

XVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 25. Januar 2016

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Auftrag	3
1.1 Auftrag des Postulates 43.12.08	3
1.2 Zweistufige Erfüllung des Auftrags	3
1.3 Aufträge aus der Grundsatzdiskussion	4
1.4 Rückweisung an das Präsidium	4
2 Heutiges Kommissionssystem	5
2.1 Übersicht	5
2.2 Kommissionssystem	5
2.3 Stellung der Kommissionen	6
2.4 Befugnisse der Kommissionen	6
2.5 Bestimmung der Zuständigkeit	6
2.6 Zusammenwirken der Kommissionen	7
2.7 Kommissionstätigkeit und Kommissionssupport	7
3 Reform des Kommissionssystems	8
3.1 Ziele einer Parlamentsreform	8
3.2 Bedeutung des Kommissionssystems	9
3.3 Reform des Kommissionssystems	9
3.4 Vor- und Nachteile ständiger Kommissionen	10
4 Umsetzung der Aufträge des Kantonsrates	10
4.1 Verzicht auf die Schaffung von Fachbereichskommissionen	10
4.2 Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen	10
4.3 Beibehaltung der Redaktionskommission	11
4.4 Beibehaltung der übrigen ständigen Kommissionen	11
4.5 Stellvertretungen in nichtständigen Kommissionen	12
5 Erfüllung weiterer Aufträge	12
5.1 Frist zur Bearbeitung gutgeheissener Vorstösse	12
5.2 Wiedereinführung der Aprilsessionen des Kantonsrates	13

6	Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	13
7	Finanzielle Auswirkungen	15
7.1	Mehrbedarf an personellen Ressourcen	15
7.2	Mehrkosten des neuen Kommissionssystems	16
7.3	Mehrkosten der Erfüllung weiterer Aufträge	16
8	Antrag	16
XVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates		17

Zusammenfassung

Mit dem XVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 25. Januar 2016 erfüllt das Präsidium das gutgeheissene Postulat 43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen» sowie die Aufträge des Kantonsrates aus der Grundsatzdiskussion vom 26. November 2014 und die Aufträge des Kantonsrates im Rahmen der Rückweisung des Entwurfs des XVI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 26. Oktober 2015.

Der XVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates sieht vor, die Kommission für Ausenbeziehungen aufzuheben und ihre Aufgaben in Teilen dem Präsidium und anderen Kommissionen, namentlich der Staatswirtschaftlichen Kommission, zuzuweisen. Die anderen ständigen Kommissionen – die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission, die Finanzkommission und die Redaktionskommission – werden beibehalten, wobei die Redaktionskommission neu aus einem Mitglied je Fraktion besteht. Verzichtet werden soll auf die Schaffung sogenannter Fachbereichskommissionen. Damit erfüllt das Präsidium einen Auftrag des Kantonsrates.

Mit dem XVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates sollen auch zwei weitere Aufträge des Kantonsrates erfüllt werden: die Einführung einer Dreijahresfrist zur Bearbeitung gutgeheissener Motionen und Postulate sowie die Wiedereinführung von Aprilsessionen des Kantonsrates. Dabei sollen die Aprilsessionen in der Regel nur zwei Tage dauern und nicht drei Tage wie vor der Abschaffung der früheren Frühjahrsessionen. Auch die Februarsessionen sollen neu nur noch zwei Tage dauern.

Sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates

Das Präsidium unterbreitet dem Kantonsrat seinen Entwurf des XVI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates. Nach der Kenntnisnahme des Berichts 40.14.06 «Überprüfung des Kommissionssystems und der Kommissionen des Kantonsrates des Präsidiums» vom 20. Oktober 2014 ist der Entwurf des XVI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates der abschliessende Schritt in der Erfüllung des Auftrags, den der Kantonsrat dem Präsidium am 27. Februar 2013 mit der Gutheissung des Postulates 43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen» erteilte.

1 Auftrag

1.1 Auftrag des Postulates 43.12.08

Die CVP-EVP-Fraktion, die SVP-Fraktion und die GLP/BDP-Fraktion reichten am 28. November 2012 das Postulat 43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen» ein. Mit dem Postulat luden sie den Kantonsrat ein, das Präsidium zu beauftragen, die Erweiterung der Anzahl ständiger Kommissionen zu prüfen, dem Kantonsrat über das Ergebnis der Prüfung zu berichten und Antrag zu stellen.

Der Kreis der bisherigen ständigen Kommissionen sollte – gemäss Postulat 43.12.08 – in einem «Nebeneinander von ständigen und nichtständigen Kommissionen» durch ständige «Sach- und Fachbereichskommissionen» erweitert werden. Gleichzeitig sollten auch die Aufgaben, Schnittstellen und Querschnittsfunktionen der bisherigen ständigen Kommissionen überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Das Präsidium beantragte dem Kantonsrat am 14. Januar 2013 Gutheissung des Postulats mit geändertem Wortlaut. Am 27. Februar 2013 hiess der Kantonsrat das Postulat mit dem vom Präsidium beantragten Wortlaut gut:

«Das Präsidium wird eingeladen:

1. eine Erweiterung des Kommissionensystems mit ständigen Fachbereichskommissionen unter Abgleichung mit den bestehenden ständigen Kommissionen und unter Beibehaltung der nichtständigen 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.»¹

1.2 Zweistufige Erfüllung des Auftrags

Das Präsidium beschloss am 29. April 2013 seinen Zeitplan für die Erfüllung des Postulates und bestimmte die Projektorganisation. Das Präsidium kam zur Erkenntnis, dass es einer Grundsatzdiskussion des Präsidiums und anschliessend des Kantonsrates bedarf, um auf der Grundlage von Vorschlägen möglicher Kommissionsbildungen Varianten zu diskutieren und basierend auf dieser Grundsatzdiskussion eine Vorlage zu erarbeiten.

Das Präsidium verabschiedete am 20. Oktober 2014 zuhanden des Kantonsrates seinen Bericht 40.14.06 «Überprüfung des Kommissionensystems und der Kommissionen des Kantonsrates». Der Bericht machte Ausführungen zum Kommissionensystem nach dem Grossratsreglement von 1979, zur Entwicklung des Kommissionensystems und der Kommissionen seit 1980 und zum Ist-Zustand des Kommissionensystems.

Auf der Grundlage der Ausführungen im Bericht 40.14.06 wurden Reform- und Grundsatzfragen gestellt, die vom Kantonsrat im Sinne von Weichenstellungen für die Ausarbeitung einer Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates beantwortet werden sollten. Der Kantonsrat führte am 26. November 2014 eine Grundsatzdiskussion über das Kommissionensystem und die Kommissionen und nahm Kenntnis vom Bericht 40.14.06.

¹ ABI 2013, 760 (43.12.08). Siehe auch ProtKR 2012/2016 Nr. 128.

