Ausserrhoden errichteten Fonds und Stiftungen zu Eigentum und zweckgebundener Nutzung.		
Art. 24 Darlehen ¹ Der Regierungsrat kann dem SVAR Darlehen, auch in Form von Hypothekendarlehen, gewähren. ² Darlehen und Hypothekendarlehen werden marktüblich verzinst.		
Art. 25 Einnahmen ¹ Einnahmen des SVAR sind namentlich: a) Beiträge des Kantons an Betriebs-, Investitions- und Kapitalkosten;		

b) Vergütungen der Krankenversicherer und der weiteren Sozialversicherer; c) Leistungsentschädigungen; d) allfällige nach der Gesundheitsgesetzgebung geleistete Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen; e) Vermögenserträge; f) Zuwendungen Dritter an den SVAR.		
Art. 26 Leistungsentschädigungen ¹ Die Leistungen des SVAR werden nach Massgabe des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung ¹⁾ entschädigt. ² Patientinnen und Patienten, die über die Grundversicherung hinausgehende Leistungen beanspruchen, entrichten besondere Leistungsentschädigungen. Ergänzend kann ein ärztliches Zusatzhonorar in Rechnung gestellt werden. ³ Der Verwaltungsrat erlässt eine Tarifordnung.		
Art. 27 Rechnungsführung ¹ Der SVAR führt seine Rechnungen entsprechend den Vorgaben der Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung, den Grundsätzen des Finanzhaushaltsgesetzes ²⁾ , dem Finanzreglement und den im schweizerischen Spitalwesen üblichen Grundsätzen.		

¹⁾ KVG (SR [832.10](#))

²⁾ bGS [612.0](#)

VII. Haftung (VII.)		
Art. 28 ¹ Für Schaden, den der SVAR, dessen Organe, Angestellte und Beauftragte verursachen, haftet der SVAR nach den Grundsätzen des Staatshaftungsrechts von Appenzell Ausserrhoden. ² Der SVAR hat sich für seine Risiken angemessen zu versichern.		
VIII. Rahmenvertrag (VIII.)		
Art. 29 ¹ Der Regierungsrat regelt in einem Rahmenvertrag mit dem SVAR namentlich die Nutzung der Immobilien. ² Der Rahmenvertrag legt insbesondere fest: a) die betriebsnotwendigen Grundstücke, Bauten und dinglichen Rechte und die nicht betriebsnotwendigen Bauten und Grundstücke; b) das dem SVAR durch den Kanton eingeräumte Baurecht an den Grundstücken nach Art. 19 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 2; c) in den Grundsätzen die Folgen des Heimfalls des Baurechts; d) den Baurechtszins; e) die allfällige Verlängerung der Baurechtsdauer;		

f) die Voraussetzungen der Belastung des Baurechts zugunsten Dritter; g) die Voraussetzungen der teilweisen Übertragbarkeit des Baurechts an Dritte; h) das dem SVAR einzuräumende Vorrecht für Miete oder Kauf der nicht betriebsnotwendigen Bauten; i) das dem SVAR einzuräumende Vorrecht für Kauf der nicht betriebsnotwendigen Grundstücke; j) die Übertragung der Mobilien an den SVAR; k) die Bedingungen der Miete für die betriebsnotwendigen Grundstücke und Bauten des Psychiatrischen Zentrums Appenzell Ausserrhoden; l) das bei gutem Geschäftsgang zu leistende Entgelt des SVAR an den Kanton zur Abgeltung des Dotationskapitals; m) die Höhe der zu versichernden Risiken.		
IX. Übergangs- und Schlussbestimmungen (IX.)		
Art. 30 Übernahme des Betriebs ¹ Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes übernimmt der SVAR den Betrieb des bisherigen SVAR. ² Auf diesen Zeitpunkt:		

a) tritt der SVAR in die bisher den SVAR betreffenden Rechtsverhältnisse, insbesondere die Behandlungsverträge mit den Patientinnen und Patienten sowie die bisherigen Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein; b) gehen die Rechte und Pflichten des SVAR gegenüber Dritten sowie das Eigentum an den Betriebseinrichtungen gemäss Vermögensinventar auf die selbständige Anstalt über; c) nimmt der SVAR alle bisherigen Rechte wahr und erfüllt alle bisherigen Verpflichtungen aus interkantonalen Vereinbarungen des Kantons mit anderen Kantonen über die Zusammenarbeit im Spitalbereich; d) vereinbaren der Regierungsrat und der Verwaltungsrat des SVAR den Rahmenvertrag; e) stattet der Kanton den SVAR mit einem Dotationskapital von Fr. 45'000'000.– und einem Darlehen von maximal Fr. 68'000'000.– aus.		
Art. 31 Spezialfinanzierung/Vorfinanzierung ¹ Die Immobilien und Mobilien der Spitäler Heiden und Herisau sowie die Mobilien des Psychiatrischen Zentrums Appenzell Ausserrhoden werden auf den Zeitpunkt der Verselbständigung bewertet. ² Der daraus resultierende Aufwertungsgewinn gegenüber der Bilanz wird dem neuen Konto „Spezialfinanzierung/Vorfinanzierung“ zugeführt.		

³ Die Spezialfinanzierung/Vorfinanzierung dient der Ausrichtung von Investitionsbeiträgen und Kapitalkosten an den SVAR.		
Art. 32 Haftung für frühere Verbindlichkeiten ¹ Der Kanton haftet nach der Verselbständigung des SVAR für Schulden, die aufgrund eines Sachverhaltes entstanden sind oder entstehen, der sich vor der Verselbständigung des Spitalverbundes ereignet hat und dessen Kostenfolgen nicht aufgrund der bisherigen Kosten- und Beitragsregelungen gedeckt gewesen sind.		
Art. 33 Änderung bisherigen Rechts ¹ Das Gesundheitsgesetz vom 25. November 2007 ¹⁾ wird wie folgt geändert: ²⁾		
Art. 34 Referendum und Inkrafttreten ¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. ³⁾ ² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten. ⁴⁾		
	II.	
	<i>Keine Fremdänderungen.</i>	
	III.	

¹⁾ bGS [811.1](#)

²⁾ Die Änderungen wurden in den betreffenden Erlass eingefügt.

³⁾ Die Referendumsfrist ist am 22. November 2011 unbenützt abgelaufen (RRB vom 13. Dezember 2011; Abl. 2011, S. 1451).

⁴⁾ 1. Januar 2012 (RRB vom 13. Dezember 2011; Abl. 2011, S. 1451).

<i>Keine Fremdaufhebungen.</i>		
	IV. Diese Änderung untersteht dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.	



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 Ratschreiber 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 Aufschichtskommissionen zu einer einzigen Geschäftsprüfungskommission (GPK) zusammengefasst. Die PK 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 Gesamtregierungsrat im Zusammenspiel zwischen zuständigem Regierungsmitglied und Kommission ausgespielt wird. Sie sollen sicherstellen, dass weiterhin der Gesamtregierungsrat 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 Gesamtregierungsrat 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-



chieebene 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 behandlungsfähig 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.

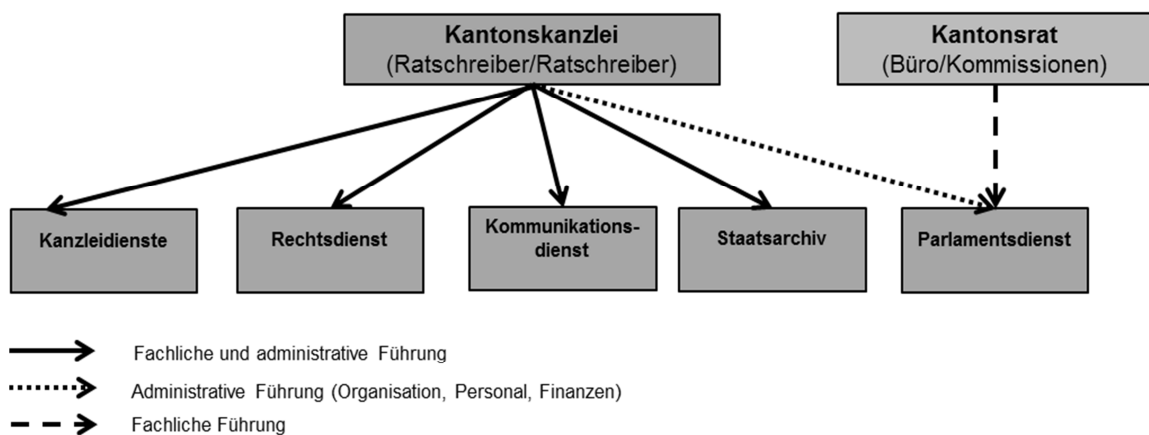
Um den Systemwechsel bei der Oberaufsicht sogleich vollziehen zu können, ist die Übergangsfrist auf die vorbereitenden Kommissionen beschränkt. Die neue GPK soll StwK, Fiko und JuKo ab dem 1. Juni 2019 ablösen. Eine Übergangsfrist und ein schrittweiser Übergang von den alten zur neuen Kommission wäre 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*8*300 - Grundentschädigung (Fr. 65'000.–) - Arbeitgeberbeitrag (Fr. 11'050.–) - Km.-Entschädigung (Fr. 7'800.–) = 65*8*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*10*150 - Arbeitgeberbeitrag (Fr. 1'050.–) - Km.-Entschädigung (Fr. 1'600.–) = 8*10*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*3000 - Taggelder (Fr. 21'000.–) = 7*20*150 - Arbeitgeberbeiträge (Fr. 2'250.–) - Km.-Entschädigung (Fr. 2'800.–) = 7*20*20 Total: Fr. 50'050.– - Kommission Finanzen - Zulagen (Fr. 9'000.–) = 3000+ 6*1000 - Taggelder (Fr. 14'700.–) = 7*14*150 - Arbeitgeberbeiträge (Fr. 1'185.–) - Km.-Entschädigung (Fr. 1'960.–) = 7*14*20 - übrige vorbereitende Kommissionen: - Zulagen (Fr. 12'000.–) = 4*3000 - Taggelder (Fr. 37'800.–) = 7*36*150 - Arbeitgeberbeiträge (Fr. 2'490.–) - Km.-Entschädigung (Fr. 5'040.–) = 28*9*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

Kantonsratsgesetz (KRG)

vom ...

Der Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden

gestützt auf Art. 78 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh.¹⁾
erlässt:

I.

