
Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010

Bericht des Präsidiums vom 16. August 2010 mit Entwurf eines XI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Inhaltsübersicht	Seite
Zusammenfassung.....	2
Abkürzungen.....	4
A. Allgemeine Berichtspunkte.....	7
1. Stellung und Aufgaben des Kantonsrates.....	7
2. Kantonsrat und Öffentlichkeit.....	22
3. Aussenbeziehungen des Kantonsrates.....	25
4. Ratsbetrieb des Kantonsrates.....	28
5. Infrastruktur, Raum und Sicherheit für den Kantonsrat.....	31
6. Rechtsverfahren des Kantonsrates.....	34
B. Geschäftsreglement des Kantonsrates.....	38
7. Organisation und Verfahren.....	38
8. Verfahren der Kommissionen.....	61
9. Verfahren des Kantonsrates.....	70
10. Entschädigungen.....	99
C. Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates.....	102
11. Entschädigungsansätze.....	102
D. Anträge.....	104
Beilagen:	
1. Inhaltsverzeichnis.....	105
2. Auszug aus dem Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006.....	110
3. Auszug aus dem Bericht des Präsidiums vom 19. August 2002 über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002.....	111
Entwurf (XI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates).....	113

Zusammenfassung

Das Präsidium unterbreitet dem Kantonsrat jeweils auf Mitte einer Amtsdauer seinen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes, wozu das Geschäftsreglement des Kantonsrates es einlädt. Mit diesem Bericht schlägt es ihm allfällige Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor.

Der Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 umfasst:

- eine Standortbestimmung des Kantonsrates;
- eine Berichterstattung über das Geschäftsreglement des Kantonsrates und über den Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates;
- den Entwurf eines XI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates.

Der Bericht hat folgende Schwerpunkte:

1. *Allgemeine Berichtspunkte*

Im Rahmen der Standortbestimmung des Kantonsrates thematisiert und konkretisiert das Präsidium folgende allgemeine Berichtspunkte:

- Stellung und Aufgaben des Kantonsrates
- Kantonsrat und Öffentlichkeit
- Aussenbeziehungen des Kantonsrates
- Ratsbetrieb des Kantonsrates
- Infrastruktur, Raum und Sicherheit für den Kantonsrat
- Rechtsverfahren des Kantonsrates

Eine Standortbestimmung des Kantonsrates gebietet, Stellung und Aufgaben des Kantonsrates zu thematisieren und dabei das Verhältnis zwischen Kantonsrat und Regierung zu beleuchten.

Der Kantonsrat trat die Amtsdauer 2008/2012 mit einem neuen Bestand von 120 Ratsmitgliedern an. Die Umsetzung dieses Entscheides der St.Galler Stimmberechtigten band der Kantonsrat in eine Parlamentsreform ein, die neben den aus der Verkleinerung des Parlamentes resultierenden Anpassungen weitere aktuelle Revisionspunkte einbezog.

Wie der Kantonsrat in der Öffentlichkeit, namentlich in den Medien, Aufnahme und Darstellung findet, ist dem Präsidium wichtig und muss es auch dem Kantonsrat sein. Das Präsidium erörtert deshalb auch, was es dafür tun und was der Kantonsrat für die Öffentlichkeitsarbeit leisten kann.

Die Kantonsverfassung legt die Grundzüge der Aussenbeziehungen des Kantons und die Aufgabenteilung zwischen Regierung und Kantonsrat in der Pflege der Aussenbeziehungen fest. Mit der Parlamentsreform institutionalisierte der Kantonsrat die Kommission für Aussenbeziehungen und legte dabei ihre Stellung, ihre Aufgaben und das Zusammenwirken mit Regierung und Staatsverwaltung fest.

2. *Geschäftsreglement des Kantonsrates*

Ihre Berichterstattung über das Geschäftsreglement des Kantonsrates – Rechtsetzung, Anwendung und Auslegung – strukturiert das Präsidium nach folgenden Abschnitten:

1. Organisation und Befugnisse
2. Verfahren der Kommissionen
3. Verfahren des Kantonsrates
4. Entschädigungen

Organisation und Befugnisse bilden den Kantonsrat und dessen Organe ab: Präsidium, ständige und nichtständige Kommissionen, Vertretungen, Fraktionen und Mitglieder des Kantonsrates, aber auch Regierung und Staatsverwaltung sowie Parlamentsdienste.

Die Kommissionen, sowohl die ständigen als auch die nichtständigen, leisten unerlässliche und unverzichtbare Beiträge, damit der Kantonsrat als Plenum seine Funktion und Aufgaben überhaupt wahrnehmen kann: Sie beraten Geschäfte vor und nehmen Aufsicht und Kontrolle in Einlässlichkeit und Tiefe wahr, wie sie der Kantonsrat als Plenum von ihnen erwarten muss und darf. Ihnen widmet deshalb das Geschäftsreglement einen Unterabschnitt über Organisation und Befugnisse sowie einen Abschnitt über das Verfahren.

Der Organisation und den Befugnissen des Kantonsrates steht als zentraler Abschnitt des Geschäftsreglementes des Kantonsrates das Verfahren des Kantonsrates gegenüber. Aspekte sind Sessionen und Sitzungen, Beratung im Allgemeinen und Beratung von Vorlagen, parlamentarische Vorstösse, Abstimmungen und Wahlen sowie das Protokoll.

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates schliesst seine inhaltlichen Regelungen mit den Entschädigungen der Mitglieder des Kantonsrates und der Fraktionen im Sinn der Regelung des Entschädigungssystems ab.

3. *Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates*

Auf Antrag des Präsidiums im Rahmen seiner Berichterstattung über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 beschloss der Kantonsrat Neuerungen im Entschädigungssystem mit Auswirkungen auf die Mitglieder des Kantonsrates und präsidiale Funktionen im Kantonsrat, aber auch Erhöhungen bzw. Neufestsetzungen verschiedener Entschädigungsansätze, alles mit Wirkung ab 1. Januar 2007. Wiederum auf Antrag des Präsidiums im Rahmen der Parlamentsreform 2008 erhöhte der Kantonsrat die Fraktionsvergütungen mit Wirkung ab 1. Januar 2008. Gleichzeitig lud er das Präsidium ein, das Entschädigungssystem des Kantonsrates integral zu analysieren, insbesondere unter den Auswirkungen der Reduktion des Bestandes der Mitglieder des Kantonsrates und der Umsetzung der Parlamentsreform 2008, und ihm – dem Kantonsrat – Bericht und allenfalls eine Vorlage zu unterbreiten, die Wirkung ab der Amtsdauer 2012/2016 entfalten könnte.

Angesichts der Revisionen sowohl des Entschädigungssystems als auch der Entschädigungsansätze ab den Jahren 2007 bzw. 2008 sowie mit Blick auf den beim Präsidium hängigen Auftrag zur umfassenden Überprüfung der Entschädigungen des Kantonsrates mit allfälligen Auswirkungen auf Beginn der Amtsdauer 2012/2016 hat das Präsidium keine Veranlassung, jetzt dem Kantonsrat schon wieder eine Revision der Entschädigungen des Kantonsrates vorzuschlagen.

Das Präsidium unterbreitet dem Kantonsrat einen umfassenden und z.T. detaillierten Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 mit Beilagen und dem Entwurf eines XI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates. Deshalb stellt es seinem Bericht bewusst nur eine Inhaltsübersicht voran, die einen Überblick vermitteln soll, lädt aber die Mitglieder des Kantonsrates ein, die einzelnen Berichtspunkte und spezifische Themen über das Inhaltsverzeichnis – Beilage 1 – zu erschliessen.

Abkürzungen

Im Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 werden folgende Abkürzungen verwendet:

Abkürzung	Erlasstitel	Nr. in der systematischen Gesetzessammlung
KV	Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001	111.1
RIG	Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967	125.1
UAG	Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971	125.3
GeschKR	Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979	131.11
KRB Entschädigung	Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates vom 20. Februar 1991	131.12
StVG	Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994	140.1

Sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates

Das Präsidium unterbreitet dem Kantonsrat jeweils auf Mitte einer Amtsdauer seinen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes, wozu das Geschäftsreglement des Kantonsrates es einlädt.¹ Mit diesem Bericht schlägt es ihm allfällige Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor.

Für die Berichterstattung auf Mitte der Amtsdauer 2006 bis 2010 trug das Präsidium fortlaufend Themen zusammen, namentlich wenn es sich aus konkretem Anlass damit befasste. Zuweilen ergänzte der Ratsdienst die Auflistung aus eigener Wahrnehmung.

Im Oktober 2009 legte das Präsidium die Disposition für den Berichtsentwurf fest und lud den Ratsdienst ein, auf dieser Grundlage den Bericht zu entwerfen.

Am 11. Juni 2010 beriet das Präsidium den Berichtsentwurf in 1. Lesung. Am 22. Juni 2010 nahm die Regierung dazu im Rahmen einer Aussprache mit dem Präsidium Stellung. Am 16. August 2010 beriet das Präsidium den Berichtsentwurf in 2. Lesung und verabschiedete seinen Bericht zuhanden des Kantonsrates für die Behandlung in der Septembersession 2010. Der Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 umfasst:

- den Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010;
- den Entwurf eines XI. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates.

Der Bericht deckt die Zeit von Mitte des Jahres 2006 bis Mitte des Jahres 2010 ab. Er setzt die Berichterstattung des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes seit dem Jahr 1982 fort und schliesst an den Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 an.²

In der Berichtsspanne 2006 bis 2010 unterbreitete das Präsidium dem Kantonsrat folgende gesonderte Vorlagen:

- Parlamentsreform mit einem Parlamentsverwaltungsgesetz, einem X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement und einem V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (Botschaft und Entwürfe des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008);³
- Parlamentsreform mit einem V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz und einem X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement.⁴

In der gleichen Berichtsspanne nahm das Präsidium zu folgenden Motionen und Postulaten Stellung bzw. beantwortete folgende Interpellationen und Einfache Anfragen:

- 42.06.14 Stopp dem Demokratieabbau: Verstärkter Einbezug des Parlaments bei interkantonalen Verträgen und Konkordaten (Motion der SVP-Fraktion vom 6. Juni 2006);⁵
- 42.07.16 Ausserordentliche Sessionen des Kantonsrates (Motion der FDP-Fraktion vom 23. April 2007);
- 42.07.17 Parlamentsreform (Motion der SP-Fraktion/SVP-Fraktion/GRÜ-Fraktion vom 24. April 2007);⁶
- 42.07.47 Unabhängiges Parlamentssekretariat (Motion Meier-Ernetschwil/Möckli-Rorschach vom 25. September 2007);
- 42.08.36 Mit «Ostwind» an die Sessionen (Motion Ledergerber-Kirchberg/Blumer-Gossau vom 25. November 2008);⁷
- 42.09.18 Sparen bei den Reisespesen: Das «Kantonsrats-GA» (Motion Ledergerber-Kirchberg/Blumer-Gossau vom 21. April 2009);

¹ Art. 7 Abs. 1 Bst. d GeschKR.

² ABI 2006, 2333 ff.

³ ABI 2008, 423 ff.

⁴ ABI 2008, 1169 ff.

⁵ Am 14. April 2008 zurückgezogen.

⁶ Am 9. Mai 2007 zurückgezogen.

⁷ Am 17. Februar 2009 zurückgezogen.

- 42.09.38 Moderne Mobilität: «park and ride» für den Kantonsrat (Motion Ledergerber-Kirchberg vom 1. Dezember 2009);
- 42.10.14 Klare Regelung des Ausstandes (Motion Ritter-Altstätten vom 8. Juni 2010);
- 43.07.30 Kosten eines parlamentarischen Vorstosses (Postulat Blum-Mörschwil vom 25. September 2007);⁸
- 43.10.06 Anpassungen bei den Investitionsprozessen im Hoch- und Tiefbau (Postulat der Finanzkommission vom 19. April 2010);⁹
- 51.07.25 Sessionstermine: Rücksicht auf traditionelles Brauchtum (Interpellation Walser-Sargans/Gartmann-Wartau vom 24. April 2007);
- 51.07.78 Parlaments-Sommerpause aussetzen – dreimonatiger Stillstand inakzeptabel (Interpellation Reimann-Wil vom 26. September 2007);
- 51.08.55 Abstimmungsbroschüre zum HarmoS-Konkordat (Interpellation der SVP-Fraktion vom 24. November 2008);
- 51.08.67 Mitglieder des Kantonsrates und öffentliche Anstellung (Interpellation Büchel-Oberriet vom 24. November 2008);
- 61.07.15 Sitzungstermine (Einfache Anfrage Nufer-St.Gallen vom 23. April 2007);
- 61.09.29 Mikrofonanlage im Kantonsratssaal (Einfache Anfrage Nufer-St.Gallen vom 2. Juni 2009);
- 61.09.30 Verbesserung der IT-Infrastruktur im Kantonsratssaal (Einfache Anfrage der SVP-Fraktion vom 2. Juni 2009).

⁸ Am 25. Oktober 2007 zurückgezogen.

⁹ Am 20. Mai 2010 zurückgezogen.

A. Allgemeine Berichtspunkte

1. Stellung und Aufgaben des Kantonsrates

1.1. Stellung und Aufgaben des Kantonsrates sowie Verhältnis zur Regierung

1.1.1. Stellung und Aufgaben des Kantonsrates

Wie schon die Kantonsverfassung von 1890¹⁰ setzt auch die Kantonsverfassung aus dem Jahr 2001 die Gewaltenteilung im institutionellen Aspekt um, indem sie dem Kantonsrat und der Regierung je spezifische Zuständigkeiten und Befugnisse zuweist.¹¹

Die Kantonsverfassung strukturiert die Zuständigkeit des Kantonsrates in Wahlen und Sachgeschäfte.¹² Die Sachgeschäfte decken die klassischen Zuständigkeiten des Parlamentes ab, nämlich die Rechtsetzung, konkret die Mitwirkung in der Rechtsetzung, den Finanzhaushalt, konkret die Mitwirkung in der Bestimmung des Staatshaushaltes, und die parlamentarische Aufsicht, konkret die Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung sowie über den Geschäftsgang der Gerichte. Die Mitwirkung des Kantonsrates in der Aufgaben- und Finanzplanung des Staates ist ein Beitrag zur Planung und Steuerung des Staates.

Zuständigkeiten und Befugnisse der Regierung – typischerweise: der Exekutive im gewaltenteiligen Staat – typisiert die Kantonsverfassung mit Regierungsaufgaben, Wahlen, Sachgeschäften und Aussenbeziehungen. Unter dem Aspekt «Regierungsaufgaben» bezeichnet die Regierung im Rahmen der Gesetzgebung Ziele und Mittel staatlichen Handelns, plant und koordiniert sie die Staatstätigkeit, vertritt sie den Staat, leitet sie die Staatsverwaltung und bestimmt sie deren Organisation.¹³ Unter dem Aspekt «Sachgeschäfte» erbringt sie Vorleistungen für den Kantonsrat wie die Vorbereitung der Geschäfte des Kantonsrates sowie die Unterbreitung von Vorschlag und Rechnung sowie Aufgaben- und Finanzplan. Unter demselben Aspekt berichtet sie dem Kantonsrat über ihre Tätigkeit. Unter diesem Aspekt setzt sie aber auch Erlasse, zwischenstaatliche Vereinbarungen und Beschlüsse des Kantonsrates um, unterbreitet sie den Bundesbehörden Vernehmlassungen, stellt sie die Führung in ausserordentlichen Lagen sicher und entscheidet sie in besonderen Rechtstätigkeiten.¹⁴ In die Zuständigkeit der Regierung legt die Kantonsverfassung die Leitung der staatlichen Zusammenarbeit mit dem Bund, mit den anderen Kantonen und mit dem Ausland, indem sie im Rahmen dieser Zuständigkeit zwischenstaatliche Vereinbarungen abschliesst, Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen bezeichnet und den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen informiert, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen.¹⁵

Leitgedanke des Verfassungsgebers war bei der Organisation des Kantonsrates und bei der Aufteilung der Zuständigkeiten auf Kantonsrat und Regierung weit deutlicher als bei der Verfassung aus dem Jahr 1890, dass der Kantonsrat die politischen Grundentscheidungen treffen und fällen soll, während es vorab Sache der Regierung ist, die Geschäfte des Kantonsrates zu planen, vorzubereiten und bei deren Umsetzung die Führung zu übernehmen.¹⁶ Die seinerzeitige Verfassungskommission umschrieb den Leitgedanken des Verfassungsgebers ebenso schlicht wie eindrücklich:

«Die Festlegung der Zuständigkeiten des Kantonsrates geht vom Leitgedanken aus, dass das Parlament die politischen Grundentscheidungen treffen soll, während es vorab Sache der Regierung ist, die Geschäfte des Kantonsrates zu planen und bei deren Umsetzung in die Wirklichkeit die Führung innezuhaben. Die Regierung arbeitet dabei mit dem Kantons-

¹⁰ nGS 25-61/sGS 111.1.

¹¹ Art. 55 KV. Siehe auch ABI 2008, 310 ff.

¹² Art. 64 und 65 KV.

¹³ Art. 71 KV.

¹⁴ Art. 73 KV (auszugsweise).

¹⁵ Art. 74 KV (auszugsweise).

¹⁶ ABI 2000, 310 und 323, je mit Hinweisen.

rat zusammen. Die Gewaltenteilung zwischen Kantonsrat und Regierung ist somit vom Grundsatz der Trennung von Beschlussfassung mit gleichzeitiger Offenheit bei der Zusammenarbeit bestimmt. Zur Hauptsache kommt dieser Grundsatz in den Bestimmungen über die Sachkompetenzen der beiden Organe zum Ausdruck. Wesentlich ist, dass die Entscheidungskompetenzen und mithin die jeweilige Verantwortung klar getrennt sind. Es gibt davon lediglich eine einzige Ausnahme, indem zur Einreichung von Standesinitiativen der Kantonsrat und subsidiär die Regierung zuständig sind.»¹⁷

Nach dem Konzept der Kantonsverfassung haben sowohl Kantonsrat als auch Regierung je spezifische Aufgaben, deren Erfüllung – zusammen mit denjenigen der Justiz – das Gemeinwesen, den Staat, ausmacht. Folgerichtig verzichtet deshalb die geltende Kantonsverfassung, den Kantonsrat als «oberste» Behörde des Kantons zu bezeichnen, wie dies die Verfassung aus dem Jahr 1890 noch tat.¹⁸ So ist denn der Kantonsratspräsident der «oberste St.Galler auf Seiten des Kantonsrates», die Regierungspräsidentin die «oberste St.Gallerin auf Seiten der Regierung».

1.1.2. Verhältnis zwischen Kantonsrat und Regierung

Institutionelle Gewaltenteilung schliesst ein Zusammenwirken und Zusammenarbeiten der verschiedenen Staatsorgane nicht aus. Ihr Kerngehalt besteht u.a. darin, dass die verschiedenen Staatsorgane unabhängig voneinander tätig sind, namentlich unabhängig voneinander entscheiden und beschliessen,¹⁹ dass zwischen den Staatsorganen – auf Kantonsebene namentlich zwischen Kantonsrat, Regierung und Gerichten – weder eine gegenseitige Einmischung noch eine gegenseitige Aufteilung der Verantwortlichkeiten stattfindet.²⁰

Während die Kantonsverfassung dem Kantonsrat einerseits und der Regierung andererseits spezifische Zuständigkeiten und Befugnisse in je eigener Verantwortung anvertraut und zur Beschlussfassung bzw. Entscheidung zuweist, erwartet sie Zusammenarbeit und Zusammenwirken in verschiedenen Bereichen der Vorbereitung und Nachbereitung. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass ein Zusammenwirken und eine Zusammenarbeit zwischen Staatsorganen zur Vorbereitung von Beschlüssen und Entscheiden oft effizienter und wirksamer sind als der «Alleingang». Vor allem bei der Gesetzgebung und bei der Führung der Aussenpolitik ist die Kooperation zwischen Kantonsrat und Regierung für das Ausarbeiten von tragfähigen Lösungen zentral. So hält die Kantonsverfassung für die Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse des Kantonsrates verschiedene Möglichkeiten der Zusammenarbeit bereit: Für die Vorbereitung der Kantonsratsgeschäfte ist primär die Regierung zuständig, wobei aber der Kantonsrat namentlich durch seine Kommissionen selbst Vorbereitungsarbeit leisten kann und mittels Festlegung von Zielen in den Aussenbeziehungen auf die Vorbereitungstätigkeit der Regierung Einfluss nehmen kann. An der Umsetzung der Beschlüsse des Kantonsrates, welche die Regierung besorgt, nimmt der Kantonsrat insofern teil, als er über Regierung und Staatsverwaltung die Aufsicht ausübt, von deren Handeln Kenntnis nimmt und Berichte berät, die ihm die Regierung vorlegt.²¹

... Kantonsrat hier und Regierung dort macht den Staat nicht aus. Ein solches Verständnis konzentriert und beschränkt sich auf Zuständigkeit und Befugnis zum Beschliessen und Entscheiden. Um im Staat weiterzukommen, um die Staatsziele zu erreichen und die Staatsaufgaben zu erfüllen,²² muss ein konstruktives und ergebnisorientiertes Zusammenwirken und Zusammenarbeiten des Kantonsrates einschliesslich dessen Organen und der Regierung dazu-

¹⁷ Erläuternder Bericht der Verfassungskommission vom 28. Februar 2001, S. 19 (siehe auch ABI 2001, 1104).

¹⁸ Art. 51 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 16. November 1890: «Die oberste Behörde des Kantons ist der Grosse Rat.»

¹⁹ Siehe Art. 55 KV.

²⁰ ABI 2008, 311 ff.

²¹ Siehe Art. 65 Bst. e, i, j und k, Art. 73 Bst. a, b, c, d und e sowie Art. 74 KV. Siehe auch ABI 2000, 310 ff. und 323 ff., 343 ff.

²² Siehe Art. 9 ff. und 24 ff. KV.

kommen. Dafür bedarf es der gegenseitigen Anerkennung je der Stellung, der Aufgaben sowie der Funktions- und Amtsträgerinnen und -träger, die dahinterstehen, wie auch der Achtung und des Respektes, die im Verhalten ganz allgemein, aber auch in Ausdruck, Gebärde und Sprache zum Ausdruck kommen können. Mögen Haltung, Einstellung, Bewertung, Beurteilung usw. diametral auseinandergehen, in der Sache mag das zum Ausdruck kommen, sei es in der Ratsverhandlung, sei es in der Kommissionssitzung, die Art soll jedoch bedacht und anständig sein.²³ Dem Präsidium ist am konstruktiven Zusammenwirken und Zusammenarbeiten des Kantonsrates und dessen Organen mit der Regierung mit Blick auf das *gemeinsame* Erreichen der Staatsziele und das *gemeinsame* Erfüllen der Staatsaufgaben sehr viel gelegen, weil das Gemeinsame dafür unerlässlich ist, das je gesonderte Beschlüssen bzw. Entscheiden in der eigenen Zuständigkeit selbstverständlich vorbehalten. Gleiches dürfen Kantonsrat und Präsidium auch von Seiten der Regierung erwarten. *Gegenseitiger* Respekt und *gegenseitige* Rücksichtnahme sind gefragt.

1.1.3. Staatskanzlei als Stabsstelle von Kantonsrat und Regierung

Im Kanton St.Gallen nahm die Staatskanzlei für den Kantonsrat stets die Parlamentsdienste wahr, jedenfalls den Hauptteil. Dies hat unter anderem zur Folge, dass Anliegen und Bedürfnisse des Kantonsrates kurz vor, während und kurz nach einer Session die Tagesordnung der Staatskanzlei bestimmen und Priorität haben. Dass die Staatskanzlei für Regierung und Kantonsrat da ist, macht ihre Aufgabe vielfältiger und deshalb auch anspruchsvoller, hat sich bisher aber unter den Gesichtspunkten namentlich von Transparenz und Effizienz bewährt. Die Staatskanzlei wird deshalb für den Kantonsrat die Parlamentsdienste weiterhin umsichtig, bedarfsgerecht und zukunftsorientiert wahrnehmen.

Mit der Etablierung einer eigenständigen, als «Parlamentsdienste» bezeichneten Parlamentsverwaltung²⁴ hätte die Parlamentsreform 2008 die bisherige Stabsfunktion der Staatskanzlei in Gleichwertigkeit für Kantonsrat und Regierung abgelöst. Indem sich die Parlamentsreform im Ergebnis aber auf die Etablierung des parlamentarischen Kommissionendienstes konzentrierte, der in der Sache die ständigen Kommissionen unterstützt, administrativ aber der Staatskanzlei angegliedert ist, behielt die Staatskanzlei ihre Stabsfunktion sowohl für den Kantonsrat als auch für die Regierung. Diese Stellung nehmen weiterhin der Staatssekretär, aber auch die Dienststellen der Staatskanzlei ein, soweit sie Aufgaben für den Kantonsrat erfüllen²⁵, einschliesslich des Ratsdienstes, der aus der Teilreorganisation der Staatskanzlei aufgrund der Parlamentsreform 2008 hervorgegangen ist, und der kantonalen Finanzkontrolle als Sekretariat der Finanzkommission.

1.2. Parlamentsreform 2008

1.2.1. Ergebnis der Parlamentsreform 2008

Die Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen setzten am 11. März 2007 die Zahl der Mitglieder des Kantonsrates von 180 auf 120 Mitglieder herab. Diese Verkleinerung des Parlamentes bedurfte der Überprüfung und allfälligen Anpassung der organisations- und verfahrensrechtlichen Bestimmungen des seinerzeitigen Kantonsratsreglementes. Unter Einbezug weiterer hängiger Aufträge, so zum Kommissionssystem, zu den Aussenbeziehungen des Parlamentes, zu den ausserordentlichen Sessionen, zur Festlegung der Sessionstermine, zur Neuregelung der Entschädigung der Mitglieder des Kantonsrates und zu den Parlamentsdiensten, unterbrei-

²³ Fortiter in re, suaviter in modo («Stark in der Sache, milde in der Art» geht auf Aquaviva [1543 bis 1615] zurück, den fünften Jesuitengeneral, der in seinem Werk *Industriae ad curandos animae morbos (Bemühungen, die Krankheiten der Seele zu heilen, Venedig 1606)* schrieb: «Fortes in fine assequendo et suaves in modo assequendi simus – Lasst uns stark sein in der Erreichung des Ziels und milde in der Art, es zu erreichen»), zitiert aus «Geflügelte Worte», zusammengestellt von Georg Büchmann, Droemersch Verlagsgesellschaft Th. Knauer Nachf., München, 1959.

²⁴ Siehe ABI 2008, 423 f.

²⁵ Art. 7 StVG.

tete das Präsidium dem Kantonsrat im Januar 2008 die «Parlamentsreform», umfassend eine breit abgestützte Botschaft sowie die Entwürfe eines Parlamentsverwaltungsgesetzes, eines X. Nachtrags zum Kantonsratsreglement und eines V. Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates.²⁶ Darin thematisierte es den Nachvollzug der Verkleinerung des Kantonsrates mit Anpassungen in Bereichen des parlamentarischen Verfahrens und der Entschädigungsregelung, die Erfüllung von Aufträgen des Kantonsrates zur Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen und zur Wahrnehmung der Aussenbeziehungen des Kantonsrates, beantwortete es Fragen zur Festlegung von Sessionen und zur Ansetzung von Sitzungsterminen und machte es Vorschläge zur Verselbständigung der Parlamentsdienste durch Schaffung einer dem Kantonsrat zugeordneten und ihm unterstellten Verwaltung bzw. Dienststelle.²⁷

Im Rahmen der Februarsession 2008 trat der Kantonsrat auf das Parlamentsverwaltungsgesetz nicht ein und beauftragte das 21er-Gremium Parlamentsreform bzw. das Präsidium, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die eigenständige Kommissionssekretariate für die ständigen Kommissionen mit einer administrativen Zuordnung zur Staatskanzlei, aber einer Zuweisung der Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse an die ständigen parlamentarischen Kommissionen vorsieht. Im Weiteren wies er den X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement an das 21er-Gremium Parlamentsreform bzw. das Präsidium mit dem Auftrag zurück, diesen im Rahmen der Erfüllung des Auftrags gemäss Beschluss zum Parlamentsverwaltungsgesetz anzupassen. Schliesslich erliess er den V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates und lud das Präsidium ein, das Entschädigungssystem für die Mitglieder und die Fraktionen des Kantonsrates zu überprüfen, dabei dem Gesichtspunkt der Mehrbelastung der Ratsmitglieder ein besonderes Augenmerk zu schenken und ihm – den Kantonsrat – den entsprechenden Bericht mit einer allfälligen Revision des Entschädigungssystems spätestens im vierten Jahr der Amtsdauer 2008/2012 zu unterbreiten, so dass eine allfällige Änderung des Entschädigungssystems auf Beginn der Amtsdauer 2012/2016 in Vollzug gesetzt werden könnte.²⁸

Auf die Frühjahrssession 2008 unterbreitete das Präsidium dem Kantonsrat seinen Bericht vom 10. März 2008 zur Parlamentsreform mit dem Entwurf eines V. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz und dem Entwurf eines X. Nachtrags zum Kantonsratsreglement.²⁹ Gegenstand und Ziele dieser erneuten Vorlage waren wiederum der Nachvollzug der Verkleinerung des Kantonsrates, umfassend die erforderlichen Anpassungen in den parlamentarischen Verfahren, die Erfüllung von Aufträgen des Kantonsrates zur Erweiterung bzw. Modifikation des Kreises der ständigen Kommissionen und zur Wahrnehmung der Aussenbeziehungen des Kantonsrates, die Beantwortung von Fragen zur Festlegung von Sessionen und zur Ansetzung von Sitzungsterminen sowie der Vorschlag zur Schaffung eines der Staatskanzlei administrativ zugeordneten, in der Aufgabenerfüllung aber den ständigen parlamentarischen Organen unterstellten parlamentarischen Kommissionsdienstes.³⁰ Mit dem V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz³¹ definierte der Kantonsrat am 16. April 2008, was er unter den Parlamentsdiensten versteht, nämlich die Dienststellen der Staatskanzlei, soweit sie Aufgaben für den Kantonsrat erfüllen, den parlamentarischen Kommissionsdienst und das von der Finanzkontrolle geführte Sekretariat für die zuständige Kommission des Kantonsrates, die Finanzkommission. Diese Parlamentsdienste sind dem ihnen vorgesetzten Organ des Kantonsrates unmittelbar verant-

²⁶ ABI 2008, 423 ff.

²⁷ Siehe ABI 2008, 434.

²⁸ ABI 2008, 771 (22.08.01 Parlamentsverwaltungsgesetz und 27.08.01A X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement) und 772 (27.08.01B V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates). ProtGR 2004/2008, Nr. 518. Siehe auch Abschnitt B Ziff. 10.2. und Abschnitt C Ziff. 11.2. dieses Berichtes.

²⁹ ABI 2008, 1169 ff.

³⁰ ABI 2008, 1178 f.

³¹ nGS 43-109/sGS 140.1.

wortlich.³² Im Weiteren schuf der Kantonsrat den parlamentarischen Kommissionsdienst: Der parlamentarische Kommissionsdienst unterstützt die ständigen Kommissionen sowie die Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien insbesondere durch Geschäftsführung, Protokollierung, Beratung in Verfahrensfragen sowie Erteilung von Sach- und Rechtsauskünften und durch Bereitstellung von Dokumentationen.³³ Dieser parlamentarische Kommissionsdienst ist administrativ der Staatskanzlei zugeordnet, und der Staatssekretär wählt die Leiterin oder den Leiter sowie das weitere Personal. Er handelt aber nach Weisung sowie unter Aufsicht des Kommissionspräsidenten. Das Präsidium des Kantonsrates übt die Oberaufsicht aus und genehmigt die Wahl der Leiterin oder des Leiters.³⁴

Mit dem X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement³⁵ führte der Kantonsrat die Kommission für Aussenbeziehungen in den Kreis der ständigen Kommissionen ein. Er umschrieb deren Zuständigkeiten, Aufgaben und Gestaltungsmöglichkeiten, differenzierte das Zusammenwirken unter den ständigen Kommissionen und konkretisierte den im Staatsverwaltungsgesetz eingeführten parlamentarischen Kommissionsdienst.³⁶

Die Parlamentsreform 2008 trat auf 1. Juni 2008 in Vollzug. Sie kennzeichnen folgende Neuerungen:

1. Standortbestimmung im Parlamentssystem des Kantons St.Gallen;
2. Bestätigung des Kommissionssystems:
 - Einführung der Kommission für Aussenbeziehungen;
 - Verzicht auf die Einführung einer Strategiekommission sowie die Umbenennung der Rechtspflegekommission in eine Justizkommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission in eine Geschäftsprüfungskommission;
 - Ausgestaltung des Zusammenwirkens der ständigen Kommissionen;
3. Etablierung der Parlamentsdienste:
 - Definition der Parlamentsdienste;
 - Verzicht auf eine eigenständige, dem Präsidium unterstellte Parlamentsverwaltung zur Unterstützung von Präsidium, Kommissionen, Vertretungen und Ratsmitgliedern bei deren parlamentarischer Arbeit;
 - Einführung eines der Staatskanzlei administrativ zugeordneten, nach Weisung und unter Aufsicht der Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommission handelnden parlamentarischen Kommissionsdienstes zur Unterstützung der ständigen Kommissionen sowie der Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien im Wesentlichen durch Geschäftsführung;
4. Integration des Aufgaben- und Finanzplans sowie des Regierungsprogramms in die Ratsbehandlung;
5. Entschädigungen:
 - Erhöhung der Fraktionsvergütungen;
 - Auftrag an das Präsidium, das System der Entschädigungen der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates zu überprüfen und dem Kantonsrat Bericht und allenfalls Antrag zu stellen, so dass allfällige Neuerungen ab Beginn der Amtsdauer 2012/2016 vollzogen werden könnten.

³² Art. 7 StVG.

³³ Art. 7a StVG.

³⁴ Art. 7b StVG.

³⁵ nGS 43-82/sGS 131.11.

³⁶ ABI 2008, 1575 (22.08.06 V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz [Parlamentsreform]) und 1576 (27.08.02 X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement).

1.2.2. Umsetzung der Parlamentsreform 2008

1.2.2.1. Ständige Kommissionen

Mit der Parlamentsreform 2008 schuf der Kantonsrat die Kommission für Aussenbeziehungen.³⁷ Im Wesentlichen berät diese Kommission die Ausgestaltung der Ziele der Aussenbeziehungen, die Genehmigung von Abschluss, Änderung oder Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Gesetzes- und Verfassungsrang, die dem Finanzreferendum unterstehenden Ausgaben aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen sowie Gesetze und Berichte vor, welche die Aussenbeziehungen betreffen. Im Weiteren prüft sie die Amtsführung der Regierung, der ihr nachgeordneten Staatsverwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Bereich der Aussenbeziehungen. Für die Wahl der Vertretungen des Kantonsrates in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien unterbreitet sie dem Kantonsrat die Wahlvorschläge. Sie lässt sich von der Regierung über die Entwicklung und wichtige Fragen der Aussenbeziehungen sowie über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen informieren, und sie informiert den Kantonsrat, soweit nicht die Regierung die der Kommission vermittelten Informationen mit Rücksicht auf laufende Verhandlungen als vertraulich bezeichnet hat. Die Regierung ihrerseits hört die Kommission im Hinblick auf den Abschluss oder die Änderung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Gesetzes- und Verfassungsrang an, und die Kommission kann dazu der Regierung Empfehlungen abgeben. In ihren bisherigen beiden Berichten auf Mitte des Jahres legte die Kommission für Aussenbeziehungen dar, wie sie sich organisierte, wie sie ihre Aufgaben erfüllen will und erfüllt, wie sie sich mit der Regierung als ihrem primären «Gegenüber» fand und findet ... alles «erstmalig» und «neu», für die Kommission selbst, für den Kantonsrat, aber insbesondere auch für Regierung und Staatsverwaltung.³⁸

Obwohl das Geschäftsreglement des Kantonsrates die Planung der Staatstätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Aufgabe macht, nahm der Kantonsrat das Regierungsprogramm davon aus.³⁹ Dafür wollte der Kantonsrat eine besondere Kommission bestellen, eine nichtständige vorbereitende Kommission. Demgegenüber ist eine Neuerung der Parlamentsreform 2008, dass die Staatswirtschaftliche Kommission aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen das Ergebnis des Regierungscontrollings zuhanden des Kantonsrates vorbereitet.⁴⁰ Das Regierungscontrolling umfasst die Überprüfung der Erreichung der im Regierungsprogramm festgelegten Ziele sowie der Umsetzung der im Aufgaben- und Finanzplan enthaltenen Massnahmen, der Gesetzesvorhaben und der Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite.⁴¹ Der Geschäftsbericht, den die Regierung dem Kantonsrat jährlich unterbreitet, enthält – neben bedeutenden politischen Themen und Ausführungen über die Staatstätigkeit sowie deren Planung und Steuerung – das Ergebnis des Regierungscontrollings.⁴² Die Staatswirtschaftliche Kommission prüft, wie sie sich organisieren will, um ihrem Auftrag nachkommen zu können, das Ergebnis des Regierungscontrollings zu prüfen: Wer leistet welche (Vor-)Prüfungsarbeit in welchem Zeitrahmen? Wann berichtet die Kommission dem Kantonsrat über das Ergebnis der Prüfung?⁴³

1.2.2.2. Implementierung des parlamentarischen Kommissionsdienstes

Der parlamentarische Kommissionsdienst hat im Rahmen der Parlamentsdienste spezifische Aufgaben und eine besondere Stellung. Er unterstützt die ständigen Kommissionen sowie die Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien insbesondere

³⁷ Art. 16bis ff. GeschKR.

³⁸ Siehe Bericht 2009 der Kommission für Aussenbeziehungen vom 6. April 2009, insbesondere Ziff. 1, 2 und 4; Bericht 2010 der Kommission für Aussenbeziehungen vom 6. April 2010, insbesondere Ziff. 1 und 3.

³⁹ Art. 15 Abs. 1 Bst. b GeschKR.

⁴⁰ Art. 15 Abs. 1 Bst. b^{bis} GeschKR.

⁴¹ Art. 16f StVG.

⁴² Art. 5a Abs. 1 und 2 StVG.

⁴³ Siehe Bericht 2009 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 21. April 2009, Ziff. 4, und Bericht 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 19. April 2010, Ziff. 4.

durch Geschäftsführung, Protokollführung, Beratung in Verfahrensfragen, Erteilung von Sach- und Rechtsauskünften sowie Bereitstellung von Dokumentationen.⁴⁴ Er handelt nach Weisung und unter Aufsicht der jeweiligen Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen vorberatenden Kommissionen sowie der Vertretungen des Kantonsrates in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien. Das Präsidium des Kantonsrates übt die Oberaufsicht über den parlamentarischen Kommissionsdienst aus und genehmigt die Wahl der Leiterin oder des Leiters. Administrativ ist der parlamentarische Kommissionsdienst der Staatskanzlei zugeordnet. Der Staatssekretär wählt die Leiterin oder den Leiter sowie das weitere Personal.⁴⁵ Handeln für die ständigen Kommissionen des Kantonsrates und die Vertretungen des Kantonsrates in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien sowie Handeln nach Weisung und unter Aufsicht der Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen und Vertretungen charakterisieren den parlamentarischen Kommissionsdienst und typisieren ihn im Verhältnis zu anderen Dienststellen der Parlamentsdienste und der Staatsverwaltung.

Der Kantonsrat legte den Vollzugsbeginn seiner Parlamentsreform mit Blick auf die Amtsdauer 2008/2012 auf 1. Juni 2008 fest.⁴⁶ Das Präsidium hatte den parlamentarischen Kommissionsdienst bis spätestens 31. Dezember 2008 einzurichten.⁴⁷ Im Vorfeld des Beginns der Amtsdauer 2008/2012 studierte die Staatskanzlei Modelle zur Organisation des parlamentarischen Kommissionsdienstes, zur personellen Dotation und zur administrativen Zuordnung zur Staatskanzlei. Der Vizestaatssekretär informierte das Präsidium über das Ergebnis im Rahmen der Sitzung vom 14. Mai 2008⁴⁸:

1. Die Realisierung des parlamentarischen Kommissionsdienstes setzt mit Beginn der Amtsdauer 2008/2012 ein und soll Ende des Jahres 2008 abgeschlossen sein, wenigstens zur Hauptsache.
2. Die Realisierung erfolgt in Phasen und Stufen.
3. Die Unabhängigkeit des parlamentarischen Kommissionsdienstes wird durch Instruktion, Weisung und Firmierung sichergestellt.
4. Den ständigen parlamentarischen Kommissionen werden Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer aus dem Personaletat der Staatskanzlei mit Erfahrung und Fachkompetenz zur Verfügung gestellt. Die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer werden in ihrer Funktion durch Mitarbeiter der Parlamentsdienste unterstützt. Vorgesehen ist, gewisse Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer «der ersten Garnitur» durch weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsdienste abzulösen, die im Rahmen der vom Kantonsrat bewilligten Stellen angestellt werden.
5. Die vom Kantonsrat mit der Parlamentsreform bewilligten 130 Stellenprozente stehen ab 1. Juni 2008 zur Verfügung, abgestimmt auf die Phasen und Stufen der Realisierung der Parlamentsreform.

Das Präsidium stimmte der Realisierung des parlamentarischen Kommissionsdienstes gemäss Konzept des Vizestaatssekretärs zu. In der Folge informierte der Vizestaatssekretär das Präsidium periodisch über den Stand der Realisierung.⁴⁹ Vor Beginn der Amtsdauer 2008/2012 bestimmte die Staatskanzlei die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der ständigen Kommissionen des Kantonsrates für die Amtsdauer 2008/2012 und der Vertretung des Kantonsrates in der Parlamentarier-Konferenz Bodensee. Der Vizestaatssekretär instruierte die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer für die Aufgaben und informierte die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen sowie der Vertretung des Kantonsrates in der Parlamentarier-Konferenz Bodensee. Eine Mitarbeiterin der Koordinationsstelle für Aussenbe-

⁴⁴ Art. 7a StVG.

⁴⁵ Art. 7b StVG.

⁴⁶ Abschnitt III des V. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz (nGS 43-109).

⁴⁷ Abschnitt II des V. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz (nGS 43-109).

⁴⁸ Protokoll der Doppelsitzung des Präsidiums des Kantonsrates vom 28. April und 14. Mai 2008 (45-2004/2008), Abschnitt F Ziff. 27.

⁴⁹ Protokoll der Sitzung des Präsidiums des Kantonsrates vom 18. August 2008 (2-2008/2012), Abschnitt D Ziff. 6; Protokoll der Sitzung des Präsidiums des Kantonsrates vom 24. November 2008 (6-2008/2012), Abschnitt B Ziff. 5.2.

ziehungen der Staatskanzlei nahm interimistisch die Geschäftsführung der Kommission für Aussenbeziehungen einschliesslich der Vertretung des Kantonsrates in der Parlamentarier-Konferenz Bodensee wahr, der Vizestaatssekretär interimistisch die Leitung des parlamentarischen Kommissionsdienstes. Im November 2008 bekräftigte der in der Septembersession 2008 gewählte Staatssekretär die bis dahin entwickelte Organisation des parlamentarischen Kommissionsdienstes und dessen administrative Zuordnung zur Staatskanzlei. Im Dezember 2008 wählte er die Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes und dessen Leiter, diesen unter dem Vorbehalt der Genehmigung der Wahl durch das Präsidium. Der Vizestaatssekretär stellte dem Präsidium am 24. November 2008 in Aussicht, es über Umsetzung und Abschluss der Parlamentsreform im Rahmen der Sitzung vom 19. Januar 2009 zu informieren. Das Präsidium begrüßte diese in Aussicht gestellte Berichterstattung und lud den Staatssekretär ein, ihm die Wahl der Leiterin oder des Leiters des parlamentarischen Kommissionsdienstes zur Genehmigung zu unterbreiten.⁵⁰

Der parlamentarische Kommissionsdienst war ab Beginn der Amtsdauer 2008/2012 in der Lage, seine Aufgaben wahrzunehmen und zu erfüllen, wenn auch im personellen Bereich mit Übergangslösungen. Für die auf Beginn der Amtsdauer 2008/2012 neu bestellten ständigen Kommissionen und die Vertretung des Kantonsrates in der Parlamentarier-Konferenz Bodensee waren die Geschäftsführungen sichergestellt und wurden namentlich durch die Staatswirtschaftliche Kommission und die Kommission für Aussenbeziehungen über deren Subkommissionen sehr bald stark beansprucht. Nachdem der Staatssekretär im November 2008 die Teilreorganisation der Staatskanzlei bestätigt und im Dezember 2008 die Mitarbeitenden und den Leiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes gewählt hatte, den Leiter unter dem Vorbehalt der Genehmigung der Wahl durch das Präsidium, war der parlamentarische Kommissionsdienst bestellt und vollständig operationell.

Erfahrungen und Erkenntnisse der Jahre 2008 und 2009 signalisieren bereits, dass der parlamentarische Kommissionsdienst mit den ihm heute zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen an Grenzen stösst, wenn die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission und die Kommission für Aussenbeziehungen ihre Prüfungstätigkeit – wegen des Prüfungsrhythmus fast gleichzeitig – entfalten und der parlamentarische Kommissionsdienst den Erwartungen dieser Kommissionen und deren Subkommissionen in der Geschäftsführung entsprechen will. Die bisherigen Signale gebieten, nach einem Ausgleich, sonst nach einer Verstärkung der personellen Ressourcen zu suchen.

1.2.2.3. Teilreorganisation der Staatskanzlei

Im Kanton St.Gallen waren und sind die Parlamentsdienste schon immer Teil der Staatsverwaltung.⁵¹ Sie waren bei der Staatskanzlei konzentriert, vorbehaltlich der Geschäftsführung der kantonalen Finanzkontrolle für die Finanzkommission und des Hochbauamtes für das Bauliche in den Räumen des Kantonsrates. Die Staatskanzlei nahm die Parlamentsdienste für den Kantonsrat stets wahr, jedenfalls den Hauptteil bzw. die Federführung. Dies hatte unter anderem zur Folge, dass Anliegen und Bedürfnisse des Kantonsrates kurz vor, während und kurz nach einer Session die Tagesordnung der Staatskanzlei bestimmten und Priorität hatten. Dass die Staatskanzlei für Regierung und Kantonsrat da war, machte ihre Aufgabe vielfältiger und deshalb auch anspruchsvoller, hatte sich aber unter dem Gesichtspunkt namentlich von Transparenz und Effizienz bewährt.⁵² Im Rahmen der Vorbereitung der Parlamentsreform diskutierte sowohl das 21er-Gremium Parlamentsreform als in der Folge auch das Präsidium verschiedene Zusammenarbeitsmodelle, wofür die Staatskanzlei die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen erarbeitete und dabei auch eine Variante unterbreitet hatte, die eine eigenständige Par-

⁵⁰ Protokoll der Sitzung des Präsidiums des Kantonsrates vom 24. November 2008 (6-2008/2012), Abschnitt B Ziff. 5.2.

⁵¹ Art. 1 Abs. 2 Bst. b StVG.

⁵² Siehe Amtsbericht der Regierung vom 11. Februar 2003 über das Jahr 2002, S. 64.

lamentsverwaltung vorsah.⁵³ Der Kantonsrat sah nicht zuletzt deshalb von einem Wechsel in Organisation und Unterstellung ab, weil die Supportleistungen der Staatskanzlei und weiterer Dienststellen der Staatsverwaltung stets zeitgerecht, qualitativ hochstehend und in Respektierung der Gewaltenteilung – ein besonderes Anliegen des jeweiligen Staatssekretärs – erbracht worden waren. Auch stellte der Kantonsrat fest, dass diese als Kooperationsmodell bezeichnete Organisation leistungsfähig, transparent und kostengünstig ist. Eine solche Staatskanzlei vermag wahrzunehmen und zu vereinen, was sonst eine Regierungskanzlei einerseits und ein Parlaments- oder Ratssekretariat andererseits zu tun hätten. Der Kantonsrat bestätigte aus diesen Gründen mit seiner Parlamentsreform 2008 die Staatskanzlei als Stabsstelle sowohl der Regierung als auch des Parlamentes, d.h. als Dienstleisterin zugunsten des Parlamentes wie der Regierung.

Dass der Kantonsrat im Rahmen der Parlamentsreform 2008 beschlossen hatte, für die Pflege der Aussenbeziehungen auf parlamentarischer Seite eine neue Kommission einzusetzen, nämlich die Kommission für Aussenbeziehungen, und die Unterstützung der ständigen Kommissionen durch einen «in der Sache den ständigen Kommissionen gehörenden» Dienst, den parlamentarischen Kommissionsdienst, sicherzustellen, veranlasste die Staatskanzlei, sich in Teilen zu reorganisieren. Diese Reorganisation umfasste die Auflösung des bisherigen Rechtsdienstes und des bisherigen Kompetenzzentrums Legistik, die Umsetzung des vom Kantonsrat beschlossenen parlamentarischen Kommissionsdienstes sowie die Schaffung eines Ratsdienstes und einer neuen Dienststelle, nämlich des Dienstes für Recht und Legistik (RELEG). Die Aufgaben des bisherigen Rechtsdienstes werden gemäss ihrer Unterstützungsfunktionen für Legislative und Exekutive auf den Ratsdienst sowie auf die Dienststelle Recht und Legistik aufgeteilt, vorbehältlich der besonderen Aufgaben des parlamentarischen Kommissionsdienstes:

- Im neuen *Ratsdienst* werden die Kernaufgaben der Staatskanzlei als Stabsstelle des Kantonsrates zusammengeführt. Dazu gehören namentlich die Vor- und Nachbereitung der Sessionen des Kantonsrates, die Geschäftsführung des Präsidiums, die Assistenz des Kantonsratspräsidenten sowie die Legistik auf parlamentarischer Ebene. Hinzu kommen weitere Aufgaben, die der bisherige Rechtsdienst wahrgenommen hat und die einen Bezug zum Kantonsrat haben wie beispielsweise die Betreuung der Gesetzessammlung und amtlichen Publikationen, der Support von den Kantonsrat betreffenden IT-Applikationen sowie Aktenverwaltung und Archivierung.
- Dem neuen *Dienst für Recht und Legistik (RELEG)* sind einerseits jene Aufgabenbereiche zugeordnet, welche die Regierung im Rahmen der Strukturreform (Handlungsfeld «Querschnittsbereiche»; Rechtsdienste / Rechtsetzung) gemäss Konzept und Leistungsauftrag dem Kompetenzzentrum Legistik zugewiesen hatte. Andererseits übernimmt er verschiedene Aufgaben, die bisher vom Rechtsdienst der Staatskanzlei erfüllt wurden. Insgesamt sind ihm im Wesentlichen folgende Aufgaben übertragen: die materielle Rechtsetzung, die formelle Vorprüfung von Erlassen, Schulungen und Wissensmanagement im Bereich der Gesetzgebung, die rechtliche Vor- und Nachbereitung der Regierungssitzungen, die Beratung von Regierung und Departementen bei der Rechtsanwendung, die Mitwirkung bei Weiterbildungen mit juristischer Thematik sowie die Redaktion der st.gallischen Gerichts- und Verwaltungspraxis.⁵⁴

1.2.3. Auswirkungen der Parlamentsreform 2008

Die Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen setzten am 11. März 2007 den Bestand der Mitglieder des Kantonsrates von bisher 180 Mitgliedern neu auf 120 Mitglieder herab und fest. Damit stimmten sie einer Verfassungsinitiative zu, deren Ablehnung ihnen der Kantonsrat empfohlen hatte. Den Entscheid der Stimmberechtigten setzte der Kantonsrat mit einer Parlamentsreform – Parlamentsreform 2008 – um. Die Herabsetzung des Bestandes des Kantonsrates auf 120 Mitglieder und die Parlamentsreform 2008 traten am 1. Juni 2008 in Vollzug, während das Präsidium den parlamentarischen Kommissionsdienst bis Ende des Jahres 2008 zu errichten hatte.

⁵³ ABI 2008, 423 ff., konkret 490 ff.

⁵⁴ Siehe auch Geschäftsbericht 2009 der Regierung vom 9. März 2010, Ziff. 2.1.