1.3 Aufträge aus der Grundsatzdiskussion

Im Rahmen der Grundsatzdiskussion vom 26. November 2014 stimmte der Kantonsrat den folgenden Anträgen aus seiner Mitte zu:

«Der Kantonsrat beauftragte das Präsidium [im Hinblick auf die definitive Vorlage für das künftige Kommissionssystem auf Beginn der Amtsdauer 2016/2020 die folgenden Eckpunkte zu beachten]:

1. Der Kantonsrat organisiert sich in ständigen und nichtständigen 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 Querschnittsaufgaben 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.»²

Keine Mehrheit im Kantonsrat fanden namentlich die folgenden Anträge:

- «Das bisherige Kommissionssystem mit ständigen und nicht-ständigen Kommissionen wird durch ein Kommissionssystem mit ständigen Fachbereichskommissionen abgelöst. Der Kantonsrat kann eine Sonderkommission für ausserordentliche Geschäfte für die parlamentarische Aktualität des Geschäftes bestellen.»
- «Die Fachbereichskommissionen haben folgende Aufgaben: Vorberatung der Vorlagen der Regierung zum Fachbereich; Pflege des Fachbereichs durch Information und Dokumentation; Stellungnahme zu Planungen im Fachbereich, wenn der Kantonsrat mit diesem befasst ist, zu Voranschlag und Rechnung im Fachbereich und zu parlamentarischen Vorstössen im Fachbereich; parlamentarische Aufsicht im Fachbereich. Sie können selbständig Vorlagen einbringen, die ihren Fachbereich betreffen.»
- «Der Kantonsrat hat folgende Fachbereichskommissionen: Staatspolitik, -planung und -organisation sowie Aussenbeziehungen; Bildung und Kultur; Gesundheit und Soziales; Raumplanung und Bau; Wirtschaft; Verkehr, Energie und Umwelt; Finanzen und Abgaben sowie Regalien; Recht, Justiz und öffentliche Sicherheit.»
- «Die Redaktionskommission wird in ihrer Aufgabe und im Verfahren durch die Parlamentsdienste abgelöst.»
- «Die ständigen Fachbereichskommissionen übernehmen die Aufsichtsfunktion in ihren Fachbereichen.»
- «Zusätzlich zu den im Bericht erwähnten ständigen Kommissionen ist die Schaffung einer Strategiekommission zu prüfen.»

1.4 Rückweisung an das Präsidium

Mit dem Entwurf des XVI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 26. Oktober 2015 erfüllte das Präsidium die Aufträge aus der Grundsatzdiskussion des Kantonsrates vom 26. November 2014. Am 30. November 2015 beschloss der Kantonsrat, den XVI. Nachtrag an das Präsidium zurückzuweisen, verbunden mit dem Auftrag, dem Kantonsrat eine neue Vorlage mit den folgenden Eckpunkten zu unterbreiten:

² ABI 2015, 3484 (40.14.06); siehe auch ProtKR 2012/2016 Nr. 367.

1. Verzicht auf die Schaffung von Fachbereichskommissionen;
2. Festhalten an der Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen;
3. Übertragung der Zuständigkeit für die Prüfung von Konkordaten von der Kommission für Aussenbeziehungen an die Staatswirtschaftliche Kommission;
4. Beibehaltung der Redaktionskommission;
5. Festlegung der Mitgliederzahl der Redaktionskommission auf ein Mitglied je Fraktion;
6. Übertragung der Zuständigkeit für Stellvertretungen von Mitgliedern nichtständiger Kommissionen vom Präsidium an die Fraktionen;
7. Festhalten an der Umsetzung der Motion 42.15.06 «Fristen zur Bearbeitung von gutgeheissenen Motionen und Postulaten»;
8. Festhalten an der Wiedereinführung von Aprilsessionen.

Mit dem neu gefassten Entwurf des XVI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 25. Januar 2016 erfüllt das Präsidium die Aufträge des Kantonsrates, wobei einschränkend anzufügen ist, dass der Kantonsrat darauf verzichtete, seine Aufträge am 30. November 2015 einlässlich zu diskutieren. Es oblag deshalb dem Präsidium, einen Teil der Aufträge in Kenntnis der fraktionsinternen Beratungen aus eigener Optik zu interpretieren.

2 Heutiges Kommissionssystem

2.1 Übersicht

Der Kantonsrat hat nach dem geltenden Geschäftsreglement des Kantonsrates folgende ständige Kommissionen:

- Rechtspflegekommission;
- Staatswirtschaftliche Kommission;
- Finanzkommission;
- Kommission für Aussenbeziehungen;
- Redaktionskommission.³

Der Kantonsrat bestellt nichtständige Kommissionen für Vorlagen, die nicht durch das Kantonsratsreglement oder einen Beschluss des Kantonsrates oder des Präsidiums einer ständigen Kommission zugewiesen werden.⁴

2.2 Kommissionssystem

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates sieht sowohl ständige Kommissionen als auch nichtständige Kommissionen vor. Der Kantonsrat St.Gallen hat also ein «gemischtes» Kommissionssystem, bestehend aus gleichgestellten, aber mit spezifischen Aufgaben betrauten ständigen und nichtständigen Kommissionen.

Das Geschäftsreglement weist den ständigen Kommissionen bestimmte Kernaufgaben und weitere spezifische Aufgaben zu. Typisch sind die Wahrnehmung der parlamentarischen Aufsicht und die Vorberatung bestimmter Vorlagen der Regierung zuhanden des Kantonsrates.

Nichtständige Kommissionen – «besondere Kommissionen» nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates – bestellt der Kantonsrat für sämtliche Vorlagen, die nicht durch das Geschäftsreglement oder einen Beschluss des Kantonsrates einer ständigen Kommission zugewiesen werden. Kernaufgabe der nichtständigen Kommissionen ist die Vorberatung von Vorlagen.

³ Art. 12 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR).

⁴ Art. 21 GeschKR.

2.3 Stellung der Kommissionen

Ständige Kommissionen

Der Kantonsrat wählt zu Beginn der Amtsdauer die Mitglieder und die Präsidentin bzw. den Präsidenten der ständigen Kommissionen. Dabei stützt sich der Kantonsrat auf die Wahlvorschläge der Fraktionen, die sich ihrerseits nach dem Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen richten, den der Kantonsrat je Amtsdauer festlegt.

Die ununterbrochene Mitgliedschaft in einer ständigen Kommission ist – mit Ausnahme der Redaktionskommission – auf höchstens sechs Jahre beschränkt. Die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident darf der Kommission insgesamt acht Jahre angehören, davon höchstens sechs Jahre in präsidentialer Funktion.

Nichtständige Kommissionen

Kantonsrat und Präsidium bestellen die Mitglieder und die Präsidentin bzw. den Präsidenten von nichtständigen Kommissionen in der Regel in einem rollenteiligen Verfahren. Die Mitgliedschaft in der Kommission beschränkt sich auf die «Lebensdauer» dieser Kommission. Die «Lebensdauer» einer nichtständigen Kommission reicht von der Bestellung bis zur Schluss- bzw. Gesamtabstimmung über jene Vorlage, welche die Kommission vorbereitet hat.

2.4 Befugnisse der Kommissionen

Die Kommission kann im Rahmen ihres Auftrags:

- die das Geschäft betreffenden Akten einsehen (in Akten, die unter das Amtsgeheimnis fallen, nimmt die Kommission durch eine Abordnung Einblick);
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates und seiner Anstalten über Sachverhalte befragen;
- Besichtigungen durchführen;
- sachverständige Dritte befragen und Gutachten einholen;
- Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter anhören;
- Auskunftspersonen einvernehmen, wenn es sich um ein Strafverfahren, ein Disziplinarverfahren oder eine Verantwortlichkeitsklage handelt.

