

Neuorganisation der Parlamentsdienste

- IX. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz
- XV. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Botschaft und Entwürfe des Präsidiums vom 27. April 2015

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
1.1 Auftrag	3
1.2 Parlamentsreform 2008	3
1.3 Zusammenhängende Geschäfte	4
1.4 Staatskanzlei nach geltendem Recht	4
1.5 Parlamentsdienste nach geltendem Recht	5
1.6 Interkantonaler Vergleich	7
2 Umsetzung	8
2.1 Projektorganisation	8
2.2 Projektverlauf	9
2.3 Modell «Teilautonomie»	9
2.3.1 Übersicht	10
2.3.2 Klärung von Zuständigkeiten und Wahlverfahren	11
2.3.3 Stärkung der Autonomie der Parlamentsdienste	12
2.3.4 Beibehaltung der Vorteile des Kooperationsmodells	12
2.4 Umsetzung Motionsauftrag	13
3 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	14
3.1 Staatsverwaltungsgesetz	14
3.2 Geschäftsreglement des Kantonsrates	18
3.2.1 Kommentierung der einschlägigen Bestimmungen	18
3.2.2 Folgeanpassungen	20
3.3 Bewertung weitergehender Anpassungen zentraler Bestimmungen	21
3.3.1 Aufhebung der administrativen Zuordnung der Parlamentsdienste zur Staatskanzlei (Art. 6a Abs. 3 StVG)	21
3.3.2 Aufhebung des Antragsrechts des Staatssekretärs (Art. 7c Bst. a StVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 Bst. c ^{bis} GeschKR)	21
3.3.3 Getrennte Rechnungen für Parlamentsdienste und Staatskanzlei	22
3.3.4 Weitergehende Beschränkungen der Aufgaben des Staatssekretärs (Art. 43 GeschKR)	22

4	Finanzielle Auswirkungen	22
5	Antrag	24
	Anhang: Übersicht finanzielle Folgen	25
	IX. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz	26
	XV. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates	29

Zusammenfassung

Im Kanton St. Gallen nehmen gegenwärtig Mitarbeitende der Staatskanzlei Aufgaben für das Parlament und für die Regierung wahr. Die Staatskanzlei ist Stabsstelle sowohl des Kantonsrates als auch der Regierung (vgl. Art. 32 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1; abgekürzt StVG]). Sie unterstützt nach Art. 4 StVG den Kantonsrat bei der Ausübung seiner Befugnisse. Sie ist dabei nach Art. 7 Abs. 2 und Art. 32 Abs. 2 StVG dem Kantonsratspräsidium unterstellt.

Durch die Motion 42.14.01 «Neuorganisation der Parlamentsdienste» vom 25. Februar 2014 wurde das Präsidium beauftragt, eine Gesetzesgrundlage zur administrativen und hierarchischen Unterstellung des Ratsdienstes und des parlamentarischen Kommissionsdienstes unter das Präsidium zu schaffen.

Die Projektleitung unterbreitete dem Präsidium zwei mögliche Umsetzungsvarianten. Die erste Variante nach dem «Trennmodell» orientierte sich eng am Modell im Kanton Bern, das eine eigenständige Parlamentsverwaltung vorsieht. Die zweite Variante entsprach dem Modell «Teilautonomie», das in den Kantonen Graubünden und Solothurn zur Anwendung gelangt. Das Präsidium beschloss, dass dem Kantonsrat auf der Grundlage der zweiten Variante eine Botschaft nach dem Modell «Teilautonomie» vorgelegt werden soll.

Das Modell «Teilautonomie» führt zu einer Klärung der Zuständigkeiten zwischen dem Ratsdienst und dem parlamentarischen Kommissionsdienst einerseits sowie zwischen den Parlamentsdiensten und der Staatskanzlei andererseits. Insbesondere die Wahlverfahren werden einheitlich und transparent geregelt. Durch die Wahlkompetenz des Präsidiums in Bezug auf die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste wird die Autonomie der Parlamentsdienste erhöht und der Einfluss des Präsidiums auf die Parlamentsdienste gestärkt. Die Neuorganisation ermöglicht den Parlamentsdiensten eine autonome Erfüllung der Aufgaben zuhanden des Kantonsrates und führt zu einer hierarchischen Unterstellung der Parlamentsdienste unter das Präsidium.

Durch das Modell «Teilautonomie» wird das heutige Kooperationsmodell, wonach die Staatskanzlei als Stabsstelle von Regierung und Kantonsrat fungiert, im Grundsatz weitergeführt. Dabei erhalten die Parlamentsdienste eine analoge Stellung wie die ebenfalls teilautonome Finanzkontrolle, die nach Art. 42a Abs. 3 StVG administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet ist. Die administrative Einbindung der Parlamentsdienste in die Staatskanzlei ermöglicht die koordinierte Aufgabenerfüllung durch die Parlamentsdienste und die Dienststellen der Staatskanzlei zuhanden des Kantonsrates. Dies stellt die enge Zusammenarbeit zwischen den Parlamentsdiensten und den Dienststellen der Staatskanzlei sicher und trägt zu einer optimalen Nutzung der vorhandenen Ressourcen bei.

Sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates

Das Präsidium unterbreitet dem Kantonsrat mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe zur Neuorganisation der Parlamentsdienste.

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Mit der Motion 42.14.01 «Neuorganisation der Parlamentsdienste» vom 25. Februar 2014 wurde das Präsidium eingeladen, «die notwendigen Gesetzesgrundlagen zu schaffen mit dem Ziel, den Ratsdienst und den parlamentarischen Kommissionsdienst aus der Staatskanzlei auszugliedern und sie administrativ und hierarchisch dem Präsidium zu unterstellen».

1.2 Parlamentsreform 2008

Der Auftrag der Motion 42.14.01 entspricht materiell weitgehend der am 26. November 2007 gutgeheissenen Motion 42.07.47 «Unabhängiges Parlamentssekretariat» mit folgendem Wortlaut:¹ «Das Präsidium wird eingeladen, eine Vorlage zur Einführung eines unabhängigen Parlamentssekretariates einschliesslich unabhängiger Kommissionssekretariate auszuarbeiten. Die Vorlage soll in die laufende Parlamentsreform einfliessen und auf Beginn der neuen Legislatur in Kraft gesetzt werden.»

Am 18. Februar 2008 trat der Kantonsrat im Rahmen der Beratung von Botschaft und Entwürfen des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008 zur Parlamentsreform auf den Entwurf des Parlamentsverwaltungsgesetzes (22.08.01), das die Schaffung von eigenständigen Parlamentsdiensten vorsah, nicht ein. Ferner wies er den Entwurf des X. Nachtrags zum Kantonsratsreglement (27.08.01 A), der zahlreiche auf die eigenständigen Parlamentsdienste bezogene Bestimmungen enthielt, zurück. Der Kantonsrat fasste folgenden Beschluss: «Der Kantonsrat:

2. beauftragt das 21er-Gremium Parlamentsreform, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die eigenständige Kommissionssekretariate für die ständigen Kommissionen vorsieht, wobei vorzusehen ist, dass:
 - die Kommissionssekretariate administrativ der Staatskanzlei zugeordnet sind;
 - die Weisungs- und Aufsichtsbefugnis bei den zuständigen parlamentarischen Organen liegen.»

Durch den V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (nGS 43–109) wurde zur Umsetzung dieses Auftrags ein parlamentarischer Kommissionsdienst geschaffen. Der parlamentarische Kommissionsdienst ist nach Art. 7 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) für alle Aufgaben verantwortlich und zuständig, die zugunsten der ständigen Kommissionen zu erfüllen sind. Ihm obliegt die Geschäftsführung, das heisst die laufende Vorbereitung und Nachbereitung der Sitzungen der ständigen Kommissionen. Er besorgt die Ausfertigung, die Bereitstellung und die Zuleitung von Beratungsunterlagen der Kommissionen. Er ist für die Protokollführung in den Kommissionen verantwortlich. Auch nimmt der parlamentarische Kommissionsdienst Abklärungen zugunsten von Kommissionen vor und verfasst Stellungnahmen im Hinblick auf die Beratungen. Ferner erteilt er Sach- und Rechtsauskünfte an die Kommission und ihre Mitglieder. Im Bedarfsfall leitet er Anfragen an das fachlich zuständige Departement weiter, wobei er besorgt ist, dass die Kommission beziehungsweise die Kommissionsmitglieder in den Besitz der departementsseits bereitgestellten Informationen gelangt.

¹ Vgl. Kurzprotokoll der Novembersession 2007; ABI 2007, 3541.

1.3 Zusammenhängende Geschäfte

Die Motion betreffend Neuorganisation der Parlamentsdienste weist einen sachlichen Zusammenhang mit dem Postulat 43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen» auf. Durch das Postulat wird das Präsidium eingeladen:

- «1. eine Erweiterung des Kommissionensystems mit ständigen Fachbereichskommissionen unter Abgleichung mit den bestehenden ständigen Kommissionen und unter Beibehaltung der nicht ständigen Kommissionen zu prüfen;
2. dem Kantonsrat über das Ergebnis der Prüfung zu berichten und ihm allenfalls Antrag auf eine entsprechende Revision des Geschäftsreglementes zu stellen.»

Das Präsidium unterbreitete dem Kantonsrat an der Novembersession 2014 einen Bericht über den Ist-Zustand des Kommissionensystems und der Kommissionen des Kantonsrates. Mit Beschluss vom 26. November 2014 beauftragte der Kantonsrat das Präsidium:

- «1. auf der Grundlage der Weichenstellung des Kantonsrates für das künftige Kommissionensystem und die künftigen Kommissionen des Kantonsrates den Auftrag aus dem gutgeheissenen Postulat 43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen» mit einer Vorlage zu erfüllen;
2. im Hinblick auf die definitive Vorlage für das künftige Kommissionensystem auf Beginn der Amtsdauer 2016/2020 die folgenden Eckpunkte zu beachten:
 1. Der Kantonsrat organisiert sich in ständigen und nicht ständigen Kommissionen sowie Fachbereichskommissionen.
 2. Die Finanzkommission und die Rechtspflegekommission werden als ständige Kommissionen beibehalten.
 3. Die Staatswirtschaftliche Kommission übt die Aufsichtsfunktion über die Regierungstätigkeit und Querschnittaufgaben aus.
 4. Die Kommission für Aussenbeziehungen wird aufgehoben und deren Aufgabe in die Fachbereichskommissionen integriert.
 5. Die Redaktionskommission wird aufgehoben und deren Aufgaben neu zugewiesen.
 6. Es sind folgende neue ständige Fachbereichskommissionen vorzusehen:
 - Bildung und Kultur;
 - Soziales, Gesundheit und Sicherheit;
 - Raumplanung, Verkehr, Energie und Umwelt.»

Das Präsidium sieht vor, dem Kantonsrat die entsprechende Vorlage auf die Septembersession 2015 zuzuleiten.

1.4 Staatskanzlei nach geltendem Recht

Im Kanton St.Gallen nehmen die Mitarbeitenden der Staatskanzlei gegenwärtig Aufgaben für das Parlament und für die Regierung wahr. Die Staatskanzlei ist damit Stabsstelle sowohl des Kantonsrates als auch der Regierung (vgl. Art. 32 Abs. 1 StVG). Sie unterstützt nach Art. 4 StVG den Kantonsrat bei der Ausübung seiner Befugnisse. Sie ist dabei nach Art. 7 Abs. 2 sowie Art. 32 Abs. 2 StVG dem Kantonsratspräsidium unterstellt. Diese Organisationsstruktur und Arbeitsweise der Staatskanzlei wird als *Kooperationsmodell* bezeichnet.

Das Kooperationsmodell weist im Kanton St.Gallen insbesondere folgende Merkmale auf:

- Der Staatssekretär nimmt als Leiter der Staatskanzlei mit beratender Stimme an den Sitzungen der Regierung (Art. 13 StVG) und des Präsidiums des Kantonsrates teil (Art. 43 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Kantonsrates [sGS 131.11; abgekürzt GeschKR]). Der Staatssekretär übernimmt damit eine Scharnierfunktion zwischen Regierung und Präsidium bzw. Kantonsrat.

- Dies stellt einen direkten Informationsfluss sicher und erleichtert die Zusammenarbeit von Präsidium und Regierung. Anliegen des einen Gremiums können über den Staatssekretär direkt in das andere Gremium eingebracht werden. Die Wahl des Staatssekretärs durch den Kantonsrat nach Art. 64 Bst. d der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) wurde durch diese Doppelfunktion des Staatssekretärs begründet (vgl. Botschaft der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zur neuen Verfassung des Kantons St.Gallen, ABl 2000, 165 ff., 329).
- Die Geschäftsverwaltung der Staatskanzlei ist sowohl organisatorisch als auch technisch (Ratsinformationssystem) auf das Kooperationsmodell ausgerichtet. Dies gewährleistet eine nahtlose und effiziente Geschäftsführung von der Eröffnung der Geschäfte bis hin zur Verabschiedung der jeweiligen Vorlage durch den Kantonsrat. Entscheidend dabei ist insbesondere die Schnittstelle bei der Verabschiedung von Vorlagen durch die Regierung zuhanden des Kantonsrates. Die Staatskanzlei stellt zum einen sicher, dass die von der Regierung verabschiedeten Vorlagen zeitnah entsprechend den Beschlüssen der Regierung überarbeitet, in das Geschäftsverzeichnis aufgenommen, formal bereinigt, elektronisch aufgeschaltet und für den Kantonsratsversand vorbereitet werden. Zum andern gewährleistet die Geschäftsführung der Staatskanzlei, dass parlamentarische Vorstösse und Aufträge zeitnah und rasch den zuständigen Stellen der Staatsverwaltung zugeleitet und bearbeitet werden. Das Kooperationsmodell ermöglicht die für eine optimale Geschäftsführung notwendige enge organisatorische und technische Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Parlamentsdiensten und den für die jeweiligen Geschäfte zuständigen Stellen der Staatskanzlei und der Departemente.
 - Der Sessionsrhythmus des St.Galler Kantonsrates führt zu starken Schwankungen bei der Arbeitsbelastung der Parlamentsdienste. Zur Sicherstellung der ordnungsgemässen Durchführung der Sessionen erbringen rund 30 Mitarbeitende der Staatskanzlei Leistungen zuhanden des Kantonsrates. Die Organisation der Staatskanzlei ist darauf ausgerichtet, dass während der Sessionen die zusätzlichen Arbeiten auf sämtliche Mitarbeitende der Staatskanzlei verteilt werden können. Dies ermöglicht die Nutzung von Synergien und einen optimalen Ressourceneinsatz.
 - Die Staatskanzlei verfügt über zentrale Dienste namentlich in Bezug auf Personalwesen, Informatik, Rechnungsführung, Sicherheit, Kommunikation, Sekretariat und Legistik. Die administrative Eingliederung der Parlamentsdienste in die Staatskanzlei im Rahmen des Kooperationsmodells ermöglicht die gemeinsame Nutzung dieser Leistungen im Bereich der Querschnittsaufgaben.

