



An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 15. August 2018

**8000.9
Kantonsratsgesetz und Geschäftsordnung des Kantonsrates; 2. Lesung**

Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission vom 15. August 2018

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 19. März 2018 die Entwürfe für ein Kantonsratsgesetz (KRG) und für eine totalrevidierte Geschäftsordnung (nGO KR) behandelt und das Gesetz der Volksdiskussion bis zum 20. April 2018 unterstellt (vgl. Amtsblatt 2018, S. 410 ff., 424 ff. und 448). Aus der Volksdiskussion ging ein Beitrag ein.

Die parlamentarische Kommission (PK) hat die zahlreichen in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen und Anliegen wie auch die Eingabe aus der Volksdiskussion für die 2. Lesung aufgenommen und nimmt nachfolgend dazu Stellung. Zudem hat sie die Vorlage im Lichte der Ergebnisse der 1. Lesung im Kantonsrat nochmals eingehend beraten und stellt einige Anträge.

Sowohl das Kantonsratsgesetz wie auch die totalrevidierte Geschäftsordnung des Kantonsrates werden in zwei Lesungen beraten, weshalb die PK auch beide Entwürfe nochmals im Detail beraten hat. Dem fakultativen Referendum untersteht allerdings nur das Gesetz.



B. Ergebnisse der Volksdiskussion

Die Frauenzentrale Appenzell Ausserrhoden äussert sich in ihrem Beitrag zu den Entschädigungen für die Ratsmitglieder. Sie hält diese Frage für zentral, wenn ein ausgewogenes Verhältnis der Geschlechter im Rat erreicht werden solle. Sie kritisiert insbesondere, dass der Rat in 1. Lesung die beantragte Grundentschädigung sowie die Infrastrukturpauschale gestrichen habe. Die Erhöhung des Taggelds allein vermöge den Verzicht auf eine Grundentschädigung nicht zu kompensieren. Politische Arbeit entspreche für die Mehrheit der Engagierten einer Teilzeitarbeit, die finanziell zu entschädigen sei. Gerade für Teilzeitarbeitende und in der Familienarbeit aktive Personen könne die finanzielle Entschädigung ein Entscheidungskriterium sein, um sich auch politisch zu engagieren. Die Frauenzentrale Appenzell Ausserrhoden bittet daher, die Entschädigungsfrage unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit von Mann und Frau sowie einer besseren Vertretung von Frauen im Kantonsrat noch einmal zu prüfen.

Die Erwägungen und Anträge der PK zu dieser Frage sind nachfolgend bei den entsprechenden Bestimmungen (Art. 40 KRG, Art. 33–41 nGO KR) dargestellt.

C. Anpassungen der Entwürfe an die Ergebnisse der 1. Lesung und der Volksdiskussion

Die PK hat diverse Anpassungen an den Entwürfen vorgenommen, teils aufgrund der Debatte in der 1. Lesung im Kantonsrat, teils aufgrund der nochmaligen Beratung in der Kommission. Zusammengefasst handelt es sich dabei um folgende Punkte:

- Auftrag des Büros zur regelmässigen Überprüfung der Gesetzgebung über den Kantonsrat (Art. 2 lit. h^{bis} nGO KR)
- systematische Neufassung des Abschnitts «Kommissionen» in der Geschäftsordnung
- Einführung einer Unvereinbarkeit zwischen einem Mandat in der GPK und in einer anderen Kommission (Art. 6 Abs. 2 nGO KR)
- Explizite Erwähnung der Kernaufgaben der vorbereitenden Kommissionen in der Geschäftsordnung (Art. 6b nGO KR)
- Vereinheitlichung der Begrifflichkeit zum Zustimmungserfordernis des Regierungsrates (Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 KRG)
- Verschiebung der Regel über den Status von Minderheitsanträgen aus den Kommissionen vom Gesetz in die Geschäftsordnung (Art. 14 Abs. 1 KRG und Art. 6b Abs. 1 nGO KR)
- Verankerung des Juni-Termin für die konstituierende Sitzung in der Geschäftsordnung statt im Gesetz (Art. 23 Abs. 1 KRG und Art. 18 Abs. 1 nGO KR)
- Beschränkung der Vereidigung auf die neu gewählten Behördenmitglieder und Beamten der Gemeinden (Art. 18 Abs. 3 lit. I nGO KR)
- Information der Öffentlichkeit durch das Büro (Art. 28 KRG)
- diverse Anpassungen der Bestimmungen über die Finanzen des Kantonsrates (Art. 31 f. KRG, Art. 27 nGO KR)
- Präzisierung der Unvereinbarkeitsbestimmung für Angestellte in unterstützender Stellung zugunsten des Regierungsrates (Art. 33 Abs. 2 lit. g KRG)
- Regelung des Gebets gemäss geltendem Recht (Minderheitsantrag zu Art. 44 Abs. 2 nGO KR)
- Verzicht auf die laufende Offenlegung von Interessenbindungen im Register (Art. 35 Abs. 1 KRG)
- Verlust eines Mandats im Büro bei Fraktionsaustritt oder -ausschluss (Art. 39 Abs. 3 KRG)



- Anpassung der Zulagen für die Kommissionsarbeit (Art. 34 Abs. 1 lit. d und e nGO KR)
- doppeltes Sitzungsgeld für den Vorsitz in Büro und Kommissionen (Art. 35 Abs. 2 nGO KR)
- Variante mit Fr. 350.– Taggeld für einen ganzen Tag (Art. 35 Abs. 1 nGO KR)
- Einführung einer Betreuungsentschädigung (Art. 35b nGO KR)
- Ausdrückliche Erwähnung des Antragsrechts der Fraktionen im Plenum (Art. 54 Abs. 1 nGO KR)
- inhaltliche Umschreibung der Fragestunde auf Gesetzesebene (Art. 54 KRG)
- Präzisierung zur Genehmigung von Rückzügen (Art. 55 KRG)
- Vorprüfungsverfahren für parlamentarische Initiativen (Art. 73 nGO KR)
- Verzicht auf Information der Medien über Motionen, Postulate und Interpellationen (Art. 76 Abs. 1 nGO KR)

Redaktionelle Anpassungen ohne materielle Veränderung hat die PK in folgenden Bestimmungen vorgenommen:

KRG Art. 18 Abs. 1, Art. 26 (Überschrift)
 Art. 36 Abs. 1
 Art. 46 (Überschrift und Abs. 2)
 Art. 47 (Überschrift)
 Art. 57 Abs. 3

nGO KR Art. 4 Abs. 1
 Art. 18 Abs. 3 Ingress und lit. e
 Art. 34 Abs. 1 lit. d
 Art. 47 Abs. 4,
 Art. 49 Abs. 3
 Art. 50 Abs. 1 Ingress
 Art. 50 Abs. 4
 Art. 57 Abs. 1

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

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

In der 1. Lesung wurde moniert, dass die Aufzählung der Kriterien, nach welchen der Kantonsrat über die Aufgabenerfüllung von Regierungsrat und Verwaltung wacht, zufällig sei.

Art. 1 Abs. 2 KRG orientiert sich an den verfassungsrechtlichen Kriterien richtiger Aufgabenerfüllung durch die kantonale Verwaltung in Art. 93 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) und übernimmt diese wörtlich. Um den bereits im Bericht und Antrag zur 1. Lesung betonten allgemeinen Charakter zu unterstreichen, nimmt die Bestimmung auch das Kriterium der Nachhaltigkeit gemäss Art. 27 Abs. 1 KV auf, das in genereller Weise ebenfalls zum Kanon der Kriterien der «guten Verwaltungsführung» gehört. Art. 1 KRG umschreibt die Aufgaben des Kantonsrates allgemein und geht insofern über die blossе Oberaufsicht hinaus. Er umschreibt die Verantwortung des Kantonsrates in einem umfassenden Sinne. So hat dieser etwa auch in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber über die richtige Aufgabenerfüllung durch Regierungsrat und Verwaltung zu wachen.



Insofern hält es die PK nach wie vor für richtig, an dieser Stelle nicht die landläufig genannten Kriterien für die Oberaufsicht zu übernehmen.

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

a) Büro des Kantonsrates (Art. 6–8 KRG, Art. 1–4 nGO KR)

Neu sieht Art. 2 lit. h^{bis} nGO vor, dass das Büro die Gesetzgebung über den Kantonsrat (also sowohl das KRG wie auch die nGO KR) regelmässig überprüft und gegebenenfalls Antrag auf Anpassung stellt. Diese Norm verbindet zwei Aussagen. Zum einen hat das Büro über die Aktualität der Gesetzgebung zu wachen. Zum anderen ist es für die Vorbereitung und Antragstellung von Anpassungen der Gesetzgebung zuständig (soweit im Einzelfall keine PK mit dieser Aufgabe betraut wird).

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

Die Regel, wonach sich der Kantonsrat «in der Regel im Juni» nach den Gesamterneuerungswahlen zu seiner **konstituierenden Sitzung** versammelt, sollte nach Ansicht der PK nicht im Gesetz geregelt werden. Es handelt sich um eine organisatorische Regelung, die grundsätzlich in die Geschäftsordnung gehört. Der Passus wurde daher von Art. 23 Abs. 1 KRG nach Art. 18 Abs. 1 nGO KR verschoben.

Aufgrund des richtigen Hinweises in 1. Lesung wurde Art. 18 Abs. 3 lit. I nGO KR angepasst. Wie bei allen anderen Ämtern sind nur die **neu gewählten Behördenmitglieder und Beamten der Gemeinden** zu vereidigen und nicht alle vier Jahre sämtliche dieser Amtsträger.

In 1. Lesung wurde schliesslich die Frage gestellt, warum die **Vereidigung der vom Kantonsrat gewählten Behördenmitglieder** nicht erwähnt sei. Art. 51 KRG hält in allgemeiner Weise fest, dass der Kantonsrat die nach Gesetz vorgesehenen Vereidigungen vornimmt. Er bildet also selber keine Grundlage für Vereidigungen. Die erwähnten gesetzlichen Grundlagen finden sich in Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über den Eidschwur (bGS 111.3), für die von den Stimmberechtigten (damals an der Landsgemeinde) gewählten Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates und des Obergerichts, sowie in Art. 44 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; bGS 131.12) für die kommunalen Behörden und Beamten. Der Gesetzgeber folgt der Regel, wonach nur von den Stimmberechtigten gewählte Personen vereidigt werden. Daher ist die Regel über die eidpflichtigen kommunalen Behörden auch im GPR geregelt, das sich mit Wahlen und Volksabstimmungen beschäftigt, und nicht etwa im Gemeindegesetz.

