

Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006

Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 mit:

- Entwurf eines IX. Nachtrags zum Kantonsratsreglement (27.06.01A)
- Entwurf eines IV. Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (27.06.01B)

Inhaltsübersicht

Seite

Zusammenfassung.....	2
Abkürzungen.....	3
A. Allgemeine Berichtspunkte.....	5
1. Kantonsrat und Öffentlichkeit.....	5
2. Aussenbeziehungen.....	9
3. Infrastruktur, Raum und Sicherheit.....	15
B. System der parlamentarischen Kommissionen.....	19
4. Ausgangslage.....	19
5. System der parlamentarischen Kommissionen nach dem Kantonsratsreglement.....	21
6. Systeme der parlamentarischen Kommissionen im interkantonalen Vergleich.....	24
7. Optionen für den Kantonsrat.....	27
8. Präferenz des Präsidiums.....	28
C. Kantonsratsreglement.....	29
9. Organisation und Befugnisse.....	29
10. Verfahren der Kommissionen.....	39
11. Verfahren des Kantonsrates.....	43
12. Entschädigungen.....	54
D. Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates.....	58
13. Entschädigungsansätze.....	58
14. Auswirkungen.....	59
E. Anträge.....	61
Beilagen:	
1. Inhaltsverzeichnis.....	62
2. a) Die Systeme der parlamentarischen Kommissionen im interkantonalen Vergleich.....	64
b) Parlamentsorganisationen im Überblick.....	69
c) Commissions parlementaires permanentes dans les cantons romands – Septembre 2005.....	78
3. Entschädigung der Mitglieder und von Organen des Kantonsrates gemäss Vorschlag des Präsidiums.....	80
Entwürfe:	
– IX. Nachtrag zum Kantonsratsreglement (27.06.01A).....	81
– IV. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (27.06.01B).....	84

Zusammenfassung

Berichterstattung

Das Präsidium erstattet dem Kantonsrat Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes in den Jahren 2002 bis 2006. Die Vorlage des Präsidiums umfasst:

- seinen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006, darin integriert seinen Bericht zum Postulat 43.04.12 «Schaffung eines Systems ständiger Kommissionen»;
- einen Nachtrag zum Kantonsratsreglement und einen Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates.

Allgemeine Berichtspunkte

Wie der Kantonsrat in der Öffentlichkeit, namentlich in den Medien, Aufnahme findet, ist dem Präsidium wichtig, und es erläutert, wer was dafür tut. Im Weiteren geht es auf die Aufgabenteilung zwischen Regierung und Kantonsrat in den Aussenbeziehungen des Kantons ein und äussert sich zu Möglichkeiten und Formen, wie das Parlament seine Stellung in den Aussenbeziehungen bewusster als bisher wahrnehmen kann. Schliesslich berichtet es dem Kantonsrat über Neuerungen in der Infrastruktur, zentral in der Informatik.

Kommissionssystem

Mit dem Postulat 43.04.12 «Schaffung eines Systems ständiger Kommissionen» lud der Kantonsrat das Präsidium ein, das System der ständigen und nichtständigen parlamentarischen Kommissionen nach dem Kantonsratsreglement zu überprüfen und dabei eine Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen in die Prüfung einzubeziehen.

Um Parlamentsaufgaben wirkungsvoller als bisher zu erfüllen und einer starken Regierung ebenbürtiger als bisher begegnen zu können, tendieren Parlamente in der jüngeren Zeit Richtung Erweiterung des Kreises ständiger Kommissionen bis zur Ablösung des Nebeneinanders von ständigen und nichtständigen Kommissionen durch ein System ausschliesslich ständiger Kommissionen.

Das Präsidium möchte am heutigen System des Nebeneinanders von ständigen und nichtständigen Kommissionen nach dem Kantonsratsreglement im Grundsatz festhalten, schlägt dem Kantonsrat aber vor, den Kreis der ständigen Kommissionen zu erweitern. Der Kantonsrat soll ihm den Auftrag dazu und somit zu einer Teilrevision des Kantonsratsreglementes erteilen.

Entschädigungen

Der Finanzhaushalt des Kantons und Quervergleiche mit anderen kantonalen Parlamenten erlauben dem Präsidium, dem Kantonsrat eine moderate Erhöhung des Taggeldes nach den Bestimmungen des Kantonsratsreglementes über die Entschädigungen zu beantragen.

Das Ratsinformationssystem, seit der Junisession 2006 voll in Betrieb, kann optimal nutzen, wer mit den entsprechenden Informatikmitteln darauf greifen kann. Anstatt alle Ratsmitglieder damit auszurüsten, schlägt das Präsidium dem Kantonsrat vor, an Anschaffung und Betrieb allen Ratsmitgliedern einen jährlichen pauschalen Infrastrukturbeitrag auszurichten.

Die jüngere Zeit zeichnet eine markante Zunahme des Umfangs der Repräsentationen durch die Ratspräsidentin bzw. den Ratspräsidenten sowie, sie vertretend, die Vizepräsidentin bzw. den Vizepräsidenten des Rates. Das Präsidium macht deshalb dem Kantonsrat abgestufte Repräsentationsentschädigungen beliebt. Vergleichbar hat sich der Aufwand für weitere präsidiale Funktionen im Rat intensiviert: Davon betroffen sind nach der Beurteilung des Präsidiums vorweg Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen, aber auch Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten, je in ihrer Leitungsfunktion. Deshalb schlägt das Prä-

sidium dem Kantonsrat vor, den Aufwand für die Leitung der ständigen Kommissionen einerseits, der Fraktionen andererseits pauschal und je Jahr zu entschädigen.

Der Kantonsrat setzt die Höhe des Taggeldes und des Infrastrukturbeitrags fest, das Präsidium die Repräsentations- und Aufwandentschädigungen.

Der jährliche Mehraufwand aus den Vorschlägen des Präsidiums insgesamt beläuft sich, basierend auf dem entsprechenden Aufwand gemäss Voranschlag 2006, auf Fr. 351'250.–. Die vom Präsidium vorgeschlagene Erhöhung des Taggeldes einschliesslich des erhöhten Taggeldes und die Höhe des Infrastrukturbeitrags übersteigen den das fakultative Finanzreferendum auslösenden Betrag. Der vom Präsidium vorgeschlagene Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates untersteht deshalb dem fakultativen Finanzreferendum.

Weitere Berichts- und Revisionspunkte

Kantonsrat und Ratsbetrieb von Mitte des Jahres 2002 bis Mitte des Jahres 2006 luden das Präsidium – neben den allgemeinen Berichtspunkten und den Berichts-Schwerpunkten – zu zahlreichen weiteren Bemerkungen in seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes ein. Da und dort schlägt es, soweit erforderlich, eine Anpassung oder Ergänzung des Kantonsratsreglementes vor.

Schlüssel für die Übersicht über die Berichterstattung des Präsidiums ist das Inhaltsverzeichnis, das dem Bericht beiliegt.

Abkürzungen

Im Bericht und in den Entwürfen des Präsidiums werden, soweit angezeigt, folgende Abkürzungen verwendet:

- KV: Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001 (Kantonsverfassung) [sGS 111.1];
- RIG: Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967 (sGS 125.1);
- KRR: Kantonsratsreglement vom 24. Oktober 1979 (sGS 131.11);
- KRB Entschädigung: Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates vom 20. Februar 1991 (sGS 131.12);
- StVG: Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994 (sGS 140.1.).

Sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates

Das Präsidium unterbreitet dem Kantonsrat auf Mitte der Amtsdauer einen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes. Dabei schlägt es ihm Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor. Das Kantonsratsreglement gibt dazu Auftrag.¹

Für den Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 trug das Präsidium fortlaufend Themen und Berichtspunkte zusammen, namentlich wenn es sich aus konkretem Anlass damit befasste. Zuweilen ergänzte die Staatskanzlei aus eigener Wahrnehmung die Liste.

Bevor das Präsidium die Ausarbeitung der Vorlage anging, unterbreiteten ihm die Parlamentsdienste die gesammelten Themen und Berichtspunkte und schlugen ihm die Berichtsdisposition vor. Im Oktober 2005 studierte das Präsidium die Entschädigungen der Mitglieder des Kantonsrates und der Fraktionen sowie das System der parlamentarischen Kommissionen. Im Januar 2006 legte es die Stossrichtung seines Berichtes über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 fest. In der Folge lud es die Fraktionspräsidenten ein, Anregungen zur Disposition und zum Inhalt der Vorlage zu deponieren.

Am 28. Juni 2006 beriet das Präsidium den Entwurf der Vorlage in 1. Lesung. Die Regierung nahm dazu am 14. August 2006 Stellung. Die Vorlage des Präsidiums vom 16. August 2006 umfasst:

- den Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006, darin integriert den Bericht über das Postulat 43.04.12 «Schaffung eines Systems ständiger Kommissionen»;²
- den Entwurf eines IX. Nachtrags zum Kantonsratsreglement;
- den Entwurf eines IV. Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates.

Der Bericht erfasst die Zeit von Mitte 2002 bis Mitte 2006. Er setzt die Berichterstattung des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes seit dem Jahr 1982 fort und schliesst an den Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 an.³

In der Berichtsspanne 2002 bis 2006 unterbreitete das Präsidium dem Kantonsrat folgende *gesonderte* Vorlagen:

- Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses über Organisation und Verfahren der WoV-Kommission (Botschaft und Entwurf des Präsidiums vom 18. August 2003 zu einem Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über Organisation und Verfahren der WoV-Kommission [27.03.01]);⁴
- Änderung der Bestimmungen des Kantonsratsreglementes über den Sessionsrhythmus und Änderung der Bestimmungen über die Delegationen (Bericht des Präsidiums vom 16. August 2004 mit zwei Entwürfen eines VII. Nachtrags zum Kantonsratsreglement [27.04.01]);⁵
- Ratsinformationssystem (Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 15. August 2005 zu einem VIII. Nachtrag zum Kantonsratsreglement mit Zusatzbericht des Präsidiums vom 6. März 2006 [27.05.01]).⁶

1 Art. 7 Abs. 1 Bst. d KRR.

2 Teil B dieses Berichtes.

3 ABI 2002, 1809 ff.

4 ABI 2003, 1928 ff.

5 ABI 2004, 1929 ff.

6 ABI 2005, 1867 ff., und ABI 2006, 725 ff.

A. Allgemeine Berichtspunkte

1. Kantonsrat und Öffentlichkeit

1.1. Präsenz in Öffentlichkeit und Medien

1.1.1. Wahrnehmung in Öffentlichkeit und Medien

Politische Themen sind je länger je weniger geeignet, Zeitungsauflagen oder Radio- und Fernseh-Einschaltquoten in die Höhe schnellen zu lassen. Das Wirken der traditionellen Institutionen ist für eine Action-gewohnte Mediengesellschaft zu wenig spektakulär. Und doch geniessen die politischen Akteure im Vergleich zu zahllosen anderen Anbieterinnen und Anbietern auf dem hart umkämpften Markt der Informationen eine privilegierte Stellung. Die Medien bereiten die Themen jedoch nach ihren Gesichtspunkten auf, spitzen sie zu und stellen sie kontradiktorisch dar. Wer die eigenen Lesegewohnheiten und die Anziehungspunkte der eigenen Aufmerksamkeit analysiert, kann den Medien diese Praxis kaum verübeln.

1.1.2. Berichterstattung in den Medien

Die Präsenz der Institution «Kantonsrat» in den Medien konzentriert sich schwergewichtig auf die Sessionen. Mit der Einführung einer fünften ordentlichen Session hat sich somit die Berichterstattung spürbar ausgeweitet. Während der Sitzungen sind die wichtigsten Redaktionen im Kantonsratssaal auf der Medientribüne jeweils vertreten: grosse und kleine Zeitungen, die Schweizerische Depeschenagentur, Privatradios, das Regionaljournal von Radio DRS, seltener die Lokalfernsehen und kaum je das Schweizer Fernsehen. Auch in den Tagen vor und nach den Sessionen sind die Geschäfte des Kantonsrates medial präsent, weil die meisten Redaktionen Vorschauen, Rückblicke und Bewertungen publizieren.

So vielfältig die Medienlandschaft des Kantons ist, so unterschiedlich sind die Ausprägungen der Berichterstattung. Bemerkenswert ist eine Tendenz zur Regionalisierung: Die Redaktionen in den verschiedenen Kantonsgebieten verengen ihren Blickwinkel zusehends auf die eigene Region. Sie beleuchten die Geschäfte des Kantonsrates zunehmend nur noch aus ihrer regionalen Optik und lassen – ausführlich und ausschliesslich – «ihre» Repräsentantinnen und Repräsentanten zu Wort kommen. Diese Entwicklung ist bedauerlich, denn die Rolle des Kantonsrates als Institution des gesamtkantonalen Interessenausgleichs wird so kaum wahrgenommen. Stattdessen herrscht in den Regionen permanenter Wahlkampf.

1.1.3. Medienaktivitäten ausserhalb der Sessionen

Ausserhalb der Sessionen können die Kommissionen des Kantonsrates mit dem Interesse der Redaktionen an ihren Medienmitteilungen rechnen. Auch Stellungnahmen und Antworten der Regierung auf parlamentarische Vorstösse bieten oft Stoff, den die Medien aufgreifen, bearbeiten und vertiefen. Manchmal sind die noch unbeantworteten Vorstösse oder Nichteintretentsentscheide für Medienschaffenden allerdings noch reizvoller ...

1.2. Dienstleistungen und Infrastruktur für die Medien

1.2.1. Medienarbeit der Staatskanzlei

Die Medien- und Öffentlichkeitsarbeit des Kantonsrates gehört zu den Aufgaben der Staatskanzlei. Neben Pflege und Aktualisierung des Internet-Auftritts verbreitet und publiziert sie die Medienmitteilungen aus dem Kantonsrat. Zudem betreut sie die Medienschaffenden während der Sessionen, versorgt sie beispielsweise mit Zusatzinformationen oder vermittelt ihnen Interviewtermine. In der Woche vor Sessionsbeginn werden die akkreditierten Medienschaffenden

jeweils zu einem vorbereitenden Gespräch eingeladen, an dem der Staatssekretär die Geschäfte erläutert, Hintergrundinformationen vermittelt und Verfahrensfragen erläutert.

1.2.2. *Internetauftritt*

Die Dienstleistungen im elektronischen Bereich, die Medien und Öffentlichkeit zugute kommen, wurden in letzter Zeit markant ausgebaut. Im Jahr 2005 wurde der Internet-Auftritt des Kantonsrates (www.sg.ch Kantonsrat) qualitativ und quantitativ auf eine neue Stufe gehoben. Seit der Novembersession 2005 werden die aktuellen Beschlüsse des Kantonsrates laufend im Telegrammstil zusammengefasst. Medienmitteilungen der vorberatenden Kommissionen und Kurzberichte über Tätigkeiten des Präsidiums stehen elektronisch zur Verfügung. Sogar über die Aktivitäten des FC Kantonsrat ist im kantonalen Web immer das Neueste zu erfahren ... Bildgalerien runden das Angebot ab.

1.2.3. *Extranet für Medienschaffende*

Seit September 2004 existiert für akkreditierte Medienschaffende ein geschlossener Bereich im Internet: das Extranet für Medienschaffende. Auf dieser Informationsplattform stellt die Staatskanzlei Journalistinnen und Journalisten Informations- und Dokumentationsmaterial bereit, so unter anderem die Sessionsgeschäfte in Form von Linklisten, die seit Juni 2006 auf das Ratsinformationssystem verweisen, oder die Portraits der Mitglieder des Kantonsrates und des Präsidiums zum Herunterladen.

1.2.4. *Technologische Unterstützung*

In den letzten Jahren wurde die Infrastruktur im elektronischen Bereich den neueren Entwicklungen angepasst. U.a. wurden unter anderem auch auf der Medientribüne zusätzliche ISDN-Leitungen installiert, so dass sie den Medienschaffenden nun in genügender Zahl zur Verfügung stehen. Ausserdem profitieren die Medien von Internet-Hotspots, von der elektronischen Abstimmungsanlage und vom Ratsinformationssystem.

Siehe dazu auch Teil A Ziff. 1.4. und Ziff. 3.1. dieses Berichtes.

1.3. PR für den Kantonsrat

1.3.1. *Führungen und Besucherbetreuung*

Eine stark nachgefragte Dienstleistung sind Führungen für Besucherinnen und Besucher während und ausserhalb der Sessionen. Für Interessierte hält die Staatskanzlei ein Video zur Einführung in die Arbeit des Kantonsrates und Plätze auf der Zuschauertribüne bereit. Auf diese Art lassen sich immer mehr Schulklassen die Arbeit des Kantonsrates näher bringen. Allein im letzten Amtsjahr waren es über 800 Schülerinnen und Schüler. Aber auch Erwachsene – Ortsparteien, Frauengruppen, Schützenvereine, Jahrgängervereine und viele Gruppierungen mehr – kamen in die Pfalz, um ihre Volksvertretung bei der Arbeit zu sehen.

Eine grosse Ehre bedeuten jeweils die Besuche von Delegationen anderer Parlamente. Solche hohen Gäste kamen in den letzten vier Jahren aus den Kantonen Zürich, Basel Stadt, Appenzell Innerrhoden und Schaffhausen, der Stadt St.Gallen, Baden-Württemberg, dem Fürstentum Liechtenstein und Vorarlberg.⁷

⁷ Siehe auch Teil A Ziff. 2. dieses Berichtes.

1.3.2. Broschüren

Die Staatskanzlei gibt für den Kantonsrat die Drucksachen heraus. Zu nennen sind die Broschüre «Der St.Galler Kantonsrat» und das Faltblatt «Das Geschehen im Kantonsrat von A bis Z».

Im Jahr 2006 erstmals erschienen ist die Broschüre «Moderner Staat in historischen Mauern – Ein Rundgang durch das St.Galler Regierungsgebäude». In verständlicher Sprache und kompakter Form, mit vielen Bildern und Grafiken, antwortet die Broschüre auf Fragen: Wie funktioniert der Kantonsrat? Was sind die Aufgaben von Regierung und Staatsverwaltung? Wie wirken die Bürgerinnen und Bürger mit? Welche Rolle spielen die Gerichte in einem demokratischen Staat? Besuchergruppen haben es damit leichter, die Verhandlungen des Kantonsrates von der Zuschauertribüne aus zu verfolgen und zu verstehen.

1.4. Ratsinformationssystem

In der Frühjahrssession 2006 informierte das Präsidium den Kantonsrat über Werdegang und Realisierung des Projektes Ratsinformationssystem (RIS) sowie dessen Einführung.⁸ Der Kantonsrat passte das Kantonsratsreglement entsprechend an.⁹ An den Fraktionssitzungen zur Vorbereitung der Frühjahrssession 2006 wurden die Mitglieder des Kantonsrates über das Projekt, die Geschäftsverwaltung und den Internet-Auftritt des Ratsinformationssystems informiert. Am 23. März 2006 wurde eine erste Version des Internet-Auftritts aufgeschaltet. Am 1. Juni 2006 wurde die Website (<https://www.ratsinfo.sg.ch>) den Medien vorgestellt und damit öffentlich bekannt gemacht.

Mit dem Ratsinformationssystem werden die Geschäfte von Kantonsrat und Regierung elektronisch unterstützt abgewickelt und – soweit von öffentlichem Interesse – im Internet publiziert. Kernstück des Ratsinformationssystems ist eine gemeinsame Geschäftsverwaltung für Kantonsrat und Regierung. Die Lösung mit einer einzigen Plattform, die der Kanton St.Gallen gewählt hat, ist bisher in der Schweiz einzigartig. Die st.gallischen Voraussetzungen für einen durchgängigen Geschäftsfluss zwischen Parlament und Regierung sind optimal, weil die Staatskanzlei gleichzeitig im Dienst beider steht.

Kantonsrat und Öffentlichkeit dürfen vom Ratsinformationssystem eine höhere Transparenz und Verfügbarkeit von Informationen rund um die Geschäfte des Kantonsrates erwarten. Den Ratsmitgliedern eröffnen sich, insbesondere für die Kommissionsarbeit, neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit untereinander und mit den Parlamentsdiensten. Zudem werden die Ratsmitglieder bei der Aktenhaltung entlastet. Die Staatsverwaltung erhält eine einheitliche Geschäftskontrolle für die Beschlüsse von Kantonsrat und Regierung. Sie wird von Registratur- und Routinearbeiten entlastet und kann damit ihre Dienstleistungen zu Gunsten des Kantonsrates und der Öffentlichkeit effektiver erbringen.

Zentrales Objekt des Ratsinformationssystems ist das Geschäft. Es vereint die Informationen zu Personen und Personengruppen, die am Geschäft beteiligt sind, sowie die Dokumente dazu. Der Ende Mai 2006 aufgeschaltete Internet-Auftritt bietet für interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie Medienschaffende viele Vorteile: Die Beratungsunterlagen des Kantonsrates lassen sich geordnet nach Art, Schlagwort, Thema oder Geschäftsnummer einsehen. Ein Newsletter, der zu neun verschiedenen Themen abonniert werden kann, macht auf Veränderungen aufmerksam. Aber auch die Abstimmungsergebnisse zu jedem Sessionsgeschäft und das Stimmverhalten der einzelnen Ratsmitglieder sind im Ratsinformationssystem ab der Junisession 2006 dargestellt. Zudem stehen jeweils am Folgetag die Voten aus der Session als Audio-Dateien zur Verfügung, später auch in schriftlicher Form. Migriert, d.h. vorab in das neue

⁸ ABI 2005, 1867 ff. und ABI 2006, 725 ff. ProtKR 2004/2008 Nr. 273.

⁹ ABI 2006, 1154 ff. (nGS 41-35).

System aufgenommen wurden die Geschäfte der Amtsdauer 2000/2004 (mit Stand Ende 2005, ohne Wahlgeschäfte) und der Amtsdauer 2004/2008.

Im (passwort-) geschützten Bereich werden den Ratsmitgliedern zudem Informationen zur Verfügung gestellt, die nicht öffentlich zugänglich und teilweise vertraulich sind (z.B. Protokolle der Sitzungen vorberatender Kommissionen). Zu diesem so genannten Extranet-Bereich haben nur Ratsmitglieder, Staatskanzlei sowie Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Kommissionen Zugang. Abhängig von der persönlichen Zugehörigkeit werden die entsprechenden vorberatenden und ständigen Kommissionen (Mitglieder, Geschäfte, Sitzungen) angezeigt. Damit wird u.a. das Kommissionsgeheimnis gewährleistet.

Unter den Hilfsmitteln im geschützten Bereich können die Ratsmitglieder der Staatskanzlei über ein Formular einen parlamentarischen Vorstoss übermitteln. Die zwischen den Sessionen provisorisch eingereichten und an der nächsten Session zur Mitunterzeichnung vorliegenden Vorstösse werden ebenfalls im Extranet aufgeschaltet. Damit können sich Ratsmitglieder informieren, ob zu einem bestimmten Thema bereits ein parlamentarischer Vorstoss platziert wurde.

2. Aussenbeziehungen

2.1. Mitwirkung des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen des Kantons

2.1.1. Aufgabenteilung zwischen Regierung und Kantonsrat

Die Kantonsverfassung formuliert das Prinzip der aktiven, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als besonderes Staatsziel. So setzt sich der Staat zum Ziel, in Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und dem Ausland insbesondere Aufgaben gemeinsam zu lösen und das gegenseitige Verständnis der Bevölkerung auf- und auszubauen sowie einen Beitrag zur Bewahrung des Friedens zu leisten.¹⁰

Die Regierung leitet die staatliche Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten schliesst sie zwischenstaatliche Vereinbarungen ab. Sie bezeichnet sie Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen. Und sie informiert den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen.¹¹ Demnach nimmt *sie* die Aussenbeziehungen wahr. Dabei ist ihre Planungs- und Führungstätigkeit vor allem aufgrund ihrer vollen Befugnis zur Verhandlungsführung weitergefasst als in den übrigen Politikbereichen.

Der Kantonsrat seinerseits wählt seine Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen.¹² Er genehmigt Abschluss und Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang.¹³ Er informiert sich über die Aussenbeziehungen und legt Ziele für deren Gestaltung fest.¹⁴ Er kann mit anderen Parlamenten von sich aus verkehren.

Die Verfassung weist der Regierung in den Aussenbeziehungen eine Führungsrolle zu. Die zielgerichtete und wirkungsvolle Pflege der Aussenbeziehungen bedarf aber einer innenpolitischen Abstützung. Diese lässt sich nur sicherstellen, wenn auch der Kantonsrat die grundsätzliche Stossrichtung dieser Aussenbeziehungen mitträgt. Deshalb informiert die Regierung schon seit längerem den Kantonsrat im Rahmen des Amtsberichtes über die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Aussenbeziehungen.¹⁵ Das Präsidium begrüsst es, wenn die Regierung diese Praxis konsequent weiterführt. Auch erwartet es, dass die Regierung den Kantonsrat über besondere Berichterstattungen informiert, wenn Weichenstellungen oder Modifikationen in der Aussenpolitik sie dazu einladen.

Über die Strategie der Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen in grundsätzlicher Hinsicht informierte die Regierung den Kantonsrat mit ihrem Bericht «Strategie der Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen» vom 29. Oktober 2002.¹⁶

2.1.2. Wahrnehmung der Mitwirkung auf Seiten des Kantonsrates

Der Kantonsrat involviert sich in die Aussenbeziehungen des Kantons, indem er seine Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen wählt sowie Abschluss und Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang genehmigt. Im Weiteren informiert er sich über die Aussen-

¹⁰ Art. 23 KV.

¹¹ Art. 74 KV.

¹² Art. 64 Bst. b KV.

¹³ Art. 65 Bst. c KV.

¹⁴ Art. 65 Bst. e KV.

¹⁵ Siehe beispielsweise AB 2005, 70 (40.02.05) und 75 ff. (0102 Regierung).

¹⁶ 42.02.05. ProtKR 2000/2004 Nr. 460 und ABI 2003, 985 (40.02.05).

beziehungen und legt die Ziele für die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen fest. Angesprochen ist der Kantonsrat als Plenum, es sei denn, ihn vertrete eine ständige Kommission wie die Staatswirtschaftliche Kommission, die Parlamentarier-Kommission Bodensee, sein Präsidium oder die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident.

2.2. Interparlamentarische Koordination und Mitwirkung

2.2.1. Ausgangslage

Das zunehmende interkantonale Zusammenwirken schürt Befürchtungen und lässt Kritik laut werden, es führe zu einem Demokratiedefizit, weil es die Parlamente nur ungenügend einbeziehe. Die Rolle der Parlamente beschränke sich faktisch darauf, die von den Regierungen ausgehandelten Produkte genehmigen zu müssen. Daraus resultieren Bedürfnis und Forderung, die Parlamente bzw. deren Organe müssten in Gestaltung und Formung der Produkte früher und intensiver einbezogen werden als bisher und heute.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat Auswirkungen auf die Kantone und damit auch auf die kantonalen Parlamente. Mit der «staatsrechtlichen Grossbaustelle Finanzausgleich» hob die konkrete Diskussion an, welche Auswirkungen die Föderalismusreform auf die kantonalen Parlamente habe.¹⁷ Den eigentlichen Anlass bzw. Anstoss zur Thematisierung der interparlamentarischen Aktivitäten gibt die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV), von der Konferenz der Kantonsregierungen am 24. Juni 2005 zu Handen der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet.¹⁸ Diese Rahmenvereinbarung sieht für gemeinsame Trägerschaften interparlamentarische Trägerschaften und interparlamentarische Geschäftsprüfungen vor.¹⁹ Diese interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission soll rechtzeitig und umfassend über die Arbeit der gemeinsamen Trägerschaft informiert werden. Auch soll sie den Trägerkantonen Änderungen des Vertrages beantragen können. Im Weiteren soll sie im Rahmen der Erarbeitung eines Leistungsauftrags und Globalbudgets angemessene Mitwirkungsrechte haben. Aufgabe des einzelnen Kantons ist es, das Zusammenwirken zwischen Regierung und Parlament aufgrund der Rahmenvereinbarung auszugestalten.

