



Kantonsratsgesetz und Geschäftsordnung des Kantonsrates; Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

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 gemacht 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 verfasst einen Bericht und stellt dem Kantonsrat Antrag. In einer dritten Phase schliesslich befasst sich der Kantonsrat mit der Vorlage.

3. Projektorganisation und Vorgehen

Die vom Büro eingesetzte Expertenkommission Kantonsratsgesetz (ExpK) setzt sich aus neun Mitgliedern zusammen: Kantonsrat Peter Meier (Präsident), Kantonsrat Erwin Ganz (Vizepräsident), Kantonsrat Norbert Näf, Kantonsrat Gilgjan 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 wird bei ihrer Arbeit durch eine dreiköpfige Projektleitung unterstützt. Die beiden Co-Projektleiter sowie Lloyd Seaders als wissenschaftlicher Mitarbeiter übernehmen sämtliche Vorarbeiten für die ExpK. Sie sind insbesondere für den Projektfortschritt besorgt.



Die ExpK hat 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 Regierungsrat wurde zum Vorentwurf für ein Kantonsratsgesetz und eine neue Geschäftsordnung des Kantonsrates konsultiert.

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.

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



B. Leitgedanken des Entwurfs

Die ExpK hat die Vorgaben aus der Kantonsverfassung und die Eckwerte des Auftrags des Büros aufgenommen und den Entwurf mit folgenden Leitgedanken erarbeitet.

1. Reform der Staatsleitung weiterführen

Neben der Umsetzung der bereits erläuterten Vorgaben aus der Kantonsverfassung knüpfte die ExpK auch in einem anderen Punkt unmittelbar an die Reform der Staatsleitung an. Sie 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.

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). Zudem kennt die Verfassung punktuelle Gesetzesvorbehalte (Art. 63 Abs. 1 lit. b^{bis} KV betreffend Unvereinbarkeiten, Art. 71 Abs. 5 KV betreffend Wahl und Zusammensetzung des Kantonsrates, Art. 77 Abs. 3 KV betreffend Übertragung weiterer Befugnisse, Art. 79 Abs. 3 KV 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 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 von Anfang klar, dass die neue Geschäftsordnung des Kantonsrates (nachfolgend nGO KR) weiterhin eine zentrale Rolle spielen wird. In methodischer und struktureller Hinsicht hat die ExpK die Erarbeitung eines Kantonsratsgesetzes und einer zugehörigen Geschäftsordnung (als kantonsrätliche Verordnung) daher von Beginn weg als integriertes Gesetzgebungsprojekt verstanden. Aufgrund dieser besonderen Ausgangslage rechtfertigt es sich, sowohl Gesetz wie Geschäftsordnung der Vernehmlassung zu unterstellen. Die beiden Erlasse sind als Gesamtheit zu verstehen und als solche zu beurteilen.



3. Parlament stärken

Neben der Wahrung der Organisationshoheit des Kantonsrates war auch dessen Stärkung ein Leitgedanke für den Entwurf. 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 insb. 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 verschriftlicht werden und welche nicht. Auch wurde darauf geachtet, dass in der parlamentarischen Praxis genügend Handlungsspielraum verbleibt. Entsprechend der Vorgabe des Büros soll eine dem Kanton angemessene parlamentarische Grundordnung geschaffen werden. Auf extensive und detailreiche Regelungen wird verzichtet. Bewährte offene Regelungen und einfache Verfahren werden beibehalten. Dazu zählen etwa das offene Fraktionsrecht, 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 Entwurfes sind kurz zusammengefasst die folgenden.

Organisation und Ressourcen

- Einführung ständiger Sachkommissionen
- Einführung einer Geschäftsprüfungskommission anstelle von Staatswirtschaftlicher, Justiz- und Finanzkommission für die parlamentarische Aufsicht
- Befugnis der Kommissionen, selbständig die Öffentlichkeit zu informieren
- Bildung eines autonomen Parlamentsdienstes innerhalb der Kantonskanzlei
- Einführung einer Grundentschädigung für die Mitglieder des Kantonsrates
- Einführung einer Entschädigung für die Fraktionen
- neue Regelungen zu den Kantonsratsfinanzen

Rechte und Pflichten der Mitglieder des Kantonsrates

- Regelung der Unvereinbarkeit zwischen Kantonsratsmandat und Anstellung beim Kanton und seinen Anstalten
- klare Abstufung der Auskunfts- und Informationsrechte von Mitgliedern des Kantonsrates, Sachkommissionen und Aufsichtskommissionen
- Regelung des Kommissionsgeheimnisses

Parlamentarische Instrumente

- Einführung der parlamentarischen Initiative als neuer parlamentarischer Vorstoss
- förmliche Erklärungen zu Planungen und Berichten des Regierungsrates
- Verpflichtung des Regierungsrates, jährlich über den Stand hängiger Vorstösse zu informieren

Parlamentarische Verfahren

- ausdrückliche 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 in den Aussenbeziehungen mit einer Abstufung von Informationspflichten des Regierungsrates und Konsultationsrechten der zuständigen Organe des Kantonsrates
- 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 Kantonsratssaal
- 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. 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.

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 Kantonskanzlei als gemeinsame Stabs- und Verbindungsstelle von Regierungsrat und Kantonsrat etabliert. 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 anderen 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.



E. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Nachfolgend werden die Bestimmungen des KRG kurz 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 22 Abschnitte. Es weist also keine tiefe systematische Struktur auf und bleibt auf diese Art übersichtlich. Die einzelnen Abschnitte sind kurz. Oft weisen sie nur zwei bis drei Artikel auf.

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 Leitentscheide 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. 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. Art. 1 Abs. 3 KRG 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, die gegenseitige Machthemmung, zwingt zu einem steten Dialog, zur kritischen Infragestellung der Entscheidungen des jeweils anderen Organs.

