

## Parlamentsreform

- **Parlamentsverwaltungsgesetz**
- **X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement**
- **V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates**

Botschaft und Entwürfe des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Zusammenfassung.....	4
1. Vorbereitung der Vorlage .....	7
2. Ausgangslage.....	7
2.1. Verkleinerung des Kantonsrates.....	7
2.2. Aufträge des Kantonsrates.....	7
2.2.1. Kommissionssystem .....	7
2.2.2. Aussenbeziehungen.....	8
2.2.3. Anordnung von ausserordentlichen Sessionen .....	8
2.2.4. Festlegung von Sessionsterminen .....	9
2.2.5. Neuregelung der Entschädigung der Mitglieder des Kantonsrates .....	9
2.2.6. Parlamentsdienste .....	10
2.3. Ziele der Parlamentsreform .....	10
3. Zur Bedeutung der interkantonalen Vergleiche.....	10
4. Nachvollzug der Verkleinerung des Kantonsrates .....	11
4.1. Fraktionsgrösse.....	11
4.1.1. Geltende Regelung .....	11
4.1.2. Interkantonaler Vergleich .....	11
4.1.3. Erwägungen.....	12
4.1.4. Folgerung.....	14
4.2. Anordnung einer ausserordentlichen Session .....	14
4.2.1. Geltende Regelung .....	14
4.2.2. Motionsauftrag .....	15
4.2.3. Erwägungen.....	15
4.2.4. Folgerung.....	15
4.3. Quoren für Beschlüsse und Abstimmungen des Kantonsrates .....	15
4.3.1. Geltende Regelung .....	15
4.3.2. Erwägungen.....	16
4.3.3. Folgerung.....	16
4.4. Zusammensetzung des Präsidiums.....	16
4.4.1. Geltende Regelung .....	16
4.4.2. Interkantonaler Vergleich .....	17
4.4.3. Erwägungen.....	17
4.4.4. Folgerung.....	20
4.5. Mitgliederzahl von nichtständigen vorberatenden Kommissionen .....	20
4.5.1. Geltende Regelung .....	20
4.5.2. Erwägungen.....	20
4.5.3. Folgerung.....	21

4.6.	Mitgliederzahl von ständigen Kommissionen (Hinweis) .....	22
5.	Ständige parlamentarische Kommissionen .....	22
5.1.	Geltende Regelung .....	22
5.2.	Kommissionssysteme.....	22
5.2.1.	Hauptmerkmale von parlamentarischen Kommissionen .....	22
5.2.2.	Typologie der parlamentarischen Kommissionen .....	22
5.3.	Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006.....	23
5.3.1.	Optionen und Präferenz des Präsidiums .....	23
5.3.2.	Beratung des Berichts im Kantonsrat .....	24
5.4.	Vorteile von ständigen Kommissionen .....	25
5.5.	Nachteile von ständigen Kommissionen .....	26
5.6.	Bewertung der Vor- und Nachteile von ständigen Kommissionen.....	27
5.7.	Zum Bedarf nach weiteren ständigen Kommissionen .....	29
6.	Schaffung einer Strategiekommission .....	30
6.1.	Planung und Steuerung der Staatstätigkeit.....	30
6.1.1.	Planung und Steuerung im Verfassungs- und Gesetzesrecht .....	30
6.1.2.	Hinweise auf andere Kantone .....	31
6.2.	Ausgestaltung der Strategiekommission.....	32
6.2.1.	Geschäftsbereiche und Schnittstellen .....	32
6.2.2.	Folgerung.....	34
7.	Schaffung einer Kommission für Aussenbeziehungen .....	34
7.1.	Ausgangslage .....	34
7.1.1.	Zuständigkeitsordnung im Bereich der Aussenbeziehungen .....	34
7.1.2.	Verfassungsrechtliche Konzeption der Zuständigkeitsordnung .....	35
7.1.3.	Aktueller Stand der Aussenbeziehungen des Kantonsrates .....	36
7.2.	Herausforderungen an die Aussenbeziehungen des Kantonsrates .....	37
7.2.1.	Allgemeines .....	37
7.2.2.	Internationale Zusammenarbeit.....	38
7.2.3.	Interkantonale Zusammenarbeit.....	38
7.2.4.	Insbesondere: Interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen der NFA .....	40
7.3.	Interkantonaler Vergleich.....	41
7.4.	Vereinbarung über interkantonale Verträge und Vereinbarungen mit dem Ausland .....	41
7.5.	Ausgestaltung der Kommission für Aussenbeziehungen .....	42
7.5.1.	Beratungsinhalte .....	42
7.5.2.	Optionen .....	44
7.5.3.	Folgerung.....	44
8.	Weitere Änderungen im Kommissionssystem.....	44
8.1.	Ausgangslage .....	44
8.2.	Schaffung einer Geschäftsprüfungskommission .....	44
8.2.1.	Ausgangslage .....	44
8.2.2.	Zusammenlegung der Aufsichtsfunktionen von Staatswirtschaftlicher und Rechtspflegekommission .....	45
8.3.	Schaffung einer Justizkommission .....	46
8.4.	Kein Zusammenlegen von Staatswirtschaftlicher und Finanzkommission.....	46
9.	Mitgliedschaft in Kommissionen .....	47
9.1.	Mitgliederzahl von ständigen Kommissionen .....	47
9.1.1.	Geltende Regelung .....	47
9.1.2.	Erwägungen.....	47
9.1.3.	Folgerung.....	48
9.2.	Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission .....	49
9.2.1.	Geltende Regelung .....	49
9.2.2.	Erwägungen.....	49

9.2.3. Folgerung.....	49
9.3. Mitwirkung von Staatsangestellten in vorbereitenden Kommissionen.....	49
9.3.1. Ausgangslage .....	49
9.3.2. Pendenter Nachvollzug der Kantonsverfassung.....	50
9.3.3. Folgerung.....	50
10. Termine von ordentlichen Sessionen.....	50
10.1. Geltende Regelung .....	50
10.2. Sonderfragen .....	51
10.2.1. Februarsession und Fasnachtstage .....	51
10.2.2. Übrige Sessionstermine .....	51
10.2.3. «Sommer-Session»?.....	51
10.3. Folgerung.....	52
11. Klärung des Beginns der Amtsdauer .....	53
11.1. Geltende Regelung .....	53
11.2. Erwägungen .....	53
11.3. Folgerung.....	53
12. Entschädigungen.....	54
12.1. Ausgangslage .....	54
12.1.1. Entschädigung der Mitglieder des Kantonsrates .....	54
12.1.2. Präsidentinnen und Präsidenten sowie Berichterstatterinnen und Berichterstatter.....	54
12.1.3. Fraktionen.....	54
12.1.4. Übersicht über die Entschädigungsansätze .....	55
12.2. Interkantonaler Vergleich: Vielfalt von Entschädigungsarten .....	56
12.3. Erwägungen .....	57
12.3.1. Entschädigungssystem .....	57
12.3.2. Folgerung bezüglich Entschädigungssystem .....	59
12.3.3. Entschädigungsansätze .....	59
12.3.4. Folgerung bezüglich Entschädigungsansätze .....	61
13. Verselbstständigung der Parlamentsdienste.....	61
13.1. Parlamentsdienste nach geltendem Recht .....	61
13.1.1. Allgemeine Organisationsmuster.....	61
13.1.2. Zuordnung der st.gallischen Parlamentsdienste.....	61
13.1.3. Funktionen der st.gallischen Parlamentsdienste .....	61
13.2. Grundsätzliche Bemerkungen .....	63
13.2.1. Merkmale von unabhängigen Parlamentsdiensten .....	63
13.2.2. Rechtsetzungsbedarf .....	63
13.3. Ausgestaltung einer unabhängigen Parlamentsverwaltung .....	65
13.3.1. Kernaufgaben und Supportaufgaben .....	65
13.3.2. Organisationsstruktur .....	68
13.3.3. Aufgabenbereiche und personeller Ressourcenbedarf.....	68
13.3.4. Kostenfolgen.....	73
13.3.5. Unabhängige Parlamentsdienste und Ratsinformationssystem.....	74
13.4. Hinweise auf alternative Organisationsstrukturen .....	75
13.4.1. Parlamentsdienste als Amt der Staatskanzlei.....	75
13.4.2. Selbstständige Kommissionssekretariate .....	76
13.5. Folgerung.....	76
14. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen.....	76
14.1. Artikel im Entwurf des Parlamentsverwaltungsgesetzes.....	76
14.2. Artikel im Entwurf des X. Nachtrags zum Kantonsratsreglement .....	82
14.3. Entwurf des V. Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates.....	88
15. Rechtliches.....	88

16. Stellungnahme der Regierung .....	88
16.1. Stellungnahme betreffend Kommissionssystem .....	89
16.2. Stellungnahme betreffend eigenständige Parlamentsdienste .....	89
16.3. Stellungnahme betreffend eigenständige Kommissionssekretariate .....	90
16.4. Stellungnahme zu den Anträgen .....	91
17. Antragstellung .....	91
17.1. Vorbemerkungen.....	91
17.2. Anträge .....	92
Beilage: Übersicht über Kommissionen für Aussenpolitik in den Kantonen .....	94
Entwürfe:	
– Parlamentsverwaltungsgesetz.....	97
– X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement .....	103
– V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates.....	115

## Zusammenfassung

*Die Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen haben in der Volksabstimmung vom 11. März 2007 der Änderung von Art. 63 der Kantonsverfassung zugestimmt und die Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates von 180 auf neu 120 beschlossen. Die Verkleinerung des Parlamentes bedarf der Überprüfung und der allfälligen Anpassung der organisations- und verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Kantonsratsreglementes. Darunter fallen insbesondere die Festlegung der Mindestzahl von Ratsmitgliedern zur Bildung einer Fraktion, die Möglichkeit zur Anordnung einer ausserordentlichen Session, die Quoren für Beschlüsse und Abstimmungen des Kantonsrates, die Grösse und die Zusammensetzung des Präsidiums sowie die Mitgliederzahl von parlamentarischen Kommissionen. Sodann ist die Frage einer Anpassung der Entschädigungen angesichts des Umstandes zu prüfen, dass die Verkleinerung des Parlamentes Mehrbelastungen bei Ratsmitgliedern und Fraktionen bewirkt.*

*Im Sinn des Nachvollzugs der Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates im Kantonsratsreglement werden in dieser Vorlage Änderungen in den Bestimmungen einerseits über die Anordnung einer ausserordentlichen Session und andererseits über die Quoren für Beschlüsse und Abstimmungen vorgeschlagen. Demgegenüber besteht kein Änderungs- und Rechtssetzungsbedarf in Bezug auf die Fraktionsgrösse sowie die Grösse und die Zusammensetzung des Präsidiums. Im Bereich der Entschädigungen wird eine massvolle, jedoch kostenneutrale Anpassung der Fraktionsvergütungen vorgeschlagen, weil die verkleinerte Mitgliederzahl vorab für die Fraktionen eine deutliche Mehrbelastung bringen dürfte.*

*Der Nachvollzug der Verkleinerung des kantonalen Parlamentes gibt Anlass, das parlamentarische Kommissionssystem und die Tätigkeitsbereiche der ständigen Kommissionen zu überprüfen und anzupassen. Dabei zeigt sich, dass eine Zusammenlegung der Aufsichtsfunktionen von Staatswirtschaftlicher Kommission und Rechtspflegekommission angezeigt ist. Die Staatswirtschaftliche Kommission, die künftig als «Geschäftsprüfungskommission» zu bezeichnen ist, wird neu auch die Aufsicht über die Amtsführung der Gerichte, der Strafuntersuchungs- und Strafvollzugsorgane sowie der Organe der Geldvollstreckung ausüben. Die Rechtspflegekommission – neu mit «Justizkommission» bezeichnet – befasst sich in Übereinstimmung mit der geltenden Aufgabenzuteilung vornehmlich mit der Vorbereitung der Wahl der Richterinnen und Richter sowie den weiteren Aufgaben mit besonderen rechtlichen Bezügen (Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates einschliesslich Kassationsbeschwerden, Vorberatung von Petitionen, Begnadigungsgesuchen sowie Behandlung von Disziplinarfällen und Straf- und Verantwortlichkeitsklagen gegen oberste kantonale Behörden).*

*In Bezug auf das Kommissionssystem werden zwei neue ständige Kommissionen, nämlich eine Strategiekommission und eine Kommission für Aussenbeziehungen, vorgeschlagen. Die Strategiekommission soll sich mit der Planung und der Steuerung der Staatstätigkeit befassen und dabei insbesondere die Vorlagen der Regierung zum Regierungsprogramm sowie zum Aufgaben- und Finanzplan vorberaten. Auch soll sich die Strategiekommission mit der Berichtserstattung der Regierung über die Ergebnisse des Regierungscontrollings befassen. Die Instrumente des Regierungsprogramms, des Aufgaben- und Finanzplans sowie des Regierungscontrollings sind im IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz enthalten; Botschaft und Entwurf dazu sind dem Kantonsrat mit der Vorlage der Regierung vom 23. Oktober 2007 (22.07.20) zugeleitet worden.*

*Die Kommission für Aussenbeziehungen soll die aussenpolitische Stellung des Kantons stärken. Nach der Verfassung obliegt die Führung der Aussenpolitik bei der Regierung. Damit das Parlament frühzeitig in die stets bedeutsamer werdenden grenzüberschreitenden Vereinbarungen einbezogen werden kann, ist es geboten, eine Kommission für Aussenbeziehungen zu schaffen. Diese Kommission soll die Vorlagen der Regierung über Vereinbarungen mit Verfassungs- oder Gesetzesrang sowie andere Geschäfte im Bereich der Aussenbeziehungen vorberaten. Auch soll ihr ein Mitwirkungsrecht beim Bestellen von parlamentarischen Vertretungen in interkantonalen und internationalen Gremien zukommen.*

*Sodann werden im vorliegenden Bericht verschiedene Themen behandelt, die für die Organisation des Kantonsrates und die Verfahrensabläufe von Bedeutung sind. Darunter fallen die Regelung der Dauer der Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission, die Ansetzung des Termins von ordentlichen Sessionen und die Klärung des Beginns der vierjährigen Amtsdauer des Kantonsrates.*

*Das Präsidium sieht – mindestens einstweilen – davon ab, das Entschädigungssystem in seinen Grundzügen zu ändern. Es schliesst allerdings nicht aus, dass aufgrund der Erfahrungen, die in den nächsten Jahren mit einem verkleinerten Parlament gemacht werden, Anpassungen nötig werden können. Solche werden nötigenfalls vom Kantonsrat auf den Beginn der Amtsdauer 2012/2016 zu beraten und allenfalls durch Schaffung der entsprechenden rechtlichen Grundlagen umzusetzen sein.*

*Das Präsidium unterbreitet gestützt auf die in der Novembersession 2007 gutgeheissene Motion 42.07.47 «Unabhängiges Parlamentssekretariat» mit dieser Vorlage einen Vorschlag für die Reorganisation der Parlamentsdienste. Nach geltendem Recht findet im Verhältnis von Kantonsrat und Regierung beziehungsweise Staatsverwaltung das so genannte Kooperationsmodell Anwendung. Für dieses Modell ist kennzeichnend, dass die den Kantonsrat und seine Organe unterstützenden Parlamentsdienste hauptsächlich bei der Staatskanzlei angesiedelt sind. Die erwähnte Motion zielt darauf ab, diese Parlamentsdienste von der Staatskanzlei abzukoppeln und sie zu einer eigenständigen, das heisst von der Staatsverwaltung unabhängigen Parlamentsverwaltung auszugestalten. Für die Errichtung solcher Parlamentsdienste genügt eine Anpassung der Rechtsgrundlagen im Kantonsratsreglement nicht. Vielmehr sind nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben gesetzliche Bestimmungen zu erlassen. Die Vorlage sieht deshalb den Erlass eines Parlamentsverwaltungsgesetzes vor, in welchem die Grundlagen für von der Staatsverwaltung losgelöste, eigenständige Parlamentsdienste geschaffen werden. Mit dem Parlamentsverwaltungsgesetz ist überdies das Staatsverwaltungsgesetz, das die Regeln über das bestehende Kooperationsmodell enthält, zu revidieren. Ergänzend dazu sind zahlreiche Bestimmungen des Kantonsratsreglementes, das dem Wortlaut der Verfassung entsprechend künftig als Geschäftsreglement bezeichnet werden soll, zu ändern. Die Vorlage sieht vor, dass die Verselbstständigung der Parlamentsdienste bis Ende 2008, spätestens bis Ende Mai 2009, vollständig umgesetzt sein wird.*

*Was die Kostenfolgen betrifft, beläuft sich der Personalaufwand für die Parlamentsdienste auf jährlich 1'110'000 Franken, der Sachaufwand auf 190'000 Franken. In Bezug auf den Personalaufwand resultieren – unter Berücksichtigung der Verschiebung von drei Stellen der Staats-*

kanzlei zu den Parlamentsdiensten – gegenüber heute Mehrkosten in der Höhe von rund 800'000 Franken. Beim Sachaufwand ergibt sich eine Zunahme um 133'000 Franken. Insgesamt belaufen sich die Mehrkosten bei der Verselbstständigung der Parlamentsdienste auf jährlich 933'000 Franken. Keine Veränderung ergibt sich demgegenüber beim Sachaufwand für den eigentlichen Ratsbetrieb; diese Kosten verlagern sich vom Rechnungsabschnitt der Staatskanzlei zu jenem der Parlamentsdienste. Als einmalige Investitionskosten fallen rund 242'000 Franken an.

Mit der Ausarbeitung des Parlamentsverwaltungsgesetzes und der darauf abgestützten Anpassung des Kantonsratsreglementes erfüllt das Präsidium den ihm mit der Motion 42.07.47 «Unabhängiges Parlamentssekretariat» erteilten Auftrag. Die Erfahrungen zeigen indessen, dass die bestehenden Parlamentsdienste – seien sie bei der Staatskanzlei oder in Teilbereichen bei den Departementen angesiedelt – ohne Friktionen funktionieren; das Kooperationsmodell vermag den Erfordernissen nach sach- und zeitgerechter Kooperation, Koordination und Kommunikation zwischen Parlament sowie Regierung und ihr nachgeordneter Verwaltung durchwegs zu entsprechen. Es besteht eine effiziente und Synergien bewirkende Zusammenarbeit zwischen den Staatsorganen, verbunden mit einer optimalen Nutzung der Ressourcen. Aus diesen Gründen beantragt das Präsidium dem Kantonsrat, von der Verselbstständigung der Parlamentsdienste abzusehen. Hingegen ist es insbesondere mit Blick auf die Erweiterung der Zahl der ständigen Kommissionen und die ihnen übertragenen Tätigkeiten angezeigt, eigenständige Kommissionssekretariate zu schaffen, die zwar administrativ der Staatskanzlei zugeordnet sind, jedoch in Bezug auf die Aufgabenerfüllung der Aufsichts- und Weisungsbefugnis der zuständigen parlamentarischen Organe unterstellt sind. Das Präsidium unterbreitet dem Kantonsrat entsprechende Anträge.

Sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates

Das Präsidium unterbreitet dem Kantonsrat mit dieser Vorlage Bericht und Entwürfe zu einem X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement (sGS 131.11; abgekürzt KRR) und zu einem V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (sGS 131.12; abgekürzt KRB/Entschädigungen). Bericht und Entwürfe stehen unter der Überschrift «Parlamentsreform» und beziehen sich einerseits auf die Revision der genannten Erlasse im Hinblick auf den ab dem 1. Juni 2008 kleineren Bestand des Kantonsrates mit neu 120 Mitgliedern und andererseits auf strukturelle Anpassungen beim Kommissionensystem. Ferner enthält der Bericht Antworten des Präsidiums auf parlamentarische Vorstösse, die sich auf den Ratsbetrieb beziehen.

Eine nicht unmittelbar mit der Verkleinerung des Kantonsrates verbundene Revision betrifft die Verselbstständigung der Parlamentsdienste im Sinn einer Loslösung aus der Staatskanzlei und einer von der Staatsverwaltung unabhängigen Aufgabenerfüllung. Diese Revision erfolgt aufgrund der vom Kantonsrat in der Novembersession 2007 gutgeheissenen Motion 42.07.47 «Unabhängiges Parlamentssekretariat». Die Vorlage umfasst den Erlass eines Parlamentsverwaltungsgesetzes, das die notwendig werdenden Änderungen des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) einschliesst, und die Anpassung zahlreicher Bestimmungen des Kantonsratsreglementes.

## 1. Vorbereitung der Vorlage

Nach Art. 7 Abs. 1 KRR und konstanter Praxis ist das Präsidium zuständig, dem Kantonsrat Vorlagen zu unterbreiten, die den Ratsbetrieb betreffen, namentlich auch Vorlagen, die sich mit der Aufbauorganisation und dem Verfahren des Parlamentes befassen.

Die bevorstehende Umsetzung der Verkleinerung des Bestandes des Kantonsrates nahmen die SP-Fraktion, die SVP-Fraktion und die GRÜ-Fraktion zum Anlass, mit der Motion 42.07.17 «Parlamentsreform» vom 24. April 2007<sup>1</sup> zu beantragen, für die sich nach Auffassung der Motionärinnen abzeichnende «umfassende Parlamentsreform» «eine vorberatende Kommission von 21 Mitgliedern zu bestellen, welche dem Kantonsrat bis spätestens Februar 2008 eine Vorlage unterbreitet». Diese Kommission sollte nach den Intentionen der Motionärinnen die Reformvorschläge politisch breit abgestützt sein und das Präsidium entlasten.

Angesichts der Zuständigkeitsordnung nach dem Kantonsratsreglement einerseits und den Anliegen der Motionärinnen andererseits beschloss das Präsidium am 9. Mai 2007, für die Vorbereitung der Vorlage ein Gremium von 21 Ratsmitgliedern zu bilden. Diesem Gremium gehörten einerseits die zehn Mitglieder des Präsidiums an, andererseits elf weitere Ratsmitglieder, welche die Fraktionen nach dem Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen bestimmten. Für den vorliegenden Bericht und die Erlassentwürfe war und ist jedoch allein das Präsidium zuständig und verantwortlich. Es ist deshalb das Präsidium, das dem Kantonsrat diese Vorlage unterbreitet, wobei es sich die Beschlüsse und die Überlegungen des so genannten 21er-Gremiums «Parlamentsreform» zu eigen machte. Dieses Vorgehen berücksichtigt die verfahrensrechtlichen Vorgaben des Kantonsratsreglementes; es gab zudem den Motionärinnen Gelegenheit, die Motion am 9. Mai 2007 zurückzuziehen.

## 2. Ausgangslage

### 2.1. Verkleinerung des Kantonsrates

Am 11. März 2007 nahmen die Stimmberechtigten die Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» mit 69'494 Ja gegen 45'865 Nein an.<sup>2</sup> Der in Art. 63 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) festgelegte Bestand des Kantonsrates wird von bisher 180 auf künftig 120 Mitglieder herabgesetzt. Art. 63 KV in der Fassung gemäss Initiativbegehren wird nach Ziff. 3 des Kantonsratsbeschlusses über die Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» vom 29. November 2006<sup>3</sup> im Hinblick und ab der Amtsdauer 2008/2012 angewendet. Auf den 1. Juni 2008 sind demnach die mit der Mitgliederzahl des Kantonsrates zusammenhängenden Bestimmungen des Kantonsratsreglementes anzupassen.

### 2.2. Aufträge des Kantonsrates

#### 2.2.1. Kommissionssystem

Am 26. September 2006 fasste der Kantonsrat gestützt auf den Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006<sup>4</sup> folgenden Beschluss:<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Wortlaut der Motion: «Die am 11. März 2007 von den Stimmenden gutgeheissene Reduktion der Zahl der Mitglieder des Kantonsrates auf 120 erfordert bezüglich Struktur und Prozessen des Kantonsrates tiefergreifendere Änderungen als die periodisch vom Präsidium vorgeschlagenen Verbesserungen von Organisation und Verfahren. Nötig ist vielmehr – wie im Vorfeld der Abstimmung kommuniziert – eine umfassende Parlamentsreform. Um die Reformvorschläge politisch breit abzustützen und das Präsidium zu entlasten sei eine vorberatende Kommission von 21 Mitgliedern zu bestellen, welche dem Kantonsrat bis spätestens Februar 2008 eine Vorlage unterbreitet.»

<sup>2</sup> ABI 2007, 949 ff.

<sup>3</sup> ABI 2006, 3388 (29.06.01).

<sup>4</sup> ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01).

<sup>5</sup> ABI 2006, 2687.

«3. Das Präsidium wird eingeladen:

- a) 1. im Rahmen des heutigen Kommissionssystems nach dem Kantonsratsreglement eine Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen und deren Integration in das Ratsgefüge zu entwerfen;
2. ...;
- b) dem Kantonsrat den entsprechenden Bericht mit der erforderlichen Revision des Kantonsratsreglementes auf Ende des Jahres 2007 zu unterbreiten.»

### 2.2.2. *Aussenbeziehungen*

Mit der am 6. Juni 2006 eingereichten Motion 42.06.14 «Stopp dem Demokratieabbau: Verstärkter Einbezug des Parlamentes bei interkantonalen Verträgen und Konkordaten» wird die Regierung eingeladen,

«dem Kantonsrat eine Vorlage sowie Bericht und Antrag zu den notwendigen Erlassänderungen zu unterbreiten, um den Kantonsrat in Aushandlung, Ratifikation, Vollzug und Änderung interkantonalen und grenzüberschreitender Vereinbarungen und Konkordate, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Umsetzung der NFA und der in Art. 4 Abs. 2 IRV<sup>6</sup> statuierten kantonalen Mitwirkungsrechte des Parlamentes, einzubeziehen. Es soll darin insbesondere auch die Schaffung einer «Konkordatskommission» einbezogen werden.»

Am 26. September 2006 fasste der Kantonsrat gestützt auf den Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006<sup>7</sup> folgenden Beschluss:<sup>8</sup>

«3. Das Präsidium wird eingeladen:

- a) 1. ...;
2. zu prüfen, in welchen Verfahren der Kantonsrat seine Mitwirkung in den Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen wirkungsvoll wahrnehmen kann, und allenfalls geeignete Verfahren zu entwerfen;
- b) dem Kantonsrat den entsprechenden Bericht mit der erforderlichen Revision des Kantonsratsreglementes auf Ende des Jahres 2007 zu unterbreiten.»

### 2.2.3. *Anordnung von ausserordentlichen Sessionen*

Im Nachgang zur ausserordentlichen Klimasession hiess der Kantonsrat am 4. Juni 2007 die Motion 42.07.16 «Ausserordentliche Sessionen des Kantonsrates» gut. Die Motion verlangt Bericht und Antrag zu folgender Änderung des Kantonsratsreglementes:

Das Präsidium wird eingeladen, «im Zuge der durch die Ratsverkleinerung notwendigen Anpassungen dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu stellen für folgende Änderungen des Kantonsratsreglementes:

*b) ausserordentliche*

*Art. 69.* Der Kantonsrat kann 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.»

<sup>6</sup> IRV: Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

<sup>7</sup> ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01).

<sup>8</sup> ABI 2006, 2687.

#### 2.2.4. Festlegung von Sessionsterminen

In der Interpellation 51.07.25 «Sessionstermine: Rücksicht auf traditionelles Brauchtum», die am 24. April 2007 eingereicht wurde, wird auf die Durchführung der Februarsession 2007 an den Tagen von Fasnachtsmontag und -dienstag Bezug genommen. Dem Präsidium werden folgende Fragen unterbreitet:

- «1. Wie beurteilt das Kantonsratspräsidium die Bedeutung der Fasnacht?
2. Ist das Kantonsratspräsidium bereit, auf die Narren und Närrinnen im Parlament Rücksicht zu nehmen und darauf zu achten, dass die Februarsession nicht mehr auf einen Fasnachtsmontag und -dienstag fällt?»

In der Interpellation 51.07.78 «Parlaments-Sommerpause aussetzen – dreimonatiger Stillstand inakzeptabel» vom 26. September 2007 wird darauf hingewiesen, dass es sich der Kantonsrat in der heutigen Zeit nicht mehr leisten könne, während mehr als drei Monaten nicht zu tagen. Viele Probleme drängten nach Lösungen, und die Politik müsse rasch reagieren können. In anderen Kantonen dauere die sitzungsfreie Zeit nur wenige Wochen. Dem Präsidium werden folgende Fragen unterbreitet:

- «1. Ist für 2008 die Abschaffung der über dreimonatigen Sommerpause vorgesehen?
2. Kann es sich der Kanton St.Gallen leisten, die Beratungen des Parlamentes für über dreieinhalb Monate auszusetzen?»

Mit der Einfachen Anfrage 61.07.15 «Sitzungstermine» vom 23. April 2007 wird auf die Durchführungen der Session in der Fasnachtszeit und der Fraktionssitzung während OFFA und Frühlingsferien eingegangen. Dem Präsidium wird folgende Frage unterbreitet:

«Erkennt es [das Präsidium] das Problem und ist es guten Willens, in Zukunft familien- und fasnachtskompatible Termine zu wählen?»

#### 2.2.5. Neuregelung der Entschädigung der Mitglieder des Kantonsrates

In der Interpellation 51.07.41 «Faktische Beschneidung der demokratischen Rechte durch die Verkleinerung des Kantonsrats», die am 4. Juni 2007 eingereicht wurde, wird unter anderem angeführt, dass wegen der Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates die Arbeit für das einzelne Ratsmitglied erheblich zunehmen werde; dies überfordere für zahlreiche potenzielle und fähige Ratsmitglieder die persönliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Dem Präsidium werden folgende Fragen unterbreitet:

- «1. Teilt das Ratspräsidium die Ansicht der Interpellanten, dass der Zugang zur Mitwirkung im Parlament nicht durch die wirtschaftliche Situation, sondern ausschliesslich vom Willen der Wählerschaft bestimmt werden darf?
2. Teilt das Ratspräsidium die Annahme der Interpellanten, dass bereits jetzt die Mitwirkungsmöglichkeit im Parlament bei einer erheblichen Gruppe der wahlberechtigten Bevölkerung aus wirtschaftlichen Gründen erschwert oder verunmöglicht ist?
3. Teilt das Ratspräsidium die Erwartung der Interpellanten, dass die Arbeitslast für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier durch die einschneidende Verkleinerung des Rates erheblich ansteigen wird?
4. Kommt das Ratspräsidium aufgrund dieser Überlegung ebenfalls zum Schluss, dass die faktische Ausgrenzung von der parlamentarischen Mitwirkung grundsätzlich wählbarer und geeigneter Bürgerinnen und Bürger aus wirtschaftlichen Gründen zunehmen wird?
5. Ist das Ratspräsidium der Ansicht, dass der Einsatz der EO ein geeignetes Mittel zur Behebung dieser faktischen Ungleichheit ist?
6. Kann sich das Ratspräsidium allenfalls andere Massnahmen zur Behebung und Vermeidung dieser Problematik vorstellen?»

### 2.2.6. *Parlamentsdienste*

Am 26. November 2007 hiess der Kantonsrat die Motion 42.07.47 «Unabhängiges Parlamentssekretariat» mit folgendem Wortlaut gut:<sup>9</sup>

«Das Präsidium wird eingeladen, eine Vorlage zur Einführung eines unabhängigen Parlamentssekretariates einschliesslich unabhängiger Kommissionssekretariate auszuarbeiten. Die Vorlage soll in die laufende Parlamentsreform einfliessen und auf Beginn der neuen Legislatur in Kraft gesetzt werden.»

### 2.3. **Ziele der Parlamentsreform**

Gegenstand dieser Vorlage sind jene Themen, die einen unmittelbaren Bezug zur Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates aufweisen. Der Nachvollzug der Verkleinerung des Kantonsrates bildet deshalb das eine Element der auf den Beginn der Amtsdauer 2008/2012 ausgerichteten Parlamentsreform. Das andere Element ergibt sich aus den Aufträgen des Kantonsrates, die thematische mit der Verkleinerung des Kantonsrates verknüpft sind. Ein drittes Element bezieht sich auf Sessions- und Sitzungstermine. Schliesslich sind als viertes Element die Zuordnung und die Organisation der Parlamentsdienste mit der Parlamentsreform zu verknüpfen.

Für diese Vorlage sind somit die folgenden Ziele wegleitend:

1. Nachvollzug der Verkleinerung des Kantonsrates, umfassend:
  - a) Anpassung in Bereichen des parlamentarischen Verfahrens;
  - b) Anpassung der Entschädigungsregelung.
2. Erfüllung von Aufträgen des Kantonsrates betreffend:
  - a) Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen;
  - b) Wahrnehmung der Aussenbeziehungen des Kantonsrates.
3. Beantwortung von Fragen zur Festlegung von Sessionen und zur Ansetzung von Sitzungsterminen.
4. Verselbstständigung der Parlamentsdienste durch Schaffung einer dem Kantonsrat zugeordneten und ihm unterstellten Verwaltung beziehungsweise Dienststelle.

### 3. **Zur Bedeutung der interkantonalen Vergleiche**

In dieser Vorlage werden verschiedene interkantonale Vergleiche angestellt. Diese beschränken sich teilweise auf die Kantone mit einer dem St.Galler Kantonsrat vergleichbaren Mitgliederzahl des Parlamentes, nämlich zwischen 110 und 130. Es sind dies die Kantone Luzern, Freiburg, Basel-Stadt, Graubünden, Thurgau, Wallis und Neuenburg. Hinzu kommt der Kanton Aargau, nachdem dessen Kantonsparlament, das 140 Mitglieder zählt, im Rahmen der Beratungen von Bericht und Antrag der Regierung vom 29. August 2006 über die Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates»<sup>10</sup> besondere Berücksichtigung als Vergleichskanton fand.<sup>11</sup> Auch führte das 21er-Gremium «Parlamentsreform» eine Anhörung und Befragung des Leiters der Parlamentsdienste des Grossen Rates des Kantons Aargau durch.

Ein interkantonaler Vergleich kann wohl Anhaltspunkte für eine zu treffende Entscheidung liefern, nicht aber ausschlaggebendes Kriterium sein; dies, weil sich die kantonalen Parlamente nicht nur in Bezug auf ihre Mitgliederzahl, sondern unter anderem auch hinsichtlich ihrer historischen Ent-

<sup>9</sup> Vgl. Kurzprotokoll der Novembersession 2007; ABI 2007, 3541.

<sup>10</sup> ABI 2006, 2493 ff. (29.06.01).

<sup>11</sup> Vgl. ProtKR 2004/2008, Novembersession 2006, Einleitendes Votum des Kommissionspräsidenten.

wicklung, ihrer übrigen Organisation und ihres Sitzungsbetriebes<sup>12</sup> zum Teil erheblich unterscheiden. Bemerkenswert ist folgende Aussage von Prof. Dr. Ulrich Zimmerli: «Es ist Sache der Kantone, ihr politisches System so zu optimieren, dass ihre Parlamente ihre Rolle weiterhin glaubwürdig spielen können. Das ist ja das Schöne an unserm Föderalismus, wenn er offen ist für Neues und Raum lässt für massgeschneiderte Lösungen und damit – wie es Louis Guisan einmal treffend formulierte – Garant dafür ist, dass die Politik «à la taille de l'homme» bleibt.»<sup>13</sup>

## 4. Nachvollzug der Verkleinerung des Kantonsrates

### 4.1. Fraktionsgrösse

#### 4.1.1. Geltende Regelung

Nach Art. 24 Abs. 1 KRR gilt als Fraktion eine Gruppe von mindestens sieben Mitgliedern des Kantonsrates. Es stellt sich die Frage, ob das Quorum für die Bildung einer Fraktion beizubehalten oder herabzusetzen sei.

#### 4.1.2. Interkantonaler Vergleich

Der interkantonale Vergleich zeigt, dass die überwiegende Mehrzahl der Vergleichskantone fünf Parlamentsmitglieder für die Bildung einer Fraktion vorsehen.<sup>14</sup>

Abb. 1: Fraktionsgrössen in den Vergleichs-Kantonsparlamenten

Kanton	Anzahl Parlamentssitze	Mindestzahl von Parlamentsmitgliedern zur Bildung einer Fraktion
Luzern	120	5
Freiburg	110	5
Basel-Stadt	130 <sup>15</sup>	5
St.Gallen	180	7
Graubünden	120	5
Aargau	140	5
Thurgau	130	5
Wallis	130	5
Neuenburg	115	5

Quellen: – BADAC (Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte: Parteipolitische Zusammensetzung der Kantonsparlamente 2006 [Stand Mitte Dezember 2006]).  
– Kantonale Erlasse über die Parlamentsorganisation (Gesetzessammlungen der Kantone).

<sup>12</sup> Beim Sitzungsbetrieb lässt sich zwischen Tagessitzungssystem und Sessionssystem unterscheiden. Von den vorliegend beigezogenen Vergleichskantonen kennen die Kantone Aargau und Thurgau das Tagessitzungssystem, während für die anderen Kantone – analog dem Kanton St.Gallen – das Sessionssystem massgebend ist. Vgl. Ruth Lüthi: Die Sitzungssysteme im Überblick; in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 1/06 – 9. Jahrgang, März 2006, 4 f.

<sup>13</sup> Ulrich Zimmerli: Je besser die Kommissionsarbeit, desto stärker das Parlament; in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 3.

<sup>14</sup> Auf Bundesebene sind ebenfalls fünf Mitglieder erforderlich, wobei Art. 61 Abs. 3 des eidgenössischen Parlamentsgesetzes (SR 171.10; abgekürzt ParlG) mit Blick auf das Zweikammer-System Folgendes bestimmt: «Eine Fraktion kann gebildet werden, wenn ihr aus einem der beiden Räte mindestens fünf Mitglieder beitreten.» Konkret bedeutet diese Regelung, dass aus einem der beiden Räte mindestens fünf Mitglieder stammen müssen; drei Mitglieder des Nationalrates und zwei Mitglieder des Ständerates ergäben mithin keine Fraktion (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBl 2001, 3467 ff., 3561).

<sup>15</sup> Ab 1. Februar 2009: 100 Mitglieder. Die Mindestgrösse für die Bildung einer Fraktion wurde bei fünf Mitgliedern belassen und nicht proportional zur Verkleinerung des Parlamentes auf vier reduziert. Ausschlaggebend dafür waren die praktischen Bedenken, dass es kleineren Fraktionen kaum möglich sein würde, die anfallenden Geschäfte sinnvoll zu verteilen und politisch vorzubereiten (vgl. Lukas Engelberger: *Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt: Totalrevision der Geschäftsordnung als Folge der neuen Verfassung*; in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 2/06 – 9. Jahrgang, August 2006, 25 f.).

#### 4.1.3. Erwägungen

Den Fraktionen kommen verschiedene Verfahrensrechte zu, die es ihnen ermöglichen, ihre in Art. 1 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 26 KRR festgelegte Funktion, die Verhandlungen des Kantonsrates vorzubereiten, wahrzunehmen. So obliegt es den Fraktionen, dem Kantonsrat Wahlvorschläge zu unterbreiten (Art. 137 KRR), wobei sie – zusammen mit Präsidium und Rat – bei der Vorbereitung und der Durchführung der Wahl von Kommissionen das Gebot des Vermeidens von Befangenheit zu beachten haben (vgl. Art. 22 KRR). Ferner steht ihnen die Kompetenz zu, Motionen, Postulate, Interpellationen und Einfache Anfragen einzureichen (Art. 107 Abs. 1 KRR). In Ausnahmefällen und mit Genehmigung des Präsidiums haben Fraktionen – gleichermassen wie die Regierung – das Recht, Erklärungen abzugeben, die sich nicht auf im Geschäftsverzeichnis aufgeführte Geschäfte beziehen (vgl. Art. 82 Abs. 3 KRR).

Bei ihrer Tätigkeit werden die Fraktionen von den Fraktionssekretariaten unterstützt, die denselben Anspruch auf Unterlagen und Auskünfte haben wie die Ratsmitglieder (Art. 27 KRR).

Wegen der Bedeutung der Fraktionen für die Beratungsabläufe im Kantonsrat steht diesen eine Fraktionsvergütung und den Mitgliedern des Kantonsrates, soweit sie als Präsidentin beziehungsweise Präsident oder als Angehörige einer Fraktion tätig sind, eine auf die Teilnahme an Fraktionssitzungen bezogene Entschädigung zu (Art. 158 ff. KRR).

Dass die Fraktionen eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung der Ratsverhandlungen ausüben, kommt im Weiteren dadurch zum Ausdruck, dass deren Grösse die Grundlage für die Vertretung in den vorberatenden Kommissionen bildet. Insofern ist die Festlegung der Mindestzahl von Parlamentsmitgliedern, die eine Fraktion bilden können, von Bedeutung für die Vorbereitung der Entscheide des Plenums und die parlamentarischen Beratungen. In seinem Bericht vom 19. August 2002 über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002<sup>16</sup> führte das Präsidium des Kantonsrates im Zusammenhang mit der Einführung von Fraktionsbeobachtern in ständigen Kommissionen nach Art. 23bis KRR zur Zusammensetzung von Kommissionen unter anderem aus, dass die den Fraktionen zugehenden Informationen über die Kommissionstätigkeit die fraktionsinterne Vorbereitung der Sessionen begünstige und die Sessionen selbst entlaste.<sup>17</sup>

In Bezug auf die Verknüpfung zwischen der Grösse der Fraktion und der Zahl der ihr zukommenden Kommissionssitze führte das Präsidium an gleicher Stelle aus, dass dabei auf den Grundsatz der Proportionalität abgestellt werde. Die Proportionalität sei ein allgemein anerkannter Grundsatz bei der Zusammensetzung nach beziehungsweise bei der Aufteilung eines Gremiums auf verschiedene Gruppierungen. Das Präsidium sprach sich hinsichtlich der Zusammensetzung der vorberatenden Kommissionen für die Beibehaltung dieses Grundsatzes aus, obschon – wie das Präsidium ebenfalls festhielt – «Konsequenz dieses Grundsatzes ist, dass kleine Fraktionen in Kommissionen bis zu einer gewissen Grösse nicht vertreten sind». Allerdings könnten Präsidium und Kantonsrat dem Anliegen kleinerer Fraktionen, bereits in vorberatenden Kommissionen mitwirken und sich informieren lassen zu können, Rechnung tragen, indem sie eine Kommissionsgrösse beantragen beziehungsweise beschliessen, die sämtliche Fraktionen erfasse.<sup>18</sup>

Diesem Anliegen kann allerdings umso weniger entsprochen werden, je kleiner die Mindestzahl von Parlamentsmitgliedern zur Bildung einer Fraktion ist und je näher die kleinste Fraktion bei dieser Zahl liegt. Wird die Zahl der Mitglieder der einzelnen, heute im Kantonsrat vertretenen Fraktionen um je einen Drittel und jene der Fraktion der Grünen auf die angenommene neue Mindestzahl von fünf Mitgliedern herabgesetzt – unter Erhöhung der Zahl der fraktionslosen Mitglieder auf fünf –, so ergibt sich die in Abb. 2 enthaltene Übersicht. Sie zeigt, dass die Fraktion der Grünen nur noch in den grossen Kommissionen mit 21 und 29 Mitgliedern vertreten wäre.

<sup>16</sup> ABI 2002, 1809 ff. (27.02.02).

<sup>17</sup> ABI 2002, 1828 (27.02.02).

<sup>18</sup> ABI 2002, 1829 (27.02.02).

Abb. 2: Mitgliederzahl der vorberatenden Kommissionen und Sitzzuteilung auf die Fraktionen (Basis: 120 Mitglieder des Kantonsrates; heute bestehende, um 1/3 verkleinerte Fraktionen mit Herabsetzung der kleinsten Fraktion auf 5 Mitglieder; Erhöhung der Zahl der fraktionslosen Mitglieder von 2 auf 5)

Mitgliederzahl	Fraktionen (Fraktionsgrösse*)				
	CVP (36)	SVP (30)	SP (23)	FDP (21)	GRÜ (5)
5	2	1	1	1	0
7	3	2	1	1	0
9	3	2	2	2	0
11	4	3	2	2	0
13	4	4	3	2	0
15	5	4	3	3	0
17	6	5	3	3	0
19	6	5	4	4	0
21	7	5	4	4	1
29	9	8	6	5	1

\* Annahme: fünf Mitglieder fraktionslos.

Dasselbe Resultat ergibt sich, wenn an Stelle einer Erhöhung der Zahl der fraktionslosen Mitglieder eine weitere Kleinstfraktion von fünf Mitgliedern vorgesehen würde. In diesem Fall erhalten beide Kleinstfraktionen je ein Mitglied in den Kommissionen mit 21 und mit 29 Mitgliedern (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Mitgliederzahl der vorberatenden Kommissionen und Sitzzuteilung auf die Fraktionen (Basis: 120 Mitglieder des Kantonsrates; heute bestehende, um 1/3 verkleinerte Fraktionen mit Herabsetzung der kleinsten Fraktion auf 5 Mitglieder; Bestehen von zwei kleinsten Fraktionen mit je 5 Mitgliedern)

Mitgliederzahl	Fraktionen / Fraktionsgrösse					
	CVP (36)	SVP (30)	SP (23)	FDP (21)	GRÜ (5)	X (5)
5	2	1	1	1	0	0
7	3	2	1	1	0	0
9	3	2	2	2	0	0
11	4	3	2	2	0	0
13	4	4	3	2	0	0
15	5	4	3	3	0	0
17	6	5	3	3	0	0
19	6	5	4	4	0	0
21	6	5	4	4	1	1
29	9	7	6	5	1	1

Wird das geltende Mindestquorum zur Fraktionsbildung von sieben Parlamentsmitgliedern beibehalten und gleichzeitig annahmeweise die Zahl der Fraktionsmitglieder der Grünen auf dieses Mindestquorum herabgesetzt – unter Erhöhung der fraktionslosen Mitglieder auf drei –, so ist die Fraktion der Grünen ab einer Kommissionsgrösse von 15 Mitgliedern in den Kommissionen vertreten (vgl. Abb. 4).

Abb. 4: Mitgliederzahl der vorberatenden Kommissionen und Sitzzuteilung auf die Fraktionen (Basis: 120 Mitglieder des Kantonsrates; heute bestehende, um 1/3 verkleinerte Fraktionen mit Herabsetzung der kleinsten Fraktion auf 7 Mitglieder; Erhöhung der Zahl der fraktionslosen Mitglieder von 2 auf 3)

Mitgliederzahl	Fraktionen (Fraktionsgrösse*)				
	CVP (36)	SVP (30)	SP (23)	FDP (21)	GRÜ (7)
5	2	1	1	1	0
7	3	2	1	1	0
9	3	2	2	2	0
11	4	3	2	2	0
13	4	4	3	2	0
15	5	4	3	2	1
17	5	5	3	3	1
19	6	5	4	3	1
21	7	5	4	4	1
29	9	8	6	5	1

\* Annahme: drei Mitglieder fraktionslos.

In der laufenden Amtsdauer 2004/2008 wurden bisher<sup>19</sup> 77 vorberatende Kommissionen gewählt; 76 Kommissionen zählten 15 und mehr Mitglieder, während nur gerade eine Kommission 13 Mitglieder umfasste.

Bei der Herabsetzung der Mindestmitgliederzahl für die Bildung einer Fraktion und der damit allenfalls verbundenen Erhöhung der Zahl der Fraktionen ist im Weiteren zu berücksichtigen, dass damit Kostenfolgen verbunden sind, indem einerseits zusätzliche Grundbeträge im Rahmen der Fraktionsentschädigungen und andererseits vermehrt doppelte Taggelder und Aufwandentschädigungen an Fraktionspräsidentinnen oder -präsidenten auszurichten sind.

Letztlich ist nicht auszuschliessen, dass der Ratsbetrieb bei einer Zunahme der Zahl der Fraktionen in seiner Effizienz Einbussen erleidet.

#### 4.1.4. Folgerung

Für die Bildung einer Fraktion sollen mit Blick auf eine hinreichende Gewährleistung von Proportionalität in der Zusammensetzung von vorberatenden Kommissionen weiterhin sieben Mitglieder des Kantonsrates erforderlich sein.

Keine Änderung von Art. 24 KRR

## 4.2. Anordnung einer ausserordentlichen Session

### 4.2.1. Geltende Regelung

Art. 69 Abs. 2 KRR legt ein Quorum von 25 Mitgliedern des Kantonsrates fest, welche die Durchführung einer ausserordentlichen Session verlangen können. Unter der Herrschaft der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 16. November 1890 (nGS 25-61 [sGS 111.1]; abgekürzt aKV) hatte diese Reglementsbestimmung keine selbstständige Bedeutung, sondern stellte eine Wiederholung von Art. 52 Abs. 2 Bst. b aKV dar.

<sup>19</sup> Stand: Ende Novembersession 2007.

#### 4.2.2. *Motionsauftrag*

Mit der am 4. Juni 2007 gutgeheissenen Motion 42.07.16 «Ausserordentliche Sessionen des Kantonsrates»<sup>20</sup> wurde das Präsidium beauftragt, Art. 69 Abs. 2 KRR dahingehend anzupassen, dass das geltende Quorum von 25 Mitgliedern, die eine ausserordentliche Session verlangen können, aufgehoben wird. An seine Stelle soll die Möglichkeit treten, dass aus der Mitte des Kantonsrates ein Antrag auf Durchführung einer ausserordentlichen Session gestellt werden kann, über den der Kantonsrat alsdann zu befinden hat.