A. Allgemeine Bestimmungen

(1.)

Art. 1 Aufgaben des Kantonsrates

¹ Der Kantonsrat ist die gesetzgebende Behörde. Er trifft, vorbehaltlich der Mitwirkung der Stimmberechtigten, die grundlegenden und wichtigen Leiten-
tscheide des Kantons.

² Er wacht über die rechtmässige, wirksame, wirtschaftliche und nachhaltige
Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch Regierungsrat, Gerichte und Ver-
waltung.

³ Er wirkt bei der Erfüllung seiner Aufgaben mit dem Regierungsrat und mit
den anderen Behörden zusammen.

Art. 2 Zweck dieses Gesetzes

¹ Dieses Gesetz regelt die Grundzüge der Organisation und des Geschäfts-
verkehrs des Kantonsrates.

² Es schafft die Rahmenbedingungen für eine zweckmässige Organisation
des Kantonsrates.

³ Es regelt die Stellung des Regierungsrates und gewährleistet seine Mitwir-
kungsrechte im Ratsbetrieb.

¹⁾ KV (bGS [111.1](#))

Art. 3 Geschäftsordnung des Kantonsrates

¹ Der Kantonsrat regelt seine Organisation und seinen Geschäftsverkehr in der Geschäftsordnung, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

B. Organisation (2.)

1. Organe (2.1)

Art. 4

¹ Organe des Kantonsrates sind:

- a) die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident;
- b) das Büro;
- c) die Kommissionen.

2. Ratspräsidentin/Ratspräsident (2.2)

Art. 5

¹ Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident leitet die Sitzungen des Kantonsrates und des Büros. Sie oder er vertritt den Kantonsrat gegen aussen.

² Sie oder er darf nicht zweimal in Folge gewählt werden.

3. Büro (2.3)

Art. 6 Zusammensetzung

¹ Das Büro setzt sich zusammen aus:

- a) der Ratspräsidentin oder dem Ratspräsidenten;
- b) der ersten Vizepräsidentin oder dem ersten Vizepräsidenten;
- c) der zweiten Vizepräsidentin oder dem zweiten Vizepräsidenten;
- d) je einer Vertretung der Fraktionen.

² Die Ratschreiberin oder der Ratschreiber nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen des Büros teil. Sie oder er hat das Antragsrecht.

³ Die Teilnahme weiterer Personen an den Sitzungen des Büros richtet sich nach der Geschäftsordnung.

Art. 7 Wahl und Amtsdauer

¹ Der Kantonsrat wählt die Mitglieder des Büros sowie die Stellvertreterinnen und Stellvertreter der Fraktionsvertretungen auf eine Amtsdauer von einem Jahr.

² Die Fraktionen haben für ihre Vertretungen sowie für deren Stellvertreterinnen und oder Stellvertreter das Vorschlagsrecht.

³ Die Mitglieder des Büros bleiben bis zum Beginn der ersten Sitzung des Kantonsrates im neuen Amtsjahr im Amt.

Art. 8 Aufgaben

¹ Das Büro hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a) es sorgt für eine ordnungsgemässe Geschäftsführung;
- b) es bereitet Ratsgeschäfte vor, soweit nicht der Regierungsrat, eine Kommission des Kantonsrates oder eine andere Behörde zuständig ist;
- c) es entwirft den Voranschlag des Kantonsrates und verfügt über die bewilligten Kredite im Rahmen seiner Ausgabenkompetenzen;
- d) es stimmt seine Tätigkeit mit den Kommissionen und Fraktionen, mit dem Regierungsrat und mit den Gerichten ab.

² Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten. Sie kann dem Büro weitere Aufgaben übertragen.

4. Kommissionen

(2.4)

Art. 9 Ständige und besondere Kommissionen

¹ Der Kantonsrat kann zur Vorbereitung von Beratungsgegenständen oder zur Wahrnehmung von Aufgaben der Oberaufsicht ständige oder besondere Kommissionen einsetzen.

² Bei der Wahl der Kommissionen ist die Stärke der Fraktionen angemessen zu berücksichtigen. Der Kantonsrat achtet darüber hinaus auf eine ausgewogene Zusammensetzung der Kommissionen.

³ Kommissionen, die mit der Vorbereitung von Beratungsgegenständen betraut sind, üben keine Aufgaben der Oberaufsicht aus.

⁴ Die Kommissionen stimmen ihre Tätigkeiten untereinander und mit dem Büro ab.

⁵ Unter Vorbehalt der nachstehenden Bestimmungen regelt die Geschäftsordnung die Zahl, die Aufgaben und die Befugnisse der Kommissionen.

Art. 10 Kommissionsgeheimnis

¹ Die Kommissionsmitglieder sind in amtlichen Angelegenheiten, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim sind, zur Verschwiegenheit verpflichtet. Das Kommissionsgeheimnis ist auch nach dem Ausscheiden aus dem Amt zu wahren.

² Die Geschäftsordnung regelt die Weitergabe von Informationen im Rahmen des Ratsbetriebs. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen in diesem Gesetz.

Art. 11 Befugnisse

a) bei der Vorbereitung von Beratungsgegenständen

¹ Kommissionen können zur Vorbereitung von Beratungsgegenständen Mitglieder des Regierungsrates einladen, Sachverständige befragen, interessierte Kreise anhören, im Einvernehmen mit dem Regierungsrat Angestellte der Verwaltung zu den vorgelegten Geschäften befragen sowie Besichtigungen vornehmen.

² Sie können Akten einsehen, auf welche die vom Regierungsrat vorgelegten Beratungsunterlagen Bezug nehmen und mit dem Einverständnis des Regierungsrates weitere Unterlagen einsehen.

Art. 12 b) im Rahmen der Oberaufsicht

¹ Kommissionen, die mit Aufgaben der Oberaufsicht betraut sind, haben umfassendes Akteneinsichtsrecht. Sie treffen geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz.

² Sie können Mitglieder des Regierungsrates zu ihren Sitzungen einladen, Sachverständige befragen, unter vorgängiger Information des Regierungsrates Angestellte der Verwaltung befragen sowie Besichtigungen vornehmen.

³ Ihnen kann das Amtsgeheimnis nicht entgegengehalten werden.

⁴ Sie können für bestimmte Aufgaben Subkommissionen bilden. Diese sind, vorbehältlich anderer Anordnung, mit denselben Informationsrechten ausgestattet wie die Kommissionen.

Art. 13 Gewährleistung besonderer Unabhängigkeit

¹ Die Kommissionen, die mit Aufgaben der Oberaufsicht betraut sind, tragen der Unabhängigkeit der Gerichte und jener Behörden besonders Rechnung, denen die Gesetzgebung eine unabhängige Stellung einräumt.

Art. 14 Berichterstattung

¹ Über ihre Beratungen erstellen die vorbereitenden Kommissionen einen schriftlichen Bericht, der ihre Anträge enthält. Allfällige Minderheitsanträge gelten mit Aufnahme in den Bericht als gestellt.

² Die Kommissionen, die mit Aufgaben der Oberaufsicht betraut sind, erstatten dem Kantonsrat mindestens einmal jährlich Bericht. Sie hören den Regierungsrat vorgängig an.

Art. 15 Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK)

a) Einsetzung und Auftrag

¹ Für die Abklärung spezieller Vorkommnisse von grosser Tragweite kann der Kantonsrat nach Anhörung des Regierungsrates eine PUK einsetzen.

² Der Beschluss zur Einsetzung legt den Auftrag und die finanziellen Mittel der Kommission fest und bezeichnet die Mitglieder sowie das Präsidium.

Art. 16 b) Befugnisse

¹ Die Befugnisse der PUK richten sich nach Art. 12 dieses Gesetzes.

² Darüber hinaus kann die PUK die im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege¹⁾ vorgesehenen Beweismittel erheben. Die entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege sind sinngemäss anwendbar.

Art. 17 c) Rechte der Betroffenen

¹ Der Regierungsrat sowie allenfalls betroffene Personen haben das Recht, sich vor der PUK und zum Entwurf des Schlussberichts zu äussern.

Art. 18 d) Berichterstattung

¹ Die PUK erstattet Bericht und Antrag an den Kantonsrat. Dabei achtet sie das Amtsgeheimnis.

¹⁾bGS 143.1

² Der Regierungsrat kann in einem Bericht an den Kantonsrat zum Schlussbericht der PUK Stellung nehmen.

5. Stabsstellen

(2.5)

Art. 19 Kantonskanzlei

¹ Allgemeine Stabsstelle des Kantonsrates ist die Kantonskanzlei.¹⁾

Art. 20 Parlamentsdienst

¹ Der Parlamentsdienst steht den Organen des Kantonsrates sowie den einzelnen Ratsmitgliedern für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung.

Art. 21 Ratschreiberin oder Ratschreiber

¹ Der Kantonsrat wählt die Ratschreiberin oder den Ratschreiber auf Vorschlag des Regierungsrates. Im Verfahren zur Ausarbeitung des Wahlvorschlages bezieht der Regierungsrat das Büro des Kantonsrates auf geeignete Weise mit ein.

² Die Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit der Ratschreiberin oder dem Ratschreiber kann nur mit Zustimmung des Büros des Kantonsrates erfolgen. Die Rechte und Pflichten des Arbeitgebers²⁾ werden im Übrigen durch den Regierungsrat ausgeübt. Das Personalgesetz findet Anwendung.

Art. 22 Leiterin oder Leiter Parlamentsdienst

¹ Der Kantonsrat wählt die Leiterin oder den Leiter Parlamentsdienst auf Antrag des Büros. Die Vorbereitung der Wahl richtet sich nach der Geschäftsordnung.

² Die Geschäftsordnung regelt die Zuständigkeit zur Ausübung der Rechte und Pflichten des Arbeitgebers³⁾. Im Übrigen findet das Personalgesetz Anwendung.

¹⁾ Art. 93 Abs. 3 KV, Art. 37 Organisationsgesetz (bGS [142.12](#))

²⁾ Art. 8 Personalgesetz (bGS [142.21](#))

³⁾ Art. 8 Personalgesetz (bGS [142.21](#))

6. Konstituierung

(2.6)

Art. 23 Kostituierende Sitzung

¹ Der Kantonsrat versammelt sich in der Regel im Juni nach den Gesamterneuerungswahlen zu seiner konstituierenden Sitzung.

² Die Amtsdauer des Kantonsrates endet mit dem Beginn der konstituierenden Sitzung des neu gewählten Rates.