Welche Auswirkungen zeigte bisher die Reduktion des Bestandes des Kantonsrates auf 120 Mitglieder und die Umsetzung der Parlamentsreform 2008? Das Präsidium verzichtete bisher, auch angesichts der relativ kurzen Zeit seit Vollzugsbeginn der Reduktion des Bestandes des Kantonsrates und der Umsetzung der Parlamentsreform 2008, die Auswirkungen statistisch-verlässlich erheben zu lassen. Folgende Tendenzen sind jedoch erkennbar:

- Der «neue» Kantonsrat generiert nicht markant weniger Geschäfte als der «alte» Kantonsrat, auch nicht markant weniger parlamentarische Vorstösse.
- Der «neue» Kantonsrat beansprucht nicht weniger lange Sessionen als der «alte» Kantonsrat.
- Die Zahl der ständigen Kommissionen wurde um die Kommission für Aussenbeziehungen erhöht.
- Die Grösse der ständigen Kommissionen und der nichtständigen vorberatenden Kommissionen wurde um weniger als einen Drittel reduziert wie der Bestand des Kantonsrates, nämlich die ständigen Kommissionen von 17 auf 15 Mitglieder und die nichtständigen vorberatenden Kommissionen von grundsätzlich zwischen 21 und 5 Mitgliedern auf 17 bis 5 Mitglieder mit Schwerpunkten zwischen 21 und 15 Mitgliedern bzw. 17 und 15 Mitgliedern.
- Die Reduktion des Bestandes des Kantonsrates auf 120 Mitglieder führte zu einer Reduktion des Gesamtbetrags der Sitzungsentschädigungen (Taggeld und Spesenentschädigung). Demgegenüber führte die Parlamentsreform 2008 zu einem personellen Ausbau der Parlamentsdienste, insbesondere zur Institutionalisierung des parlamentarischen Kommissionsdienstes.

Aus diesen Feststellungen leitet das Präsidium die Vermutung ab, dass der Ratsbetrieb ab Juni 2008 das einzelne Ratsmitglied mehr und intensiver beansprucht als das einzelne Ratsmitglied bis Ende der Amtsdauer 2004/2008.

Das Präsidium nimmt in Aussicht, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Parlamentsreform 2008 sorgfältig und – soweit möglich – statistisch begleitet zu analysieren, allenfalls bereits gegen Ende der laufenden Amtsdauer, sicher auf Mitte der nächsten Amtsdauer, d.h. im Hinblick auf die nächste Berichterstattung über die Tätigkeit des Parlamentes.

1.3. Planung und Steuerung des Parlamentes sowie Vorbereitung der Amtsdauer

1.3.1. Planung und Steuerung des Parlamentes

Aufgabenerfüllung und Entwicklung des Parlamentes sind in die Staatstätigkeit eingebunden, deren Planung und Steuerung die Kantonsverfassung primär der Regierung zur Aufgabe macht.⁵⁵ Aufgabenerfüllung und Fortentwicklung des Parlamentes bedürfen aber gleichwohl einer parlamentseigenen Planung und Steuerung, die der Kantonsrat wahrnimmt und festlegt, wenn er zum Entscheid gerufen ist, die im Übrigen aber das Präsidium wahrzunehmen hat⁵⁶.

⁵⁵ Art. 71 Abs. 1 KV.

⁵⁶ Siehe, wenn auch nur ansatzweise, Art. 7 Abs. 1 Bst. a, b, e und f GeschKR.

Kantonsrat und Präsidium sind wie folgt in Planung und Steuerung der Staatstätigkeit und damit auch des Parlamentes eingebunden:

Thema	Einbindung		Bemerkungen	
	Gremium	Form	Allgemeine Bemerkungen	Zeithorizont
Amts-dauer des Kan-tonsrates	Präsidium	– Vorbereitung – Entscheidung	– Gestaltung der Amtsdauer – Festlegung der Sessionen – Festlegung von Anlässen – usw.	4 Jahre
Bericht über die Tätig-keit des Parlamentes auf Mitte der Amtsdau-er	Kantonsrat Präsidium	Entscheidung Vorbereitung	– Analyse der Tätigkeit des Parlamentes – Verbesserungen von Orga-nisation und Verfahren ⁵⁷	4 Jahre
Aufgaben- und Finanz-plan	Kantonsrat Präsidium	Entscheidung Vorbereitung, soweit der Aufgaben- und Finanzplan den Kan-tonsrat betrifft	Aufgaben- und Finanzplan, soweit er den Kantonsrat betrifft	3 Jahre
Investitionsprogramm	Präsidium	Vorbereitung	Investitionen, soweit sie den Kantonsrat betreffen	mehrfähig
Amts-dauer des Präsi-diums	Kantonsrat Präsidium	Entscheidung, wenn angesprochen Vorbereitung und Ent-scheidung	Gestaltung der Amtsdauer des Präsidiums	1 Jahr
Voranschlag	Kantonsrat Präsidium	Entscheidung, Vorbereitung des Teils «Kantonsrat»	Teil «Kantonsrat» des Voran-schlags	1 Jahr
Sessionsvorbereitung	Präsidium	Vorbereitung Entscheidung	Vorbereitung der bevorstehen- den Session	rund 6 Wo- chen
Sessionsgestaltung	Präsidium	Vorbereitung Entscheidung	Standortbestimmung im Rah- men einer Session und Gestal- tung des weiteren Verlaufs der Session	Tage
Vorlagen	Präsidium Kantonsrat	Vorbereitung Entscheidung	Vorlagen des Präsidiums und ständiger Kommissionen an den Kantonsrat	abhängig von der Vorlage
Projekte	Präsidium Kantonsrat	Vorbereitung Entscheidung	Projekte, die den Kantonsrat betreffen, in der Regel mit Projektleitung beim Präsidium	vom Projekt abhängig
Anlässe und Termine	Präsidium	Vorbereitung Entscheidung	Anlässe und Termine des Kan- tonsrates und des Präsidiums	vom Anlass bzw. von der Kommu-nika- tion des Termins abhängig

Das Präsidium hat in Aussicht genommen, bald nach dem Beginn einer Amtsdauer des Kantonsrates und etwa in der Mitte dieser Amtsdauer eine Standortbestimmung über Planung und Steuerung des Kantonsrates zu machen, soweit ihm darin eine Aufgabe zukommt, das weitere Vorgehen festzulegen und die Perspektiven zu skizzieren. Dafür kann es auf Vorbereitung und Unterstützung der Staatskanzlei, namentlich des Ratsdienstes, abstellen. Es ist sich der ihm obliegen-

⁵⁷ Art. 7 Abs. 1 Bst. e GeschKR.

den Federführung und Verantwortung gegenüber dem Kantonsrat bewusst, der diesbezüglich auf eine Initiierung, Vorbereitung und Antragstellung, soweit überhaupt an ihm, angewiesen ist.

1.3.2. Vorbereitung der Amtsdauer

Dass sich das Ende einer Amtsdauer bzw. eine neue Amtsdauer abzeichnet, dafür sorgen Fraktionen und Ratsmitglieder schon weit vor dem Auftakt zur Erneuerungswahl des Kantonsrates: So um die Mitte der Amtsdauer und im Folgejahr treten deutlich mehr Ratsmitglieder aus dem Kantonsrat zurück als sonst. Damit kann sich ihre Nachfolge das Prädikat «(bisher)» auf Listen und Wahlzetteln sichern, ein Prädikat, dem Wählerinnen und Wähler Beachtung und Nachachtung zu schenken scheinen, wenn es gilt, den Kantonsrat «neu» zu bestellen. Die Erneuerungswahl des Kantonsrates für die nächste Amtsdauer findet zeitgleich mit der Erneuerungswahl der Regierung im Frühjahr des Jahres statt, in dem die Amtsdauer beginnt, mit «Vorboten» freilich bis ins Vorjahr. Was früher die «Aufräumsession» gegen Ende einer Amtsdauer zu bewerkstelligen hatte, übernimmt mit der neuen Sessionsfolge mit fünf Sessionen je Jahr die letzte Frühjahrsession der auslaufenden Amtsdauer: Präsidium und Kantonsrat sind bestrebt, alle Pendenzen aus der zu Ende gehenden Amtsdauer in dieser Frühjahrsession zu erledigen, um dem «neuen» Rat möglichst wenig Pendenzen zu hinterlassen. Verpflichtet wäre der Rat dazu freilich nicht, kennt doch der Kanton St.Gallen lediglich die Amtsdauer, nicht aber die Legislatur bzw. Legislaturperiode. Der letzte Sessionstag der Frühjahrsession vor Ende der Amtsdauer hat sodann vieles einer «Finissage» an sich: Präsidiale Worte des Dankes und des Abschieds, zuweilen ein schauspielerisches Intermezzo im Kantonsratssaal, sicher ein Abschluss- und Abschiedsapéro vor dem Regierungsgebäude mit Wein und Wurst. «Les adieux» der einen Ratsmitglieder mit erkennbarer Erleichterung, weil für Anderes und Neues wieder offen, aber auch mit Erinnerungen an schöne und interessante Zeiten ... und deshalb wohl mit etwas Wehmut.

Aufbruch kennzeichnet den Beginn der neuen Amtsdauer: Die Eröffnungssession am Vormittag mit den Eröffnungsaussichten der amtsjüngsten Ratspräsidentin bzw. des amtsjüngsten Ratspräsidenten, die bzw. der anwesend ist, in der Regel mit einer musikalischen Einlage, dann aber – Hauptzweck dieser Eröffnungssitzung – mit der Bestellung der provisorischen Rechtspflegekommission für die Vorberatung des zentralen Geschäftes des Nachmittags: Die Feststellung der Gültigkeit der Erneuerungswahl des Kantonsrates.⁵⁸ Die Nachmittagssitzung prägen jeweils ebendiese Feststellung der Gültigkeit der Erneuerungswahl des Kantonsrates, wo die Eröffnungspräsidentin oder der Eröffnungspräsident dem gesamten Kantonsrat den Pflichteid «unter dem Geläute aller Glocken der Kathedrale und der St.Laurenzen-Kirche»⁵⁹ abnimmt. Anschliessend organisiert sich der Kantonsrat mit Wahlen und Bestellung von Organen, die für die ganze Amtsdauer gelten, aber auch mit Wahlen und Bestellungen, die sich auf das erste Jahr der Amtsdauer konzentrieren.

Im Hinblick auf die «neue» Amtsdauer hat das «alte», nämlich das bisherige Präsidium der auslaufenden Amtsdauer sowohl die bevorstehende Amtsdauer von vier Jahren als auch die bevorstehende Amtsdauer des ersten Jahrs der Amtsdauer vorzubereiten. Art und Umfang dieser Vorbereitung sind je Amtsdauer einmalig und speziell:

1. Vorbereitung der Amtsdauer:

- Strukturierung des Beginns der Amtsdauer
- Feststellung der Fraktionen
- Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen
- Schlüssel für die Verteilung der Funktionen im engeren Präsidium
- Schlüssel für die Sitzverteilung in den Vertretungen
- Schlüssel für die Sitzverteilung in den ausserparlamentarischen Gremien, die der Kantonsrat wählt
- Feststellung der ständigen Kommissionen

⁵⁸ Art. 14 Abs. 1 Bst. abis i.V.m. Art. 14bis GeschKR.

⁵⁹ Art. 28 Abs. 3 GeschKR.

- Feststellung der Vertretungen
 - Feststellung der ausserparlamentarischen Gremien, die der Kantonsrat wählt
 - Einführung und Schulung der neuen Ratsmitglieder
 - Sitzordnung im Kantonsratssaal
2. Eröffnungssession:
- Gestaltung
 - Geschäftsverzeichnis
 - Tagesordnungen
 - Eröffnungspräsidentin oder Eröffnungspräsident
 - Stimmzählerinnen und Stimmzähler des provisorischen Präsidiums
 - Bestellung der Rechtspflegekommission für die Vorbereitung der Feststellung der Gültigkeit der Erneuerungswahl des Kantonsrates
3. Bevorstehende Session:
- Gestaltung
 - Geschäftsverzeichnis
 - Tagesordnungen
 - Kommissionsbestellungen
 - Bestellung ausserordentlicher Stimmzählergruppen
 - Vereidigungen
4. Parlamentsbetrieb:
- Handling der vorberatenden Kommissionen, die das Ende der Amtsdauer überdauern
 - Parlamentarische Begleitgruppe Ratsinformationssystem
 - Übernahme hängiger parlamentarischer Vorstösse von Ratsmitgliedern, die auf Ende der Amtsdauer aus dem Kantonsrat ausscheiden
 - Örtlichkeiten und Räumlichkeiten für Fraktionssitzungen in der Pfalz
 - Sicherheit im Kantonsratssaal und in der Pfalz
 - Arbeitsunterlagen und Arbeitsinstrumente der Ratsmitglieder
 - Bezeichnung der Ratsmitglieder (politischer Kurzname)
 - Anlässe und Termine
 - Ökumenische Kurzandacht zu Beginn der Amtsdauer
 - Feier zu Ehren der neuen Kantonsratspräsidentin oder des neuen Kantonsratspräsidenten
 - Sitzungen des Präsidiums zur Vorbereitung der Sessionen der Amtsdauer
 - Kantonsratsausflug

Die Staatskanzlei, namentlich deren Ratsdienst, leitet für das Präsidium die Vorbereitungen der neuen Amtsdauer jeweils ab etwa Januar ein. Das Präsidium selbst befasst sich mit den Vorbereitungen in sicher zwei, allenfalls drei Sitzungen. Dabei haben alle Beteiligten und Involvierten das Ziel, dem Kantonsrat einen geordneten Abschluss der zu Ende gehenden Amtsdauer und einen glücklichen Start in die neue Amtsdauer zu bieten.

1.4. Projekte

Dem Präsidium obliegt die Leitung folgender Projekte in absehbarer Zeit:

Projekt	Wesentlicher Inhalt	Zeithorizont	Bemerkungen
Planung und Steuerung der Staats-tätigkeit	Abstimmung des Geschäfts-reglementes des Kantons-rates auf die Revision des Staatsverwaltungsgesetzes	Im Anschluss an die Rechtsgültigkeit der revidierten Bestim-mungen des Staatsverwaltungs-gesetzes	VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Bot-schaft und Entwurf der Regierung vom 27. April 2010 [22.10.04]) <i>Siehe auch Abschnitt A Ziff. 1.3. und Abschnitt B Ziff. 7.2.1 dieses Berichtes</i>

Projekt	Wesentlicher Inhalt	Zeithorizont	Bemerkungen
Folgen des Fraktionswechsels eines Ratsmitglieds	<ul style="list-style-type: none"> – Fraktionswechsel eines gewählten Mitgliedes des Kantonsrates vor Beginn und nach Beginn der Amtsdauer – Folgen für Kantonsrat, Fraktionen und Kommissionen sowie für das betreffende Ratsmitglied 	Zweite Jahreshälfte 2010 und erste Jahreshälfte 2011	<p>Situierung der Thematik und Lokalisierung des Revisionsbedarfes einschliesslich der angesprochenen Erlasse</p> <p><i>Siehe auch Teil B Ziff. 7.1.1 dieses Berichtes.</i></p>
Entschädigungssystem	Auftrag des Kantonsrates an das Präsidium zur Überprüfung des Entschädigungssystems des Kantonsrates sowie zu Berichterstattung und Antragstellung	Erste und zweite Jahreshälfte 2011	<p>Der Kantonsrat erteilte dem Präsidium im Rahmen der Behandlung der Parlamentsreform 2008 am 18. Februar 2008 folgenden Auftrag: «Der Kantonsrat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ...; 2. lädt das Präsidium ein: <ol style="list-style-type: none"> a) das Entschädigungssystem nach dem Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates zu überprüfen und dabei dem Gesichtspunkt der Mehrbelastung der Ratsmitglieder besonderes Augenmerk zu schenken; b) dem Kantonsrat den entsprechenden Bericht mit einer allfälligen Revision des Kantonsratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates spätestens im vierten Jahr der Amtsdauer 2008/2012 zuzuleiten, sodass eine allfällige Änderung des Entschädigungssystems auf Beginn der Amtsdauer 2012/2016 in Vollzug gesetzt werden kann.»⁶⁰ <p><i>Siehe auch Abschnitt B Ziff. 10 und Abschnitt C Ziff. 11 dieses Berichtes.</i></p>
Infrastruktur für den Kantonsrat in der Pfalz	<ul style="list-style-type: none"> – Applikation des Ratsinformationssystems – Betriebsbereitschaft der Abstimmungs-, Audio- und Videoanlage im Kantonsratssaal – IT-Infrastruktur für den Kantonsrat und dessen Organe in der Pfalz – Raumbedarf und Raum-Infrastruktur für den Kantonsrat und dessen Organe in der Pfalz 	Nach Bedarf und nach den verfügbaren Finanzen	Aktualisierung, Ablösung und Neuerung, Neueinführung bzw. Neuinstallation usw. nach Bedarf und nach den verfügbaren Finanzen

⁶⁰ ABI 2008, 772 (27.08.01B V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates). Siehe auch ABI 2008, 423 ff., konkret 482 ff.

Projekt	Wesentlicher Inhalt	Zeithorizont	Bemerkungen
Nachvollzug der Kantonsverfassung im Parlamentsrecht	Nachvollzug der Kantonsverfassung im Parlamentsrecht Gesamtrevision des Parlamentsrechts	Amtdauer 2012/2016	<p>1. <i>Zum Nachvollzug der Kantonsverfassung im Parlamentsrecht</i></p> <p>Der Kantonsrat erlässt ein Gesetz, wenn in allgemeiner Form insbesondere ... (b) die Grundzüge von Organisation und Verfahren im Kanton ... geordnet werden.⁶¹ Der Kantonsrat seinerseits erlässt ein Geschäftsreglement und legt die parlamentarischen Instrumente fest.⁶²</p> <p>Das Staatsverwaltungsgesetz regelt namentlich Beziehungen zwischen Kantonsrat und Regierung.⁶³ Im Übrigen normiert ein rechtspositivistisch ausgestaltetes Geschäftsreglement des Kantonsrates das weitere Parlamentsrecht. Dieses Geschäftsreglement ist kein Gesetz im Sinn der Kantonsverfassung, sondern eine Parlamentsverordnung, die der Kantonsrat in abschliessender Zuständigkeit erlässt, ändert und aufhebt.</p> <p>Gebietet der Nachvollzug der Kantonsverfassung, die Grundzüge von Organisation und Verfahren des Kantonsrates, mithin die Grundzüge des kantonalen Parlamentsrechts, in einem Gesetz zu regeln, z.B. in einem Kantonsratsgesetz? Nachgeordneten Regelungsbedarf könnte der Kantonsrat über eine Kantonsratsverordnung analog dem heutigen Geschäftsreglement normieren.</p> <p>2. <i>Etappierung des Projektes</i></p> <p>Die erste Etappe muss sich auf das Vorprojekt «Klärung der Notwendigkeit des Erlasses eines Parlamentsgesetzes unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben und des möglichen Regelungsbedarfs» beschränken. Ein Vorprojekt rechtfertigt sich, weil der Kantonsrat zum ersten Mal mit einem eigentlichen Parlamentsgesetz konfrontiert wäre und weil bereits in der laufenden Amtdauer mehrere Projekte der Umsetzung harren. Gegenstand der zweiten Etappe wären, im Anschluss an das Ergebnis des Vorprojektes das Parlamentsgesetz und allfällige nachgeordnete Erlasse zu erarbeiten, zu beraten und zu beschliessen.</p>

Das Präsidium nahm für die Amtdauer 2008/2012 in Aussicht, den Kantonsratssaal umzugestalten, um ihn auf den neuen Bestand von 120 Mitgliedern anzupassen. In das Projekt der Umgestaltung des Kantonsratssaals hätte das Präsidium die Aktualisierung der Informatiktechnologie zugunsten der Ratsmitglieder, die Berücksichtigung der Ergonomie, die Verbesserung der Belüftung des Kantonsratssaals, die Abschirmung der Saalbenutzerinnen und Saalbenutzer gegen Elektromog usw. integriert. Es initiierte das Projekt in Abstimmung mit den Parlamenten der Konfessionsteile. Der Kantonsrat lehnte aber bereits den Projektierungskredit, den ihm das Präsidium auf den Voranschlag 2010 hin unterbreitet hatte, aus finanziellen Gründen ab, soweit dieser Antrag die Umgestaltung des Kantonsratssaals betraf.⁶⁴ Dieser Entscheid schliesst im

⁶¹ Art. 67 Bst. b KV (auszugsweise).

⁶² Art. 65 Bst. d KV.

⁶³ Art. 4 ff. des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG).

⁶⁴ Siehe ABI 2009, 3421 (33.09.03 Voranschlag 2010). Siehe auch ProtKR 2008/2012 Nr. 213.

Verständnis des Präsidiums aber eine neue, gegenüber heute veränderte Sitzordnung für die 120 Ratsmitglieder nicht aus. Folge des Entscheides des Kantonsrates ist, dass sowohl der Kantonsrat als auch die Parlamente der Konfessionsteile weiterhin im Kantonsratssaal, der auf 180 Sitzplätze ausgerichtet ist, tagen.

2. Kantonsrat und Öffentlichkeit

2.1. Präsenz in Öffentlichkeit und Medien

2.1.1. Medien als Filter und Deuter

Was von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, bestimmen zu einem erheblichen Teil die Massenmedien. Die heutige Gesellschaft ist zu einer Mediengesellschaft geworden. Leben wir demzufolge auch in einer Mediendemokratie? Tatsächlich sind die Medien zu einem mächtigen Faktor im politischen Meinungsbildungsprozess geworden: Sie wirken als Filter und als Deuter. Aus der enormen Vielfalt an politischen Ideen und Vorstössen treffen sie – gezwungenermassen – eine kleine Auswahl. Sie greifen gewisse Themen auf, geben ihnen Bedeutung, spielen andere herunter, beleuchten einzelne ausgewählte Aspekte und vernachlässigen andere.

Diese Auswahl und Gewichtung sind nicht immer im Sinn der Politikerinnen und Politiker. Dies kann man kritisieren, denn auch Medienschaffende sind Menschen mit Eigeninteressen, die bestimmte politische Positionen unterstützen, andere schwächen wollen. Andererseits gehört es zu den wichtigsten Aufgaben der Medien, die Tätigkeit der staatlichen Organe aus einer unabhängigen Position heraus und aus der – vermuteten – Sicht der Bürgerin, des Bürgers kritisch zu beleuchten. Transparenz bei wichtigen Entscheidungen ist eine Grundlage der Demokratie, ohne die auch ein Parlament nicht funktionieren kann. Diese Offenheit scheint im Kanton St.Gallen gegeben zu sein, sprach sich doch in der Berichtsperiode eine Mehrheit des Kantonsrates gegen den Erlass eines Informationsgesetzes aus, mit dem das Öffentlichkeitsprinzip formell eingeführt worden wäre.

2.1.2. Berichterstattung in den Medien

Die Medien berichten hauptsächlich im Rahmen der Sessionen über die politische und die gesetzgeberische Arbeit des Kantonsrates. Regelmässig auf der Medientribüne anzutreffen sind die grösseren Zeitungsredaktionen, die Nachrichtenagentur «Schweizerische Depeschagentur», das Regionaljournal von Radio DRS und Tele Ostschweiz. Sehr seltene Gäste sind die Privatradios und weitere Fernsehsender. Die Medienschaffenden verfolgen die Debatten und schreiben häufig gleich vor Ort ihre Berichte, Features und Kommentare. Die einzige Fotografin mit einer Akkreditierung macht Bilder für alle Printmedien.

Ausserhalb der Sessionen beruht die Medienberichterstattung vor allem auf den Medienmitteilungen der Kommissionen des Kantonsrates. Auch Stellungnahmen und Antworten der Regierung auf parlamentarische Vorstösse bieten oft Stoff, den die Medien aufgreifen, verarbeiten, kontradiktorisch darstellen und vertiefen.

2.1.3. Personalisierung und Regionalisierung

Über einen grösseren Zeitraum betrachtet muss man feststellen, dass die Vorgänge im St.Galler Kantonsrat – wie in allen anderen Kantonen auch – tendenziell weniger mediale Aufmerksamkeit erhalten. Diese Feststellung betrifft weniger die oben aufgeführten Medien. Diese erfüllen mit ihrer Ratsberichterstattung unter beträchtlichem Aufwand einen eigentlichen Service public. Politische Knochenarbeit, abgesehen von «Gesetzesrennern» wie Rauchverbot, Ladenöffnungszeiten, Hundegesetz und Ähnlichem, vermag kaum Leserzahlen und Einschaltquoten zu steigern. Dafür interessiert sich nur ein begrenzter Teil der Öffentlichkeit. Immer wichtiger werdende Medien ziehen daraus ihre Konsequenzen: Die Pendlerzeitungen beispielsweise, mittlerweile die meistgelesenen Blätter der Schweiz, berichten so gut wie nie über

Parlamentsarbeit. Dies gilt auch für die Online-Portale. Der Medienkonsum der Bevölkerung hat sich zu einem grossen Teil entpolitisiert. Die Medien reagieren darauf, indem sie politische Themen an Personen «aufhängen».

Die Personalisierung der Themen und die Fixierung auf den regionalen Bezug nehmen in der Berichterstattung über den und aus dem Kantonsrat zu. Dies ist für Mitglieder des Kantonsrates von Vorteil, die ländliche Regionen vertreten. Landzeitungen räumen der Pflege ihrer Kantonsratsmitglieder und Themen, die ihre Region betreffen, relativ viel Platz ein. Nicht auf der parlamentarischen Arbeit in der Kantonshauptstadt liegt ihr Fokus, sondern auf den Auswirkungen in den jeweiligen Regionen. Diese Entwicklung in der Politikvermittlung hat zur Folge, dass die wesentliche Rolle des Kantonsrates als Institution des gesamtkantonalen Interessenausgleichs zunehmend an Bedeutung verliert. Grössere Zeitungen und die elektronischen Medien sind dieser Gefahr weniger ausgesetzt, schon weil sie wegen der Grösse ihres Einzugsgebiets nicht so nahe an der Basis berichten können wie lokale Medien. Sie müssen die Arbeit des Kantonsrates auf einer abstrakteren Ebene wiedergeben.

2.2. Dienstleistungen und Infrastruktur für die Medien

2.2.1. Medienarbeit der Staatskanzlei

Die Medien- und Öffentlichkeitsarbeit des Kantonsrates gehört zu den Aufgaben der Staatskanzlei, konkret der Dienststelle Kommunikation. Neben Pflege und Aktualisierung des Internetauftritts verbreitet und publiziert die Staatskanzlei die Medienmitteilungen aus den kantonsrätlichen Kommissionen. Im Jahr 2008 beispielsweise waren es 25 Medienmitteilungen, im Jahr 2009 waren es 16. Während der Sessionen steht die Staatskanzlei den Medienschaffenden für spezifische Wünsche zur Verfügung, versorgt sie beispielsweise mit Zusatzinformationen oder vermittelt ihnen Interviewpartnerinnen und Interviewpartner aus dem Kantonsratssaal.

Der Kanton St.Gallen strukturiert die Parlamentsarbeit in der Regel in fünf Sessionen je Jahr, die zwei bis drei Tage dauern. Die Medienschaffenden machen keinen Hehl daraus, dass sie ein System mit kürzeren, dafür häufigeren Sessionen bevorzugen würden. Eine mehrtägige Session beschert den Medien eine Fülle von Themen, die sie kaum seriös bewältigen können. Zeitdruck, überlange Arbeitstage und zu wenig Platz im Blatt bzw. zu wenig Sendezeit sind die Rahmenbedingungen. Zur Unterstützung der Medienschaffenden lädt die Staatskanzlei deshalb jeweils in der Woche vor Sessionsbeginn zu einem vorbereitenden Gespräch ein. Der Staatssekretär vermittelt dort «Navigationshilfen» durch das Geschäftsverzeichnis. Er erläutert die Geschäfte, gibt Hintergrundinformationen und klärt Verfahrensfragen. Diese Anlässe werden von den Medienschaffenden geschätzt und gut besucht.

2.2.2. Dienstleistungen im Web-Bereich

Die Dienstleistungen im elektronischen Bereich, die den Medien und der Öffentlichkeit zugutekommen, haben im interkantonalen Vergleich einen hohen Stand. Der Internetauftritt des Kantons St.Gallen erreicht bei jedem Benchmark eine Platzierung in den vordersten Rängen. Während der Sessionen des Kantonsrats wird besonders geschätzt, dass alle beschlossenen Geschäfte im Telegrammstil fortlaufend auf der Einstiegsseite publiziert werden. So können Interessierte auch fern des Ratssaals ständig à jour sein.

Eine weitere elektronische Dienstleistung für Medienschaffende ist das Extranet. Auf dieser passwortgeschützten Informationsplattform stellt die Staatskanzlei den akkreditierten Medienschaffenden Informations- und Dokumentationsmaterial bereit, beispielsweise die Sessionsgeschäfte und die druckfähigen Porträts der Mitglieder des Kantonsrates, insbesondere des Präsidiums, zum Herunterladen.

Die elektronische Infrastruktur auf der Medientribüne des Kantonsratsssaals ist in den letzten Jahren kontinuierlich ausgebaut worden. ISDN-Leitungen sind in ausreichender Zahl vorhanden. Den Medienschaffenden steht ein passwortgeschützter Hotspot zur Verfügung.

2.3. Public Relations für den Kantonsrat

2.3.1. Informationsmaterial

Die Staatskanzlei gibt für den Kantonsrat die Drucksachen heraus. Die Öffentlichkeit, insbesondere die Besucherinnen und Besucher der Sessionen, interessieren sich speziell für die Broschüre «Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen», in der alle Mitglieder des Kantonsrats mit Bild und Steckbrief zu finden sind. Weiter gibt es die Broschüre «Moderner Staat in historischen Mauern – Ein Rundgang durch das St.Galler Regierungsgebäude». In verständlicher Sprache und kompakter Form, mit vielen Bildern und Grafiken, antwortet die Broschüre auf Fragen wie: Wie funktioniert der Kantonsrat? Was sind die Aufgaben von Regierung und Staatsverwaltung? Wie wirken Bürgerinnen und Bürger mit? Welche Rolle spielen die Gerichte in einem demokratischen Staat?

Mit den beiden Broschüren haben es Besuchergruppen leichter, die Verhandlungen des Kantonsrates von der Zuschauertribüne aus zu verfolgen und zu verstehen.

2.3.2. Führungen und Besucherbetreuung

Eine stark nachgefragte Dienstleistung sind Führungen für Besucherinnen und Besucher während und ausserhalb der Sessionen. Für Interessierte hält die Staatskanzlei einen Videofilm zur Einführung in die Arbeit des Kantonsrates sowie Plätze auf der Zuschauertribüne bereit. Allein im letzten Berichtsjahr waren es gegen 900 Schülerinnen und Schüler. Aber auch Erwachsene – Ortsparteien, Frauengruppen, Schützenvereine, Jahrgängervereine und viele Gruppierungen mehr – kamen in die Pfalz, um ihre Volksvertretung an der Arbeit zu sehen.

Eine grosse Ehre bedeuten jeweils die Besuche von Delegationen anderer Parlamente. Solch hohe Gäste kamen in der Berichtsperiode aus Baden-Württemberg, aus den Kantonen Zug, Glarus, Schwyz und Graubünden sowie aus Vorarlberg und Liechtenstein. Ein spezieller Gast war der Bischof von St.Gallen. Das Präsidium des St.Galler Kantonsrates machte in dieser Zeit auch Gegenbesuche bei den Parlamenten der Region Liberec, der Kantone Glarus, Schwyz, Graubünden und Basel-Landschaft sowie beim Bischof von St.Gallen.

2.4. Ratsinformationssystem

Das seit Frühjahr 2006 von der Staatskanzlei betriebene Ratsinformationssystem (RIS) bewährt sich als gemeinsame Geschäftsverwaltung für Kantonsrat und Regierung. Es ist die zentrale Drehscheibe für Geschäfts- und Personendaten von Regierung, Departementen und Staatskanzlei einerseits, Kantonsrat, Parlamentsdiensten und parlamentarischen Kommissionsdiensten andererseits. Für Medien, Öffentlichkeit und auch für die Ratsmitglieder ist der Internetauftritt <https://www.ratsinfo.sg.ch> ein unverzichtbares Informationsinstrument, wenn es um den Parlamentsbetrieb geht. Die automatisierte Statistik weist je Tag durchschnittlich zwischen 1'500 und 3'000 Besuche sowie zwischen 50'000 und 70'000 Seitenzugriffe aus. Gerade in Zeiten der zunehmenden Geschäftslast und der immer kürzeren Fristen ist die gemeinsame Geschäftsverwaltung für Legislative und Exekutive mit durchgängigen Abläufen höchst nützlich und wertvoll. Die je Typ standardisierten Laufwege mit Checklisten je Arbeitsschritt optimieren die internen Betriebsabläufe und sichern eine einheitliche Qualität der Daten.

Das Informationsangebot wurde laufend ausgebaut: So stehen bei rechtsetzenden Geschäften nach ihrem Abschluss auch der in der Gesetzessammlung veröffentlichte Erlass und das Protokoll der vorberatenden Kommission zur Verfügung. Im geschützten Bereich des Ratsinformationssystems stehen den Ratsmitgliedern nicht nur die Sitzungsunterlagen der vorberatenden

Kommissionen zur Verfügung, sondern eine Vielzahl weiterer Informationen, z.B. interne Verzeichnisse des Kantonsrates, von Kommissionen und Interessengruppen, der Sitzplan des Kantonsratssaals, Hinweise auf bevorstehende Anlässe und Rücktrittsschreiben usw. Die Möglichkeit, parlamentarische Vorstösse und Anträge über das Ratsinformationssystem elektronisch einzureichen, wird immer häufiger genutzt. Der wöchentliche Newsletter beinhaltet – thematisch gegliedert – die direkten Links auf Geschäfte, bei denen sich eine Änderung ergeben hat oder die sich auf ihrem Laufweg fortbewegt haben. Besonders gekennzeichnet sind Geschäfte, die erstmalig im Ratsinformationssystem veröffentlicht wurden.

Technisch gesehen ist das Ratsinformationssystem eine von mehreren Anwendungen im Enterprise Content Management (ECM). Diese Plattform wird von der Abraxas Informatik AG betrieben und wurde im Jahr 2009 grundsätzlich überarbeitet. Damit sollen ein langfristig stabiler Betrieb und eine tragfähige Basis für zukünftige Erweiterungen der einzelnen Anwendungen garantiert werden. Die Weiterentwicklung des Ratsinformationssystems in Etappen hat sich bewährt. Der Applikationsverantwortliche sammelt von den Benutzerinnen und Benutzern gemeldete und intern erkannte Verbesserungsmöglichkeiten, formuliert diese in konkrete Change-Anfragen um und bespricht diese halbjährlich mit der zuständigen Informatikpartnerin, und, soweit der Ratsbetrieb betroffen ist, auch mit der parlamentarischen Begleitgruppe. Aufgrund einer Priorisierung werden die dringendsten und wichtigsten Changes zu einem sinnvollen Paket zusammengefasst. Dafür erarbeitet die Informatikpartnerin eine Detailspezifikation mit Aufwandschätzung. Aufgrund der verfügbaren Mittel werden der Vertrag für eine Erweiterung abgeschlossen und der entsprechende Release nach ausführlichen Tests freigeschaltet.

3. Aussenbeziehungen des Kantonsrates

3.1. Mitwirkung in den Aussenbeziehungen des Kantons

3.1.1. Aufgabenteilung zwischen Regierung und Kantonsrat

Die Kantonsverfassung formuliert das Prinzip der aktiven, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als besonderes Staatsziel. So setzt sich der Staat zum Ziel, in Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und dem Ausland Aufgaben gemeinsam zu lösen und das gegenseitige Verständnis der Bevölkerung auf- und auszubauen sowie einen Beitrag zur Bewahrung des Friedens zu leisten.⁶⁵

Die Regierung leitet die staatliche Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten schliesst sie zwischenstaatliche Vereinbarungen ab. Sie bezeichnet die Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen. Und sie informiert den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen.⁶⁶ Demnach nimmt sie die Aussenbeziehungen wahr. Dabei ist ihre Planungs- und Führungstätigkeit vor allem aufgrund ihrer vollen Befugnis zur Verhandlungsführung weiter gefasst als in den übrigen Politikbereichen.

3.1.2. Wahrnehmung der Mitwirkung auf Seiten des Kantonsrates

Der Kantonsrat wählt seine Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen.⁶⁷ Die Zuständigkeiten des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen sind die Genehmigung und Kündigung von zwischenstaatlichen Verträgen mit Verfassungs- und Gesetzesrang, die Vorgabe von Zielen sowie die Aufsicht über Regierung und Verwaltung, bezogen auf die Aussenbeziehungen des Kantons. Um diese Themenbereiche für den Kantonsrat vorzubereiten und wahrzunehmen, hat der Kantonsrat mit

⁶⁵ Art. 23 KV.

⁶⁶ Art. 74 KV.

⁶⁷ Art. 64 Bst. b KV.

der Parlamentsreform 2008 die Kommission für Aussenbeziehungen (KfA) geschaffen.⁶⁸ Der Kantonsrat kann mit anderen Parlamenten von sich aus verkehren.

3.1.3. *Kommission für Aussenbeziehungen*

Das Konkordat gilt bei der Exekutive als ein geeignetes Instrument zur Regelung von Problemen.⁶⁹ Abgeschlossen werden diese Konkordate meist zwischen zwei oder mehreren Kantonen. Ausgehandelt werden sie durch Vertreterinnen und Vertreter der Kantonsregierungen. Kritik wurde laut,⁷⁰ weil die Parlamente *nach der Ausarbeitung* des Konkordates vor ein *Fait accompli* gestellt würden. Sie könnten nur noch Ja oder Nein zum Konkordat sagen. Die Rolle der Parlamente beschränke sich folglich faktisch darauf, die von den Regierungen ausgehandelten Konkordate genehmigen zu müssen. Daraus resultieren Forderungen, die Parlamente früher und intensiver einzubeziehen. Die Kommission für Aussenbeziehungen wurde geschaffen, damit die Regierung *während der Ausarbeitung* des Konkordats über Inhalt und weitere Schritte der Verhandlungen informiert.

Die Schaffung dieser neuen parlamentarischen Kommission bedingte die Anpassung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates. Die Kommission berät Vorlagen vor über:

- die Ausgestaltung der Ziele der Aussenbeziehungen;
- die Genehmigung von Abschluss, Änderung oder Kündigung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang;
- dem Finanzreferendum unterstehende Ausgaben aufgrund von zwischenstaatlichen Vereinbarungen;
- Gesetze und Berichte, welche die Aussenbeziehungen betreffen.

Die Kommission für Aussenbeziehungen prüft aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Regierung, der ihr nachgeordneten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Bereich der Aussenbeziehungen. Sie unterbreitet dem Kantonsrat Vorschläge für die Wahl seiner Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien.⁷¹ Sie lässt sich von der Regierung über die Entwicklung und wichtige Fragen der Aussenbeziehungen und über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen informieren. Sie informiert den Kantonsrat, soweit nicht die Regierung die der Kommission vermittelten Informationen mit Rücksicht auf laufende Verhandlungen als vertraulich bezeichnet hat.⁷² Die Regierung hört die Kommission für Aussenbeziehungen im Hinblick auf den Abschluss oder die Änderung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang an. Die Kommission für Aussenbeziehungen kann zuhanden der Regierung Empfehlungen abgeben.⁷³

3.2. **Interparlamentarische Koordination und Mitwirkung**

3.2.1. *Interessengemeinschaft Kantonsparlamente*

Im September 2006 informierten die Präsidenten der Parlamente der Kantone Freiburg und Basel-Stadt an der Tagung in Schwyz über die Bestrebungen zur Gründung einer Konferenz der Kantonsparlamente.⁷⁴ Die anschliessende offizielle Anfrage bei den Parlamenten zur Gründung einer solchen Institution verfehlte dann aber das angestrebte Quorum von 18 Kanto-

⁶⁸ Zur Parlamentsreform: ABI 2008, 423 ff. und 1169 ff.

⁶⁹ Zur Thematik «Verträge zwischen den Kantonen» siehe u.a. Häfelin/Haller/Keller: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 367 ff.

⁷⁰ Siehe beispielsweise Motion 42.06.14 «Stopp dem Demokratieabbau: Verstärkter Einbezug des Parlaments bei interkantonalen Verträgen und Konkordaten» vom 6. Juni 2006.

⁷¹ Art 16bis des GeschKR.

⁷² Art. 16ter des GeschKR.

⁷³ Art. 16quater des GeschKR.

⁷⁴ Siehe Bericht und Antrag der Projektleitung zum Konzept und Vertrag für das Portal «kantonsparlamente.ch» vom 31. Januar 2008.

nen. Immerhin 14 Kantonsparlamente, also die Mehrheit, war aber der Auffassung, dass eine solche Organisation sinnvoll sei. Angesichts dieser Ausgangslage entschied sich die vorbereitende Arbeitsgruppe im Januar 2007 dafür, die von fast allen Kantonen grundsätzlich befürwortete engere Zusammenarbeit der Kantonsparlamente zunächst im Rahmen einer sogenannten «Interessengemeinschaft Kantonsparlamente» zu etablieren.⁷⁵ Das Büro des Grossen Rates des Kantons Freiburg nahm daraufhin mit dem Institut für Föderalismus der Universität Freiburg (IFF) Kontakt auf und liess dort die technischen und konzeptionellen Möglichkeiten für eine webbasierte gemeinsame Informationsplattform abklären. Seit 3. Februar 2009 ist die Informationsplattform online. Auf www.kantonsparlamente.ch lassen sich Informationen zu kantonalen Parlamenten abrufen. Durch Beschluss des Präsidiums vom 29. Oktober 2007⁷⁶ trat der Kanton St.Gallen der Interessengemeinschaft Kantonsparlamente bei.⁷⁷ Die Staatskanzlei nimmt das Content Management wahr.

3.2.2. *Interparlamentarische Kontakte und weitere Anlässe im Rahmen der Aussenbeziehungen*

Das Präsidium, Delegationen des Präsidiums sowie Ratspräsidentin bzw. Ratspräsidenten nahmen in der Berichtsspanne verschiedene interparlamentarische Kontakte wahr. Besuche und Gegenbesuche zwischen den Ratsleitungen der kantonalen Parlamente, aber auch von Parlamenten benachbarter Bundesländer von Deutschland und Österreich und des Fürstentums Liechtenstein, bieten die Möglichkeit, Kontakte zu pflegen und auszubauen. Solche Kontakte nahm das Präsidium mit den Ratsleitungen der Parlamente der Kantone Schwyz, Zug, Glarus, Basel-Landschaft und Graubünden wahr, aber auch mit dem Präsidium des Landtags des Bundeslandes Baden-Württemberg und dem Büro des Landtags des Fürstentums Liechtenstein. Dem gleichen Zweck dienen die Parlamentariertreffen St.Gallen/Vorarlberg/Fürstentum Liechtenstein, die in jüngerer Zeit einsetzten und eine Regelmässigkeit erhalten sollen.

Der Kanton St.Gallen bzw. der Kantonsrat ist Mitglied der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP). Das Präsidium lässt sich an den Jahresversammlungen jeweils vertreten und über die traktandierten Themen informieren. Es verfolgt die Publikationen zu Themen und Fragen des Parlamentes im Mitteilungsblatt «Parlament» der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen aufmerksam und lässt interessierte Organe und Gremien des Kantonsrates mit Auszügen bedienen.

Anlässe des Präsidiums im weiteren Rahmen der Aussenbeziehungen des Kantonsrates sind die Treffen des Präsidiums mit dem Bischof von St.Gallen und Anlässe wie «Jugend trifft Politik», das Treffen des Präsidiums und weiteren Mitgliedern des Kantonsrates mit Jugendparlamentarierinnen und Jugendparlamentariern des Kantons St.Gallen.

3.3. **Standortbestimmung und Ausblick**

Die Einbindung des Kantons St.Gallen in das interkantonale und internationale Gefüge wächst und gewinnt für den Kanton an Bedeutung. Den kantonalen Aussenbeziehungen gebührt deshalb Aufmerksamkeit und Pflege. Die Kantonsverfassung weist sowohl der Regierung als auch dem Kantonsrat spezifische Rollen in den kantonalen Aussenbeziehungen zu: Wahrnehmung der Aussenbeziehungen in Planung, Steuerung und Umsetzung durch die Regierung, Begleitung durch den Kantonsrat bzw. durch die Kommission für Aussenbeziehungen.

Nach der Konstituierung musste sich die Kommission für Aussenbeziehungen finden und in ihren Geschäftsbereich einarbeiten. Die Aufgaben nach dem Geschäftsreglement des Kantons-

⁷⁵ 17 Kantone sind der «Interessengemeinschaft Kantonsparlamente» beigetreten (Stand: 6. April 2010).

⁷⁶ Ratifiziert am 17. März 2008.

⁷⁷ Der Kanton St.Gallen wird vertreten durch Kantonsrat Michael Götte-Tübach. Über die Aktivitäten der «Interessengemeinschaft Kantonsparlamente» gibt die folgende Internetseite Auskunft: <http://www.kantonsparlamente.ch/pages/14>

rates in der politischen Realität zu erfüllen, war und ist herausfordernd und bedarf sicherlich weiterer Feinabstimmungen. Das Verhältnis der Kommission der Aussenbeziehungen zu den weiteren ständigen Kommissionen, insbesondere zur Finanzkommission und zur Staatwirtschaftlichen Kommission, bedurfte der Klärung. Die Abgrenzung bzw. Zuständigkeit waren und sind zum Teil nicht eindeutig. Auch in der Zukunft müssen möglicherweise bei spezifischen politischen Geschäften Schnittstellen und Zuständigkeiten zwischen den ständigen Kommissionen geklärt werden.

Die Regierung ihrerseits stand vor der Herausforderung, die Kommission für Aussenbeziehungen in die «Aussenpolitik» einzubeziehen. Wann, wie und in welcher Form informiert die Regierung die Kommission? Aus der Sicht des Präsidiums muss ein Dualismus – auf der einen Seite die Regierung und auf der anderen Seite die Kommission für Aussenbeziehungen –, der behindert und dem gemeinsamen Anliegen einer starken und positiven interkantonalen Politik entgegensteht, vermieden werden. Die Regierung hat und muss den Lead in der Aussenpolitik haben – dies ist eine Selbstverständlichkeit und durch die St.Galler Verfassung normiert. Aber ebenso selbstverständlich muss der Einbezug der Kommission für Aussenbeziehungen durch die Regierung sein, bezogen auf ihren Geschäftsbereich nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates. Nach einem anfänglich eher zurückhaltenden Einbezug der Kommission für Aussenbeziehungen durch die Regierung veränderten sich Beziehung und Verbindung zwischen der Kommission und der Regierung im Jahr 2009 spürbar: Regierung und Departemente bezogen die Kommission zunehmend und vermehrt in Geschäfte ein.⁷⁸ Die Kommission wurde mit Beschlüssen der Regierung zur grenzüberschreitenden Politik bedient und konnte sich vernehmen lassen.⁷⁹ Sie liess sich von der Regierung über Entwicklung und wichtige Fragen der Aussenbeziehungen und laufende Verhandlungen zu zwischenstaatlichen Vereinbarungen informieren. Die Regierung hört heute die Kommission für Aussenbeziehungen im Hinblick auf den Abschluss oder die Änderung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Gesetzes- oder Verfassungsrang⁸⁰ an.⁸¹ Die Zusammenarbeit – die Bezeichnung «Zusammenarbeit» ist bewusst gewählt – muss weiterentwickelt werden, damit der parlamentarische Prozess im interkantonalen Bereich vereinfacht und andererseits die grenzüberschreitende Politik des Kantons St.Gallen gestärkt werden können.

4. Ratsbetrieb des Kantonsrates

4.1. Sicherstellung der Sessionen

Dass jede Session und die Sitzungen jeder Session wie geplant und vorbereitet auch durchgeführt und abgewickelt werden können, davon gehen Kantonsrat, Präsidium, Ratsmitglieder sowie Regierung und Staatsverwaltung im Grundsatz aus. Damit rechnen sie alle auch, weil die Sessionen regelmässig eine unerlässliche und unumgängliche Etappe im Entstehen und Werden von Erlassen und Projekten sind, die in einem engen Zeitplan stehen und in einem bestimmten Zeitpunkt umgesetzt und vollzogen werden müssen.

Die Klaviatur der Reaktionsmöglichkeiten ist nicht unbeschränkt. So kann der Kantonsrat – in seiner Mehrheit – ausserordentliche Sessionen beschliessen. Ausserdem versammelt er sich, wenn das Präsidium oder die Regierung es anordnet oder wenn es der Kantonsrat auf Antrag aus seiner Mitte beschliesst.⁸² Beraten kann der Kantonsrat aber nur, wenn die Mehrheit seiner

⁷⁸ Siehe Bericht Kommission für Aussenbeziehungen 2010 (39.09.05), S. 31.

⁷⁹ Die Kommission für Aussenbeziehungen wurde vom jeweils zuständigen Departement eingeladen, zu folgenden Geschäften Stellung zu nehmen: Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen und Neufinanzierung der Linthebene-Melioration.

⁸⁰ Nach Art. 16quater GeschKR.

⁸¹ Der Bericht der Kommission für Aussenbeziehungen 2010 (39.09.05) legt Rechenschaft über die behandelten Geschäfte durch die Kommission ab.

⁸² Art. 69 Abs. 1 und 2 GeschKR.

Mitglieder anwesend ist.⁸³ Für die Mitglieder des Präsidiums ist die Stellvertretung geregelt,⁸⁴ für die Parlamentsdienste auch.⁸⁵ Die Regierung hat eine gesonderte Regelung ihres Funktioniens und der Stellvertretung.⁸⁶

Im Nachgang zum Amoklauf im Kantonsrat Zug vom 28. September 2001 befasste sich das Präsidium mit der Bewältigung ausserordentlicher Situationen im Kantonsrat, mit Verhaltensanweisungen und einer Evakuationsplanung, die es bereithält, bisher aber von Tests absah. Die Entwicklung und Verbreitung der Pandemischen Grippe (H1N1) – «Schweinegrippe» oder «Mexikanische Grippe» genannt – nach der Sommerpause 2009 veranlasste das Präsidium, vor allem mit Blick auf die seinerzeitige bevorstehende Septembersession und Novembersession 2009 Szenarien zu erwägen und zu planen, wer wie zu disponieren hätte, wenn ein «Versammlungsverbot» oder dergleichen den Kommissionen und Fraktionen verunmöglichte, die Sessionen vorzubereiten, und wenn dieses Verbot den Mitgliedern des Kantonsrates verunmöglichte, zur Session zusammenzutreten. Angesichts der damals unsicheren Entwicklung und Verbreitung der Pandemischen Grippe beschränkte und konzentrierte sich das Präsidium darauf, unterstützt durch die Staatskanzlei, die Entwicklung und Verbreitung der Grippe aufmerksam mit- und weiterzuverfolgen und sich dabei namentlich auch am Verhalten und an Massnahmen zu orientieren, die Regierung und Staatsverwaltung getroffen haben und treffen werden. Es behielt sich aber vor, extrem kurzfristig die erforderlichen Dispositionen zu treffen, wenn solche für den Kantonsrat und dessen Organe erforderlich geworden wären. Wegen des Verlaufs der Pandemischen Grippe blieb das Präsidium aber verschont, solche Dispositionen zu treffen ...

4.2. Umfeld einer Session

4.2.1. Störung des Ratsbetriebs durch Gespräche im Kantonsratssaal und auf der Zuschauertribüne

Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten, aber auch Ratsmitglieder «auf den hinteren Rängen» des Kantonsratssaals beklagen sich häufig bis regelmässig über die Störung des Ratsbetriebs und der persönlichen Arbeitssituation, die insbesondere Gespräche unter Mitgliedern des Rates im Ratssaal, aber auch auf der Zuschauertribüne, und Gespräche von Ratsmitgliedern mit Dritten, aber auch Gespräche unter Besucherinnen und Besuchern auf der Zuschauertribüne auslösen. Zu solchen, oft nicht «traktandenbezogenen» Gesprächen und Aussprachen mögen beitragen: Der Bedarf nach sofortiger Klärung, die Möglichkeit und die Gelegenheit zur direkten Besprechung und Aussprache, aber auch eine nicht interessierende Ratsdebatte, deren wesentlicher Inhalt in der vorbereitenden Kommission und in der Fraktion bereits vorbesprochen und geklärt wurde, allenfalls auch die unermesslich lange Liste noch anstehender Rednerinnen und Redner, aber auch das politische «Gegenüber», das gerade spricht. Tatsache ist und bleibt, dass solche Gespräche und Aussprachen sowohl im Kantonsratssaal als auch auf der Zuschauertribüne den ordentlichen Ratsbetrieb und alle Ratsmitglieder, welche die laufende Debatte verfolgen, stören.