Später weiteten Kantonsrat (als Ordnungsgeber) und Regierungsrat diese gesetzlichen Regeln aus. In der Geschäftsordnung des Kantonsrates ist vorgesehen, dass auch die Mitglieder des Kantonsgerichts, die Ratschreiberin/der Ratschreiber sowie die Staatsanwältin/der Staatsanwalt vereidigt werden (Art. 28 lit. e und e^{bis} GO). Der Regierungsrat hat den Kreis der eidpflichtigen Ämter in den Gemeinden ebenfalls über den vom Gesetzgeber vorgesehenen Bereich ausgedehnt, indem er sämtliche Gemeindeschreiberämter für eidpflichtig erklärte, obwohl mittlerweile 19 von 20 Gemeinden keine Volkswahl mehr kennen.

Diesem gewachsenen System fehlen eine klare Ausrichtung und eine Logik. So werden weitere Amtsträger, die vom Kantonsrat gewählt werden, nicht vereidigt (Leiterin/Leiter Finanzkontrolle, Datenschutzkontrollorgan, Angehörige der Schlichtungsstellen, Vermittler). Demgegenüber wird das eidpflichtige Amt der leitende Staatsanwältin/des leitenden Staatsanwalts seit der Justizrevision gar durch den Regierungsrat gewählt.



Es ist daher angezeigt, die Ausweitung der Eidpflicht in der Geschäftsordnung zu streichen und auf jene Behörden zurückzuführen, welche effektiv von den Stimmberechtigten gewählt wurden. Daher sehen die Bestimmungen über die Konstituierung keine zusätzlichen eidpflichtigen Ämter mehr vor.

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

Die PK hat bei einer neuerlichen Beratung des KRG die Bestimmungen über die Finanzen leicht angepasst.

Art. 31 Abs. 3 KRG bringt nun deutlicher den eigentlichen Sinn der Norm zum Ausdruck, wie er bereits im Bericht und Antrag zur 1. Lesung formuliert wurde. Dem Regierungsrat ist es gesetzlich untersagt, eigenmächtig wesentliche Änderungen an den Entwürfen des Büros für den Voranschlag des Kantonsrates vorzunehmen. Dies verbietet der Grundsatz der Gewaltenteilung. Änderungen sind aber selbstverständlich möglich, müssen aber im Einvernehmen mit dem Büro geschehen. Die sehr restriktive Formulierung gemäss 1. Lesung hätte bei strenger Auslegung sogar mit der verfassungsrechtlichen Kompetenz des Regierungsrates kollidieren können. Art. 88 Abs. 1 KV behält dem Regierungsrat das Recht vor, einen integralen Entwurf des Voranschlags zu unterbreiten.

Zudem wurde der Hinweis auf die Rechnung in Art. 31 Abs. 3 KRG gestrichen. Diese Vorgabe erscheint nicht praktikabel. Falls die Finanzkontrolle Korrekturhinweise anbringt, muss die Rechnung angepasst werden. Zudem enthält die Rechnung weit weniger Spielraum als der Voranschlag, da das Regelwerk der Rechnungslegung sehr eng ist.

Die PK hat zudem festgestellt, dass Art. 32 KRG in der Fassung gemäss 1. Lesung zu weit ging. Der pauschale Verweis auf Art. 88 Abs. 2 KV schliesse auch Änderungen im Finanzvermögen ein. Diese sind jedoch von Verfassung wegen dem Regierungsrat vorbehalten. In der neuen Fassung erwähnt die Bestimmung daher ausdrücklich neue und gebundene Ausgaben.

3. GPK im Speziellen (Art. 9–18 KRG, Art. 6–14 nGO KR)

Die PK hat sich vor dem Hintergrund der Ratsdebatte in 1. Lesung noch einmal eingehend mit der Organisation der Oberaufsicht im Kantonsrat beschäftigt. Sie hat sich insbesondere auch mit dem Aspekt der Miliztauglichkeit auseinandergesetzt. Zudem hat sie die Variante mit zwei Aufsichtskommissionen (Justizkommission und Staatswirtschaftliche Kommission [JuKo+StwK]) erneut im Detail geprüft.

a) Modellwahl GPK

Die PK hat die beiden Varianten GPK und JuKo+StwK einander nochmals gegenübergestellt. Sie kommt aus folgenden Gründen weiterhin zur Variante GPK:

- Der Umfang der Entlastung für die GPK durch die Beibehaltung der JuKo wäre gemessen am gesamten Arbeitsanfall eher gering, zumal die Wahlvorbereitung ohnehin nicht zum Portfolio der GPK gehört.
- Die JuKo hätte eine sehr geringe politische Bedeutung im Vergleich zur GPK. Verknüpft mit der neu beabsichtigten personellen Unvereinbarkeit zwischen Aufsichts- und Sachkommissionen und der vierjährigen Amtsdauer besteht die Gefahr, dass sich JuKo-Mitglieder für vier Jahre politisch ins «Abseits» gestellt fühlen. Die JuKo wäre in dieser Form wenig attraktiv.
- Bei der Beibehaltung einer separaten JuKo würde diese voraussichtlich auch die Richterwahlen vorbereiten. Dies hat bisher den grössten zeitlichen Aufwand ausgemacht. Ausgerechnet die Richterwahlen werden in der juristischen Literatur aber von der Aufsichtsfunktion ausgenommen (Lienhard Andreas, Oberaufsicht



über die Gerichte – ein Überblick, Parlament 2017, Heft Nr. 3, S. 3 ff., 6). Die Vorbereitung von Richterwahlen durch die JuKo droht damit in Konflikt mit der neu vorgesehenen strikten Trennung zwischen Aufsichts- und Sachaufgaben zu geraten (vgl. Art. 9 Abs. 3 KRG). Letztlich verbliebe der JuKo einzig die Oberaufsicht über die Justiz.

- Die Kriterien der Oberaufsicht – gerade im Bereich der Verwaltungs- und Geschäftsführung – sind bei Verwaltung und Gerichten im Grunde dieselben. Hier können bei einer einzigen GPK Synergien genützt werden.
- Mit der Bildung einer Subkommission innerhalb der GPK könnten besonderen Aspekten der Justizaufsicht doch Rechnung getragen werden. Dass diese zu berücksichtigen sind, stellt die PK nicht in Abrede.
- Zwei getrennte Aufsichtskommissionen binden zusätzliche personelle Ressourcen (sowohl bei den Mitgliedern des Parlaments als auch bei den Parlamentsdiensten). Der Aufgabenbereich der JuKo ist aber im Verhältnis zur GPK klein.
- Die Anzahl «freier» Mitglieder des Kantonsrates ohne Kommissionsmandat nähme bei einem System JuKo+StwK deutlich ab. Es blieben noch 6–8.

Zentral scheint der PK auch weiterhin die Idee der **Oberaufsicht aus einer Hand**. Die Oberaufsicht wird künftig nach einer einheitlichen Methodik ausgeübt werden können. Mit dem Modell GPK kann sich eine Kommission auf die Oberaufsicht konzentrieren. Sämtliche sachfremden Aufgaben, wie die Vorbereitung von Wahl- oder Sachgeschäften, die Vorbereitung des Voranschlags oder gar die eigenhändige Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen (wie Besoldungsvorlagen) entfallen. Ebenso entfällt der Aufwand für die Koordination mit anderen Aufsichtskommissionen. Weiter wird der Nachteil der geltenden Regelung aufgefangen, dass die Aufsichtskommissionen in sehr unterschiedlichem Mass tatsächlich mit Aufsichtsaufgaben befasst sind.

Die letztlich mit dieser Vorlage angestrebte **Spezialisierung** im Kommissionenwesen kommt so auch im Bereich der Oberaufsicht zum Tragen. Diesem Anliegen trägt auch der Umstand Rechnung, dass der Rat die GPK in 1. Lesung auf mindestens 9 Mitglieder vergrössert hat. Dies macht eine Spezialisierung eher möglich, als wenn die Kommission nur aus 7 Mitgliedern bestünde. Selbstverständlich nimmt damit auch der Koordinationsaufwand zu. Wie bereits in der 1. Lesung ausgeführt, wird für die GPK 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 aber 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. Das bedeutet gleichzeitig, dass bei der Auswahl der Mitglieder der GPK ein Augenmerk auf die jeweiligen Spezialisierungen gelegt wird. Kenntnisse oder eine Affinität zur Justiz oder zu den Finanzen sind mehr als nur von Vorteil.

b) Miliztauglichkeit

Im der 1. Lesung wurde die Diskussion um die GPK von der Prämisse beherrscht, dass die GPK künftig deutlich mehr Arbeit habe, als die heutige StwK und dass deshalb kaum mehr Ratsmitglieder gefunden würden, die sich für ein solches Mandat zur Verfügung stellten. Die neue Vorlage enthält allerdings diverse Elemente, die die Miliztauglichkeit im Bereich der Oberaufsicht weiterhin gewährleisten:

- Die Erhöhung der Mindestgrösse auf mindestens 9 Mitglieder (nach geltendem Recht sind es fünf, der Antrag der PK sah mindestens sieben Mitglieder vor) erleichtert die Aufteilung der Arbeitslast, insbesondere in Verbindung mit der Bildung von Subkommissionen.