Die sowohl den ständigen als auch den nichtständigen Kommissionen zustehenden Befugnisse gehen weit. Erfahrungsgemäss schöpfen die ständigen Kommissionen ihre Befugnisse mehr aus als die nichtständigen Kommissionen. Die Einrichtung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) erachtet das Präsidium als unnötig, weil die Staatswirtschaftliche Kommission, allenfalls auch die Rechtspflegekommission oder eine nichtständige Kommission mit den ihnen zustehenden Befugnissen abdecken kann, was in anderen kantonalen Parlamenten eine als solche bezeichnete Parlamentarische Untersuchungskommission wahrnehmen muss.

Der Kantonsrat setzt seinen Kommissionen aber auch eine Grenze: Die Kommissionen sind namentlich an die Grundsätze der Gewaltenteilung gebunden. Diese gebietet den Kommissionen, im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zu verbleiben und nicht zu einer «Verwaltungsbehörde» oder «Oberverwaltungsbehörde» zu werden.

2.5 Bestimmung der Zuständigkeit

Soweit das Geschäftsreglement des Kantonsrates ein Geschäft nicht ausdrücklich einer ständigen Kommission zuweist, bezeichnet das Präsidium die zuständige Kommission, wenn mehrere Kommissionen für die Behandlung des Geschäfts in Frage kommen. Auf diese Weise sollen Zuständigkeitskonflikte vermieden werden. In der Praxis muss kaum je das Präsidium entscheiden, es sind in der Regel die betreffenden Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten, die sich selbst über die Zuständigkeit verständigen.

2.6 Zusammenwirken der Kommissionen

Die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen besprechen Abgrenzungen, aber auch Ergänzungen ihrer Kommissionstätigkeit. Dazu kann die Kantonsratspräsidentin bzw. der Kantonsratspräsident sie bei Bedarf einladen. Auch kann das Präsidium die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen zur Besprechung gemeinsamer Fragen zusammenrufen. In aller Regel bereinigen die betreffenden ständigen Kommissionen solche offenen Fragen der Kommissionstätigkeit direkt und unter sich.

Eine Neuerung der Parlamentsreform 2008 (22.08.06 / 27.08.02) war, dass die Präsidentin bzw. der Präsident einer ständigen Kommission bei Bedarf zur gegenseitigen Information und Abstimmung der Kommissionstätigkeit mit beratender Stimme an Sitzungen anderer ständiger Kommissionen teilnehmen kann. Soweit bekannt, machen die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch.

Die Zusammenarbeit ständiger Kommissionen gewinnt dann an Aktualität, wenn die Erfüllung ihrer Aufgaben dadurch erleichtert wird. So bestellten die Rechtspflegekommission und die Staatswirtschaftliche Kommission die Subkommission «Überprüfung der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege» aus Mitgliedern beider ständiger Kommissionen. Die Subkommission wurde beauftragt, die Amts- und Geschäftsführung jener Dienststellen der Staatsverwaltung zu überprüfen, welche die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege wahrnehmen.

2.7 Kommissionstätigkeit und Kommissionssupport

Ständige Kommissionen

Die ständigen Kommissionen bestimmen ihre Kommissionstätigkeit selbständig und unabhängig voneinander. Die Kommissionsplanung und die Kommissionsaktivitäten richten sich nach den je spezifischen Aufgaben und Terminen.

Der Leiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes ist für den Informations- und Erfahrungsaustausch unter den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern der ständigen Kommissionen besorgt. Als Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission, der Kommission für Aussenbeziehungen und der Redaktionskommission wirken Mitarbeitende des parlamentarischen Kommissionsdienstes.

Die Geschäftsführung der Finanzkommission nimmt der Leiter der kantonalen Finanzkontrolle, unterstützt durch Mitarbeitende der Finanzkontrolle, selbständig und von den Geschäftsführungen der weiteren ständigen Kommissionen unabhängig wahr.

Erfahrungen – auch aus Parlamentsdiensten anderer kantonalen Parlamente – indizieren, dass der Support einer ständigen Kommission zwischen 50 und 60 Stellenprozente beansprucht.

Nichtständige Kommissionen

Die nichtständigen Kommissionen des Kantonsrates beraten Vorlagen der Regierung vor. Aktuell nimmt dasjenige Departement, das für die Regierung die Vorlage gegenüber dem Kantonsrat vertritt, die Geschäftsführung von nichtständigen Kommissionen wahr.

Mit dem IX. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz⁵ und dem XV. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates⁶ hat der Kantonsrat eine Änderung dieser Praxis⁷ beschlossen:

«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.»

Mit der Übertragung der Geschäfts- und Protokollführung für die nichtständigen Kommissionen an den parlamentarischen Kommissionsdienst werden eine Stärkung der Unabhängigkeit und eine Professionalisierung der Protokollführung angestrebt. Die ausnahmsweise Wahrnehmung der Geschäfts- und Protokollführung durch das zuständige Departement gewährleistet weiterhin eine gewisse Flexibilität. Sollte das zuständige Departement im Einzelfall aus Ressourcengründen oder fachlichen Gründen besser für die Geschäfts- und Protokollführung geeignet sein als der parlamentarische Kommissionsdienst, macht diese Sinn.

Der parlamentarische Kommissionsdienst steht der Präsidentin bzw. dem Präsidenten einer nichtständigen Kommission mit Rat und Tat zur Verfügung. So wird sie bzw. er mit dem Behelf «Nichtständige Kommissionen des Kantonsrates präsidieren» bedient. Der Behelf unterstützt die Präsidentinnen und Präsidenten der nichtständigen Kommissionen bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Kommissionstätigkeit, insbesondere der Kommissionssitzungen.

Die Beanspruchung der Geschäftsführerin bzw. des Geschäftsführers einer nichtständigen Kommission ist in erster Linie davon abhängig, wie komplex und wie umstritten die zu beratende Vorlage ist. In der Botschaft des Präsidiums zur Parlamentsreform 2008 wurde der Aufwand, der je vorberatende Kommission geleistet werden muss, wie folgt erhoben:⁸

«Was die nichtständigen Kommissionen betrifft, hat die Erhebung bei den Departementen ergeben, dass diese im Durchschnitt je vorberatende Kommission bei Beratung einer «mittleren» Vorlage, das heisst bei einer Vorlage, die weder ausgesprochen komplex ist, noch als Routine- oder Bagatellgeschäft eingestuft werden kann, rund sieben Stellenprozente einzusetzen haben. Kommt die Ausarbeitung eines erläuternden Berichts für die Volksabstimmung hinzu, erhöht sich der Bedarf auf knapp neun Stellenprozent.»

Diese Aufwandschätzung aus dem Jahr 2008 ist nach wie vor gültig. Bei durchschnittlich 25 vorberatenden Kommissionen je Jahr entspricht dies einem Aufwand für die Geschäfts- und Protokollführung für nichtständige Kommissionen im Umfang von rund 175 bis 225 Stellenprozenten (siehe auch Kapitel 7).

3 Reform des Kommissionssystems

3.1 Ziele einer Parlamentsreform

Eine Parlamentsreform muss das Ziel haben, zur Optimierung der Erfüllung der Aufgaben beizutragen, welche die Kantonsverfassung (sGS 111.1) dem Kantonsrat zuweist.

⁵ 22.15.06.

⁶ 27.15.01.

⁷ Der IX. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz und der XV. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates treten ab 1. Juni 2016 in Kraft.

⁸ Siehe 22.08.01 «Parlamentsreform», S. 70.