#### 4.2.3. *Erwägungen*

Das geltende Quorum von 25 Mitgliedern entspricht einem Anteil von knapp 14 Prozent der Kantonsratsmitglieder. Für ein solches Quorum spricht, dass dieses ein parlamentarisches Minderheitsrecht darstellt. Einer Parlamentsminderheit soll es dadurch ermöglicht werden, die politische Agenda mitzubestimmen.<sup>21</sup> Gegen das Weiterbestehen des Quorums ist das im Text der Motion 42.07.16 «Ausserordentliche Sessionen des Kantonsrates» enthaltene Argument anzuführen, dass eine Minderheit der Mitglieder des Kantonsrates eine überwiegende Mehrheit gegen deren Willen zu mehr Sessionstagen zwingen könne, was sowohl auf Seiten der Arbeitgeber wie auch des Kantons zu erheblichen Kosten führen würde. Gegen das Quorum spricht überdies, dass ausserordentliche Sessionen die Ausnahme bleiben sollen. Geschäfte sollen – auch wenn sie von noch so grosser politischer Bedeutung sein mögen – grundsätzlich im Rahmen von ordentlichen Sessionen behandelt werden. Der Ratsbetrieb soll nicht zuletzt auch mit Rücksicht auf das Milizprinzip effizient bleiben und – wie im Motionstext erwähnt – finanziell tragbar sein.

#### 4.2.4. *Folgerung*

Die gutgeheissene Motion ist umzusetzen.

Änderung von Art. 69 Abs. 2 KRR

### 4.3. **Quoren für Beschlüsse und Abstimmungen des Kantonsrates**

#### 4.3.1. *Geltende Regelung*

Nach Art. 66 KV entscheidet die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates. Das Geschäftsreglement, das heisst nach geltender Terminologie das Kantonsratsreglement, kann für bestimmte Geschäfte die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates vorsehen. Diese Geschäfte sind in Art. 132 Abs. 2 Bst. a Ziff. 1, 2 und 4 KRR aufgeführt. Die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates – derzeit 91 – ist erforderlich:

- für den Antrag auf Totalrevision der Kantonsverfassung;
- 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;
- für Schluss der Diskussion.

Nach Art. 68 KV kann der Kantonsrat mit Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder Gesetze oder Finanzbeschlüsse sofort in Vollzug setzen. Spätestens nach einem Jahr müssen diese dem Referendum unterstellt werden. Art. 132 Abs. 2 Bst. a Ziff. 3 KRR legt fest, dass die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates – derzeit 91 – «für dringliche Kantonsratsbeschlüsse» erforderlich ist.

<sup>20</sup> Wortlaut: siehe Ziff. 2.2.3. dieses Berichts.

<sup>21</sup> Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001; BBl 2001, 3467 ff., 3519.

Art. 49 Abs. 1 Ingress KV legt fest, dass das Verfahren des fakultativen Referendums einerseits von 4'000 Stimmberechtigten und andererseits von einem Drittel der Mitglieder des Kantonsrates in Gang gesetzt werden kann. Das auf den Kantonsrat bezogene Referendumsrecht ist in Art. 132 Abs. 2 Bst. b KRR festgelegt, wobei das Quorum mit 60 Mitgliedern angegeben ist.

Keine verfassungsrechtliche Grundlage besteht in Bezug auf die in Art. 132 Abs. 2 Bst. c Ziff. 2 KRR enthaltene Regelung, wonach ein Sechstel der Mitglieder des Kantonsrates – derzeit 30 – eine Abstimmung durch Namensaufruf beschliessen können. Es handelt sich um eine ratsinterne, organisationsrechtliche Verfahrensvorschrift, die keiner gesetzlichen Grundlage im Sinn von Art. 67 Bst. b KV und umso weniger einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedarf. Dieselbe Schlussfolgerung ergäbe sich für den Fall, dass weitere ähnliche Sachverhalte geregelt werden wollten, die Ordnungsvorschriften<sup>22</sup> oder Verfahrensbestimmungen bedingen.<sup>23</sup>

#### 4.3.2. *Erwägungen*

Die in Art. 132 Abs. 2 KRR festgelegten Quoren für Beschlüsse und Abstimmungen des Kantonsrates sind verbal *und* mit in Klammern wiedergegebene Zahlen festgelegt. In redaktioneller Hinsicht könnte erwogen werden, die Klammerhinweise zu streichen, nachdem der Wortlaut, mit welchem die Mehrheitsquoren wiedergegeben wird, klar ist und keiner Verdeutlichung durch die Angabe der entsprechenden Zahlengrösse bedarf. Mit Blick darauf, dass diese Bestimmung seit jeher in der vorliegenden Art formuliert war und überdies nur der Anpassung bedarf, wenn – wie aktuell – der Bestand der Kantonsratsmitglieder ändert, lässt sich eine Beibehaltung der Klammerhinweise rechtfertigen. Auch wird dadurch ein redaktioneller Bezug zum Begriff «Stimmenanteile», wie er in Art. 135 Abs. 1 Bst. b KRR enthalten ist, hergestellt.

#### 4.3.3. *Folgerung*

Die Zahlenangaben in Art. 132 Abs. 2 KRR sind zu ändern, wobei gleichzeitig eine redaktionelle Übereinstimmung mit dem Verfassungsrecht herzustellen ist.<sup>24</sup>

Änderung von Art. 132 Abs. 2 KRR

### 4.4. **Zusammensetzung des Präsidiums**

#### 4.4.1. *Geltende Regelung*

Art. 4 KRR legt die Zusammensetzung des Präsidiums des Kantonsrates fest. Dieses besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten des Kantonsrates, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten, drei Stimmzählerinnen oder Stimmzählern sowie den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten.

<sup>22</sup> Vgl. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 (21.96.01); ABI 2000, 165 ff., 325.

<sup>23</sup> So könnte beispielsweise für den Schluss der Diskussion auch bei Fehlen von Art. 66 Abs. 2 KV eine Regelung in das Kantonsratsreglement aufgenommen werden, dass die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates diese zu beschliessen hat.

<sup>24</sup> Begriff «Gesamtrevision» anstelle von «Totalrevision»; Möglichkeit, ein dringliches Gesetz zu erlassen (vgl. Art. 68 KV).

#### 4.4.2. Interkantonaler Vergleich

Der interkantonale Vergleich ist in nachstehender Abb. 5 wiedergegeben.<sup>25</sup>

Abb. 5: Zugehörigkeit zum Büro beziehungsweise Präsidium in den Vergleichs-Kantonparlamenten

<b>Kanton</b>	<b>Anzahl Parlamentssitze</b>	<b>Zugehörigkeit</b>	<b>Anzahl Mitglieder</b>
Luzern	120	Präsident/in, Vizepräsident/in, 3 Stimmzählerinnen/-zähler, 2 Stimmzählerinnen/-zähler-Stellvertreter	7
Freiburg	110	Präsident/in, 2 Vizepräsidentinnen/-präsidenten, 6 Stimmzählerinnen/-zähler, Fraktionspräsidentinnen/-präsidenten	14
Basel-Stadt	130 <sup>26</sup>	Präsident/in, Statthalter/in (= Vizepräsident/in), 5 Mitglieder («ohne Anspruch der Fraktionen auf eine Vertretung nach ihrer Stärke»)	7
St.Gallen	180	Präsident/in, Vizepräsident/in, Fraktionspräsidentinnen/-präsidenten, Stimmzählerinnen/-zähler	10
Graubünden	120	Präsident/in, Vizepräsident/in, Fraktionspräsidentinnen/-präsidenten	7
Aargau	140	Präsident/in, 2 Vizepräsidentinnen/-präsidenten, Fraktionsvertreter/innen	9
Thurgau	130	Präsident/in, Vizepräsident/in, 2 Mitglieder des Ratssekretariates, 4 Stimmzähler	8
Wallis	130	Präsident/in, 2 Vizepräsidentinnen/-präsidenten, Fraktionspräsidentinnen/-präsidenten	11
Neuenburg	115	Präsident/in, 1. und 2. Vizepräsident/in, 1. und 2. Sekretär/in, Fraktionspräsidentinnen/-präsidenten	10

*Quellen:* Kantonale Erlasse über die Parlamentsorganisation (Gesetzessammlungen der Kantone) / Internet-Seiten der kantonalen Parlamente.

#### 4.4.3. Erwägungen

Die Grösse des Präsidiums hängt von der Zahl der Fraktionen im Kantonsrat und mithin der Zahl der Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten ab. Derzeit – in der laufenden Amtsdauer 2004/2008 – zählt das Präsidium zehn Mitglieder. Eine allfällige Verkleinerung des Präsidiums ist auf die Frage zu beschränken, ob ihm die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten sowie die Stimmzählerinnen und Stimmzähler weiterhin angehören sollen.

<sup>25</sup> Auf Bundesebene besteht folgende Regelung: Das Büro des Nationalrates besteht aus den drei Mitgliedern des Präsidiums (Präsident/in, erste/r und zweite/r Vizepräsident/in), den vier Stimmzählerinnen oder Stimmzählern sowie den Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen. Das Büro des Ständerates setzt sich aus den drei Mitgliedern des Präsidiums, einer Stimmzählerin oder einem Stimmzähler, einer Ersatzstimmzählerin oder einem Ersatzstimmzähler sowie je einem weiteren Mitglied aus denjenigen Fraktionen der Bundesversammlung zusammen, welche im Ständerat mindestens fünf Mitglieder umfassen und nicht aufgrund der Zugehörigkeit zum Präsidium oder als Stimm- beziehungsweise Ersatzstimmzähler/in im Büro vertreten sind. Vgl. Art. 8 Abs. 1 des Geschäftsreglementes des Nationalrates (SR 171.13) und Art. 5 des Geschäftsreglementes des Ständerates (SR 171.14) in Verbindung mit Art. 34 und 35 ParlG.

<sup>26</sup> Ab 1. Februar 2009: 100 Mitglieder.

a) *Zugehörigkeit der Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten*

Was die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten betrifft, sind diese formell erst mit dem geltenden Kantonsratsreglement vom 24. Oktober 1979 als Mitglieder des Präsidiums bezeichnet worden. Vorher waren die Fraktionspräsidenten dem Präsidium «seit Jahren ...als gleichberechtigte Zuzüger angegliedert»<sup>27</sup>; seit dem Jahr 1962 konnten sie mitstimmen, soweit über Fragen, «welche die Geschäftsordnung des Grossen Rates betreffen», zu entscheiden war.<sup>28</sup>

Dass die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten weiterhin Mitglieder des Präsidiums bleiben sollen, ist schon aufgrund des Umstandes gegeben, dass sie im Rahmen der dem Präsidium zugeordneten Funktionen nach Art. 7 KRR die Interessen der Fraktionen vertreten sollen. Dies gilt namentlich für die Zuständigkeit des Präsidiums in Bezug auf:

- die Wahl von Mitgliedern von Kommissionen sowie deren Präsidentinnen und Präsidenten, soweit sie nicht dem Kantonsrat obliegt (Art. 7 Abs. 1 Bst. c KRR);
- die Auslegung des Reglementes und die Überwachung seiner Anwendung (Art. 7 Abs. 1 Bst. d KRR);
- die Berichterstattung zuhanden des Kantonsrates über die Tätigkeit des Parlamentes einschliesslich Unterbreitung von Verbesserungsvorschlägen hinsichtlich Organisation und Verfahren (Art. 7 Abs. 1 Bst. e KRR);
- die Vorbereitung von Reglementsänderungen und Beschlüssen, welche die Geschäftsordnung des Kantonsrates betreffen (Art. 7 Abs. 1 Bst. f KRR);
- die Unterbreitung des Antrags betreffend Grösse und Zusammensetzung der Vertretungen des Kantonsrates (Art. 23quater Abs. 2 erster Satz KRR);
- die Unterbreitung des Antrags betreffend Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionen an die Fraktionen (Art. 25 Abs. 2 KRR).

Sodann ist der Einsitz der Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten auch unter der den Fraktionen in Art. 26 KRR auferlegten Verpflichtung zu sehen, die Verhandlungen des Kantonsrates vorzubereiten.

Dass den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten innerhalb des Präsidiums eine wichtige Rolle zugedacht ist, geht auch daraus hervor, dass sie sich an den Sitzungen des Präsidiums – zwar nur ausnahmsweise, aber immerhin – vertreten lassen können (Art. 6 KRR).

Es ergibt sich, dass die Fraktionspräsidentinnen beziehungsweise Fraktionspräsidenten weiterhin Mitglieder des Präsidiums sein sollen.

b) *Zugehörigkeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler*

In Bezug auf die Stimmzählerinnen und Stimmzähler<sup>29</sup> ist festzuhalten, dass ihnen eine analoge oder wenigstens vergleichbare Interessenwahrnehmung, wie sie den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten im Verhältnis zu den Fraktionen des Kantonsrates eigen ist, nicht zukommt. Auch haben sie keine auf Wahrung der Kontinuität ausgerichtete Funktion inne. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Stimmzählerinnen und Stimmzähler mit Inbetriebnahme der elektronischen Abstimmungsanlage in der Maisession 2002 eine Entlastung erfahren haben, indem das Abstimmen ohne elektronische Abstimmungsanlage heute die Aus-

<sup>27</sup> Bericht von Büro und Fraktionspräsidenten zur Totalrevision des Reglementes des Grossen Rates (Parlamentsreform) vom 21. April 1977; in: Parlamentsreform? – Der Kanton St.Gallen heute und morgen Nr. 6, Schriftenreihe der Staatskanzlei, St.Gallen 1977, 50.

<sup>28</sup> Bericht von Büro und Fraktionspräsidenten zur Totalrevision des Reglementes des Grossen Rates (Parlamentsreform) vom 21. April 1977; in: Parlamentsreform? – Der Kanton St.Gallen heute und morgen Nr. 6, Schriftenreihe der Staatskanzlei, St.Gallen 1977, 9.

<sup>29</sup> Sie bilden zusammen mit der Präsidentin beziehungsweise dem Präsidenten sowie der Vizepräsidentin beziehungsweise dem Vizepräsidenten das engere Präsidium.

nahme bildet.<sup>30</sup> Liess sich die Zugehörigkeit der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler zum Präsidium noch dadurch begründen, dass ihnen im parlamentarischen Verfahrensablauf bei der Ermittlung von Abstimmungsergebnisses eine wichtige Funktion zukam, die sie nur persönlich wahrnehmen konnten, so dass ihnen ein Mitentscheidungsrecht in Verfahrensfragen einzuräumen war, stellt sich heute aufgrund der üblich gewordenen elektronisch gestützten Ergebnisermittlung eine andere Ausgangslage dar. Bei Erfüllung der Aufgaben des Präsidiums nach Art. 7 Abs. 1 KRR ist eine allenfalls bestehende besondere Sichtweise der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler nicht mehr von derselben Relevanz wie zu Zeiten, als die Abstimmungsergebnisse durchwegs ohne elektronische Abstimmungsanlage ermittelt werden mussten. Aus dieser Sicht ist die Zugehörigkeit der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler zum Präsidium an sich nicht mehr geboten.

Es ist indessen festzustellen, dass den Stimmenzählerinnen und Stimmenzählern insgesamt verschiedene, für die Funktion des Ratsbetriebes wichtige Tätigkeiten obliegen, wie aus der Übersicht in Abb. 6 hervorgeht.

Abb. 6: Aufgaben der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler des Kantonsrates

<b>Aufgaben</b>	<b>Reglementsgrundlage</b>
– Führen der Anwesenheitskontrolle	Art. 11 Abs. 1 KRR
– Ermittlung der Wahlergebnisse	Art. 11 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 137 ff. KRR
– Ermittlung der Abstimmungsergebnisse	
– mit elektronischer Abstimmungsanlage	Art. 11 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 133bis ff. KRR
– ohne elektronische Abstimmungsanlage	Art. 11 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 133quinquies KRR
– Mitwirkung bei der Feststellung der Beratungsfähigkeit des Kantonsrates	Art. 76 KRR
– Mitwirkung im Präsidium	
– Aufgabenerfüllung	Art. 7 KRR
– Repräsentationen	
– «Anlaufstelle» im Kantonsrat	
– Auskünfte	
– Beratung und Unterstützung	
– Einsatz als zusätzliche Stimmenzählergruppen	Art. 11 Abs. 3 KRR

Diese Funktionen sprechen dafür, die Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler weiterhin die Mitgliedschaft im Präsidium zuzuerkennen, wobei am Bestand von drei Stimmenzählerinnen beziehungsweise Stimmenzählern festzuhalten ist. Die Zugehörigkeit zum Präsidium ist insbesondere auch dadurch geboten, dass die Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler zur Wahrung einer proportionalen Zusammensetzung des Präsidiums beitragen. Gleich wie bei parlamentarischen Kommissionen kann hinsichtlich der Zusammensetzung des Präsidiums das in Art. 25 Abs. 1 erstem Satz KRR festgelegte Prinzip umgesetzt werden, wonach die Fraktionen bei Wahlen angemessen zu berücksichtigen sind. Für die Zugehörigkeit der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler zum Präsidium ist schliesslich anzuführen, dass die Bereitschaft von Ratsmitgliedern, dieses Amt zu übernehmen, grösser ist, wenn die Ausübung dieser Funktion mit dem Einsitz im Präsidium einhergeht.

<sup>30</sup> Vgl. Bericht des Präsidiums vom 19. August 2002 über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 (27.02.02); ABI 2002, 1809 ff., 1818.

#### 4.4.4. *Folgerung*

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen soll die geltende Regelung beibehalten werden. Das Präsidium ist in seiner heutigen Zusammensetzung zu belassen.

Keine Änderung von Art. 4 KRR

Ergänzend sei erwähnt, dass die Attraktivität des Amtes als Stimmenzählerin oder Stimmenzähler möglicherweise gesteigert werden könnte, wenn das Amt gewissermassen eine Vorstufe für die spätere Übernahme einer besonderen Funktion, beispielsweise als Präsidentin oder als Präsident des Kantonsrates, darstellte. Den Fraktionen wird empfohlen, diese Überlegung näher zu prüfen.

### 4.5. **Mitgliederzahl von nichtständigen vorberatenden Kommissionen**

#### 4.5.1. *Geltende Regelung*

Die Grösse von nichtständigen vorberatenden Kommissionen liegt gemäss geltender Praxis zwischen fünf und 21 Mitgliedern. Für die Vorberatung von Geschäften von besonders grosser Tragweite (beispielsweise die Gesamtrevision der Kantonsverfassung) umfasst die vorberatende Kommission 29 Mitglieder. Es stellt sich die Frage, ob mit der Verkleinerung des Kantonsrates auch die Zahl der Mitglieder von nichtständigen vorberatenden Kommissionen herabzusetzen sei.

Nach Art. 21 Abs. 1 zweitem Satz KRR bestimmt der Kantonsrat im Einzelfall die Mitgliederzahl von nichtständigen vorberatenden Kommissionen. Das Reglement verzichtet darauf, die Mitgliederzahlen der vorberatenden Kommissionen beziehungsweise die Spannweite zwischen der mitgliederschwächsten und der mitgliederstärksten Kommission festzuschreiben. Es beschränkt sich darauf, in Art. 25 Abs. 1 erstem Satz KRR zu bestimmen, dass die Fraktionen bei Wahlen angemessen zu berücksichtigen sind.

#### 4.5.2. *Erwägungen*

Vorberatende Kommissionen haben die Aufgabe, die ihnen zugewiesenen Geschäfte vorzubereiten und dem Ratsplenum Antrag zu stellen. Eine vorberatende Kommission sollte ein verkleinertes Abbild des gesamten Rates sein und nach Möglichkeiten dessen politische Vielfalt wiedergeben. Je mehr Mitglieder eine vorberatende Kommission zählt, umso eher kann diesem Anliegen entsprochen werden, umso aufwändiger – und möglicherweise auch schwerfälliger – wird jedoch die Kommissionsarbeit. Zwischen der Grösse des Rates und der Grösse der vorberatenden Kommissionen sollte deshalb ein ausgewogenes Verhältnis bestehen, wobei überdies dem Erfordernis Rechnung getragen werden soll, dass die Kommissionsgrösse nach Massgabe der Bedeutung des Geschäftes festgelegt werden kann.

Die Mitgliederzahl der nichtständigen vorberatenden Kommissionen des Kantonsrates schwankt – wie erwähnt – zwischen fünf und 21 beziehungsweise bei Geschäften von besonders grosser Tragweite 29 Mitgliedern. Diese Spannweite vermag erfahrungsgemäss sowohl einen effizienten Kommissionsbetrieb wie auch eine weitgehende Berücksichtigung der Fraktionen und eine der Bedeutung des vorzubereitenden Geschäftes angemessene Kommissionsgrösse sicherzustellen.

Was die (theoretische) durchschnittliche Belastung der Mitglieder des Kantonsrates durch die Tätigkeit in nichtständigen vorberatenden Kommissionen betrifft, ist festzuhalten, dass diese im Jahr 2006 rund drei Tage betrug.<sup>31</sup> Bei neu 120 Mitgliedern sowie gleicher Zahl und gleichem

<sup>31</sup> Berechnung: Im Jahr 2006 wurden an die Mitglieder von nichtständigen vorberatenden Kommissionen Entschädigungen für eine Beanspruchung von 543 Tagen ausgerichtet. Auf das einzelne Ratsmitglied umgerechnet ergibt dies eine durchschnittliche Beanspruchung von drei Tagen.

zeitlichen Einsatz von nichtständigen vorberatenden Kommissionen wird sich die Belastung auf rund 4 1/2 Tage erhöhen.

Eine im Verhältnis gleiche Reduktion der Mitgliederzahl des Kantonsrates und der Grösse der vorberatenden Kommissionen führt – belässt man die Mindestgrösse einer Kommission bei fünf Mitgliedern – dazu, dass die grösste vorberatende Kommission neu 15 (bisher 21) Mitglieder zählen würde. Die Kommission für Geschäfte von besonders grosser Tragweite würde neu 19 (bisher 29) Mitglieder umfassen. Die entsprechenden Berechnungen führen zu den in Abb. 7 wiedergegebenen Sitzzahlen der Fraktionen, wobei von den heute bestehenden Fraktionen ausgegangen und deren Mitgliederzahl um je einen Drittel herabgesetzt wird.

Abb. 7: Mitgliederzahl der vorberatenden Kommissionen und Sitzzuteilung auf die Fraktionen (Basis: 120 Mitglieder des Kantonsrates; bestehende, um 1/3 verkleinerte Fraktionen)

Mitgliederzahl	Fraktionen (Fraktionsgrösse*)				
	CVP (36)	SVP (30)	SP (23)	FDP (21)	GRÜ (8)
5	2	1	1	1	0
7	3	2	1	1	0
9	3	2	2	2	0
11	4	3	2	2	0
13	4	3	3	2	1
15	5	4	3	2	1
17	5	5	3	3	1
19	6	5	4	3	1
21	7	5	4	4	1
29	9	7	6	5	2

\* Annahme: zwei Mitglieder fraktionslos.

Als Alternative zum System von unterschiedlich grossen vorberatenden Kommissionen könnte erwogen werden, lediglich noch zwei zahlenmässig fixierte Kommissionsgrössen vorzusehen, nämlich eine auf die Beratung von «üblichen Geschäften» bezogene Kommissionsgrösse sowie eine Kommissionsgrösse, die bei Geschäften von besonders grosser Tragweite anzuwenden wäre. Der Vorteil läge darin, dass Kommissionsgrössen definiert wären, welche die Einsitznahme aller Fraktionen zum vornherein sicherstellen. Nachteilig zu werten wäre der Wegfall von Flexibilität; der Bestand von vorberatenden Kommissionen könnten nicht mehr nach Massgabe der politischen Tragweite des Geschäftes oder seiner Komplexität festgelegt werden. Da dem Proporzgedanken mit der flexiblen Lösung besser entsprochen werden kann, soll am bestehenden System festgehalten werden.

#### 4.5.3. Folgerung

Die (Nicht-)Regelung der Kommissionsgrössen im Kantonsratsreglement hat sich bewährt; es soll nicht davon abgegangen werden. Die jeweiligen Vorschläge des Präsidiums zur Mitgliederzahl einer vorberatenden Kommission hat denn auch noch nie zu Beanstandungen Anlass gegeben. Es ist deshalb auch künftig der Praxis zu überlassen, in Anwendung von Art. 21 Abs. 1 KRR die Mitgliederzahl der nichtständigen vorberatenden Kommissionen zu bestimmen, wobei einzelfallbezogen nach Massgabe des zur Beratung anstehenden Geschäftes zu entscheiden ist. Zuständigkeit und Verfahren bedürfen somit keiner Änderung.

Keine Änderung von Art. 21 KRR

#### 4.6. Mitgliederzahl von ständigen Kommissionen (Hinweis)

Die Mitgliederzahl der ständigen Kommissionen steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Verkleinerung des Kantonsrates. Daneben hängt sie jedoch auch davon ab, wie viele ständige Kommissionen institutionalisiert sind. Auf die Grösse der ständigen Kommissionen wird deshalb in Ziffer 9.1. dieses Berichts im Anschluss an die Ausführungen über ständige parlamentarische Kommissionen sowie über die Schaffung einer Strategiekommission und einer Kommission für Aussenbeziehungen eingegangen.

### 5. Ständige parlamentarische Kommissionen

#### 5.1. Geltende Regelung

Art. 12 KRR nennt als ständige Kommissionen die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission, die Finanzkommission und die Redaktionskommission. Sodann bestellt der Kantonsrat nichtständige Kommissionen als «besondere Kommissionen für Vorlagen, die nicht durch Reglement oder Beschluss einer ständigen Kommission zugewiesen werden» (Art. 21 Abs. 1 erster Satz KRR).<sup>32</sup>

#### 5.2. Kommissionssysteme

##### 5.2.1. Hauptmerkmale von parlamentarischen Kommissionen

Generell ist festzustellen, dass die parlamentarischen Kommissionen zwei zentrale Merkmale der Schweizer Parlamentslandschaft darstellen.<sup>33</sup> Einerseits bilden die Kommissionen die typischen Diskussionsforen, die für ein Arbeitsparlament von grosser Bedeutung sind; sie spielen eine entscheidende Rolle, indem die Parlamentsmitglieder in vertraulichen Beratungen<sup>34</sup> Problemlösungen erarbeiten und Kompromisse schliessen und damit der «freien Meinungsbildung»<sup>35</sup> dienen. Sodann sind die parlamentarischen Kommissionen ein fester Bestandteil des für die Schweiz charakteristischen Konkordanzsystems, das Entscheidungsprozesse kollektiven Organen und nicht Einzelpersonen überlässt; «... parlamentarische Kommissionen auf der Legislativebene entsprechen dieser Forderung der Machtteilung»<sup>36</sup>, wobei parlamentarische Kommissionen wegen ihrer repräsentativen Zusammensetzung als eine Art «effiziente Miniparlamente»<sup>37</sup> bezeichnet werden können.

##### 5.2.2. Typologie der parlamentarischen Kommissionen

Die in den Kantonsparlamenten vorkommenden Kommissionen lassen sich einerseits hinsichtlich ihrer Gliederung in ständige und nichtständige Kommissionen und andererseits hinsichtlich ihrer Hauptfunktion in drei Typen gliedern:<sup>38</sup>

<sup>32</sup> Eine befristete, jedoch den ständigen Kommissionen gleichgestellte Kommission bildete die für das Verfahren der Gesamtrevision der Kantonsverfassung geschaffene Verfassungskommission. Ferner sah der Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung die so genannte WoV-Kommission als ständige Kommission zur Vorberatung der Geschäfte des Grossen Rates zur Steuerung des Pilotprojektes WoV und zur Behandlung der für seine Belange massgeblichen Aspekte des Pilotprojektes vor (vgl. Art. 3 Abs. 2 des Grossratsbeschlusses über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung; Referendumsvorlage in: ABI 2001, 2591 ff.).

<sup>33</sup> Vgl. Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 26 ff., 26.

<sup>34</sup> Art. 59 KRR.

<sup>35</sup> Art. 59 Abs. 1 KRR.

<sup>36</sup> Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 26.

<sup>37</sup> Kurt Nuspliger: Die Stärkung der parlamentarischen Kommissionen; in: Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes?, Bern 1991, 223 ff., 239, zit. in: Ivar Trippolini, Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 26.

<sup>38</sup> Vgl. Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 27.

- Typ A: Ständige Kommissionen in allen Bereichen, das heisst sowohl zur Ausübung von Aufsichtsfunktionen wie auch zur Wahrnehmung von Gesetzgebungs- oder Fachfunktionen;
- Typ B: Ständige Kommissionen zur Ausübung von Aufsichtsfunktionen, Mischsystem (ständige und ad hoc-Kommissionen) im Bereich der Kommissionen zur Wahrnehmung von Gesetzgebungs- oder Fachfunktionen;
- Typ C: Ständige Aufsichtskommissionen, ad hoc-Kommissionen zur Wahrnehmung von Gesetzgebungs- oder Fachfunktionen.

Für den St.Galler Kantonsrat ist das Kommissionssystem gemäss Typ C kennzeichnend.

Die in den Kantonen vorkommenden ständigen Kommissionen lassen sich nach vier Arten einteilen:<sup>39</sup>

- Aufsichtskommissionen, zum Beispiel für die Geschäftsprüfung und den Finanzhaushalt;
- Querschnittskommissionen, zum Beispiel Justizkommissionen, die gleichzeitig verschiedene Sachbereiche aus juristischer Sicht zu behandeln haben, Planungs- und Strategiekommissionen oder Kommissionen für Aussenbeziehungen;
- Fach- und Sachkommissionen, zum Beispiel Kommission für das Gesundheits- und Sozialwesen, Kommission für Bildung, Kultur und Sport, Kommission für öffentliche Sicherheit;
- andere Aufsichtskommissionen, zum Beispiel für die Oberaufsicht über kantonale Anstalten.

Typologisch betrachtet kennt der St.Galler Kantonsrat mit der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Finanzkommission zwei ständige Aufsichtskommissionen, während die Rechtspflegekommission und die Redaktionskommission der Kategorie von ständigen Querschnittskommissionen zuzuordnen sind.<sup>40</sup>

### **5.3. Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006<sup>41</sup>**

#### *5.3.1. Optionen und Präferenz des Präsidiums*

Im Bericht des Präsidiums werden, ausgehend von einer Erhebung der Staatskanzlei über die Kommissionssysteme in den Kantonen<sup>42</sup> und der Darstellung von Entwicklungstendenzen, für den Kantonsrat folgende Optionen formuliert:<sup>43</sup>

- 1) Festhalten am heutigen Kommissionssystem:
  - a) Optimierung des heutigen Kommissionssystems: Der Kantonsrat kann am heutigen System des Nebeneinanders von ständigen und nichtständigen Kommissionen festhalten, sofern die heutigen vorberatenden Kommissionen die ihnen vom Kantonsratsreglement übertragenen Aufgaben erfüllen; vorbehalten bleiben Optimierungen.

---

<sup>39</sup> Vgl. Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 27.

<sup>40</sup> Weicht man von der rein typologischen Betrachtungsweise ab, so sind die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission als Mischformen sowohl der Kategorie der Aufsichtskommissionen wie jener der Querschnittskommissionen zuzuordnen.

<sup>41</sup> *ABI 2006*, 2333 ff. (27.06.01).

<sup>42</sup> Dem Bericht ist in der Beilage 2a eine Übersicht über die Systeme der parlamentarischen Kommissionen im interkantonalen Vergleich beigelegt (*ABI 2006*, 2398 ff. [27.06.01]).

<sup>43</sup> *ABI 2006*, 2359 f. (27.06.01).

- b) Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen: Der Kantonsrat kann das heutige System des Nebeneinanders von ständigen und nichtständigen Kommissionen beziehungsweise optimieren, indem er den Kreis der ständigen Kommissionen erweitert. Die Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen kann die Änderung oder die Anpassung von Funktion und Aufgaben bestehender ständiger Kommissionen haben.
- 2) Ablösung des heutigen Kommissionensystems durch ein System von ausschliesslich ständigen Kommissionen: Der Kantonsrat kann das heutige Kommissionensystem nach dem Kantonsratsreglement durch ein System ausschliesslich ständiger Kommissionen ablösen. Damit verzichtet er auf die nichtständigen Kommissionen oder behält sie sich allenfalls für besondere oder Ausnahmesituationen vor.

Seine Präferenz umschrieb das Präsidium wie folgt:<sup>44</sup> «Das Präsidium empfiehlt dem Kantonsrat, am heutigen System des Nebeneinanders von ständigen und nichtständigen Kommissionen nach dem Kantonsratsreglement im Grundsatz festzuhalten, den Kreis der ständigen Kommissionen aber um Sach- beziehungsweise Fachbereichskommissionen zu erweitern. Aus der Mitte des Kantonsrates wurden bereits solche Kommissionen in den Bereichen Gesundheit, Bildung/Schule und Umwelt/Bau/Verkehr angesprochen. Aktualität kann der Bereich Aussenbeziehungen erhalten und später, wenn die staatliche Planung und Steuerung etabliert sein wird, allenfalls dieser Bereich. Die SVP-Fraktion beantragt mit ihrer Motion 42.06.14 «Stopp dem Demokratieabbau: Verstärkter Einbezug des Parlamentes bei interkantonalen Verträgen und Konkordaten» die Schaffung einer «Konkordatskommission».

### 5.3.2. *Beratung des Berichts im Kantonsrat*

Der Kantonsrat beriet den Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 in der Septembersession 2006. In den beiden Voten aus dem Kreis der Ratsmitglieder wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass der Ausbau von ständigen Kommissionen zu einem Poolen von Fachkompetenz führen könne, was indessen auch Gefahren für die Parlamentsarbeit in sich berge. Der Kantonsrat sei gehalten, ganzheitlich und vernetzt zu denken; wenn ständige Kommissionen fachbereichsbezogen einzelne Departemente flankierten, so bestehe die Gefahr, dass nur noch sektoriell gedacht und gehandelt werde. Zusätzliche ständige Kommissionen könnten sodann zu Schnittstellenproblemen und Zuständigkeitskonflikten führen. Ferner könnten sich verschiedene Klassen von Parlamentsmitgliedern herausbilden, indem die einen Mitglieder einer ständigen Kommission angehören, während dies für andere nicht zutreffe. Schliesslich sei die Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen auch unter dem Aspekt der Miliztauglichkeit zu prüfen. Tendenziell seien ständige Kommissionen am ehesten bei Querschnittsaufgaben denkbar, so zum Beispiel im Bereich der Aussenbeziehungen, wo allenfalls eine interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission zu installieren sei, oder im Bereich der Infrastruktur. Was die Fachbereiche betreffe, könne eine ständige Kommission insbesondere im Bereich der Gesundheit wichtige Funktionen wahrnehmen und sich den Fragen im Spital- und im Krankenversicherungsbereich annehmen.

Der Kantonsrat erteilte dem Präsidium den Auftrag, «im Rahmen des heutigen Kommissionensystems nach dem Kantonsratsreglement eine Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen und deren Integration in das Ratsgefüge zu entwerfen».<sup>45</sup>

<sup>44</sup> ABI 2006, 2360 (27.06.01).

<sup>45</sup> Vgl. Ziffer 2.2.1. dieses Berichts.

#### 5.4. Vorteile von ständigen Kommissionen

Werden die von der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen angeführten Vorteile von ständigen Kommissionen<sup>46</sup> zusammengefasst, lassen sich diese in vier Kategorien einteilen und wie folgt zusammengefasst wiedergeben:

- *Selbstbefassung des Parlamentes:* Die Selbstbefassung des Parlamentes ist umso ausgeprägter, je eher das Parlament in der Lage ist, ohne Abhängigkeit von einer Vorlage der Regierung zu handeln, indem es von sich aus Geschäfte aufgreifen oder Gesetzgebungsprozesse in Gang setzen und diese von Beginn weg selber gestalten kann. Weil das Parlamentsplenum diese Aufgabe nicht selber wahrnehmen kann, braucht es ständige Kommissionen, die proaktiv zu handeln im Stande sind und auf der Basis eines ausreichenden, durch Erfahrung unterstützten Fachwissens gestaltend wirken. Damit wird das Parlament in die Lage versetzt, eine fundierte mittel- bis langfristige Politik zu betreiben und eigene Sachkompetenz zu nutzen. Ständige Kommissionen sind sodann Voraussetzung dafür, dass das Parlament nicht nur bei Gesetzgebungsaufgaben einen wirksamen Einfluss geltend machen kann, sondern überdies bei der politischen Planung und Steuerung beteiligt ist. Ferner schaffen ständige Kommissionen die Möglichkeit, die Umsetzung von Parlamentsbeschlüssen zu kontrollieren. Schliesslich liegen ständige Kommissionen auch im Interesse der Regierung, indem ermöglicht wird, dass das Parlament in den vorparlamentarischen Prozess eingeschaltet werden und der Exekutive Hinweise über die parlamentarische Akzeptanz einer Vorlage geben kann.
- *Förderung der Gesamtsicht:* Ein mit ständigen Kommissionen versehenes Parlament legt verstärkt eine gesamtheitliche Betrachtungsweise an den Tag und setzt vermehrt Prioritäten, wohingegen bei einem Parlament, das seine Beratungen vorwiegend auf ad hoc-Kommissionen abstützt, die Einzelgeschäfte-Betrachtung im Vordergrund steht. Ständige Kommissionen erlauben es, Gesamtsicht und Einzelgeschäfte-Sicht ausgewogen zu verknüpfen. Ständige Kommissionen fördern die Gesamtsicht auch dadurch, dass die Kontinuität der Kommissionsarbeit verbessert wird, indem die Kommissionen «permanent am Ball»<sup>47</sup> sind, was wiederum einer vermehrten Selbstbefassung des Parlamentes dienlich ist. Ein weiterer Aspekt der Gesamtsicht besteht darin, dass ständige Kommissionen in Gestalt von Fach- oder Sachbereichskommissionen geeignet sind, die bisher getrennten klassischen Parlamentsfunktionen Gesetzgebung, Aufsicht beziehungsweise Oberaufsicht und Finanzhoheit vermehrt zusammenhängend bis integral wahrzunehmen. So können diese Kommissionen in ihrem Zuständigkeitsbereich auch Aufsichtsfunktionen und die Finanzhoheit des Parlamentes wahrnehmen, welche Aufgaben bisher durch die jeweilige «Geschäftsprüfungskommission» und die Finanzkommission voneinander getrennt wahrgenommen wurden.
- *Repräsentativität der Kommissionen:* In ad hoc-Kommissionen nehmen vielfach Parlamentsmitglieder Einsitz, die aus in ihrer Person oder ihrer geografischen Herkunft liegenden Gründen mitwirken. Kriterium für die Teilnahme an der Kommissionsarbeit ist deshalb oft die Betroffenheit des einzelnen Parlamentsmitgliedes an einem Geschäft. Ständige Kommissionen weisen demgegenüber den Vorteil auf, dass der «Betroffenheitssachverständige» durch einen institutionalisierten Sachverständigen wenn nicht ersetzt, so doch ergänzt

<sup>46</sup> Vgl. Ulrich Zimmerli: Je besser die Kommissionsarbeit, desto stärker das Parlament; in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 3; Ruth Lüthi: Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?, in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 4 ff.; Christian Moser: Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen? – Diskussion anlässlich der Jahresversammlung 2005 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 9 ff. Vgl. sodann auch: Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 26 ff.

<sup>47</sup> Ruth Lüthi: Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?, in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 4.

wird».<sup>48</sup> Auch tritt an die Stelle von in ad hoc-Kommissionen mitunter stärker vertretenen Regionalinteressen die Wahrnehmung von kantonalen Interessen, woraus vermehrt eine gesamtkantonale Sichtweise resultiert.

- *Administrative Belange*: Als Vorteile von ständigen Kommissionen werden schliesslich auch administrative Vorteile gesehen. Hervorgehoben wird, dass die Planung der Sitzungstermine vereinfacht wird, weil die Daten im Voraus auf eine gewisse Zeit mit den Kommissionsmitgliedern abgesprochen und daraufhin festgelegt werden können. Dieser Sachverhalt sowie der Umstand, dass ständige Kommissionen permanent im Einsatz sind, lassen eine schnellere Behandlung der Geschäfte zu.

## 5.5. Nachteile von ständigen Kommissionen

Die von der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen zusammengetragenen Nachteile von ständigen Kommissionen<sup>49</sup> lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Zweiklassen-Parlament*: Das Bestehen von ständigen Kommissionen führt zu einem Zweiklassen-Parlament, indem zwischen der Kategorie von Parlamentsmitgliedern mit oder solchen ohne Einsitz in einer ständigen Kommission unterschieden wird. Wer in einer ständigen Kommission mitwirkt, geniesst möglicherweise nicht nur eine grössere Reputation, sondern verfügt über einen fachlichen Wissensvorsprung und über mehr Hintergrundinformationen. Nachdem «die politischen Weichen in der Regel bereits in den Kommissionen gestellt werden», ist «es einem <gewöhnlichen> Ratsmitglied kaum mehr möglich ..., über Anträge einer grossmehrheitlich einigen Kommission eine substantielle Debatte im Plenum zu erwirken».<sup>50</sup>
- *Ungleichgewichtige Kommissionsmitgliedschaften*: Weil nicht alle ständigen Kommissionen politisch gleich wichtig sind, kann dies zu ungleichgewichtigen Kommissionsmitgliedschaften und damit zu einer «Hackordnung unter den Mitgliedern der Fraktionen und ... zu Missstimmung und Frust führen».<sup>51</sup>
- *Klientelbeziehung*: Die Mitglieder einer ständigen Fachkommission, deren Tätigkeitsgebiet sich ganz oder zu einem wesentlichen Teil mit dem Aufgabenbereich eines Departementes deckt, können die notwendige kritische Distanz zum zuständigen Departement beziehungsweise zuständigen Regierungsmitglied verlieren. Oder es kann der Fall eintreten, dass es dem zuständigen Departement beziehungsweise dem zuständigen Regierungsmitglied gelingt, «die Kommission für die spezifischen Anliegen des Departementes einzuspannen und damit den parlamentarischen Prozess vorzuspüren».<sup>52</sup>

Ergänzend zu den Ausführungen der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen ist auf die Miliztauglichkeit hinzuweisen:

- *Begrenzte Miliztauglichkeit*: Ausgehend von einer Erhebung von IDHEAP / BADAC<sup>53</sup> des Jahres 2004 wurde festgestellt, «dass Kantone mit ständigen Fachkommissionen im

<sup>48</sup> Ruth Lüthi: Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?, in: Parlament, Parlement, Parlamento 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 7.

<sup>49</sup> Vgl. Fundstellen gemäss Fussnote 46.

<sup>50</sup> Ulrich Zimmerli: Je besser die Kommissionsarbeit, desto stärker das Parlament; in: Parlament, Parlement, Parlamento 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 3.

<sup>51</sup> Ulrich Zimmerli: Je besser die Kommissionsarbeit, desto stärker das Parlament; in: Parlament, Parlement, Parlamento 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 3.

<sup>52</sup> Ruth Lüthi: Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?, in: Parlament, Parlement, Parlamento 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 7.

<sup>53</sup> Institut de hautes études en administration publique / Datenbank über die Schweizer Kantons- und Städteverwaltungen.

Schnitt knapp doppelt so viele Sitzungen wie andere Kantone kennen (Typ «A»:<sup>54</sup> pro Jahr durchschnittlich 11 Sitzungen pro Kommission; Typ «B»: 4; Typ «C»: 6; ...). Dabei gilt zu berücksichtigen, dass die Dauer der Kommissionssitzungen nicht berücksichtigt werden konnte. Diese kann aber je nach Sitzung und Kommission beträchtlich variieren. Gehen wir davon aus, dass diese Varianz im Durchschnitt in allen Kantonen über ein Jahr ähnlich ist, so scheint es, dass Kommissionssysteme mit ständigen Legislativkommissionen mehr Zeitgefässe bereitstellen, um – zum Beispiel – über Grundsatzfragen der Gesetzgebung nachzudenken und sich das nötige Fachwissen anzueignen».<sup>55</sup> Der zusätzliche Zeitbedarf, der für die Mitwirkung in ständigen Fachkommissionen, resultiert, führt dazu, dass ständige Kommissionen die Miliztauglichkeit des Kommissionssystems beeinträchtigen, dies namentlich auch mit Berücksichtigung dessen, dass die Mitglieder eines Milizparlamentes mit Blick auf die weiteren Beanspruchungen, wie beispielsweise Fraktionssitzungen, persönliche Sitzungsvorbereitung und Mitarbeit in politischen Parteien, bereits heute an die Grenzen ihrer zeitlichen Verfügbarkeit stossen.

- *Belastung des einzelnen Ratsmitglieds:* Eng mit der Frage der Miliztauglichkeit hängt die Belastung des einzelnen Ratsmitgliedes ab. Je mehr ständige Kommission bestehen, umso mehr Mitglieder sind in diesen Kommissionen engagiert. Im heutigen Kantonsrat mit 180 Mitgliedern beträgt der Anteil der in ständigen Kommissionen tätigen Parlamentarierinnen und Parlamentarier knapp 29 Prozent. Mit einer Zunahme der ständigen Kommissionen steigt selbstredend der Anteil der Ratsmitglieder in solchen Kommissionen. Wird die Parlamentsgrösse herabgesetzt, wird dieser Anteil gleich noch einmal angehoben. Dies kann zur Folge haben, dass das Rekrutieren von Ratsmitgliedern für nichtständige Kommissionen, namentlich wenn diese anspruchsvolle Vorlagen vorzubereiten haben, die mehrere Sitzungen bedingen, angesichts der Belastung zunehmend schwieriger wird.

## 5.6. Bewertung der Vor- und Nachteile von ständigen Kommissionen

Die Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen weist – wie die vorstehenden Ausführungen zeigen – Vor- und Nachteile auf. Von Bedeutung ist, dass sich erst aufgrund gemachter Erfahrungen nachweisen lässt, ob sich eine einmal gewählte und verwirklichte Lösung bewährt oder nicht. Aber selbst dann, wenn Beurteilungen und Bewertungen von Kommissionssystemen erst im Nachhinein vorgenommen werden können, indem die Vor- und Nachteile gestützt aufgrund gemachter Erfahrungen feststellbar sind, lässt sich nicht abschliessend eruieren, ob dieses oder jenes Kommissionssystem «das Richtige» sei. So fällt denn auch die Beantwortung der den Diskussionen der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vorangestellte Ausgangsfrage «Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?» sehr unterschiedlich aus. Die Vor- und Nachteile, wie sie angeführt worden sind, bedürfen deshalb einer Bewertung.

Werden die Vorteile bewertet, so ist festzustellen, dass das Kriterium der Repräsentativität der Kommissionen und die administrativen Belange im Vergleich zu den Vorteilen der Selbstbefassung des Parlamentes und der Förderung der Gesamtsicht eher in den Hintergrund treten. Was die Repräsentativität der Zusammensetzung von Kommissionen betrifft, ist deren Verwirklichung vorab eine Frage der Auswahl von geeigneten Kommissionsmitgliedern durch die Fraktionen. Deren Entscheidungsfreiheit soll nicht über die Vorschriften von Art. 22 KRR (Vermeiden von Befangenheit) und Art. 25 Abs. 1 erstem Satz KRR (angemessene Berücksichtigung der Fraktionen bei Wahlen) hinaus eingeschränkt werden. Dass sich die Sitzungsplanung für Kommissionsberatungen bei ständigen Kommissionen einfacher gestalten lässt, mag zutreffen, kann jedoch nicht primär massgebend für den Entscheid über die Erweiterung des Kreises von ständigen Kommissionen sein.

<sup>54</sup> Zur Typisierung vgl. Ziffer 5.2.2. dieses Berichts.

<sup>55</sup> Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 29.

Der hauptsächlichste Vorteil von ständigen Kommissionen ist im Zusammenhang mit der Selbstbefassung des Parlamentes zu sehen. Dabei ist für den Kanton St.Gallen insbesondere der Aspekt der politischen Planung und weniger jener der Ingangsetzung von Gesetzgebungsprozessen durch entsprechende Initiativrechte der Kommissionen von Bedeutung. Das Initiativrecht wie auch das Informationsrecht der Kommissionen sind nämlich gut ausgebaut. So ergibt der interkantonale Vergleich in Bezug auf die Initiativrechte von Kommissionen, «dass Kantone mit ständigen Fachkommission (Typ A) oder mit gemischten Fachkommissionen (Typ B) im Schnitt über grössere Initiativrechte verfügen als Kantone ohne ständige Fachkommissionen (Typ C). Bei letzterem Kommissionssystem kennen lediglich die Kantone Bern und St.Gallen<sup>56</sup> ähnlich ausgebaute Rechte». <sup>57</sup> Nachdem es bei der parlamentarischen Arbeit nicht bloss um die Gestaltung spezifischer Gesetzesvorlagen geht, «sondern immer mehr auch um die Mitwirkung bei der politischen Planung (...), und um ein proaktives parlamentarisches Controlling, verstanden als Wahrnehmung von politischen Steuerungsaufgaben und als Wirkungskontrolle der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit», <sup>58</sup> kommt diesem Kriterium bei der Frage nach weiteren ständigen Kommissionen vorrangige Bedeutung zu. Bei der diesbezüglichen Tätigkeit der Kommissionen hat zudem in besonderem Mass das Erfordernis nach einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise einiges Gewicht, vor allem, wenn die entsprechenden Kommissionstätigkeiten mit Aufgaben im Bereich der Aufsicht und der Finanzhoheit kombiniert werden können. Die Förderung der Gesamtsicht ist insofern ausgeprägt bei Querschnittskommissionen, weniger jedoch bei auf departementale Geschäftsbereiche ausgerichteten Fachkommissionen gegeben. Bei letzteren besteht gar das Risiko, dass eine auf Gesamtsicht ausgerichtete Betrachtungsweise wegen des vorherrschenden Departementsbezuges verloren geht. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorteile, die unter den Stichworten «Selbstbefassung des Parlamentes» und – mit Blick auf die Wahrnehmung von Querschnittsfunktionen – «Förderung der Gesamtsicht» umschrieben werden, an die erste Stelle zu setzen sind.