- Zentral ist auch die Bildung eines Parlamentsdienstes, der natürlich auch der GPK zur Verfügung steht. Die direkte Unterstützung für die GPK wird gebündelt. Künftig stehen dieser Kommission 60 Stellenprozent exklusiv zu. Hinzu kommen die weiteren Ressourcen im Parlamentsdienst und im Rechtsdienst, auf die die GPK zugreifen kann. Insgesamt kann sich die GPK auf deutlich mehr und konzentriertere Ressourcen abstützen als heute. Der Parlamentsdienst wird in der Lage sein, die GPK nicht nur in administrativer Hinsicht sondern auch im methodisch-inhaltlichen und im juristischen Bereich effektiver zu unterstützen als dies mit dem Modell dreier Aufsichtskommissionen heute der Fall ist.
- Die Schaffung der Finanzkontrolle hat zu einer wesentlichen Entlastung der Oberaufsichtskommissionen im Bereich des Staatshaushaltes geführt. Die Unterstützung beschränkt sich jedoch nicht darauf. Auch im Bereich der Prüfung von Prozessen und Strukturen, mit der sich die Finanzkontrolle auch beschäftigt, stehen wertvolle Grundlagen zur Verfügung, die früher nicht greifbar waren. Die Berichte der Finanzkontrolle liefern der GPK wertvolle Hinweise für vertieftere Abklärungen zu gewissen Fragen und erleichtern so eine risikoorientierte Aufsichtstätigkeit.
- Der neue Vorschlag der PK in Bezug auf die Entschädigungen stärkt das «Tandem» aus Präsidentin/Präsident und Vize. Dies ermöglicht es, die zweifellos grosse Last, die auf den Schultern der Präsidentin, des Präsidenten liegt, zu mildern. Das Vizepräsidium kann gewisse Zusatzaufgaben übernehmen und wird dafür angemessen entschädigt.
- Der Auftrag zur Schwerpunktsetzung legitimiert zur Konzentration und trägt damit tendenziell zu einer Reduktion der Arbeitslast bei. Eine flächendeckende Oberaufsicht ist nicht nur nicht verlangt, sondern gesetzlich nicht erwünscht.
- Durch die Konzentration auf eine GPK kann Fachwissen gebündelt und Koordinationsaufwand zwischen den Kommissionen reduziert werden.
- Die Flexibilisierung bei der Berichterstattung wie auch die mittelfristige Schwerpunktsetzung erlauben eine Loslösung von einer strikten Orientierung am Kalenderjahr. Das erleichtert die zeitliche Verteilung der Arbeitslast. Die GPK kann deutlich besser disponieren als heute. So können Belastungsspitzen gebrochen werden. Das ist zentral im Interesse einer miliztauglichen Oberaufsicht.

c) Arbeitsweise der GPK

Die PK wurde gebeten, einige Ausführungen zur künftigen Arbeitsweise der GPK unter dem neuen Regime zu machen. Die Vorschläge der PK im Gesetz und in der Geschäftsordnung stehen vor dem Hintergrund der folgenden Überlegungen zur Arbeitsweise der GPK:

- Die Erstellung eines mittelfristigen Prüf- und Arbeitsprogramms, das transparent gemacht wird, sollte einen hohen Stellenwert erhalten, um die Arbeitslast planbarer zu machen und die Schwerpunktsetzung und damit die Risikoorientierung zu erleichtern. Art. 6a Abs. 1 nGO KR enthält nun einen entsprechenden Hinweis.
- Die GPK könnte davon abkommen, nur noch einen grossen Prüfbericht pro Jahr zu verfassen. Die PK könnte sich vorstellen dass die GPK die Ergebnisse ihrer Abklärungen und Prüfungen jeweils in Form eines separaten Berichts festhält. Der Bericht enthielte die Schlussfolgerungen, die Empfehlungen an die betroffenen Stellen und allfällige Massnahmen auf Ebene GPK (z.B. Lancierung eines Vorstosses). Der Bericht würde die Prüfung formell abschliessen. Der geprüften Stelle würde Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Schlussfolgerungen und Empfehlungen gegeben. Eine Publikation wäre nicht zwingend und läge im Ermessen der GPK. Kleinere Abklärungen könnten auch in einfacher Form dokumentiert werden. Das ist im Kanton Thurgau etwa für Abklärungen von Subkommissionen vorgesehen.
- Der Jahresbericht könnte als Tätigkeits- oder Rechenschaftsbericht ausgestaltet werden. Er gäbe Auskunft über das Arbeitsprogramm, über die gemachten Prüfungen und über deren Ergebnisse sowie ob und wel-



che Empfehlungen umgesetzt wurden und welche nicht. Dabei wären nicht alle Prüfungen im Detail zu erwähnen. Die GPK könnte entscheiden, welche Prüfergebnisse so bedeutend sind, dass sie öffentlich gemacht werden müssen und im Rat zu diskutieren sind. Der Tätigkeitsbericht wäre nicht mehr der Kulminationspunkt der Tätigkeit der GPK, da die Ergebnisse der einzelnen Prüfungen bereits vorlägen und zumindest Regierungsrat und betroffenen Stellen bekannt wären. Eine solche Praxis kennt etwa der Kanton Basel-Landschaft. In Appenzell Ausserrhoden sieht das Finanzhaushaltsgesetz dieses Modell für die Arbeit der Finanzkontrolle vor (Prüfberichte und jährlicher Tätigkeitsbericht).

Dieses Vorgehen gäbe die Möglichkeit, Prüfungen auch über ein Kalenderjahr hinaus durchzuführen. Im Jahresbericht erscheinen die Ergebnisse dann, wenn die Prüfung abgeschlossen ist. Damit könnte erheblicher Druck von GPK vor Erstellung des Jahresberichts genommen werden. Die PK könnte sich vorstellen, dass die Empfehlungen der GPK mit einem solch angepassten Verfahren durch Regierungsrat und Verwaltung eher umgesetzt werden als heute. Heute kulminiert die Tätigkeit der StwK in der Präsentation der – bisher nicht bekannten – Ergebnisse ihrer Prüfungen. Nach der öffentlichen Debatte ebbt das Interesse an den Empfehlungen der StwK jeweils aber schnell wieder ab. Würden die einzelnen Prüfungen formell mit einem Bericht und mit Empfehlungen abgeschlossen, und würden Regierungsrat und Verwaltung zumindest zu einer Antwort verpflichtet, könnte die Oberaufsicht an Effektivität gewinnen.

Um dem Rat mehr Orientierung im Bereich der Oberaufsicht zu geben würde es die PK begrüßen, wenn die GPK sich intensiver mit den Rechenschafts- und Jahresberichten von Regierung und Verwaltung auseinandersetzen würde. In vielen anderen Kantonen bilden diese Berichte nachgerade Anknüpfungs- und Ausgangspunkt der Oberaufsicht des Parlaments und damit der Tätigkeit der Oberaufsichtskommissionen. Dies würde zudem das Instrument der Jahresberichte stärken und den Regierungsrat wie auch die Anstalten und Betriebe stärker in die Pflicht nehmen.

4. Weitere Erläuterungen zum Kommissionenwesen

a) Dynamik im Rat

Anlässlich der 1. Lesung wurde in allgemeiner Weise geltend gemacht, dass sich die Dynamik im Rat mit einem System ständiger Sachkommission verändern werde. Soweit damit insbesondere eine gewisse Spezialisierung der Ratsmitglieder gemeint war, kann die PK dem nur zustimmen. Eine solche Tendenz ist jedoch bereits heute feststellbar, wie jüngste Beispiele zeigen (Richtplanung und Baugesetzgebung, Steuergesetzgebung oder Kindes- und Erwachsenenschutzrecht). Sie ist der Fülle und der Komplexität der Geschäfte geschuldet. Für die PK ist wichtig, dass zwischen der inhaltlichen Vertiefung und Aufbereitung der Geschäfte einerseits und der politischen Würdigung andererseits unterschieden wird. Zu letzterer sind sämtliche Ratsmitglieder in der Lage. Wie gut diese Einordnung gelingt hängt jedoch von der inhaltlichen Vorarbeit von Regierungsrat und vorbereitender Kommission ab. Aus Sicht der PK führt an einer gewissen Spezialisierung kein Weg vorbei, will der Rat die Geschäfte vertieft beraten und dennoch miliztauglich agieren können.

b) Aufgaben der vorbereitenden Kommissionen (Art. 6b nGO KR)

Aufgrund einer Anregung in 1. Lesung hat die PK eine Bestimmung erarbeitet, welche analog zur GPK die Aufgaben der vorbereitenden Kommissionen in der Geschäftsordnung umschreibt (Art. 6b). Der Entwurf beschränkt sich auf die beiden Kernaufgaben der vorbereitenden Kommissionen, die Vorberatung von Geschäften und die Begleitung der Aussenbeziehungen. Er ist daher nicht abschliessend zu verstehen. An anderer Stelle finden sich weitere Aufgaben, die die Gesetzgebung den Kommissionen zuweist, die aber die Kernauf-



gabe lediglich unterstützen (wie etwa die Information des Büros und der Öffentlichkeit oder die Rückbindung in die Fraktionen). Die neue Bestimmung verbessert zusammen mit der neuen systematischen Ordnung des Abschnitts die Übersichtlichkeit der Geschäftsordnung. Durch ihre Formulierung macht sie ausserdem deutlich, dass die begleitende Kontrolle der Departemente nicht zu den Aufgaben der Kommissionen gehört.

c) Systematik des Abschnitts «Kommissionen»

Die Einfügung von Art. 6b nGO KR verlangte nach einer Anpassung der Systematik des Abschnitts «Kommissionen». Die unterteilenden Sachüberschriften gliedern den Abschnitt nun noch etwas deutlicher. Die Hauptunterscheidung trifft die Geschäftsordnung nach ständigen und besonderen Kommissionen, bevor dann gemeinsame Bestimmungen für alle Arten von Kommissionen den Abschnitt abrunden.

d) Geschäftsreglemente der Kommissionen (Art. 9 Abs. nGO KR)

Zu Art. 9 Abs. 1 nGO KR wurde in 1. Lesung der Wunsch geäussert, dass die PK Ausführungen zum Inhalt der Geschäftsreglemente der Kommissionen macht. Die PK hat einige Überlegungen angestellt und ein mögliches Inhaltsverzeichnis für ein Musterreglement diskutiert. Sie verzichtet aber bewusst darauf, diese Inhalte bereits jetzt im Detail zu erläutern. Es wird Sache der Kommissionen in Zusammenarbeit mit dem Büro sein, die Kommissionsreglemente zu erarbeiten. Die PK möchte hier nicht vorgreifen. Mögliche Inhalte dieser Reglemente könnten jedoch – kurz skizziert – sein: Ziele und Grundsätze der Kommissionstätigkeit, interne Organisation und Verfahren, Koordination mit anderen Kommissionen, Büro und Parlamentsdienst, Verkehr mit Regierungsrat und Verwaltung, Berichterstattung und Öffentlichkeit.