Unter diese Optimierung fallen:

- Sicherstellung von Qualität, Quantität, Fristgerechtigkeit und Effizienz der zu erbringenden Produkte und Leistungen;
- Ausstattung mit den Rechten und Instrumenten, die dem Kantonsrat die Wahrnehmung seiner Aufgaben erlauben;
- Sicherstellung der für die Aufgabenerfüllung erforderlichen personellen Ressourcen, insbesondere in den Parlamentsdiensten.

Erfolgreiche und wirksame Parlamentsreformen tragen dazu bei, dass sich Parlament und Regierung «auf Augenhöhe treffen» können.

3.2 Bedeutung des Kommissionssystems

Kommissionen

Der Kantonsrat als Plenum wäre ohne seine Kommissionen nicht in der Lage, seine Aufgaben zu erfüllen. Konzentrieren sich die Fraktionen in ihrer Aufgabenerfüllung primär auf politische Überlegungen, sollen die Kommissionen den Sachbezug garantieren. Die Aufgaben der Kommissionen sind infolgedessen von grosser Bedeutung:

- Vorberatung der Vorlagen der Regierung und Vorbereitung der Behandlung dieser Vorlagen durch den Kantonsrat;
- Wahrnehmung der parlamentarischen Aufsicht «vor Ort» über Regierung, Staatsverwaltung und Justizverwaltung;
- Informationsbeschaffung für den Kantonsrat und Begleitung von Geschäften, speziell im Bereich der Aussenbeziehungen;
- formelle Gestaltung von Erlassen des Kantonsrates;
- Erfüllung von Sonderaufgaben für den Kantonsrat.

Kommissionssystem

Mit den Kommissionen trägt auch das Kommissionssystem massgeblich dazu bei, dass das Parlament seine Aufgaben optimal erfüllen kann. Das gemischte Kommissionssystem sieht vor, dass nichtständige Kommissionen und vereinzelt auch ständige Kommissionen das Schwergewicht ihrer Tätigkeit in der Vorberatung von Vorlagen der Regierung und in der Vorbereitung der Behandlung dieser Vorlagen durch den Kantonsrat haben.

Die parlamentarische Aufsicht über die Amtsführung von Regierung, Staatsverwaltung und Justiz obliegt ausschliesslich ständigen Kommissionen. Mit der Kommission für Aussenbeziehungen begleitet heute eine ständige Kommission die Geschäfte im Bereich der Aussenbeziehungen, schon bevor sie dem Kantonsrat zugeleitet werden. Eine andere ständige Kommission, die Redaktionskommission, gestaltet die Erlasse des Kantonsrates formell mit.

Ständige Kommissionen nehmen überdies Sonderaufgaben für den Kantonsrat wahr, während die nichtständigen Kommissionen auf die Vorberatung von Vorlagen der Regierung und auf die Vorbereitung der Behandlung durch den Kantonsrat beschränkt sind.

3.3 Reform des Kommissionssystems

Mit dem gutgeheissenen Postulat 43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen» bringt der Kantonsrat eine gewisse Unsicherheit in Bezug auf die Leistungsfähigkeit des heutigen Kommissionssystems zum Ausdruck. Der Kantonsrat beauftragte deshalb das Präsidium, neben den bisherigen Kommissionen auch das bisherige Kommissionssystem in die Überprüfung einzubeziehen.

Im Rahmen der Grundsatzdiskussion am 26. November 2014 lehnte es der Kantonsrat ab, das gemischte Kommissionssystem durch ein Kommissionssystem mit ausschliesslich ständigen Kommissionen abzulösen, wie es andere Kantone kennen. Stattdessen sollte der Kreis der bisherigen ständigen Kommissionen durch eine weitere Kommissionsart – ständige Fachbereichskommissionen – erweitert werden. Dies hätte im Resultat eine gewisse Dominanz der ständigen Kommissionen gegenüber den nichtständigen Kommissionen zur Folge gehabt.

Mit der Rückweisung des Entwurfs des XVI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates an das Präsidium am 30. November 2015 kam der Kantonsrat auf seinen Auftrag im Rahmen der Grundsatzdiskussion zurück. Er beauftragte das Präsidium, in seiner neuen Vorlage auf die Schaffung von Fachbereichskommissionen zu verzichten. Damit bleibt das Kommissionssystem im Vergleich zu heute grundsätzlich unverändert. Mit der vorgesehenen Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen ändert sich einzig der Bestand der ständigen Kommissionen.

3.4 Vor- und Nachteile ständiger Kommissionen

Die Erweiterung oder die Verkleinerung des Kreises der ständigen Kommissionen und noch ausgeprägter die Einführung eines Kommissionssystems mit ausschliesslich ständigen Kommissionen beruht stets auf einer Abwägung der Vor- und Nachteile ständiger Kommissionen und damit indirekt auch auf einer Abwägung der Vor- und Nachteile nichtständiger Kommissionen.

Für eine Auflistung von Vor- und Nachteilen ständiger Kommissionen sei auf den Bericht 40.14.06 des Präsidiums «Überprüfung des Kommissionssystems und der Kommissionen des Kantonsrates» vom 20. Oktober 2014 verwiesen.

4 Umsetzung der Aufträge des Kantonsrates

4.1 Verzicht auf die Schaffung von Fachbereichskommissionen

Im Rahmen der Grundsatzdiskussion vom 26. November 2014 beauftragte der Kantonsrat das Präsidium, neu drei ständige Fachbereichskommissionen einzuführen:

- eine Fachbereichskommission «Bildung und Kultur»;
- eine Fachbereichskommission «Soziales, Gesundheit und Sicherheit»;
- eine Fachbereichskommission «Raumplanung, Verkehr, Energie und Umwelt».

Mit der Rückweisung des Entwurfs des XVI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates an das Präsidium am 30. November 2015 kam der Kantonsrat auf seinen Auftrag im Rahmen der Grundsatzdiskussion zurück. Er beauftragte das Präsidium, in seiner neuen Vorlage auf die Schaffung von Fachbereichskommissionen zu verzichten.

4.2 Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen

Mit der Rückweisung des Entwurfs des XVI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates an das Präsidium am 30. November 2015 beauftragte der Kantonsrat das Präsidium, an der Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen festzuhalten.

Mit der Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen müssen die in Art. 16bis, 16ter und 16quater des Geschäftsreglementes des Kantonsrates umschriebenen Zuständigkeiten der Kommission für Aussenbeziehungen neu zugewiesen werden.

In Teilen werden die Zuständigkeiten der Kommission für Aussenbeziehungen von anderen Kommissionen übernommen:

- Die Vorberatung von Vorlagen im Bereich der Aussenbeziehungen wird von den vom Kantonsrat bezeichneten vorberatenden Kommissionen übernommen (bisheriger Art. 16bis Abs. 1).
- Die Prüfung der Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Bereich der Aussenbeziehungen geht zurück in die Zuständigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission (bisheriger Art. 16bis Abs. 3). Neu ist die Staatswirtschaftliche Kommission überdies zuständig für die Prüfung der Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen (Ziff. 3 des Auftrags des Kantonsrates vom 30. November 2015).
- Die Unterbreitung von Vorschlägen für die Wahl der Vertretungen des Kantonsrates in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien fällt neu in die Zuständigkeit des Präsidiums (bisheriger Art. 16bis Abs. 4).

Verzichtet hat das Präsidium darauf, eine neue Kommission zu schaffen oder eine bestehende Kommission zu bezeichnen, die sich von der Regierung über Entwicklung und wichtige Fragen der Aussenbeziehungen und über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen informieren lässt (bisheriger Art. 16ter) und die von der Regierung im Hinblick auf den Abschluss oder die Änderung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang angehört wird (bisheriger Art. 16quater).