Was die Nachteile betrifft, sind in erster Linie die begrenzte Miliztauglichkeit von ständigen Kommissionen und die Belastung der einzelnen Ratsmitglieder zu erwähnen. Je grösser die Anzahl ständiger Kommissionen, umso mehr ist die Miliztauglichkeit der parlamentarischen Strukturen in Frage zu stellen. Allein schon die erfolgte Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates wird – wie seinerzeit die Verfassungskommission des Kantonsrates festhielt – zur Folge haben, dass die einzelnen Mitglieder des Kantonsrates in mehr Kommissionen mitarbeiten müssen, was zu einer erhöhten Arbeitsbelastung führt und nach zusätzlichen zeitlichen Kapazitäten ruft. <sup>59</sup> Dieser Sachverhalt akzentuiert sich bei der Schaffung von weiteren ständigen Kommissionen.

Im Gegensatz zur Problematik der Miliztauglichkeit ist das Entstehen eines so genannten Zweiklassen-Parlamentes als von eher geringerer Bedeutung zu beurteilen. Diesem Risiko kann durch geeignete organisatorische Vorkehren begegnet werden, wozu insbesondere eine Amtszeitbeschränkung hinsichtlich der Zugehörigkeit zu ständigen Kommissionen zählt. Das Kantonsratsreglement kennt eine solche Regelung in Art. 20; danach ist eine ununterbrochene Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission auf sechs Jahre beschränkt, wobei der Kommis-

<sup>56</sup> Bern und St.Gallen kennen das Kommissionssystem nach Typ C.

<sup>57</sup> Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 28. In Bezug auf die Informationsrechte von Kommissionen im Bereich von Aufsicht und Kontrolle ist bedeutsam, «dass alle Kantone des Typs <C> (ohne ständige Fachkommissionen) die stärksten Informationsrechte haben. ... Allgemein gesehen lässt sich folgern, dass Kommissionen in Kantonen mit nichtständigen Fachkommissionen mit weitreichenderen Rechten ausgestattet sind, um ihrer Aufsichtsfunktion nachzukommen», und «was die personellen Ressourcen ihrer Parlamentsdienste angeht, so sind diese auf ähnlichem Niveau wie beim Typ <A>» (Ivar Trippolini: *Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten*; in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 29 und 30).

<sup>58</sup> Ulrich Zimmerli: Je besser die Kommissionsarbeit, desto stärker das Parlament; in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/05 – 8. Jahrgang, November 200, 3.

<sup>59</sup> Vgl. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zu einer neuen Kantonsverfassung, *ABI 2000*, 165 ff., 328 (21.96.01). Vgl. auch Ziffer 4.5.2. dieses Berichts.

sionspräsident der Kommission insgesamt acht Jahre angehören darf, davon höchstens sechs Jahre als Präsident.

Ob das gegenüber dem parallelen Bestehen von ständigen und nichtständigen Kommissionen angeführte Argument betreffend ungleichgewichtige Kommissionsmitgliedschaften, was bei Parlamentsmitgliedern zu «Missstimmung und Frust» führen könne, zutreffend ist, muss bezweifelt werden. Nichtständige Kommissionen haben gleichermaßen bedeutsame Geschäfte wie ständige Kommissionen zu behandeln; mitunter dürften es sogar politisch brisantere Geschäfte sein, die von nichtständigen Kommissionen zu beraten sind. Zu Gunsten von nichtständigen Kommissionen ist in diesem Zusammenhang anzuführen, dass es mit Blick auf Inhalt und Tragweite der Vorlage – in finanzieller Hinsicht oder angesichts der Auswirkungen auf die Rechtsstellung der von einem Gesetzeserlass betroffenen Personen – Sinn macht, die Kommissionen hinsichtlich ihrer Grösse wie auch in Bezug auf die Zugehörigkeit von Parlamentsmitgliedern einzelfallbezogen zusammensetzen zu können.

Von einiger Bedeutung ist das Argument, dass beim Bestehen von ständigen Fachkommissionen, deren Ressorts sich mit den Aufgabenbereichen einzelner Departemente decken, eine «Klientelbeziehung» in dem Sinn entstehen kann, dass durch die zusätzlichen und die detaillierteren Kenntnisse, über welche die Mitglieder solcher Fachkommissionen verfügen, die parlamentarischen Beratungen einseitig beeinflusst werden. Nicht auszuschliessen ist sodann, dass solche Fachkommissionen zu Anlaufstellen für gezieltes Lobbying werden.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Selbstbefassung des Parlamentes in Gestalt einer Mitwirkung bei der politischen Planung für und die begrenzte Miliztauglichkeit sowie die zunehmende Belastung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier gegen eine Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen sprechen. Nachteilige Folgen können insbesondere Fachkommissionen haben, deren Ressorts mit den Aufgabenbereichen von Departementen übereinstimmen. Die anderen angeführten Vor- und Nachteile treten demgegenüber eher in den Hintergrund.

## **5.7. Zum Bedarf nach weiteren ständigen Kommissionen**

Die interkantonalen Vergleiche, wie sie in den Beilagen 2a bis 2c zum Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 wiedergegeben sind,<sup>60</sup> zeigen, dass in den Kantonen eine ausgesprochene Vielfalt im Bestand und in der Ausgestaltung von ständigen Kommissionen vorhanden ist. Zieht man die in Ziffer 5.2.2. dieses Berichts wiedergegebene Kategorisierung der vier Arten von ständigen Kommissionen bei,<sup>61</sup> führt dies zur Frage, ob auch der St.Galler Kantonsrat weitere ständige Kommissionen einsetzen soll.

Werden die in den Ziffern 5.4. bis 5.6. dieses Berichts dargestellten und bewerteten Vor- und Nachteile von ständigen Kommissionen gegeneinander abgewogen und die Erfahrungen mit dem heute bestehenden Kommissionssystem des Kantonsrates berücksichtigt, so ergibt sich in grundsätzlicher Hinsicht, dass die Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen an sich keiner zwingenden Notwendigkeit entspricht. Die nichtständigen vorberatenden Kommissionen, die für die Behandlung von einzelnen Geschäften eingesetzt werden, waren und sind durchaus in der Lage, die Vorlagen der Regierung kritisch zu hinterfragen und dem Plenum Änderungen zu beantragen oder die Vorlage wesentlich, das heisst in ihren Grundzügen, zu ändern. Dennoch sollen nachstehend zwei weitere ständige Kommissionen vorgeschlagen werden. Dabei steht nicht die Schaffung von zusätzlichen Aufsichtskommissionen zur Diskussion steht, weil die Tätigkeitsfelder der parlamentarischen Aufsicht bereits durch die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission abgedeckt

<sup>60</sup> ABI 2006, 2398 ff. (27.06.01), 2403 ff., 2412 f.

<sup>61</sup> Aufsichtskommissionen / Querschnittskommissionen / Fach- und Sachkommissionen / andere Aufsichtskommissionen.

sind. Auch sind keine ständigen Fach- und Sachkommissionen vorzusehen, weil diese mit Blick auf die erwähnten Nachteile nicht zu Vereinfachungen in der parlamentarischen Organisation beziehungsweise den parlamentarischen Abläufen führen würden. Hingegen sollen – wie in den nachstehenden Ziffern 6 und 7 dieses Berichts erläutert wird – im Bereich der Querschnittskommissionen eine Strategiekommission und eine Kommission für Aussenbeziehungen geschaffen werden. Sodann sollen – gemäss den Ausführungen in Ziffer 8 dieses Berichts – Änderungen bei den Aufsichtskommissionen vorgenommen werden, indem die Staatswirtschaftliche Kommission künftig auch die Aufsichtstätigkeiten der Rechtspflegekommission ausübt und zu einer Geschäftsprüfungskommission umgestaltet wird. Die Rechtspflegekommission wird unter Berücksichtigung der ihr weiterhin verbleibenden Aufgaben als Justizkommission bezeichnet. Künftig soll der Kantonsrat somit folgende sechs ständige Kommissionen aufweisen:

- Justizkommission,
- Geschäftsprüfungskommission,
- Finanzkommission,
- Strategiekommission,
- Kommission für Aussenbeziehungen,
- Redaktionskommission.

## **6. Schaffung einer Strategiekommission**

### **6.1. Planung und Steuerung der Staatstätigkeit**

#### *6.1.1. Planung und Steuerung im Verfassungs- und Gesetzesrecht*

Nach Art. 71 Abs. 1 KV bezeichnet die Regierung im Rahmen der Gesetzgebung Ziele und Mittel staatlichen Handelns. Sie plant und koordiniert die Staatstätigkeit. Ferner behandelt der Kantonsrat nach Massgabe des Gesetzes den ihm von der Regierung unterbreiteten Aufgaben- und Finanzplan (Art. 65 Bst. h in Verbindung mit Art. 73 Bst. e KV). Die Festlegung von Zielen und Mitteln staatlichen Handelns sowie der Aufgaben- und Finanzplan stellen Elemente der Planung und der Steuerung der Staatstätigkeit dar.

Mit Botschaft und Entwurf vom 23. Oktober 2007 (22.07.20) leitete die Regierung dem Kantonsrat die Vorlage zu einem IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz zu.<sup>62</sup> Mit diesem Nachtrag sollen die für die Planung und die Steuerung der Staatstätigkeit erforderlichen Instrumente geschaffen und ausgestaltet werden. Als neues Instrument wird in Ausführung von Art. 71 Abs. 1 KV das Regierungsprogramm eingeführt. Dieses enthält eine Schwerpunkteplanung in ausgewählten Politikbereichen und ist auf einen Zeithorizont von vier Jahren ausgerichtet. Aus den im Regierungsprogramm verankerten Zielen werden Massnahmen abgeleitet, die im Aufgaben- und Finanzplan festgehalten sind.

Die auf das Regierungsprogramm sowie den Aufgaben- und Finanzplan bezogenen Bestimmungen des IV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz in der Fassung gemäss Entwurf der Regierung vom 23. Oktober 2007 lauten wie folgt:

#### *Regierungsprogramm a) Erstellung*

*Art. 16b (neu).* Die Regierung beschliesst das Regierungsprogramm, das ab Mitte der Amtsdauer während vier Jahren gilt.

Das Regierungsprogramm enthält:

- a) Ziele staatlichen Handelns;
- b) geplante Massnahmen zur Erreichung der Ziele.

Der Kantonsrat nimmt vom Regierungsprogramm Kenntnis.

---

<sup>62</sup> ABI 2007, 3095 ff. (22.07.20).

#### *b) Einbezug der Gemeinden*

*Art. 16c (neu).* Die Regierung gibt den Gemeinden vor ihrer Beschlussfassung Gelegenheit zur Stellungnahme, soweit sich das Regierungsprogramm auf Staatsaufgaben bezieht, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt werden.

#### *Aufgaben- und Finanzplan a) Zuständigkeit*

*Art. 16d (neu).* Die Regierung erstellt jährlich den Aufgaben- und Finanzplan für die drei dem Voranschlag folgenden Kalenderjahre.

Der Kantonsrat genehmigt den Aufgaben- und Finanzplan. In den Jahren, in denen ihm das Regierungsprogramm vorgelegt wird, berät er ihn mit dem Regierungsprogramm.

#### *b) Inhalt*

*Art. 16e (neu).* Der Aufgaben- und Finanzplan enthält:

- a) für die bestehenden Staatsaufgaben Ertrag und Aufwand der laufenden Rechnung sowie Einnahmen und Ausgaben der Investitionsrechnung;
- b) für die Umsetzung des Regierungsprogramms:
  1. die zur Erreichung der Ziele geplanten Massnahmen;
  2. die Folgen für laufende Rechnung und Investitionsrechnung;
  3. Messgrössen für die Erfolgskontrolle der Zielerreichung;
- c) die Gesetzesvorhaben und ihre Folgen für laufende Rechnung und Investitionsrechnung;
- d) die Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite und ihre Folgen für laufende Rechnung und Investitionsrechnung.

Im Weiteren sieht der IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz in der Fassung gemäss Entwurf der Regierung vom 23. Oktober 2007 (22.07.20) ein auf den Vollzug des Regierungsprogramms und der darauf abgestützten Massnahmen ausgerichtetes Regierungscontrolling vor. Die entsprechende Bestimmung lautet wie folgt:

#### *Controlling a) Regierungscontrolling*

*Art. 16f (neu).* Das Regierungscontrolling umfasst die Überprüfung:

- a) der Erreichung der im Regierungsprogramm festgelegten Ziele;
- b) der Umsetzung der im Aufgaben- und Finanzplan enthaltenen Massnahmen;
- c) der Umsetzung der Gesetzesvorhaben;
- d) der Umsetzung der Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite.

Die Regierung kann Wirksamkeitsprüfungen beschliessen.

Über die Ergebnisse des Regierungscontrollings berichtet die Regierung im jährlichen Geschäftsbericht, der vom Kantonsrat zur Kenntnis zu nehmen ist (Art. 5a Abs. 2 Bst. c des IV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz in der Fassung gemäss Entwurf der Regierung vom 23. Oktober 2007 [22.07.20]).

#### *6.1.2. Hinweise auf andere Kantone*

Für die Beratung von Vorlagen und Geschäften zur Planung der Staatstätigkeit werden in verschiedenen Kantonen ständige parlamentarische Kommissionen eingesetzt. Die Tätigkeitsfelder sind jedoch äusserst unterschiedlich ausgestaltet, indem der zuständigen Kommission ergänzend zu den Aufgaben im Planungs- und Steuerungs Bereich weitere Aufgaben übertragen sind. So kennt beispielsweise der Kanton Bern eine Steuerungskommission<sup>63</sup>, die einerseits Aufgaben erfüllt, wie sie üblicherweise einem als Finanzkommission bezeichneten Gremium zugewiesen sind, und die sich andererseits der Planung und Steuerung der Staatstätigkeit widmet. So obliegt der bernischen Steuerungskommission die Beratung der Richtlinien der Regierungspolitik, des Aufgaben- und Finanzplans sowie des Geschäftsberichts; ferner überprüft sie

---

<sup>63</sup> Vgl. Art. 21 des Grossratsgesetzes des Kantons Bern (Bernische Systematische Gesetzessammlung, BSG 151.21).

das Controlling des Regierungsrates, der Direktionen und der Ämter. Der Kanton Graubünden kennt eine Kommission für Staatspolitik und Strategie.<sup>64</sup> Diese ist zuständig für die Ausarbeitung der übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze des Grossen Rates, die Vorberatung und die Koordination der von der Regierung vorgelegten mittelfristigen Planung im Aufgaben- und Finanzbereich sowie für die Überprüfung der mittelfristigen Planungen des Grossen Rates und der Regierung auf die Erfüllung der gesetzten Ziele und die Wirksamkeit der Massnahmen. Im Kanton Aargau<sup>65</sup> besteht eine ständige Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen, die sich der Behandlung des Aufgaben- und Finanzplans sowie der Durchführung des Finanz- und Aufgabencontrollings und weiteren finanzpolitischen Aufgaben widmet. Ihr kommt eine den Fachkommissionen übergeordnete koordinierende Stellung zu, wenn die Fachkommissionen in ihren Aufgabenbereichen Vorlagen mit Bezug zu den staatlichen Steuerungsinstrumenten, das heisst zur wirkungsorientierten Steuerung von Aufgaben und Finanzen,<sup>66</sup> beraten.

## **6.2. Ausgestaltung der Strategiekommission**

### *6.2.1. Geschäftsbereiche und Schnittstellen*

Die in Aussicht genommenen Instrumente der politischen Planung und Steuerung und der damit verbundene Einbezug des Kantonsrates in Gestalt der Kenntnisnahme des Regierungsprogramms sowie der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans führt dazu, diese Geschäfte von einer neuen ständigen Kommission mit der Bezeichnung «Strategiekommission» vorberaten zu lassen.

Für die Festlegung des Umfangs der Beratungsgegenstände, die in Zuständigkeit der Strategiekommission fallen sollen, ist begleitend, dass sich die Kommission dem gesamten Spektrum der politischen Planung widmen kann. Ausgenommen davon ist – wie in Ziffer 7.5. dieses Berichts noch ausgeführt wird – der Tätigkeitsbereich der für die Aussenbeziehungen einzusetzenden Kommission.

Würde der Strategiekommission allein das Regierungsprogramm zur Vorberatung übertragen, wäre die Schaffung einer neuen ständigen Kommission nicht gerechtfertigt. Einerseits käme sie bloss alle vier Jahre zum Einsatz (vom Ausnahmefall abgesehen, dass ein Nachtrag zum Regierungsprogramm zu beschliessen ist); andererseits bliebe unberücksichtigt, dass zwischen dem Regierungsprogramm und den für seine Umsetzung erforderlichen Massnahmen, die ihren Niederschlag im Aufgaben- und Finanzplan finden, ein enger innerer Zusammenhang besteht. Es erscheint deshalb unabdingbar, der Strategiekommission sowohl das Regierungsprogramm wie auch den Aufgaben- und Finanzplan zur Vorberatung zu übertragen. Dieser Kommission sind ferner Sachplanungen zur Vorberatung überwiesen werden, soweit der Kantonsrat für deren Behandlung zuständig ist. Diese Zuständigkeit erscheint geboten, weil auch nach Einführung des Regierungsprogramms weiterhin Sachplanungen in Abstimmung mit dem Regierungsprogramm erstellt werden. Dem Kantonsrat sollte es indessen im Sinn von einzelfallgerechten, flexiblen Lösungen möglich sein, für die Vorberatung einer Sachplanungsvorlage eine besondere (nichtständige) Kommission zu bestellen. Die Befassung durch die Strategiekommission ist namentlich dann geboten, wenn die Sachplanung von strategischer Bedeutung ist und einen Konnex zum aktuellen Regierungsprogramm aufweist. Als Beispiele für strategische Sachplanungen, die von der Strategiekommission vorzubereiten gewesen wäre, sind zu erwähnen:

---

<sup>64</sup> Vgl. Art. 21 der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Graubünden (Bündner Rechtsbuch 170.140).

<sup>65</sup> Vgl. § 19 der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Aargau (Systematische Aargauische Gesetzessammlung, SAR 152.210).

<sup>66</sup> Vgl. dazu das Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) (Systematische Aargauische Gesetzessammlung, SAR 612.100).

- Strategieplan öffentlicher Verkehr (Bericht der Regierung vom 20. August 2002 [40.02.02]);
- Staatsstrassenplan (zum Beispiel: IV. Nachtrag zum Grossratsbeschluss über den Staatsstrassenplan, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 14. Februar 2006 [28.06.01]);
- Mehrjahresprogramm der Standortförderung (Kantonsratsbeschluss über das Mehrjahresprogramm der Standortförderung für die Jahre 2007 bis 2010, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 15. August 2006 [36.06.01]);
- E-Government-Strategie (E-Government im Kanton St.Gallen, Bericht und Entwurf der Regierung vom 10. Oktober 2006 [40.06.03/33.06.05]).

Das Regierungsprogramm und der daraus abgeleitete Aufgaben- und Finanzplan stehen nicht isoliert da, weil die Instrumente der Planung mit solchen der Steuerung verbunden werden sollen. Es resultiert ein Kreislauf, der aus den Elementen «Ziele formulieren» → «Massnahmen erarbeiten» → «Massnahmen umsetzen» → «Umsetzung überprüfen» → «Ziele formulieren» besteht.<sup>67</sup> Wird diese gesamtheitliche Betrachtungsweise von Planung und Steuerung der Staatstätigkeit für die Ausgestaltung der Strategiekommission in den Vordergrund gestellt, folgt daraus, dass die Ergebnisse des Regierungscontrollings, die im Geschäftsbericht der Regierung erläutert werden und die ihrerseits Auswirkungen auf die Formulierung der neuen Ziele und die Festlegung von entsprechenden Massnahmen haben, ebenfalls zum Beratungsgegenstand der Strategiekommission zählen sollten.

Die Schaffung der Strategiekommission hat Schnittstellen zur Staatswirtschaftlichen Kommission beziehungsweise zur künftigen Geschäftsprüfungskommission sowie zur Finanzkommission zur Folge.

Hinsichtlich der Staatswirtschaftlichen Kommission beziehungsweise Geschäftsprüfungskommission ergibt sich eine erste Schnittstelle zu deren Aufgabe, die Planung der Staatstätigkeit zu prüfen (Art. 15 Abs. 1 Bst. b KRR). Die Schnittstelle betrifft die Beratung des Regierungsprogramms sowie der darauf bezogenen Massnahmen im Aufgaben- und Finanzplan. Sie ist dadurch zu beheben, dass die Staatswirtschaftliche Kommission oder Geschäftsprüfungskommission vom Prüfungsfeld «Planung der Staatstätigkeit» entbunden wird.

Schwieriger ist die Beseitigung einer zweiten Schnittstelle, nämlich jener zur Prüfung der Amtsführung der Regierung und der ihr unterstellten Verwaltung (Art. 15 Abs. 1 Bst. a KRR) sowie der Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge (Art. 15 Abs. 1 Bst. c KRR). Diese Schnittstelle ergibt sich dadurch, dass sich die Strategiekommission – wie erwähnt – auch mit den Ergebnissen des Regierungscontrollings zu befassen hat. Die Amtsführung sowie die Umsetzung der im Aufgaben- und Finanzplan enthaltenen Massnahmen, der Gesetzesvorhaben und der Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite stehen in einem engen Zusammenhang zueinander. Für das diesbezüglich notwendige differenzierte Vorgehen bedarf es detaillierter Absprachen zwischen beiden Kommissionen, damit keine Überschneidungen und Doppelspurigkeiten auftreten und ein gegenseitig abgestimmter Antrag hinsichtlich der Kenntnisnahme des Geschäftsberichts durch den Kantonsrat resultiert.

In Bezug auf die Finanzkommission resultiert eine erste Schnittstelle zur Zuständigkeit, die Finanzplanung des Staates zu prüfen (Art. 16 Abs. 1 erster Satz KRR). Unter Berücksichtigung, dass der Finanzplan durch den Aufgaben- und Finanzplan abgelöst wird, ist diese Aufgabe aus dem Tätigkeitsfeld der Finanzkommission herauszulösen und neu der Strategiekommission zu übertragen. Die entsprechende Schnittstelle entfällt.

Demgegenüber bleibt eine zweite Schnittstelle bestehen, nämlich jene zwischen dem Aufgaben- und Finanzplan einerseits und dem jährlichen Voranschlag andererseits. Mit der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans, der von der Strategiekommission vorberaten wird, setzt der Kantonsrat Vorgaben für den Voranschlag; insofern leiten sich aus ihm die Eckwerte für

<sup>67</sup> Vgl. im Einzelnen die Ausführungen in Ziffer 6.3. der Botschaft der Regierung zum IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz vom 23. Oktober 2007 (22.07.20); ABI 2007, 3095 ff., 3109 f.

den nächsten Voranschlag, welcher von der Finanzkommission vorberaten wird, ab. Auch hier bedarf es der Absprachen.

Angesichts dieser Schnittstellen sowie im Bestreben, dass der Sicherstellung einer Gesamtsicht hinreichend Rechnung getragen wird, ist ein personeller Querbezug zwischen allen ständigen Kommissionen – nicht nur der Strategiekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission oder Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission – vorzusehen. Dieser Querbezug soll dergestalt institutionalisiert werden, dass den Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten das Recht eingeräumt wird, an Sitzungen von anderen ständigen Kommissionen mit beratender Stimme mitzuwirken. Die Mitwirkung soll vor allem der gegenseitigen Information und sowie der Abstimmung der Kommissionstätigkeit dienen. Im Kantonsratsreglement ist dieses Mitwirkungsrecht in einem neuen Art. 19bis zu regeln.

Darüber hinaus besteht weiterhin die Pflicht zum Zusammenwirken der ständigen Kommissionen nach Art. 19 Abs. 1 KRR; danach besprechen die Präsidentinnen oder Präsidenten die Abgrenzung und die gegenseitige Ergänzung der Kommissionstätigkeit. Auch können sie von der Präsidentin oder vom Präsidenten des Kantonsrates nach Bedarf zu Aussprachen eingeladen werden. Art. 19 Abs. 2 KRR ermächtigt ferner das Präsidium, die Präsidentinnen oder Präsidenten der ständigen Kommissionen zur Besprechung gemeinsamer Fragen zusammenzurufen.

Auch wenn in den Rechtsgrundlagen, das heisst im Kantonsratsreglement, die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die bei Institutionalisierung einer Strategiekommission – und auch einer Kommission für Aussenbeziehungen gemäss nachfolgender Ziffer 7 dieses Berichts – keine Schnittstellen zu vorhandenen ständigen Kommissionen bestehen, ist davon auszugehen, dass das neue Kommissionsgefüge in der Praxis zunächst noch nicht in allen Teilen perfekt funktioniert und Grenzfälle hinsichtlich der Zuständigkeiten auftreten können. Dennoch sollte auf die Einführung der beiden neuen ständigen Kommissionen nicht verzichtet werden, vielmehr sollen Erfahrungen gesammelt werden, um alsdann später – vorzugsweise im Rahmen eines nächsten Berichts des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes – Anpassungen vorzunehmen.

#### 6.2.2. *Folgerung*

Für die Vorberatung von Geschäften im Bereich der Planung und der Steuerung der Staatstätigkeit wird in Gestalt einer ständigen Kommission die Strategiekommission geschaffen. Darüber hinaus wird vorgesehen, dass die Präsidentinnen und Präsidenten aller ständigen Kommissionen die Möglichkeit erhalten, in den jeweils anderen ständigen Kommissionen mit beratender Stimme mitzuwirken.

Aufnahme von Art. 16bis und 19bis sowie Änderung von Art. 12, 15 und 19 KRR

## **7. Schaffung einer Kommission für Aussenbeziehungen**

### **7.1. Ausgangslage**

#### *7.1.1. Zuständigkeitsordnung im Bereich der Aussenbeziehungen*

Nach Art. 24 KV 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 Friedenserhaltung zu leisten. Der Staat tritt zudem dafür ein, dass der Bund die Eigenständigkeit der Kantone wahrt.

Die verfassungsrechtliche Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Aussenbeziehungen weist folgende Merkmale auf:

Der Regierung kommt nach Art. 74 Abs. 1 KV generell die Leitung der staatlichen Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland zu. Dabei hat sie den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen zu informieren (Art. 74 Abs. 2 Bst. c erster Satzteil KV). Die Regierung verfügt sodann nach Art. 74 Abs. 2 Bst. c KV über die Kompetenz zur Verhandlungsführung bei zwischenstaatlichen Vereinbarungen; sie ist in diesem Zusammenhang zur Information des Kantonsrates verpflichtet, wenn es sich um «wichtige zwischenstaatliche Vereinbarungen» handelt. Auch der Abschluss – einschliesslich Änderung und Kündigung<sup>68</sup> – von zwischenstaatlichen Vereinbarungen steht der Regierung zu (Art. 74 Abs. 2 Bst. a KV). Vorbehalten bleibt jedoch die Genehmigung durch den Kantonsrat unter ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Stimmberechtigten, wenn der zwischenstaatlichen Vereinbarung Verfassungs- oder Gesetzesrang zukommt (Art. 65 Bst. c, Art. 48 Bst. b, Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV). Ferner bezeichnet die Regierung gestützt auf Art. 74 Abs. 2 Bst. b KV die Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen (vgl. auch Art. 16 Bst. g StVG). Schliesslich ist die Regierung nach Massgabe der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) zur Mitwirkung beim Ständesreferendum zuständig (Art. 74 Abs. 3 KV).

Was die neben dem Recht auf Genehmigung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen bestehenden Zuständigkeiten des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen betrifft, verfügt er zunächst gestützt auf Art. 64 Bst. b KV über die Kompetenz zur Wahl seiner Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen. Ferner ist er befugt, nach Massgabe der Bundesverfassung Ständesinitiativen einzureichen (Art. 65 Bst. I KV). Dieses Recht steht – wenn nicht der Kantonsrat davon Gebrauch macht – nach Art. 74 Abs. 3 Ziff. 1 KV auch der Regierung zu.

Wenn auch der Regierung von Verfassungs wegen generell die Leitung der Aussenbeziehungen zusteht, so hat sich ihr Handeln dennoch in einen übergeordneten, vom Kantonsrat festzulegenden Rahmen in Gestalt von Zielvorgaben einzufügen. Art. 65 Bst. e zweiter Satzteil KV verpflichtet nämlich den Kantonsrat, die Ziele für die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen festzulegen. Dabei stützt er sich nicht nur auf jene Informationen ab, die ihm die Regierung nach Art. 74 Abs. 2 Bst. b erstem Satzteil KV zuleitet, sondern er ist nach Art. 65 Bst. e erstem Satzteil KV auch ermächtigt, sich die für die Festlegung der aussenpolitischen Ziele erforderlichen Informationen zu beschaffen.

### 7.1.2. *Verfassungsrechtliche Konzeption der Zuständigkeitsordnung*

Das Verfassungsrecht überträgt der Regierung – wie die Verfassungskommission in ihrer Botschaft zur neuen Verfassung des Kantons St.Gallen festhält<sup>69</sup> – die «Hauptrolle in den Aussenbeziehungen». «Die Planungs- und Führungstätigkeit der Regierung in den Aussenbeziehungen geht etwas weiter als in den anderen Politikbereichen, vor allem aufgrund ihrer vollen Kompetenz zur Verhandlungsführung ...; die Zuständigkeiten des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen sind gemäss Art. 64 [heute: Art. 65 KV] auf die Genehmigung von zwischenstaatlichen Verträgen mit Verfassungs- und Gesetzesrang, auf die Vorgabe von Zielen sowie auf die übliche Aufsicht über Regierung und Verwaltung beschränkt.»<sup>70</sup>

Die Pflicht der Regierung, den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen zu informieren, wird von der Verfassungskommission mit dem Hinweis begründet, dass der Kantonsrat damit seine Kompetenzen nach Art. 65 Bst. e und j KV wahrnehmen kann, also die Ziele für die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen festlegen sowie die Regierung und Verwaltung beaufsichtigen.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zu einer neuen Kantonsverfassung, ABI 2000, 165 ff. (21.96.01), 348.

<sup>69</sup> Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zu einer neuen Kantonsverfassung, ABI 2000, 165 ff. (21.96.01), 245.

<sup>70</sup> Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zu einer neuen Kantonsverfassung, ABI 2000, 165 ff. (21.96.01), 348.

<sup>71</sup> Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zu einer neuen Kantonsverfassung, ABI 2000, 165 ff. (21.96.01), 349.

Sodann sollte die Regierung – so die Verfassungskommission – den Kantonsrat «konsultieren und informieren», wenn sie Mitglieder von interkantonalen Organen bezeichnet, denen Rechtsetzungsbefugnisse namentlich in Form von Erlassen mit Gesetzesrang übertragen sind.<sup>72</sup>

Abb. 8: Übersicht über die Zuständigkeitsordnung im Bereich der Aussenbeziehungen

<b>Zuständigkeit</b>	<b>Kantonsrat</b>	<b>Regierung</b>
Grundsatz	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Festlegung der Ziele für die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen</li> <li>– Aufsicht</li> </ul>	Leitung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, unter anderem bei Vertragsverhandlungen
Zwischenstaatliche Vereinbarungen	Genehmigung von Abschluss, Änderung und Kündigung, wenn Verfassungs- oder Gesetzesrang	Abschluss, Änderung und Kündigung in eigener Kompetenz oder unter Vorbehalt der Genehmigung des Kantonsrates
Wahlen	Vertretungen des Kantonsrates in parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen	Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen, allenfalls – bei Organen mit Rechtsetzungsbefugnissen – nach Konsultation des Kantonsrates
Informationen	Beschaffung von Informationen bei Regierung und Verwaltung	Zuleitung von Informationen an Kantonsrat, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen

### 7.1.3. Aktueller Stand der Aussenbeziehungen des Kantonsrates

Als Ergänzung zur Internationalen Bodenseekonferenz (abgekürzt IBK) wurde im Jahr 1994 die Parlamentarier-Kommission Bodensee gegründet. Diese hat anlässlich der 27. Sitzung vom März 2007 ihre Aufgaben und Ziele neu strukturiert und ausführlicher festgehalten. Gleichzeitig hat sie sich eine neue Bezeichnung gegeben: Parlamentarier-Konferenz Bodensee.

Ziel der Konferenz ist es, mit ihrer Tätigkeit einen Beitrag zu leisten, die natürlichen Lebensgrundlagen im Bodenseeraum nachhaltig zu sichern, die gemeinsame Identität der Bodenseeregion und die Standortattraktivität zu stärken, die Mitwirkung der Länder- und Kantonsparlamente bei der länderübergreifenden Zusammenarbeit zu unterstützen und zu koordinieren sowie länderübergreifende Projekte und Massnahmen demokratisch breit abzustützen. Sie macht sich zur Aufgabe, den Meinungs- und Informationsaustausch zwischen den Länder- und Kantonsparlamenten zu pflegen, den ständigen Dialog zwischen Regierungen, Parlamenten, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft innerhalb der Bodenseeregion zu fördern, in Zusammenarbeit mit der IBK länderübergreifende Projekte in der Bodenseeregion zu initiieren und zu begleiten sowie über ihre Mitglieder in den entsendenden Parlamenten mit den gegebenen parlamentarischen Möglichkeiten die Beratungsergebnisse auf Länder- und kantonaler Ebene einzubringen. Die Parlamentarier-Konferenz Bodensee behandelt grenzüberschreitende, die gesamte Bodenseeregion betreffende Themen, insbesondere Umwelt, Gewässerschutz, Raumordnung, Verkehr, Tourismus, Kultur und Sport, Bildung, Wissenschaft und Forschung, Gesundheit und Soziales, wirtschaftliche Zusammenarbeit, innere Sicherheit sowie Zukunftsfragen die Region betreffend. Sie fasst im Rahmen ihrer Ziele und Aufgaben Beschlüsse und Empfehlungen, die sich an die IBK, an die zuständigen nationalen, kantonalen und Landesregierungen und deren Stellen sowie an die europäischen, regionalen, lokalen und sonstigen öffentlichen Einrichtungen richten können.

<sup>72</sup> Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zu einer neuen Kantonsverfassung, ABI 2000, 165 ff. (21.96.01), 349.

Neben den institutionalisierten Kontakten zu den Parlamenten der Nachbarländer und -kantone pflegt die Parlamentarier-Kommission (Parlamentarier-Konferenz) Bodensee situativ den Gedankenaustausch und die persönlichen Kontakte mit den Präsidien anderer Kantonsparlamente sowie vereinzelt mit Parlamenten ausländischer Regionen, wie beispielsweise dem Landtag von Baden-Württemberg. Dabei empfängt das Präsidium solche oder weilt selber bei solchen zu Besuch. Für die Pflege dieser Kontakte gibt es keinen festen Turnus, sondern diese ergeben sich aufgrund aktueller politischer Gegebenheiten oder aufgrund persönlicher Kontakte von Mitgliedern des Präsidiums. Sie haben deshalb den Charakter des Zufälligen und erfolgen tendenziell nicht mit einer klaren strategischen Ausrichtung. Ansätze hierzu bestehen bezüglich der Kontakte zu den Parlamenten von Regionen, mit denen der Kanton St.Gallen institutionalisierte Partnerschaften pflegt. So hat es sich in der Praxis als wertvoll erwiesen, dass beim Besuch oder bei Empfängen von Delegationen dieser Partnerregionen auf Regierungsebene auch das Präsidium zur Teilnahme eingeladen wird. Dies ist umso wichtiger, als auf Seite der Partnerregionen die politischen Verantwortungsträger oft gleichzeitig der regionalen Exekutive und Legislative angehören. Diese begrüssen es somit, auch auf st.gallischer Seite das Gespräch mit Vertretungen der Legislative pflegen zu können.

## **7.2. Herausforderungen an die Aussenbeziehungen des Kantonsrates**

### *7.2.1. Allgemeines*

In den letzten Jahren ist die Tendenz festzustellen, dass die räumlichen Dimensionen verschiedenster Problemstellungen zunehmend weniger mit den politischen Entscheidräumen übereinstimmen. Um sich diesem Entwicklungsprozess anzupassen, setzt der Staat immer mehr auf kooperative Handlungsformen. Diese Form des kooperationsorientierten Föderalismus zwingt die Kantone, sich mittels interkantonalen Konferenzen zu organisieren, ihre Standpunkte abzustimmen und zu bündeln, um mit dem Bund in dieser neuen Form effizient verhandeln zu können, aber auch um die kantonale Position gegenüber dem Bund zu stärken. Aus dieser veränderten Ausgangslage und der Zusammenarbeit entstand die Konferenz der Kantonsregierungen (abgekürzt KdK). Die skizzierte Entwicklung wird durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie durch die in diesem Rahmen abgeschlossene Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (abgekürzt IRV) noch verstärkt.<sup>73</sup> Daneben ist aber auch die Tendenz festzustellen, dass die Aussenpolitik immer mehr zu einem Querschnittsthema geworden ist.

All dies wirkt sich einerseits auf die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung aus, da die Aushandlung interkantonalen wie auch grenzüberschreitender Verträge und Vereinbarungen in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fällt und das Parlament im Rahmen der Genehmigung darüber befinden kann. Andererseits hat die interkantonale Zusammenarbeit stark zugenommen und die kantonalen Parlamente sind immer häufiger gefordert, sich im interkantonalen Kontext aktiv zu beteiligen. Es ist daher zu prüfen, welche strukturellen und organisatorischen Anpassungen im Arbeitsprozess des Kantonsrates notwendig sind, um diesen Veränderungen sachgerecht entgegen treten zu können. Dies ist insbesondere unter spezieller Berücksichtigung der neuen Instrumente der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungsverpflichtung im Rahmen von Art. 48a BV in Verbindung mit dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2; abgekürzt FiLaG) erforderlich.

<sup>73</sup> Vgl. Planungsbericht der Regierung vom 23. Mai 2006 über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Kanton St.Gallen (40.06.02) sowie Botschaft und Entwurf der Regierung vom 23. Mai 2006 über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (26.06.01), ABI 2006, 1483 ff.

### 7.2.2. Internationale Zusammenarbeit

Die Kantone können in ihrem Zuständigkeitsbereich mit dem Ausland Verträge abschliessen, sofern diese nicht den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone zuwiderlaufen (Art. 56 Abs. 2 BV) und der Bund im betreffenden Bereich selber noch keinen Staatsvertrag abgeschlossen hat. Die Kantone haben den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren (Art. 56 Abs. 2 letzter Satz BV). Letztlich sieht Art. 56 Abs. 3 BV vor, dass die Kantone mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt verkehren können; in den übrigen Fällen erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes.

Die Bedeutung der Staatsvertragskompetenz der Kantone hat in den letzten Jahren stark abgenommen. Im Zentrum der kantonalen Staatsverträge stehen heute hauptsächlich die Gegenstände der nachbarrechtlichen Verhältnisse. Diese betreffen in der Regel die grenzüberschreitenden Aufgaben von lokalem und regionalem Charakter, wie etwa den gemeinsamen Betrieb von Abwasserreinigungsanlagen und ähnlichen Einrichtungen. Nachfolgend steht deshalb die zunehmend wichtiger werdende interkantonale Zusammenarbeit im Vordergrund der Überlegungen.

### 7.2.3. Interkantonale Zusammenarbeit

Art. 48 Abs. 1 BV hält fest, dass die Kantone miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen können. Letzteres bringt es mit sich, dass im Hinblick auf den Vollzug einer Vereinbarung ein interkantonales Organ eingesetzt wird, oder es wird ein interkantonaler Verwaltungsträger, meist in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, mit dem Ziel geschaffen, eine kantonale Verwaltungsaufgabe gemeinsam zu erfüllen. Damit diese Einrichtungen die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können, sind sie mit den dazu notwendigen Kompetenzen auszustatten. Diese Kompetenzzuweisung kann sich auf die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben beschränken; sie kann aber auch Rechtsetzungsbefugnisse einschliessen. In Bezug auf die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen ist Art. 48 Abs. 4 BV, der zusammen mit der NFA in Kraft treten wird, massgebend. Daraus ergibt sich, dass die Kantone interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, ermächtigen können. Dabei muss der Vertrag nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden sein (Art. 48 Abs. 4 Bst. a BV), und er muss die inhaltlichen Grundzüge der rechtsetzenden Bestimmungen festlegen (Art. 48 Abs. 4 Bst. b BV).

Dass die interkantonalen Vereinbarungen an Bedeutung gewinnen, zeigt die Zahl der in jüngerer Zeit dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegten Verträge über den Beitritt des Kantons St.Gallen:<sup>74</sup>

- zur Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005;
- zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wettten;
- zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE;
- über die Zustimmung zur Auflösung des Konkordats betreffend Hochschule und Berufsbildungszentrum Wädenswil;
- zur Interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht;
- zur geänderten Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (Diplomanerkennungsvereinbarung);
- zur Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit im Lastenausgleich.

Die Staatskanzlei lud im Auftrag des 21er-Gremiums «Parlamentsreform» die Departemente ein, ihr mitzuteilen, mit welchen neuen interkantonalen Vereinbarungen oder mit welchen Änderungen von bestehenden interkantonalen Vereinbarungen im Verlauf der nächsten vier Jahre

<sup>74</sup> Vgl. Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006; ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01), 2344.

zu rechnen ist. Die Antworten der Departemente ergeben, nach Sachbereichen gemäss Systematik der Gesetzessammlung gegliedert, folgende Übersicht (Stand August 2007):

*Erziehung, Bildung, Kultur:*

- Erlass einer Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat);<sup>75</sup>
- Erlass eines Konkordates über die Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich;
- Revision der Interkantonalen Fachschulvereinbarung (SGS 211.82);
- Erlass eines Konkordates im Rahmen der «Hochschullandschaft Schweiz 2012» unter Einbezug der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (sGS 217.81) und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (sGS 234.031);
- Neuregelung der Hochschulträgerlösungen im Bereich der Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St.Gallen (sGS 234.61), der Vereinbarung über die Hochschule für Technik Buchs (sGS 234.111) und der Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil (sGS 234.211);
- Allfälliger Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten in der beruflichen Grundbildung (Berufsfachschulvereinbarung);
- Erlass einer Interkantonalen Vereinbarung über die gemeinschaftliche Finanzierung von Zentrumsleistungen im Kulturbereich.

*Gesundheitspflege, Sozialversicherung, Fürsorge:*

- Erlass eines Konkordates über die Koordination der Konzentration der hochspezialisierten Medizin.

*Landesverteidigung, öffentliche Sicherheit und Ordnung:*

- Erlass einer Interkantonalen Vereinbarung über die Polizeischule Ostschweiz;
- Erlass eines Konkordates über die Bewilligungspflicht für Sicherheitsunternehmen;
- Erlass eines Konkordates über die Bekämpfung des Hooliganismus (an Stelle einer Bundesregelung).

*Arbeit und Gewerbe:*

- Allfällige Revision der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (sGS 552.531).

*Landwirtschaft, Tierhaltung, Waldwirtschaft, Umweltschutz:*

- Revision des Konkordates betreffend die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft (sGS 611.251).

*Verkehr, öffentliches Baurecht, Energie, Gewässernutzung und Gewässerschutz:*

- Erlass von Interkantonalen Finanzierungsvereinbarungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs;
- Allfälliger Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (Vereinbarung in Ausarbeitung).

*Öffentliche Finanzen, Regalien, staatliche Unternehmungen, Feuerschutz:*

- Revision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.32).

---

<sup>75</sup> Vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 23. Oktober 2007 zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat); ABl 2007, 3328 ff. (35.07.02).

Es ist somit von einer verhältnismässigen grossen Zahl von Vorlagen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den kommenden Jahren auszugehen.

#### 7.2.4. *Insbesondere: Interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen der NFA*

Im Rahmen der NFA sind namentlich die beiden neuen Instrumente der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungsverpflichtung im Rahmen von Art. 48a BV zu erwähnen.

Art. 13 FiLaG verpflichtet die Kantone, eine Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu erarbeiten. In vorliegendem Zusammenhang ist Art. 13 Bst. d FiLaG von Bedeutung, wonach die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in der Rahmenvereinbarung zu regeln sind. Am 24. Juni 2005 hat die Konferenz der Kantonsregierungen die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (abgekürzt IRV) zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet. Sie tritt in Kraft, wenn ihr 18 Kantone beigetreten sind. Die Bundesversammlung kann die IRV auf Antrag von mindestens 21 Kantonen allgemeinverbindlich erklären (Art. 14 Abs. 1 Bst. a FiLaG). Die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt durch einen dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss (Art. 14 Abs. 1 Ingress FiLaG).

Die Rahmenvereinbarung selbst führt noch zu keiner interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Sie regelt nur deren Grundsätze und Verfahren. Die eigentliche Zusammenarbeit ist in aufgabenspezifischen Vereinbarungen zu normieren. In diesen einzelnen Verträgen sind gestützt auf die Grundlagen der IRV die Einzelheiten der Zusammenarbeit zu regeln. Nach Art. 48a BV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 Bst. b FiLaG kann die Bundesversammlung auf Antrag von mindestens 18 Kantonen in bestimmten Bereichen<sup>76</sup> interkantonale Verträge durch einen dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss allgemeinverbindlich erklären. Daneben kann die Bundesversammlung in Form eines einfachen Bundesbeschlusses auf Antrag von mindestens der Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag oder an einem definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf beteiligt sind, einen oder mehrere Kantone zur Beteiligung verpflichten (Art. 15 FiLaG).

Der Vorgabe von Art. 13 Bst. d FiLaG wird durch die Bestimmungen von Art. 4 und Art. 15 IRV Rechnung getragen.

Art. 4 Abs. 1 IRV verpflichtet die Kantonsregierungen, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren. Mit dieser Bestimmung wird die in Art. 74 Abs. 2 Bst. c KV festgelegte Informationspflicht der Regierung hinsichtlich der Umsetzung der NFA konkretisiert.

Nach Art. 4 Abs. 2 IRV ist es Sache des kantonalen Rechts, die Mitwirkungsrechte der kantonalen Parlamente zu regeln. Im Sinn der Organisationsfreiheit der Kantone bleibt somit die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten. Nach der verpflichtenden Formulierung von Art. 4 Abs. 2 IRV sind entsprechende Regelungen im kantonalen Recht zwingend vorzusehen. Es ist Aufgabe jedes Kantons, allfällige interkantonale Verpflichtungen in seinem kantonalen Recht umzusetzen. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der für die Genehmigung der aufgabenspezifischen Vereinbarung zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen.

---

<sup>76</sup> Straf- und Massnahmenvollzug; kantonale Hochschulen; Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung; Abfallbewirtschaftung; Abwasserreinigung; Agglomerationsverkehr; Spitzenmedizin und Spezialkliniken; Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Findet die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in Gestalt einer von den beteiligten Kantonen gemeinsam getragenen Institution<sup>77</sup> (gemeinsame Trägerschaft) statt, an welche die Erfüllung der Aufgabe übertragen wird, so hat die damit verbundene Verlagerung von Kompetenzen auf interkantonale Organe direkte Auswirkungen auf die Mitwirkungsmöglichkeiten der Parlamente und der Stimmberechtigten. Die IRV verpflichtet deshalb die an der gemeinsamen Trägerschaft beteiligten Kantone, eine wirksame Aufsicht über Führung und Verwaltung der gemeinsamen Trägerschaft sicherzustellen und die Aufsichtsfunktionen geeigneten Organen zu übertragen (Art. 14 IRV). Es handelt sich dabei um die durch die Regierungen wahrzunehmende strategische Aufsicht. Ergänzend dazu ist eine Oberaufsicht zu institutionalisieren. Art. 15 IRV statuiert deshalb bei gemeinsamen Trägerschaften die Einsetzung von interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen. Diese sind rechtzeitig und umfassend über die Arbeit der gemeinsamen Trägerschaft zu informieren. Sie verfügen über angemessene Mitwirkungsrechte im Rahmen der Erarbeitung der Leistungsvereinbarung und des Globalbudgets. Daneben können sie den Trägerkantonen Änderungen des Vertrages beantragen. Damit verfügen die interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen über gestalterische Mitwirkungsrechte.

Die IRV bildet die Grundlage für die interkantonalen Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen gemäss Art. 48a BV (Straf- und Massnahmenvollzug; kantonale Hochschulen; Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung; Abfallbewirtschaftung; Abwasserreinigung; Agglomerationsverkehr; Spitzenmedizin und Spezialkliniken; Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden). Inwieweit die Bestimmungen der IRV über die parlamentarischen Mitwirkungsrechte im Kanton St.Gallen umzusetzen sein werden, hängt davon ab, ob und welche gemeinsamen Trägerschaften für die interkantonale Aufgabenerfüllung im Rahmen der NFA-Umsetzung geschaffen werden.

### **7.3. Interkantonaler Vergleich**

Verschiedene Kantone kennen ständige parlamentarische Kommissionen, die sich mit Aufgaben im Bereich der Aussenbeziehungen befassen. Die Tabelle in der Beilage zu diesem Bericht gibt einen Überblick über die bestehenden Kommissionen, wobei sie keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Sie vermag Anhaltspunkte zu geben, welche Zuständigkeiten allenfalls einer im Kanton St.Gallen zu schaffenden Kommission für Aussenbeziehungen zugeordnet werden könnten. Ergänzend dazu wird in der nachfolgenden Ziffer 7.4. dieses Berichts auf eine besondere interkantonale Vereinbarung hingewiesen werden, die sich mit der Stellung der Kantonsparlamente im Bereich der Aussenbeziehungen befasst.

### **7.4. Vereinbarung über interkantonale Verträge und Vereinbarungen mit dem Ausland**

Die Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura haben die Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland, datiert vom 9. März 2001, – die so genannte convention des conventions – abgeschlossen.<sup>78, 79</sup> Diese Vereinbarung ist gemäss ihrer Präambel im Hinblick darauf erarbeitet worden, «dass die Parlamente bei der Verhandlung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen zwischen Kantonen und dem Ausland mitwirken können».

<sup>77</sup> Eine andere Form der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich besteht im Leistungskauf. Für den Leistungskauf ist charakteristisch, dass ein Kanton die Erfüllung einer Aufgabe einem anderen Kanton überträgt, dieser die Leistung für beide Kantone erbringt und dafür entschädigt wird.

<sup>78</sup> Text der Vereinbarung: Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg (SGF) 121.4.