Die Regierung hat am 23. Mai 2006 den Beitritt des Kantons St.Gallen zu dieser Rahmenvereinbarung erklärt und beantragt dem Kantonsrat, ihren Beitrittsbeschluss zu genehmigen.²⁰

2.2.2. Stand der Umsetzung

Nach der Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sind die Kantonsregierungen verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren. Im Übrigen regelt das kantonale Recht die Mitwirkungsrechte des Parlamentes.²¹ Tritt der Kanton St.Gallen der Rahmenvereinbarung bei, wie dies die Regierung am 23. Mai 2006 getan hat und dem Kantonsrat die Genehmigung des

¹⁷ «Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) auf die Parlamente» als Schwerpunkt der Jahresversammlung 2003 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (Beiträge im Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom November 2003, Nr. 3). Siehe auch LeGes 2006/1 (Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung [SGG] und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft [SEVAL], Wissenschaftliche Beiträge).

¹⁸ Siehe dazu Botschaft und Entwurf der Regierung vom 23. Mai 2006 zu einem Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit im Lastenausgleich (26.06.01) in ABI 2006, 1483 ff.

¹⁹ Art. 15 der Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit im Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2006 in ABI 2006, 1494 ff., konkret 1496 (Art. 15).

²⁰ Siehe den Regierungsbeschluss über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit im Lastenausgleich vom 23. Mai 2006 in ABI 2006, 1501.

²¹ Art. 4 der Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit im Lastenausgleich vom 24. Juni 2006 in ABI 2006, 1494 ff., konkret 1494 (Art. 4).

Beitritts beantragt, muss der Kantonsrat die Voraussetzungen für seine Mitwirkung in interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen bei gemeinsamen Trägerschaften schaffen.

Im September 2005 thematisierten die Vorsitzenden der Kantonsparlamente im Rahmen ihres jährlichen Treffens – im Jahr 2005: in St.Gallen – die interparlamentarische Koordination, insbesondere auf der Stufe der Kantonsparlamente, deren Institutionalisierung und Organisation. In der Folge nahm sich eine Arbeitsgruppe des Themas an. Im April 2006 trafen sich verschiedene Präsidentinnen und Präsidenten bzw. Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten von Kantonsparlamenten, begleitet von Vertretern verschiedener Parlamentsdienste und vom Sekretär der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), zur Arbeitsgruppe «Koordinationsgremium der Kantonsparlamente» mit dem Ziel, die interkantonale Koordination und Zusammenarbeit der Kantonsparlamente aufzugleisen und zu institutionalisieren. Wichtige Aufgaben des «Koordinationsgremiums der Kantonsparlamente» sind Networking über Strukturen der Kantonsparlamente und Öffentlichkeitsarbeit. Grundlage soll eine «Koordinationsvereinbarung der Kantonsparlamente» sein, welche die interparlamentarische Koordination und Zusammenarbeit der Kantonsparlamente festschreibt und organisiert (Plenarversammlung, Büro und Geschäftsstelle). Zu deren Beitritt werden die Kantonsparlamente eingeladen werden. *(Aktualisierung bis 16. August 2006 vorbehalten.)*

Sowohl aus grundsätzlichen Überlegungen als auch mit Blick auf die Umsetzung der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit im Lastenausgleich²² muss der Kantonsrat seine Aussenbeziehungen, insbesondere die interkantonalen, überprüfen, wenn nicht institutionalisieren und organisieren.

2.3. Aussenpolitische und interparlamentarische Aktivitäten im Kantonsrat

Nachdem der Kantonsrat in der Maisession 2003 vom Bericht der Regierung über die Strategie der Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen Kenntnis genommen hatte, lud er die Regierung ein, das grundsätzliche Interesse innerhalb der ORK an einer ständigen Vertretung in Bern abzuklären und Bericht zu erstatten.²³ In diese Berichterstattung hat die Regierung die voraussichtlichen Kosten der räumlichen und personellen Ressourcen miteinzubeziehen.²⁴

In jüngerer Zeit legte die Regierung dem Kantonsrat verschiedene Beschlüsse über den Beitritt des Kantons St.Gallen zu interkantonalen Vereinbarungen zur Genehmigung vor, so z.B. den Beitritt des Kantons St.Gallen:

- zur Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005;²⁵
- zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonale oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten;²⁶
- zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE;²⁷
- über die Zustimmung zur Auflösung des Konkordats betreffend Hochschule und Berufsbildungszentrum Wädenswil;²⁸
- zur Interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht;²⁹

²² Siehe den Entwurf der Regierung vom 23. Mai 2006 zu einem Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit im Lastenausgleich in ABI 2006, 1502.

²³ 42.02.05. ProtKR 2000/2004 Nr. 460 und ABI 2003, 985 (40.02.05).

²⁴ ABI 2003, 985 (40.02.05).

²⁵ 26.04.01.

²⁶ 26.05.02.

²⁷ 26.05.04.

²⁸ 26.05.05.

²⁹ 26.05.06.

- zur geänderten Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (Diplomanerkennungsvereinbarung);³⁰
- zur Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit im Lastenausgleich.³¹

Das Präsidium, Delegationen des Präsidiums sowie Ratspräsidentin bzw. Ratspräsident hatten in der Berichtsspanne folgende interparlamentarischen Kontakte:

Datum	Thema	Gastgeber	Gast
26. November 2002	Besuch der Geschäftsleitung des Kantonsrates des Kantons Zürich	Präsidium des Kantonsrates St.Gallen	Geschäftsleitung des Kantonsrates des Kantons Zürich
16. bis 18. Februar 2003	Besuch einer Delegation des Regionalrates und der Regionsvertretung der Region Liberec	Kanton St.Gallen	Delegation aus dem Regionalrat und aus der Regionsvertretung der Region Liberec
17. bis 20. November 2003	Gegenbesuch einer Delegation der Regierung und des Präsidiums des Kantonsrates St.Gallen beim Rat der Kraj Liberec	Rat der Kraj Liberec	Delegation der Regierung und des Präsidiums des Kantonsrates St.Gallen
25. November 2003	Besuch beim Grossen Gemeinderat der Stadt St.Gallen	Büro des Grossen Gemeinderates der Stadt St.Gallen	Präsidium des Kantonsrates St.Gallen
27. Februar 2004	Besuch des Büros des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt	Präsidium des Kantonsrates St.Gallen	Büro des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt
15. April 2004	Gegenbesuch des Präsidiums des Kantonsrates St.Gallen beim Büro des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt	Büro des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt	Präsidium des Kantonsrates St.Gallen
26. August 2004	Besuch des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt in St.Gallen	Büro des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt	Präsidium des Kantonsrates St.Gallen
6. bis 10. April 2005	Besuch einer St.Galler Delegation im Komitat Hajdú-Bihar (Ungarn)	Komitat Hajdú-Bihar (Ungarn)	Delegation des Präsidiums des Kantonsrates St.Gallen
26. April 2005	Treffen des Präsidiums des Kantonsrates St.Gallen mit dem Büro des Landtages des Fürstentums Liechtenstein	Büro des Landtages des Fürstentums Liechtenstein	Präsidium des Kantonsrates St.Gallen
9. Mai 2005	Besuch des Präsidiums des Kantonsrates St.Gallen beim Bischof des Bistums St.Gallen	Bischof des Bistums St.Gallen	Präsidium des Kantonsrates St.Gallen
28./29. Juli 2005	Besuch des Präsidiums des Kantonsrates St.Gallen beim Landtag von Baden-Württemberg in Stuttgart	Präsidium des Landtages von Baden-Württemberg	Präsidium des Kantonsrates St.Gallen

³⁰ 26.05.07.

³¹ 26.06.01.

Datum	Thema	Gastgeber	Gast
23. September 2005	Zusammenkunft 2005 der Vorsitzenden der Kantonsparlamente im Jahr 2005	Präsidium des Kantonsrates St.Gallen	Präsidentinnen und Präsidenten der Kantonsparlamente
23. bis 25. November 2005	Besuch einer Delegation aus der Region Liberec (CZ) im Kanton St.Gallen	Kanton St.Gallen	Delegation bestehend aus dem Regionspräsidenten, Regionalrat und Regionsvertretung sowie Verwaltung
8. Februar 2006	Gegenbesuch des Präsidiums des Kantonsrates St.Gallen beim Büro des Landtages des Fürstentums Liechtenstein	Büro des Landtages des Fürstentums Liechtenstein	Präsidium des Kantonsrates St.Gallen
21. Februar 2006	Gegenbesuch des Bischofs von St.Gallen beim Präsidium des Kantonsrates St.Gallen	Präsidium des Kantonsrates St.Gallen	Bischof von St.Gallen, begleitet von Mitgliedern des engeren bischöflichen Ordinariates
18. Mai 2006	Treffen des Kantonsratspräsidenten mit den Präsidentinnen und Präsidenten der Gemeindeparlamente von Wil, Gossau und St.Gallen in St.Gallen	Kantonsratspräsident	Präsidentinnen und Präsidenten der Gemeindeparlamente von Wil, Gossau und St.Gallen
19. Mai 2006	Treffen des Kantonsratspräsidenten mit dem Landtagspräsidenten von Vorarlberg in St.Gallen	Kantonsratspräsident	Landtagspräsident von Vorarlberg
29. Juni 2006	Besuch des Präsidiums des Kantonsrates St.Gallen beim Büro des Kantonsrates Zug	Büro des Kantonsrates Zug	Präsidium des Kantonsrates St.Gallen
4. September 2006	Treffen des Präsidiums des Kantonsrates St.Gallen mit dem Stadtrat St.Gallen	Stadtrat St.Gallen	Präsidium des Kantonsrates St.Gallen

Die Parlamentarier-Kommission Bodensee berichtet dem Kantonsrat periodisch über ihre Aktivitäten.³²

2.4. Standortbestimmung und Ausblick

Die Einbindung des Kantons St.Gallen in das interkantonale und internationale Gefüge wächst und gewinnt für den Kanton an Bedeutung. Den kantonalen Aussenbeziehungen gebührt deshalb Aufmerksamkeit und Pflege.

Die Kantonsverfassung weist sowohl der Regierung als auch dem Kantonsrat spezifische Rollen in den kantonalen Aussenbeziehungen zu: Wahrnehmung der Aussenbeziehungen in Planung, Steuerung und Umsetzung durch die Regierung, Begleitung durch den Kantonsrat.

³² ProtKR 2000/2004 Nrn. 462 und 611; ProtKR 2004/2008 Nrn. 84 und 134.

Will der Kantonsrat in den kantonalen Aussenbeziehungen seine Aufgabe, die ihm die Kantonsverfassung zuscheidet, wahrnehmen bzw. weiterhin wahrnehmen können, muss er diese Aufgabe bewusster als bisher angehen und sich entsprechend instrumentalisieren. So kann er bestehende Organe des Kantonsrates, z.B. die Staatswirtschaftliche Kommission, «mandatieren», so kann er aber auch neue, spezifische Organe bestellen, z.B. eine «Aussenpolitische Kommission». Die allfällige Bestellung neuer, spezifischer Organe für die Aussenbeziehungen auf Seiten des Kantonsrates thematisiert das Präsidium in der Diskussion über die Kommissionen bzw. das Kommissionssystem nach dem Kantonsratsreglement.³³

Das Verfahren muss das Organisatorische ergänzen: Der Kantonsrat bedarf auch des geeigneten Verfahrens, um die ihm zugeschiedene Rolle in den Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen wirkungsvoll wahrnehmen zu können. Wann, wie und in welcher Form informiert er sich über die Aussenbeziehungen, legt er die Ziele für deren Ausgestaltung fest und geht er die Genehmigung von Abschluss und Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen an? Dies zu prüfen und darüber dem Kantonsrat zu berichten, allenfalls verbunden mit einer Anpassung des Kantonsratsreglementes, ist Aufgabe des Präsidiums. Es beantragt deshalb dem Kantonsrat, ihm den entsprechenden Auftrag zu erteilen.³⁴

³³ Siehe Teil B dieses Berichtes.

³⁴ Siehe Teil E dieses Berichtes.

3. Infrastruktur, Raum und Sicherheit

3.1. Infrastruktur

3.1.1. Elektronik und Informatik

Einführung des Ratsinformationssystems mit Nutzung des Internets

Mehr Information → mehr Transparenz: Unter <https://www.ratsinfo.sg.ch> publiziert der Kantonsrat seine Geschäfte ab sofort im Internet. Mit dem Ratsinformationssystem erreicht der Kanton St.Gallen eine neue Dimension in Sachen Information und Transparenz. Die Öffentlichkeit erhält einfach und schnell Einblick in staatliches Handeln.

Vom Ratsinformationssystem profitieren die Ratsmitglieder, die Parlamentsdienste und die übrige Staatsverwaltung: Unter anderem sinkt der Aufwand für Aktenhaltung, Druck und Versand von Beratungsunterlagen erheblich. Die Prozesssteuerung für die Geschäftsabwicklung optimiert die internen Betriebsabläufe. Ein geschützter Bereich dient den Ratsmitgliedern als Datendrehscheibe, insbesondere für die Kommissionsarbeit, und erlaubt ihnen, Vorstösse elektronisch einzureichen.

Siehe auch Teil A Ziff. 1.4. dieses Berichtes.

Abstimmen mit elektronischer Ermittlung und Präsentation der Abstimmungsergebnisse

Auf das Jahr 2002 führte der Kantonsrat das Elektronische Abstimmen im Kantonsrat ein.³⁵ Heute stimmt er in aller Regel elektronisch ab. Abstimmungsergebnis und Abstimmungsverhalten werden auf Bildschirmen angezeigt. Zusätzlich gibt die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident das Abstimmungsergebnis mündlich bekannt. Neben der Anzeige werden Abstimmungsergebnis und Abstimmungsverhalten in Form einer Namensliste bei Gesamtabstimmungen und Schlussabstimmungen sowie, wenn dies vor der Abstimmung verlangt wird, ausgedruckt. Die Namensliste wird öffentlich zugänglich gemacht. Ohne die elektronische Abstimmungsanlage wird nur mehr abgestimmt, wenn Namensaufruf verlangt wird, bei besonderen Fällen auf Anordnung der Ratspräsidentin bzw. des Ratspräsidenten und wenn die Abstimmungsanlage ihren Dienst versagt.³⁶

Das Ratsinformationssystem geht im Ausdrucken der Namensliste weiter, indem Abstimmungsergebnis und Abstimmungsverhalten generell in Form einer Namensliste ausgedruckt werden und diese Namensliste öffentlich zugänglich gemacht wird.³⁷

Die Einführung des elektronischen Abstimmens hat sich – nach gewissen Unebenheiten im Rahmen der Einführung der Abstimmungsanlage und des sich Angewöhnens – etabliert. Heute erbringt das elektronische Abstimmen das Mehr an Effizienz im Ratsbetrieb, das der Kantonsrat mit der Zustimmung zum Projekt voraussetzte.

Elektronische Anwesenheitskontrolle

Der Kantonsrat kann nur beraten, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist. Vermutet die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident, die Zahl der Anwesenden sei geringer, lässt sie bzw. er die Anwesenheit der Ratsmitglieder feststellen.³⁸ Heute erlaubt die elektronische Abstimmungsanlage – gleichsam als Nebenprodukt –, die Anwesenheit der Ratsmitglieder elek-

³⁵ ABI 2001, 2462 ff. und ProtKR 2000/2004 Nr. 211 und 239.

³⁶ Art. 133bis ff. KRR.

³⁷ Art. 133quater KRR in der Fassung gemäss VIII. Nachtrag zum Kantonsratsreglement (nGS 41-35).

³⁸ Art. 76 KRR.

tronisch festzustellen ... und damit erheblich rascher, als wenn die Stimmzählerinnen und Stimmzähler dies wahrnehmen müssten.

Elektronisches Protokollierungssystem

Mit der Inbetriebnahme der neuen Audio-, Video- und Abstimmungsanlage im Jahr 2002 wurde eine wichtige Voraussetzung für eine zeitgemässe elektronische Protokollierung im Kantonsrat erfüllt. Im Februar 2002 hatte die it-processing AG, Bern, eine Offerte für das Produkt verbalix enterprise unterbreitet, die allerdings die finanziellen Möglichkeiten der Staatskanzlei überstieg. Es handelt sich um ein Produkt, das sich in den eidgenössischen Räten für das Protokoll seit einigen Jahren bewährt. Ein halbes Jahr später brachte das Unternehmen unter der Bezeichnung verbalix portable eine schlankere und bedeutend kostengünstigere Version auf den Markt, die aus St.Galler Sicht die Anforderungen der Parlamentsdienste in optimaler Weise erfüllt und ein hervorragendes Preis-Leistungsverhältnis aufweist.

Aufgrund der Ergebnisse eines Testlaufs in der Septembersession 2002 entschied das Präsidium im November 2002, verbalix portable zu beschaffen. Dabei war auch die Überlegung von Bedeutung, der Staat habe sich bei der Information der und bei der Interaktion mit den Bürgerinnen und Bürgern nach Möglichkeit an der Entwicklung der Informationstechnologien zu orientieren. Verbalix portable erbrachte somit eine wichtige Vorleistung für das Ratsinformationssystem bzw. eine Aufschaltung des Kantonsratsprotokolls im Internet.

Technisch beinhaltet verbalix portable insbesondere folgende Funktionen:

- digitalisiertes Aufnehmen und Abhören der Voten ab Audio-Anlage im Kantonsratssaal;
- Verwalten der nach Zeit, Geschäft sowie Sprecherinnen und Sprecher strukturierten Audio- und Text-Daten im mp3- bzw. xml-Format;
- sicheres Ablegen der Audio-, Struktur- und Textdaten in einem Gruppenverzeichnis auf den Servern der Staatskanzlei, die dem üblichen Backup-Prozedere unterliegen;
- automatisiertes Synchronisieren der Clients (PC) über den Standard-Datenserver;
- automatisiertes Exportieren der Textdaten mit dem Standard-Layout des ProtKR für eine kopierfertige Vorlage im rtf-Format.

Weitgehend automatisiert ist die Schnittstelle aus dem Ratsinformationssystem, um Audio- und Textdaten je Geschäft gesamthaft in das Internet zu exportieren. Weitgehend automatisiert ist auch die Schnittstelle in das Ratsinformationssystem, um Geschäft sowie Sprecherin oder Sprecher gesamthaft zu importieren oder einzeln anzupassen.

Mit der Einführung des Ratsinformationssystems wird das Kantonsratsprotokoll nicht mehr in der bisherigen Broschüre-Form erstellt. Es steht grundsätzlich elektronisch³⁹ und geschäftsbezogen zur Verfügung. Die einzelnen Wortmeldungen können zudem online abgehört werden. Gedruckte Auszüge des Protokolls werden auf Verlangen zugestellt.⁴⁰

Internet-Zugang und Verwendung von Laptops

Seit der Septembersession 2005 steht den Ratsmitgliedern während der Session ein Internet-Zugang zur Verfügung. Die Staatskanzlei hat im Vorraum zur Zuschauertribüne zwei EDV-Stationen mit lokalem Drucker aufgestellt. Ratsmitglieder haben damit insbesondere die Möglichkeit, auf ihr privates E-Mail-Konto zuzugreifen.

Zudem wurden zu Beginn des Jahres 2006 auf Wunsch des Präsidiums im Regierungsgebäude Hotspots installiert und betriebsbereit gestellt, die einen drahtlosen Internet-Zugang ermöglichen. Die Nutzung dieser Hotspots steht auch Ratsmitgliedern offen.

³⁹ Art. 46 Abs. 2 KRR.

⁴⁰ Art. 146 Abs. 3 KRR.

Das Präsidium verzichtet darauf zu prüfen, ob der Kanton die Ratsmitglieder mit Laptops zur Nutzung für den Ratsbetrieb ausrüsten soll. Dafür schlägt es dem Kantonsrat einen jährlichen Infrastrukturbeitrag für jedes Ratsmitglied vor.⁴¹

Verzicht auf die Drahtlos-Telefone im Kantonsratssaal

Die im Kantonsratssaal den Fraktionen und der Regierung zur Verfügung stehenden Drahtlos-Telefone wurden in jüngerer Zeit nur noch sehr spärlich genutzt. Dies legt namentlich aus Spargründen nahe, auf das Angebot zu verzichten. Die Regierung wird auf die Drahtlos-Telefone während der Session verzichten. Diesem Verzicht schlossen sich auch die Fraktionspräsidenten an.

Handhabung von Handys

Ohne Handy ist heute jedermann niemand mehr. Die Konsequenz daraus ruft nach Verhaltensregeln auch im Kantonsratssaal. Ratsmitglieder stellen ihr Handy, wenn der Ratsbetrieb anhebt und läuft, so, dass ein Anruf nicht stört. Sie rufen mit ihrem Handy von einer Örtlichkeit an bzw. zurück, wo das Sprechen über das Handy den Ratsbetrieb nicht stört.

3.1.2. Bauliches und Mobiliar

Das Präsidium deckt Bedürfnisse nach Baulichem im Bereich des Kantonsrates und nach Mobiliar im Rahmen der budgetierten Kredite ab.

3.1.3. Dokumentation und Drucksachen

Auf Beginn der Amtsdauer 2004/2008 stellten die Parlamentsdienste das Handbuch des Kantonsrates für sämtliche Ratsmitglieder neu zusammen und aktualisieren es fortlaufend. Gleichzeitig legte die Staatskanzlei das Portrait des Kantonsrates der Amtsdauer 2004/2008 in der Broschüre «Der St.Galler Kantonsrat / Amtsdauer 2004 – 2008» neu auf, mit einem kurzen Vorspann über Stellung, Aufgaben und Verfahren des Kantonsrates.

Die Staatskanzlei bediente den Kantonsrat und seine Organe bisher mit Dokumentationen und Drucksachen zur Hauptsache in vervielfältigter Form, gelegentlich in gedruckter Form. Gleiches gilt für Dokumentationen und Unterlagen während der Session, namentlich für Anträge. Eine Folge des Ratsinformationssystems ist, dass die Ratsmitglieder die Beratungsunterlagen nicht mehr fast wöchentlich per Post zugestellt erhalten, sondern nur noch als Gesamtpaket geheftet und gelocht rund elf Tage vor der Session, sortiert nach der Klassifikationsnummer. Das Ratsinformationssystem muss auch zeigen, auf welche Dokumentationen und Drucksachen in vervielfältigter und/oder gedruckter Form ganz verzichtet werden kann.

3.2. Raum

3.2.1. Kapazität und Nutzung

Dem Kantonsrat und seinen Organen stehen im Regierungsgebäude der Kantonsratssaal, Sitzungszimmer mit verschiedener Kapazität, während der Sessionen das Ratsstübli und weitere Nebenräume zur Verfügung. Die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident hat ein eigenes Büro. Die Fraktionen haben Fraktionsbüros mit angemessener Infrastruktur. An den anderen Standorten der Staatsverwaltung stehen namentlich vorbereitenden Kommissionen Sitzungsräume mit entsprechender Infrastruktur zur Verfügung. Die Kapazität genügt für den Moment.

⁴¹ Art. 150bis (neu) KRR und Ziff. 1bis (neu) KRB Entschädigung. Siehe Teil C Ziff. 12 und Teil D Ziff. 13 dieses Berichtes sowie den IX. Nachtrag zum Kantonsratsreglement und den IV. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates.

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

3.2.2. *Rauchen bzw. Rauchverbot*

Auf Frühjahr 2006 verfügte die Regierung ein Rauchverbot in den kantonalen Verwaltungsgebäuden. Davon waren und sind der Kantonsrat und seine Organe namentlich im Regierungsgebäude betroffen. Der Kantonsrat übernahm für die ihm gewidmeten Räume die Regelung, stellt aber Raucherinnen und Rauchern ein Fumoir zur Verfügung.

Nichtrauchen als Norm und Rauchen im Fumoir als Ausnahme haben sich eingespielt.

3.3. **Sicherheit**

Die im Rahmen jeder Session gepflegte Sicherheitsorganisation geht auf den Amoklauf eines Einzeltäters im Kantonsratssaal in Zug am 26. September 2001 zurück. In der Folge erliess die Regierung ein Sicherheitskonzept, das auch den Kantonsrat einbezog. Die Staatskanzlei passte dieses Sicherheitskonzept laufend an und unterzog es periodischen Standortbestimmungen, für den Kantonsrat unter Einbezug des Präsidiums. Dabei stützte sie sich auf die Lagebeurteilung der Kantonspolizei und von Sachverständigen, verglich aber auch die Entwicklung in anderen repräsentativen Kantonen.

Über Aspekte der Sicherheit informiert die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident die Ratsmitglieder periodisch bzw. wenn Bedarf besteht. Das einzelne Ratsmitglied hat die Sicherheitsorganisation schriftlich als Führungs- und Arbeitsinstrument in seinem «Handbuch des Kantonsrates».

Im November 2005 etablierte die Staatskanzlei eine Fachberatergruppe Sicherheitsberatung, wofür die Regierung das Konzept im Dezember 2005 genehmigte. In dieser Fachberatergruppe sind Spezialisten aus den verschiedenen Aspekten der Sicherheit vertreten. Die Gruppe berät Behörden, Dienststellen und Einzelpersonen in Sicherheitsfragen. Die Regierung lud das Präsidium des Kantonsrates, die Departemente, die Gerichte und andere Justizbehörden sowie die Staatskanzlei ein, Meldungen über Bedrohungen dem Sicherheitsbeauftragten der Staatsverwaltung mitzuteilen und allfällige Dokumente weiterzuleiten.

Der heute gepflegte Standard an Sicherheit gewährt wohl den bewusst angestrebten, nicht aber maximalen Schutz der Ratsmitglieder und des Rates bzw. des Ratsbetriebs mit dem dazu unerlässlichen Aufwand und entsprechenden Ressourcen. Aufwand und Ressourcen weiter zu verringern, müsste nahelegen, auf besondere Sicherheitsmassnahmen überhaupt zu verzichten, weil ein weiterer Abbau im Vergleich zu heute kaum mehr einen erkennbaren Nutzen bringen würde ...

B. System der parlamentarischen Kommissionen

4. Ausgangslage

In der Novembersession 2003 reichten Möckli-Rorschach, Mächler-Zuzwil, Straub-St.Gallen und Bernhardsgrütter-Jona die Motion 42.03.20 «Schaffung eines Systems ständiger Kommissionen» mit folgendem Wortlaut ein:

«Erfahrungen aus anderen Parlamenten zeigen, dass ein System ständiger Kommissionen die Parlamentsarbeit bei der Entscheidungsvorbereitung qualitativ verbessert und das Parlament insgesamt stärkt. Ständige Kommissionen können zudem den Anforderungen moderner Staats- und Verwaltungsführung besser gerecht werden.