Das Präsidium lädt die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten fast regelmässig ein, ihre Fraktionsmitglieder anzuhalten, bilaterale, trilaterale und weitere Gespräche und Aussprachen unter Ratsmitgliedern und mit Dritten *ausserhalb* des Ratssaals und der Zuschauertribüne zu führen, um den weiteren Ratsmitgliedern zu ermöglichen, die laufende Ratsdebatte ungestört zu verfolgen, und den Zuschauerinnen und Zuschauern, die laufende Debatte des Rates ungestört mitverfolgen zu können. Periodisch ermahnen Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten Ratsmitglieder, die Besprechungen und Aussprachen führen, zu Ruhe und Respekt gegenüber den weiteren Ratsmitgliedern und schliessen Zuschauerinnen und Zuschauer, wenn an-

⁸³ Art. 76 Abs. 1 GeschKR.

⁸⁴ Art. 4 i.V.m. Art. 6 und 8 ff. GeschKR.

⁸⁵ Art. 43 und 45 GeschKR.

⁸⁶ Art. 13 ff. StVG.

gezeigt, in diese Ermahnung ein. Vielleicht dezidierter als bisher wird die Ratsleitung inskünftig auch darauf bestehen, den Ratsmitgliedern das ungestörte Begleiten und Verfolgen der laufenden Ratsdebatte zu ermöglichen. Das Präsidium hat auch die Ratsweibel ermächtigt, Ratsmitglieder, die im Kantonsratssaal und auf der Zuschauertribüne Gespräche führen, darauf aufmerksam zu machen, dass sie diese ausserhalb des Kantonsratssaals und der Zuschauertribüne führen mögen. Die Ratsleitung kann die Weibel dazu sogar anweisen. Was für die Ratsmitglieder gilt, gilt selbstredend auch für alle Mitarbeitenden der Parlamentsdienste: Wer sich im Ratssaal und auf der Zuschauertribüne aufhält, respektiert die Ratsverhandlungen und führt deshalb seine Gespräche ausserhalb dieses Areals.

Ratsmitglieder, welche die Gelegenheit hatten und haben, andere Parlamente, insbesondere weitere kantonale und kommunale Parlamente zu besuchen, haben bereits festgestellt bzw. mögen feststellen, dass ein Ratsbetrieb ohne «private» Gespräche und Aussprachen im Einflussbereich und in der Reichweite des Parlamentes möglich ist und dem Ratsbetrieb eindeutig zugutekommen.

4.2.2. Beanspruchung des Kantonsratssaals während der Sessionen

Während der Sessionen ist der Kantonsratssaal den Mitgliedern des Kantonsrates, den Mitgliedern der Regierung und dem Staatssekretär sowie den Mitarbeitenden der Parlamentsdienste vorbehalten. Während der Sessionspausen und während der Sessionen jeweils über Nacht lassen Mitglieder des Kantonsrates, Mitglieder der Regierung und der Staatssekretär Rats- und Sessionsunterlagen sowie weitere Arbeitsdokumente an ihren Arbeitsplätzen zurück. Die Parlamentsdienste sind dafür besorgt, dass der Kantonsratssaal abgeschlossen wird, wenn er nicht mehr benützt wird. Die Nutzung des Kantonsratssaals während der Sessionen verträgt sich mit Führungen durch den Kantonsratssaal und Besichtigungen des Kantonsratssaals während der Session nicht. Auf diese Exklusivität muss sich auch der Weibeldienst abstützen können, um Begehren zum Besuch oder zur Besichtigung des Kantonsratssaals ablehnen zu können.

Das Präsidium spricht sich für die Exklusivität des Kantonsratssaals für Kantonsrat, Regierung und Parlamentsdienste während der Session aus.

4.2.3. Beschränkung der Zahl der Gäste je Ratsmitglied für den Besuch des Ratsstübli

Nach der geltenden Regelung darf ein Ratsmitglied höchstens vier Gäste ins Ratsstübli mitnehmen. Diese Beschränkung beruht, soweit noch feststellbar, auf der beschränkten Zahl an Plätzen im Ratsstübli. Seit der Reduktion des Bestandes des Kantonsrates auf 120 Mitglieder wurde diese Beschränkung nicht mehr überprüft. Einem Bedürfnis entspräche es, wie jüngere Diskussionen zeigten, die Beschränkung leicht zu lockern und auf 10 Personen je Ratsmitglied auszuweiten, die das Ratsstübli – vom Ratsmitglied begleitet – besuchen könnten.

Das Ratsstübli und der Korridor zwischen Kantonsratssaal und Ratsstübli sollen primär den Ratsmitgliedern vorbehalten sein. Würde nun unter dem Bestand des Kantonsrates von 120 Mitgliedern die Zahl der Gäste, die ein Ratsmitglied ins Ratsstübli mitnehmen kann, auf 10 Personen erhöht, wären vergleichbare Situationen möglich wie früher, als der Kantonsrat noch 180 Mitglieder hatte, ein Ratsmitglied aber höchstens 4 Gäste ins Ratsstübli mitnehmen konnte. Das Präsidium verzichtet deshalb auf die Erhöhung der Zahl der Gäste, die ein Ratsmitglied ins Ratsstübli mitnehmen kann. Es belässt die Höchstzahl der Gäste, die ein Ratsmitglied ins Ratsstübli mitnehmen kann, auf 4 Gästen.

4.2.4. Parkieren des Privatfahrzeuges zur Wahrnehmung parlamentarischer Funktionen und Aufgaben

Ist ein Ratsmitglied zur Wahrnehmung parlamentarischer Funktionen und Aufgaben auf ein Privatfahrzeug angewiesen und muss es gebührenpflichtig parkieren, kann es die Parkgebühr

als Barauslage auf der Präsenzliste bzw. auf dem entsprechenden Entschädigungsformular mit Beleg geltend machen.

Ein besonderes Regime kommt Ratsmitgliedern zugute, die ihr Privatfahrzeug in der Cityparking Brühltor Tiefgarage in St.Gallen parkieren, wenn sie parlamentarische Funktionen und Aufgaben an einem Ort im näheren Einzugsgebiet der Garage wahrnehmen: Solche Ratsmitglieder können ihr Privatfahrzeug unentgeltlich parkieren. Parkieren im Brühltor in St.Gallen löste seinerzeit das Parkieren auf dem Klosterplatz für die Mitglieder des seinerzeitigen Grossen Rates zum Besuch der Sessionen in der St.Galler Pfalz ab. Die Unentgeltlichkeit des Parkierens für die Mitglieder des Kantonsrates blieb. Die Cityparking Brühltor Tiefgarage unmittelbar am nordöstlichen Rand der St.Galler Altstadt hat nämlich Nähe zur St.Galler Pfalz, wo sich der Kantonsrat zu seinen Sessionen trifft, wo aber auch seine Kommissionen, das Präsidium und weitere parlamentarische Gremien häufig tagen und sitzen, weil dafür bestimmte und zweckdienliche Räumlichkeiten in adäquater Zahl zur Verfügung stehen. Unter den heute zur Verfügung stehenden Parkgaragen in der Stadt St.Gallen eignet sich die Cityparking Brühltor Tiefgarage unter den Gesichtspunkten Nähe und Kapazität als «Garage des Kantonsrates».

Seit Herbst 2009 bieten Staatskanzlei und Cityparking Brühltor Tiefgarage ein neues Ticketing an, was das Ausfahren aus der Cityparking Brühltor Tiefgarage angeht. Das Ratsmitglied, das sein Privatfahrzeug in der Cityparking Brühltor Tiefgarage parkiert hat, kann im Rahmen der Sitzung das Einfahrtsticket, gekennzeichnet mit Name, Einfahrtszeit und voraussichtlicher Ausfahrtszeit, gegen ein rotes Ausfahrtsticket eintauschen, das ein direktes und verzugsloses Ausfahren aus der Tiefgarage erlaubt.

4.3. Session und Anlässe

Aufgaben und Engagement des Kantonsrates und seiner Organe – Präsidium, ständige und vorberatende Kommissionen, Fraktionen, Vertretungen des Kantonsrates in interkantonalen und internationalen Gremien, Ratsmitglieder, Parlamentsdienste, aber auch Regierung und Staatsverwaltung mit Bezug auf den Kantonsrat – konzentrieren sich im Grundsatz auf die Sessionen, auf deren Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung. Aufgelockert wird diese Ausrichtung durch Veranstaltungen und Anlässe, die zwar zum Kantonsrat gehören, aber in einem weiteren Kontext zu ihm stehen:

- Feier zu Ehren der neu gewählten Kantonsratspräsidentin bzw. des neu gewählten Kantonsratspräsidenten zu Beginn einer Amtsdauer;
- Kantonsratsausflug zu Beginn und in der Mitte einer Amtsdauer;
- «Les adieux» am Ende einer Amtsdauer;
- Regelmässiger Besuch einer Vorstellung im Stadttheater St.Gallen bzw. – alternativ – eines Konzertes in der Tonhalle St.Gallen auf Einladung der Konzert und Theater St.Gallen;
- Verabschiedung aus Funktion und Amt ausscheidender Mitglieder der Regierung;
- Veranstaltungen und Anlässe zur Information des Kantonsrates über Themen in seinem Zuständigkeits- bzw. Interessenbereich, z.B. über die Krankenversicherung, und Treffen mit Vertretungen von Behörden, Gremien, Anstalten und Institutionen zum Informationsaustausch, z.B. mit dem Verwaltungsrat der Spitalverbunde.

5. Infrastruktur, Raum und Sicherheit für den Kantonsrat

5.1. Infrastruktur

5.1.1. Gestaltung des Kantonsratssaals

Zur Umgestaltung des Kantonsratssaals aufgrund der Reduktion des Bestandes der Mitglieder des Kantonsrates: Siehe Abschnitt A Ziff. 1.4. a.E. dieses Berichtes.

120 Mitglieder füllen einen Kantonsratssaal für 180 Ratsmitglieder, d.h. mit über 180 Sitzplätzen, nicht. Auf Beginn der Amtsdauer 2008/2012 befasste sich das Präsidium deshalb mit der neuen Sitzordnung im Kantonsratssaal. Stehen 120 Ratsmitgliedern 180 Sitzplätze zur Verfügung, kann jedes Ratsmitglied mit *einem* nichtbesetzten Sitzplan, sei es zur Linken, sei es zur Rechten, rechnen, wodurch ihm mehr Arbeits- und Ablagefläche zur Verfügung steht als bisher, wodurch aber auch die Verteilung beanspruchter und leerer Sitzplätze über den ganzen Kantonsratssaal einigermassen ausgewogen bleibt. Das Präsidium favorisierte diese Grundsitzordnung, schied den Fraktionen entsprechend deren Grösse Sektoren bzw. Rayons zu und lud die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten ein, darin die Fraktionsmitglieder nach der Grundsitzordnung zu platzieren. Kaum realisiert und umgesetzt, erreichten das Präsidium Wünsche zur Veränderung einzelner Sitzplätze und zur Verdichtung der bisherigen Sitzordnung. Das Präsidium legt Wert darauf, dass Begehren um eine Veränderung eines Sitzplatzes der zuständigen Fraktionspräsidentin bzw. dem zuständigen Fraktionspräsidenten unterbreitet werden, die bzw. der eine Beurteilung aus der Sicht der Fraktion vornimmt und alsdann allenfalls das Begehren zur Realisierung und Umsetzung der Staatskanzlei weiterleitet. Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten legen somit die Sitzplätze der Mitglieder ihrer Fraktionen fest.

5.1.2. *Elektronik und Informatik*

Im Rahmen der regen Nutzung des Ratsinformationssystems ist das Bedürfnis für eine Anbindung an das Internet während des Ratsbetriebes stark gestiegen. Deshalb wird für die Mitglieder des Kantonsrates seit Herbst 2009 während der Sessionen ein Gratiszugang für die bestehenden Hotspots mit Conference-Value-Card ermöglicht. Des Weiteren wird nach der Junisession 2010 an jedem Arbeitsplatz eine 220-Volt-Steckdose installiert. Damit wird gewährleistet, dass die Ratsmitglieder den Akku ihres persönlichen Notebooks jederzeit aufladen können.

Die Präsidenten der ständigen Kommissionen kommunizierten den Parlamentsdiensten Ende des Jahres 2008 den Bedarf nach (mehr) Sicherheit im Informationsaustausch innerhalb der Kommissionen. Dieser Bedarf besteht v.a. in den Subkommissionen während der Prüfungstätigkeit. In dieser Phase wäre es sinnvoll, wenn – meist sensible – Informationen mit E-Mail statt Briefpost rasch ausgetauscht werden könnten. Im Januar 2009 fand unter der Leitung des Staatssekretärs eine erste Besprechung einer Arbeitsgruppe zu diesem Thema statt. Sie setzte sich zusammen aus der Begleitgruppe Ratsinformationssystem des Kantonsrates, den Präsidenten der ständigen Kommissionen, Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Informatikpartnerinnen der Staatskanzlei sowie dem RIS-Applikationsverantwortlichen.

Soweit es um den blossen Dokumentenbezug im geschützten Bereich (Extranet) des Ratsinformationssystems geht, zeigte sich, dass keine technischen Erweiterungen nötig waren. Soweit es um den Dokumentenaustausch unter den Kommissionsmitgliedern geht, entschied sich die Arbeitsgruppe für den Secure-E-Mail-Service der Abraxas Informatik AG. Dieser Dienst erlaubt eine sichere E-Mail-Kommunikation mit einfacher organisationsübergreifender Empfängeridentifikation. Seit Mitte September 2009 wird der Dienst für die vertrauliche E-Mail-Kommunikation unter den Mitgliedern der ständigen Kommissionen – ausser der Redaktionskommission – eingesetzt.

5.1.3. *Audio-, Video- und Abstimmungsanlage*

Die Audio-, Video- und Abstimmungsanlage unterstützt die Arbeit des Kantonsrates massgeblich und ist nicht mehr wegzudenken. Audio- und Abstimmungsdaten sind ein wesentlicher Bestandteil der Information zum einzelnen Geschäft im Ratsinformationssystem. Nach sieben Betriebsjahren wurde die Anlage im Frühjahr 2010 vollständig überholt. Damit soll gewährleistet werden, dass der Ratsbetrieb optimal durch die Technik unterstützt wird und eine allfällige Störunganfälligkeit in möglichst kleinem Rahmen gehalten werden kann.

5.1.4. *Dokumentation und Drucksachen*

Auf Beginn der Amtsdauer 2008/2012 wurde das Handbuch des Kantonsrates durch eine kurze Anleitung zum Ratsbetrieb ersetzt. Nach knapp zwei Jahren des Betriebes hatte das Ratsinformationssystem die Funktion des ersten Informationsinstrumentes der Ratsmitglieder übernommen. Die Aktualisierung des bisherigen Handbuchs des Kantonsrates, des kleinen grünen Ordners, war in Bezug auf die zahlreichen darin enthaltenen Verzeichnisse überflüssig geworden. Einige Dokumente sind als Beratungsunterlage im Ratsinformationssystem (z.B. Schlüssel für Sitzverteilung), Erlasse unter www.gallex.ch und allgemeine Informationen unter www.sg.ch zu finden. Die verbleibenden internen Informationen zum Ratsbetrieb (z.B. zur Infrastruktur) sind in der neuen Anleitung zusammengefasst. Zahlreiche Mitgliederverzeichnisse stehen schliesslich – ebenso wie die neue Anleitung zum Ratsbetrieb – den Ratsmitgliedern im geschützten Bereich des Ratsinformationssystems zur Verfügung und werden dort fortlaufend und formlos aktualisiert. Zu Beginn der neuen Amtsdauer werden sowohl die Anleitung zum Ratsbetrieb als auch die Benutzeranleitung zum Ratsinformationssystem allen Ratsmitgliedern in der neuesten gedruckten Fassung abgegeben.

5.2. **Raum**

5.2.1. *Kapazität und Nutzung*

Dem Kantonsrat und seinen Organen stehen im Regierungsgebäude der Kantonsratssaal, Sitzungszimmer mit verschiedener Kapazität, während der Sessionen das Ratsstübli und weitere Nebenräume zur Verfügung. Die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident hat ein eigenes Büro. Die Fraktionen können je auf ein Büro mit entsprechender Infrastruktur zurückgreifen. An den Standorten der Staatsverwaltung stehen namentlich vorberatenden Kommissionen Sitzungsräume mit der notwendigen Infrastruktur zur Verfügung. Für die Fraktionssitzungen am ersten Sessionsmorgen, die seit 1. Juni 2008 im Regierungsgebäude stattfinden, werden Sitzungszimmer bereitgestellt.

Die Dienststelle Raumnutzung der Zentralen Dienste der Staatskanzlei vergibt die Räume und koordiniert die Nutzung. An den anderen Standorten der Staatsverwaltung sind es die zuständigen Departemente.

5.2.2. *Eigennutzung und Fremdnutzung*

Verschiedene Räume in der Pfalz sind primär für den Kantonsrat und dessen Organe bestimmt, so primär der Kantonsratssaal, das Ratsstübli, das Sitzungszimmer 315, das Büro der Kantonsratspräsidentin oder des Kantonsratspräsidenten, das Fumoir, aber auch die Fraktionsbüros. Primär stehen diese Räume dem Kantonsrat und dessen Organen zur Verfügung, und Kantonsrat bzw. dessen Organe haben in der Nutzung Priorität, wenn diese Räume zeitgleich von dritter Seite beansprucht werden. Nutzungskollisionen kommt die langfristige Reservation zuvor, wie beispielsweise die Reservation des Pfalzkers, des Hofkellers, des Tafelzimmers, des Lesezimmers sowie des Medien- und Schulungsraums für die Fraktionen, die seit jüngerer Zeit die bevorstehende Session jeweils am Montagvormittag in der Pfalz vorbereiten. Erheben weder Kantonsrat noch dessen Organe Anspruch auf die Nutzung der ihnen zustehenden Räumlichkeiten in der Pfalz, namentlich ausserhalb der Sessionen, nutzen Regierung und Staatsverwaltung diese Räumlichkeiten namentlich für Sitzungen, Besprechungen und Präsentationen, vermietet die Staatskanzlei aber auch für die Nutzung durch Dritte geeignete Räumlichkeiten, so den Kantonsratssaal, allenfalls einschliesslich des Ratsstübli, den Medien- und Schulungsraum, aber auch den Pfalzker und den Hofker. Eine Voraussetzung für die Vermietung ist, dass sich die Räumlichkeit für die Nutzung gemäss Miete eignet und diese Nutzung der Räumlichkeit nicht schadet. So hat beispielsweise das Präsidium dem Büro des Gemeinderates der Stadt St.Gallen offeriert, den Kantonsratssaal für Sitzungen des Gemeinderates nutzen zu können, wenn der Bohl in St.Gallen dem Gemeinderat wegen Umbau nicht mehr zur Verfügung stehen sollte. Es signalisierte dem Verwaltungsdirektor der Universität St.Gallen, deren Raumnot für Vorlesungen und vergleichbare Veranstaltungen bekannt ist,

dass sich der Kantonsratssaal dafür kaum eigne, mangels adäquater Infrastruktur, mangels Backoffice, wegen Zugänglichkeit und Erreichbarkeit usw. Häufig wird aber der Kantonsratssaal für Festakte, Hauptversammlungen, Jahresversammlungen und dergleichen kantonaler, interkantonaler, aber auch internationaler Organisationen und Gremien genutzt, in der Regel mit einem sehr positiven Feedback.

5.3. Sicherheit

Die heutige Sicherheitsorganisation geht auf den Amoklauf im Kantonsratssaal in Zug vom 26. September 2001 zurück. Sie wurde laufend angepasst und optimiert. Der heute gepflegte Standard gewährt den bewusst angestrebten, nicht aber maximalen Schutz der Ratsmitglieder und des Rates bzw. des Ratsbetriebes. Aufwand und Ressourcen weiter zu verringern würde kaum einen erkennbaren Nutzen bringen und käme einem Verzicht auf eine Sicherheitsorganisation gleich.

6. Rechtsverfahren des Kantonsrates

Kantonsrat und Präsidium waren in der Berichtsspanne in Rechtsverfahren involviert wie, soweit erkennbar, in kaum einer Berichtsspanne zuvor:

1. Am 16. März 2008 wählten die Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen den Kantonsrat der Amtsdauer 2008/2012. Im Wahlkreis See-Gaster kandidierte u.a. Barbara Keller-Inhelder, Rapperswil-Jona, auf der Liste 6 CVP Linth, Liste West. Mit der höchsten Stimmenzahl auf der Liste wurde sie in den Kantonsrat gewählt. Die Regierung beantragte dem Kantonsrat am 22. April 2008, die Gültigkeit der Erneuerungswahl des Kantonsrates festzustellen. Gegen Ende Mai 2008 wurde bekannt, dass Barbara Keller-Inhelder zur SVP wechselte, am Sitz im Kantonsrat aber festhält. Der Präsident der SVP-Fraktion des Kantonsrates bestätigte dies am 30. Mai 2008. Die Rechtspflegekommission zur Vorbereitung der Feststellung der Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates der Amtsdauer 2008/2012 beantragte dem Kantonsrat am 2. Juni 2008, die Ungültigkeit der Wahl von Barbara Keller-Inhelder festzustellen. Am 2. Juni 2008 stellte der Kantonsrat die Wahl des Kantonsrates der Amtsdauer 2008/2012 fest, eingeschlossen die Wahl von Barbara Keller-Inhelder. Mit öffentlich-rechtlicher Beschwerde fochten Stimmberechtigte des Wahlkreises See-Gaster den Beschluss des Kantonsrates vom 2. Juni 2008 beim Bundesgericht an und beantragten ihm, den Beschluss, soweit damit die Gültigkeit der Wahl von Barbara Keller-Inhelder festgestellt werde, aufzuheben und die Ungültigkeit der Wahl von Barbara Keller-Inhelder festzustellen. Der Kantonsrat, vertreten durch die Regierung, beantragte dem Bundesgericht, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Bundesgericht wies am 17. Dezember 2008 die Beschwerde ab, soweit es auf sie eintrat. Für die Beurteilung der konkreten Situation spielte eine wesentliche Rolle, so das Bundesgericht, dass die Mitglieder des Kantonsrates aus ihrer angestammten Partei austreten und sogar in eine andere Partei übertreten könnten, ohne deshalb zur Abgabe des Mandates verpflichtet zu sein. Sie verletzen keine rechtliche Treuepflicht gegenüber ihrer Wählerschaft, wenn sie die Partei nach Amtsantritt wechselten. Ein derartiges Verhalten verstosse nicht gegen persönliche Rechte der Wählerschaft. Barbara Keller-Inhelder habe die Partei kurz nach dem Wahltag bzw. noch vor der Konstituierung des neu gewählten Parlamentes gewechselt. Dieser Schritt möge fragwürdig und der damit bewirkte Verlust an politischer Glaubwürdigkeit gross sein, dennoch sei auch ein derartiger Parteiübertritt mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des direkten Wahlrechts vereinbar. Unmittelbar aus den verfassungsmässigen politischen Rechten liessen sich keine höheren Anforderungen an die Zulassung zum Amtsantritt ableiten, als später während der Amtsübung gelten. Immerhin stünde es dem kantonalen Gesetzgeber frei, eine Regelung über Konsequenzen zu erlassen für den Fall, dass eine gewählte Kandidatin oder ein gewählter Kandidat noch vor der Validierung der Wahl aus eigenen Stücken zu der Partei einer konkurrierenden Liste

wechsle. Eine derartige Vorschrift bestehe hier, d.h. im Kanton St.Gallen, aber nicht. Vor diesem Hintergrund halte es vor der Verfassung stand, dass der Kantonsrat die Wahl von Barbara Keller-Inhelder trotz des fragwürdigen Parteiwechsels als gültig eingestuft und ihr die Amtsausübung erlaubt habe.⁸⁷

2. Die Regierung beschloss am 23. Oktober 2007 den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat). Der Kantonsrat genehmigte den Beschluss der Regierung am 16. April 2008. Die Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen stimmten dem Beitritt des Kantons St.Gallen zum HarmoS-Konkordat am 30. November 2008 zu. Das Ergebnis der Volksabstimmung wurde am 8. Dezember 2008 im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht. Am 10. Dezember 2008 erhoben Eduard Ith, Altstätten, und Mitbeteiligte bei der Regierung Abstimmungsbeschwerde gegen den Volksentscheid und verlangten im Wesentlichen, das Abstimmungsergebnis sei wegen Unregelmässigkeiten, die bei der Vorbereitung bzw. Durchführung der Volksabstimmung vorgekommen seien, und wegen unlauterer Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten aufzuheben. Die Regierung trat am 24. Februar 2009 auf die Stimmrechtsbeschwerde nicht ein, weil diese verspätet eingereicht worden sei. Gegen den Entscheid der Regierung erhoben Eduard Ith, Altstätten, und Mitbeteiligte am 16. März 2009 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragten die Feststellung, die Stimmrechtsbeschwerde sei der Regierung rechtzeitig eingereicht worden, weshalb der Entscheid der Regierung aufzuheben, die Angelegenheit an die Regierung zurückzuweisen und – eventualiter – das Ergebnis der Volksabstimmung wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung bzw. Durchführung der Volksabstimmung aufzuheben sei. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Es erwog, dass die Regierung zu Recht entschieden habe, die Abstimmungsbeschwerde sei nicht innert der gesetzlichen Frist von drei Tagen seit Feststellung des Beschwerdegrundes und damit verspätet eingereicht worden.⁸⁸
3. Am 27. September 2009 stimmten die Stimmberechtigten u.a. über die Gesetzesinitiativen «Schutz vor dem Passivrauchen für alle» und «Freiheitliches Rauchergesetz für den Kanton St.Gallen» ab. Zu diesen beiden Gesetzesinitiativen unterbreitete das Präsidium den Stimmberechtigten seinen erläuternden Bericht, angehängt die Argumente der beiden Initiativkomitees und der Wortlaut der beiden Initiativbegehren.⁸⁹ Am 7. September 2009 erhob Karl Güntzel, St.Gallen, bei der Regierung Beschwerde gegen die Abstimmungsbotschaft zu den Gesetzesinitiativen «Schutz vor dem Passivrauchen für alle» und «Freiheitliches Rauchergesetz für den Kanton St.Gallen» und beantragte, die Abstimmung über die Gesetzesinitiativen abzusagen und auf einen neuen Termin anzusetzen mit einer korrekten Abstimmungsbotschaft, die zudem auch eine Empfehlung des Kantonsrates enthalte. In der Sache machte der Beschwerdeführer geltend, der erläuternde Bericht des Präsidiums zu den Gesetzesinitiativen verletze die Pflicht einer objektiven Berichterstattung und enthalte keine Empfehlung des Kantonsrates. Der Kantonsrat habe sich mit der Ablehnung beider Initiativen für die geltende Lösung ausgesprochen. Es gehe deshalb nicht an, dass sich das Präsidium beinahe für diesen Entscheid entschuldige, die geltende Lösung als nicht praktikabel bezeichne, im Wesentlichen die Botschaft der Regierung – und damit angebliche Gründe für die erste Initiative und Gründe gegen die zweite Initiative – wiedergebe und somit die erste Initiative unterstütze. Als Mitglied des Kantonsrates sei er – der Beschwerdeführer – sicher, dass sich das Parlament über die Konsequenzen der Ablehnung beider Initiativen wie auch des beantragten Gegenvorschlags bewusst gewesen sei. Indem

⁸⁷ Urteil des Bundesgerichtes (1. öffentlich-rechtliche Abteilung) vom 17. Dezember 2008 betreffend Gültigkeit der Kantonsratswahlen für die Amtsdauer 2008/2012, Beschwerde gegen den Beschluss vom 2. Juni 2008 des Kantonsrates des Kantons St.Gallen, Erwägungen 3 und 5.

⁸⁸ Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons St.Gallen vom 21. April 2009 betreffend kantonale Volksabstimmung über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat), Erwägung 4.

⁸⁹ Siehe ABl 2009, 2451 ff., insbesondere 2497 ff.

es das Präsidium versäumt habe, den Stimmberechtigten die Ablehnung beider Initiativen zu empfehlen, habe sich sein erläuternder Bericht vom Beschluss des Kantonsrates distanziert. Ein korrekter erläuternder Bericht dürfe nur die geltende Regelung (ohne Kommentar), die Texte der beiden Initiativen (ohne Kommentar), die Abstimmungsergebnisse im Kantonsrat zu beiden Initiativen und zum Gegenvorschlag (ohne Kommentar), die Empfehlung des Kantonsrates an die Stimmberechtigten zur Ablehnung beider Initiativen sowie die Argumente der Initiativkomitees enthalten. Weil der erläuternde Bericht des Präsidiums zu den beiden Gesetzesinitiativen den Willen des Kantonsrates nicht wiedergebe, keine Abstimmungsempfehlung enthalte und einseitig eine der beiden Initiativen unterstütze und damit den Willen der Stimmberechtigten beeinflusse, sei der erläuternde Bericht zu kassieren und die Volksabstimmung zu verschieben. Das Präsidium beantragte der Regierung am 18. September 2009, die Abstimmungsbeschwerde abzuweisen, wenn bzw. soweit darauf einzutreten sei, und die Abstimmungsbeschwerde unverzüglich, jedenfalls angemessene Zeit vor der Volksabstimmung vom 27. September 2009 zu entscheiden. Die Regierung trat am 23. September 2009 auf die Beschwerde nicht ein. Sie stellte fest, dass der Beschwerdeführer die Beschwerde nicht innert dreier Tage seit Bekanntwerden des geltend gemachten Beschwerdegrundes eingereicht habe. In der Sache selbst kam sie zum Schluss, dass der erläuternde Bericht des Präsidiums zu beiden Initiativen den diesbezüglichen Vorgaben des Gesetzes über Referendum und Initiative entspreche, so dass die Beschwerde abzuweisen gewesen wäre, wenn auf sie eingetreten worden wäre.⁹⁰ Die am 30. September 2009 bei der Regierung eingereichte vorsorgliche Beschwerde gegen das Abstimmungsergebnis und zur Stichfrage zog der Beschwerdeführer angesichts des deutlichen Ergebnisses der Volksabstimmung vom 27. September 2009 über die beiden Gesetzesinitiativen am 6. Oktober 2009 zurück.

Der Kantonsrat ist mit reichlich Fachkompetenz, namentlich auch juristischer Fachkompetenz, beschenkt, um aus seiner Mitte und seinem Sachverstand heraus bedacht und besorgt sein zu können, dass er sich stellende Sach- und Rechtsfragen korrekt und unanfechtbar klären und lösen kann. Dazu tragen auch Regierung und Staatsverwaltung bei, die dem Kantonsrat ausgereifte und rechtlich hieb- und stichfeste Vorlagen bzw. Entwürfe unterbreiten, weil zu unterbreiten haben. Und noch in der Beratung von Vorlagen und Entwürfen kann die Regierung, allenfalls sekundiert durch die Staatsverwaltung, über die ihr zustehende Mitwirkung im Rat Sachverstand und Rechtsbeurteilung einfließen lassen. Aber auch das Präsidium sieht es als seine Aufgabe an, den Kantonsrat in Sach-, Rechts- und Verfahrensfragen kompetent zu unterstützen, vereinigt sich doch in seiner Mitte regelmässig solcher Sach- und Rechtsverstand und kann das Präsidium über die Staatskanzlei und über den Ratsdienst auf entsprechende Unterstützung zurückgreifen. Zur Sicherung der Qualität seiner Arbeit und seiner Produkte hat das Präsidium Standards eingeführt und denkt an weitere, wenn es Bedarf dafür erkennt. Auch räumt das Geschäftsreglement des Kantonsrates dem Präsidium und den Kommissionen – sowohl den ständigen als auch den nichtständigen Kommissionen – die Befugnis ein, Sachverständige zu konsultieren und Gutachten, darunter auch Rechtsgutachten, einzuholen.⁹¹ Beschlüsse und Produkte sowohl des Kantonsrates als auch des Präsidiums sollten deshalb keinen Anlass geben, Rechtsstreitigkeiten darüber auszulösen und Rechtsverfahren daran anzuknüpfen. Will aber gleichwohl ein Mangel an einem Beschluss des Kantonsrates oder des Präsidiums festgestellt und auf dem Rechtsweg geltend gemacht werden – Unzuständigkeit, Verstoss gegen Form- und Verfahrensvorschriften, unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhalts, Rechtswidrigkeit und Unangemessenheit –, stehen die vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Rechtsmittel und Rechtsverfahren zur Verfügung und dem Betroffenen offen. Dagegen hat das Präsidium gar nichts einzuwenden. Hingegen verlässt in der Beurteilung des Präsidiums eine politische oder eine ihr nahestehende Gruppierung, im Kantonsrat und von den Stimmberechtigten in die Minderheit versetzt, tradierte und etablierte politische

⁹⁰ RRB 2009/679 (Karl Güntzel, St.Gallen: Beschwerde gegen die Volksabstimmung vom 27. September 2009 über die Gesetzesinitiativen «Schutz vor dem Passivrauchen für alle» und «Freiheitliches Rauchergesetz für den Kanton St.Gallen»); Nichteintreten.

⁹¹ Art. 23 Abs. 1 Bst. d GeschKR.

Spielregeln, wenn sie den politisch gefällten Entscheid dadurch weiterhin missachtet und bekämpft, indem sie ihn in ein Rechtsverfahren hineinträgt und damit dessen Rechtsgültigkeit, Verbindlichkeit und Massgeblichkeit hinausschiebt. Politische Spielregeln gebieten, eine *andere* politische Mehrheit zu akzeptieren, wenn man selbst in die politische Minderheit versetzt ist ...

B. Geschäftsreglement des Kantonsrates

7. Organisation und Verfahren

7.1. Kantonsrat

7.1.1. Wahl des Kantonsrates

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates regelt Organisation und Befugnisse des Kantonsrates und seiner Organe, das Verfahren der Kommissionen und des Kantonsrates sowie die Entschädigungen der Mitglieder des Kantonsrates, der Präsidenten und Berichterstatter sowie der Fraktionen. Es regelt die parlamentarische Aufbau- und Ablauforganisation. Mit dem Geschäftsreglement gab sich der Kantonsrat seine Geschäftsordnung.

Die Wahl des Kantonsrates regeln die Kantonsverfassung in den Grundzügen und die Gesetzgebung über die Urnenabstimmungen. Darin sind die Voraussetzungen geregelt bzw. zu regeln, wenn Regelungsbedarf besteht, damit ein Mitglied des Kantonsrates gültig gewählt wird und der Kantonsrat die Gültigkeit der Wahl feststellen kann.⁹² Wollen weitere Voraussetzungen als die heute bestehenden für die Gültigkeit der Wahl eines Ratsmitglieds normiert werden, konkret im Zusammenhang mit dem Fraktionswechsel einer in den Kantonsrat gewählten Person, bevor der Kantonsrat die Gültigkeit⁹³ dieser Wahl festgestellt hat, bedarf es deshalb der ordentlichen Gesetzgebung. Dazu muss das Präsidium dem Kantonsrat eine gesonderte Vorlage unterbreiten.

7.1.2. Befugnisse

Grundsätzlich übt der Kantonsrat seine Befugnisse in seiner Gesamtheit – als Plenum – aus. Dass er seine Befugnisse überhaupt wahrnehmen kann, dazu trägt das Präsidium durch Planung, Vorbereitung und Steuerung der Sessionen bei, dazu tragen aber auch Kommissionen und Fraktionen durch die Vorbereitung der Sessionen und die Vorberatung der Geschäfte bei. Sie können deshalb an Befugnissen des Kantonsrates nur teilhaben, soweit das Kantonsratsreglement dies vorsieht.⁹⁴

Der Gesetzgeber – und damit der Kantonsrat – war periodisch mit der Frage befasst, wo die Befugnis zur Wahl von Spitzen bzw. Mitgliedern kantonaler Gerichte und der Staatsanwaltschaft richtig platziert ist. Wahl durch die Stimmberechtigten oder Wahl durch den Kantonsrat? Wahl durch den Kantonsrat oder Wahl durch die Regierung? Als der Kantonsrat bei der Beratung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung⁹⁵ die Zuständigkeit zur Wahl der Spitzen der Staatsanwaltschaft festzulegen hatte und diese im Rahmen der 1. Lesung an sich zog, gab das Präsidium ihm in einer Information zu bedenken, dass eine Wahl vorab eine politische Wahl sei, wenn der Kantonsrat wähle. Politische Kriterien wie Parteienproporz und Parteizugehörigkeit würden zu Wahlkriterien. Die Zuständigkeit der Regierung zur Wahl hätten Regierung und Kantonsrat bisher mit der Fachlichkeit als entscheidendem Wahlkriterium begründet.⁹⁶

7.1.3. Produkte des Kantonsrates

Der Kantonsrat übt seine Befugnisse durch Wahlen, Erlasse verschiedener Form, Genehmigungen, Beschlüsse, Entscheide und Kenntnisnahmen aus.⁹⁷ U.a. erlässt der Kantonsrat allgemein verbindliche Kantonsratsbeschlüsse, so noch das geltende Geschäftsreglement des

⁹² Art. 14 Abs. 1 Bst. abis und Art. 14bis GeschKR.

⁹³ Siehe Abschnitt A Ziff. 6 dieses Berichtes.

⁹⁴ Art. 1 GeschKR.

⁹⁵ ProtKR 2008/2012 Nr. 232 (22.09.11 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung [Ergebnis der 1. Lesung des Kantonsrates vom 22./23. Februar 2010]).

⁹⁶ 22.09.11 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung / Information des Präsidiums vom 5. März/8. April 2010 mit Hinweis.

⁹⁷ Art. 2 GeschKR.

Kantonsrates. Die Kantonsverfassung beschränkt die generell-abstrakte Norm auf das Gesetz.⁹⁸ In der Folge und konsequenterweise konzentrierte der Gesetzgeber das Gesetzesreferendum – fakultatives Gesetzesreferendum – auf die Gesetze und die Beschlüsse des Kantonsrates über die Genehmigung zwischenstaatlicher Vereinbarung mit Gesetzesrang.⁹⁹ Art. 2 Bst. d GeschKR ist deshalb aufzuheben.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

b) *Formen*

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

- a) Wahlen;
- b) Verfassungsrevisionen;
- c) Gesetze;
- d) _____;
- e) dem Finanzreferendum unterstehende Kantonsratsbeschlüsse;
- f) Genehmigung von Erlassen;
- g) einfache Kantonsratsbeschlüsse über Voranschlag 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.

7.2. Präsidium

7.2.1. Planung der Amtsdauer des Kantonsrates

Vornehme Aufgabe des Präsidiums ist es, für den Kantonsrat, aber auch für sich selbst die vierjährige Amtsdauer des Kantonsrates und die eigene einjährige Amtsdauer zu planen und zu gestalten. Diese Planung und Gestaltung umfassen die Fixierung der ordentlichen Sessionen, aber auch ausserordentlicher Sessionen, wenn erkennbar, Initiierung und Leitung eigener Vorlagen und von Projekten, aber auch solcher ständiger Kommissionen. Sie umfassen aber auch weitere Anlässe und Termine, die für Kantonsrat und Präsidium bedeutsam sind, von Informationsveranstaltungen über interparlamentarische Treffen bis zum Kantonsratsausflug.

Siehe dazu auch Abschnitt A Ziff. 1.3 dieses Berichtes.

Die dem Präsidium obliegende Planung kommt im Geschäftsreglement des Kantonsrates nur konkretisiert zum Ausdruck, indem das Präsidium die Daten der ordentlichen Sessionen auf wenigstens zwei Jahre festlegt, das Geschäftsverzeichnis der Sessionen festsetzt, dem Kantonsrat auf Mitte der Amtsdauer einen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes unterbreitet und gegebenenfalls Verbesserungen von Organisation und Verfahren vorschlägt¹⁰⁰ usw. Vorausschauen und Planen gewinnen an Bedeutung, nicht nur für die Regierung, wo sogar die Kantonsverfassung die Obliegenheit begründet¹⁰¹, sondern auch für das Präsidium mit Blick auf das Parlament und für den Kantonsrat. Stellenwert und Bedeutung der Planung auf Seiten des Kantonsrates bedürfen der Verdeutlichung.

⁹⁸ Art. 49 Abs. 1 Bst. a, Art. 65 Bst. b und Art. 67 KV.

⁹⁹ Art. 5 RIG.

¹⁰⁰ Art. 7 Abs. 1 Bst. a, b und e GeschKR.

¹⁰¹ Art. 71 Abs. 1 KV. Siehe auch ABI 2000, 343 ff.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates

d) *Zuständigkeit*

Art. 7. 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;
- 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 Staatsvoranschlages vor und überwacht diese Ausgaben.

Entscheide des Präsidiums können an den Kantonsrat weitergezogen werden.

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

Sessionen a) *ordentliche*

Art. 68. Der Kantonsrat versammelt sich zu ordentlichen Sessionen in der Regel im Juni, im September, im November, im Februar und im Frühjahr.

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

c) *Geschäftsverzeichnis*

Art. 70. Das Geschäftsverzeichnis steht spätestens drei Wochen vor Sessionsbeginn zur Verfügung.

Es:

- a) gibt einen Überblick über die Session;
- b) informiert über die beim Kantonsrat anhängigen Geschäfte. Nicht behandlungsreife Geschäfte werden gekennzeichnet;
- c) weist auf die bevorstehenden Sessionen wenigstens der nächsten **vier** Jahre hin.

Später eingegangene Geschäfte werden nachgetragen.

7.2.2. *Anträge für die Kommissionsbestellungen*

Der Kantonsrat bestellt die ständigen Kommissionen zu Beginn einer Amtsdauer für diese Amtsdauer. Er bestellt die nichtständigen Kommissionen – besondere Kommissionen in der Terminologie des Geschäftsreglementes des Kantonsrates¹⁰² –, wenn die Regierung dem Kantonsrat eine Vorlage zur Behandlung unterbreitet hat.

¹⁰² Art. 21 GeschKR.

Für die nichtständigen Kommissionen beschliesst der Kantonsrat die Zahl der Kommissionsmitglieder und die Fraktion, welche die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten bestellt.¹⁰³ Das Präsidium wählt in der Folge die Kommissionsmitglieder sowie die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten.¹⁰⁴ Ausnahmsweise wählt der Kantonsrat selbst die Kommissionsmitglieder sowie die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten.¹⁰⁵

Der Kantonsrat beschliesst zu Beginn einer Amtsdauer den Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen.¹⁰⁶ Dabei hält er die Möglichkeiten der Kommissionsgrössen fest, von der minimalen Kommissionsgrösse bis zur maximalen Kommissionsgrösse. In diesem Rahmen bestimmt das Präsidium für jede Vorlage, für die der Kantonsrat eine vorberatende Kommission zu bestellen hat, die ihm richtig erscheinende Kommissionsgrösse. Dabei orientierte es sich an der Bedeutung des Geschäftes und an der Vertretung der Fraktionen in der zu bestellenden vorberatenden Kommission. Dem Kantonsrat beantragt es, seinen Vorschlägen für die Kommissionsbestellung zuzustimmen. Für die Bestimmung der Fraktion, welche die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten stellt, schliesst es vorab diejenige Fraktion aus, deren Partei die Vorsteherin oder der Vorsteher desjenigen Departementes angehört, das die Vorlage für die Regierung vorbereitet hat und die Regierung in der vorberatenden Kommission vertreten wird, um alsdann primär auf die Interessen der Fraktionen am Kommissionspräsidium abzustellen, dabei aber das Verhältnis der Fraktionen in der Gesamtheit der Kommissionsbestellungen zu wahren.

Für die Wahl der Kommissionsmitglieder einer vorberatenden Kommission hält sich das Präsidium an den Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen, der die «angemessene Berücksichtigung» der Fraktionen bei Wahlen umsetzt, wie das Geschäftsreglement des Kantonsrates dies vorsieht.¹⁰⁷

7.2.3. Auslegung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates und Überwachung von dessen Anwendung

In die Zuständigkeit des Präsidiums fällt, das Geschäftsreglement des Kantonsrates auszulegen und dessen Anwendung zu überwachen.¹⁰⁸ So hat sich das Präsidium in jüngerer Zeit, z.B. über den Ausstand eines Ratsmitglieds bzw. über die Voraussetzungen des Ausstands ausgesprochen, verschiedentlich über die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und der Kommissionsprotokolle, aber auch über Gegenstand und Inhalt eines Ordnungsantrags sowie über das Eintreten auf Vorlagen und parlamentarische Vorstösse. Zuweilen informiert die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident den Rat über das Ergebnis einer solchen Auslegung von Bestimmungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates. Das Präsidium nimmt sie aber auch in seinen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes auf Mitte der Amtsdauer auf, wenn das Ergebnis der Auslegung eine gewisse Bedeutung hat, namentlich wenn sie wegweisend ist.

7.2.4. Reglementsänderungen und Beschlüsse, welche die Geschäftsordnung des Kantonsrates betreffen

Das Präsidium ist für die Vorbereitung von Änderungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates zuständig, aber auch für die Vorbereitung von Beschlüssen des Kantonsrates, welche die Geschäftsordnung des Kantonsrates betreffen.¹⁰⁹ In der Berichtsspanne unterbreitete das Präsidium dem Kantonsrat folgende Vorlagen:

¹⁰³ Art. 21 Abs. 1 GeschKR.

¹⁰⁴ Art. 7 Abs. 1 Bst. c GeschKR.

¹⁰⁵ Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 Bst. d GeschKR.

¹⁰⁶ Siehe z.B. ABI 2008, 2285 (12.08.00 Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen für die Amtsdauer 2008/2012).

¹⁰⁷ Art. 25 Abs. 1 GeschKR.

¹⁰⁸ Art. 7 Abs. 1 Bst. d GeschKR.

¹⁰⁹ Art. 7 Abs. 1 Bst. f GeschKR.

- IV. Nachtrag zum Kantonsratsreglement (Entwurf im Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006);
- IV. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (Entwurf im Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006);
- Parlamentsverwaltungsgesetz (Entwurf in der Botschaft des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008 zur Parlamentsreform);
- X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement (Entwurf in der Botschaft des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008 zur Parlamentsreform);
- V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (Entwurf in der Botschaft des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008 zur Parlamentsreform);
- V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Entwurf im Bericht des Präsidiums vom 10. März 2008 zur Parlamentsreform);
- X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement (Entwurf im Bericht des Präsidiums vom 10. März 2008 zur Parlamentsreform).

7.2.5. *Erläuternde Berichte für Volksabstimmungen*

Der Kantonsrat gibt Vorlagen über die Verfassung, über Gesetze und über Kantonsratsbeschlüsse sowie Stellungnahmen zu Initiativbegehren für die Volksabstimmung in der Regel einen erläuternden Bericht bei. Dieser enthält eine Zusammenstellung des Inhalts der Vorlage und deren wesentliche Folgen, eine Stellungnahme des Kantonsrates und eine kurze Wiedergabe der Gegenargumente von wesentlichen Minderheiten aus der Mitte des Kantonsrates bzw. in der Begründung von Referendumsbegehren, soweit sie auf den Bogen und Karten aufgedruckt ist.¹¹⁰

Der Kantonsrat kann den Erlass des erläuternden Berichtes dem Präsidium oder einer Kommission aus seiner Mitte übertragen.¹¹¹ Nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates erlässt das Präsidium unter Zuzug der Präsidentin oder des Präsidenten der vorberatenden Kommission die erläuternden Berichte für Volksabstimmungen, soweit der Kantonsrat im Einzelfall nichts anderes bestimmt.¹¹²

Der Inhalt des erläuternden Berichtes zu Abstimmungsvorlagen für Volksabstimmungen richtet sich nach dem Gegenstand der Volksabstimmung. Das Präsidium legt auf eine möglichst verständliche Erläuterung des Abstimmungsgegenstandes und die Sprache wert, stösst dabei an Grenzen, wenn der Abstimmungsgegenstand komplex ist. Die Beschwerde von Karl Güntzel, St.Gallen, vom 7. September 2009 gegen den erläuternden Bericht des Präsidiums zu den Gesetzesinitiativen «Schutz vor dem Passivrauchen für alle» und «Freiheitliches Rauchergesetz für den Kanton St.Gallen» veranlasste das Präsidium zu einer Standortbestimmung, was die Erarbeitung der erläuternden Berichte und die Behandlung durch das Präsidium betrifft. Der Leiter des Ratsdienstes präsentierte dem Präsidium seine Analyse mit Konsequenzen im Hinblick auf den Erlass künftiger erläuternder Berichte. Dabei bestätigte das Präsidium Unerlässlichkeit und Bedeutung des in der Sache zuständigen Departementes zur Erarbeitung der Entwürfe der erläuternden Berichte zuhanden des Präsidiums sowie Unerlässlichkeit und Bedeutung der Staatskanzlei für eine «Vorprüfung der Entwürfe von erläuternden Berichten» zuhanden des Präsidiums anhand eines vom Präsidium genehmigten Rasters. Es lud den Leiter des Ratsdienstes ein, die Konsequenzen im Hinblick auf den Erlass künftiger erläuternder Berichte zu konkretisieren und ihm über das Ergebnis der Konkretisierung zu berichten. Dabei thematisierte es einen Raster, der sicherstellt, dass der Entwurf eines erläuternden Berichtes zur Volksabstimmung den Standard erfüllt, den das Präsidium erwartet. Die Departemente sollen die Entwürfe erläuternder Berichte zu Volksabstimmungen nach diesem, vom Präsidium ge-

¹¹⁰ Art. 1bis Abs. 1 und 2 RIG.

¹¹¹ Art. 1bis Abs. 3 RIG.

¹¹² Art. 7 Abs. 3 GeschKR.

nehmigten Raster erarbeiten und vor der Ablieferung an die Staatskanzlei zuhanden des Präsidiums kontrollieren. Mit der Festlegung des Abstimmungstermins lädt nämlich die Regierung regelmässig das in der Sache zuständige Departement ein, dem Präsidium den Entwurf des erläuternden Berichtes vorzubereiten und zu unterbreiten.

Im Vorfeld der Behandlung des Entwurfes des erläuternden Berichtes durch das Präsidium erarbeitet die Staatskanzlei den zugehörigen Stimmzettel und formuliert dabei die Abstimmungsfrage. Im Zusammenhang mit der Volksabstimmung im Kanton St.Gallen über das Verbandsbeschwerderecht wurde aus der Mitte des Präsidiums angeregt, inskünftig Wert auf eine den Stimmberechtigten verständliche und für sie nachvollziehbare Formulierung der Abstimmungsfrage auf dem Stimmzettel zu legen. Das Präsidium nahm das Anliegen auf, neben dem erläuternden Bericht auch die konkrete Abstimmungsfrage «Stimmbürgerin- bzw. Stimmbürgerfreundlich» zu formulieren. Indessen darf von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern auch erwartet werden, dass sie sich vor der Stimmabgabe mit dem Abstimmungsgegenstand befassen. Um eine Stellungnahme ersucht, teilte das Departement des Innern, für die Volksrechte zuständig, mit, dass die Abstimmungsfrage auf dem Stimmzettel ohne Weiteres durch einen klärenden Klammervermerk ergänzt werden könne, soweit dies zur besseren Verständlichkeit beitrage. Eine Gesetzesänderung sei dafür nicht erforderlich. In der Folge stellte das Präsidium – klärend – fest, dass es Aufgabe der zuständigen Dienststelle der Staatsverwaltung sei, die Abstimmungsfrage zu formulieren. Dazu will das Präsidium Stellung nehmen, wenn es seinen erläuternden Bericht zum Abstimmungsgegenstand beschliesst. Seither nimmt es zum Entwurf der Abstimmungsfrage jeweils im Sinn einer Genehmigung Stellung. Nach dieser Praxis, die das Präsidium seither befolgt, hätte die Abstimmungsfrage zur Volksabstimmung über den VI. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege für die Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 wie folgt lauten können: «Wollen Sie den VI. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (*Aufhebung des kantonalen Verbandsbeschwerderechts*) annehmen?»

Den Termin für eine kantonale Volksabstimmung festzusetzen, fällt in die Zuständigkeit der Regierung.¹¹³ Den erläuternden Bericht zum Abstimmungsgegenstand für die Volksabstimmung zu erlassen, fällt hingegen in die Zuständigkeit des Präsidiums im Regelfall, eines anderen Gremiums im Ausnahmefall.¹¹⁴ Der Zeitplan für die Vorbereitung einer Volksabstimmung ist fest strukturiert, gelegentlich ambitiös und gebietet deshalb, dass Regierung und Präsidium den Terminplan koordinieren. Namentlich lädt das Präsidium die Regierung ein, vor der Festsetzung eines Abstimmungstermins sicherzustellen, dass der Zeitplan für den Erlass des erläuternden Berichtes sowie für Druck und Versand der Abstimmungsdokumentation eingehalten werden kann.