4.3 Beibehaltung der Redaktionskommission

Im Rahmen der Grundsatzdiskussion vom 26. November 2014 beauftragte der Kantonsrat das Präsidium, die Redaktionskommission aufzuheben und deren Aufgaben neu zuzuweisen. Mit der Rückweisung des Entwurfs des XVI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates an das Präsidium am 30. November 2015 kam der Kantonsrat auf seinen Auftrag zurück. Er beauftragte das Präsidium, in seiner neuen Vorlage auf die Aufhebung der Redaktionskommission zu verzichten.

Einzig die Mitgliederzahl der Redaktionskommission ist neu festzulegen. Bestand die Redaktionskommission bisher aus sieben Mitgliedern, sei die Mitgliederzahl neu auf ein Mitglied je Fraktion des Kantonsrates festzulegen.

4.4 Beibehaltung der übrigen ständigen Kommissionen

Der Kantonsrat beauftragte das Präsidium, nebst der Redaktionskommission (siehe oben) die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission als ständige Kommissionen beizubehalten.

Mit Ausnahme der neuen Zuständigkeit für die Prüfung der Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen verzichtet das Präsidium darauf, die Aufgaben der Staatswirtschaftlichen Kommission neu zu umschreiben. Da mit der Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen deren Aufsichtsfunktion im Bereich der Aussenbeziehungen aber wegfällt, gehen diese zurück an die Staatswirtschaftliche Kommission.

Da der Kantonsrat das Präsidium beauftragte, zum einen die Redaktionskommission beizubehalten und zum anderen auf die Schaffung von Fachbereichskommissionen zu verzichten, bleiben die Stellung, die Aufgaben und die Zuständigkeiten der Rechtspflegekommission und der Finanzkommission unverändert.

4.5 Stellvertretungen in nichtständigen Kommissionen

Der Kantonsrat beauftragte am 30. November 2015 das Präsidium zudem, die Zuständigkeit für Stellvertretungen von Mitgliedern nichtständiger Kommissionen vom Präsidium an die Fraktionen zu übertragen. Der Auftrag wirft die Frage auf, ob in Ergänzung zur relativ jungen Regelung in Art. 55 Abs. 4 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates eine noch weitergehende Übertragung von Zuständigkeiten an die Fraktionen angestrebt wird. In den Beratungen des Kantonsrates blieb der Auftrag unkommentiert.

Die heutige Regelung in Art. 55 Abs. 4 war Teil des XIV. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 26. November 2014. Erst der XIV. Nachtrag brachte eine reglementarische Möglichkeit von Stellvertretungen für nichtständige Kommissionen. Die Stellvertretungsregelung wurde dabei bewusst eng gefasst, denn der Kantonsrat geht weiterhin davon aus, dass die Fraktionen nicht in ihrer Meinung austauschbare Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen, sondern selbstbestimmte und fachlich ebenso interessierte wie geeignete Fraktionsmitglieder in die vorberatenden Kommissionen delegieren. Deshalb ist es nur in besonderen Situationen, z.B. im Falle aussergewöhnlicher Beanspruchung der Mitglieder einer nichtständigen Kommission, angezeigt, dass das Präsidium die Stellvertretung oder den zeitlich begrenzten Ersatz von Mitgliedern nichtständiger Kommissionen vorsieht.

Die Zuständigkeit der Fraktionen für Stellvertretungen in nichtständigen Kommissionen ist faktisch allerdings schon heute gegeben, indem es die Fraktionen sind, welche die Wahlvorschläge für die Kommissionsbestellungen einreichen und – über die Fraktionspräsidentin oder den Fraktionspräsidenten – Vorschläge bei Ersatzwahlen, Stellvertretungen und Fällen von Temporär-Ersatz machen. Eine weitere Anpassung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates scheint dem Präsidium deshalb nicht angezeigt.

Würde im Gegensatz dazu das Geschäftsreglement des Kantonsrates derart angepasst, dass es den Fraktionen jederzeit freigestellt wäre, Kommissionsmitglieder aus der eigenen Fraktion auszuwechseln, würde dies die Stellung und die Verbindlichkeit der Kommissionsbestellungen durch das Präsidium und den Kantonsrat erheblich schwächen. Überdies würde sich auch der Charakter der Beratungen in vorberatenden Kommissionen verändern, wenn der Politikbezug auf Kosten des Sachbezugs an Bedeutung gewinnen würde.

5 Erfüllung weiterer Aufträge

5.1 Frist zur Bearbeitung gutgeheissener Vorstösse

Die Staatswirtschaftliche Kommission reichte am 30. April 2015 die Motion 42.15.06 «Fristen zur Bearbeitung von gutgeheissenen Motionen und Postulaten» ein. Mit der Motion verlangt sie, für die Bearbeitungsdauer von gutgeheissenen Motionen und Postulaten verbindliche Fristen im Gesetz festzulegen. Gemäss der Motion sind gutgeheissene Motionen und Postulate schnellstmöglich und fristgerecht zu bearbeiten. Spätestens drei Jahre nach der Gutheissung durch den Kantonsrat müssen dem Kantonsrat ein Bericht bzw. Botschaft und Entwurf vorgelegt werden. Der Kantonsrat kann auf begründeten Antrag der Regierung einer Fristverlängerung zustimmen.

Die Regierung beantragte mit ihrer Stellungnahme vom 26. Mai 2015, auf die Motion nicht einzutreten und auf eine gesetzlich definierte Bearbeitungsdauer für gutgeheissene Motionen und Postulate zu verzichten. Die Staatswirtschaftliche Kommission beantragte dem Kantonsrat am 1. Juni 2015 die Gutheissung der Motion mit geändertem Wortlaut. Der Kantonsrat hiess die Motion am 1. Juni 2015 mit folgendem Wortlaut gut:

«Das Präsidium wird daher eingeladen, eine rechtliche Grundlage auszuarbeiten, mit der die Regierung verpflichtet wird, dem Kantonsrat innerhalb von drei Jahren Entwürfe zu gutgeheissenen Motionen zu unterbreiten bzw. Bericht zu gutgeheissenen Postulaten zu erstatten».⁹

Das Präsidium lädt im Sinn von Ziff. 7 des Auftrags des Kantonsrates vom 30. November 2015 den Kantonsrat ein, den Auftrag von Motion 42.15.06 mit einer Anpassung von Art. 111, 112 und 118 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates im Rahmen des vorliegenden XVI. Nachtrags zu erfüllen. Für parlamentarische Vorstösse, die vor Anwendung des XVI. Nachtrags gutgeheissen wurden, beginnt die Frist von drei Jahren mit dem 1. Juni 2016.