Ein System ständiger Kommissionen sollte auf Beginn der Legislaturperiode 2004/2008 eingerichtet werden. Das Präsidium wird eingeladen, dem Kantonsrat auf Ende der laufenden Legislaturperiode eine entsprechende Revision des Kantonsratsreglementes zu unterbreiten.»⁴²

In der Maisession 2004 wandelte der Kantonsrat die Motion in das Postulat 43.04.12 «Schaffung eines Systems ständiger Kommissionen» um und hiess es mit folgendem Wortlaut gut:

«Das Präsidium wird eingeladen, das System der ständigen und nichtständigen parlamentarischen Kommissionen nach dem Kantonsratsreglement zu überprüfen und dabei eine Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen in die Prüfung einzubeziehen und dem Kantonsrat spätestens mit seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes auf Mitte der Amtsdauer 2004/2008 Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen.»⁴³

Das Präsidium begründete seinen Antrag vom 29. März 2004, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und es mit dem beantragten Wortlaut gutzuheissen, wie folgt:

«Mit der Motion 42.03.20 «Schaffung eines Systems ständiger Kommissionen» laden die Motionäre das Präsidium ein, dem Kantonsrat auf Ende der laufenden Legislaturperiode eine Revision des Kantonsratsreglementes (sGS 131.11; abgekürzt KRR) zu unterbreiten, die auf Beginn der Amtsdauer 2004/2008 ein System ständiger Kommissionen einrichten soll.

Eine Umfrage der Parlamentsdienste Ende 2003 / Anfang 2004 bei den Staatskanzleien der Kantone zu den ständigen und nichtständigen parlamentarischen Kommissionen deren Parlamente zeigt, dass kein einziges kantonales Parlament ein Kommissionssystem mit *ausschliesslich* ständigen parlamentarischen Kommissionen kennt. Parlamentsrevisionen gewisser Kantone in jüngerer Zeit zeigen eine Ausrichtung auf mehr ständige parlamentarische Kommissionen als bisher, namentlich auch Richtung sachbereichsbezogene ständige parlamentarische Kommissionen bzw. ständige parlamentarische Sachkommissionen, jedoch keinen vollständigen Verzicht auf nichtständige parlamentarische Kommissionen.

Das Präsidium kann im heutigen Zeitpunkt Konsequenzen und Auswirkungen einer Ablösung des bisherigen Systems ständiger *und* nichtständiger parlamentarischer Kommissionen durch ein System ausschliesslich ständiger Kommissionen für den Kantonsrat St.Gallen, wie es die Motionäre verlangen, nicht beurteilen, insbesondere nicht auf Beginn der Amtsdauer 2004/2008, d.h. auf 1. Juni 2004. Offen sind namentlich die Aufgaben und damit die Zuständigkeiten der neuen, ausschliesslich ständigen Kommissionen, die Zahl der ständi-

⁴² ProtKR 2000/2004 Nr. 545/1 und ABI 2003, 2831 (42.03.20 «Schaffung eines Systems ständiger Kommissionen»).

⁴³ ProtKR 2000/2004 Nr. 600/1 f. und ABI 2004, 1225 (42.03.20 «Schaffung eines Systems ständiger Kommissionen») und 1227 (43.04.12 «Schaffung eines Systems ständiger Kommissionen»).

gen Kommissionen, das Verhältnis zu den bestehenden ständigen Kommissionen, Sekretariat bzw. Geschäftsführung für die ständigen Kommissionen, der Personal-, der Raum- und der Infrastrukturbedarf für die ständigen Kommissionen sowie der heute schon absehbare Bedarf an zusätzlichen finanziellen Mitteln. Steht ein allfälliger Systemwechsel nicht in einem engen Zusammenhang mit der Grösse des Kantonsrates – Gefahr, dass sich eine 2-Klassen-Mitgliedschaft im Kantonsrat bildet – und damit in einem engen Zusammenhang mit dem Auftrag des Kantonsrates an die Regierung, die Reduktion der Zahl der Mitglieder des Kantonsrates von 180 auf 120 zu prüfen?⁴⁴ Das Präsidium gäbe, jedenfalls heute, einer Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen im geltenden System den Vorzug und ist deshalb bereit, das heutige System der ständigen und nichtständigen parlamentarischen Kommissionen nach dem Kantonsratsreglement einlässlich zu überprüfen und eine Erweiterung der Zahl ständiger Kommissionen – Kommissionen mit ausgeprägter Querschnitts-Aufsichts- und Kontrollfunktion sowie sachbezogene Kommissionen bzw. Sachkommissionen – in die Prüfung einzubeziehen.

Eine sorgfältige Überprüfung ist Voraussetzung für eine sachliche Auseinandersetzung im Kantonsrat, für den richtigen Entscheid des Kantonsrates und für eine sichere allfällige Revision des Kantonsratsreglementes. Vor Beginn der Amtsdauer 2004/2008, d.h. wohl auf die Maisession 2004 vermag das Präsidium eine seriöse Prüfung und Berichterstattung an den Kantonsrat nicht zu leisten. Allenfalls eine gesonderte Vorlage an den Kantonsrat in der ersten Hälfte der Amtsdauer 2004/2008, spätestens der Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes auf Mitte der Amtsdauer 2004/2008 sind nach Auffassung des Präsidiums die geeigneten Gefässe. Mit diesem Fahrplan erreicht im Übrigen die entsprechende Vorlage *denjenigen* Kantonsrat, den auch die Konsequenzen und Auswirkungen des Beschlusses – Systemwechsel, Erweiterung der Zahl ständiger Kommissionen im geltenden System oder Verzicht auf eine Änderung – treffen.»⁴⁵

⁴⁴ Siehe Abschnitt III Ziff. 11 des Kantonsratsbeschlusses vom 1./2. Juli 2003 über die Vorbereitung des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes (ABI 2003, 1576).

⁴⁵ In den Materialien der Parlamentsdienste zum Kantonsrat.

5. System der parlamentarischen Kommissionen nach dem Kantonsratsreglement

5.1. Ständige und nichtständige Kommissionen nach dem Kantonsratsreglement

Das Kantonsratsreglement sieht sowohl ständige Kommissionen als auch nichtständige Kommissionen vor. Ständige und nichtständige Kommissionen nehmen ihr Aufgaben gleichzeitig und nebeneinander wahr.

Ständige Kommissionen sind die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission, die Finanzkommission und die Redaktionskommission.⁴⁶ Sie haben durch das Kantonsratsreglement bestimmte Kernaufgaben bzw. spezifische Aufgaben.⁴⁷ Dazu gehört insbesondere die Wahrnehmung der Aufsicht: Aufsicht über die Justizverwaltung durch die Rechtspflegekommission, Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung durch die Staatswirtschaftliche Kommission und Aufsicht im Finanzhaushalt des Staates durch die Finanzkommission. Die ständigen Kommissionen nehmen diese Kernaufgaben bzw. spezifischen Aufgaben kraft Kantonsratsreglement und von sich aus wahr. Vorlagen der Regierung, die in die Zuständigkeit einer ständigen Kommission fallen, bedürfen keiner Zuweisung, weder einer Zuweisung durch das Präsidium noch einer Zuweisung durch den Kantonsrat, Ausnahmen nach dem Kantonsratsreglement vorbehalten.⁴⁸

Für Vorlagen, die nicht durch das Kantonsratsreglement oder einen Beschluss des Kantonsrates einer ständigen Kommission zugewiesen werden, bestellt der Kantonsrat sogenannte «besondere Kommissionen», d.h. nichtständige Kommissionen. Kernaufgabe der nichtständigen Kommission ist es, für den Kantonsrat eine Vorlage vorzubereiten und für die Beratung im Plenum vorzubereiten.⁴⁹

Zu Beginn und für die Amtsdauer wählt der Kantonsrat die ständigen Kommissionen.⁵⁰ Die ununterbrochene Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission ist beschränkt, ausgenommen für die Redaktionskommission.⁵¹ Die nichtständigen Kommissionen bestellt der Kantonsrat für einzelne Vorlagen.⁵² Die Zugehörigkeit zu einer nichtständigen Kommission dauert bis zur endgültigen Verabschiedung der entsprechenden Vorlage durch den Kantonsrat.

Ständigen und nichtständigen Kommissionen ist gemeinsam, zum Teil mit Differenzierung:

- das Vermeiden von Befangenheit bei der Wahl der Kommissionsmitglieder;⁵³
- die Befugnisse der Kommission;⁵⁴
- das Verfahren der Kommissionen, wenigstens analog für die ständigen Kommissionen;⁵⁵
- die Entschädigung der Kommissionsmitglieder.⁵⁶

⁴⁶ Art. 12 KRR.

⁴⁷ Art. 14 bis 18 KRR.

⁴⁸ Art. 14 Abs. 2, Art. 16 Abs. 2 und 3 sowie Art. 18 Bst. c KRR.

⁴⁹ Art. 21 und Art. 50 ff. KRR.

⁵⁰ Art. 12 Ingress KRR.

⁵¹ Art. 20 KRR.

⁵² Art. 21 Abs. 1 KRR.

⁵³ Art. 22 KRR.

⁵⁴ Art. 23 und Art. 107 Abs. 1 zweiter Satz KRR.

⁵⁵ Art. 50 ff. KRR.

⁵⁶ Art. 150 ff. KRR.

5.2. Erweiterung der Zahl ständiger Kommissionen thematisiert ...

Das Präsidium thematisierte in seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 1994 bis 1998 die Erweiterung des Kreises ständiger Kommissionen.⁵⁷

Seinerzeitiger Anlass, die Erweiterung des Kreises ständiger Kommissionen zu thematisieren, waren Vorschläge aus der Mitte des Rates, neue ständige Kommissionen einzuführen wie eine Verkehrskommission, eine Gesundheitskommission sowie eine Bau- und Energiekommission. Bereits früher standen die Schaffung einer ständigen Umweltschutzkommission, einer Raumplanungs- bzw. Bau- und Raumplanungskommission, einer Strassenbaukommission und einer Bildungskommission zur Diskussion.⁵⁸ Namentlich zwei Argumente bewogen das seinerzeitige Präsidium, zu verzichten, dem Kantonsrat eine Erweiterung des Kreises ständiger Kommissionen vorzuschlagen:

- Bei einem Nebeneinander von ständigen und nichtständigen Kommissionen würde mit der Schaffung neuer ständiger Kommissionen ein erheblich grösserer Teil der Ratsmitglieder auch Mitglied einer ständigen Kommission. Dies förderte die Schaffung zweierlei Kategorien von Ratsmitgliedern. Eine solche Entwicklung sei geeignet, die Homogenität des Rates in Frage zu stellen.⁵⁹
- Die den Bericht «Verwaltungsreform» vorberatende Kommission beantragte dem Kantonsrat, Regierung und Präsidium zu beauftragen, bis spätestens Ende des Jahres 1999 ein Konzept für die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und eine darauf abgestimmte Parlamentsreform vorzulegen. Zwischen Verwaltungsreform und Parlamentsreform bestehe ein enger Konnex. Wenn nun der Kantonsrat Regierung und Präsidium beauftrage, ein Konzept für eine Verwaltungsreform und eine darauf abgestimmte Parlamentsreform vorzulegen, werde er – der Kantonsrat – auch auf eine zügige Umsetzung bzw. Realisierung des Konzeptes Wert legen. Dabei werde er aller Voraussicht nach erneut diskutieren, ob er an den bisherigen ständigen Kommissionen festhalten wolle, ob er die Zahl der ständigen Kommissionen erweitern wolle und – wenn ja – um welche, oder ob er sogar zum System ausschliesslich ständiger Kommissionen unter Verzicht auf nichtständige Kommissionen übergehen wolle.⁶⁰

Der Kantonsrat nahm vom Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes 1994 bis 1998 Kenntnis, ohne die Frage der Erweiterung des Kreises ständiger Kommissionen aufzugreifen.⁶¹

Bereits in seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 1986 bis 1990 hatte sich das Präsidium mit der Schaffung neuer ständiger Kommissionen auseinandergesetzt.⁶² Nach seiner Feststellung entspreche es allgemeiner Überzeugung des Kantonsrates, dass ständige Kommissionen grundsätzlich dann als parlamentarisches Instrument sinnvoll seien, wenn im Wesentlichen folgende Voraussetzungen erfüllt seien:

- Es sind wiederkehrende Geschäfte zu behandeln.
- Ein Mindestmass an Sachwissen bzw. an Erfahrung ist erforderlich.
- Die Arbeit der Kommission ist auf Dauer angelegt.
- Die der ständigen Kommission zu überweisenden Geschäfte weisen eine minimale Breite der Thematik auf, sind somit keine Einthemen-Geschäfte.
- Die stete Verfügbarkeit der Kommission ist erforderlich, damit auch ohne vorgängige Kommissionsbestellung dringliche Geschäfte auf die folgende Session hin behandelt werden können.

⁵⁷ ABI 1998, 2433 ff., insbesondere 2443 f. mit Hinweisen.

⁵⁸ ABI 1998, 2443.

⁵⁹ ABI 1998, 2443 mit Hinweis auf ABI 1990, 128 ff.

⁶⁰ ABI 1998, 2443 f.

⁶¹ ProtGR 1996/2000 Nr. 398.

⁶² ABI 1990, 118 ff., insbesondere 129 ff. mit Hinweisen.

Diese Kriterien hätten dazu geführt, dass die Zahl der ständigen Kommissionen verhältnismässig klein geblieben sei. Dennoch sei mehr als ein Drittel der Ratsmitglieder auch Mitglied einer ständigen Kommission. Mit der Schaffung neuer ständiger Kommissionen würde dann nahezu die Hälfte der Mitglieder des Kantonsrates oder sogar mehr einer solchen Kommission angehören. Dies führe zur Schaffung zweier Kategorien von Kantonsräten, namentlich von solchen, die Mitglied einer ständigen Kommission seien, und von solchen, die es nicht seien. Eine solche Entwicklung sei abzulehnen, da sie die Homogenität im Rat in Frage stelle.⁶³

Der Kantonsrat nahm vom Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes 1986 bis 1990 Kenntnis, ohne die Erweiterung der Zahl ständiger Kommissionen zu thematisieren.⁶⁴

⁶³ ABI 1990, 129 f.

⁶⁴ ProtGR 1988/1992 Nrn. 449, 524 und 559.

6. Systeme der parlamentarischen Kommissionen im interkantonalen Vergleich

6.1. Aktuelle Situation

Die Staatskanzlei erhob Ende 2003 bei den Staatskanzleien bzw. Parlamentsdiensten der anderen Kantone das Kommissionssystem, die Zahl und die Arten der parlamentarischen Kommissionen. Sie aktualisierte die Übersicht im Sommer 2005.⁶⁵ Die Übersicht kategorisiert in:

- Querschnitts-, Aufsichts- und Kontrollkommissionen;
- ständige Kommissionen im Justizverwaltungsbereich, für Wahlen und Wahlprüfungen, für Petitionen, für Begnadigungen, für Disziplinarsachen und für Einbürgerungen;
- ständige parlamentarische Sachkommissionen, gegliedert nach Sachbereichen;
- besondere ständige Kommissionen.

Demnach haben alle Kantone sowohl ständige Kommissionen als auch nichtständige Kommissionen, der Kanton Genf ausgenommen, der nur ständige parlamentarische Kommissionen kennt, dafür 25. Während die Felder der Querschnitts-, Aufsichts- und Kontrollkommissionen sowie der ständigen Kommissionen im Justizverwaltungsbereich, für Wahlen und Wahlprüfungen usw. eher homogen sind, decken die ständigen Sachkommissionen eine Vielzahl von Sachbereichen ab und weisen eine ebenso grosse Vielzahl von Sachbereichs-Kombinationen aus.⁶⁶

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen legte den Schwerpunkt ihrer Jahresversammlung 2005 auf die parlamentarischen Kommissionen: «Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?».⁶⁷ In der Berichterstattung zur Jahresversammlung sind enthalten:

- Parlamentsorganisationen im Überblick;⁶⁸
- Commissions parlementaires permanentes dans les cantons romands – Septembre 2005.⁶⁹

Noch dominiert heute in den Parlamenten der Schweizer Kantone das Nebeneinander von ständigen Kommissionen und nichtständigen Kommissionen, unter den ständigen Kommissionen sowohl Querschnitts-, Aufsichts- und Kontrollkommissionen als auch Sachkommissionen. Das Verhältnis zwischen den ständigen und den nichtständigen Kommissionen variiert.

6.2. Entwicklung

Griffen Parlamentsreformen der jüngeren Zeit das Kommissionssystem auf, tendierten sie in der Regel Richtung Erweiterung der Zahl der ständigen Kommissionen, namentlich Richtung Einführung weiterer Sach- bzw. Fachbereichskommissionen, bis zur Einführung des Systems ausschliesslich ständiger Kommissionen.⁷⁰ Diese Tendenz hält an.

Das heutige politische System im Bund und in den Kantonen hat als Konzept u.a. eine ausgewogene Gewichtung zwischen Legislative und Exekutive je in ihrer Funktion («Einer starken Regierung steht ein starkes Parlament gegenüber.»⁷¹) und eine Typisierung des Parlamentes

⁶⁵ Beilage 2a zu diesem Bericht.

⁶⁶ Beilage 2a zu diesem Bericht.

⁶⁷ Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom November 2005 Nr. 3, S. 3 ff.

⁶⁸ Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom November 2005 Nr. 3, a.a.O., S. 14 ff. Beilage 2b zu diesem Bericht.

⁶⁹ Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom November 2005 Nr. 3, a.a.O., S. 12 ff. Beilage 2c zu diesem Bericht.

⁷⁰ Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom November 2005 Nr. 3, S. 4.

⁷¹ Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom November 2005 Nr. 3, S. 3 und 4 ff., ferner S. 9 ff.

als «Arbeitsparlament» (im Gegensatz zum «Redeparlament»⁷²). Dieses «Arbeitsparlament» lässt sich im Rahmen seiner politischen Aufgabe auf die Sache ein: Mitgestaltung der Rechtsetzungsvorlagen, Mitwirkung bei der politischen Planung, eigene Wahrnehmung der Aufsicht über Regierung einschliesslich Staatsverwaltung und Justizverwaltung bis zum politischen Controlling, verstanden als Wahrnehmung von politischen Steuerungsaufgaben und Wirkungskontrolle der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit, sowie Realisierung der Finanzhoheit. Diese Aufgabe kann das Plenum des Parlamentes, auch wenn es ein «Arbeitsparlament» ist, nicht wahrnehmen, jedenfalls nicht allein. Die Vorarbeit, vielfach faktisch auch die Hauptarbeit leisten die parlamentarischen Kommissionen.

Die Stärkung des Parlamentes gegenüber der schon starken Regierung motiviert die Hinwendung zum System der ständigen Kommissionen: «Je besser die Kommissionsarbeit, desto stärker das Parlament» und «Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?»⁷³ Ein System mit ständigen Kommissionen bietet eher Gewähr dafür, dass einer starken Regierung ein starkes Parlament gegenüber steht und damit das schweizerische wie das kantonale System der Gewaltenteilung so gelebt werden kann, wie es die verfassungsrechtliche Ordnung vorsieht. Demgegenüber erscheint ein Milizparlament mit ad-hoc-Kommissionen je länger je weniger in der Lage, seine vielfältigen Aufgaben aus dem breiten parlamentarischen Zuständigkeitsbereich einigermaßen glaubwürdig und effizient zu besorgen. Bei der parlamentarischen Arbeit geht es nicht bloss um die Gestaltung spezifischer Gesetzesvorlagen, sondern immer mehr auch um die Mitwirkung bei der politischen Planung und um ein gestaltendes parlamentarisches Controlling. Das heutige komplexe Staatsleitungssystem lebt von einer «distanzierten» Partnerschaft zwischen Regierung und Parlament, das seine Ressourcen optimal nutzen muss, um gestaltend wirken sowie von Regierung und Verwaltung auch ernst genommen zu werden.

Ständige Kommissionen als Fach- bzw. Sachbereichskommissionen sind geeignet, die bisher getrennten klassischen Parlamentsfunktionen Gesetzgebung, Aufsicht bzw. Oberaufsicht und Finanzhoheit vermehrt zusammenhängend bis integral wahrzunehmen.⁷⁴ So können diese Kommissionen in ihrem Zuständigkeitsbereich auch Aufsichtsfunktionen und die Finanzhoheit des Parlamentes vorwahrnehmen, welche Aufgaben bisher durch die jeweilige «Geschäftsprüfungskommission» und die Finanzkommission, voneinander getrennt, wahrgenommen wurde. Damit eine ständige Kommission ihre Aufgabe erfüllen kann, bedarf sie:

- ausgebauter Rechte wie Informationsrechte, Initiativrechte und das Recht der Selbstbefassung (Agendasetting);
- der Ressourcen (Personal, Raum, Infrastruktur und finanzielle Mittel), insbesondere der angemessenen Unterstützung durch Parlamentsdienste.

Die Erweiterung des Kreises ständiger Kommissionen bzw. der Übergang zum System ausschliesslich ständiger Kommissionen muss auf das Verhältnis der verschiedenen Arten von Kommissionen zueinander bzw. unter den ständigen Kommissionen und auf die Möglichkeiten, dass sich Parlamentsmitglieder einbringen können, Bedacht nehmen. Ein parlamentarisches System mit einer Dominanz ständiger Kommissionen bzw. mit ausschliesslich ständigen Kommissionen bedingt eine besondere politische Kultur, nicht nur im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung, sondern auch innerhalb des Parlamentes, namentlich bei der Besetzung der Präsidien und Sitze der Kommissionen, im Zusammenwirken von mehreren durch ein Geschäft betroffenen Kommissionen und im Umgang der einzelnen Parlamentsmitglieder untereinander.

Das System der ausschliesslich ständigen Kommissionen bzw. ein System mit Dominanz der ständigen Kommissionen hat auch Gefahren:

- «Zweiklassen»-Parlament bzw. «Zweiklassen»-Gesellschaft im Parlament;
- Rangordnung unter den ständigen Kommissionen und Prestigefolgen ...;

⁷² Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom November 2005 Nr. 3, S. 4 ff.

⁷³ Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom November 2005 Nr. 3, a.a.O., S. 3 ff.

⁷⁴ Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom November 2005 Nr. 3, S. 8.

- Vorab-Gestaltung der Parlamentsgeschäfte in den ständigen Kommissionen mit der Folge, dass das Parlament überflügelt und/oder die Parlamentsdebatte entleert wird;
- «Klientelbeziehung» zwischen parlamentarischen Kommissionen und Regierungsmitgliedern, d.h. Einbindung der zuständigen parlamentarischen Kommission durch das zuständige Regierungsressort.

7. Optionen für den Kantonsrat

7.1. Festhalten am heutigen Kommissionssystem nach dem Kantonsratsreglement

7.1.1. Optimierung des heutigen Kommissionssystems

Vielfach liegen Unzulänglichkeiten, liegt ein Manko nicht im System, sondern bei den System-Trägerinnen und -Träger, nämlich wie sie die ihnen übertragenen Aufgaben wahrnehmen. Diesfalls setzen Korrekturen nicht am System an, sondern müssen bei den System-Trägerinnen und -Trägern ansetzen. So ist es Aufgabe des Präsidiums, im Hinblick auf seinen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes auf Mitte der Amtsdauer Verbesserungs- bzw. Optimierungsbedarf zu erkennen, diesen im Bericht darzulegen und dem Kantonsrat Vorschläge zu Verbesserung und Optimierung zu unterbreiten.⁷⁵ Einen solchen Beitrag will auch *dieser* Bericht leisten.⁷⁶

Danach kann der Kantonsrat am heutigen System des Nebeneinanders von ständigen und nichtständigen Kommissionen nach dem Kantonsratsreglement festhalten, jedenfalls auf absehbare Zeit. Er wird auf *diese* Option setzen, wenn die heutigen vorberatenden Kommissionen in seinen Erwartungen die ihnen vom Kantonsratsreglement überbundenen Aufgaben erfüllen, Optimierungen vorbehalten.

7.1.2. Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen

Der Kantonsrat kann das heutige System des Nebeneinanders von ständigen und nichtständigen Kommissionen reformieren bzw. optimieren, indem er den Kreis der ständigen Kommissionen erweitert.⁷⁷

Die Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen kann die Änderung oder die Anpassung von Fuktion und Aufgaben bestehender ständiger Kommissionen haben.

7.2. Ablösung des heutigen Kommissionssystems durch ein System ausschliesslich ständiger Kommissionen

Der Kantonsrat kann das heutige Kommissionssystem 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 Ausnahme-Situationen vor.

⁷⁵ Art. 7 Abs. 1 Bst. e und f KRR.

⁷⁶ Siehe Teile C ff. dieses Berichtes.

⁷⁷ Siehe Teil B Ziff. 6.2. dieses Berichtes.

8. Präferenz des Präsidiums

8.1. Vorschlag

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- bzw. 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 Aussenbeziehungen⁷⁸ 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 Parlaments bei interkantonalen Verträgen und Konkordaten» die Schaffung einer «Konkordatskommission».⁷⁹

8.2. Umsetzung

Folgt der Kantonsrat dem Vorschlag des Präsidiums, führt die Erweiterung des Kreises ständiger Kommissionen durch Einführung von Sach- bzw. Fachbereichskommissionen zu einer Parlaments-Teilrevision und somit zu einer Revision des Kantonsratsreglementes. Diese Teilrevision konkretisiert die neuen Kommissionen, klärt die Verhältnisse im neuen Kreis der ständigen und nichtständigen Kommissionen, nimmt sich insbesondere der Koordination an und begegnet den Gefahren, die einem System mit Dominanz der ständigen Kommissionen zu schaffen machen können.⁸⁰

In Zuständigkeit und Aufgabe des Präsidiums fällt es, die Parlaments-Teilrevision im skizzierten Sinn an die Hand zu nehmen, wenn der Kantonsrat die Weiche im System der parlamentarischen Kommissionen gestellt und ihm – dem Präsidium – den entsprechenden Auftrag erteilt haben wird.⁸¹ Sinn macht, allfällige Neuerungen auf Beginn der Amtsdauer 2008/2012 anzusetzen. Deshalb wird das Präsidium dem Kantonsrat die Vorlage auf Ende des Jahres 2007 unterbreiten. Damit kann es auch das Ergebnis der Volksabstimmung über die Volksinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates»⁸² und das Ergebnis der Strukturreform, namentlich des Handlungsfeldes «Departementsreform» – Gegenstand eines vom Kantonsrat der Regierung erteilten Auftrags bzw. Projektes⁸³ – berücksichtigen bzw. einbauen.

Mit diesem Bericht beantragt das Präsidium deshalb dem Kantonsrat, ihm den entsprechenden Auftrag zu erteilen.⁸⁴

⁷⁸ Siehe Teil A Ziff. 2. dieses Berichtes.

⁷⁹ ProtKR 2004/2008 Nr. 312.

⁸⁰ Siehe Teil B Ziff. 5.2. dieses Berichtes.

⁸¹ Art. 7 Abs. 1 Bst. e und f KRR.

⁸² Siehe ABI 2006, 584 mit Hinweisen.

⁸³ Siehe ABI 2005, 219 ff. mit Hinweisen.

⁸⁴ Siehe Teil E dieses Berichtes.