7.2.6. *Ratsleitung und Zusammenwirken von Ratspräsidentin bzw. Ratspräsident und Vizepräsidentin bzw. Vizepräsident des Rates*

Die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident leitet die Verhandlungen des Kantonsrates und des Präsidiums. Die Verhandlungsleitung hebt sich von der Mitwirkung im Kantonsrat und im Präsidium ab, indem sie sich darauf konzentriert, die Verhandlungen in ein gedeihliches Umfeld zu stellen, eine optimale Willensbildung der Beteiligten zu fördern und den Beratungsgegenstand innert angemessener Frist beschliessen zu lassen. Auf Anregungen aus der Mitte des Rates und des Präsidiums konkretisierte das Präsidium selbst sein Verständnis der Ratsleitung: Korrekte Ratsleitung ermöglicht der Ratsleitung Unvoreingenommenheit und Unparteilichkeit in den Augen und im Empfinden des Gegenübers...

Die Vizepräsidentin bzw. der Vizepräsident vertritt die Ratspräsidentin bzw. den Ratspräsidenten, wenn diese bzw. dieser verhindert ist.¹¹⁵ Diese Stellvertretung ist integral. «Verhindert sein» versteht das Geschäftsreglement des Kantonsrates als «des Amtes nicht walten können». Der Grund der «Verhinderung» kann in der Person der Ratspräsidentin bzw. des Rats-

¹¹³ Art. 17 Abs. 1 UAG.

¹¹⁴ Art. 1bis Abs. 1 und 3 RIG i.V.m. Art. 7 Abs. 3 GeschKR.

¹¹⁵ Art. 9 GeschKR.

präsidenten liegen – Unabkömlichkeit, gesundheitliche Gründe usw. –, neuerdings auch im Instrumentarium zur Ratsleitung. Jüngstens erkannte das Präsidium das Bedürfnis, die Vizepräsidentin bzw. den Vizepräsidenten über den Fall der «Verhinderung» im engen Sinn hinaus die Ratspräsidentin bzw. den Ratspräsidenten vertreten zu lassen: «Arbeitsteilung» in der Ratsleitung steht als Motiv im Vordergrund. Auch in diesem Fall ist die Stellvertretung integral: Die Vizepräsidentin bzw. der Vizepräsident nimmt sämtliche Befugnisse der Ratspräsidentin bzw. des Ratspräsidenten wahr. Für den Rat kommt diese Stellvertretung u.a. dadurch zum Ausdruck, dass der Sitz der Ratspräsidentin bzw. des Ratspräsidenten leer ist.

7.2.7. *Stimmzählerinnen und Stimmzähler*

Stimmzählerinnen und Stimmzähler – drei Ratsmitglieder – führen die Anwesenheitskontrolle des Kantonsrates und ermitteln die Abstimmungs- und Wahlergebnisse.¹¹⁶ Hinzu kommen die Mitwirkung bei der Feststellung der Beratungsfähigkeit des Kantonsrates, die Mitwirkung im Präsidium sowohl unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenerfüllung als auch unter dem Gesichtspunkt der Repräsentationen, die Wahrnehmung einer «Anlaufstelle» im Kantonsrat für Auskünfte, Beratung und Unterstützung sowie, nach Ablauf der Amtsdauer als Stimmzählerin bzw. Stimmzähler, Verfügbarkeit und Mitwirkung im Rahmen zusätzlicher Stimmzählergruppen.

Im Rahmen der Erarbeitung der Parlamentsreform 2008 diskutierte das Präsidium u.a. unter dem Nachvollzug der Verkleinerung des Kantonsrates die Zusammensetzung des Präsidiums, mitunter die Zugehörigkeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler zum Präsidium.¹¹⁷ Es stellte fest, dass die Stimmzählerinnen und Stimmzähler mit der Inbetriebnahme der elektronischen Abstimmungsanlage in der Maisession 2002 eine Entlastung erfahren hätten, indem das Abstimmen ohne elektronische Abstimmungsanlage heute die Ausnahme bilde. Habe sich die Zugehörigkeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler zum Präsidium noch dadurch begründen lassen, dass ihnen im parlamentarischen Verfahrensablauf bei der Ermittlung von Abstimmungsergebnissen eine wichtige Funktion zugekommen sei, die sie nur persönlich hätten wahrnehmen können, so dass ihnen ein Mitentscheidungsrecht in Verfahrensfragen einzuräumen gewesen sei, stelle sich heute aufgrund der üblich gewordenen elektronisch gestützten Ergebnisermittlung eine andere Ausgangslage dar. Bei der Erfüllung der Aufgaben des Präsidiums sei eine allenfalls bestehende besondere Sichtweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler nicht mehr von derselben Relevanz wie zu Zeiten, als die Abstimmungsergebnisse durchwegs ohne elektronische Abstimmungsanlage hätten ermittelt werden müssen. Aus dieser Sicht sei die Zugehörigkeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler zum Präsidium an sich nicht mehr geboten.¹¹⁸ Die den Stimmzählerinnen und Stimmzählern noch verbliebenen Funktionen sprächen aber dafür, den Stimmzählerinnen und Stimmzählern weiterhin die Mitgliedschaft im Präsidium zuzuerkennen. Die Zugehörigkeit zum Präsidium sei insbesondere auch dadurch geboten, dass die Stimmzählerinnen und Stimmzähler zur Wahrung einer proportionaleren Zusammensetzung des Präsidiums beitragen. Gleich wie bei parlamentarischen Kommissionen könne hinsichtlich der Zusammensetzung des Präsidiums das im Geschäftsreglement des Kantonsrates festgelegte Verhältnismässigkeitsprinzip umgesetzt werden, wonach die Fraktionen bei Wahlen angemessen zu berücksichtigen seien. Für die Zugehörigkeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler zum Präsidium sei schliesslich anzuführen, dass die Bereitschaft von Ratsmitgliedern, dieses Amt zu übernehmen, grösser sei, wenn die Ausübung dieser Funktion mit dem Einsitz im Präsidium einhergehe. Das Präsidium schlug deshalb dem Kantonsrat vor, an der Zugehörigkeit der drei Stimmzählerinnen und Stimmzähler zum Präsidium festzuhalten. Der Kantonsrat übernahm diese Folgerung des Präsidiums.

Das Präsidium stellt heute fest, dass Zeit und Erfahrung seit der Parlamentsreform 2008 die Bedeutung der Stimmzählerinnen und Stimmzähler für Kantonsrat und Präsidium bestätigt haben.

¹¹⁶ Art. 11 Abs. 1 GeschKR.

¹¹⁷ ABI 2008, 423 ff., insbesondere 441 ff., speziell 443 f.

¹¹⁸ ABI 2008, 443.

7.3. Kommissionen

7.3.1. Bestand der ständigen Kommissionen

Der Kantonsrat wählt zu Beginn einer Amtsdauer und für diese Amtsdauer die ständigen Kommissionen, aktuell die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission, die Finanzkommission, die Kommission für Aussenbeziehungen und die Redaktionskommission.¹¹⁹ Dieser Bestand an ständigen Kommissionen ist das Ergebnis der Parlamentsreform 2008.

Die Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen war ein zentrales Thema unter weiteren Themen der Parlamentsreform 2008 sowohl im Rahmen der Vorlage des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008¹²⁰ als auch der Vorlage des Präsidiums vom 10. März 2008¹²¹. Das sogenannte 21er-Gremium «Parlamentsreform» als auch das Präsidium wie in der Folge der Kantonsrat¹²² setzten sich mit der Thematik einlässlich auseinander und erweiterten den Kreis der bestehenden ständigen Kommissionen – Rechtspflegekommission, Staatswirtschaftliche Kommission, Finanzkommission und Redaktionskommission – nur um die Kommission für Aussenbeziehungen.¹²³ Die Parlamentsreform trat im Wesentlichen auf 1. Juni 2008, mit Beginn der Amtsdauer 2008/2012, in Vollzug.

Um das Kommissionssystem erneut in Frage zu stellen, bedarf es in der Beurteilung des Präsidiums einer angemessenen Dauer der Umsetzung, die es erlaubt, repräsentative Erfahrungen zu sammeln. Für eine erneute Überprüfung des Bestandes der ständigen Kommissionen ist heute jedenfalls die Zeit noch nicht reif.

7.3.2. Rechtspflegekommission

7.3.2.1. Allgemeines

Auf die Behandlung der Amtsberichte der kantonalen Gerichte hin unterbreitet die Rechtspflegekommission dem Kantonsrat ihren Bericht, in dem sie über ihre Prüfungstätigkeit berichtet, aber auch aktuelle Themen des Gerichtswesens und der Justizverwaltung aufgreift und dazu Stellung nimmt. Das Präsidium verweist diesbezüglich auf die Berichte 2006 bis 2010 der Rechtspflegekommission.

Weit überdurchschnittlich ist in den Jahren 2009 und 2010 die Belastung der Subkommission Richterwahlen durch zahlreiche Ersatzwahlen in kantonale Gerichte. In diesem Zusammenhang zeigte sich auch, dass es ausserhalb einer Jahresterminplanung je länger je schwieriger wird, für eine Kommission oder eine Subkommission und ihren Geschäftsführer einen freien Termin zu finden.

7.3.2.2. Vorberaterung der Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter

Die Rechtspflegekommission berät u.a. die Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter vor und berichtet dem Kantonsrat vor der Wahl darüber.¹²⁴ Eigentlich im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen der Gerichte auf Mitte des Jahres 2011, aber wegen der Diskussion über die Zuständigkeit zur Wahl der Spitzen der Staatsanwaltschaft im Rahmen des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung vorgezogen¹²⁵, befassten sich die Rechtspflegekommission und in der Folge das Präsidium mit der grundsätzlichen Überprüfung, wie die Rechtspflegekommission die Vorschläge für die Wahl der Richter vorberaten und für den Kantonsrat die Wahlen vorbereiten soll und kann.

¹¹⁹ Art. 12 GeschKR.

¹²⁰ ABI 2008, 423 ff., insbesondere 446 ff.

¹²¹ ABI 2008, 1169 ff., insbesondere 1191 ff.

¹²² ProtKR 2004/2008 Nrn. 518, 549 und 562.

¹²³ X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement vom 16. April 2008, nGS 43-82 (sGS 131.11).

¹²⁴ Art. 14 Abs. 1 Bst. ater und Art. 14bis GeschKR.

¹²⁵ ProtKR 2008/2012 Nr. 256 (22.09.11 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung [Ergebnis der 2. Lesung des Kantonsrates vom 20. April 2010]).

Das Präsidium begrüsst es und hält deshalb an der geltenden Regelung fest, dass bzw. wozu ausschliesslich die Fraktionen die Vorschläge für die Wahl der Mitglieder der kantonalen Gerichte einreichen und dem Kantonsrat unterbreiten, unabhängig von der Richterfunktion bzw. Richterart. Um auch mögliche Kandidatinnen und Kandidaten anzusprechen, die politisch nicht gebunden sind bzw. keiner politischen Partei angehören, müssen sich diese spätestens im Zeitpunkt ihrer Kandidatur mit einer kantonsrätlichen Fraktion ihrer Wahl in Verbindung setzen, die sie – nach der Beurteilung ihrer Eignung für die zu bestellende Funktion durch die Rechtspflegekommission – dem Kantonsrat zur Wahl vorschlägt. Dabei ist auch möglich, dass alle Fraktionen zusammen und gemeinsam Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl vorschlagen.

Die Rechtspflegekommission beschloss, eine Vakanz unter Fachrichterinnen und Fachrichtern des Handelsgerichtes, der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes nicht nur den kantonsrätlichen Fraktionen mitzuteilen, sondern auch den Berufsverbänden, der Handelskammer und weiteren Gremien, die Kandidatinnen und Kandidaten vermitteln können. Eine vakante, zu besetzende Stelle soll in der Meinung des Präsidiums auch im kantonalen Amtsblatt, allenfalls sogar in weiteren Medien, ausgeschrieben werden können, wenn Bedarf dafür besteht. Diese Ausweitung des Ausschreibungsverfahrens bedarf in der Beurteilung des Präsidiums keiner Reglementierung im Geschäftsreglement des Kantonsrates.

Aus der Vorberatung der Wahlvorschläge der Fraktionen für die Wahl von Mitgliedern kantonalen Gerichte und aus der Vorbereitung der Wahl durch den Kantonsrat resultiert in aller Regel ein Zeitplan, wann die Rechtspflegekommission den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten die Eignung der Bewerberinnen und Bewerber bzw. Kandidatinnen und Kandidaten mitteilen kann. Gestützt darauf zeigt sich die Session, in deren Rahmen der Kantonsrat frühestens die Wahl vornehmen kann. In die Zuständigkeit des Präsidiums fällt aber, die Sessionen zu planen, zu strukturieren und zu organisieren.¹²⁶ Somit traktandiert das Präsidium auch anstehende Wahlen. An der Rechtspflegekommission liegt es, anstehende Wahlen für die Traktandierung in einer Session vorzuschlagen, nicht aber, den Wahltermin für den Kantonsrat festzulegen.

7.3.2.3. Weitere Zuständigkeiten der Rechtspflegekommission

Art. 111 der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 16. November 1890¹²⁷ sah vor, dass jeder Bezirk in politische Gemeinden eingeteilt wird. Der Gesetzgebung blieben Änderungen am Gebietsumfang der politischen Gemeinden und Änderungen mit Bezug auf die Anzahl der politischen Gemeinden eines Bezirkes vorbehalten. In solchen Fällen waren die durch die Verhältnisse geforderten Abkurzungen durch den Regierungsrat zu treffen, mit dem Recht der Weiterziehung an den Grossen Rat. Eine vergleichbare Bestimmung kennt die geltende Verfassung nicht (mehr), auch die nachgeordnete Gesetzgebung nicht. Rekurse an den Kantonsrat sind nicht mehr vorgesehen, was auch nachvollziehbar ist, da dem Kantonsrat die Eignung, Instanz der Rechtspflege zu sein, abgeht. Die entsprechende Kompetenzbestimmung im Geschäftsreglement des Kantonsrates ist anzupassen.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Rechtspflegekommission a) allgemein

Art. 14. Die Rechtspflegekommission berät folgende Angelegenheiten vor:

a) ...

a^{bis}) Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates und allfällige Kassationsbeschwerden,

a^{ter}) Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter,

b) Petitionen _____,

b^{bis}) ...

¹²⁶ Art. 7 Abs. 1 Bst. a und b i.V.m. Art. 70 ff. GeschKR.

¹²⁷ nGS 25-61/sGS 111.1.

- c) Begnadigungsgesuche,
- d) Disziplinarfälle sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden,
- e) Aufsicht über die Strafuntersuchungs- und Vollzugsbehörden und das Konkursamt sowie über die Gerichte und die ihnen unterstellten Behörden, Beamten und Angestellten.

Der Kantonsrat kann ausnahmsweise eine besondere Kommission bestellen.

7.3.3. Staatswirtschaftliche Kommission

Der Kantonsrat beaufsichtigt Regierung und Staatsverwaltung.¹²⁸ Damit er diese Aufgabe wahrnehmen kann, hat er die Staatswirtschaftliche Kommission. Diese Kommission prüft die Amtsführung der Regierung, der ihr nachgeordneten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, die Planung der Staatstätigkeit, ausgenommen – nach dem geltenden Recht – das Regierungsprogramm, das Ergebnis des Regierungscontrollings und die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge.¹²⁹

Die Planung der Staatstätigkeit zu prüfen, war seit jeher Aufgabe der Staatswirtschaftlichen Kommission.¹³⁰ Die Parlamentsreform 2008 belies der Kommission diese Zuständigkeit, nahm davon aber das Regierungsprogramm aus.¹³¹ Sorgfältiger Vorbereitung der Kommission bedarf es, die Planung der Staatstätigkeit zu prüfen, kommen sich da bekanntlich¹³² die Zuständigkeit des Parlamentes für Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung sowie die Zuständigkeit der Regierung zur Planung der Staatstätigkeit¹³³ sehr nahe. Deshalb wird die Kommission die Planung der Staatstätigkeit zu einem Prüfungsschwerpunkt, allenfalls sogar zu einem gesonderten Prüfungspunkt in einem der kommenden Jahre machen, abgestimmt auf weitere Planungsinstrumente, die den Kantonsrat im Rahmen der neuen politischen Planung und Steuerung befassen.¹³⁴

Staatsaufgaben zu erfüllen ist das eine¹³⁵, diese Staatsaufgaben zu überprüfen das andere. Staatsaufgaben sind deshalb regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanzierbar sind sowie wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden.¹³⁶ An diesem verfassungsrechtlichen Dach knüpft das Controlling an, sowohl das Regierungscontrolling als auch das Departementscontrolling. Mit dem Regierungscontrolling wird überprüft, ob und wie weit die im Regierungsprogramm festgelegten Ziele erreicht sowie die im Aufgaben- und Finanzplan enthaltenen Massnahmen, die Gesetzesvorhaben und die Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite umgesetzt sind.¹³⁷ Das Controlling, so namentlich das Regierungscontrolling, verfolgt mehrere Ziele: Zum einen soll es die Selbstreflexion über getroffene Entscheide erhöhen, indem die Massnahmen im Aufgaben- und Finanzplan auf Effizienz und Effektivität überprüft werden. Zum anderen soll es helfen, die Zielorientierung politischer Entscheide zu verbessern. Mit geeigneten Messgrössen wird sichergestellt, dass die formulierten Ziele mit den eingesetzten Ressourcen verfolgt werden. Darstellung und Bewertung der Messergebnisse erhöhen die Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz politischer Entscheide.¹³⁸ Über die Ergebnisse des Regie-

¹²⁸ Art. 65 Bst. j KV.

¹²⁹ Art. 15 Abs. 1 GeschKR.

¹³⁰ Art. 15 Abs. 1 Bst. b des Grossratsreglementes vom 24. Oktober 1979 (nGS 14-85). Siehe auch Bericht 2003 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 20, S. 8 f., mit Hinweis auf frühere Berichte der Staatswirtschaftlichen Kommission.

¹³¹ Siehe ProtKR 2004/2008 Nrn. 549 und 564.

¹³² Siehe dazu Bericht 2008 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 10, S. 5.

¹³³ Art. 71 KV, Art. 16a StVG.

¹³⁴ Siehe Art. 16a ff. StVG.

¹³⁵ Abschnitt IV und Art. 24 ff. KV.

¹³⁶ Art. 30 KV.

¹³⁷ Art. 16f StVG.

¹³⁸ Siehe ABI 2007, 3109 ff.

rungscontrollings macht die Regierung Ausführungen in ihrem Geschäftsbericht.¹³⁹ Die Parlamentsreform 2008 wies der Staatswirtschaftlichen Kommission die Aufgabe zu, die Ergebnisse des Regierungscontrollings zu prüfen.¹⁴⁰ Der Geschäftsbericht der Regierung ist deshalb für die Kommission die primäre Grundlage, um das jeweilige Ergebnis des Regierungscontrollings zu überprüfen.

Gegenwärtig prüft die Staatswirtschaftliche Kommission, wie sie sich organisieren will, um ihrem Auftrag nachkommen zu können, das Ergebnis des Regierungscontrollings zu prüfen – ein intensiver Prüfungspunkt, wenn die Kommission die Aufgabe seriös erfüllen will.

Auf die Behandlung des Geschäftsberichtes der Regierung hin unterbreitet die Staatswirtschaftliche Kommission dem Kantonsrat ihren Bericht zur Staatsverwaltung. Darin skizziert sie die Prüfungstätigkeit, bewertet die Erkenntnisse und Ergebnisse, spricht Erwartungen und Empfehlungen aus und stellt dem Kantonsrat Antrag auf Abschreibung gutgeheissener, aber erfüllter Motionen und Postulate sowie erteilter und erfüllter Aufträge des Kantonsrates an die Regierung. In diesem Bericht nimmt sie zuweilen aber auch Stellung zu aktuellen Themen, denen sie im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit begegnet ist.

Das Präsidium verweist an dieser Stelle auf die Berichte 2006 bis 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung.

7.3.4. Finanzkommission

Die Hauptaufgabe der Finanzkommission besteht darin, jährlich den Aufgaben- und Finanzplan, den Voranschlag und die Kantonsrechnung vorzubereiten.

Die Regierung legte dem Parlament auf die Februarsession 2010 erstmals einen *Aufgaben- und Finanzplan* für die Jahre 2011 bis 2013 vor, der auch zum ersten Mal in der Finanzkommission vorberaten wurde. Der Umgang mit diesem neuen Instrument der Mittelfristplanung war für die Finanzkommission eine Herausforderung, denn Planzahlen sind naturgemäss weniger genau und verbindlich als Voranschlagszahlen. Für die richtige Behandlungstiefe galt es, wie es ein sich während der Behandlung etablierter Begriff sagte, die richtige Flughöhe zu finden. Auch waren immer die Verfahrensregeln für den Genehmigungsbeschluss zu beachten. Dabei ging es darum zu beurteilen, wo Entscheidungsspielraum besteht und in welchen Teilen des Aufgaben- und Finanzplans demzufolge Anträge auf Genehmigung unter Vorbehalt, der Aufhebung oder Genehmigung unter Vorbehalt der Änderung zulässig sind. Im Weiteren hat die Finanzkommission Einfluss auf den Aufgaben- und Finanzplan genommen, indem sie dem Kantonsrat Anträge auf Erteilung von Aufträgen an die Regierung gestellt hat.

Bei der Beratung des *Voranschlags* setzt die Finanzkommission finanzpolitische Marksteine, indem sie dem Kantonsrat Anträge zu Vorgaben für das Budget des Folgejahres stellt. Die Vorgaben betreffen in der Regel das zulässige Defizit, das zulässige Ausgabenwachstum und den Steuereffizienten. In der Berichtsperiode hat die Finanzkommission einzig für den Voranschlag 2009 keine Vorgabe beantragt. Stellt sie bei der Behandlung des Voranschlags fest, dass die Vorlage der Regierung die Vorgaben erfüllt, stellt sie die Prioritäten der Regierung nicht grundsätzlich in Frage und stellt nur zurückhaltend Anträge zu Detailpositionen.

Die Schwerpunkte der Prüfungen der *Kantonsrechnungen* gehen aus den Berichten der Finanzkommission zuhanden des Kantonsrates hervor. Nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates¹⁴¹ prüft die Finanzkommission den gesamten Finanzhaushalt des Kantons, wobei sie sich als politische Finanzaufsicht bei der Beurteilung der Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Jahresrechnung weitgehend auf die Ergebnisse der Prüfungen durch die Finanzkontrolle stützt.

¹³⁹ Art. 5a StVG.

¹⁴⁰ Art. 15 Bst. b^{bis} GeschKR.

¹⁴¹ Art. 16 Abs. 2 GeschKR.

Mit der Rechnung 2008 konnte der Kanton St.Gallen ein positives Rekordergebnis ausweisen. Aber bereits der Voranschlag 2010 sowie der Aufgaben- und Finanzplan 2011 bis 2013 zeigen eine deutliche Verschlechterung der finanzpolitischen Lage des Kantons St. Gallen auf. Würde den Dingen einfach ihr Lauf gelassen, wäre das ganze Eigenkapital des Kantons vor Ende der Finanzplanperiode aufgebraucht. Deshalb drängt die Finanzkommission auf eine straffe Priorisierung der Investitionen und auf Massnahmen zur Beseitigung des strukturellen Defizits. Die Auseinandersetzung mit diesen Themen und die kritische Beurteilung der Massnahmen, welche die Regierung in diesem Zusammenhang vorschlagen muss, wird die Finanzkommission in naher Zukunft stark beschäftigen und fordern.

7.3.5. *Kommission für Aussenbeziehungen*

7.3.5.1. *Allgemeines*

Ab dem Jahr 2009 unterbreitet die Kommission für Aussenbeziehungen dem Kantonsrat zeitgleich und wie die Rechtspflegekommission und die Staatswirtschaftliche Kommission ihren Bericht über die Erfüllung ihrer Aufgaben im Berichtsjahr. Das Präsidium verweist an dieser Stelle auf die Berichte 2009 und 2010 der Kommission für Aussenbeziehungen.

Siehe im Weiteren Abschnitt A Ziff. 3.1.3. dieses Berichtes.

7.3.5.2. *Vorbefasstheit*

Die Kommission für Aussenbeziehungen lässt sich von der Regierung über Entwicklung und wichtige Fragen der Aussenbeziehungen sowie über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen informieren. Auch hört die Regierung die Kommission im Hinblick auf den Abschluss oder die Änderung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Gesetzes- oder Verfassungsrang an. Die Kommission ihrerseits kann der Regierung sogar Empfehlungen abgeben.

Zu den Aufgaben der Kommission für Aussenbeziehungen gehört es, Vorlagen über die Genehmigung von Abschluss, Änderung oder Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Gesetzes- und Verfassungsrang, Vorlagen über dem Finanzreferendum unterstehende Ausgaben aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen sowie Gesetze und Berichte, welche die Aussenbeziehungen betreffen, vorzubereiten. Diese Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates über die Aufgaben der Kommission für Aussenbeziehungen – Vorberatung bestimmter Geschäfte – geböte an sich, diese Kommission als vorberatende Kommission von Geschäften zu bestellen, über die sich diese Kommission in einem früheren Zeitpunkt bereits hatte informieren lassen, worüber die Regierung die Kommission bereits angehört hatte und wozu die Kommission der Regierung allenfalls sogar Empfehlungen abgegeben hatte. Hat der Reglementsgeber diesen Konnex gewollt, oder hat ihn die Praxis erst ans Tageslicht befördert? Ist die Kommission für Aussenbeziehungen mit einer Thematik bereits *vorbefasst*, die in einer Vorlage der Regierung an den Kantonsrat mündet: Ist die Kommission für Aussenbeziehungen diesfalls wirklich zwingend die vorberatende Kommission, welche diese Vorlage vorberät und für die Behandlung durch den Kantonsrat vorbereitet?

Vorbefasstheit kann der Kommission für Aussenbeziehungen zu einer Art Befangenheit gereichen, insbesondere wenn sich die Kommission in die Sache eingelassen hat. Solche Vorbefasstheit gebietet, für die Vorberatung zuhanden des Kantonsrates eine andere Kommission zu bestellen, in der Regel wohl eine nichtständige Kommission. Dies bedarf der Normierung im Geschäftsreglement des Kantonsrates.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Kommission für Aussenbeziehungen a) Aufgaben

Art. 16bis. Die Kommission für Aussenbeziehungen berät Vorlagen vor über:

- a) die Ausgestaltung der Ziele der Aussenbeziehungen;
- b) die Genehmigung von Abschluss, Änderung oder Kündigung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang;
- c) dem Finanzreferendum unterstehende Ausgaben aufgrund von zwischenstaatlichen Vereinbarungen;
- d) Gesetze und Berichte, welche die Aussenbeziehungen betreffen.

Der Kantonsrat kann ausnahmsweise eine besondere Kommission bestellen.

Die Kommission für Aussenbeziehungen prüft aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Bereich der Aussenbeziehungen.

Sie unterbreitet dem Kantonsrat Vorschläge für die Wahl seiner Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien.

7.3.6. *Redaktionskommission*

7.3.6.1. *Allgemeines*

Die Redaktionskommission prüft nach dem geltenden Geschäftsreglement des Kantonsrates Vorlagen, die dem Referendum unterstehen, dringliche Kantonsratsbeschlüsse und Vorlagen, die ihr der Kantonsrat zur Prüfung überweist, auf Gesetzessprache, Gesetzestechnik und Übereinstimmung mit der übergeordneten und übrigen Gesetzgebung.¹⁴² Sie sichert den von Seiten des Parlamentes zu leistenden Beitrag an die Qualität der st.gallischen Erlasse, die der Kantonsrat erlässt. Hin und wieder stellt sich dabei die Frage, ob die Beschleunigung sowohl in der Abfolge von Rechtsetzungsvorhaben im Parlament als auch in der Erarbeitung von Vorlagen in der Verwaltung der Qualität der Erlasstexte förderlich sei.

Rechtsetzung, konkreter: Mitwirkung in der Rechtsetzung, ist die Aufgabe der Redaktionskommission, weder Wahrnehmung von Aufsicht für den Kantonsrat noch Vorberatung für den Kantonsrat. Deshalb entbehrt diese Kommission auch des «Politischen», und deswegen steht sie auch nicht im Rampenlicht des «Politischen». Ist dies oder vielleicht die veränderte Zusammensetzung des auf 120 Mitglieder verkleinerten Kantonsrates die Ursache dafür, dass es mit jeder Ersatzwahl in die Redaktionskommission schwieriger wird, ein Ratsmitglied mit Freude an und Übung im Umgang mit der deutschen Sprache zu finden? Beides sind nämlich Voraussetzung für eine Tätigkeit in der Redaktionskommission, die dem Ergebnis derselben zuträglich ist.

Seit den 1980er-Jahren beschäftigt sich der Kantonsrat durchschnittlich ein Mal je Amtsdauer intensiver mit der Frage der sprachlichen Gleichbehandlung in Erlasstexten, gewinnbringend letztmals im Rahmen der Beratung der neuen Kantonsverfassung im Jahr 2000. Aufgrund eines Antrags aus der Mitte des Rates beschäftigte sich die Redaktionskommission im Jahr 2007 erneut mit der Frage. Im Rahmen der Beratung des IV. Nachtrags zum Gerichtsgesetz in 1. Lesung stimmte der Kantonsrat am 25. September 2007 dem Antrag der SP-Fraktion zu, das gesamte Gerichtsgesetz geschlechtsneutral zu formulieren. Nachdem der Erlass in der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 angenommen worden war, wurde das endgültige Ergebnis der Umformulierung im April 2009 mit der Veröffentlichung des rechtsgültigen Erlasses in der Gesetzessammlung¹⁴³ erstmals publik. Die Redaktionskommission sieht keinen Grund, von Ziff.

¹⁴² Art. 18 GeschKR.

¹⁴³ nGS 44-52.

12.1 ihrer Richtlinien abzuweichen: «Neue und totalrevidierte Erlasse sind von Grund auf so zu gestalten, dass sie in sprachlicher Hinsicht Frau und Mann gleichermaßen ansprechen. Der Erlasstext hat diesem Grundsatz in natürlicher Weise gerecht zu werden; er soll leicht und fließend lesbar sein.»

7.3.6.2. Prüfung dringlicher Erlasse

Die Kantonsverfassung regelt die Dringlichkeit von Gesetzen und Finanzbeschlüssen neu: Aus Gründen zeitlicher Dringlichkeit kann der Kantonsrat mit der Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder Gesetze und Finanzbeschlüsse sofort in Vollzug setzen. Spätestens nach einem Jahr müssen diese dem Referendum unterstellt werden.¹⁴⁴ Art. 18 Bst. b des Geschäftsreglementes des Kantonsrates bedarf deshalb der Aktualisierung.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Redaktionskommission

Art. 18. 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.

7.3.7. Zusammenwirken der ständigen Kommissionen

Präsidentinnen und Präsidenten der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission, der Finanzkommission und der Kommission für Aussenbeziehungen besprechen Abgrenzung und gegenseitige Ergänzung der Kommissionstätigkeit. Dazu kann die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsrates sie bei Bedarf zu einer Aussprache einladen. Auch kann das Präsidium die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen zur Besprechung gemeinsamer Fragen zusammenrufen.¹⁴⁵

Eine Neuerung der Parlamentsreform ist, dass die Präsidentin oder der Präsident einer ständigen Kommission bei Bedarf zur gegenseitigen Information und Abstimmung der Kommissionstätigkeiten an Sitzungen anderer ständiger Kommissionen mit beratender Stimme teilnehmen kann. Diese Teilnahme erfolgt entweder aus eigenem Beschluss, auf Beschluss der von ihr bzw. von ihm geleiteten Kommission oder auf Einladung der anderen ständigen Kommission.¹⁴⁶

Dass die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission etablierte ständige Kommissionen sind und ihre Aufgaben kennen, ist wohl der Grund, dass die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsrates kaum je veranlasst ist, sie zu einer Aussprache einzuladen. Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen sprechen sich bilateral und direkt ab, wenn Bedarf dazu besteht.

Soweit das Präsidium feststellt, nutzen Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen die Möglichkeit, an Sitzungen anderer ständiger Kommissionen teilzunehmen, sehr selten bis kaum. Nicht auszuschliessen ist, dass die Etablierung der Kommission für Aussenbeziehungen häufiger als bisher nahelegen wird, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, hat der Aufgabenbereich dieser Kommission doch Schnittstellen zu den Aufgaben der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Finanzkommission, spezifisch sogar zu derjenigen der

¹⁴⁴ Art. 68 KV.

¹⁴⁵ Art. 19 GeschKR.

¹⁴⁶ Art. 19bis GeschKR.

Rechtspflegekommission. Das Präsidium begrüsst Kommunikation und Koordination unter den ständigen Kommissionen.

7.3.8. Nichtständige Kommissionen

Der Kantonsrat bestellt Kommissionen – nichtständige Kommissionen – für Vorlagen, die nicht durch das Geschäftsreglement oder Beschluss des Kantonsrates einer ständigen Kommission zugewiesen werden. Er bestimmt die Mitgliederzahl und die Fraktion, welche die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten stellt. Ausnahmsweise wählt er die Mitglieder sowie die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten.¹⁴⁷ Das Präsidium seinerseits wählt die Mitglieder sowie die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten, trifft also die konkrete personelle Bestellung der nichtständigen Kommissionen.¹⁴⁸ Ist die Behandlung einer Vorlage dringlich, beschliesst das Präsidium über die Kommissionbestellung insgesamt.¹⁴⁹ Demnach bestimmt es selbst Grösse und Präsidium der Kommission abschliessend und wählt die Mitglieder sowie die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten. Die Ausschaltung des Kantonsrates in der Bestellung einer nichtständigen Kommission setzt eine objektive Dringlichkeit der Vorlage voraus, was sich namentlich aus gesetzlichen Fristen ergeben kann.

Zu Beginn der Amtsdauer legt der Kantonsrat auf Antrag des Präsidiums den Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen fest: Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen.¹⁵⁰ Im Rahmen der Vorbereitung des Antrags für den Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen auf die Amtsdauer 2008/2012 befasst sich das Präsidium u.a. mit dem Kriterium, das die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen bestimmt. Es stellte bei der Anwendung der Bestimmung des Geschäftsreglementes, wonach die Fraktionen bei Wahlen *angemessen* zu berücksichtigen sind, auf die Fraktionsgrösse ab und bestätigte damit seine bisherige Auslegung des Geschäftsreglementes und seine Praxis, festgehalten und dargelegt in seinen Berichten über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 und 2002 bis 2006 (Berichtsauszüge in den Beilagen 2 und 3 zu diesem Bericht). Konkretisierend beschloss es:

1. Der Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen basiert auf der Grösse der Fraktionen im Zeitpunkt der Erneuerungswahl (Stichtag: 16. März 2008).
2. Verlässt ein Fraktionsmitglied seine Fraktion, wird der Verteilschlüssel beibehalten.
3. Verändert sich der Bestand¹⁵¹ der Fraktionen, wird der Schlüssel neu festgesetzt.¹⁵²

Entgegen seinem Beschluss vor Beginn der Amtsdauer 2008/2012 und mit Wirkung für diese hält sich das Präsidium heute an die Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates, wonach die Fraktionen bei Wahlen *angemessen* zu berücksichtigen sind, vorbehaltlich die Wahl der Vertretungen, und wonach der Kantonsrat auf Antrag des Präsidiums den Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen festlegt.¹⁵³ Konsequenterweise wird das Präsidium deshalb, wie übrigens bisher, dem Kantonsrat eine Änderung des Schlüssels für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen zur Beschlussfassung unterbreiten, wenn Ratsmitglieder in eine andere Fraktion wechseln oder fraktionslos werden und dies Einfluss auf den Schlüssel hat.

¹⁴⁷ Art. 21 Abs. 1 GeschKR.

¹⁴⁸ Art. 7 Abs. 1 Bst. b GeschKR.

¹⁴⁹ Art. 21 Abs. 2 GeschKR.

¹⁵⁰ Art. 25 Abs. 2 GeschKR.

¹⁵¹ Das Präsidium meinte: Zahl der Fraktionen, Anzahl der Fraktionen.

¹⁵² Protokoll zur Doppelsitzung des Präsidiums des Kantonsrates vom 28. April und 14. Mai 2008 (45-2004/2008), Abschnitt C Amtsdauer 2008/2012 Ziff. 5 Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen.

¹⁵³ Art. 25 Abs. 1 und 2 GeschKR.

7.3.9. Befugnisse der Kommissionen

7.3.9.1. Allgemeines

Die vorberatende 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.¹⁵⁴

Handelt es sich um ein Strafverfahren, ein Disziplinarverfahren oder eine Verantwortlichkeitsklage, kann die Kommission Auskunftspersonen einvernehmen.¹⁵⁵ Die sowohl den ständigen als auch den nichtständigen Kommissionen zustehenden Befugnisse gehen weit, ja sehr weit, wenn sie effektiv wahrgenommen werden. Nach der bisherigen Erfahrung erlaubt der Katalog der Befugnisse den vorberatenden Kommissionen, ihrem Auftrag vollumfänglich nachzukommen. Darin erkennt das Präsidium auch einen Grund, auf die Einrichtung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) verzichten zu können. Namentlich die Staatswirtschaftliche Kommission konnte bisher mit den ihr zustehenden Befugnissen abdecken, was in anderen Gemeinwesen eine PUK nachholen muss. So prüft gegenwärtig die Staatswirtschaftliche Kommission einlässlich und vertieft die Amtsführung der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen einschliesslich der Amtsführung der anstaltsinternen Aufsichtsbehörde, der Verwaltungskommission, und der anstaltsexternen Aufsichtsbehörde, der Regierung.

Der Reglementgeber setzte den Kommissionen aber auch eine Grenze: Die Kommission ist an die Grundsätze der Gewaltentrennung gebunden.¹⁵⁶ Diese Bestimmung gebietet den Kommissionen, im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zu verbleiben, und kommt der Versuchung zuvor, selbst «Verwaltungsbehörde» oder «Oberverwaltungsbehörde» zu werden. An diese Grundsätze der Gewaltentrennung ist aber auch die Regierung gebunden.

7.3.9.2. Empfehlungen

Im Zusammenhang mit den Befugnissen der Kommissionen sind die «Empfehlungen» der Staatswirtschaftlichen Kommission zu thematisieren: Nachweislich seit dem Bericht von 1999 zur Staatsverwaltung¹⁵⁷ verbindet die Staatswirtschaftliche Kommission Bemerkungen in ihrem jährlichen Bericht zur Staatsverwaltung zum Ergebnis der Prüfung von Themen bei allgemeinen und Querschnittsprüfungspunkten sowie bei Prüfungspunkten der Regierung, der Staatskanzlei, der Departemente und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten mit einer Empfehlung an die Adresse der Regierung, mittelbar aber auch an die Adresse der zuständigen, der Regierung nachgeordneten Behörde, wenn das Ergebnis der Prüfung ein bestimmtes Verhalten nahelegt.¹⁵⁸ Kann die Staatswirtschaftliche Kommission der Regierung und ihr nachgeordneten Staatsverwaltung Empfehlungen erteilen, welche die Amtsleitung und die Amtsführung, also den Exekutivbereich, betreffen? Kann sie solche Empfehlungen aussprechen, oder wäre der Kantonsrat dafür zuständig und befugt, das «Gegenüber» von Regierung und nachgeordneter Staatsverwaltung¹⁵⁹? Während das Geschäftsreglement des Kantonsrates der

¹⁵⁴ Art. 23 Abs. 1 und 2 GeschKR.

¹⁵⁵ Art. 23 GeschKR.

¹⁵⁶ Art. 23 Abs. 4 GeschKR.

¹⁵⁷ Bericht 1999 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 10, S. 4.

¹⁵⁸ Siehe z.B. Bericht 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 10 (Prüfungsinhalt) mit Hinweis, S. 5.

¹⁵⁹ Art. 55 ff. KV, Art. 4 ff. StVG, Art. 1, 12 ff. und 37 ff. GeschKR.

Kommission für Aussenbeziehungen Zuständigkeit und Befugnis einräumt, Empfehlungen zuhanden der Regierung abzugeben, wenn sie – die Regierung – die Kommission für Aussenbeziehungen im Hinblick auf den Abschluss oder die Änderung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang angehört hat,¹⁶⁰ sieht das Geschäftsreglement des Kantonsrates «Empfehlungen» einer Kommission, insbesondere der Aufsichtskommissionen, nicht vor, wie die Staatswirtschaftliche Kommission sie praktiziert. Die Staatswirtschaftliche Kommission stützt sich bei ihren «Empfehlungen» auf die allgemeine Anerkennung dieses Instrumentes im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle und Aufsicht, der Oberaufsicht des Parlamentes¹⁶¹, mit politischer Wirkung, wie sie der parlamentarischen Kontrolle und Aufsicht, der parlamentarischen Oberaufsicht, eigen ist und rechtlicher Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit entbehrt. Darin unterscheiden sich «Empfehlungen» der Staatswirtschaftlichen Kommission auch von Aufträgen, aber auch von parlamentarischen Vorstössen, namentlich Motionen und Postulaten, die, vom Kantonsrat beschlossen bzw. gutgeheissen, die Regierung rechtlich verbindlich verpflichten.¹⁶² Die Staatswirtschaftliche Kommission erachtet sich deshalb als zuständig und befugt, ihre Bemerkungen in ihrem jeweiligen Bericht zur Staatsverwaltung weiterhin mit «Empfehlungen» zu verbinden. Andernfalls müsste sie dem Kantonsrat die ihm von ihr beantragten «Empfehlungen» an die Adresse von Regierung und nachgeordneter Staatsverwaltung aussprechen lassen ...

Staatswirtschaftliche Kommission und Präsidium, sicher auch der Kantonsrat sind froh, aber auch zuversichtlich, dass Regierung und angesprochene Departemente bzw. die Staatskanzlei die von der Staatswirtschaftlichen Kommission ausgesprochenen Empfehlungen so verstehen und entgegennehmen, wie sie das Präsidium typisiert hat.

7.3.10. *Fraktionsbeobachter*

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates sieht noch vor, dass Fraktionen ein Fraktionsmitglied als Beobachterin oder Beobachter in die ständigen Kommissionen delegieren können, in denen sie nicht vertreten sind, ausgenommen in die Redaktionskommission. Die Beobachterin oder der Beobachter kann sich in der Kommission an der Diskussion beteiligen und Anträge stellen, nicht aber abstimmen.¹⁶³

Nachdem der Kantonsrat einen Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen beschlossen hat, der alle Fraktionen berücksichtigt, wenn die Kommission wenigstens 15 Mitglieder hat, und den Bestand der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission, der Finanzkommission und der Kommission der Aussenbeziehungen auf 15 Mitglieder festgesetzt hat, ist die Bestimmung über den Fraktionsbeobachter in der Amtsdauer 2008/2012 toter Buchstabe. Indessen macht das Präsidium beliebt, diese Bestimmung nicht aufzuheben, weil sich die politische Landschaft des Kantonsrates der Amtsdauer 2012/2016 nicht voraussagen lässt und diese Bestimmung u.a. wieder Bedeutung erlangen könnte.

7.4. **Vertretungen**

Vier Mitglieder des Kantonsrates nehmen an den Sitzungen der Parlamentarier-Konferenz Bodensee (PKB) teil. Die Delegation – gewählte Vertreterinnen und Vertreter des Kantonsrats – setzt sich aus der Kantonspräsidentin bzw. dem Kantonspräsidenten und drei Mitgliedern der Kommission für Aussenbeziehungen zusammen. In der PKB treffen sich die Mitglieder der Präsidien und Abgeordnete der Landtage von Baden-Württemberg, Bayern, Vorarlberg, des Fürstentums Liechtenstein, der Kantonsräte der Kantone St.Gallen, Zürich, Schaffhausen, Appen-

¹⁶⁰ Siehe Art. 16quater GeschKR.

¹⁶¹ Darstellung mit zahlreichen Verweisungen: Die Aufsicht über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Zürich, von Prof. Dr. Georg Müller, Erlinsbach, in: ZBI 110/2009, 473 ff.

¹⁶² Art. 95 und 107 ff. GeschKR.

¹⁶³ Art. 23bis GeschKR.

zell A.Rh. und der Grossräte der Kantone Thurgau und Appenzell I.Rh. Die PKB macht sich zur Aufgabe:¹⁶⁴

- den Meinungs- und Informationsaustausch zwischen den Länder- und Kantonsparlamenten zu pflegen;
- den ständigen Dialog zwischen Regierungen, Parlamenten, Wirtschaft und Zivilgesellschaft innerhalb der Bodenseeregion zu fördern;
- in Zusammenarbeit mit der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK) länderübergreifende Projekte in der Bodenseeregion zu initiieren und zu begleiten;
- über ihre Mitglieder in den entsendenden Parlamenten mit den gegebenen parlamentarischen Möglichkeiten die Beratungsergebnisse auf Länder- und kantonaler Ebene einzubringen.

Die Schwerpunktthemen der PKB sind Umwelt, Gewässerschutz, Verkehr, Tourismus, Kultur und Bildungspolitik.¹⁶⁵ Die PKB trifft sich zweimal jährlich unter dem Vorsitz des gastgebenden Landes, Bundeslands oder Kantons.¹⁶⁶ Die Vertretung des Kantonsrates in der PKB berichtet jeweils nach einer Tagung dem Kantonsrat schriftlich und mündlich.¹⁶⁷

Siehe im Weiteren Abschnitt A Ziff. 3.2. dieses Berichtes.

7.5. Fraktionen

Die Fraktionen werden bei den Wahlen angemessen berücksichtigt. Der Kantonsrat legt auf Antrag des Präsidiums den Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen fest.¹⁶⁸

Im Rahmen der Vorbereitung des Antrags für den Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen zu Beginn der Amtsdauer 2004/2008 hatte sich das Präsidium – erneut – mit dem Kriterium zu befassen, das die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen bestimmt. Es stellte bei der Anwendung der Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates, wonach die Fraktionen bei Wahlen *angemessen* zu berücksichtigen sind, auf die Fraktionsgrösse ab und bestätigte damit seine bisherige Praxis, ausgeführt in seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002.¹⁶⁹

Siehe im Weiteren Abschnitt B Ziff. 7.2.2 und 7.3.8 dieses Berichtes.

7.6. Mitglieder des Kantonsrates

7.6.1. Bezeichnung der Ratsmitglieder

Im Rahmen der Vorbereitung der Amtsdauer 2008/2012 nahm das Präsidium den Bedarf der Parlamentsdienste auf, den politischen Kurznamen in der Bezeichnung der Mitglieder des Kantonsrates einheitlich handhaben zu können und zu dürfen. Die Bildung des politischen Kurznamens der Ratsmitglieder, bestehend aus dem Nachnamen und dem politischen Wohnsitz im Sinn des Wohnsitzes in der politischen Gemeinde, hat sachliche Gründe für sich: Die politischen Rechte sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene knüpfen in aller Regel am politischen Wohnsitz an, nämlich an der politischen Gemeinde, in der die betreffende Person ihren Wohnsitz hat. Die Beschränkung auf den politischen Kurznamen im definierten Sinn dient der Vereinheitlichung und Vereinfachung in Handhabung und Administration der Dokumente für den Kantonsrat. Bisher legten nämlich gewisse Mitglieder des Kantonsrates Wert

¹⁶⁴ Art. 1 der Statuten der Parlamentarier-Konferenz Bodensee vom 23. März 2007.

¹⁶⁵ Art. 2 der Statuten der Parlamentarier-Konferenz Bodensee vom 23. März 2007.

¹⁶⁶ Im Jahr 2011 wird der Kanton St.Gallen den Vorsitz der Parlamentarier-Konferenz Bodensee innehaben.

¹⁶⁷ Siehe beispielsweise ProtKR 2004/2008 Nr. 550, ProtKR 2008/2012 Nr. 88.

¹⁶⁸ Art. 25 Abs. 1 und 2 GeschKR.

¹⁶⁹ ABI 2002, 1827 ff., 2006, 2367, je mit Hinweisen.

darauf, in ihrem politischen Kurznamen nicht mit der politischen Herkunft genannt zu werden, sondern mit dem konkreten Wohnort, u.U. auch mit der Ortsbezeichnung usw. (Beispiel: Stump-Engelburg, nicht Stump-Gaiserwald,). Das Präsidium ermächtigte in der Folge die Staatskanzlei, ab der Amtsdauer 2008/2012 den politischen Kurznamen der Mitglieder des Kantonsrates aus dem Nachnamen und der politischen Herkunft des betreffenden Mitglieds des Kantonsrates zusammenzusetzen. Auf Intervention eines Ratsmitglieds bestätigte das Präsidium Anfang Mai 2009 seine Ermächtigung vom Mai 2008, ab der Amtsdauer 2008/2012 den politischen Kurznamen der Mitglieder des Kantonsrates aus dem Nachnamen und der politischen Herkunft des betreffenden Mitgliedes des Kantonsrates zusammenzusetzen, und es ermächtigte die Staatskanzlei, die seit Beginn der Amtsdauer 2008/2012 gehandhabte Praxis fortzusetzen. Demnach ist der politische Kurzname von Bruno Stump, wohnhaft in Engelburg: Stump-Gaiserwald.

Der politische Kurzname zur Bezeichnung der Mitglieder des Kantonsrates macht in der Beurteilung des Präsidiums Sinn ... und weiterhin Sinn, wo und wann diese Kurzbezeichnung zur Anwendung kommt.

7.6.2. *Interessenbindungen und Offenlegung*

Beim Amtsantritt hat das Ratsmitglied bestimmte Interessenbindungen offenzulegen. Es meldet wesentliche Veränderungen laufend.¹⁷⁰ Die Staatskanzlei führt ein Register über die Angaben der Ratsmitglieder. Das Geschäftsreglement statuiert die Pflicht, Interessenbindungen offenzulegen, eindeutig als Pflicht des Ratsmitglieds: Das einzelne Ratsmitglied hat meldepflichtige Interessenbindungen offenzulegen und wesentliche Veränderungen nachzumelden. Die laufende Nachmeldung von Veränderungen kann und darf sich aber nicht auf *wesentliche* Veränderungen beschränken, sondern muss die Veränderungen der meldepflichtigen Tatbestände erfassen, die eine Interessenbindung begründen und offenzulegen sind.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Interessenbindung a) Offenlegung

Art. 31bis. Bei Amtsantritt legt das Mitglied offen:

- a) berufliche Tätigkeit und Arbeitgeber;
- b) Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien wirtschaftlicher Unternehmen und Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts;
- c) dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für wichtige Interessengruppen und Verbände;
- d) Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen von Bund, Kanton und Gemeinde;
- e) Ausübung wichtiger politischer Ämter.

Das Mitglied meldet ____ Veränderungen laufend.

Bevor sich das Mitglied zu Geschäften äussert, die seine Interessen unmittelbar berühren oder jene Dritter, zu denen es eine wesentliche persönliche oder rechtliche Beziehung hat, gibt es seine Interessenbindung bekannt.

Bevor sich das Ratsmitglied im Rahmen der Ratsverhandlung zu Geschäften äussert, die seine Interessen unmittelbar berühren oder jene Dritter, zu denen es eine wesentliche persönliche oder rechtliche Beziehung hat, gibt es seine Interessenbindung bekannt.¹⁷¹

Der gegenwärtige Stand des Registers erlaubt nicht auszuschliessen, dass Ratsmitglieder meldepflichtige Interessenbindungen (noch) nicht bzw. Veränderungen (noch) nicht zur Regist-

¹⁷⁰ Art. 31bis Abs. 1 und 2 GeschKR.

¹⁷¹ Art. 31bis Abs. 3 GeschKR.

rierung gemeldet haben. Das Präsidium appelliert an die Ratsmitglieder, ihrer Pflicht nachzukommen. Es lädt auch die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten ein, wenn es Anlass gibt, ihren Fraktionsmitgliedern die Pflicht zur Registrierung bestimmter Interessenbindungen in Erinnerung zu rufen.