Die Subkommission Allgemeine Verwaltung/Regierung/Staatskanzlei der Staatswirtschaftlichen Kommission (StwK) überprüfte im Anschluss an die Parlamentsreform 2008 die Arbeitsweise der Staatskanzlei. Im Bericht 2013 der StwK zur Staatsverwaltung (32.13.01) wird das Ergebnis dieser Überprüfung wie folgt zusammengefasst: «Sie [die Subkommission] betrachtet das Kooperationsmodell als effiziente und schlanke Organisationsstruktur, mit welchem der Informations- und Kommunikationsfluss zwischen Regierung und Kantonsrat erheblich einfacher sichergestellt werden kann. Sie kommt nach ihrer Prüfungstätigkeit 2012/2013 zum Schluss, dass die Erwartungen, welche der Kantonsrat an die Parlamentsdienste der Staatskanzlei und insbesondere an den parlamentarischen Kommissionsdienst gestellt hat, von den entsprechenden Dienststellen stets vollumfänglich erfüllt wurden.»

1.5 Parlamentsdienste nach geltendem Recht

Die Parlamentsdienste setzen sich nach Art. 7 StVG zusammen aus sämtlichen Dienststellen der Staatskanzlei, soweit sie Aufgaben für den Kantonsrat erfüllen, dem parlamentarischen Kommissionsdienst sowie dem durch die Finanzkontrolle geführten Sekretariat der Finanzkommission. Neben der Staatskanzlei unterstützen auch Departemente und weitere Dienststellen den Kantonsrat bei der Ausübung seiner Befugnisse (vgl. Art. 4 StVG). Die Staatsverwaltung unterstützt nach Art. 6 StVG insbesondere auch die Arbeit der Kommissionen durch die Bereitstellung von Sekretariats- und Sachbearbeiterdiensten sowie durch die Erteilung von Sachauskünften.

Die Aufgabenverteilung gestaltet sich wie folgt:

Abb. 1: Parlamentsdienste nach Funktionen

Funktion	Tätigkeiten	Hauptsächlich zuständige Stellen
Organisation und Administration des Ratsbetriebs, einschliesslich Sekretariatsleistungen	Ausfertigung, Bereitstellung sowie Zuleitung von Beratungsunterlagen, Protokollen und Beschlüssen	Staatskanzlei
	Vermittlung von Unterlagen zur Dokumentation der Ratsmitglieder und der Mitglieder von Kommissionen	Staatskanzlei, Departemente, Finanzkontrolle
	Register über die Angaben der Ratsmitglieder	Staatskanzlei
Kommissionsdienst	Unterstützung der ständigen Kommissionen durch den parlamentarischen Kommissionsdienst, indem dieser: a) die Geschäftsführung besorgt; b) Protokolle und Beschlüsse ausfertigt und zustellt; c) Unterlagen vermittelt, die der Dokumentation dienen; d) Abklärungen vornimmt und über das Ergebnis berichtet; e) Sach- und Rechtsauskünfte unmittelbar erteilt oder Anfragen an das zuständige Departement weiterleitet; f) weitere ihm vom Präsidium und im Einzelfall vom Kommissionspräsidenten übertragene Aufgaben erfüllt.	Staatssekretär und Staatskanzlei
	Besorgung der Geschäftsführung für die Finanzkommission	Finanzkontrolle
	Besorgung der Geschäftsführung für nichtständige Kommissionen	Departemente und Staatskanzlei
Beratung	Erteilen von Sach- und Rechtsauskünften an Ratsmitglieder und Weiterleiten von Anfragen an das zuständige Departement	Staatskanzlei
	Erteilen von Sach- und Rechtsauskünften an Kommissionen	Staatskanzlei, Departemente, Finanzkontrolle
Protokoll	Protokollierung der Verhandlungen des Kantonsrates und Veröffentlichung der Aufzeichnungen in gedruckter und elektronischer Form	Staatskanzlei
	Protokollierung der Verhandlungen der ständigen Kommissionen sowie ihrer Subkommissionen	Staatskanzlei, Finanzkontrolle
	Protokollierung der Verhandlungen der nichtständigen Kommissionen	Departemente und Staatskanzlei

Funktion	Tätigkeiten	Hauptsächlich zuständige Stellen
Öffentlichkeitsarbeit	Information der Medien über die Verhandlungen des Kantonsrates und der Kommissionen	Staatskanzlei (bezüglich Kommissionen: Mitwirkung der Departemente)
	Organisation des Besuchs der Kantonsratsverhandlungen durch geführte Gruppen	Staatskanzlei
	Einsichtsgewährung in Kommissionsprotokolle	Staatskanzlei
Informatiksupport	Bereitstellung von Dokumenten und Daten in elektronischer Form sowie Unterstützung der elektronischen Kommunikation zwischen den Organen des Kantonsrates und den Ratsmitgliedern	Staatskanzlei
Bereitstellung der räumlichen Infrastruktur	Bereitstellung, Betrieb und Instandhaltung von Kantonsratssaal, Sitzungszimmern und Büroräumen	Baudepartement, Staatskanzlei
Sicherheit	Kontrolle der Zugänge, allgemeiner Sicherheitsdienst	Staatskanzlei
Weibeltätigkeiten	Weibeldienst	Staatskanzlei

1.6 Interkantonaler Vergleich

Die Stellung der Parlamentsdienste in den Kantonen ist namentlich abhängig von der fachlichen und administrativen Eingliederung der Parlamentsdienste sowie deren Aufgaben, der Stellung und Wahl des Staatssekretärs, der Stellung und Wahl des Leiters der Parlamentsdienste (sofern eine solche Position existiert) sowie von Art und Umfang von Dienstleistungen der Verwaltung zugunsten des Parlaments.² Für jedes dieser Elemente bestehen unterschiedliche Ausprägungen; zudem lassen sich die einzelnen Ausprägungen in den verschiedenen Teilbereichen mehr oder weniger frei kombinieren. In den Kantonen kommen daher für die Organisation der Parlamentsdienste äusserst unterschiedliche, historisch geprägte Modelle zur Anwendung. Die Modelle sind zudem auf die weiteren Rahmenbedingungen der Parlamentsdienste wie namentlich den Sessionsrhythmus sowie das Kommissionensystem ausgerichtet und daran angepasst. Die unterschiedlichen von den Kantonen gewählten Organisationsformen der Parlamentsdienste lassen sich daher interkantonal nur bedingt vergleichen. In Bezug auf die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste können interkantonal drei Organisationstypen unterschieden werden:

1. **Parlamentsdienste durch Staatskanzlei:** Die Staatskanzlei ist sowohl für die Betreuung der Regierung als auch des Parlamentes zuständig (z.T. aber nicht zwingend mit einer eigenen Abteilung Parlamentsdienste innerhalb der Staatskanzlei). In diesem Kooperationsmodell führt der Staatssekretär das Sekretariat des Parlamentes; andere Verwaltungseinheiten erbringen unter Umständen weitere Dienstleistungen zugunsten des Parlamentes. Beispiele: Kantone Appenzell Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Luzern³, Zug.
2. **Teilautonomie der Parlamentsdienste:** In diesem Modell bestehen eigene Parlamentsdienste mit einer eigenen (in der Regel durch das Parlament gewählten) Leitung. Sie sind jedoch mit der Staatskanzlei eng verknüpft und/oder die Staatskanzlei erfüllt ebenfalls wich-

² Die Terminologie in den einzelnen Kantonen zur Bezeichnung von Institutionen und Funktionen ist sehr unterschiedlich. Für diesen Überblick werden – sofern nicht eine bestimmte Institution oder Funktion in einem Kanton bezeichnet wird – folgende «Einheitsbegriffe» verwendet: Parlament, Parlamentsdienste, Leiter Parlamentsdienste, Staatssekretär, Staatskanzlei.

³ Der Kommissionendienst arbeitet allerdings ähnlich wie im Kanton St.Gallen nach den Weisungen der zuständigen Kommission (§ 32a Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes, SRL Nr. 30).

tige Aufgaben als Stabsstelle des Kantonsrates. Die wesentlichen Merkmale des Kooperationsmodells bleiben bei teilautonomen Parlamentsdiensten deshalb erhalten. Beispiele: Kantone Graubünden, Nidwalden, Schaffhausen, Solothurn.

- 3. Trennung von Parlamentsdiensten und Staatskanzlei:** Die Parlamentsdienste sind von der Staatskanzlei getrennt; die Weisungsbefugnis sowie die Wahl der Leitung liegt beim Parlament (bzw. bei einem seiner Organe). Die Trennung von der Staatsverwaltung ist jedoch in der Regel nicht absolut.⁴ Einschränkungen können z.B. die administrative Betreuung der Parlamentsdienste durch die Staatskanzlei oder die Einbindung von Staatspersonal für bestimmte Aufgaben zugunsten des Parlamentes sein. Beispiele: Kantone Aargau, Bern, Freiburg, Tessin, Uri, Waadt, Wallis, Zürich.

In den vergangenen Jahren haben mehrere Kantone die Parlamentsdienste von der Staatskanzlei und der Staatsverwaltung getrennt. Als jüngstes Beispiel gilt der Kanton Bern, dessen neues Grossratsgesetz (BSG 151.21) seit dem 1. Juni 2014 in Vollzug ist. Einige Kantone räumen der Unabhängigkeit ihrer Parlamentsverwaltung sogar Verfassungsrang ein (Freiburg, Genf, Wallis). Die Tendenz hin zu von der Staatsverwaltung getrennten Parlamentsverwaltungen ist allerdings nicht einheitlich. So haben z.B. zwei Kantone, die sich in jüngerer Vergangenheit im Rahmen von Parlamentsrechtsreformen mit der Organisation der Parlamentsverwaltung beschäftigt haben, eine entsprechende «Autonomisierung» ausdrücklich verworfen (Basel-Landschaft 2014; Zug 2009).

In der französisch- und italienischsprachigen Schweiz verfügen sämtliche Kantone (einschliesslich der zweisprachigen Kantone Bern, Freiburg und Wallis) über unabhängige Parlamentsverwaltungen, während in der Deutschschweiz (einschliesslich des dreisprachigen Kantons Graubünden) alle drei erwähnten Organisationstypen anzutreffen sind.

Mit Blick auf die an den Einwohnerzahlen gemessene jeweilige Grösse der Kantone lässt sich feststellen, dass die meisten grösseren Kantone unabhängige Parlamentsverwaltungen besitzen, während in kleineren eher die Staatskanzlei die entsprechenden Aufgaben erfüllt. Eine durchgehende Regel ist dies jedoch nicht. So hat der Kanton Luzern die Parlamentsdienste in die Staatskanzlei integriert (Typ 1), während etwa die Kantone Uri und Obwalden – mit gewissen Einschränkungen – unabhängige Parlamentsverwaltungen geschaffen haben (Typ 3).

2 Umsetzung

2.1 Projektorganisation

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. f in Verbindung mit Art. 91 Abs. 2 Satz 1 GeschKR und konstanter Praxis ist das Präsidium zuständig, dem Kantonsrat Vorlagen zu unterbreiten, die den Ratsbetrieb betreffen, namentlich auch Vorlagen, die sich mit der Aufbauorganisation und dem Verfahren des Parlamentes befassen. Das Präsidium des Kantonsrates kann als Auftraggeber insbesondere den Projektauftrag erteilen, den Zeitplan des Projekts festlegen, periodisch den Projektstand überprüfen und den Abschluss des Projekts beschliessen.

Für die materielle Begleitung sowie zur Steuerung und Kontrolle des Projekts durch den Auftraggeber wurde ein Lenkungsausschuss (Präsident der SP-GRÜ-Fraktion [Leiter], Präsident der SVP-Fraktion, Präsidentin der GLP/BDP-Fraktion, Staatssekretär) eingesetzt. Der Lenkungsausschuss überprüfte insbesondere die Projektfortschritte, diskutierte mit der Projektleitung die inhaltliche Ausrichtung des Projekts und evaluierte mögliche Varianten, die einer vertieften Abklä-

⁴ Keine Parallelverwaltung nach amerikanischem Modell. Vgl. C. Bumann, Die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste zwischen Wunsch und Wirklichkeit, in: Parlament 1/2011, S. 6 ff. (6); C. Bundi Caldelari, Verfassungsrechtliche Aspekte der bernischen Parlamentsrechtsrevision, in: Jusletter 19. Mai 2014, Rz. 39.

rung unterzogen werden sollten. Der Staatssekretär fungierte als Mitglied des Lenkungsausschusses auch als Schnittstelle zur Regierung und informierte diese periodisch über den Verlauf des Projekts.

Die Projektleitung wurde innerhalb der Staatskanzlei dem Leiter Recht und Legistik übertragen. Die Zuteilung erfolgt in erster Linie mit Blick auf die zu leistenden umfangreichen legistischen Arbeiten. Der Leiter Ratsdienst wurde eng in das Projekt einbezogen. Damit wurde auch sichergestellt, dass die Arbeiten zur Neuorganisation der Parlamentsdienste mit den Arbeiten zur Revision des Kommissionensystems koordiniert sind.

Als externer Berater wurde der frühere Leiter der Dienststelle Recht und Legistik beigezogen. Er hatte die Vorlage zu einer eigenständigen Parlamentsverwaltung aus dem Jahr 2007 im Rahmen der Parlamentsreform inhaltlich begleitet. Zudem verfügt er über langjährige Kenntnisse über die Struktur, Organisation und Arbeitsweise der Staatsverwaltung.