<sup>79</sup> Die Vereinbarung soll revidiert werden. Der Revisionsentwurf vom 24. August 2007 und der erläuternde Bericht finden sich auf der Internetseite der Westschweizer Regierungskonferenz: <http://www.cgso.ch/home/index.php?id=104&mn=6&lang=de>

Nach Art. 2 setzen die Parlamente aller vertragsschliessenden Kantone eine ständige Kommission für Vereinbarungen über auswärtige Angelegenheiten ein. Art. 3 verpflichtet die Regierungen jedes vertragsschliessenden Kantons, dem Parlament regelmässig Bericht über seine Aussenpolitik zu erstatten. Die Regierungen werden sodann in Art. 4 verpflichtet, im Hinblick auf die Aushandlung von interkantonalen Verträgen und Vereinbarungen zwischen dem Kanton und dem Ausland, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, die Kommission für auswärtige Angelegenheiten zu den Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat zu konsultieren, bevor die Regierung diese festlegt oder ändert. Die Regierung informiert die Kommission über den Fortgang der Verhandlungen.

Nach Art. 5 sind die vertragsschliessenden Kantone gehalten, eine interparlamentarische Kommission aus je sieben Vertreterinnen oder Vertretern einzusetzen, bevor sie einen interkantonalen Vertrag oder eine Vereinbarung mit dem Ausland abschliessen oder ändern, der dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht. Im Hinblick auf die Genehmigung eines interkantonalen Vertrages oder einer Vereinbarung der Kantone mit dem Ausland durch die Parlamente ist die Stellungnahme der interparlamentarischen Kommission in der Botschaft an die Parlamente beizufügen (Art. 7 Abs. 2).

In Bezug auf die Ausführung von interkantonalen Verträgen hält Art. 8 fest, dass die vertragsschliessenden Kantone in allen Verträgen, mit denen eine Institution oder ein Netzwerk von interkantonalen Institutionen geschaffen wird und deren Genehmigung dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt ist, eine koordinierte parlamentarische Kontrolle über diese Institution oder dieses Netzwerk in dem Rahmen, als der durch jeden Kanton zu übernehmende Anteil im Jahresbudget jedes Kantons 1'000'000 Franken im Durchschnitt übersteigt.

## **7.5. Ausgestaltung der Kommission für Aussenbeziehungen**

### *7.5.1. Beratungsinhalte*

Auf der Basis der Übersicht über die Zuordnung von Funktionen an parlamentarische Kommissionen für Aussenbeziehungen und der Ausführungen über die von sechs Kantonen abgeschlossene Vereinbarung über die Stellung ihrer Parlamente bei grenzüberschreitenden Vertragsverhandlungen und -abschlüssen lassen sich die Zuständigkeiten, wie sie einer Kommission für Aussenbeziehungen zugeteilt werden können, in folgende Beratungsinhalte gliedern:

#### *a) Vorberatung*

Vorberatung von Vereinbarungen und Gesetzen: Die Kommission berät die Vorlagen der Regierung über die Genehmigung des Abschlusses, der Änderung oder der Kündigung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang einschliesslich der sich daraus ergebenden Ausgabenbeschlüsse vor. Ferner obliegt ihr die Vorberatung von allfälligen Gesetzen, welche die Aussenbeziehungen betreffen.

Vorberatung von Berichten: Die Kommission berät Berichte der Regierung an den Kantonsrat vor, die den Aussenbeziehungen gewidmet sind.

Wird die Vorberatung einer ständigen Kommission übertragen, reduziert sich zwangsläufig die Anzahl nichtständiger Kommissionen, die für aussenpolitische Geschäfte eingesetzt werden müssen. In der laufenden Amtsdauer 2004/2008 sind bis Ende 2007 sieben nichtständige Kommissionen gewählt worden, denen die Vorberatung einer Vorlage im Bereich der Aussenbeziehungen oblag.

b) *Information*

Die Regierung informiert die Kommission über:

- Entwicklungen und wichtige Fragen im Bereich der Aussenbeziehungen;
- den Verlauf von Verhandlungen über den Abschluss oder die Änderung einer wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarung.

Die Informationen sind dem Kantonsrat in Nachachtung von Art. 74 Bst. c KV zugänglich zu machen, wobei indessen gewisse Informationsinhalte mit Blick auf im Gang befindliche Verhandlungen ausschliesslich der Kommission im Rahmen ihrer vertraulichen Beratungen zur Kenntnis gebracht werden können.

c) *Anhörung*

Die Regierung hört die Kommission vor der Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss oder die Änderung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang sowie vor der Einleitung des Verfahrens auf Kündigung einer solchen Vereinbarung an. Dabei können der Kommission folgende Befugnisse eingeräumt werden:

- Abgabe einer konsultativen Stellungnahme;
- Abgabe von Empfehlungen;
- Festlegung von Verhandlungsleitlinien. Die Regierung informiert die Kommission spätestens bei der Vorberatung der Genehmigungsvorlage, inwieweit die Verhandlungsleitlinien berücksichtigt wurden beziehungsweise werden konnten und welches die Gründe für eingetretene Abweichungen sind.

d) *Wahlvorbereitung bei Zuständigkeit des Kantonsrates*

Die Kommission bereitet die Wahl von Vertretungen des Kantonsrates in interkantonale und internationale parlamentarische Versammlungen und Kommissionen vor. Sie verfügt über das Wahlvorschlagsrecht.

e) *Wahlvorbereitung bei Zuständigkeit der Regierung*

Die Regierung konsultiert die Kommission, bevor sie Vertretungen in zwischenstaatlichen Einrichtungen des Staates wählt, wenn das Organ, in welchem die Vertretungen mitwirken, zum Erlass von Bestimmungen mit Gesetzesrang zuständig ist.

f) *Festlegung der Ziele im Bereich der Aussenbeziehungen*

Nach Massgabe von Art. 65 Bst. e KV ist der Kommission für Aussenbeziehungen als weitere Funktion die Festlegung der Ziele der Ausgestaltung der Aussenbeziehungen zuzuordnen. Gemäss dieser Bestimmung der Kantonsverfassung hat die Regierung dem Kantonsrat periodisch eine Vorlage über die Ziele der Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen – in Fortführung der bisherigen Berichterstattung über die Strategie der Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen – zu unterbreiten. Diese Vorlage ist von der Kommission zu Händen des Kantonsrates vorzubereiten.

g) *Aufsicht*

Die Kommission übt die Aufsicht über Regierung und Verwaltung in Bezug auf die Wahrnehmung der Aufgabenerfüllung in den Aussenbeziehungen aus und tritt in diesem Bereich an die Stelle der Staatswirtschaftlichen Kommission beziehungsweise Geschäftsprüfungskommission.

### 7.5.2. Optionen

Grundsätzlich lässt sich die Kommission für Aussenbeziehungen nach Massgabe ihrer Tätigkeitsfelder wie folgt gestalten:

- Kommissionsmodell «Konkordatskommission»: Die Kommissionstätigkeit ist auf die Tätigkeitsbereiche «a» und «b» sowie allenfalls noch «e» beschränkt.
- Kommissionsmodell «Aussenpolitische Kommission»: Einer solchen Kommission wird ein breites aussenpolitisches Aufgabenspektrum zugeordnet, nämlich:
  - Beratungsinhalte «a», «b», «c», «f», «g»  
oder
  - Beratungsinhalte «a», «b», «c», «d», «e», «f», «g».

### 7.5.3. Folgerung

Der grossen Bedeutung der Aussenbeziehungen des Kantonsrates entsprechend, rechtfertigt sich die Schaffung einer Kommission für Aussenbeziehungen im Sinn einer aussenpolitischen Kommission. Dieser sollen umfassende Zuständigkeiten zukommen.

Aufnahme von Art. 16ter bis 16quinquies in das Kantonsratsreglement sowie Änderung von Art. 12, 15, 19 sowie 137 und 138 KRR

## 8. Weitere Änderungen im Kommissionssystem

### 8.1. Ausgangslage

Das 21er-Gremium «Parlamentsreform» hat sich im Zusammenhang mit der Einführung der Strategiekommission und der Kommission für Aussenbeziehungen mit der Frage befasst, ob das Kommissionssystem noch weiterer grundlegender Änderungen bedürfe. Insbesondere hat sich mit der Aufgabenerfüllung von Staatswirtschaftlicher Kommission und Rechtspflegekommission im Aufsichtsbereich auseinandergesetzt und Überlegungen für eine allfällige Zusammenlegung der Aufsichtstätigkeiten dieser beiden Kommissionen in einer «Geschäftsprüfungskommission» angestellt. Sodann hat es darüber diskutiert, die Vorbereitung der Richterwahlen sowie der weiteren Tätigkeiten der Rechtspflegekommission, soweit sie nicht dem Bereich der Aufsicht zuzuordnen sind, einer Justizkommission zu übertragen. Das 21er-Gremium «Parlamentsreform» beantragt aufgrund seiner Überlegungen, die Tätigkeitsfelder der Staatswirtschaftlichen Kommission – ausgenommen die Überprüfung der Planung der Staatstätigkeit nach Art. 15 Abs. 1 Bst. b KRR, die neu der Strategiekommission zufällt – und die Aufsicht der Rechtspflegekommission nach Art. 14 Abs. 1 Bst. e KRR über die Strafuntersuchungs- und -vollzugsbehörden und das Konkursamt sowie über die Gerichte und die ihnen unterstellten Behörden, Beamten und Angestellten zusammenzulegen und der neu als Geschäftsprüfungskommission bezeichneten Staatswirtschaftlichen Kommission zu übertragen.

### 8.2. Schaffung einer Geschäftsprüfungskommission

#### 8.2.1. Ausgangslage

Nach Art. 65 Bst. j KV beaufsichtigt der Kantonsrat Regierung und Staatsverwaltung, und nach Art. 65 Bst. k KV obliegt ihm die Aufsicht über den Geschäftsgang der Gerichte. Unter dem Blickwinkel des Kommissionssystems ist die Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung institutionell nach geltendem Recht der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Finanzkommission übertragen, während für die Aufsicht über den Geschäftsgang der Gerichte die Rechtspflegekommission zuständig ist.

Mit der Einführung der Strategiekommission entfällt bei der Staatswirtschaftlichen Kommission die in Art. 15 Abs. 1 Bst. b KRR festgelegte Aufgabe, die Planung der Staatstätigkeit zu prüfen. Auch die mit der Aufsichtstätigkeit verbundene Steuerung des staatlichen Handelns wird neu Sache der Strategiekommission sein, nachdem dieser die Vorberatung des Berichts der Regierung über das Ergebnis des Regierungscontrollings zukommen soll. Das prospektive Element ihres Handelns verlagert sich auf die Strategiekommission. Die Staatswirtschaftliche Kommission erfährt mithin eine Entwicklung in Richtung einer «Verwaltungsprüfungsinstanz». Als solcher kommt ihr die Überwachung der Geschäftsführung der Staatsverwaltung sowie der mit kantonalen Aufgaben beauftragten Privaten zu. Wesentlich ist dabei, dass sie sich *nachträglich* mit der Verwaltungstätigkeit und dem Geschäftsgang befasst, wobei zu dieser vergangenheitsbezogenen Betrachtungsweise durch die Prüfung ergänzt wird, ob den in ihren früheren Berichten gemachten Bemerkungen und Empfehlungen Rechnung getragen wurde. Die Staatswirtschaftliche Kommission wird insofern – auch ohne Übernahme weiterer Aufgaben aus dem Tätigkeitsfeld der Rechtspflegekommission – zu einer Geschäftsprüfungskommission, welche die Geschäftsführung beziehungsweise den Geschäftsgang der von ihr beaufsichtigten Staatsorgane überwacht.

Was die Rechtspflegekommission betrifft, lässt sich ihr Tätigkeitsfeld in zwei Teile gliedern, nämlich einerseits in die Aufsichtstätigkeit und andererseits in die weiteren Aufgaben.<sup>80</sup> Die Aufsichtstätigkeit ist in Art. 14 Abs. 1 Bst. e KRR festgehalten. Nach dieser Bestimmung stellt die Rechtspflegekommission fest, «ob die Amtsführung von Gerichten, Strafuntersuchungs- und Strafvollzugsorganen sowie Organen der Geldvollstreckung funktioniert und entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ausgeübt wird. Geschäftsgang, Personelles, Organisation und Infrastruktur werden untersucht und bewertet, um allenfalls Empfehlungen für Verbesserungen für die Zukunft zu machen.»<sup>81</sup> Sodann gibt es eine Reihe von weiteren Aufgaben, die der Rechtspflegekommission in Art. 14 Abs. 1 Bst. a<sup>bis</sup> bis d KRR übertragen sind; diese weiteren Aufgaben können als Vorberatungstätigkeit bezeichnet werden. Zu ihr gehört die Vorberatung der Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates und allfälliger Kassationsbeschwerden, der Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter, von Petitionen und Rekursen, von Begnadigungsgesuchen und von Disziplinarfällen sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden. Schliesslich ist die Rechtspflegekommission nach Art. 127 Abs. 1 erstem Satz KRR Adressatin von an den Kantonsrat gerichteten Eingaben.

### 8.2.2. *Zusammenlegung der Aufsichtsfunktionen von Staatswirtschaftlicher und Rechtspflegekommission*

Von den Vorberatungsaufgaben der Rechtspflegekommission abgesehen, sind die Tätigkeiten von Staatswirtschaftlicher Kommission und Rechtspflegekommission sehr ähnlich beziehungsweise deckungsgleich. Beide Kommissionen üben zuhanden des Kantonsrates – je für die ihnen zugeordneten Organe, Behörden und Dienststellen – die verfassungsrechtlich dem Parlament zugewiesene Aufsichtskompetenz aus. Beide Kommissionen haben überdies dieselbe Zielsetzung für ihre Tätigkeit. Es geht darum, dass sie auf eine rechts- und ordnungsgemäss handelnde Verwaltung beziehungsweise auf rechts- und ordnungsgemäss handelnde Gerichte – selbstverständlich unter Berücksichtigung der Gewaltenteilung<sup>82</sup> – zu achten haben. Beide haben zu prüfen, ob die Aufgaben wirksam, wirtschaftlich und zweckmässig erfüllt werden, und bei beiden Kommissionen erstreckt sich der Prüfungsumfang neben dem Geschäftsgang auch auf die personellen und infrastrukturellen Ressourcen sowie die organisatorischen Gegebenheiten. Aufgrund dieser übereinstimmenden Merkmale von Staatswirtschaftlicher Kommission und Rechtspflegekommission ist es naheliegend, die beiden Kommissionen hinsichtlich der Aufsichtstätigkeit zur Geschäftsprüfungskommission zusammenzulegen und die Unterstützung des Kantonsrates bei Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion nach Art. 67 Bst. j und k KV, die

<sup>80</sup> Vgl. Bericht 2007 der Rechtspflegekommission, 5.

<sup>81</sup> Bericht 2007 der Rechtspflegekommission, 5.

<sup>82</sup> Art. 23 Abs. 4 KRR.

eine «zentrale Aufgabe des Parlamentes»<sup>83</sup> darstellt, bei einem einzigen Gremium zu konzentrieren.

Was die Organisation der Prüfungstätigkeit der künftigen Geschäftsprüfungskommission betrifft, wird sie ihre Aufgaben zweifellos weiterhin mit dem Einsatz von Subkommissionen erfüllen. Die Staatswirtschaftliche Kommission weist heute sieben, die Rechtspflegekommission – einschliesslich der für die Vorbereitung der Richterwahlen zuständigen Subkommission – vier Subkommissionen auf. Für die Tätigkeiten der Geschäftsprüfungskommission, in welcher die Aufsichtstätigkeiten der beiden Kommissionen vereinigt sind, müssten beim Beibehalten des Subkommissionensystems – rein zahlenmässig betrachtet – elf Subkommissionen gebildet werden. In der Praxis werden jedoch organisatorische Anpassungen ins Auge gefasst werden müssen, beispielsweise indem die für das Sicherheits- und Justizdepartement zuständige Subkommission auch Aufsichtsfunktionen im Rechtspflegebereich übernimmt. Denkbar ist sodann, dass weitere Subkommissionen zusammengelegt werden, indem einzelne von ihnen zwei Departemente prüfen.<sup>84</sup> Allerdings lässt sich die Zahl der Subkommissionen mit Blick auf die Belastung der einzelnen Subkommissionsmitglieder nicht unbegrenzt herabsetzen, insbesondere auch dann nicht, wenn die parallel dazu die Grösse der Subkommissionen auf beispielsweise drei Mitglieder verkleinert wird.

### **8.3. Schaffung einer Justizkommission**

Aufgrund des neu gestalteten Tätigkeitsfeldes der bisherigen Staatswirtschaftlichen Kommission beziehungsweise der künftigen Geschäftsprüfungskommission verbleibt als Aufgabe der Rechtspflegekommission, die Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter vorzubereiten. Sie ist ferner für die Beratung der Vorlagen über die Gültigkeit der Parlamentswahlen einschliesslich Kassationsbeschwerden sowie für die Behandlung von Petitionen, Begnadigungen, Disziplinarfällen sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen zuständig. Schliesslich obliegt ihr die Entgegennahme von Eingaben Aussenstehender. Diese Aufgabenbereiche sind der neu zu bildenden Justizkommission zu übertragen. Die Schaffung der Justizkommission hat namentlich Vorteile beim Vorbereiten der Richterwahlen. Eine sorgfältige Prüfung und Bewertung der Wahlvorschläge der Fraktionen trägt dazu bei, dass fachlich geeignete Personen für die Wahl in die Richterämter vorgeschlagen werden. Vorzusehen ist, dass die Justizkommission wenige Mitglieder zählt, wobei diese mit den Verhältnissen der st. gallischen Gerichte und Rechtspflege sowie mit Fragen der Personalauswahl eng vertraut sein sollten. Es stehen bei der Justizkommission mithin weniger die parteipolitische Herkunft als die fachlichen Verbindungen zu den Tätigkeiten der Justizorgane im Vordergrund, weshalb dem Grundsatz von Art. 25 Abs. 1 KRR, wonach die Fraktionen bei Wahlen angemessen zu berücksichtigen sind, nicht in gleichem Ausmass Bedeutung hat, wie bei anderen – ständigen und nichtständigen – Kommissionen. Insofern lässt sich eine im Vergleich zur Geschäftsprüfungskommission, zur Finanzkommission, zur Strategiekommission und zur Kommission für Aussenbeziehungen kleinere Mitgliederzahl rechtfertigen.

### **8.4. Kein Zusammenlegen von Staatswirtschaftlicher und Finanzkommission**

Von einer anders gearteten Zusammenfassung von ständigen Kommissionen, insbesondere von einer Vereinigung von Staatswirtschaftlicher und Finanzkommission, ist abzusehen. Zwar übt die Finanzkommission ebenfalls Aufsichtsbefugnisse aus, indem sie nach Art. 16 Abs. 1 erstem Satz KRR den gesamten Finanzhaushalt des Staates prüft. Ihre vorrangige Aufgabe besteht jedoch in der Vorberatung des Voranschlags und der Staatsrechnung. In diesem Sinn

<sup>83</sup> Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 für die neue Verfassung des Kantons St.Gallen; ABI 2000, 165 ff. (21.96.01), 334.

<sup>84</sup> Eine Zusammenlegung ist beispielsweise in der Staatswirtschaftlichen Kommission für die Bereiche «Allgemeine Verwaltung, Regierung, Staatskanzlei» und «Finanzdepartement» erfolgt, indem für beide Bereiche dieselbe Subkommission tätig ist.

bildet sie das vom Kantonsrat eingesetzte parlamentarische Organ, das die in Art. 65 Bst. f KV festgelegte Beschlussfassung des Kantonsrates über Voranschlag und Steuerfuss sowie über die Genehmigung der Rechnung vorbereitet. Konkret bedeutet dies, dass die Finanzkommission nicht auf die Wahrnehmung von Aufsichtsfunktionen beschränkt ist, sondern wesentlich zu Gunsten der dem Parlament zukommenden Finanzhoheit wirkt. Für das Bestehen einer eigenen, auf die Bereiche von Finanzaufsicht und Finanzhoheit bezogenen Kommission spricht auch deren enge Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle, die als oberstes Fachorgan des Kantons nach Art. 42a Abs. 1 Bst. a StVG in der Fassung gemäss III. Nachtrag vom 31. Juli 2007,<sup>85</sup> ebenfalls dem Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht über die Staatsverwaltung und die Gerichte dient.

## **9. Mitgliedschaft in Kommissionen**

### **9.1. Mitgliederzahl von ständigen Kommissionen**

#### *9.1.1. Geltende Regelung*

Die bestehenden ständigen Kommissionen, nämlich die Rechtspflegekommission sowie die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission, zählen je 15 Mitglieder; die Redaktionskommission umfasst sieben Mitglieder. Das Kantonsratsreglement enthält keine Bestimmung, welche die Mitgliederzahl von ständigen Kommissionen definiert.

#### *9.1.2. Erwägungen*

Würden die heute noch bestehende Rechtspflegekommission sowie die heutige Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission im gleichen Ausmass wie der Kantonsrat, nämlich um einen Drittel, verkleinert, wiesen sie – in ungerader Zahl – noch je elf oder neun Mitglieder auf. Bei der Festlegung der Mitgliederzahl im künftig verkleinerten Kantonsrat sind folgende Faktoren zu berücksichtigen:

- Grundsatz der Repräsentativität: Die Mitgliederzahl soll die Zusammensetzung des Parlamentes hinreichend widerspiegeln;
- Zeitliche Belastung des einzelnen Kommissionsmitgliedes: Mit Rücksicht auf die Miliztauglichkeit der parlamentarischen Organisation sind Kommissionen so gestalten, dass die Belastung von Kommissionsmitgliedern im Vergleich zu Angehörigen des Parlamentes, die keiner Kommission zugehörig sind, nicht unverhältnismässig ausfällt. Auch soll die Belastung im Quervergleich aller ständigen Kommissionen in etwa gleich sein.

Was die Belastung des einzelnen Mitgliedes betrifft, beansprucht die Tätigkeit in der Staatswirtschaftlichen Kommission – einschliesslich Subkommissionen – jährlich rund acht bis elf Tage;<sup>86</sup> in der Finanzkommission sind es rund acht Tage,<sup>87</sup> und in der Rechtspflegekommission rund drei bis sechs Tage.<sup>88</sup> In diesen Angaben über den Zeitbedarf ist die individuelle Vor- und Nachbereitung der Sitzungen, beispielsweise durch das Aktenstudium oder die Vorbereitung der Prüfungs- und Besuchstätigkeit, nicht eingerechnet. Für die Redaktionskommission ergeben sich zusätzlich zu den Sitzungen im Rahmen der Sessionen des Kantonsrates zwei bis vier weitere Sitzungstage.

- Personelle Ressourcen für die Mitwirkung in Kommissionen: Die Grösse der ständigen Kommissionen ist ins Verhältnis zur Zahl der ständigen Kommissionen und zur Gesamtmitgliederzahl des Parlamentes zu setzen. Je mehr Mitglieder die ständigen Kommissionen aufweisen und je mehr ständige Kommissionen vorhanden sind, umso grösser wird

<sup>85</sup> Referendumsvorlage: ABl 2007, 1903 (22.06.15). Die Referendumsfrist ist am 30. Juli 2007 unbenützt abgelaufen. Der III. Nachtrag ist am 1. Januar 2008 in Vollzug getreten.

<sup>86</sup> Gesamtkommission: 5 bis 6 Tage; Subkommissionen: 3 bis 4 Tage; Eventualitäten, wie zum Beispiel Fortbildung: 1/2 bis 1 Tag.

<sup>87</sup> Gesamtkommission: 5 Tage; Subkommissionen: 3 Tage.

<sup>88</sup> Gesamtkommission: 2 1/2 Tage; Subkommissionen: 1 bis 3 Tage; für die Mitglieder der Subkommission Richterwahlen fällt ein zusätzlicher Zeitaufwand von 2 bis 6 Tagen an.

die Zahl der in ständigen Kommissionen engagierten Parlamentarierinnen und Parlamentarier, was mit Blick auf die Arbeitsbelastung dazu führen kann, dass das Besetzen von nichtständigen Kommissionen erschwert wird, weil die Zahl der hierfür «verfügbaren» Parlamentsmitglieder abnimmt.

Die Arbeitsbelastung in ständigen Kommissionen und die Zahl der nichtständigen Kommissionen können nach je nach Umfang und Tragweite der anfallenden Geschäfte Schwankungen unterworfen sein. Es ist deshalb angezeigt, weiterhin von einer Fixierung der Mitgliederzahl von ständigen Kommissionen im Kantonsratsreglement abzusehen. Im Sinn einer Richtgrösse erscheint es mit Blick auf die Sicherstellung der Repräsentativität angezeigt, jene ständigen Kommissionen, die vorwiegend departementsbezogen handeln und mithin für die Aufgabenerfüllung auf die Bildung von Subkommissionen angewiesen sind, nämlich die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission, bei 15 Mitgliedern zu belassen. Die beiden neuen ständigen Kommissionen, d.h. die Strategiekommission und die Kommission für Aussenbeziehungen sind – mit Blick auf den kleineren Bestand des Kantonsrates – mit je 11, allenfalls mit je 13 Mitgliedern zu besetzen. Was die Justizkommission betrifft, ist es gemäss den in Ziffer 8.3 dieses Berichts gemachten Ausführungen vertretbar, sieben Mitglieder vorzusehen.

Was die Redaktionskommission betrifft, ergäbe sich bei einer Herabsetzung um einen Drittel eine Mitgliederzahl von fünf. Angesichts der redaktionellen Vorarbeiten, welche die Staatskanzlei als Kompetenzzentrum für Legistik erbringt, wäre eine solche Verkleinerung vertretbar. Auch aus der Sicht der Arbeitsbelastung der einzelnen Kommissionsmitglieder erscheint eine Mitgliederzahl von fünf möglich. Berücksichtigt man dagegen – auch aufgrund der Erfahrungen –, dass sieben Mitglieder ein breiteres Spektrum an Inputs zu Gunsten einer formell und redaktionell hoch stehenden Qualität der allgemein verbindliche Erlasse einzubringen vermögen, rechtfertigt sich eine Beibehaltung der aktuellen Mitgliederzahl. Die Redaktionskommission soll demnach weiterhin sieben Mitglieder umfassen.

### 9.1.3. Folgerung

Es ergibt sich, dass die ständigen Kommissionen im Sinn einer Richtgrösse künftig folgende Mitgliederzahlen aufweisen sollen:

Abb. 9: Vorgesehene Mitgliederzahl der ständigen Kommissionen

<b>Kommission</b>	<b>Mitgliederzahl</b>
Justizkommission	7
Geschäftsprüfungskommission	15
Finanzkommission	15
Strategiekommission	11 oder 13
Kommission für Aussenbeziehungen	11 oder 13
Redaktionskommission	7

Es wirken somit künftig zwischen 66 und 70 Parlamentarierinnen und Parlamentarier in einer ständigen Kommission mit, was einem Anteil zwischen 55 und rund 58 Prozent der Mitglieder des Kantonsrates entspricht. Im Kantonsrat mit 180 Mitgliedern betrug dieser Anteil knapp 29 Prozent. Dieser Sachverhalt gebietet es – über die Strategiekommission und die Kommission für Aussenbeziehungen hinausgehend – keine weiteren ständigen Kommissionen zu schaffen.

Keine Regelung im Kantonsratsreglement

## 9.2. Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission

### 9.2.1. *Geltende Regelung*

Art. 20 Abs. 1 KRR bestimmt, dass die ununterbrochene Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission auf sechs Jahre beschränkt ist. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung darf der Kommissionspräsident der Kommission insgesamt acht Jahre angehören, davon höchstens sechs Jahre als Präsident. Für die Redaktionskommission gelten nach Abs. 3 diese Beschränkungen nicht. Es stellt sich die Frage, ob die Bestimmungen über die Beschränkung der Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission zu ändern seien, insbesondere ob sich ein Verzicht aufdränge.

### 9.2.2. *Erwägungen*

Die geltende Regelung wurde bei Erlass des total revidierten Kantonsratsreglementes im Jahr 1979 aufgrund der vorher bestandenen Übung in der Staatswirtschaftlichen und in der Finanzkommission, wonach die Kommissionsmitglieder während mehr als einer Amtsdauer der Kommission angehörten, in das Reglement aufgenommen. «Dem lag die Tatsache zugrunde, dass die Bewältigung der Aufgaben dieser Kommissionen eine gewisse Einarbeitung erfordert und dass sich demgemäss ein Mitglied innerhalb einer (bis 1960 auf drei Jahre begrenzten) Amtsdauer nicht voll entfalten könnte. Es ist auch wichtig, dass die Arbeit der ständigen Kommissionen eine gewisse Kontinuität aufweist. Andererseits besteht der Wunsch, so vielen Ratsmitgliedern als möglich Gelegenheit zur Mitarbeit in einer ständigen Kommission zu geben und diese auch durch Zuführung neuer Kräfte vor Routine und Erstarrung zu bewahren.»<sup>89</sup> Die Kriterien einerseits der Erfahrung und der Kontinuität sowie andererseits der Chance des einzelnen Ratsmitgliedes, in einer ständigen Kommission mitwirken zu können, haben nach wie vor Gültigkeit, auch wenn die Wahrscheinlichkeit der Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission mit der Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates und der Schaffung von zwei neuen ständigen Kommissionen gestiegen ist. Hinzu kommt, dass – wie in Ziffer 5.6. dieses Berichts erwähnt – mit einer zeitlichen Beschränkung der Mitgliedschaft in einer ständigen Kommission dem Entstehen eines Zweiklassen-Parlamentes entgegengewirkt werden kann. Unter diesem Gesichtspunkt soll auf die zeitliche Beschränkung der Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission nicht verzichtet werden. Die bestehende Regelung in Art. 21 KRR hat sich bewährt und ist auch unter dem Aspekt der Verkleinerung des Parlamentes und der Erweiterung der Zahl der ständigen Kommissionen als sachgerecht zu bewerten. Eine Anpassung drängt sich nicht auf.

### 9.2.3. *Folgerung*

Keine Änderung von Art. 20 KRR

## 9.3. Mitwirkung von Staatsangestellten in vorberatenden Kommissionen

### 9.3.1. *Ausgangslage*

In seinem Bericht vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006<sup>90</sup> ging das Präsidium auf die Problematik der Mitwirkung von Staatsangestellten, die Mitglieder des Kantonsrates sind, in vorberatenden Kommissionen ein. Insbesondere nahm es eine Abwägung zwischen der Nutzbarmachung von Fachwissen einerseits und der Befangenheit andererseits vor. Seine Ausführungen fasste das Präsidium wie folgt zusammen: «Sollen Direktiven die Voraussetzungen konkretisieren, unter denen Staatsangestellte in vorberatende Kommissionen Einsitz nehmen können oder eben nicht? Die Regierung favorisiert eine Regelung in dieser Richtung, das Präsidium sieht aber für den Moment noch davon ab: Es wird der Thema-

<sup>89</sup> Bericht von Büro und Fraktionspräsidenten zur Totalrevision des Reglementes des Grossen Rates (Parlamentsreform) vom 21. April 1977; in: Parlamentsreform? – Der Kanton St.Gallen heute und morgen Nr. 6, Schriftenreihe der Staatskanzlei, St.Gallen 1977, 52.

<sup>90</sup> Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006; ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01).

tik bei den Bestellungen der vorberatenden Kommissionen weiterhin eine besondere Aufmerksamkeit schenken. Damit bestätigt es seine bereits in seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 gemachten Feststellungen und Folgerungen. Es hat sich aber die Thematik als Pendeuz für die nächste Teilrevision des Kantonsratsreglementes vorgemerkt, als Prüfungs- und Berichtspunkt, allenfalls eine Anpassung des Kantonsratsreglementes, wenn eine Regelung nicht sogar übergeordnetes Recht involvieren muss.»<sup>91</sup>

### 9.3.2. *Pendenter Nachvollzug der Kantonsverfassung*

Nach Art. 56 Bst. c KV sind die durch Gesetz bezeichneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung von einer Mitgliedschaft im Kantonsrat ausgeschlossen. Die Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung auf der Stufe des Gesetzes ist noch nicht erfolgt. In ihrer Antwort auf die Interpellation 51.06.82 «Stand der Umsetzung der Kantonsverfassung» vom 13. März 2007 hält die Regierung fest, dass geplant ist, den entsprechenden Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz dem Kantonsrat im Jahr 2008 zuzuleiten.<sup>92</sup> Im Rahmen dieser Anpassung wird festzulegen sein, ob Staatsangestellte nach Massgabe der Gewaltenteilung generell von einer Zugehörigkeit zum Kantonsrat ausgeschlossen sind oder ob ein teilweiser Ausschluss vorgesehen wird. Je nach gesetzlicher Regelung stellt sich die Frage der Mitwirkung von Staatsangestellten in vorberatenden Kommissionen nicht mehr oder ist aufgrund von gegenüber heute veränderten Voraussetzungen zu behandeln.

### 9.3.3. *Folgerung*

Mit der Behandlung des Themas ist bis zum Erlass von gesetzlichen Vorschriften auf der Basis von Art. 56 Bst. c KV zuzuwarten.

Keine Regelung im Kantonsratsreglement

## 10. Termine von ordentlichen Sessionen

### 10.1. **Geltende Regelung**

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a KRR legt das Präsidium die Daten der ordentlichen Sessionen auf wenigstens zwei Jahre fest. Art. 68 Abs. 1 KRR bestimmt, dass sich der Kantonsrat zu ordentlichen Sessionen in der Regel im Juni, im September, im November, im Februar und im Frühjahr versammelt. Den Beginn der Sessionen legt das Präsidium auf wenigstens zwei Jahre fest (Art. 68 Abs. 2 KRR).

Die geltende Regelung, die fünf ordentliche Sessionen vorsieht, ist mit dem VII. Nachtrag zum Kantonsratsreglement vom 21. September 2004 (nGS 39-98) eingeführt worden. In Bezug auf die Ansetzung der einzelnen Sessionen machte das Präsidium in seinem Bericht vom 16. August 2004 zum VII. Nachtrag zum Kantonsratsreglement<sup>93</sup> folgende Ausführungen: «Verglichen mit der geltenden Regelung über die ordentlichen Sessionen sieht das Präsidium die zusätzliche Session für den Monat Juni vor. Eine Junisession erachtet es als gesetzt, weil das Amtsjahr und die Amtsdauer des Kantonsrates nach dem Gesetz über die Amtsdauer<sup>94</sup> am 1. Juni

<sup>91</sup> Vgl. Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006; ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01), 2366.

<sup>92</sup> Am 30. Mai 2007 wurde die Einfache Anfrage 61.07.23 «Kantonsratskandidaturen von Staatsangestellten» eingereicht. Darin wird – ausgehend vom in der Interpellationsantwort gemachten Hinweis auf Zuleitung der Gesetzesvorlage im Jahr 2008 – festgehalten, dass eine gesetzliche Regelung erst nach den nächsten Erneuerungswahlen in Vollzug treten werde. Gestützt darauf werden der Regierung verschiedene Fragen zur Auslegung von Art. 56 Bst. c KV und zur Anwendbarkeit einer internen Weisung über die Kandidatur von Staatsangestellten als Mitglied des Kantonsrates unterbreitet.

<sup>93</sup> Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 16. August 2004 zum VII. Nachtrag zum Kantonsratsreglement; ABI 2004, 1929 ff. (27.04.01).

<sup>94</sup> sGS 117.1.

beginnen. Im Weiteren ist die Junisession für die Behandlung der Rechnung des Kantons St.Gallen und des Amtsberichts der Regierung über das Vorjahr geeignet und prädestiniert. ... Die Daten der Septembersession, der Novembersession und der Februarsession dürften im Wesentlichen mit denjenigen nach der geltenden Regelung übereinstimmen. Die Frühjahrs-session ist sowohl in der Bezeichnung als auch in der terminlichen Festlegung bewusst offen gehalten, um Karfreitag und Ostern sowie den Schul-Frühlingsferien, die über eine längere Zeitspanne betrachtet terminlich variieren, Rechnung zu tragen. Die vom Präsidium vorgeschlagene Bestimmung über die ordentlichen Sessionen löst sich von der bisherigen zeitlichen Fixierung der Sessionen im Amtsjahr und beschränkt sich darauf, die Monate, für die letzte ordentliche Session im Amtsjahr sogar nur die Jahreszeit, zu fixieren. Diese Lösung eröffnet Flexibilität. Rechtssicherheit bringt der Vorschlag, indem das Präsidium auf wenigstens zwei Jahre festlegt, wann die ordentlichen Sessionen beginnen.»<sup>95</sup>

## 10.2. Sonderfragen

### 10.2.1. Februarsession und Fasnachtstage

Die Februarsession begann in der Amtsdauer 2000/2004 und in der Amtsdauer 2004/2008 jeweils zwischen dem 16. und dem 21. Februar. Für die erste Februarsession der Amtsdauer 2008/2012 ist der 16. Februar 2009 als Beginn vorgesehen.

Eine Überschneidung der Februarsession mit dem Fasnachtsmontag und dem Fasnachtsdienstag ist in den beiden genannten Amtsdauern lediglich im Jahr 2007 vorgekommen. Wird auch für die kommenden 20 Jahre, das heisst bis ins Jahr 2028, der Beginn der Februarsession zwischen dem 16. und dem 21. Februar angesetzt wird, kollidieren die beiden Sessionstage mit dem Fasnachtsmontag und dem Fasnachtsdienstag in den Jahren 2012, 2015, 2023 und 2026.<sup>96</sup>

### 10.2.2. Übrige Sessionstermine

Was die übrigen Sessionstermine, namentlich der Beginn von Juni-, September- und Novembersession, betrifft, wäre ein Abgehen von der bisher gelebten Praxis mit Schwierigkeiten verbunden. Der jährliche Sessionsrhythmus, die Zuleitung wiederkehrender Geschäfte auf bestimmte Sessionen und die Sessionsvorbereitung durch Regierung und Verwaltung einerseits sowie die Fraktionen andererseits lassen wenig Spielraum bei der zeitlichen Ansetzung der Sessionen offen. Einschränkungen ergeben sich überdies aufgrund der Feiertage sowie der wichtigsten Ferienzeiten. Zeitliche Flexibilität besteht – wie aus den in vorstehender Ziffer 10.1. dieses Berichts zitierten Ausführungen des Präsidiums hervorgeht – lediglich in Bezug auf die Frühjahrs-session, für deren Terminierung die Osterfeiertage und die darauf ausgerichteten Ferien bestimmend sind. Insofern werden die in der Einfachen Anfrage 61.07.15 «Sitzungstermine» erwähnten Frühlingsferien – und indirekt auch die OFFA – berücksichtigt. Dabei muss allerdings in Kauf genommen werden, dass die Zeitspanne zwischen der Frühjahrs-session und der Junisession knapp bemessen ist.

### 10.2.3. «Sommer-Session»?

Zwischen der Juni- und der Septembersession vergehen rund drei Monate. Diese Zeitspanne wird in der Interpellation 51.07.78 «Parlaments-Sommerpause aussetzen – dreimonatiger Stillstand inakzeptabel», die am 26. September 2007 eingereicht wurde, als zu lang beurteilt. Konkret stellt sich die Frage, ob im Verlauf der Monate Juli oder August eine Session anzusetzen wäre.

<sup>95</sup> Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 16. August 2004 zum VII. Nachtrag zum Kantonsratsreglement; ABI 2004, 1929 ff. (27.04.01), 1938.

<sup>96</sup> Quelle: <http://www.zugerweb.ch/ostern>.

Der interkantonale Vergleich<sup>97</sup> zeigt, dass kein Kanton eine Session seines Kantonsparlamentes im Monat Juli kennt. Dieser Sachverhalt ist zweifellos darauf zurückzuführen, dass der Monat Juli schweizweit als Sommerferienmonat gilt. Auch im Kanton St.Gallen ist der Monat Juli ein Ferienmonat. Es ist mit Blick auf die dadurch bedingten Abwesenheiten nicht vertretbar, in diesem Monat eine Session durchzuführen.

Eine Session im Monat August wird in den Kantonen Graubünden und Jura durchgeführt. Was den Kanton Jura betrifft, lässt er sich in Bezug auf den Sessionsrhythmus nicht als Vergleichskanton beziehen, weil die Sessionsdauer jeweils auf einen Sitzungstag beschränkt ist und zudem – mit Ausnahme des Monats Juli – monatlich eine Sitzung stattfindet.<sup>98</sup> Der Kanton Graubünden kennt sechs Sessions je Jahr, wobei eine Ende des Monats August stattfindet beziehungsweise beginnt.<sup>99</sup>

In Übereinstimmung mit den im Jahr 2004 vom Präsidium angestellten und vom Kantonsrat, von der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Finanzkommission sowie der Regierung geteilten Überlegungen zu Anzahl Sessions, Sessionsrhythmus und Sessionsdauer<sup>100</sup> besteht kein Anlass, im Kanton St.Gallen – analog zum Kanton Graubünden – eine sechste Session einzuführen. Insbesondere erscheint es mit Blick auf die einen Monat später stattfindende Septembersession nicht tunlich, gegen Ende August eine weitere Session zu institutionalisieren. Auch mit Blick auf die eingespielte Behandlungsabfolge der jährlich wiederkehrende Geschäfte des Kantonsrates und die für die übrigen Beratungsgegenstände verfügbaren zeitlichen Ressourcen ist eine erneute Änderung der seit September 2004, also seit etwas über drei Jahren geltenden Sessionsorganisation nicht begründet. Sollte sich aufgrund einer vorübergehend aussergewöhnlich hohen Geschäftslast oder wegen einer dem Kantonsrat zugeleiteten Vorlage, zu deren Beratung ein überdurchschnittlich grosser Zeitbedarf erforderlich ist, eine zusätzliche Session aufdrängen, steht das Instrument der ausserordentlichen Session zur Verfügung. Dasselbe gilt, wenn ein Beratungsgegenstand wegen seiner besonderen politischen Tragweite das Ansetzen einer zusätzlichen Session gebietet. In Beantwortung der beiden Fragen, die in der Interpellation 51.07.78 «Parlaments-Sommerpause aussetzen – dreimonatiger Stillstand inakzeptabel» gestellt werden, ist festzuhalten, dass für das Präsidium keine Veranlassung besteht, dem Kantonsrat eine Anpassung des Kantonsratsreglementes zwecks Einführung einer ordentlichen «Sommer-Session» zu beantragen.

### 10.3. Folgerung

Sessionsrhythmus, Sessionstermine und Sessionslänge sind gemäss geltendem Reglement und bisheriger Praxis beizubehalten.

Keine Änderung von Art. 68 KRR

<sup>97</sup> Ruth Lüthi: Die Sitzungssysteme im Überblick; in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 1/06 – 9. Jahrgang, März 2006, 5 (Stand: Jahresbeginn 2006).

<sup>98</sup> Vgl. Sitzungsagenda des jurassischen Kantonsparlamentes, Internetportal des Kantons Jura: <http://www.jura.ch/portal/site/acju/menuitem.b18b3953a670a23669c708021f816f1c/?vnextoid=d2f894472ab1a010VgnVCM100000f118f6c1RCRD>.

<sup>99</sup> Sessionsrhythmus: Februar, April, Juni, August, Oktober, Dezember. Termine der Augustsession in den Jahren 2007 und 2008: 29. August 2007 bis 1. September 2007, 27. August 2008 bis 30. August 2008. Vgl. Sitzungsagenda des Grossen Rates des Kantons Graubünden, Internetportal des Kantons Graubünden: <http://www.gr.ch/Deutsch/seiten.cfm?idnav1=2&idnav2=2&idnav3=5&seite=/Deutsch/Institutionen/Parlament/sessionsdaten.cfm>.

<sup>100</sup> Vgl. Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 16. August 2004 zum VII. Nachtrag zum Kantonsratsreglement, *ABI 2004*, 1929 ff. (27.04.01), 1937 ff.

## **11. Klärung des Beginns der Amtsdauer**

### **11.1. Geltende Regelung**

Nach Art. 59 Abs. 1 Bst. a und b KV beträgt die Amtsdauer für den Kantonsrat vier Jahre und für dessen Präsidentin oder Präsidenten ein Jahr. Die Amtsdauer von einem Jahr gilt nach Art. 5 KRR auch für die Stimmezählerinnen und Stimmezähler. Art. 1 Bst. a des Gesetzes über die Amtsdauer (sGS 117.1; abgekürzt ADG) legt den Beginn der Amtsdauer für die Präsidentin oder den Präsidenten des Kantonsrates auf den 1. Juni fest. Für die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten sowie für die Stimmezählerinnen und Stimmezähler enthält das Gesetz über die Amtsdauer keine Regelung. Aus Art. 5 Abs. 1 KRR ist jedoch abzuleiten, dass auch für diese parlamentarischen Organe der 1. Juni als Beginn der Amtsdauer anzusehen ist.

Nach Art. 68 Abs. 1 und 2 sowie Art. 7 Bst. a KRR legt das Präsidium fest, wann die ordentlichen Sessionen beginnen. Mit Blick auf den Beginn des Amtsjahres und der Amtsdauer im Juni setzte es bisher den Beginn der Junisession jeweils auf den ersten Montag im Juni fest. Der erste Montag im Juni ist jedoch mit dem Beginn des Monats Juni meistens nicht identisch. In Bezug auf die Präsidentin und Vizepräsidentin beziehungsweise den Präsidenten und Vizepräsidenten ergibt sich deshalb kein nahtloser Anschluss an die bisherigen Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber.

Im Bericht vom 16. August 2006 nahm das Präsidium in Aussicht, die Diskrepanz zwischen dem Kantonsratsreglement und dem Gesetz über die Amtsdauer vor Ende der Amtsdauer 2004/2008 erneut zu thematisieren.<sup>101</sup>

### **11.2. Erwägungen**

Das Gesetz über die Amtsdauer geht als formelles Gesetz dem Kantonsratsreglement vor. Dies bedeutet, dass zwischen dem 31. Mai und dem Amtsantritt von Präsidentin oder Präsident sowie Vizepräsidentin oder Vizepräsident das Präsidium des Kantonsrates einerseits gemäss Art. 5 Abs. 3 KRR lediglich aus den Stimmezählerinnen und Stimmezählern und andererseits aus den Fraktionspräsidentinnen oder -präsidenten besteht. Will man die Diskrepanz zwischen den beiden Erlassen und damit das für einige Tage bestehende «Interregnum» beheben, ist das Gesetz über die Amtsdauer dahingehend anzupassen, dass der Beginn der Amtsdauer von Kantonsrat sowie dessen Präsidentin oder Präsidenten nicht mehr auf den 1. Juni fixiert, sondern auf die Junisession ausgerichtet wird.

### **11.3. Folgerung**

Die Regierung schlägt in Botschaft und Entwurf vom 23. Oktober 2007 zu einem IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz<sup>102</sup> vor, Art. 1 ADG dahingehend zu ändern, dass die Amtsdauer für den Kantonsrat sowie dessen Präsidentin oder Präsidenten am ersten Tag der Junisession beginnt.<sup>103</sup> Somit wird die vorhandene Diskrepanz mit Rechtsgültigkeit des IV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz behoben.

**Keine Änderung von Art. 5 KRR**

<sup>101</sup> Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006; ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01), 2362.

<sup>102</sup> ABI 2007, 3095 ff. (22.07.20).

<sup>103</sup> ABI 2007, 3095 ff. (22.07.20), 3124 f., 3133 (Ziffer II des Entwurfs des Nachtrags).

## **12. Entschädigungen**

### **12.1. Ausgangslage**

Das Entschädigungssystem des Kantonsrates ist in seinen Grundzügen wie folgt ausgestaltet (vgl. Art. 150 ff. KRR):

#### *12.1.1. Entschädigung der Mitglieder des Kantonsrates*

##### *a) Taggeld und Entfernungszuschlag*

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.

Bei zwei Sitzungen am gleichen Tag wird ein erhöhtes Taggeld ausgerichtet, wenn jede Sitzung mindestens zwei Stunden dauert.

Kommissionsmitglieder, die im Auftrag der Kommission Besichtigungen und Besprechungen durchführen, erhalten Taggeld und Entfernungszuschlag wie für Sitzungen.

Mitglieder des Präsidiums, die den Kantonsrat an einem Anlass vertreten, erhalten Taggeld und Entfernungszuschlag.

##### *b) Härtefallentschädigung*

In Härtefällen wird Ratsmitgliedern, die wegen der Teilnahme an Sitzungen oder der Übernahme besonderer Aufträge einen Verdienstaufschlag erleiden, eine zusätzliche Entschädigung von höchstens zwei Dritteln des Taggeldes ausgerichtet.

##### *c) Infrastrukturbeitrag*

Die Ratsmitglieder erhalten einen Infrastrukturbeitrag je Jahr.

#### *12.1.2. Präsidentinnen und Präsidenten sowie Berichterstatterinnen und Berichterstatter*

##### *a) Doppeltes Taggeld*

Die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsrates sowie die Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten erhalten für die von ihnen geleiteten Sitzungen das doppelte Taggeld.

##### *b) Aufwandentschädigung*

Die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsrates sowie die Präsidentinnen oder Präsidenten der ständigen Kommissionen erhalten eine jährliche Funktions- beziehungsweise Aufwandentschädigung, die vom Präsidium festgesetzt wird.

##### *c) 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.

#### *12.1.3. Fraktionen*

##### *a) Entschädigung an Mitglieder*

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).

b) *Entschädigung an Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten*

Die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten erhalten für die von ihnen geleiteten Fraktions-sitzungen das doppelte Taggeld sowie eine vom Präsidium festgesetzte Aufwandentschädi-gung je Jahr.

c) *Fraktionsvergütung*

Die Fraktionen erhalten eine jährliche Vergütung für die Vorbereitung der Ratsgeschäfte (Per-sonal- und Sachaufwand des Sekretariates, Beschaffung von Unterlagen). Die Vergütung setzt sich aus einem Grundbetrag und einem Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied zusammen. Rats-mitglieder, die keiner Fraktion angehören, erhalten eine jährliche Vergütung in der Höhe des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied.