Art. 2 KRG nennt die wichtigsten Zwecke des Gesetzes. Abs. 1 greift den Verfassungsauftrag in Art. 78 Abs. 1 KV nochmals auf. Abs. 2 enthält eine inhaltliche Komponente. Die Gesetzgebung soll den Rat zweckmässig organisieren und für einen rationalen Ratsbetrieb sorgen. Damit referenziert die Bestimmung auf Art. 27 Abs. 2 KV und das darin enthaltene Gebot der zweckmässigen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. 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. 4–30 KRG, Art. 1–28 nGO KR)

a.) Organe des Kantonsrates (Art. 4–18 KRG, Art. 1–19 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 GO KR aber etwas nebulös als Teilorgan des Büros mit besonderen Befugnissen aufgeführt. Neu soll die einmalige Wiederwahl ins Präsidium möglich sein. Damit wird dem Kantonsrat etwas mehr Handlungsfreiheit in der Bestellung seiner Organe verliehen. Es ist dann am Rat eine Praxis zu entwickeln.

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.

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 ein Vorschlagsrecht zu. Das bedeutet, dass der Kantonsrat lediglich ein Vetorecht besitzt. Er kann ein vorgeschlagenes Ratsmitglied nicht wählen. Er hat aber nicht die Möglichkeit, 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 mit der notwendigen Legitimation für die

Art. 7 Abs. 3 KRG klärt eine Frage, welche 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 Interregnum zwischen Ende des Amtsjahres und erster Sitzung im neuen Amtsjahr verhindert.

Die Umschreibung der Aufgaben des Büros orientiert sich stark am geltenden Recht. Die Aufgaben werden allerdings neu umschrieben und in Gesetz und Geschäftsordnung neu gewichtet. Neu ist die Zuständigkeit, Unvereinbarkeiten nach Art. 31 KRG zu prüfen und dem Kantonsrat gegebenenfalls Antrag zu stellen (Art. 2 lit. i nGO KR). Neu ist auch, dass dauernde Veränderungen im Kantonsratssaal der Genehmigung des Büros



bedürfen (Art. 2 lit. j GO KR). Die nGO KR enthält in den Art. 3–5 gewisse Präzisierungen zur Arbeitsweise des Büros.

Das Gesetz ist in Bezug auf die **Kommissionen** sehr zurückhaltend. Dies ist auf die Vorgabe von Art. 79 Abs. 1 KV zurückzuführen, der die Kompetenz, Kommissionen einzusetzen und mit Aufträgen zu versehen, ausdrücklich dem Kantonsrat zuweist. Der Gesetzgeber hat sich hier also auf das absolut 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. Zu diesen Grundsätzen gehört, dass vorbereitende Kommissionen keine Aufgaben der Oberaufsicht ausüben dürfen. Dies 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. Zum anderen 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.

Das Gesetz regelt zudem 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. 9 Abs. 5 KRG). Dies bekräftigt zum einen den Fraktionenproporz im Kommissionenwesen und macht deutlich, dass die Fraktionen in der Organisation des Kantonsrates eine wesentliche Funktion haben. Zum anderen bedeutet es eine gewisse Einschränkung des freien Mandats eines Parlamentsmitglieds. Auf weitergehende Regelungen zum Fraktionenproporz, die über das geltende Recht hinausgehen würden, hat die Expertenkommission 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.

Die Geschäftsordnung nimmt die eigentliche Ausgestaltung des Kommissionenwesens vor. Sie sieht zwei wesentliche Neuerungen vor:

1. Zum einen werden neu vier **ständige Sachkommissionen** gebildet, die mit der Vorbereitung der Sachgeschäfte betraut sind. Dies ist ein wesentliches Element zur Stärkung des Kantonsrates. Ständige Sachkommissionen können über die Zeit Fachwissen akkumulieren und eine Expertise entwickeln. Dies wird zwangsläufig dazu führen, dass auch im Ausserrhoder Kantonsrat eine gewisse Spezialisierung Einzug halten wird. Die Geschäftslast im Kantonsrat ist allerdings nicht derart hoch, dass sich nicht jedes Ratsmitglied mit sämtlichen Sachgeschäften auseinandersetzen könnte. Die Zuständigkeitsbereiche der Sachkommissionen decken sich nicht mit den Zuständigkeiten der Departemente. Dies soll zum einen verhindern, dass sich „Schattenregierungen“ bilden, die die Departementvorstehenden dauernd begleiten. Auf der anderen Seite soll diese Regelung der Vereinnahmung von Kommissionen durch einzelne Mitglieder des Regierungsrates vorbeugen. Die Sachkommissionen werden auf 11 Mitglieder vergrössert. Dahinter stehen zwei Überlegungen: Erstens sollen sämtliche Ratsmitglieder durch den Einsitz in Kommissionen oder ins Büro in die Arbeit der Organe des Kantonsrates eingebunden werden. Zum anderen hat sich gezeigt, dass die bisherigen PK oft unter mangelnder Repräsentativität litten. Ein Gremium aus sieben Mitgliedern kann die Stärke der Fraktionen kaum abbilden. Das ist bei einem Gremium aus 11 Personen wesentlich besser möglich. Doppelmandate in Kommissionen 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 restriktive Praxis zu entwickeln.



2. Zum anderen werden die bisherigen drei Aufsichtskommissionen zu einer einzigen **Geschäftsprüfungskommission** zusammengefasst. Dahinter steht die Überlegung, dass das Fachwissen in der Oberaufsicht in einer grösseren Kommission besser gebündelt werden kann. Die bisherigen drei ständigen Kommissionen waren sehr unterschiedlich mit Aufsichtsaufgaben beschäftigt. Für die GPK besteht die Möglichkeit, sich in Subkommissionen zu organisieren, um spezifische Aufsichtstätigkeiten auszuüben (z.B. die spezifische Aufsicht über die Justiz). Die Aufgaben der heutigen Finanzkommission, 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 der Jahresrechnung). Die Kommission Finanzen, Institutionelles und Bau übernimmt die Vorbereitung finanzpolitischer Geschäfte (z.B. Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag, Prüfung der Jahresrechnung unter finanzpolitischen Gesichtspunkten, Kreditgeschäfte).