Art. 24 Feststellung der Ergebnisse der Wahlen in den Kantonsrat

¹ Der neugewählte Kantonsrat stellt auf Antrag des Regierungsrates das Ergebnis der Wahlen in den Kantonsrat fest.

² Ratsmitglieder, deren Wahl bestritten ist, nehmen bis zur Feststellung der Gültigkeit ihrer Wahl an den Verhandlungen nicht teil.

7. Öffentlichkeit und Information

(2.7)

Art. 25 Sitzungen des Kantonsrates

a) Grundsatz der Öffentlichkeit

¹ Die Sitzungen des Kantonsrates sowie die Sitzungsunterlagen sind öffentlich. Zum Schutz privater oder öffentlicher Interessen trifft das Büro die geeigneten Vorkehrungen.

² Die Geschäftsordnung regelt die Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen im Ratssaal.

Art. 26 b) nicht öffentliche Beratung

¹ Die Beratungen sowie die Sitzungsunterlagen über Begnadigungsgesuche sind nicht öffentlich.

² Der Kantonsrat kann zur Wahrung überwiegender privater oder öffentlicher Interessen eine nicht öffentliche Beratung beschliessen. Der Beschluss erfolgt mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder nach nicht öffentlicher Beratung.

³ Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten, insbesondere den Kreis der Zutrittsberechtigten, die Öffentlichkeit der Sitzungsunterlagen sowie die Protokollierung der Beratungen.

Art. 27 Sitzungen der Organe des Kantonsrates

¹ Die Sitzungen sowie die Sitzungsunterlagen der Organe des Kantonsrates sind nicht öffentlich.

² Ausnahmen regelt die Geschäftsordnung.

Art. 28 Information der Öffentlichkeit

¹ Die Kommissionen können die Öffentlichkeit über die Ergebnisse ihrer Beratungen informieren. Sie tragen dabei dem Kommissionsgeheimnis Rechnung.

Art. 29 Medien

¹ Medienschaffende, die als ständige Berichterstatterinnen und Berichterstatter die Arbeit des Kantonsrates verfolgen, melden sich vor Aufnahme ihrer Tätigkeit bei der Kantonskanzlei. Diese führt ein Register.

² Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten.

8. Protokollierung

(2.8)

Art. 30

¹ Über die Verhandlungen des Kantonsrates und seiner Organe wird schriftlich Protokoll geführt. Das Protokoll des Kantonsrates ist öffentlich.

² Als Protokollhilfe können Ton- und Bildaufnahmen erstellt werden. Sie werden weder veröffentlicht noch über den Zeitpunkt der Protokollgenehmigung hinaus aufbewahrt, soweit Gesetz oder Geschäftsordnung nicht etwas anderes bestimmen.

³ Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten.

9. Finanzen

(2.9)

Art. 31 Voranschlag und Jahresrechnung

¹ Der Kantonsrat verfügt zur Erfüllung seiner Aufgaben über eigene finanzielle Mittel.

² Die Rechnung des Kantonsrates ist Teil der Staatsrechnung.

³ Der Regierungsrat nimmt keine Änderungen an den Entwürfen für Voranschlag und Rechnung des Kantonsrates vor.

Art. 32 Ausgabenkompetenzen

¹ Die Ausgabenkompetenzen des Büros entsprechen jenen des Regierungsrates gemäss Kantonsverfassung ¹⁾.

C. Mitglieder des Kantonsrates

(3.)

1. Unvereinbarkeiten

(3.1)

Art. 33

¹ Dem Kantonsrat dürfen nicht angehören:

- a) die Mitglieder des Regierungsrates²⁾;
- b) die Mitglieder eines kantonalen Gerichts³⁾;
- c) die Departementssekretärinnen und Departementssekretäre⁴⁾ sowie deren Stellvertreterinnen oder Stellvertreter;
- d) die übrigen Angestellten der kantonalen Verwaltung und der unselbstständigen Anstalten und Betriebe, für die der Regierungsrat Anstellungsbehörde ist⁵⁾;
- e) die Leiterinnen und Leiter der selbstständigen Anstalten und Betriebe;
- f) persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Mitglieder des Regierungsrates;
- g) die Angestellten der Kantonskanzlei, welche bei der Vorbereitung der Beschlüsse des Regierungsrates regelmässig und unmittelbar mitwirken oder dem Regierungsrat unmittelbar beratend zur Seite stehen.

Kommissionsminderheit:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> d) die Leiterinnen und Leiter der Organisationseinheiten der kantonalen Verwaltung und der unselbstständigen Anstalten und Betriebe⁶⁾; |
|---|

¹⁾ Art. 88 Abs. 2 KV

²⁾ Art. 63 Abs. 1 lit. a KV.

³⁾ Art. 63 Abs. 1 lit. a KV.

⁴⁾ Vgl. Art. 40 Abs. 2 OrG (bGS 142.12).

⁵⁾ Vgl. Art. 9 Abs. 1 PG.

⁶⁾ Vgl. Art. 27 Abs. 1 OrG (bGS 142.12).

² Wird ein Ratsmitglied in ein Amt oder eine Funktion nach Absatz 1 gewählt, so scheidet es mit Antritt dieses Amtes oder dieser Funktion aus dem Kantonsrat aus.

³ Ergibt sich mit der Wahl in den Kantonsrat eine Unvereinbarkeit, so kann die betroffene Person ihr Amt erst antreten, wenn sie das andere Amt oder die andere Funktion aufgegeben hat. Besteht die Unvereinbarkeit weiter, tritt sieben Monate nach Bekanntgabe der Wahl eine Vakanz ein.

2. Rechte und Pflichten

(3.2)

Art. 34 Teilnahmepflicht

¹ Die Ratsmitglieder sind zur Teilnahme an den Sitzungen des Kantonsrates und jener Organe, denen sie angehören, verpflichtet.

Art. 35 Offenlegung der Interessenbindungen

¹ Die Ratsmitglieder legen Interessenbindungen und Erwerbstätigkeiten laufend offen.¹⁾ Vorbehalten bleibt das Berufsgeheimnis.

² Offenzulegen sind insbesondere:

- a) Arbeitgeberin oder Arbeitgeber;
- b) Leitungs- und Beratungsfunktionen in Organisationen mit wirtschaftlicher oder gemeinnütziger Zwecksetzung;
- c) Leitungs- und Beratungsfunktionen in kantonalen, nationalen oder internationalen Interessengruppen;
- d) andere politische Ämter.

³ Die Kantonskanzlei führt ein öffentliches Register.

⁴ Ein Ratsmitglied weist auf eine Interessenbindung hin, wenn es sich zu einem Beratungsgegenstand äussert, der mit dieser Interessenbindung in einem Zusammenhang steht.

Art. 36 Ausstand

¹ Die Ausstandspflicht gilt nicht bei allgemeinverbindlichen Beschlüssen, bei der Prüfung parlamentarischer Vorstösse und bei Wahlen von Organen des Kantonsrates.

¹⁾ Vgl. Art. 67 Abs. 4 KV.

² Bei den übrigen Beratungsgegenständen tritt ein Ratsmitglied in den Ausstand:

- a) wenn es selbst oder eine ihm im Sinne des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege nahestehende Person ein unmittelbares, persönliches Interesse hat;
- b) wenn es in Sachen einer Organisation des öffentlichen oder privaten Rechts – ausgenommen Gemeinden und Zweckverbände – für die es in leitender Stellung tätig ist, erheblich interessiert ist.

³ Wer im Ausstand ist, bleibt der Vorbereitung, der Beratung und der Beschlussfassung fern.

⁴ Im Zweifelsfall entscheidet der Kantonsrat oder das betreffende Organ unter Ausschluss des betroffenen Mitglieds endgültig. Letzterem ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Art. 37 Auskunfts- und Informationsrechte

¹ Die Einsicht in amtliche Akten richtet sich nach dem Informationsgesetz¹⁾.

² Die Ratsmitglieder erhalten von der kantonalen Verwaltung unentgeltlich mündliche oder schriftliche Auskünfte über einfache Sach- und Rechtsfragen, soweit diese in Zusammenhang mit der Amtstätigkeit stehen und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

Art. 38 Immunität

¹ Die Ratsmitglieder und die Mitglieder des Regierungsrates sind in ihren Äusserungen im Kantonsrat und in den Kommissionen frei und können dafür nur strafrechtlich verfolgt oder zivilrechtlich belangt werden, wenn zwei Drittel der anwesenden Ratsmitglieder dazu ihre Ermächtigung erteilen.

² Das Gesuch um Aufhebung der Immunität kann eingereicht werden von einem Ratsmitglied, vom Regierungsrat oder von jener Behörde, die zuständig wäre, wenn die Immunität aufgehoben würde.

³ Die zuständige Kommission erstattet Bericht und stellt Antrag, nachdem sie die betreffende Person angehört hat.

Art. 39 Fraktionen

¹ Die Ratsmitglieder können sich zu Fraktionen zusammenschliessen.

¹⁾ bGS 133.1.

² Fraktionen erörtern die Ratsgeschäfte und tragen so zur politischen Meinungsbildung bei.

³ Jedes Ratsmitglied darf nur einer Fraktion angehören. Mit dem Fraktionsaustritt oder -ausschluss verliert ein Ratsmitglied seine Mandate in den Kommissionen.

⁴ Die Fraktionen erhalten für ihre Tätigkeit eine Entschädigung.

⁵ Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten.

3. Entschädigungen

(3.3)

Art. 40

¹ Die Ratsmitglieder werden für ihre Tätigkeiten angemessen entschädigt.

² Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten.

D. Verfahren

(4.)

1. Allgemeine Verfahrensbestimmungen

(4.1)

Art. 41

¹ Die Geschäftsordnung regelt das Verfahren im Kantonsrat, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

2. Sitzungen des Kantonsrates

(4.2)

Art. 42 Einberufung

¹ Der Kantonsrat versammelt sich, so oft es die Geschäfte erfordern.

² 20 Ratsmitglieder oder der Regierungsrat können die Einberufung einer Sitzung verlangen. Sie geben dabei den Beratungsgegenstand an.

Art. 43 Beschlussfähigkeit

¹ Der Kantonsrat ist beschlussfähig, wenn 44 Ratsmitglieder anwesend sind.

3. Abstimmungen

(4.3)

Art. 44 Stimmfreiheit

¹ Kein Ratsmitglied kann zur Stimmabgabe verpflichtet werden.