2.2 Projektverlauf

Das Präsidium verabschiedete mit Beschluss vom 18. Juni 2014 den Projektauftrag zur Neuorganisation der Parlamentsdienste. Dieser sieht u.a. vor, dass zwei Umsetzungsvarianten für die Neuorganisation der Parlamentsdienste erarbeitet werden.

Das Projektteam arbeitete auf der Grundlage des Projektauftrags und gestützt auf einen interkantonalen Vergleich zwei Umsetzungsvarianten aus. Die erste Variante nach dem «Trennmodell» orientierte sich eng am Modell im Kanton Bern, das eine eigenständige Parlamentsverwaltung vorsieht. Die zweite Variante entsprach dem Modell «Teilautonomie», das in den Kantonen Graubünden und Solothurn zur Anwendung gelangt.

Der Lenkungsausschuss diskutierte an seiner ersten Sitzung vom 11. August 2014 die Entwürfe. Dabei wurde festgehalten, dass die beiden Varianten eine zweckmässige Grundlage für die Diskussion einer Neuorganisation der Parlamentsdienste darstellen. Der Lenkungsausschuss hielt fest, dass vorerst beide Varianten gleichrangig weiter zu verfolgen seien. An seiner zweiten Sitzung vom 11. Dezember 2014 verabschiedete der Lenkungsausschuss die beiden Varianten sowie den erläuternden Bericht zuhanden des Präsidiums.

Das Präsidium diskutierte an seiner Sitzung vom 12. Januar 2015 die vorgelegten Varianten. Das Präsidium beschloss, dass die Vorlage zuhanden des Kantonsrates auf der Grundlage des Modells «Teilautonomie» auszuarbeiten ist und auf eine umfassende Darstellung des «Trennmodells» verzichtet werden kann.

Am 10. Februar 2015 diskutierten das Präsidium und die Regierung die zur Umsetzung vorgesehene Variante einer Neuorganisation der Parlamentsdienste nach dem Modell «Teilautonomie». Die Regierung sprach sich dabei für eine Erhaltung des Kooperationsmodells aus und unterstützte das vom Präsidium priorisierte Modell «Teilautonomie».

2.3 Modell «Teilautonomie»

Die Umsetzung des vom Präsidium priorisierten Modells «Teilautonomie» ermöglicht eine Klärung der Stellung und Aufgaben der Parlamentsdienste sowie eine Stärkung ihrer Unabhängigkeit und Autonomie. Zudem bietet die Neuorganisation Gelegenheit, Schwächen und Unklarheiten der geltenden rechtlichen Grundlagen und der darin definierten Organisation und Verfahren zu beheben.

2.3.1 Übersicht

Das Modell «Teilautonomie» unterscheidet sich in folgenden Punkten von der bisherigen Organisation nach der Parlamentsreform 2008 sowie dem «Trennmodell»:

	Parlamentsreform 2008	Modell «Teilautonomie»	«Trennmodell»
Gesetzliche Grundlage	Staatsverwaltungsgesetz und Geschäftsreglement des Kantonsrates	Staatsverwaltungsgesetz und Geschäftsreglement des Kantonsrates	Parlamentsverwaltungsgesetz (<i>neu</i>) und Geschäftsreglement des Kantonsrates
Stellung der Staatskanzlei	Stabstelle von Kantonsrat und Regierung	Stabstelle von Kantonsrat und Regierung	Stabstelle der Regierung
Stellung des Staatssekretärs	<ul style="list-style-type: none"> – Magistratsperson – Wahl durch Kantonsrat auf Amtsdauer 	<ul style="list-style-type: none"> – Magistratsperson – Wahl durch Kantonsrat auf Amtsdauer 	<ul style="list-style-type: none"> – Magistratsperson – Wahl durch Regierung (<i>bedingt eine Verfassungsrevision</i>)
Wahl Vizestaatssekretäre	Regierung	Regierung im Einvernehmen mit dem Präsidium	Regierung
Stellung Parlamentsdienste	<ul style="list-style-type: none"> – Teil der Staatsverwaltung – Ratsdienst ist Dienststelle der Staatskanzlei – Parlamentarischer Kommissionsdienst ist administrativ der Staatskanzlei zugeordnet 	<ul style="list-style-type: none"> – Teil der Staatsverwaltung – Autonome Aufgabenerfüllung – Hierarchische Unterstellung unter Präsidium – Administrative Zuordnung zur Staatskanzlei 	<ul style="list-style-type: none"> – Nicht mehr Teil der Staatsverwaltung – Autonome Parlamentsverwaltung – Hierarchische und administrative Unterstellung unter Präsidium
Budget	Parlamentsdienste sind Teil des Budgets der Staatskanzlei	Parlamentsdienste sind Teil des Budgets der Staatskanzlei	Getrennte Budgets von Staatskanzlei und Parlamentsverwaltung
Zusammenarbeit Staatskanzlei und Parlamentsdienste	<ul style="list-style-type: none"> – Gemeinsame Aufgabenerfüllung 	<ul style="list-style-type: none"> – Parlamentsdienste erfüllen Aufgaben nach Weisungen des Präsidiums autonom – Staatssekretär koordiniert Aufgabenerfüllung mit Staatskanzlei – Leistungen der Staatskanzlei zuhanden Kantonsrat werden zwischen Präsidium und Staatssekretär vereinbart. 	<ul style="list-style-type: none"> – Parlamentsverwaltung erfüllt Aufgaben nach Weisungen des Präsidiums autonom – Staatskanzlei erbringt Leistungen zuhanden Kantonsrat auf Grundlage von formalisierten Leistungsvereinbarungen
Gliederung der Parlamentsdienste	<ul style="list-style-type: none"> – Ratsdienst – Parlamentarischer Kommissionsdienst 	<ul style="list-style-type: none"> – Ratsdienst – Parlamentarischer Kommissionsdienst 	Keine gesetzliche Vorgabe
Bezeichnung Leitung Parlamentsdienste	<ul style="list-style-type: none"> – Leiterin oder Leiter Ratsdienste – Leiterin oder Leiter parlamentarischer Kommissionsdienst 	Leiterin oder Leiter Parlamentsdienste	Parlamentssekretärin oder Parlamentssekretär
Verhältnis Leiter Ratsdienst und Leiter parlamentarischer Kommissionsdienst	<ul style="list-style-type: none"> – Gesetzlich keine Personalunion vorgegeben – Faktische Personalunion 	Personalunion gesetzlich verankert	Personalunion gesetzlich verankert
Wahl Leitung Parlamentsdienste	<ul style="list-style-type: none"> – Staatssekretär – Das Präsidium hat die Wahl der Leiterin oder des Leiters des parlamentarischen Kommissionsdienstes zu genehmigen 	Präsidium auf Antrag Staatssekretär	Kantonsrat auf Antrag Präsidium
Wahl Stellvertretung Leitung Parlamentsdienste	Staatssekretär	Präsidium	Präsidium
Wahlkompetenz Mitarbeitende Parlamentsdienste	Staatssekretär	Leiterin oder Leiter Parlamentsdienste	Parlamentssekretärin oder Parlamentssekretär

	Parlamentsreform 2008	Modell «Teilautonomie»	«Trennmodell»
Stellung Leitung Parlamentsdienste	<ul style="list-style-type: none"> – Mitarbeiterin oder Mitarbeiter der Staatsverwaltung – Untersteht dem Staatssekretär 	<ul style="list-style-type: none"> – Mitarbeiterin oder Mitarbeiter der Staatsverwaltung – Untersteht dem Präsidium 	<ul style="list-style-type: none"> – Untersteht dem Präsidium
Aufgaben Leitung Parlamentsdienste	Keine Aufgabenbeschreibung	Aufgaben und Stellung der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste werden gesetzlich verankert.	Aufgaben und Stellung der Parlamentssekretärin oder des Parlamentssekretärs werden gesetzlich verankert.
Aufgaben Parlamentsdienste	Keine Aufgabenbeschreibung	Aufgaben der Parlamentsdienste werden gesetzlich verankert.	Aufgaben der Parlamentsdienste werden gesetzlich verankert.
Verhältnis Staatssekretär und Leitung Parlamentsdienste zu Kantonsrat	<p>Der Staatssekretär:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ist direkte Ansprechperson für das Präsidium; – unterzeichnet zusammen mit dem Kantonsratspräsidenten für den Kantonsrat; – übernimmt eine beratende Funktion in den Sitzungen des Präsidiums und des Kantonsrates; – stellt den Informationsfluss zwischen Regierung und Kantonsrat sicher. <p>Die Leiterin oder der Leiter der Ratsdienste übernimmt die administrative Unterstützung des Kantonsrates und seiner Organe</p>	<p>Der Staatssekretär:</p> <ul style="list-style-type: none"> – unterzeichnet zusammen mit dem Kantonsratspräsidenten für den Kantonsrat; – übernimmt eine beratende Funktion in den Sitzungen des Präsidiums und des Kantonsrates; – stellt den Informationsfluss zwischen Regierung und Kantonsrat sicher. <p>Die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ist direkte Ansprechperson für das Präsidium; – übernimmt die administrative Unterstützung des Kantonsrates und seiner Organe. 	<p>Die Parlamentssekretärin oder der Parlamentssekretär übernimmt sämtliche Aufgaben des Staatssekretärs gegenüber dem Parlament.</p> <p>Der Staatssekretär nimmt wie die Mitglieder der Regierung mit beratender Stimme und Antragsrecht an den Sitzungen des Kantonsrates teil und vertritt Vorlagen und Anträge der Regierung aus dem Geschäftskreis der Staatskanzlei.</p>
Protokollführung bei nichtständigen Kommissionen	Geschäfts- und Protokollführung für die nichtständigen Kommissionen erfolgt grundsätzlich durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des zuständigen Departementes.	Geschäfts- und Protokollführung für die ständigen und nichtständigen Kommissionen erfolgt durch Mitarbeitende der Parlamentsdienste. Präsidium kann Ausnahmen vorsehen.	Geschäfts- und Protokollführung für die ständigen und nichtständigen Kommissionen erfolgt durch Mitarbeitende der Parlamentsdienste. Präsidium kann Ausnahmen vorsehen.
Kosten	Keine Mehrkosten	<p><i>Keine einmaligen Mehrkosten</i></p> <p><i>Laufende Mehrkosten</i> aufgrund Neuorganisation und für Geschäftsführung nichtständiger Kommissionen von rund 80'000 Franken</p>	<p><i>Einmalige Mehrkosten</i> für Investitionen von rund 240'000 Franken</p> <p><i>Laufende Mehrkosten</i> aufgrund Neuorganisation und für Geschäftsführung nichtständiger Kommissionen zwischen 500'000 und 800'000 Franken</p>

2.3.2 Klärung von Zuständigkeiten und Wahlverfahren

Das Modell «Teilautonomie» führt in verschiedener Hinsicht zu einer *Klärung von Zuständigkeiten und Wahlverfahren*. Dadurch werden organisationsrechtliche Mängel der Parlamentsreform 2008 namentlich in Bezug auf die Wahlzuständigkeiten behoben:

- Insbesondere werden die Wahlzuständigkeiten in Bezug auf die Leitung der Parlamentsdienste klar geregelt. Die Wahlkompetenzen für die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste werden dem Präsidium übertragen. Dem Staatssekretär steht ein Antragsrecht zu. Der Einfluss des Präsidiums auf die personelle Besetzung der Leitung wird so gestärkt und die Kompetenzen zwischen Präsidium und Staatssekretär werden geklärt.
- Die Aufgaben und die Stellung der Parlamentsdienste werden gesetzlich verankert. Die bisherige Regelung, wonach Dienststellen der Staatskanzlei als Parlamentsdienste gelten, wenn sie Aufgaben für den Kantonsrat erfüllen, führt zu einer Verwischung der Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche. Durch eine explizite Aufgaben- und Zuständigkeitsbeschreibung lassen sich

die Aufgaben und Leistungen der Parlamentsdienste klar von den Leistungen der anderen Dienststellen der Staatskanzlei abgrenzen. Dies erleichtert die Steuerung der Parlamentsdienste durch das Präsidium und stärkt so seinen Einfluss auf die durch die Parlamentsdienste erbrachten Leistungen.

- Die Aufgaben und die Stellung der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste werden explizit geregelt. Die Leiterin oder der Leiter untersteht direkt dem Präsidium. Bisher fehlen Bestimmungen betreffend Aufgaben und Stellung der Leitung der Parlamentsdienste. Die klare Aufgabendefinition ist Voraussetzung für eine hierarchische Unterstellung dieses Aufgabenbereichs unter das Präsidium.
- Die Personalunion in Bezug auf die Leitung der Ratsdienste und der parlamentarischen Kommissionsdienst wird gesetzlich verankert. Die Aufgabe wird neu der Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste übertragen. Die Wahl der Leitung beider Bereiche erfolgt daher einheitlich über die Wahl der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste.
- Die Aufgabenbereiche der Leitung der Parlamentsdienste und des Staatssekretärs werden deutlicher voneinander abgegrenzt. Die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste ist direkte Ansprechperson für das Präsidium. Der Staatssekretär übernimmt eine beratende Funktion in den Sitzungen des Präsidiums und des Kantonsrates. Zudem stellt der Staatssekretär auch den Informationsfluss zwischen Regierung und Kantonsrat sicher. Die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste übernimmt die administrative Unterstützung des Kantonsrates und seiner Organe.