Die Normierung der **Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK)** orientiert sich am geltenden Recht. Allerdings werden die Rechte der von einer Untersuchung der PUK betroffenen Personen und Behörden detaillierter geregelt (Art. 17 f. KRG).

Das Gesetz hält in den Art. 11, 12 und 16 die **Befugnisse** der Sachkommissionen, 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 Sachkommissionen 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. 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.

b.) Stabsstellen (Art. 19 f. KRG, Art. 17–19 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 insb. der Kantonskanzlei aber auch der gesamten restlichen Verwaltung (vgl. auch vorne, Abschnitt D., S. 7).

Aufgrund dieser Überlegungen hält Art. 19 KRG fest, dass die Kantonskanzlei die allgemeine Stabsstelle (auch) des Kantonsrates ist. Daneben verfügt der Kantonsrat aber noch über einen eigenen Parlamentsdienst, der 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. 18 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. Daneben bereitet er die Sitzungen des Rates vor und stellt deren Protokollierung sicher. Der Parlamentsdienst ist administrativ in die Kantonskanzlei integriert. Auf Stufe Amt (bzw. Dienst, wie es in der Kantonskanzlei heisst) steht er gleichberechtigt neben Kanzleidiesten, 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. Die Leiterin oder der Leiter Parlamentsdienst empfängt direkt Weisungen vom Ratspräsidenten oder der Ratspräsidentin und von den Kommissionspräsidien.

Art. 73 Abs. 1 lit. d KV sieht vor, dass die Leiterin oder der Leiter Parlamentsdienst durch den Kantonsrat gewählt wird. Art. 18 Abs. 3 nGO KR beschreibt die Wahlvorbereitung. Der Ratschreiber oder die Ratschreiberin als administrativ Vorgesetzter oder Vorgesetzte schlägt dem Büro des Kantonsrates einen oder mehrere Kandidaten vor. Dieses wiederum prüft diesen Vorschlag und stellt dem Kantonsrat dann Antrag. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass keine Leitung des Parlamentsdienstes gewählt wird, der die Unterstützung entweder der Ratschreiberin bzw. des Ratschreibers oder dann jener des Büros fehlt. Die übrigen personalrechtlichen Entscheide 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 (Art. 18 Abs. 4 nGO KR).

c.) Konstituierung (Art. 21 f. KRG, Art. 20 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. 21 KRG hält nun klar 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 denen ebenfalls konstituierende Wahlen vorgenommen werden, in denen der Rat aber nicht gänzlich neu gestaltet wird. Eine Konstituierung kann nur einmal in einer Amtsdauer stattfinden. Art. 21 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. 21 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. 21 nGO KR legt die Modalitäten und die Traktanden für die **erste Sitzung im Amtsjahr** fest. Diese unterscheiden sich in einigen Punkten von der konstituierenden Sitzung. Künftig soll das an Lebensjahren jüngste oder älteste Ratsmitglied die Eröffnungsrede halten. Bereits diese Regelung ist eine Differenzierung zur konstituierenden Sitzung. Die Praxis soll entscheiden, wer konkret in welchen Jahren die Eröffnungsrede hält.

d.) Öffentlichkeit und Information (Art. 23–27 KRG, Art. 22–25 nGO KR)

Auch im Bereich der Öffentlichkeit und Information hält das Gesetz die Grundsätze fest. Ausgehend vom Verfassungsgrundsatz, wonach die **Sitzungen des Kantonsrates** öffentlich sind (vgl. Art. 67 Abs. 3 KV), überlasst 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. 24 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. 23. So haben registrierte Medienschaffende auch zu nicht öffentlichen Sitzungen Zutritt, wenn der Rat nichts anderes beschliesst. Sie 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. 25 KRG i.V.m. Art. 24 nGO KR). Neu erhalten die Kommissionen allerdings die Möglichkeit, die Öffentlichkeit aktiv über die Ergebnisse (nicht den Verlauf) ihrer Beratungen zu informieren. Sie haben dabei 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 und diese als Elemente des politischen Prozesses prominenter positionieren.

Die Regelung über die Berichterstattung der **Medien** orientiert sich am geltenden Recht (Art. 27 KRG und Art. 25 nGO KR). Ständige Berichterstatterinnen 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.

e.) Protokollierung (Art. 28 KRG, Art. 26–28 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. Bloss 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 Genehmigungsverfahren wird in der Geschäftsordnung ausgebaut und so die Autorität des Wortprotokolls gestärkt (vgl. Art. 27 Abs. 1 und 3 nGO KR). 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 oder die Protokollhilfen und deren Handhabung ausdrücklich geregelt.

f.) Finanzen (Art. 29 f. KRG, Art. 29 nGO KR)

Gänzlich neu ist ein Abschnitt im Gesetz über die Finanzen des Kantonsrates. Er hält fest, dass der Kantonsrat über eigene finanzielle Mittel verfügt, dass er aber keinen eigenständigen Rechnungskreis darstellt. Die Rechnung des Kantonsrates soll Teil der Staatsrechnung bleiben. 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. 29 Abs. 1 nGO KR bindet das Büro allerdings an die Budgetvorgaben des Regierungsrates, der den gesamten Voranschlag zu verantworten hat. Von den Vorgaben abweichen darf es nur in begründeten Fällen.