Dabei wird im Einzelfall genau zu überlegen sein, welcher Grad an Vereinheitlichung notwendig und wünschbar ist. Dazu ist eine enge Koordination zwischen den Kommissionen und mit dem Büro erforderlich. Schliesslich wird wohl eine gewisse Abstimmung auch mit dem Regierungsrat nötig sein. Die PK hält ein Musterreglement des Büros aus diesem Grund für sinnvoll, möchte dies jedoch nicht explizit als Aufgabe des Büros verankern. Der Stellenwert dieses Musters für die einzelnen Kommissionen wäre ohnehin nicht in jedem Fall geklärt. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass zwischen Büro und Kommissionen keine Hierarchie besteht. Das Büro kann den Kommissionen ihre Arbeitsweise nicht vorschreiben. Vorbehalten bleiben Prozesse im Zuständigkeitsbereich des Büros, bei denen es Vorgaben machen darf.

e) Zuständigkeiten der ständigen parlamentarischen Kommissionen

Die PK hat Fragen rund um die Zuständigkeiten der ständigen parlamentarischen Kommissionen noch einmal geprüft. Sie hält die Offenheit der Gesetzgebung in diesem Bereich nach wie vor für richtig. Die damit verbundene Flexibilität sichert die gleichmässige Verteilung der Geschäftslast und dient damit nicht zuletzt auch der Miliztauglichkeit des gesamten Systems. Letztlich hat das künftige Büro über die Zuständigkeiten der Kommissionen zu entscheiden. Allerdings sieht die PK gewisse Zuordnungen als durchaus plausibel an. So wird der Voranschlag des Datenschutz-Kontrollorgans künftig in den ordentlichen Voranschlagsprozess eingebettet (vgl. den neu gefassten Art. 27 Abs. 1 lit. g des kantonalen Datenschutzgesetzes; DSG; bGS 146.1). Damit wird die Kommission Finanzen die Vorbereitung übernehmen. Die Vorbereitung von Richterwahlen könnte die Kommission Inneres und Sicherheit (KIS) übernehmen. Diese Tätigkeit erfordert ein gewisses Verständnis für das Gerichtswesen. Die KIS wird mit Fragen der Gerichtsorganisation und des Verfahrens beschäftigt sein. Wichtig ist auch der Einbezug der Gerichte in der Vorbereitung dieser Wahlgeschäfte. Auch die Geschäfte der Kantonskanzlei, die in der Regel institutionelle Fragen betreffen, könnten der KIS übertragen werden. Sie beschäftigt sich regelmässig mit Fragen der kantonalen Organisation und mit weiteren strukturellen Fragen.



f) Art. 11 KRG

In 1. Lesung wurde auf die sprachliche Differenz in Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 KRG hingewiesen («im Einvernehmen» bzw. «mit dem Einverständnis»). In beiden Fällen ist die Zustimmung des Regierungsrates gefordert. Sie unterscheiden sich materiell nicht voneinander, weshalb die Formulierungen in Übereinstimmung gebracht wurden.

g) Grenzen des Einsichtsrechts der GPK (Art. 12 KRG)

Im Rat wurde die Frage nach den Grenzen des Einsichtsrechts der GPK gemäss Art. 12 Abs. 1 gestellt. Grundsätzlich schreibt das Bundesrecht den Kantonen nicht vor, wie sie ihre Oberaufsicht und insbesondere das Einsichtsrecht ihrer politischen Aufsichtsorgane zu gestalten haben. Es existieren jedoch gewisse punktuelle Einschränkungen der Reichweite der kantonalen Oberaufsicht im Zusammenhang mit dem Vollzug von Bundesrecht durch kantonale Organe. Ein Beispiel betrifft die kantonale Aufsicht über kantonale Behörden, die mit Aufgaben nach dem Nachrichtendienstgesetz (NDG; SR 121) betraut sind. Die Einsicht in Daten kann verweigert werden, wenn wesentliche Sicherheitsinteressen dies erfordern (vgl. Art. 82 Abs. 4 NDG). Ähnliche Beschränkungen der kantonalen Aufsichtstätigkeit klingen beispielsweise auch im Militärgesetz oder im Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz des Bundes an. Die Reichweite des Einsichtsrechts hängt also vom konkreten Einzelfall und von den Rechtsgrundlagen ab. Zu den im Rat ausdrücklich erwähnten Beispielen – Gesundheitsdaten von kantonalen Angestellten oder Steuererklärungen – finden sich keine bundesrechtlichen Beschränkungen. Denkbar wäre, dass ein bundesrechtliches Berufsgeheimnis (bspw. das Arztgeheimnis) einer Einsichtnahme im Einzelfall entgegensteht.

Übergeordnete Schranken ergeben sich allerdings aus dem kantonalen Verfassungsrecht und insbesondere aus dem Gewaltenteilungsprinzip (Vgl. Art. 61 Abs. 1 KV). So ist es dem Kantonsrat verwehrt, im Rahmen seiner Oberaufsicht in den Kompetenzbereich der Gerichte und des Regierungsrates einzugreifen. Wichtige Schranken, die sich aus dem Gewaltenteilungsprinzip ergeben, sind in Art. 66 KRG genannt und im Bericht und Antrag für die 1. Lesung näher erläutert (S. 39). Daraus ergibt sich beispielsweise, dass sich die parlamentarische Aufsicht zum Gerichtswesen auf den sogenannten äusseren Geschäftsgang beschränkt oder dass die Oberaufsicht in der Regel nachträglich erfolgt und auf jeden Fall nicht in den Entscheidungsprozess der Exekutive eingreift.

Eine übergeordnete rechtliche Schranke für das umfassende Einsichtsrecht der Aufsichtskommissionen ergibt sich auch aus Art. 79 Abs. 2 KV, wonach Regierungsrat und Verwaltung den Kommissionen alle Auskünfte erteilen, die sie für ihre Tätigkeit *benötigen*. Die Akteneinsicht ist damit von Verfassung wegen an die Notwendigkeit für die Aufgabenerfüllung geknüpft. Ausgeschlossen ist damit die Einsicht aus blosser Neugierde oder Einsichtsgesuche, die offensichtlich nicht aufsichtsrelevant sind. Nichts anderes ergibt sich aus dem kantonalen Datenschutzgesetz (DSG; bGS 146.1). Demnach dürfen Daten anderen Organen (in diesem Fall der GPK) nur bekannt gegeben werden, wenn das verantwortliche Organ dazu rechtlich verpflichtet oder ermächtigt ist oder das empfangende Organ die Daten im Einzelfall zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben benötigt (Art. 8 Abs. 1 DSG). Besonders schützenswerte Personendaten – von denen in 1. Lesung die Rede war – dürfen sogar nur dann bekannt gegeben werden, wenn das verantwortliche Organ aufgrund einer klaren Rechtsgrundlage dazu verpflichtet oder ermächtigt ist oder die Daten für das empfangende Organ im Einzelfall zur Erfüllung einer rechtlich klar umschriebenen Aufgabe unentbehrlich sind (Art. 8 Abs. 2 DSG).



Ferner kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass ernste und konkrete Sicherheitsinteressen einer Einsicht durch parlamentarische Aufsichtsorgane für eine gewisse Dauer entgegenstehen. Zu denken wäre beispielsweise an den Schutz von Informanten bei laufenden polizeilichen Ermittlungen.

Aufgrund der zentralen Bedeutung der parlamentarischen Oberaufsicht und der umfassenden Formulierung des Akteneinsichtsrechts in Art. 12 Abs. 1 KRG wird Einsichtsgesuchen der parlamentarischen Aufsichtskommissionen, die nicht offensichtlich zu weit gehen, gefolgt werden müssen. In der Praxis wird es daher in der Verantwortung der Aufsichtskommissionen liegen, im Dialog mit dem Regierungsrat die Verhältnismässigkeit ihrer Einsichtnahme im Einzelfall zu wahren.

h) Information des Regierungsrates (Art. 12 Abs. 2 KRG)

Die PK hat die Regelung in Art. 12 Abs. 2 KRG noch einmal eingehend beraten. Sie spricht sich nach wie vor für die Lösung aus, wie sie der Kantonsrat in 1. Lesung beschlossen hat. Die PK teilt die Befürchtungen der Kritiker der Regelung nicht. Für die Regelung spricht, dass im Bereich der Oberaufsicht stets der Gesamtregierungsrat informiert sein sollte. Für die GPK kann die Information des Gesamtregierungsrates auch ein Vorteil darstellen. Sie verhindert jeden Anschein, dass der Gesamtregierungsrat umgangen werden könnte. Es ist dann Sache des Regierungsrates, die Informationen intern zu verarbeiten.

Zudem verlangt das Gesetz nicht eine Zustimmung für jede einzelne Sitzung. Es lässt Raum für generelle Zustimmungen. So könnte der Regierungsrat eine generelle Zustimmung erteilen, dass die GPK die Leitung des Amtes für Finanzen einlädt, wenn die Staatsrechnung thematisiert wird.

i) Unvereinbarkeiten (Art. 6 Abs. 2 nGO KR)

Die Mehrheit der PK beantragt, in Art. 6 Abs. 2 nGO KR eine **Unvereinbarkeit zwischen einem Mandat in der GPK und einem Mandat in einer anderen Kommission** einzuführen. Damit kommt sie auf ihren Antrag in 1. Lesung zurück. Dieses Verbot von Doppelmandaten gründet vor allem in der Befürchtung, dass der unterschiedliche Informationsstand in einer vorbereitenden Kommission zu Problemen führen kann und dass insbesondere Ratsmitglieder, die ein Doppelmandat innehaben, kompromittiert werden könnten. Dies lehrt die Erfahrung aus der Vergangenheit. Diese Gefahr hält die Mehrheit der PK für gewichtiger als etwaige Nachteile einer Unvereinbarkeit für kleinere Fraktionen – zumal nur ein Mandat in der GPK von der Unvereinbarkeit betroffen wäre. Sie möchte eine klare Regelung in der Geschäftsordnung verankern, so muss der Rat im konkreten Fall nicht eine schwierige Abwägung treffen. Die Minderheit der PK wendet sich gegen eine Verschärfung der ratsinternen Unvereinbarkeiten. Konstellationen, in denen vertrauliche Informationen eine Rolle spielen, würden auch weiter fortbestehen, so etwa wenn die Kommission Finanzen Informationen aus dem Voranschlagsprozess nicht öffentlich machen darf. Der Rat habe es mit der Etablierung einer entsprechenden Wahlpraxis selber in der Hand, ohne für kleine Fraktionen von vornherein Hürden aufzubauen. Zudem sei eine konsequente Verhinderung von kompromittierenden Konstellationen auch mit dieser Regelung nicht möglich, sonst müssten Sperrfristen für ehemalige Mitglieder der GPK eingeführt werden. Doch das ginge auf jeden Fall zu weit. Schliesslich würden vertrauliche Informationen aus der Oberaufsichtstätigkeit nur höchst zufällig gleichzeitig auch für eine konkrete Gesetzgebungsvorlage einer Sachkommission relevant werden.

Die PK wendet sich aber weiterhin gegen eine Unvereinbarkeit zwischen einem GPK-Mandat und einem Mandat im Büro (insb. als Präsidentin/Präsident oder als Vize). Das Büro hat – anders als die Kommissionen – primär organisatorische Aufgaben. Zudem würde eine Erweiterung der Unvereinbarkeit kleinere Fraktionen vor



noch grössere Probleme stellen. Schliesslich will die PK verhindern, dass fähige Ratsmitglieder von der Mitarbeit im Büro abgehalten werden, weil sie sonst ihr GPK-Mandat verlören.

j) Status von Minderheitsanträgen in Berichten und Anträgen der Kommissionen

Der Status von Minderheitsanträgen in Berichten und Anträgen der Kommissionen soll neu nicht mehr im Gesetz (Art. 14 Abs. 1 KRG) sondern in der Geschäftsordnung geregelt werden (Art. 6b Abs. 1 nGO). Es handelt sich um eine organisatorische Norm, die der Kantonsrat aufzustellen hat und nicht der Gesetzgeber.