C. Kantonsratsreglement

9. Organisation und Befugnisse

9.1. Kantonsrat

9.1.1. Bezeichnung des Parlamentes

Die Kantonsverfassung nennt das Parlament «Kantonsrat». Die Revision des seinerzeitigen Grossratsreglementes mit dem Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 gab Anlass, die neue Bezeichnung im Grunderlass für den Kantonsrat nachzutragen.⁸⁵

Die Handhabung der neuen Bezeichnung legte das Präsidium wie folgt fest:

- «Kantonsrat des Kantons St.Gallen» als offizielle und formelle Bezeichnung;
- «Kantonsrat St.Gallen» als Kurzform;
- «Kantonsrat», wenn auf den Bezug zum Kanton St.Gallen verzichtet werden kann.

9.1.2. Befugnisse

Grundsätzlich übt der Kantonsrat seine Befugnisse in seiner Gesamtheit – als Plenum – aus. Dass er seine Befugnisse überhaupt wahrnehmen kann, dazu tragen Präsidium, Kommissionen und Fraktionen je spezifisch durch Vorbereitung und Vorberatung bei. Sie können deshalb an Befugnissen des Kantonsrates nur teilhaben, soweit das Kantonsratsreglement dies vorsieht.⁸⁶

Der Entwurf der Justizreform, worüber das Justiz- und Polizeidepartement mit Ermächtigung der Regierung im November 2005 das Vernehmlassungsverfahren eröffnet hatte,⁸⁷ sieht vor, dass eine ständige Wahlkommission aus der Mitte des Kantonsrates Richterinnen und Richter erstinstanzlicher Gerichte wählt.

Die Volkswahl der Mitglieder erstinstanzlicher Gerichte durch die Parlamentswahl abzulösen, ist politisch nicht unbestritten. Will dieser Schritt gemacht werden, schlägt das Präsidium vor, den Kantonsrat für die Wahl zuständig zu erklären. Die vorgeschlagene, aus der Mitte des Kantonsrates zu bestellende ständige Kommission könnte die Wahlvorbereitung treffen. Dabei muss offen bleiben, ob dies nicht die Rechtspflegekommission ist.

9.2. Präsidium

9.2.1. Erneuerung des engeren Präsidiums

Nach dem Gesetz über die Amtsdauer⁸⁸ beginnt die Amtsdauer für den Kantonsrat sowie dessen Präsidentin bzw. Präsidenten am 1. Juni. Am 31. Mai 2004 endete die Amtsdauer 2000/2004 für den Kantonsrat und das Amtsjahr 2003/2004 für den seinerzeitigen Ratspräsidenten.⁸⁹ Die Junisession 2004 begann am 7. Juni 2004. An diesem Tag wählte der Kantonsrat die Stimmzählerinnen und Stimmzähler, die Ratspräsidentin und den Vizepräsidenten des Amtsjahrs 2004/2005.⁹⁰

⁸⁵ nGS 37–76.

⁸⁶ Art. 1 KRR.

⁸⁷ ABI 2005, 2279 ff.

⁸⁸ sGS 117.1. Art. 1 Bst. a des Gesetzes über die Amtsdauer.

⁸⁹ Art. 5 des Gesetzes über die Amtsdauer.

⁹⁰ ProtKR 2004/2008 Nrn. 1 und 10 ff.

Nach dem Kantonsratsreglement wählt der Kantonsrat zu Beginn der jeweiligen Junisession die Stimmzählerinnen und Stimmzähler, die Ratspräsidentin bzw. den Ratspräsidenten sowie die Vizepräsidentin bzw. den Vizepräsidenten des angebrochenen Amtsjahrs. Die Gewählten bleiben nach dem Kantonsratsreglement bis zur Wahl ihrer Nachfolge im Amt.⁹¹

Das Präsidium legt fest, wann die ordentlichen Sessionen beginnen,⁹² so auch den Beginn der jeweiligen Junisession. Mit Blick auf den Beginn des Amtsjahrs und der Amtsdauer im Juni setzte es den Beginn der Junisession jeweils auf den *ersten* Montag im Juni fest. In der Regel ist dieser Montag aber nicht der Beginn des Monats Juni. Während unter der Amtsdauer die Bestimmung des Kantonsratsreglementes, wonach die Gewählten bis zur Wahl ihrer Nachfolge im Amt bleiben, den nahtlosen Anschluss des neuen engeren Präsidiums an das bisherige gewährleistet, entsteht eine Diskrepanz zwischen Kantonsratsreglement und Gesetz über die Amtsdauer für die Regelung zu Beginn einer Amtsdauer. Das Präsidium verzichtete am Ende der Amtsdauer 2000/2004, das engere Präsidium für das Amtsjahr 2004/2005 bereits in der letzten Session der Amtsdauer 2000/2004 bestellen zu lassen. Es wird aber die Diskrepanz zwischen Kantonsratsreglement und Gesetz über die Amtsdauer vor Ende der Amtsdauer 2004/2008 erneut thematisieren.

9.2.2. *Erläuternder Bericht zu Abstimmungsvorlagen für Volksabstimmungen*

Der Inhalt des erläuternden Berichtes zu Abstimmungsvorlagen für Volksabstimmungen richtet sich nach dem Gegenstand der Volksabstimmung. Das Präsidium legt auf eine möglichst verständliche Erläuterung des Abstimmungsgegenstandes und Sprache Wert, stösst dabei aber an Grenzen, wenn der Abstimmungsgegenstand komplex ist.

Nach dem Gesetz über Referendum und Initiative⁹³ räumt das Präsidium Initiativkomitees die Möglichkeit ein, ihre Argumente in einem vorgegebenen Rahmen in den erläuternden Bericht einzustellen. Dieselbe Möglichkeit gewährte es nach einer längeren Praxis auch Referendumskomitees. Es respektierte in aller Regel die Argumente der Initiativ- und Referendumskomitees, wenn sie sich in einem sachlichen Rahmen – sachlich recht weit verstanden – hielten. Bisher gelang ihm mit einer Ausnahme, eindeutig unsachliche Argumente mit dem entsprechenden Initiativ- bzw. Referendumskomitee in eine akzeptable Argumentation überzuführen.

Mit der Festlegung des Abstimmungstermins lädt die Regierung regelmässig das in der Sache zuständige Departement ein, dem Präsidium den Entwurf des erläuternden Berichtes vorzubereiten und zu unterbreiten. Regelmässig konsultiert das betreffende Departement einen verwaltungsexternen Kommunikationsspezialisten. Die Staatskanzlei ihrerseits gestaltet zusammen mit einem verwaltungsexternen Grafiker das «Abstimmungsbüchlein». Dabei verwertet sie laufend Ergebnisse aus Quervergleichen, neue Erkenntnisse, Anregungen und Kritik an Bisherigem.

Hat das Präsidium den erläuternden Bericht zu einer Volksabstimmung zu Händen der Stimmberechtigten verabschiedet, stellt die Staatskanzlei den Text Interessierten zur Verfügung.

9.2.3. *Ratsleitung*

Die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident *leitet* die Verhandlungen des Kantonsrates und des Präsidiums. Die Verhandlungsleitung hebt sich von der Mitwirkung im Kantonsrat und im Präsidium ab, indem sie sich darauf konzentriert, die Verhandlungen in ein gedeihliches Umfeld zu stellen, eine optimale Willensbildung der Beteiligten zu fördern und den Beratungsgegenstand

⁹¹ Art. 5 Abs. 1 und 3 KRR.

⁹² Art. 68 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 KRR.

⁹³ Art. 1ter RIG. Siehe nun auch Art. 1ter RIG in der Fassung gemäss V. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Referendumsvorlage in ABI 2006, 1087).

innert angemessener Frist beschliessen zu lassen. Auf Anregungen aus der Mitte des Rates und des Präsidiums konkretisierte das Präsidium selbst sein Verständnis der Ratsleitung: Korrekte Ratsleitung ermöglichen der Ratsleitung Unvoreingenommenheit und Unparteilichkeit in den Augen und im Empfinden des Gegenübers ...

Die Vizepräsidentin bzw. der Vizepräsident vertritt die Ratspräsidentin bzw. den Ratspräsidenten, wenn diese bzw. dieser verhindert ist.⁹⁴ Diese Stellvertretung ist integral. «Verhindert sein» versteht das Kantonsratsreglement als «des Amtes nicht walten können». Der Grund der «Verhinderung» kann in der Person der Ratspräsidentin bzw. des Ratspräsidenten liegen – Unabkömmlichkeit, gesundheitliche Gründe usw. –, neuerdings auch im Instrumentarium zur Ratsleitung. Jüngstens erkannte das Präsidium das Bedürfnis, die Vizepräsidentin bzw. den Vizepräsidenten über den Fall der «Verhinderung» im engen Sinn hinaus die Ratspräsidentin bzw. den Ratspräsidenten vertreten zu lassen: «Arbeitsteilung» in der Ratsleitung steht als Motiv im Vordergrund. Auch in diesem Fall ist die Stellvertretung integral: Die Vizepräsidentin bzw. der Vizepräsident nimmt sämtliche Befugnisse der Ratspräsidentin bzw. des Ratspräsidenten wahr. Für den Rat kommt diese Stellvertretung u.a. dadurch zum Ausdruck, dass der Sitz der Ratspräsidentin bzw. des Ratspräsidenten leer ist ...

9.3. Kommissionen

9.3.1. Kommissionssystem

Siehe Teil B dieses Berichtes.

9.3.2. Ständige Kommissionen

Rechtspflegekommission

In der Frühjahrssession 2005 oblagen dem Kantonsrat die Erneuerungswahlen des Kassationsgerichtes 2005/2011, des Kantonsgerichtes 2005/2011, des Handelsgerichtes 2005/2011, des Verwaltungsgerichtes 2005/2011, des Versicherungsgerichtes 2005/2011, der Verwaltungsrekurskommission 2005/2011 und der Anklagekammer 2005/2011.⁹⁵ Diese Erneuerungswahlen waren mit einem ausserordentlichen Aufwand an Vorbereitung verbunden.

Aus der Sicht des Präsidiums bereitete die Rechtspflegekommission, für die Wahlvorbereitung zuständig,⁹⁶ die Erneuerungswahlen der höchsten kantonalen Gerichte kompetent und zielgerichtet vor. Einer besonderen Wahlvorbereitungskommission, etwa nach den Vorstellungen gemäss Entwurf zur Justizreform, bedarf es deshalb nach Auffassung des Präsidiums nicht.

Staatwirtschaftliche Kommission

Die Staatwirtschaftliche Kommission prüft aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen die Amtsführung von Regierung und Staatsverwaltung.⁹⁷ Über das Ergebnis der Prüfung erstattet sie dem Kantonsrat jeweils auf die Junisession Bericht. Der Bericht 2006 zur Staatsverwaltung, aber auch die Prüfungstätigkeit der Kommission, die zu diesem Bericht führte, veranlassten die Regierung, die Staatwirtschaftliche Kommission zu einer Aussprache einzuladen. Im Zentrum dieser Aussprache werden Vorstellungen über die Prüfungstätigkeit der Subkommissionen bei den Departementen, über die Kommunikation und über die Berichterstattung stehen.

⁹⁴ Art. 9 KRR.

⁹⁵ ProtKR 2004/2008 Nrn. 119 ff. und ABI 2005, 960 ff.

⁹⁶ Art. 14 Abs. 1 Bst. a^{ter} und Art. 14bis KRR.

⁹⁷ Art. 15 Abs. 1 Bst. a KRR.

Das Präsidium wies Bericht und Entwurf der Regierung vom 25. März 2003 zu einem Kantonsratsbeschluss über die Verlängerung der Frist für die Ausarbeitung des Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Zukunft Kanton St.Gallen» der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Vorberatung zu.⁹⁸ Dabei liess es sich von der bestehenden Befugnis der Staatswirtschaftlichen Kommission leiten, dem Kantonsrat zu beantragen, erteilte Aufträge als vordringlich zu erklären und für ihre Erledigung eine Frist anzusetzen.⁹⁹ Es nahm allerdings in Aussicht, im Kantonsratsreglement eine entsprechende Kompetenz der Staatswirtschaftlichen Kommission festzulegen.¹⁰⁰

Änderung von Art. 15 KRR.

Finanzkommission

Die Spitalverbunde erstatten der Regierung periodisch und nach ihren Vorgaben Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung der Mittel. Die Berichterstattung an den Kantonsrat erfolgt durch die Regierung.¹⁰¹ Im Weiteren erstatten die Spitalverbunde über jedes Geschäftsjahr Bericht. Dieser Bericht umfasst Jahresrechnung und Jahresbericht nach den Vorgaben der Regierung. Die Regierung genehmigt die Geschäftsberichte. Der Kantonsrat nimmt sie zur Kenntnis.¹⁰² Im Einvernehmen mit den Präsidenten der Finanzkommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission wies das Präsidium die Vorberatung der Berichte im Zusammenhang mit den Spitalverbunden der Finanzkommission zu.

9.3.3. *Nichtständige Kommissionen*

Der Kantonsrat bestellt Kommissionen – nichtständige Kommissionen – für Vorlagen, die nicht durch das Kantonsratsreglement oder Beschluss des Kantonsrates einer ständigen Kommission zugewiesen werden. Er bestimmt die Mitgliederzahl und die Fraktion, welche die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten stellt. Ausnahmsweise wählt er die Mitglieder sowie die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten.¹⁰³ Das Präsidium seinerseits wählt die Mitglieder sowie die Präsidentin oder den Präsidenten der nichtständigen Kommissionen.¹⁰⁴

Ist die Behandlung einer Vorlage dringlich, beschliesst das Präsidium über die Kommissionsbestellung.¹⁰⁵ Demnach bestimmt es Grösse und Präsidium der Kommission abschliessend und wählt die Mitglieder sowie die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten. Die Ausschaltung des Kantonsrates in der Bestellung einer nichtständigen Kommission setzt eine objektive Dringlichkeit der Vorlage voraus, was sich namentlich aus gesetzlichen Fristen ergeben kann. Weil der Bericht und Entwurf der Regierung vom 25. März 2003 zum Kantonsratsbeschluss über die Verlängerung der Frist für die Ausarbeitung des Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Zukunft Kanton St.Gallen» in der Maisession 2003 beraten werden musste – das Gesetz über Referendum und Initiative setzt diesbezüglich eine Frist –, bestimmte das Präsidium seinerseits die Staatswirtschaftliche Kommission als vorberatende Kommission.¹⁰⁶

⁹⁸ ProtKR 2000/2004 Nr. 463.

⁹⁹ Art. 15 Abs. 2 KRR.

¹⁰⁰ Art. 15 Abs. 2bis KRR (neu).

¹⁰¹ Art. 15 des Gesetzes über die Spitalverbunde (sGS 320.2).

¹⁰² Art. 16 des Gesetzes über die Spitalverbunde (sGS 320.2).

¹⁰³ Art. 21 Abs. 1 KRR.

¹⁰⁴ Art. 7 Abs. 1 Bst. b KRR.

¹⁰⁵ Art. 21 Abs. 2 KRR.

¹⁰⁶ ProtKR 2000/2004 Nr. 463.

9.3.4. *Gemeinsame Bestimmungen*

Vermeiden von Befangenheit und Staatsangestellte in vorberatenden Kommissionen

Fraktionen, Präsidium und Rat achten bei Vorbereitung und Durchführung der Wahlen der Kommissionen darauf, dass die Kommissionstätigkeit nicht durch Befangenheit von Mitgliedern beeinträchtigt wird.¹⁰⁷

Zuweilen stellt sich die Frage, ob die entsprechende Bestimmung des Kantonsratsreglementes die Befangenheit von Kommissionsmitgliedern tatsächlich im gewünschten Umfang vermeiden hilft, namentlich wenn Staatsangestellte in vorberatende Kommissionen Einsitz nehmen, die Vorlagen aus dem betreffenden Departement des Angestellten vorberaten.

Wer als Mitglied des Kantonsrates gewählt werden kann und welches die Unvereinbarkeiten bzw. die Ausschliessungsgründe sind, umschreibt die Kantonsverfassung. Gestützt auf das Staatsverwaltungsgesetz¹⁰⁸ erliess die Regierung im Februar 1999 Richtlinien über die Ermächtigung des Staatspersonals zur Ausübung eines Kantonsratsmandats.¹⁰⁹ Das in den Kantonsrat gewählte Mitglied kann sich an der Diskussion beteiligen, zu Vorlagen und zum Verfahren Anträge stellen, an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen sowie parlamentarische Vorstösse einreichen.¹¹⁰ Es kann in vorberatende Kommissionen gewählt werden. Die Frage der Befangenheit akzentuiert sich namentlich, wenn sich Staatsangestellte als Kommissionsmitglieder zu Vorlagen äussern, für die das Departement zuständig ist, in dem sie angestellt sind. Loyalität als Angestellte bzw. Angestellter zur Departementsvorsteherin bzw. zum Departementsvorsteher kann in ein Spannungsfeld zum Kommissionsmandat kommen. Will der Kantonsrat aber Fachwissen, das ihm Ratsmitglieder und Kommissionsmitglieder zur Verfügung stellen, nutzen, kann die Mitwirkung von Staatsangestellten als Kommissionsmitglieder in einem Bereich, in dem sie beruflich tätig sind, nicht a priori zu Befangenheit gereichen, was eine Mitwirkung ausschliessen müsste. Das Kantonsratsreglement macht es deshalb den Fraktionen, dem Präsidium und dem Kantonsrat zur Aufgabe, bei der Bestellung von Kommissionen darauf zu achten, dass die Kommissionstätigkeit nicht durch die besondere Stellung von Mitgliedern beeinträchtigt wird.¹¹¹ Dass sich Anstellung beim Kanton und Mitgliedschaft in einer Kommission des Kantonsrates vertragen, dazu können auch die entsprechenden Kommissionsmitglieder beitragen, indem sie sich auf Sachlichkeit beschränken und das notwendige Fingerspitzengefühl walten lassen oder, unter Umständen, darauf verzichten, sich als Kommissionsmitglied zur Verfügung zu stellen.

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 Thematik 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.¹¹² 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.

¹⁰⁷ Art. 22 KRR.

¹⁰⁸ sGS 140.1.

¹⁰⁹ ABI 1999, 469.

¹¹⁰ Art. 33 KRR.

¹¹¹ Art. 22 KRR.

¹¹² ABI 2002, 1830 f.

Befugnisse der vorberatenden Kommissionen

Die vorberatende Kommission kann im Rahmen ihres Auftrags:

- die das Geschäft betreffenden Akten einsehen. In Akten, die unter das Amtsgeheimnis fallen, nimmt die Kommission durch eine Abordnung Einblick;
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates und seiner Anstalten über Sachverhalte befragen;
- Besichtigungen durchführen:
- sachverständige Dritte befragen und Gutachten einholen;
- Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter anhören.

Handelt es sich um ein Strafverfahren, ein Disziplinarverfahren oder eine Verantwortlichkeitsklage, kann die Kommission Auskunftspersonen einvernehmen.¹¹³

Die sowohl den ständigen als auch den nichtständigen Kommissionen zustehenden Befugnisse gehen weit, ja sehr weit, wenn sie effektiv wahrgenommen werden. Nach der bisherigen Erfahrung erlaubt der Katalog der Befugnisse den vorberatenden Kommissionen, ihrem Auftrag vollumfänglich nachzukommen. Darin erkennt das Präsidium auch einen Grund, auf die Einrichtung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) verzichten zu können. Namentlich die Staatswirtschaftliche Kommission konnte bisher mit den ihr zustehenden Befugnissen abdecken, was in anderen Gemeinwesen eine PUK nachholen muss.

9.4. Vertretungen

9.4.1. Neuerung

Der Kantonsrat regelte in der Septembersession 2004 seine Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien neu.¹¹⁴ Danach kann sich der Kantonsrat durch Ratsmitglieder in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen vertreten lassen. Die Aufgaben der Vertretungen richten sich nach Ziel und Zweck der Versammlungen und Kommissionen, denen sie angehören.¹¹⁵ Die Vertretungen erstatten dem Kantonsrat periodisch Bericht.¹¹⁶

9.4.2. Bestellung

Der Kantonsrat wählt die Vertretungen zu Beginn der Amtsdauer. Auf Antrag des Präsidiums legt er Grösse und Zusammensetzung der Vertretungen fest. Dabei berücksichtigt er Ziel und Zweck der Versammlungen und Kommissionen.¹¹⁷ Im September 2004 wählte er seine Vertretung in die Parlamentarier-Kommission Bodensee.¹¹⁸ Mit der Neuordnung der Vertretungen beschloss der Kantonsrat auch den Schlüssel für die Sitzverteilung in den Vertretungen.¹¹⁹

Die ununterbrochene Zugehörigkeit zu einer Vertretung ist auf sechs Jahre begrenzt.¹²⁰ Das Präsidium legt Wert auf die personelle Kontinuität in Vertretungen, der gegenüber den Partnerinnen und Partnern in den interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen hoher Stellenwert zukommt.

¹¹³ Art. 23 KRR.

¹¹⁴ ABI 2004, 1929 ff.; ProtKR 2004/2008 Nrn. 42 und 60; ABI 2004, 2075 (27.04.01).

¹¹⁵ Art. 23ter Abs. 1 und 2 KRR.

¹¹⁶ Art. 23ter Abs. 3 KRR.

¹¹⁷ Art. 23quater Abs. 1 und 2 KRR.

¹¹⁸ ProtKR 2004/2008 Nr. 53.

¹¹⁹ ProtKR 2004/2008 Nr. 43.

¹²⁰ Art. 23quater Abs. 3 KRR.

9.5. Fraktionen

9.5.1. Berücksichtigung bei Wahlen

Die Fraktionen werden bei den Wahlen angemessen berücksichtigt. Der Kantonsrat legt auf Antrag des Präsidiums den Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen fest.¹²¹

Im Rahmen der Vorbereitung des Antrags für den Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen zu Beginn der Amtsdauer 2004/2008 hatte sich das Präsidium – erneut – mit dem Kriterium zu befassen, das die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommission bestimmt. Es stellte bei der Anwendung der Bestimmung des Kantonsratsreglementes, wonach die Fraktionen bei Wahlen *angemessen* zu berücksichtigen sind, auf die Fraktionsgrösse ab und bestätigte damit seine bisherige Praxis, ausgeführt in seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002.¹²²

9.5.2. Bestellung der Präsidentin oder des Präsidenten der vorberatenden Kommission

Die Präsidentin oder der Präsident einer vorberatenden Kommission soll in der Regel einer anderen Fraktion angehören als die Vertreterin oder der Vertreter des zuständigen Departementes.¹²³

Das Präsidium bestellte im April 2005 die vorberatende Kommission für den Bericht 40.05.02 «Der Vollzug des Asylrechts im Kanton St.Gallen» mit einer Vertreterin der SP-Fraktion als Kommissionspräsidentin. Da das Geschäftsverzeichnis der Frühjahrssession 2005 das Justiz- und Polizeidepartement als dasjenige Departement auswies, das die Regierung gegenüber der vorberatenden Kommission und dem Kantonsrat vertrat. Mitglieder des Präsidiums machten in der Folge einen Vorbehalt gegenüber der getroffenen Bestellung der Kommissionspräsidentin, sollte die vorberatende Kommission neben der Vorsteherin des Justiz- und Polizeidepartementes auch die Vorsteherin des Departementes des Innern zur Mitwirkung an der Vorberatung des Berichtes einladen, da diesfalls die Präsidentin der vorberatenden Kommission und das den Bericht *mit*vertretene Mitglied der Regierung der gleichen Partei angehörten. Das Präsidium nahm in Aussicht, die Kommissionspräsidentin durch ein Kommissionsmitglied einer Fraktion abzulösen, der keine Regierungsvertreterin angehört.

9.6. Mitglieder

9.6.1. Ratsbetrieb

Anrede

So wenig das Kantonsratsreglement festschreibt, dass Hochdeutsch spricht, wer sich im Kantonsrat zum Wort gemeldet hat, so wenig schreibt es die Anrede vor. «Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident, sehr geehrte Frau Regierungspräsidentin, geschätzte Mitglieder der Regierung, liebe Kolleginnen und Kollegen ...» ist eine mögliche, sehr einlässliche, im Kantonsrat aber nicht unbekannt Anrede zur Eröffnung eines Votums, «Herr Präsident, geschätzte Mitglieder des Kantonsrates und der Regierung» wäre eine bereits kürzere Anrede, «Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren» oder «Sehr geehrte Damen und Herren» wohl die kürzesten, nach Auffassung des Präsidiums in der heutigen Zeit aber durchaus akzeptable Formen der Anrede. Wie eine Votantin und ein Votant ihr Votum eröffnen will, bestimmt sie oder er im Rahmen der üblichen Gepflogenheiten selbst. Eher fern liegt dem Präsidium, in diesem Punkt normieren zu wollen, doch möchte es an dieser Stelle – wohl in Übereinstim-

¹²¹ Art. 25 Abs. 1 und 2 KRR.

¹²² ABI 2002, 1827 ff.

¹²³ Art. 25 Abs. 3 KRR.

mung mit einer Grosszahl der Ratsmitglieder – zum Ausdruck bringen, dass die kurz gefasste Anrede im Trend der Zeit liegt und dem Ratsbetrieb insgesamt zugute kommt.

Was für den Kantonsrat recht ist, ist für seine Kommissionen ... und auch für das Präsidium billig.

Verlesen von Rücktrittsschreiben

Der Rücktritt eines Ratsmitglieds aus dem Kantonsrat ist in aller Regel ein besonderer Moment, für das betreffende Ratsmitglied wie für den Rat. Dies hat in jüngerer Zeit Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten bewogen, Rücktrittsschreiben im Volltext zu verlesen. Ob das Sessionsende der glückliche Zeitpunkt ist, Rücktrittsschreiben zu verlesen, und ob die vorgelegten und zu verlesenden Texte dafür stets geeignet waren: das Präsidium hat Zweifel. Als Alternative bietet sich an, dass die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident dem Rat den Rücktritt eines Ratsmitglieds bekannt gibt und darauf hinweist, dass die Parlamentsdienste das Rücktrittsschreiben integral in das Internet stellen.

9.6.2. Interessenbindung

Beim Amtsantritt hat das Ratsmitglied bestimmte Interessenbindungen offen zu legen. Es meldet wesentliche Veränderungen laufend.¹²⁴ Die Staatskanzlei führt ein Register über die Angaben der Ratsmitglieder. Das Kantonsratsreglement statuiert die Pflicht, Interessenbindungen offen zu legen, eindeutig als Pflicht des Ratsmitglieds: Das einzelne Ratsmitglied hat meldepflichtige Interessenbindungen offen zu legen und wesentliche Veränderungen nachzumelden.

Der gegenwärtige Stand des Registers erlaubt nicht auszuschliessen, dass Ratsmitglieder meldepflichtige Interessenbindungen (noch) nicht bzw. wesentliche Veränderungen (noch) nicht zur Registrierung gemeldet haben. Das Präsidium appelliert an die Ratsmitglieder, ihrer Pflicht nachzukommen. Es lädt auch die Fraktionspräsidenten ein, wenn sich Anlass gibt, ihren Fraktionsmitgliedern die Pflicht zur Registrierung bestimmter Interessenbindungen in Erinnerung zu rufen.