Das Gesetz hält sodann die Ausgabenkompetenzen des Büros fest, das wie bereits im geltenden Recht über die bewilligten (Voranschlags-) Kredite verfügt (vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. c GO KR). Sie orientieren sich an jenen des Regierungsrates gemäss Art. 88 Abs. 2 KV. D.h. das Büro kann gebundene Ausgaben ohne Beschränkung beschliessen und neue einmalige Ausgaben bis zu den Grenzen, die die Verfassung setzt (1% einer Steuereinheit bei neuen einmaligen und 0,5% einer Steuereinheit bei neuen wiederkehrenden Ausgaben). Darüber hinaus gehende Beträge hätte der Kantonsrat in Form von Verpflichtungskrediten zu genehmigen.

4. Mitglieder des Kantonsrates (Art. 31–38 KRG, Art. 30–43 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 gewisse 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. Das Gesetz hat gemäss verfassungsrechtlichem Auftrag die betroffenen Positionen zu bezeichnen.

Das KRG hat die Vorgaben der Verfassung wie folgt umgesetzt. Als **leitende Angestellte** werden die Positionen in Art. 31 lit. c–e bezeichnet. Sämtliche Leiterinnen und Leiter von Organisationseinheiten der 2. Hierarchieebene (Ämter, Departementssekretariate, Dienste der Kantonskanzlei, sämtliche Anstalten und Betriebe) sowie die Stellvertretungen der Departementssekretärinnen und -sekretäre fallen darunter. 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. Ebenfalls nicht unter die Unvereinbarkeit fallen die Mitglieder der Führungsorgane der selbständigen Anstalten und Betriebe (Verwaltungsräte und -kommissionen von Spitalverbund, ARI, Assekuranz, Pensionskasse, Ausgleichskasse, Stiftung Pro Appenzell etc.). Als **Angestellte in den Regierungsrat unmittelbar unterstützender Stellung** gelten die Personen nach Art. 31 lit. f und g. Es sind dies die persönlichen Mitarbeitenden der Mitglieder des Regierungsrates, sowie 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.

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. Damit bringt die Bestimmung 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. 21 Abs. 3 lit. c und Art. 22 Abs. 3 lit. c nGO KR).

b.) Rechte und Pflichten (Art. 32–37 KRG, Art. 30–34 nGO KR)

Art. 32 KRG verankert die **Teilnahmepflicht** der Ratsmitglieder für die Sitzungen des Kantonsrates und der Organe auf Gesetzesebene.

Die **Offenlegung der Interessenbindungen** wird gegenüber dem geltenden Recht neu formuliert und präzisiert (Art. 33 KRG). Heute gibt es keine Deklarationspflicht für Interessenbindungen. Die Ratsmitglieder müssen ihre Interessen lediglich offenlegen, wenn sie sich zum einem Geschäft konkret äussern (Art. 35 Abs. 4 GO KR). Neu haben die Ratsmitglieder ihre Interessenbindungen und Erwerbstätigkeiten im Rahmen eines öffentlichen Registers laufend offenzulegen. Zudem präzisiert das Gesetz beispielhaft, welche Interessenbindungen offenzulegen sind. Im Vordergrund stehen dabei Erwerbstätigkeiten sowie die Mitgliedschaft in Interessengruppen. 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. 34 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 vom Geltungsbereich der Ausstandspflicht ausgenommen. In den genannten Fällen kann es keine Interessenkonflikte geben, da es an einer unmittelbaren persönlichen Betroffenheit fehlt. 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. 35 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 immerhin insofern ein, als die Ratsmitglieder unentgeltlich mündliche oder schriftliche Auskünfte über einfache Sach- und Rechtsfragen erhalten, soweit sie diese Informationen zur Vorbereitung eines Antrages oder Vorstosses benötigen. Auch in diesem Fall gelten die Vorbehalte des Informationsgesetzes betreffend entgegenstehender privater oder öffentlicher Interessen. Zu letzteren gehört auch der Vorbehalt, dass eine Anfrage keinen unverhältnismässigen Aufwand verursachen darf (vgl. Art. 12 f. Informationsgesetz).

Zu den Privilegien der Ratsmitglieder (und der Mitglieder des Regierungsrates) gehört die **parlamentarische Immunität** (vgl. Art. 81 Abs. 1 KV). Art. 36 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.

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 keine Protokollierungspflicht – für ein Organ des Parlaments sehr ungewöhnlich. 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 des Kantonsrates 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. 33 Abs. 1 nGO KR). Eine Fraktion mit nur drei Mitgliedern ist 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.
2. Um die unbestreitbar wichtige Funktion der Fraktionen zu unterstützen, sieht Art. 34 nGO KR eine jährliche Entschädigung für die Fraktionen vor. Diese besteht aus einem Pauschalbeitrag und einem Mitgliederbeitrag pro Mitglied. Die Entschädigung soll zugunsten der Aufgabenerfüllung der Fraktionen eingesetzt werden, etwa für den Betrieb eines Fraktionssekretariats oder für die Entschädigung besonderer Arbeiten zugunsten der Fraktionen. Die Entschädigung soll auch dazu dienen, die Fraktionen gegenüber den Kommissionen und gegenüber dem Büro, welche beide in ihren Rollen gestärkt werden, zu unterstützen.

c.) Entschädigungen (Art. 38 KRG, Art. 35–43 nGO KR)

Das Gesetz sieht in Art. 38 eine angemessene Entschädigung für die Tätigkeit der Ratsmitglieder vor. Damit ist klargestellt, dass die Ratsmitglieder nicht voll entschädigt werden, dass die finanziellen Beiträge also kein Ersatz für entgangenes Einkommen sein können. Die Regelung der Entschädigungen wird im Übrigen weitgehend der Geschäftsordnung überlassen.