Art. 45 Stimmabgabe

¹ Abstimmungen finden offen statt.

² Der Kantonsrat kann geheime Abstimmungen beschliessen.

E. Beratungsgegenstände

(5.)

1. Wahlen

(5.1)

Art. 46 Abstimmungsverfahren

¹ Gewählt ist, wer im ersten Wahlgang die Mehrheit der Stimmen der Anwesenden auf sich vereinigt.

² Erhält niemand die Mehrheit der Stimmen der Anwesenden, so fällt aus der Wahl, wer am wenigsten Stimmen auf sich vereinigt. Sodann wird zwischen den Übrigbleibenden in gleicher Weise weiter abgestimmt, bis jemand die Mehrheit der Stimmen erhalten hat. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.

Art. 47 Wahlvorbereitung

¹ Für die Vorbereitung eines Wahlvorschlags zuhanden des Kantonsrates kann das Büro oder die zuständige Kommission einen Wahlausschuss bilden.

2. Sachvorlagen und besondere Beratungsgegenstände

(5.2)

Art. 48 Sachvorlagen

a) Allgemeines

¹ Sachvorlagen, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegen, unterstehen der Volksdiskussion.

² Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten.

Art. 49 b) Volksinitiativen

¹ Beantragt der Regierungsrat oder die zuständige Kommission die vollständige oder teilweise Ungültigerklärung einer Volksinitiative, so ist den Initianten eine angemessene Frist zur Stellungnahme einzuräumen.

Art. 50 c) Planungen und Berichte

¹ Der Kantonsrat berät Planungen und Berichte und nimmt von ihnen Kenntnis, soweit er diese nicht kraft besonderer Vorschrift zu genehmigen hat.

² Er kann Erklärungen beschliessen.

³ Erfüllt der Regierungsrat den Inhalt einer Erklärung nicht, so hat er dies dem Kantonsrat gegenüber zu begründen.

Art. 51 Vereidigungen

¹ Der Kantonsrat nimmt die nach Gesetz vorgesehenen Vereidigungen¹⁾ vor.

Art. 52 Petitionen

¹ Die zuständige Kommission prüft die Petition, erstattet dem Kantonsrat Bericht und stellt Antrag.

² Eingaben mit offensichtlich abwegigem Inhalt können von der Kommission direkt beantwortet werden. Sie informiert den Kantonsrat über diese Fälle.

Art. 53 Begnadigungen

¹ Die zuständige Kommission prüft den Antrag des Departements auf eine Begnadigung²⁾, erstattet dem Kantonsrat Bericht und stellt Antrag.

Art. 54 Fragestunde

¹ Der Kantonsrat hält regelmässig eine Fragestunde ab.

² Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten.

¹⁾ Art. 3 Gesetz über den Eidschwur, Art. 44 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte.

²⁾ Art. 91 Abs. 2 Justizgesetz.

Art. 55 Rückzug von Beratungsgegenständen

¹ Beratungsgegenstände können solange zurückgezogen werden, als weder der Kantonsrat noch eine vorbereitende Kommission darauf eingetreten sind. Andernfalls hat jenes Organ den Rückzug zu genehmigen, das auf das Geschäft eingetreten ist.

3. Parlamentarische Vorstösse

(5.3)

Art. 56 Allgemeine Bestimmungen

¹ Die Ratsmitglieder, die Kommissionen und die Fraktionen haben das Recht, parlamentarische Initiativen, Motionen, Postulate und Interpellationen einzureichen.

² Die Ratsmitglieder und die Fraktionen können schriftliche Anfragen einreichen.

³ Der Regierungsrat informiert jährlich über den Bearbeitungsstand hängiger Vorstösse.

Art. 57 Parlamentarische Initiative

¹ Mit einer erheblich erklärten parlamentarischen Initiative kann ein Entwurf für eine Änderung der Kantonsverfassung oder für den Erlass oder die Änderung von Gesetzen, kantonsrätlichen Verordnungen und Beschlüssen eingereicht werden.

² Die parlamentarische Initiative kann nur in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs erfolgen.

³ Der Kantonsrat entscheidet innert kurzer Frist und nach Stellungnahme durch den Regierungsrat, ob eine parlamentarische Initiative erheblich erklärt werden soll.

⁴ Erklärt der Kantonsrat eine parlamentarische Initiative für erheblich, so erstattet die zuständige Kommission Bericht und stellt Antrag.

⁵ Kommission und Regierungsrat können Änderungen beantragen oder Gegenentwürfe ausarbeiten.

⁶ Bei der Behandlung der Sachvorlage entscheidet der Kantonsrat, ob die parlamentarische Initiative abzuschreiben ist. Wird die Abschreibung abgelehnt, bleibt der Auftrag an die Kommission bestehen.

Entwurf PK, 6. Februar 2018

Art. 58 Motion

¹ Durch eine erheblich erklärte Motion wird der Regierungsrat beauftragt, den Entwurf für eine Änderung der Kantonsverfassung oder für den Erlass oder die Änderung von Gesetzen, kantonsrätlichen Verordnungen und Beschlüssen vorzulegen.

² Der Kantonsrat entscheidet innert kurzer Frist und nach Stellungnahme des Regierungsrates, ob eine Motion erheblich erklärt werden soll.

³ Die oder der Erstunterzeichnende ist berechtigt, eine Motion von sich aus oder auf Antrag des Regierungsrates in ein Postulat umzuwandeln.

⁴ Bei der Behandlung der Sachvorlage entscheidet der Kantonsrat, ob die Motion abzuschreiben ist. Wird die Abschreibung abgelehnt, bleibt der Auftrag an den Regierungsrat bestehen.

⁵ Eine erheblich erklärte Motion zur Anpassung der Gesetzgebung über den Kantonsrat richtet sich an das Büro.

Art. 59 Postulat

¹ Durch ein erheblich erklärtes Postulat wird der Regierungsrat beauftragt, eine bestimmte Frage zu prüfen sowie innert Jahresfrist darüber Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

² Der Kantonsrat entscheidet innert kurzer Frist und nach Stellungnahme des Regierungsrates, ob ein Postulat erheblich erklärt werden soll.

³ Bei der Behandlung des Berichts und Antrags entscheidet der Kantonsrat, ob das Postulat abzuschreiben ist. Wird die Abschreibung abgelehnt, bleibt der Auftrag an den Regierungsrat bestehen.

Art. 60 Interpellation

¹ Eine Interpellation verleiht das Recht, innert kurzer Frist Auskunft über irgendeine Angelegenheit des Kantons zu erhalten. Die Geschäftsordnung kann eine dringliche Interpellation vorsehen.

Art. 61 Schriftliche Anfrage

¹ Die schriftliche Anfrage richtet sich in irgendeiner Angelegenheit des Kantons an den Regierungsrat.

² Die Anfrage ist innert drei Monaten schriftlich zu beantworten. Eine Behandlung im Kantonsrat findet nicht statt.

Art. 62 Rückzug von parlamentarischen Vorstössen

¹ Parlamentarische Initiativen, Motionen und Postulate können zurückgezogen werden, solange sie nicht vom Kantonsrat für erheblich erklärt wurden.

² Interpellationen können zurückgezogen werden, solange sie nicht traktantiert sind.

F. Geschäftsverkehr mit anderen Behörden

(6.)

1. Stellung des Regierungsrates und der Ratschreiberin oder des Ratschreibers

(6.1)

Art. 63 Regierungsrat

¹ Die Mitglieder des Regierungsrates nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen des Kantonsrates teil. Sie haben das Antragsrecht.

² Die Ratschreiberin oder der Ratschreiber hat für Beratungsgegenstände, welche die Kantonskanzlei betreffen, die gleichen Befugnisse.

Art. 64 Erklärungen des Regierungsrates

¹ Der Regierungsrat kann von sich aus Erklärungen abgeben.

² Der Kantonsrat kann dazu Diskussion beschliessen.

2. Parlamentarische Aufsicht

(6.2)

Art. 65 Oberaufsicht

a) Zweck und Gegenstand

¹ Die Oberaufsicht bezweckt die politische Kontrolle durch den Kantonsrat in Bezug auf die Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Sie knüpft an der Tätigkeit des Regierungsrates und des Obergerichts an.

² Der Kantonsrat und seine Organe üben die Oberaufsicht insbesondere über folgende Behörden und Organisationen aus:

- a) Regierungsrat und kantonale Verwaltung;
- b) gerichtliche Organe;
- c) selbständige Anstalten und Betriebe;
- d) andere Träger kantonaler öffentlicher Aufgaben.

³ Die Oberaufsicht erstreckt sich über sämtliche Handlungen und Unterlassungen der beaufsichtigten Behörden und Organisationen. Sie erfolgt in der Regel nachträglich.

Art. 66 b) Schranken

¹ Beschlüsse und Verfügungen der beaufsichtigten Behörden und Organisationen können vom Kantonsrat und seinen Organen nicht geändert oder aufgehoben werden.

² Der Kantonsrat und seine Organe können den beaufsichtigten Behörden und Organisationen keine Weisungen erteilen.

³ Zu einer Überprüfung von richterlichen Entscheiden in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht sind der Kantonsrat und seine Organe nicht befugt.

Art. 67 Aufsicht über verwaltungsunabhängige Behörden

¹ Der Kantonsrat führt die Aufsicht über die übrigen verwaltungsunabhängigen Behörden des Kantons.

3. Mitwirkung in den Aussenbeziehungen

(6.3)

Art. 68 Mitwirkung des Kantonsrates

¹ Der Kantonsrat verfolgt die Entwicklung der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit des Kantons und wirkt bei der Willensbildung zu Grundsatzfragen und bei politisch wichtigen Entscheiden mit.

Art. 69 Information durch den Regierungsrat

¹ Der Regierungsrat informiert das zuständige Organ des Kantonsrates frühzeitig, laufend und umfassend über die Entwicklung der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit.

² Er führt eine Liste der laufenden und geplanten Vorhaben und gibt diese dem zuständigen Organ zur Kenntnis.

Art. 70 Konsultation des zuständigen Organs

¹ Der Regierungsrat konsultiert das zuständige Organ des Kantonsrates rechtzeitig zu wichtigen Geschäften der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit, insbesondere zu interkantonalen und internationalen Verträgen, die der Genehmigung des Kantonsrates unterliegen.

² Er informiert über den Fortgang der Arbeiten.