12.1.4. *Übersicht über die Entschädigungsansätze*

Die nachstehende Abb. 10 gibt die aktuellen Entschädigungsansätze wieder:

Abb. 10: Aktuelle Entschädigungsansätze

<b>Entschädigungsempfän- gerinnen und Entschädi- gungsempfänger</b>	<b>Entschädigungsart</b>	<b>KRR (Art./Abs.)</b>	<b>Ansatz</b>	<b>KRB (Ziff.)</b>
Ratsmitglied	Taggeld für Sitzungen des Kantonsrates	150/1	250.–	1 Bst. a
	Taggeld für Sitzungen der Kommissionen	150/1	250.–	1 Bst. a
	Taggeld für Besichtigun- gen und Besprechungen im Auftrag der Kommis- sion	151/1	250.–	1 Bst. a
	Taggeld für Fraktionssit- zungen	158 f.	250.–	1 Bst. a
	Erhöhtes Taggeld	150/2	350.–	1 Bst. b
	Entfernungszuschlag je km	150/4	–.70	1 Bst. c
	Entfernungszuschlag je km bei Besichtigungen und Besprechungen im Auftrag der Kommission	151/1	–.70	1 Bst. c
	Infrastrukturbeitrag je Jahr	150bis	1'000.–	1bis
	Zusätzliche Entschädi- gung im Härtefall	154	bis 167.– bzw. bis 234.–	–
	Vergütung je Jahr an Ratsmitglied ohne Frakti- onzugehörigkeit	160/2	1800.–	2 Bst. b
Präsidentin oder Präsident des Kantonsrates	Doppeltes Taggeld	155	500.–	1 Bst. a
	Aufwandentschädigung je Jahr	156	9'000.–	–
Vizepräsidentin oder Vize- präsident	Aufwandentschädigung je Jahr	156	4'500.–	–
Mitglieder des Präsidiums	Taggeld bei Vertretung des Kantonsrates an einem Anlass	151/2	250.– bzw. 500.–	1 Bst. a

<b>Entschädigungsempfängerinnen und Entschädigungsempfänger</b>	<b>Entschädigungsart</b>	<b>KRR (Art./Abs.)</b>	<b>Ansatz</b>	<b>KRB (Ziff.)</b>
	Entfernungszuschlag je km bei Vertretung des Kantonsrates an einem Anlass	151/2	–.70	1 Bst. c
Präsidentin oder Präsident einer ständigen Kommission	Doppeltes Taggeld	155	500.–	1 Bst. a
	Aufwandentschädigung je Jahr	156	3'000.–	–
Kommissionspräsidentin oder Kommissionspräsident	Doppeltes Taggeld	155	500.–	1 Bst. a
Fraktionspräsidentin oder Fraktionspräsident	Doppeltes Taggeld	158bis/1	500.–	1 Bst. a
	Aufwandentschädigung je Jahr	158bis/2	3'000.–	–
Fraktion	Grundbetrag je Jahr	159 f.	23'000.–	2 Bst. a
	Zuschlag je Fraktionsmitglied	159 f.	1'800.–	2 Bst. b

## 12.2. Interkantonaler Vergleich: Vielfalt von Entschädigungsarten

Der vom Büro des Grossen Rates des Kantons Bern erstellte Bericht «Entschädigungen und Sitzungszeiten im kantonalen Vergleich» vom 17. Mai 2004<sup>104</sup> weist auf die Vielfalt von Entschädigungsmodellen und Entschädigungsarten in den kantonalen Parlamenten hin. Es lassen sich im Wesentlichen folgende Entschädigungsarten feststellen:<sup>105</sup>

- (1) *Grundentschädigung*: In einzelnen Parlamenten erhalten die Ratsmitglieder eine Grundentschädigung in Form einer Jahrespauschale, die je nach Höhe teilweise unterschiedliche Entschädigungstatbestände abdeckt, so zum Beispiel Entschädigung für Vorbereitungsarbeiten, teilweise Entschädigung des Erwerbsausfalls.
- (2) *Sitzungsgelder*: Diese werden in allen Schweizer Parlamenten ausgerichtet. Sie werden als Taggelder, als Entschädigung je Sitzung oder als Entschädigung je Sitzungsstunde ausgerichtet.
- (3) *Spesenentschädigung*: Auch diese Entschädigungsart findet sich in allen Parlamenten. Es bestehen Reiseentschädigung, Entschädigung für Abonnemente des öffentlichen Verkehrs, Mahlzeitenentschädigung, Übernachtungsentschädigung, Unkostenentschädigung.
- (4) *Funktionszulage*: Diese Entschädigungen, die ebenfalls in allen Parlamenten vorkommen, werden an Funktionsträgerinnen und -träger ausgerichtet (unter anderem Parlamentspräsidenten, Kommissionspräsidenten, Subkommissionsleitungen, Berichterstatterinnen und Berichterstatter). Sie lassen sich unterteilen in Pauschalentschädigung, doppeltes Sitzungsgeld, Sitzungsgeldzulage, Taggeldzulage, Festbetrag je Geschäft.
- (5) *Kostendeckungsbeitrag*: Den Ratsmitgliedern wird ein besonderer pauschaler Kostendeckungsbeitrag als Infrastrukturbeitrag, Unkostenbeitrag oder Beitrag für Sach- und Personalauslagen.
- (6) *Soziale Sicherheit*: In den meisten Kantonen ist der Versicherungsschutz Sache der Ratsmitglieder. Es kommen als Versicherungsschutzleistungen vor: AHV, Unfall / Todesfall, Erwerbsausfall, Berufliche Vorsorge, Haftpflicht.
- (7) *Teuerungsausgleich*: Die jährliche Anpassung der Entschädigungen an die Teuerung ist kein verbreitetes Entschädigungselement.

<sup>104</sup> Auszüge aus dem Bericht «Entschädigungen und Sitzungszeiten im kantonalen Vergleich» vom 17. Mai 2004; in: Parlament, Parlement, Parlamento 2/04 – 7. Jahrgang, August 2004, 9 ff.

<sup>105</sup> Bericht «Entschädigungen und Sitzungszeiten im kantonalen Vergleich» vom 17. Mai 2004; in: Parlament, Parlement, Parlamento 2/04 – 7. Jahrgang, August 2004, 11 f.

## 12.3. Erwägungen

### 12.3.1. Entschädigungssystem

Für das geltende Entschädigungssystem ist kennzeichnend, dass es «als eine Art Honorierung eines Ehrenamtes konzipiert» ist und «bisher auch so verstanden» wurde. Aus diesem Grund haben Präsidium und Kantonsrat es wiederholt abgelehnt, das Taggeld in Richtung einer Erwerbssersatz-Ordnung umzugestalten.<sup>106</sup> Das Präsidium äusserte in den Jahren 2006 und 2002 folgende, vom Kantonsrat gestützte Auffassung:<sup>107</sup>

«Die durchschnittliche Beanspruchung des Ratsmitglieds durch das Kantonsratsmandat rechtfertigt nach Auffassung des Präsidiums auch heute noch, am Konzept festzuhalten, zumal das Kantonsratsreglement gewisse Differenzierungen in der Entschädigung vorsieht.

Während das Taggeld pauschal ist, sieht das Kantonsratsreglement für weitere Entschädigungen 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 zu Lasten des Kantons, wenn eine Kommissionssitzung länger dauert beziehungsweise 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.»

Ergänzend ist der mit dem IX. Nachtrag zum Kantonsratsreglement vom 26. September 2006 (nGS 41-65) in Form einer Pauschalentschädigung eingeführte Infrastrukturbeitrag zu erwähnen. Weil die Nutzung des Ratsinformationssystems Informatikmittel des Ratsmitglieds voraussetzt, wird dieser Beitrag an Beschaffung und Betrieb der persönlichen Infrastruktur ausgerichtet. Ratsmitglieder, die über keine Informatikmittel zur Nutzung des Ratsinformationssystems verfügen, müssen ihre Ratsinfrastruktur anderweitig bereitstellen und unterhalten, beispielsweise durch Aktenhaltung. Der Infrastrukturbeitrag wird deshalb auch an diese Ratsmitglieder ausgerichtet.

Es stellt sich aufgrund der Interpellation 51.07.41 «Faktische Beschneidung der demokratischen Rechte durch die Verkleinerung des Kantonsrats» die Frage, ob sich aufgrund der Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates eine andere Haltung aufdrängt.

Mehrere Einzelelemente des heute geltenden Entschädigungssystems sind – wie die vorstehenden früheren Äusserungen des Präsidiums zeigen – individuell differenziert, das heisst, dass sie nach Massgabe des Einzelfalls ausgerichtet werden. Würde zu einem noch stärker oder ausschliesslich individuell orientierten Entschädigungssystem übergegangen, würde eine solche Regelung eine detaillierte Differenzierung insbesondere des Taggeldes nach Besoldungsausfall beziehungsweise -reduktion und zusätzlichen Aufwendungen verlangen. Dies hätte einen deutlich höheren administrativen Mehraufwand zur Folge, weil jedes Mitglied des Kantonsrates individuell abrechnen müsste. Die individuelle Abrechnung würde überdies erfordern, dass die Ratsmitglieder ihre finanziellen Verhältnisse, namentlich ihr Erwerbseinkommen und dessen Bestandteile, offen legen müssten. Zwar lässt sich vorstellen, ein gegenüber der

<sup>106</sup> Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006; ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01), 2387. Bericht des Präsidiums vom 19. August 2002 über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002; ABI 2002, 1809 ff. (27.02.02), 1847 mit Hinweisen auf die Jahre 1998 und 1990.

<sup>107</sup> Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006; ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01), 2387 f.; Bericht des Präsidiums vom 19. August 2002 über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002; ABI 2002, 1809 ff. (27.02.02), 1847.

eidgenössischen Erwerbersatzordnung<sup>108</sup> vereinfachtes System zu kreieren und anzuwenden; die rechtsgleiche Behandlung aller Ratsmitglieder macht es aber dennoch notwendig, einfallgerechte Bemessungsgrundlagen für das Taggeld zu schaffen, was einen vergleichsweise hohen Differenzierungsgrad erfordert. Die nach geltendem Art. 154 KRR bestehende Härtefallentschädigung stellt eine Lösung dar, bei der mit vertretbarem Aufwand der besonderen Situation von einzelnen Kantonsratsmitgliedern Rechnung getragen werden. Nötigenfalls wird diese Regelung auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und im Gefolge davon anzupassen sein, wobei es unter Umständen angezeigt ist, nicht mehr das Bestehen eines «Härtefalls» in den Vordergrund zu stellen, sondern generell den Verdienstausschlag bei jenen Ratsmitgliedern zu berücksichtigen, die eine bestimmte Grenze des steuerbaren Einkommens nicht erreichen. Sodann müsste bei einer solchen Regelung wohl eine Erhöhung des Entschädigungsansatzes in Betracht gezogen werden.

Soll eine solche Zwischenlösung von erwerbersatzorientierter Entschädigung und Verdienstausschlagentschädigung in besonderen Fällen erwogen werden, sind Erfahrungswerte einerseits über eingetretene Verdienstausschläge und andererseits über ausgerichtete Härtefallentschädigungen nötig. Diese Erfahrungswerte müssen sich auf das künftig verkleinerte Parlament abstützen, indem Verdienstausschläge und Härtefälle im Zusammenhang mit der Belastung der Kantonsratsmitglieder zu bewerten sind. Insbesondere muss Gewissheit darüber bestehen, ob mit der Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates tatsächlich eine Mehrbelastung eingetreten ist und welches Ausmass sie angenommen hat. Das Präsidium nimmt deshalb in Aussicht, gegen Ende der Amtsdauer 2008/2012 auf diese Thematik zurückzukommen, entsprechende Abklärungen vorzunehmen – allenfalls auch in Form einer Befragung der Kantonsratsmitglieder – und gegebenenfalls dem Kantonsrat Anpassungen im Entschädigungssystem zu beantragen, die alsdann auf den Beginn der nächsten Amtsdauer 2012/2016, das heisst am 1. Juni 2012, in Vollzug treten könnten. In diesem Zusammenhang soll nicht nur die Frage von individuell gestalteten Entschädigungen angegangen werden, sondern es soll auch möglich sein, das bestehende Entschädigungssystem in den Grundzügen beizubehalten, jedoch mit neuen Elementen zu ergänzen oder in Teilen zu ersetzen. So könnte – wie in anderen Kantonen – die in Ziffer 12.2. dieses Berichts unter (1) genannte Grundentschädigung einer näheren Prüfung unterzogen werden.

Die Frage, ob und allenfalls wie das Entschädigungssystem anzupassen sei, ist somit nicht mit dieser Vorlage über die Parlamentsreform zu verbinden. Dabei ist ergänzend zu den vorstehenden Ausführungen festzuhalten, dass Änderungen im Entschädigungssystem finanzielle Mehraufwendungen zeitigen können. Es wäre verfehlt, parallel zur Verkleinerung des Parlamentes und mithin zur vorliegenden Parlamentsreform eine Reform des Entschädigungssystems durchzuführen und eine Mehrbelastung des Staatshaushaltes in Kauf zu nehmen. Vielmehr ist angezeigt, die durch die Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates freiwerdenden Mittel für eine massvolle Erhöhung der Fraktionsvergütungen heranzuziehen.

In Ergänzung dieser grundsätzlichen Überlegungen sind die Fragen, die in der Interpellation 51.07.41 «Faktische Beschneidung der demokratischen Rechte durch die Verkleinerung des Kantonsrates» gestellt werden, wie folgt zu beantworten:

1./2. Der Zugang zur Mitwirkung im Parlament ist, wenn er – wie in der Interpellation – mit dem Willen der Wählerschaft verknüpft wird, rechtlich und faktisch vom Verhalten der Stimmberechtigten, die an der Wahl teilnehmen, abhängig. Insofern ist die Umsetzung des Willens der Wählerschaft in jedem Fall gewährleistet. Hingegen kann die Frage, ob sich einer Person für eine *Kandidatur* zur Verfügung stellen will oder nicht, durchaus nach Massgabe ihrer finanziellen Verhältnisse stellen. Es liegt im Milizsystem begründet, dass die Einkommenssituation mass-

---

<sup>108</sup> Vgl. insbesondere das Bundesgesetz über den Erwerbersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbersatzgesetz, EOG), SR 834.1, und die Verordnung zum Erwerbersatzgesetz (EOV), SR 834.11.

gebendes Entscheidungskriterium sein kann. Diese Tatsache lässt sich auch mit einem Entschädigungssystem, das grosszügige Leistungen vorsieht, nicht ändern. Vielmehr müsste zum Berufsparlament übergegangen werden, wobei selbst hier die «richtigen» Besoldungsansätze gefunden werden müssen, damit jemand nicht von einer Kandidatur wegen unzureichenden Einkommens abgesehen wird.

3. Es ist zu vermuten, dass die Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates zu einer Mehrbelastung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier führen wird. Offen ist allerdings, wie hoch diese Mehrbelastung sein wird. Insbesondere möchte das Präsidium im heutigen Zeitpunkt nicht bereits von einem «erheblichen» Ansteigen sprechen, sondern die Beurteilung erst nach Vorliegen von Erfahrungen vornehmen.

4. Es wird sich zeigen, ob die Zahl der Kandidaturen zurückgehen wird. Dabei wird es jedoch – falls diese Entwicklung eintreten sollte – kaum möglich sein, die Ursachen dafür zu ermitteln. Hinzu kommt, dass das Ablehnen einer Kandidatur mit finanziellen Überlegungen verknüpft sein kann, dass gleichzeitig aber noch weitere Entscheidungskriterien eine Rolle spielen, die erst in ihrer Gesamtheit zum Entschluss Anlass geben, sich nicht zur Verfügung zu stellen.

5./6. Das Präsidium sieht – wie angeführt – ein allenfalls mögliches Mittel in einer Zwischenlösung von erwerbserorientierter Entschädigung und Verdienstausfallentschädigung in besonderen Fällen. Auch im Erweitern des Entschädigungssystems oder im Ersetzen einzelner Elemente kann Reformpotenzial liegen. Das Präsidium möchte diesen Fragen jedoch erst nach Vorliegen von Erfahrungen nachgehen und allfällige neue Entschädigungselemente einführen.

#### 12.3.2. *Folgerung bezüglich Entschädigungssystem*

Keine Änderung von Art. 150 ff. KRR

#### 12.3.3. *Entschädigungsansätze*

Wer sich mit Aspekten der Parlamentsreform befasst, stellt fest, dass es dabei auch immer wieder um die Frage geht, wie es gelingen könnte, Stellung und Bedeutung des Parlamentes zu stärken. Wird diese Frage unter dem Aspekt des Entschädigungssystems angegangen, zeigt sich, dass dies am ehesten über eine Stärkung der Fraktionen realisiert werden könnte. Es geht darum – gerade auch bei einem Parlament, dessen Mitgliederzahl herabgesetzt wird – dass die Fraktionen in der Lage sind, beispielsweise Aufträge zur Vorbereitung der politischen Arbeit, die zunehmend komplexer geworden ist und wird, zu erfüllen. Diese Arbeit müssen die Fraktionssekretariate leisten können. Deshalb ist in Aussicht zu nehmen, die Fraktionsentschädigungen summenmässig auf dem heutigen Stand zu belassen. Nur so können die Fraktionssekretariate weiterhin professionelle Unterstützung leisten.

Das Präsidium hält dafür, die aus der Verkleinerung des Kantonsrates frei werdenden Mittel bei den Fraktionsvergütungen nach Art. 159 und 160 KRR für eine massvolle Erhöhung der Entschädigung zu verwenden. Die Erhöhung soll – weil sie vom heutigen Gesamtbetrag der Fraktionsvergütungen ausgeht, zu keinem Mehraufwand im Staatshaushalt führen. Die Finanzierung der anzuhebenden Fraktionsvergütung soll durch eine entsprechende Kompensation des durch die Herabsetzung der Zahl der Kantonsratsmitglieder kompensiert werden.

Nach dem Konto 0100.360 Kantonsrat / Staatsbeiträge im Voranschlag 2007 beläuft sich die jährliche Fraktionsvergütung auf Fr. 439'000.–. Dieser Betrag setzt sich nach Art. 160 KRR zusammen aus dem Grundbetrag von je Fr. 23'000.– für fünf Fraktionen (Fr. 115'000.–) und aus dem Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied beziehungsweise nach Art. 160 Abs. 2 KRR für jedes Parlamentsmitglied von je Fr. 1'800.– (Fr. 324'000.–). Bei Verkleinerung des Kantonsrates um 60 Ratsmitglieder resultiert eine Verminderung des Zuschlags um Fr. 108'000.– (60 x Fr. 1'800.–). Das Verhältnis des Zuschlags je Fraktionsmitglied zum Grundbetrag beläuft sich auf 7,8 Prozent.

Die Anhebung der Fraktionsvergütung um Fr. 108'000.– lässt sich auf verschiedene Weise durchführen:

- Ausschliessliche Erhöhung des Grundbetrags: Jede der fünf Fraktionen erhält einen um Fr. 21'600.– erhöhten Grundbetrag. Der Grundbetrag beläuft sich neu auf Fr. 44'600.–.

Das Verhältnis des Zuschlags je Fraktionsmitglied zum Grundbetrag beläuft sich auf 4 Prozent.

- Erhöhung von Grundbetrag und Zuschlag, wobei verschiedene Kombinationen denkbar sind, zum Beispiel:

- a) Der verfügbare Betrag wird je hälftig zur Erhöhung des Grundbetrags und des Zuschlags verwendet.

Der Grundbetrag wird von Fr. 23'000.– um Fr. 10'800.– auf *neu Fr. 33'800.–* je Fraktion erhöht.

Der Zuschlag wird von Fr. 1'800.– um Fr. 450.– auf *neu Fr. 2'250.–* je Ratsmitglied erhöht.

Das Verhältnis des Zuschlags je Fraktionsmitglied zum Grundbetrag beläuft sich auf 6,6 Prozent.

- b) Der verfügbare Betrag wird zu 2/3 zur Erhöhung des Grundbetrags und zu 1/3 zur Erhöhung des Zuschlags verwendet.

Der Grundbetrag wird von Fr. 23'000.– um Fr. 14'400.– auf *neu Fr. 37'400.–* je Fraktion erhöht.

Der Zuschlag wird von Fr. 1'800.– um Fr. 300.– auf *neu Fr. 2'100.–* je Ratsmitglied erhöht.

Das Verhältnis des Zuschlags je Fraktionsmitglied zum Grundbetrag beläuft sich auf 5,6 Prozent.

- c) Der verfügbare Betrag wird zu 1/3 zur Erhöhung des Grundbetrags und zu 2/3 zur Erhöhung des Zuschlags verwendet.

Der Grundbetrag wird von Fr. 23'000.– um Fr. 7'200.– auf *neu Fr. 30'200.–* je Fraktion erhöht.

Der Zuschlag wird von Fr. 1'800.– um Fr. 600.– auf *neu Fr. 2'400.–* je Ratsmitglied erhöht.

Das Verhältnis des Zuschlags je Fraktionsmitglied zum Grundbetrag beläuft sich auf 7,9 Prozent.

Wird die Mitfinanzierung des Personal- und Sachaufwandes des Fraktionssekretariates sowie der Aufwendungen für die Beschaffung von Unterlagen für die Fraktionstätigkeit priorisiert, so ist der Grundbetrag zu erhöhen, sei es ausschliesslich oder sei es dadurch, dass der höhere Anteil des verfügbaren Betrags hierfür verwendet wird. Steht demgegenüber die Arbeit zu Gunsten des Fraktionsmitgliedes beziehungsweise des Ratsmitgliedes im Vordergrund, rechtfertigt sich, den höheren Anteil des verfügbaren Betrages für den Zuschlag zu verwenden. Wird das bisherige Verhältnis des Zuschlags je Fraktionsmitglied zum Grundbetrag als Richtgrösse herangezogen, ist die vorstehend angeführte Variante c umzusetzen.

Das Präsidium schlägt vor, von einer ausschliesslichen Verwendung des verfügbaren Betrags zu Gunsten des Grundbetrags abzusehen. Einerseits führt die Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates vorab unter dem Aspekt der Kommissionstätigkeit zu einer Mehrbelastung der Ratsmitglieder. Andererseits ist es geboten, auch den Mitgliedern des Kantonsrates, die keiner Fraktion angehören, eine erhöhte Entschädigung auszurichten. Das Präsidium favorisiert die vorstehend unter Buchstabe c) erwähnte Variante. Damit bleibt das bisherige ausgewogene Verhältnis zwischen dem Zuschlag je Fraktionsmitglied zum Grundbetrag praktisch unverändert (bisher 7,8 Prozent, neu 7,9 Prozent). Diese gleichmässige Anpassung beider Entschädigungsanteile trägt dem Umstand Rechnung, dass die zusätzlichen Belastungen der Fraktionen sowohl bei ihren indirekten Kosten oder «overhead-Kosten», das heisst bei den allgemeinen Kosten, die aus der Fraktionstätigkeit resultieren, wie auch bei den direkten Kosten, das heisst

den Kosten, die aufgrund der Tätigkeit zu Gunsten der einzelnen Fraktionsmitglieder entstehen, in etwa gleichem Ausmass eintreten dürften.

#### 12.3.4. Folgerung bezüglich Entschädigungsansätze

Änderung von Ziff. 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates

## 13. Verselbstständigung der Parlamentsdienste

### 13.1. Parlamentsdienste nach geltendem Recht

#### 13.1.1. Allgemeine Organisationsmuster

Im interkantonalen Vergleich lassen sich drei Organisationsmuster für die Parlamentsdienste feststellen:<sup>109</sup>

- (1) Eine Abteilung der Staatskanzlei ist hauptsächlich für die Betreuung des Parlamentes zuständig und erfüllt die Aufgaben der Parlamentsdienste.
- (2) Mitarbeitende der Staatskanzlei nehmen Aufgaben sowohl für das Parlament wie für die Regierung wahr. Dabei werden verschiedene Aufgaben für das Parlament von weiteren Dienststellen der kantonalen Verwaltung erledigt.
- (3) Verwaltungsunabhängige Dienste, die auch administrativ dem Parlament beziehungsweise einem seiner Organe unterstellt sind, erfüllen die Aufgaben der Parlamentsdienste.

#### 13.1.2. Zuordnung der st.gallischen Parlamentsdienste

Für den Kanton St.Gallen sind die Parlamentsdienste nach dem Organisationsmuster (2) ausgestaltet; dieser Typus der Parlamentsdienste-Organisation wird als Kooperationsmodell bezeichnet. Die Staatskanzlei ist dabei als Stabsstelle sowohl des Kantonsrates als auch der Regierung tätig (vgl. Art. 32 Abs. 1 StVG). Sie unterstützt nach Art. 4 StVG den Kantonsrat bei der Ausübung seiner Befugnisse. Sie ist nach Art. 7 sowie Art. 32 Abs. 2 StVG ihm, d.h. seinem Präsidium, unterstellt. Neben der Staatskanzlei unterstützen auch Departemente und weitere Dienststellen den Kantonsrat bei der Ausübung seiner Befugnisse (vgl. Art. 4 StVG).

#### 13.1.3. Funktionen der st.gallischen Parlamentsdienste

Mit der am 26. November 2007 gutgeheissenen Motion 42.07.47 «Unabhängiges Parlamentssekretariat»<sup>110</sup> wurde das Präsidium eingeladen, eine Vorlage zur Einführung eines unabhängigen Parlamentssekretariates einschliesslich unabhängiger Kommissionssekretariate auszuarbeiten. Aus den Voten der Mitglieder des Kantonsrates, welche die Gutheissung der Motion befürworteten, geht hervor, dass mit dem Begriff «Parlamentssekretariat» die nach geltendem Recht unter der Bezeichnung «Parlamentsdienste»<sup>111</sup> erwähnten Verwaltungsstellen und Personen gemeint sind, welche zu Gunsten des Kantonsrates Aufgaben erfüllen, indem sie das Parlament sowie seine Organe und seine Mitglieder administrativ unterstützen, Sachbearbeiterdienste leisten sowie Support in Form von Sachauskünften und Beratungen erbringen. Zusammengefasst handelt es sich um folgende Stellen:

- Protokollführerinnen und Protokollführer des Kantonsrates (Art. 45 KRR);
- Staatskanzlei (Art. 46 KRR);
- Finanzkontrolle (Art. 47 KRR);
- von den Departementen nach Art. 51 KRR bereitgestellte Sekretariate (Art. 51 KRR);
- weitere Dienststellen der Staatsverwaltung, zum Beispiel das Baudepartement beziehungsweise dessen Hochbauamt.

<sup>109</sup> Ruth Lüthi, Dienstleistungen für das Parlament; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 4 ff., 6.

<sup>110</sup> Vgl. Kurzprotokoll der Novembersession 2007; ABI 2007, 3541.

<sup>111</sup> Vgl. Art. 7 StVG sowie die Überschrift «7. Parlamentsdienste» vor Art. 43 ff. KRR.

Werden die für die Parlamentsdienste zuständigen Stellen und die ihnen zugeordneten Tätigkeiten nach Funktionen aufgelistet, ergibt sich die in Abb. 11 enthaltene Übersicht.

Abb. 11: Parlamentsdienste nach Funktionen

<b>Funktion</b>	<b>Tätigkeiten</b>	<b>Rechtsgrundlage</b>	<b>Hauptsächlich zuständige Stellen</b>
Organisation und Administration des Ratsbetriebs, einschliesslich Sekretariatsleistungen	Ausfertigung, Bereitstellung sowie Zu- leitung von Beratungsunterlagen und Beschlüssen	Art. 46 Abs. 1 Bst. a und c KRR	Staatskanzlei
	Vermittlung von Unterlagen zur Doku- mentation der Ratsmitglieder und der Mitglieder von Kommissionen	Art. 4 und 6 Abs. 1 StVG; Art. 46 Abs. 1 Bst. d und Art. 47 Abs. 2 und 3 KRR	Staatskanzlei, Departemente, Finanzkontrolle
Geschäftsführung	Besorgung der Geschäftsführung für Präsidium, Staatswirtschaftliche Kom- mission, Rechtspflegekommission und Redaktionskommission	Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 StVG; Art. 43 und Art. 46 Abs. 1 Bst. f KRR	Staatssekretär und Staats- kanzlei
	Besorgung der Geschäftsführung für die Finanzkommission	Art. 42k Abs. 2 StVG; Art. 47 KRR	Finanzkontrolle
Beratung	Erteilen von Sach- und Rechtsauskünften an Ratsmitglieder und Weiterleiten von Anfragen an das zuständige Depar- tement	Art. 46 Abs. 1 Bst. g KRR	Staatskanzlei
	Erteilen von Sach- und Rechtsauskünften an Kommissionen	Art. 6 Abs. 1 Bst. b StVG; Art. 46 Abs. 1 Bst. e KRR	Staatskanzlei, Departemente, Finanzkontrolle
Protokollführung	Protokollierung der Verhandlungen des Kantonsrates	Art. 45 und 46 Abs. 1 Bst. a KRR	Staatskanzlei
	Protokollierung der Verhandlungen der ständigen Kommissionen sowie ihrer Subkommissionen	Art. 46 Abs. 1 Bst. f und Art. 47 Abs. 1 KRR	Staatskanzlei, Finanzkontrolle
	Protokollierung der Verhandlungen der nichtständigen Kommissionen	Art. 6 Abs. 1 Bst. a StVG; Art. 51 KRR	Departemente, Staatskanzlei
Öffentlichkeitsarbeit	Information der Medien über die Ver- handlungen des Kantonsrates und der Kommissionen	Art. 46 Abs. 1 Bst. b KRR	Staatskanzlei (bezüglich Kommissionen: Mitwirkung der Departemente)
	Organisation des Besuchs der Kantons- ratsverhandlungen	Art. 46 Abs. 1 Bst. h KRR	Staatskanzlei
Informatiksupport	Bereitstellung von Dokumenten und Daten in elektronischer Form sowie Unterstützung der elektronischen Kommunikation zwischen den Organen und den Ratsmitgliedern	Art. 46 Abs. 3 KRR	Staatskanzlei
Bereitstellung der räumlichen Infra- struktur	Bereitstellung, Betrieb und Instandhal- tung von Kantonsratssaal, Sitzungs- zimmern und Büroräumen		Baudepartement, Staatskanzlei
Sicherheit	Kontrolle der Zugänge, allgemeiner Sicherheitsdienst		Staatskanzlei (unter Beizug von Kantonspo- lizei und Securitas)

<i>Funktion</i>	<i>Tätigkeiten</i>	<i>Rechtsgrundlage</i>	<i>Hauptsächlich zuständige Stellen</i>
Weibeltätigkeiten	Weibeldienst	Art. 46 Abs. 2 KRR	Staatskanzlei

## 13.2. Grundsätzliche Bemerkungen

### 13.2.1. Merkmale von unabhängigen Parlamentsdiensten

Von den in Ziffer 13.1.1. dieses Berichts erwähnten Organisationsmustern ausgehend, bedeutet die Umsetzung der Motion 42.07.47 «Unabhängiges Parlamentssekretariat», dass dem Kantonsrat mit dieser Vorlage die Rechtsgrundlagen über das mit (3) bezeichnete Modell zu unterbreiten sind. Unabhängige, das heisst von der Staatsverwaltung organisatorisch und personell losgelöste Parlamentsdienste weisen folgende allgemeinen Merkmale auf:

- Der Kantonsrat verfügt über eigenes Personal. Nach dem geltenden Art. 7 StVG sind die Mitarbeitenden dem ihnen vorgesetzten Organ des Kantonsrates unmittelbar verantwortlich, soweit sie Aufgaben für das Parlament erfüllen. Dieser Grundsatz bleibt bestehen. Neu kommt jedoch die unmittelbare und dauernde Unterstellung der Mitarbeitenden unter die ihnen vorgesetzten Organe des Kantonsrates hinzu.
- Die Leitung der Parlamentsdienste obliegt einer vom Präsidium gewählten Person. Diese ist dem Präsidium unterstellt und ihm gegenüber verantwortlich. Die geltende Konzeption nach Art. 46 Abs. 1 Ingress KRR, wonach die Sekretariats- und Kanzleidienste des Kantonsrates unter Leitung des Staatssekretärs besorgt werden, fällt weg.
- Der Kantonsrat und die Parlamentsdienste verfügen über ein eigenes Budget, das vom zuständigen Parlamentsorgan zu beschliessen und von der Regierung unverändert in die dem Kantonsrat zuzuleitende Vorlage des Staatsvoranschlags aufzunehmen ist.
- Leistungen, die (weiterhin) von Dienststellen der Staatsverwaltung wahrgenommen werden, sind vertraglich, in der Regel durch Leistungsvereinbarung, zwischen dem zuständigen Parlamentsorgan und der zuständigen Stelle der Staatsverwaltung zu regeln. Dies gilt einerseits für administrativ-technische Leistungen, wie beispielsweise die Vornahme des Zahlungsverkehrs zu Gunsten des Parlamentes, die Aufgabenerfüllung im Rahmen des Besoldungswesens oder der IT Support, andererseits auch für Leistungen, die unmittelbar dem Parlamentsbetrieb dienen, wie beispielsweise die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben, die Drucklegung von Beratungsunterlagen und anderen Dokumenten oder der Weibeldienst.
- Die Kommissionssekretariate sind Teil der Parlamentsdienste. Die Kommissionen üben – wie in Ziffer 5.2.1. dieses Berichts erwähnt – wichtige parlamentarische Funktionen aus. Es ist deshalb nahe liegend, dass sie institutionell und personell mit den Parlamentsdiensten verbunden sind. Denkbar ist allerdings eine differenzierte Organisationsstruktur, indem die Zuordnung der Kommissionssekretariate zu den Parlamentsdiensten auf die ständigen Kommissionen beschränkt ist, und die nichtständigen Kommissionen (weiterhin) von Dienststellen der Staatsverwaltung betreut werden.

### 13.2.2. Rechtsetzungsbedarf

Das Staatsverwaltungsgesetz enthält verschiedene Bestimmungen, die das bestehende Kooperationsmodell festschreiben. Die massgebenden Merkmale des Kooperationsmodells sind in Art. 1 Abs. 2 Bst. b und Art. 7 StVG enthalten. Die erstgenannte Bestimmung ordnet die Parlamentsdienste der Staatsverwaltung zu, während die zweitgenannte Bestimmung festlegt, dass die Parlamentsdienste unmittelbar gegenüber dem Kantonsrat und seinen Organen verantwortlich sind, wenn sie Aufgaben für das Parlament erfüllen. In organisationsrechtlicher Hinsicht findet sich die Rechtsgrundlage für das Kooperationsmodell in Art. 32 Abs. 1 StVG. Danach ist die Staatskanzlei Stabsstelle sowohl der Regierung wie auch des Kantonsrates. Der Grundsatz von Art. 7 StVG wird in Art. 32 Abs. 2 StVG fortgeschrieben, indem diese Bestim-

mung festlegt, dass die Staatskanzlei dem Präsidium unterstellt ist, wenn sie in Angelegenheiten des Kantonsrates tätig ist. In den übrigen Fällen ist sie der Regierung unterstellt. Im Kooperationsmodell unterstützt die Staatskanzlei sowohl den Kantonsrat wie auch die Regierung; diese auf beide Staatsorgane ausgerichtete Unterstützungsfunktion findet ihren Niederschlag in Art. 33 Ingress StVG.

Das Kooperationsmodell findet im Weiteren seinen Ausdruck in Art. 4 und Art. 6 Abs. 1 StVG. Hier wird das Verhältnis zwischen der Staatsverwaltung und dem Kantonsrat geregelt, indem als Grundsatz festgehalten wird, dass die Staatsverwaltung den Kantonsrat bei Ausübung seiner Befugnisse unterstützt und seinen zuständigen Kommissionen Sekretariats- und im Einzelfall Sachbearbeiterdienste leistet sowie Sachauskünfte erteilt.

Diese auf das Kooperationsmodell zugeschnittenen gesetzlichen Bestimmungen sind im Hinblick auf die Schaffung von verwaltungsunabhängigen Parlamentsdiensten teils anzupassen, teils aufzuheben. Sodann ist das Staatsverwaltungsgesetz mit einzelnen Bestimmungen zu ergänzen.

Nach Art. 67 Bst. b KV hat der Kantonsrat unter anderem ein formelles Gesetz, d.h. einen Erlass mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Stimmberechtigten zu erlassen, wenn in allgemeiner Form die Grundzüge von Organisation und Verfahren im Kanton geordnet werden. Die Institutionalisierung und der Betrieb von eigenständigen und verwaltungsunabhängigen Parlamentsdiensten müssen aufgrund dieser Vorschrift in den Grundzügen in einem Gesetz festgehalten werden. Es drängt sich deshalb der Erlass von gesetzlichen Bestimmungen auf, die auf die Parlamentsdienste bezogenen sind. Sie lassen sich mit Blick auf den Geltungsbereich, nämlich die Staatsverwaltung, nicht in das Staatsverwaltungsgesetz aufnehmen. Es ist deshalb ein separates Gesetz zu erlassen, das parallel zum Staatsverwaltungsgesetz mit «Parlamentsverwaltungsgesetz» zu bezeichnen ist. Dieses hat – im Sinn der Vorgabe der Kantonsverfassung – die organisations- und verfahrensrechtlichen Grundzüge der Parlamentsdienste zu umfassen.

Ergänzend zum Erlass des Parlamentsverwaltungsgesetzes und zur Anpassung des Staatsverwaltungsgesetzes bedarf das Kantonsratsreglement einer grösseren Zahl von Änderungen. Das Kantonsratsreglement enthält eine Reihe von Bestimmungen, die auf dem bestehenden Kooperationsmodell basieren und dahingehend zu revidieren sind, dass der parlamentarische Betrieb durch verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienste sichergestellt und unterstützt wird.

Die Kantonsverfassung enthält keine Regelung der Parlamentsdienste. Verfassungskommission und Kantonsrat sahen bewusst davon ab, diesbezügliche Organisationsvorschriften aufzunehmen. In ihrer Botschaft zur neuen Verfassung des Kantons St.Gallen äusserte die Verfassungskommission die Meinung, dass die Frage der Parlamentsdienste weiterhin flexibel auf Gesetzesstufe geregelt werden könne.<sup>112</sup> Wenn sie dem Kantonsrat somit keine Organisationsbestimmung über die Parlamentsdienste vorschlug, so beantragte sie dennoch unter Hinweis auf die differenzierte Stabsfunktion der Staatssekretärin beziehungsweise des Staatssekretärs, sie beziehungsweise ihn auf Antrag der Regierung vom Kantonsrat wählen zu lassen. Die Staatssekretärin oder der Staatssekretär stehe der Staatskanzlei vor, die ihrerseits Schnittstelle zwischen Kantonsrat und Regierung sei; eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit verlange einerseits die Wahl durch den Kantonsrat und andererseits ein Antragsrecht der Regierung.<sup>113</sup> Im Übrigen – so die Verfassungskommission – sollen die Funktionen von Staatssekretärin oder Staatssekretär in der Verfassung nicht genannt werden, «da die Entwicklung der Parlamentsdienste und der Staatskanzlei offen bleiben soll».<sup>114</sup>

<sup>112</sup> Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999; ABI 2000, 165 ff. (21.96.01), 326.

<sup>113</sup> Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999; ABI 2000, 165 ff. (21.96.01), 329 f.

<sup>114</sup> Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999; ABI 2000, 165 ff. (21.96.01), 330.

Die Wahlregelung für die Staatssekretärin oder den Staatssekretär findet sich in Art. 64 Bst. d KV.

Mit der Schaffung von selbstständigen, verwaltungsunabhängigen Parlamentsdiensten und der damit einhergehenden Abkehr vom Kooperationsmodell entfällt die Doppelunterstellung der Staatssekretärin oder des Staatssekretärs. Deshalb hat Art. 64 Bst. d KV nicht mehr die ihm ursprünglich zugedachte Bedeutung, weshalb es angezeigt wäre, für die vorgesehene Parlamentsreform die Verfassung entsprechend zu ändern. Ein Beibehalten der geltenden Wahlkompetenz des Parlamentes lässt sich damit rechtfertigen, dass die Staatssekretärin oder der Staatssekretär künftig – gleich wie ein Mitglied der Regierung – die Regierung in den parlamentarischen Beratungen und in den Kommissionen vertritt, wenn eine Vorlage zu behandeln ist, die in der Vorbereitung federführend von der Staatskanzlei bearbeitet wurde oder bei welcher die Staatskanzlei wegen ihres departementsübergreifenden Inhalts eine vorrangige Koordinationsrolle wahrnahm. Wird der Staatssekretärin oder dem Staatssekretär eine solche Rolle zuerkannt, was mit Blick darauf zulässig ist, dass sie oder er nach Art. 13 StVG zwar nicht Mitglied der Regierung ist, aber ihr «angehört», so lässt sich die Wahl durch den Kantonsrat im Hinblick auf die damit resultierende demokratische Legitimation zur Antragstellung sowie zur Ausübung der beratenden Stimme im Kantonsrat und seinen Kommissionen rechtfertigen.<sup>115</sup> Dasselbe gilt, wenn der Staatssekretärin oder der Staatssekretär wie bisher zur Leistung von Eid oder Gelübde verpflichtet ist. Unter diesen Gesichtspunkten lässt sich die Abkehr vom Kooperationsmodell ohne eine zwingend damit verbundene Verfassungsänderung bewerkstelligen.

### **13.3. Ausgestaltung einer unabhängigen Parlamentsverwaltung**

#### *13.3.1. Kernaufgaben und Supportaufgaben*

Die von der Staatskanzlei als Stabsstelle von Regierung und Kantonsrat erfüllten Aufgaben sind deckungsgleich. Das heisst, dass der Inhalt der Aufgabe sowie die Art und Weise ihrer Erfüllung unabhängig davon erfolgt, ob der Kantonsrat oder die Regierung Adressat beziehungsweise Adressatin der Leistungserbringung ist. Dies geht aus Art. 33 StVG hervor; die in dieser Bestimmung aufgelisteten Aufgaben werden parallel zu Gunsten des Kantonsrates und der Regierung erbracht. Diese Konzeption führt zu namhaften Synergien, deren Nutzung eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung fördert. Es wäre deshalb verfehlt, einer von der Staatsverwaltung und insbesondere von der Staatskanzlei unabhängigen Parlamentsverwaltung sämtliche Aufgaben, die heute von der Staatskanzlei zu Gunsten des Kantonsrates erfüllt werden, integral übertragen zu wollen und damit eine vollkommen von der Staatsverwaltung losgelöste Parlamentsverwaltung zu bilden. Für die künftige unabhängige Parlamentsverwaltung, die – analog zur bisherigen Benennung – als Parlamentsdienste bezeichnet werden soll, sind daher Kernaufgaben zu definieren, die sie eigenständig wahrnimmt. Darüber hinaus gibt es Aufgaben, die aus Gründen der Nutzung von Synergien weiterhin von Dienststellen der Staatskanzlei (auch) zu Gunsten des Kantonsrates erfüllt werden. Die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste in Bezug auf solche Aufgaben zeigt sich darin, dass sie künftig der Staatskanzlei im Rahmen einer Leistungsvereinbarung übertragen werden. Die von den Dienststellen der Staatskanzlei wahrzunehmenden Aufgaben zu Gunsten des Kantonsrates sollen als Supportaufgaben bezeichnet werden.

Was die Leistungsvereinbarung über die Supportaufgaben betrifft, ist diese zwischen dem Präsidium des Kantonsrates als Leistungsnachfrager und der Regierung als Vertreterin der leistungserbringenden Staatskanzlei abzuschliessen. Dabei sind die einzelnen Aufgaben zu bezeichnen sowie die Art und Weise ihrer Erfüllung zu umschreiben. Ferner sind Regeln über die

---

<sup>115</sup> Eine analoge Regelung kennt das Bundesrecht in Bezug auf die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler. Die Wahl erfolgt nach Art. 168 Abs. 1 BV durch die Bundesversammlung. Nach Art. 179 zweitem Satz BV wird die Bundeskanzlei als allgemeine Stabsstelle des Bundesrates von der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler geleitet. Sie oder er vertritt die Geschäfte der Bundeskanzlei in den Räten und in den Kommissionen (Art. 161 ParlG).

Finanzierung, insbesondere über die zu Lasten des Voranschlages des Kantonsrates und zu Gunsten des Voranschlages der Staatskanzlei (und allenfalls von weiteren Dienststellen der Staatsverwaltung) zu leistenden Entschädigungen aufzunehmen.

Abb. 12: Aufgaben zu Gunsten des Kantonsrates

<b>Aufgaben</b>	<b>Zuständigkeit</b>	<b>Rechtsgrundlage</b>
Kernaufgaben	Parlamentdienste	Gesetz, Geschäftsreglement, <sup>116</sup> Beschlüsse und Anordnungen des Präsidiums
Supportaufgaben	Dienststellen der Staatskanzlei	Leistungsvereinbarung zwischen Präsidium und Regierung

Für die Definition der Kernaufgaben ist es angezeigt, die vom Parlamentsdienst wahrzunehmenden Tätigkeiten zu priorisieren. Es ergibt sich folgende Übersicht:<sup>117</sup>

Abb. 13: Priorisierung der Tätigkeiten der Parlamentsdienste

<b>Priorität</b>	<b>Absicht</b>	<b>Tätigkeiten</b>
1. Priorität	Gewährleistung der Grundfunktionalität des Parlaments	Qualitativ einwandfreie Vorbereitung der Sitzungen; Protokollführung im Kantonsrat; Geschäftsführung, Protokollführung und Sekretariatsdienste für die Kommissionen.
2. Priorität	Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Ratsmitglieder	Unterstützung der Ratsmitglieder in juristischen, fachlichen, organisatorischen und administrativen Fragen; Dokumentation und Informationsbeschaffung.
3. Priorität	Verbesserung der Wirkung des Parlaments nach aussen	Medien- und Öffentlichkeitsarbeit, Anlässe, Besuchergruppen; Dokumentation über die Arbeit und die Organisation des Kantonsrates.

Von Abbildung 11 in Ziffer 13.1.3. dieses Berichts über die Parlamentsdienste nach Funktionen ausgehend, lassen sich in Berücksichtigung der vorstehenden Priorisierung die Kernaufgaben der Parlamentsdienste und die Supportaufgaben der Dienststellen der Staatskanzlei wie folgt darstellen:

<sup>116</sup> Der Titel des Kantonsratsreglementes soll neu Geschäftsreglement lauten. Vgl. die Bemerkung in Ziffer 14.2. dieses Berichts.

<sup>117</sup> Die Übersicht lehnt sich an eine ähnliche Prioritätenfestlegung an, die das Büro des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt erstellte. Vgl. Bericht des Büros des Grossen Rates zur Einführung und Organisation des Parlamentsdienstes vom 22. April 2004 ([www.grosserrat.bs.ch/suche/geschaefte/details/?idurl=04.7934](http://www.grosserrat.bs.ch/suche/geschaefte/details/?idurl=04.7934)).

Abb. 14: Kernaufgaben und Supportaufgaben

<b>Funktion</b>	<b>Aufgaben</b>	<b>Definition und Zuständigkeit</b>	
Organisation und Administration des Ratsbetriebs, einschliesslich Sekretariatsleistungen	Ausfertigung, Bereitstellung sowie Zu- leitung von Beratungsunterlagen und Beschlüssen	<p><b>Kernaufgaben der Parlamentsdienste gemäss Gesetz, Reglement sowie Beschlüssen und Anord- nungen des Präsidiums</b></p>	
	Vermittlung von Unterlagen zur Doku- mentation der Ratsmitglieder und der Mitglieder von Kommissionen		
Beratung	Erteilen von Sach- und Rechtsauskün- ften an Ratsmitglieder		
	Erteilen von Sach- und Rechtsauskün- ften an Kommissionen; Vornahme von Abklärungen und Ausarbeitung von Stellungnahmen		
Protokollführung	Protokollierung der Verhandlungen des Kantonsrates		
	Protokollierung der Verhandlungen der ständigen Kommissionen sowie ihrer Subkommissionen		
	Protokollierung der Verhandlungen der nichtständigen Kommissionen		
Öffentlichkeitsarbeit	Information der Medien über die Ver- handlungen des Kantonsrates und der Kommissionen		<p><b>Supportaufgaben von Dienststellen der Staats- kanzlei gemäss Leitungs- vereinbarung</b></p>
	Organisation des Besuchs der Kantons- ratsverhandlungen		
Informatiksupport	Bereitstellung von Dokumenten und Daten in elektronischer Form sowie Unterstützung der elektronischen Kommunikation zwischen den Organen und den Ratsmitgliedern		
Drucksachen und Kopierdienst	Druck und Vervielfältigung von Bera- tungsunterlagen und weiteren Doku- menten für Ratsbetrieb und Verhand- lungen (Materialzentrale)		
Bereitstellung der räumlichen Infra- struktur	Bereitstellung, Betrieb und Instandhal- tung von Kantonsratssaal, Sitzungs- zimmern und Büroräumen		
Sicherheit	Kontrolle der Zugänge, allgemeiner Sicherheitsdienst		
Weibeltätigkeiten	Weibeldienst		

Was die Supportaufgaben betrifft, sind zwei Bemerkungen anzubringen:

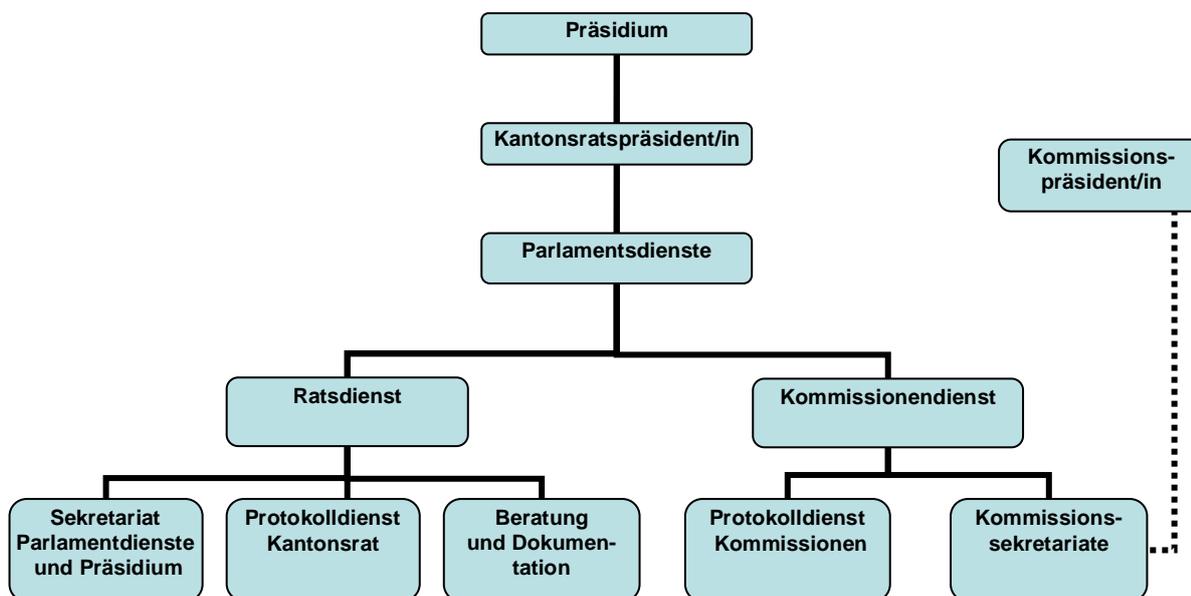
- Für einzelne Aufgaben, insbesondere für die Bereitstellung der räumlichen Infrastruktur und die Sicherheit, werden die beauftragten Dienststellen der Staatskanzlei auf die Mitwirkung anderer Dienststellen der Staatsverwaltung zurückgreifen, so auf das Hochbauamt oder die Kantonspolizei. Gegenüber dem Kantonsrat ist jedoch die Staatskanzlei für die Aufgabenerfüllung nach Massgabe der Leistungsvereinbarung verantwortlich.
- Sodann ist eine Aufgabenteilung in der Öffentlichkeitsarbeit (und möglicherweise auch in anderen Bereichen) angezeigt, indem die Parlamentsdienste für die Redaktion von Medienmitteilungen und die Ausarbeitung von schriftlichen Unterlagen, die bei Medienkonferenzen

zen ausgehändigt werden, besorgen, während die zuständige Dienststelle der Staatskanzlei die Medienmitteilungen verbreitet und als Triagestelle bei eingehenden Anfragen wirkt. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten ist Gegenstand der Leistungsvereinbarung.