2.3.3 Stärkung der Autonomie der Parlamentsdienste

Das Modell «Teilautonomie» stärkt den Einfluss und die Steuerung des Präsidiums und des Kantonsrates in Bezug auf die Parlamentsdienste und erhöht die *Autonomie der Parlamentsdienste* gegenüber der Staatskanzlei:

- Durch die Wahlkompetenzen in Bezug auf die Leitung der Parlamentsdienste sowie das Mitwirkungsrecht bei der Wahl der Stellvertretung des Staatssekretärs bestimmt das Präsidium die Leitung der Parlamentsdienste und nimmt direkt Einfluss auf die Leitung der Staatskanzlei.
- Das Präsidium ist gegenüber der Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste direkt weisungsbefugt und kann Aufträge erteilen.
- Die Mitarbeitenden der Parlamentsdienste unterstehen in Bezug auf die Aufgabenerfüllung nicht mehr den Weisungsbefugnissen des Staatssekretärs. Die Aufgabenerfüllung erfolgt autonom. So können zum Beispiel Mitglieder des Kantonsrates bei den Parlamentsdiensten Verfahrens-, Rechts- und Sachauskünfte einholen.
- Das Präsidium erhält die Möglichkeit, die Leistungserbringung der Staatskanzlei zugunsten des Kantonsrates mitzubestimmen. Der Leistungsumfang wird von Präsidium und Staatssekretär jeweils vor dem Erstellen des Budgets vereinbart.
- Die Geschäfts- und Protokollführung für die nichtständigen Kommissionen erfolgt nicht mehr durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des zuständigen Departementes. Grundsätzlich ist der parlamentarische Kommissionsdienst für sämtliche Kommissionen des Kantonsrates zuständig. Das Präsidium kann jedoch Ausnahmen vorsehen und in Absprache mit der Vorsteherin oder dem Vorsteher des zuständigen Departementes die Geschäftsführung einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter der Staatsverwaltung übertragen.

2.3.4 Beibehaltung der Vorteile des Kooperationsmodells

Das Modell «Teilautonomie» führt zu einer Weiterentwicklung des Kooperationsmodells (vgl. Abschnitt 1.4), verbunden mit einer massgeblichen Stärkung der Autonomie der Parlamentsdienste gegenüber der Staatskanzlei (vgl. Abschnitt 2.3.3).

Diese Stärkung der Eigenständigkeit kann jedoch unter Beibehaltung folgender *Vorteile eines Kooperationsmodells* erfolgen:

- Der Staatssekretär nimmt weiterhin mit beratender Stimme an den Sitzungen des Präsidiums und des Kantonsrates teil. Als Bindeglied zwischen Regierung und Parlament erleichtert die Staatskanzlei die Zusammenarbeit der beiden Behörden, ohne deren selbständigen Verantwortungsbereich und Entscheidungsspielraum einzuschränken. Zudem unterstützt der Staatssekretär auch inskünftig den Präsidenten des Kantonsrates bei der Amtsführung. Der Staatssekretär übernimmt damit eine Scharnierfunktion zwischen Kantonsrat und Regierung und stellt den Informationsfluss zwischen Kantonsrat und Regierung sicher. Er unterzeichnet auch weiterhin mit dem Präsidenten des Kantonsrates im Namen des Kantonsrates.
- Die Parlamentsdienste umfassen den Ratsdienst und den parlamentarischen Kommissionsdienst. Diese Aufgabenteilung hat sich in der Praxis grundsätzlich bewährt und kann daher weitergeführt werden. Beide Bereiche werden durch die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste in Personalunion geführt.
- Die Geschäftsverwaltung der Staatskanzlei gewährleistet weiterhin eine nahtlose und effiziente Geschäftsführung von der Eröffnung der Geschäfte über die Bearbeitung der Vorlage durch die Staatsverwaltung, die Verabschiedung der Regierung und die Vorberatung durch eine parlamentarische Kommission bis hin zur Verabschiedung der Vorlage durch den Kantonsrat.
- Das Kooperationsmodell ist auf das Sessionssystem des St.Galler Kantonsrates zugeschnitten. Der Sessionsrhythmus führt zu einer starken Zunahme der Geschäftslast zugunsten des Kantonsrates während der Sessionen und zu einer deutlich geringeren Belastung zwischen den Sessionen. Die Organisation der Staatskanzlei ist darauf ausgerichtet, dass während der Sessionen die zusätzlichen Arbeiten auf sämtliche Mitarbeitende der Staatskanzlei verteilt werden können. Dem Staatssekretär kommt die Aufgabe zu, die Leistungen der Parlamentsdienste und der Dienststellen der Staatskanzlei zu koordinieren. Das Kooperationsmodell ermöglicht so die Nutzung von Synergien und einen optimalen Ressourceneinsatz. Die Gesamtverantwortung für die Durchführung der Sessionen obliegt weiterhin der Staatskanzlei als Ganzes.
- Die Staatskanzlei erbringt weiterhin administrative Leistungen im Aufgabenbereich der Parlamentsdienste ohne formalisierte Leistungsvereinbarungen.
- Die Parlamentsdienste können weiterhin auf die zentralen Dienste der Staatskanzlei und deren Infrastruktur zugreifen.
- Die Staatskanzlei verfügt über eine Rechnung, die auch die Parlamentsdienste umfasst. Die Ressourcenverteilung zwischen den verschiedenen Diensten der Staatskanzlei erfolgt in Abhängigkeit von den Absprachen zwischen Präsidium und Staatssekretär.
- Die prozessorientierte Geschäftsverwaltung für Kantonsrat, Kommissionen, Regierung und Staatsverwaltung kann beibehalten werden. Daher sind keine Anpassungen im Ratsinformationssystem erforderlich.

2.4 Umsetzung Motionsauftrag

Der Motionsauftrag 42.14.01 einschliesslich Begründung lautet:

«Es besteht Optimierungsbedarf im Bereich der gegenwärtigen hierarchischen Zuordnung und der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Parlamentsdiensten und dem parlamentarischen Kommissionsdienst. Das zeigte sich unter anderem in den derzeitigen Diskussionen über das Auswahlverfahren und die Nachfolgeregelung für verschiedene Positionen in den genannten Bereichen. Dabei sind insbesondere die ständigen Kommissionen auf einen gut funktionierenden Betrieb der Dienste angewiesen, wie ihn etwa die Finanzkommission mit der Finanzkontrolle kennt.

Im Interesse einer verbesserten Transparenz und einer klaren Aufgabenteilung sowie unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Gewaltentrennung ist eine neue Regelung wünschenswert. Ratsdienst und parlamentarischer Kommissionsdienst sollen aus der Staatskanzlei ausgegliedert und dem Präsidium unterstellt werden.

Das Präsidium wird eingeladen, die notwendigen Gesetzesgrundlagen zu schaffen mit dem Ziel, den Ratsdienst und den parlamentarischen Kommissionsdienst aus der Staatskanzlei auszugliedern und sie administrativ und hierarchisch dem Präsidium zu unterstellen.»

Die Motion 42.14.01 hat demnach insbesondere folgende Ziele:

1. Klärung der Zuständigkeiten zwischen den Parlamentsdiensten und dem parlamentarischen Kommissionsdienst;
2. Klärung von Wahlverfahren in Bezug auf die Parlamentsdienste;
3. Sicherstellung der Aufgabenerfüllung der Parlamentsdienste insbesondere in Bezug auf die ständigen Kommissionen;
4. hierarchische und administrative Unterstellung der Parlamentsdienste unter das Präsidium.

Das Modell «Teilautonomie» führt zu einer Klärung der Zuständigkeiten zwischen dem Ratsdienst und dem parlamentarischen Kommissionsdienst einerseits sowie den Parlamentsdiensten und der Staatskanzlei andererseits. Insbesondere die Wahlverfahren werden einheitlich und transparent geregelt. Durch die Wahlkompetenz des Präsidiums in Bezug auf die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste wird die Autonomie der Parlamentsdienste deutlich erhöht und der Einfluss des Präsidiums gestärkt. Die Neuorganisation ermöglicht den Parlamentsdiensten eine autonome Erfüllung der Aufgaben zuhanden des Kantonsrates.

Nicht umgesetzt wird die administrative Ausgliederung des Ratsdienstes und des parlamentarischen Kommissionsdienstes aus der Staatskanzlei. Die Parlamentsdienste bleiben administrativ der Staatskanzlei zugeordnet. Durch die Umsetzung des Modells «Teilautonomie» erhalten die Parlamentsdienste demnach eine analoge Stellung wie die ebenfalls teilautonome Finanzkontrolle, die nach Art. 42a Abs. 3 StVG administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet ist. Dieses Modell hat sich in Bezug auf die Finanzkontrolle bewährt und erscheint auch für die Parlamentsdienste angemessen. Die administrative Einbindung der Parlamentsdienste in die Staatskanzlei ermöglicht die koordinierte Aufgabenerfüllung durch die Parlamentsdienste und die Dienststellen der Staatskanzlei zugunsten des Kantonsrates. Dies stellt die enge Zusammenarbeit zwischen den Parlamentsdiensten und den Dienststellen der Staatskanzlei sicher und trägt zu einer optimalen Nutzung der vorhandenen Ressourcen bei.

3 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Staatsverwaltungsgesetz

Art. 6 wird im Zuge der geänderten Systematik des Einbezugs der Staatsverwaltung in die Aufgaben der Parlamentsdienste aufgehoben. z.T. werden Bestimmungen aus Art. 6 in Art. 7f (neu) materiell wieder aufgenommen.

Art. 6a (neu) enthält die grundlegende Bestimmung zu den Parlamentsdiensten. Sie umfassen den Ratsdienst und den parlamentarischen Kommissionsdienst (Abs. 1). Damit werden die Parlamentsdienste nun ausdrücklich als eine eigene Organisationseinheit, die zwei Teile (Ratsdienst und parlamentarischer Kommissionsdienst) umfasst, bezeichnet. Die bisherige Systematik, wonach auch andere Dienststellen der Staatskanzlei, soweit sie Aufgaben für den Kantonsrat erfüllen, sowie das von der Finanzkontrolle geführte Sekretariat für die zuständige Kommission des Kantonsrates als Parlamentsdienste fungieren (bisheriger Art. 7), wird aufgegeben. Dies führt zu einer schärferen Kontur der Parlamentsdienste und zu einer einfacheren Zuordnung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Die Erfüllung von Aufgaben zugunsten des Kantonsrates durch Dienststellen der Staatskanzlei sowie die Finanzkontrolle wird an anderer Stelle geregelt (siehe nachstehend Art. 7d [neu] und Art. 7e [neu]).

Die Parlamentsdienste sind wie bisher dem ihnen vorgesetzten Organ des Kantonsrates (Präsidium des Kantonsrates oder Präsidentin bzw. Präsident der jeweiligen Kommission) unmittelbar verantwortlich (Abs. 2) und administrativ der Staatskanzlei zugeordnet (Abs. 3). Damit wird das bewährte Kooperationsmodell im Grundsatz fortgeführt.

Art. 6b (neu) führt übergreifend die Aufgaben der Parlamentsdienste auf. Materiell beschreibt der Aufgabenkatalog den Status quo der Leistungen, welche die Parlamentsdienste zugunsten des Kantonsrates erbringen. Bisher waren in Art. 7a StVG lediglich die Aufgaben und die Stellung des parlamentarischen Kommissionsdienstes aufgeführt. Durch eine explizite Aufgaben- und Zuständigkeitsbeschreibung lassen sich die Aufgaben und Leistungen der Parlamentsdienste klar von den Leistungen der anderen Dienststellen der Staatskanzlei abgrenzen. Dies erleichtert die Steuerung der Parlamentsdienste durch das Präsidium und stärkt so seinen Einfluss auf die durch die Parlamentsdienste erbrachten Leistungen. So wird in Art. 6b Bst. c ausdrücklich festgehalten, dass die Parlamentsdienste den Organen und Mitgliedern des Kantonsrates Verfahrens-, Rechts- und Sachauskünfte erteilen. Dies ist bereits bisher gelebte Praxis. Die Möglichkeit einer direkten Auftragserteilung an die Parlamentsdienste stellt eine wesentliche Forderung dar, die im Rahmen der Begründung einer verselbständigten Parlamentsverwaltung angeführt wird. Diese Forderung lässt sich auch bei einer teilautonomen Lösung vollumfänglich erfüllen.

Art. 6c (neu) und *Art. 7a* greifen die Systematik der Zweiteilung der Parlamentsdienste auf und enthalten spezielle Vorschriften für den Ratsdienst (*Art. 6c [neu]*) und den parlamentarischen Kommissionsdienst (*Art. 7a*).

Nach *Art. 6c (neu)* erfüllt der Ratsdienst alle den Parlamentsdiensten übertragenen Aufgaben, soweit nicht aufgrund besonderer Bestimmungen im StVG oder im GeschKR der parlamentarische Kommissionsdienst zuständig ist (Abs. 1). Für den Ratsdienst wird also auf Gesetzesstufe kein eigener Aufgabenkatalog erstellt, sondern dieser übernimmt den Teil der Aufgaben der Parlamentsdienste gemäss *Art. 6b (neu)*, der nicht dem parlamentarischen Kommissionsdienst zugewiesen wird. *Art. 45ter (neu)* gemäss vorliegendem Nachtrag zum GeschKR führt die wesentlichen Aufgaben des Ratsdienstes auf. Auch jene Aufzählung ist nicht abschliessend, was zu einer gewissen Offenheit in Bezug auf die Zuteilung neuer Aufgaben an den Ratsdienst führt. Der Ratsdienst untersteht dem Präsidium des Kantonsrates; er handelt nach dessen Weisung und unter dessen Aufsicht.

Art. 7 wird im Zuge der geänderten Systematik betreffend den Aufbau und die Stellung der Parlamentsdienste aufgehoben. Die Regelung geht namentlich in den Bestimmungen der *Art. 6a (neu)* sowie *7d (neu)* und *7e (neu)* des Entwurfs auf.

Art. 7a: Die bisherigen Bestimmungen zu den Aufgaben des parlamentarischen Kommissionsdienstes bleiben weitgehend unverändert. Von Bedeutung ist allerdings, dass die Unterstützungsfunktion sich neu nicht mehr nur auf die ständigen, sondern auf alle Kommissionen erstreckt. Damit wird die Rolle des parlamentarischen Kommissionsdienstes (und der Parlamentsdienste insgesamt) gestärkt. Der Beizug anderer Stellen der Staatsverwaltung in der Unterstützung der Kommissionen ist weiterhin vorgesehen (siehe nachstehend *Art. 7e [neu]* und *Art. 7f [neu]*), hauptsächlich verantwortlich ist jedoch der parlamentarische Kommissionsdienst.

Die weiteren Änderungen von *Art. 7a* sind lediglich redaktioneller und systematischer Natur. Der neue Abs. 2 wird aus dem bisherigen *Art. 7b Abs. 2* übernommen und legt fest, dass der parlamentarische Kommissionsdienst nach Weisung sowie unter Aufsicht des zuständigen Kommissionspräsidenten handelt. Diese Bestimmung stellt also gemeinsam mit *Art. 6c (neu) Abs. 2* die unterschiedliche Unterstellung der beiden Bereiche der Parlamentsdienste dar: Der parlamentarische Kommissionsdienst ist dem jeweiligen Kommissionspräsidenten unterstellt, der Ratsdienst hingegen dem Präsidium des Kantonsrates.