Art. 71 Geheimnisschutz

¹ Die Informationen des Regierungsrates, die Stellungnahmen des zuständigen Organs sowie die Protokolle und Sitzungsunterlagen unterstehen dem Kommissionsgeheimnis im Sinne von Art. 10 dieses Gesetzes. Die Akteneinsicht ist auf die jeweiligen Mitglieder des zuständigen Organs beschränkt.

II.

1.

Der Erlass bGS [131.12](#) (Gesetz über die politischen Rechte), Stand 12. Dezember 2014, wird wie folgt geändert:

Art. 30 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Vorlagen, die zur Abstimmung gelangen, sind vom Regierungsrat mit einem erläuternden Bericht den Stimmberechtigten zu unterbreiten. Der Bericht enthält das Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat und eine ausgewogene Information über die Vorlage.

2.

Der Erlass bGS [133.1](#) (Gesetz über Information und Akteneinsicht; Informationsgesetz), Stand 1. Mai 1996, wird wie folgt geändert:

Art. 2

Aufgehoben.

Art. 3

Aufgehoben.

Art. 4

Aufgehoben.

3.

Der Erlass bGS [142.21](#) (Personalgesetz; PG), Stand 1. Januar 2017, wird wie folgt geändert:

Art. 10

Aufgehoben.

Art. 70 Abs. 2

² Beim Obergericht können mit Beschwerde angefochten werden:

- c) (geändert) Verfügungen und Rekursentscheide des Regierungsrates;
- d) (neu) Verfügungen des Kantonsrates und seiner Organe.

4.

Der Erlass bGS [146.1](#) (Gesetz über den Datenschutz; Datenschutzgesetz), Stand 1. Januar 2013, wird wie folgt geändert:

Art. 27 Abs. 1

¹ Das Aufsichtsorgan

- g) (geändert) beantragt dem Kantonsrat im Rahmen des Voranschlags die notwendigen Kredite,
- h) (geändert) erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über seine Tätigkeit.

5.

Der Erlass bGS [612.0](#) (Finanzhaushaltsgesetz; FHG), Stand 1. Januar 2014, wird wie folgt geändert:

Art. 38 Abs. 2 (geändert)

² Der Kantonsrat wählt die Leitung der kantonalen Finanzkontrolle. Die übrigen Mitglieder werden von der Leitung der kantonalen Finanzkontrolle angestellt. Die Anstellungsbedingungen richten sich sinngemäss nach den personalrechtlichen Bestimmungen für die kantonale Verwaltung.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Dieses Gesetz tritt am 1. Juni 2019 in Kraft.

Synopse

Geschäftsordnung des Kantonsrates, Totalrevision (KRG)

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
	I.
A. Organisation ^(1.)	
1. Büro ^(1.1)	
Art. 1 Zusammensetzung ¹ Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident sowie die beiden Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten dürfen nicht alle drei der gleichen Fraktion angehören.	
Art. 2 Aufgaben ¹ Das Büro hat insbesondere folgende Aufgaben: a) Es plant den Ratsbetrieb und stimmt die Planung mit dem Regierungsrat ab; b) Es führt die Geschäftsplanung; c) Es bereitet die Ratssitzungen vor; d) Es legt die Sitzungstermine und die Traktandenliste nach Anhörung des Regierungsrates fest; e) Es wählt vor der ersten Ratssitzung des Amtsjahres drei Stimmenzählerinnen oder Stimmenzähler aus der Mitte des Rates; f) Es weist den Kommissionen die Beratungsgegenstände zur Berichterstattung und Antragstellung an den Rat zu; g) Es bereitet die Wahlen der Kommissionen und des Büros vor;	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
h) Es prüft, ob Unvereinbarkeiten nach Art. 33 KRG vorliegen oder neu entstehen und stellt dem Rat gegebenenfalls Antrag auf Feststellung der Unvereinbarkeit; i) Es genehmigt dauernde Veränderungen im Kantonsratssaal.	
Art. 3 Sitzungen des Büros a) Vorsitz und Teilnahme ¹ Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident lädt zu den Sitzungen des Büros ein. Sie oder er hat den Vorsitz. ² Die Leiterin oder der Leiter Parlamentsdienst nimmt mit beratender Stimme teil. Sie oder er hat das Antragsrecht. ³ Das Büro kann Drittpersonen mit beratender Stimme zu den Sitzungen beiziehen.	
Art. 4 b) Verhandlungen ¹ Um gültig verhandeln zu können, müssen mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend sein. Das Büro kann Zirkularbeschlüsse fassen. ² Ein Beschluss bedarf zur Gültigkeit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder. Ein Zirkulationsbeschluss ist gültig, wenn die Mehrheit der Mitglieder zustimmt. Bei Stimmengleichheit gibt die oder der Vorsitzende den Stichentscheid. ³ Die Mitglieder des Büros informieren ihre Fraktionen über die Entscheide und die wesentlichen Beweggründe des Büros. Sie behandeln die Voten der Teilnehmenden an den Sitzungen sowie die Sitzungsunterlagen vertraulich.	
Art. 5 Aktuariat ¹ Die Leiterin oder der Leiter Parlamentsdienst führt das Aktuariat.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
2. Kommissionen ^(1.2)	
Art. 6 Ständige Kommissionen ¹ Der Rat wählt zu Beginn einer Amtsdauer folgende ständige Kommissionen sowie deren Präsidien: a) Geschäftsprüfungskommission (GPK); b) Kommission Finanzen (KF); c) Kommission Bildung und Kultur (KBK); d) Kommission Gesundheit und Soziales (KGS); e) Kommission Bau und Verkehr (KBV); f) Kommission Inneres und Sicherheit (KIS); ² Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus mindestens 7 Ratsmitgliedern. Die ständigen vorbereitenden Kommissionen zählen in der Regel je 7 Ratsmitglieder.	b) Finanzkommission (FiKo); c) Bildungskommission (BiKo); d) Gesundheits- und Sozialkommission (GeSoKo); e) Wirtschaftskommission (WiKo); f) Sicherheitskommission (SiKo). ² Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus mindestens 9 Ratsmitgliedern. Die ständigen vorbereitenden Kommissionen zählen in der Regel je 7 Ratsmitglieder.
Art. 7 Besondere Kommissionen ¹ Zur Vorbereitung von Beratungsgegenständen kann der Rat auf Antrag des Büros besondere Kommissionen einsetzen. Der Beschluss legt den Auftrag fest und bezeichnet die Mitglieder sowie das Präsidium. ² Mit der Erfüllung ihres Auftrags gelten sie als aufgelöst.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
Art. 8 Geschäftsprüfungskommission ¹ Die Geschäftsprüfungskommission übt im Auftrag des Kantonsrates die Oberaufsicht aus. Dabei prüft sie die Geschäftsführung des Regierungsrates, der Verwaltung und der Gerichte sowie den Staatshaushalt in Bezug auf die Rechtmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Im Rahmen dieses Auftrags legt sie die Schwerpunkte ihrer Prüftätigkeit fest. ² Sie setzt das Büro unverzüglich in Kenntnis über die Bildung von Subkommissionen sowie über deren Zusammensetzung und Aufgaben.	
Art. 9 Gemeinsame Bestimmungen a) Organisation ¹ Die Kommissionen geben sich Geschäftsreglemente. ² Soweit nichts anderes bestimmt ist, konstituieren sich die Kommissionen selber. ³ Im Rahmen der Konstituierung wählen die Kommissionen eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten.	
Art. 10 b) Kommissionsgeheimnis ¹ Die Mitglieder vorbereitender Kommissionen sind befugt, ihre Fraktionen über den Stand der Diskussionen und deren Ergebnisse zu informieren. Sie behandeln die Voten der Teilnehmenden an den Sitzungen sowie die Sitzungsunterlagen vertraulich.	
Art. 11 c) Aktuariat ¹ Der Parlamentsdienst führt das Aktuariat.	
Art. 12 d) Orientierung des Büros und Berichterstattung im Rat ¹ Die Kommissionen orientieren das Büro über den Stand ihrer Arbeiten.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
² Die Berichterstattung im Rat erfolgt durch die Präsidentin oder den Präsidenten oder durch ein beauftragtes Mitglied.	
Art. 13 e) Beizug von Drittpersonen ¹ Die Kommissionen können Drittpersonen mit beratender Stimme zu den Sitzungen beiziehen. ² Sofern der Beizug von Drittpersonen mit Kosten verbunden ist, ist vorgängig die Zustimmung des Büros einzuholen. Vorbehalten bleiben die Ausgabenkompetenzen der Kommissionen gemäss besonderem Auftrag.	
Art. 14 f) Ausscheiden ¹ Das Ausscheiden aus einer Kommission ist bis Ende Januar schriftlich dem Büro zu erklären. Dieses informiert das Präsidium der betroffenen Kommission unverzüglich.	
3. Stabsstellen (1.3)	
Art. 15 Ratschreiberin oder Ratschreiber ¹ Die Ratschreiberin oder der Ratschreiber unterstützt das Büro bei der Erfüllung seiner Aufgaben. Sie oder er sorgt für die Organisation des Ratsbetriebs und koordiniert den Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat.	
Art. 16 Parlamentsdienst ¹ Der Parlamentsdienst ist ein Dienst der Kantonskanzlei. Er ist fachlich den Organen des Kantonsrates unterstellt. ² Der Parlamentsdienst erfüllt insbesondere folgende Aufgaben: a) Vorbereitung der Ratssitzungen; b) Führung der Aktuariate des Büros und der Kommissionen;	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
c) Protokollführung im Rat; d) Information und Dokumentation des Rates und seiner Organe. ³ Das Büro und die Ratschreiberin oder der Ratschreiber erarbeiten in gegenseitigem Einvernehmen den Antrag für die Wahl der Leiterin oder des Leiters Parlamentsdienst. ⁴ Das Büro ist zuständig für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit der Leiterin oder dem Leiter Parlamentsdienst. Es konsultiert vorgängig die Ratschreiberin oder den Ratschreiber. ⁵ Die Rechte und Pflichten des Arbeitgebers¹⁾ werden im Übrigen durch die Ratschreiberin oder den Ratschreiber ausgeübt.	
Art. 17 Weitere Dienstleistungen der Kantonskanzlei ¹ Die Kantonskanzlei stellt insbesondere folgende weiteren Dienstleistungen zur Verfügung: a) Rechtliche Beratung des Rates und seiner Organe; b) Information der Öffentlichkeit im Auftrag des Kantonsrates; c) Weibeldienst des Kantonsrates; d) Betrieb der Informations- und Kommunikationseinrichtungen im Kantonsratsaal.	