5.2 Wiedereinführung der Aprilsessionen des Kantonsrates

In seinem Antrag auf Nichteintreten auf das Postulat 43.14.10 «Neuregelung des Sessionsrhythmus» stellte das Präsidium in Aussicht, dass es sich einer «Debatte über Optimierungen unter Beibehaltung des Systems mit wenigen, mehrtätigen Sessionen» nicht verschliesst. Nachdem der Kantonsrat dem Antrag des Präsidiums am 3. Juni 2015 folgte und Nichteintreten beschloss, diskutierte das Präsidium im Sinne einer Optimierung des aktuellen Sessionsrhythmus die Wiedereinführung von Aprilsessionen. Letztere – damals als Frühjahrsessionen bezeichnet – wurden mit dem XIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 28. September 2011 auf Beginn der Amtsdauer 2012/2016 abgeschafft.¹⁰

Neu lädt das Präsidium den Kantonsrat ein, die Aprilsessionen in modifizierter Form wieder einzuführen: Während die ordentlichen Sessionen im Juni, im September und im November in der Regel drei Tage in Anspruch nehmen, sollen die ordentlichen Sessionen im Februar und im April in der Regel nur zwei Tage (Montag und Dienstag) dauern. Auf diese Weise beschränkt sich der Mehraufwand in der Regel auf nur einen zusätzlichen Sessionstag je Jahr.

Die Wiedereinführung der Aprilsessionen des Kantonsrates entspricht überdies Ziff. 8 des Auftrags des Kantonsrates vom 30. November 2015.

6 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 2, 7, 16 und 104: Das Geschäftsreglement des Kantonsrates wird an die Begrifflichkeit des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) angepasst. Diese sieht anstelle des Begriffs «Voranschlag» den Begriff «Budget» vor.

Art. 7: Der Aufgabenkatalog des Präsidiums wird ergänzt mit der Zuständigkeit für die Beantragung von Grösse und Zusammensetzung der Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien. Dies lag bis anhin in der Zuständigkeit der Kommission für Aussenbeziehungen.

Art. 12: Der Bestand der ständigen Kommissionen reduziert sich infolge des Auftrags des Kantonsrates um die Kommission für Aussenbeziehungen.

Art. 15: Mit der Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen entfällt der entsprechende Vorbehalt in Abs. 4. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist deshalb neu auch für die Prüfung der Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlichen Anstalten im Bereich der Aussenbeziehungen zuständig. Überdies fällt neu auch die Prüfung der Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen in den Zuständigkeitsbereich

⁹ ABI 2015, 1514 (42.15.06); siehe auch ProtKR 2012/2016 Nr. 415.

¹⁰ ABI 2011, 2668 (27.11.02); siehe auch ProtKR 2008/2012 Nr. 456.

der Staatswirtschaftlichen Kommission. Es liegt allerdings weiterhin im eigenen Ermessen der Staatswirtschaftlichen Kommission, welche Aspekte im Rahmen ihrer Zuständigkeiten sie innerhalb eines Jahres zu prüfen gedenkt und welche nicht.

Art. 16: Mit der Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen entfällt der entsprechende Vorbehalt in Abs. 3. Mit der Änderung sind keine unmittelbaren Änderungen bei der Vorberatung von wiederkehrenden Vorlagen verbunden.

Art. 16bis, Art. 16ter und Art. 16quater werden als Folge der Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen aufgehoben. In den drei aufzuhebenden Artikeln waren die Aufgaben, die Informations- und die Anhörungsrechte der Kommission für Aussenbeziehungen festgehalten und umschrieben. In Teilen werden die Aufgaben der Kommission für Aussenbeziehungen von anderen Kommissionen übernommen.

Art. 18: In Abs. 2 wird der Auftrag des Kantonsrates umgesetzt, neu sei die Mitgliederzahl der Redaktionskommission auf ein Mitglied je Fraktion festzulegen.

Art. 19: Mit der Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen muss die Aufzählung jener Kommissionen, die Abgrenzung und gegenseitige Ergänzung der Kommissionstätigkeit besprechen, abgeändert werden.

Art. 23quater: Mit der Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen geht die Zuständigkeit für die Beantragung von Grösse und Zusammensetzung der Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien von der Kommission für Aussenbeziehungen an das Präsidium über.

Art. 54 kann aufgehoben werden, da mit der Neuorganisation der Parlamentsdienste die Verantwortung für die Geschäfts- und Protokollführung der Kommissionen in die Zuständigkeit der Parlamentsdienste fällt, falls es der Kantonsrat im Einzelfall nicht anders beschliesst. Dies beinhaltet auch die Zustellung von Einladungen.

Art. 62: Mit der Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen muss die Aufzählung jener Kommissionen, die dem Kantonsrat über das Ergebnis ihrer Prüfung in der Regel schriftlich Bericht erstatten, abgeändert werden.

Art. 68 sieht neu wieder eine ordentliche Session des Kantonsrates im April vor. Das Präsidium beabsichtigt, die ordentlichen Sessionen im Februar und im April in der Regel auf zwei Tage Dauer zu beschränken. Es verzichtet aber darauf, dies in Art. 71 zu normieren.

Art. 111: Gutgeheissene Motionen sind durch die Regierung schnellstmöglich und fristgerecht zu bearbeiten. Innerhalb von drei Jahren nach der Gutheissung durch den Kantonsrat legt die Regierung dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf für eine Verfassungsrevision, ein Gesetz oder einen Kantonsratsbeschluss vor.

Art. 112: Gutgeheissene Postulate sind durch die Regierung schnellstmöglich und fristgerecht zu bearbeiten. Innerhalb von drei Jahren nach der Gutheissung durch den Kantonsrat legt die Regierung dem Kantonsrat einen Bericht vor.

Art. 118: Ist die fristgerechte Bearbeitung einer gutgeheissenen Motion oder eines gutgeheissenen Postulats innerhalb von drei Jahren nicht möglich, stellt die Regierung rechtzeitig im Rahmen ihres jährlichen Berichts zum «Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse» einen begründeten Antrag auf Verlängerung der Frist. Der Kantonsrat stimmt über den Antrag auf Verlängerung der Frist ab.

Art. 137: Mit der Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen muss die Bestimmung angepasst werden. Da die Zuständigkeit für Wahlvorschläge im Bereich der Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien von der Kommission für Aussenbeziehungen an das Präsidium übergeht, wird neu Letzteres aufgeführt.

Art. 160: Nach Auffassung des Präsidiums entspricht es nicht dem Sinn und Zweck der Fraktionsentschädigungen, auch jene Ratsmitglieder finanziell zu begünstigen, die sich keiner Fraktion anschliessen. Der Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied beträgt nach dem Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates vom 20. Februar 1991¹¹ aktuell Fr. 2'400.– je Jahr. Mitglieder des Kantonsrates, die keiner Fraktion angehören, würden diesen Zuschlag künftig nicht mehr erhalten.

Art. 164 (neu) sieht vor, dass für parlamentarische Vorstösse, die vor Anwendung des XVI. Nachtrags gutgeheissen wurden, die Frist von drei Jahren mit dem 1. Juni 2016 zu laufen beginnt.

7 Finanzielle Auswirkungen

7.1 Mehrbedarf an personellen Ressourcen

Die Analyse der Geschäfte des Kantonsrates¹² aus den Jahren 2004 bis 2016 ergibt für die ständigen und die nichtständigen Kommissionen einen Durchschnitt von rund 35 Geschäften je Jahr. Verknüpft man diesen Durchschnitt mit der detaillierten Aufwandschätzung aus dem Jahr 2008¹³ (siehe auch Abschnitt 2.7), ergibt sich für die Geschäftsführung von ständigen und nichtständigen Kommissionen total je Jahr der folgende Ressourcenbedarf:

Bedarf hoch:	1 Geschäft	* 9 Prozent	=	9 Stellenprozent
Bedarf mittel:	27 Geschäfte	* 7 Prozent	=	189 Stellenprozent
Bedarf tief:	<u>7 Geschäfte</u>	* 5 Prozent	=	<u>70 Stellenprozent</u>
Bedarf total:	35 Geschäfte		=	268 Stellenprozent

Eine gewisse Anzahl Geschäfte wird auch in Zukunft durch ständige Kommissionen vorberaten oder durch nichtständige Kommissionen, deren Geschäftsführung durch die Departemente wahrgenommen wird. So reduziert sich die Anzahl nichtständige Kommissionen, deren Geschäftsführung in der Verantwortung der Parlamentsdienste liegt, auf vielleicht 25 je Jahr. Bei einem mittleren Ressourcenbedarf von 7 Stellenprozenten je Kommission entspricht dies 175 Stellenprozenten. Hinzu kommt der Ressourcenbedarf für die Geschäftsführung der ständigen Kommissionen (mit Ausnahme der Finanzkommission).