Art. 7b wird im Zuge der geänderten Systematik betreffend den Aufbau und die Stellung der Parlamentsdienste und damit auch des parlamentarischen Kommissionsdienstes aufgehoben. Inhaltlich wird der bisherige Art. 7b zum Teil an anderer Stelle wieder aufgenommen: Die administrative Zuordnung zur Staatskanzlei ist für die gesamten Parlamentsdienste neu in Art. 6a (neu) Abs. 3 geregelt. Weisung und Aufsicht in Bezug auf den parlamentarischen Kommissionsdienst sind neu Gegenstand von Art. 6a (neu) Abs. 2 und Art. 7a Abs. 2. Vorschriften betreffend Leitung und Personal der Parlamentsdienste sind – mit gewichtigen materiellen Änderungen – neu in Art. 7c (neu) zusammengefasst.

Art. 7c (neu) regelt die Zuständigkeiten für Begründung und Beendigung sowie Gestaltung des Arbeitsverhältnisses des Personals der Parlamentsdienste. Neu bestimmt das Präsidium des Kantonsrates die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste und die entsprechenden Einheiten des Arbeitsverhältnisses (Bst. a Satz 1). Bisher hat der Staatssekretär die Leiterin oder den Leiter der Ratsdienste sowie des parlamentarischen Kommissionsdienstes gewählt (bisheriger Art. 7b Abs. 1 Satz 2); das Präsidium des Kantonsrates musste die Wahl der Leiterin oder des Leiters des parlamentarischen Kommissionsdienstes jedoch genehmigen (bisheriger Art. 7b Abs. 3 Bst. b). Diese geteilte Wahlzuständigkeit erwies sich nicht als zweckmässig. Der Übergang der Wahlkompetenz auf das Präsidium des Kantonsrates ist eine der zentralen Änderungen des bisherigen Systems und stärkt die Autonomie des Parlamentes im Hinblick auf die Parlamentsdienste wesentlich. Dem Staatssekretär soll allerdings ein Antragsrecht für die Begründung und Beendigung sowie für die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste zukommen (Bst. a Satz 2). Ein solches Antragsrecht ist aufgrund der Verzahnung zwischen Staatskanzlei und Parlamentsdiensten im Kooperationsmodell sachgerecht. Das Antragsrecht wirkt auf eine kooperative Zusammenarbeit zwischen Staatssekretär und der Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste hin.

Für Begründung, Beendigung und Gestaltung des Arbeitsverhältnisses der weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsdienste ist neu die Leiterin oder der Leiter zuständig (Bst. b); bisher war dies der Staatssekretär (bisheriger Art. 7b Abs. 1 Satz 2). Damit wird einerseits die Stellung der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste aufgewertet, die bzw. der neu für die personellen Fragen seines Teams selbständig verantwortlich ist. Andererseits bedeutet diese Regelung auch eine klarere Trennung der Parlamentsdienste von der Staatskanzlei und eine unmittelbarere Verbindung zwischen dem Kantonsrat und den Parlamentsdiensten in Personalfragen, da die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste als zuständige Person wiederum den Weisungen und der Aufsicht des Präsidiums des Kantonsrates unterliegt (Art. 7a Abs. 2).

Art. 7d (neu): Aufgrund der klareren Trennung der Aufgaben von Staatskanzlei und Parlamentsdiensten ist eine Bestimmung zur Regelung von Unterstützungsleistungen der Staatskanzlei erforderlich. Nach wie vor werden solche Unterstützungsleistungen (z.B. Sekretariat, Weibeldienst) erforderlich sein – insbesondere während der Sessionen, deren Durchführung nicht von den Parlamentsdiensten allein sichergestellt werden kann. Es ist vorgesehen, dass das Präsidium des Kantonsrates und der Staatssekretär vor dem Erstellen der sie betreffenden Abschnitte des Budgets vereinbaren, welche Unterstützungsleistungen die Staatskanzlei im Aufgabenbereich der Parlamentsdienste erbringt (Abs. 1). Das Präsidium erhält so die Möglichkeit, auf den Leistungsumfang der Staatskanzlei zugunsten des Kantonsrates Einfluss zu nehmen. Der Staatssekretär hat die mit dem Präsidium getroffene Vereinbarung umzusetzen und allenfalls das Budget der Staatskanzlei entsprechend anzupassen. Aufgrund der Beibehaltung des Kooperationsmodells und der Rolle der Staatskanzlei als Stabsstelle von Regierung und Kantonsrat erscheint eine formalisierte Leistungsvereinbarung nicht notwendig. Das Präsidium des Kantonsrates und der Staatssekretär sind jedoch verpflichtet, jährlich unter Berücksichtigung der personellen Ressourcen der Staatskanzlei und von deren sonstigen Aufgaben festzulegen, in welchen Bereichen und in welchem Umfang die Staatskanzlei Unterstützungsleistungen zugunsten der Parlamentsdienste bzw. des Kantonsrates erbringt.

Eine Aufgabe, welche die Staatskanzlei in diesem Zusammenhang in jedem Fall erfüllt, ist die Dokumentation der Parlamentsdienste (Abs. 2): Sie stellt diesen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Dokumente und Daten in elektronischer Form zur Verfügung. Materiell entspricht die Bestimmung im Wesentlichen dem bisherigen Art. 46 Abs. 3 GeschKR. Adressat der Dokumente und Daten ist allerdings nicht mehr direkt der Kantonsrat, sondern es sind die Parlamentsdienste, die insoweit eine Scharnierfunktion übernehmen.

Art. 7e (neu). Neben der Staatskanzlei erbringt auch die Finanzkontrolle spezifische Dienstleistungen zugunsten des Kantonsrates. Sie nimmt eine Sonderrolle im Vergleich zur übrigen Staatsverwaltung (Art. 7f [neu]) ein, da sie fix die Geschäfts- und Protokollführung für die Kommission des Kantonsrates übernimmt, die Geschäfte des Finanzhaushalts behandelt. Dieser Auftrag hat die Finanzkontrolle schon heute (Art. 42k Abs. 2), ihre Arbeit zugunsten der Finanzkommission hat sich bewährt. Aufgrund der Fachkompetenz der Finanzkontrolle und ihrer von der Verwaltung unabhängigen Stellung gibt es keinen Grund, an dieser Zuständigkeit Änderungen vorzunehmen. Die Mitwirkung der Finanzkontrolle wird neu lediglich im systematischen Zusammenhang der verschiedenen Unterstützungsfunktionen von Stellen der Staatsverwaltung zugunsten der Parlamentsdienste bzw. des Kantonsrates geregelt.

Art. 7f (neu) betrifft die Mitwirkung der übrigen Staatsverwaltung. Wie vorstehend ausgeführt (siehe Art. 7a [neu]), ist dem Grundsatz nach der parlamentarische Kommissionsdienst für die Geschäfts- und Protokollführung sämtlicher ständigen und nichtständigen Kommissionen (mit Ausnahme der Finanzkommission) zuständig. Damit stellt nicht mehr automatisch das zuständige Departement der vorberatenden Kommission den Sekretär zur Verfügung (bisheriger Art. 41 Abs. 1 GeschKR). Dies führt zu einer Stärkung der Unabhängigkeit sowie zu einer Professionalisierung der Protokollführung. Weiterhin *kann* jedoch eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des zuständigen Departementes die Geschäfts- und Protokollführung in einer nichtständigen Kommission übernehmen (Art. 7f [neu] Abs. 1). Dies wird durch das Präsidium des Kantonsrates im Einvernehmen mit der Vorsteherin oder dem Vorsteher des zuständigen Departementes bestimmt. Diese Vereinbarung erfolgt im Rahmen der Kommissionsbestellungen durch das Präsidium. Die optionale Übertragung der Geschäfts- und Protokollführung einer nichtständigen Kommission an eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des zuständigen Departementes gewährleistet mit Blick auf die Geschäfts- und Protokollführung der nichtständigen Kommissionen eine gewisse Flexibilität. Sollte das zuständige Departement im Einzelfall aus Ressourcen-, fachlichen oder anderen Gründen besser für die Geschäfts- und Protokollführung einer nichtständigen Kommission geeignet sein als der parlamentarische Kommissionsdienst, bleibt eine entsprechende Aufgabenübertragung möglich.

Abs. 2 nimmt unverändert die Bestimmung aus dem bisherigen Art. 41 Abs. 3 GeschKR auf. Die Verpflichtung der Departemente zur Auskunfterteilung an Mitglieder des Kantonsrates ist auf Gesetzesstufe festzuhalten.

Abs. 3 nimmt unverändert die Bestimmung aus dem bisherigen Art. 6 Abs. 3 auf.

Art. 20: Die Bestimmung wird in Abs. 2 dahingehend geändert, dass die Stellvertretung des Staatssekretärs von der Regierung neu im Einvernehmen mit dem Präsidium bestimmt wird. Das Verfahren ist wie folgt vorgesehen: Der Staatssekretär bereitet einen Wahlantrag vor und holt das Einverständnis des Präsidiums des Kantonsrates ein. Nur wenn das Präsidium des Kantonsrates das Einverständnis erteilt, wird der Wahlantrag der Regierung vorgelegt. Diese nimmt die Wahl vor. Der Ablauf stellt sicher, dass die Vizestaatssekretärin oder der Vizestaatssekretär die Unterstützung des Staatssekretärs, des Präsidiums des Kantonsrates und der Regierung hat. Der Einbezug des Präsidiums in die Wahl entspricht dem Grundgedanken des Kooperationsmodells. Wenn die Vizestaatssekretärin oder der Vizestaatssekretär bei Abwesenheit des Staatssekretärs vorübergehend dessen Aufgaben übernimmt, ist so gewährleistet, dass auch in diesem Fall die Leitung der Staatskanzlei hinreichend legitimiert und abgestützt ist.

Art. 42k: Abs. 2 der Bestimmung wird mit redaktionellen Anpassungen als Art. 7e (neu) weitergeführt und damit in die allgemeinen Bestimmungen zu den Parlamentsdiensten und zur Mitwirkung weiterer Stellen bei der Aufgabenerfüllung zugunsten des Kantonsrates integriert.

Art. 108 (neu): Die Übergangsbestimmung hält fest, dass Arbeitsverträge von Mitarbeitenden der Parlamentsdienste, die vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses abgeschlossen worden sind, nach den neuen Bestimmungen weitergeführt werden. Das heisst insbesondere, dass für die Gestaltung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste nach Art. 7c (neu) Bst. a gemäss vorliegendem Nachtrag zum StVG das Präsidium auf Antrag des Staatssekretärs entscheidet. Für die Gestaltung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses der bei Vollzugsbeginn angestellten Mitarbeitenden der Parlamentsdienste ist die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste zuständig, auch wenn der Arbeitsvertrag ursprünglich mit dem Staatssekretär abgeschlossen wurde.

3.2 Geschäftsreglement des Kantonsrates

3.2.1 Kommentierung der einschlägigen Bestimmungen

Vorbemerkung: Soweit in diesem Abschnitt keine Bemerkungen zu einzelnen Artikeln enthalten sind, werden die entsprechenden Bestimmungen im nachfolgenden Abschnitt, der die Folgeanpassungen aufführt, erwähnt.

Art. 7: Es werden die Änderungen im StVG bei den Zuständigkeiten des Präsidiums entsprechend nachgeführt: So wählt das Präsidium auf Antrag des Staatssekretärs die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste (Bst. c^{bis}; vgl. Art. 7c [neu] Bst. a StVG) und es vereinbart mit dem Staatssekretär die unterstützenden Leistungen der Staatskanzlei im Aufgabenbereich der Parlamentsdienste (Bst. h; vgl. Art. 7d Abs. 1 StVG).

Art. 35 kann aufgehoben werden. Die Einführung neuer Mitglieder des Kantonsrates in die Amtstätigkeit übernimmt der Ratsdienst (vgl. Art. 45ter [neu] Bst. j).

Art. 41 kann aufgehoben werden. Die Regelung betreffend Einbezug der Departement für die Geschäftsführung von Kommissionen findet sich neu in Art. 7f (neu) Abs. 1 StVG. Die Pflicht zur Auskunftserteilung findet sich in Art. 7f (neu) Abs. 2 StVG.

Art. 43: Die Aufgaben und Rechte des Staatssekretärs nach Abs. 2 und 3 sollen im Sinne des Kooperationsmodells beibehalten werden. So nimmt der Staatssekretär auch weiterhin an den Sitzungen des Kantonsrates teil, steht dem Präsidenten in der Amtsführung zur Seite, hat das Recht, sich in Angelegenheiten der Staatskanzlei an der Diskussion zu beteiligen, und nimmt mit beratender Stimme an den Präsidiumssitzungen teil. Allerdings ist der Staatssekretär nicht mehr erster Ansprechpartner des Kantonsrates im Hinblick auf dessen allgemeine Belange («steht dem Kantonsrat unmittelbar zur Verfügung»). Diese Aufgabe geht im Sinne der grösseren Autonomie der Parlamentsdienste auf deren Leiterin oder Leiter über (Art. 45bis [neu] Abs. 2 Bst. a). Daher kann Abs. 1 gestrichen werden.

Art. 45bis (neu) fasst in einem Artikel die zentralen Bestimmungen zu Stellung und Aufgaben der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste zusammen. Sie oder er führt unter Aufsicht des Präsidiums und nach dessen Weisungen die Parlamentsdienste. Vorgesetzte Stelle ist der Präsident des Kantonsrates (Abs. 1). Der Staatssekretär ist demnach gegenüber der Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste sowie auch gegenüber den Mitarbeitenden der Parlamentsdienste in Bezug auf die Aufgabenerfüllung nicht mehr unmittelbar weisungsberechtigt. Die Parlamentsdienste verfügen analog der Finanzkontrolle über Unabhängigkeit in der Aufgabenerfüllung. Die Weisungsberechtigung des Staatssekretärs ist entsprechend der administrativen Zuordnung namentlich auf die administrative Vorbereitung und Durchführung der Sessionen sowie auf Belange

im personalrechtlichen und organisatorischen Bereich beschränkt. Dies ist ein wesentliches Merkmal der teilautonomen Parlamentsdienste.