¹⁾ Art. 8 Personalgesetz (bGS [142.21](#))

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
4. Konstituierung ^(1.4)	
Art. 18 Konstituierende Sitzung ¹ Das amtierende Büro lädt den Rat zu seiner konstituierenden Sitzung ein. ² Das amtsälteste Ratsmitglied eröffnet die Sitzung. Es leitet die Verhandlungen bis zur Wahl der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten. ³ Nach dem Gebet werden die Traktanden der Sitzung in nachstehender Reihenfolge behandelt: a) Feststellung des Ergebnisses der Wahlen in den Kantonsrat; b) Feststellung von Unvereinbarkeiten; c) Vereidigung der neu gewählten Ratsmitglieder; d) Wahl der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten; e) Rede der neuen Ratspräsidentin oder des neuen Ratspräsidenten; f) Wahl der beiden Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten sowie der weiteren Mitglieder des Büros; g) Vereidigung der neu gewählten Mitglieder des Regierungsrates; h) Vereidigung der neu gewählten Mitglieder des Obergerichts; i) Wahl der Mitglieder und der Präsidien der ständigen Kommissionen; j) Rede des Landammanns; k) Anerkennung der Wahlen in den Gemeinden¹⁾; l) Vereidigung der Behördenmitglieder der Gemeinden²⁾;	

¹⁾ Art. 44 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte.

²⁾ Art. 44 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte.