### 13.3.2. Organisationsstruktur

Für die Festlegung der Organisationsstruktur ist einerseits zu berücksichtigen, dass nach der Motion 42.07.47 «Unabhängiges Parlamentssekretariat» dem Bestehen von unabhängigen Kommissionssekretariaten hohe Bedeutung beigemessen wird. Mit Rücksicht auf dieses Anliegen sowie angesichts der zu erfüllenden Kernaufgaben ergibt sich für die Parlamentsdienste folgende aufgabenbezogene Organisationsstruktur:

Abb. 15: Organisationsstruktur der Parlamentsdienste



Die Parlamentsdienste sind dem Präsidium unterstellt und unterstehen seiner Aufsicht. Als unmittelbar den Parlamentsdiensten beziehungsweise ihrer Leiterin oder ihrem Leiter – mit Generalsekretärin oder Generalsekretär bezeichnet – vorgesetzte Stelle amtiert die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident. Denkbar ist auch, dass das Präsidium aus seiner Mitte einen Personalausschuss einsetzt. Hierüber wird das Präsidium im Rahmen seiner Beschlüsse über die Organisation der Parlamentsdienste zu entscheiden haben. Die Parlamentsdienste sind in die Bereiche Ratsdienst und Kommissionendienst gegliedert. Dem Ratsdienst sind das Sekretariat der Parlamentsdienste, das zugleich als Sekretariat des Präsidiums tätig ist, und der Bereich Beratung und Dokumentation zugeordnet. Der Kommissionendienst umfasst einerseits den Protokolldienst für Kantonsrat und Kommissionen sowie andererseits die Kommissionssekretariate. Letztere sind fachlich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten unterstellt.

### 13.3.3. Aufgabenbereiche und personeller Ressourcenbedarf

#### a) Leitung der Parlamentsdienste

Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär leitet die Parlamentsdienste nach Massgabe von Gesetz, Geschäftsreglement des Kantonsrates, Anordnungen des Präsidiums und Weisungen der Kantonsratspräsidentin oder des Kantonsratspräsidenten. Sie oder er sorgt für die Qualitätssicherung der Tätigkeiten der Parlamentsdienste und vertritt diese nach aussen. Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär amtiert als Sekretär des Präsidiums, ist verantwort-

lich für die Öffentlichkeitsarbeit des Parlamentes und seiner Organe sowie für Anlässe des Kantonsrates und des Präsidiums.

Als Stellvertreterin oder Stellvertreter der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs erscheint es zweckmässig, wenn diese Funktion der Leiterin oder dem Leiter der Ratsdienste übertragen wird. Es wird indessen Sache des Präsidiums sein, die Stellvertreterin oder den Stellvertreter zu wählen und allenfalls eine andere Person hierfür vorzusehen.

Was den Ressourcenbedarf betrifft, lässt sich die heute vom Staatssekretär aufgewendete Arbeitszeit für den Kantonsrat nicht auf die künftige Leiterin oder den künftigen Leiter der Parlamentsdienste übertragen. Einerseits ist zu berücksichtigen, dass zusätzliche Führungs- und Planungsaufgaben hinzukommen, die heute auf einzelne Dienststellen der Staatskanzlei und deren Leiterinnen und Leiter aufgeteilt sind oder sich erst im Verlauf des Aufbaus der Parlamentsdienste ergeben. Führungsarbeiten resultieren auch aufgrund der Verlagerung von Leistungen der Departemente im Bereich der vorberatenden Kommissionen auf die Parlamentsdienste. Wie hoch der Ressourcenbedarf sein wird, lässt sich deshalb lediglich schätzen. In den Kantonen Basel-Stadt mit 130 Ratsmitgliedern<sup>118</sup> und Aargau mit 140 Ratsmitgliedern, die beide über selbstständige Parlamentsdienste verfügen, sind die Leiter der Parlamentsdienste mit einem Beschäftigungsgrad von 100 Stellenprozenten tätig. Es muss davon ausgegangen werden, dass der Beschäftigungsgrad der Leiterin oder des Leiters der st.gallischen Parlamentsdienste auch bei 100 Stellenprozenten anzusiedeln ist.

#### *b) Ratsdienst*

Dem Ratsdienst obliegt allgemein die laufende Vorbereitung und Nachbereitung der Sitzungen des Kantonsrates. Er besorgt die Ausfertigung, die Bereitstellung und die Zuleitung der Beratungsunterlagen und Beschlüsse. Dem Ratsdienst obliegt die Protokollführung im Plenum. Er ist ferner für Sach- und Rechtsauskünfte an Ratsmitglieder zuständig, und er besorgt Unterlagen und Dokumentationen für die Ratsmitglieder.

Die Ressourcen sind nicht einfach abzuschätzen. Zu Gunsten des Präsidiums werden heute in der Staatskanzlei Mitarbeitende im Ausmass von rund zwölf Stellenprozenten eingesetzt. Die ständigen Kommissionen beanspruchen seitens der Staatskanzlei – wie nachstehend gezeigt wird – insgesamt rund 73 Stellenprozent. Gemäss den Arbeitszeitaufschrieben sind die Mitarbeitenden der Staatskanzlei (ohne Staatssekretär) im Umfang von 447 Stellenprozenten für den Kantonsrat tätig.<sup>119</sup> Zählt man von diesen 447 Stellenprozenten jene Stellenprozent ab, die auf die Tätigkeit zu Gunsten des Präsidiums und der ständigen Kommissionen bezogen sind, ergibt sich ein Ausmass von 362 Stellenprozenten. Diese sind im Wesentlichen auf Sekretariatsarbeiten bezogen. Wird die Tätigkeit des Staatssekretärs für den Kantonsrat und das Präsidium einbezogen, sind 15 Stellenprozent hinzu zu zählen. Somit ergeben sich für den Ratsdienst insgesamt 377 Stellenprozent, einschliesslich Leitung dieses Ressorts mit 100 Stellenprozenten.

#### *c) Kommissionendienst*

Dem Kommissionendienst obliegt allgemein die Geschäftsführung für die Kommissionen des Kantonsrates. Er ist – entsprechend seiner Bezeichnung – für alle Aufgaben verantwortlich und zuständig, die zu Gunsten der ständigen und nichtständigen Kommissionen sowie von allfälligen besonderen Kommissionen zu erfüllen sind. Ihm obliegt die laufende Vorbereitung und Nachbereitung der Sitzungen der Kommissionen. Er besorgt die Ausfertigung, die Bereitstellung und die Zuleitung von Beratungsunterlagen der Kommissionen. Er ist für die Protokollführung in den Kommissionen verantwortlich. Auch nimmt der Kommissionendienst Abklärungen zu Gunsten von Kommissionen vor und verfasst Stellungnahmen im Hinblick auf die Beraten-

<sup>118</sup> ab 1. Februar 2009: 100 Ratsmitglieder.

<sup>119</sup> Vgl. Abb. 17 dieses Berichts.

gen. Fachlich ist der Kommissionendienst den jeweiligen Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten unterstellt.

In Bezug auf die Ressourcen, die für die ständigen Kommissionen nötig sind, zeigt sich in Bezug auf Protokollierung, Beratung, weitere Geschäftsführung, Administration und Sekretariat ausserhalb der Geschäftsführung folgendes Bild: Die Staatswirtschaftliche Kommission beansprucht insgesamt 50 Stellenprozent der Staatskanzlei, die Rechtspflegekommission 17 Stellenprozent und die Redaktionskommission sechs Stellenprozent. Seitens der Staatskanzlei werden somit rund 73 Stellenprozent für die ständigen Kommissionen eingesetzt. Die Finanzkontrolle wendet für die genannten Aufgaben zu Gunsten der Finanzkommission rund 53 Stellenprozent auf. Insgesamt erbringen Staatskanzlei und Finanzkontrolle Leistungen im Ausmass von rund 126 Stellenprozent. Wenn als neue ständige Kommissionen die Strategiekommission und die Kommission für Aussenbeziehungen hinzukommen, wofür ein Arbeitsaufwand von 25 Stellenprozent beziehungsweise 20 Stellenprozent eingesetzt wird, ergibt sich ein Total von rund 171 Stellenprozent. Wird zudem berücksichtigt, dass die Protokollführung in den Subkommissionen der künftigen Geschäftsprüfungskommission nicht mehr – wie es der heutigen Praxis entspricht – einzelnen Subkommissionsmitgliedern übertragen ist, sondern vom Kommissionendienst geleistet wird, erhöht sich der Bedarf um rund 11 Stellenprozent auf 182 Stellenprozent. Dieser Bedarf erfährt mit der die Aufhebung der Rechtspflegekommission in ihrer heutigen Ausgestaltung, die ihre Tätigkeit ebenfalls mittels Subkommissionen ausübt, keine oder jedenfalls keine wesentliche Änderung. Zwar wird die Zahl der Subkommissionen gegenüber heute im Sinn der Ausführungen in Ziffer 8.2.2. dieses Berichts möglicherweise etwas kleiner werden; insgesamt werden die Geschäftsführungsaufgaben einschliesslich Protokollführung jedoch nicht oder höchstens geringfügig zurückgehen.

Was die nichtständigen Kommissionen betrifft, hat eine Erhebung bei den Departementen ergeben, dass diese im Durchschnitt je vorberatende Kommission bei Beratung einer «mittleren» Vorlage, das heisst bei einer Vorlage, die weder ausgesprochen komplex ist noch als Routine- oder Bagatellgeschäft eingestuft werden kann, rund sieben Stellenprozent einzusetzen haben. Kommt die Ausarbeitung eines erläuternden Berichts für die Volksabstimmung hinzu, erhöht sich der Bedarf auf knapp neun Stellenprozent. Wie gross die Belastung über ein Amtsjahr, das heisst vom 1. Juni bis 31. Mai ist, ergibt sich aufgrund der (schwankenden) Zahl von Vorlagen. Über mehrere Jahre hinweg gerechnet, werden von den vorberatenden Kommissionen durchschnittlich rund 30 Vorlagen je Jahr behandelt. Von dieser Zahl ausgehend, ergibt sich für die nichtständigen Kommissionen ein Ressourcenbedarf von rund 210 bis 270 Stellenprozent, das heisst gemittelt rund 240 Stellenprozent.

Ständige und nichtständige Kommissionen beanspruchen somit personelle Ressourcen von rund 422 Stellenprozent. Die darin einbezogene Leitung des Ressorts Kommissionendienst ist auf 80 Stellenprozent zu veranschlagen.

#### d) Übersicht über den personellen Ressourcenbedarf

Auf der Basis der vorerwähnten Werte ist der Personalbestand der künftigen Parlamentsdienste wie folgt festzulegen:

Abb. 16: Personeller Ressourcenbedarf

<b>Bereich</b>	<b>Stellenprozent</b>
Leitung	100
Ratsdienst	380
Kommissionendienst	420
<b>Total</b>	<b>900</b>

Es ist nicht zwingend, dass die Parlamentsdienste fest angestellte Mitarbeitende von insgesamt rund 900 Stellenprozent aufweisen müssen. Denkbar ist, dass vor allem für Protokollfüh-

rungsaufgaben «freie» Mitarbeitende, die als Aushilfskräfte mit variablem Beschäftigungsgrad gewählt sind, eingesetzt werden, die jeweils ab Abruf zur Verfügung stehen. Ein solches Vorgehen wird beispielsweise im Kanton Aargau praktiziert. Im Unterschied zu diesem Kanton, dessen Parlament nach dem Tagessitzungssystem zusammentritt,<sup>120</sup> sind die Einsatzmöglichkeiten von Aushilfskräften zu Gunsten des St.Galler Kantonsrates jedoch sehr beschränkt. Aufgrund des st.gallischen Sessionssystems würden solche Mitarbeitende über Wochen hinweg nicht zum Einsatz kommen, um dann während gewissen Zeiten praktisch vollzeitig tätig sein zu müssen. Hinzu kommt, dass auch die Prüfungstätigkeit der Kommissionen Schwankungen aufweist. Diese Sachverhalte erschweren massgeblich die Personalrekrutierung, die Personalführung und die Einsatzplanung. Nachfolgend ist deshalb von einem Personalbestand der Parlamentsdienste im Umfang von 900 Stellenprozenten auszugehen, wobei für die nachfolgenden Berechnungen von zehn Mitarbeitenden ausgegangen wird.<sup>121</sup>

e) *Deckung des personellen Ressourcenbedarfs*

Die Besetzung der Stellen ist – wenn überhaupt – nur zu einem geringen Teil durch Stellenverschiebungen von der Staatskanzlei in die künftigen Parlamentsdienste möglich. Zur Hauptsache liegt der Grund darin, dass die überwiegende Zahl der Mitarbeitenden der Staatskanzlei arbeitszeitbezogen – von einzelnen Ausnahmen abgesehen – in eher geringem Ausmass für den Kantonsrat tätig sind.

Mit der ISO-Zertifizierung hat die Staatskanzlei eine prozessbezogene Ermittlung der Arbeitszeitanteile ihrer Mitarbeitenden eingeführt. Dieses Vorgehen erlaubt es, jene Arbeitszeiten separat zu ermitteln, die für die Erfüllung von Aufgaben zu Gunsten des Kantonsrates aufgewendet werden. Die nachstehenden Werte basieren somit nicht auf Schätzungen, sondern entsprechen den tatsächlichen Verhältnissen. Für die einzelnen Dienststellen der Staatskanzlei ergibt sich folgendes Bild:

Abb. 17: *Durchschnittlicher Anteil der Arbeitszeit zu Gunsten des Kantonsrates*

<b>Dienststelle der Staatskanzlei (ohne Staatssekretär)</b>	<b>Anzahl Mitarbeitende</b>	<b>Stellenprozent</b>	<b>Anteil Stellenprozent für Kantonsrat</b>
Leitung	1	100	15
Stab	1	100	31
Sekretariat	7	550	187
Führungsunterstützung	2	180	3
Rechtsdienst	4 <sup>1)</sup>	400	92
Zentrale Dienste	6 <sup>2)</sup>	600	73
Kommunikation	3	300	14
Koordinationsstelle Aussenbeziehungen	4	360	12
Materialzentrale	8	760	20
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>3'250</b>	<b>447</b>

1) ohne Mitarbeiterin mit einem Beschäftigungsgrad von 20 Stellenprozent, die ausschliesslich für die Protokollführung im Kantonsrat eingesetzt wird.

2) einschliesslich Standesweibel; ohne Praktikant.

<sup>120</sup> Beim Sitzungsbetrieb lässt sich zwischen Tagessitzungssystem und Sessionssystem unterscheiden. Von den vorliegend beigezogenen Vergleichskantonen kennen die Kantone Aargau und Thurgau das Tagessitzungssystem, während für die anderen Kantone – analog dem Kanton St.Gallen – das Sessionssystem massgebend ist. Vgl. Ruth Lüthi: Die Sitzungssysteme im Überblick; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/06 – 9. Jahrgang, März 2006, 4 f.

<sup>121</sup> Aufteilung der 900 Stellenprocente:  
Leitung: 2 Stellen zu 100 und 1 Stelle zu 80 Stellenprozenten; juristische Funktionen: 1 Stelle zu 100 und 1 Stelle zu 60 Stellenprozenten; Sachbearbeiterfunktionen: 2 Stellen zu 100 Stellenprozenten; Sekretariatsfunktionen: 2 Stellen zu 100 und 1 Stelle zu 60 Stellenprozenten.

Eine Stellenverschiebung lässt sich rechtfertigen, wenn sowohl der Anteil Stellenprozent einer Dienststelle zu Gunsten des Kantonsrates wie auch das auf Leistungen für den Kantonsrat bezogene Beschäftigungsausmass einer einzelnen Mitarbeiterin oder eines einzelnen Mitarbeiters in dieser Dienststelle im Durchschnitt mehr als 40 Prozent betragen. Würden Verschiebungen unter dieser Grenze vorgenommen, müssten die erforderlichen Stellenprozent bei mehreren Dienststellen sowie bei einer Vielzahl von Mitarbeitenden beschafft werden, was die Tätigkeiten zu Gunsten der Staatskanzlei erschweren und die Arbeitsabläufe beeinträchtigen würde, abgesehen davon, dass über Gebühr in das Dienstverhältnis der einzelnen betroffenen Mitarbeitenden eingegriffen werden müsste. Wird von diesem Wert von 40 Prozent ausgegangen, so resultieren dienststellenbezogene Stellenverschiebungen zu Lasten des Sekretariates, des Rechtsdienstes und der Zentralen Dienste. Werden die Beschäftigungsausmasse mitberücksichtigt, fallen der Rechtsdienst und die Zentralen Dienste für eine Stellenverschiebung ausser Betracht, weil keine Mitarbeitenden zu mehr als 40 Prozent für den Kantonsrat tätig sind. Was die Zentralen Dienste betrifft, sind diese ohnehin auszuklammern, weil deren Tätigkeiten gemäss Abb. 14 dieses Berichts nicht den Kernaufgaben der Parlamentsdienste, sondern den Supportaufgaben der Staatskanzlei zugeordnet werden.

Was das Sekretariat betrifft, sind bei Anwendung der heutigen Stellenplangegebenheiten die Stellen von zwei Sekretariatsmitarbeitenden zu den Parlamentsdiensten zu verschieben.

Beim Rechtsdienst weist keine Mitarbeiterin beziehungsweise kein Mitarbeiter ein Beschäftigungsausmass von 40 oder mehr Stellenprozenten zu Gunsten des Kantonsrates aus, ausgenommen die zu 20 Stellenprozent beschäftigte Mitarbeiterin für die Protokollführung. Ein juristischer Mitarbeiter kommt dieser Grenze mit 36,4 Prozenten recht nahe. Der Leiter des Rechtsdienstes weist einen Anteil von 28,3 Prozenten auf. Es erscheint trotz dieser Abweichung von den 40 Prozent-Annahme gerechtfertigt, den Parlamentsdiensten die Stelle einer juristischen Mitarbeiterin beziehungsweise eines juristischen Mitarbeiters zu übertragen.

Zusammengefasst ergibt sich, dass aus der Staatskanzlei insgesamt 320 Stellenprocente ausgliedern und in die Parlamentsdienste zu verschieben sind:

- eine Stelle einer juristischen Mitarbeiterin oder eines juristischen Mitarbeiters;
- zwei Stellen einer Sekretariatsmitarbeiterin oder eines Sekretariatsmitarbeiters;
- eine 20 Prozent-Stelle einer Sachbearbeiterin oder eines Sachbearbeiters (heute: Protokollführung).

Ausgehend von der heute von der Staatskanzlei zu Gunsten des Kantonsrates erbrachten Dienstleistung von 447 Stellenprozenten<sup>122</sup> und einer möglichen Stellenverschiebung von der Staatskanzlei zu den Parlamentsdiensten im Umfang von 320 Stellenprozenten, verbleibt ein «Überhang» von 127 Stellenprozenten. In diesem Umfang hat die Staatskanzlei inskünftig Leistungen zu Gunsten des Kantonsrates zu erbringen; diese sind in einer Leistungsvereinbarung zu definieren.

Was die Ebene der Departemente und ihre Tätigkeiten für vorberatende Kommissionen betrifft, lässt sich eine Stellenverschiebung nicht bewerkstelligen. Wenn – wie erwähnt – von den Departementen im Mittel rund 240 Stellenprocente zur Verfügung gestellt werden, so verteilt sich dieser Wert auf alle Departemente, wobei überdies die Zahl der Vorlagen sowohl in ihrer Gesamtheit wie auch auf das einzelne Departement bezogen, jährlichen Schwankungen unterworfen ist. Hinzu kommt, dass sich die departementalen Tätigkeiten unterschiedlich auf Departementsleitung (Generalsekretär), juristische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter sowie auf Sekretariatskräfte verteilen.

---

<sup>122</sup> Vgl. Abb. 17 dieses Berichts.

### 13.3.4. Kostenfolgen

#### a) Jährlich wiederkehrender Aufwand

Für die Errichtung der selbstständigen Parlamentsdienste ist von folgenden geschätzten Kosten auszugehen:

Abb. 18: Jährlich wiederkehrender Aufwand

Aufwandart	Fr.
<b>Personalaufwand</b>	<b>1'110'000</b>
– Leitungsfunktionen 280 Prozent; Besoldungsklassen 27 bis 30	440'000
– juristische Funktionen 160 Prozent; Besoldungsklassen 24 bis 25	210'000
– Sachbearbeitungsfunktionen 200 Prozent; Besoldungsklasse 21	230'000
– Sekretariatsfunktionen 260 Prozent; Besoldungsklassen 16 bis 18	230'000
<b>Sachaufwand</b>	<b>190'000<sup>1)</sup></b>
<b>Total</b>	<b>1'300'000</b>

1) Der Sachaufwand beläuft sich je Mitarbeiterin beziehungsweise Mitarbeiter auf rund 19'000 Franken je Jahr. Darin sind die im Wesentlichen die Raumkosten, die Informatikbetriebskosten und der Materialaufwand (Büromaterial, Papier, Telefonkosten, Kopien) enthalten (Quellen: Angaben des Hochbauamtes und des Amtes für Finanzdienstleistungen sowie entsprechende Rechnungsabschnitte der Staatskanzlei).

In Bezug auf den Personalaufwand resultieren – unter Berücksichtigung der erwähnten Verschiebung der drei Stellen der Staatskanzlei zu den Parlamentsdiensten – gegenüber heute Mehrkosten in der Höhe von rund 800'000 Franken. Beim Sachaufwand ergibt sich – ebenfalls unter Berücksichtigung der Stellenverschiebungen zwischen Staatskanzlei und Parlamentsdiensten – eine Zunahme um 133'000 Franken. Insgesamt belaufen sich die Mehrkosten bei der Verselbstständigung der Parlamentsdienste auf jährlich 933'000 Franken.

Keine Veränderung ergibt sich beim Sachaufwand für den eigentlichen Ratsbetrieb. Diese Kosten verlagern sich von der Staatskanzlei zu den Parlamentsdiensten.

#### b) Einmaliger Investitionsaufwand

Für die Bereitstellung der Infrastruktur fallen als einmalige Investitionskosten durchschnittlich an:

Abb. 19: Einmaliger Investitionsaufwand

Aufwand	Fr.
Bereitstellung der Büroräume <sup>1)</sup>	43'000
Mobiliar <sup>1)</sup>	80'000
Informatikinfrastruktur <sup>2)</sup>	44'000
Anpassung Ratsinformationssystem <sup>3)</sup>	75'000
<b>Total</b>	<b>242'000</b>

1) Quelle: Angabe des Hochbauamtes

2) Quelle: Angabe des Dienstes für Informatikplanung

3) zuzüglich Arbeitsaufwand von mindestens 30 Personentagen.

### 13.3.5. Unabhängige Parlamentsdienste und Ratsinformationssystem

Das RIS bedarf im Übrigen im Hinblick auf die Schaffung von unabhängigen Parlamentsdiensten einer besonderen Betrachtung. Hinter dem Ratsinformationssystem steckt – als eine Massnahme aus der E-Government-Strategie – ein Organisations- und Informatikprojekt, das in eine prozessorientierte Geschäftsverwaltung für Kantonsrat *und* Regierung mündete. Diese optimiert die internen Arbeitsabläufe und stellt sicher, dass die Geschäfte in einheitlichen Prozessen und gleich bleibender Qualität bearbeitet werden. Im Sinn der Datenmehrfachnutzung verhindert sie die redundante Datenhaltung, die mehrfache Erfassung gleicher Inhalte sowie die gleichzeitige Bearbeitung und Weiterverwendung von Dokumenten durch mehrere Personen.

Applikatorisch besteht das RIS aus zwei «Welten»:

1. Als Geschäftsverwaltung wird die interne, browserbasierte Applikation bezeichnet, mit der die Mitarbeitenden der Staatsverwaltung die Geschäfte und Sitzungen einschliesslich der dazugehörigen Dokumente, Beteiligten und Verfahrensschritte verwalten. Der Benutzerkreis dieser Geschäftskontrolle beschränkt sich derzeit auf die Staatskanzlei und die Generalsekretariate der Departemente.
2. Im Internet-Auftritt finden sich alle publikationswürdigen Informationen zu den Geschäften, Sessionen und Mitgliedern des Kantonsrates. Dieser Internet-Auftritt wird aufgrund der Informationen der internen RIS-Geschäftsverwaltung weitgehend automatisiert und dynamisch aufgebaut. Den Mitgliedern des Kantonsrates stehen in einem geschützten Bereich (Extranet) zusätzliche Unterlagen für die Kommissionsarbeit zur Verfügung. Sie können dort auch parlamentarische Vorstösse und Anträge elektronisch einreichen.

Der – auch von den meisten andern Kantonen gepflegte – geschäftszentrierte Ansatz des RIS zeigt sich auch in der Benutzerverwaltung der Geschäftsverwaltung. Die Berechtigung der einzelnen Benutzerin oder des einzelnen Benutzers richtet sich vorab nach dem Aktenplan der Organisationseinheit, der sie oder er angehört, aber auch nach der Rolle, die sie oder er als Mitglied einer Gruppe innehat, und dem Laufweg des Geschäftes. Die Berechtigung bezieht sich dabei immer auf das einzelne Geschäft, nicht auf dessen Dokumente oder gar Versionen davon. Daher besteht im RIS keine Möglichkeit, nur bestimmte Dokumente eines Geschäftes in verschiedenen Phasen des Geschäftsablaufs verschiedenen Personen zur Bearbeitung zuzuweisen. Die finanziellen Konsequenzen einer derartigen Erweiterung des RIS lassen sich kaum schätzen, dürften aber gegen 200'000 Franken betragen.

Über die Laufwegvorlagen werden Personen oder Organisationseinheiten zur Bearbeitung des Geschäftes berechtigt. Mit andern Worten erlaubt das Berechtigungskonzept, je Laufwegschritt des Prozesses einzelne Personen zur Bearbeitung des Geschäftes zu berechtigen. Für die Bearbeitung von Sitzungen und weiterer Informationsobjekte können ebenfalls einzelne Personen berechtigt werden. Damit wird zum Beispiel bereits sichergestellt, dass die Sitzung einer vorbereitenden Kommission nur vom Generalsekretariat des federführenden Departementes bearbeitet werden kann. Davon ausgehend, dass die – noch zu bestimmenden – Angehörigen unabhängiger Parlamentsdienste in die gleiche Vertraulichkeit eingebunden werden wie jene der Staatskanzlei und Generalsekretariate der Departemente, kann sich die Anpassung des RIS darauf beschränken:

- neben Staatskanzlei und Departementen eine weitere Organisationseinheit und deren Mitarbeitende zu erfassen und zu berechtigen;
- die Laufwegvorlagen der Kantonsratsgeschäfte entsprechend anzupassen.

Zusätzlich müssen die laufenden Kantonsratsgeschäfte einzeln angepasst werden. Dafür ist aufgrund grober Schätzungen mit direkten Kosten von rund 75'000 Franken und einem Aufwand von über 30 Personentagen zu rechnen.

Heute sind die Geschäfte von Kantonsrat und Regierung einem gemeinsamen Aktenplan «Räte» zugeordnet. Die Geschäftsdaten von Parlament und Regierung werden – wie in andern Kantonen (zum Beispiel Basel Stadt) auch – in *einer* Datenbank gehalten. Sollte das RIS in zwei strikt getrennte Systeme beziehungsweise Applikationen aufgespalten werden, müssten dafür nicht nur zwei separate Geschäftsverwaltungen (mit eigener Benutzerberechtigung) und Internet-Auftritte aufgebaut und betrieben, sondern zahlreiche Schnittstellen definiert und ausprogrammiert sowie hunderte von Geschäften migriert werden. Dafür ist aufgrund grober Schätzungen mit direkten Kosten von über 250'000 Franken und einem Aufwand mehreren Dutzend Personentagen zu rechnen. Hinzu kämen die für Betrieb und Unterhalt der blossen Applikation zuständigen Personen. Abgesehen von zahlreichen Doppelspurigkeiten, würden zudem die meisten der oben aufgeführten Vorteile und Synergien in der Geschäftsverwaltung und Verbesserungen in der Öffentlichkeitsarbeit zunichte gemacht.

Es werden im Rahmen der Errichtung der selbstständigen Parlamentsdienste und der Überführungsphase bis Ende des Jahres 2008 beziehungsweise Ende Mai 2009<sup>123</sup> detaillierte Abklärungen hinsichtlich des RIS und seiner Anpassungen erforderlich sein. Im vorliegenden Bericht kann mit Blick auf den dafür notwendigen Zeitbedarf nicht näher darauf eingegangen werden; für die Kostenberechnung, wie sie in der vorstehenden Ziffer 11.3.4. dieses Berichts dargestellt ist, werden einstweilen die geschätzten Minimalkosten von F. 275'000.00 eingestellt.

### **13.4. Hinweise auf alternative Organisationsstrukturen**

#### *13.4.1. Parlamentsdienste als Amt der Staatskanzlei*

Die vorstehenden Ausführungen beziehen sich auf die Umsetzung des in Ziffer 13.1.1. dieses Berichts erwähnten Organisationsmusters (3). Als Alternative bietet sich – neben dem heute bestehenden Organisationsmuster (2) – eine Parlamentsdienste-Struktur nach dem Organisationsmuster (1) an. Deren Wesen besteht darin, dass ein Amt der Staatskanzlei hauptsächlich für die Betreuung des Parlamentes zuständig ist und die Aufgaben der Parlamentsdienste erfüllt. Diese Parlamentsdienste-Struktur weist folgende Merkmale auf:

- *Staatssekretärin oder Staatssekretär:* Die Staatssekretärin oder der Staatssekretär unterstützt das Präsidium des Kantonsrates und die Regierung in der gegenseitigen Koordination der Aufgaben. Insofern bleibt die von ihm geführte Staatskanzlei Stabsstelle von Kantonsrat und Regierung. Ihr obliegt es denn auch, für die administrative Vorbereitung und Durchführung der Sessionen besorgt zu sein. Die Staatssekretärin oder der Staatssekretär leitet das Personal der Parlamentsdienste. Vorbehalten bleibt die Weisungsbefugnis der parlamentarischen Organe bei der Wahrnehmung der Aufgaben zu Gunsten des Parlamentes.
- *Aufgaben der Staatskanzlei für den Kantonsrat:* Die Staatskanzlei besorgt die Kanzleigeschäfte des Kantonsrates, den Protokollierungsdienst, das Finanz- und Rechnungswesen sowie die Weibeldienste.
- *Stellung der Parlamentsdienste:* Die Parlamentsdienste bilden eine Abteilung oder – in sachgemässer Anwendung der Terminologie für die Departementsgliederung von Art. 21 Abs. 1 StVG – ein Amt, das administrativ der Staatskanzlei unterstellt ist. Für die Ausübung ihrer Funktionen sind die Parlamentsdienste von Regierung und Staatsverwaltung unabhängig. Sie sind nur dem Kantonsrat und seinen Organen gegenüber verantwortlich und handeln nach deren Weisungen. Es liegt eine der Finanzkontrolle analoge Stellung der Staatskanzlei vor; die Finanzkontrolle ist administrativ beim Finanzdepartement angesiedelt, verfügt jedoch über Unabhängigkeit in der Aufgabenerfüllung.
- *Aufgaben der Parlamentsdienste:* Es lassen sich verschiedene Ausprägungen in der Aufgabenerfüllung vornehmen, beispielsweise:

---

<sup>123</sup> Vgl. die Übergangsbestimmung in Art. 11 des Entwurfs des Parlamentsverwaltungsgesetzes und die Bemerkungen zu diesem Artikel in Ziffer 14.1. dieses Berichts.

*Variante 1 (umfassend):*

- 1) Führung der Kommissionssekretariate;
- 2) Beratung in Fach- und Rechtsfragen;
- 3) Vermittlung von Informationen und Bereitstellung von Dokumentationen;
- 4) Vorbereitung von parlamentseigenen Vorlagen und Geschäften;
- 5) Beratung und Unterstützung der Ratsmitglieder in ihrer politischen Arbeit.

*Variante 2 (reduziert):*

- 1) Führung der Sekretariate der ständigen Kommissionen;
- 2) Beratung der Ratsmitglieder sowie der nichtständigen Kommissionen in Rechtsfragen.

#### 13.4.2. *Selbstständige Kommissionssekretariate*

Diese Alternative orientiert sich am Wortlaut des gutheissenen und in den Text der Motion 42.07.47 «Unabhängiges Parlamentssekretariat» eingeflossenen Antrags Beeler-Ebnat-Kappel vom 26. November 2007, wonach «eine Vorlage zur Einführung unabhängiger Kommissionssekretariate auszuarbeiten» ist.

Die hauptsächlichsten Merkmale dieser Alternative liegen darin, dass das bestehende Zusammenwirken der Staatskanzlei und der übrigen Dienststellen der Staatsverwaltung auf der einen Seite und des Kantonsrates sowie seiner Organe auf der anderen Seite mit Ausnahme der Sekretariatsdienste für die ständigen und die nichtständigen sowie allfällige besondere Kommissionen beibehalten wird.

Die Kommissionssekretariate des Kantonsrates sind in diesem Modell administrativ der Staatskanzlei zugeordnet. Sie sind jedoch fachlich dem Präsidium unterstellt und handeln nach den Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe des Kantonsrates, also der Kommissionen und ihrer Präsidentinnen und Präsidenten. Das Präsidium des Kantonsrates stellt im Rahmen des Voranschlags die Mitarbeitenden der Kommissionssekretariate ein und erlässt die das Dienstverhältnis betreffenden Verfügungen. Der Voranschlag für die Kommissionssekretariate wird vom Präsidium erstellt, und die Regierung ist verpflichtet, diesen Abschnitt unverändert in ihre Budgetvorlage an den Kantonsrat aufzunehmen.

Der Personalbedarf bei der Schaffung von selbstständigen Kommissionssekretariaten beläuft sich – basierend auf den Ausführungen in Ziffer 13.3.3. dieses Berichts – für die ständigen Kommissionen auf 129 Stellenprozent, sofern das Sekretariat für die Finanzkommission weiterhin von der Kantonalen Finanzkontrolle wahrgenommen wird; andernfalls sind 182 Stellenprozent einzusetzen. Für die nichtständigen Kommissionen ergäbe sich ein Stellenbedarf von 240 Stellenprozent.

### 13.5. **Folgerung**

Gestützt auf die gutgeheissene Motion 42.07.47 «Unabhängiges Parlamentssekretariat» unterbereitet das Präsidium mit dieser Vorlage den Entwurf eines Parlamentsverwaltungsgesetzes, das die notwendigen Änderungen des Staatsverwaltungsgesetzes einschliesst, sowie zahlreiche Anpassungen im Kantonsratsreglement.

## 14. **Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen**

### 14.1. **Artikel im Entwurf des Parlamentsverwaltungsgesetzes**

Der *Titel* bringt zum Ausdruck, dass die Verwaltungsorganisation des Kantons künftig in die Staatsverwaltung und in die Parlamentsverwaltung gegliedert sein wird. Die formell-gesetzliche Grundlage der Staatsverwaltung bildet das Staatsverwaltungsgesetz, jene der Parlamentsver-

waltung das Parlamentsverwaltungsgesetz. (Der Entwurf des Parlamentsgesetzes wird nachstehend abgekürzt mit PVG-E.) Im Gegensatz zur Staatsverwaltung, die aus mehreren, zum Teil rechtlich selbstständigen Institutionen (vgl. Art. 1 StVG) mit einer ausgeprägt breitgefächerten Aufgabenerfüllung besteht und in verschiedenen Gebieten hoheitlich handelt, ist die Parlamentsverwaltung ein Dienstleistungsbetrieb zu Gunsten des Kantonsrates. Die Parlamentsverwaltung ist deshalb – in Übereinstimmung mit der geltenden Bezeichnung – mit der Bezeichnung «Parlamentsdienste» zu versehen.

*Art. 1* enthält die grundsätzliche Bestimmung über die Organisation der Parlamentsdienste. In Abs. 1 kommt mit dem Begriff «eigenständig» die den Parlamentsdiensten zustehende Unabhängigkeit von der Staatsverwaltung zum Ausdruck. Abs. 2 hält als Grundsatzbestimmung die Hauptfunktion der Parlamentsdienste fest, indem diesen die Unterstützung des Kantonsrates und seiner Organe, nämlich des Präsidiums, der Kommissionen und der Vertretungen, sowie der einzelnen Ratsmitglieder als Hauptaufgabe auferlegt wird. Die Fraktionen werden bewusst nicht erwähnt. Sie verfügen über eigene Sekretariate, wofür sie vom Staat entschädigt werden (vgl. Art. 27 und 158 ff. KRR). Sodann verpflichtet Abs. 3 die Parlamentsdienste zur Zusammenarbeit mit der Staatsverwaltung, soweit gemeinsame Aufgaben zu erfüllen sind; das Pendant dazu bildet Art. 4 Abs. 2 StVG in der Fassung gemäss Art. 10 PVG-E.

*Art. 2* nennt ein weiteres Merkmal der Unabhängigkeit der Parlamentsverwaltung von der Staatsverwaltung, indem in dieser Bestimmung die Unterstellung unter das Präsidium festgehalten wird (Abs. 1). Ferner wird die eigenständige operative Führung hervorgehoben, indem nach Abs. 2 die Leitung der Parlamentsdienste einer Generalsekretärin oder einem Generalsekretär des Kantonsrates übertragen wird, die oder der nach Art. 6 PVG-E vom Präsidium zu wählen ist. Was die Organisation im Einzelnen betrifft, soll diese nach Abs. 3 vom Präsidium nach Massgabe des Geschäftsreglementes des Kantonsrates bestimmt werden (vgl. Art. 47ter KRR in der Fassung gemäss vorliegendem Entwurf zu einem X. Nachtrag). Je nach der künftigen Entwicklung in der Praxis und dem sich daraus ergebenden allfälligen Rechtssetzungsbedarf kann das Geschäftsreglement mehr oder weniger weit gehende Vorgaben für die Organisation durch das Präsidium machen. Es wird jeweils im Rahmen des Berichts über die Tätigkeit des Parlamentes, der nach Art. 7 Bst. e KRR auf Mitte der Amtsdauer erstellt wird, möglich sein, je nach bestehendem Bedürfnis organisationsrechtliche Bestimmungen in das Geschäftsreglement aufzunehmen oder aufzuheben.

*Art. 3:* Die einzelnen Aufgaben, die den Parlamentsdiensten obliegen, werden in Art. 3 PVG-E aufgezählt. Im Wesentlichen handelt sich um eine zusammenfassende Wiedergabe der in Abb. 11 dieses Berichts aufgelisteten Funktionen der Parlamentsdienste. Eine detaillierter Auflistung ist in das Geschäftsreglement aufzunehmen (vgl. Art. 47bis KRR in der Fassung gemäss vorliegendem Entwurf zu einem X. Nachtrag). Was die in Abs. 2 Bst. d und e genannten Kommissionen betrifft, so fallen – ausgehend von Art. 1 Abs. 3 PVG-E – sowohl die ständigen wie auch die nichtständigen sowie allfällige besondere Kommissionen darunter. Die Parlamentsdienste sind hauptsächlich für die Geschäftsführung, die administrative Unterstützung (Sekretariatsarbeiten) und die Protokollführung aller Kommissionen des Kantonsrates tätig.

*Art. 4:* Viele Aufgaben, die nach geltendem System von der Staatskanzlei für das Parlament erfüllt werden, fallen nur sporadisch – beispielsweise während der Sessionen – an und sind rein administrativer Natur (zum Beispiel: Weibeldienst, Sicherheitsdienst, Druck- und Kopierdienst). Es macht Sinn, dass diese Aufgaben weiterhin von der Staatskanzlei erfüllt werden, aber nun mehr auf der Basis einer Leistungsvereinbarung zwischen Präsidium und Regierung. Art. 4 PVG-E legt die Möglichkeit der Mitwirkung der Staatskanzlei, der nach geltendem Recht die Parlamentsdienste zugeordnet sind, fest und bestimmt das Vorgehen bei einer Übertragung von Parlamentsverwaltungsaufgaben an Dienststellen der Staatskanzlei. Die Staatskanzlei beziehungsweise ihre Dienststellen wirken auf der Basis einer Leistungsvereinbarung mit, die zwischen dem Präsidium und der Regierung abzuschliessen ist. Die Leistungen, die seitens der Staatskanzlei auf der Grundlage der Leistungsvereinbarung erbracht werden, sind von den Parlamentsdiensten einzukaufen, das heisst durch Entschädigung abzugelten. Insofern hat die

Leistungsvereinbarung nicht nur Art und Umfang der Aufgabe, sondern auch die Finanzierung ihrer Erfüllung zu regeln.

Art. 5 übernimmt materiell die im geltenden Art. 37 Abs. 1 dritten Satz KRR enthaltenen Verpflichtung, den Mitgliedern der Regierung die Beratungsunterlagen zuzustellen. Im Gefolge der organisatorischen Trennung von Parlamentsverwaltung und Staatskanzlei hinsichtlich der Wahrnehmung der parlamentsdienstlichen Aufgaben ist eine gesetzliche Normierung der Pflicht zur Zustellung der Unterlagen erforderlich. Im Gegenzug und parallel dazu ist im Staatsverwaltungsgesetzes die in Art. 34 Bst. a KRR festgelegte Pflicht aufzunehmen, wonach die Mitglieder des Kantonsrates die staatlichen Veröffentlichungen unentgeltlich erhalten, die zur Ausübung ihres Amtes erforderlich sind (Art. 6bis in der Fassung gemäss Art. 10 des vorliegenden Entwurfs des Parlamentsverwaltungsgesetzes).

Nach Art. 6 obliegt die Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs des Kantonsrates dem Kantonsrat, wobei das Präsidium Antrag stellt. Bei verschiedenen Aufgaben tritt die Generalsekretärin oder der Generalsekretär des Kantonsrates an die Stelle der Staatssekretärin oder des Staatssekretärs. Es ist deshalb geboten, die gleiche Wahlzuständigkeit und das gleiche Wahlverfahren von Generalsekretärin oder Generalsekretär und Staatssekretärin oder Staatssekretär vorzusehen. Deshalb ist – gleich wie bei der Staatssekretärin oder beim Staatssekretär die Regierung<sup>124</sup> – festzulegen, dass das Präsidium ermächtigt ist, einen «Antrag» und nicht lediglich einen Wahlvorschlag für die Wahl zu unterbreiten. Die Form des Antrags unterscheidet sich vom Instrument des «Wahlvorschlags», dass erstere zur Wahl oder zur Nichtwahl der konkret im Antrag genannten Person führt, während beim Wahlvorschlag die Möglichkeit besteht, dass aus der Mitte des Kantonsrates weitere Vorschläge gemacht werden können. Nachdem die Generalsekretärin oder der Generalsekretär mit dem Präsidium eng zusammenzuarbeiten hat, wäre es nicht tunlich, wenn der Kantonsrat im Rahmen eines Wahlvorschlagsverfahrens dem Präsidium gewissermassen eine Generalsekretärin oder einen Generalsekretär «aufzwingen» könnte.<sup>125</sup>

Die Bezeichnung «Generalsekretärin des Kantonsrates» beziehungsweise «Generalsekretär des Kantonsrates» ist insofern gegeben, als es sich um sachgemäss vergleichbare Funktionen handelt, wie sie von der Generalsekretärin oder vom Generalsekretär der Staatsverwaltung oder des Kantonsgerichtes wahrgenommen werden (vgl. Art. 28 StVG und Art. 25 der Gerichtsordnung, sGS 941.21). Es geht prioritär um die operative Führung einer organisatorischen Einheit, hier der Parlamentsdienste. Die einzelnen Aufgaben der Generalsekretärin oder des Generalsekretariates des Kantonsrates ergeben sich aus dem Kantonsratsreglement; sodann handelt sie oder er nach den Weisungen des ihm vorgesetzten Präsidiums. Unmittelbar vorgesetzte Person ist die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident.

Die Zuständigkeit für die Wahl der Stellvertreterin oder des Stellvertreters der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs ist dem Präsidium zu übertragen. Indem in Gestalt einer offenen Formulierung festgehalten wird, dass es «die Stellvertretung regelt», obliegt ihm der Entscheid, ob die Wahl ebenfalls auf Amtsdauer oder aber unbefristet erfolgen soll. Letzteres kann beispielsweise gegeben sein, wenn die Stellvertretung der Leiterin oder dem Leiter des Kommissionendienstes übertragen wird.

<sup>124</sup> Die Wahl der Staatssekretärin oder des Staatssekretärs obliegt nach Art. 64 Bst. d KV dem Kantonsrat auf Antrag der Regierung.

Im Kanton Aargau wird der Ratssekretär vom Büro des Grossen Rates angestellt (§ 20 Abs. 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes; SAR 152.200). Im Kanton Basel-Stadt obliegt die Wahl der Leiterin oder des Leiters des Parlamentsdienstes dem Grossen Rat auf Vorschlag des Ratsbüros (§ 18 Abs. 2 Bst. g des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates; SG 152.100).

<sup>125</sup> Vgl. zur Wahl der Staatssekretärin oder des Staatssekretärs: Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 (21.96.01); ABI 2000, 165 ff., 329 f.

*Art. 7* ermächtigt die Generalsekretärin oder der Generalsekretär zur Anstellung des Mitarbeitenden der Parlamentsdienste. Als Wahlinstanz obliegt ihr oder ihm zugleich der Erlass von Verfügungen, die auf das Dienstverhältnis bezogen sind (vgl. Art. 92 Abs. 1 StVG). Im Geschäftsreglement des Kantonsrates kann festgelegt werden, dass das Präsidium für die Anstellung zuständig ist; auch kann ihm für bestimmte Dienstverhältnisse ein Genehmigungsrecht eingeräumt werden. Ob davon Gebrauch gemacht wird, wird aufgrund der künftigen Organisation der Parlamentsdienste sowie der den Mitarbeitenden zukommenden Funktionen und der Praxis zu entscheiden sein.

*Art. 8* legt fest, dass für das Dienstverhältnis aller Mitarbeitenden der Parlamentsdienste sachgemäss das Personalrecht für die Staatsverwaltung sowie das Disziplinar- und Verantwortlichkeitsrecht anzuwenden sind. Es wäre unverhältnismässig und mit dem Gebot der Gleichbehandlung der in einem Dienstverhältnis mit dem Kanton und seinen Institutionen stehenden Mitarbeitenden nicht vereinbar, für das Personal der Parlamentsdienste ein eigenständiges Dienstrecht zu erlassen. Was die Verfügung von Disziplinar massnahmen betrifft, ist nach Art. 12 Abs. 1 des Disziplinargesetzes (sGS 161.3) die Wahlbehörde zuständig.