In Abs. 2 werden die wesentlichen Aufgaben der Leiterin oder des Leiters festgeschrieben. Sie oder er steht dem Kantonsrat unmittelbar zur Verfügung (und übernimmt diese Aufgabe insoweit vom Staatssekretär, siehe Erläuterungen zu Art. 43), ist für die Protokollführung im Kantonsrat verantwortlich und führt Geschäfte und Protokoll des Präsidiums. Diese Aufgaben übernimmt bereits heute die Leiterin oder der Leiter Ratsdienst.

Die Stellvertretung wird durch das Präsidium geregelt (Abs. 3), was im Sinn paralleler Kompetenzen sinnvoll ist, weil auch die Leitung durch das Präsidium bestimmt wird (Art. 7 Bst. c^{bis} GeschKR i.V.m. Art. 7c [neu] Bst. a StVG).

Art. 45ter (neu) präzisiert die Aufgaben des Ratsdienstes. Im Zentrum steht die Sicherstellung des Betriebs des Kantonsrates. Dazu erfüllt der Ratsdienst die in den Bst. a bis m genannten Aufgaben und allenfalls weitere (der Katalog ist nicht abschliessend). Zu den aufgeführten Aufgaben zählt auch die Einführung neuer Mitglieder des Kantonsrates in die Amtstätigkeit (Bst. j), was bisher rechtlich dem Präsidium oblag (Art. 35), aber in der Praxis bereits heute durch den Ratsdienst durchgeführt wird. Materielle Neuerungen im Vergleich zur bisherigen Praxis enthält die Bestimmung nicht; sie führt jedoch erstmals systematisch die Aufgaben des Ratsdienstes im Hinblick auf den Betrieb des Kantonsrates in das GeschKR ein. Dabei werden Aufgaben, die bisher der Staatskanzlei namentlich im Bereich der Sekretariats- und Kanzleigeschäfte nach bisherigem Art. 46 GeschKR übertragen sind, soweit möglich und sinnvoll übernommen.

Art. 46 kann aufgehoben werden, weil die Staatskanzlei nicht mehr Teil der Parlamentsdienste ist, sondern nach Art. 7d (neu) StVG lediglich unterstützende Leistungen im Aufgabenbereich der Parlamentsdienste erbringt. Die in Art. 46 definierten Aufgaben der Staatskanzlei werden überwiegend in den Aufgabenkatalog des Ratsdienstes bzw. des parlamentarischen Kommissionsdienstes (Art. 45ter [neu] und Art. 46bis) überführt. Die Zurverfügungstellung von Daten und Dokumenten in elektronischer Form (bisheriger Art. 46 Abs. 3) obliegt weiterhin der Staatskanzlei, die Bestimmung findet sich neu allerdings in Art. 7d (neu) Abs. 2 StVG, weil eine Verpflichtung der Staatskanzlei systematisch im StVG und nicht im GeschKR zu regeln ist.

Art. 46bis: Der Aufgabenbeschrieb des parlamentarischen Kommissionsdienstes im GeschKR als Präzisierung zu Art. 7a StVG wird im Sinne von dessen gestärkter Rolle punktuell geändert bzw. ergänzt. Wie in Art. 7a StVG bezieht sich die Unterstützungsfunktion nicht mehr nur auf die ständigen, sondern auf alle Kommissionen (Streichung von «ständigen» im Ingress) sowie – wie bisher – auf die Vertretungen des Kantonsrates. Ergänzt wird darüber hinaus, dass der parlamentarische Kommissionsdienst für die Vervielfältigung und Zustellung von Beratungsunterlagen und weiteren Dokumenten (Bst. b^{bis}) zuständig ist. Damit wird klargestellt, dass dies nicht mehr der Staatskanzlei oder allenfalls anderen Stellen der Staatsverwaltung obliegt (vgl. die Bestimmung zu den Sekretariatsarbeiten im bisherigen Art. 6 Bst. a StVG). Ebenfalls ergänzt wird die Zuständigkeit des parlamentarischen Kommissionsdienstes betreffend die Information der Öffentlichkeit über Angelegenheiten von Kommissionen und Vertretungen. Diese lag bisher bei der Staatskanzlei (bisheriger Art. 64 GeschKR).

Art. 51: Der neu gefasste Abs. 2 bildet die in Art. 6b (neu) Bst. b Ziff. 2 StVG und Art. 7f (neu) Abs. 1 StVG angelegte Lösung für die Geschäfts- und Protokollführung in den nichtständigen Kommissionen ab: Nach Abs. 2 bezeichnet der Kommissionspräsident als Sekretär der nichtständigen Kommission entweder im Einvernehmen mit der Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste einen Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes (Bst. a) oder im Einvernehmen mit der Vorsteherin oder dem Vorsteher einen Mitarbeiter des zuständigen Departementes (Bst. b). Die Abweichung vom Grundsatz, wonach ein Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes als Sekretär von nicht ständigen Kommissionen amtiert, beschliesst nach dem Entwurf von Art. 7f Abs. 1 StVG das Präsidium. Dem Kommissionspräsidenten obliegt daher

die Bezeichnung der jeweils protokollführenden Person. Mit Blick auf die ständigen Kommissionen fungiert wie bisher ein Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes als Sekretär (Abs. 1) – abgesehen von der Finanzkommission, in der ebenfalls wie bisher die Finanzkontrolle das Sekretariat besorgt (Art. 47 Abs. 1).

3.2.2 Folgeanpassungen

Im Zusammenhang mit der geänderten Stellung der Parlamentsdienste und von dessen Leitung sind diverse weitere Änderungen im Aufgaben- und Zuständigkeitsportfolio von Parlamentsdiensten, dessen Leitung, Staatssekretär und Staatskanzlei vorzunehmen:

- *Art. 31ter*: Führung des Registers über die Angaben der Ratsmitglieder neu durch die Parlamentsdienste (bisher: Staatskanzlei);
- *Art. 51 Abs. 3*: Übermittlung von Angaben und Mitteilungen durch den Kommissionssekretär neu an die Parlamentsdienste (bisher: an die Staatskanzlei);
- *Art. 52 Abs. 2*: Einholung der Zustimmung des Präsidiums durch den Kommissionspräsidenten bei erheblichen Kosten aufgrund des Bezugs von Sachverständigen und Interessenvertretern neu über die Leiterin oder den Leitern der Parlamentsdienste (bisher: über den Staatssekretär);
- *Art. 61 Abs. 1*: Übermittlung der Kommissionsanträge durch den Sekretär neu an die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste zur Weiterleitung an den Kantonsrat und an den Staatssekretär zur Weiterleitung an die Regierung (bisher: an die Staatskanzlei zur Weiterleitung an den Kantonsrat);
- *Art. 64 Abs. 1 i.V.m. Art. 46bis Bst. e^{bis}*: Information der Öffentlichkeit über Angelegenheiten der Kommissionen neu durch den parlamentarischen Kommissionsdienst (bisher: durch die Staatskanzlei), daher Streichung des Bezugs zur Staatskanzlei in Art. 64 Abs. 1;
- *Art. 67 Abs. 3*: Gewährung der Einsicht in Kommissionsprotokolle gegenüber Dritten neu durch die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste (bisher: durch die Staatskanzlei); zudem redaktionelle Anpassung in Art. 67 Abs. 2, indem aufgrund der anstehenden Revision des Kommissionensystems nur noch von den ständigen Kommissionen die Rede ist und diese nicht mehr einzeln genannt werden. Zudem werden die Kommissionsprotokolle der ständigen Kommissionen auch den Präsidentinnen und Präsidenten der im Kantonsrat vertretenen Fraktionen zugestellt;
- *Art. 78 Abs. 2*: Einführung in die Ratsverhandlungen für Besuchergruppen neu durch die Parlamentsdienste (bisher: durch die Staatskanzlei);
- *Art. 79 Abs. 2*: Meldepflicht der an den Beratungen des Kantonsrates teilnehmenden Medienvertreter neu gegenüber den Parlamentsdiensten (bisher: gegenüber der Staatskanzlei);
- *Art. 84 Abs. 2*: Übermittlung von Änderungsanträgen an die Parlamentsdienste (bisher: an die Staatskanzlei);
- *Art. 144 und 146*: Zuständigkeit für Veröffentlichung des Kurzprotokolls, Erstellung des Protokolls sowie Zustellung von gedruckten Auszügen des Protokolls neu bei den Parlamentsdiensten (bisher: bei der Staatskanzlei);
- *Art. 147*: Entgegennahme von Einsprachen betreffend die Berichtigung des Protokolls neu durch die Parlamentsdienste (bisher: durch die Staatskanzlei);
- *Art. 152*: Prüfung der Listen für Entschädigungen neu durch die Parlamentsdienste (bisher: durch die Staatskanzlei).

3.3 Bewertung weitergehender Anpassungen zentraler Bestimmungen

Das Modell «Teilautonomie» ist darauf ausgerichtet, den Parlamentsdiensten die grösstmögliche Autonomie unter Wahrung der Vorteile des bestehenden Kooperationsmodells einzuräumen. Die Erweiterung der Autonomie und Selbständigkeit der Parlamentsdienste liesse sich daher nur bedingt systematisch und inhaltlich konsistent im Rahmen des hier vorliegenden Modells «Teilautonomie» umsetzen.

3.3.1 Aufhebung der administrativen Zuordnung der Parlamentsdienste zur Staatskanzlei (Art. 6a Abs. 3 StVG)

Die Streichung der administrativen Zuordnung der Parlamentsdienste zur Staatskanzlei würde eine vollständige Ausgliederung der Parlamentsdienste aus der Staatskanzlei bedingen. Dies ist zwingend mit verschiedenen weit reichenden organisatorischen und rechtlichen Folgen verbunden.

Wenn die Parlamentsdienste der Staatskanzlei nicht mehr zumindest administrativ zugeordnet sind, entsteht eine selbständige, verwaltungsunabhängige Organisationseinheit, die neben der Staatskanzlei und den Departementen steht. Selbständige Organisationseinheiten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, wie dies bei den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten die Grundgesetze darstellen. In diesem Grundgesetz sind namentlich die Organe, die Aufgaben sowie die wesentlichen Bestimmungen in Bezug auf das Personal und den Finanzhaushalt aufzunehmen. Die Regelung verwaltungsunabhängiger Organisationseinheiten kann systematisch nicht innerhalb des Staatsverwaltungsgesetzes erfolgen (die in Art. 42a ff. StVG geregelte Finanzkontrolle ist nach Art. 42a Abs. 3 StVG administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet). Für sämtliche selbständigen Anstalten des Kantons besteht dementsprechend ein eigenständiger Grundgesetz. Bei einer vollständigen Ausgliederung der Parlamentsdienste wäre daher ein entsprechendes Parlamentsverwaltungsgesetz zu erlassen und die Regelungen zu den Parlamentsdiensten wären im Staatsverwaltungsgesetz aufzuheben.

Die vollständige Ausgliederung der Parlamentsverwaltung aus der Staatsverwaltung wäre auch in organisatorischer, personeller, finanzhaushaltsrechtlicher und administrativer Hinsicht zu vollziehen. Andernfalls würde die gesetzlich vorgesehene Ausgliederung nicht mit der organisationsrechtlichen Ausgestaltung der Parlamentsdienste korrespondieren. Die Streichung von Art. 6a Abs. 3 StVG würde daher die Umsetzung des «Trennmodells» erfordern.

3.3.2 Aufhebung des Antragsrechts des Staatssekretärs (Art. 7c Bst. a StVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 Bst. c^{bis} GeschKR)

Die Funktionsweise des Kooperationsmodells mit teilautonomen Parlamentsdiensten ist auf eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Staatssekretär und der Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste angewiesen. Der Staatssekretär und die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste sind gemeinsam für die koordinierte Aufgabenerfüllung zwischen den Parlamentsdiensten und den Dienststellen der Staatskanzlei gegenüber dem Kantonsrat verantwortlich. Das Antragsrecht wirkt auf ein kooperatives Zusammenwirken von Staatssekretär und Präsidium einerseits und Staatssekretär und Leiterin oder Leiter der Parlamentsdienste andererseits hin. Das Antragsrecht des Staatssekretärs stellt analog dem Antragsrecht der Regierung in Bezug auf die Wahl des Staatssekretärs eine angemessene Kompetenzverteilung für die Besetzung einer Schlüsselposition der Staatskanzlei dar.

3.3.3 Getrennte Rechnungen für Parlamentsdienste und Staatskanzlei

Das Modell «Teilautonomie» sieht keine getrennten Budgets und Rechnungen für die Parlamentsdienste und Staatskanzlei vor. Dies ist deshalb zweckmässig, weil die Parlamentsdienste ihre Aufgaben im Verbund mit den weiteren Dienststellen der Staatskanzlei erfüllen. Dies bedingt eine Koordination der Leistungen der Parlamentsdienste und der unterstützenden Leistungen der Staatskanzlei. Zur Sicherstellung dieser Koordination vereinbaren der Staatssekretär und das Präsidium vor dem Erstellen des Budgets der Staatskanzlei, welche unterstützenden Leistungen die Staatskanzlei im Aufgabenbereich der Parlamentsdienste erbringt. Das Budget der Staatskanzlei ist vom Staatssekretär anschliessend so auszugestalten, dass die mit dem Präsidium vereinbarten Leistungen durch die Parlamentsdienste und die Dienststellen der Staatskanzlei erbracht werden können. Das Budget kann so mit einer Gesamtsicht auf den Aufgabenkatalog der Staatskanzlei und die Aufgabenteilung zwischen der Parlamentsdiensten und den Dienststellen der Staatskanzlei erstellt werden. Diese Gesamtsicht wäre bei einer eigenständigen Budgetkompetenz der Parlamentsdienste nicht gewährleistet. Aufgrund der Budgethoheit des Kantonsrates steht dem Kantonsrat die Möglichkeit offen, das Budget der Parlamentsdienste entsprechend seinen Vorstellungen anzupassen.