5. Öffentlichkeit und Information

In Art. 28 KRG wurde die Klarstellung aufgenommen, dass auch das Büro die Öffentlichkeit informieren kann. In der Fassung gemäss 1. Lesung waren an dieser Stelle nur die Kommissionen erwähnt.

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

a) Unvereinbarkeiten (Art. 33 KRG)

Anlässlich der 1. Lesung wurde der Wunsch geäussert, dass die **Materialien zur Reform der Staatsleitung**, welche neue Rechtsgrundlagen für die Unvereinbarkeiten brachten, nochmals konsultiert und die wichtigsten Punkte dargelegt werden. Die PK stellt fest, dass die in 1. Lesung beantragte Fassung mit den Vorgaben der Verfassung übereinstimmt. Die Überlegungen, welche bereits in der Verfassungsreform angestellt wurden, leiteten auch die Vorarbeiten von ExpK und PK. Zusammenfassend können die Überlegungen in der Reform der Staatsleitung wie folgt dargestellt werden.

Im Entwurf zur Reform der Staatsleitung wurde in erster Lesung eine Anpassung der Unvereinbarkeiten in Art. 63 Abs. 1 KV vorgeschlagen, welche das Personal des Kantons und seiner Anstalten in einer durch das Gesetz bezeichneten *leitenden Stellung* der Unvereinbarkeit unterstellte. Als relevante Faktoren wurden die hierarchische Stellung sowie der massgebende Einfluss auf Entscheidvorbereitung und Entscheidungsfindung im Regierungsrat erwähnt. Das damit verfolgte Anliegen bestand darin, übermässige Machtkonzentration bei einzelnen Personen zu vermeiden (Bericht und Antrag Regierungsrat, 1. Lesung, S. 15). Nicht unter den Begriff der «leitenden Stellung» würden Mitglieder von beratenden regierungsrätlichen Kommissionen fallen. Sie würden weder eine Management-Aufgabe erfüllen noch eigene Entscheide treffen und auch ihr Einfluss auf die Entscheide des Regierungsrates sei beschränkt (Bericht und Antrag des Regierungsrates, 2. Lesung, S. 4).

Auf Anregung der damaligen PK wurden auch Angestellte in einer den Regierungsrat unmittelbar unterstützenden Stellung der Unvereinbarkeit unterstellt. Der massgebende Passus aus dem Bericht und Antrag der PK lautet: «*Nebst den leitenden Angestellten sollte die Bestimmung auch jene Personen erfassen, welche bei der Vorbereitung von regierungsrätlichen Entscheiden regelmässig mitwirken und den Regierungsrat als Gremium beraten. Aus diesem Grund möchte eine Mehrheit der Kommission die Fassung gemäss erster Lesung im Kantonsrat erweitern. Für die Begründung einer Unvereinbarkeit soll es genügen, wenn eine Person dem Regierungsrat unmittelbar zudient, ohne in einer leitenden Stellung zu sein. Im Unterschied zur Fassung des Kantonsrates sind damit auch Mitarbeitende der Kantonskanzlei, welche keine leitende Stellung innehaben von der Unvereinbarkeit erfasst. Dazu gehören die Mitarbeitenden des Kanzleisekretariats, des Rechtsdienstes oder von Info und Kommunikation.*».



Im Ergebnis spiegeln die Erläuterungen zum Umfang der Unvereinbarkeitsregelungen das Hauptanliegen – das Vermeiden von übermässiger Machtkonzentration in einzelnen Personen – und einige Anhaltspunkte dazu, ab wann eine übermässige Machtkonzentration vorliegen könnte. Der Verfassungstext überträgt jedoch die Konkretisierung der unbestimmten Begriffe «leitende Stellung» bzw. «den Regierungsrat unmittelbar unterstützend» dem Gesetzgeber. In dieser Hinsicht sind auch die Materialien deutlich: Die Verfassung gibt lediglich die Stossrichtung vor (Bericht und Antrag der PK, 2. Lesung, S. 5). Die konkrete Ausgestaltung wurde in der Verfassungsrevision nicht vorentschieden und bleibt dem Gesetzgeber überlassen (Bericht und Antrag des Regierungsrates, 1. Lesung, S. 15; Bericht und Antrag des Regierungsrates, 2. Lesung, S. 2.).

Im Rat wurde in 1. Lesung die Frage gestellt, ob die **Leiterinnen und Leiter interkantonalen Anstalten** ebenfalls unter die Unvereinbarkeit fallen. Der Wortlaut des Entwurfs in Art. 33 Abs. 1 lit. e KRG nennt die interkantonalen Anstalten und Betriebe nicht ausdrücklich. Es stellt sich daher die Frage, ob auch deren Leiterinnen und Leiter zu den «leitenden Angestellten» im Sinne von Verfassung und Gesetz gehören. Aus einer rein formellen Betrachtungsweise, wäre die Frage zu bejahen. Die Leiterinnen und Leiter der interkantonalen Anstalten sind auf der gleichen Stufe anzusiedeln wie die Amtsleiterinnen und Amtsleiter.

Die PK hat die Organisation der beispielhaft genannten interkantonalen Anstalten (Rehabilitationszentrum für Drogenabhängige in Lutzenberg, Interkantonales Labor in Schaffhausen) geprüft und stellt fest, dass sowohl die Leitung des Interkantonalen Labors als auch die Leitung des Rehabilitationszentrums durch eine Aufsichtskommission – bestehend aus je einem Regierungsmitglied der Vertragskantone – gewählt und beaufsichtigt werden (Vgl. Ziff. 5 Abs. 2 lit. b der Vereinbarung über die gemeinsame Lebensmittelkontrolle der Kantone AR, AI, GL und SH vom 15. Dezember 2009; Art. 12 Abs. 2 lit. e der Vereinbarung über das Rehabilitationszentrum für Drogenabhängige, Lutzenberg (Drogenheim) vom 21. August 1981, bGS 812.31). Auch die Oberaufsicht wird, da wo sie ausdrücklich geregelt ist, durch die Partnerkantone gemeinsam ausgeübt (Ziff. 13 Vereinbarung über die gemeinsame Lebensmittelkontrolle). Damit sind die Leitungen beider Anstalten aus organisatorischer Sicht von den einzelnen Kantonsregierungen recht weit entfernt. Ein Aspekt davon ist auch, dass sich die Aufgaben der Geschäfts- bzw. Heimleitung auf die Führung der jeweiligen Anstalt konzentriert. Eine Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung der Kantonsregierungen gehört nicht dazu. Ihre Ansprechpartner sind vielmehr die für sie eingesetzten interkantonalen Aufsicht- und Führungsorgane. Wegen der fehlenden bzw. allenfalls punktuellen Mitwirkung am Entscheidungsprozess des Regierungsrates, der organisatorischen Distanz wie auch des stark spezialisierten Aufgabenbereichs sieht die PK keine Gefahr für eine übermässige Machtkonzentration. Falls ausnahmsweise ein persönliches Interesse an einem Geschäft bestehen sollte, bleibt der Ausstand gemäss Art. 36 KRG vorbehalten.

Eine Mitwirkung an interkantonalen Anstalten oder Betrieben durch den Kanton Appenzell Ausserrhoden erfolgt beispielsweise auch im Rahmen folgender Vereinbarungen:

- Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich vom 21. September 1999 (bGS 415.18);
- Interkantonale Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 26. September 2005 (bGS 212.02);
- Vereinbarung über den Ausbau und Betrieb der interkantonalen Försterschule Maienfeld vom 4. Mai 1990 (bGS 931.1);
- Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St. Gallen vom 16. März 1999 (bGS 415.16).



Die Organisation dieser Anstalten unterscheidet sich in den Einzelheiten. Doch präsentiert sich die Situation der Anstaltsleitungen in den wesentlichen Zügen gleich wie für das Interkantonale Labor oder das Rehabilitationszentrum. Es handelt sich um Führungsaufgaben in einem spezialisierten Bereich unter Aufsicht und Führung interkantonaler Organe ohne unmittelbare Mitwirkung im Entscheidungsprozess der kantonalen Regierungen. Aus Sicht der PK ist daher die Ausdehnung der Unvereinbarkeit auf Leiterinnen und Leiter interkantonaler Anstalten und Betriebe nicht erforderlich.

Die PK hat sich intensiv mit dem Anliegen aus 1. Lesung auseinandergesetzt, den **Kreis unmittelbar unterstützender Angestellter** zu erweitern und gleichzeitig gesetzlich stärker zu fixieren (Art. 33 Abs. 1 lit. g KRG). Die PK musste sich mit dem Dilemma beschäftigen, dass die Verfassung zwar einerseits einen Gesetzesvorbehalt etabliert, dass sich die Unvereinbarkeiten also aus dem Gesetz ergeben müssen, andererseits aber mit unbestimmten Rechtsbegriffen operiert, die auch auf Gesetzesebene nicht ganz zu vermeiden sind. Der Vorschlag der PK sieht nun folgende Lösung vor:

- Das Gesetz selbst nennt jene beiden Organisationseinheiten, welche schwergewichtig Stabsaufgaben für den Regierungsrat erfüllen und damit das Gremium als Ganzes unmittelbar unterstützen. Das sind die Kantonskanzlei als eigentliche Stabsstelle des Regierungsrates und das Departement Finanzen mit den Stabsfunktionen im Personalamt und im Amt für Finanzen. Auf Gesetzesebene kann lediglich bis Stufe Departement gegangen werden. Die weitere Organisation legt der Regierungsrat fest.
- Da sowohl die Kantonskanzlei wie auch das Departement Finanzen Bereiche kennen, die keine unmittelbar unterstützende Funktion ausüben, sieht der Vorschlag vor, dass Ausnahmen benannt werden. Dabei geht es etwa um das Staatsarchiv, das Passbüro, die Steuerverwaltung oder die Grundstückschätzungsbehörde. Damit wird dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen. Es sollen nur jene Mitarbeitenden vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen werden, die tatsächlich eine unmittelbar unterstützende Funktion ausüben. Diese Ausnahmen sind auf Stufe Organisationseinheit zu benennen und nicht auf Stufe jeder einzelnen Funktion. Eine gewisse Generalisierung lässt sich nicht vermeiden, will man nicht über einzelne Mitarbeitende befinden, was auf Gesetzes- oder Verordnungsebene nicht sachgerecht wäre.
- Die Ausnahmen soll der Regierungsrat festlegen, da er am ehesten in der Lage ist, die einzelnen Funktionen und Organisationseinheiten zu beurteilen. Damit der Kantonsrat in diesen für ein Parlament wichtigen Fragen nicht umgangen werden kann, hat die Bezeichnung der ausgenommenen Organisationseinheiten in Absprache mit dem Büro zu geschehen.
- Die Bestimmung der ausgenommenen Organisationseinheiten sollte der Regierungsrat vor den Gesamterneuerungswahlen vornehmen. Nur so können sich allfällige Kandidierende orientieren.