*Art. 9* auferlegt in Abs. 1 dem Präsidium die Aufgabe, den auf den Kantonsrat und die Parlamentsdienste bezogenen Abschnitte des Voranschlags zu erstellen. Diese Regelung deckt sich materiell weitgehend mit dem ersten Teil von Art. 7 Bst. g KRR. Allerdings verwendet Art. 9 Abs. 1 PVG-E ausdrücklich das Verb «erstellen» und nicht – wie Art. 7 Bst. g KRR – «vorbereiten». Damit kommt zum Ausdruck, dass dem Kantonsrat in Bezug auf seine Organe und seine Verwaltung selbständige Budgetkompetenz zukommt, die einer Einflussnahme seitens der Regierung oder der Staatsverwaltung entzogen ist.<sup>126</sup> Dieser Sachverhalt wird in Abs. 2 verdeutlicht, indem die Regierung die vom Präsidium erstellten Voranschlagsabschnitte ohne Weiteres in ihren Voranschlagsentwurf zuhanden des Kantonsrates aufzunehmen hat. Der Verselbständigung der Parlamentsdienste entsprechend, ist es deren interne Angelegenheit, die Budgetierung zuhanden des Präsidiums vorzunehmen. Aus diesem Grund ist die Generalsekretärin oder der Generalsekretär des Kantonsrates für die Aufstellung des Voranschlages zuhanden des Präsidiums verantwortlich; sie oder er stellt dem Präsidium hierüber Antrag (Abs. 1 zweiter Satzteil). Was den Vollzug des Voranschlags und damit die Tätigkeit von Ausgaben betrifft, sind die Parlamentsdienste zuständig. Sie haben sich sachgemäss nach den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen über die Finanzhaushalt zu richten, so zum Beispiel nach dem Kreditrecht gemäss Art. 52 ff. StVG. Wie in den anderen Tätigkeitsbereichen unterstehen die Parlamentsdienste auch beim Voranschlagsvollzug dem Präsidium, weshalb es sich erübrigt, eine speziell auf die Überwachung der Ausgaben bezogene Aufsicht des Präsidiums, wie sie in Art. 7 Bst. g zweitem Satzteil KRR enthalten ist, zu stipulieren.

*Art. 10* sieht eine Reihe von Änderungen im Staatsverwaltungsgesetz vor. Dazu sind folgende Bemerkungen anzubringen:

In *Art. 1 StVG* ist Abs. 2 Bst. b aufzuheben. Nach geltendem Recht sind die Parlamentsdienste Teil der Staatsverwaltung. Mit der Verselbständigung und der Unterstellung unter das Präsidium des Kantonsrates werden die Parlamentsdienste aus der Staatsverwaltung ausgegliedert. Das Staatsverwaltungsgesetz ist jedoch für die Parlamentsdienste sachgemäss soweit anwendbar, als sie nicht zu Gunsten des Kantonsrates und dessen Organe handeln. Insbesondere gelten das Dienstrecht und das Finanzhaushaltsrecht auch für die Parlamentsdienste.

*Art. 4 StVG* erfährt gegenüber der geltenden Regelung insofern eine Einschränkung, als die Unterstützung, welche die Staatsverwaltung zu Gunsten des Kantonsrates leistet, aufgrund gesetzlicher Bestimmungen zu erfolgen hat. Unterstützende Tätigkeiten sind im Staatsverwaltungsgesetz selber festgelegt, können jedoch je nach Bedürfnis auch in ein Spezialgesetz auf-

<sup>126</sup> Eine analoge Regelung ist für das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht in Art. 47 des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1) in der Fassung gemäss IV. Nachtrag vom 27. November 2007 vorgesehen (vgl. Referendumsvorlage: ABl 2007, 3507 ff.).

genommen werden. In Bezug auf das Staatsverwaltungsgesetz sind die Art. 6 und 6bis in der Fassung gemäss vorliegendem Entwurf sowie in den Art. 42a, 42k und 42m<sup>127</sup> hinsichtlich der Funktionen der Finanzkontrolle zu erwähnen. Bei gemeinsamen Aufgaben besteht eine generelle Pflicht zur Zusammenarbeit nach Abs. 2.

*Art. 4bis StVG* hält in Abs. 1 erstem Satz die seit jeher geltende Praxis fest, dass die Regierung – und nicht lediglich das jeweils die Beratungen einer Vorlage begleitende Mitglied – an den Sitzungen des Kantonsrates teilnehmen. Sodann wird festgelegt, dass auch der Staatssekretär teilnimmt. Diese Regelung ist nach geltendem Recht in Art. 43 Abs. 2 KRR enthalten, erfährt nun aber mit der Verselbständigung der Parlamentsdienste eine neue Bedeutung. War der Staatssekretär bisher vorab als «Stabschef» des Parlamentes und zur Unterstützung der Kantonsratspräsidentin oder des Kantonsratspräsidenten anwesend, ist seine künftige Teilnahme aufgrund der Tatsache gegeben, dass er nach Art. 13 StVG mit beratender Stimme der Regierung angehört. Als solcher wird er im Kantonsrat – und seinen Kommissionen – künftig auftrags der Regierung Vorlagen vertreten können, welche entweder von der Staatskanzlei vorbereitet worden sind oder denen ein ausgeprägt departementsübergreifender Charakter zukommt. In letzterem Fall wird er an den Kommissionsberatungen in der Regel gemeinsam mit einem Mitglied der Regierung teilnehmen. Generell gilt künftig, dass die Mitglieder der Regierung und auch der Staatssekretär beratende Stimme und Antragsrecht im Kantonsrat haben (Abs. 1 zweiter Satz).

Art. 4bis Abs. 2 übernimmt in Bezug auf die Mitglieder der Regierung die geltende Bestimmung von Art. 37 Abs. 1 erstem Satz KRR, ergänzt – aufgrund der vorstehenden Ausführungen – mit dem Recht des Staatssekretärs, Vorlagen der Regierung ebenfalls vertreten zu können. Dasselbe gilt für die Mitwirkung in Sitzungen von vorberatenden Kommissionen. Diesbezüglich wird Art. 37 Abs. 2 KRR – erweitert um die Mitwirkungsfunktion des Staatssekretärs – in das Gesetz übernommen.

Die Änderung von *Art. 5 StVG* bezieht sich lediglich auf den Randtitel.

Die Verselbständigung der Parlamentsdienste erfordert die Änderung von *Art. 6 Abs. 1 StVG*. Die Staatsverwaltung wird keine Sekretariats- und Sachbearbeiterdienste mehr zu Gunsten von Kommissionen des Kantonsrates mehr leisten, es sei denn, dass solche nach Art. 4 StVG in der Fassung gemäss vorliegendem Entwurf vom Gesetz vorgesehen sind oder in einer Leistungsvereinbarung nach Art. 4 PVG-E geregelt sind. Liegen weder eine gesetzliche Bestimmung noch eine Leistungsvereinbarung vor, gilt Art. 3 Bst. e PVG-E, wonach die Sekretariatsarbeiten für das Präsidium, die Kommissionen und die Vertretungen von den Parlamentsdiensten erfüllt werden. Die Sachbearbeiterdienste sind nach Art. Art. 3 Bst. c und d PVG-E von den Parlamentsdiensten zu übernehmen. Was die Sachauskünfte betrifft, so erfolgen diese insbesondere in Bezug auf Vorlagen der Regierung, indem die Staatsverwaltung Kommissionen und Ratsmitgliedern ergänzende Informationen über den Beratungsgegenstand zukommen lässt.

*Art. 6bis StVG* auferlegt der Staatsverwaltung die Verpflichtung, den Mitgliedern des Kantonsrates die für Ausübung ihrer parlamentarischen Tätigkeit benötigten staatlichen Veröffentlichungen zukommen zu lassen. Materiell handelt es sich um eine Übernahme der bisher in Art. 34 Bst. a KRR in das formelle Gesetz.

*Art. 7 StVG* über die Zuordnung der Verantwortlichkeit der Parlamentsdienste bei Wahrnehmung von Aufgaben zu Gunsten des Kantonsrates ist mit Wegfallen des Kooperationsmodells hinfällig und deshalb aufzuheben.

*Art. 32 StVG* ordnet in der geltenden Fassung der Staatskanzlei die Funktion als Stabsstelle des Kantonsrates zu und hält fest, dass sie in Angelegenheit des Kantonsrates dem Präsidium

---

<sup>127</sup> Diese Bestimmungen sind mit dem III. Nachtrag zum StVG vom 31. Juli 2007 (nGS 42-100) eingefügt worden und werden ab 1. Januar 2008 angewendet.

unterstellt ist. Mit der Verselbständigung der Parlamentsdienste wird die Staatskanzlei zur Stabsstelle der Regierung (Abs. 1); die differenzierte Unterstellungsregelung entfällt (Aufhebung von Abs. 2).

*Art. 33 StVG* nennt die der Staatskanzlei zukommenden Stabsfunktionen. Diese erfüllt sie künftig zu Gunsten der Regierung und nicht mehr – wie dies im Ingress zu dieser Bestimmung festgehalten ist – auch zu Gunsten des Kantonsrates. *Art. 33 Ingress StVG* ist entsprechend anzupassen.

Die Änderung des StVG wird zum Anlass genommen, die bei Erlass des III. Nachtrags unterbliebene Gleichstellung von Departementen und Staatskanzlei vorzunehmen. Es betrifft dies die *Art. 42a, 42b, 42k, 42l und 42n StVG*. Es geht darum, dass die Bestimmungen über die Finanzkontrolle nicht nur auf die Departemente bezogen sind, sondern auch im Verhältnis zur Staatskanzlei gelten.

*Art. 42b StVG*, der mit dem III. Nachtrag zum StVG vom 31. Juli 2007 eingefügt worden ist und ab 1. Januar 2008 angewendet wird, zählt in Abs. 1 die Institutionen auf, die der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterliegen. Zu den von der Finanzaufsicht beaufsichtigten Organen gehört der Kantonsrat (Bst. a). Neu fallen auch die Parlamentsdienste als selbstständige Verwaltungsstelle – gleich wie die Staatsverwaltung (Bst. b) – unter die Aufsicht der Finanzkontrolle. *Art. 42b Abs. 1 StVG* ist entsprechend zu ergänzen.

*Art. 42k* – ebenfalls mit dem III. Nachtrag zum StVG vom 31. Juli 2007 eingefügt – hält in Abs. 2 fest, dass die Finanzkontrolle das Sekretariat der zuständigen Kommission des Kantonsrates führt. In der Botschaft vom 19. Dezember 2006 zum Entwurf des III. Nachtrags zum StVG<sup>128</sup> hielt die Regierung fest, dass die Führung des Sekretariates der Finanzkommission «zu den besonderen Aufträgen der Finanzkontrolle gehört»; diese Regelung «entspricht geltendem Recht, das sich bewährt hat. Es soll deshalb daran festgehalten werden, auch wenn die Übernahme der Sekretariatsführung im Mustergesetz nicht vorgesehen ist.»<sup>129</sup> Mit der Schaffung der verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienste ist diese Bestimmung aufzuheben. Auch für die Finanzkommission ist das Kommissionssekretariat künftig durch die Parlamentsdienste zu führen. Zwar lässt sich einwenden, dass aufgrund der Stellung der Finanzkontrolle als unabhängige und selbstständige Institution deren Sekretariatstätigkeiten zu Gunsten der Finanzkommission des Kantonsrates ohnehin unabhängig von der Staatsverwaltung erbracht werden, zumal die Finanzkontrolle lediglich administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet ist. Dies trifft grundsätzlich zu. Zu berücksichtigen ist indessen, dass die Parlamentsdienste eine eigenständige, ausschliesslich für das Parlament tätige Verwaltung darstellen, die keinerlei organisatorische Bindung zur Staatsverwaltung aufweist. Sodann unterliegen die Parlamentsdienste – wie im geänderten *Art. 42b Abs. 1 StVG* vorgesehen – der Aufsicht durch die Finanzkontrolle. Auch die Kommissionssekretariate werden unter diese Aufsicht fallen, weshalb auch unter diesem Gesichtspunkt eine Abkehr vom bisherigen System geboten ist. *Art. 42k Abs. 2* ist deshalb aufzuheben.

*Art. 11* ist in Verbindung mit *Art. 12* zu sehen. Es ist vorgesehen, dass das Parlamentsverwaltungsgesetz am 1. Juni 2008 auf Beginn der Amtsdauer 2008/2012 in Vollzug tritt. Was die organisatorische Ausgestaltung der Parlamentsdienste betrifft, ist ein schrittweises Vorgehen in Aussicht zu nehmen. Die Neuausrichtung der parlamentarischen Organisation ist bis zum 31. Dezember 2008 abzuschliessen. Sollten wichtige Gründe vorliegen oder sollten Sachverhalte eintreten, welche die Errichtung der Parlamentsdienste mit voller Funktionsfähigkeit bis zu diesem Termin verunmöglichen, ist dem Kantonsrat die Möglichkeit einzuräumen, die Frist bis zum Ende des ersten Amtsjahres der Amtsdauer 2008/2012, also bis 31. Mai 2009, zu verlängern.

<sup>128</sup> Botschaft und Entwurf der Regierung vom 19. Dezember 2006 zum III. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz; ABI 2007, 357 ff. (22.06.15)

<sup>129</sup> Botschaft und Entwurf der Regierung vom 19. Dezember 2006 zum III. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz; ABI 2007, 357 ff. (22.06.15), 367.

## 14.2. Artikel im Entwurf des X. Nachtrags zum Kantonsratsreglement

Der *Titel* des Erlasses bedarf der Übereinstimmung mit dem Verfassungsrecht. Nach Art. 65 Bst. d KV erlässt der Kantonsrat ein «Geschäftsreglement». Das Kantonsratsreglement ist deshalb neu mit «Geschäftsreglement des Kantonsrates» zu bezeichnen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Verpflichtungen, die der Staatsverwaltung gegenüber dem Parlament zukommen und umgekehrt, grundsätzlich auf Gesetzesstufe festzuhalten sind. Das Geschäftsreglement hat sich wesensgemäss auf das Organisations- und Verfahrensrecht des Kantonsrates und die Festlegung seines Beratungsinstrumentariums zu beschränken.

*Art. 7* ist dahingehend anzupassen, dass dem Präsidium im Rahmen der Verselbstständigung der Parlamentsdienste die Unterbreitung des Antrags zur Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs des Kantonsrates sowie die Wahl der Stellvertreterin beziehungsweise des Stellvertreters zukommen (Art. 6 PVG-E; neue Bst. c<sup>bis</sup> und c<sup>ter</sup>). Ferner ist es Sache des Präsidiums, die Parlamentsdienste zu organisieren, wobei der Kantonsrat Organisationsbestimmungen im Sinn von Vorgaben in das Geschäftsreglement aufnehmen kann (neuer Bst. c<sup>quater</sup>); insofern organisiert das Präsidium die Parlamentsdienste «nach Massgabe des Geschäftsreglementes» (Art. 2 Abs. 3 PVG-E). Die Organisationskompetenz des Präsidiums ist vergleichbar mit jener der Regierung in Bezug auf die Staatsverwaltung. Für die Regierung gilt, dass sie nach Art. 16 Abs. 1 Bst. d StVG die Organisation der Staatsverwaltung bestimmt, soweit sie nicht durch Gesetz festgelegt wird. Dem Präsidium obliegt die Organisation der Parlamentsverwaltung, soweit nicht das Geschäftsreglement entsprechende Bestimmungen enthält. Im Weiteren ist die Budgetkompetenz des Präsidiums in Bst. g anzupassen; diesbezüglich wird auf die Bemerkungen zu Art. 9 PVG-E in Ziffer 14.1. dieses Berichts verwiesen. Hinsichtlich der «Überwachung der Ausgaben», die bisher im zweiten Satzteil von Bst. g festgehalten ist, ergibt sich eine Neuformulierung in Bst. g<sup>bis</sup>, die es ermöglicht, den Generalsekretär mit dieser Aufgabe zu beauftragen.

*Art. 8* legt im geänderten Abs. 3 fest, dass die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident neu zusammen mit der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär des Kantonsrates im Namen des Kantonsrates unterzeichnet. Nach geltendem Recht obliegt die Mitunterzeichnung dem Staatssekretär.

*Art. 12* erwähnt die ständigen Kommissionen. Einerseits sind die Justizkommission und die Geschäftsprüfungskommission zu nennen, die aus der Aufgabenumlagerung zwischen der heutigen Rechtspflegekommission und der heutigen Staatswirtschaftlichen Kommission gebildet werden (Bst. b und c). Neu sind sodann die Strategiekommission und die Kommission für Aussenbeziehungen aufzuführen (Bst. d<sup>bis</sup> und d<sup>ter</sup>).

*Art. 14* ist im Hinblick auf die veränderten Tätigkeitsbereiche der bisherigen Rechtspflegekommission und deren Umbenennung in «Justizkommission» zu ändern. Es entfällt die Aufsicht über die Strafuntersuchungs- und -vollzugsbehörden und das Konkursamt sowie über die Gerichte und die ihnen unterstellten Behörden, Beamten und Angestellten (Abs. 1 Bst. e).

In *Art. 14bis* ist in Abs. 1 die neue Bezeichnung «Justizkommission» aufzunehmen.

*Art. 15* berücksichtigt die künftige Neubezeichnung der Staatswirtschaftlichen Kommission als «Geschäftsprüfungskommission». Ihr obliegt künftig die bisher von der Rechtspflegekommission wahrgenommene Aufsicht über die Amtsführung der Rechtspflegeorgane sowie der Organe der Geldvollstreckung (Abs. 1 Bst. a<sup>bis</sup>). Sodann ist Art. 15 in Abs. 1 Bst. b und Abs. 4 mit Blick auf die Schaffung der beiden neuen ständigen Kommissionen und die daraus folgende Abgrenzung der Zuständigkeiten zur Geschäftsprüfungskommission anzupassen. Abs. 4 wird gleichzeitig redaktionell geändert, indem er als Aufzählung formuliert wird.

*Art. 16* ist nach Massgabe der für die Finanzkommission relevanten Wirkung aus der Schaffung der Strategiekommission und der Kommission für Aussenbeziehungen zu ändern. In Abs. 1 entfällt die Zuständigkeit zur Beratung des Finanzplans, und Abs. 2 grenzt die Befugnisse der Finanzkommission zur Strategiekommission und zur Kommission für Aussenbeziehungen ab. Im Vordergrund steht dabei die Klärung der Schnittstelle in Bezug auf den Aufgaben- und Finanzplan sowie auf Ausgabenbeschlüsse aufgrund von zwischenstaatlichen Vereinbarungen (vgl. Art. 16bis Bst. b und 16ter Abs. 1 Bst. c KRR in der Fassung gemäss vorliegendem Entwurf des X. Nachtrags).

*Art. 16bis* zählt die Gegenstände auf, die der Vorberatung durch die Strategiekommission bedürfen. Insbesondere geht es um jene Geschäfte, die im Zusammenhang mit der Einführung von Instrumenten zur Planung und Steuerung der Staatstätigkeit stehen und in der Vorlage zum IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz enthalten sind. Hinzu kommen die in Bst. c erwähnten Sachplanungen. Die bisherige Kompetenz der Staatswirtschaftlichen Kommission nach Art. 15 Abs. 1 Bst. c KRR, die Planung der Staatstätigkeit zu prüfen, wird ersetzt durch die Vorberatung des Berichts der Regierung über das Ergebnis des Regierungscontrollings.

*Art. 16ter* enthält den Zuständigkeitskatalog der Kommission für Aussenbeziehungen. Abs. 1 Bst. a, c und d sowie Abs. 2 sind Folge davon, dass die Tätigkeiten dieser Kommission nicht auf Funktionen beschränkt sind, die einer Konkordatskommission zu übertragen wären. Abs. 2 klärt zudem die Schnittstelle zur Prüfungstätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission; wenn es um Bereiche der Aussenbeziehungen geht, obliegt die Prüfung neu der Kommission für Aussenbeziehungen. Mit Abs. 3 wird die Abgrenzung zur Wahlvorbereitungskompetenz der Fraktionen nach Art. 137 und 138 KRR vorgenommen. Wenn es um Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen geht, handelt die Kommission für Aussenbeziehungen als Wahlvorbereitungsorgan. Es steht ihr selbstverständlich zu, dabei auf Vorschläge der Fraktionen abzustellen. Wesentlich ist, dass die Fraktionen in diesem Politikbereich nicht mehr direkt zuhänden des Kantonsrates wirken; dazwischen geschaltet ist neu die Kommission für Aussenbeziehungen.

*Art. 16quater* enthält in Abs. 1 das Recht der Kommission für Aussenbeziehungen, von der Regierung informiert zu werden. Umgekehrt heisst dies, dass die Regierung verpflichtet ist – unter Umständen auch von sich aus – die Kommission für Aussenbeziehungen zu informieren. Das ausserpolitische Handeln des Kantons und die Sicherstellung einer «einheitlichen ausserpolitischen Stimme» werden massgeblich von einem engen Zusammenwirken zwischen Regierung und Kommission abhängen. Damit kann ein bedeutsamer Beitrag zu einer aktiven Zusammenarbeit des Kantons mit dem Bund, mit anderen Kantonen und mit dem Ausland im Sinn von Art. 1 Abs. 3 KV geleistet werden. Weil ausserpolitische Themen namentlich bei laufenden Vertragsverhandlungen zwecks Vermeidens einer Schwächung in den Verhandlungspositionen geheim zu halten sind, ist die Weitergabe von Informationen durch die Kommission an das Ratsplenum zu begrenzen. Dieser Sachverhalt wird in Abs. 2 geregelt. Konkret bedeutet dies, dass weitestgehende Transparenz zwischen Regierung und Kommission bestehen soll, dass diese Transparenz aber im Interesse der Sache gegenüber Parlament und Öffentlichkeit nicht durchwegs besteht.

*Art. 16quinqüies* ergänzt das Informationsrecht beziehungsweise die Informationspflicht nach Art. 16quater. Auch diese Bestimmung dient dem Grundsatz, dass der Kanton St.Gallen ausserpolitisch mit *einer* Stimme auftritt. Da der Regierung verfassungsrechtlich die lead-Funktion in der Aussenpolitik zukommt (vgl. 74 KV), ist die Mitwirkung der Kommission für Aussenbeziehungen bei laufenden Vertragsverhandlungen auf Empfehlungen beschränkt; es ist dem Entscheid der Regierung überlassen, ob sie diesen Empfehlungen Folge geben will oder nicht.

*Art. 19* enthält gegenüber dem geltenden Recht keine materielle Änderung, sondern berücksichtigt die neuen Bezeichnungen «Justizkommission» und «Geschäftsprüfungskommission» sowie das Hinzukommen von zwei zusätzlichen ständigen Kommissionen. Nachdem das Zu-

sammenwirken der ständigen Kommissionen durch Aufnahme von Art. 19bis ergänzt wird, ist eine Anpassung des Randtitels von Art. 19 erforderlich.

*Art. 19bis* sieht eine neue Form des Zusammenwirkens der ständigen Kommissionen vor. Ergänzend zu Besprechungen beziehungsweise Aussprache nach Art. 19 sollen die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen berechtigt werden, mit beratender Stimme an den Verhandlungen der anderen ständigen Kommissionen teilzunehmen. Im Vordergrund dieser Teilnahme stehen die Sicherstellung des Informationsaustausches zwischen den Kommissionen und die Koordination der Kommissionstätigkeiten. Die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident kann von sich aus, auf Beschluss der von ihr oder ihm geleiteten Kommission oder auf Einladung der anderen Kommission teilnehmen.

*Art. 19ter* ist darauf ausgerichtet, Zuständigkeitskonflikte zu vermeiden, wenn mehrere ständige Kommissionen für die Behandlung eines Geschäftes in Frage kommen könnten.

In *Art. 23ter* wird «in internationalen und interkantonalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen» durch «in internationalen und interkantonalen parlamentarischen Gremien» ersetzt. Mit dieser offeneren Umschreibung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Bezeichnung der Institutionen, in denen der Kantonsrat vertreten ist, nicht zum vornherein feststeht.

Mit der Änderung von Abs. 2 von *Art. 23quater* geht die Zuständigkeit zur Unterbreitung des Antrags über Grösse und Zusammensetzung der Vertretungen vom Präsidium auf die neue ständige Kommission für Aussenbeziehungen über. Es ist künftig deren Aufgabe, das Wahlgeschäft vorzubereiten. Wie in *Art. 23ter* wird auch in dieser Bestimmung die Bezeichnung «Gremien» aufgenommen.

*Art. 31ter* erklärt neu die Parlamentsdienste – anstelle der Staatskanzlei – für die Führung des Registers über die Interessenbindungen der Ratsmitglieder verantwortlich.

*Aufhebung von Art. 34:* Diese Bestimmung, die den Anspruch der Ratsmitglieder auf Zustellung von staatlichen Veröffentlichungen (Bst. a) und auf Erhalt von Auskünften über Sach- und einfache Rechtsfragen enthält, findet sich neu in Art. 6 Abs. 1 und Art. 6bis StVG in der Fassung gemäss Entwurf des Parlamentsverwaltungsgesetzes. Es entfällt dabei die Auskünfte über einfache Rechtsfragen für die Abklärung eines Antrags oder eines Vorstosses. Diese Aufgabe fällt im Sinn einer Supportleistung künftig den Parlamentsdiensten zu (vgl. Art. 3 Bst. b PVG-E).

Künftig sind nach *Art. 35* die Parlamentsdienste für die allgemeine Einführung neuer Mitglieder des Kantonsrates in die Amtstätigkeit besorgt. Nach geltendem Recht obliegt diese Aufgabe dem Präsidium. Eine Delegation an die ihm unterstellte Parlamentsverwaltung ist zweckmässig, wobei die Mitwirkung von Präsidiumsmitgliedern je nach Gestaltung der Einführungsanlässe denkbar oder gar geboten ist.

*Aufhebung von Art. 37:* Diese Bestimmung findet sich neu in Art. 4bis StVG in der Fassung gemäss Entwurf des Parlamentsverwaltungsgesetzes sowie in Art. 5 PVG-E. Sie kann deshalb im Kantonsratsreglement gestrichen werden.

In *Art. 38* wird der ergänzend zu den Mitgliedern der Regierung der Staatssekretär erwähnt. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden, weil die Regelung über die Eidesleistung durch den Staatssekretär in Art. 44 KRR enthalten ist. Diese Bestimmung ist aufzuheben.

*Art. 40* hält nach geltender Formulierung fest, dass die Regierung die Beschlüsse des Kantonsrates vollzieht, soweit das Kantonsratsreglement nichts anderes bestimmt. Der Vorbehalt ist nicht auf das Reglement zu beschränken, sondern auf das Gesetz auszuweiten. So wird beispielsweise künftig die Parlamentsverwaltung nach Massgabe des Parlamentsverwaltungsgesetzes

setzes Beschlüsse des Kantonsrates, namentlich im organisatorisch-betrieblichen Bereich, zu vollziehen haben.

*Aufhebung von Art. 41:* Die Bereitstellung eines Kommissionssekretariates beziehungsweise einer Kommissionssekretärin oder eines Kommissionssekretärs durch das zuständige Departement entfällt. Diese Aufgabe geht an die Parlamentsdienste über. Ebenso verlagern sich die Tätigkeiten von Kommissionssekretärin oder Kommissionssekretär, wie sie in Abs. 2 und 3 erwähnt sind, auf die Parlamentsdienste. Ausgenommen sind Sachauskünfte von Dienststellen der Staatsverwaltung zu Vorlagen der Regierung; die entsprechende Regelung findet sich in Art. 6 Abs. 1 StVG in der Fassung gemäss Entwurf des Parlamentsverwaltungsgesetzes.

Die in Art. 42 festgeschriebene allgemeine Pflicht zu Unterstützungsleistungen der Staatsverwaltung gegenüber dem Kantonsrat erfährt mit Schaffung einer Parlamentsverwaltung insofern eine Einschränkung, als sich diese Verpflichtung künftig entweder aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung ergibt – so zum Beispiel im Rahmen des Staatsverwaltungsgesetzes – oder in der Leistungsvereinbarung nach Art. 4 PVG-E enthalten ist. Dies wird mit der Änderung von Art. 42 verdeutlicht.

*Aufhebung von Art. 43 bis 47:* Diese Bestimmungen regeln die Parlamentsdienste nach dem heute bestehenden Kooperationsmodell. Sie sind im Zusammenhang mit der Schaffung von selbstständigen Parlamentsdiensten aufzuheben und durch die nachstehend erwähnten Art. 47bis bis 47quater zu ersetzen.

*Art. 47bis* listet die Tätigkeiten der Parlamentsdienste in Berücksichtigung und Konkretisierung von Art. 3 PVG-E sowie in Übernahme einzelner im bisherigen Art. 46 KRR enthaltenen Aufgaben auf. Nach Abs. 1 und 2 erfüllen die Parlamentsdienste grundsätzlich alle diese Aufgaben. Art. 4 PVG-E räumt die Möglichkeit ein, Aufgaben, die nach Art. 47bis an sich von den Parlamentsdiensten zu erbringen sind, im Rahmen der zwischen dem Präsidium und der Regierung abgeschlossenen Leistungsvereinbarung von der Staatskanzlei erfüllen zu lassen. In Bezug auf Abs. 2 Bst. c ist festzuhalten, dass diese Aufgaben sowohl für die ständigen wie auch für die nichtständigen Kommissionen erfüllt werden.

*Art. 47ter* hält – ausgehend von Art. 2 Abs. 3 PVG-E und Art. 7 Abs. 1 Bst. c<sup>ter</sup> KRR in der Fassung gemäss vorliegendem Entwurf des X. Nachtrags – als Vorgabe fest, dass das Präsidium bei der Organisation der Parlamentsdienste von zwei Ressorts auszugehen hat, nämlich dem Ratsdienst und dem Kommissionendienst. Welche Aufgaben im Detail welchem Ressort zufallen oder welchem Ressort sie zugeordnet werden sollen, ist dem Entscheid des Präsidiums anheim gestellt. Für seinen Entscheid ist lediglich verbindlich, dass die Geschäftsführung für Kommissionen und Vertretungen dem Kommissionendienst obliegen. Ferner hat es sich nach den Bestimmungen des Reglementes zu richten, die bestimmte Tätigkeiten dem Kommissionendienst übertragen.

*Art. 47quater* bildet die Rechtsgrundlage für die Aufgaben der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs des Kantonsrates. Abs. 1 bringt zum Ausdruck, dass sie oder er vom Präsidium beaufsichtigt wird und unmittelbar der Kantonsratspräsidentin oder dem Kantonsratspräsidenten unterstellt ist. Abs. 2 übernimmt die bisher auf den Staatssekretär ausgerichtete Bestimmung von Art. 43 Abs. 1 KRR, wobei ergänzend zum Kantonsrat, dem die Generalsekretärin oder der Generalsekretär zur Verfügung steht, neu das Präsidium erwähnt wird. Abs. 3 ist mit dem geltenden Art. 43 Abs. 2 KRR vergleichbar. Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär des Kantonsrates ist gemäss Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2 berechtigt, sich im Kantonsrat und im Präsidium an der Diskussion zu beteiligen und Anträge zu stellen. Allerdings ist diese Mitwirkung auf Angelegenheiten der Parlamentsdienste beschränkt. Im Gegensatz zur Staatssekretärin oder zum Staatssekretär, der oder dem gegenüber heute – wie ausgeführt – weitergehende Mitwirkungsrechte im Parlament zugeordnet werden, nimmt die Generalsekretärin oder der Generalsekretär vorab operative Aufgaben zu Gunsten des Kantonsrates und dessen Or-

ganen war. Eine Vereidigung der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs ist deshalb nicht angezeigt.

*Art. 50* regelt die örtliche und zeitliche Ansetzung von Kommissionssitzungen. Neu ist der Kommissionendienst einzubeziehen. Weil künftig auch die Staatskanzlei in Vertretung der Regierung an Beratungen von vorberatenden Kommissionen vertreten ist, beschränkt sich die Anhörung zu Ort und Zeit der Kommissionssitzungen nicht mehr nur auf das zuständige Departement, sondern auch auf die Staatskanzlei.

*Aufhebung von Art. 51:* Die Bestimmung über die Kommissionssekretärinnen und Kommissionssekretäre, die vom zuständigen Departement den Kommissionen zur Verfügung zu stellen sind, entfällt.

*Aufhebung von Art. 54:* Die Zustellung von Einladungen für Kommissionssitzungen und organisatorischen Mitteilungen ist nicht mehr Sache des zuständigen Departementes und der Kommissionssekretärin oder des Kommissionssekretärs, sondern fällt als Aufgabe der Geschäftsführung für die Kommission dem Kommissionendienst innerhalb der Parlamentsdienste zu. Deshalb kann Art. 54 gestrichen werden.

*Art. 55* verpflichtet die Kommissionsmitglieder, sich bei Abwesenheit beim Kommissionspräsidenten zu entschuldigen. Als administrative Vereinfachung ist vorgesehen, dass die Entschuldigung künftig beim Kommissionendienst einzureichen ist.

*Art. 55bis* auferlegt der Kommissionssekretärin oder dem Kommissionssekretär die Aufgabe, die Anwesenheitskontrolle zu führen. Diese Aufgabe soll künftig der Kommissionendienst wahrnehmen.

Die in *Art. 61* vorgesehene Übermittlung der Kommissionsanträge an den Kantonsrat und – über die Staatskanzlei – an die Regierung erfolgt durch den Kommissionendienst.

*Art. 62* bestimmt in der geltenden Fassung, dass die mit Prüfungsaufgaben betrauten Kommissionen, das heisst die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission, dem Kantonsrat in der Regel schriftlich Bericht über das Ergebnis ihrer Prüfung erstatten. Nachdem künftig auch der Kommission für Aussenbeziehungen Prüfungstätigkeiten obliegen, indem sie Regierung und Verwaltung in Bezug auf die Wahrnehmung der Aufgabenerfüllung in den Aussenbeziehungen beaufsichtigt, ist diese neue Kommission in Art. 62 Abs. 3 KRR ebenfalls zu nennen. Demgegenüber entfällt die Nennung der Rechtspflegekommission, die als künftige Justizkommission keine Aufsichtstätigkeiten mehr ausübt. An Stelle von «Staatswirtschaftliche Kommission» ist neu «Geschäftsprüfungskommission» zu verwenden. Wie bisher steht es auch jenen Kommissionen, die keine Prüfungsaufgaben wahrnehmen zu, schriftlich Bericht zu erstatten, dies auf der Grundlage von Art. 61 Abs. 1 KRR.

Will eine Kommission eine Medienorientierung durchführen, steht ihr dazu nach *Art. 64* neu der Kommissionendienst und nicht mehr die Staatskanzlei zur Verfügung. Vorbehalten bleibt eine anders lautende Regelung im Rahmen der Leistungsvereinbarung zwischen Präsidium und Regierung gemäss Art. 4 PVG-E.

*Art. 65* legt die Ausfertigung von Kommissionsprotokollen fest. Der Protokollentwurf ist neu vom Kommissionendienst innert einer Woche dem Kommissionspräsidenten vorzulegen (Änderung von Abs. 2).

*Art. 67* regelt in Abs. 1 die Zustellung der Kommissionsprotokolle. Empfängerin ist künftig neben dem zuständigen Departement auch die Staatskanzlei. Die Staatskanzlei soll – wie bisher – über die Gesetzesmaterialien verfügen können, unter anderem im Hinblick darauf, dass sie diese den Departementen im Rahmen der Rechtsanwendung zur Verfügung stellen kann. So dann legt diese Bestimmung fest, wie die Einsichtgabe in Kommissionsprotokolle zu handha-

ben ist und wie der Austausch der Kommissionsprotokolle zwischen den ständigen Kommissionen – mit Ausnahme der Redaktionskommission, für die hinsichtlich der Protokollierung die Sonderregelung von Art. 65 Abs. 3 KRR gilt – erfolgt. Der Übergang von der Rechtspflegekommission zur Justizkommission und von der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Geschäftsprüfungskommission sowie die Bildung von zwei neuen ständigen Kommissionen, nämlich die Strategiekommission und die Kommission für Aussenbeziehungen, verlangen eine entsprechende Anpassung von Abs. 2. Nach der neuen Formulierung in Abs. 3 soll künftig die Generalsekretärin oder der Generalsekretär des Kantonsrates über die Einsichtgabe entscheiden; die Staatskanzlei ist hierfür nicht mehr zuständig.

*Art. 69* legt die Zuständigkeit zur Anordnung von ausserordentlichen Sessionen in Erfüllung des Auftrags der Motion 42.07.16 «Ausserordentliche Sessionen des Kantonsrates» fest.

*Art. 72* enthält in Abs. 1 die neue Bezeichnung der Rechtspflegekommission als «Justizkommission».

*Art. 74:* Entschuldigungen bei Sitzungsabwesenheit sollen künftig nach den Parlamentsdiensten zugestellt werden.

*Art. 78:* Die Parlamentsdienste – nicht mehr die Staatskanzlei – sorgen künftig dafür, dass geführten Gruppen eine Einführung in die Ratsverhandlungen vermittelt wird. Denkbar ist, diesen Teil der Öffentlichkeitsarbeit bei der Staatskanzlei zu behalten; massgebend ist diesfalls die Leistungsvereinbarung nach Art. 4 PVG-E.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Medien melden sich nach *Art. 79* künftig bei den Parlamentsdiensten, nicht mehr bei der Staatskanzlei. Es sind denn auch die Parlamentsdienste, die den regelmässigen Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r)n die Beratungsunterlagen zustellen.

Nach dem geänderten *Art. 84* erfolgt die Austeilung von Änderungsanträgen über die Parlamentsdienste. Einreichestelle für Änderungsanträge sind neu ebenfalls die Parlamentsdienste.

Der veränderten Stellung des Staatssekretärs entsprechend ist *Art. 86* dahingehend zu ändern, dass er – gleich wie die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departementes – Vorrang bei der Worterteilung genießt.

*Art. 98* wird nicht im Zusammenhang mit der Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates oder infolge Verselbstständigung der Parlamentsdienste angepasst, sondern mit Rücksicht auf die Kantonsverfassung. *Art. 98* Abs. 2 zweiter Satz KRR sieht vor, dass die zweite Lesung einer Verfassungsvorlage erst nach Ablauf von zwei Monaten seit der ersten Lesung durchgeführt werden darf. Diese Regelung stellt eine Wiederholung einer gleichlautenden Bestimmung der alten Kantonsverfassung dar (*Art. 124* Abs. 2 aKV). Die seit dem 1. Januar 2003 angewendete Kantonsverfassung sieht eine solche Beratungsklausel nicht vor, weshalb *Art. 98* Abs. 2 KRR entsprechend zu ändern ist.

*Art. 104* nimmt neu Bezug auf das Instrument des Aufgaben- und Finanzplans, der an die Stelle des Finanzplans tritt. Der Aufgaben- und Finanzplan ist – wie Voranschlag und Staatsrechnung – abschnittsweise zu beraten.

In *Art. 106* wird das neue Instrument des Regierungsprogramms erwähnt. Es soll gemäss Abs. 2 in der Reihenfolge der Ziele beraten werden. Der bisherige Abs. 2 wird zu Abs. 3.

*Art. 127* enthält in Abs. 1 die neue Bezeichnung der Rechtspflegekommission als «Justizkommission».

*Art. 132* stellt die Übereinstimmung mit der herabgesetzten Mitgliederzahl des Kantonsrates und eine redaktionelle Anpassung an die Kantonsverfassung her. Materiell ist damit keine Änderung verbunden.

*Art. 137* und *Art. 138* grenzen die Zuständigkeiten der Fraktionen und der Kommission für Ausenbeziehungen hinsichtlich der Unterbreitung von Wahlvorschlägen ab (vgl. die Bemerkungen zu *Art. 16ter* Abs. 3 gemäss vorliegendem Entwurf des X. Nachtrags).

Die Veröffentlichung des Kurzprotokolls nach Sessionsschluss wird nach *Art. 144* den Parlamentsdiensten übertragen.

Nach dem geänderten *Art. 146* erstellen die Parlamentsdienste das Protokoll in elektronischer Form. Die Leistungsvereinbarung kann vorsehen, dass die Staatskanzlei die elektronische Aufbereitung besorgt; die inhaltliche Ausgestaltung obliegt jedoch den Parlamentsdiensten.

Protokolleinsprachen sind nach *Art. 147* künftig den Parlamentsdiensten einzureichen.

*Art. 152* überträgt die Prüfung der für die Auszahlung der Entschädigungen massgebenden Listen einerseits – wie heute – dem Kommissionspräsidenten sowie – neu – dem Kommissionsdienst (bisher: Kommissionssekretärin beziehungsweise Kommissionssekretär oder Staatskanzlei).

Mit *Ziffer II* wird die Verbindung zur Übergangsbestimmung und zum Vollzugsbeginn in *Art. 11* und *12* des Parlamentsverwaltungsgesetzes hergestellt. Die in *Bst. a* aufgeführten Artikel beziehen sich auf jene Bestimmungen, welche die Verselbständigung der Parlamentsdienste zum Gegenstand haben.

### **14.3. Entwurf des V. Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates**

Es wird auf *Ziffer 12.3.3.* des Berichts verwiesen. Weitere Bemerkungen sind nicht anzubringen.

## **15. Rechtliches**

Die Schaffung der von der Staatsverwaltung unabhängigen Parlamentsverwaltung führt zu einmaligen Kosten von 242'000 Franken und zu jährlich wiederkehrenden Kosten in der Grössenordnung von 1'300'000 Franken. Die Änderung der Entschädigungsansätze ist kostenneutral; sie bewirkt keine Mehrkosten. Die Betragsgrenzen für das obligatorische Finanzreferendum nach *Art. 6* des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) werden nicht erreicht. Somit untersteht das Parlamentsverwaltungsgesetz dem fakultativen Gesetzesreferendum nach *Art. 5* RIG.

## **16. Stellungnahme der Regierung**

Nach *Art. 91* Abs. 2 zweitem Satz KRR steht der Regierung das Recht zu, zu Vorlagen des Präsidiums Stellung zu nehmen. Eine erste, mündliche Stellungnahme zur vorliegenden Parlamentsreform gab die Regierung am Arbeitsgespräch mit dem Präsidium vom 18. Dezemer 2007 ab; eine zweite, schriftliche Stellungnahme erfolgte im Schreiben vom 22. Januar 2008.

## 16.1. Stellungnahme betreffend Kommissionssystem

1. Nach Auffassung der Regierung muss bei Änderungen im Kommissionssystem wegleitend sein, eine «Zweiklassen-Gesellschaft» unter den Mitgliedern des Kantonsrates zu vermeiden.<sup>130</sup> Insofern ist bei der Schaffung von neuen ständigen Kommissionen Zurückhaltung geboten. Die nichtständigen vorberatenden Kommissionen bilden ein wichtiges Instrument, Geschäfte vorzubereiten. Je nach politischem Interesse und regionaler Herkunft nehmen die Mitglieder des Kantonsrates in diesen Kommissionen Einsitz. Hinsichtlich der Beratungsgegenstände zeigt sich überdies, dass bei der überwiegenden Zahl von Geschäften strategische Überlegungen bedeutsam sind. Solche sind nicht auf das Regierungsprogramm und Sachplanungen beschränkt und lassen sich denn auch nicht bei einer separaten Kommission, das heisst der vorgesehenen Strategiekommission, konzentrieren.

Vor dem Hintergrund des erfolgreich funktionierenden Kommissionssystems beurteilt die Regierung die Schaffung einer Strategiekommission nicht als zielführend. Es entstehen insbesondere im Verhältnis zur Finanzkommission neue Schnittstellen. Aus Sicht der Regierung ist es nicht angezeigt, die Strategiekommission mit der Beratung von Sachplanungen zu beauftragen;<sup>131</sup> solche sind – in Übereinstimmung mit der bewährten Praxis – wie bisher von einer nichtständigen Kommission vorzubereiten. Die in der Vorlage der Regierung vom 23. Oktober 2007 zum IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz<sup>132</sup> dargestellten Instrumente bedürfen zwar einer Beratung in einer vorberatenden Kommission; eine zusätzliche ständige Kommission scheint jedoch unverhältnismässig, zumal die Beratung des Regierungsprogramms nur alle vier Jahre vorgesehen ist.

2. Was die vorgeschlagene Kommission für Aussenbeziehungen betrifft, hält die Regierung dafür, diese massvoll zu entwickeln. So sollte die Berichterstattung der Regierung über die Ausgestaltung der Ziele der Aussenbeziehungen wie bisher in regelmässigen Abständen durch eine nichtständige Kommission und nicht – wie in Art. 16ter Abs. 1 Bst. a des Entwurfs zum X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement vorgesehen – von der Kommission für Aussenbeziehungen vorberaten werden. In Bezug auf die Anhörung nach Art. 16quinquies des Entwurfs zum X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement ist festzuhalten, dass es in der Praxis nicht möglich ist, vor der Aufnahme von Verhandlungen über eine interkantonale Vereinbarung eine parlamentarische Kommission anzuhören. Dies würde die Verhandlungsposition der Regierung gegenüber den Verhandlungspartnern beeinträchtigen. Die ersten Gespräche finden in der Regel ohne definierten Startzeitpunkt in Regierungskonferenzen oder direkt bilateral zwischen den Kantonen statt. Art. 16quinquies ist aus diesen Gründen zu streichen.

3. Das Zusammenlegen der Aufsichtstätigkeiten der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Rechtspflegekommission bei einer Geschäftsprüfungskommission entspricht nach Meinung der Regierung keinem Bedürfnis. Staatswirtschaftliche Kommission und Rechtspflegekommission nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr. Die sich an der Gewaltenteilung orientierende Aufteilung der Aufsicht auf die beiden Kommissionen ist sachgerecht; ein Zusammenführen der Aufsichtsbereiche führt nicht zu mehr Effizienz. Hinzu kommt, dass die Aufsicht über die Justiz durch eine Vereinigung der Aufsichtstätigkeiten bei einer einzigen Kommissionen geschwächt wird.

## 16.2. Stellungnahme betreffend eigenständige Parlamentsdienste

1. Die Regierung lehnt das im Entwurf des Parlamentsgesetzes vorgesehene Modell ab. Sie bevorzugt das heutige Kooperationsmodell, bei dem die Staatskanzlei Stabsstelle sowohl der Regierung als auch des Kantonsrates ist. Es ermöglicht eine sinnvolle Koordination zwischen den beiden Staatsgewalten im Dienst einer optimalen Zusammenarbeit, schafft Synergien, er-

<sup>130</sup> Vgl. Ziffer 5.5. dieses Berichts.

<sup>131</sup> Vgl. Ziffer 6.2.1. dieses Berichts.

<sup>132</sup> ABI 2007, 3095 ff. (22.07.20).

leichtert die gegenseitige Information und verhindert Konfrontationen aus Prestigegründen. Es nutzt die Ressourcen optimal und führt dadurch zu einem sparsamen Personal- und Mitteleinsatz. Die heutigen Anforderungen an einen modernen Kanton erfordern Strukturen, die nicht auf Konfrontation, sondern auf Zusammenarbeit angelegt sind. Als Bindeglied zwischen Regierung und Parlament erleichtert die Staatskanzlei die Zusammenarbeit der beiden Behörden, ohne deren selbstständigen Verantwortungsbereich und Entscheidungsspielraum einzuschränken.

2. Die Regierung wendet sich sodann dagegen, die von den Departementen bisher erbrachten Dienstleistungen für das Parlament – Protokollierung der Verhandlungen der nichtständigen Kommissionen, Erteilung von Sach- und Rechtsauskünften an Kommissionen usw. – neu durch unabhängige Parlamentssekretariate erbringen zu lassen. Diese Aufgabenverlagerung von den Departementen zu den Parlamentsdiensten führt nicht nur zu unnötigem zusätzlichem Personalaufwand, sondern auch zu Mehraufwand bei den Departementen. Gerade die nichtständigen Kommissionen sind bei der Vorberatung der Vorlagen auf den Support aus den jeweiligen Departementen angewiesen. Dieses Fachwissen nicht mehr im bisherigen Umfang zu nutzen beziehungsweise jeweils über die unabhängigen Parlamentssekretariate bei den Departementen abzurufen, ist mit unnötigem Mehraufwand verbunden und einer qualitativ guten Kommissionstätigkeit abträglich.

3. Sodann verweist die Regierung auf den Erlass des III. Nachtrags zum Staatsverwaltungs-gesetz vom 31. Juli 2007,<sup>133</sup> der am 1. Januar 2008 in Vollzug trat. Mit diesem Nachtrag regelte der Kantonsrat die Stellung und die Organisation der Finanzkontrolle neu. Nach Art. 42k StVG führt die Finanzkontrolle das Sekretariat der Finanzkommission. Der Gesetzgeber hat bewusst davon abgesehen, die Finanzkontrolle dem Kantonsrat beziehungsweise dem Präsidium zu unterstellen; vielmehr ist die Finanzkontrolle administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet, ohne dass deswegen deren Support zu Gunsten der Finanzkommission beziehungsweise des Kantonsrates beeinträchtigt würde.

Mit der Schaffung der verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienste wird die Finanzkontrolle von dieser erst jüngst durch den Gesetzgeber bestätigten Aufgabe entbunden. Die Regierung betont, dass diese Folge für die Arbeit der Finanzkommission zwangsläufig mit Nachteilen verbunden ist, geht dieser Kommission doch das Know how der Finanzkontrolle verlustig. Es wird kaum möglich sein, diesen Know how-Verlust mit verwaltungsunabhängigen Parlamentsdiensten aufzufangen.

Nicht anders verhält es sich für die Arbeit anderer Kommissionen, wenn inskünftig ein zwar verwaltungsunabhängiges, dafür aber mutmasslich mit weniger fachlichem Know how in den Sachgeschäften ausgestattetes Parlamentssekretariat die Geschäfte der vorberatenden Kommissionen begleitet und deren Protokoll führt. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist der Entwurf des Parlamentsverwaltungsgesetzes abzulehnen.

4. Die Schaffung einer unabhängigen Parlamentsverwaltung beziehungsweise die Verselbstständigung der Parlamentsdienste führt zu jährlichen Mehrkosten von jährlich 933'000 Franken. Es wird nach Auffassung der Regierung nicht leicht sein, diese Mehrkosten gegenüber der Öffentlichkeit zu vertreten, zumal im Zusammenhang mit der Verkleinerung des Parlamentes von Kosteneinsparungen die Rede war.