Die Entschädigung setzt sich neu aus fünf Komponenten zusammen:

1. aus einer pauschalen Grundentschädigung pro Ratsmitglied und Jahr von Fr. 1'000.- für die allgemeine Ratstätigkeit
2. aus Zulagen für besondere Ämter innerhalb des Rates (in Büro oder Kommissionen)
3. aus Taggeldern für Sitzungen des Rates und seiner Organe in unveränderter Höhe
4. aus Spesenentschädigungen
5. aus einer jährlichen Infrastrukturentschädigung zur Aufrechterhaltung der notwendigen privaten Infrastruktur für die Amtsausübung von Fr. 250.-.

Mit Ausnahme der neu eingeführten Grundentschädigung und der Infrastrukturpauschalen wurden die Ansätze nicht verändert.

Die Regelung der Spesen wurde weitestgehend aus der geltenden Geschäftsordnung übernommen. Die Aufgaben des Büros in Fragen der Entschädigungen wurden gegenüber der geltenden Regelung etwas erweitert (Art. 43 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.



5. Verfahren des Kantonsrates (Art. 39–43 KRG, Art. 44–67 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.

a.) Ratssitzungen (Art. 40 f. KRG, Art. 44–48 nGO KR)

Die Bestimmungen zur Einberufung von Sitzungen, zur Einladung und zur Teilnahme wurden unverändert aus der geltenden Geschäftsordnung übernommen, mit einzelnen redaktionellen Präzisierungen. Neu sieht Art. 46 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.

Neu hält Art. 47 Abs. 1 nGO KR fest, dass die Ratsmitglieder nach Fraktionen sitzen. Um die Rolle der Fraktionen zu stärken und den Parlamentsbetrieb rationeller zu gestalten, scheint diese Klarstellung angezeigt. Die konkrete, personenbezogene Sitzordnung legt nach wie vor das Büro fest.

Art. 48 Abs. nGO KR dehnt das Hausrecht der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten auf den Vorraum vor dem Ratssaal aus, stellt gleichzeitig aber klar, dass das Hausrecht nur an den Sitzungstagen gilt.

b.) Allgemeine Verfahrensbestimmungen (Art. 39 KRG, Art. 48–54 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. 52 nGO KR) und Detailberatung (Art. 53 nGO KR) unterschieden. Eine Eintretensdebatte findet künftig nur noch einmal statt, auch wenn ein Geschäft in mehreren Lesungen beraten wird. Hat der Rat Eintreten beschlossen, nimmt er sich des Beratungsgegenstandes an. Dieser Entscheidung muss in zweiter Lesung nicht bestätigt werden. Die Detailberatung hingegen ist ein- oder zweimal zu führen.

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 einem erfolgreichen Rückweisungsantrag).

c.) Anträge (Art. 56–59 nGO KR)

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



d.) Abstimmungen (Art. 42 f. KRG, Art. 60–67 nGO KR)

Art. 60 Abs. 2 nGO KR schränkt die Befugnis zum Stichentscheid der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten auf jene Fälle der Stimmgleichheit ein, in denen der Wille der Ratsmitglieder nicht eindeutig ist. Stimmgleichheit darf nicht in jedem Fall zu einem Stichentscheid führen. So ist für die Annahme eines Antrags das absolute oder das relative Mehr verlangt. Erreicht ein Antrag nicht mindestens das relative Mehr, gilt er als abgelehnt. In diesem Sinne kommt der Stichentscheid lediglich bei Wahlgeschäften und bei Abstimmungen über mehrere gleichgeordnete Anträge zum Tragen, da für diese Fälle keine Regel existiert, wie das Abstimmungsresultat zu deuten ist. Die restriktive Handhabung des Stichentscheids ist geboten, da das Institut im Grunde einer Verletzung des Prinzips der Gleichbehandlung der Ratsmitglieder gleichkommt.

Im Übrigen beschränkt sich das neue Recht auf die systematische Neuordnung der bewährten geltenden Regeln.

6. Beratungsgegenstände (Art. 44–61 KRG, Art. 68–82 nGO KR)

Die Zusammenfassung aller Sonderregeln zu bestimmten Beratungsgegenständen bildet eine Neuerung. 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.

a.) Wahlen (Art. 44–46 KRG, Art. 68–70 nGO KR)

Das Kapitel beginnt in Gesetz wie Geschäftsordnung mit Sonderbestimmungen zu den Wahlen. Die allgemeinen Regeln wurden unverändert aus dem geltenden Recht übernommen.

Die Regelung über die **Wahl der Ratschreiberin oder des Ratschreibers** wurde aus dem Personalgesetz übernommen. 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. Das Amt der Ratschreiberin oder des Ratschreibers ist kein Magistratsposten wie in anderen Kantonen. Das Personalgesetz gilt auch für diese Position. 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 wenigen Sonderbestimmungen, die sich aus der besonderen Stellung dieses Amtes ableiten. So hat der Regierungsrat vor Verabschiedung seines Wahlvorschlages das Büro des Kantonsrates zumindest zu konsultieren. Auch für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses sieht Art. 45 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 und dann ordentlich mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag nach Personalgesetz angestellt (Art. 46 KRG; vgl. Abschnitt E.3.b), S. 11).

b.) Sachvorlagen und besondere Beratungsgegenstände (Art. 47–54 KRG, Art. 71–74 nGO KR)

Gesetz und Verordnung enthalten neu spezifische Regeln zur Behandlung von **Volksinitiativen**. Die Ungültigerklärung einer Volksinitiative durch das Parlament ist ein Rechtsakt, der der Beschwerde unterliegt und kein rein politischer Entscheid. Aus diesem Grund muss den Initianten das rechtliche Gehör gewährt werden, sofern die Ungültigkeit beantragt ist. 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. 49 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 solchen 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. 50 KRG macht mit einem Verweis auf das Eidgesetz und das Gesetz über die politischen Rechte klar, welche **Vereidigungen** der Kantonsrat vorzunehmen hat.