3.3.4 Weitergehende Beschränkungen der Aufgaben des Staatssekretärs (Art. 43 GeschKR)

Nach Art. 43 GeschKR nimmt der Staatssekretär weiterhin an den Sitzungen des Kantonsrates teil und unterstützt den Präsidenten in der Amtsführung. Dies ist deshalb angezeigt, weil der Kantonsratspräsident bei seiner Amtsführung und namentlich bei der Leitung der Session nicht nur auf Leistungen der Parlamentsdienste abstellt, sondern auf Leistungen der gesamten Staatskanzlei. Während der Sessionen werden von den Dienststellen der Staatskanzlei insbesondere Leistungen im Bereich des Weibeldienstes, des Sekretariats, der Materialzentrale, der zentralen Dienste (insb. Sicherheit und Infrastruktur) und der Kommunikation in Anspruch genommen. Die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste kann nicht unmittelbar über diese Leistungen der Dienststellen der Staatskanzlei verfügen. Die wirksame Unterstützung der Amtsführung des Präsidenten kann daher nicht umfassend an die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste delegiert werden.

4 Finanzielle Auswirkungen

Bei der Variante «*Teilautonomie*» ist nur mit geringfügigen Mehrkosten zu rechnen. Diese liegen am ehesten darin begründet, dass gewisse Aufgaben, die heute der Staatssekretär für den Kantonsrat, insbesondere für das Präsidium und den Kantonsratspräsidenten erbringt, neu von der Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste erbracht werden. Hinzukommen kann eine veränderte Praxis, welche die Geschäftsführung von nicht ständigen Kommissionen vermehrt den Parlamentsdiensten zuweist. Dies führt zu einem zusätzlichen Bedarf an Personalressourcen von rund 60 Stellenprozent für die rund 80'000.– Franken zu veranschlagen sind (vgl. Anhang).

Die Umsetzung des «*Trennmodells*» und die vollständige Neuorganisation des Ratsdienstes und des parlamentarischen Kommissionsdienstes würde hingegen *temporär personelle und finanzielle Ressourcen* erfordern, die über die bestehenden Ressourcen des Ratsdienstes und des parlamentarischen Kommissionsdienstes hinausgehen. Aspekte der Neuorganisation wären u.a.:

- die Festlegung der neuen organisationalen Struktur der Parlamentsdienste;
- die Umbesetzung und Neubesetzung der Stellen der Parlamentsdienste;
- die Regelung der neu entstehenden Schnittstellen mit der Staatskanzlei;
- der Abschluss diverser Leistungsvereinbarungen mit der Staatskanzlei;
- die Bestimmung von Infrastruktur und Räumlichkeiten der Parlamentsdienste;
- der Umbau der heutigen prozessorientierten Dokumentenverwaltung.

Isoliert für den Bereich der Bereitstellung der Infrastruktur ergab eine Schätzung des Hochbauamtes und des Dienstes für Informatikplanung im Jahr 2008 einen *einmaligen* Investitionsaufwand von rund 242'000 Franken. Für die Anpassung des Ratsinformationssystems wurde zusätzlich mit einem Arbeitsaufwand von mindestens 30 Personentagen gerechnet.

Als Annäherung an die *dauerhaften Mehrkosten* des «Trennmodells» kann auf die Ausführungen in der Botschaft zum Parlamentsverwaltungsgesetz vom 14./24. Januar 2008 Bezug genommen werden.⁵ Die Botschaft zum Parlamentsverwaltungsgesetz ging detailliert auf die Frage der jährlich wiederkehrenden Mehrkosten von verselbständigten Parlamentsdiensten ein. Die Mehrkosten der hierarchisch und administrativ ausgegliederten Parlamentsdienste im Vergleich zum heute praktizierten Kooperationsmodell wurden damals und sind heute noch u.a. wie folgt begründet:

- zusätzlicher Führungs- und Planungsaufwand für die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste, der bisher vom Staatssekretär und von anderen Dienststellen der Staatskanzlei geleistet wird;
- zusätzlicher Arbeitsaufwand für die Geschäftsführung nichtständiger Kommissionen, der bisher von den Departementen geleistet wird;
- zusätzlicher Arbeitsaufwand für die Geschäftsführung von neuen ständigen Kommissionen (ist in erster Linie abhängig vom gewählten Kommissionssystem, nicht vom Autonomiegrad der Parlamentsdienste);
- zusätzliche personelle Ressourcen für die Parlamentsdienste, die nicht von der Staatskanzlei in den Parlamentsdienst verschoben werden können.

Hinzu kommt ein gewisser Mehraufwand für das Ratspräsidium, das sich neu in geeigneter Weise der Führung der Parlamentsdienste widmen muss.

Auf die damaligen Verhältnisse bezogen wurde von differenziert hergeleiteten Mehrkosten im Umfang von jährlich 933'000 Franken ausgegangen. In diesen Kosten war auch der Mehrbedarf für zwei zusätzliche ständige Kommissionen (Strategiekommission und Kommission für Aussenbeziehungen) im Umfang von rund 45 Stellenprozenten berücksichtigt. Dieser geschätzte Ressourcenbedarf wurde mit einem interkantonalen Vergleich wie auch mit einer aktuellen Auswertung des Arbeitsaufwands der Staatskanzlei für den Kantonsrat plausibilisiert. Die heutige Dienststelle «Ratsdienst» zählt aktuell 450 Stellenprocente.

	AG	BE	BS	FR	GE	JU	NE	OW	TI	UR	VD	VS	ZH
Vollstellen (FTE)	8.5	11.4	7.2	8.3	24.3	2.1	5.3	2.0	14.0	0.9	15.5	7.7	14.5

Übersicht: Vollstellen der Parlamentsdienste von Kantonen mit Trennmodell⁶

Am schwierigsten abzuschätzen ist der Mehraufwand, der durch den Verlust an Synergien mit den anderen Dienststellen der Staatskanzlei, den Umbau der heutigen prozessorientierten Organisation sowie die Bewältigung der neuen Schnittstellen entsteht.

Gestützt auf diese Grundlagen und unter Ausklammerung eines Mehrbedarfs durch die Schaffung von zusätzlichen Fachkommissionen wäre von laufenden Mehrkosten von zwischen 500'000 und 800'000 Franken auszugehen (vgl. Anhang).

⁵ Der Kantonsrat beschloss in der Februarsession 2008, nicht auf das Parlamentsverwaltungsgesetz (22.08.01) einzutreten und anstelle einer Verselbständigung der Parlamentsdienste nur die Schaffung eigenständiger Sekretariate für die ständigen Kommissionen vorzusehen.

⁶ Quelle: www.kantonsparlamente.ch (Stand: 10. Oktober 2014)

5 Antrag

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:

- a) den IX. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz;
- b) den XV. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates.

Im Namen des Präsidiums

Paul Schlegel
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang: Übersicht finanzielle Folgen

(Erweiterung des Kommissionssystems mit neuen Fachbereichskommissionen)

	«Trennmodell»	Kosten	Modell «Teilautonomie»	Kosten
Einmaliger Mehraufwand	Projektkosten für Neuorganisation: – Festlegung organisationale Struktur – Umbesetzung/Neubesetzung Stellen – Regelung Schnittstellen mit SK – rechtliche Abklärungen	Entschädigung für externe Projektbegleitung	Projektkosten für Neuorganisation: – Festlegung organisationale Struktur	nur interner Aufwand
	Kosten für Anpassungen von Bau, Raum, Mobiliar: – neue Räumlichkeiten für ParlD – Anschaffung Mobiliar und Informatikmittel – Anpassung Mobiliar im Ratssaal	(Teil-)Schätzung 2008: 242'000 Franken	-	-
	Kosten für Trennung der Dokumentenverwaltung: – Umbau Ratsinformationssystem (Mandantentrennung) – evtl. weitere Anpassungen im IT-Bereich	Kosten nach Offerte	-	-
Dauerhafter Mehraufwand	Erhöhter Personalaufwand: – ParlSekt mit zusätzlichen Aufgaben – zusätzliche Stelle für Gf StwK (60%) – zusätzliche Stelle(n) für Gf voKos (60%) – höhere Einstufung ParlSekt	Schätzung: 250'000 bis 400'000 Franken	Erhöhter Personalaufwand: – zusätzliche Stelle für Gf voKos (60%)	Schätzung: 80'000 Franken
	Erhöhter Infrastrukturaufwand: – mehr Räumlichkeiten für ParlD – mehr Mobiliar und Informatikmittel für ParlD	plus 4-5 Arbeitsplätze	Erhöhter Infrastrukturaufwand: – mehr Räumlichkeiten für ParlD – mehr Mobiliar und Informatikmittel für ParlD	plus 1 Arbeitsplatz
	Mehraufwand für Querschnittbereiche: – Bau, Raum, Mobiliar – Informatikmittel – Aktenführung, Archivierung – Personelles, Rechnungsführung – Kommunikation	kumuliert 80 bis 100 Stellenprozent	-	-
	Mehraufwand für autonomere Sessionsbewältigung: – geringerer Einbezug der MA SK – mehr autonome Bereitstellung durch ParlD	Teilersatz für 28 MA SK während Sessionen	-	-
	Mehraufwand für Ratspräsidium: – neue Führungsrolle gegenüber ParlD – 5-8 zusätzliche Sitzungen (teils in Ausschüssen)	Schätzung: 10'000 bis 20'000 Franken	Mehraufwand für Ratspräsidium: – ausgebaute Kompetenzen gegenüber ParlD	keine zusätzlichen Sitzungen

IX. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz

Entwurf des Präsidiums vom 27. April 2015

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft des Präsidiums vom 27. April 2015⁷ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994⁸ wird wie folgt geändert:

Art. 6 wird aufgehoben.

Parlamentsdienste a) Stellung

Art. 6a (neu). ¹ Die Parlamentsdienste umfassen den Ratsdienst und den parlamentarischen Kommissionsdienst.

² Die Parlamentsdienste sind dem ihnen vorgesetzten Organ des Kantonsrates unmittelbar verantwortlich.

³ Sie sind administrativ der Staatskanzlei zugeordnet.

b) Aufgaben

Art. 6b (neu). Die Parlamentsdienste erfüllen insbesondere folgende Aufgaben:

- a) Sicherstellung des Ratsbetriebs;
- b) Geschäfts- und Protokollführung für:
 1. das Präsidium des Kantonsrates;
 2. die Kommissionen und Vertretungen.
- c) Erteilung von Verfahrens-, Rechts- und Sachauskünften an die Organe und Mitglieder des Kantonsrates;
- d) Zustellung der Beratungsunterlagen an die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär;
- e) Information der Öffentlichkeit über Angelegenheiten von Kantonsrat, Präsidium, Kommissionen und Vertretungen.

⁷ ABI 2015,

⁸ sGS 140.1.

c) Ratsdienst

Art. 6c (neu) ¹ Der Ratsdienst erfüllt die den Parlamentsdiensten übertragenen Aufgaben, soweit nicht nach diesem Erlass oder dem Geschäftsreglement des Kantonsrates der parlamentarische Kommissionsdienst zuständig ist.

² Der Ratsdienst handelt nach Weisung sowie unter Aufsicht des Präsidiums des Kantonsrates.

Art. 7 wird aufgehoben.

d) Parlamentarischer Kommissionsdienst ~~a) Aufgaben~~

Art. 7a. ¹ Der parlamentarische Kommissionsdienst unterstützt die ~~ständigen~~ Kommissionen sowie die Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien insbesondere durch:

- a) Geschäftsführung;
- b) Protokollführung;
- c) ~~Beratung in Verfahrensfragen sowie Erteilung von Sach- und Rechtsauskünften~~ **Erteilung von Verfahrens-, Rechts- und Sachauskünften;**
- d) Bereitstellung von Dokumentationen.

² Der parlamentarische Kommissionsdienst handelt nach Weisung sowie unter Aufsicht des zuständigen Kommissionspräsidenten.

Art. 7b wird aufgehoben.

e) Personal

Art. 7c (neu). Für Begründung und Beendigung sowie Gestaltung des Arbeitsverhältnisses sind zuständig:

- a) das Präsidium des Kantonsrates für die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste. Der Staatssekretär stellt Antrag;
- b) die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste für die weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsdienste.

f) Leistungen der Staatskanzlei

Art. 7d (neu). ¹ Das Präsidium des Kantonsrates und der Staatssekretär vereinbaren vor Erstellung des Budgets, welche unterstützenden Leistungen die Staatskanzlei im Aufgabenbereich der Parlamentsdienste erbringt.

² Die Staatskanzlei stellt den Parlamentsdiensten die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Dokumente und Daten in elektronischer Form zur Verfügung.

g) Mitwirkung der Finanzkontrolle

Art. 7e (neu). Die Finanzkontrolle besorgt die Geschäfts- und Protokollführung für die nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates für die Behandlung von Geschäften des Finanzhaushalts zuständigen Kommissionen.

h) Mitwirkung der übrigen Staatsverwaltung

Art. 7f (neu). ¹ Die Geschäfts- und Protokollführung für eine nichtständige Kommission kann vom Präsidium des Kantonsrates im Einvernehmen mit der Vorsteherin oder dem Vorsteher einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter des zuständigen Departementes übertragen werden.

² Das zuständige Departement erteilt Auskünfte an Mitglieder des Kantonsrates.

³ Die Kommission kann im Rahmen ihres Auftrags vom zuständigen Departement die Anhörung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie die Einsichtnahme in Akten verlangen. Das Departement hat das Recht, sich zum Ergebnis einer Befragung zu äussern. In Akten, die unter das Amtsgeheimnis fallen, nimmt die Kommission durch eine Abordnung Einblick.

Staatssekretär

Art. 20. ¹ Der Staatssekretär:

- a) leitet den Geschäftsverkehr der Regierung, nimmt an ihren Verhandlungen teil und ist für die Protokollführung verantwortlich;
- b) stellt der Regierung Antrag über Geschäfte im Aufgabenbereich der Staatskanzlei und vertritt deren Beschlüsse darüber im Kantonsrat;
- b^{bis}) stellt das Controlling in der Staatskanzlei sicher;
- c) sorgt für die Öffentlichkeitsarbeit;
- d) leitet die Staatskanzlei.

² Die Regierung regelt **im Einvernehmen mit dem Präsidium** die Stellvertretung.