9.6.3. Ausstand

Ein Ratsmitglied hat in den Ausstand zu treten, wenn die Gültigkeit seiner Wahl angefochten ist oder wenn es selbst, eine nächste Angehörige bzw. ein nächster Angehöriger oder eine private Auftraggeberin bzw. ein privater Auftraggeber an einem nicht allgemein verbindlichen Beschluss des Kantonsrates ein unmittelbares privates Interesse hat.¹²⁵

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

«Ausstand schliesst von der Mitwirkung im betreffenden Verfahren aus, von der Beratung wie von der Beschlussfassung. Nach Art. 32 GRR tritt das Ratsmitglied in den Ausstand, wenn der Grosse Rat über die Gültigkeit der Wahl, die angefochten ist, zu befinden hat. Ein Ratsmitglied tritt im Weiteren in den Ausstand, wenn es selbst, ein nächster Angehöriger oder ein privater Auftraggeber an einem nicht allgemeinverbindlichen Beschluss des Grossen Rates ein unmittelbares privates Interesse hat. Das Interesse muss ein direktes und persönliches sein, sicher ein überwiegend persönliches. Art. 32 GRR differenziert die Voraussetzungen des Ausstandes nicht zwischen dem Verfahren im Grossen Rat als

¹²⁴ Art. 31bis Abs. 1 und 2 KRR.

¹²⁵ Art. 32 KRR.

Plenum und in einer Kommission oder im Präsidium, obwohl es dazu Gründe gäbe. Immerhin achten nach Art. 22 GRR Fraktionen, Präsidium und Grosser Rat bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl von Kommissionen, dass die Kommissionstätigkeit nicht durch Befangenheit von Mitgliedern beeinträchtigt wird.

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

Die bisherige Praxis zeigt, dass sich die Pflicht zur Bekanntgabe der Interessenbindung etabliert und eingespielt hat. Sie erlaubt, die Verpflichtung, in den Ausstand zu treten, auf Ausnahmesituationen zu begrenzen, wie dies insbesondere für den Grossen Rat als Plenum angezeigt ist.»¹²⁶

9.7. Regierung und Verwaltung

9.7.1. Regierung

Präsenz und Mitwirkung

Dass auch die Regierung dem Parlament während den Sessionen, d. h. während in der Regel fünf Mal zwei bis drei Tage je Jahr, Priorität einräumt, davon geht das Präsidium nach wie vor aus, wohl auch die überwiegende Mehrheit des Kantonsrates. Die frühzeitige Bekanntgabe der Sessionsdaten begünstigt die Prioritätensetzung. Klar bekundet das Präsidium diese Erwartung gegenüber «kantonalen» Verpflichtungen und Terminen, während es für zwingende Abwesenheiten Verständnis hat, die interkantonale, vom Bund gesetzte und internationale Verpflichtungen und Termine verlangen. Solchen Abwesenheiten durch organisatorische Massnahmen Rechnung zu tragen, ohne aber den Ratsbetrieb allzu sehr zu belasten, ist das Präsidium nach wie vor bereit.¹²⁷ Letztlich geht es auch davon aus, dass die Mitglieder der Regierung während der Sessionen die Gelegenheit nutzen, die Kontakte mit Ratsmitgliedern zu pflegen, Termin- und Koordinationsabsprachen zu treffen sowie Sachgeschäfte zu besprechen.

9.7.2. Vorlagen der Regierung an den Kantonsrat

Siehe Teil C Ziff. 11.1. dieses Berichtes.

9.8. Parlamentsdienste

Die Staatsverwaltung unterstützt den Kantonsrat bei der Ausübung seiner Befugnisse.¹²⁸ Die Unterstützung erbringen namentlich die Regierung, die Departemente und die Staatskanzlei.

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

- Planung der Amtsdauer, des parlamentarischen Jahres, der Session und der Sitzung des Kantonsrates sowie Vorbereitung von Session und Sitzung;

¹²⁶ Siehe auch GVP 2000 Nr. 67.

¹²⁷ ABI 2002, 1834.

¹²⁸ Art. 4 StVG.

- Beratung und Unterstützung des Kantonsrates, dessen Organe und dessen Mitglieder in Fach-, Rechts- und Verfahrensfragen;
- Geschäftsführung für Organe des Kantonsrates, namentlich für das Präsidium und die ständigen Kommissionen, allenfalls verbunden mit Sachbearbeitung;
- Dokumentation des Kantonsrates, dessen Organe und Mitglieder;
- Sicherstellung des Ratsbetriebes (Raum, Mobiliar, Hilfsmittel, Informatik, Bedienung, Sicherheit, Protokoll bzw. Aufzeichnung usw.);
- Öffentlichkeitsarbeit (Medieninformation, Medienbegleitung, Information über den Kantonsrat);
- Anlässe (ausserhalb des Parlamentsbetriebs).

Im Kanton St.Gallen sind die Parlamentsdienste Teil der Staatsverwaltung. Sie sind bei der Staatskanzlei konzentriert, so die Geschäftsführung der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission, der Redaktionskommission und die Geschäftsführung für die Parlamentarier-Kommission Bodensee. Die Geschäftsführung für die Finanzkommission nimmt aber beispielsweise die Finanzkontrolle wahr, Bauliches in den Räumen des Kantonsrates federführend das Hochbauamt.

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

Das Präsidium erwartet, dass die Parlamentsdienste – mit ihren auf Zusammenarbeit angelegten Strukturen als Stabstelle für Exekutive und Parlament – neue Bedürfnisse des Kantonsrates erkennen und evaluieren, es rechtzeitig kontinuierlich informieren und ihm im Bedarfsfall Entscheidungsgrundlagen unterbreiten bzw. Projekte vorschlagen. In diesem Zusammenhang erwartet es auch, dass die Parlamentsdienste die dem Kantonsrat dienenden Anlagen und Einrichtungen betreuen und pflegen.

Die Parlamentsdienste holten im Frühjahr 2006 beim Präsidenten und beim Vizepräsidenten des Kantonsrates sowie bei den Fraktionspräsidenten ein Feedback über das Verhältnis zwischen deren Erwartungen gegenüber den Parlamentsdiensten und den erbrachten Dienstleistungen ein. Das Ergebnis der Feedbacks insgesamt bestätigt den Parlamentsdiensten, auf dem richtigen Weg zu sein ...

9.9. Sitzungs- und Arbeitsräume

Siehe Teil A Ziff. 3. dieses Berichtes.

10. Verfahren der Kommissionen

10.1. Sitzungen

10.1.1. Ansetzen der Kommissionssitzungen

Die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident setzt nach Anhören des zuständigen Departementes den Zeitpunkt der ersten Kommissionssitzung fest. Über weitere Kommissionssitzungen entscheidet die Kommission.¹²⁹

In jüngerer Zeit fanden Kommissionssitzungen so kurzfristig vor der Session statt, dass die Fraktionen nicht mehr die Möglichkeit hatten, die Geschäfte an ihren ordentlichen Fraktionssitzungen zur Vorbereitung der Session zu beraten: Die Anträge der vorberatenden Kommission und allfällige Anträge der Regierung dazu, aber auch das Protokoll der Kommissionssitzungen fehlten. Aus dieser Erfahrung lädt das Präsidium die Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten ein, die Kommissionsarbeit so zu planen, dass die Ratsmitglieder vor den ersten Fraktionssitzungen im Besitz der Kommissionsanträge und allfälliger Anträge der Regierung dazu sein können. Die Fraktionen können an sich behandlungsreife Geschäfte in der Regel nur vorberaten, wenn sie das Ergebnis der Beratung der Vorlage durch die vorberatende Kommission kennen, insbesondere deren Anträge und allfällige Anträge der Regierung dazu. Für Fraktionen, die in einer vorberatenden Kommission nicht vertreten sind, hat das Protokoll über die Kommissionssitzung eine erhebliche informative Bedeutung.

Das Präsidium behält sich vor, die Beratung eines Geschäftes auf die nächste Session zu verschieben, wenn sich die Fraktionen damit nicht mehr rechtzeitig auseinandersetzen konnten. Es lässt sich neuerlich über die behandlungsreifen Geschäfte und die Daten der Sitzungen der zugehörigen vorberatenden Kommissionen informieren.

10.1.2. Beizug Dritter

Die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident bezeichnet nach Anhören des zuständigen Departementes die Mitarbeitenden der Staatsverwaltung, die zur Kommissionssitzung beigezogen werden. Die vorberatende Kommission beschliesst über die Einladung von Sachverständigen sowie Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern.¹³⁰ Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter haben beratende Stimme. Sie können den Kommissionsberatungen folgen, soweit sie die Vorlage bearbeitet haben. Im Übrigen beschränkt sich der Beizug von Mitarbeitenden der Staatsverwaltung, von Sachverständigen sowie von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf die Befragung.¹³¹

Die Kommissionsberatungen sind vertraulich.¹³² Dem trägt auch Rechnung, dass die vorberatende Kommission den Beizug von Mitarbeitenden der Staatsverwaltung, von Sachverständigen sowie von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf die Befragung beschränkt.¹³³ Die eigentliche Kommissionsberatung *folgt* der Befragung von beigezogenen Mitarbeitenden der Staatsverwaltung, von Sachverständigen sowie von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern. Sie erfolgt im Kreis der vorberatenden Kommission.

¹²⁹ Art. 50 KRR.

¹³⁰ Art. 52 KRR.

¹³¹ Art. 53 KRR.

¹³² Art. 59 KRR.

¹³³ Art. 53 Abs. 2 KRR.

10.1.3. *Ersatzwahlen in vorberatende Kommissionen*

Kann ein Kommissionsmitglied an einer Sitzung nicht teilnehmen, entschuldigt es sich rechtzeitig bei der Kommissionspräsidentin bzw. beim Kommissionspräsidenten. Kann es im Wesentlichen nicht an den Verhandlungen teilnehmen, reicht es der Fraktionspräsidentin bzw. dem Fraktionspräsidenten seinen Rücktritt ein. Dieser macht der Ratspräsidentin bzw. dem Ratspräsidenten einen Vorschlag für die Ersatzwahl.¹³⁴ Auch wenn die Praxis das Ersatzwahl-Verfahren vereinfacht hat, muss Gewähr bestehen, dass die Präsidentin bzw. der Präsident derjenigen Fraktion, welche die Ersatzwahl betrifft, von dieser wenigstens Kenntnis hat, woraus die Staatskanzlei stillschweigende Zustimmung ableitet.

Das Präsidium legt Wert darauf, dass die Präsidentinnen und Präsidenten derjenigen Fraktionen, die von einer Ersatzwahl in eine vorberatende Kommission betroffen sind, in das Ersatzwahl-Verfahren involviert bleiben. Unstatthaft ist deshalb, wenn ein zurückgetretenes Kommissionsmitglied seinen Ersatz selbst und direkt bestimmt und in die vorberatende Kommission entsendet.

10.2. **Beratung**

10.2.1. *Vertraulichkeit der Kommissionssitzung*

Kommissionsberatungen dienen der freien Meinungsbildung. Dem Amtsgeheimnis unterstehende Gegenstände der Kommissionsberatungen sowie die Urheberinnen und Urheber einzelner Meinungsäußerungen dürfen nicht bekannt gegeben werden, auch nicht im Rahmen einer Fraktionssitzung.¹³⁵ Dem Amtsgeheimnis unterliegen Angelegenheiten, die nach ihrer Natur oder nach besonderer Vorschrift geheim sind, so:

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

Konsequenterweise sind deshalb auch Kommissionsprotokolle, die in der Regel die Namen der Antragstellerinnen und Antragsteller, die Anträge und die Gründe für deren Annahme oder Ablehnung sowie Minderheitsmeinungen enthalten, vertraulich.¹³⁶ Zu dieser Verschwiegenheit über Urheberinnen und Urheber einzelner Meinungsäußerungen in Kommissionssitzungen sind die Kommissionsmitglieder verpflichtet, aber auch die an der Sitzung teilnehmenden Regierungsmitglieder, die bei der Beratung anwesenden Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sowie die Protokollführerinnen und Protokollführer.

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

¹³⁴ Art. 55 KRR.

¹³⁵ Art. 59 KRR.

¹³⁶ Art. 67 KRR.

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

10.2.2. Verfahrensregeln

Soweit das Kantonsratsreglement nichts anderes bestimmt, gelten für die vorberatenden Kommissionen die Verfahrensregeln des Kantonsrates.¹³⁷ Kann – deshalb – im Rahmen einer Kommissionssitzung beantragt werden, durch Namensaufruf abzustimmen? Kann im Rahmen einer Kommissionssitzung durch Namensaufruf abgestimmt werden?

Die Abstimmung durch Namensaufruf ist nach dem Kantonsratsreglement für den Rat, d.h. für das Plenum konzipiert: Ein Sechstel der Ratsmitglieder, d.h. 30 Ratsmitglieder müssen eine Abstimmung durch Namensaufruf beschliessen.¹³⁸ Welches qualifizierte Quorum müsste für die vorberatende Kommission gelten?

Bei der Abstimmung durch Namensaufruf wird zu Protokoll genommen, wer zugestimmt, abgelehnt, sich der Stimmen enthalten oder an der Abstimmung nicht teilgenommen hat.¹³⁹ Diese differenzierende Protokollierung des Abstimmungsverhaltens liesse sich wohl auch im Protokoll der vorberatenden Kommission realisieren, nicht jedoch die mit der Abstimmung durch Namensaufruf angestrebte Transparenz und Publizität des Abstimmungsverhaltens über die vorberatende Kommission hinaus, da das Kommissionsprotokoll Vertraulichkeit genießt.¹⁴⁰

Abstimmen durch Namensaufruf in vorberatenden Kommissionen beurteilt das Präsidium wohl als möglich, kann ihm aber wenig Sinn abgewinnen, wenn das Wissen, wer in der vorberatenden Kommission wie abgestimmt hat, dann, wenn es von aktuellem Interesse sein dürfte, im Schoss der Kommission bleibt, d.h. über die Kommission hinaus nicht publik und transparent gemacht werden kann. Vorbehalten bleibt die spätere Einsichtnahme in das Kommissionsprotokoll, die unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist.¹⁴¹

10.2.3. Sitzungsleitung

In der vorberatenden Kommission leitet die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident die Kommissionsverhandlungen: Auch wenn sie mitstimmen können und bei Stimmgleichheit den Stichentscheid geben,¹⁴² rät ihnen die *Verhandlungsleitung*, sich *darauf* zu konzentrieren, sich in der materiellen Mitwirkung und im Engagement um die Sache zurückzunehmen. Verhandlungsleitung und prononciertes Engagement in der Sache vertragen sich selten ... und in den Augen vieler Kommissionsmitglieder nicht. Darunter können die Kommissionsarbeit und letztlich das Ergebnis leiden.

Siehe dazu auch Teil C Ziff. 9.2.3. dieses Berichtes.

10.3. Anträge und Berichte an den Kantonsrat

Keine Bemerkung.

¹³⁷ Art. 58 Abs. 1 KRR.

¹³⁸ Art. 132 Abs. 2 Bst. c Ziff. 2 KRR.

¹³⁹ Art. 136 KRR.

¹⁴⁰ Art. 67 KRR.

¹⁴¹ Art. 67 Abs. 3 und 4 KRR.

¹⁴² Art. 58 Abs. 2 KRR.

10.4. Protokoll

10.4.1. Protokolle vorberatender Kommissionen

Die Kommissionssekretärin bzw. der Kommissionssekretär legt den Protokollentwurf der Kommissionspräsidentin bzw. dem Kommissionspräsidenten innert einer Woche vor. Das unterzeichnete und genehmigte Protokoll wird so rasch wie möglich zugestellt.¹⁴³

Weil die vorberatenden Kommissionen sowie die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten zur Vorbereitung der für die bevorstehende Session traktandierten behandlungsreifen Geschäfte auf die Kommissionsprotokolle angewiesen sind, diese somit die «Behandlungsreife» eines Geschäftes für die bevorstehende Session mitbestimmen, haben die verzugslose Ausfertigung der Kommissionsprotokolle, deren rasche Genehmigung und Unterzeichnung sowie die unverzügliche Zustellung Bedeutung. Die Departemente, die regelmässig die Protokollführerinnen und Protokollführer der vorberatenden Kommissionen stellen, sind deshalb eingeladen, die erforderlichen Protokollführer-Kapazitäten zur Verfügung zu stellen.

10.4.2. Vertraulichkeit des Kommissionsprotokolls

Siehe Teil C Ziff. 10.2.1. dieses Berichtes.

¹⁴³ Art. 65 Abs. 2 KRR.

11. Verfahren des Kantonsrates

11.1. Das parlamentarische Verfahren

Das parlamentarische Verfahren setzt ein, wenn die Regierung, das Präsidium oder eine ständige Kommission eine Vorlage «eingebracht» haben¹⁴⁴ bzw. wenn das Präsidium ein Geschäft ohne Vorlage in das Geschäftsverzeichnis aufgenommen hat.¹⁴⁵ Für Vorlagen traktandiert das Präsidium die Kommissionsbestellung bzw. stellt es die Zuständigkeit einer ständigen Kommission zur Vorberatung fest.¹⁴⁶ Das parlamentarische Verfahren selbst richtet sich nach dem Kantonsratsreglement.¹⁴⁷

Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat die erforderlichen Vorlagen.¹⁴⁸ Das vorparlamentarische Verfahren zur Erarbeitung von Vorlagen an den Kantonsrat leitet die Regierung bzw. das zuständige Departement vor oder im Auftrag der Regierung.

Im Rahmen der Vorbereitung der Massnahmen zur Entlastung des Staatshaushalts in den Leistungsbereichen mit Gestaltungsspielraum als Teil des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushalts informierte der Regierungspräsident im Januar 2003 die Fraktionspräsidenten über die von der Regierung in Aussicht genommenen Massnahmen und lud zu interfraktionellen Gesprächen am «Runden Tisch» ein. Das Präsidium diskutierte den Einbezug von Mitgliedern des Kantonsrates in die Vorbereitung von Vorlagen der Regierung an den Kantonsrat, insbesondere das Verhältnis zum ordentlichen parlamentarischen Verfahren mit Einbezug des Präsidiums und parlamentarischer vorbereitender Kommissionen.

Interesse und Bedürfnis der Regierung sind legitim, die Akzeptanz von Vorlagen, insbesondere von solchen mit grosser Tragweite, durch den Kantonsrat irgendwie «vorsondieren» und «vorspüren» zu können. Der «Runde Tisch» und vergleichbare Einrichtungen können sich dazu eignen, konzentriert und beschränkt aber auf ausserordentliche Situationen. Solche Situationen können nach ausserordentlichen Verfahren rufen. Im Grundsatz aber will das Präsidium das parlamentarische Verfahren – das Verfahren der Kommissionen¹⁴⁹ wie das Verfahren des Kantonsrates¹⁵⁰ – gewahrt wissen.

11.2. Sessionen und Sitzungen

11.2.1. Organisation

Sessionen

Der Kantonsrat regelte im September 2004¹⁵¹ die ordentlichen Sessionen neu. Danach versammelt er sich in der Regel im Juni, im September, im November, im Februar und im Frühjahr zu seinen ordentlichen Sessionen. Das Präsidium legt auf wenigstens zwei Jahre fest, wann die ordentlichen Sessionen beginnen.¹⁵² Februar-, Frühjahrs- und Junisession in der ersten Jahreshälfte verdichten die Sessionenfolge und intensivieren damit auch die Vorbereitung der Sessionen. Diese neue Sessionenfolge aber bereits zu qualifizieren, ist verfrüht. Das Präsidium sammelt Erfahrungen.

¹⁴⁴ Art. 91 KRR.

¹⁴⁵ Art. 70 Abs. 2 KRR.

¹⁴⁶ Art. 21 bzw. Art. 14 ff. KRR.

¹⁴⁷ Art. 50 ff. KRR.

¹⁴⁸ Art. 39 Abs. 1 KRR.

¹⁴⁹ Abschnitt II des KRR.

¹⁵⁰ Abschnitt III des KRR.

¹⁵¹ nGS 39-98.

¹⁵² Art. 68 KRR.

Der von der Regierung vorgeschlagene Terminplan für die Vorbereitung des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushalts bewogen das Präsidium und in der Folge den Kantonsrat, Anfang Juli 2003 eine ausserordentliche Session durchzuführen, die ausserordentliche Julisession 2003.¹⁵³ Der Kantonsratsbeschluss über die Vorbereitung des Massnahmenpakets 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushalts war das zentrale Thema der ausserordentlichen Session, weshalb das Präsidium weitere Geschäfte, soweit irgendwie möglich, zurückstellte.

Geschäftsverzeichnis

Das Präsidium legt im Rahmen der Vorbereitung einer Session das Geschäftsverzeichnis fest. Das Verzeichnis gibt einen Überblick über die Session, informiert über die beim Kantonsrat anhängigen Geschäfte, kennzeichnet die nicht behandlungsreifen Geschäfte und weist auf die bevorstehenden Sessionen wenigstens der nächsten zwei Jahre hin. Adressatinnen und Adressaten des Geschäftsverzeichnisses erwarten Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit der Session. Das Geschäftsverzeichnis steht spätestens drei Wochen vor Sessionsbeginn zur Verfügung.¹⁵⁴

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

Tagesordnungen

Im Rahmen der Vorbereitung einer Session legt das Präsidium grosses Gewicht auf die Gestaltung der Tagesordnungen. Es strukturiert die einzelne Tagesordnung nach der Bedeutung der Geschäfte und integriert die parlamentarischen Vorstösse, nach Regierung bzw. Regierungspräsident, Staatskanzlei und Departemente zusammengefasst, in die Beratungsordnung. Die Gestaltung der Tagesordnungen können terminliche Vorgaben sowie Verfügbarkeit von Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten bzw. Mitglieder der Regierung beeinflussen.

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

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

¹⁵³ ABI 2003, 1343 ff. sowie 1526 ff. und 1572 ff.

¹⁵⁴ Art. 70 KRR.

zweite Lesung einer umstrittenen Vorlage auf die Tagesordnung des zweiten Sessionstages zu setzen.

Das Präsidium beurteilt jeweils im Rahmen der Gestaltung der Tagesordnung des letzten Sessionstages, ob es für den Zeitpunkt der Schlussabstimmungen einen Zeitpunkt als Richtwert angeben will. Dazu können es insbesondere Erlasse und Beschlüsse einladen, die in der Schlussabstimmung des qualifizierten Mehrs – 91 Ratsmitglieder, die zustimmen – bedürfen.

11.2.2. *Öffentlichkeit*

Siehe Teil A Ziff. 1. dieses Berichtes.

11.3. **Beratungen**

11.3.1. *Allgemeine Regeln*

Mitteilungen und Erklärungen

Der Kantonsrat behandelt die in das Geschäftsverzeichnis aufgenommenen Wahlen, Vorlagen und Vorstösse.¹⁵⁵ Er ist an die traktandierten Geschäfte gebunden. Ausser den im Geschäftsverzeichnis aufgeführten Geschäften sind nur Mitteilungen der Ratspräsidentin bzw. des Ratspräsidenten und ausnahmsweise, wenn das Präsidium es gestattet, Erklärungen der Regierung und der Fraktionen sowie Richtigstellungen zulässig.¹⁵⁶

Im September 2002¹⁵⁷ erweiterte der Kantonsrat die Möglichkeit, eine Erklärung abzugeben, auf die Fraktionen. Damit scheinen dem Präsidium aktuelle und berechtigte Bedürfnisse abgedeckt zu sein. Auf Erklärungen von Interessengruppierungen, auf Resolutionen und dergleichen möchte es die Möglichkeit der Erklärung nicht ausweiten.

Beratungsunterlagen

Die Beratungsunterlagen werden den Ratsmitgliedern laufend in elektronischer Form zur Verfügung gestellt und müssen spätestens vierzehn Tage vor Sessionsbeginn in elektronischer Form zur Verfügung stehen. Sie müssen spätestens elf Tage vor Sessionsbeginn in gedruckter Form im Besitz der Ratsmitglieder sein.¹⁵⁸

Aufgabe der vorberatenden Kommission ist es, die vor der Behandlung im Kantonsrat stehende Vorlage vorzubereiten, d.h. zu prüfen und dem Kantonsrat Antrag zu stellen. Diese einlässliche Auseinandersetzung mit der Vorlage kann den Bedarf auslösen, weitere Unterlagen zu erhalten. Nicht unüblich ist es, dass das zuständige Departement in solchen Fällen die Mitglieder der vorberatenden Kommission mit weiteren Unterlagen dokumentiert. An der vorberatenden Kommission liegt es diesfalls zu entscheiden, ob diese zusätzlichen Unterlagen *ihrer* Vorbereitung der Vorlage zu Händen des Kantonsrates dienen oder ob der Kantonsrat über diese Unterlagen auch verfügen muss, um verlässlich beschliessen zu können.

Auf Veranlassung des Präsidiums stellte die Staatskanzlei den Mitgliedern des Kantonsrates längere Zeit im amtlichen Kuvert nur die Beratungsunterlagen zu. Um den Ratsmitgliedern deutlich und direkt zu kommunizieren, was ihnen von offizieller Stelle als Beratungsunterlagen zugeht, verwies sie Dritte, die ebenfalls die Ratsmitglieder mit Unterlagen bedienen wollten, auf eine gesonderte, selbst organisierte Zustellung. In jüngerer Zeit gab sie im Einvernehmen mit dem Präsidium den Beratungsunterlagen weitere Unterlagen bzw. Dokumente bei, die einen

¹⁵⁵ Art. 82 Abs. 1 KRR.

¹⁵⁶ Art. 82 KRR.

¹⁵⁷ VI. Nachtrag zum Kantonsratsreglement, nGS 37-76.

¹⁵⁸ Art. 83 KRR.

engen Bezug bzw. Zusammenhang zum Kantonsrat haben bzw. für die Ratsmitglieder von besonderem Interesse sein können. Was einem Versand neben den Beratungsunterlagen beigegeben wird, entschied in Zweifelsfällen der Staatssekretär, allenfalls nach Rücksprache mit der Ratspräsidentin bzw. dem Ratspräsidenten. Dritte können Unterlagen, die sie den Ratsmitgliedern zukommen lassen wollen, unmittelbar vor und während einer Session auf den Tischen vor dem Haupteingang des Kantonsratssaals auflegen lassen. Für eine Zustellung an die Ratsmitglieder können sie sich die Adressen über die offiziellen Publikationen über den Kantonsrat beschaffen, so über die Publikation «Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen ...» und das Mitgliederverzeichnis. Die Staatskanzlei hält ein aktualisiertes Verzeichnis der Adressen der Ratsmitglieder. Sie kann die Adressen auf Klebetiketten ausdrucken und in einer Excel-Tabelle verfügbar machen. Namentlich unter dem Gesichtspunkt der Kundenfreundlichkeit stellte sie in jüngerer Zeit im Einvernehmen mit dem Präsidium den Departementen und mit Zustimmung des zuständigen Departementes auch Dritten die Adressen der Ratsmitglieder auf Klebetiketten bzw. – seltener – in einer Excel-Tabelle zur Verfügung, wenn diese selbst die Ratsmitglieder mit Unterlagen bzw. Dokumenten bedienen wollten, die auch die Staatskanzlei einem Kantonsratsversand beigegeben hätte. Dabei stellte sie auf eine offene und wahrheitsgetreue Information über den Inhalt der beabsichtigten Zustellung ab.¹⁵⁹ Mit dem Ratsinformationssystem werden Dritte, die Ratsmitglieder mit Unterlagen bedienen wollen, auf die selbst organisierte Zustellung verwiesen sein.