Art. 51 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. 52 KRG schliesst eine Lücke, indem er die parlamentarische Behandlung von **Begnadigungsgesuchen** ordnet.

Die **Fragestunde** wird in Art. 53 KRG systematisch neu als besondere Sachvorlage behandelt und nicht mehr als Vorstoss. Denn sie bildet ein ordentlich wiederkehrendes Traktandum des Büros, 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. 74 Abs. 2 nGO KR). Diese Möglichkeit besteht unter dem geltenden Recht nicht.



Art. 54 KRG regelt nun den **Rückzug von Vorlagen** ausdrücklich. Vorlagen – seien das Vorlagen 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 Eintretenentscheid gefallen, so hat jenes Organ den Rückzug zu genehmigen, das auf den Beratungsgegenstand eingetreten ist.

c.) Parlamentarische Vorstösse (Art. 55–61 KRG, Art. 75–82 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 Traktandierung der Erheblicherklärung eines Vorstosses oder die 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.

Nachfolgend soll auf die wichtigsten Neuerungen eingegangen werden.

Neu hat der Regierungsrat nach Art. 55 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. 56 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 zwei 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.

Das Recht, eine Diskussion zu einer **Interpellation** zu verlangen, ist in Art. 80 Abs. 2 nGO KR neu als Minderheitsrecht einer Fraktion ausgestaltet. Dies erleichtert die Diskussion über eine Interpellation erheblich.

Schriftliche Anfragen sind neu innert drei Monaten und nicht mehr innert sechs Monaten zu beantworten (Art. 60 Abs. 2 KRG). Dies steigert die Attraktivität dieses Instruments.

Art. 61 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 sie sich der Kantonsrat zu Eigen gemacht. Interpellationen können solange zurückgezogen werden, als sie noch nicht traktandiert sind, d.h. bis zur Publikation der Traktandenliste im Amtsblatt.



7. Geschäftsverkehr mit anderen Behörden (Art. 62–70 KRG, Art. 83 nGO KR)

a.) Stellung des Regierungsrates und der Ratschreiberin oder des Ratschreibers (Art. 62 f.)

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.

b.) Parlamentarische Aufsicht (Art. 64–66 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 KRG nachgeführt und auf Gesetzesebene präzisiert. Dieser Abschnitt des KRG umschreibt Zweck, Gegenstand und Schranken der parlamentarischen Aufsicht in allgemeiner Weise.

Art. 63 Abs. 1 KRG macht deutlich, dass die Oberaufsicht die politische Kontrolle bezweckt. Es geht nicht um die rechtliche Überprüfung von Einzelentscheidungen von Regierungsrat oder Obergericht. 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 KRG 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.

Art. 65 KRG hält die Schranken der Oberaufsicht fest. 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. 66 KRG füllt schliesslich 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.

c.) Mitwirkung in den Aussenbeziehungen (Art. 67 ff. KRG, Art. 83 nGO KR)

Dieser gänzlich neue Abschnitt setzt die neuen Vorgaben der Verfassung zur Mitwirkung in den Aussenbeziehungen um. Art. 67 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 Genehmigungen 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. 83 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 zuständigen Sachkommissionen (nicht Plenum oder Büro)
- Grosse Bedeutung der Vertraulichkeit als Gegengewicht zur umfassenden Informationspflicht

Art. 83 nGO KR präzisiert, dass die Mitwirkung in den Aussenbeziehungen als Querschnittsaufgabe primär über die Sachkommissionen 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 Sachkommissionen in ihren Bereichen bewandert. Eine Kommission für Aussenbeziehungen müsste beinahe für jedes Geschäft wieder neu das Fachwissen aufbauen. Zudem böte eine Matrixorganisation mit bereichsspezifischen Kommissionen und einer Querschnittskommission für Aussenbeziehungen Potenzial für Zuständigkeitskonflikte.

Art. 68 KRG statuiert eine umfassende Informationspflicht des Regierungsrates gegenüber dem zuständigen Organ des Kantonsrates. In ausgewählten Fragen hat der Regierungsrat das zuständige Organ zu konsultieren, d.h. letzteres kann zu diesen Fragen Stellung beziehen (Art. 69 KRG). Eine Rechtspflicht, die Stellungnahmen auch zu berücksichtigen oder umzusetzen besteht nicht. Dadurch, dass der Regierungsrat aber fortlaufend über den Stand von Vorhaben 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. 70 KRG bestätigt das Kommissionsgeheimnis im Bereich der Aussenbeziehungen in besonderer Weise. Dies ist notwendig, da die zuständigen Kommissionen sehr früh in noch laufende Entscheidungsprozesse eingebunden sind.

8. Änderung 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 KRG sondern ins Gesetz über die politischen Rechte. Art. 30 des Gesetzes über die politischen Rechte ist daher mit einem neuen Absatz zu ergänzen.

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 Aufnahme von Art. 46 und 47 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.