7.6.3. *Ausstand des Ratsmitglieds*

Ein Ratsmitglied hat in den Ausstand zu treten, wenn die Gültigkeit seiner Wahl angefochten ist oder wenn es selbst, eine nächste Angehörige bzw. ein nächster Angehöriger oder eine private Auftraggeberin bzw. ein privater Auftraggeber an einem nicht allgemein verbindlichen Beschluss des Kantonsrates ein unmittelbares privates Interesse hat.¹⁷²

Ob ein Ratsmitglied in den Ausstand zu treten hat, muss ab und zu durch die Auslegung der entsprechenden Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates ermittelt werden. In ihrem seinerzeitigen Exposé vom 2. Februar 2001, bestätigt am 18. September 2003, fassten die Parlamentsdienste die Ausstandsbestimmung nach dem seinerzeitigen Kantonsratsreglement, dem heutigen Geschäftsreglement des Kantonsrates, wie folgt zusammen:

«Ausstand schliesst von der Mitwirkung im betreffenden Verfahren aus, von der Beratung wie von der Beschlussfassung. Nach Art. 32 GRR tritt das Ratsmitglied in den Ausstand, wenn der Grosse Rat über die Gültigkeit der Wahl, die angefochten ist, zu befinden hat. Ein Ratsmitglied tritt im Weiteren in den Ausstand, wenn es selbst, ein nächster Angehöriger oder ein privater Auftraggeber an einem nicht allgemein verbindlichen Beschluss des Grossen Rates ein unmittelbares privates Interesse hat. Das Interesse muss ein direktes und persönliches sein, sicher ein überwiegend persönliches. Art. 32 GRR differenziert die Voraussetzungen des Ausstandes nicht zwischen dem Verfahren im Grossen Rat als Plenum und in einer Kommission oder im Präsidium, obwohl es dazu Gründe gäbe. Immerhin achten nach Art. 22 GRR Fraktionen, Präsidium und Grosser Rat bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl von Kommissionen darauf, dass die Kommissionstätigkeit nicht durch Befangenheit von Mitgliedern beeinträchtigt wird.

Als Volksvertreter im Milizsystem vertreten die Ratsmitglieder Interessen. Um unerwünschte Auswirkungen verschiedenartiger Interessen zu vermeiden, kennt das Geschäftsreglement des Kantonsrates folgende Kaskade von Massnahmen: 1. Verpflichtung des Ratsmitglieds zur Bekanntgabe der Interessenbindung nach Art. 31bis GRR; 2. Verpflichtung des Ratsmitglieds, in den Ausstand zu treten (Art. 32 GRR). Als weitestgehendes Mittel zur Verhinderung von Interessenkollisionen kommt die Feststellung der Unvereinbarkeit dazu, die auf Verfassungs-, sonst auf Gesetzesstufe geregelt ist.

Die bisherige Praxis zeigt, dass sich die Pflicht zur Bekanntgabe der Interessenbindung etabliert und eingespielt hat. Sie erlaubt, die Verpflichtung, in den Ausstand zu treten, auf Ausnahmesituationen zu begrenzen, wie dies insbesondere für den Grossen Rat als Plenum angezeigt ist.»¹⁷³

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates *verpflichtet* das Ratsmitglied, Interessenbindungen sowohl beim Amtsantritt als auch unter der Amtsdauer, wenn sich die Interessenbindungen wesentlich verändern, zu melden.¹⁷⁴ In gleicher Weise *verpflichtet* es das Ratsmitglied, in den Ausstand zu treten, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.¹⁷⁵ Das Präsidium stellt es deshalb nicht ins Belieben eines Ratsmitglieds, ob es seiner Pflicht nachkommt, seine Interessenbindungen offenzulegen, und ob es in den Ausstand tritt oder nicht treten will, wenn die im Geschäftsreglement des Kantonsrates umschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind, erklärt das Geschäftsreglement das Präsidium doch für zuständig, die Bestimmungen des Geschäftsreg-

¹⁷² Art. 32 GeschKR.

¹⁷³ Siehe auch GVP 2000 Nr. 67.

¹⁷⁴ Art. 31bis Abs. 1 und 2 GeschKR.

¹⁷⁵ Art. 32 GeschKR.

lementes auszulegen und dessen Anwendung zu überwachen.¹⁷⁶ Unter diesem Gesichtspunkt sind deshalb auch die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten eingeladen, für Umsetzung und Kontrolle der Bestimmungen des Geschäftsreglementes über die Offenlegung der Interessenbindungen und des Ausstandes ihrer Fraktionsmitglieder besorgt zu sein, aber auch das Präsidium gleichsam von Amtes wegen insbesondere während der Sessionen. Für das Präsidium hält der Ratsdienst eine Übersicht über die Praxis des Kantonsrates mit Vergleichen der Praxis anderer kantonaler Parlamente bereit.

7.7. Regierung und Staatsverwaltung

7.7.1. Anwesenheit und Abwesenheit der Mitglieder der Regierung während der Sessionen

An den Sitzungen des Kantonsrates lässt die Regierung ihre Vorlagen und Anträge durch die zuständigen Mitglieder vertreten. Diese haben im Kantonsrat beratende Stimme und das Recht, dem Rat Anträge zu unterbreiten.¹⁷⁷ Eine Verpflichtung der Regierung, während der ganzen Session in corpore anwesend zu sein, liesse sich auf das Geschäftsreglement des Kantonsrates nicht abstützen, doch hat der Kantonsrat seit jeher diese Erwartung, freilich mit Einschränkungen. Immer wieder war und ist der Kantonsrat mit der Situation konfrontiert, dass sich einzelne Mitglieder der Regierung an den längst festgelegten Sessionstagen des Kantonsrates für die ganze Sitzung abmelden oder vorzeitig die laufende Beratung verlassen. Sowohl in den drei jüngsten Berichten des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes¹⁷⁸ als auch im Rahmen der Beratung der Parlamentsreform 2008 waren Präsenz und Mitwirkung der Regierung an bzw. in den Sessionen ein Thema. Dass auch die Regierung dem Kantonsrat während der Sessionen, d.h. während in der Regel fünfmal zwei bis drei Tagen je Jahr, Priorität einräumt: Davon geht das Präsidium nach wie vor aus, wohl auch die überwiegende Mehrheit des Kantonsrates. Die recht frühzeitige Bekanntgabe der Sessionsdaten begünstigt deren Priorisierung auch auf Seiten der Regierung. Klar bekundet das Präsidium diese seine Erwartungshaltung gegenüber «kantonalen» Verpflichtungen und Terminen, während es für zwingende Abwesenheiten Verständnis hat, die überkantonale, interkantonale, vom Bund gesetzte und internationale Verpflichtungen und Termine verlangen. Solchen Abwesenheiten durch organisatorische Massnahmen Rechnung zu tragen, ist das Präsidium nach wie vor bereit. Solche Absenzen sollen aber den Ratsbetrieb nicht allzu sehr belasten, aber auch die Effizienz der Beratungen nicht behindern. Im Hintergrund der teils ohnehin nicht einfach festzulegenden Geschäftsliste und Tagesordnungen ist ein kurzfristiges Verschieben von zur Behandlung vorgesehenen Geschäften aufgrund nicht vorher gemeldeter Abwesenheiten von Mitgliedern der Regierung mühsam und aufgrund der fixierten Tagesordnung teilweise fast unmöglich. Letztlich geht das Präsidium auch davon aus, dass die Mitglieder der Regierung während der Sessionen die Gelegenheit gern nutzen, die Kontakte mit Mitgliedern des Kantonsrates zu pflegen, Termin- und Koordinationsabsprachen zu treffen und Sachgeschäfte zu besprechen bzw. vorzubesprechen.

7.7.2. Vorlagen der Regierung an den Kantonsrat

7.7.2.1. Ausarbeitung und Unterbreitung der Vorlagen

In aller Regel ist es die Regierung, die dem Kantonsrat aufgrund von Verfassungs- und Gesetzesvorschriften, in Erfüllung von Aufträgen des Kantonsrates oder von sich aus Vorlagen unterbreitet.¹⁷⁹ Nur das Präsidium und die ständigen Kommissionen können selbständig Vorlagen einbringen.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Art. 7 Abs. 1 Bst. d GeschKR.

¹⁷⁷ Art. 37 Abs. 1 GeschKR.

¹⁷⁸ Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 (ABI 2006, 2333 ff., insbesondere 2370); Bericht des Präsidiums vom 19. August 2002 über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 (ABI 2002, 1809 ff., insbesondere 1833 f.); Bericht des Präsidiums vom 13. April 1994 über die Tätigkeit des Parlamentes 1990 bis 1994 (ABI 1994, 901 ff., insbesondere 911 f.).

¹⁷⁹ Art. 39 Abs. 1 und Art. 91 Abs. 1 GeschKR i.V.m. Art. 41 RIG.

¹⁸⁰ Art. 91 Abs. 2 GeschKR.

Die Regierung vertritt ihre dem Kantonsrat unterbreiteten Vorlagen in der vorberatenden Kommission und im Plenum des Kantonsrates, so auch die Vorlagen mit rechtsetzendem Inhalt. Soweit die Regierung das vorparlamentarische Rechtsetzungsverfahren nicht selbst gestaltet und leitet, führt es das zuständige Departement, indem es den Erlassentwurf, begleitet vom Botschaftsentwurf, erarbeitet und der Regierung unterbreitet. In diesem vorparlamentarischen Rechtsetzungsverfahren nimmt der Dienst für Recht und Legistik der Staatskanzlei – RELEG – spezifische Funktionen wahr. Ursprünglicher und heute noch wichtiger Bereich war und ist die Vorprüfung von Erlassentwürfen der Departemente, bevor diese der Regierung unterbreitet werden. Darüber hinaus nahm und nimmt der Dienst für Recht und Legistik zunehmend weitere Supportleistungen in der Rechtsetzung wahr. Er übernimmt die Federführung von Rechtsetzungsprojekten der Departemente und die Bearbeitung spezifischer Teile solcher Projekte. Er wirkt im Weiteren aktiv in Rechtsetzungsprojekten, welche die Departemente führen, mit und berät die Projektgremien in legistischen Fragen. Sodann kann er zur Koordination von departementsübergreifenden Rechtsetzungsprojekten beigezogen werden. Darüber hinaus können Departemente für Rechtsetzungsarbeiten, die nicht im Rahmen institutionalisierter Rechtsetzungsprojekte getätigt werden, legistische Support- und Beratungsleistungen abrufen.¹⁸¹ In jüngerer und jüngster Zeit beanspruchten auch vorberatende Kommissionen des Kantonsrates Dienstleistungen des Dienstes für Recht und Legistik in Fragen der Rechtsetzung, insbesondere zur Klärung von Rechtsfragen und zur Beratung.

Rechtsetzung ist in aller Regel anspruchsvoll. Das Produkt – der Erlass – ist auf Dauer angelegt und rechtsgestaltend. Gesetze und ihnen gleichgestellte Beschlüsse rechtsetzender Natur unterstehen von Gesetzes wegen dem fakultativen Referendum, unter bestimmten Voraussetzungen sogar dem obligatorischen Referendum. Qualitätssicherung ist in der Rechtsetzung deshalb zentral, im vorparlamentarischen, aber auch im parlamentarischen Verfahren. Das Präsidium begrüsst und befürwortet deshalb den Rechtsetzungssupport des Dienstes für Recht und Legistik im vorparlamentarischen Rechtsetzungsverfahren, jedenfalls soweit er in Vorlagen des Kantonsrates mündet, aber selbst auch im parlamentarischen Rechtsetzungsverfahren, allenfalls abgestimmt und im Zusammenwirken mit dem zuständigen Departement bzw. dem Ratsdienst.

7.7.2.2. Rechtsetzung aus dem Gegenvorschlag zu einer Gesetzesinitiative

Im Rahmen der Behandlung der Gesetzesinitiativen zum Rauchen¹⁸² war das Präsidium vor die Frage gestellt, ob der Kantonsrat den von einer Fraktion eingebrachten Gegenvorschlag zu eine Gesetzesinitiative direkt und verzugslos beraten und beschliessen könne, oder ob er, wenn er dem Gegenvorschlag im Grundsatz zustimme, das ordentliche Rechtsetzungsverfahren des Kantonsrates auslösen müsse:

1. Auftrag an die Regierung zur Unterbreitung einer Vorlage;
2. Vorberatung der Vorlage durch die vorberatende Kommission;
3. Lesungen im Kantonsrat mit anschliessender Schlussabstimmung.

Das Präsidium ist aufgrund der einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes über Referendum und Initiative¹⁸³ und des Geschäftsreglementes des Kantonsrates¹⁸⁴ der Meinung, dass der Gegenvorschlag, stimmt der Kantonsrat ihm im Grundsatz zu, das ordentliche Rechtsetzungsverfahren des Kantonsrates auslösen müsste.

¹⁸¹ Siehe Geschäftsbericht 2009 der Regierung, Ziff. 2.1.

¹⁸² ProtKR 2008/2012 Nr. 167.

¹⁸³ Art. 48 ff. und 54 ff. RIG.

¹⁸⁴ Art. 91 i.V.m. Art. 39 GeschKR. Siehe aber auch Art. 73 Bst. a KV.

7.8. Parlamentsdienste

7.8.1. Stellung und Aufgaben der Parlamentsdienste

Parlamentsdienste sind:

1. Dienststellen der Staatskanzlei, soweit sie Aufgaben für den Kantonsrat erfüllen;
2. der parlamentarische Kommissionsdienst;
3. das von der Finanzkontrolle geführte Sekretariat für die zuständige Kommission des Kantonsrates, d.h. für die Finanzkommission.¹⁸⁵

Die Staatsverwaltung unterstützt den Kantonsrat bei der Ausübung seiner Befugnisse.¹⁸⁶ Die Unterstützung erbringen namentlich die Regierung, die Departemente und die Staatskanzlei.

Die Parlamentsdienste unterstützen den Kantonsrat, dessen Organe und Mitglieder während der Sessionen bzw. Sitzungen, aber auch in der Zwischenzeit mit Dienstleistungen verschiedenster Art. In diesem Rahmen tragen sie dazu bei, dass der Kantonsrat seine Aufgaben wahrnehmen kann. Im Kanton St.Gallen nehmen die Parlamentsdienste für den Kantonsrat im Wesentlichen folgende zentralen Aufgaben wahr:

- Planung der Amtsdauer, des parlamentarischen Jahres, der Session und der Sitzung des Kantonsrates sowie Vorbereitung von Session und Sitzung;
- Beratung und Unterstützung des Kantonsrates, dessen Organen und dessen Mitgliedern in Fach-, Rechts- und Verfahrensfragen;
- Geschäftsführung für Organe des Kantonsrates, namentlich für das Präsidium und die ständigen Kommissionen, allenfalls verbunden mit Sachbearbeitung;
- Dokumentation des Kantonsrates, dessen Organen und Mitgliedern;
- Sicherstellung des Ratsbetriebs (Raum, Mobiliar, Hilfsmittel, Informatik, Bedienung, Sicherheit, Protokoll bzw. Aufzeichnung usw.);
- Öffentlichkeitsarbeit (Medieninformation, Medienbegleitung, Information über den Kantonsrat);
- Anlässe (ausserhalb des Parlamentsbetriebs).

Im Kanton St.Gallen sind die Parlamentsdienste Teil der Staatsverwaltung.¹⁸⁷ Die Integration der verschiedenen Dienststellen der Parlamentsdienste in die Staatsverwaltung differiert jedoch: So unterstützt der parlamentarische Kommissionsdienst die ständigen Kommissionen und die Vertretungen in parlamentarischen Kommissionen durch Geschäftsführung und handelt demnach nach Weisung und unter Aufsicht der entsprechenden Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten bzw. Vorsitzenden der Vertretungen.¹⁸⁸ Administrativ ist der parlamentarische Kommissionsdienst aber der Staatskanzlei zugeordnet, und der Staatssekretär wählt das Personal, die Leiterin oder den Leiter mit Genehmigung des Präsidiums.¹⁸⁹ Die Oberaufsicht über den parlamentarischen Kommissionsdienst hat wiederum das Präsidium.¹⁹⁰ Die kantonale Finanzkontrolle, das Sekretariat der Finanzkommission, ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons. Sie unterstützt den Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht über die Staatsverwaltung und die Gerichte, die Regierung und die Departemente bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Staatsverwaltung. Sie ist fachlich unabhängig und selbständig, in ihrer Prüfungstätigkeit ausschliesslich Verfassung und Gesetz verpflichtet. Administrativ ist sie dem Finanzdepartement zugeordnet.¹⁹¹

Siehe dazu im Weiteren Abschnitt A Ziff. 1.1.3 und 1.2 dieses Berichtes.

¹⁸⁵ Art. 7 Abs. 1 VRP.

¹⁸⁶ Art. 4 StVG.

¹⁸⁷ Art. 1 Abs. 2 Bst. b StVG.

¹⁸⁸ Art. 7a und 7b Abs. 2 StVG.

¹⁸⁹ Art. 7b Abs. 1 und 3 Bst. b StVG.

¹⁹⁰ Art. 7b Abs. 3 Bst. a StVG.

¹⁹¹ Art. 42a StVG.

7.8.2. Protokollführung des Kantonsrates

Nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates bezeichnet das Präsidium im Einvernehmen mit der Regierung die Protokollführerinnen und Protokollführer für die Verhandlungen des Kantonsrates. Diese Protokollführerinnen und Protokollführer stehen unter unmittelbarer Aufsicht und Leitung des Staatssekretärs. Der 1. Protokollführer vertritt den Staatssekretär im Verhinderungsfall. Diese Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates basiert auf dem Konzept der Parlamentsdienste vor der Parlamentsreform 2008, als primär Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechtsdienstes der Staatskanzlei die Protokollführung des Kantonsrates sicherstellten.

Die Parlamentsreform 2008 klärt, was der Kantonsrat unter «Parlamentsdienste» versteht¹⁹², und die Staatskanzlei bildete im Rahmen ihrer Teilreorganisation als Folge der Parlamentsreform 2008 den Ratsdienst, zu dessen Aufgaben die Führung des Protokolls des Kantonsrates während der Sessionen und die Herausgabe des Kantonsratsprotokolls gehören.¹⁹³ In Führung und Ausfertigung des Kantonsratsprotokolls sind heute Mitarbeitende des Ratsdienstes und des parlamentarischen Kommissionsdienstes involviert. Diese Mitarbeitenden wählt der Staatssekretär, und nur die Wahl des Leiters des Ratsdienstes genehmigt das Präsidium zusätzlich.¹⁹⁴ Wie die Parlamentsdienste heute konzipiert sind und die Staatskanzlei darauf ausgerichtet organisiert ist, legt nahe, das Präsidium aus der Verantwortung für die Bezeichnung der Protokollführerinnen und Protokollführer für die Verhandlungen des Kantonsrates zu entlassen und, damit einhergehend, von der Verpflichtung zu entlasten, dazu noch das Einvernehmen der Regierung einzuholen.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Protokollführer

Art. 45. ____.

Die Protokollführer stehen unter unmittelbarer Aufsicht und Leitung des Staatssekretärs.

Der erste Protokollführer vertritt den Staatssekretär im Verhinderungsfall.

7.9. Sitzungs- und Arbeitsräume

Siehe Abschnitt A Ziff. 5.2. dieses Berichtes.

8. Verfahren der Kommissionen

8.1. Sitzungen

8.1.1. Ansetzen der Kommissionssitzungen

Die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident setzt nach Anhören des zuständigen Departementes den Zeitpunkt der ersten Kommissionssitzung fest. Über weitere Kommissionssitzungen entscheidet die Kommission.¹⁹⁵

In jüngerer Zeit fanden gewisse Kommissionssitzungen so kurzfristig vor der Session statt, dass die Fraktionen nicht mehr die Möglichkeit hatten, die Geschäfte an ihren ordentlichen Fraktionssitzungen zur Vorbereitung der Session zu beraten: Die Anträge der vorberatenden

¹⁹² Siehe Teil A Ziff. 1.2 und Teil B Ziff. 7.8.1 dieses Berichtes.

¹⁹³ Siehe Teil A Ziff. 1.2.2.3 und Teil B Ziff. 7.8.1 dieses Berichtes. Siehe auch Art. 46 und 144 ff. GeschKR.

¹⁹⁴ Art. 7b Abs. 3 StVG.

¹⁹⁵ Art. 50 GeschKR.

Kommission und allfällige Anträge der Regierung dazu, aber auch das Protokoll der Kommissionssitzungen fehlten. Aus dieser Erfahrung lädt das Präsidium die Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten ein, die Kommissionsarbeit so zu planen, dass die Ratsmitglieder vor den ersten Fraktionssitzungen im Besitz der Kommissionsanträge und allfälliger Anträge der Regierung dazu sein können. Ist dies nicht möglich, ist die Verschiebung der Behandlung des Geschäftes auf die nächste Session zu prüfen. Macht dies die vorberatende Kommission nicht, behält sich das Präsidium dies vor. Die Fraktionen können an sich behandlungsreife Geschäfte in der Regel nur vorberaten, wenn sie das Ergebnis der Beratung der Vorlage durch die vorberatende Kommission kennen, insbesondere deren Anträge und allfällige Anträge der Regierung dazu. Für Fraktionen, die in einer vorberatenden Kommission nicht vertreten sind, hat das Protokoll über die Kommissionssitzung eine erhebliche informative Bedeutung.

Kommissionssitzungen in unmittelbarer Nähe von Feiertagen, Ruhetagen und Ferien können auf Missfallen stossen. Darum: Was beispielsweise in der Rechtspflege gilt – Gerichtsferien –, könnte mutatis mutandis auch für die «Parlamentspflege» gelten. Aus seiner Mitte wurde dem Präsidium beliebt gemacht, im Rahmen der nächsten Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates gewisse Zeiträume im Verlauf des Jahres für Sitzungen vorberatender Kommissionen zu sperren, so z.B. unmittelbar vor Ferien sowie vor und zwischen eng beieinander liegenden Festtagen. So verursachte die Ansetzung einer Kommissionssitzung auf einen Tag unmittelbar vor Weihnachten 2006 einen unverhältnismässigen Aufwand, um die der Fraktion zustehenden Sitze in der vorberatenden Kommission besetzen zu können. Braucht es «Sperrfristen» für Kommissionssitzungen? Umsichtige Termin-, Geschäfts- und Sitzungsplanung müssten – trotz gefüllter Agenden rundherum – erlauben, davon (noch) Abstand nehmen zu können. Das Präsidium jedenfalls sieht davon ab, dem Kantonsrat eine entsprechende Regelung zu unterbreiten, jedenfalls für den Moment, weil es die Notwendigkeit einer solchen Regelung anhand der Praxis erkennen will.

Wie Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten in Abstimmung mit den zuständigen Departementen heute den Termin der ersten Sitzung der vorberatenden Kommission finden und festlegen, wird zuweilen als unbefriedigend und verbesserungswürdig bezeichnet. Kann die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident, bekanntlich am ersten Sitzungstag einer Session in diese Funktion bestellt, den Termin für die erste Kommissionssitzung in Absprache mit dem zuständigen Departement erst am zweiten Sessionstag oder in der Folge festsetzen, hat dies immer wieder Ersatznominierungen von Kommissionsmitgliedern zur Folge, obwohl sich für die entsprechende Vorlage gemeldete Kommissionsmitglieder für die Mitwirkung in der vorberatenden Kommission interessiert hätten, diese Mitwirkung aber aus zeitlichen Gründen nicht wahrnehmen können. Machen aber Departemente bereits vor der Session Terminvorschläge, können sich Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten in der ihnen zustehenden Kompetenz, den Termin der ersten Kommissionssitzung festzulegen, eingeschränkt und in der Terminwahl präjudiziert fühlen.

Um derartigen unbefriedigenden Situationen und den unweigerlich daraus resultierenden Ersatzwahlen in vorberatenden Kommissionen zuvorzukommen, lud das Präsidium im Sinn eines Versuchs seinerzeit die Mitglieder der Regierung ein, mögliche Sitzungstermine, die dem Departement passen, den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten vor den Kommissionsbestellungen zu kommunizieren, damit Fraktionsmitglieder ihre Bewerbung um die Mitgliedschaft in der Kommission prüfen und sich designierte Kommissionsmitglieder auf den Termin einstellen können. Das Präsidium führte bisher den Versuch nicht in ein Definitivum über. Einzelne Departemente praktizieren den Versuch weiter, andere nicht. Aus der Sicht des Präsidiums kommt die Überführung des Versuches in ein Definitivum in Frage, wenn die Vorabmitteilung möglicher Termine nachweislich Vorteile zeitigt, insbesondere die Zahl der Ersatzwahlen abnimmt. Die bisherigen Erkenntnisse sind nicht eindeutig. Insbesondere missfällt, dass die Terminvorschläge der Departemente als «Terminvorgaben» der Departemente ankommen, was nicht die Regelung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates ist. Um den unbestreitbaren heutigen Nachteilen zuvorzukommen, bedürfte es einer umfassenden Koordination aller Termine der ersten Sitzungen der vorberatenden Kommission unter Einbezug der Verfügbar-

keit der Vertretungen der angesprochenen Departemente: ein Konstrukt mit einer komplexen Aufgabe, dessen Schalten und Walten in der Vermutung des Präsidiums wiederum den Eindruck von «Termineinschränkungen» bis «Terminvorgaben» hinterlassen könnte. Wer die «Autonomie» der Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten auf der einen Seite, die Verfügbarkeit der Kommissionsmitglieder, aber auch die Verfügbarkeit der Vertretungen der Departemente auf der anderen Seite und den Zeitplan für die Vorberatung der behandlungsreifen Geschäfte auf dritter Seite berücksichtigen will, steht, wie die Erfahrung zeigt, vor einer kaum lösbaren Aufgabe. In der Terminierung, sei es von Vorlagen, sei es von Sitzungen vorbereitender Kommissionen usw., gilt es, Flexibilität sowohl auf Seiten der Regierung bzw. der Departemente als auch auf Seiten des Präsidiums, der vorbereitenden Kommissionen und letztlich des Kantonsrates wahrzunehmen und zu wahren, darf es doch nicht sein, dass Terminfestsetzungen zu einer «Machtfrage» verkommen. Deshalb sind sowohl Regierung bzw. Departemente als auch Präsidium und vorbereitende Kommissionen gut beraten, sich um abgestimmte und einvernehmliche Lösungen zu bemühen.

In ein Dilemma kann ein Ratsmitglied geraten, das verschiedenen vorbereitenden Kommissionen angehört, die ihre Kommissionssitzung am gleichen Tag abhalten. Zum Konflikt kann das Dilemma auswachsen, wenn das betreffende Ratsmitglied darauf besteht, an beiden, gleichzeitig stattfindenden Kommissionssitzungen teilnehmen zu wollen. (Auch) im Interesse des Präsidiums muss es liegen, solchen Konflikten vorzubeugen, weshalb es eingeladen ist, einen «meccano» zu etablieren, der mit Blick auf die Zukunft dazu beiträgt, dass Kommissionssitzungen zeitlich nicht mehr koinzidieren. Konflikte für einzelne Kommissionsmitglieder liessen sich nur über eine Art «Zentrale» bzw. «Zentralstelle» vermeiden, der alle Termine von Kommissionssitzungen gemeldet werden müssten, bevor diese definitiv festgelegt würden. Ein entsprechendes elektronisches Tool steht (noch) nicht zur Verfügung, und eine personelle «Zentralstelle» verkomplizierte die Terminsuche ganz erheblich. Angesichts dieser Situation nimmt das Präsidium das heute bestehende, aber sehr geringe Kollisionsrisiko in Kauf, lädt aber die Staatskanzlei ein, auf eine festgestellte Kollision verzugslos zu reagieren und die Lösung des Problems auf elektronischem Weg anzugehen. Führt aber der Versuch, eine Lösung zu finden, die eine Wahrnehmung der Mitwirkung in den verschiedenen vorbereitenden Kommissionen erlaubt, nicht zum Ziel, muss die Terminabsprache zwischen der Präsidentin oder dem Präsidenten der vorbereitenden Kommission und dem zuständigen Departement Priorität haben.

8.1.2. *Beizug und Teilnahme Dritter*

Die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident bezeichnet nach Anhören des zuständigen Departementes die Mitarbeitenden der Staatsverwaltung, die zur Kommissionssitzung beigezogen werden. Die vorbereitende Kommission beschliesst über die Einladung von Sachverständigen sowie Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern.¹⁹⁶ Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter haben beratende Stimme. Sie können den Kommissionsberatungen folgen, soweit sie die Vorlage bearbeitet haben. Im Übrigen beschränkt sich der Beizug von Mitarbeitenden der Staatsverwaltung, von Sachverständigen sowie von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf die Befragung.¹⁹⁷ Die Kommissionsberatungen sind vertraulich.¹⁹⁸ Dem trägt auch Rechnung, dass die vorbereitende Kommission den Beizug von Mitarbeitenden der Staatsverwaltung, von Sachverständigen sowie von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf die Befragung beschränkt.¹⁹⁹ Die eigentliche Kommissionsberatung folgt der Befragung von beigezogenen Mitarbeitenden der Staatsverwaltung, von Sachverständigen sowie von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern. Sie erfolgt im Kreis der vorbereitenden Kommission.

¹⁹⁶ Art. 52 GeschKR.

¹⁹⁷ Art. 53 GeschKR.

¹⁹⁸ Art. 59 GeschKR.

¹⁹⁹ Art. 53 Abs. 2 GeschKR.

8.1.3. *Teilnahme an der Sitzung, Verhinderung, Entschuldigung und Rücktritt sowie Ersatzwahl in die vorberatende Kommission*

Kann ein Kommissionsmitglied an einer Sitzung nicht teilnehmen, entschuldigt es sich rechtzeitig bei der Kommissionspräsidentin bzw. beim Kommissionspräsidenten. Kann es im Wesentlichen nicht an den Verhandlungen teilnehmen, reicht es der Fraktionspräsidentin bzw. dem Fraktionspräsidenten seinen Rücktritt ein. Diese bzw. dieser macht der Ratspräsidentin bzw. dem Ratspräsidenten einen Vorschlag für die Ersatzwahl.²⁰⁰ Auch wenn die Praxis das Ersatzwahlverfahren vereinfacht hat, muss Gewähr bestehen, dass die Präsidentin bzw. der Präsident derjenigen Fraktion, welche die Ersatzwahl betrifft, von dieser wenigstens Kenntnis hat, woraus die Staatskanzlei stillschweigende Zustimmung ableitet. Das Präsidium legt Wert darauf, dass die Präsidentinnen und Präsidenten derjenigen Fraktionen, die von einer Ersatzwahl in eine vorberatende Kommission betroffen sind, in das Ersatzwahlverfahren involviert bleiben. Unstatthaft ist deshalb, wenn ein zurückgetretenes Kommissionsmitglied seinen Ersatz selbst und direkt bestimmt und in die vorberatende Kommission entsendet.

8.1.4. *Beschlussfassung auf dem Zirkulationsweg*

Der Regelfall ist, dass die vorberatende Kommission zu einer bzw. mehreren Sitzungen zusammentritt, in diesem Rahmen die Vorlage berät und ihre Anträge an den Kantonsrat beschliesst.²⁰¹ Kann jedoch eine Kommissionssitzung nicht mehr rechtzeitig durchgeführt werden und sind nebensächliche Punkte zu bereinigen, kann die Kommission auf Antrag der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten einen Zirkulationsbeschluss fassen, d.h. auf dem Zirkulationsweg beschliessen. Diesfalls muss der zu beschliessende Antrag den Kommissionsmitgliedern zur Stellungnahme innert angemessener Frist zugestellt werden und gilt als angenommen, wenn kein Mitglied Einsprache erhebt.²⁰² Demnach genügt die «Einsprache» nur eines Kommissionsmitglieds, um die Beschlussfassung auf den ordentlichen Weg der Beschlussfassung durch die Kommission zu verweisen. Will demnach eine vorberatende Kommission auf dem Zirkulationsweg Beschluss fassen, bedarf es einstimmiger expliziter oder konkludenter Zustimmung.

8.2. **Beratung**

8.2.1. *Verfahrensregeln*

Soweit das Geschäftsreglement des Kantonsrates nichts anderes bestimmt, gelten für die vorberatenden Kommissionen die Verfahrensregeln des Kantonsrates.²⁰³ Vorberatende Kommission und Kantonsrat sind nicht «identisch». Die Bestimmungen des Geschäftsreglementes über das Verfahren des Kantonsrates²⁰⁴ können deshalb für das Verfahren der vorberatenden Kommissionen lediglich *sachgemäss* angewendet werden, wenn überhaupt.

Der Vorbehalt «Soweit nichts anderes bestimmt ist, ...»²⁰⁵ gilt nicht nur für die Mitwirkung der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten bei der Abstimmung und für die Wortmeldung der Kommissionsmitglieder,²⁰⁶ sondern ist auch für die Struktur der Vorberatung einer Vorlage durch eine vorberatende Kommission bedeutsam, die sich von der Behandlung einer Vorlage durch den Kantonsrat deutlich absetzt, namentlich aufgrund der Zielsetzung der Vorberatung einer Vorlage durch die vorberatende Kommission im Verhältnis zur Beratung einer Vorlage durch den Kantonsrat.

²⁰⁰ Art. 55 GeschKR.

²⁰¹ Art. 50 ff., Art. 58 ff. und Art. 60 ff. GeschKR.

²⁰² Art. 57 GeschKR.

²⁰³ Art. 58 Abs. 1 GeschKR.

²⁰⁴ Art. 68 ff. GeschKR.

²⁰⁵ Art. 58 Abs. 1 GeschKR.

²⁰⁶ Art. 58 Abs. 2 und 3 GeschKR.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Verfahrensregeln

Art. 58. Soweit **dieser Erlass** nichts anderes bestimmt ____, werden **die Bestimmungen dieses Erlasses über das Verfahren** des Kantonsrates **sachgemäss angewendet**.

Der Präsident stimmt mit und gibt bei Stimmengleichheit den Stichentscheid.

Die Kommissionsmitglieder dürfen zum gleichen Gegenstand mehr als zweimal sprechen.

8.2.2. *Vertraulichkeit der Kommissionssitzung*

Kommissionsberatungen dienen der freien Meinungsbildung. Dem Amtsgeheimnis unterstehende Gegenstände der Kommissionsberatungen sowie die Urheberinnen und Urheber einzelner Meinungsäusserungen dürfen nicht bekannt gegeben werden, auch nicht im Rahmen einer Fraktionssitzung.²⁰⁷ Kommissionsexterne Informationen über Sitzungen vorbereitender Kommissionen dürfen keine Rückschlüsse auf Meinungsäusserungen und Abstimmungsverhalten der Kommissionsmitglieder geben, aber auch nicht auf Meinungsäusserungen und Abstimmungsverhalten der in den vorbereitenden Kommissionen vertretenen Fraktionen. Dem Amtsgeheimnis unterliegen Angelegenheiten, die nach ihrer Natur oder nach besonderer Vorschrift geheim sind, so:

- Angelegenheiten, die mit Rücksicht auf das öffentliche Interesse oder ein privates Interesse nicht an die Öffentlichkeit gelangen sollten;
- Tatsachen, welche die Geheimsphäre von Privatpersonen treffen;
- Tatsachen, die öffentliche Interessen betreffen.

Medienmitteilungen und Auskünfte über Kommissionssitzungen gegenüber Medienschaffenden, in der Regel durch die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten erteilt, dürfen keine Rückschlüsse auf die Voten und das Abstimmungsverhalten einzelner Kommissionsmitglieder zulassen, aber auch nicht auf Voten und das Abstimmungsverhalten der Fraktionen in den vorbereitenden Kommissionen.

Die Kommissionsberatungen sind vertraulich, um eine möglichst ungehinderte Meinungsäusserung in der vorbereitenden Kommission zu gewährleisten. Muss ein Kommissionsmitglied damit rechnen, dass seine Äusserungen in der Kommission namentlich bekannt werden, würde es künftig seine Voten mit grösserer Vorsicht und weniger Flexibilität abgeben. Mit der Vertraulichkeit ist nicht beabsichtigt, ein Ratsmitglied in Teilbereichen seiner parlamentarischen Tätigkeit der politischen Verantwortung zu entziehen, doch liegt es im Interesse der Sache, wenigstens im Anfangsstadium parlamentarischer Willensbildung eine möglichst ungehinderte Aussprache zu ermöglichen. Ein bestimmtes, vielleicht unerwartetes Verhalten bzw. Vorgehen im Rahmen einer Kommissionsberatung soll einem Kommissionsmitglied nicht, insbesondere aus dem Zusammenhang gerissen, zu einem späteren Zeitpunkt vorgehalten oder vorgeworfen werden können.

Das Präsidium erachtet es nach wie vor als richtig und wichtig, an der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen Kommissionsprotokolle festzuhalten, auch wenn deren Handhabung gelegentlich Schwierigkeiten bereitet. Das Ratsinformationssystem ändert daran nichts.

8.2.3. *Sitzungsleitung*

In der vorbereitenden Kommission leitet die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident die Kommissionsverhandlungen: Auch wenn sie mitstimmen können und bei Stimmengleichheit den Stichentscheid geben,²⁰⁸ rät ihnen die Verhandlungsleitung, sich darauf zu konzentrieren und sich in der materiellen Mitwirkung und im Engagement um die Sache zu-

²⁰⁷ Art. 59 GeschKR.

²⁰⁸ Art. 58 Abs. 2 GeschKR.

rückzunehmen. Verhandlungsleitung und prononciertes Engagement in der Sache vertragen sich selten und in den Augen vieler Kommissionsmitglieder nicht. Darunter können die Kommissionsarbeit und letztlich das Ergebnis leiden.

8.3. Anträge und Berichte an den Kantonsrat

8.3.1. Gesamtabstimmung

Am Ende der Kommissionsberatungen wird gesamthaft abgestimmt, ob dem Kantonsrat Eintreten auf die bereinigte Vorlage beantragt wird.²⁰⁹ Die vorberatende Kommission schliesst ihre Vorberatung der Vorlage mit dem Beschluss, gefällt in einer Gesamtabstimmung, ab, ob sie dem Kantonsrat beantragt, entweder die Vorlage an sie oder an die Regierung zurückzuweisen, verbunden mit einem entsprechenden Antrag,²¹⁰ auf die Vorlage schon gar nicht einzutreten oder auf die Vorlage einzutreten, allenfalls «bereinigt» durch ihre Anträge, die Grundlage der Ratsverhandlung bilden.²¹¹ Auf diese Gesamtabstimmung hat sich die Kommission in ihrer Vorberatung der Vorlage und Vorbereitung der Behandlung der Vorlage durch den Kantonsrat auszurichten. Weil die vorberatende Kommission damit rechnen muss, dass der Kantonsrat mit ihrem Antrag auf Eintreten, aber auch entgegen ihrem allfälligen Antrag, auf die Vorlage nicht einzutreten, auf die Vorlage eintritt, kann sie sich nicht mit einer allfälligen Eintretensdiskussion und dem Antrag an den Kantonsrat, auf die Vorlage nicht einzutreten, bescheiden und beschränken, sondern muss – vorsorglich – auch die Vorlage in einer Spezialdiskussion behandeln. Demnach dürfte eine vorberatende Kommission ihre Vorberatung einer Vorlage im Regelfall wie folgt strukturieren:

1. Eröffnung der Vorberatung;
2. Allgemeine Informationen zur Vorberatung;
3. Anhörung und Befragung beigezogener Dritter;
4. Allgemeine Diskussion über die Vorlage;
5. Spezialdiskussion der Vorlage;
6. Gesamtabstimmung über den Antrag der vorberatenden Kommission an den Kantonsrat.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Verfahrensregeln

Art. 58. Soweit dieser Erlass nichts anderes bestimmt ____, werden die Bestimmungen dieses Erlasses über das Verfahren des Kantonsrates sachgemäss angewendet.

Die Kommission führt eine allgemeine Diskussion über die Vorlage anstelle einer Eintretensdiskussion. Anschliessend führt sie die Spezialdiskussion.

Der Präsident stimmt mit und gibt bei Stimmgleichheit den Stichentscheid.

Die Kommissionsmitglieder dürfen zum gleichen Gegenstand mehr als zweimal sprechen.

8.3.2. Anträge

Das Sekretariat der vorberatenden Kommission übermittelt die Kommissionsanträge unmittelbar nach Abschluss der Beratungen der Staatskanzlei zur Weiterleitung an den Kantonsrat. Wesentlichen Anträgen lässt die vorberatende Kommission eine kurze Erläuterung und Begründung zuhanden des Kantonsrates und der Medien beifügen. Die finanziellen Auswirkungen eines Antrags sind kurz darzulegen.²¹²

²⁰⁹ Art. 60 GeschKR.

²¹⁰ Siehe Art. 93 Abs. 2 GeschKR.

²¹¹ Siehe Art. 92 Abs. 2 GeschKR.

²¹² Art. 61 GeschKR.

Die vollständige und korrekte Fassung der Anträge der vorberatenden Kommission ist für den Kantonsrat im Hinblick sowohl auf eine allfällige Eintretensdiskussion als auch auf die Spezialdiskussion von Bedeutung, bildet doch der Entwurf in der Fassung gemäss den Anträgen der vorberatenden Kommission die Grundlage der Ratsverhandlung.²¹³ Auch aus diesem Grund legt der Ratsdienst auf die Respektierung des Standards für die Darstellung der Anträge der vorberatenden Kommission Wert und bearbeitet unbehelfliche Anträge nach. Auch sieht er es als seine Aufgabe an, unklaren und zweifelhaften Anträgen nachzugehen, um die Unsicherheit mit der vorberatenden Kommission und dem zuständigen Departement zu klären. Das Präsidium begrüsst dieses Vorgehen.

8.3.3. Medienorientierung

Die vorberatende Kommission kann über das Ergebnis ihrer Beratungen durch die Staatskanzlei eine Medienmitteilung veröffentlichen oder in geeigneten Fällen eine Medienkonferenz organisieren.²¹⁴

Während die vorberatenden Kommissionen zur Information über ihre Vorberaterung von Vorlagen mit Zurückhaltung auf das Mittel der Medienkonferenz greifen, verwenden sie hierfür häufiger als bisher die Medienmitteilung. Solche Medienmitteilungen müssen sich auf die Vorberaterung einer Vorlage und deren Ergebnis konzentrieren und beschränken, und zwar mit aller Deutlichkeit, damit sie die nicht in Vorlage und Verfahren involvierte Öffentlichkeit nicht zur Annahme verleitet, die vorberatende Kommission habe das Ergebnis dem Kantonsrat vorweggenommen bzw. das Ergebnis der Vorberaterung sei (bereits) das massgebliche Ergebnis des parlamentarischen Verfahrens.

Medienmitteilung und Medienorientierung haben die Vertraulichkeit der Kommissionsberatung zu respektieren.

8.4. Protokoll

8.4.1. Inhalt des Kommissionsprotokolls und Arten von Kommissionsprotokollen

Im Allgemeinen enthält nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates das Protokoll in der Regel die Namen der Antragstellerinnen und Antragsteller, die Anträge und die Gründe, die zur Annahme oder Ablehnung geführt haben. Auch Minderheitsmeinungen sind wiederzugeben. Ein Kommissionsmitglied kann verlangen, dass eine Erklärung wörtlich zu Protokoll genommen wird.²¹⁵ Demgegenüber wird ein ausführliches Protokoll mit Angabe der Votantinnen und Votanten geführt, wenn eine referendumspflichtige Vorlage beraten wird.²¹⁶

Das Kommissionsprotokoll hat die Kommissionsberatung nachzuvollziehen und zu dokumentieren, so dass sich die Kommissionsmitglieder einerseits, aber auch die weiteren Empfängerinnen und Empfänger des Kommissionsprotokolls ein verlässliches Bild über die Kommissions-sitzung und das Ergebnis der Beratung machen können. Da der erläuternde Bericht zum Abstimmungsgegenstand einer Volksabstimmung über eine referendumspflichtige Vorlage u.a. eine Stellungnahme *des Kantonsrates* und eine kurze Wiedergabe der Gegenargumente von wesentlichen Minderheiten aus der Mitte *des Kantonsrates* enthalten muss²¹⁷, kann darin nicht der Grund liegen, weshalb das Protokoll über die Beratung referendumspflichtiger Vorlagen durch die vorberatenden Kommissionen differenzierter, d.h. einlässlicher sein muss als die anderen Kommissionsprotokolle. Soweit erkennbar, schreibt das Geschäftsreglement des Kantonsrates Einlässlichkeit des Protokolls über die Vorberaterung referendumspflichtiger Vorlagen

²¹³ Art. 92 Abs. 2 GeschKR.

²¹⁴ Art. 64 Abs. 1 GeschKR.

²¹⁵ Art. 65 Abs. 1 GeschKR.

²¹⁶ Art. 66 GeschKR.

²¹⁷ Art. 1bis Abs. 2 Bst. b und c Ziff. 1 RIG.

vor, um die Qualität des Protokolls als Element der Materialien für die spätere Rechtsanwendung sicherzustellen. Aus Erfahrung genügt dafür aber eine Konzentration und Beschränkung auf die Protokolle über die Vorberatung rechtsetzender Erlasse und ihnen gleichkommender Beschlüsse wie die Genehmigung von Beschlüssen der Regierung über den Beitritt zu interkantonalen und internationalen Vereinbarungen mit Verfassungs- oder Gesetzesrang, wie aber auch die Genehmigung genehmigungsbedürftiger Verordnungen der Regierung, so z.B. die Besoldungsverordnung.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Rechtsetzende Erlasse

Art. 66. Über die Beratung **von** Vorlagen **mit rechtsetzenden Erlassen und ihnen gleichkommenden Beschlüssen** wird ein ausführliches Protokoll mit Angaben der Votanten geführt.

8.4.2. *Ausfertigung des Kommissionsprotokolls*

Die Kommissionssekretärin bzw. der Kommissionssekretär legt den Protokollentwurf der Kommissionspräsidentin bzw. dem Kommissionspräsidenten innert einer Woche vor. Das unterzeichnete und genehmigte Protokoll wird so rasch wie möglich zugestellt.²¹⁸ Weil die vorbereitenden Kommissionen sowie die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten zur Vorbereitung der für die bevorstehende Session traktandierten behandlungsreifen Geschäfte auf die Kommissionsprotokolle angewiesen sind, diese somit die «Behandlungsreife» eines Geschäfts für die bevorstehende Session mitbestimmen, haben die verzugslose Ausfertigung der Kommissionsprotokolle, deren rasche Genehmigung und Unterzeichnung sowie die unverzügliche Zustellung Bedeutung. Die Departemente, die regelmässig die Protokollführerinnen und Protokollführer der vorbereitenden Kommissionen stellen, sind deshalb eingeladen, die erforderlichen Protokollführer-Kapazitäten zur Verfügung zu stellen.

Das Kommissionsprotokoll ist ein Dokument der vorbereitenden Kommission. Es ist abgeschlossen, wenn sowohl Protokollführerin oder Protokollführer als auch Kommissionspräsidentin oder Kommissionspräsident es unterzeichnet haben. Erst diese Fassung kann und darf den Kommissionsmitgliedern und allen weiteren Empfängerinnen und Empfängern zur Verfügung gestellt werden, das in der Sache zuständige Departement eingeschlossen. Dies schliesst eine departementale Genehmigung des Protokollentwurfs aus. Die vorbereitende Kommission ihrerseits sanktioniert das Protokoll, wenn sie es in der Folgesitzung genehmigt.

8.4.3. *Vertraulichkeit des Kommissionsprotokolls*

Die Kommissionsprotokolle halten die Kommissionsberatungen fest.²¹⁹ Konsequenterweise sind deshalb auch Kommissionsprotokolle, die in der Regel die Namen der Antragstellerinnen und Antragsteller, die Anträge und die Gründe für deren Annahme oder Ablehnung sowie Minderheitsmeinungen enthalten, vertraulich.²²⁰ Zu dieser Verschwiegenheit über Urheberinnen und Urheber einzelner Meinungsäusserungen in Kommissionssitzungen sind die Kommissionsmitglieder verpflichtet, aber auch die an der Sitzung teilnehmenden Regierungsmitglieder, die bei der Beratung anwesenden Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sowie die Protokollführerinnen und Protokollführer. Kommissionsprotokolle sind wie die Kommissionsberatungen vertraulich, um eine möglichst ungehinderte Meinungsäusserung in der vorbereitenden Kommission zu gewährleisten. Muss ein Kommissionsmitglied damit rechnen, dass seine Äusserungen in der Kommission namentlich bekannt werden, würde es künftig seine Voten mit grösserer Vorsicht und weniger Flexibilität abgeben. Mit der Vertraulichkeit ist nicht beabsichtigt, ein Ratsmitglied in Teilbereichen seiner parlamentarischen Tätigkeit der politischen Verantwortung zu entziehen, doch liegt es im Interesse der Sache, wenigstens im Anfangsstadium

²¹⁸ Art. 65 Abs. 2 GeschKR.

²¹⁹ Art. 65 und 66 GeschKR.

²²⁰ Art. 67 GeschKR.

parlamentarischer Willensbildung eine möglichst ungehinderte Aussprache zu ermöglichen. Ein bestimmtes, vielleicht unerwartetes Verhalten bzw. Vorgehen im Rahmen einer Kommissionsberatung soll einem Kommissionsmitglied nicht, insbesondere aus dem Zusammenhang gerissen, zu einem späteren Zeitpunkt vorgehalten oder vorgeworfen werden können. Das Präsidium erachtet es nach wie vor als richtig und wichtig, an der Vertraulichkeit auch der Kommissionsprotokolle festzuhalten, selbst wenn deren Handhabung gelegentlich Schwierigkeiten bereitet. Das Ratsinformationssystem ändert daran nichts.²²¹

Die Kommissionsprotokolle sind vertraulich.²²² Die Kommissionsprotokolle erhalten die Mitglieder der vorberatenden Kommission, das zuständige Departement, die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten sowie die Staatskanzlei zuhanden der Gesetzesmaterialien und der Kantonsratsakten.²²³ Diese Empfängerinnen und Empfänger der Kommissionsprotokolle sind deshalb in die Vertraulichkeit eingeschlossen. Die Protokolle der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission, der Finanzkommission und der Kommission für Aussenbeziehungen werden den Präsidentinnen und Präsidenten der jeweils anderen ständigen Kommissionen zur Verfügung gestellt.²²⁴ Auch diese Empfängerinnen und Empfänger sind in die Vertraulichkeit der Protokolle der ständigen Kommissionen eingebunden.

Die Staatskanzlei kann nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrates Dritten Einsicht in Kommissionsprotokolle gewähren, soweit diese ein Interesse im Rahmen der parlamentarischen Arbeit, der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft glaubhaft machen.²²⁵ Unter diesen Voraussetzungen entfällt die Vertraulichkeit.²²⁶ Einen weiteren Vorbehalt zur Vertraulichkeit der Kommissionsprotokolle macht das Geschäftsreglement des Kantonsrates zu Vorlagen, die in rechtsetzende Erlasse mündeten: «Mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse entfällt die Vertraulichkeit.»²²⁷ Dieser Regelung liegt eine Interessenabwägung zugrunde: Fortbestand der Vertraulichkeit des Kommissionsprotokolls im Interesse der seinerzeitigen Kommissionsmitglieder auf der einen Seite und Zugänglichkeit der Kommissionsprotokolle als Bestandteil der Materialien zu rechtsetzenden Erlassen auf der anderen Seite, wofür Rechtsanwendung und Rechtsprechung regelmässig Interessen anmelden.

8.4.4. *Zustellung der Protokolle der vorberatenden Kommission*

Die Protokolle der vorberatenden Kommissionen sind eine wertvolle Dokumentation der Kommissionsmitglieder, des zuständigen Departementes, der Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten sowie der Staatskanzlei.²²⁸ Sie dokumentieren die Vorberatung einer Vorlage und ermöglichen bzw. erlauben damit die Vorbereitung der Behandlung in den Fraktionen zur Vorbereitung der Session und im Kantonsrat. Im Einzelfall, namentlich aus Zeitgründen, mag es deshalb angezeigt sein, dass das Protokoll vorab in elektronischer Form zugestellt wird. Der elektronischen Zustellung des Kommissionsprotokolls muss jedoch zwingend die postalische Zustellung des auf Papier vervielfältigten Protokolls folgen. Das Präsidium hat die Staatskanzlei eingeladen, dies die Departemente sowie die für die vorberatenden Kommissionen vorgesehenen Protokollführerinnen und Protokollführer wissen zu lassen.

²²¹ Siehe im Übrigen Abschnitt B Ziff. 8.2.2. dieses Berichtes.

²²² Art. 67 Abs. 1 erster Satz GeschKR.

²²³ Art. 67 Abs. 1 zweiter Satz GeschKR.

²²⁴ Art. 67 Abs. 2 GeschKR.

²²⁵ Art. 67 Abs. 3 GeschKR.

²²⁶ Siehe Art. 67 Abs. 1 erster Satz GeschKR («... unter Vorbehalt von Abs. 3 ...»).

²²⁷ Art. 67 Abs. 4 i.V.m. Art. 67 Abs. 1 erster Satz GeschKR («... unter Vorbehalt von Abs. 4 ...»).

²²⁸ Siehe Art. 67 Abs. 1 GeschKR.