Der Ressourcenbedarf der Parlamentsdienste für die Geschäftsführungen der ihr zugewiesenen ständigen und nichtständigen Kommissionen beträgt somit total 360 Stellenprozent. 200 Stellenprozent sind bereits heute verfügbar, 60 Stellenprozent waren Teil der Vorlage «Neuorganisation der Parlamentsdienste» (22.15.06 / 27.15.01). Der durch den XVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates verursachte Mehrbedarf an personellen Ressourcen beträgt in den Parlamentsdiensten damit 100 Stellenprozent. Hinzu kommt ein ermittelter Mehrbedarf an personellen Ressourcen im Sekretariat der Staatskanzlei im Umfang von 50 Stellenprozent.

¹¹ sGS 131.12.

¹² Klassifikationen 2X, 3X und 40, aber ohne 39.

¹³ Siehe 22.08.01 «Parlamentsreform», S. 70.

7.2 Mehrkosten des neuen Kommissionssystems

Für den oben ermittelten Mehrbedarf an personellen Ressourcen ist mit Mehrkosten von rund 145'000 Franken zu rechnen. Hinzu kommen wiederkehrende Kosten für den Sachaufwand¹⁴ je Mitarbeiterin bzw. je Mitarbeiter sowie einmalige Investitionsausgaben (Mobiliar, Informatikinfrastruktur usw.). Diese Mehrkosten des neuen Kommissionssystems wurden mit dem Kantonsratsbeschluss über das Budget 2016 (33.15.03) bereits bewilligt.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Sekretariate der meisten vorberatenden Kommissionen heute von den Departementen geführt werden. Mit dem Wegfallen dieser Aufgabe ist deshalb dort mit gewissen Entlastungen zu rechnen, auch wenn die Departemente weiterhin Aufwände für die Unterstützung von vorberatenden Kommissionen zu leisten haben. Geht man davon aus, dass die Arbeit in den Departementen für die Geschäftsführung von nichtständigen Kommissionen je Jahr um 80 Prozent reduziert wird, ergibt dies eine Entlastung der Departemente um durchschnittlich 25 Stellenprozente je Departement.

7.3 Mehrkosten der Erfüllung weiterer Aufträge

Die Einführung einer Frist zur Bearbeitung gutgeheissener parlamentarischer Vorstösse im Geschäftsreglement des Kantonsrates führt nicht zu direkten Mehrkosten. Mehrkosten könnten sich dann ergeben, falls eine Informatiklösung beschafft werden soll, welche die unterjährige Prüfung des Stands der Bearbeitung der gutgeheissenen Vorstösse vereinfachen würde.

Für die Reduktion der Anzahl Sessionen¹⁵ von fünf auf vier Sessionen je Jahr wurde mit Minderausgaben von 170'000 Franken gerechnet. Ein Teil der prognostizierten Minderausgaben konnte nicht realisiert werden, weil ausserordentliche Sessionen einberufen werden mussten. Die Wiedereinführung von (zweitägigen) Aprilsessionen und die Reduktion der Februarsession von drei auf zwei Tage führen dazu, dass ein Teil der Minderausgaben wieder wegfällt.

8 Antrag

Das Präsidium beantragt dem Kantonsrat:

1. auf den XVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates einzutreten.
2. die Erwägungen des Präsidiums zur Schaffung von Fachbereichskommissionen in der Botschaft des Präsidiums vom 26. Oktober 2015 noch einmal vertieft in die Entscheidungsfindung miteinzubeziehen.

Im Namen des Präsidiums

Markus Straub
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

¹⁴ Sachaufwand: Darin enthalten sind die Raumkosten, die Informatikbetriebskosten und der Materialaufwand (Büromaterial, Papier, Telefonkosten, Kopien).

¹⁵ Massnahme Nr. 1 nach der Botschaft der Regierung vom 4. Januar 2011 zu den Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushaltes.

XVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Entwurf des Präsidiums vom 25. Januar 2016

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht des Präsidiums vom 25. Januar 2016¹⁶ Kenntnis genommen und

beschliesst:

I.

Der Erlass «Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979»¹⁷ wird wie folgt geändert:

b) Formen

Art. 2. ¹ Der Kantonsrat übt seine Befugnisse aus durch:

- a) Wahlen;
- b) Verfassungsrevisionen;
- c) Gesetze;
- d) ...
- e) dem Finanzreferendum unterstehende Kantonsratsbeschlüsse;
- f) Genehmigung von Erlassen sowie von Regierungsbeschlüssen über Abschluss und Kündigung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang;
- g) einfache Kantonsratsbeschlüsse über ~~Veranschlag~~**Budget** und Rechnung des Staates sowie über andere Gegenstände, für die der Kantonsrat abschliessend zuständig ist;
- h) übrige Beschlüsse, insbesondere über:
 1. Gültigkeit der Kantonsratswahlen,
 2. Stellungnahme zu Berichten der Regierung, der selbständigen Anstalten und der obersten kantonalen Gerichte sowie zu Plänen der Staatstätigkeit,
 3. Aufträge, wie Motionen und Postulate;
- i) Entscheide, insbesondere über Einsprachen von Mitgliedern des Kantonsrates, über Gesuche und Petitionen sowie in Disziplinar-, Straf- und Verantwortlichkeitssachen;
- k) Entgegennahme von Antworten, insbesondere auf Interpellationen und Einfache Anfragen.

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}) wählt auf Antrag des Staatssekretärs die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste und legt vorgängig das entsprechende Wahlverfahren fest;

¹⁶ ABI 2015, ●.

¹⁷ sGS 131.11.

- c^{ter}) bezeichnet bei vom Kantonsrat eingereichten Standesinitiativen die Vertretung für die Anhörung durch die zuständige Kommission der eidgenössischen Räte;
- c^{quater}) genehmigt die Wahl der Leiterin oder des Leiters der kantonalen Fachstelle für Datenschutz bzw. die Auflösung des Dienstverhältnisses;
- 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 **StaatsvoranschlagsBudgets** 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.

⁴ Das Präsidium beantragt dem Kantonsrat Grösse und Zusammensetzung der Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien.

Bestand

Art. 12. ¹ Der Kantonsrat wählt zu Beginn der Amtsdauer folgende ständige Kommissionen:

- a) ...
- b) Rechtspflegekommission;
- c) Staatswirtschaftliche Kommission;
- d) Finanzkommission;
- d^{bis}) **Kommission für Aussenbeziehungen;**
- e) ...
- f) Redaktionskommission.

Staatswirtschaftliche Kommission

Art. 15. ¹ Die Staatswirtschaftliche Kommission prüft aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen:

- a) die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten;
- a^{bis}) **die Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen;**
- b) die Planung der Staatstätigkeit;
- b^{bis}) das Ergebnis des Regierungscontrollings;
- c) die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge.