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

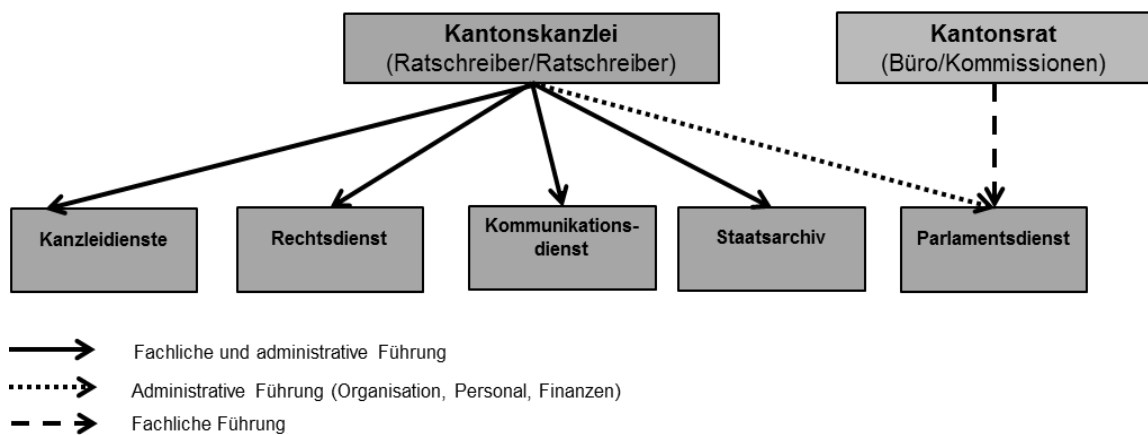
d.) Finanzhaushaltsgesetz

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.

F. 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 (insb. in den Bereichen Recht, Kommunikation, Weibeldienst und Service). Die nachfolgende Grafik zeigt die künftige Organisation der Dienste der Kantonskanzlei.



Die ständigen Sachkommissionen sind per 1. Juni 2019 neu zu schaffen. Das Büro wird im Bereich des Kommissionenwesens diverse Festlegungen zu treffen haben (insb. die genaue Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche). Auch die GPK wird ihre Abläufe – insbesondere im Geschäftsverkehr mit den diversen Ansprechpartnern – neu zu gestalten haben.

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.

Taggelder für die Plenumsitzungen, Kilometer-Entschädigungen sowie Verpflegungskosten werden gleich geregelt wie bisher und können zuverlässig eingeschätzt werden. Mit ungefährender Berücksichtigung des Arbeitgeberbeitrags (Fr. 130'000 × 5% = Fr. 6'500), können die bisherigen Kosten für das Ratsplenum auf ca. Fr. 159'900.- im Jahr beziffert werden.

Die zusätzlichen Entschädigungen für die einzelnen Ratsmitglieder (Grund- und Infrastrukturentschädigung,) sowie die neu eingeführten Fraktionsentschädigungen (Pauschal- und Mitgliederbeiträge) lassen sich genau beziffern. Mit der Grundentschädigung und den gebotenen Arbeitgeberbeiträgen (5 %) sowie der Infrastrukturentschädigung sind jährliche Mehrkosten in der Höhe von ca. Fr. 84'500.- zu erwarten. Die neu eingeführten



Fraktionsentschädigungen ergeben mit einem Pauschalbeitrag, den Mitgliederbeiträgen sowie dem geschätzten Arbeitgeberbeitrag (5 %) ca. Fr. 26'000.-. Die Entschädigung des Büros bleibt unverändert und wird voraussichtlich ca. Fr. 21'600.- im Jahr ausmachen.

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 unten aufgeführten Kostenvergleich sind die plausibel erscheinenden Annahmen offengelegt. Demnach würde eine GPK leicht weniger kosten, als die bisherigen drei Aufsichtskommissionen zusammen (StwK, Fiko, Juko). Ausgehend von 20 Halbtagesitzungen pro Jahr würde dies Fr. 32'500.- für Taggelder und ca. Fr. 5'460.- für die Kilometer-Entschädigungen betragen. Ergänzt durch Fr. 40'000.- für Zulagen samt Arbeitgeberbeitrag von 5 % ergeben sich Gesamtkosten von rund Fr. 81'600.- im Jahr. Deutlich teurer als die Entschädigung der bisherigen parlamentarischen Kommissionen würde die Entschädigung der ständigen Sachkommissionen ausfallen. Ausgehend von zehn Halbtagesitzungen pro Jahr für jede der vier ständigen Sachkommissionen, müsste mit einer jährlichen Entschädigungshöhe von rund Fr. 75'600.- gerechnet werden. Diese Kosten setzen sich aus den Zulagen, den Taggeldern, dem Arbeitgeberbeitrag von 5 % sowie den Kilometer-Entschädigungen zusammen.

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

<i>Geltendes Recht</i>	<i>Entwurf KRG und nGO KR</i>
<p>Plenum</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taggelder: (Fr. 130'000) - Arbeitgeberbeitrag (Fr. 6'500) - Km.-Entschädigung (Fr. 7'900) - Verpflegung (Fr. 15'600) <p><u>Total: Fr. 160'000</u></p>	<p>Plenum</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taggelder: (Fr. 130'000) - Grundentschädigung (Fr. 65'000) - Arbeitgeberbeitrag (Fr. 9'750) - Km.-Entschädigung (Fr. 7'800) - Verpflegung (Fr. 15'600) - Infrastrukturentschädigung (Fr. 16'250) <p><u>Total: Fr. 244'400</u></p>
<p>Büro/erweitertes Büro</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zulagen (Fr. 9'000) - Taggelder (Fr. 10'000) - Arbeitgeberbeitrag (Fr. 1'000) - Km.-Entschädigung (Fr. 1'600) <p><u>Total: Fr. 21'600</u></p>	<p>Büro dito</p> <p><u>Total: Fr. 21'600</u></p>