9. Verfahren des Kantonsrates

9.1. Sessionen und Sitzungen

9.1.1. Sessionen

Der Kantonsrat regelte im September 2004 die ordentlichen Sessionen neu: Danach versammelt sich der Kantonsrat in der Regel im Juni, im September, im November, im Februar und im Frühjahr zu seinen ordentlichen Sesssionen. Februar-, Frühjahrs- und Junisession in der ersten Jahreshälfte verdichten die Sessionenfolge und intensivieren damit auch die Vorbereitung der Sessionen.

Im Rahmen der Parlamentsreform 2008 prüfte das Präsidium u.a. die Termine der ordentlichen Sessionen mit Sonderfragen zu «Februarsession und Fasnachtstage», «übrige Sessionstermine» und «Sommer-Session?». Es kam zum Schluss, dass Sessionsrhythmus, Sessionstermine und Sessionslänge nach dem geltenden Geschäftsreglement des Kantonsrates und nach der bisherigen Praxis beizubehalten seien.²²⁹

Am 20. Februar 2007 reichten 42 Ratsmitglieder dem Präsidium ihr Begehren um Anordnung und Durchführung einer ausserordentlichen Session ein und forderten eine eintägige ausserordentliche Versammlung des Kantonsrates zum Thema «Zukünftige Klimapolitik im Kanton St.Gallen» bzw. «St.Gallen kann es: Für eine Klimapolitik mit Weitsicht». Das Präsidium erachtete sich gestützt auf seine Zuständigkeiten nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates²³⁰ als befugt, die ausserordentliche Session vorzubereiten. Dabei hörte es, soweit nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates vorgesehen²³¹, die Regierung an und informierte, soweit angezeigt, die Initiantinnen und Initianten der ausserordentlichen Session. Es entschied, die ausserordentliche Session an eine ordentliche Session anzuschliessen, ohne dadurch die Eigenständigkeit der ausserordentlichen Session zu schmälern. Es budgetierte die Dauer der ausserordentlichen Session nach der Struktur der Debatte sowie nach den traktandierten Vorlagen und parlamentarischen Vorstössen. Es strukturierte die ausserordentliche Session nach der Grundstruktur einer ordentlichen Session mit einem eigenen Geschäftsverzeichnis, einer eigenen Tagesordnung, entsprechenden Beratungsunterlagen und den parlamentarischen Vorstössen mit Bezug zum Thema:

1. Fraktionserklärungen;
2. Regierungserklärung;
3. Behandlung der Vorlagen mit Bezug zum Thema;
4. Behandlung der parlamentarischen Vorstösse mit Bezug zum Thema.

Der ausserordentlichen Session vorgelagert, aber von der ausserordentlichen Session abgetrennt, konnten sich die Ratsmitglieder von einem Klima-Experten über die Thematik «Klima» umfassend informieren und Fragen beantworten lassen. Das Begehren um Anordnung einer ausserordentlichen Session löste eine Motion mit dem Ziel aus, Voraussetzungen für eine ausserordentliche Session z.T. neu zu regeln. Vom Kantonsrat gutgeheissen und vom Präsidium im Rahmen der Parlamentsreform 2008 behandelt,²³² regelte der Kantonsrat Voraussetzungen der Anordnung einer ausserordentlichen Session insofern neu, als sich der Kantonsrat zu einer ausserordentlichen Session versammelt, wenn die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident oder die Regierung dies anordnet oder wenn es der Kantonsrat auf Antrag aus seiner Mitte beschliesst.²³³

²²⁹ ABI 2008, 478 ff. und 1227 ff.

²³⁰ Art. 7 Abs. 1 GeschKR.

²³¹ Art. 7 Abs. 1 Bst. b GeschKR.

²³² ABI 2008, 438 ff. und 1183 ff.

²³³ Art. 69 Abs. 2 GeschKR.

9.1.2. *Geschäftsverzeichnis*

Das Präsidium legt im Rahmen der Vorbereitung einer Session das Geschäftsverzeichnis fest. Das Verzeichnis gibt einen Überblick über die Session, informiert über die beim Kantonsrat anhängigen Geschäfte, kennzeichnet die nicht behandlungsreifen Geschäfte und weist auf die bevorstehenden Sessionen wenigstens der nächsten zwei Jahre hin. Adressatinnen und Adressaten des Geschäftsverzeichnisses erwarten Voraussichtbarkeit und Berechenbarkeit der Session. Das Geschäftsverzeichnis steht spätestens drei Wochen vor Sessionsbeginn zur Verfügung.²³⁴

Das Präsidium nimmt in Aussicht, beim Kantonsrat anhängige Geschäfte, für die den Fraktionen im Rahmen der Vorbereitung der Session weder die Anträge der vorberatenden Kommission und allenfalls der Regierung noch das Kommissionsprotokoll zur Verfügung standen, als nicht behandlungsreife Geschäfte zu kennzeichnen und zurückzustellen. Zu diesem Zweck lässt es sich jeweils auf die Sitzung, an der es die Session vorbereitet, einen Überblick über die behandlungsreifen Geschäfte und die Daten der Sitzungen der zugehörigen vorberatenden Kommissionen geben. Dies hilft ihm zu beurteilen, welche für die bevorstehende Session traktandierten Geschäfte aller Voraussicht nach behandlungsreif sein werden, welche nicht.

9.1.3. *Tagesordnung und Sitzung*

Im Rahmen der Vorbereitung einer Session legt das Präsidium grosses Gewicht auf die Gestaltung der Tagesordnungen. Es strukturiert die einzelne Tagesordnung nach der Bedeutung der Geschäfte und integriert die parlamentarischen Vorstösse, nach Präsidium, Regierung bzw. Regierungspräsidentin oder Regierungspräsident, Staatskanzlei und Departemente zusammengefasst, in die Beratungsordnung. Ein Stau in der Behandlung parlamentarischer Vorstösse lässt sich nach der Beurteilung des Präsidiums in vertretbarer Weise vermeiden, wenn der Kantonsrat der Behandlung von Vorlagen eines Departementes die Behandlung der hängigen Vorstösse, welche dieses Departement betreffen, folgen lässt. Die Gestaltung der Tagesordnungen können terminliche Vorgaben sowie Verfügbarkeit von Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten bzw. Mitglieder der Regierung beeinflussen. Auch sieht das Präsidium es als seine Aufgabe an, die Tagesordnung auf besondere Anlässe, in die Ratsmitglieder in erheblicher Zahl involviert sind, abzustimmen, z.B. durch das Platzieren der Mittagspause oder einer ausserordentlichen Pause oder durch das Festlegen der Reihenfolge der zu behandelnden Geschäfte. Anlass dazu gaben die Eröffnung der Umfahrung Bazenheid und die Trauerfeier für ein ehemaliges Mitglied des Kantonsrates, das Präsident einer grossen Fraktion gewesen war, je mit Termin während einer Session. Warum nicht aber auch eine kurze Pause im Verlauf des Vormittags und/oder im Verlauf des Nachmittags, um dem «Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz» Nachachtung zu verschaffen? Das Präsidium wird den Versuch starten ...

Die Tagesordnung für den ersten Sessionstag mag zuweilen als sehr befrachtet, ja überladen erscheinen. Damit möchte das Präsidium vermeiden, dass die budgetierte Sitzungsdauer nicht ausgeschöpft wird, wenn der Rat – anders als die Prognose des Präsidiums – die für den ersten Sessionstag traktandierten Geschäfte schneller berät oder verschiebt. Für den ersten Sessionstag traktandierete Geschäfte, die der Rat an diesem Tag nicht mehr beraten kann, traktandiert das Präsidium für den Folgetag.

Sieht das Präsidium jeweils für den Dienstag und allenfalls den Mittwoch eine ganztägige Sitzung vor – 08.30 bis 17.00 Uhr²³⁵ –, baut es in aller Regel eine Mittagspause mit einer Richtdauer von eineinhalb Stunden ein, um dadurch die Qualität der Verhandlungen auch am Nachmittag und gegen Abend sicherzustellen. Diese Mittagspause kann auch eine willkommene Gelegenheit sein, Pendentes und/oder Bilaterales, zuweilen aktuell für die noch verbleibende Session, zu besprechen, zu behandeln und sogar zu klären. Auf die Mittagspause verzichtet

²³⁴ Art. 70 GeschKR.

²³⁵ Art. 72 GeschKR.

das Präsidium in aller Regel nur, wenn in seiner Beurteilung der Kantonsrat nur einen Teil des Sessionstages benötigt.

Bisher war üblich, die zweiten Lesungen von Vorlagen unmittelbar allfälligen Wahlgeschäften folgen zu lassen, d.h. jedenfalls an den Anfang des ersten Sitzungstages zu setzen. Aus jüngerer Erfahrung differenziert das Präsidium die Traktandierung der zweiten Lesungen von Vorlagen: Erwartet es, dass zweite Lesungen zu einer einlässlichen Diskussion Anlass geben, dass auf die zweite Lesung noch Anträge gestellt werden usw., insbesondere dass zweite Lesungen eines Vorlaufs in Vorbereitung, Absprache, Koordination und Gestaltung der Beratung bedürfen, legt es sie auf später im Verlauf des ersten Sitzungstages. Es behält sich auch vor, die zweite Lesung einer umstrittenen Vorlage auf die Tagesordnung des zweiten Sessionstages zu setzen.

Das Präsidium beurteilt jeweils im Rahmen der Gestaltung der Tagesordnung des letzten Sessionstages, ob es für den Zeitpunkt der Schlussabstimmungen einen Zeitpunkt als Richtwert angeben will. Dazu können es insbesondere Erlasse und Beschlüsse einladen, die in der Schlussabstimmung des qualifizierten Mehrs – 61 Ratsmitglieder, die zustimmen – bedürfen.

9.1.4. Anwesenheit während der Session, Abwesenheit und Entschuldigung

Wer an einer Session nicht teilnehmen kann, teilt dies der Ratspräsidentin oder dem Ratspräsidenten im Vorfeld der Session mit. Wer an einer Sitzung – Sessionstag – nicht teilnehmen kann, teilt dies und den Grund der Ratspräsidentin oder dem Ratspräsidenten wenn möglich schriftlich und im Voraus, spätestens aber zwei Stunden nach Sitzungsbeginn mit.²³⁶ Zu Beginn jeder Sitzung haben sich die Ratsmitglieder in eine Liste einzutragen, welche die Weibel kursieren lassen. Wer sich innert einer Stunde nicht einträgt, gilt als abwesend. Danach richtet sich die Ausrichtung des Taggeldes, und Abwesende werden im Protokoll als entschuldigt oder unentschuldigt aufgeführt.²³⁷

Stimmzählerinnen und Stimmzähler stellen immer wieder längere Abwesenheiten einzelner Ratsmitglieder während einer Session fest, obwohl sich diese Ratsmitglieder nicht entschuldigt haben. Schreiben sich diese Ratsmitglieder zu Beginn der Sitzung in die Präsenzliste ein, hat ihre Abwesenheit keine Konsequenzen für die Ausrichtung des Taggeldes. Auch störte Stimmzählerinnen und Stimmzähler, dass vereinzelt Ratsmitglieder die Ratsverhandlung für den Rest der Sitzung bzw. des Sessionstages verlassen, wenn und nachdem sie ihre «Anwesenheit» in die Präsenzliste eingetragen haben.

An sich müsste jedes Ratsmitglied sich gegenüber, aber auch seiner Wählerschaft gegenüber gehalten und verpflichtet fühlen, Funktion und Amt als Mitglied des Kantonsrates effektiv auch wahrzunehmen. Aber auch die Fraktion müsste ein Interesse haben, dass ihre Mitglieder ihre Funktion und ihr Amt effektiv wahrnehmen, namentlich bei Abstimmungen und Wahlen, «lebt» doch ein Parlament von der Mitwirkung seiner Ratsmitglieder. Das Präsidium versucht namentlich über die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten auf die Anwesenheit der Ratsmitglieder während der Sessionen hinzuwirken. Es behält sich auch vor, nachgewiesenem Missbrauch nachzugehen und ihn der betreffenden Fraktion zur Kenntnis zu bringen.

9.1.5. Öffentlichkeit und Medien

Siehe Abschnitt A Ziff. 2 dieses Berichtes.

²³⁶ Art. 74 GeschKR.

²³⁷ Art. 75 Abs. 1 bis 3 GeschKR.

9.1.6. *Sicherheit und Ordnung im Kantonsratssaal sowie in der und im Einzugsbereich der Pfalz*

Die Verhandlungen des Kantonsrates sind öffentlich. Zuhörerinnen und Zuhörer werden auf der Zuschauertribüne zugelassen, soweit Platz vorhanden ist. Äussern sie Beifall oder Missbilligung oder stören sie sonstwie die Ordnung, werden sie weggewiesen. Entsteht darüber hinausgehend Unruhe auf der Tribüne, lässt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident die Tribüne nach fruchtloser Mahnung räumen und schliessen. Dazu wird die Sitzung unterbrochen.²³⁸

Zuweilen wissen Präsidium, Ratspräsidentin oder Ratspräsident und Staatssekretär zum Voraus, zuweilen aber auch äusserst kurzfristig vor Sessionsbeginn, dass eine Demonstration oder eine Manifestation bevorsteht oder bereits demonstriert oder manifestiert wird. Soweit dadurch der Kantonsrat berührt und betroffen ist: Was gilt? Die Räume der Pfalz, für die während der Sessionen ein Sicherheitsdispositiv besteht, sind insofern zweckbezogen bzw. zweckgebunden, als sie das Funktionieren des Kantonsrates sicherstellen. In diesem Bereich ist eine politische Einflussnahme unerwünscht, die Ziel einer Demonstration oder Manifestation sein kann. Personen auf der Zuschauertribüne, welche die Ordnung stören, werden, wie das Geschäftsreglement des Kantonsrates es vorsieht, weggewiesen, und Personen, von denen man weiss oder zu erwarten ist, dass sie die Ordnung stören, wird der Zutritt untersagt und unterbunden. Eine Manifestation vor dem Regierungsgebäude wird toleriert, soweit und solange die Mitglieder von Kantonsrat und Regierung freien Zugang zur Pfalz haben. Verboten sind Demonstrationen. Zur Instruktion der Sicherheitsorgane im Rahmen einer Session ist es wünschenswert, wenn die für eine Manifestation verantwortlich Zeichnenden ihre Manifestation vorankündigen.

9.2. **Beratung im Allgemeinen**

9.2.1. *Einsetzen des parlamentarischen Verfahrens*

Das parlamentarische Verfahren setzt ein, wenn die Regierung, das Präsidium oder eine ständige Kommission eine Vorlage «eingebracht» hat²³⁹, d.h. dem Kantonsrat unterbreitet hat bzw. wenn das Präsidium ein Geschäft ohne Vorlage in das Geschäftsverzeichnis aufgenommen hat.²⁴⁰ Für Vorlagen traktandiert das Präsidium die Kommissionsbestellung in der nächsten Session bzw. stellt es die Zuständigkeit einer ständigen Kommission zur Vorberatung fest.²⁴¹ Für die parlamentarischen Vorstösse setzt das parlamentarische Verfahren ein, wenn Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen ihre Vorstösse eingereicht haben.

Das parlamentarische Verfahren richtet sich nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates.²⁴² Verfahrensschritte des Kantonsrates wechseln bei Vorlagen mit Verfahrensschritten der vorberatenden Kommission ab.

Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat die erforderlichen Vorlagen.²⁴³ Sie bzw. das zuständige Departement löst das vorparlamentarische Verfahren zur Erarbeitung von Vorlagen an den Kantonsrat aus und leitet es.

²³⁸ Art. 77, 78 Abs. 1 und 3 sowie Art. 81 GeschKR.

²³⁹ Art. 91 GeschKR.

²⁴⁰ Art. 70 Abs. 2 GeschKR.

²⁴¹ Art. 21 bzw. 14 ff. GeschKR.

²⁴² Art. 50 ff. GeschKR.

²⁴³ Art. 39 Abs. 1 GeschKR.

9.2.2. *Bindung an das Geschäftsverzeichnis sowie Mitteilungen und Erklärungen*

Der Kantonsrat behandelt die in das Geschäftsverzeichnis aufgenommenen Wahlen, Vorlagen und Vorstösse.²⁴⁴ Er ist an die traktandierten Geschäfte gebunden. Ausser den im Geschäftsverzeichnis aufgeführten Geschäften sind nur Mitteilungen der Ratspräsidentin bzw. des Ratspräsidenten und ausnahmsweise, wenn das Präsidium es gestattet, Erklärungen der Regierung und der Fraktionen sowie Richtigstellungen zulässig.²⁴⁵ Im September 2002²⁴⁶ erweiterte der Kantonsrat die Möglichkeit, eine Erklärung abzugeben, auf die Fraktionen. Damit scheinen dem Präsidium aktuelle und berechnigte Bedürfnisse abgedeckt zu sein. Auf Erklärungen von Interessengruppierungen, auf Resolutionen und dergleichen weitete es die Möglichkeit der Erklärung nicht aus.

Der Rücktritt eines Ratsmitglieds aus dem Kantonsrat ist in aller Regel ein besonderer Moment, für das betreffende Ratsmitglied wie für den Rat. Dies hat in jüngerer Zeit Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten bewogen, Rücktrittsschreiben im Volltext zu verlesen. Ob das Sessionsende der glückliche Zeitpunkt ist, Rücktrittsschreiben zu verlesen, und ob die vorgelegten und zu verlesenden Texte dafür stets geeignet waren: das Präsidium hat Zweifel. Als Alternative bietet sich an, dass die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident dem Rat den Rücktritt eines Ratsmitglieds bekannt gibt und darauf hinweist, dass die Parlamentsdienste das Rücktrittsschreiben integral ins Internet stellen. Im November 2007 fixierte das Präsidium seine Praxis zur Bekanntgabe des Rücktritts von Mitgliedern des Kantonsrates, wonach (1.) die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident dem Kantonsrat den Rücktritt eines Ratsmitglieds mündlich, in der Regel im Rahmen einer Mitteilung zu Beginn oder am Ende der Session bzw. zu Beginn oder am Ende eines Sitzungstages bekannt gibt, (2.) das Rücktrittsschreiben aber ins Internet stellen lässt und es in dieser Form den weiteren Ratsmitgliedern zur Verfügung stellt. Dieser Mittelweg trägt dem Rücktritt eines Ratsmitglieds angemessene Rechnung und Aufmerksamkeit, die Ratsmitglieder entbehren müssen, die mit Ablauf einer Amtsdauer aus dem Kantonsrat ausscheiden. Das Präsidium bemüht sich auch inskünftig, seine festgelegte Praxis «ohne Ansehen der Person» konsequent fortzusetzen.

9.2.3. *Beratungsunterlagen*

Typische Beratungsunterlagen sind Botschaft und Entwurf der Regierung zu einem Erlass oder einem Beschluss, der Bericht der Regierung in Erfüllung eines Postulatsauftrags, aber auch der Bericht einer vorberatenden Kommission zu ihren Anträgen und Bericht des Präsidiums, Jahres- und Geschäftsberichte der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, Anträge der vorberatenden Kommission, der Regierung, aus der Mitte des Rates und der Redaktionskommission, Information des Präsidiums auf einem «blauen Blatt», Dokumentation zu einer Vorlage usw.

Jahres- und Geschäftsberichte verschiedener staatlicher Anstalten sind (auch) Beratungsunterlagen des Kantonsrates. Weil jeweils mehrheitlich auf die Junisession verfügbar, stellte die Staatskanzlei diese Geschäftsberichte dem Kantonsrat auf die Junisession zu, obwohl der Kantonsrat sie zusammen mit der entsprechenden Berichterstattung der Staatswirtschaftlichen Kommission teilweise erst in der Septembersession beraten kann. Die nach der Junisession im und vor dem Kantonsratssaal zurückbleibenden Jahres- bzw. Geschäftsberichte lassen die Frage laut werden, ob Ratsmitglieder noch im Besitz dieser Ratsunterlagen sind, wenn sie in der Septembersession gebraucht werden. Die Staatskanzlei hat dem Versand vor der Junisession 2010 daher ein entsprechendes Hinweisblatt beigelegt.

Aufgabe der vorberatenden Kommission ist es, die vor der Behandlung im Kantonsrat stehende Vorlage vorzubereiten, d.h. zu prüfen und dem Kantonsrat Antrag zu stellen. Diese einlässliche Auseinandersetzung mit der Vorlage kann den Bedarf auslösen, weitere Unterlagen zu erhal-

²⁴⁴ Art. 82 Abs. 1 GeschKR.

²⁴⁵ Art. 82 GeschKR.

²⁴⁶ VI. Nachtrag zum Kantonsratsreglement, nGS 37-76.

ten. Nicht unüblich ist es, dass das zuständige Departement in solchen Fällen die Mitglieder der vorberatenden Kommission mit weiteren Unterlagen dokumentiert. An der vorberatenden Kommission liegt es diesfalls zu entscheiden, ob diese zusätzlichen Unterlagen ihrer Vorbereitung der Vorlage zuhanden des Kantonsrates dienen oder ob der Kantonsrat über diese Unterlagen auch verfügen muss, um verlässlich beschliessen zu können.

Die Beratungsunterlagen werden den Ratsmitgliedern laufend im Ratsinformationssystem zur Verfügung gestellt. Der wöchentliche Newsletter verweist auf Geschäfte, bei denen sich eine Änderung ergeben hat oder die sich auf ihrem Laufweg fortbewegt haben. Besonders gekennzeichnet sind Geschäfte, die erstmalig im Ratsinformationssystem veröffentlicht wurden. Die Beratungsunterlagen müssen spätestens vierzehn Tage vor Sessionsbeginn in elektronischer Form zur Verfügung stehen und spätestens elf Tage vor Sessionsbeginn in gedruckter Form im Besitz der Ratsmitglieder sein.²⁴⁷ Der postalische Versand – in der Regel ein Haupt- und ein Nachversand – enthält grundsätzlich nur die gedruckten Beratungsunterlagen, die auch im Geschäftsverzeichnis aufgeführt sind, und die Tagesordnung des ersten Sessionstages. Abweichend von diesem Grundsatz legt die Staatskanzlei dem Versand nur Unterlagen von Gremien des Kantonsrates oder der Staatsverwaltung bei, die einen direkten Bezug zum Kantonsrat haben bzw. für die Ratsmitglieder von besonderem Interesse sein können. Was einem Versand neben den Beratungsunterlagen beigegeben wird, entscheidet in Zweifelsfällen der Staatssekretär, allenfalls nach Rücksprache mit der Ratspräsidentin bzw. dem Ratspräsidenten.

Seit der Einführung des Ratsinformationssystems werden Dritte, die den Ratsmitgliedern – meistens der Gesamtheit – Unterlagen zukommen lassen wollen, auf andere Möglichkeiten der Zustellung verwiesen. Sie können Unterlagen unmittelbar vor und während einer Session auf den Tischen vor dem Haupteingang des Kantonsratssaals auflegen lassen. Für die direkte Zustellung an die Ratsmitglieder können sie sich die Adressen über die Publikation «Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen...» und das Ratsinformationssystem beschaffen. Die Staatskanzlei hält zudem ein aktualisiertes Adressverzeichnis der Ratsmitglieder. Namentlich unter dem Gesichtspunkt der Kundenfreundlichkeit stellte sie im Einvernehmen mit dem Präsidium den Departementen und mit Zustimmung des zuständigen Departementes auch Dritten die Adressen der Ratsmitglieder in einer Excel-Tabelle bzw. – seltener – auf Klebeetiketten zur Verfügung, wenn diese selbst die Ratsmitglieder mit Unterlagen bzw. Dokumenten bedienen wollten, die einen Bezug zum Kantonsrat bzw. seinen Geschäften haben oder für die Ratsmitglieder von besonderem Interesse sein können. Dabei stellt die Staatskanzlei auf eine offene und wahrheitsgetreue Information über den Inhalt der beabsichtigten Zustellung ab.

Ist erforderlich, dass die Weibel Ratsunterlagen während der Session laufend im Kantonsratssaal verteilen und damit Ratsmitglieder zuweilen stören? Das Präsidium prüfte, ob eine echte Alternative darin bestehen könnte, das Verteilen von Ratsunterlagen im Ratssaal auf das Deponieren an den Stirnseiten jeder Reihe zu beschränken in der Erwartung, dass die betreffenden Ratsmitglieder die Dokumente über die ganze Reihe selbständig weitergeben. 120 Ratsmitglieder in einem für 180 Ratsmitglieder konzipierten Ratssaal bewirkt unweigerlich eine Sitzordnung mit leeren Sitzen, d.h. mit Unterbrüchen in den Reihen, was die selbständige Weitergabe von Dokumenten über die ganze Reihe erschwert. Wenn die Ratsweibel die Ratsunterlagen an jedem belegten Sitzplan im Ratssaal deponieren, besteht überdies Gewähr, dass die Ratsmitglieder die Ratsunterlagen auch wirklich erhalten. Im Übrigen bemühen sich die Ratsweibel, die Ratsunterlagen so diskret und störungsfrei zu verteilen, wie es ihnen nur möglich ist.

²⁴⁷ Art. 83 GeschKR.

9.2.4. Diskussion

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates strukturiert die Diskussion und deren Beschränkungen klar und deutlich:

1. Grundstruktur der Diskussion

Aktion	Referenz (GeschKR)
Wer sprechen will, hat sich bei der Ratspräsidentin oder beim Ratspräsidenten anzumelden.	86/1
Die Präsidentin oder der Präsident erteilt das Wort in der Reihenfolge der Anmeldung. Kommissionsberichterstellerin oder Kommissionsberichtersteller und Vertreterin oder Vertreter des zuständigen Departementes haben Vorrang.	86/2
Mit Ausnahme der Kommissionsberichterstellerin oder des Kommissionsberichterstatters und der Vertreterin oder des Vertreters der Regierung darf kein Mitglied über den nämlichen Gegenstand mehr als zweimal sprechen, eine persönliche Berichtigung vorbehalten.	87 Abs. 1
Weicht eine Rednerin oder ein Redner von dem zur Beratung stehenden Gegenstand ab, ermahnt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident sie bzw. ihn, zur Sache zu sprechen.	87/2
Haben die angemeldeten Rednerinnen oder Redner gesprochen, erklärt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident die Diskussion als geschlossen. Danach darf niemand mehr das Wort über den Gegenstand ergreifen.	90

2. Einschränkungen

Aktion	Referenz (GeschKR)	
«Organisierte Debatte»	Das Präsidium kann in geeigneten Fällen ausnahmsweise die für eine Vorlage zur Verfügung stehende Redezeit beschränken. Es teilt den Fraktionen einen ihrer Mitgliederzahl entsprechenden Anteil an der Redezeit zu. Die keiner Fraktion angehörenden Mitglieder erhalten zusammen einen entsprechenden Anteil.	87/3
Schluss der Rednerliste	Wird Schluss der Rednerliste verlangt und vom Rat beschlossen, erhalten noch die bereits in der Rednerliste eingetragenen Ratsmitglieder, die Vertreterin oder der Vertreter der Regierung und zuletzt die Kommissionsberichterstellerin oder der Kommissionsberichtersteller das Wort.	88
Schluss der Diskussion	Wird Schluss der Diskussion verlangt und von der Mehrheit der Ratsmitglieder beschlossen, wird die Diskussion sofort abgebrochen. Der Kommissionsberichterstellerin oder dem Kommissionsberichtersteller sowie der Vertreterin oder dem Vertreter der Regierung steht eine kurze abschliessende Stellungnahme zu. Ist Schluss der Diskussion beschlossen worden, erklärt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident die Diskussion als geschlossen. Danach darf niemand mehr das Wort über den Gegenstand ergreifen.	89 und 90

Stehen komplexe und anspruchsvolle Beratungen bzw. Abstimmungen bevor, skizziert die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident die Beratung des Geschäftes bzw. die Abstimmung. In jüngerer Zeit stellt das Präsidium den Ratsmitgliedern vermehrt als bisher Beratungs- bzw. Abstimmungsschemen zur Verfügung, die das Prozedere der Beratung bzw. der Abstimmung transparent machen. Beratungsschemen für die Behandlung von Voranschlag, Geschäftsbericht der Regierung und Amtsberichte der kantonalen Gerichte sind bereits zur Regel geworden, das Beratungsschema für die Behandlung des Aufgaben- und Finanzplans 2011 bis 2013 erwies sich als sehr hilfreich und nützlich.

Im Rahmen von Organisation und Strukturierung der ausserordentlichen Klima-Session 2007 sah das Präsidium eine organisierte Debatte für die Fraktionserklärungen zu Beginn der Session vor. Es legte die organisierte Debatte für die Fraktionserklärungen wie folgt fest:

1. Fraktionen: je 10 Minuten;
2. Fraktionslose Mitglieder des Kantonsrates: je 5 Minuten.

Vor den Fraktionserklärungen zog eine Fraktion die vom Präsidium beschlossene und vorgesehene Aufteilung der Anteile der Fraktionen an der Redezeit in Zweifel, weil dem Geschäftsreglement des Kantonsrates widersprechend, und beantragte nach den Fraktionsstärken abgestufte Anteile an der Redezeit sowohl für die Fraktionen als auch für die fraktionslosen Mitglieder des Kantonsrates. Obwohl der Kantonsrat diesen Ordnungsantrag ablehnte, diskutierte das Präsidium in der Folge, ob die Zuteilung der Anteile an der Redezeit nach der Grösse der Fraktionen und dem Anteil der fraktionslosen Ratsmitglieder, d.h. nach dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz bzw. nach Proportionalität, mit Blick auf Sinn und Zweck einer organisierten Debatte für das Eintreten bzw. eine allgemeine Diskussion zu einer Vorlage bzw. zu einer Thematik zielführend und adäquat sei oder ob eine Flexibilisierung der Regelung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates über die Zuteilung der Redekontingente im Rahmen der organisierten Debatte angezeigt sei, was eine Revision der entsprechenden Bestimmung im Geschäftsreglement des Kantonsrates bedingte. In der Tat: Den Kommunikationsbedarf zu einer Thematik bzw. zu einem Thema kann wohl kaum die Fraktionsgrösse unter Berücksichtigung der fraktionslosen Ratsmitglieder ausmachen und bestimmen, namentlich wenn im Rahmen eines Eintretens oder einer allgemeinen Diskussion «organisiert debattiert» werden will und soll. So dürfte eine GRÜ-Fraktion im Eintreten bzw. in der allgemeinen Diskussion zu einer Klima-Session nicht weniger zu kommunizieren gehabt haben als beispielsweise eine SVP-Fraktion, während nach der Fraktionsstärke bemessen in einer 90 Minuten dauernden organisierten Debatte 5 Minuten auf die GRÜ-Fraktion entfallen, 30 Minuten auf die SVP-Fraktion. Flexibilisierung lässt sich erreichen, wenn der Kantonsrat dem Präsidium anvertraut, im Vorfeld einer organisierten Debatte den Fraktionen und den fraktionslosen Mitgliedern des Kantonsrates konkrete Anteile an der Redezeit zuzuteilen, die Gegenstand der organisierten Debatte bildende Thematik und die Kommunikationsbedürfnisse berücksichtigend.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

b) Beschränkungen

Art. 87. Mit Ausnahme der Kommissionsberichterstatter und des Vertreters der Regierung darf kein Mitglied über den nämlichen Gegenstand mehr als zweimal sprechen. Vorbehalten bleibt eine persönliche Berichtigung.

Weicht ein Redner von dem zur Beratung stehenden Gegenstand ab, so ermahnt ihn der Präsident, zur Sache zu sprechen.

Das Präsidium kann in geeigneten Fällen ausnahmsweise die für eine Vorlage zur Verfügung stehende Redezeit beschränken. Es teilt den Fraktionen **und den keiner Fraktion angehörenden Mitgliedern zusammen** einen ___ Anteil an der **gesamten** Redezeit zu. ___

9.3. Beratung von Vorlagen

9.3.1. Einbringen von Vorlagen

Die Regierung bringt Vorlagen ein, d.h. unterbreitet Vorlagen dem Kantonsrat, weil Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen sie dazu verpflichten, weil sie damit einen Auftrag des Kantonsrates erfüllt oder aber, weil die konkrete Situation oder Umstände ihr dies nahelegen.²⁴⁸

Das Präsidium und die ständigen Kommissionen können selbständig Vorlagen einbringen, d.h. dem Kantonsrat unterbreiten. Diesfalls hat die Regierung das Recht, dazu in einem Bericht und mit Anträgen Stellung zu nehmen.²⁴⁹

9.3.2. Eintreten auf eine Vorlage

Die Beratung einer Vorlage wird mit dem Eintreten eröffnet.²⁵⁰ Diese Phase der Beratung ist in aller Regel sehr kurz, wenn Eintreten nicht bestritten und keine Eintretensdiskussion verlangt wird.

Wird das Eintreten nicht bestritten, wird keine Eintretensdiskussion geführt. Diesfalls stellt die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident fest, dass der Kantonsrat auf die Vorlage eingetreten ist.²⁵¹

Auch wenn das Eintreten auf eine Vorlage nicht bestritten wird, kann Bedarf bestehen, sich zu einer Vorlage allgemein zu äussern, wozu sich die Eintretensdiskussion eignet. Diesfalls kann das Präsidium eine Eintretensdiskussion vorsehen oder kann der Kantonsrat auf Antrag aus seiner Mitte eine Eintretensdiskussion beschliessen.²⁵² Führt der Kantonsrat eine Eintretensdiskussion, schliesst er diese mit einem Abstimmen über Eintreten ab.

Wird das Eintreten auf eine Vorlage bestritten, wird eine Eintretensdiskussion geführt. Darin können Anträge auf Nichteintreten auf die Vorlage, auf Verschiebung des Eintretensbeschlusses und auf Rückweisung der Vorlage entweder an die vorberatende Kommission oder an die Regierung gestellt werden.²⁵³

Besteht eine gesetzliche Pflicht, auf die Vorlage einzutreten, weist die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident ausdrücklich darauf hin. Eine gesetzliche Pflicht, auf eine Vorlage einzutreten, bejaht der Kantonsrat jeweils bei der Behandlung des Voranschlags, bei der Behandlung der Rechnung, bei der Behandlung von Volksinitiativen und jüngstens auch bei der Behandlung des Aufgaben- und Finanzplans 2011 bis 2013. Besteht eine gesetzliche Pflicht, auf eine Vorlage einzutreten, entfällt nach der Eintretensdiskussion die Abstimmung über das Eintreten von Geschäftsreglementes wegen.²⁵⁴

9.3.3. Spezialdiskussion

Die Spezialdiskussion folgt dem Eintreten.²⁵⁵ In der Spezialdiskussion lässt sich der Kantonsrat auf den Beratungsgegenstand ein und berät die Bestimmungen – Artikel eines Gesetzes, Ziffern eines Kantonsratsbeschlusses usw. – einzeln:

²⁴⁸ Art. 91 Abs. 1 i.V.m. Art. 39 Abs. 1 GeschKR.

²⁴⁹ Art. 91 Abs. 2 i.V.m. Art. 39 Abs. 2 GeschKR.

²⁵⁰ Art. 93 Abs. 1 GeschKR.

²⁵¹ Art. 93 Abs. 3 erster Satz GeschKR.

²⁵² Art. 93 Abs. 3 GeschKR.

²⁵³ Art. 93 Abs. 2 GeschKR.

²⁵⁴ Art. 93 Abs. 4 GeschKR.

²⁵⁵ Art. 94 Abs. 1 GeschKR.

- In Erlassen, die der zweimaligen Lesung bedürfen, kann er im Rahmen der 1. Lesung die einzelnen Bestimmungen annehmen, abändern, streichen oder zurückweisen.²⁵⁶
- Vorlagen, die keiner zweimaligen Lesung bedürfen, berät der Kantonsrat artikel- bzw. zifferweise.²⁵⁷

Besonders geregelt ist die Beratung des Aufgaben- und Finanzplans, des Voranschlags, der Staatsrechnung, der Genehmigung von Erlassen sowie der Beratung von Berichten und des Regierungsprogramms.²⁵⁸

9.3.4. *Aufträge*

Bei der Beratung einer Vorlage können der vorberatenden Kommission, der Regierung oder dem Präsidium Aufträge erteilt werden.²⁵⁹ Auftraggeber ist stets der Kantonsrat, in der Regel auf Antrag der vorberatenden Kommission oder aus der Mitte des Rates. Beauftragte sind entweder die vorberatende Kommission oder die Regierung, seltener das Präsidium. Ausgeschlossen ist deshalb, dass eine vorberatende Kommission der Regierung direkt Aufträge erteilt.

Die Aufträge sind zulässig, wenn der Gegenstand in der Zuständigkeit des Kantonsrates ist bzw. bleibt, das Ergebnis aus der Aufgabenerfüllung also «wieder in den Kantonsrat zurückkehrt». Unzulässig wären Aufträge, die in die Zuständigkeit von Regierung und Staatsverwaltung «hinüberzielen und hinüberführen», also Aufträge mit Wirkung und Erfolg in der Zuständigkeit der Exekutive.

«Bei der Beratung einer Vorlage ...» indiziert den Konnex des Auftrags zum Beratungsgegenstand, nämlich zur Vorlage, die in Beratung steht. Der «bei der Beratung einer Vorlage» ausgelöste und erteilte Auftrag setzt sich damit von einem «bezugslosen» Auftrag ab, den eine vorberatende Kommission oder Ratsmitglieder in die Form einer Motion oder eines Postulates kleiden muss bzw. müssen. Dabei hat der Auftrag den Vorteil, dass der Kantonsrat ihn im Rahmen bzw. am Schluss der Beratung der Vorlage behandelt, während der in eine Motion oder in ein Postulat eingepackte Auftrag eines Vorverfahrens vor der eigentlichen Behandlung der Motion bzw. des Postulates bedarf, nämlich der Klärung des Eintretens.

9.3.5. *Rückkommen*

Am Ende der Spezialdiskussion können Rückkommensanträge gestellt werden, d.h. Anträge, auf einzelne Bestimmungen – Artikel eines Gesetzes, Ziffern eines Kantonsratsbeschlusses – zurückzukommen. Der Antrag lautet: «Rückkommen auf ...». Dabei kann die Antragstellerin oder der Antragsteller darlegen, wie sie bzw. er die angesprochene Bestimmung geändert sehen will, wenn der Kantonsrat auf diese Bestimmung zurückkommt.²⁶⁰ Die Spezialdiskussion, sowohl die Spezialdiskussion in 1. Lesung als auch die Spezialdiskussion in 2. Lesung, bildet den Hauptteil und ist Standard, während das der Spezialdiskussion anschliessende Rückkommen einen Antrag voraussetzt und demnach nicht «zwingend» ist. Spätestens mit dem Abschluss der Phase des «Rückkommens», sei dies, dass der Kantonsrat ein Rückkommen ablehnt, sei dies, dass der Kantonsrat auf die angesprochenen Bestimmungen zurückkommt und sie (nochmals) berät, ist die entsprechende Lesung – 1. Lesung oder 2. Lesung – abgeschlossen. Der abgeschlossenen 2. Lesung einschliesslich einer «Rückkommensphase» folgt nur mehr die Schlussabstimmung über das Ergebnis der 2. Lesung. Ihr kann demnach kein weiteres «Rückkommen» mehr anschliessen.

²⁵⁶ Art. 98 und 99 Abs. 1 GeschKR.

²⁵⁷ Art. 103 Abs. 1 GeschKR.

²⁵⁸ Art. 104 ff. GeschKR.

²⁵⁹ Art. 95 GeschKR.

²⁶⁰ Art. 96 GeschKR.

9.3.6. Erledigung von Vorlagen

Das Geschäftsverzeichnis gibt unter anderem einen Überblick über die Session und informiert über die beim Kantonsrat anhängigen Geschäfte. Nicht behandlungsreife Geschäfte werden gekennzeichnet. Später eingegangene Geschäfte werden nachgetragen.²⁶¹ Das Präsidium setzt das jeweilige Geschäftsverzeichnis der Session fest.²⁶² Dementsprechend kann eine Vorlage nach der Terminologie des Geschäftsreglementes des Kantonsrates als erledigt nur vom Geschäftsverzeichnis «abgesetzt» werden:

1. wenn der Kantonsrat die Vorlage beraten und verabschiedet hat;
2. wenn der Kantonsrat auf die Vorlage nicht eingetreten ist;
3. wenn der Kantonsrat die Vorlage abgelehnt hat.

Ablehnung meint: Der Kantonsrat ist wohl auf die Vorlage eingetreten, lehnt sie aber in der Gesamtabstimmung oder Schlussabstimmung ab.

Vom Geschäftsverzeichnis abzusetzen wäre wohl aber auch eine Vorlage, welche die Regierung vor der Erledigung durch den Kantonsrat zurückzöge, oder eine Vorlage, deren Regelungsinhalt gegenstandslos geworden ist, zum Beispiel die in Aussicht genommene Subventionierung einer Gemeindevereinigung, der die Stimmberechtigten mit der Ablehnung der Fusion zuvorgekommen sind.

9.3.7. Vorlagen mit Erlassen, die einer zweimaligen Beratung bedürfen

9.3.7.1. Allgemein

Erlasse, die dem Referendum zu unterstellen sind, werden in zwei Lesungen beraten, was auch gilt, wenn das Referendum wegen Dringlichkeit ausgeschlossen wird.

Erlasse, die dem Referendum zu unterstellen sind, bedürfen der zweimaligen Beratung, d.h. werden in zwei Lesungen beraten: in einer ersten Lesung einlässlich, in einer zweiten Lesung gestrafft.²⁶³ Bedarf jeder dem Referendum unterstehende Erlass, jede dem Referendum unterstehende Vorlage zwingend einer zweimaligen Lesung?... auch wenn die erste Lesung keine offenen Frage hinterlässt?... auch wenn an der raschen Verabschiedung des Erlasses ein sachlich ausgewiesenes Bedürfnis besteht? Das Geschäftsreglement des Kantonsrates konzentriert die Vorlagen, die einer zweimaligen Beratung bedürfen, auf Erlasse, die dem Referendum zu unterstellen sind.²⁶⁴ Darin liegt eine Verwesentlichung und Beschränkung auf Erlasse mit Bedeutung in gesetzgeberischer und/oder finanzieller Hinsicht. Zwei Lesungen sind eine Referenz an die Qualität der Rechtsetzung bei Erlassen bzw. eine Referenz an die Verantwortung des Kantonsrates gegenüber dem Finanzhaushalt des Kantons bei Gesetzen und Beschlüssen mit erheblichen finanziellen Konsequenzen. Zwei Lesungen mit einem minimalen Zwischenabstand dienen auch dem «Übereilungsschutz»: Die 2. Lesung erlaubt eine Überprüfung und Würdigung des Ergebnisses der 1. Lesung in einem gewissen Abstand.

9.3.7.2. 1. Lesung

In der 1. Lesung kann der Rat die einzelnen Bestimmungen der Vorlage – Artikel in Erlassen, Ziffern in Kantonsratsbeschlüssen – annehmen, ändern, streichen oder zurückweisen. Nach der 1. Lesung geht die Vorlage zur weiteren Prüfung an die vorberatende Kommission.²⁶⁵

Der Rat kann in der 1. Lesung einzelne Bestimmungen zurückweisen. Weist er Bestimmungen an die vorberatende Kommission oder an die Regierung zurück, wird die 1. Lesung in Bezug auf diese Bestimmungen ausgesetzt. Die Kommissionsberichterstatteerin oder der Kommissi-

²⁶¹ Art. 70 GeschKR (auszugsweise).

²⁶² Art. 7 Abs. 1 Bst. b GeschKR.

²⁶³ Art. 98 ff. GeschKR.

²⁶⁴ Art. 98 Abs. 1 GeschKR.

²⁶⁵ Art. 99 Abs. 1 und 4 GeschKR.

onsberichterstatter, in der Regel die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident, kann aber auch Anregungen zur Prüfung auf die 2. Lesung entgegennehmen.²⁶⁶

Zurückweisen oder Zurücknehmen? Da Verfahren und Folgen, ob der Rat eine Bestimmung zurückweist oder ob die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident Anregungen zur Prüfung entgegennimmt bzw. die Bestimmung in diesem Sinn «zurücknimmt», unterschiedlich sind, legt das Präsidium Wert auf die Terminologie, nämlich wegen der Konsequenzen: Wird eine Bestimmung zurückgewiesen, wird die 1. Lesung dieser Bestimmung ausgesetzt. Nimmt die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident lediglich Anregungen zur Prüfung entgegen und in diesem Sinn die Bestimmung «zurück», führt die Beratung zum Abschluss der 1. Lesung.

9.3.7.3. 2. Lesung

Der Kantonsrat kann die 2. Lesung frühestens vier Wochen nach der 1. Lesung durchführen. Der Rat kann Ausnahmen beschliessen, darf aber die 2. Lesung nicht am gleichen Tag wie die 1. Lesung vornehmen.²⁶⁷ Schutz vor «Übereilung» ist das Motiv dieser Bestimmung über die zeitliche Festlegung der 2. Lesung, für den Gesetzgeber ein ernst zu nehmendes Motiv, auch wenn die «2. Lesung» und deren deutliches Absetzen von der 1. Lesung zuweilen, wenn alles «klar» scheint, die Frage der Notwendigkeit aufwirft.

In der 2. Lesung behandelt der Kantonsrat Bestimmungen, zu denen die vorberatende Kommission, die Regierung bzw. das Präsidium Anträge – auf die 2. Lesung – gestellt haben. Auf weitere Bestimmungen kann der Kantonsrat zurückkommen, wenn ein entsprechender Rückkommensantrag aus der Mitte des Rates gestellt wird. Demgegenüber hat der Kantonsrat Verfassungsvorlagen auch in der 2. Lesung vollständig durchzuberaten.²⁶⁸

Werden in der 2. Lesung Anträge eingebracht, die mit den Gegenständen der 1. Lesung nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen oder nicht spruchreif erscheinen, sind sie entweder abzulehnen oder unter Aussetzen der 2. Lesung zum Gegenstand einer 1. Lesung zu machen. Ob ein in der 2. Lesung eingebrachter Antrag in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Gegenstand der 1. Lesung steht und spruchreif erscheint, ist zuweilen eine nicht eindeutig beantwortbare Frage. Das Präsidium legt die Bestimmung eng aus: Die Qualität des Produktes der 2. Lesung soll nicht durch sachfremde und offene Interventionen beeinträchtigt werden. Deshalb gibt das Geschäftsreglement des Kantonsrates auch die Anleitung, sachfremde oder nicht spruchreife Anträge entweder abzulehnen oder – unter Aussetzen der 2. Lesung – zum Gegenstand einer 1. Lesung zu machen. Ob Anträge, die in der 2. Lesung eingebracht werden, mit dem Gegenstand der 1. Lesung in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen und spruchreif erscheinen, beurteilt vorab die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident. Letztendlich hätte der Rat selbst darüber zu entscheiden.

9.3.7.4. Schlussabstimmungen

Die Behandlung einer Vorlage mit zweimaliger Lesung schliesst mit der Schlussabstimmung ab. Diese findet in der Regel am letzten Sessionstag statt. Vor der Schlussabstimmung eröffnet die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident die Diskussion über die Anträge der Redaktionskommission und die allgemeine Diskussion, in der das Beratungsergebnis gewürdigt und zur Schlussabstimmung Stellung genommen werden kann.²⁶⁹

Das Präsidium informiert, jedenfalls wenn es dies als angezeigt erachtet, mit der Tagesordnung des letzten Sessionstages über den mutmasslichen Zeitpunkt der Schlussabstimmungen als Richtzeitpunkt, insbesondere wenn der Schlussabstimmung unterliegende Vorlagen eines qua-

²⁶⁶ Art. 99 Abs. 1 bis 3 GeschKR.

²⁶⁷ Art. 98 Abs. 2 GeschKR.

²⁶⁸ Art. 100 GeschKR.

²⁶⁹ Art. 102 GeschKR.

lifizierten Mehrs bedürfen. Auch weist es in der Tagesordnung des letzten Sessionstages auf Vorlagen hin, die in der Schlussabstimmung des qualifizierten Mehrs bedürfen.

Vorlagen mit zweimaliger Lesung werden mit der Schlussabstimmung abgeschlossen, Vorlagen mit einmaliger Lesung in einer Gesamtabstimmung. Das Präsidium empfiehlt, sich an diese differenzierende Terminologie zu halten.

9.3.8. *Vorlagen mit Erlassen, die einer einmaligen Beratung bedürfen, Genehmigung von Erlassen und Berichte*

9.3.8.1. *Einmalige Beratung im Allgemeinen*

Vorlagen, für die das Geschäftsreglement des Kantonsrates keine zweimalige Lesung vorschreibt, werden nach dem Eintreten artikel- bzw. ziffernweise beraten. Nach der Erledigung der Rückkommensanträge stimmt der Kantonsrat gesamthaft über das Ergebnis der Beratung ab, in einer Gesamtabstimmung.

Zu einer strukturierten und geordneten Spezialdiskussion, namentlich des Voranschlags, des Geschäftsberichtes der Regierung, der Amtsberichte der Gerichte sowie des Aufgaben- und Finanzplans, tragen Beratungsschemen bei, die jeweils der Ratsdienst in Abstimmung mit der Finanzkontrolle, mit den angesprochenen Departementen und mit den Präsidentinnen und Präsidenten der angesprochenen ständigen Kommissionen entwirft.

9.3.8.2. *Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag und Staatsrechnung, Genehmigung von Erlassen sowie Berichte und Regierungsprogramm*

Aufgaben- und Finanzplan sowie Voranschlag werden abschnittsweise, die Staatsrechnung departementsweise beraten. Am Ende deren Beratung stimmt der Kantonsrat über die mit der Vorlage verbundenen Anträge ab.²⁷⁰

Das Gesetz kann vorsehen, dass Erlasse der Regierung der Genehmigung des Kantonsrates bedürfen, so typischerweise Besoldungserlasse. Diesfalls ist der Antrag der Regierung, den Erlass zu genehmigen, Gegenstand der Spezialdiskussion des Kantonsrates. Der Kantonsrat kann den genehmigungsbedürftigen Erlass vorbehaltlos genehmigen, unter dem Vorbehalt genehmigen, dass einzelne Bestimmungen geändert oder aufgehoben werden, oder dem zu genehmigenden Erlass die Genehmigung verweigern. Die Genehmigung des Kantonsrates ist in aller Regel konstitutives Element für den zu genehmigenden Erlass. Hat der Kantonsrat nur unter Vorbehalt genehmigt, wird der Erlass rechtsgültig, wenn die Regierung den Vorbehalt des Kantonsrates ausgeräumt hat.

Berichte der Regierung, in Erfüllung gutgeheissener Postulate, aber auch der Geschäftsbericht der Regierung sowie weitere Jahres- und Geschäftsberichte beispielsweise der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, die der Kantonsrat genehmigt oder von denen er Kenntnis nimmt, berät der Kantonsrat in der Regel abschnittsweise, das Regierungsprogramm in der Reihenfolge der Ziele.²⁷¹ Hat der Kantonsrat die Spezialdiskussion eines Berichtes abgeschlossen, stellt die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident von Geschäftsreglementes wegen fest, dass der Kantonsrat von diesem Bericht Kenntnis genommen hat. Eines Beschlusses des Kantonsrates bedarf es, im Gegensatz zu früher, nicht mehr. Die Beratung eines Berichtes *mit* einer Abstimmung über die Kenntnisnahme abzuschliessen, mache Sinn, so das Präsidium im Jahr 2002, wenn mit der Abstimmung der Abschluss der Beratung markiert werden wolle. Da das Parlament aber schon seit längerer Zeit auf eine Differenzierung der Kenntnisnahme – früher: Kenntnisnahme, zustimmende Kenntnisnahme oder gar ablehnende Kenntnisnahme – verzichtet, mache die Abstimmung über die Kenntnisnahme vom Inhalt her kaum mehr Sinn. Das Präsidium «unterstelle» dem Parlament nämlich, vom Bericht vor, spä-

²⁷⁰ Art. 104 GeschKR.