Anträge

Wie geht die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident vor, wenn die Zulässigkeit eines Antrags in Frage gestellt oder bestritten wird, insbesondere die Rechtmässigkeit des Antrags? Das Kantonsratsreglement schweigt sich darüber aus und regelt lediglich eine vergleichbare Situation bei den parlamentarischen Vorstössen: Wird von der Regierung, vom Präsidium oder aus der Mitte des Rates die Zulässigkeit eines Vorstosses bestritten, unterbreitet das Präsidium dem Rat einen kurzen Bericht und einen Antrag. Der Vorstoss kann nicht behandelt werden, bevor der Rat über die Zulassung beschlossen hat.¹⁶⁰ Wird die Zulässigkeit eines Antrags in Frage gestellt oder bestritten, sieht das Präsidium folgendes Vorgehen vor:

1. Klärung der Frage der Zulässigkeit des Antrags, insbesondere der Rechtmässigkeit, durch Beschluss des Kantonsrates, sei es, dass der Rat der Beurteilung durch die Ratspräsidentin bzw. den Ratspräsidenten folgt, sei es durch expliziten Beschluss des Kantonsrates;
2. a) Wenn der Antrag als unzulässig beurteilt wird, bringt ihn die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident nicht zur Abstimmung.
b) Wenn der Antrag als zulässig beurteilt wird, lässt die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident den Antrag diskutieren und in der Folge beschliessen, d.h. darüber abstimmen.

Anträge der vorberatenden Kommission und der Regierung, die nicht mit den Beratungsunterlagen zur Verfügung gestellt bzw. zugestellt werden können, werden so rasch als möglich in elektronischer Form zur Verfügung gestellt und in gedruckter Form vor Sessionsbeginn zugestellt bzw. verteilt. Anträge von Ratsmitgliedern werden während der Session ausgeteilt, wenn sie rechtzeitig der Staatskanzlei übermittelt werden.¹⁶¹ Die Ratsweibel teilen die vervielfältigten Anträge aus, gelegentlich in recht dichter Folge nacheinander. Dadurch können sich Ratsmitglieder gestört fühlen. Der Weibeldienst wird weiterhin Anträge für kurz vor der Behandlung stehende Geschäfte verzugslos verteilen, andere Unterlagen aber nur noch zusammengefasst, um Störungen von Ratsmitgliedern zu verringern.

¹⁵⁹ Siehe schriftliche Antwort des Präsidiums vom 21. Oktober 2002 auf die Einfache Anfrage 61.02.23 «Mitversand durch den Kanton St.Gallen» in ProtKR 2000/2004 Nr. 368.

¹⁶⁰ Art. 110 KRR.

¹⁶¹ Art. 84 KRR.

Diskussion

Stehen komplexe und anspruchsvolle Beratungen bzw. Abstimmungen bevor, skizziert die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident die Beratung des Geschäftes bzw. die Abstimmung. In jüngerer Zeit standen den Ratsmitgliedern gelegentlich auch schriftliche Beratungs- und Abstimmungsschemata zur Verfügung, die das Verfahren transparent machen.

Unter den Beschränkungen der Diskussion kennt das Kantonsratsreglement als schärfste den Schluss der Diskussion: Wird Schluss der Diskussion verlangt und von der Mehrheit der Ratsmitglieder beschlossen, wird die Diskussion sofort abgebrochen. Die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident hat vor der Beschlussfassung auf diese Folge hinzuweisen. Der Rat kann der Berichterstatterin bzw. dem Berichterstatter der vorberatenden Kommission und der Regierung eine kurze abschliessende Stellungnahme gestatten.¹⁶² Dass der Rat nach beschlossenenem Schluss der Diskussion der Berichterstatterin bzw. dem Berichterstatter der vorberatenden Kommission und der Regierung noch eine kurze abschliessende Stellungnahme gestatten muss, erachtet das Präsidium als nötig. Die Berichterstatterin bzw. der Berichterstatter der vorberatenden Kommission und die Regierung müssen die Möglichkeit einer kurzen abschliessenden Stellungnahme haben.

Änderung von Art. 89 KRR.

11.3.2. Vorlagen

Eintreten auf die Vorlage

Die Beratung einer Vorlage wird mit dem Eintreten eröffnet. Wird das Eintreten bestritten, wird eine Eintretensdiskussion geführt. Wird das Eintreten nicht bestritten, wird keine Eintretensdiskussion geführt, es sei denn, das Präsidium oder der Kantonsrat beschliesse eine Eintretensdiskussion.¹⁶³

Hat das Präsidium oder der Kantonsrat eine Eintretensdiskussion beschlossen, obwohl das Eintreten nicht bestritten ist, wird die Eintretensdiskussion, die geführt wurde, mit einem Beschluss über das Eintreten abgeschlossen. Nur wenn keine Eintretensdiskussion geführt wird, wird über das Eintreten nicht abgestimmt: Diesfalls stellt die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident fest, dass der Rat auf die Vorlage eingetreten ist.

Spezialdiskussion

Die Spezialdiskussion folgt dem Eintreten.¹⁶⁴ In der Spezialdiskussion lässt sich der Rat auf den Beratungsgegenstand ein und berät ihn im Detail:

- In Erlassen, die der zweimaligen Lesung bedürfen, kann er im Rahmen der ersten Lesung die einzelnen Bestimmungen annehmen, ändern, streichen oder zurückweisen;¹⁶⁵
- Vorlagen, die keiner zweimaligen Beratung bedürfen, berät er artikel- oder ziffernweise.¹⁶⁶ Die Beratung von Voranschlag, Staatsrechnung, Genehmigung von Erlassen und Berichten ist speziell geregelt.¹⁶⁷

¹⁶² Art. 89 KRR.

¹⁶³ Art. 93 Abs. 1 bis 3 KRR (auszugsweise).

¹⁶⁴ Art. 94 Abs. 1 KRR.

¹⁶⁵ Art. 98 und Art. 99 Abs. 1 KRR.

¹⁶⁶ Art. 103 Abs. 1 KRR.

¹⁶⁷ Art. 104 ff. KRR.

Um die Grundsatzbestimmung über die Spezialdiskussion¹⁶⁸ mit der Regelung der Spezialdiskussion bei Erlassen mit zweimaliger Lesung¹⁶⁹ und mit der Regelung der Spezialdiskussion bei Vorlagen, die keiner zweimaligen Lesung bedürfen,¹⁷⁰ abzustimmen, ist die Grundsatzbestimmung auf Ziel und Inhalt der Spezialdiskussion zu konzentrieren.

Änderung von Art. 94 KRR.

Erlasse mit zweimaliger Beratung

Erlasse, die dem Referendum zu unterstellen sind, bedürfen der zweimaligen Beratung, d.h. werden in zwei Lesungen beraten: in einer ersten Lesung einlässlich, in einer zweiten Lesung gestrafft.¹⁷¹ Bedarf jeder dem Referendum unterstehende Erlass, jede dem Referendum unterstehende Vorlage zwingend einer zweimaligen Lesung? ... auch wenn die erste Lesung *keine* offene Frage hinterlässt? ... auch wenn an der raschen Verabschiedung des Erlasses ein sachlich ausgewiesenes Bedürfnis besteht?

Das Kantonsratsreglement konzentriert die Vorlagen, die einer zweimaligen Beratung bedürfen, auf Erlasse, die dem Referendum zu unterstellen sind.¹⁷² Darin liegt eine Verwesentlichung und Beschränkung auf Erlasse mit Bedeutung in gesetzgeberischer und/oder finanzieller Hinsicht. Zwei Lesungen sind eine Referenz an die Qualität der Rechtsetzung bei Erlassen bzw. eine Referenz an die Verantwortung des Kantonsrates gegenüber dem Finanzhaushalt des Kantons bei Gesetzen und Beschlüssen mit erheblichen finanziellen Konsequenzen. Zwei Lesungen mit einem minimalen Zwischenabstand dienen auch dem «Übereilungsschutz»: Die zweite Lesung erlaubt eine Überprüfung und Würdigung des Ergebnisses der ersten Lesung in einem gewissen Abstand.

Zurückweisen oder Zurücknehmen?

Der Rat kann in der ersten Lesung die einzelnen Bestimmungen einer Vorlage annehmen, ändern, streichen oder zurückweisen. Weist er eine Bestimmung an die vorberatende Kommission oder an die Regierung zurück, wird die erste Lesung über diese Bestimmung ausgesetzt. Die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident kann aber auch Anregungen zur Prüfung auf die zweite Lesung entgegennehmen, in den Ratsverhandlungen vielfach auch als «zurücknehmen» betitelt.¹⁷³

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

Einbringen von Anträgen in der zweiten Lesung

Werden in der zweiten Lesung Anträge eingebracht, die mit den Gegenständen der ersten Lesung nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen oder nicht spruchreif erscheinen, sind sie entweder abzulehnen oder unter Aussetzen der zweiten Lesung zum Gegenstand

¹⁶⁸ Art. 94 KRR.

¹⁶⁹ Art. 98 und Art. 99 Abs. 1 KRR.

¹⁷⁰ Art. 103 ff. KRR.

¹⁷¹ Art. 98 ff. KRR.

¹⁷² Art. 98 Abs. 1 KRR.

¹⁷³ Art. 99 Abs. 1 bis 3 KRR.

einer ersten Lesung zu machen.¹⁷⁴ Ob ein in der zweiten Lesung eingebrachter Antrag in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Gegenstand der ersten Lesung steht und spruchreif erscheint, ist zuweilen eine nicht eindeutig beantwortbare Frage. Das Präsidium legt die Bestimmung eng aus: Die Qualität des Produktes der zweiten Lesung soll nicht durch sachfremde und offene Interventionen beeinträchtigt werden. Deshalb gibt das Kantonsratsreglement auch die Anleitung, sachfremde oder nicht spruchreife Anträge entweder abzulehnen oder – unter Aussetzung der zweiten Lesung – zum Gegenstand einer ersten Lesung zu machen.

Ob Anträge, die in der zweiten Lesung eingebracht werden, mit dem Gegenstand der ersten Lesung in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen und spruchreif erscheinen, beurteilt vorab die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident. Letztendlich hätte der Rat selbst darüber zu entscheiden ...

Schlussabstimmung

Das Präsidium informiert mit der Tagesordnung des letzten Sessionstages über den mutmasslichen Zeitpunkt des Schlussabstimmungen als Richt-Zeitpunkt, insbesondere wenn der Schlussabstimmung unterliegende Vorlagen eines qualifizierten Mehrs bedürfen. Auch weist es in der Tagesordnung des letzten Sessionstages auf Vorlagen hin, die in der Schlussabstimmung des qualifizierten Mehrs bedürfen.

11.3.3. Parlamentarische Vorstösse

Einreichung parlamentarischer Vorstösse

Mitglieder und Fraktionen können Motionen, Postulate, Interpellationen und Einfache Anfragen einreichen. Kommissionen können Motionen und Postulate einreichen.¹⁷⁵ Das Kantonsratsreglement stellt es in das Belieben der Mitglieder, der Fraktionen und der Kommissionen, wie viele und welche parlamentarische Vorstösse sie einreichen wollen. Periodisch wird die Frage der Kontingentierung aufgeworfen ...

Mit seiner Offenheit gegenüber parlamentarischen Vorstössen geht das Kantonsratsreglement davon aus, dass Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen die ihnen zustehenden parlamentarischen Vorstösse *gezielt* einsetzen ... davon ging bisher auch das Präsidium aus und verzichtete deshalb darauf, die Kontingentierung parlamentarischer Vorstösse näher zu prüfen und zu konkretisieren. Heute erlaubt das Ratsinformationssystem, verzugslos auf Informationen zu greifen, welche die Basis eines parlamentarischen Vorstosses sein könnten, vielleicht aber auch gerade deswegen vom Einreichen Abstand nehmen lassen. Sollte aber die Flut der parlamentarischen Vorstösse weiterhin zunehmen, sieht sich das Präsidium gezwungen, zu prüfen und zu konkretisieren, wie das Einreichen parlamentarischer Vorstösse gesteuert werden kann.

Im Rahmen der Beantwortung der Einfachen Anfrage 61.04.31 «Weniger politische Vorstösse – Lösung durch Fragestunde?»¹⁷⁶ hatte das Präsidium die Frage zu beantworten, ob die Wiedereinführung der Fragestunde die Anzahl der Interpellationen und Einfachen Anfragen reduzieren könnte. Ob die Fragestunde die Zahl der Interpellationen und Einfachen Anfragen reduzieren könnte, beurteilte es als sehr ungewiss: Nach der bisherigen Erfahrung vermöge die Fragestunde Motivation und Bedürfnis, weiterhin und zeitgleich Interpellationen und Einfache Anfragen einzureichen, nicht nachhaltig zu beeinflussen ... Das heutige Präsidium bekräftigt diese Prognose.

¹⁷⁴ Art. 100 Abs. 3 KRR.

¹⁷⁵ Art. 107 Abs. 1 KRR.

¹⁷⁶ ProtKR 2004/2008 Nrn. 81 und 112/5 ff.

Motion und Postulat oder Auftrag?

Kommissionen können Motionen und Postulate einreichen.¹⁷⁷ Kommissionsmotion und Kommissionspostulat sind geeignet, ein Thema, das Gegenstand der parlamentarischen Beratung war, insbesondere eines Berichtes, zu perpetuieren.

Wer Kommissionen die Möglichkeit absprechen will, Motionen und Postulate einzureichen, mag bedenken, dass vorberatende Kommissionen dem Kantonsrat auch beantragen könnten, entsprechende Aufträge im Rahmen einer Vorlage zu erteilen,¹⁷⁸ wenn die Kommissionsmotion und das Kommissionspostulat nicht zur Verfügung stünden. Legen sich die vorberatenden Kommissionen die gebotene Zurückhaltung im Einreichen von Motionen und Postulaten auf, hält es das Präsidium nach wie vor für richtig, Kommissionen die Möglichkeit zu belassen, Motionen und Postulate einzureichen.

Unterzeichnung parlamentarischer Vorstösse

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

Im Dezember 1998 beschloss das Präsidium, dass inskünftig Vorstösse, die mehr als drei «Erstunterzeichnende» aufweisen, zurückgewiesen werden sollen mit dem Auftrag zur Bezeichnung von höchstens drei «Erstunterzeichnenden». Grund dafür waren namentlich die praktischen Auswirkungen, indem sowohl im Geschäftsverzeichnis als auch in weiteren Dokumenten die Zitierbarkeit solcher Vorstösse erheblich erschwert wird.¹⁷⁹ Die Praxis des Präsidiums stiess jedoch im November 2001 erstmals an Grenzen, als es das erklärte Anliegen aller seinerzeitigen Fraktionen war, *gemeinsam* einen parlamentarischen Vorstoss einzureichen. Das Präsidium differenzierte seine Praxis, indem es zuließ, dass ein parlamentarischer Vorstoss von allen Fraktionen «erstunterzeichnet» werden kann, wenn dies der Wunsch der Fraktionen ist. Neuerlich zeigte sich das Bedürfnis, dass ein Mitglied jeder Fraktion einen parlamentarischen Vorstoss «erstunterzeichnen» kann, so beispielsweise eine Frau aus jeder Fraktion.

Das Präsidium nimmt in Aussicht, seine bisherige Praxis fortzusetzen: grundsätzlich höchstens drei erstunterzeichnende Ratsmitglieder, ausnahmsweise, wenn den Fraktionen eine besondere Bedeutung zukommt, höchstens eine Vertreterin oder ein Vertreter jeder Fraktion (Fraktionspräsidentin oder Fraktionspräsident für die Fraktion oder ein Fraktionsmitglied).

Dringlichkeit parlamentarischer Vorstösse

Der Rat kann die Behandlung einer Motion, eines Postulates oder einer Interpellation dringlich erklären, wenn der Antrag am ersten Sessionstag gestellt wird. In diesem Fall wird die Motion, das Postulat oder die Interpellation in der gleichen Session behandelt.¹⁸⁰

Das Kantonsratsreglement impliziert, dass der Kantonsrat die Frage der Dringlicherklärung parlamentarischer Vorstösse am Dienstag der Session behandelt. Die Dringlicherklärung parlamentarischer Vorstösse am ersten Sessionstag muss die Ausnahme sein. Regierung und Kantonsrat sollen angemessene Zeit haben, die Frage, ob ein parlamentarischer Vorstoss dringlich erklärt werden soll ... mit all den Konsequenzen, verlässlich zu prüfen.

¹⁷⁷ Art. 107 Abs. 1 zweiter Satz KRR.

¹⁷⁸ Art. 95 KRR.

¹⁷⁹ ABI 1998, 1841 ff.

¹⁸⁰ Art. 108 KRR.

Das Kantonsratsreglement ist in verschiedenen Bestimmungen auf eine wenigstens zweitägige Session angelegt. Als das Präsidium die Februarsession 2005 auf einen Sessionstag konzentrierte, diskutierte es das Handling allfälliger dringlicher parlamentarischer Vorstösse. Es lud die Fraktionspräsidenten ein, bei den Fraktionsmitgliedern darauf hinzuwirken, die Absicht, einen dringlichen parlamentarischen Vorstoss einzureichen, frühzeitig zu kommunizieren und in der Folge den dringlichen parlamentarischen Vorstoss zu Beginn der Session einzureichen. Um aber eine geordnete Behandlung der Frage, ob ein als dringlich eingereichter parlamentarischer Vorstoss dringlich zu erklären ist, im Rahmen einer eintägigen Session sicherzustellen, bedarf es der reglementarischen Festlegung des Zeitpunktes, bis wann am ersten Sessionstag ein dringlicher parlamentarischer Vorstoss eingereicht werden kann.

Änderung von Art. 108 KRR.

Behandlung parlamentarischer Vorstösse

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

Den geplanten und zügigen Sessionsverlauf kann stören, wenn parlamentarische Vorstösse nicht behandelt werden können, nur weil die Erstunterzeichnerinnen bzw. Erstunterzeichner und die entsprechenden Mitglieder der Regierung fehlen. Das geltende Kantonsratsreglement enthält keine diesbezüglichen Verfahrensbestimmungen, weshalb die Beratung in der Regel verschoben wird. Bei der Beantwortung von Interpellationen wird das Präsidium inskünftig seine Praxis verschärfen: Ist die Erstunterzeichnerin bzw. der Erstunterzeichner einer Interpellation bei der Beantwortung nicht anwesend, ohne entschuldigt zu sein, ist die Interpellation beantwortet und somit «erledigt».

Die Behandlung einer Motion oder eines Postulates beginnt mit dem Eintreten. Der Präsident stellt fest, ob Eintreten auf die Motion oder das Postulat bekämpft wird. Wird Eintreten nicht bekämpft, stellt der Präsident Eintreten des Rates auf die Motion oder das Postulat fest. Wird Eintreten bekämpft, erhält die Erstunterzeichnerin bzw. der Erstunterzeichner der Motion oder des Postulates für höchstens 15 Minuten das Wort zur Begründung. Will die Regierung die Motion oder das Postulat bekämpfen oder eine besondere Abklärung abgeben, erhält ihr Vertreter für höchstens 15 Minuten das Wort.¹⁸¹ Wird Eintreten auf eine Motion oder ein Postulat bekämpft, führt der Rat eine Eintretensdiskussion: Eine an sich selbstverständliche Konsequenz, die das geltende Kantonsratsreglement aber nicht zum Ausdruck bringt. In dieser Eintretensdiskussion erhält für höchstens 15 Minuten das Wort, wer sich beteiligen will.¹⁸² Will die Regierung die Motion oder das Postulat bekämpfen oder eine besondere Erklärung abgeben, erhält auch ihre Vertreterin bzw. ihr Vertreter für höchstens 15 Minuten das Wort.

Änderung von Art. 115 KRR.

¹⁸¹ Art. 15 Abs. 1 bis 3 KRR.

¹⁸² Art. 115 Abs. 3 erster Satz KRR.

Interpellationen

Die Regierung beantwortet eine Interpellation in der Regel schriftlich. Der Interpellantin bzw. dem Interpellanten und allenfalls der Vertreterin bzw. dem Vertreter der Regierung stehen nach der Beantwortung kurze Stellungnahmen von je höchstens drei Minuten Dauer zu.¹⁸³

Bei mehreren «Erstunterzeichnerinnen» bzw. «Erstunterzeichnern» einer Interpellation¹⁸⁴ gebietet sich, die Möglichkeit zur kurzen Stellungnahme der bzw. dem *ersten* von mehreren Erstunterzeichnerinnen und Erstunterzeichnern einzuräumen.

Änderung von Art. 122 KRR.

11.3.4. *Eingaben*

Unter die «Eingaben» subsummiert das Präsidium auch Petitionen. Die Kantonsverfassung gewährleistet der Petentin und dem Petenten das Recht, auf eine Petition innert angemessener Frist eine Antwort zu erhalten.¹⁸⁵ Was die Kantonsverfassung für die Petition als kantonales Grundrecht vorschreibt, ist in der Regel für Eingaben billig, ausgenommen querulatorische und sich ständig wiederholende Eingaben, namentlich wenn die Adressatin oder der Adressat kommuniziert hat, auf weitere gleichartige und gleichförmige Eingaben nicht mehr zu reagieren.

11.4. **Abstimmungen**

Keine Bemerkungen.

11.5. **Wahlen**

Mehrere gleichartige Wahlen werden als Listenwahlen vorgenommen, wenn der Rat nichts anderes bestimmt. Das absolute Mehr wird nach der Zahl der Stimmzettel ermittelt, die wenigstens einen gültigen Namen enthalten. Überzählige Namen sind von unten nach oben zu streichen. Der gleiche Name wird nur einmal gezählt.¹⁸⁶

Sind überzählige Namen von unten nach oben zu streichen,¹⁸⁷ wird die Reihenfolge auf der Liste höchst bedeutungsvoll. Nach welchen Kriterien sind aber die Wahlvorschläge aufzulisten? Das Kantonsratsreglement schweigt sich darüber aus. In der Berichtsspanne hielten sich die Parlamentsdienste an sachliche Kriterien: Reihenfolge der Kandidatinnen und Kandidaten nach Fraktionszugehörigkeit, die Fraktionen nach der Fraktionsgrösse und innerhalb der Fraktion nach dem Alphabet, Reihenfolge nach dem Dienstalder, bei gleichem Dienstalder nach dem Lebensalter, usw.

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

¹⁸³ Art. 120 Abs. 1 und Art. 122 Abs. 1 KRR.

¹⁸⁴ Siehe Teil C Ziff. 11.2.3. (Unterzeichnung parlamentarischer Vorstösse) dieses Berichtes.

¹⁸⁵ Art. 3 Bst. d KV.

¹⁸⁶ Art. 143 Abs. 1 bis 3 KRR.

¹⁸⁷ Art. 143 Abs. 3 erster Satz KRR.

11.6. Protokoll und Aufzeichnung

11.6.1. Kantonsratsprotokoll

Die Ausfertigung der Kantonsratsprotokolle dauert lang. Die Parlamentsdienste sind jedoch in der Lage, Protokollauszüge mit Entwurfscharakter verzugslos zur Verfügung zu stellen. Daran haben namentlich Fraktionen, vorberatende Kommissionen, interessierte Ratsmitglieder und die Staatsverwaltung ein Interesse.

Mit der Einführung des Ratsinformationssystems aktualisierte der Kantonsrat auch die Bestimmungen des Kantonsratsreglementes über das Kantonsratsprotokoll.¹⁸⁸ Danach erstellt die Staatskanzlei das Protokoll in elektronischer Form ohne Verzug und teilt mit, ab wann es zur Verfügung steht. Gedruckte Auszüge des Protokolls werden nur noch auf Verlangen zuge stellt.¹⁸⁹ Damit entfällt das Warten auf das integrale gedruckte Kantonsratsprotokoll.

Eine weitere Folge des Ratsinformationssystems besteht darin, dass grundsätzlich sämtliche Beschlüsse des Kantonsrates auch in elektronischer Form beim Geschäft zur Verfügung gestellt werden. Bisher im Anhang zum Protokoll abgedruckte Beschlüsse werden nurmehr im Amtsblatt (Kurzprotokoll) veröffentlicht, soweit sie nicht in der Gesetzessammlung veröffentlicht werden.

Änderung von Art. 145 KRR.

Eine allfällige Berichtigung zum Kantonsratsprotokoll muss nicht mehr in ein späteres Protokoll aufgenommen werden, sondern kann direkt im entsprechenden Protokoll vorgenommen werden.

Änderung von Art. 147 KRR.

11.6.2. Aufzeichnung

Siehe Teil A Ziff. 3.1.1. dieses Berichtes.

¹⁸⁸ nGS 41-35.

¹⁸⁹ Art. 146 KRR in der Fassung gemäss VIII. Nachtrag zum Kantonsratsreglement.

12. Entschädigungen

12.1. Mitglieder des Kantonsrates

12.1.1. Entschädigungssystem

Taggeld

Die Ratsmitglieder erhalten für jede Sitzung des Kantonsrates und seiner Kommissionen, an der sie teilnehmen, ein Taggeld. Mitglieder, die ausserhalb des Sitzungsorts wohnen, erhalten je Sitzungstag einen Entfernungszuschlag je Strassenkilometer der Hin- und der Rückfahrt von und zu ihrem Wohnort.¹⁹⁰ 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.¹⁹¹

Das Taggeld der Ratsmitglieder für die Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Kommissionen ist als eine Art Honorierung eines Ehrenamtes konzipiert und wurde bisher auch so verstanden: Präsidium und Kantonsrat lehnten es wiederholt ab, das Taggeld – über die «Härtefälle»-Bestimmung des Kantonsratsreglementes hinaus – in Richtung Erwerbssatz-Ordnung umzugestalten.¹⁹² 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;¹⁹³
- 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;¹⁹⁴
- Verpflegung und Unterkunft zu Lasten des Kantons, wenn eine Kommissionssitzung länger dauert bzw. mehrtägig ist;¹⁹⁵
- 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.¹⁹⁶

Das Taggeld der Ratsmitglieder für die Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Kommissionen ist seit dem Jahr 1992¹⁹⁷ beziehungsweise seit Mitte Februar 1993¹⁹⁸ auf dem heutigen Stand. Das Präsidium schlägt nun dem Kantonsrat vor, das Taggeld massvoll zu erhöhen.¹⁹⁹

¹⁹⁰ Art. 150 KRR.

¹⁹¹ Art. 151 KRR.

¹⁹² Siehe ABI 2002, 1847 f. mit Hinweisen.

¹⁹³ Art. 150 Abs. 4 KRR.

¹⁹⁴ Art. 151 Abs. 4 KRR.

¹⁹⁵ Art. 153 KRR.

¹⁹⁶ Art. 154 KRR.

¹⁹⁷ Nachtrag zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates vom 26. November 1991, nGS 26-19.

¹⁹⁸ II. Nachtrag zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates vom 15. Februar 1993, nGS 28-23.

¹⁹⁹ Siehe Teil D Ziff. 13.1. dieses Berichtes.

Es stützt sich dabei auf interkantonale Vergleiche²⁰⁰ und die aktuelle Situation des Staatshaushaltes.

Infrastrukturbeitrag

Der Kantonsrat hat das Ratsinformationssystem eingeführt.²⁰¹ Die Nutzung dieses elektronischen Systems setzt Informatikmittel des Ratsmitglieds voraus, stehe diese am Wohnort oder stehe diese am Arbeitsort zur Verfügung. Das Präsidium möchte darauf verzichten, den Ratsmitgliedern solche Informatikmittel zu beschaffen und zur Verfügung zu stellen, sondern schlägt vor, an Beschaffung und Betrieb der persönlichen Infrastruktur einen pauschalen Infrastrukturbeitrag je Jahr auszurichten. Wer keine Informatikmittel zur Nutzung des Ratsinformationssystems hat, muss seine Ratsinfrastruktur anderweitig bereitstellen und unterhalten, z.B. durch Aktenhaltung usw.