<p>Fraktionen:</p> <ul style="list-style-type: none">- Keine Entschädigung	<p>Fraktionen:</p> <ul style="list-style-type: none">- Pauschalbeitrag (Fr. 15'000)- Mitgliederbeiträge (Fr. 9'750) <p><u>Total: Fr. 24'750</u></p>
<p>Kommissionen (Zahlen 2015):</p> <ul style="list-style-type: none">- StwK; Fiko; Juko Zulagen (Fr. 33'000) Taggelder (Fr. 41'750) Arbeitgeberbeiträge (Fr. 3'750) Km.-Entschädigung (Fr. 7'100) <p><u>Total: Fr. 85'600</u></p> <ul style="list-style-type: none">- PK Taggelder (Fr. 14'000) Arbeitgeberbeiträge (Fr. 700) Km.-Entschädigung (Fr. 2'500) <p><u>Total PK: ca. Fr. 17'200</u></p> <p>Total Kommissionen: Fr. 102'800</p>	<p>Kommissionen:</p> <ul style="list-style-type: none">- GPK Zulagen (Fr. 40'000) Taggelder (Fr. 32'500) Arbeitgeberbeiträge (Fr. 3'600) Km.-Entschädigung (Fr. 5'500) <p><u>Total: Fr. 81'600</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Sachkommissionen: Zulagen (Fr. 8'000) Taggelder (Fr. 55'000) Arbeitgeberbeiträge (Fr. 3'200) Km.-Entschädigung (Fr. 9'200) <p><u>Total Sachkommissionen: ca. Fr. 75'400</u></p> <p>Total Kommissionen: Fr. 157'000</p>
<p>Parlamentdienst:</p> <ul style="list-style-type: none">- 195 Stellen-%¹ (Fr. 213'900²)- Arbeitgeberbeiträge (15%) (Fr. 32'100) <p><u>Total: Fr. 246'000</u></p>	<p>Parlamentdienst:</p> <ul style="list-style-type: none">- 175 Stellen-%³ (Fr. 191'900²)- 100 Stellen-% Leiterin PD (Fr. 180'000)- Arbeitgeberbeiträge (15%) (Fr. 55'800) <p><u>Total: Fr. 427'700</u></p>

¹ Vgl. Übersicht zur Dotation des heutigen Parlamentdienstes hinten, Abschnitt F.3., S. 28.

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

³ Vgl. Übersicht zur Dotation des künftigen Parlamentdienstes hinten, Abschnitt F.3., S. 29.



<p>Sonstiges:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Datenschutzbeauftragter (Fr. 20'000) - Repräsentationen und Dienstleistungen Parlamentsdienst (Fr. 54'000) - Interne Verrechnung Raumkosten (Fr. 72'800) <p><u>Total:</u> Fr. 146'800.-</p>	<p>Sonstiges:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Datenschutzbeauftragter (Fr. 20'000) - Repräsentationen und Dienstleistungen Parlamentsdienst (Fr. 54'000) - Interne Verrechnung Raumkosten (Fr. 72'800) <p><u>Total:</u> Fr. 146'800</p>
Gesamttotal: Fr. 677'200	Gesamttotal: Fr. 1'022'250

3. Personell

Gegenwärtige Dotation des Parlamentsdienstes:

Funktion/Person	Pensum	Bemerkungen
Ratschreiber ¹	15 %	
Assistenz Kantonsrat	50 %	
Protokollführerin KR	35 %	Durchschnitt gemäss Zeiterfassung
Leiter KD	10 %	Aktenstudium, Redaktion Wortprotokolle KR, Publikation Erlasse
Ratsweibel	5 %	
Service DMZ	5 %	Pausenverpflegung, ohne weitere Anlässe
Leiterin DMZ	5 %	Versand KR-Unterlagen, weitere Aufgaben
Rechtsdienst ¹	5 %	div Abklärungen und Anfragen
Aktuariat StwK	30 %	gemäss Voranschlag
Aktuariat Fiko	10 %	
Aktuariat Juko	5 %	
Aktuariat PK	20 %	durch Departementssekretariate wahrgenommen
Total	195 %	

¹ exkl. spezielle Projekte für Kantonsrat (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 Sachkommissionen 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 seinen Aufgaben für den Kantonsrat ganz entlasten. Die Assistenz Kantonsrat 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 Fiko genutzt und in den Parlamentsdienst integriert werden. Das Aktuariat der GPK wird absehbar höher dotiert sein müssen als die bisherigen Aktuarate der StwK, der Fiko und der Juko, da voraussichtlich mit Delegationen gearbeitet werden wird und der Koordina-



tions- aber auch der Protokollierungs- und Begleitaufwand wachsen wird. Die Aktuarate der Juko und der PK 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.

Die übrigen Funktionen der Kantonskanzlei werden auch weiterhin durch dieselben Personen wahrgenommen. Künftige Dotation der Kantonskanzlei zugunsten des Kantonsrates (inkl. Parlamentsdienst):

Funktion/Person	Pensum	Bemerkungen
Ratschreiber	10 %	
Leitung PD	100%	
Assistenz Kantonsrat	50 %	
Protokollführerin KR	35 %	
Aktuarat GPK	60 %	
Ratsweibel	5 %	
Service DMZ	5 %	
Leiterin DMZ	5 %	
Rechtsdienst ¹	5 %	
Total	275 %	

Aufgrund der schwierig abzuschätzenden Entwicklung der Kommissionsarbeiten ist die Prognose über den künftigen Stellenbedarf im Parlamentsdienst schwierig und sehr ungefährd. Es ist durchaus möglich, dass das Pensum des Aktuariats GPK weiter aufgestockt oder eine zusätzliche Person zur Verstärkung der Kommissionsaktuarate und zur Entlastung der Leiterin oder des Leiters Parlamentsdienste beigezogen werden muss.

4. Weiteres Vorgehen

Nach der Vernehmlassung wird die ExpK die Ergebnisse und Rückmeldungen würdigen und die Entwürfe einer erneuten Prüfung unterziehen. Anschliessend werden die so überarbeiteten Entwürfe samt erläuterndem Bericht der PK übergeben. Diese Übergabe dürfte im August oder September 2017 stattfinden.

Die PK wird die Beratungen im Kantonsrat vorbereiten und einen Bericht und Antrag ausarbeiten. Den genauen Zeitplan wird die PK festzulegen haben.

Das Ziel des Projekts bleibt die Inkraftsetzung der neuen Gesetzgebung per 1. Juni 2019.