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
m) weitere Beratungsgegenstände.	
Art. 19 Erste Sitzung des Amtsjahres ¹ Die Bestimmungen zur Konstituierung, mit Ausnahme von Art. 18 Abs. 3 lit. j, gelten sinngemäss für jede erste Sitzung eines Amtsjahres.	
5. Öffentlichkeit und Information (1.5)	
Art. 20 Sitzungen des Rates a) Grundsatz der Öffentlichkeit ¹ Die Sitzungsunterlagen werden veröffentlicht und den registrierten Medienschaffenden sowie auf Verlangen Drittpersonen zugestellt. ² Bild- und Tonaufnahmen im Ratssaal bedürfen einer Bewilligung der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten. Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind die registrierten Medienschaffenden. Der Ratsbetrieb darf nicht gestört werden. ³ Eine Tonaufnahme der Beratungen wird in einen anderen Raum übertragen.	
Art. 21 b) nicht öffentliche Beratung ¹ Das Büro entscheidet über die Veröffentlichung der Sitzungsunterlagen. ² Zutritt zum Ratssaal haben nur Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie die für den Ratsbetrieb notwendigen Mitarbeitenden. Das Büro kann weiteren Personen den Zutritt gewähren, sofern deren Anwesenheit erforderlich ist. ³ Der Rat kann registrierte Medienschaffende zur Beratung zulassen. Die Berichterstattung hat den Schutzinteressen, denen die nicht öffentliche Beratung dient, Rechnung zu tragen. ⁴ Die Anträge sowie die Beschlüsse sind in geeigneter Weise zu veröffentlichen. Das Wortprotokoll wird nicht veröffentlicht.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
Art. 22 Sitzungen der Organe des Kantonsrates ¹ Auf Antrag einer Kommission kann das Büro eine öffentliche Sitzung dieser Kommission bewilligen. ² Das Büro kann in besonderen Fällen seine Sitzungen für öffentlich erklären.	
Art. 23 Medien ¹ Das Register der ständigen Berichterstatterinnen und Berichterstatter nach Art. 29 KRG gibt Auskunft über Name, Vorname, Adresse und gegebenenfalls den Arbeitgeber der registrierten Personen. ² Den registrierten Medienschaffenden werden soweit möglich geeignete Arbeitsplätze auf der Tribüne zugewiesen. ³ Medienschaffende, die den Bestimmungen der Kantonsratsgesetzgebung oder den Weisungen des Büros zuwiderhandeln, können vom Register gestrichen werden. Das Büro entscheidet endgültig.	
6. Protokollierung (1.6)	
Art. 24 Protokoll des Rates a) Elemente ¹ In das Wortprotokoll werden aufgenommen: a) Die einzelnen Beratungsgegenstände; b) Die Namen der Abwesenden; c) Die Anträge im Wortlaut samt Nennung der Antragstellenden; d) Die gefassten Beschlüsse mit Stimmenverhältnis, sofern die Stimmen ausgezählt wurden; e) Die Abstimmungsergebnisse in Form einer Namensliste, sofern mit elektronischer Hilfe abgestimmt wurde;	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
f) Die sinngemässe Wiedergabe der Diskussion. ² Ein Kurzprotokoll, das die Namen der Abwesenden, die Anträge, die Beschlüsse und die Texte der aus den Beratungen hervorgegangenen Erlasse enthält, wird ohne Verzug im Amtsblatt veröffentlicht. ³ Die Abstimmungsergebnisse in Form einer Namensliste werden ohne Verzug veröffentlicht.	
Art. 25 b) Genehmigung des Wortprotokolls ¹ Das Büro genehmigt das Wortprotokoll. ² Die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates können innert zehn Tagen nach Veröffentlichung schriftlich Begehren um Berichtigung stellen. Das Büro entscheidet endgültig. ³ Das bereinigte Wortprotokoll ist von der Ratspräsidentin oder dem Ratspräsidenten sowie von der Protokollführerin oder dem Protokollführer zu unterzeichnen.	
Art. 26 Protokolle der Organe des Kantonsrates ¹ Über die Verhandlungen des Büros und der Kommissionen wird Protokoll geführt.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
7. Finanzen ^(1.7)	
Art. 27 Voranschlag und Jahresrechnung ¹ Das Büro beachtet bei der Erarbeitung des Voranschlages des Kantonsrates die Vorgaben des Regierungsrates. ² Differenzen zwischen Büro und Regierungsrat über Voranschlag und Jahresrechnung sind möglichst zu bereinigen.	
B. Ratsmitglieder ^(2.)	
1. Rechte und Pflichten ^(2.1)	
Art. 28 Register der Interessenbindungen ¹ Die Kantonskanzlei erhebt die Interessenbindungen zu Beginn jeden Amtsjahres.	
Art. 29 Ausstand ¹ Ausstandsbegehren werden wie Ordnungsanträge behandelt.	
Art. 30 Einführung in die Amtstätigkeit und Weiterbildung ¹ Das Büro sorgt in Zusammenarbeit mit der Kantonskanzlei dafür, dass neue Ratsmitglieder in die Amtstätigkeit eingeführt werden. ² Das Büro sorgt für eine angemessene amtsbezogene Weiterbildung der Ratsmitglieder.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
2. Fraktionen (2.2)	
Art. 31 Konstituierung ¹ Eine Fraktion besteht aus mindestens fünf Ratsmitgliedern. ² Die Fraktionen konstituieren sich selber. Sie geben dem Büro zu Beginn jeder Amtsdauer schriftlich ihre Bezeichnung und den Namen der Präsidentin oder des Präsidenten bekannt. Sie informieren das Büro unverzüglich über Änderungen.	
Art. 32 Entschädigung ¹ Die Entschädigung der Fraktionen gemäss Art. 39 Abs. 4 KRG beträgt Fr. 5'000.-- jährlich.	¹ Die Entschädigung der Fraktionen gemäss Art. 39 Abs. 4 KRG setzt sich zusammen: a) aus einem Pauschalbeitrag von jährlich Fr. 3'000.--; b) aus einem Mitgliederbeitrag von jährlich Fr. 150.-- pro Mitglied.
3. Entschädigungen (2.3)	
Art. 33 Grundentschädigung ¹ Jedes Ratsmitglied erhält eine jährliche Grundentschädigung von Fr. 1'000.-- für die allgemeine Amtstätigkeit.	
Art. 34 Zulagen ¹ Für die folgenden Funktionen werden jährliche Zulagen ausgerichtet: a) Kantonsratspräsident/Kantonsratspräsidentin Fr. 8'000.--; b) 1. Vizepräsidentin/1. Vizepräsident Fr. 1'000.--; c) Präsidentin/Präsident der Geschäftsprüfungskommission Fr. 6'000.--;	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
d) übrige Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission Fr. 3'000.--; e) Präsidentinnen/Präsidenten der ständigen Kommissionen Fr. 3'000.--; f) übrige Mitglieder der Kommission Finanzen Fr. 1'000.--. ² Bei einer Ergänzungswahl während des Amtsjahres wird die Zulage pro rata ausgerichtet. ³ Die Zulage der Präsidentin oder des Präsidenten einer besonderen Kommission regelt der Rat im Wahlbeschluss unter Berücksichtigung des Auftrags der Kommission. Der Anspruch entsteht mit Aufnahme der Tätigkeit der Kommission.	
Art. 35 Taggelder ¹ Für Sitzungen des Rates und seiner Organe, bei Abordnungen, Konferenzen, Informationsveranstaltungen und dergleichen werden folgende Taggelder ausgerichtet: a) ganzer Tag Fr. 300.--; b) halber Tag Fr. 150.--.	
	Art. 35a Infrastrukturentschädigung ¹ Jedes Ratsmitglied erhält zur Aufrechterhaltung der notwendigen Infrastruktur für seine Amtsausübung wie privater Netzanschluss, Tablet, Notebook, Drucker usw. eine jährliche Infrastrukturentschädigung von Fr. 250.--.
Art. 36 Spesen a) Grundsatz ¹ Auslagen, die im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit stehen, werden entsprechend den nachfolgenden Bestimmungen vergütet.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
Art. 37 b) Reisespesen ¹ Bei Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln werden die Billettkosten 1. Klasse vergütet. ² Bei Fahrten mit privaten Fahrzeugen werden sämtliche Kosten mit einer pauschalen Kilometerentschädigung von Fr. 0.70 vergütet. Bei mehr als einer Sitzung am selben Tag dürfen für die zweite und jede weitere Sitzung nur die zusätzlich zurückgelegten Kilometer berechnet werden.	
Art. 38 c) Verpflegungsspesen ¹ Dauert eine Ratssitzung mehr als einen halben Tag, so haben die Ratsmitglieder einen Anspruch auf eine pauschale Verpflegungsentschädigung von Fr. 30.--. ² Kosten für Mahlzeiten werden entschädigt, wenn sie wegen einer amtlichen Verpflichtung auswärts eingenommen werden müssen. Eine Hauptmahlzeit wird pauschal mit Fr. 30.-- vergütet. In Ausnahmefällen können effektive höhere Auslagen vergütet werden. Diese sind zu belegen und zu begründen.	
Art. 39 d) Übernachtungsspesen ¹ Für eine auswärtige Übernachtung werden die effektiven Kosten eines Mittelklassehotels vergütet, sofern die Rückkehr zum Wohnort nicht zumutbar ist.	
Art. 40 e) andere Auslagen ¹ Andere Auslagen werden nach dem belegten effektiven Aufwand vergütet.	
Art. 41 Weisung des Büros ¹ Das Büro regelt in einer Weisung die Einzelheiten. Es legt insbesondere die Modalitäten der Abrechnung und Auszahlung fest. ² Das Büro überprüft die Entschädigungen regelmässig und stellt gegebenenfalls Antrag auf Anpassung der Geschäftsordnung.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
C. Verfahren des Kantonsrates (3.)	
1. Ratssitzungen (3.1)	
Art. 42 Einberufung ¹ Das Büro lädt zu ganz- oder halbtägigen Sitzungen ein. Es sind auch mehrtägige Sitzungen möglich. ² Begehren auf Einberufung einer Sitzung sind an das Büro zu richten. Dieses legt Ort und Termin fest.	
Art. 43 Einladung und Sitzungsunterlagen ¹ Die Einladung zur Sitzung, die Traktandenliste und sämtliche Unterlagen werden den Mitgliedern des Kantonsrates und des Regierungsrates in der Regel spätestens 20 Tage vor der Sitzung zugestellt. Die Traktandenliste ist im Amtsblatt zu veröffentlichen. ² Ein Nachversand ist in der Einladung anzukündigen. ³ Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident kann Dritte zu den Verhandlungen einladen.	
Art. 44 Teilnahme ¹ Entschuldigungen sind der Ratspräsidentin oder dem Ratspräsidenten rechtzeitig und mit Begründung bekanntzugeben. ² Zu Beginn einer Sitzung wird die Zahl der Anwesenden festgestellt. Im Verlaufe der Sitzung eingehende An- oder Abmeldungen sind jeweils zu berücksichtigen und bekanntzugeben. ³ Die Ratsmitglieder tragen angemessene Kleidung.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
Art. 45 Sitzordnung ¹ Die Ratsmitglieder sitzen nach Wahlkreisen geordnet. ² Das Büro legt vor Beginn eines Amtsjahres sowie nach jeder Ergänzungswahl die Sitzordnung fest.	¹ Die Ratsmitglieder sitzen nach Fraktionen geordnet.
Art. 46 Hausrecht ¹ Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident handhabt an den Sitzungstagen das Hausrecht im Ratssaal und im Vorraum. ² Personen, welche die Verhandlungen stören, können nach vorheriger Ermahnung weggewiesen oder von der Polizei weggeführt werden.	
2. Allgemeine Verfahrensbestimmungen (3.2)	
Art. 47 Wortmeldung und Worterteilung a) Allgemeines ¹ Das Wort wird ausschliesslich durch die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten erteilt. Wer sprechen will, meldet sich bei ihr oder bei ihm. ² Wünscht die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident sich an der Beratung zu beteiligen, übernimmt die erste Vizepräsidentin oder der erste Vizepräsident den Vorsitz. ³ Das Wort wird in der Reihenfolge der Anmeldungen erteilt. Den Berichterstellerinnen und Berichterstattem der zuständigen Kommissionen sowie den Mitgliedern des Regierungsrates ist das Wort zu erteilen, sobald sie es verlangen. Für Ordnungsanträge und Erwiderungen kann das Wort jederzeit verlangt werden. ⁴ Rednerinnen oder Redner, die sich in ihren Äusserungen zu sehr vom Beratungsgegenstand entfernen, werden vom Vorsitz ermahnt, bei der Sache zu bleiben. ⁵ Das Büro kann wenn nötig die Redezeit beschränken.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
Art. 48 b) Erwiderung ¹ Ist ein Ratsmitglied persönlich angegriffen worden, hat es das Recht auf eine kurze Erwiderung. Eine Diskussion findet nicht statt.	
Art. 49 c) Schluss der Diskussion ¹ Die Diskussion wird als geschlossen erklärt, wenn niemand mehr das Wort verlangt. ² Wird ein Antrag auf Schluss der Diskussion angenommen, können nur noch die bereits angemeldeten Personen das Wort ergreifen. ³ Die Vertreterin oder der Vertreter des Regierungsrates und abschliessend der zuständigen Kommission können in jedem Fall zum Schluss auf die abgegebenen Voten kurz antworten.	
Art. 50 Eintretensdebatte ¹ Zu Beginn findet zu jedem Beratungsgegenstand in der Regel eine Eintretensdebatte statt. Eintreten ist obligatorisch bei: a) Volksinitiativen; b) gesetzlich vorgesehenen Wahlen; c) Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan sowie Staatsrechnung; d) Geschäftsberichten; e) weiteren Beratungsgegenständen, deren Behandlung die Gesetzgebung vorschreibt. ² Das Wort haben der Reihe nach: a) die zuständige Kommission;	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
b) der Regierungsrat; c) weitere Kommissionen mit fachlichem Bezug zum Beratungsgegenstand; d) die Fraktionen; e) die Ratsmitglieder; f) der Regierungsrat; g) die zuständige Kommission. ³ Wird kein Antrag auf Nichteintreten gestellt, so gilt Eintreten als beschlossen. ⁴ Tritt der Rat auf einen Beratungsgegenstand nicht ein, wird er einschliesslich allfälliger parlamentarischer Vorstösse als erledigt von der Geschäftsliste abgeschrieben.	
Art. 51 Detailberatung ¹ Nach der Eintretensdebatte folgt die Detailberatung in einer Lesung oder mehreren Lesungen. Eine Vorlage kann artikelweise, abschnittsweise oder gesamthaft beraten werden. ² Zu Beginn der zweiten Lesung können Regierungsrat und Kantonsrat allgemeine Bemerkungen zur Vorlage und zum Ergebnis der Volksdiskussion anbringen.	
Art. 52 Lesungen ¹ Zu Vorlagen, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, finden zwei Lesungen statt. ² Der Rat kann in den Fällen nach Absatz 1 eine dritte und bei den übrigen Vorlagen eine zweite Lesung beschliessen. ³ Wird eine Vorlage in letzter Lesung abgelehnt, wird sie einschliesslich allfälliger parlamentarischer Vorstösse als erledigt von der Geschäftsliste abgeschrieben.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
Art. 53 Gesamtabstimmung ¹ Im Anschluss an die Detailberatung findet eine Gesamtabstimmung über die Vorlage statt.	
3. Anträge (3.3)	
Art. 54 Allgemeines ¹ Jedes Ratsmitglied kann zu einem hängigen Beratungsgegenstand Anträge im Rat und in der vorbereitenden Kommission einreichen. ² Anträge im Rat sind schriftlich und formuliert einzureichen. Ordnungsanträge können mündlich gestellt werden. ³ Anträge im Rat werden bei Einreichung auf ihre formale Rechtmässigkeit überprüft.	
Art. 55 Rückweisungsanträge ¹ Mit der Rückweisung beauftragt der Kantonsrat den Regierungsrat oder die vorbereitende Kommission, eine Vorlage zu ergänzen oder abzuändern oder einen zusätzlichen Bericht zu erstatten. ² Rückweisungsanträge können die ganze Vorlage oder einzelne Bestimmungen betreffen.	
Art. 56 Rückkommen ¹ Bis zum Schluss einer Sitzung kann jedes Ratsmitglied beantragen, auf einzelne, genau zu bezeichnende Artikel oder Abschnitte einer Vorlage zurückzukommen. Eine kurze Begründung des Antrags ist gestattet. Der Rat entscheidet ohne weitere Diskussion. ² Stimmt der Rat einem Rückkommensantrag zu, so werden die betreffenden Artikel oder Abschnitte nochmals beraten.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
Art. 57 Ordnungsanträge ¹ Als Ordnungsanträge gelten Anträge, die auf Absetzung eines Beratungsgegenstandes von der Traktandenliste oder auf Vertagung lauten oder auf die Form der Behandlung oder auf die Handhabung von Kantonsratsgesetz und Geschäftsordnung überhaupt Bezug nehmen. ² Ordnungsanträge werden sofort erledigt.	
4. Abstimmungen (3.4)	
Art. 58 Allgemeine Bestimmungen a) Stimmrecht des Vorsitzes ¹ Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident stimmt mit. ² Bei Stimmengleichheit gibt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident den Stichentscheid, der kurz begründet werden kann. Eine Diskussion findet nicht statt.	
Art. 59 b) Stimmabgabe ¹ Die Stimmabgabe erfolgt in der Regel mit dem elektronischen Abstimmungssystem, bei geheimen Wahlen oder Abstimmungen mittels Stimmzettel. ² Bei Ausfall des elektronischen Abstimmungssystems entscheidet die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident, ob die Stimmabgabe durch Handzeichen oder mittels Namensaufruf erfolgt.	
Art. 60 c) Auszählung ¹ Die abgegebenen Stimmen jeder Abstimmung werden elektronisch gezählt und gespeichert. Das Resultat und das Stimmverhalten der Ratsmitglieder werden auf Anzeigetafeln angezeigt. Der Ratspräsident oder die Ratspräsidentin gibt das Resultat bekannt.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
² Bei geheimen Abstimmungen werden die abgegebenen Stimmzettel durch die Stimmzählerinnen und Stimmzähler gezählt. Der Ratspräsident oder die Ratspräsidentin gibt das Resultat bekannt. ³ Bei Ausfall des elektronischen Abstimmungssystems kann auf die Auszählung der Stimmen verzichtet werden, sofern kein Zweifel am Ergebnis besteht und weder ein Ratsmitglied noch der Regierungsrat Einspruch erhebt.	
Art. 61 Behandlung von Anträgen a) Übersicht ¹ Vor der Abstimmung gibt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident eine kurze Übersicht über die gestellten Anträge und legt dem Rat einen Vorschlag über die Reihenfolge der Abstimmungen vor. ² Allfällige Einwendungen werden sofort durch den Rat bereinigt.	
Art. 62 b) Hauptanträge, Abänderungsanträge, Unterabänderungsanträge und Eventualanträge ¹ Mit einem Abänderungsantrag wird die teilweise Änderung eines Hauptantrages und mit einem Unterabänderungsantrag die teilweise Änderung eines Abänderungsantrags bezweckt. ² Unterabänderungsanträge werden vor den Abänderungsanträgen und diese wiederum vor den Hauptanträgen zur Abstimmung gebracht. ³ Stimmt ein Ratsmitglied einem Unterabänderungsantrag zu, verpflichtet es sich dadurch noch nicht, auch den Abänderungsantrag anzunehmen. Ebenso wenig erfordert die Zustimmung zu einem Abänderungsantrag die Zustimmung zum Hauptantrag. ⁴ Eventualanträge sind solche, die nach dem Willen der Antragstellerin oder des Antragstellers nur dann zur Abstimmung kommen sollen, wenn eine bestimmte Bedingung erfüllt ist.	
Art. 63 c) Gleichgeordnete Anträge ¹ Anträge gelten als gleichgeordnet, wenn sie sich integral ersetzen.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
² Gleichgeordnete Anträge werden nebeneinander zur Abstimmung gebracht. Jedes Ratsmitglied kann nur für einen dieser Anträge stimmen. ³ Liegen mehr als zwei gleichgeordnete Anträge vor und erhält kein Antrag die Mehrheit der Stimmen der Anwesenden, fällt derjenige aus der Abstimmung, der am wenigsten Stimmen auf sich vereint. Sodann wird zwischen den übrig bleibenden Anträgen in gleicher Weise weiter abgestimmt.	
Art. 64 d) Mehrheit ¹ Für die Annahme eines Antrags oder einer Vorlage ist in der ersten Abstimmung die Mehrheit der Anwesenden, in der zweiten die Mehrheit der Stimmen erforderlich, sofern nicht ausdrücklich eine andere Regelung gilt.	
Art. 65 e) unbestrittene Anträge ¹ Wird ein Antrag, der mit den Unterlagen zur Sitzung zugestellt worden ist, nicht bestritten, gilt er als stillschweigend angenommen.	
D. Beratungsgegenstände (4.)	
1. Wahlen (4.1)	
Art. 66 Wahl von Behörden und Kommissionen ¹ Zuerst werden die Mitglieder und anschliessend aus ihrer Mitte die Präsidentin oder der Präsident gewählt. ² Kommissionen können gesamthaft gewählt werden, wenn der Rat dies beschliesst.	² <i>Gestrichen.</i>
Art. 67 Gesamthafte Bestätigung ¹ Behörden oder Kommissionen können gesamthaft bestätigt werden, sofern der Rat nichts anderes beschliesst.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
² Die Präsidentinnen oder Präsidenten werden in jedem Fall einzeln bestätigt.	
Art. 68 Mitteilung ¹ Die Ergebnisse der Wahlen werden den gewählten Personen, den Behörden sowie anderen davon Betroffenen schriftlich mitgeteilt.	
2. Sachvorlagen und besondere Beratungsgegenstände (4.2)	
Art. 69 Volksdiskussion a) Verfahren ¹ Die Volksdiskussion findet nach der ersten Lesung statt. ² Innert vier Wochen nach Veröffentlichung im Amtsblatt kann jede Person, die im Kanton wohnt, dem Kantonsrat schriftliche Anträge einreichen. Die Eingaben werden den Ratsmitgliedern vor der zweiten Lesung, in der Regel im Wortlaut, bekanntgegeben und veröffentlicht. ³ Die Unterlagen des betreffenden Beratungsgegenstandes werden den an der Volksdiskussion Teilnehmenden zugestellt. Vorbehalten bleiben Einschränkungen zum Schutze der Persönlichkeit Dritter.	
Art. 70 b) Vertretung vor dem Rat ¹ Wer seine Anträge aus der Volksdiskussion vor dem Rat persönlich begründen will, meldet sich bis spätestens 10 Tage vor der betreffenden Sitzung bei der Ratspräsidentin oder beim Ratspräsidenten. ² Die Ratspräsidentin oder Ratspräsident regelt das Verfahren im Einzelfall. Sie oder er kann insbesondere die Redezeit beschränken und entscheidet über die Abgabe von Unterlagen an die Ratsmitglieder. ³ In der Regel wird der gleichen Person das Wort nur einmal erteilt.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
Art. 71 Volksinitiativen ¹ Die zuständige Kommission äussert sich in ihrem Bericht und Antrag zur Stellungnahme der Initianten nach Art. 48 KRG. ² Erklärt der Rat eine Volksinitiative in erster Lesung für vollständig ungültig, so findet keine zweite Lesung statt.	
Art. 72 Fragestunde ¹ Das Büro setzt mindestens zweimal jährlich eine Fragestunde auf die Traktandenliste. ² Die Fragen sind in knapper Fassung schriftlich und ohne Begründung bis 30 Tage vor der Sitzung beim Büro einzureichen. Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident kann weitschweifige Fragen zur Kürzung zurückweisen. ³ Die Fragen werden im Rat nicht vorgetragen oder begründet. Das zuständige Mitglied des Regierungsrates antwortet kurz. Eine sachbezogene Zusatzfrage der Fragestellerin oder des Fragestellers ist zulässig. Eine Diskussion findet nicht statt. ⁴ In Ausnahmefällen können schriftliche Unterlagen abgegeben werden. Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident entscheidet.	
3. Parlamentarische Vorstöße (4.3)	
Art. 73 Einreichung einer parlamentarischen Initiative ¹ Eine parlamentarische Initiative ist schriftlich und begründet beim Büro einzureichen. Dieses bringt den Text den Ratsmitgliedern und dem Regierungsrat sowie den Medien zur Kenntnis und veröffentlicht ihn. ² Das Büro setzt die parlamentarische Initiative spätestens sechs Monate nach Einreichung auf die Traktandenliste. Der zuständigen Kommission und dem Regierungsrat ist die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme einzuräumen.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
Art. 74 Erheblicherklärung einer parlamentarischen Initiative ¹ Eine parlamentarische Initiative wird zunächst mündlich begründet. Anschliessend erhalten die zuständige Kommission und der Regierungsrat Gelegenheit, sich dazu zu äussern. ² Nach der Diskussion wird darüber abgestimmt, ob die parlamentarische Initiative erheblich erklärt werden soll.	
Art. 75 Behandlung einer parlamentarischen Initiative ¹ Die zuständige Kommission führt ein Vernehmlassungsverfahren durch, soweit ein solches angezeigt ist. Die Vorschriften des Regierungsrates über das Vernehmlassungsverfahren gelten sinngemäss.¹⁾ ² Mit der Antragstellung an den Kantonsrat überweist die zuständige Kommission den Antrag dem Regierungsrat zur Stellungnahme.	
Art. 76 Einreichung von Motionen, Postulaten und Interpellationen ¹ Motionen, Postulate und Interpellationen sind schriftlich beim Büro einzureichen. Dieses setzt sie spätestens auf die Traktandenliste der übernächsten Sitzung und bringt den Text den Ratsmitgliedern und dem Regierungsrat sowie den Medien zur Kenntnis und veröffentlicht ihn. ² Eine als dringlich bezeichnete Interpellation wird auf die Traktandenliste der nächsten Sitzung gesetzt, sofern sie von mindestens 20 Ratsmitgliedern unterzeichnet und spätestens 10 Tage vor dem Versand der Sitzungsunterlagen eingereicht wurde.	
Art. 77 Erheblicherklärung einer Motion oder eines Postulats ¹ Eine Motion oder ein Postulat wird zunächst mündlich begründet. Anschliessend erhalten die zuständige Kommission und der Regierungsrat Gelegenheit, sich dazu zu äussern.	