### **16.3. Stellungnahme betreffend eigenständige Kommissionssekretariate**

1. Die Regierung ist der Auffassung, dass ein zusätzlicher Support für ständige Kommissionen – als Folge der beiden neuen Kommissionen sowie der Übernahme von Tätigkeiten zu Gunsten von Subkommissionen – durch den Ausbau von Personalressourcen bei der Staatskanzlei

---

<sup>133</sup> sGS 141.1; nGS 42-100.

möglich ist. Eine Änderung der heutigen Organisation der Parlamentsdienste ist nach Meinung der Regierung nicht zwingend. Die Parlamentsdienste der Staatskanzlei würden ihren Support zu Gunsten der ständigen Kommissionen (einschliesslich Subkommissionen) auf der heutigen gesetzlichen Basis erbringen. Nicht anders als bisher wären sie nach Art. 7 StVG ausschliesslich dem ihnen vorgesetzten Organ des Kantonsrates verantwortlich, soweit sie Aufgaben für das Parlament erfüllen.

2. Die Regierung hält fest, dass dem Präsidium diese Verantwortlichkeit nach Art. 7 StVG für die auszubauenden Sekretariate der ständigen Kommissionen offenbar nicht genügt, nachdem es sich vom Kantonsrat beauftragen lassen will, eine Vorlage auszuarbeiten, die verwaltungsunabhängige Sekretariate für die ständigen Kommissionen einführt. Bei der gesetzlichen Ausgestaltung dieser verwaltungsunabhängigen Kommissionssekretariate wird nach Meinung der Regierung darauf zu achten sein, dass kein Know how-Verlust gegenüber der heutigen Lösung eintritt. Ein solcher Know how-Verlust könnte beispielsweise im Bereich der neuen Kommission für Aussenbeziehungen eintreten, wenn neu ein verwaltungsunabhängiges, ständiges Sekretariat und nicht mehr das jeweilige Fachdepartement die Protokollführung bei der Beratung interkantonalen Vereinbarungen besorgt.

#### **16.4. Stellungnahme zu den Anträgen**

Die Regierung begrüsst den Antrag des Präsidiums, auf das Parlamentsverwaltungsgesetz nicht einzutreten. Angesichts dieses Antrags verzichtet sie in ihrer Stellungnahme auf Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Parlamentsverwaltungsgesetzes. Sie behält sich jedoch vor, im Rahmen der parlamentarischen Beratung Anträge zu einzelnen Gesetzesbestimmungen zu stellen, sollte der Kantonsrat wider Erwarten auf das Parlamentsverwaltungsgesetz eintreten.

### **17. Antragstellung**

#### **17.1. Vorbemerkungen**

Das Präsidium erfüllt mit der Unterbreitung des Entwurfs eines Parlamentsverwaltungsgesetzes den Auftrag, der ihm mit Gutheissung der Motion 42.07.47 «Unabhängiges Parlamentssekretariat» vom Kantonsrat erteilt worden ist.

Das 21er-Gremium «Parlamentsreform» hat – nachdem es den Entwurf des Parlamentsverwaltungsgesetzes und des X. Nachtrags zum Kantonsratsreglement mit den zahlreichen, auf die Schaffung der eigenständigen Parlamentsdienste bezogenen Änderungen von Reglementsbestimmungen beraten hatte – nochmals grundsätzlich darüber beraten, ob mit der Motion 42.07.47 «Unabhängiges Parlamentssekretariat» anvisierte Vorhaben tatsächlich den st.gallischen Verhältnissen gerecht werde.

Es ist dem 21er-Gremium «Parlamentsreform» bekannt, dass verschiedene andere Kantone mit der Institution von eigenständigen Parlamentsdiensten gute Erfahrungen machen. Auch lässt sich die Bedeutung des Arguments, dass das Parlament staatsrechtlich und staatspolitisch ein eigenständiges Organ sei, das über eigene Ressourcen, namentlich auch in administrativer Hinsicht, verfügen müsse, nicht ohne Weiteres von der Hand weisen. In Bezug auf die Situation im Kanton St.Gallen ist jedoch ausschlaggebend, dass das bestehende und seit jeher angewendete Kooperationsmodell sehr gut funktioniert. Der Kantonsrat arbeitet effizient. Er ist stets in der Lage gewesen, parlamentarische Entscheide zeitgerecht zu fassen. Die Parlamentsdienste – sei hierfür die Staatskanzlei oder seien in Teilbereichen einzelne Departemente verantwortlich – funktionieren ohne Friktionen und die in diese Tätigkeiten involvierten Personen haben ihre Aufgaben auch gegenüber dem Parlament und seinen Organ immer loyal erfüllt. Das bestehende System vermag den Anliegen nach sach- und zeitgerechter Kooperation, Koordination und Kommunikation in jeder Hinsicht zu entsprechen. Die bei der Staats-

kanzlei angesiedelten Parlamentsdienste tragen zu einer effizienten und Synergien herbeiführenden Zusammenarbeit von Parlament und Regierung sowie zu einer optimalen Nutzung der Ressourcen bei.

Das 21er-Gremium «Parlamentsreform» ist aufgrund dieser Überlegungen zur Auffassung gelangt, dem Kantonsrat zu beantragen, von der Schaffung von eigenständigen Parlamentsdiensten abzusehen und das bisherige Kooperationsmodell weiterzuführen. Hingegen sieht es Bedarf für Reformen im Bereich der ständigen Kommissionen. Hier ist es – namentlich auch mit dem Blick auf die Erweiterung der Zahl von ständigen Kommissionen – angezeigt, eigenständige Kommissionssekretariate zu schaffen. Diese sollen administrativ der Staatskanzlei zugeordnet sein, jedoch in Bezug auf ihre Aufgabenerfüllung der Aufsichts- und Weisungsbefugnis der zuständigen parlamentarischen Organe, das heisst insbesondere des Präsidiums und der Kommissionspräsidien, unterstehen. Das Präsidium regt deshalb an, das in Ziffer 13.4.2. dieses Berichts skizzierte Modell – ausgerichtet auf die ständigen Kommissionen – umzusetzen und die hierfür erforderlichen Bestimmungen auf der Stufe von Gesetz und Kantonsratsreglement zu erlassen beziehungsweise zu ändern. Es beantragt aus diesem Grund dem Kantonsrat, auf den Entwurf des Parlamentsverwaltungsgesetzes nicht einzutreten und das Präsidium nach Art. 95 KRR zu beauftragen, eine Vorlage zur Schaffung von eigenständigen Kommissionssekretariaten für ständige Kommissionen zu unterbreiten. Parallel dazu stellt es den Antrag, den Entwurf des X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement an das Präsidium zurückzuweisen und diesen im Sinn des erwähnten Auftrags zu bereinigen. Wird dem Präsidium dieser Auftrag erteilt, so wird es die entsprechende Vorlage auf die Frühjahrssession dem Kantonsrat zuleiten. An dieser Session wären die Gesetzesbestimmungen in erster und zweiter Lesung sowie der X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement zu beraten, damit ein Vollzugsbeginn auf den Beginn der Amtsdauer am 1. Juni 2008 möglich ist.

## **17.2. Anträge**

Das Präsidium beantragt Ihnen, sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates:

1. auf den Entwurf des Parlamentsverwaltungsgesetzes nicht einzutreten;
2. das Präsidium zu beauftragen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die eigenständige Kommissionssekretariate für die ständigen Kommissionen vorsieht, wobei vorzusehen ist, dass:
  - die Kommissionssekretariate administrativ der Staatskanzlei zugeordnet sind;
  - die Weisungs- und Aufsichts-befugnis bei den zuständigen parlamentarischen Organen liegen;
3. den Entwurf des X. Nachtrags zum Kantonsratsreglement an das Präsidium mit dem Auftrag zurückzuweisen, diesen im Rahmen der Erfüllung des Auftrags nach Ziffer 2 anzupassen;
4. auf den V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates einzutreten;

5. 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;
  - 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.

Die Präsidentin des Kantonsrates:  
Marie-Theres Huser

Der Staatssekretär:  
Martin Gehrer

## Beilage

### Übersicht über Kommissionen für Aussenpolitik in den Kantonen

<b>Kanton</b>	<b>Bezeichnung</b>	<b>Funktionen</b>
<b>Schwyz</b>	Konkordatskommission	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vorberatung der Vorlagen des Regierungsrates an den Kantonsrat.</li> <li>– Regierungsrat informiert die Kommission rechtzeitig über Aufnahme, Gegenstand und Verlauf von Konkordatsverhandlungen.</li> <li>– Regierungsrat holt vor wichtigen Entscheidungen die Stellungnahme der Kommission ein. Die Kommission kann Empfehlungen abgeben.</li> <li>– Antragstellung an Kantonsrat für die Wahl von Mitgliedern in interkantonalen parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen.</li> </ul>
<b>Obwalden</b>	Kommission für strategische Planung und Aussenbeziehungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vorberatung der Geschäfte im Bereich der Aussenbeziehungen (sofern sie nicht einer besonderen Kommission zugewiesen werden), insbesondere: <ul style="list-style-type: none"> <li>– interkantonale und internationale Verträge;</li> <li>– Berichte zu Angelegenheiten der Aussenbeziehungen;</li> <li>– Gegenstände, welche die Mitwirkungsrechte der Kantone an der Willensbildung des Bundes betreffend (Standesinitiative, Kantonsreferendum);</li> <li>– Ausgabenbeschlüsse aufgrund interkantonaler und internationaler Verträge.</li> </ul> </li> <li>– Regierungsrat hört nach Möglichkeit die Kommission bereits im Vorverfahren zu wichtigen Vorhaben im Bereich interkantonaler und internationaler Verträge an.</li> <li>– Kommission vertritt den Kantonsrat in interparlamentarischen Kommissionen, die beauftragt sind, zu Verhandlungen über interkantonale und internationale Verträge Stellung zu nehmen.</li> </ul>
<b>Zug</b>	Konkordatskommission	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mitwirkung bei Konkordaten. Sie umfasst: <ul style="list-style-type: none"> <li>– das Recht gegenüber dem Regierungsrat auf ständige Information über den Gang der Verhandlungen;</li> <li>– das Recht gegenüber dem Regierungsrat auf Anhörung und Meinungsäusserung vor wichtigen Verhandlungen und Entscheidungen;</li> <li>– das Recht, dem Regierungsrat für die Verhandlungen und Entscheide Empfehlungen zu erteilen;</li> <li>– die Berichterstattung und Unterbreitung eines Antrags an den Kantonsrat gleichzeitig mit der Vorlage des Regierungsrates.</li> </ul> </li> </ul>

<b>Kanton</b>	<b>Bezeichnung</b>	<b>Funktionen</b>
<b>Freiburg</b>	Kommission für auswärtige Angelegenheiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kommission prüft Entwürfe von Erlassen zur Genehmigung des Beitritts zu einem interkantonalen oder internationalen Vertrag, dessen Genehmigung in die Zuständigkeit des Grossen Rates fällt. Das Büro kann diese Prüfung einer anderen Kommission übertragen; diese holt wenn nötig die Stellungnahme der Kommission für auswärtige Angelegenheiten ein.</li> <li>– Kommission prüft alle parlamentarischen Eingaben, welche die Erteilung eines Mandats zur Aushandlung oder zur Kündigung eines interkantonalen oder internationalen Vertrags verlangen.</li> <li>– Kommission erfüllt Aufgaben und trifft Massnahmen, die aufgrund des interkantonalen Rechts und der Spezialgesetzgebung in ihre Zuständigkeit fallen.</li> <li>– Kommission bezeichnet aus ihren Mitgliedern die Vertreterinnen und Vertreter in den interparlamentarischen Kommissionen, die beauftragt sind, zur Genehmigung oder zur Änderung eines Vertrags Stellung zu nehmen.</li> <li>– Mitglieder des Grossen Rates, die in eine interparlamentarische Kommission zur Kontrolle der Ausführung eines interkantonalen Vertrages delegiert werden, werden vom Grossen Rat auf Stellungnahme der Kommission für auswärtige Angelegenheiten gewählt. Die Mitglieder der Kommission für auswärtige Angelegenheiten haben die Funktion von Ersatzmitgliedern, so dass die Freiburger Delegation immer vollständig ist.</li> </ul>
<b>Schaffhausen</b>	Kommission für grenzüberschreitende Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prüfung und Vorberatung der in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallenden internationalen und interkantonalen Verträge.</li> <li>– Behandlung weiterer Geschäfte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, für die der Kantonsrat zuständig ist.</li> <li>– Bezeichnung der Mitglieder in der Parlamentarier-Konferenz Bodensee.</li> <li>– Der Regierungsrat konsultiert die Kommission, bevor er bedeutende internationale und interkantonale Verhandlungen aufnimmt. Er informiert die Kommission regelmässig, frühzeitig und umfassend über wichtige Entwicklungen in den grenzüberschreitenden Beziehungen.</li> </ul>
<b>Waadt</b>	Commission des affaires extérieures	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vorberatung von Gesetzen, Berichten, Motionen, Postulaten und Initiativen im Bereich der Aussenbeziehungen, insbesondere: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausübung von Standesinitiative und Standesreferendum;</li> <li>– jährlicher Bericht des Staatsrates über die kantonale Aussenpolitik;</li> <li>– Genehmigung von Verträgen und Konkordaten, sofern das Büro den Vertrag oder das Konkordat nicht einer anderen Kommission überweist, weil der Vertrag oder das Konkordat spezifische Fragen regelt.</li> </ul> </li> <li>– Die Kommission kann vom Staatsrat zu Angelegenheiten im Bereich der Aussenbeziehungen konsultiert werden.</li> </ul>

<b>Kanton</b>	<b>Bezeichnung</b>	<b>Funktionen</b>
<b>Neuenburg</b>	Commission des affaires extérieures	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vorberatung von Geschäften, die interkantonale und internationale Angelegenheiten betreffen und die ihr vom Grossen Rat zugewiesen werden sowie von diesbezüglichen Gesetzesänderungen.</li> <li>– Der Staatsrat informiert die Kommission regelmässig über die Politik von internationalen und interkantonalen Organisationen, denen der Kanton angehört, sowie über Verhandlungen, die im Hinblick auf den Abschluss von Verträgen oder Konkordaten geführt werden.</li> <li>– Die Kommission berät die Genehmigung von Verträgen und Konkordaten vor, soweit nicht der Staatsrat abschliessend zuständig ist.</li> <li>– Die Kommission kann vom Staatsrat zu allen wichtigen Fragen im Bereich der Aussenbeziehungen konsultiert werden.</li> </ul>
<b>Genf</b>	Commission des affaires communales, régionales et internationales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vorberatung von Geschäften, die ihr vom Grossen Rat zugewiesen werden und die insbesondere betreffen: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Berichte des Staatsrates über wichtige regionale Angelegenheiten;</li> <li>– Angelegenheiten, die das internationale Genf, die humanitäre und die Entwicklungshilfe sowie Stellungnahmen zu internationalen Belangen betreffen.</li> </ul> </li> <li>– Erfüllung aller Aufgaben nach Massgabe der Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland.<sup>134</sup></li> </ul>
<b>Jura</b>	Commission des affaires extérieures et de la réunification	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vorberatung aller Angelegenheiten, welche die Zusammenarbeit sowie die Wiedervereinigung des Jura betreffen, sowie interkantonale Verträge und Konkordate im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes.</li> <li>– Vertretung des jurassischen Parlamentes in den interparlamentarischen Organen zur Überwachung der Einhaltung von interkantonalen Verträgen und zur Kontrolle der Tätigkeit von interkantonalen Vollzugsorganen, ausgenommen im Justizbereich.</li> </ul>

<sup>134</sup> Vgl. Ziffer 7.4 dieses Berichts.

## Parlamentsverwaltungsgesetz

Entwurf des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008<sup>135</sup> Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

### I. Organisation

#### *Parlamentsdienste*

*Art. 1.* Der Kantonsrat verfügt über eine eigenständige, als «Parlamentsdienste» bezeichnete Parlamentsverwaltung.

Die Parlamentsdienste unterstützen Präsidium, Kommissionen, Vertretungen und Ratsmitglieder bei deren parlamentarischen Arbeit.

Sie arbeiten bei bei gemeinsamen Aufgaben mit der Staatsverwaltung zusammen.

#### *Organisation*

*Art. 2.* Die Parlamentsdienste sind dem Präsidium unterstellt.

Sie werden von der Generalsekretärin oder vom Generalsekretär des Kantonsrates geleitet.

Das Präsidium bestimmt die Organisation der Parlamentsdienste nach Massgabe des Geschäftsreglementes.

#### *Aufgaben*

*Art. 3.* Die Parlamentsdienste:

- a) planen und organisieren den Ratsbetrieb;
- b) beraten Präsidium, Kommissionen, Vertretungen sowie Ratsmitglieder in Verfahrensfragen und erteilen ihnen Sach- und Rechtsauskünfte;
- c) nehmen im Auftrag von Präsidium, Kommissionen und Vertretungen Abklärungen vor;
- d) dokumentieren Kommissionen, Vertretungen und Ratsmitglieder;
- e) nehmen die Geschäftsführung für das Präsidium sowie die Kommissionen und die Vertretungen wahr und besorgen die Sekretariatsarbeiten;
- f) führen das Protokoll von Sitzungen des Kantonsrates, des Präsidiums der Kommissionen und der Vertretungen;

---

<sup>135</sup> ABI 2008, ●●.

- g) informieren die Öffentlichkeit über Angelegenheiten von Kantonsrat, Kommissionen und Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien;
- h) erfüllen weitere Aufgaben, die ihnen durch das Geschäftsreglement des Kantonsrates oder vom Präsidium übertragen werden.

#### *Mitwirkung der Staatskanzlei*

*Art. 4.* Die Staatskanzlei erfüllt Aufgaben, die dem Ratsbetrieb dienen und nicht von den Parlamentsdiensten wahrgenommen werden.

Präsidium und Regierung schliessen eine Leistungsvereinbarung ab.

Die Leistungsvereinbarung regelt Art und Umfang der Aufgaben sowie die Finanzierung deren Erfüllung.

#### *Zustellung der Beratungsunterlagen*

*Art. 5.* Die Parlamentsdienste stellen den Mitgliedern der Regierung und der Staatssekretärin oder dem Staatssekretär die Beratungsunterlagen zu.

## **II. Personal**

#### *Generalsekretärin oder Generalsekretär des Kantonsrates*

*Art. 6.* Der Kantonsrat wählt auf Amtsdauer die Generalsekretärin oder den Generalsekretär des Kantonsrates. Das Präsidium stellt Antrag.

Das Präsidium regelt die Stellvertretung.

#### *Weiteres Personal*

*Art. 7.* Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär des Kantonsrates stellt im Rahmen des Voranschlags die Mitarbeitenden an und erlässt die das Dienstverhältnis betreffenden Verfügungen.

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates kann für die Anstellung und für den Erlass von dienstrechtlichen Verfügungen:

- a) die Zuständigkeit des Präsidiums festlegen;
- b) die Genehmigung des Präsidiums vorbehalten.

#### *Dienstrecht*

*Art. 8.* Für das Dienstverhältnis der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs des Kantonsrates und des weiteren Personals der Parlamentsdienste gelten sachgemäss:

- a) die Bestimmungen über den Staatsdienst;
- b) das Dienst- und Besoldungsrecht für das Staatspersonal;
- c) das Disziplinar- und Verantwortlichkeitsrecht.

### III. Finanzen

#### *Voranschlag*

*Art. 9.* Das Präsidium erstellt die auf den Kantonsrat und die Parlamentsdienste bezogenen Abschnitte des Voranschlags auf Antrag der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs des Kantonsrates.

Die Regierung übernimmt die vom Präsidium erstellten Abschnitte in den Voranschlagsentwurf zu Händen des Kantonsrates.

Die Parlamentsdienste vollziehen den Voranschlag unter sachgemässer Beachtung der allgemeinen Bestimmungen über den Finanzhaushalt.

### IV. Schlussbestimmungen

#### *Änderung bisherigen Rechts*

*Art. 10.* Das Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994<sup>136</sup> wird wie folgt geändert:

#### *Geltungsbereich*

*Art. 1.* Dieses Gesetz ordnet die Staatsverwaltung, soweit andere Gesetze keine abweichenden Vorschriften enthalten.

Staatsverwaltung sind:

- a) Regierung sowie ihr nachgeordnete Behörden und Dienststellen;
- b) \_\_\_\_\_;
- c) selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten. Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Vorschriften;
- d) Private, soweit ihnen Staatsaufgaben übertragen sind.

**Dieses Gesetz wird sachgemäss angewendet auf:**

- 1. die Parlamentsdienste, soweit sie nicht zu Gunsten des Kantonsrates und dessen Organe handeln;**
- 2. Gerichte und andere Justizbehörden, soweit sie nicht richterlich handeln.**

#### *Grundsatz*

*Art. 4.* Die Staatsverwaltung unterstützt den Kantonsrat **nach Massgabe des Gesetzes** bei der Ausübung seiner Befugnisse.

**Sie arbeitet bei gemeinsamen Aufgaben mit den Parlamentsdiensten zusammen.**

#### *Regierung a) Stellung*

*Art. 4bis (neu).* **Die Mitglieder der Regierung und der Staatssekretär nehmen an den Sitzungen des Kantonsrates teil. Sie haben beratende Stimme und Antragsrecht.**

**Die Regierung lässt ihre Vorlagen und Anträge durch die zuständigen Mitglieder oder den Staatssekretär vertreten.**

---

<sup>136</sup> sGS 140.1.

**Der Vorsteher des zuständigen Departementes oder der Staatssekretär vertritt die Regierung in den Sitzungen von vorberatenden Kommissionen des Kantonsrates.**

**b) Vorlagen**

*Art. 5.* Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat von sich aus oder in dessen Auftrag Berichte, Anträge und Entwürfe. Aus der Begründung von Gesetzes- und Beschlussesentwürfen sind die wesentlichen Folgen ersichtlich.

*Übrige Staatsverwaltung* \_\_\_\_\_

***Art. 6.* Die Staatsverwaltung unterstützt den Kantonsrat und dessen Kommissionen, indem sie insbesondere Sachauskünfte zu Vorlagen der Regierung erteilt.**

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

***Zustellung der Veröffentlichungen***

***Art. 6bis (neu).* Die Staatsverwaltung stellt den Mitgliedern des Kantonsrates und den Parlamentsdiensten unentgeltlich die staatlichen Veröffentlichungen zu, die diese zur Ausübung ihres Amtes benötigen.**

*Art. 7 wird aufgehoben.*

**Staatssekretär**

*Art. 20.* Der Staatssekretär:

- a) leitet den Geschäftsverkehr der Regierung, nimmt an ihren Verhandlungen teil und ist für die Protokollführung verantwortlich;
- b) stellt der Regierung Antrag über Geschäfte im Aufgabenbereich der Staatskanzlei \_\_\_\_\_;
- c) sorgt für die Öffentlichkeitsarbeit;
- d) leitet die Staatskanzlei.

Die Regierung regelt die Stellvertretung.

**Staatskanzlei a) Stellung**

***Art. 32.* Die Staatskanzlei ist Stabsstelle **der Regierung** \_\_\_\_\_.**

\_\_\_\_\_.

*b) Aufgaben*

Art. 33. Die Staatskanzlei unterstützt **die Regierung** \_\_\_\_\_ durch:

- a) Vorbereitung der Sitzungen;
- b) Stellungnahmen zu Gesetzgebung und Verwaltungsorganisation sowie zu allgemeinen staatsrechtlichen, staatspolitischen und verwaltungsrechtlichen Fragen;
- c) Koordination der Verwaltungstätigkeit sowie der interkantonalen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit;
- d) allgemeine Öffentlichkeitsarbeit;
- e) Herausgabe von Amtsblatt und Gesetzessammlung sowie anderen Veröffentlichungen;
- f) Erfüllung protokollarischer Aufgaben;
- g) Besorgung der allgemeinen Sekretariatsgeschäfte;
- h) Erfüllung weiterer Aufgaben, die ihr übertragen werden.

*Stellung*

Art. 42a. Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons. Sie unterstützt:

- a) den Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht über die Staatsverwaltung und die Gerichte;
- b) die Regierung, \_\_\_\_\_ die Departemente **und die Staatskanzlei** bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Staatsverwaltung.

Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und selbstständig. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit ausschliesslich Verfassung und Gesetz verpflichtet.

Die Finanzkontrolle ist administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet.

*Aufsichtsbereich*

Art. 42b. Der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterliegen vorbehältlich besonderer gesetzlicher Vorschriften:

- a) der Kantonsrat;
- a<sup>bis</sup>) die Parlamentsdienste;**
- b) die Staatsverwaltung;
- c) die Gerichte und andere Justizbehörden;
- d) die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons.

Die Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht auch dort aus, wo nach Gesetz oder Statuten eine eigene Revisionsstelle beauftragt ist. Sie stimmt ihre Tätigkeit mit anderen Organen ab, die Prüfungsaufgaben wahrnehmen.

Die Finanzkontrolle kann bei Organisationen und Personen, die Staatsbeiträge empfangen oder denen Staatsaufgaben übertragen sind, in Absprache mit dem zuständigen Departement **oder der Staatskanzlei** Prüfungen durchführen.

*Besondere Aufträge*

Art. 42k. **Das Präsidium und die** zuständige Kommission des Kantonsrates **so wie** die Regierung, \_\_\_\_\_ die Departemente **und die Staatskanzlei** können der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie in Fragen der Finanzaufsicht als beratendes Organ beiziehen.

\_\_\_\_\_.

**Die Finanzkontrolle** kann von der Regierung **sowie** den Departementen **und der Staatskanzlei** beratend beigezogen werden:

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

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

*Berichterstattung a) zuhanden der geprüften Stellen*

*Art. 42l.* Die Finanzkontrolle teilt der geprüften Dienststelle sowie dem zuständigen Departement **oder der Staatskanzlei** und dem Finanzdepartement die wesentlichen Ergebnisse ihrer Prüfung schriftlich mit.

Bei der Prüfung von Gerichten, von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie von Organisationen und Personen ausserhalb der Staatsverwaltung werden die Ergebnisse der Prüfung sowohl diesen als auch den zuständigen Stellen der Staatsverwaltung mitgeteilt.

Lassen Feststellungen der Finanzkontrolle ein sofortiges Handeln als geboten erscheinen, informiert die Finanzkontrolle unverzüglich das vorgesetzte Organ der geprüften Dienststelle.

Bei der Erfüllung von besonderen Aufträgen nach Art. 42k dieses Erlasses erfolgt die Berichterstattung nur an die auftraggebende Stelle.

*Meinungsverschiedenheiten*

*Art. 42n.* Bestehen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Finanzkontrolle und dem zuständigen Departement, **der Staatskanzlei**, dem zuständigen Gericht oder der Leitung der zuständigen selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt über festgestellte Mängel und deren Behebung, entscheidet die Regierung, das Präsidium des zuständigen obersten kantonalen Gerichtes oder das oberste Organ der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt über die notwendigen Massnahmen. Die Finanzkontrolle stellt Antrag.

Kommt auch zwischen der Regierung, dem Präsidium des zuständigen obersten kantonalen Gerichtes oder dem obersten Organ der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt und der Finanzkontrolle keine Einigung zustande, teilt die Finanzkontrolle dies der zuständigen Kommission des Kantonsrates mit.

*Übergangsbestimmung*

*Art. 11.* Das Präsidium errichtet die Parlamentsdienste bis spätestens 31. Dezember 2008.

Der Kantonsrat kann die Frist bis spätestens 31. Mai 2009 verlängern, wenn:

- a) wichtige Gründe vorliegen;
- b) die Errichtung innert Frist unmöglich ist.

*Vollzugsbeginn*

*Art. 12.* Dieser Erlass wird ab 1. Juni 2008 angewendet.

## X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement

Entwurf des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008<sup>137</sup> Kenntnis genommen und beschliesst:

I.

Das Kantonsratsreglement vom 24. Oktober 1979<sup>138</sup> wird wie folgt geändert:

### *Titel.* Geschäftsreglement 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<sup>bis</sup>) stellt dem Kantonsrat Antrag für die Wahl des Generalsekretärs des Kantonsrates;**
- c<sup>ter</sup>) wählt den Stellvertreter des Generalsekretärs des Kantonsrates;**
- c<sup>quarter</sup>) organisiert die Parlamentsdienste nach Massgabe dieses Reglementes;**
- 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) **erstellt die Abschnitte «Kantonsrat» und «Parlamentsdienste» des Staatsvoranschlages\_\_\_\_\_;**
- g<sup>bis</sup>) überwacht die Verwendung der Kredite, soweit es diese Aufgabe nicht dem Generalsekretär des Kantonsrates überträgt.**

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.

<sup>137</sup> ABI ●●.

<sup>138</sup> sGS 131.11.

*Präsident*

Art. 8. Der Präsident leitet die Verhandlungen des Kantonsrates und des Präsidiums.

Er vertritt den Kantonsrat nach aussen, wacht über dessen Rechte sowie über die Befolgung des Reglementes und sorgt für Ruhe und Ordnung im Sitzungssaal.

Er unterzeichnet zusammen mit dem **Generalsekretär des Kantonsrates** im Namen des Kantonsrates.

Er kann anstelle des Präsidiums dringliche Ersatzwahlen in Kommissionen treffen.

*Bestand*

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

- a) ...;
- b) **Justizkommission**;
- c) **Geschäftsprüfungskommission**;
- d) Finanzkommission;
- d<sup>bis</sup>) **Strategiekommission**;
- d<sup>ter</sup>) **Kommission für Aussenbeziehungen**;
- e) ...
- f) Redaktionskommission.

*Justizkommission a) allgemein*

Art. 14. Die **Justizkommission** berät folgende Angelegenheiten vor:

- a) ...
- a<sup>bis</sup>) Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates und allfällige Kassationsbeschwerden;
- a<sup>ter</sup>) Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter;
- b) Petitionen und Rekurse;
- b<sup>bis</sup>) ...
- c) Begnadigungsgesuche;
- d) Disziplinarfälle sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden;
- e) \_\_\_\_\_.

Der Kantonsrat kann ausnahmsweise eine besondere Kommission bestellen.

*b) Prüfung von Wahlen*

Art. 14bis. Sind schwierige oder umfangreiche Abklärungen über die Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates und allfällige Kassationsbeschwerden zu treffen, tritt die **Justizkommission** auf Einladung des Präsidiums vor ihrer Wahl aufgrund der Fraktionsvorschläge zur provisorischen Behandlung zusammen.

Bei Ersatzwahlen während der Amtsdauer tritt sie nur zusammen, wenn ihr Präsident es anordnet oder wenn es vom Präsidium oder aus der Mitte des Rates verlangt wird. Im übrigen prüft der Kommissionspräsident, ob die Ersatzwahl rechtmässig ist.

### **Geschäftsprüfungskommission**

Art. 15. Die **Geschäftsprüfungskommission** prüft aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen:

- a) die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten;
- a<sup>bis</sup>) **die Amtsführung von Gerichten, Strafuntersuchungs- und Strafvollzugsorganen sowie Organen der Geldvollstreckung und der ihnen unterstellten Behörden und Dienststellen;**
- b) \_\_\_\_\_;
- c) die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge.

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

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

Vorbehalten bleiben die Befugnisse:

1. **der Finanz- und der Strategiekommission sowie der Kommission für Aussenbeziehungen;**
2. **einer ausnahmsweise bestellten besonderen Kommission.**

### *Finanzkommission*

Art. 16. Die Finanzkommission berät Voranschlag und Staatsrechnung vor und prüft durch eigene Kontrollen den gesamten Finanzhaushalt \_\_\_\_\_ des Staates. Sie kann auch zum Finanzgebaren der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten Stellung nehmen.

**Sie berät andere Finanzgeschäfte vor, soweit nicht:**

- a) **die Strategiekommission oder die Kommission für Aussenbeziehungen zuständig ist;**
- b) **der Kantonsrat eine besondere Kommission einsetzt.**

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

### **Strategiekommission**

Art. 16bis (neu). Die **Strategiekommission** berät vor:

- a) **das Regierungsprogramm;**
- b) **den Aufgaben- und Finanzplan;**
- c) **Sachplanungen, wenn sie von strategischer Bedeutung sind oder einen inhaltlichen Zusammenhang mit dem Regierungsprogramm aufweisen, soweit der Kantonsrat nicht im Einzelfall eine besondere Kommission bestellt;**
- d) **den Bericht der Regierung über das Ergebnis des Regierungscontrollings.**

### **Kommission für Aussenbeziehungen a) Aufgaben**

Art. 16ter (neu). 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.**

Sie prüft aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlichen Anstalten im Bereich der Aussenbeziehungen.

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

#### **b) Information**

*Art. 16quater (neu).* Die Kommission für Aussenbeziehungen lässt sich von der Regierung informieren über:

- a) Entwicklung und wichtige Fragen der Aussenbeziehungen;
- b) laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen.

Sie informiert den Kantonsrat, soweit sie nicht auf Antrag der Regierung die erhaltenen Informationen mit Rücksicht auf laufende Verhandlungen als vertraulich bezeichnet.

#### **c) Anhörung**

*Art. 16quinquies (neu).* 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.

#### *Zusammenwirken a) Aussprachen*

*Art. 19.* Die Präsidenten der **Justiz-**, der **Geschäftsprüfungs-**, **der Finanz-** **und der Strategiekommission sowie der Kommission für Aussenbeziehungen** besprechen Abgrenzung und gegenseitige Ergänzung der Kommissionstätigkeit. Der Präsident des Kantonsrates lädt sie bei Bedarf zu einer Aussprache ein.

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

#### **b) Teilnahme an Kommissionssitzungen**

*Art. 19bis (neu).* Der Präsident einer ständigen Kommission kann bei Bedarf zur gegenseitigen Information und Abstimmung der Kommissionstätigkeiten an Sitzungen von anderen ständigen Kommissionen mit beratender Stimme teilnehmen.

Seine Teilnahme erfolgt:

- a) von sich aus;
- b) auf Beschluss der von ihm geleiteten Kommission;
- c) auf Einladung der anderen ständigen Kommission.

#### **Zuständigkeit**

*Art. 19ter (neu).* Soweit dieses Reglement ein Geschäft nicht ausdrücklich einer ständigen Kommission zuweist, bezeichnet das Präsidium die zuständige Kommission, wenn mehrere Kommissionen für die Behandlung des Geschäftes in Frage kommen.

### *Vertretung des Kantonsrates und Aufgabe*

*Art. 23ter.* Der Kantonsrat kann sich durch Ratsmitglieder in interkantonalen und internationalen parlamentarischen **Gremien** vertreten lassen.

Die Aufgabe der Vertretungen richtet sich nach Ziel und Zweck der **Gremien**, denen sie angehören.

Die Vertretungen erstatten dem Kantonsrat periodisch Bericht.

### *Bestellung und Erneuerung*

*Art. 23quater.* Der Kantonsrat wählt die Vertretungen zu Beginn der Amtsdauer.

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

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

### *b) Register*

*Art. 31ter.* **Die Parlamentsdienste** führen ein Register über die Angaben der Ratsmitglieder.

Das Register ist öffentlich.

*Art. 34 wird aufgehoben.*

### *Einführung*

*Art. 35.* **Die Parlamentsdienste** sorgen für die allgemeine Einführung neuer Mitglieder des Kantonsrates in die Amtstätigkeit.

*Art. 37 wird aufgehoben.*

### *b) Eidesleistung*

*Art. 38.* Die Mitglieder der Regierung **und der Staatssekretär** leisten bei Amtsantritt und vor Beginn der Amtsdauer vor dem Kantonsrat den Pflichteid oder das Handgelübde.

Die Eidesformel lautet: «Ihr werdet schwören: die Verfassung und Gesetze getreulich zu halten, die Pflichten Eures Amtes mit aller Gewissenhaftigkeit, ohne Ansehen der Person zu erfüllen, dafür weder Geld noch Gabe, sei es mittelbar oder unmittelbar, anzunehmen und die öffentliche Wohlfahrt nach Kräften zu fördern, redlich, treu und ohne Falsch, so wie Ihr es vor Gott und Eurem Gewissen verantworten möget.» Nach Vorlesen der Eidesformel ist bei erhobenen Schwurhänden die Schwurformel nachzusprechen: «Was mir vorgelesen wurde, schwöre ich zu tun und zu halten, so wahr mir Gott helfe.»

Die Handgelübde-Formel lautet: «Ihr werdet geloben: die Verfassung und Gesetze getreulich zu halten, die Pflichten Eures Amtes mit aller Gewissenhaftigkeit, ohne Ansehen der Person, zu erfüllen, dafür weder Geld noch Gabe, sei es mittelbar oder unmittelbar, anzunehmen und die öffentliche Wohlfahrt nach Kräften zu fördern, redlich, treu und ohne Falsch, so wie Ihr es vor Eurem Gewissen verantworten möget.» Nach Vorlesen der Handgelübde-Formel rei-

chen Mitglieder der Regierung dem Präsidenten die rechte Hand und sprechen nach: «Das gelobe ich.»

*b) Vollzug*

*Art. 40.* Die Regierung vollzieht die Beschlüsse des Kantonsrates, soweit **das Gesetz und dieses Reglement nichts anderes bestimmen.**

*Art. 41 wird aufgehoben.*

*Beamte und Angestellte*

*Art. 42.* Der Kantonsrat fordert die **im Gesetz oder in der Leistungsvereinbarung festgelegten Tätigkeiten** und **Sachauskünfte** von Beamten und Angestellten durch Vermittlung des zuständigen Departementes **oder der Staatskanzlei** an.

Die ständigen Kommissionen können sich bei ihrer Kontrolltätigkeit unmittelbar an Beamte und Angestellte wenden, teilen es aber dem zuständigen Departement **oder der Staatskanzlei** mit.

*Art. 43 bis 47 werden aufgehoben.*

**Aufgaben**

*Art. 47bis (neu).* Die Parlamentsdienste erfüllen unter Leitung des Generalsekretärs des Kantonsrates die Aufgaben, die ihnen durch das Gesetz und dieses Reglement sowie ergänzende Anordnungen des Präsidiums übertragen sind.

Die Parlamentsdienste besorgen insbesondere:

- a) Organisation des Ratsbetriebs und Sicherstellung der Verhandlungen des Kantonsrates und des Präsidiums;
- b) Ausfertigung und Zustellung der Protokolle und Beschlüsse des Kantonsrates;
- c) Geschäftsführung für Kommissionen und Vertretungen, Sicherstellung der Verhandlungen sowie Ausfertigung und Zustellung der Protokolle und Beschlüsse;
- d) Drucklegung und Vervielfältigung von Beratungsunterlagen und weiteren Dokumenten;
- e) Zustellung der Beratungsunterlagen;
- f) Vermittlung von Unterlagen, die der Dokumentation dienen;
- g) Gewährleistung der Verfügbarkeit von Dokumenten und Daten in elektronischer Form sowie der elektronischen Kommunikation zwischen den Organen und den Mitgliedern des Kantonsrates;
- h) Durchführung von Abklärungen für Präsidium, Kommissionen und Vertretungen sowie Berichterstattung über das Ergebnis;
- i) Erteilung von Sach- und Rechtsauskünften an Präsidium, Kommissionen, Vertretungen und Ratsmitglieder;
- j) Sicherstellung des Weibeldienstes;
- k) Information der Öffentlichkeit über Angelegenheiten von Kantonsrat, Präsidium, Kommissionen und Vertretungen;
- l) Organisation des Besuchs der Kantonsratsverhandlungen durch geführte Gruppen.

### **Organisation**

**Art. 47ter (neu).** Die Parlamentsdienste sind in den Ratsdienst und den Kommissionendienst gegliedert.

Der Ratsdienst erfüllt die den Parlamentsdiensten übertragenen Aufgaben, soweit nicht nach diesem Reglement und ergänzenden Anordnungen des Präsidiums der Kommissionendienst zuständig ist.

Der Kommissionendienst besorgt unter Aufsicht des Kommissionspräsidenten die Geschäftsführung für Kommissionen und Vertretungen.

### **Generalsekretär des Kantonsrates**

**Art. 47quater (neu).** Der Generalsekretär des Kantonsrates leitet unter Aufsicht des Präsidiums und nach dessen Weisungen die Parlamentsdienste. Er ist dem Kantonsratspräsidenten unterstellt.

Der Generalsekretär des Kantonsrates steht dem Kantonsrat und dem Präsidium unmittelbar zur Verfügung und nimmt an den Sitzungen teil.

Er steht dem Präsidenten in der Amtsführung zur Seite und hat das Recht, sich in Angelegenheiten der Parlamentsdienste an der Diskussion zu beteiligen und Anträge zu stellen.

### **Ansetzung**

**Art. 50.** Der Kommissionspräsident setzt **im Einvernehmen mit dem Kommissionendienst und** nach Anhören des zuständigen Departementes **oder der Staatskanzlei** Ort und Zeit der Kommissionssitzung fest.

Über weitere Kommissionssitzungen entscheidet die Kommission.

*Art. 51 und 54 werden aufgehoben.*

### **Entschuldigung und Rücktritt**

**Art. 55.** Kann ein Kommissionsmitglied an einer Sitzung nicht teilnehmen, so entschuldigt es sich rechtzeitig beim **Kommissionendienst**.

Kann ein Kommissionsmitglied im wesentlichen nicht an den Verhandlungen teilnehmen, so reicht es dem Fraktionspräsidenten seinen Rücktritt ein. Dieser macht dem Präsidenten einen Vorschlag für die Ersatzwahl.

### **Anwesenheit**

**Art. 55bis.** Der **Kommissionendienst** führt die Anwesenheitskontrolle der vorberatenden Kommission.

Zu Beginn jeder Sitzung haben sich die Mitglieder in eine Liste einzutragen. Der Kommissionspräsident kann bei längeren Sitzungen die Anwesenheit der Mitglieder ein zweites Mal feststellen lassen.

Wer sich innert einer Stunde nicht einträgt, gilt als abwesend.

### *Anträge*

Art. 61. Der **Kommissionendienst** übermittelt die Kommissionsanträge unmittelbar nach Abschluss der Beratungen **dem Kantonsrat und der Staatskanzlei zuhanden der Regierung**.

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

Die finanziellen Auswirkungen eines Antrages sind kurz darzulegen.

### *Berichte a) schriftliche*

Art. 62. Die Kommission kann dem Kantonsrat schriftlich Bericht erstatten.

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

Die \_\_\_\_\_ **Geschäftsprüfungskommission**, \_\_\_\_\_ die Finanzkommission **und die Kommission für Aussenbeziehungen** erstatten dem Kantonsrat über das Ergebnis ihrer Prüfung in der Regel schriftlich Bericht.

### *Medienorientierung*

Art. 64. Die Kommission kann über das Ergebnis ihrer Beratungen durch **den Kommissionendienst** eine Medienmitteilung veröffentlichen oder in geeigneten Fällen eine Medienkonferenz organisieren lassen.

Minderheitsmeinungen und -anträge sind angemessen zu berücksichtigen.

### *Im allgemeinen*

Art. 65. Das Kommissionsprotokoll enthält in der Regel die Namen der Antragsteller, die Anträge und die Gründe, die zur Annahme oder Ablehnung geführt haben. Auch Minderheitsmeinungen sind wiederzugeben. Ein Mitglied kann verlangen, dass eine Erklärung wörtlich zu Protokoll genommen wird.

Der **Kommissionendienst** legt den Protokollentwurf dem Kommissionspräsidenten innert einer Woche vor. Das Protokoll wird so rasch wie möglich zugestellt.

In der Redaktionskommission tritt die Ausfertigung der Anträge an die Stelle des Protokolls.

### *Einsichtgabe*

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

- a) den Mitgliedern der vorberatenden Kommission;
- b) dem zuständigen Departement **und der Staatskanzlei**;
- c) den Fraktionspräsidenten \_\_\_\_\_;
- d) \_\_\_\_\_.

Die Protokolle der **Justiz-**, der **Geschäftsprüfungs-**, \_\_\_\_\_ der Finanzkommission **sowie der Strategiekommission und der Kommission für Aussenbeziehungen** werden den Präsidenten aller **fünf** Kommissionen zugestellt.

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

Mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse entfällt die Vertraulichkeit.

#### *b) ausserordentliche*

Art. 69. Der Kantonsrat kann 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**.

#### *Sitzungen a) Dauer*

Art. 72. Die erste Sitzung der Session beginnt am Montag um 14.15 Uhr und dauert bis 18.00 Uhr. Zur ersten Sitzung einer Amtsdauer versammelt sich der Kantonsrat um 10.00 Uhr, um die **Justizkommission** zu bestellen.

An den folgenden Tagen beginnen die Sitzungen um 08.30 Uhr und dauern bis 17.00 Uhr. Sie können durch Pausen unterbrochen werden.

Der Präsident kann die Sitzung um höchstens eine Stunde verlängern. Der Rat kann weitere Verlängerungen und zusätzliche Sitzungen beschliessen.

Eine halbe Stunde vor Beginn der Sitzung wird mit einer Glocke der Kathedrale geläutet.

#### *Entschuldigung*

Art. 74. Wer an einer Sitzung nicht teilnehmen kann, hat den Grund **den Parlamentsdiensten** wenn möglich schriftlich und im voraus, spätestens aber zwei Stunden nach Sitzungsbeginn mitzuteilen.

#### *Zuhörer*

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

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

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

#### *Medien*

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

Sie haben sich bei **den Parlamentsdiensten** zu melden.

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

*b) Änderungsanträge*

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

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

*Diskussion a) Zulassung*

**Art. 86.** Wer sprechen will, hat sich beim Präsidenten anzumelden.

Der Präsident erteilt das Wort in der Reihenfolge der Anmeldungen. Der Kommissionsberichterstatte und der Vorsteher des zuständigen Departementes **oder der Staatssekretär** haben jedoch Vorrang.

Will der Präsident ausnahmsweise selbst als Mitglied des Rates sprechen, so hat er sich beim Vizepräsidenten anzumelden. Mitglieder des Präsidiums sprechen aus der Mitte des Rates.

*Zweimalige Beratung a) Voraussetzungen*

**Art. 98.** Erlasse, die dem Referendum zu unterstellen sind, werden in zwei Lesungen beraten. Dies gilt auch, wenn das Referendum wegen Dringlichkeit ausgeschlossen wird.

Die zweite Lesung findet frühestens vier Wochen nach der ersten statt. Der Rat kann Ausnahmen beschliessen, darf aber die zweite Lesung nicht am gleichen Tag wie die erste vornehmen \_\_\_\_.

*b) Voranschlag, \_\_\_\_ Staatsrechnung **sowie Aufgaben- und Finanzplan***

**Art. 104.** \_\_\_\_ Voranschlag **sowie Aufgaben- und Finanzplan** werden abschnittsweise, die Staatsrechnung departementsweise durchberaten.

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

*d) Berichte **und Regierungsprogramm***

**Art. 106.** Berichte, insbesondere Amtsberichte der vom Kantonsrat beaufsichtigten Behörden, 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.**

*Überweisung*

**Art. 127.** An den Kantonsrat gerichtete Eingaben werden der **Justizkommission** überwiesen. Diese kann sie einer anderen ständigen Kommission überweisen.

Das Präsidium kann die Regierung einladen, dem Kantonsrat einen Bericht zu unterbreiten.

#### *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.

#### *Wahlvorschläge*\_\_\_\_\_

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

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

#### *Eröffnung*

*Art. 138.* Zu Beginn der Wahl verweist der Präsident auf die Wahlvorschläge\_\_\_\_\_.

Er gibt Gelegenheit, weitere Vorschläge aus der Mitte des Rates zu machen sowie die Vorschläge zu begründen und zu diskutieren.

#### *Kurzprotokoll*

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

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

#### *b) Form*

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

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

Gedruckte Auszüge des Protokolls werden auf Verlangen zugestellt.

c) *Berichtigungen*

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

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

Die Berichtigung wird ohne Verzug im Protokoll vorgenommen.

*Kontrolle*

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

Die Entschädigungen für Kommissionssitzungen und für besondere Aufträge werden aufgrund der vom Kommissionspräsidenten \_\_\_\_\_ **oder vom Kommissionendienst** \_\_\_\_\_ geprüften Listen ausgerichtet.

II.

Angewendet werden:

- a) Art. 7 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup>, c<sup>ter</sup>, c<sup>quater</sup> g und g<sup>bis</sup>, Art. 8 Abs. 3, Art. 31ter Abs. 1, Art. 34 (Aufhebung), Art. 35, Art. 37 (Aufhebung), Art. 38 Abs. 1, Art. 40, Art. 41 (Aufhebung), Art. 42, Art. 43 bis 47 (Aufhebung), Art. 47bis bis Art. 47quater, Art. 50 Abs. 1, Art. 51 und 54 (Aufhebung), Art. 55 Abs. 1, Art. 55bis Abs. 1, Art. 61 Abs. 1, Art. 64 Abs. 1, Art. 65 Abs. 2, Art. 67 Abs. 1 und 3, Art. 74, Art. 78 Abs. 2, Art. 79 Abs. 2, Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 2, Art. 144 Abs. 1, Art. 146 Abs. 1, Art. 147 Abs. 2 und Art. 152 Abs. 2 nach Massgabe von Art. 11 und 12 des Parlamentsverwaltungsgesetzes;
- b) die weiteren Bestimmungen ab 1. Juni 2008.

Kantonsrat St.Gallen

27.08.01 B

## V. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates

Entwurf des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008<sup>139</sup> Kenntnis genommen und beschliesst:

I.

Der Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates vom 20. Februar 1991<sup>140</sup> wird wie folgt geändert:

2. Die Fraktionsvergütungen nach Art. 159 des Kantonsratsreglementes<sup>141</sup> werden wie folgt festgesetzt:

- |   |                        |
|---|------------------------|
| a) Grundbetrag                          | Fr.<br><b>30'200.-</b> |
| b) Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied | <b>2'400.-</b>         |

II.

Dieser Erlass wird ab 1. Juni 2008 angewendet.

---

<sup>139</sup> ABI ●●.

<sup>140</sup> sGS 131.12.

<sup>141</sup> sGS 131.11.