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

Die gesetzliche Präzisierung der **Offenlegung von Interessenbindungen** fand in 1. Lesung einhellig Zustimmung. Allerdings ging die Reichweite der Offenlegungspflicht für einige zu weit. Insbesondere die Angabe des konkreten Arbeitgebers wurde kritisiert. Als problematisch angesehen wurde auch, dass der Verlust der Erwerbstätigkeit allenfalls gemeldet werden müsste. Unklar war ferner, wie konkret die beruflichen Beratungstätigkeiten zu melden seien. Die PK beschäftigte sich noch einmal eingehend mit diesen Fragen und legte dabei insbesondere Wert auf den Schutz der Persönlichkeitsrechte der Ratsmitglieder, die es mit dem Interesse an Transparenz abzuwägen gilt.

Gemäss geltender Regelung in Art. 29 GO KR sind Interessenbindungen und Erwerbstätigkeiten offenzulegen. In diesem Rahmen lassen es bisher rund 20 Ratsmitglieder damit bewenden, die Ausbildung oder Berufsgattung zu erwähnen. Bei den selbständig Erwerbenden kann oft auch nicht mehr als das grobe Betätigungsfeld



erschlossen werden (Bsp.: Treuhand; Rechtsanwalt; Unternehmensberatung). Bei etwas mehr als der Hälfte der Ratsmitglieder sind die konkreten Arbeitgeber unmittelbar erkennbar.

Gegenüber dieser Praxis erscheint die anvisierte konsequente Offenlegung des konkreten Arbeitgebers als eine Verschärfung der Offenlegungspflichten. Rechtliche Gründe, die gegen eine Offenlegung des konkreten Arbeitgebers stehen würden, kann die PK keine erkennen. Relativ unproblematisch erscheint die vorgesehene Offenlegungspflicht, weil an die Nichtbefolgung keine rechtlichen Konsequenzen geknüpft sind. Wenn am Konzept der Offenlegung von Interessenbindungen festgehalten werden soll, ist die Angabe des Arbeitgebers folgerichtig. Denn es liegt auf der Hand, dass zum jeweiligen Arbeitgeber eine bedeutende Interessenbindung besteht. Ein Interessenkonflikt konkretisiert sich denn auch in einer konkreten Vertragsbeziehung zu einem bestimmten Rechtssubjekt. Die blossige Angabe des Tätigkeitsfeldes vermag darüber keine Transparenz herzustellen.

Aus Sicht der PK ist es notwendig, dass ehemalige Arbeitgeber relativ zeitnah nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses aus der Liste der Interessenbindungen gestrichen werden. Andernfalls entsprächen die Angaben im Register nicht den Tatsachen. Dass die Daten, die bearbeitet und veröffentlicht werden, richtig sein müssen, ergibt sich letztlich aus Art. 5 DSG. Doch gilt es für Fälle von Arbeitslosigkeit eine pragmatische Lösung zu finden. So könnte beispielsweise dann, wenn die Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit einem bestimmten Arbeitgeber gemeldet wird und noch keine neue Erwerbstätigkeit besteht, einfach die Ausbildung bzw. Berufsgattung eingefügt werden. Dadurch bliebe es für die Öffentlichkeit offen, ob das in Frage stehende Ratsmitglied arbeitslos ist oder den Arbeitgeber lediglich nicht präzise angegeben hat. Um hierbei etwas mehr zeitliche Flexibilität zu erhalten, schlägt die PK vor, den Begriff der «laufenden» Offenlegung aus dem Gesetz zu streichen. Die jährliche Aktualisierung auf Nachfrage der Kantonskanzlei hin (Art. 28 nGO KR), sollte genügen.

Bei freiberuflichen Beratungstätigkeiten – z.B. auf Auftragsbasis – schreibt der bestehende Entwurf keine Offenlegung vor. Es würde denn auch zu weit gehen, wenn konkrete Kunden, Auftraggeber oder Mandanten gemeldet werden müssten. Erwähnt und damit offenlegungspflichtig sind allerdings Leitungs- und Beratungsfunktionen in Organisationen mit wirtschaftlicher oder gemeinnütziger Zwecksetzung. Als massgebliches Kriterium gilt diesbezüglich, ob ein Ratsmitglied dauerhaft organisatorisch eingebunden ist. Ein typischer Fall hierfür bildet die Mitgliedschaft in Verwaltungs- oder Stiftungsräten.

Erneut beschäftigt hat sich die PK auch mit den **Folgen eines Fraktionsaustritts bzw. -ausschlusses**. In der Fassung gemäss 1. Lesung würde eine Fraktionsvertretung ihren Sitz im Büro nicht automatisch verlieren. Das Interesse an der Fraktionsvertretung im Büro ist jedoch mindestens so stark wie in den Kommissionen. Daher ist die Bestimmung zu erweitern. Davon betroffen wäre selbst die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident. Ein betroffenes Ratsmitglied würde seine Sitze in Büro und/oder Kommission per sofort verlieren.

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

Nach den Diskussionen in der 1. Lesung und den doch meist deutlichen Abstimmungsergebnissen hat sich die PK auf die **Entschädigungen für die Kommissionsarbeit** konzentriert. Sie schlägt dem Rat ein neues System vor. Ziel der PK war es, ein System zu finden das:



- dem grossen Engagement in den Kommissionen entspricht (Miliztauglichkeit),
- der absehbar unterschiedlichen Beanspruchung der Kommissionen Rechnung trägt,
- und die nötige Flexibilität aufweist, um die Unsicherheiten bezüglich Geschäftslast der Kommissionen aufzufangen.

Die PK ist dabei auf ihren Entscheid in 1. Lesung zurückgekommen. Im Kern besteht die neue Lösung aus folgenden Komponenten:

- a) Die Zulagen für die Präsidien der ständigen vorbereitenden Kommissionen werden einheitlich auf Fr. 1'000.– festgesetzt.
- b) Die Zulage für die Mitglieder der Kommission Finanzen wird gestrichen.
- c) Der Vorsitz in einer Sitzung der Kommissionen oder des Büros wird mit dem doppelten Sitzungsgeld entschädigt.
- d) Die jährlichen Zulagen für Präsidium und Mitglieder der GPK bleiben unverändert gegenüber der 1. Lesung.

Im Bericht und Antrag zur 1. Lesung hatte sich die PK noch gegen ein **doppeltes Sitzungsgeld** ausgesprochen. Angesichts der absehbar unterschiedlichen Geschäftslast der Kommissionen und angesichts der Unwägbarkeiten über die tatsächlichen Belastungen erscheint diese Variante nun aber doch als die sachgerechtere. Mehr- bzw. Minderaufwand für den Vorsitz wird von Kommission zu Kommission automatisch abgegolten. Teilen sich Präsidium und Vizepräsidium in der Sitzungsleitung (z.B. wenn mehrere Geschäfte gleichzeitig zu bearbeiten sind), dann erhält jeweils der oder die Vorsitzende das doppelte Sitzungsgeld. So kann auch die im Rat in 1. Lesung angesprochene Stärkung des Kommissionspräsidiums als «Tandem» gefördert werden. Zudem erhält das Präsidium der GPK mit dieser Lösung wesentlich mehr, was dem erwarteten Mehraufwand der GPK Rechnung trägt. Schliesslich sieht die Lösung eine Gleichbehandlung aller Mitglieder der ständigen vorbereitenden Kommissionen vor. Auch die Mitglieder der Kommission Finanzen erhalten keine jährliche Zulage.

Die PK spricht sich dafür aus, dass auch der Vorsitz in Bürositzungen mit einem doppelten Sitzungsgeld abgegolten wird. Gerade mit dem neu etablierten Büro wird die Sitzungsvorbereitung voraussichtlich einen grösseren Aufwand bedeuten. Dieser Mehraufwand soll ebenso entschädigt werden, wie jener für den Vorsitz in den Kommissionen. Zudem wird auch hier das «Tandem» aus Präsidium und Vizepräsidium gestärkt. Das könnte etwa dann spielen, wenn das Büro ein Gesetzgebungsprojekt vorzubereiten hat.

Als **Variante** stellt die PK zudem eine **Erhöhung des Sitzungsgeldes auf Fr. 350.–** statt Fr. 300.– zur Diskussion. Dies soll dem Anliegen der Frauenzentrale aus der Volksdiskussion Rechnung tragen. Zudem ist die PK der Meinung, dass diese Erhöhung dem viel zitierten Anliegen der Sicherung der Miliztauglichkeit dient. Über die finanziellen Auswirkungen gibt das Kapitel E., S. 20 ff. Auskunft. Die PK sieht diese Variante auch als Erfüllung des Auftrages aus der 1. Lesung, erneut eine Gesamtschau der Entschädigungen vorzunehmen. Die Variante mit einem Sitzungsgeld von Fr. 300.– ist gegenüber der Fassung in 1. Lesung praktisch kostenneutral.

Im Bereich der Spesen übernimmt die nGO KR die Regeln des Reglements über die Entschädigung von Inkonvenienzen, Spesen, Pikettdienst und ausserordentliche Arbeitszeit (REIS; bGS 142.211.1). Der Regierungsrat hat am 14. August 2018 eine Teilrevision des REIS beschlossen und unter anderem eine Präzisierung bei der **Entschädigung von Fahrtkosten** eingefügt. Neu wird explizit betont, dass die Kilometerentschädigung sämtliche Kosten der Fahrzeugbenützung, inkl. Parkierungskosten, vergütet. Diese Präzisierung musste deshalb vorgenommen werden, weil die Praxis in der Kantonalen Verwaltung uneinheitlich war.



Die Praxis des Kantonsrates entspricht diesem Verständnis, weshalb die Präzisierung ohne weiteres übernommen werden kann.

d) *Betreuungsentschädigung im Speziellen*

Die PK hat unter anderem aufgrund des Volksdiskussionsbeitrages der Frauenzentrale einen Vorschlag für eine spezielle Betreuungsentschädigung erarbeitet. Sie erachtet es als wichtig, dass die Miliztauglichkeit eines Parlamentsmandates gestärkt wird. Letztlich ist dies auch eine Frage der Vereinbarkeit eines solchen Mandates mit anderen Verpflichtungen – sei dies familiärer oder beruflicher Art. Wie das Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden zeigt, spielen Betreuungssituationen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine grosse Rolle. Sie können eine grosse Belastung darstellen und die Annahme eines Amtes im Milizsystem unter Umständen verhindern. Diesem Befund trägt der Vorschlag der PK ebenfalls Rechnung.