Erlass von Art. 150bis (neu) KRR.

12.1.2. Höhe von Entschädigung und Infrastrukturbeitrag

Der Kantonsrat legt die Höhe der Entschädigungen für die Ratsmitglieder und des Infrastrukturbeitrags im Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates²⁰² fest.

12.2. Taggeld, Repräsentations- und Aufwandentschädigungen präsidialer Funktionen

12.2.1. Entschädigungssystem

Taggeld

Ratspräsidentin und Ratspräsident sowie die Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten erhalten für die von ihnen geleiteten Sitzungen ein doppeltes Taggeld.²⁰³

Die Erhöhung des Taggeldes für die Mitglieder des Kantonsrates erfasst auch Ratspräsidentin und Ratspräsident sowie Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten.²⁰⁴

Repräsentationsentschädigung

Die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident leitet die Verhandlungen des Kantonsrates und des Präsidiums. Sie oder er vertritt aber auch den Kantonsrat nach aussen.²⁰⁵ In jüngerer Zeit haben der Umfang der Repräsentationen durch die Ratspräsidentin bzw. den Ratspräsidenten und damit deren Beanspruchung erheblich zugenommen. Auch sahen sich Ratspräsidentin bzw. Ratspräsidenten vermehrt veranlasst, die Vizepräsidentin bzw. den Vizepräsidenten in die Repräsentation einzubinden.

Das Präsidium schlägt vor, der Ratspräsidentin bzw. dem Ratspräsidenten eine Repräsentationsentschädigung je Jahr auszurichten, der Vizepräsidentin bzw. dem Vizepräsidenten des

²⁰⁰ Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom August 2004 Nr. 2, S. 9 ff. mit Hinweisen.

²⁰¹ Siehe Teil A Ziff. 1.4. dieses Berichtes.

²⁰² sGS 131.12. Siehe Teil D Ziff. 13. dieses Berichtes.

²⁰³ Art. 155 KRR.

²⁰⁴ Siehe Teil C Ziff. 12.1.1. dieses Berichtes.

²⁰⁵ Art. 8 Abs. 1 und 2 KRR.

Rates die Hälfte. Für die Ratspräsidentin bzw. den Ratspräsidenten löst diese Repräsentationsentschädigung die bisherige Aufwandsentschädigung ab.²⁰⁶

Änderung von Art. 156 KRR.

Aufwandsentschädigung

Das Präsidium erachtet es als angezeigt, den Präsidentinnen und Präsidenten *aller* ständigen Kommissionen eine pauschale Aufwandsentschädigung je Jahr auszurichten, nicht nur denjenigen der Rechtspflege-, der Staatswirtschaftlichen und der Finanzkommission wie nach dem geltenden Recht.²⁰⁷

Änderung von Art. 156 KRR.

12.2.2. *Entschädigungsansätze*

Das Präsidium legt, wie bisher²⁰⁸, fest:

- die Höhe der Repräsentationsentschädigung für die Ratspräsidentin bzw. den Ratspräsidenten sowie die Vizepräsidentin bzw. den Vizepräsidenten des Rates;
- die Aufwandsentschädigung der Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen.

Änderung von Art. 156 KRR.

12.3. Fraktionen

12.3.1. *Zulage für Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten*

Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten erhalten für die von ihnen geleiteten Fraktionssitzungen eine Zulage in der Höhe eines Taggeldes.²⁰⁹

Die Erhöhung des Taggeldes für die Mitglieder des Kantonsrates erfasst auch die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten.²¹⁰

12.3.2. *Aufwandsentschädigung*

Die Fraktionen bereiten die Verhandlungen des Kantonsrates vor.²¹¹ Dabei liegt die Hauptlast auf den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten sowie auf den Fraktionssekretariaten. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben leisten die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten einen erheblichen Aufwand.

Das Präsidium schlägt vor, den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten eine pauschale Aufwandsentschädigung je Jahr auszurichten, die sich nach der Aufwandsentschädigung der Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen richtet.

Änderung von Art. 158 und Erlass von Art. 158⁰ (neu) KRR.

²⁰⁶ Art. 156 Abs. 1 KRR.

²⁰⁷ Art. 156 Abs. 1 KRR in der geltenden Fassung.

²⁰⁸ Art. 156 Abs. 2 KRR.

²⁰⁹ Art. 158 Abs. 4 KRR.

²¹⁰ Siehe Teil C Ziff. 12.1.1. dieses Berichtes.

²¹¹ Art. 26 KRR.

12.3.3. *Entschädigungsansätze*

Das Präsidium legt die Höhe der Aufwandsentschädigung der Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten fest.²¹²

Erlass von Art. 158⁰ (neu) KRR.

12.4. Übersicht über die Entschädigung der Mitglieder und von Organen des Kantonsrates gemäss Vorschlag des Präsidiums

Siehe Beilage 3 zu diesem Bericht.

²¹² Art. 158a (neu) Abs. 3 KRR

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

13. Entschädigungsansätze

13.1. Entschädigung der Mitglieder des Kantonsrates

Das Präsidium schlägt vor, das Taggeld der Mitglieder des Kantonsrates für die Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Kommissionen von Fr. 200.– je Sitzung auf Fr. 250.– je Sitzung zu erhöhen, das erhöhte Taggeld für zwei Sitzungen am gleichen Tag von Fr. 250.– auf Fr. 350.–. Diese Erhöhung des Taggeldes und des erhöhten Taggeldes bedarf einer Anpassung des Kantonsratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates.²¹³

Änderung von Ziff. 1 KRB Entschädigung.

Das Präsidium schlägt im Weiteren vor, den Infrastrukturbeitrag auf Fr. 1'000.– je Jahr festzusetzen. Diese Festsetzung bzw. die Höhe des Infrastrukturbeitrags bedarf der Festschreibung im Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates.²¹⁴

Erlass von Ziff. 1bis (neu) KRB Entschädigung.

13.2. Repräsentations- und Aufwandentschädigungen

Das Präsidium budgetierte vorsorglich, vorbehältlich der Zustimmung des Kantonsrates, für den Voranschlag 2007 des Kantonsrates:

- eine Repräsentationsentschädigung für den Ratspräsidenten von Fr. 9'000.– und eine Repräsentationsentschädigung für die Vizepräsidentin von Fr. 4'500.–;
- eine Aufwandentschädigung für die Präsidenten der ständigen Kommissionen und für die Fraktionspräsidenten von je Fr. 3'000.–.

²¹³ sGS 131.12.

²¹⁴ sGS 131.12.

14. Auswirkungen

14.1. Kostenfolge

Die vom Präsidium vorgeschlagene Erhöhung bestehender Entschädigungen und die Einführung neuer Entschädigungen haben folgende Kostenfolge:

Entschädigungsempfängerinnen und Entschädigungsempfänger	Entschädigungsart	Entschädigungssystem	Entschädigungsansätze	Mehraufwendungen (Differenz zwischen Voranschlag 2006 und Entwurf Voranschlag 2007)
Mitglied des Kantonsrates	Taggeld	Entschädigungssystem nach KRR beibehalten	Entschädigungsansatz anheben (Fr. 250.–)	Fr. 135'750.– je Jahr
	Infrastruktur-Beitrag	Entschädigungssystem nach KRR ergänzen	Pauschale je Jahr (Fr. 1'000.–)	Fr. 180'000.– je Jahr
Präsidentin oder Präsident des Kantonsrates	Taggeld	Entschädigungssystem nach KRR beibehalten	Entschädigungsansatz anheben (Fr. 250.–)	(Bei «Mitglied des Kantonsrates» berücksichtigt.)
	Repräsentationsentschädigung	Entschädigungssystem nach KRR beibehalten bzw. ergänzen	Pauschale je Amtsjahr (Fr. 9'000.–)	Fr. 5'000.– je Jahr
Vizepräsidentin oder Vizepräsident des Kantonsrates	Taggeld	Entschädigungssystem nach KRR beibehalten	Entschädigungsansatz anheben (Fr. 250.–)	(Bei «Mitglied des Kantonsrates» berücksichtigt.)
	Repräsentationsentschädigung	Entschädigungssystem nach KRR ergänzen	Hälfte der Pauschale der Präsidentin oder des Präsidenten des Kantonsrates (Fr. 4'500.–)	Fr. 4'500.– je Jahr
Präsidentin oder Präsident der ständigen Kommissionen	Taggeld	Entschädigungssystem nach KRR beibehalten	Doppeltes Taggeld (angehobenes Taggeld)	Fr. 4'000.– je Jahr
	Präsidentenpauschale	Entschädigungssystem nach KRR beibehalten	Pauschale je Amtsdauer (Fr. 3'000.–)	Fr. 4'500.– je Jahr
Fraktionspräsidentin oder Fraktionspräsident	Taggeld	Entschädigungssystem nach KRR beibehalten	Doppeltes Taggeld (angehobenes Taggeld)	Fr. 2'500.– je Jahr
	Präsidentenpauschale	Entschädigungssystem nach KRR ergänzen	Pauschale je Amtsdauer (Fr. 3'000.–)	Fr. 15'000.– je Jahr

Insgesamt bewirken die Vorschläge des Präsidiums Mehraufwendungen von Fr. 351'250.– je Jahr zu Lasten des Voranschlags des Kantonsrates. Darin enthalten sind sowohl die Mehraufwendungen, die der Kantonsrat mit dem Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates selbst beschliesst, als auch die Mehraufwendungen, die das Präsidium kraft Ermächtigung durch das Kantonsratsreglement festsetzt und in den Voranschlag des Kantonsrates einstellt.

14.2. Referendumpflichtigkeit

Beschliesst der Kantonsrat die Erhöhung des Taggeldes einschliesslich des erhöhten Taggeldes und die Höhe des Infrastrukturbeitrags nach den Vorschlägen des Präsidiums, bewirken die Beschlüsse Mehraufwendungen je Jahr von Fr. 351'250.–. Aus heutiger Sicht sind die Erhöhung des Taggeldes und die Höhe des Infrastrukturbeitrags auf Dauer angelegt.

Dem fakultativen Finanzreferendum unterstehen u.a. Beschlüsse des Kantonsrates, die zu Lasten des Kantons für den gleichen Gegenstand eine während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von 300'000 Franken bis 1,5 Mio. Franken zur Folge haben.²¹⁵ Der IV. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates in der vom Präsidium vorgeschlagenen Fassung untersteht deshalb dem fakultativen Finanzreferendum. Daran ändert auch nichts, dass die Kantonsverfassung dem Kantonsrat in seine abschliessende Zuständigkeit legt, ein Geschäftsreglement erlassen und die parlamentarischen Instrumente bestimmen zu können.²¹⁶ Die Kantonsverfassung nimmt die Entschädigungen der Mitglieder und von Organen des Kantonsrates – Teil des Geschäftsreglementes? – nicht vom fakultativen Referendum aus, im Gegensatz zur Besoldung des Staatspersonals und zur Besoldung der Lehrkräfte der Grundschule.²¹⁷

14.3. Steuerpflicht

Steuerrechtlich qualifiziert das kantonale Steueramt die verschiedenen, in die Revision einbezogenen Leistungen im Rahmen der Entschädigungen an Mitglieder und Organe des Kantonsrates wie folgt:

- Taggeld, Repräsentationsentschädigung für Ratspräsidentin bzw. Ratspräsident sowie Vizepräsidentin bzw. Vizepräsident sowie Aufwandentschädigung für Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen sowie Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten stellen Tätigkeitsentgelt und somit steuerbares Einkommen dar.
- Der Infrastrukturbeitrag deckt pauschal die IT-Infrastruktur der Ratsmitglieder am Wohn- oder Arbeitsort. Dabei handelt es sich um Aufwandsersatz, der nicht zu steuerbarem Einkommen führt. Im Umfang dieses Beitrags entfällt aber für dieselbe IT-Infrastruktur ein Abzug für EDV Hard- und Software unter dem Titel Weiterbildungskosten.

Kantonsratstätigkeit gilt als nebenamtliche Behördentätigkeit, wofür der Kanton St.Gallen eine besondere Abzugspauschale kennt, die den verschiedenen Auslagen im Zusammenhang mit der öffentlichen Aufgabe grosszügig Rechnung trägt. Sie beträgt Fr. 60.– je Sitzung oder – nicht kumulativ – höchstens Fr. 2'400.– je Jahr für alle nebenamtlichen Behördentätigkeiten. Nach Abzug der besonderen Auslagenpauschale von Fr. 2'400.– wird für alle Nebenerwerbseinkünfte, auch nichtbehördliche, der übliche Nebenerwerbsabzug von derzeit 20 Prozent, wenigstens Fr. 700.–, höchstens Fr. 2'200.–, gewährt.

²¹⁵ Art. 7 RIG. Siehe auch Art. 49 KV.

²¹⁶ Art. 65 Bst. d KV.

²¹⁷ Art. 49 Abs. 2 KV.

E. Anträge

Das Präsidium beantragt Ihnen, sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates:

1. vom Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 Kenntnis zu nehmen;
2. einzutreten auf:
 - a) den IX. Nachtrag zum Kantonsratsreglement (27.06.01A);
 - b) den IV. Nachtrag zum Kantonsratsreglement über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (27.06.01B);
3. das Präsidium einzuladen:
 - 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. 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.

Der Präsident des Kantonsrates:
Paul Meier

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer

Inhaltsverzeichnis

Beilage 1

Zusammenfassung.....	2
Abkürzungen.....	3
A. Allgemeine Berichtspunkte.....	5
1. Kantonsrat und Öffentlichkeit.....	5
1.1. Präsenz in Öffentlichkeit und Medien.....	5
1.2. Dienstleistungen und Infrastruktur für die Medien.....	5
1.3. PR für den Kantonsrat.....	6
1.4. Ratsinformationssystem.....	7
2. Aussenbeziehungen.....	9
2.1. Mitwirkung des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen des Kantons.....	9
2.2. Interparlamentarische Koordination und Mitwirkung.....	10
2.3. Aussenpolitische und interparlamentarische Aktivitäten im Kantonsrat.....	11
2.4. Standortbestimmung und Ausblick.....	13
3. Infrastruktur, Raum und Sicherheit.....	15
3.1. Infrastruktur.....	15
3.2. Raum.....	17
3.3. Sicherheit.....	18
B. System der parlamentarischen Kommissionen.....	19
4. Ausgangslage.....	19
5. System der parlamentarischen Kommissionen nach dem Kantonsratsreglement.....	21
5.1. Ständige und nichtständige Kommissionen nach dem Kantonsratsreglement ..	21
5.2. Erweiterung der Zahl ständiger Kommissionen thematisiert ..	22
6. Systeme der parlamentarischen Kommissionen im interkantonalen Vergleich.....	24
6.1. Aktuelle Situation.....	24
6.2. Entwicklung.....	24
7. Optionen für den Kantonsrat.....	27
7.1. Festhalten am heutigen Kommissionssystem nach dem Kantonsratsreglement	27
7.2. Ablösung des heutigen Kommissionssystems durch ein System ausschliesslich ständiger Kommissionen.....	27
8. Präferenz des Präsidiums.....	28
8.1. Vorschlag.....	28
8.2. Umsetzung.....	28
C. Kantonsratsreglement.....	29
9. Organisation und Befugnisse.....	29
9.1. Kantonsrat.....	29
9.2. Präsidium.....	29
9.3. Kommissionen.....	31
9.4. Vertretungen.....	34
9.5. Fraktionen.....	35
9.6. Mitglieder.....	35
9.7. Regierung und Verwaltung.....	37
9.8. Parlamentsdienste.....	37
9.9. Sitzungs- und Arbeitsräume.....	38
10. Verfahren der Kommissionen.....	39
10.1. Sitzungen.....	39
10.2. Beratung.....	40
10.3. Anträge und Berichte an den Kantonsrat.....	41
10.4. Protokoll.....	42
11. Verfahren des Kantonsrates.....	43
11.1. Das parlamentarische Verfahren.....	43
11.2. Sessions und Sitzungen.....	43

11.3. Beratungen.....	45
11.4. Abstimmungen	52
11.5. Wahlen	52
11.6. Protokoll und Aufzeichnung	53
12. Entschädigungen.....	54
12.1. Mitglieder des Kantonsrates	54
12.2. Taggeld, Repräsentations- und Aufwandentschädigungen präsidentialer Funktionen.....	55
12.3. Fraktionen	56
12.4. Übersicht über die Entschädigung der Mitglieder und von Organen des Kantonsrates gemäss Vorschlag des Präsidiums	57
D. Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates	58
13. Entschädigungsansätze.....	58
13.1. Entschädigung der Mitglieder des Kantonsrates	58
13.2. Repräsentations- und Aufwandentschädigungen.....	58
14. Auswirkungen	59
14.1. Kostenfolge	59
14.2. Referendumpflichtigkeit	60
14.3. Steuerpflicht	60
E. Anträge	61
Beilagen:	
1. Inhaltsverzeichnis.....	62
2. a) Die Systeme der parlamentarischen Kommissionen im interkantonalen Vergleich.....	64
b) Parlamentsorganisationen im Überblick.....	69
c) Commissions parlementaires permanentes dans les cantons romands – Septembre 2005.....	78
3. Entschädigung der Mitglieder und von Organen des Kantonsrates gemäss Vorschlag des Präsidiums.....	80
Entwürfe:	
– IX. Nachtrag zum Kantonsratsreglement (27.06.01A).....	81
– IV. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (27.06.01B)	84

Beilage 2a

Die Systeme der parlamentarischen Kommissionen im interkantonalen Vergleich

Erhebung der Staatskanzlei (Abschluss: 27. Februar 2004)

C. Querschnitts-, Aufsichts- und Kontrollkommissionen	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Finanzkommission	x	x		x			x	x			x	x	x		x		x					x	x			
Planungs- und Finanzkommission			x																							
Geschäftsprüfungskommission	x	x		x				x			x	x	x	x				x	x			x	x			
Aufsichts- und Kontrollkommission			x																							
Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission						x																				
Staatsrechnungskommission																			x							
Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission										x										x						
Commissione della gestione e delle finanze																					x					
Commission de gestion et des finances																								x		x
Staatwirtschaftliche Kommission					x				x		x				x	x	x									
Commission de l'économie																										x
Aufsichtskommission							x																			
Kantonsspitalkommission				x																						
Aufsichtskommission für die Kantonalkbank					x			x																		
Bankprüfungskommission							x																			
Kontrollkommission der Kantonalkbank																x										
Kommission für selbständige Staatsanstalten																			x							

D. Ständige Kommissionen im Justizverwaltungsbereich, für Wahlen und Wahlprüfungen, für Petitionen, für Begnadigungen, für Disziplinarsachen, für Einbürgerungen	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Justizkommission	x	x								x				x					x	x			x			
Rechtspflegekommission				x		x											x									
Justiz- und Rechtspflegekommission					x			x	x		x				x									x		
Wahlprüfungskommission												x														
Petitionskommission										x		x	x	x					x			x	x			
Pétitions et grâces																									x	
Commission de la justice et des pétitions																										x
Begnadigungskommission										x		x							x				x			
Disziplinarkommission für Gerichte und Staatsanwaltschaft												x														
Wahlkommission für den Strafbefehlsrichter und die Staatsanwaltschaft												x														
Einbürgerungskommission										x										x			x			

E. Ständige parlamentarische Sachkommissionen	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Kommission für Bildung und Kultur	x																	x								
Kommission Erziehung, Bildung und Kultur			x																x							
Kommission für Bildung, Kultur und Volkswirtschaft							x																			
Bildungs- und Kulturkommission											x	x														
Erziehungs- und Kulturkommission													x													
Kommission für Erziehung, Bildung, Kultur und Sport																								x		
Commission de l'éducation et de la formation																										x
Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit	x																									
Kommission Justiz und Sicherheit			x																x							
Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission												x														

E. Ständige parlamentarische Sachkommissionen	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Justiz- und Polizeikommission													x													
Kommission für Recht und Sicherheit																x										
Kommission für öffentliche Sicherheit																							x			
Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt	x																									
Kommission für Planung und Bau	x																									
Kommission Raumplanung, Umwelt und Energie			x																							
Kommission Verkehr und Bau			x																							
Kantonalbaukommission				x																						
Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen					x																					
Kommission für Raumplanung, Umwelt und Verkehr					x																					
Kommission für Bau, Planung, Landwirtschaft und Umwelt							x																			
Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission,											x															
Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission												x														
Bau- und Raumplanungskommission												x														
Bau- und Planungskommission													x						x							
Umweltschutz- und Energiekommission													x													
Landes-, Bau- und Strassenkommission															x											
Umwelt- und Gewässerschutzkommission															x											
Kommission für öffentliche Bauten, Verkehr, Energie, Raumplanung, Umwelt																										
Kommission für Umwelt, Verkehr und Energie																			x							
Verkehrskommission								x												x						
Kommission für Umwelt und Gewässer																				x						
Energiekommission																				x						
Raumplanungskommission																					x					
Kommission für Bau und Verkehr																							x			
Kommission für Landwirtschaft, Tourismus und Umwelt																							x			

E. Ständige parlamentarische Sachkommissionen	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Commission de l'environnement et de l'équipement																										x
Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit	x																									
Kommission Gesundheit, Arbeit und soziale Sicherheit			x																							
Kommission für Gesundheit und soziale Sicherheit					x																					
Sozial- und Gesundheitskommission										x																
Gesundheits- und Sozialkommission												x						x								
Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission													x													
Gesundheitskommission														x					x							x
Sanitätskommission															x											
Kommission für Soziales, Gesundheit, Erziehung, Bildung																x										
Kommission für Gesundheit, Sozialwesen und Integration																							x			
Kommission für Staat und Gemeinden	x																									
Kommission für Wirtschaft und Abgaben	x		x									x														
Kommission für Wirtschaft																x										
Kommission für Wirtschaft, Abgaben und Staatspolitik																		x								
Staatspolitische Kommission			x																							
Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit							x																			
Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales							x																			
Regiokommission												x														
Personalkommission													x													
Commission des affaires extérieures																						x				
Affaires extérieures																								x		
Commission du système d'information																						x				
Kommission für Institutionen, Familienfragen und auswärtige Angelegenheiten																							x			

E. Ständige parlamentarische Sachkommissionen	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Kommission für Volkswirtschaft und Energie																							x			

F. Besondere ständige Kommissionen	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Redaktionskommission			x			x	x		x		x						x	x	x							
Gesetzgebungs- und Redaktionskommission																				x						
Commissione della legislazione																					x					
Strategiekommission																		x								
Commission de la coopération et de la réunification																										x

G. Total ständige parlamentarische Kommissionen	10	3	9	5	6	3	8	5	3	5	8	14	9	4	6	5	4	8	14	4	3	7	10	4	25	7
--	----	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	---	---	---	---	---	---	----	---	---	---	----	---	----	---

H. Nichtständige parlamentarische Kommissionen	ja	nein	ja																							
---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	------	----



Parlamentsorganisationen im Überblick

zusammengestellt von Ursula Lichtenstein, Finanzdepartement des Kantons Schaffhausen, Stand 17.2.2005

Kanton	Parlamentsgrösse	Kommissionsorganisation			Büro / Sekretariat
Schaffhausen	80 Reduktion auf 60 ab dem Jahr 2009	Ständige Kommissionen (4) <i>Aufsichtskommissionen</i> 1. Geschäftsprüfungskommission (7) 2. Justizkommission (5) <i>Sachkommissionen</i> 3. Gesundheitskommission (7) 4. Petitionskommission (5)	Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen 1. Prüfung und Vorberatung der Verwaltungsberichte, der Staatsrechnung, der Globalbudgets und der Voranschläge, des Geschäftsberichts der Kantonalbank sowie anderer Geschäfte, die ihr vom Kantonsrat zugewiesen werden. 2. Prüfung und Vorberatung des Amtsberichts des Obergerichts und der Beschwerden über das Obergericht, die Vorberatung des Voranschlags des Regierungsrates und der Staatsrechnung, soweit sie die Gerichte betreffen, unter Vorbehalt der Zuständigkeit d. Geschäftsprüfungskommission, die Vorberatung der Anträge des Obergerichtes an den Kantonsrat, die Vorbereitung von Wahlen in der Justiz, wenn keiner andern Stelle ein Vorschlagsrecht zusteht, und die Behandlung weiterer Geschäfte, die ihr der Kantonsrat zuweist.	Nicht ständige Kommissionen Zur Vorberatung einzelner Geschäfte, die nicht einer der ständigen Kommissionen zugewiesen werden, kann der Kantonsrat Spezialkommissionen von 5 bis 15 Mitgliedern wählen.	Das Büro des Kantonsrates besteht aus dem Präsidenten bzw. der Präsidentin (Präsidium), dem bzw. der 1. und 2. Vizepräsidenten bzw. Vizepräsidentin (Vizepräsidium) und zwei Stimmenzählern bzw. Stimmenzählerinnen sowie Ersatzstimmenzählern bzw. Ersatzstimmenzählerinnen. Es setzt sich aus Vertretern und Vertreterinnen aller Fraktionen zusammen. Der Sekretär bzw. die Sekretärin des Kantonsrates nimmt an den Sitzungen mit beratender Stimme teil. Der Kantonsrat wählt für die Amtsdauer einen Sekretär bzw. eine Sekretärin, welcher bzw. welche die Protokollführung, die Korrespondenz und die Ausfertigung der Beschlüsse des Kantonsrates besorgt.
Aargau	200	Ständige Kommissionen (14) 1. Staatsrechnungskommission (17) 2. Geschäftsprüfungskommission (17) 3. Justizkommission (13) 4. Gesundheitskommission (17) 5. Bau- und Planungskommission (13) 6. Verkehrskommission (13) 7. Kommission für Umwelt und Gewässer (13) 8. Begnadigungskommission (13) 9. Kommission für Erziehung, Bildung und Kultur (17) 10. Energiekommission (13) 11. Kommis. für die selbständigen Staatsanstalten (13) 12. Einbürgerungskommission (11) 13. Petitionskommission (7) 14. Redaktionskommission (5)	Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen 1. Prüft Staatsvoranschlag, Staatsrechnung, Nachtragskreditbegehren. 2. Überwacht Geschäftsführung der kantonalen Verwaltung. 3. Überwacht Organisation und Geschäftsführung der richterlichen Behörden und nimmt Stellung zu allen die Justiz betr. Berichten + Vorlagen.	Nicht ständige Kommissionen Zur Vorbereitung von Vorlagen, die keiner ständigen Kommission zugeordnet werden, setzt das Büro nicht-ständige Kommissionen ein und bestimmt deren Auftrag.	Das Büro des Grossen Rates setzt sich aus PräsidentIn, VizepräsidentIn, 4 StimmenzählerInnen und den PräsidentInnen der Fraktionen zusammen. Landamann und Ratssekretär gehören dem Büro mit beratender Stimme an. Das Sekretariat des Grossen Rates ist Stabs- und Dienstleistungsstelle des Parlamentes.