¹⁾ Art. 33 ff. Organisationsverordnung (bGS 142.121).

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
² Der Wortlaut einer Motion oder eines Postulats darf im Verlaufe der Beratung nicht geändert werden. ³ Nach der Diskussion wird darüber abgestimmt, ob die Motion oder das Postulat erheblich erklärt werden soll.	
Art. 78 Beantwortung einer Interpellation ¹ Die Interpellation kann mündlich begründet werden. Nach der Antwort des Regierungsrates wird das Wort nur noch je einmal der Interpellantin oder dem Interpellanten und dem Regierungsrat erteilt. ² Eine allgemeine Diskussion findet nur statt, wenn sie von einer Fraktion verlangt oder vom Rat beschlossen wird. ³ Über einen Antrag auf Diskussion wird ohne weitere Erörterung abgestimmt.	
Art. 79 Schriftliche Anfrage ¹ Eine schriftliche Anfrage ist beim Büro einzureichen. Sie wird an den Regierungsrat weitergeleitet. Der Text wird den Ratsmitgliedern zur Kenntnis gebracht und veröffentlicht. ² Die Antwort des Regierungsrates wird allen Ratsmitgliedern zugestellt und veröffentlicht.	
Art. 80 Rückzug parlamentarischer Vorstösse ¹ Die Erklärung des Rückzugs parlamentarischer Vorstösse ergeht an das Büro.	

Entwurf PK, 6. Februar 2018	Anträge der Kommissionsminderheiten
E. Geschäftsverkehr mit anderen Behörden ^(5.)	
1. Mitwirkung in den Aussenbeziehungen ^(5.1)	
Art. 81 ¹ Die zuständigen Kommissionen verfolgen die Entwicklung der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit des Kantons in ihrem Sachbereich. ² Sie wirken bei der Willensbildung mit, indem sie die Informations- und Konsultationsrechte gemäss Art. 68 f. KRG wahrnehmen. ³ Die Kommissionen können mit parlamentarischen Organen anderer Kantone gemeinsam beraten, wenn ein Geschäft die interkantonale und internationale Zusammenarbeit betrifft.	
F. Übergangsbestimmungen ^(6.)	
Art. 82 Erstmalige Wahl der ständigen Kommissionen ¹ Die erstmalige Wahl der ständigen vorbereitenden Kommission erfolgt innerhalb von 7 Monaten nach Inkrafttreten dieser Geschäftsordnung. ² Nach altem Recht gewählte besondere Kommissionen bleiben bestehen, bis sie ihren Auftrag erfüllt haben oder durch eine Kommission nach neuem Recht abgelöst werden.	
II.	
<i>Keine Fremdänderungen.</i>	
III.	
Der Erlass bGS 141.2 (Geschäftsordnung des Kantonsrates) wird aufgehoben.	
IV. Dieser Erlass tritt am 1. Juni 2019 in Kraft.	