²⁷¹ Art. 106 Abs. 1 und 2 GeschKR.

testens mit der Beratung Kenntnis genommen zu haben. Dass die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident von Geschäftsreglementes wegen feststellt, dass der Kantonsrat von einem Bericht Kenntnis genommen habe, schliesst nicht aus, dass der Kantonsrat im Anschluss an diese Feststellung Aufträge behandelt und beschliesst, welche die vorberatende Kommission oder Ratsmitglieder im Zusammenhang mit dem Bericht stellen.²⁷²

9.3.8.3. *Berichte und Regierungsprogramm im Besonderen*

Als der seinerzeitige Grosse Rat im Jahr 1979 sein Ratsreglement erliess,²⁷³ legten die vom Kantonsrat beaufsichtigten Behörden Rechenschaft in der Regel in «Amtsberichten» ab. Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat heute einen Geschäftsbericht,²⁷⁴ die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten unterbreiten dem Kantonsrat ebenfalls Geschäftsberichte, sonst Jahresberichte²⁷⁵. Unter den Berichten, die der Kantonsrat berät, haben die Berichte der Regierung in Erfüllung eines gutgeheissenen Postulates²⁷⁶ oder eines Auftrags²⁷⁷ hervorragende Bedeutung. Auf diese Neuerungen hat das Geschäftsreglement des Kantonsrates Bezug zu nehmen.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

d) *Berichte und Regierungsprogramm*

Art. 106. Berichte ___ werden in der Regel abschnittsweise beraten.

Das Regierungsprogramm wird in der Reihenfolge der Ziele beraten.

Nach der Spezialdiskussion stellt der Präsident Kenntnisnahme des Berichtes fest.

Das Regierungsprogramm wird in der Reihenfolge der Ziele beraten.²⁷⁸ Mit der Botschaft der Regierung vom 27. April 2010 und dem Entwurf eines VI. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz²⁷⁹ schlägt die Regierung dem Kantonsrat vor, auf das Regierungsprogramm zu verzichten bzw. es durch eine Schwerpunktplanung in der abschliessenden Zuständigkeit der Regierung zu ersetzen. Stimmt der Kantonsrat dieser Neuerung im Staatsverwaltungsgesetz zu, wird dies eine Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates auslösen.²⁸⁰

²⁷² Art. 95 GeschKR.

²⁷³ Ratsreglement vom 24. Oktober 1979 (nGS 14-85/sGS 131.11).

²⁷⁴ Siehe Art. 5a StVG.

²⁷⁵ Rechenschaftsberichte:

- Jahresbericht der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen;
- Bericht des Universitätsrates;
- Geschäftsbericht der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen;
- Jahresbericht der Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen.

²⁷⁶ Art. 112 GeschKR.

²⁷⁷ Art. 95 GeschKR.

²⁷⁸ Art. 106 Abs. 2 GeschKR i.V.m. Art. 15 Abs. 1 Bst. b GeschKR.

²⁷⁹ 22.10.04 VI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. April 2010).

²⁸⁰ Bedarf zur Revision von Art. 106 Abs. 2 GeschKR i.V.m. Art. 15 Abs. 1 Bst. b GeschKR.

9.4. Parlamentarische Vorstösse

9.4.1. Arten und Zahl der parlamentarischen Vorstösse

9.4.1.1. Arten der parlamentarischen Vorstösse

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates kennt und stellt zur Verfügung:

1. Motionen;
2. Postulate;
3. Interpellationen;
4. Einfache Anfragen.²⁸¹

Die parlamentarischen Vorstösse richten sich grundsätzlich und in aller Regel an die Regierung, Motionen und Postulate mit dem Auftrag, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, Interpellationen und Einfache Anfragen mit dem Auftrag, Fragen zu beantworten. Ist ausnahmsweise die Regierung zur Behandlung eines parlamentarischen Vorstosses nicht zuständig, tritt das Präsidium oder eine ständige Kommission an ihre Stelle.²⁸²

Bestreitet die Regierung oder das Präsidium die Zulässigkeit eines parlamentarischen Vorstosses oder wird diese aus der Mitte des Rates bestritten, unterbreitet das Präsidium dem Kantonsrat als Erstes einen kurzen Bericht über die Zulässigkeit, verbunden mit einem Antrag. Bevor der Kantonsrat über die Zulässigkeit des betreffenden parlamentarischen Vorstosses beschlossen hat, kann dieser nicht behandelt werden.²⁸³ Parlamentarische Vorstösse können die Frage der Zulässigkeit namentlich aufwerfen, wenn der Auftrag einer Motion oder eines Postulates über das hinausgeht, wofür das Geschäftsreglement des Kantonsrates die Motion bzw. das Postulat vorsieht, oder wenn Fragen einer Interpellation oder einer Einfachen Anfrage über das hinausgehen, worüber Interpellantin oder Interpellant, Anfragerin oder Anfrager die Regierung befragen kann.

9.4.1.2. Zahl der parlamentarischen Vorstösse

Mit wie vielen parlamentarischen Vorstössen der Kantonsrat befasst und die Regierung belastet sind, ist je nach Stand unverantwortbar-übermässig bis verständlich-normal, nämlich das Bild eines Parlamentes, das seine parlamentarischen Instrumente nutzt ... Bekannt ist auch, dass sowohl Exponentinnen und Exponenten der eidgenössischen Räte als Kolleginnen und Kollegen von ihnen in kantonalen Parlamenten nach einer Limitierung und/oder Kontingentierung der Zahl der parlamentarischen Vorstösse rufen und danach verlangen, eine vernünftige und akzeptable Limitierung und/oder Kontingentierung aber noch auf sich warten lässt. Der Konsens fehlt, weil Teile der Parlamente die parlamentarischen Vorstösse als Belastung beurteilen, andere als eines der parlamentarischen Instrumente, das die Parlamentsordnung Ratsmitgliedern, Fraktionen und Kommissionen zu Artikulierung ihrer politischen Anliegen und Bedürfnisse zur Verfügung stellt, weshalb sie auch genutzt werden dürfen.

Das Kantonsratsreglement stellt es in das Belieben der Ratsmitglieder, der Fraktionen und der Kommissionen, wie viele und welche parlamentarische Vorstösse sie einreichen wollen. Periodisch wird die Frage der Kontingentierung aufgeworfen. Mit seiner Offenheit gegenüber parlamentarischen Vorstössen geht das Geschäftsreglement des Kantonsrates davon aus, dass Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen die ihnen zustehenden parlamentarischen Vorstösse gezielt einsetzen. Davon ging bisher auch das Präsidium aus und verzichtete deshalb darauf, die Kontingentierung parlamentarischer Vorstösse näher zu prüfen und zu konkretisieren. Heute erlaubt das Ratsinformationssystem, verzugslos auf Informationen zu greifen, die Basis eines parlamentarischen Vorstosses sein können, vielleicht aber auch gerade deswegen vom Einreichen Abstand nehmen lassen.

²⁸¹ Art. 107 Abs. 1 GeschKR.

²⁸² Art. 124 GeschKR.

²⁸³ Art. 110 GeschKR.

Indem das Präsidium die Behandlung parlamentarischer Vorstösse in die Tagesordnungen integriert, über den Sitzungstag verteilt und namentlich die Behandlung parlamentarischer Vorstösse den Sachgeschäften folgen lässt, die das gleiche Departement betreffen, wird auch eine an und für sich grosse Zahl hängiger parlamentarischer Vorstösse für den Kantonsrat in der Behandlung verkraftbar und vermittelt nicht mehr den Eindruck eines «nicht interessierenden» Haufens parlamentarischer Vorstösse, den der Kantonsrat gegen Ende einer Session noch abzutragen hätte.

9.4.2. *Einreichung der parlamentarischen Vorstösse*

9.4.2.1. *Verfahren der Einreichung*

Ratsmitglieder und Fraktionen können Motionen, Postulate, Interpellationen und Einfache Anfragen einreichen, Kommissionen können Motionen und Postulate einreichen.²⁸⁴ Sie können Motionen, Postulate und Interpellationen *nur* während der Session einreichen, Einfache Anfragen auch ausserhalb der Session. Vorberatende Kommissionen können Motionen und Postulate, die im Zusammenhang mit der vorberatenden Vorlage stehen, zusammen mit den Anträgen zu einer Vorlage auch ausserhalb der Session einreichen.²⁸⁵

Die Ratsweibel verteilen die eingereichten und ausgefertigten parlamentarischen Vorstösse im Kantonsratssaal, wenn sie verfügbar sind, wenn immer möglich vor Ende des betreffenden Sessionstages. Wortlaut der parlamentarischen Vorstösse und Liste der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner werden spätestens am Ende der Session zur Verfügung gestellt, sicher elektronisch im Ratsinformationssystem.²⁸⁶

Erfassen und Ausfertigen der parlamentarischen Vorstösse erleichtert, wenn Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen den Parlamentsdiensten, konkret dem Sekretariat der Staatskanzlei, den Wortlaut in elektronischer Form zustellen. Eine Vorlage steht den Ratsmitgliedern im geschützten Bereich (Extranet) des Ratsinformationssystems zur Verfügung.

9.4.2.2. *Unterzeichnung des parlamentarischen Vorstosses*

Parlamentarische Vorstösse haben eine Erstunterzeichnerin bzw. einen Erstunterzeichner und vielfach Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner. In jüngerer Zeit wurden vermehrt parlamentarische Vorstösse eingereicht, die ausdrücklich mehr als eine Erstunterzeichnerin bzw. einen Erstunterzeichner nennen wollten.

Im Dezember 1998 beschloss das Präsidium, dass inskünftig Vorstösse, die mehr als drei «Erstunterzeichnende» aufweisen, zurückgewiesen werden sollen mit dem Auftrag zur Bezeichnung von höchstens drei «Erstunterzeichnenden». Grund dafür waren namentlich die praktischen Auswirkungen, indem sowohl im Geschäftsverzeichnis als auch in weiteren Dokumenten die Zitierbarkeit solcher Vorstösse erheblich erschwert wird.²⁸⁷ Die Praxis des Präsidiums stiess jedoch im November 2001 erstmals an Grenzen, als es das erklärte Anliegen aller seinerzeitigen Fraktionen war, gemeinsam einen parlamentarischen Vorstoss einzureichen. Das Präsidium differenzierte seine Praxis, indem es zuließ, dass ein parlamentarischer Vorstoss von allen Fraktionen «erstunterzeichnet» werden kann, wenn dies der Wunsch der Fraktionen ist. Neuerlich zeigte sich das Bedürfnis, dass ein Mitglied jeder Fraktion einen parlamentarischen Vorstoss «erstunterzeichnen» kann, so beispielsweise eine Frau aus jeder Fraktion.

Das Präsidium nimmt in Aussicht, seine bisherige Praxis fortzusetzen: grundsätzlich höchstens drei erstunterzeichnende Ratsmitglieder, ausnahmsweise aber, wenn den Fraktionen eine besondere Bedeutung zukommt, höchstens eine Vertreterin oder ein Vertreter jeder Fraktion

²⁸⁴ Art. 107 Abs. 1 GeschKR.

²⁸⁵ Art. 107 Abs. 2 GeschKR.

²⁸⁶ Art. 107 Abs. 3 GeschKR.

²⁸⁷ ABI 1998, 1841 ff., und 2006, 2383.

(Fraktionspräsidentin oder Fraktionspräsident für die Fraktion oder ein Fraktionsmitglied). Demnach gilt folgende Praxis für die *Erstunterzeichnung* parlamentarischer Vorstösse:

Höchstzulässige Zahl an Erstunterzeichnerinnen und Erstunterzeichnern	Voraussetzungen
3	Regelfall für Motionen, Postulate, Interpellationen und Einfache Anfragen
höchstens <i>eine</i> Vertreterin oder <i>ein</i> Vertreter jeder Fraktion	Fraktionspräsidentin oder Fraktionspräsident für die Fraktion oder ein Fraktionsmitglied Motion, Postulat oder Interpellation mit besonderer Bedeutung für die Fraktionen («fraktionsübergreifender» parlamentarischer Vorstoss)

9.4.3. *Dringlichkeit parlamentarischer Vorstösse*

Der Kantonsrat kann die Behandlung einer Motion, eines Postulates oder einer Interpellation dringlich erklären, wenn die Motionärin oder der Motionär, die Postulantin oder der Postulant bzw. die Interpellantin oder der Interpellant den Antrag, die Motion, das Postulat bzw. die Interpellation dringlich zu erklären, am 1. Sessionstag innert zweier Stunden nach Sitzungsbeginn stellt. In diesem Fall wird die Motion, das Postulat bzw. die Interpellation in der gleichen Session behandelt.²⁸⁸

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates impliziert, dass der Kantonsrat die Frage der Dringlicherklärung parlamentarischer Vorstösse jeweils am Dienstag der Session behandelt. Die Dringlicherklärung parlamentarischer Vorstösse am ersten Sessionstag muss die Ausnahme sein, sollen doch Regierung und Kantonsrat angemessene Zeit haben, die Frage, ob ein parlamentarischer Vorstoss dringlich erklärt werden soll, mit allen Konsequenzen verlässlich zu prüfen. Dass der Antrag, eine Motion, ein Postulat oder einer Interpellation dringlich zu erklären, am ersten Sessionstag innert zweier Stunden nach Sitzungsbeginn gestellt werden muss, soll erlauben, die Frage der Dringlichkeit auch beraten zu können, wenn sich die Session – wohl ausnahmsweise – auf einen Sessionstag konzentriert. Begrüssenswert ist allemal, wenn Motionärinnen und Motionäre, Postulantinnen und Postulanten sowie Interpellantinnen und Interpellanten frühzeitig kommunizieren, dass sie beabsichtigen, einen parlamentarischen Vorstoss als dringlich einzureichen.

9.4.4. *Behandlung parlamentarischer Vorstösse*

9.4.4.1. *Integration der Behandlung der parlamentarischen Vorstösse in die Tagesordnung*

Das Präsidium informiert auf der Tagesordnung, welche parlamentarischen Vorstösse die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident im Zusammenhang mit welchen Vorlagen zu behandeln gedenkt. Damit werden die parlamentarischen Vorstösse in den Ratsbetrieb integriert, nicht nur an das Ende des Sessionstages oder an das Ende der Session «gestossen». Damit werden aber auch die Erstunterzeichnerinnen und Erstunterzeichner verpflichtet, sich für die Behandlung ihrer Vorstösse bereitzuhalten. Dem gleichen Zweck dient auch die Liste der behandlungsreifen parlamentarischen Vorstösse, welche die Parlamentsdienste den Ratsmitgliedern jeweils vor Beginn einer Session zur Verfügung stellen.

Den geplanten und zügigen Sessionsverlauf kann stören, wenn parlamentarische Vorstösse nicht behandelt werden können, nur weil die Erstunterzeichnerinnen bzw. Erstunterzeichner und die entsprechenden Mitglieder der Regierung fehlen. Das geltende Geschäftsreglement des Kantonsrates enthält keine diesbezüglichen Verfahrensbestimmungen, weshalb die Bera-

²⁸⁸ Art. 180 GeschKR.

tung in der Regel verschoben wird. Bei der Beantwortung von Interpellationen wird das Präsidium inskünftig seine Praxis verschärfen: Ist die Erstunterzeichnerin bzw. der Erstunterzeichner einer Interpellation bei der Beantwortung nicht anwesend, ohne entschuldigt zu sein, ist die Interpellation beantwortet und somit «erledigt».

9.4.4.2. Eintreten auf Motionen und Postulate

Die Behandlung einer Motion oder eines Postulates setzt mit dem Eintreten ein. Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident fragt den Rat bzw. stellt fest, ob Eintreten auf die Motion oder das Postulat bekämpft wird. Wird Eintreten nicht bekämpft, stellt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident fest, dass der Kantonsrat auf die Motion oder das Postulat eingetreten ist. Diesfalls folgt die Spezialdiskussion.

Wird Eintreten auf die Motion oder das Postulat bekämpft, führt der Kantonsrat eine Eintretensdiskussion. Die Erstunterzeichnerin oder der Erstunterzeichner der Motion oder des Postulates erhält für höchstens 15 Minuten das Wort zur Begründung, anschliessend, wer sich an der Diskussion beteiligen will. Will die Regierung die Motion oder das Postulat bekämpfen oder eine besondere Erklärung abgeben, erhält ihre Vertreterin oder ihr Vertreter für höchstens 15 Minuten das Wort.²⁸⁹

Nicht nur die Erstunterzeichnerin oder der Erstunterzeichner²⁹⁰, sondern auch der Kantonsrat kann eine Motion unter Anpassung des Wortlautes in ein Postulat umwandeln. Diesfalls beschliesst er zunächst über die Umwandlung der Motion in ein Postulat – Umwandlung der Motion in ein Postulat *oder* Festhalten an der Motion –, um alsdann das Eintreten auf das «umgewandelte» Postulat oder auf die ursprüngliche Motion zu behandeln und zu beschliessen.²⁹¹

Hat der Kantonsrat beschlossen, auf die Motion oder das Postulat einzutreten, führt er die Spezialdiskussion. Darin können Anträge auf Änderung des Wortlauts gestellt werden, sinnvollerweise des Wortlauts, der den Auftrag an die Regierung ausmacht, wenn die Motion oder das Postulat gutgeheissen wird. Die Behandlung der Motion oder des Postulats schliesst der Kantonsrat diesfalls mit der Gutheissung oder Ablehnung der Motion oder des Postulats ab.²⁹²

9.4.5. Motionen

9.4.5.1. Inhalt

Mit der Gutheissung der Motion erteilt der Kantonsrat der Regierung den Auftrag, den Entwurf einer Verfassungsbestimmung, eines Gesetzes oder eines Kantonsratsbeschlusses vorzulegen. Der Auftrag kann Richtlinien über den Inhalt des Entwurfes umfassen.²⁹³

Die Motion hat den Auftrag an die Regierung knapp zu umschreiben.²⁹⁴ Die Motion kann mit einer kurzen schriftlichen Begründung versehen sein.²⁹⁵

Mit einer Motion kann die Motionärin oder der Motionär das Motionsthema von sich aus, selbständig und ohne Konnex zu einem bereits hängigen Geschäft oder zu einer laufenden Diskussion auf die Agenda von Kantonsrat und Regierung setzen. Inhaltlich wohl vergleichbar, knüpft aber der Auftrag an eine Vorlage an, die der Kantonsrat behandelt bzw. behandelt hat, und der Inhalt des Auftrags muss einen Konnex zur Vorlage haben.²⁹⁶

²⁸⁹ Art. 15 Abs. 1 bis 3 GeschKR.

²⁹⁰ Art. 109 Abs. 1 Bst. a GeschKR.

²⁹¹ Art. 15 Abs. 4 GeschKR.

²⁹² Art. 116 GeschKR.

²⁹³ Art. 111 Abs. 1 GeschKR.

²⁹⁴ Art. 113 Abs. 1 GeschKR.

²⁹⁵ Art. 111 Abs. 2 GeschKR.

²⁹⁶ Art. 95 GeschKR.

Mit der Gutheissung der Motion beauftragt der Kantonsrat die Regierung, Vorleistung für eine Rechtsetzung in der Zuständigkeit des Kantonsrates zu erbringen und das Vorverfahren der Rechtsetzung auf Verwaltungs- und Regierungsseite auszulösen, das vorparlamentarische Verfahren. Dessen mögen sich die Ratsmitglieder, die Fraktionen und die Kommissionen bewusst sein, wenn sie eine Motion lancieren, dessen mag sich der Kantonsrat in der Beurteilung des Präsidiums aber auch bewusst sein, wenn er eine Motion gutheisst.

9.4.5.2. Normierung der Standesinitiative im Geschäftsreglement des Kantonsrates

Die Kantonsverfassung weist dem Kantonsrat die Zuständigkeit zu, nach Massgabe der Bundesverfassung Standesinitiativen einzureichen.²⁹⁷ Mangels eines geeigneten Vehikels bediente sich der Kantonsrat bisher der Motion, um eine Standesinitiative zu beschliessen und der Bundesversammlung einzureichen, wobei er jeweils die Regierung dazu einlud, die beschlossene Standesinitiative in der gehörigen Form der Bundesversammlung zuzuleiten.

Um die Motion nicht weiterhin zu «denaturieren» bzw. für die Lancierung einer Standesinitiative zu «missbrauchen», schlägt das Präsidium dem Kantonsrat eine Differenzierung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vor, die neue Bestimmungen über die Auslösung und Einreichung einer Standesinitiative enthält und den Katalog der Zuständigkeiten des Präsidiums dahin gehend ergänzt, dass das Präsidium bezeichnet, wer den Kantonsrat bei den von ihm eingereichten Standesinitiativen für die Anhörung durch die zuständige Kommission der eidgenössischen Räte vertritt.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

d) Zuständigkeit

Art. 7. Das Präsidium:

- a) legt die Daten der ordentlichen Sessionen auf wenigstens zwei Jahre 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;
- c^{ter}) bezeichnet bei vom Kantonsrat eingereichten Standesinitiativen die Vertretung für die Anhörung durch die zuständige Kommission der eidgenössischen Räte;**²⁹⁸
- 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 Staatsvoranschlages vor und überwacht diese Ausgaben.

Entscheide des Präsidiums können an den Kantonsrat weitergezogen werden.

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

²⁹⁷ Art. 65 Bst. I KV.

²⁹⁸ Art. 116 Abs. 4 des eidgenössischen Parlamentsgesetzes (SR 171.10).

Titel nach Art. 124. cbis) Standesbegehren

Auslösung einer Standesinitiative

Art. 124bis (neu). Mit dem Standesbegehren wird der Kantonsrat eingeladen, eine Standesinitiative zu beschliessen.

Einreichung des Standesbegehrens, Stellungnahme der Regierung, Eintreten, Beratung und Beschlussfassung richten sich nach den Bestimmungen dieses Erlasses über die Motion.

Einreichung der Standesinitiative

Art. 124ter (neu). Hat der Kantonsrat das Standesbegehren gutgeheissen, reicht das Präsidium die Standesinitiative der Bundesversammlung ein.

II.

1. ...

2. Motionen, die auf die Einreichung einer Standesinitiative abzielen und im Zeitpunkt des Vollzugsbeginns dieses Erlasses bereits hängig sind, und beschlossene Standesinitiativen werden nach bisherigem Recht behandelt.

9.4.6. Postulat

Mit der Gutheissung eines Postulates erteilt der Kantonsrat der Regierung den Auftrag, über einen in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallenden Gegenstand Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen oder über einen unter die Aufsicht des Kantonsrates fallenden wichtigen Gegenstand Bericht zu erstatten.²⁹⁹

Das Postulat hat den Auftrag knapp zu umschreiben. Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident weist weitschweifige Postulate zur Kürzung an die Erstunterzeichnerin oder an den Erstunterzeichner zurück.³⁰⁰

Die Behandlung eines Postulates beginnt wie die Behandlung einer Motion mit dem Eintreten.³⁰¹ Ist der Kantonsrat auf ein Postulat eingetreten, folgt die Spezialdiskussion des Postulates, namentlich des Wortlautes, der Auftrag an die Regierung wird, wenn der Kantonsrat das Postulat gutheisst. Dazu können Anträge auf Änderung gestellt werden. Die Behandlung eines Postulates schliesst der Kantonsrat mit der Abstimmung darüber ab, ob er das Postulat gutheissen oder ablehnen will.³⁰² Heisst der Kantonsrat ein Postulat gut, beauftragt er damit die Regierung, ihm einen Bericht zu unterbreiten, den Postulatsbericht. Ziel des Kantonsrates, sich eine Thematik oder einen Gegenstand in Form eines Postulatsberichtes präsentieren zu lassen, muss sein, eine Auslegeordnung bzw. eine Standortbestimmung zu erhalten, die eine politische Analyse und politische Perspektiven erlaubt. Die Erarbeitung eines Berichtes engagiert und absorbiert Verwaltung und Regierung in aller Regel erheblich, was der Kantonsrat erwägen möge, wenn er vor der Frage steht, ob er mit der Gutheissung eines Postulates der Regierung den entsprechenden Postulatsauftrag erteilen will.

²⁹⁹ Art. 112 GeschKR.

³⁰⁰ Art. 13 GeschKR (auszugsweise).

³⁰¹ Siehe Abschnitt B Ziff. 10.4.5. dieses Berichtes.

³⁰² Art. 116 GeschKR (auszugsweise).

9.4.7. Weiterbehandlung und Abschreibung gutgeheissener Motionen und Postulate

Die Regierung berichtet dem Kantonsrat jährlich über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse³⁰³ bzw. erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über die gutgeheissenen Motionen und Postulate.³⁰⁴ Auf der Grundlage des Berichtes der Regierung über den «Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse» nimmt der Kantonsrat vom Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen Motionen und Postulate Kenntnis, schreibt er erfüllte Motions- und Postulatsaufträge ab und befindet er über das weitere Vorgehen in der Bearbeitung pender gutgeheissener Motionen und Postulate. Die jährliche Berichterstattung der Regierung über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen Motionen und Postulate hat im Verständnis des Präsidiums den aktuellen Stand der Bearbeitung, die Voraussetzungen zu einer allfälligen Abschreibung bzw. die Gründe der Verzögerung in der Bearbeitung und das weitere Vorgehen zu beinhalten, verbunden mit dem Antrag auf Abschreibung der erfüllten Motionen und Postulate sowie dem Vorschlag über die weitere Bearbeitung pender Motionen und Postulate. Aus diesem Grund kann auf die Sonderbestimmung im Geschäftsreglement des Kantonsrates verzichtet werden, wonach die Regierung dem Kantonsrat über die Gründe der Verzögerung Bericht zu erstatten und über das weitere Vorgehen Antrag zu stellen hat, wenn eine Motion während dreier Jahre bei der Regierung anhängig bleibt.³⁰⁵ Mit der jährlichen Berichterstattung der Regierung über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen Motionen und Postulate entfällt der Bedarf nach einer «Sonderbegründung» der während dreier Jahre bei der Regierung anhängigen Motionen.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

h) Weiterbehandlung

Art. 118. Die Regierung erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über die gutgeheissenen Motionen und Postulate.

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.

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 Postulates nicht voraussehbar war;
3. sich die Verhältnisse seit der Gutheissung des Postulates grundlegend verändert haben und daher auf die Erfüllung des Auftrags verzichtet werden kann.

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates umschreibt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit der Kantonsrat eine Motion und ein Postulat abschreibt.³⁰⁶ In langjähriger Praxis sowie im Einvernehmen mit Präsidium und Regierung übernahm und übernimmt es die Staatswirtschaftliche Kommission, im Rahmen ihrer ordentlichen jährlichen Prüfungstätigkeit

³⁰³ Art. 5 Abs. 2 Bst. a StVG.

³⁰⁴ Art. 118 Abs. 1 GeschKR.

³⁰⁵ Art. 118 Abs. 3 GeschKR.

³⁰⁶ Art. 118 Abs. 2 und 3 GeschKR.

und zusammen mit ihrem jährlichen Bericht zur Staatsverwaltung die jeweils hängigen gutgeheissenen Motionen und Postulate zu inventarisieren, anhand des jährlichen Berichtes der Regierung über den Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse zu beurteilen und dem Kantonsrat – in der Regel im Einvernehmen mit der Regierung, aber auch ohne Antrag und gelegentlich auch entgegen dem Antrag der Regierung – die Abschreibung erfüllter Motionen und Postulate bzw. die Aufrechterhaltung noch nicht erfüllter Motions- bzw. Postulatsaufträge zu beantragen. Die Regierung ist deshalb davon befreit, in Vorlagen, mit denen sie gutgeheissene hängige Motionen und Postulate erfüllen will, zur Abschreibung zu beantragen.

9.4.8. Interpellation

Mit einer Interpellation unterbreiten Ratsmitglieder bzw. Fraktionen der Regierung Fragen über einen Gegenstand der Staatstätigkeit zur Beantwortung. Die Interpellation soll die Fragen kurz und klar umschreiben. Die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident weist weit-schweifige Interpellationen zur Klärung an die Erstunterzeichnerin oder den Erstunterzeichner zurück.³⁰⁷

Die Regierung beantwortet eine Interpellation in der Regel schriftlich. Die Interpellantin oder der Interpellant und allenfalls eine Vertreterin oder ein Vertreter der Regierung haben die Möglichkeit, eine kurze Stellungnahme von je höchstens drei Minuten Dauer abzugeben.³⁰⁸ Um die Ratsmitglieder gleich zu behandeln, werden Ratspräsidentin und Ratspräsident auch inskünftig Bedacht darauf nehmen, dass die Interpellantinnen und Interpellanten einerseits, aber auch die Vertreterinnen und Vertreter der Regierung andererseits ihre Stellungnahmen auf je höchstens drei Minuten ausrichten.

Bei mehreren «Erstunterzeichnerinnen» und «Erstunterzeichnern» einer Interpellation gebietet sich, der ersten bzw. dem ersten von mehreren Erstunterzeichnerinnen und Erstunterzeichnern die Möglichkeit zur kurzen Stellungnahme einzuräumen.

Auf Antrag aus der Mitte des Rates kann der Kantonsrat «Diskussion» über die Thematik der Interpellation und die Antwort der Regierung beschliessen. Hierfür bedarf es der Mehrheit der stimmenden Mitglieder des Kantonsrates.³⁰⁹

9.4.9. Einfache Anfrage

Mit der Einfachen Anfrage unterbreiten Ratsmitglieder und Fraktionen der Regierung eine Frage, zuweilen aber auch mehrere Fragen über einen Gegenstand der Staatstätigkeit.³¹⁰ Die Antwort der Regierung soll knapp sein und wird dem Kantonsrat schriftlich zugestellt, kann aber auch mündlich erfolgen, insbesondere im Rahmen der Behandlung des Geschäftsberichtes der Regierung oder einer Interpellation.³¹¹

Die Interpellation enthält Fragen über einen Gegenstand der Staatstätigkeit, die Einfache Anfrage enthält – nach dem Wortlaut des Geschäftsreglementes des Kantonsrates – *eine* Frage über einen Gegenstand der Staatstätigkeit. Wohl im Gegensatz zur Interpellation konzentriert sich die Einfache Anfrage im Verständnis und nach der Systematik des Geschäftsreglementes des Kantonsrates auf eine «Einfache» Frage, auf eine konkrete Frage, die auf dem parlamentarischen Weg gestellt, damit thematisiert und beantwortet erhalten werden will und wozu der Weg der direkten Anfrage beim zuständigen Mitglied der Regierung oder beim zuständigen Departement nicht beschritten werden will. Ob 17 Fragen zur Thematik «Treibjagd auf die Automobilisten und Motorradfahrer?» das Vehikel der Einfachen Anfrage nicht überladen?³¹²

³⁰⁷ Art. 119 GeschKR.

³⁰⁸ Art. 122 Abs. 1 GeschKR.

³⁰⁹ Art. 122 Abs. 2 i.V.m. Art. 132 Abs. 1 GeschKR.

³¹⁰ Art. 123 Abs. 1 erster Satz GeschKR.

³¹¹ Art. 123 Abs. 2 GeschKR.

³¹² Einfache Anfrage 61.07.14 «Treibjagd auf die Automobilisten und Motorradfahrer?» vom 19. April 2007.

Wenn das Geschäftsreglement des Kantonsrates der Kantonsratspräsidentin oder dem Kantonsratspräsidenten die Befugnis nicht einräumt, weitschweifige Einfache Anfragen zur Kürzung an die Fragestellerin oder an den Fragesteller zurückzuweisen – dies im Gegensatz zur Befugnis, weitschweifige Motionen und Postulate sowie weitschweifige Interpellationen zur Kürzung an die Erstunterzeichnerin bzw. an den Erstunterzeichner zurückzuweisen³¹³ –, ruft das Präsidium Bedeutung und Tragweite der Einfachen Anfrage in Erinnerung und appelliert diesbezüglich an das Verständnis potenzieller «einfach Anfragender».

9.5. Eingaben

9.5.1. Arten

Eingaben an den Kantonsrat haben verschiedenste Provenienz und betreffen verschiedenste Anliegen. Häufig sind Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern, die Behörden, die Behördemitglieder und Mitarbeitende sowohl der Staatsverwaltung als auch der Justizverwaltung kritisieren und sich mit deren Verhalten nicht anfreunden können. Vielfach wenden sich auch Verfahrensbeteiligte, seien dies Klägerinnen oder Kläger, seien dies Rekurrentinnen oder Rekurrenten, seien dies Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer, an den Kantonsrat, um dessen Oberaufsicht über Regierung, Staatsverwaltung und Justizverwaltung zu bemühen, weil Rechtsverfahren sie nicht dorthin gebracht haben, wo sie sein möchten. In ihrem jährlichen Bericht über ihre Aufsicht über die Justizverwaltung spricht die Rechtspflegekommission zuweilen solche Eingaben an, und in ihrer zumeist mündlichen Berichterstattung informiert sie den Kantonsrat über solche Eingaben, von denen der Kantonsrat Kenntnis nehmen muss.

Unter die «Eingaben» subsumiert das Präsidium auch Petitionen. Die Kantonsverfassung gewährleistet der Petentin und dem Petenten das Recht, auf eine Petition innert angemessener Frist eine Antwort zu erhalten.³¹⁴ Was die Kantonsverfassung für die Petition als kantonales Grundrecht vorschreibt, ist in der Regel für Eingaben billig, ausgenommen querulatorische und sich ständig wiederholende Eingaben, namentlich wenn die Adressatin oder der Adressat kommuniziert hat, auf weitere gleichartige und gleichförmige Eingaben nicht mehr zu reagieren.

9.5.2. Behandlung von Eingaben

An den Kantonsrat gerichtete Eingaben werden der Rechtspflegekommission überwiesen. Die Rechtspflegekommission kann sie einer anderen ständigen Kommission überweisen.³¹⁵ So überwies die Rechtspflegekommission den Forderungskatalog der vereinigten Hausärzte der Kantone St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden vom 1. April 2009 – «Wir kämpfen für Sie, damit Sie sich wieder auf uns Hausärzte verlassen können» – der Staatswirtschaftlichen Kommission mit der Einladung, den Forderungskatalog zu prüfen und dem Kantonsrat Bericht zu erstatten.³¹⁶ Das Präsidium hat die Staatskanzlei ermächtigt, Eingaben an den Kantonsrat direkt der Rechtspflegekommission zur weiteren Behandlung weiterzuleiten, darüber aber das Präsidium bei nächster Gelegenheit zu informieren.

Die Rechtspflegekommission bzw. eine andere ständige Kommission, der die Rechtspflegekommission die Eingabe zur Prüfung und Berichterstattung weitergeleitet hat, kann Eingaben, die offensichtlich unhaltbar sind oder ausserhalb der Zuständigkeit des Kantonsrates liegen, durch Nichteintreten erledigen, wenn der Beschluss ohne Gegenstimme zustande kommt. Andernfalls muss der Kantonsrat entscheiden.³¹⁷

³¹³ Art. 113 Abs. 2 und Art. 119 Abs. 3 GeschKR.

³¹⁴ Art. 3 Bst. d KV.

³¹⁵ Art. 127 Abs. 1 GeschKR.

³¹⁶ Siehe ProtKR 2008/2012 Nr. 230, ABI 2010, 699 und Bericht 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung, Ziff. 27, S. 63.

³¹⁷ Art. 127ter GeschKR.

Das Präsidium kann die Regierung einladen, dem Kantonsrat einen Bericht über eine Eingabe zu unterbreiten.³¹⁸ Zuweilen kann aber auch angezeigt sein, dass die Rechtspflegekommission oder die weitere ständige Kommission, der die Rechtspflegekommission die Eingabe zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen hat, das zuständige Departement oder die Regierung zu einem Bericht über die Eingabe einlädt, insbesondere zur Vorbereitung bzw. im Rahmen der Prüfungstätigkeit. So lud die Staatswirtschaftliche Kommission vor ihrer Prüfung des Fragenkatalogs der vereinigten Hausärzte der Kantone St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden vom 19. April 2010 das Gesundheitsdepartement bzw. die Regierung zu einer Stellungnahme über den Forderungskatalog ein, bevor sie die Prüfung anging.

Auch kann die Präsidentin oder der Präsident der Rechtspflegekommission oder der weiteren Kommission, welche die Eingabe zu prüfen hat, weitschweifige oder Sitte und Anstand verletzende Eingaben zur Behebung der Mängel zurückweisen. Dabei kann sie bzw. er die Nichtbehandlung für den Fall androhen, dass die Mängel nicht innert gesetzter Frist behoben werden.³¹⁹ Dies ist angezeigt, weil Eingaben zuweilen kaum oder nicht erkennen lassen, was thematisiert werden will und was im Zentrum der Eingabe steht, aber auch, weil Eingaben zuweilen gegenüber Behörden, Behördemitgliedern und/oder Mitarbeitenden der Staatsverwaltung und Justizverwaltung in einem Sitte und Anstand verletzenden Mass ausfällig sind, was nicht Gegenstand der Prüfung der Eingabe sein kann.

9.5.3. *Berichterstattung über Eingaben*

Die Rechtspflegekommission oder eine weitere ständige Kommission, der die Rechtspflegekommission eine Eingabe zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen hat, erstattet dem Kantonsrat über die ihr überwiesenen Eingaben mündlich Bericht, wenn bzw. soweit sie diese nicht von sich aus erledigen konnten. In besonderen Fällen unterbreitet sie dem Kantonsrat schriftlich Bericht und beantragt ihm, welche weitere Folge er der Eingabe geben möge.³²⁰ Lautet der Antrag nicht, von der Eingabe wohl Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine weitere Folge zu geben, kann ein Auftrag an die Regierung³²¹ die weitere Folge sein.

Zur Berichterstattung an den Kantonsrat kommt es nicht, wenn die Rechtspflegekommission oder die weitere ständige Kommission, der die Rechtspflegekommission eine Eingabe zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen hat, auf diese Eingabe ohne Gegenstimme, d.h. einstimmig nicht eingetreten ist, weil sie die Eingabe als offensichtlich unhaltbar oder ausserhalb der Zuständigkeit des Kantonsrates beurteilt.³²²

9.6. **Abstimmungen**

9.6.1. *Begriff und Inhalt*

Der Begriff «Abstimmungen», auch in der Verwendung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates³²³, bedarf der inhaltlichen Klärung. «Abstimmung» kann Verfahren und Art der Entscheidungsfindung bzw. Beschlussfassung meinen und gilt somit für Entscheide über Sachvorlagen, nämlich «Sachabstimmungen», und Wahlen, nämlich «Personalentscheide».³²⁴ Das Geschäftsreglement des Kantonsrates differenziert zwischen «Abstimmungen»³²⁵ als Beschluss-

³¹⁸ Art. 127 Abs. 2 GeschKR.

³¹⁹ Art. 127bis GeschKR.

³²⁰ Art. 128 GeschKR.

³²¹ Art. 95 GeschKR.

³²² Art. 127ter GeschKR.

³²³ Art. 129 ff. GeschKR, siehe aber auch Art. 102 und 103 Abs. 2 GeschKR.

³²⁴ Siehe z.B. Art. 1 Abs. 2 UAG.

³²⁵ Siehe Art. 129 ff. GeschKR, aber auch Art. 2 Bst. b ff., Art. 102 und 103 Abs. 2 GeschKR.

fassung über Sachvorlagen und «Wahlen»³²⁶ als Beschlussfassung über die Bestellung im Wesentlichen von Behördemitgliedern.

Der Kantonsrat stellt jeweils die Gültigkeit der Erneuerungswahl des Kantonsrates und die Gültigkeit der Ersatzwahl von Ratsmitgliedern durch eine Abstimmung mit der elektronischen Abstimmungsanlage fest, während er Wahlen, je nach den einschlägigen Bestimmungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates offen oder geheim, ohne Verwendung der elektronischen Abstimmungsanlage durchführt. Nachdem das Präsidium eine gewisse Uneinheitlichkeit in der Praxis, wie der Kantonsrat die Gültigkeit der Erneuerungswahlen und der Ersatzwahlen feststellt, erkennen musste, klärte es die Voraussetzungen: Die Feststellung der Gültigkeit der Erneuerungswahl und der Ersatzwahl ist keine Wahl, denn die Stimmberechtigten haben das Ratsmitglied gewählt, wozu jetzt die Gültigkeit dieser Erneuerungswahl oder Ersatzwahl festgestellt werden muss, sondern der Kantonsrat hat sich mit einer Sachfrage zu befassen, nämlich mit der Gültigkeit der Erneuerungswahl oder der Ersatzwahl, und einen Sachentscheid zu treffen, nämlich die Gültigkeit der Erneuerungswahl oder der Ersatzwahl festzustellen.

9.6.2. Eröffnung der Abstimmung

Vor jeder Abstimmung bezeichnet die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident den Gegenstand der Abstimmung, ruft die Anträge in Erinnerung, über die der Kantonsrat abzustimmen hat, und skizziert den Gang der Abstimmung, wie sie – Ratspräsidentin oder Ratspräsident – die Abstimmung zu gestalten beabsichtigen. Damit machen sie dem Kantonsrat das Abstimmungsprozedere transparent, und damit eröffnen sie ihm auch die Möglichkeit, sich dazu zu äussern und allenfalls Einwendungen gegen das vorgeschlagene Abstimmungsprozedere zu erheben. Bevor über die Sache abgestimmt wird, muss der Kantonsrat über allfällige Einwendungen gegen den Gang der Abstimmung entscheiden.³²⁷ In der Beurteilung des Präsidiums ist die Eröffnung einer Abstimmung eine ganz massgebliche Voraussetzung dafür, dass das Ergebnis der Abstimmung den Abstimmungswillen der Abstimmenden, des Kantonsrates, verlässlich und repräsentativ wiedergibt. Kantonsrat, aber auch Ratsleitung sind deshalb eingeladen, der Eröffnung einer Abstimmung Bedeutung und Gewicht beizumessen.

9.6.3. Anträge

Hat der Kantonsrat über *einen* Antrag abzustimmen, lautet die Abstimmungsfrage: Zustimmung oder Ablehnung? Hat er über zwei Anträge abzustimmen, die den gleichen Abstimmungsgegenstand betreffen und thematisch zusammenhängen, lautet die Abstimmungsfrage in der Regel: Zustimmung zum *einen* oder Zustimmung zum *anderen* Antrag? Liegen zum gleichen Abstimmungsgegenstand aber mehr als zwei Anträge vor, werden in der Regel zunächst in eventueller Abstimmung Änderungsanträge einander gegenübergestellt und dann der obsiegende dem Hauptantrag. In der Gegenüberstellung wird zuerst über einen Antrag aus der Mitte des Rates und erst dann über den Antrag der Regierung oder den Antrag der Kommission abgestimmt.³²⁸ Dabei gilt es zu bedenken, dass die Grundlage der Ratsverhandlung die Fassung gemäss den Anträgen der vorberatenden Kommission bildet.³²⁹ Häufig stehen sich deshalb in der letzten oder Hauptabstimmung der aus den Eventualabstimmungen obsiegende Antrag dem Antrag der vorberatenden Kommission gegenüber. Abweichungen in diesem Prozedere sind aber zulässig, wenn und soweit sie einer klaren Willensbildung des Kantonsrates dienen.³³⁰

Hat die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident die Abstimmungen über mehrere Anträge zu gestalten und zu leiten, können sie, um die Abstimmungen in ihrer Folge korrekt zu gestalten und entsprechend zu leiten, auf Unterstützung angewiesen sein, primär von Seiten der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten zur Rechten der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten-

³²⁶ Siehe Art. 137 ff., aber auch Art. 2 Bst. a GeschKR.

³²⁷ Art. 129 GeschKR.

³²⁸ Art. 130 Abs. 1 und 2 GeschKR.

³²⁹ Art. 92 Abs. 2 GeschKR.

³³⁰ Art. 130 Abs. 3 GeschKR.

ten, dann vom Staatssekretär zur Linken, allenfalls auch von Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten sowie vom Leiter des Ratsdienstes. Auch hat schon ein Ratspräsident die Komplexität einer Abstimmung derart angegangen und gelöst, dass er die Ratsverhandlungen für kurze Zeit unterbrochen hat, um das korrekte Abstimmungsprozedere zusammen mit dem Vizepräsidenten des Kantonsrates, dem Staatssekretär sowie den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten zu finden.

9.6.4. *Erforderliches Mehr*

Differenziert ist die Regelung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates über das «erforderliche Mehr», insbesondere über das qualifizierte Mehr:

Erforderliche Mehrheit

Art. 132. In der Abstimmung entscheidet die Mehrheit der stimmenden Mitglieder.

Es sind jedoch erforderlich:

- a) die Mehrheit (61) der Mitglieder des Kantonsrates:
 1. für den Antrag auf Gesamtrevision der Kantonsverfassung;
 2. in den Schlussabstimmungen über eine Teilrevision der Kantonsverfassung sowie über Gesetze und Beschlüsse, die zulasten des Staates oder der Gemeinden eine einmalige neue Ausgabe von mehr als Fr. 3 000 000.– oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als Fr. 300 000.– zur Folge haben;
 3. für dringliche Gesetze und Kantonsratsbeschlüsse;
 4. für Schluss der Diskussion;
- b) ein Drittel (40) der Mitglieder des Kantonsrates für ein Referendumsbegehren aus der Mitte des Kantonsrates;
- c) ein Sechstel (20) der Mitglieder des Kantonsrates, um:
 1. ...;
 2. eine Abstimmung durch Namensaufruf zu beschliessen.

Das Präsidium informiert in den Tagesordnungen, welche Vorlagen in der Schlussabstimmung eines qualifizierten Mehrs bedürfen. Auch belehrt die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident den Kantonsrat unmittelbar vor der betreffenden Abstimmung über das Erfordernis des qualifizierten Mehrs. Zuweilen muss sie bzw. er auch Ratsmitglieder ausserhalb des Kantonsratssaals zur Teilnahme an der Schlussabstimmung einladen, damit die Schlussabstimmung, selbstverständlich auch die Beratungsfähigkeit³³¹, sichergestellt werden kann.

9.6.5. *Abstimmung mit und ohne elektronische Abstimmungsanlage*

Der Kantonsrat stimmt heute mit der elektronischen Abstimmungsanlage ab. Die elektronische Abstimmungsanlage erlaubt transparentes und rasches Abstimmen. Ohne die elektronische Abstimmungsanlage stimmt der Kantonsrat in besonderen Fällen auf Anordnung der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten ab, überdies, wenn die Abstimmungsanlage ihren Dienst versagt.³³² Abstimmen mit elektronischer Abstimmungsanlage ist heute die Regel, Abstimmen ohne elektronische Abstimmungsanlage die Ausnahme. Dennoch müssen sich Stimmzählerinnen und Stimmzähler vorsehen, dass der Kantonsrat ohne elektronische Abstimmungsanlage abstimmen muss. An den Stimmzählerinnen und Stimmzählern liegt es diesfalls, die verschiedenen Abstimmungsarten und -prozedere zu handhaben: Abstimmung durch Handerheben mit dem Mehren durch die Stimmzählerinnen und Stimmzähler³³³, Abstimmen durch Aufstehen zum Zweck des Abzählens durch die Stimmzählerinnen und Stimmzähler³³⁴ sowie Abstimmen durch Namensaufruf³³⁵. Auch auf das Abstimmen des Kantonsrates ohne elektronische Abstimmungsanlage werden die designierten Stimmzählerinnen und Stimmzähler vom Staatssekretär und vom Leiter des Ratsdienstes jeweils vor Beginn einer Amtsdauer instruiert.

³³¹ Art. 76 GeschKR.

³³² Art. 133bis und 133quinquies GeschKR.

³³³ Art. 134 GeschKR.

³³⁴ Art. 135 GeschKR.

³³⁵ Art. 136 GeschKR.

9.7. Wahlen

9.7.1. Vorbereitung der Wahlen

Das Präsidium traktandiert die in einer Session bevorstehenden Wahlen im Geschäftsverzeichnis.³³⁶ Noch früher weiss von einer bevorstehenden Wahl, wen die zurücktretende Person mit ihrem Rücktrittsschreiben bedient: Adressatin bzw. Adressat von Rücktrittsschreiben ist die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident, wenn die Ersatzwahl in die Zuständigkeit des Kantonsrates fällt.

Wahlen in die kantonalen Gerichte, für die der Kantonsrat zuständig ist, namentlich Ersatzwahlen, lösen eine Wahlvorbereitung aus, die in den Händen der Rechtspflegekommission liegt: Die Rechtspflegekommission berät nämlich die Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter vor, um deren Eignung zu prüfen und das Ergebnis den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten zu kommunizieren.³³⁷ *Siehe dazu auch Abschnitt B Ziff. 7.3.2.2. dieses Berichtes.*

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates sieht vor, dass die Fraktionen dem Kantonsrat Wahlvorschläge unterbreiten, vorbehältlich der Zuständigkeit der Kommission für Aussenbeziehungen betreffend Bestellung der Vertretungen des Kantonsrates in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien.³³⁸ Die Wahlvorschläge werden den Ratsmitgliedern spätestens zu Beginn der Sitzung zugestellt.³³⁹

9.7.2. Eröffnung der Wahl

Zu Beginn der Wahl, d.h. im Rahmen der Eröffnung der Wahl, weist die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident auf die Wahlvorschläge hin, die den Ratsmitgliedern zur Verfügung stehen. Sie bzw. er gibt dem Rat Gelegenheit, weitere Vorschläge aus der Mitte des Rates zu machen, aber auch, die Wahlvorschläge zu begründen und zu diskutieren.

Können im Rahmen der Eröffnung einer Wahl aus der Mitte des Rates weitere Vorschläge gemacht werden – so das Geschäftsreglement des Kantonsrates³⁴⁰ –, müsste der Kantonsrat ein Wahlverfahren unterbrechen, wenn im Rahmen einer Erneuerungs- und Ersatzwahl einer Richterfunktion aus der Mitte des Rates eine Richterkandidatin oder ein Richterkandidat präsentiert würde, dessen Wahl die Rechtspflegekommission nicht vorbereiten, namentlich deren bzw. dessen Eignung sie nicht prüfen konnte.

9.7.3. Offene und geheime Wahl

Stimmzählerinnen und Stimmzähler sowie die Mitglieder der vorberatenden Kommissionen werden in offener Abstimmung gewählt. Stimmzählerinnen und Stimmzähler sowie Kommissionen werden gesamthaft gewählt, wenn der Rat nicht Einzelwahl beschliesst.³⁴¹

Bisher hat der Kantonsrat auch die Mitglieder der ständigen Kommissionen in offener Wahl gewählt, obwohl die Rechtspflegekommission und die Staatswirtschaftliche Kommission primär Aufsichtskommissionen sind, die Finanzkommission und die Kommission für Aussenbeziehungen sicher zu einem Teil. Eine Anpassung der entsprechenden Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates über die offene Wahl schafft Klarheit.

³³⁶ Siehe Art. 70, insbesondere Abs. 1 Bst. g GeschKR.

³³⁷ Art. 14 Abs. 1 Bst. a^{ter} GeschKR.

³³⁸ Art. 137 und 23quater GeschKR.

³³⁹ Art. 137 Abs. 2 GeschKR.

³⁴⁰ Siehe Art. 138 Abs. 2 GeschKR.

³⁴¹ Art. 140 GeschKR.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Offene Wahl

Art. 140. Die Stimmzähler **sowie die ständigen und die** vorberatenden Kommissionen werden in offener Abstimmung gewählt.

Stimmzähler und Kommissionen werden gesamthaft gewählt, wenn der Rat nicht Einzelwahl beschliesst.

Soweit das Geschäftsreglement des Kantonsrates nicht offene Stimmabgabe vorschreibt, sind Wahlen geheim.³⁴² Hat die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident eine geheime Wahl eröffnet, übergeben die Stimmzählerinnen und Stimmzähler den an ihrem Platz anwesenden Ratsmitgliedern den Stimmzettel. Hierauf gibt die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident die Zahl der ausgeteilten Stimmzettel «unverzüglich» bekannt, vorzugsweise wenn die laufende Ratsverhandlung dies vernünftigerweise erlaubt. Anschliessend sammeln die Ratsweibel die Stimmzettel ein und übergeben sie den Stimmzählerinnen und Stimmzählern zur Ermittlung der Wahlergebnisse³⁴³.

9.7.4. Listenwahl

Mehrere gleichartige Wahlen werden als Listenwahlen vorgenommen, wenn der Rat nichts anderes beschliesst.³⁴⁴ So hat der Kantonsrat in geheimer Wahl und als Listenwahl den Universitätsrat der Universität St.Gallen und den Rat der Pädagogischen Hochschule des Kantons St.Gallen gewählt. Das absolute Mehr wird nach der Zahl der Stimmzettel ermittelt, die wenigstens einen gültigen Namen enthalten. Überzählige Namen sind von unten nach oben zu streichen. Der gleiche Name wird nur einmal gezählt.³⁴⁵

Sind überzählige Namen von unten nach oben zu streichen,³⁴⁶ wird die Reihenfolge auf der Liste höchst bedeutungsvoll. Nach welchen Kriterien sind die Wahlvorschläge aufzulisten? Das Geschäftsreglement des Kantonsrates schweigt sich darüber aus. In der Berichtsspanne hielten sich die Parlamentsdienste an sachliche Kriterien: Reihenfolge der Kandidatinnen und Kandidaten nach Fraktionszugehörigkeit, die Fraktionen nach der Fraktionsgrösse und innerhalb der Fraktion nach dem Alphabet, Reihenfolge nach dem Dienstalter, bei gleichem Dienstalter nach dem Lebensalter usw.