Die Grundidee hinter diesem Vorschlag ist es, Inkonvenienzen zu entschädigen, die entstehen, weil ein Ratsmitglied aufgrund seiner amtlichen Verpflichtungen die Kinderbetreuung oder die Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger in fremde Hände legen muss. Das kann zu Auslagen führen, beispielsweise, weil ein Babysitter zu engagieren ist. Das kann aber auch zu blossen Umtrieben führen, da für den pflegebedürftigen Angehörigen ein Betreuungersatz gesucht werden muss, der aber nicht zwingend durch das Ratsmitglied zu finanzieren ist.

Der Vorschlag zielt auf zwei unterschiedliche Personengruppen. Zum einen will er die Hürden reduzieren für Personen mit Betreuungspflichten oder -aufgaben, sich für ein Amt im Kantonsrat zur Verfügung zu stellen. Zum anderen soll er Ratsmitgliedern zugutekommen, welche während ihrer Amtsdauer in eine solche Betreuungssituation kommen. Betroffene sollten nicht zur Aufgabe von Kommissionsmandaten oder gar zur Niederlegung ihres Amtes gezwungen sein, weil sie neu Betreuungsaufgaben übernehmen müssen.

In Bezug auf die konkrete Ausgestaltung der Regelung sind für die PK folgende Aspekte wichtig:

- Die Umsetzung der Entschädigung darf keinen unnötigen Verwaltungsaufwand verursachen.
- Die Regel ist relativ offen formuliert, sodass den Entscheidungsträgern ein gewisser Spielraum verbleibt.
- Die Inkonvenienzentschädigung ist betragsmässig pro Person beschränkt. Das ist einerseits das Korrelat für eine relativ offene, grosszügige Regel und verhindert andererseits, dass exorbitante Kosten entstehen.

Der Entwurf knüpft nicht an der Entschädigung von getätigten Auslagen an, da solche im Falle pflegebedürftiger Angehöriger unter Umständen gar nicht entstehen. Es geht darum, die entstehenden Inkonvenienzen abzugelten. Der Ansatz von Fr. 100.– pro Halbtage orientiert sich an den Ansätzen für Babysitting-Angebote für vier Stunden. Die Entschädigung kann sowohl für Kommissions- wie für Plenumsitzungen beantragt werden. Mit der Deckelung von Fr. 2'500.– pro Jahr und Ratsmitglied können maximal 12,5 Sitzungstage abgegolten werden. Als entscheidende Instanz schlägt die PK das Büro vor. Es entscheidet endgültig.

Bisher kennen nur sehr wenige Kantone eine solche oder ähnliche Regelungen. Auf Nachfrage hat der Kanton Solothurn angegeben, dass derzeit zwei Mitglieder des Kantonsrates eine solche Entschädigung beziehen. Die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen gehen daher ebenfalls von zwei Bezügerinnen oder Bezüger jährlich aus.



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

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

Aufgrund der ausführlichen Diskussion und aufgrund des klaren Ergebnisses der Abstimmung zur **Gebetsfrage**, hat die PK die Entwürfe nur marginal angepasst. Die Mehrheit der PK möchte die Regel so belassen, wie sie in 1. Lesung im Rat beschlossen wurde. Eine Minderheit möchte zum geltenden Recht zurück und das Gebet nicht in Art. 18 Abs. 3 sondern in Art. 44 Abs. 2 erwähnen.

Soweit in der 1. Lesung Erwartungen geweckt wurden, dass die PK eine neue Form des Gebets vorschlagen würde, so muss die PK diese Erwartungen enttäuschen. Sie hat lange und eingehend über die Gebetsfrage diskutiert. Allerdings ist sie weder beauftragt noch richtig zusammengesetzt, um einen Vorschlag für ein neues Gebet zu erarbeiten. Sie erachtet die Totalrevision des Parlamentsrechts auch nicht als den richtigen Anlass, um darüber zu sprechen. Im Rahmen der Gesetzgebung können Grundsatzfragen diskutiert und entsprechende Weichen gestellt werden. Die Umsetzung der Vorgaben aus der Gesetzgebung muss jedoch in einem anderen Prozess erfolgen. Hierfür sieht sich die PK weder als zuständig noch als kompetent.

b) Anträge (Art. 54–57 nGO KR)

In der Fassung gemäss 1. Lesung war das Antragsrecht der Fraktionen im Plenum nicht erwähnt. Diese Lücke ist nun mit einem zweiten Satz in Art. 54 Abs. 1 nGO KR gefüllt.

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

In der 1. Lesung im Kantonsrat wurde angeregt, alternative Formulierungen zu «**Mehrheit** der Stimmenden» und «Mehrheit der Anwesenden» zu finden. Die PK hat andere Formulierungen geprüft und festgestellt, dass diese teils unscharf bzw. nicht selbsterklärend sind. In der Literatur finden sich zum Teil widersprüchliche Definitionen. Aus diesem Grund wird in gesetzlichen Regelungen auf Formulierungen zurückgegriffen, wie sie die geltende Geschäftsordnung kennt und wie sie auch für die neue Gesetzgebung übernommen werden sollen. Die Formulierung «Mehrheit der Stimmenden» bringt zum Ausdruck, dass ein Antrag mehr Stimmen auf sich vereinigen muss als alle anderen in ihrer Gesamtheit. Die «Mehrheit der Anwesenden» verlangt mehr Stimmen als alle anderen in ihrer Gesamtheit, inkl. der Enthaltungen.

Als Enthaltungen werden gezählt:

- alle ausdrücklichen Enthaltungen (durch Betätigen der weissen Taste),
- alle jene, die trotz festgestellter Anwesenheit die Abstimmungsanlage nicht betätigen.

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

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

Die PK hat auf Anregung in 1. Lesung Art. 54 Abs. 1 KRG mit einigen inhaltlichen Aussagen zur **Fragestunde** ergänzt. Die Bestimmung bringt nun zum Ausdruck, worum es bei der Fragestunde geht, ohne Aussagen zum Verfahren zu machen. Letzteres ist Sache des Kantonsrates und in der Geschäftsordnung zu regeln.

Art. 55 wurde ergänzt und präzisiert. Der **Rückzug eines Beratungsgegenstandes** ist durch jenes Organ zu genehmigen, das zuletzt auf das Geschäft eingetreten ist.



Der Regierungsrat hatte sich anlässlich der 1. Lesung dafür eingesetzt, dass der **Rückzug von parlamentarischen Vorstössen** in Art. 62 KRG vereinheitlicht wird und insbesondere Motionen und Postulate nicht erst in der Diskussion über die Erheblicherklärung zurückgezogen werden können. Er begründete dies mit dem unnötigen Aufwand, den ein solch später Rückzug von Vorstössen in der Verwaltung verursache. Sämtliche Vorstösse sollten solange zurückgezogen werden können, als sie noch nicht traktandiert sind, das heisst bis zur Publikation der Traktandenliste im Amtsblatt. Die PK hält nach nochmaliger Diskussion an ihrem Antrag gemäss 1. Lesung fest. Es besteht insbesondere dann ein Interesse an einem Rückzug während der Sitzung, wenn sich abzeichnet, dass ein Vorstoss keinen Erfolg haben wird oder wenn der Regierungsrat das Anliegen auf andere Art und Weise aufnimmt. Diese Informationen stehen vor der Debatte nicht zur Verfügung.

Der Regierungsrat hat in 1. Lesung angeregt, dass auch parlamentarische Initiativen einem **Vorprüfungsverfahren** zu unterziehen seien. Dies vor dem Hintergrund, dass diese Vorstösse nur als ausformulierte Entwürfe eingereicht werden können. Die PK unterstützt dieses Anliegen im Sinne der hohen Qualität und der Konsistenz der Ausserrhodischen Rechtsordnung. Die neue Bestimmung in Art. 73 Abs. 1 nGO KR sieht vor, dass die Vorprüfung noch vor Einreichung der Initiative zu absolvieren ist. Eine formelle und systematische Prüfung sollte bereits in dieser frühen Phase erfolgen. Andernfalls sind Anpassungen deutlich erschwert. Sie wären nur über einen politischen Prozess möglich. Letztlich dient die frühe Klarheit über die formelle und systematische Richtigkeit auch den Initianten selbst. Sie schützt einen Vorstoss vor der Nichterheblicherklärung aus gesetzgeberischen Gründen. Im Übrigen verweist die Bestimmung auf das ordentliche Vorprüfungsverfahren für verwaltungsinterne Entwürfe gemäss Art. 14 der Organisationsverordnung. Zuständig für die Vorprüfung ist der Rechtsdienst der Kantonskanzlei. Das Büro wird bei der Entgegennahme prüfen müssen, ob eine Vorprüfung stattgefunden hat. Dies wird mit einer entsprechenden Bestätigung des Rechtsdienstes der Kantonskanzlei belegt. Die Einfügung der Bestimmung zum Vorprüfungsverfahren machte eine systematische Anpassung des ganzen Artikels notwendig (neuer Abs. 1^{bis}).

Art. 73 Abs. 1^{bis} und Art. 76 Abs. 1 nGO KR verzichten auf die Erwähnung der Medien im Zusammenhang mit der **Veröffentlichung parlamentarischer Vorstösse**. Es ist nicht Aufgabe des Büros, die Arbeit der Medien zu übernehmen. Mit der Veröffentlichung im Internet ist der Informationspflicht des Kantonsrates Genüge getan.

9. Änderung des bisherigen Rechts

a) Finanzhaushaltsgesetz

In 1. Lesung wurde die Frage aufgeworfen, wer Ansprechpartner für die Leitung der Finanzkontrolle bei diversen Fragen sei (z.B. Personalwesen, Finanzen, Führungsfragen innerhalb der Finanzkontrolle).

Nach der Konzeption des Finanzhaushaltsgesetzes ist die Finanzkontrolle eine unabhängige Behörde. Diese bedeutet einerseits, dass sie von Verwaltung und Regierungsrat unabhängig ist. Andererseits muss sie auch über eine Unabhängigkeit dem Parlament gegenüber verfügen. Dies bringt Art. 38 Abs. 1 FHG zum Ausdruck, wenn er betont, dass die Finanzkontrolle «in ihrer Tätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet» sei. Ganz ähnliche Formulierungen finden sich auch, wenn es um die Unabhängigkeit von Gerichten geht. Vor diesem Hintergrund ist eine Regel wie der geltende Art. 9 Abs. 7 GO KR nicht unproblematisch. Dieser hält fest, dass der Präsident, die Präsidentin der Finanzkommission die Aufgaben des Vorgesetzten gemäss Personalgesetz wahrnimmt. Eine solche Norm steht in einem Spannungsverhältnis zur verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit der Finanzkontrolle.