² Sie kann dem Kantonsrat beantragen, erteilte Aufträge als vordringlich zu erklären und für ihre Erledigung eine Frist anzusetzen.

³ Sie berät Berichte und Anträge der Regierung über Fristverlängerungen zur Behandlung von Initiativbegehren vor.

⁴ Vorbehalten bleiben die Befugnisse:

1. der Rechtspflege- und der Finanzkommission ~~sowie der Kommission für Aussenbeziehungen~~;
2. einer ausnahmsweise bestellten besonderen Kommission.

Finanzkommission

Art. 16. ¹ Die Finanzkommission berät vor:

- a) Aufgaben- und Finanzplan;
- b) ~~Voranschlag~~**Budget**;
- c) Staatsrechnung.

² Sie prüft durch eigene Kontrollen den gesamten Finanzhaushalt des Staates. Sie kann auch zum Finanzgebaren der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten Stellung nehmen.

³ Sie berät andere Finanzgeschäfte vor, soweit nicht ~~die Kommission für Aussenbeziehungen zuständig ist oder~~ der Kantonsrat eine besondere Kommission einsetzt.

⁴ Besoldungsvorlagen werden in der Regel der Finanzkommission zugewiesen. Sie kann hierfür erweitert werden.

Art. 16bis wird aufgehoben.

Art. 16ter wird aufgehoben.

Art. 16quater wird aufgehoben.

Redaktionskommission

Art. 18. ¹ Die Redaktionskommission prüft auf Sprache, Gesetzestechnik und Übereinstimmung mit der übrigen Gesetzgebung:

- a) Vorlagen, die dem Referendum zu unterstellen sind;
- b) Gesetze und Finanzbeschlüsse, die der Kantonsrat aus Gründen zeitlicher Dringlichkeit sofort in Vollzug setzt;
- c) Vorlagen, die ihr der Kantonsrat zur Prüfung überweist.

² **Sie setzt sich aus einem Mitglied je Fraktion zusammen.**

Zusammenwirken a) Aussprachen

Art. 19. ¹ Die Präsidenten der Rechtspflege-, der Staatswirtschaftlichen und der Finanzkommission ~~sowie der Kommission für Aussenbeziehungen~~ besprechen Abgrenzung und gegenseitige Ergänzung der Kommissionstätigkeit. Der Präsident des Kantonsrates lädt sie bei Bedarf zu einer Aussprache ein.

² Das Präsidium kann die Präsidenten der ständigen Kommissionen zur Besprechung gemeinsamer Fragen zusammenrufen.

Bestellung und Erneuerung

Art. 23^{quater}.¹ Der Kantonsrat wählt die Vertretungen zu Beginn der Amtsdauer.

² Er legt auf Antrag ~~der Kommission für Aussenbeziehungen~~ **des Präsidiums** Grösse und Zusammensetzung der Vertretungen fest. Dabei berücksichtigt er Ziel und Zweck der Gremien.

³ Die ununterbrochene Zugehörigkeit zu einer Vertretung ist auf sechs Jahre beschränkt.

Art. 54 wird aufgehoben.

Bericht a) schriftlich

Art. 62.¹ Die Kommission kann dem Kantonsrat schriftlich Bericht erstatten.

² Die Kommission unterbreitet dem Kantonsrat einen schriftlichen Bericht, wenn sie beantragt, auf eine Vorlage nicht einzutreten oder diese in den Grundzügen zu ändern.

³ Die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission ~~sowie die Kommission für Aussenbeziehungen~~ erstatten dem Kantonsrat über das Ergebnis ihrer Prüfung in der Regel schriftlich Bericht.

Sessionen a) ordentliche

Art. 68.¹ Der Kantonsrat versammelt sich zu ordentlichen Sessionen in der Regel im Juni, im September, im November, ~~und im Februar~~ **und im April**.

² Das Präsidium legt auf wenigstens vier Jahre fest, wann die ordentlichen Sessionen beginnen.

*b) Aufgaben- und Finanzplan, ~~Voranschlag~~ **Budget**, Staatsrechnung*

Art. 104.¹ Aufgaben- und Finanzplan sowie ~~Voranschlag~~ **Budget** werden abschnittsweise, die Staatsrechnung departementsweise durchberaten.

² Am Ende der Beratung wird über die mit der Vorlage verbundenen Anträge abgestimmt.

Motion und Postulat a) Motion

Art. 111.¹ Mit der Motion erhält die Regierung den Auftrag, **innerhalb von drei Jahren** den Entwurf einer Verfassungsrevision, eines Gesetzes oder eines Kantonsratsbeschlusses vorzulegen. Der Auftrag kann Richtlinien über den Inhalt des Entwurfs umfassen.

² Die Motion kann mit einer kurzen schriftlichen Begründung versehen werden.

b) Postulat

Art. 112. ¹ Das Postulat enthält den Auftrag an die Regierung, **innerhalb von drei Jahren:**

- a) über einen in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallenden Gegenstand Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen;
- b) über einen unter die Aufsicht des Kantonsrates fallenden wichtigen Gegenstand Bericht zu erstatten.

h) Weiterbehandlung

Art. 118. ¹ Die Regierung erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über die gutgeheissenen Motionen und Postulate. **Sie kann darin einen begründeten Antrag auf Verlängerung der Frist von drei Jahren für die Bearbeitung von einzelnen Motionen und Postulaten stellen.**

² Der Kantonsrat kann eine Motion abschreiben, wenn:

- a) die Regierung dem Kantonsrat den Entwurf unterbreitet hat;
- b) die Erfüllung des Auftrags mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden wäre, der bei der Gutheissung der Motion nicht voraussehbar war;
- c) die Vorlage unverhältnismässig hohe Kosten zur Folge hätte, die bei der Gutheissung der Motion nicht voraussehbar waren;
- d) sich die Verhältnisse seit der Gutheissung der Motion grundlegend verändert haben und daher auf die Erfüllung des Auftrags verzichtet werden kann.

³ Der Kantonsrat kann ein Postulat abschreiben, wenn:

1. die Regierung dem Kantonsrat Bericht erstattet hat;
2. die Erfüllung des Auftrags mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden wäre, der bei der Gutheissung des Postulats nicht voraussehbar war;
3. sich die Verhältnisse seit der Gutheissung des Postulats grundlegend verändert haben und daher auf die Erfüllung des Auftrags verzichtet werden kann.

Wahlvorschläge

Art. 137. ¹ Die Fraktionen unterbreiten dem Kantonsrat Wahlvorschläge. Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit ~~der Kommission für Aussenbeziehungen~~ **des Präsidiums.**

² Die Wahlvorschläge werden den Ratsmitgliedern spätestens zu Beginn der Sitzung zugestellt.

Festsetzung

Art. 160. ¹ Die Fraktionsvergütung setzt sich zusammen aus einem Grundbetrag und einem Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied.

~~² Mitglieder des Kantonsrates, die keiner Fraktion angehören, erhalten eine jährliche Vergütung in der Höhe des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied.~~

Übergangsbestimmung des XVI. Nachtrags vom •

Art. 164 (neu). ¹ **Für die vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses gutgeheissenen Motionen und Postulate beginnt die Frist von drei Jahren für die Bearbeitung ab Vollzugsbeginn dieses Erlasses zu laufen.**

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab 1. Juni 2016 angewendet.