Besondere Aufträge

Art. 42k. ¹ Die zuständige Kommission des Kantonsrates, die Regierung und die Departemente können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie in Fragen der Finanzaufsicht als beratendes Organ beiziehen.

~~² Die Finanzkontrolle führt das Sekretariat der zuständigen Kommission des Kantonsrates.~~

³ ~~Sie~~ **Die Finanzkontrolle** kann von der Regierung und den Departementen beratend beigezogen werden:

- a) bei Fragen der Rechnungslegung und der Organisation des Rechnungswesens;
- b) bei der Einführung von Systemen des Personal- und Rechnungswesens;
- c) bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Finanzhaushalt.

⁴ Sie kann Aufträge ablehnen, wenn die Abwicklung des ordentlichen Prüfprogramms durch deren Erfüllung beeinträchtigt würde.

Übergangsbestimmung des IX. Nachtrags vom ••

Art. 108 (neu). **Arbeitsverträge von Mitarbeitenden der Parlamentsdienste, die vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses abgeschlossen worden sind, werden nach den Bestimmungen dieses Erlasses weitergeführt.**

II.

Dieser Erlass wird ab 1. Juni 2016 angewendet.

XV. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Entwurf des Präsidiums vom 27. April 2015

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft des Präsidiums vom 27. April 2015⁹ Kenntnis genommen und

beschliesst:

I.

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979¹⁰ wird wie folgt geändert:

d) *Zuständigkeit*

Art. 7. ¹ Das Präsidium:

- a) plant die Ratstätigkeit auf wenigstens vier Jahre und legt darin die Daten der ordentlichen Sessionen fest;
- b) setzt das Geschäftsverzeichnis der Sessionen nach Anhören der Regierung fest;
- c) wählt Mitglieder und Präsidenten der Kommissionen, soweit sie nicht vom Kantonsrat gewählt werden;
- c^{bis}) ~~genehmigt die Wahl des Leiters des parlamentarischen Kommissionsdienstes~~ **wählt auf Antrag des Staatssekretärs die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste und legt vorgängig das entsprechende Wahlverfahren fest;**
- c^{ter}) bezeichnet bei vom Kantonsrat eingereichten Standesinitiativen die Vertretung für die Anhörung durch die zuständige Kommission der eidgenössischen Räte;
- d) legt das Reglement aus und überwacht dessen Anwendung;
- e) unterbreitet dem Kantonsrat auf Mitte der vierjährigen Amtsdauer einen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes und schlägt gegebenenfalls Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor;
- f) bereitet Reglementsänderungen und Beschlüsse vor, welche die Geschäftsordnung des Kantonsrates betreffen;
- g) bereitet den Abschnitt «Kantonsrat» des Staatsvoranschlags vor und überwacht diese Ausgaben;
- h) vereinbart mit dem Staatssekretär die unterstützenden Leistungen der Staatskanzlei im Aufgabenbereich der Parlamentsdienste.**

² Entscheide des Präsidiums können an den Kantonsrat weitergezogen werden.

³ Das Präsidium erlässt unter Zuzug des Präsidenten der vorberatenden Kommission die erläuternden Berichte für Volksabstimmungen, soweit der Kantonsrat im Einzelfall nichts anderes beschliesst.

b) *Register*

Art. 31^{ter}. ¹ ~~Die Staatskanzlei~~ **Die Parlamentsdienste führen** ein Register über die Angaben der Ratsmitglieder.

² Das Register ist öffentlich.

⁹ ABI 2015,

¹⁰ sGS 131.11.

Art. 35 und 41 werden aufgehoben.

Staatssekretär a) Aufgaben

Art. 43. ¹ ~~Der Staatssekretär steht dem Kantonsrat unmittelbar zur Verfügung.~~

² ~~Er~~ **Der Staatssekretär** nimmt an den Sitzungen des Kantonsrates teil, steht dem Präsidenten in der Amtsführung zur Seite und hat das Recht, sich in Angelegenheiten der Staatskanzlei an der Diskussion zu beteiligen.

³ Er hat im Präsidium beratende Stimme.

Art. 45 wird aufgehoben.

Leiterin oder Leiter der Parlamentsdienste

Art. 45bis (neu). ¹ **Die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste führt unter Aufsicht des Präsidiums und nach dessen Weisungen die Parlamentsdienste. Sie oder er ist dem Präsidenten unterstellt.**

² **Die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste:**

- a) **steht dem Kantonsrat unmittelbar zur Verfügung;**
- b) **ist für die Protokollführung im Kantonsrat verantwortlich;**
- c) **führt Geschäfte und Protokoll des Präsidiums.**

³ **Das Präsidium regelt die Stellvertretung.**

Ratsdienst

Art. 45ter (neu). **Der Ratsdienst stellt den Betrieb des Kantonsrates sicher, indem er insbesondere:**

- a) **den Ratsbetrieb plant und organisiert;**
- b) **Protokolle und Beschlüsse ausfertigt und zustellt;**
- c) **Beratungsunterlagen und weitere Dokumente vervielfältigt und zustellt;**
- d) **Unterlagen vermittelt, die der Dokumentation dienen;**
- e) **Projekte durchführen oder begleiten sowie Vorlagen und Geschäfte im Geschäftskreis des Präsidiums ausarbeitet;**
- f) **Dokumente und Daten in elektronischer Form verfügbar macht und die elektronische Kommunikation zwischen den Organen und den Mitgliedern des Kantonsrates fördert;**
- g) **Abklärungen vornimmt und über das Ergebnis berichtet;**
- h) **Verfahrens-, Rechts- und Sachauskünfte unmittelbar erteilt oder Anfragen an das zuständige Departement weiterleitet;**
- i) **das Register über die Angaben der Ratsmitglieder führt;**
- j) **neue Mitglieder des Kantonsrates in die Amtstätigkeit einführt;**
- k) **den Weibeldienst sicherstellt;**
- l) **die Öffentlichkeit über Angelegenheiten von Kantonsrat und Präsidium informiert;**
- m) **den Besuch der Kantonsratsverhandlungen durch geführte Gruppen organisiert.**

Art. 46 wird aufgehoben.

Parlamentarischer Kommissionsdienst

Art. 46bis. Der parlamentarische Kommissionsdienst unterstützt die ~~ständigen~~ Kommissionen und die Vertretungen des Kantonsrates, indem er insbesondere:

- a) die Geschäftsführung besorgt;
- b) Protokolle und Beschlüsse ausfertigt und zustellt;
- b^{bis}) Beratungsunterlagen und weitere Dokumente zustellt;**
- c) Unterlagen vermittelt, die der Dokumentation dienen;
- d) Abklärungen vornimmt und über das Ergebnis berichtet;
- e) ~~Sach- und Rechtsauskünfte~~ **Verfahrens-, Rechts- und Sachauskünfte** unmittelbar erteilt oder Anfragen an das zuständige Departement weiterleitet;
- e^{bis}) die Öffentlichkeit über Angelegenheiten von Kommissionen und Vertretungen informiert;**
- f) weitere ihm vom Präsidium und im Einzelfall vom Kommissionspräsidenten übertragene Aufgaben erfüllt.

Sekretär

Art. 51. ¹ Ein Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes ist Sekretär der ständigen Kommission, **ausgenommen die Finanzkommission.**

² Der Kommissionspräsident bezeichnet ~~im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement in der Regel einen Mitarbeiter des Departementes~~ als Sekretär ~~der einer~~ nichtständigen Kommission:

- a) im Einvernehmen mit der Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste einen Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes; oder**
- b) im Einvernehmen mit der Vorsteherin oder dem Vorsteher einen Mitarbeiter des zuständigen Departementes.**

³ Der Sekretär führt unter Aufsicht des Kommissionspräsidenten das Protokoll, steht ihm für weitere Dienstleistungen zur Verfügung und übermittelt ~~der Staatskanzlei~~ **den Parlamentsdiensten** die erforderlichen Angaben und Mitteilungen.

Weitere Teilnehmer a) Beizug

Art. 52. ¹ Der Kommissionspräsident bezeichnet nach Anhören des zuständigen Departementes die Mitarbeiter der Staatsverwaltung, die zur Kommissionssitzung beigezogen werden.

² Die Kommission beschliesst über die Einladung von Sachverständigen und Interessenvertretern. Entstehen erhebliche Kosten, so holt der Kommissionspräsident über ~~den Staatssekretär~~ **die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste** die Zustimmung des Präsidiums ein.

Anträge

Art. 61. ¹ Der Sekretär übermittelt die Kommissionsanträge unmittelbar nach Abschluss der Beratungen der ~~Staatskanzlei~~ **Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste** zur Weiterleitung an den Kantonsrat **und dem Staatssekretär zur Weiterleitung an die Regierung.**

² Wesentlichen Anträgen lässt die Kommission eine kurze Erläuterung und Begründung zuhanden des Kantonsrates und der Medien begeben.

³ Die finanziellen Auswirkungen eines Antrages sind kurz darzulegen.

Medienorientierung

Art. 64. ¹ Die Kommission kann über das Ergebnis ihrer Beratungen ~~durch die Staatskanzlei~~ eine Medienmitteilung veröffentlichen oder in geeigneten Fällen eine Medienkonferenz organisieren lassen.

² Minderheitsmeinungen und -anträge sind angemessen zu berücksichtigen.

Einsichtgabe

Art. 67. ¹ Die Kommissionsprotokolle sind unter Vorbehalt von Abs. 3 und 4 vertraulich. Sie werden zugestellt:

- a) den Mitgliedern der vorberatenden Kommission;
- b) dem zuständigen Departement;
- c) den Fraktionspräsidenten;
- d) der Staatskanzlei zuhanden der Gesetzesmaterialien und der Kantonsratsakten.

² Die Protokolle der ~~Rechtspflege-, der Staatswirtschaftlichen und der Finanzkommission sowie der Kommission für Aussenbeziehungen~~ **ständigen Kommissionen** werden **zugestellt**:

- a) den Präsidenten der **anderen** ständigen Kommissionen ~~zugestellt~~;
- b) **den Fraktionspräsidenten.**

³ ~~Der Staatskanzlei~~ **Die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste** kann nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrates Dritten Einsicht in Kommissionsprotokolle gewähren, soweit ein Interesse im Rahmen der parlamentarischen Arbeit, der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft glaubhaft gemacht wird. Bei Anständen entscheidet das Präsidium.

⁴ Mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse entfällt die Vertraulichkeit.

Zuhörer

Art. 78. ¹ Zuhörer werden auf der Tribüne zugelassen, soweit Platz vorhanden ist.

² Für geführte Gruppen kann Platz reserviert werden. Die ~~Staatskanzlei vermittelt~~ **Parlamentsdienste vermitteln** ihnen eine Einführung in die Ratsverhandlungen.

³ Zuhörer, die Beifall oder Missbilligung äussern oder sonstwie die Ordnung stören, werden weggewiesen.

Medien

Art. 79. ¹ Den Vertretern der Medien werden soweit möglich besondere Plätze angewiesen.

² Sie haben sich bei ~~der Staatskanzlei~~ **den Parlamentsdiensten** zu melden.

³ Medienvertreter, die regelmässig über die Kantonsratsverhandlungen berichten, erhalten die Beratungsunterlagen und die organisatorischen Mitteilungen gleichzeitig mit den Mitgliedern des Kantonsrates.

b) Änderungsanträge

Art. 84. ¹ Änderungsanträge vorberatender Kommissionen und der Regierung, die nicht mit den Beratungsunterlagen zur Verfügung gestellt oder zugestellt werden können, werden so rasch als möglich in elektronischer Form zur Verfügung gestellt und in gedruckter Form vor Sessionsbeginn zugestellt oder verteilt.

² Anträge von Ratsmitgliedern werden während der Session ausgeteilt, wenn sie rechtzeitig ~~der Staatskanzlei~~ **den Parlamentsdiensten** übermittelt werden. Andernfalls sind sie dem Präsidenten schriftlich einzureichen, der sie dem Rat mündlich bekannt gibt. ~~Der Staatskanzlei~~ **Den Parlamentsdiensten** und dem Ratspräsidenten schriftlich eingereichte Anträge bedürfen der Bestätigung des Antragstellers bei der Beratung.

Kurzprotokoll

Art. 144. ¹ ~~Die Staatskanzlei veröffentlicht~~ **Parlamentsdienste veröffentlichen** nach Sessionsschluss im Amtsblatt ein Kurzprotokoll über die Verhandlungen des Kantonsrates.

² Für Beschlüsse, die nicht in der Gesetzessammlung veröffentlicht werden, ist das Kurzprotokoll massgebend.

b) Form

Art. 146. ¹ ~~Die Staatskanzlei erstellt~~ **Die Parlamentsdienste erstellen** das Protokoll in elektronischer Form ohne Verzug und ~~teilt~~ **teilen** mit, ab wann es zur Verfügung steht.

² Über geschlossene Sitzungen nach Art. 80 dieses Reglementes wird eine Kurzfassung ohne Namensnennung erstellt.

³ Gedruckte Auszüge des Protokolls werden **von den Parlamentsdiensten** auf Verlangen zugestellt.

c) Berichtigungen

Art. 147. ¹ Über die Berichtigung von Fehlern im Protokoll entscheidet das Präsidium aufgrund einer Einsprache oder von Amtes wegen.

² Einsprachen können innert vierzehn Tagen, nachdem das Protokoll zur Verfügung gestellt wurde, ~~der Staatskanzlei~~ **den Parlamentsdiensten** schriftlich eingereicht werden.

³ Die Berichtigung wird ohne Verzug im Protokoll vorgenommen.

Kontrolle

Art. 152. ¹ Die Entschädigungen für Sitzungen des Kantonsrates werden aufgrund der Anwesenheitskontrolle ausgerichtet.

² Die Entschädigungen für Kommissionssitzungen und für besondere Aufträge werden aufgrund der vom Kommissionspräsidenten, vom Sekretär oder ~~von der Staatskanzlei~~ **von den Parlamentsdiensten** geprüften Listen ausgerichtet.

II.

Die Rechtsgültigkeit dieses Erlasses setzt die Rechtsgültigkeit des IX. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz nach Art. 28 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967¹¹ voraus.

III.

Dieser Erlass wird ab 1. Juni 2016 angewendet.

¹¹ sGS 125.1.