Die Antwort auf die eingangs erwähnte Frage kann also nicht in personalrechtlichen Analogien liegen. Vielmehr ist zu differenzieren. In fachlichen Fragen der Finanzaufsicht wird sicherlich die GPK Ansprechpartnerin sein. Wenn es um personalrechtliche Belange geht, dann steht das Personalamt als Fachstelle zur Verfügung. Bei Fragen zum Voranschlag wendet sich die Finanzkontrolle an die Kommission Finanzen. Wenn es um das Verhältnis zum Kantonsrat im Allgemeinen geht, ist das Büro Ansprechpartner. Differenzen zwischen Regierungsrat/Verwaltung und der Finanzkontrolle sind im Dialog auszuräumen. Büro oder GPK können hier allenfalls eine vermittelnde Rolle einnehmen. Der Verzicht auf eine Regelung befördert aus Sicht der PK den Aufbau des notwendigen informellen Dialogs zwischen der Finanzkontrolle und den verschiedenen Stellen, da nicht vorweg ein bestimmter Ansprechpartner vorgeschrieben wird.

b) Änderung der Bezeichnung von Kommissionen

Im Justizgesetz und in zwei kantonsrätlichen Verordnungen sind parlamentarische Kommissionen explizit genannt. Diese Regelungen müssen an die neue Gesetzgebung über den Kantonsrat angepasst werden. Der Gesetzgeber oder der Ordnungsgeber legt die Zuständigkeiten der ständigen Kommissionen nicht im Detail fest. Dies soll dem Büro überlassen bleiben. Daher soll in Gesetz und Verordnung nur vom zuständigen Organ des Kantonsrates die Rede sein.

E. Finanzielle Auswirkungen

a) Allgemeine Bemerkungen

Wie oben dargelegt (vgl. S. 16) reduziert der neue Vorschlag zu Art. 34 nGO KR die Zulage der Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen vorbereitenden Kommissionen von Fr. 3'000.-- auf Fr. 1'000.--. Die Zulage von Fr. 1'000.-- für übrige Mitglieder der Kommission Finanzen wurde zudem ganz gestrichen. Dafür sieht neu Art. 35 Abs. 2 nGO KR vor, dass die Sitzungsleitung im Büro und in den Kommissionen zum Bezug des doppelten Sitzungsgeldes berechtigt. Die vorgeschlagenen Anpassungen zu Art. 34 nGO KR bewirken eine moderate Kostensenkung gegenüber dem Entwurf aus der ersten Lesung (vgl. Kostenvergleich Variante 1). Diese werden durch die neu vorgeschlagenen Betreuungsentschädigungen allerdings wieder kompensiert.

Die Erhöhung des Sitzungsgeldes von Fr. 300.-- auf Fr. 350.-- gemäss dem Entwurf zu Art. 35a nGO KR würde deutliche Mehrkosten nach sich ziehen. Die Schätzungen sind unten im Kostenvergleich dargestellt (vgl. Variante 2).

Der Antrag zur Entschädigung von Kinderbetreuungskosten gemäss Art. 35b nGO KR würde aus Sicht der PK keine wesentliche finanzielle Mehrbelastung bewirken. Der Kantonsrat des Kantons Solothurn kennt eine ähnliche Regelung. Gemäss Auskunft des Parlamentsdienstes des Kantons Solothurn (Anzahl Mitglieder: 100) haben in der aktuellen Legislatur zwei Ratsmitglieder ein Entschädigungsgesuch für die Kinderbetreuung eingereicht. Würden im Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden die gleiche Anzahl Mitglieder eine Entschädigung beantragen, so würden die zusätzlichen Kosten Fr. 5'000.-- nicht übertreffen.



b) Kostenvergleich

Nachfolgende Tabelle zeigt auf, welche finanziellen Folgen die Anpassungsvorschläge zu den Entschädigungen (Art. 34–41 nGO) mutmasslich haben werden, und stellt sie dem Ergebnis aus der 1. Lesung des Kantonsrates gegenüber. Bei der Berechnung der neuen Varianten wurden die Annahmen betreffend Anzahl und Dauer der Sitzungen aus der ersten Lesung unverändert übernommen.

Posten	nach 1. Lesung	Variante 1 (Taggeld Fr. 300)	Variante 2 (Taggeld Fr. 350)
Plenum			
- Taggelder	Fr. 156'000	Fr. 156'000	Fr. 182'000
- Arbeitgeberbeiträge	Fr. 7'800	Fr. 7'800	Fr. 9'100
- Km.-Entschädigung	Fr. 7'800	Fr. 7'800	Fr. 7'800
- Verpflegung	Fr. 15'600	Fr. 15'600	Fr. 15'600
- Kinderbetreuungskosten	-	Fr. 5'000	Fr. 5'000
Büro			
- Zulagen	Fr. 9'000	Fr. 9'000	Fr. 9'000
- Taggelder	Fr. 12'000	Fr. 12'000	Fr. 14'000
- Arbeitgeberbeiträge	Fr. 1'050	Fr. 1'125	Fr. 1'237.5
- Km.-Entschädigung	Fr. 1'600	Fr. 1'600	Fr. 1'600
- Doppeltes Taggeld Vorsitz	-	Fr. 1'500	Fr. 1'750
Fraktionen	Fr. 25'000	Fr. 25'000	Fr. 25'000
Kommissionen			
<i>GPK</i>			
- Zulagen	Fr. 30'000	Fr. 30'000	Fr. 30'000
- Taggelder	Fr. 27'000	Fr. 27'000	Fr. 31'500
- Arbeitgeberbeiträge	Fr. 2'850	Fr. 3'000	Fr. 3'250
- Km.-Entschädigung	Fr. 3'600	Fr. 3'600	Fr. 3'600
- Doppeltes Taggeld Vorsitz	-	Fr. 3'000	Fr. 3'500
<i>Kommission Finanzen</i>			
- Zulagen	Fr. 9'000	Fr. 1'000	Fr. 1000
- Taggelder	Fr. 14'700	Fr. 14'700	Fr. 17'150
- Arbeitgeberbeiträge	Fr. 1'185	Fr. 890	Fr. 1'030
- Km.-Entschädigung	Fr. 1'960	Fr. 1'960	Fr. 1'960
- Doppeltes Taggeld Vorsitz	-	Fr. 2'100	Fr. 2'450
<i>übrige Kommissionen</i>			
- Zulagen	Fr. 12'000	Fr. 4'000	Fr. 4'000
- Taggelder	Fr. 37'800	Fr. 37'800	Fr. 44'100
- Arbeitgeberbeiträge	Fr. 2'490	Fr. 2'360	Fr. 2'720
- Km.-Entschädigung	Fr. 5'040	Fr. 5'040	Fr. 5'040
- Doppeltes Taggeld Vorsitz	-	Fr. 5'400	Fr. 6'300
Parlamentdienst	Fr. 427'700	Fr. 427'700	Fr. 427'700
Sonstiges	Fr. 146'800	Fr. 146'800	Fr. 146'800
Gesamttotal	Fr. 957'975	Fr. 958'775	Fr. 1'004'188



F. Schlussbetrachtung

Das Büro des Kantonsrates hat für die neue Gesetzgebung über den Kantonsrat zeitliche, inhaltliche und organisatorische Eckwerte gesetzt, die der Rat in seinem Beschluss zur Einsetzung einer PK übernommen hat. Inhaltlich solle sich das Kantonsratsgesetz an den grundlegenden Zielsetzungen der Reform der Staatsleitung auf Verfassungsstufe ausrichten:

- Das kooperative Element der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung solle stärker zum Ausdruck kommen und so zu einer effektiveren Zusammenarbeit führen;
- Die Zuständigkeiten von Parlament und Regierung sollten aktualisiert und deutlicher sichtbar gemacht werden;
- Die Mandate eines Kantonsrates bzw. eines Regierungsrates sollten gestärkt werden.

Das Kantonsratsgesetz habe dabei insbesondere die den Kantonsrat betreffenden Aspekte dieser Zielsetzungen Rechnung zu tragen.

Ziel sei es, ein modernes, gut lesbares Gesetz mit einer klaren, logischen Systematik und einer einheitlichen Begrifflichkeit zu schaffen. Es solle die neueren Entwicklungen im Parlamentsrecht der Schweiz berücksichtigen und der bisherigen Praxis des Kantonsrates und seiner Organe Rechnung tragen. Bisheriges sei beizubehalten, wenn es sich bewährt hat, Neuerungen seien auf ihre Sachgerechtigkeit und Umsetzbarkeit sorgfältig zu prüfen. Das neue Gesetz solle eine dem Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden angemessene Grundordnung darstellen. Auf konkrete inhaltliche Vorgaben hatten Büro und Kantonsrat bewusst verzichtet, um dem Gesetzgebungsprozess nicht vorzugreifen.

Die PK ist der Ansicht, dass mit dem nun vorliegenden Entwurf für die 2. Lesung diese Vorgaben erfüllt sind. Die PK war sehr bemüht, den Diskussionen in 1. Lesung Rechnung zu tragen und sämtliche Anliegen aufzunehmen. Die Entwürfe für ein neues Kantonsratsgesetz und für eine totalrevidierte Geschäftsordnung enthalten zahlreiche Neuerungen. Diese wurden – dem Auftrag entsprechend – sorgfältig geprüft. Insbesondere der Umsetzbarkeit wurde grosse Beachtung geschenkt. Die Entwürfe wurden von mehreren Instanzen sorgfältig erarbeitet, diskutiert und geprüft. Gewisse Unsicherheiten, ob sich die neue Organisation und die neuen Instrumente bewähren, werden dennoch nicht gänzlich aus der Welt geschafft werden können. Nun gilt es zu starten. Mit der neu eingeführten Evaluationsklausel ist sichergestellt, dass das neue Recht überprüft und bei Bedarf zeitnah optimiert und weiterentwickelt werden kann.



G. Antrag

Die vorbereitende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

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

Eine Kommissionsminderheit stellt einen Minderheitsantrag (Art. 18 Abs. 3 i.V.m. Art. 44 Abs. 2 nGO KR).
Dieser Minderheitsantrag ist in den Beilagen aufgeführt und gilt als gestellt.

Im Namen der vorbereitenden parlamentarischen Kommission

sign. Gilgian Leuzinger

Gilgian Leuzinger, Präsident

Beilage

Beilage 1 Synopsis Kantonsratsgesetz

Beilage 2 Synopsis neue Geschäftsordnung