Sind die Kriterien, nach denen eine Liste bei Listenwahl zu erstellen ist, nicht festgelegt, sind Transparenz und Information über den Aufbau der Liste unerlässlich. Deshalb legten sowohl die betreffenden Listen als auch die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident mit der Eröffnung der Wahl den Aufbau der Listen offen: Wählerinnen und Wählern muss transparent sein, wie die Stimmzählerinnen und Stimmzähler bei der Ermittlung der Wahlergebnisse vorzugehen haben, wenn Listen überzählige Namen aufweisen.

³⁴² Art. 141 Abs. 1 erster Satz GeschKR.

³⁴³ Art. 141 Abs. 2 und 3 GeschKR (auszugsweise).

³⁴⁴ Art. 143 Abs. 1 GeschKR.

³⁴⁵ Art. 143 Abs. 2 und 3 GeschKR.

³⁴⁶ Art. 143 Abs. 3 erster Satz GeschKR.

9.7.5. *Stimmzettel und Bekanntgabe des Ergebnisses der Wahl*

Die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident eröffnet dem Kantonsrat nach dem Wahlgang die Zahl der ausgeteilten Stimmzettel, der eingegangenen Stimmzettel, der leeren und der ungültigen Stimmzettel, der gültigen Stimmzettel, des absoluten Mehrs und der auf die Kandidatinnen und Kandidaten entfallenen Stimmen. Sie bzw. er hält fest, wer gewählt ist.³⁴⁷ Stimmzählerinnen und Stimmzähler bereiten der Ratspräsidentin oder dem Ratspräsidenten die Bekanntgabe des Ergebnisses der Wahl vor und dokumentieren das Ergebnis auf einem Formular.

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates spricht sich nicht darüber aus, was es unter «leeren Stimmzetteln», was es unter «ungültigen Stimmzetteln» versteht, woraus sich die Zahl der «gültigen Stimmzettel» ergibt.³⁴⁸ Die Palette an Möglichkeiten, auch angesichts klarer Voraussetzungen einer Wahl den Wahlzettel auszufüllen, kann Stimmzählerinnen und Stimmzähler einladen, das Geschäftsreglement des Kantonsrates auszulegen und zu bestimmen, was unter dem «leeren Stimmzettel», was unter dem «ungültigen Stimmzettel» zu verstehen ist. Anhaltspunkte geben ihnen die kantonale Gesetzgebung über die Urnenabstimmungen, insbesondere die Bestimmungen über die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses³⁴⁹, im Weiteren Regelungen auf Bundesebene³⁵⁰, aber auch die bisherige Praxis im Kantonsrat.

9.8. **Protokoll des Kantonsrates und Aufzeichnungen**

Die Ausfertigung der Kantonsratsprotokolle dauert lang. Der Ratsdienst ist jedoch in der Lage, Protokollauszüge mit Entwurfscharakter verzugslos zur Verfügung zu stellen. Mit der Einführung des Ratsinformationssystems ist die Nachfrage nach diesen sogenannten Vorabzügen stark zurückgegangen. Das vordringliche Bedürfnis der am Ratsbetrieb Interessierten besteht offensichtlich darin, möglichst bald einzelne Wortmeldungen in der Originalfassung – in Ton oder Wort – konsultieren zu können. Innerhalb der Beratung eines Geschäftes sind insbesondere die Abstimmungen über einzelne Anträge von Interesse. Audio- und Abstimmungsdaten sind daher ein wesentlicher Bestandteil der Information zum einzelnen Geschäft im Ratsinformationssystem.

³⁴⁷ Art. 142 GeschKR (auszugsweise).

³⁴⁸ Siehe Art. 142 Abs. 1 Bst. c und d GeschKR.

³⁴⁹ Art. 32 ff. UAG.

³⁵⁰ Bundesgesetz über die politischen Rechte (SR 161.1) und Bundesgesetz über die Bundesversammlung (SR 171.10).

10. Entschädigungen

10.1. Aktuelles Entschädigungssystem nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates

Das aktuelle Entschädigungssystem nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates ist in seinen Grundzügen wie folgt ausgestaltet:³⁵¹

Empfängerin oder Empfänger der Entschädigung	Art der Entschädigung	Kommentar bzw. Bemerkungen
Mitglieder des Kantonsrates	Taggeld und Entfernungszuschlag	<p>Die Ratsmitglieder erhalten für jede Sitzung des Kantonsrates und seiner Kommissionen, an der sie teilnehmen, ein Taggeld. Mitglieder, die ausserhalb des Sitzungsortes wohnen, erhalten je Sitzungstag einen Entfernungszuschlag je Strassenkilometer der Hin- und der Rückfahrt von und zu ihrem Wohnort.</p> <p>Bei zwei Sitzungen am gleichen Tag wird ein erhöhtes Taggeld ausgerichtet, wenn jede Sitzung mindestens zwei Stunden dauert.</p> <p>Kommissionsmitglieder, die im Auftrag der Kommission Besichtigungen und Besprechungen durchführen, erhalten Taggeld und Entfernungszuschlag wie für Sitzungen.</p> <p>Mitglieder des Präsidiums, die den Kantonsrat an einem Anlass vertreten, erhalten Taggeld und Entfernungszuschlag.</p>
	Härtefallentschädigung	In Härtefällen wird Ratsmitgliedern, die wegen der Teilnahme an Sitzungen oder wegen der Übernahme besonderer Aufträge einen Verdienstausschlag erleiden, eine zusätzliche Entschädigung von höchstens zwei Dritteln des Taggeldes ausgerichtet.
	Infrastrukturbeitrag	Die Ratsmitglieder erhalten einen Infrastrukturbeitrag je Jahr.
Präsidentinnen und Präsidenten sowie Berichterstatterinnen und Berichterstatter		
	Doppeltes Taggeld	Die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsrates sowie die Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten erhalten für die von ihnen geleiteten Sitzungen das doppelte Taggeld.
	Aufwandentschädigung	Die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsrates sowie die Präsidentinnen oder Präsidenten der ständigen Kommissionen erhalten eine jährliche Funktions- bzw. Aufwandentschädigung, die vom Präsidium festgesetzt wird.
	Ausserordentliche Entschädigung	Wenn Präsidentinnen oder Präsidenten sowie Berichterstatterinnen und Berichterstatter von Kommissionen durch ihre Aufgabe ungewöhnlich beansprucht werden, kann das Präsidium ihnen eine ausserordentliche Entschädigung zusprechen.

³⁵¹ Art. 150 ff. GeschKR.

Empfängerin oder Empfänger der Entschädigung	Art der Entschädigung	Kommentar bzw. Bemerkungen
Fraktionen		
	Entschädigung der Fraktionsmitglieder	Die Mitglieder des Kantonsrates werden je Session für je eine Fraktionssitzung ausserhalb der Sitzungstage des Kantonsrates und an einem Sitzungstag des Kantonsrates sowie für eine Fort- und Weiterbildung der Fraktion von einem Tag je Jahr entschädigt (Taggeld und Entfernungszuschlag).
	Entschädigung der Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten	Die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten erhalten für die von ihnen geleiteten Fraktionssitzungen das doppelte Taggeld sowie eine vom Präsidium festgesetzte Aufwandentschädigung je Jahr.
	Fraktionsvergütung	Die Fraktionen erhalten eine jährliche Vergütung für die Vorbereitung der Ratsgeschäfte (Personal- und Sachaufwand des Sekretariates, Beschaffung von Unterlagen). Die Vergütung setzt sich aus einem Grundbetrag und einem Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied zusammen.
		Ratsmitglieder, die keiner Fraktion angehören, erhalten eine jährliche Vergütung in der Höhe des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied.

Das aktuelle und geltende Entschädigungssystem kennzeichnet, dass Taggeld der Ratsmitglieder für die Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Kommissionen als eine Art Honorierung eines Ehrenamtes konzipiert ist und sowohl Präsidium als auch Kantonsrat es auch so verstanden: Präsidium und Kantonsrat lehnten es nämlich wiederholt ab, das Taggeld – über die «Härtefälle»-Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates hinaus – in Richtung einer Erwerbsersatzordnung um- und auszugestalten.³⁵² Die durchschnittliche Beanspruchung des Ratsmitglieds durch diese Funktion rechtfertigte nach wie vor, am Konzept festzuhalten, zumal das Geschäftsreglement des Kantonsrates gewisse Differenzierungen in der Entschädigung vorsehe, führte das Präsidium noch in seinem Bericht vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 aus.³⁵³ Während das Taggeld pauschal ist, sieht das Geschäftsreglement des Kantonsrates für weitere Entschädigungen folgende Differenzierungen vor:

- Entfernungszuschlag je Strassenkilometer der Hin- und Rückfahrt vom und zum Wohnort für Mitglieder, die ausserhalb des Sitzungsorts wohnen;
- Taggeld und Entfernungszuschlag für Mitglieder, die im Auftrag einer Kommission Besichtigungen und Besprechungen durchführen, und für die Mitglieder des Präsidiums, die den Kantonsrat an einem Anlass vertreten;
- Verpflegung und Unterkunft zulasten des Kantons, wenn eine Kommissionssitzung länger dauert bzw. mehrtägig ist;
- zusätzliche Entschädigung von höchstens zwei Dritteln des Taggelds in Härtefällen für Mitglieder, die wegen der Teilnahme an Sitzungen oder wegen der Übernahme besonderer Aufträge einen Verdienstausschlag erleiden.

Weil die Nutzung des Ratsinformationssystems Informatikmittel des Ratsmitglieds voraussetzt, führte der Kantonsrat im Jahr 2006 den Infrastrukturbeitrag an jedes Ratsmitglied ein, eine Pauschalentschädigung im Sinn eines Beitrags an Beschaffung und Betrieb der persönlichen IT-Infrastruktur.³⁵⁴

³⁵² ABI 2008, 485 f. mit Hinweisen.

³⁵³ ABI 2006, 2387.

³⁵⁴ Art. 150bis GeschKR. Siehe auch ABI 2006, 2388 und 2417.

10.2. Analysen des Entschädigungssystems und Revisionen der jüngeren Zeit

Das Präsidium setzte sich im Vorfeld seiner Berichterstattung über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 einlässlich mit dem Entschädigungssystem und den Entschädigungsansätzen nach dem seinerzeitigen Kantonsratsreglement auseinander und unterbreitete dem Kantonsrat mit seinem Bericht vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 eine Auslegeordnung.³⁵⁵ Im Bereich der Entschädigungen schlug es dem Kantonsrat vor:

1. einen Infrastrukturbeitrag je Jahr für die Ratsmitglieder;³⁵⁶
2. eine Repräsentationsentschädigung je Jahr für die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten sowie für die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten des Kantonsrates;³⁵⁷
3. eine Aufwandentschädigung je Amtsjahr für die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen;³⁵⁸
4. das doppelte Taggeld für die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten für die von ihnen geleiteten Fraktionssitzungen;³⁵⁹
5. eine Aufwandentschädigung je Jahr für die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten.³⁶⁰

Der Kantonsrat beschloss die ihm vom Präsidium vorgeschlagenen Neuerungen im Bereich der Entschädigungen.³⁶¹

Im Rahmen der Vorbereitung der Parlamentsreform 2008 setzte sich das Präsidium u.a. erneut mit den Entschädigungen auseinander.³⁶² Es sah – auch damals – davon ab, das Entschädigungssystem in seinen Grundzügen zu ändern, schloss allerdings nicht mehr aus, dass aufgrund der Erfahrungen, die in den folgenden Jahren mit einem verkleinerten Parlament gemacht werden, Anpassungen nötig werden könnten. Solche hätte der Kantonsrat nötigenfalls auf Beginn der Amtsdauer 2012 bis 2016 zu beschliessen und allenfalls durch die Schaffung der entsprechenden rechtlichen Grundlagen umzusetzen.

Das Präsidium beantragte dem Kantonsrat, auf eine Änderung des Entschädigungssystems zu verzichten, beantragte ihm aber im Sinn eines Auftrags, es – das Präsidium – einzuladen, a) das Entschädigungssystem nach dem Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates zu überprüfen und dabei dem Gesichtspunkt der Mehrbelastung der Ratsmitglieder besonderes Augenmerk zu schenken, und b) dem Kantonsrat den entsprechenden Bericht mit einer allfälligen Revision des Kantonsratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates spätestens im vierten Jahr der Amtsdauer 2008/2012 zuzuleiten, so dass eine allfällige Änderung des Entschädigungssystems auf Beginn der Amtsdauer 2012/2016 in Vollzug gesetzt werden kann.³⁶³ Der Kantonsrat erteilte dem Präsidium am 18. Februar 2008 diesen Auftrag.³⁶⁴

Das Präsidium nimmt in Aussicht, den Auftrag des Kantonsrates nach der Beschlussfassung des Kantonsrates über diesen Bericht – Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes 2006/2010 – anzugehen und ihm den Bericht bzw. eine Vorlage auf die zweite Hälfte des Jahres 2011 zu unterbreiten. Aus diesem Grund verzichtet es darauf, dem Kantonsrat jetzt, d.h. mit diesem Bericht, Änderungen des Entschädigungssystems vorzuschlagen.

³⁵⁵ ABI 2006, 2333 ff., konkret 2387 ff.

³⁵⁶ ABI 2006, 2417: Art. 150bis.

³⁵⁷ ABI 2006, 2417: Art. 156 Abs. 1.

³⁵⁸ ABI 2006, 2417: Art. 156 Abs. 2.

³⁵⁹ ABI 2006, 2417: Art. 158⁰ Abs. 1.

³⁶⁰ ABI 2006, 2417: Art. 158⁰ Abs. 2.

³⁶¹ IX. Nachtrag zum Kantonsratsreglement vom 26. September 2006 (nGS 41-65/sGS 131.11).

³⁶² ABI 2008, 423 ff., konkret 482 ff. mit Hinweisen.

³⁶³ ABI 2008, 525 f.

³⁶⁴ ABI 2008, 772 (27.08.01B V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates).

C. Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates

11. Entschädigungsansätze

11.1. Aktuelles Entschädigungssystem nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates und dem Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates

Die aktuellen Entschädigungsansätze nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates, welches das Präsidium ermächtigt, gewisse Entschädigungsansätze festzusetzen, nach dem Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates sowie nach den Beschlüssen des Präsidiums über Entschädigungsansätze lassen sich wie folgt darstellen:

Entschädigungsempfängerinnen und Entschädigungsempfänger	Entschädigungsart	Ansatz
Ratsmitglied	Taggeld für Sitzungen des Kantonsrates	250.–
	Taggeld für Sitzungen der Kommissionen	250.–
	Taggeld für Besichtigungen und Besprechungen im Auftrag der Kommission	250.–
	Taggeld für Fraktionssitzungen	250.–
	Erhöhtes Taggeld	350.–
	Entfernungszuschlag je km	–,70
	Entfernungszuschlag je km bei Besichtigungen und Besprechungen im Auftrag der Kommission	–,70
	Infrastrukturbeitrag je Jahr	1 000.–
	Zusätzliche Entschädigung im Härtefall	bis 167.– bzw. bis 234.–
	Vergütung je Jahr an Ratsmitglied ohne Fraktionszugehörigkeit	1 800.–
Präsidentin oder Präsident des Kantonsrates	Doppeltes Taggeld	500.–
	Aufwandentschädigung je Jahr	9 000.–
Vizepräsidentin oder Vizepräsident	Aufwandentschädigung je Jahr	4 500.–
Mitglieder des Präsidiums	Taggeld bei Vertretung des Kantonsrates an einem Anlass	250.– bzw. 500.–
	Entfernungszuschlag je km bei Vertretung des Kantonsrates an einem Anlass	–,70
Präsidentin oder Präsident einer ständigen Kommission	Doppeltes Taggeld	500.–
	Aufwandentschädigung je Jahr	3 000.–
Kommissionspräsidentin oder Kommissionspräsident	Doppeltes Taggeld	500.–
	Aufwandentschädigung je Jahr	3 000.–
Fraktionspräsidentin oder Fraktionspräsident	Doppeltes Taggeld	500.–
	Aufwandentschädigung je Jahr	3 000.–
Fraktion	Grundbetrag je Jahr	23 000.–
	Zuschlag je Fraktionsmitglied	1 800.–

11.2. Analyse der Entschädigungsansätze und Revisionen

Im Vorfeld der Berichterstattung über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 analysierte das Präsidium neben dem Entschädigungssystem die Entschädigungsansätze und schlug dem Kantonsrat vor:³⁶⁵

1. Erhöhung des Taggeldes auf Fr. 250.– je Sitzung für jedes Ratsmitglied und Erhöhung des erhöhten Taggeldes für zwei Sitzungen am gleichen Tag auf Fr. 350.– für jedes Ratsmitglied;
2. Festsetzung des Infrastrukturbeitrags auf Fr. 1'000.– je Jahr für jedes Ratsmitglied;
3. Berücksichtigung des erhöhten Taggeldansatzes bei der Entschädigung von Ratspräsidentin oder Ratspräsident sowie Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten für die von ihnen geleiteten Sitzungen;
4. Festlegung der Repräsentationsentschädigung auf Fr. 9'000.– je Amtsjahr für Kantonsratspräsidentin oder Kantonsratspräsident und auf Fr. 4'500.– je Amtsjahr für Vizepräsidentin oder Vizepräsident des Kantonsrates;
5. Festlegung der Aufwandentschädigung auf Fr. 3'000.– je Amtsjahr für Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen sowie für Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten.

Diese neuen Entschädigungsansätze wurden ab 1. Januar 2007 angewendet.³⁶⁶

Im Rahmen der Vorbereitung der Parlamentsreform 2008 analysierte das Präsidium neben dem Entschädigungssystem die Entschädigungsansätze. Während es zur Erkenntnis kam, dass für das Entschädigungssystem kein unmittelbarer Bedarf nach Änderungen erkennbar sei, sondern dem Kantonsrat vorschlug, es – das Präsidium – einzuladen, das Entschädigungssystem zu überprüfen und dem Kantonsrat den entsprechenden Bericht mit einer allfälligen Revision spätestens im vierten Jahr der Amtsdauer 2008/2012 zuzuleiten, so dass eine allfällige Änderung des Entschädigungssystems auf Beginn der Amtsdauer 2012/2016 in Vollzug gesetzt werden könnte,³⁶⁷ schlug es dem Kantonsrat vor, die Fraktionsvergütungen wie folgt festzusetzen:

1. Grundbetrag: Fr. 30'200.–;
2. Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied: Fr. 2'400.–.

Der Kantonsrat stimmte dieser Erhöhung der Fraktionsvergütungen – Grundbetrag und Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied – zu.³⁶⁸ Diese erhöhten Fraktionsvergütungen wurden ab 1. Juni 2008 angewendet.

Das Präsidium sieht heute davon ab, namentlich auch mit Blick auf die allgemeine wirtschaftliche Situation sowie auf den Staatshaushalt und dessen Perspektiven, dem Kantonsrat Erhöhungen der aktuellen Entschädigungsansätze nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates, nach dem Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates sowie nach den Festlegungen des Präsidiums auf der Grundlage des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vorzuschlagen. Neben dem Entschädigungssystem wird es die Entschädigungsansätze analysieren und dem Kantonsrat allfällige Änderungen vorschlagen, wenn es den ihm vom Kantonsrat erteilten Auftrag erfüllen will, das Entschädigungssystem zu überprüfen und dabei dem Gesichtspunkt der Mehrbelastung der Ratsmitglieder besonderes Augenmerk zu schenken, um dem Kantonsrat den entsprechenden Bericht mit einer allfälligen Revision namentlich des Kantonsratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates spätestens im vierten Jahr der Amtsdauer 2008/2012 zuzuleiten, so dass eine allfällige Änderung des Entschädigungssystems auf Beginn der Amtsdauer 2012/2016 in Vollzug gesetzt werden könnte.³⁶⁹

³⁶⁵ Siehe ABI 2006, 2387 ff.

³⁶⁶ IX. Nachtrag zum Kantonsratsreglement vom 26. September 2006 (nGS 41-65/sGS 131.11) und IV. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates vom 23. Januar 2007 (nGS 42-38/sGS 131.12).

³⁶⁷ Siehe ABI 2008, 482 ff. und 525 f. Siehe auch Abschnitt B Ziff. 10 dieses Berichtes.

³⁶⁸ V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates vom 18. Februar 2008 (nGS 43-47/sGS 131.12).

³⁶⁹ ABI 2008, 772 (27.08.01B V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates).

D. Anträge

Das Präsidium beantragt Ihnen, sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates:

1. vom Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 Kenntnis zu nehmen;
2. auf den XI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates einzutreten.

Der Präsident des Kantonsrates:
Dr. Walter Locher

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

Beilage 1

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	2
Abkürzungen.....	4
A. Allgemeine Berichtspunkte.....	7
1. Stellung und Aufgaben des Kantonsrates.....	7
1.1. Stellung und Aufgaben des Kantonsrates sowie Verhältnis zur Regierung.....	7
1.1.1. Stellung und Aufgaben des Kantonsrates.....	7
1.1.2. Verhältnis zwischen Kantonsrat und Regierung.....	8
1.1.3. Staatskanzlei als Stabsstelle von Kantonsrat und Regierung.....	9
1.2. Parlamentsreform 2008.....	9
1.2.1. Ergebnis der Parlamentsreform 2008.....	9
1.2.2. Umsetzung der Parlamentsreform 2008.....	12
1.2.2.1. Ständige Kommissionen.....	12
1.2.2.2. Implementierung des parlamentarischen Kommissionsdienstes.....	12
1.2.2.3. Teilreorganisation der Staatskanzlei.....	14
1.2.3. Auswirkungen der Parlamentsreform 2008.....	15
1.3. Planung und Steuerung des Parlamentes sowie Vorbereitung der Amtsdauer.....	16
1.3.1. Planung und Steuerung des Parlamentes.....	16
1.3.2. Vorbereitung der Amtsdauer.....	18
1.4. Projekte.....	19
2. Kantonsrat und Öffentlichkeit.....	22
2.1. Präsenz in Öffentlichkeit und Medien.....	22
2.1.1. Medien als Filter und Deuter.....	22
2.1.2. Berichterstattung in den Medien.....	22
2.1.3. Personalisierung und Regionalisierung.....	22
2.2. Dienstleistungen und Infrastruktur für die Medien.....	23
2.2.1. Medienarbeit der Staatskanzlei.....	23
2.2.2. Dienstleistungen im Web-Bereich.....	23
2.3. Public Relations für den Kantonsrat.....	24
2.3.1. Informationsmaterial.....	24
2.3.2. Führungen und Besucherbetreuung.....	24
2.4. Ratsinformationssystem.....	24
3. Aussenbeziehungen des Kantonsrates.....	25
3.1. Mitwirkung in den Aussenbeziehungen des Kantons.....	25
3.1.1. Aufgabenteilung zwischen Regierung und Kantonsrat.....	25
3.1.2. Wahrnehmung der Mitwirkung auf Seiten des Kantonsrates.....	25
3.1.3. Kommission für Aussenbeziehungen.....	26
3.2. Interparlamentarische Koordination und Mitwirkung.....	26
3.2.1. Interessengemeinschaft Kantonsparlamente.....	26
3.2.2. Interparlamentarische Kontakte und weitere Anlässe im Rahmen der Aussenbeziehungen.....	27
3.3. Standortbestimmung und Ausblick.....	27
4. Ratsbetrieb des Kantonsrates.....	28
4.1. Sicherstellung der Sessionen.....	28
4.2. Umfeld einer Session.....	29
4.2.1. Störung des Ratsbetriebs durch Gespräche im Kantonsratssaal und auf der Zuschauertribüne.....	29
4.2.2. Beanspruchung des Kantonsratssaals während der Sessionen.....	30
4.2.3. Beschränkung der Zahl der Gäste je Ratsmitglied für den Besuch des Ratsstüblis.....	30

4.2.4. Parkieren des Privatfahrzeuges zur Wahrnehmung parlamentarischer Funktionen und Aufgaben	30
4.3. Session und Anlässe	31
5. Infrastruktur, Raum und Sicherheit für den Kantonsrat	31
5.1. Infrastruktur	31
5.1.1. Gestaltung des Kantonsratssaals	31
5.1.2. Elektronik und Informatik	32
5.1.3. Audio-, Video- und Abstimmungsanlage	32
5.1.4. Dokumentation und Drucksachen	33
5.2. Raum	33
5.2.1. Kapazität und Nutzung	33
5.2.2. Eigennutzung und Fremdnutzung	33
5.3. Sicherheit	34
6. Rechtsverfahren des Kantonsrates	34
B. Geschäftsreglement des Kantonsrates	38
7. Organisation und Verfahren	38
7.1. Kantonsrat	38
7.1.1. Wahl des Kantonsrates	38
7.1.2. Befugnisse	38
7.1.3. Produkte des Kantonsrates	38
7.2. Präsidium	39
7.2.1. Planung der Amtsdauer des Kantonsrates	39
7.2.2. Anträge für die Kommissionsbestellungen	40
7.2.3. Auslegung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates und Überwachung von dessen Anwendung	41
7.2.4. Reglementsänderungen und Beschlüsse, welche die Geschäftsordnung des Kantonsrates betreffen	41
7.2.5. Erläuternde Berichte für Volksabstimmungen	42
7.2.6. Ratsleitung und Zusammenwirken von Ratspräsidentin bzw. Ratspräsident und Vizepräsidentin bzw. Vizepräsident des Rates	43
7.2.7. Stimmzählerinnen und Stimmzähler	44
7.3. Kommissionen	45
7.3.1. Bestand der ständigen Kommissionen	45
7.3.2. Rechtspflegekommission	45
7.3.2.1. Allgemeines	45
7.3.2.2. Vorberatung der Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter	45
7.3.2.3. Weitere Zuständigkeiten der Rechtspflegekommission	46
7.3.3. Staatswirtschaftliche Kommission	47
7.3.4. Finanzkommission	48
7.3.5. Kommission für Aussenbeziehungen	49
7.3.5.1. Allgemeines	49
7.3.5.2. Vorbefasstheit	49
7.3.6. Redaktionskommission	50
7.3.6.1. Allgemeines	50
7.3.6.2. Prüfung dringlicher Erlasse	51
7.3.7. Zusammenwirken der ständigen Kommissionen	51
7.3.8. Nichtständige Kommissionen	52
7.3.9. Befugnisse der Kommissionen	53
7.3.9.1. Allgemeines	53
7.3.9.2. Empfehlungen	53
7.3.10. Fraktionsbeobachter	54
7.4. Vertretungen	54
7.5. Fraktionen	55

7.6.	Mitglieder des Kantonsrates	55
7.6.1.	Bezeichnung der Ratsmitglieder	55
7.6.2.	Interessenbindungen und Offenlegung	56
7.6.3.	Ausstand des Ratsmitglieds	57
7.7.	Regierung und Staatsverwaltung.....	58
7.7.1.	Anwesenheit und Abwesenheit der Mitglieder der Regierung während der Sessionen	58
7.7.2.	Vorlagen der Regierung an den Kantonsrat	58
7.7.2.1.	Ausarbeitung und Unterbreitung der Vorlagen.....	58
7.7.2.2.	Rechtsetzung aus dem Gegenvorschlag zu einer Gesetzesinitiative	59
7.8.	Parlamentsdienste.....	60
7.8.1.	Stellung und Aufgaben der Parlamentsdienste.....	60
7.8.2.	Protokollführung des Kantonsrates	61
7.9.	Sitzungs- und Arbeitsräume	61
8.	Verfahren der Kommissionen	61
8.1.	Sitzungen	61
8.1.1.	Ansetzen der Kommissionssitzungen.....	61
8.1.2.	Beizug und Teilnahme Dritter	63
8.1.3.	Teilnahme an der Sitzung, Verhinderung, Entschuldigung und Rücktritt sowie Ersatzwahl in die vorberatende Kommission	64
8.1.4.	Beschlussfassung auf dem Zirkulationsweg.....	64
8.2.	Beratung	64
8.2.1.	Verfahrensregeln	64
8.2.2.	Vertraulichkeit der Kommissionssitzung	65
8.2.3.	Sitzungsleitung.....	65
8.3.	Anträge und Berichte an den Kantonsrat.....	66
8.3.1.	Gesamtabstimmung	66
8.3.2.	Anträge	66
8.3.3.	Medienorientierung	67
8.4.	Protokoll	67
8.4.1.	Inhalt des Kommissionsprotokolls und Arten von Kommissionsprotokollen ..	67
8.4.2.	Ausfertigung des Kommissionsprotokolls	68
8.4.3.	Vertraulichkeit des Kommissionsprotokolls	68
8.4.4.	Zustellung der Protokolle der vorberatenden Kommission.....	69
9.	Verfahren des Kantonsrates	70
9.1.	Sessionen und Sitzungen.....	70
9.1.1.	Sessionen	70
9.1.2.	Geschäftsverzeichnis	71
9.1.3.	Tagesordnung und Sitzung	71
9.1.4.	Anwesenheit während der Session, Abwesenheit und Entschuldigung	72
9.1.5.	Öffentlichkeit und Medien.....	72
9.1.6.	Sicherheit und Ordnung im Kantonsratssaal sowie in der und im Einzugsbereich der Pfalz	73
9.2.	Beratung im Allgemeinen	73
9.2.1.	Einsetzen des parlamentarischen Verfahrens	73
9.2.2.	Bindung an das Geschäftsverzeichnis sowie Mitteilungen und Erklärungen ..	74
9.2.3.	Beratungsunterlagen.....	74
9.2.4.	Diskussion	76
9.3.	Beratung von Vorlagen.....	78
9.3.1.	Einbringen von Vorlagen	78
9.3.2.	Eintreten auf eine Vorlage.....	78
9.3.3.	Spezialdiskussion	78
9.3.4.	Aufträge	79
9.3.5.	Rückkommen	79
9.3.6.	Erledigung von Vorlagen.....	80

9.3.7.	Vorlagen mit Erlassen, die einer zweimaligen Beratung bedürfen	80
9.3.7.1.	Allgemein	80
9.3.7.2.	1. Lesung	80
9.3.7.3.	2. Lesung	81
9.3.7.4.	Schlussabstimmungen	81
9.3.8.	Vorlagen mit Erlassen, die einer einmaligen Beratung bedürfen, Genehmigung von Erlassen und Berichte	82
9.3.8.1.	Einmalige Beratung im Allgemeinen	82
9.3.8.2.	Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag und Staatsrechnung, Genehmigung von Erlassen sowie Berichte und Regierungs- programm.....	82
9.3.8.3.	Berichte und Regierungsprogramm im Besonderen	83
9.4.	Parlamentarische Vorstösse.....	84
9.4.1.	Arten und Zahl der parlamentarischen Vorstösse.....	84
9.4.1.1.	Arten der parlamentarischen Vorstösse.....	84
9.4.1.2.	Zahl der parlamentarischen Vorstösse	84
9.4.2.	Einreichung der parlamentarischen Vorstösse	85
9.4.2.1.	Verfahren der Einreichung.....	85
9.4.2.2.	Unterzeichnung des parlamentarischen Vorstosses	85
9.4.3.	Dringlichkeit parlamentarischer Vorstösse	86
9.4.4.	Behandlung parlamentarischer Vorstösse	86
9.4.4.1.	Integration der Behandlung der parlamentarischen Vorstösse in die Tagesordnung	86
9.4.4.2.	Eintreten auf Motionen und Postulate.....	87
9.4.5.	Motionen.....	87
9.4.5.1.	Inhalt	87
9.4.5.2.	Normierung der Standesinitiative im Geschäftsreglement des Kantonsrates.....	88
9.4.6.	Postulat.....	89
9.4.7.	Weiterbehandlung und Abschreibung gutgeheissener Motionen und Postulate.....	90
9.4.8.	Interpellation	91
9.4.9.	Einfache Anfrage	91
9.5.	Eingaben.....	92
9.5.1.	Arten.....	92
9.5.2.	Behandlung von Eingaben	92
9.5.3.	Berichterstattung über Eingaben	93
9.6.	Abstimmungen	93
9.6.1.	Begriff und Inhalt.....	93
9.6.2.	Eröffnung der Abstimmung.....	94
9.6.3.	Anträge	94
9.6.4.	Erforderliches Mehr	95
9.6.5.	Abstimmung mit und ohne elektronische Abstimmungsanlage	95
9.7.	Wahlen.....	96
9.7.1.	Vorbereitung der Wahlen	96
9.7.2.	Eröffnung der Wahl	96
9.7.3.	Offene und geheime Wahl.....	96
9.7.4.	Listenvahl.....	97
9.7.5.	Stimmzettel und Bekanntgabe des Ergebnisses der Wahl	98
9.8.	Protokoll des Kantonsrates und Aufzeichnungen.....	98
10.	Entschädigungen.....	99
10.1.	Aktuelles Entschädigungssystem nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates....	99
10.2.	Analysen des Entschädigungssystems und Revisionen der jüngeren Zeit.....	101

C. Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates	102
11. Entschädigungsansätze	102
11.1. Aktuelles Entschädigungssystem nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates und dem Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates.....	102
11.2. Analyse der Entschädigungsansätze und Revisionen	103
D. Anträge	104
Beilagen:	
1. Inhaltsverzeichnis.....	105
2. Auszug aus dem Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 (Abschnitt C Kantonsratsreglement Ziff. 9.3./9.3.2. Ständige Kommissionen [in ABI 2006, 2363]).....	110
3. Auszug aus dem Bericht des Präsidiums vom 19. August 2002 über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 (Abschnitt B Ratsreglement Ziff. 1 Organisation und Befugnisse Ziff. 1.3. Kommissionen Ziff. 1.3.4. Zusammensetzung der Kommissionen [in ABI 2002, 1827 ff.].....	111
Entwurf (XI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates)	113

Beilage 2

Auszug aus dem Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 (Abschnitt C Kantonsratsreglement Ziff. 9.3./9.3.2. Ständige Kommissionen [in ABI 2006, 2363])

9.3.2. Ständige Kommissionen

Rechtspflegekommission

In der Frühjahrssession 2005 oblagen dem Kantonsrat die Erneuerungswahlen des Kassationsgerichtes 2005/2011, des Kantonsgerichtes 2005/2011, des Handelsgerichtes 2005/2011, des Verwaltungsgerichtes 2005/2011, des Versicherungsgerichtes 2005/2011, der Verwaltungsrekurskommission 2005/2011 und der Anklagekammer 2005/2011. Diese Erneuerungswahlen waren mit einem ausserordentlichen Aufwand an Vorbereitung verbunden.

Aus der Sicht des Präsidiums bereitete die Rechtspflegekommission, für die Wahlvorbereitung zuständig, die Erneuerungswahlen der höchsten kantonalen Gerichte kompetent und zielgerichtet vor. Einer besonderen Wahlvorbereitungskommission, etwa nach den Vorstellungen gemäss Entwurf zur Justizreform, bedarf es deshalb nach Auffassung des Präsidiums nicht.

Staatswirtschaftliche Kommission

Die Staatswirtschaftliche Kommission prüft aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen die Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung. Über das Ergebnis der Prüfung erstattet sie dem Kantonsrat jeweils auf die Junisession Bericht. Der Bericht 2006 zur Staatsverwaltung, aber auch die Prüfungstätigkeit der Kommission, die zu diesem Bericht führte, veranlassten die Regierung, die Staatswirtschaftliche Kommission zu einer Aussprache einzuladen. Im Zentrum dieser Aussprache werden Vorstellungen über die Prüfungstätigkeit der Subkommissionen bei den Departementen, über die Kommunikation und über die Berichterstattung stehen.

Das Präsidium wies Bericht und Entwurf der Regierung vom 25. März 2003 zu einem Kantonsratsbeschluss über die Verlängerung der Frist für die Ausarbeitung des Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Zukunft Kanton St.Gallen» der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Vorberatung zu. Dabei liess es sich von der bestehenden Befugnis der Staatswirtschaftlichen Kommission leiten, dem Kantonsrat zu beantragen, erteilte Aufträge als vordringlich zu erklären und für ihre Erledigung eine Frist anzusetzen. Es nahm allerdings in Aussicht, im Kantonsratsreglement eine entsprechende Kompetenz der Staatswirtschaftlichen Kommission festzulegen.

Änderung von Art. 15 KRR.

Finanzkommission

Die Spitalverbunde erstatten der Regierung periodisch und nach ihren Vorgaben Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung der Mittel. Die Berichterstattung an den Kantonsrat erfolgt durch die Regierung. Im Weiteren erstatten die Spitalverbunde über jedes Geschäftsjahr Bericht. Dieser Bericht umfasst Jahresrechnung und Jahresbericht nach den Vorgaben der Regierung. Die Regierung genehmigt die Geschäftsberichte. Der Kantonsrat nimmt sie zur Kenntnis. Im Einvernehmen mit den Präsidenten der Finanzkommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission wies das Präsidium die Vorberatung der Berichte im Zusammenhang mit den Spitalverbunden der Finanzkommission zu.

Beilage 3

Auszug aus dem Bericht des Präsidiums vom 19. August 2002 über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 (Abschnitt B Ratsreglement Ziff. 1 Organisation und Befugnisse Ziff. 1.3. Kommissionen Ziff. 1.3.4. Zusammensetzung der Kommissionen [in ABI 2002, 1827 ff.]

1.3.4. Zusammensetzung der Kommissionen

Das Präsidium legt zu Beginn der Amtsdauer einen Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen vor, und der Grosse Rat beschliesst diesen Schlüssel. Dabei sind die Fraktionen «angemessen» zu berücksichtigen, wie dies das Grossratsreglement umschreibt. Folglich passte der Grosse Rat auf Antrag des Präsidiums den Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen jeweils an, wenn sich die Fraktionsgrösse im Lauf der Amtsdauer änderte.

Bereits in der ausserordentlichen Aprilsession 2000 hatte die seinerzeitige LGE-Fraktion die Motion 42.00.05 «Änderung des Grossratsreglementes» eingereicht, worin das Präsidium beauftragt wird, eine Änderung des Grossratsreglementes (Art. 25 Abs. 2 zweiter und dritter Satz GRR) vorzulegen mit folgendem Inhalt (sinngemäss): «...Dabei hat jede Fraktion Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Finanzkommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission und in der Rechtspflegekommission. Bei den nichtständigen Kommissionen ist die Kommissionsgrösse so festzulegen, dass bei wichtigen Geschäften alle Fraktionen mit mindestens einem Sitz vertreten sind.» Der Grosse Rat wandelte in der Maisession 2000 die Motion in das Postulat 43.00.10 «Änderung des Grossratsreglementes» um, trat darauf ein und hiess es mit folgendem Wortlaut gut: «Das Präsidium wird eingeladen, im Rahmen der Berichterstattung über die Parlamentstätigkeit 1998 bis 2002 zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie die Information derjenigen Fraktionen, die in den vorberatenden Kommissionen nicht vertreten sind, über die Kommissionstätigkeit sichergestellt werden kann, und allenfalls Antrag zu stellen.»

Im Rahmen der Beratung des vom Präsidium vorgeschlagenen Schlüssels für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen zu Beginn der Amtsdauer 2000/2004 stellte die UGE-Fraktion den Antrag, die Mitgliederzahl der Rechtspflege und der Finanzkommission sowie der Staatswirtschaftlichen Kommission um eins auf 18 zu erhöhen, wobei der 18. Sitz der UGE-Fraktion zustehe. Ein Vertreter der CVP-Fraktion beantragte für den Fall, dass der Antrag der UGE-Fraktion keine Mehrheit finde, der UGE-Fraktion solle in der Rechtspflege-, in der Finanz- und in der Staatswirtschaftlichen Kommission Beobachterstatus mit je einem Mitglied zustehen, bis nach Massgabe der Beantwortung des Postulates 43.00.10 «Änderung des Grossratsreglementes» eine definitive Lösung getroffen sei. In der Folge beschloss der Grosse Rat einen Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen zu Beginn der Amtsdauer 2000/2004 mit der Ergänzung, dass der UGE-Fraktion in der Rechtspflege-, in der Finanz- und in der Staatswirtschaftlichen Kommission Beobachterstatus mit je einem Mitglied zustehe, bis nach Massgabe der Beantwortung des Postulates 43.00.10 «Änderung des Grossratsreglementes» eine definitive Lösung getroffen sei. In der Novembersession 2001 ergänzte der Grosse Rat diese Bestimmung um den Beobachterstatus mit einem UGE-Fraktionsmitglied in der WoV-Kommission. Anfang Mai 2000 konkretisierte das Präsidium den Beobachterstatus wie folgt: Das Mitglied der UGE-Fraktion mit Beobachterstatus kann in der Rechtspflegekommission, in der Staatswirtschaftlichen Kommission und in der Finanzkommission im Rahmen der Gesamtkommission mitwirken, nicht aber im Rahmen der Subkommissionen, den Beratungen der Gesamtkommission folgen und sich an den Beratungen beteiligen, aber weder Antrag stellen noch abstimmen. Es erhält die Protokolle der Gesamtkommission und die Protokolle bzw. Teilberichte der Subkommissionen.

Die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen nach der Fraktionsgrösse stellt auf den Grundsatz der Proportionalität ab. Konsequenz dieses Grundsatzes ist, dass kleine Fraktionen in Kommissionen bis zu einer gewissen Grösse nicht vertreten sind. Das Präsidium kennt das Bedürfnis der Fraktionen, sich über die Kommissionstätigkeit informieren zu können. Solche Information begünstigt die fraktionsinterne Vorbereitung der Sessionen und entlastet die Sessionen selbst. Deshalb lud das Präsidium der Amtsdauer 1980/1984 den seinerzeitigen Präsidenten des Landesrings der Unabhängigen regelmässig zu seinen Sitzungen ein – ohne Anerkennung einer Rechtspflicht und auf Zusehen hin, aber unter Einräumung des Mitspracherechts –, nachdem der Landesring der Unabhängigen in der Amtsdauer 1980/1984 nicht mehr in Fraktionsstärke vertreten war. Aus dem gleichen Grund lud das Präsidium der Amtsdauer 1996/2000 den Präsidenten der Auto-Partei /Die Freiheitlichen als Gast zu seinen Sitzungen ein, nachdem die Auto-Partei /Die Freiheitlichen gegen Ende der Amtsdauer 1996/2000 die Fraktionsstärke verloren hatte. Auch beantragte das Präsidium der Amtsdauer 1996/2000 in seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 1994 bis 1998 die Einführung eines «Fraktionsbeobachters» mit einer entsprechenden Ergänzung des Grossratsreglementes, wonach Fraktionen, die in einer vorberatenden Kommission nicht vertreten sind, ein Mitglied als Beobachter delegieren können, das wohl kein Stimmrecht hat, im Übrigen aber den Kommissionsmitgliedern gleichgestellt ist.

Die Proportionalität ist ein allgemein anerkannter Grundsatz bei der Zusammensetzung nach bzw. bei der Aufteilung eines Gremiums auf verschiedene Gruppierungen. Auch für die Zusammensetzung der vorberatenden Kommissionen möchte das Präsidium von diesem Grundsatz nicht abweichen. Eine garantierte «Mindestvertretung» der Fraktionen steht aber mit diesem Grundsatz, konsequent durchgeführt, im Widerspruch. Um gleichwohl dem begründeten Bedürfnis kleinerer Fraktionen nach Information aus vorberatenden Kommissionen, in denen sie nicht vertreten sind, Rechnung tragen zu können, zeichnet sich für das Präsidium ein vermittelnder und pragmatischer Weg ab, differenzierend nach den ständigen und den nichtständigen Kommissionen. Es schlägt deshalb vor, den in einer ständigen Kommission nicht vertretenen Fraktionen eine Beobachterin bzw. einen Beobachter – Fraktionsbeobachter – in der Gesamtkommission zuzugestehen. Die Beobachterin bzw. der Beobachter kann sich wie ein Kommissionsmitglied an der Diskussion in der Gesamtkommission beteiligen und auch Antrag stellen, jedoch nicht abstimmen. Die bisherige provisorische Regelung mit Beobachterinnen und Beobachtern in den ständigen Kommissionen hat sich nach Auffassung des Präsidiums grundsätzlich bewährt. Die Redaktionskommission – ebenfalls eine ständige Kommission – hat eine spezifische Aufgabe, weshalb es sich rechtfertigt, sie von der Regelung auszunehmen. Bei den nichtständigen Kommissionen können Präsidium und Grosser Rat dem Anliegen kleinerer Fraktionen, bereits in vorberatenden Kommissionen mitwirken und sich informieren lassen zu können, Rechnung tragen, indem sie eine Kommissionsgrösse beantragen bzw. beschliessen, die sämtliche Fraktionen erfasst.

Die Einführung von Fraktionsbeobachterinnen und Fraktionsbeobachtern in ständigen Kommissionen bedarf einer Regelung unter den für Kommissionen gemeinsamen Bestimmungen des Grossratsreglementes, nämlich in einem inhaltlich neuen Art. 23bis GRR, verbunden mit einer Verschiebung des bisherigen Art. 23bis GRR in einen neuen Art. 23ter GRR.

XI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Entwurf des Präsidiums vom 16. August 2010

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht des Präsidiums vom 16. August 2010³⁷⁰ Kenntnis genommen und beschliesst:

I.

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979³⁷¹ wird wie folgt geändert:

b) Formen

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

- a) Wahlen;
- b) Verfassungsrevisionen;
- c) Gesetze;
- d) _____;
- e) dem Finanzreferendum unterstehende Kantonsratsbeschlüsse;
- f) Genehmigung von Erlassen;
- g) einfache Kantonsratsbeschlüsse über Voranschlag 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. 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;
- c^{ter}) **bezeichnet bei vom Kantonsrat eingereichten Standesinitiativen die Vertretung für die Anhörung durch die zuständige Kommission der eidgenössischen Räte;**³⁷²

³⁷⁰ ABI 2010, •.

³⁷¹ sGS 131.11.

³⁷² Art. 116 Abs. 4 des eidgenössischen Parlamentsgesetzes (SR 171.10).

- 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 Staatsvoranschlages vor und überwacht diese Ausgaben.

Entscheide des Präsidiums können an den Kantonsrat weitergezogen werden.

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

Rechtspflegekommission a) allgemein

Art. 14. Die Rechtspflegekommission berät folgende Angelegenheiten vor:

- a) ...
- a^{bis}) Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates und allfällige Kassationsbeschwerden,
- a^{ter}) Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter,
- b) Petitionen _____,
- b^{bis}) ...
- c) Begnadigungsgesuche,
- d) Disziplinarfälle sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden,
- e) Aufsicht über die Strafuntersuchungs- und Vollzugsbehörden und das Konkursamt sowie über die Gerichte und die ihnen unterstellten Behörden, Beamten und Angestellten.

Der Kantonsrat kann ausnahmsweise eine besondere Kommission bestellen.

Kommission für Aussenbeziehungen a) Aufgaben

Art. 16bis. Die Kommission für Aussenbeziehungen berät Vorlagen vor über:

- a) die Ausgestaltung der Ziele der Aussenbeziehungen;
- b) die Genehmigung von Abschluss, Änderung oder Kündigung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang;
- c) dem Finanzreferendum unterstehende Ausgaben aufgrund von zwischenstaatlichen Vereinbarungen;
- d) Gesetze und Berichte, welche die Aussenbeziehungen betreffen.

Der Kantonsrat kann ausnahmsweise eine besondere Kommission bestellen.

Die Kommission für Aussenbeziehungen prüft aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Bereich der Aussenbeziehungen.

Sie unterbreitet dem Kantonsrat Vorschläge für die Wahl seiner Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien.

Redaktionskommission

Art. 18. 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.

Interessenbindung a) Offenlegung

Art. 31bis. Bei Amtsantritt legt das Mitglied offen:

- a) berufliche Tätigkeit und Arbeitgeber;
- b) Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien wirtschaftlicher Unternehmen und Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts;
- c) dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für wichtige Interessengruppen und Verbände;
- d) Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen von Bund, Kanton und Gemeinde;
- e) Ausübung wichtiger politischer Ämter.

Das Mitglied meldet ____ Veränderungen laufend.

Bevor sich das Mitglied zu Geschäften äussert, die seine Interessen unmittelbar berühren oder jene Dritter, zu denen es eine wesentliche persönliche oder rechtliche Beziehung hat, gibt es seine Interessenbindung bekannt.

Protokollführer

Art. 45. ____.

Die Protokollführer stehen unter unmittelbarer Aufsicht und Leitung des Staatssekretärs.

Der erste Protokollführer vertritt den Staatssekretär im Verhinderungsfall.

Verfahrensregeln

Art. 58. Soweit **dieser Erlass** nichts anderes bestimmt ____, werden **die Bestimmungen dieses Erlasses über das Verfahren** des Kantonsrates **sachgemäss angewendet**.

Die Kommission führt eine allgemeine Diskussion über die Vorlage anstelle einer Eintretensdiskussion. Anschliessend führt sie die Spezialdiskussion.

Der Präsident stimmt mit und gibt bei Stimmgleichheit den Stichentscheid.

Die Kommissionsmitglieder dürfen zum gleichen Gegenstand mehr als zweimal sprechen.

Rechtsetzende Erlasse

Art. 66. Über die Beratung **von** Vorlagen **mit rechtsetzenden Erlassen und ihnen gleichkommenden Beschlüssen** wird ein ausführliches Protokoll mit Angaben der Votanten geführt.

Sessionen a) ordentliche

Art. 68. Der Kantonsrat versammelt sich zu ordentlichen Sessionen in der Regel im Juni, im September, im November, im Februar und im Frühjahr.

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

c) Geschäftsverzeichnis

Art. 70. Das Geschäftsverzeichnis steht spätestens drei Wochen vor Sessionsbeginn zur Verfügung.

Es:

- a) gibt einen Überblick über die Session;
- b) informiert über die beim Kantonsrat anhängigen Geschäfte. Nicht behandlungsreife Geschäfte werden gekennzeichnet;
- c) weist auf die bevorstehenden Sessionen wenigstens der nächsten **vier** Jahre hin.

Später eingegangene Geschäfte werden nachgetragen.

b) Beschränkungen

Art. 87. Mit Ausnahme der Kommissionsberichterstatter und des Vertreters der Regierung darf kein Mitglied über den nämlichen Gegenstand mehr als zweimal sprechen. Vorbehalten bleibt eine persönliche Berichtigung.

Weicht ein Redner von dem zur Beratung stehenden Gegenstand ab, so ermahnt ihn der Präsident, zur Sache zu sprechen.

Das Präsidium kann in geeigneten Fällen ausnahmsweise die für eine Vorlage zur Verfügung stehende Redezeit beschränken. Es teilt den Fraktionen **und den keiner Fraktion angehörenden Mitgliedern zusammen** einen ___ Anteil an der **gesamten** Redezeit zu. ___

d) Berichte und Regierungsprogramm

Art. 106. Berichte ___ werden in der Regel abschnittsweise beraten.

Das Regierungsprogramm wird in der Reihenfolge der Ziele beraten.

Nach der Spezialdiskussion stellt der Präsident Kenntnisnahme des Berichtes fest.

h) Weiterbehandlung

Art. 118. Die Regierung erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über die gutgeheissenen Motionen und Postulate.

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.

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 Postulates nicht voraussehbar war;
3. sich die Verhältnisse seit der Gutheissung des Postulates grundlegend verändert haben und daher auf die Erfüllung des Auftrags verzichtet werden kann.

—

Titel nach Art. 124. cbis) Standesbegehren

Auslösung einer Standesinitiative

Art. 124bis (neu). **Mit dem Standesbegehren wird der Kantonsrat eingeladen, eine Standesinitiative zu beschliessen.**

Einreichung des Standesbegehrens, Stellungnahme der Regierung, Eintreten, Beratung und Beschlussfassung richten sich nach den Bestimmungen dieses Erlasses über die Motion.

Einreichung der Standesinitiative

Art. 124ter (neu). **Hat der Kantonsrat das Standesbegehren gutgeheissen, reicht das Präsidium die Standesinitiative der Bundesversammlung ein.**

Offene Wahl

Art. 140. Die Stimmzähler **sowie die ständigen und die** vorberatenden Kommissionen werden in offener Abstimmung gewählt.

Stimmzähler und Kommissionen werden gesamthaft gewählt, wenn der Rat nicht Einzelwahl beschliesst.

II.

1. Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2011 angewendet.
2. Motionen, die auf die Einreichung einer Standesinitiative abzielen und im Zeitpunkt des Vollzugsbeginns dieses Erlasses bereits hängig sind, und beschlossene Standesinitiativen werden nach bisherigem Recht behandelt.