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Kanton	Parlamentsgrösse	Kommissionsorganisation			Büro / Sekretariat
Appenzell Innerrhoden	49	Ständige Kommissionen (6) 1. Staatswirtschaftliche Kommission (5) 2. Kontrollkommission (3) 3. Kommission für Wirtschaft (7) 4. Kommission für Soziales, Gesundheit, Erziehung, Bildung (7) 5. Kommission für öffentliche Bauten, Verkehr, Energie, Raumplanung, Umwelt (7) 6. Kommission für Recht und Sicherheit (8)	Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen 1. Prüft Geschäfts- und Rechnungsführung der kant. Verwaltungen, ausgenommen Kantonalbank (KB) + Ausgleichskasse. 2. Erfüllt die in der Gesetzgebung über die KB enthaltenen Aufgaben. 3. Geschäfte des FD, des VD sowie des Land- und Forstwirtschaftsdepartem.	Nicht ständige Kommissionen Das Büro des Grossen Rates und der Grosse Rat können ad hoc vorberatende Kommissionen einsetzen.	Das Büro des Grossen Rates setzt sich aus PräsidentIn, VizepräsidentIn, 3 StimmzählerInnen zusammen. Der Ratschreiber führt das Sekretariat des Grossen Rates und seines Büros; er ist auch verantwortlich für das Sekretariat der Kommissionen.
Bern	200 Reduktion auf 160 (Wahl des GR am 6. April 2006)	Ständige Kommissionen (3) 1. Steuerungskommission (17) 2. Oberaufsichtskommission (17) 3. Justizkommission (15) NEF (WoV) -Organisation des Grossen Rates noch nicht abschliessend entschieden. Es wurden 6 Varianten untersucht, wovon 2 Varianten weiter verfolgt werden: Modell Status-Quo (bisherige Kommissionsorganisation) und Modell Fachkommissionen (Steuerungskommission, Oberaufsichtskommission, Justizkommission plus ständige Fachkommissionen nach Sachbereichen plus ad-hoc Kommissionen).	Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen 1. Befasst sich mit der Steuerung von Finanzen und Leistungen sowie mit der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt. 2. Befasst sich mit der Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben, sowie mit d. Überprüfung von Aufgaben und Massnahmen des Kantons. Sie koordiniert die Tätigkeiten des Grossen Rates im Bereich der Aussenbeziehungen.	Nicht ständige Kommissionen Zur Vorberatung von Gesetzen, Dekreten, Grossratsbeschlüssen usw. werden Spezialkommissionen eingesetzt.	Das Büro des Grossen Rates besteht aus den drei Mitgliedern des Präsidiums und den sechs Stimmzählerinnen und -zählern. Das Ratsbüro bestimmt auf Vorschlag der Fraktionen die Mitglieder und Präsidien der besonderen Kommissionen. Kernaufgaben des Ratsbüros sind das Ermitteln der Wahl- und Abstimmungsergebnisse im Grossen Rat, Entscheide über die dringliche Behandlung parlamentarischer Vorstösse, das Beraten und Verabschieden von Abstimmungsbotschaften sowie Entscheide über Informationsbegehren der Ratsmitglieder.
Basel-Land	89	Ständige Kommissionen (9) 1. Bau- und Planungskommission (13) 2. Erziehungs- und Kulturkommission (13) 3. Finanzkommission (13), 4 Subkommissionen (je 3) 4. Geschäftsprüfungskommission (15), 5 Subkommissionen (je 3) 5. Justiz- und Polizeikommission (13) 6. Personalkommission (9) 7. Petitionskommission (7) 8. Umweltschutz- und Energiekommission (13) 9. Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission(13)	Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen 3. Behandelt z.H. des Landrates - Vorlagen, die das Steuerwesen betreffen (ausg. Verkehrssteuer); - alle anderen Vorlagen, die in den Geschäftsbereich der Finanz- u. Kirchendirektion fallen, soweit sie nicht das Personalwesen betreffen (Voranschlag, Staatsrechnung, Finanzplan und das Investitionsprogramm); - Jahresrechnungen der Kantonalbank, der BL-Pensionskasse, der staatlichen Fonds und Stiftungen und der unselbständigen öffentl.-rechtl. Organisationen 4. Kontrolliert die kantonale Verwaltung, die Gerichte unter Vorbehalt der Rechtsprechung, die selbständigen kantonalen und interkantonalen Verwaltungsbetriebe sowie den Ombudsman im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht (Oberaufsicht über die Wirkungskontrolle im Bereich der kant. Gesetzgebung aus.	Nicht ständige Kommissionen Zur Vorberatung von Gesetzen, Dekreten, Grossratsbeschlüssen usw. können Spezialkommissionen eingesetzt werden.	Das Büro des Landrats / Ratskonferenz des Landrats besteht aus dem(r) RatspräsidentIn, dem(r) VizepräsidentIn sowie aus 5 StimmzählerInnen. Bemerkungen: Der Kanton BL kennt keine Globalbudgets (dies wurde im Rahmen der Revision des FHG 1996 abgelehnt). Alle kantonalen Dienststellen haben jedoch Leistungsaufträge, welche vom Regierungsrat genehmigt werden. Begründung: Die Genehmigung (und Kontrolle) der Leistungsaufträge der Dienststellen der Verwaltung ist eine Führungsaufgabe der Direktion bzw. des Regierungsrates. Der Landrat genehmigt das Regierungsprogramm, das alle 4 Jahre vorgelegt wird.



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Kanton	Parlamentsgrösse	Kommissionsorganisation			Büro / Sekretariat
Glarus	80	Ständige Kommissionen (9) <i>Aufsichtskommissionen</i> 1. Geschäftsprüfungskommission (9) 2. Finanzkommission (7) 3. Bankprüfungskommission der Glarner KB (5) Sachkommissionen 4. Verkehrskommission (9) 5. Justizkommission (7)	Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen 1. Prüft, soweit diese Aufgabe nicht durch Gesetz einer anderen Aufsichtskommission übertragen ist, die Amts- und Geschäftsführung des Regierungsrates, der einzelnen Direktionen, der kantonalen Verwaltung, der kantonalen Anstalten sowie der Gerichte, insbesondere auf die Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit. 2. Überwacht den gesamten kantonalen Finanzhaushalt (berät insb. Finanzplan, Vorschlag, Staatsrechnung).	Nicht ständige Kommissionen Das Büro kann zur formalen Überarbeitung einer Vorlage eine Redaktionskommission einsetzen. Der Landrat kann besondere Kommissionen zur Vorbereitung von Sachgeschäften, welche nicht einer Sachkommission zugewiesen werden, einsetzen	Das Büro des Landrats besteht aus de(r)m RatspräsidentIn, de(r)m VizepräsidentIn sowie aus 4 StimmenzählerInnen. Bemerkungen: Der Kanton Glarus steht erst am Anfang mit WoV und het gerade erst die gesetzliche Grundlage geschaffen, partiell für einzelne Bereiche der kantonalen Verwaltung WoV einführen zu können.
Graubünden	120	Ständige Kommissionen (8) 1. Strategiekommision (11) 2. Geschäftsprüfungskommission (13) 3. Redaktionskommission (6) 4. Kommission für Justiz und Sicherheit (11) 5. Kommission für Bildung und Kultur (11) 6. Kommission für Gesundheit und Soziales (11) 7. Kommission für Umwelt, Verkehr und Energie (11) 8. Kommission für Wirtschaft, Abgaben und Staatspolitik(11) Der Grosse Rat kann weitere ständige Kommissionen bestellen und bestehende aufheben.	Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen 1. Prüft, soweit diese Aufgabe nicht durch Gesetz einer anderen Aufsichtskommission übertragen ist, die Amts- und Geschäftsführung des Regierungsrates, der einzelnen Direktionen, der kantonalen Verwaltung, der kantonalen Anstalten sowie der Gerichte, insbesondere auf die Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit. 2. Überwacht den gesamten kantonalen Finanzhaushalt (berät insb. Finanzplan, Vorschlag, Staatsrechnung).	Nicht ständige Kommissionen Der Grosse Rat kann für die Vorberatung von Geschäften nichtständige Kommissionen einsetzen: a) wenn das Geschäft nicht in den Aufgabenbereich einer ständigen Kommission fällt; b) wenn die ständige Kommission, die für das Geschäft zuständig wäre, darum ersucht.	Das Ratssekretariat steht den Ratsorganen sowie einzelnen Ratsmitgliedern für die Verrichtung ihrer parlamentarischen Arbeit zur Verfügung. Als Abteilung der Standskanzlei ist das Ratssekretariat fachlich den Organen des Grossen Rates unterstellt. Der Leiter und weitere Angehörige werden auf Antrag des Kanzleidirektors von der Präsidentenkonferenz gewählt.
Luzern	120	Ständige Kommissionen (10) <i>Aufsichtskommission</i> 1. Aufsichts- und Kontrollkommission (17) <i>Fachkommissionen</i> 2. Planungs- und Finanzkommission (17) 3. Staatspolitische Kommission (13) 4. Kommission Justiz und Sicherheit (13) 5. Kommission Erziehung, Bildung und Kultur (13) 6. Kommission Wirtschaft und Abgaben (13) 7. Komm. Raumplanung, Umwelt und Energie (13) 8. Kommission Verkehr und Bau (13) 9. Kommission Gesundheit, Arbeit und soziale Sicherheit (13) 10. Redaktionskommission (5)	Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen Seit 1999 gibt es 7 ständige Fachkommissionen gegliedert nach Fachbereichen (nicht nach Departementen); neu werden diese auf 5 ständige Fachkommissionen reduziert. Sämtliche Fachkommissionen haben die Funktion von vorberatenden Kommissionen, d. h., sie beraten die Vorlagen des Regierungsrates an den Grossen Rat vor. Die Planungs- und Finanzkommission ist zuständig für Planung, Vorschlag und Staatsrechnung. Es gibt 1 Aufsichtskommission (Aufsichts- und Kontrollkommission).	Nicht ständige Kommissionen Der Grosse Rat kann gemäss §14 der Geschäftsordnung für die Vorberatung von Sachgeschäften ausnahmsweise Spezialkommissionen bestellen.	Sekretariat des Grossen Rates und Kommissionendienst Der Staatsschreiber ist der Sekretär des Grossen Rates. Die unter seiner Leitung stehende Staatskanzlei führt das Sekretariat des Grossen Rates. Sie ist verantwortlich für die Protokollführung in den Sessionen. Das Ratsbüro setzt sich aus dem(r) PräsidentIn und dem(r) VizepräsidentIn des Grossen Rates plus den 3 StimmenzählerInnen und 2 stellvertretenden StimmenzählerInnen zusammen. Der Kommissionendienst unterstützt die ständigen Kommissionen bei ihrer Arbeit und führt in den Kommissionssitzungen Protokoll. Als weitere Dienste stehen dem Grossen Rat der Rechtsdienst und der Dokumentationsdienst der Staatskanzlei zur Verfügung.

SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA



Kanton	Parlamentsgrösse	Kommissionsorganisation			Büro / Sekretariat
Nidwalden	60	Ständige Kommissionen (7) <i>Aufsichtskommissionen</i> 1. Aufsichtskommission (13) 2. Finanzkommission (11) 3. Justizkommission (7) Fachkommissionen 4. Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales (11) 5. Kommission für Bau, Planung, Landwirtschaft und Umwelt (11) 6. Komm. für Bildung, Kultur und Volkswirtschaft (11) 7. Komm. für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (11)	Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen 1. Überwacht die Geschäftsführung des Regierungsrates, der ihm unterstellten Verwaltung und der selbständigen kantonalen Anstalten (exklusiv NW KB). 2. Überwacht die Haushaltsführung des Kantons nach Massgabe der Finanzhaushaltsgesetzgebung; überprüft insb. das Legislaturprogramm, den Finanzplan, die Jahreszielplanung, den Voranschlag und die Veränderungen des Leistungsauftrags der kantonalen Verwaltung.	Nicht ständige Kommissionen Der Landrat kann Sachvorlagen zur Vorberatung und Antragsstellung einer nichtständigen Kommission überweisen. Es besteht indes die Meinung, nichtständige Kommissionen eher ausnahmsweise einzusetzen.	Das Landratsbüro besteht aus dem(r) RatspräsidentIn, dem(r) VizepräsidentIn sowie aus 2 StimmzählerInnen und 1 Stimmzähler-StellvertreterIn.
Obwalden	55	Der Kanton OW befindet sich inmitten einer laufenden Parlamentsreform . Die Projektgruppe hat sich für folgendes System entschieden: Ständige Kommissionen (4) für Querschnittsaufgaben 1. Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (Vorschlag: Erhöhung von bisher 9 auf 11) 2. Rechtspflegekommission (9) 3. Strategie- und Konkordatskommission (neu) 4. Redaktionskommission (3) Ein fixes Kommissionensystem wurde vor allem abgelehnt wegen folgender Nachteile: - Aufspaltung des Rats in Kommissionen, Verlust des Gewichts des Gesamtrats; - Überschneidungen in der Kommissionstätigkeit mit zusätzlichem Koordinationsbedarf; - starke Zuteilung der Ratsmitglieder zu Kommissionen, ohne Rücksicht auf Geschäftsanfall; - Zweiklassigkeit von Parlamentsmitgliedern, je nach Einsitz in Kommissionen; - Verwischung der Verantwortlichkeiten und Lobbying bei ständigen Departements-Fachkommissionen zwischen Regierung und Parlament.	Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen 1. Umfassende Oberaufsichtsaufgaben im Bereich Regierung und Verwaltung. Die Oberaufsicht umfasst die Geschäftsprüfung (Aufgaben und Leistungen, wobei die Kriterien der Rechtmässigkeit sowie der Ziel- und Wirkungsorientierung im Vordergrund stehen) und den Finanzhaushalt (Kosten, wobei die Kriterien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie der Leistungs-, Kosten- und Erlösorientierung im Vordergrund stehen) im Sinne der vermehrten Wirkungs- und Outputsteuerung statt blosser Inputsteuerung. Dazu gehört auch die Oberaufsicht über andere Träger kantonalen öffentlicher Aufgaben (selbstständige und unselbstständige Anstalten, ausgelagerte öffentliche Aufgabenerfüllung durch Dritte), sofern keine besondere Kommission (EWO, OKB) besteht. 2. integrale parlamentarische Oberaufsicht über die Gerichte und Justizverwaltung, eingeschlossen die Geschäftsprüfung und den Finanzhaushalt der Gerichtsbehörden und Justizverwaltung sowie die Beurteilung von Aufsichtsbeschwerden gegen kantonale Behördenmitglieder sowie Schadenersatz- und Rückgriffsansprüchen gegen Regierungsmitglieder und Richter.	Nicht ständige Kommissionen 'ad-hoc Kommissionen mit Dauerauftrag'. Gegenüber den ständigen Kommissionen erfüllen sie keine Querschnittsaufgaben, sondern Aufgaben eines bestimmten umschriebenen Fachbereichs. Dieser kann weiter (z.B. Spitalkommission) oder enger (z.B. kantonale Schutzpläne Natur- und Landschaftsschutz, kantonale Denkmalschutzpläne) gefasst sein oder einen besonderem Bereich der Oberaufsicht betreffen (z.B. bisher EWO-Kommission oder allenfalls denkbar OKB-Kommission).	Das Büro des Kantonsrates besteht aus dem(r) RatspräsidentIn, dem(r) VizepräsidentIn sowie aus 2 StimmzählerInnen und 1 Ersatz-StimmzählerIn.

Parlament, Parlement, Parlamento 3/05 – 8. Jahrgang, 8ème année, ottesimo anno – November/Novembre/Novembre – 17



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Kanton	Parlamentsgrösse	Kommissionsorganisation			Büro / Sekretariat
Schwyz	100	<p>Ständige Kommissionen (5)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Staatswirtschaftskommission (15) 2. Rechts- und Justizkommission (11) 3. Kommission für Bauten, Strassen und Anlagen (11) 4. Komm. für Raumplanung, Umwelt und Verkehr (11) 5. Komm. für Gesundheit und Soziale Sicherheit (11) <p>Aufsichtskommission für die Schwyzer KB (5)</p>	<p>Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ist Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission; im Hinblick auf die Einführung von WoV von ursprünglich elf auf 15 Mitglieder erweitert worden, die Zweier-Delegationen für die einzelnen Departemente bilden. <p>Sie prüft als vorberatende Kommission die Vorlage und stellt dem Kantonsrat Antrag, ob die Genehmigung erteilt oder verweigert werden soll. Sie zieht eine Delegation der ständigen Kommission des Kantonsrates zur Prüfung hinzu, die von der Vorlage in ihrem Aufgabenbereich betroffen ist.</p>	<p>Nicht ständige Kommissionen</p> <p>Mischsystem von Kommissionen; es gibt auch Spezialkommissionen für Geschäfte, welche nicht durch die Aufgabenbereiche der ständigen Kommissionen abgedeckt sind. Dieses System ist kurz vor der Einführung von WoV etabliert worden.</p>	<p>Die Ratsleitung setzt sich aus KantonsratspräsidentIn, KantonsratsvizepräsidentIn und den 3 StimmenzählerInnen sowie den Fraktionspräsidenten zusammen.</p> <p>Bemerkungen: In seiner Vorlage zur WoV-Verordnung hatte der Regierungsrat die Vorberatung der Leistungsaufträge exklusiv der Staatswirtschaftskommission übertragen wollen. Die ständigen Kommissionen reklamierten zunächst diese Aufgabe für sich. § 7 Abs. 3 Satz 2 WOV-V ist der Kompromiss, der schlussendlich eine Mehrheit fand und sich bewährt hat.</p>
Solothurn	144 (ab der Legislaturperiode 2005-2009: 100)	<p>Ständige Kommissionen (7)</p> <p><i>Aufsichtskommissionen</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Geschäftsprüfungskommission (15) <p><i>Aufsichts- als auch Sachkommission</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Finanzkommission (11) 3. Justizkommission (15) <p><i>Sachkommissionen</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Bildungs- und Kulturkommission (15) 5. Redaktionskommission (3) 6. Sozial- und Gesundheitskommission (15) 7. Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission (15) 	<p>Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen</p> <p>Geschäfte, die finanzielle Auswirkungen haben, werden von der zuständigen Sachkommission und von der Finanzkommission vorberaten.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sowohl Aufsichts- als auch Sachkommission. Ihr Aufsichtsbereich umfasst die gesamte Verwaltung inklusive andere Träger öffentlicher Aufgaben. Als Sachkommission hat sie folgenden Bereich: Finanzen, Personal, Organisation, Besoldungen. 2. Reine Aufsichtskommission ohne eigentliche Vorbereitungsfunktion in Sachgeschäften. Ihr Bereich umfasst die gesamte Verwaltung inklusive alle andern Träger öffentlicher Aufgaben. 	<p>Nicht ständige Kommissionen</p> <p>Das Büro des Kantonsrates kann in seiner Eigenschaft als Führungsorgan des Parlamentes zudem sogenannte Spezialkommissionen einsetzen, zum Beispiel zur Vorberatung von umfangreichen Geschäften, die in den Aufgabenbereich mehrerer ständiger Kommissionen fallen würden. Deren Mitgliederzahl und Aufgaben werden nach Bedarf bestimmt</p>	<p>Das Büro des Kantonsrates besteht aus den 3 Mitgliedern des Präsidiums, den 4 StimmenzählerInnen sowie den Fraktionsvorsitzenden.</p> <p>Bemerkungen: Der Kanton Solothurn kennt schon seit Jahrzehnten ein System mit ständigen parlament. Sachkommissionen. Diese werden auch unter WoV weitergeführt. Jede Sachkommission hat ein bestimmtes Sachgebiet zugewiesen, in welchem in der Verwaltung mehrere Globalbudgets geführt werden. In der Praxis organisieren sich die Sachkommissionen in Subkommissionen und teilen diesen Subkommissionen die Globalbudgets aus dem Zuständigkeitsbereich der Gesamtkommission zur Betreuung zu. Im Wesentlichen behandeln diese Subkommissionen die Semester- und Jahresberichte der Globalbudgetbereiche und auch die Budgetvorlagen. Die Gesamtkommission unterbreitet dem Parlament Anträge, die die Subkommissionen vorbereiten oder die in der Diskussion in der Gesamtkommission erarbeitet werden.</p>

SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA



Kanton	Parlamentsgrösse	Kommissionsorganisation			Büro / Sekretariat
St. Gallen	180	Ständige Kommissionen (4) 1. Staatswirtschaftliche Kommission (15) 2. Rechtspflegekommission (15) 3. Finanzkommission (15) 4. Redaktionskommission (7)	Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen 1. Die Staatswirtschaftliche Kommission prüft aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlichen Anstalten, die Planung der Staatsstätigkeit und die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge. 2. Die Finanzkommission berät Voranschlag und Staatsrechnung vor und prüft durch eigene Kontrollen den gesamten Finanzhaushalt und die Finanzplanung des Staates. Sie kann auch zum Finanzgebaren der selbständigen öffentlichen Anstalten Stellung nehmen. Sie berät andere Finanzgeschäfte vor, soweit der Kantonsrat nicht eine besondere Kommission einsetzt. Besoldungsvorlagen werden in der Regel der Finanzkommission zugewiesen. Sie kann hierfür erweitert werden.	Nicht ständige Kommissionen Nicht ständige oder vorbereitende Kommissionen, die je nach Bedeutung eines Geschäfts aus 7 bis 21 Mitgliedern bestehen, werden jeweils für einmalige Vorlagen eingesetzt.	Das Präsidium des Kantonsrates besteht aus dem Präsidenten bzw. der Präsidentin, dem Vizepräsidenten bzw. der Vizepräsidentin, drei Stimmezählern bzw. Stimmerzählerinnen und den Fraktionspräsidenten bzw. Fraktionspräsidentinnen.
Thurgau	130	Ständige Kommissionen (5) 1. Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (21) 2. Justizkommission (11) 3. Raumplanungskommission (13) 4. Gemeindeorganisationskommission (13) 5. Gesetzgebungs- und Redaktionskommission (9)	Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen 1. Aufsicht über den gesamten Finanzhaushalt, Prüfung des Vorschlages und Finanzplans sowie die Vorberatung der Geschäftsberichte der Regierung. Die Regierung findet in dieser Kommission den eigentlichen Gesprächspartner in allen verwaltungsinstitutionellen und finanziellen Belangen. Aufgrund der Bedeutung der Kommission wurde sie mit 21 Mitgliedern (ca. 1/6 des gesamten Parlaments) besetzt.	Nicht ständige Kommissionen Zur Vorberatung bestimmter Vorlagen oder Geschäfte wählt das Büro des Grossen Rates Spezialkommissionen von 5 bis 7 Mitgliedern.	Das Ratsbüro besteht aus dem Ratspräsidium mit dem(r) PräsidentIn, dem Ratsvizepräsidium mit dem(r) VizepräsidentIn, dem Ratssekretariat mit 2 Mitgliedern sowie 4 Stimmezählenden.



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Kanton	Parlamentsgrösse	Kommissionsorganisation			Büro / Sekretariat
Uri	64	Ständige Kommissionen (8) <i>Aufsichts- und Sachkommissionen</i> 1. Staatspolitische Kommission (11) 2. Finanzkommission (11) Sachkommissionen 3. Baukommission (7) 4. Bildungs- und Kulturkommission (7) 5. Gesundheits-, Sozial- und Umweltkommission (7) 6. Justizkommission (7) 7. Sicherheitskommission (7) 8. Volkswirtschaftskommission (7) Kantonalbankkommission (5)	Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen 1. Allgemeine Oberaufsicht. Sie bearbeitet übergeordnete politische Ziele und Leitsätze des Rates; berät die Regierungsrätlichen Planungen (Regierungsprogramm); beaufsichtigt den Geschäftsgang der Gerichte, prüft den Rechenschaftsbericht des Regierungsrates über die Kantonsverwaltung und jenen des Obergerichts über die Rechtspflege im Kanton Uri. Zudem übernimmt sie die Aufgaben der Sachkommission für d. Landammannamt. 2. Überwacht im Rahmen der Oberaufsicht den gesamten Finanzhaushalt; sie prüft Vorschlag und Rechnung der Kantonsverwaltung sowie allfällige Vorschuss- und Nachtragskreditbegehren. Zudem übernimmt sie die Aufgaben der Sachkommission für die Finanzdirektion.	Nicht ständige Kommissionen Ausnahmsweise kann der Rat zur Behandlung eines Geschäfts nicht ständige landrätliche Kommissionen einsetzen.	Das Landratsbüro besteht aus dem dem(r) LandratpräsidentIn, dem(r) LandratsvizepräsidentIn sowie 2 Stimmzählenden. Bemerkungen: Der Kanton Uri kennt das System der wirkungsorientierten Verwaltungsführung nur in sehr beschränktem Mass (etwa für das Kantonshospital), nicht flächendeckend für die Verwaltung.
Waadt	180	Ständige Kommissionen (7) 1. Commissions de gestion (15) 2. Commission des finances (15) 3. Commission du système d'information (13) 4. Commission des affaires extérieures (13) 5. Commission des pétitions (7) 6. Commission des grâces (11) 7. Commission des projets de décrets de naturalisation (7)	Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen Die beiden ständigen Kommissionen 1. und 2. (Verwaltung und Finanzen) überwachen und verfolgen die Budgets, die Konten und die Verwaltung jedes Departements; jede dieser Kommissionen delegiert zwei Abgeordnete pro Departement. Ausserdem besteht eine Informatik-Kommission, die sich mit den Budgets, Konten und Verwaltung befaßt, die die Informatik betreffen. Ab 2007 wird es wahrscheinlich parlamentarische Kommissionen pro politischem Bereich geben; jedoch wird die Überwachung der Budgets, der Konten und der Verwaltung in der Zuständigkeit der beiden oben erwähnten Kommissionen bleiben.	Nicht ständige Kommissionen Zur Vorberatung bestimmter Vorlagen oder Geschäfte wählt das Büro des Grossen Rates Spezialkommissionen.	Das Büro des Grossen Rates besteht aus PräsidentIn, 1. Und 2. VizepräsidentIn sowie 6 Stimmzählenden und dem Sekretariat. Bemerkungen: Im Kanton Waadt werden lediglich die Universität und das Kantonsspital mit einem Globalbudget geführt. Die restlichen Kantonalen Departemente und Dienststellen werden auf traditionelle Art und Weise (Stufe Einzelkonto) geführt.

SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA



Kanton	Parlamentsgrösse	Kommissionsorganisation			Büro / Sekretariat
Wallis	140	<p>Ständige Kommissionen (7)</p> <p><i>Oberaufsichtskommissionen</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Geschäftsprüfungskommission (13) 2. Finanzkommission (13) 3. Justizkommission (13) <p><i>Thematische Kommissionen</i></p> <p>Die thematischen Kommissionen setzen sich aus 9 bis 13 Mitgliedern zusammen. Sie werden in der Regel zu Beginn der Legislatur ernannt (Der Grosse Rat bestimmt für seine Gesetzgebungs- und Planungsarbeit die Schaffung von thematischen Kommissionen in allen Tätigkeitsbereichen des Staates).</p>	<p>Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Überwacht als Oberaufsicht die Geschäftsführung des Staatsrates und der Kantonsverwaltung; die Geschäftsführung der selbstständigen kantonalen, interkantonalen oder grenzüberschreitenden Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, denen der Staat gewisse Aufgaben anvertraut hat; die Tätigkeit der Vertreter des Staates in den Gesellschaften, in denen der Kanton eine Mehrheitsbeteiligung hat. 2. Kontrolliert als Oberaufsicht die Gesamtheit der Finanzen des Staates. Sie prüft und begutachtet unter Vorbehalt der Zuständigkeit anderer Kommissionen insb. den Entwurf zum Voranschlag, die Staatsrechnung, die Anleihen und die Nachtragskredite, den Finanzplan und die Volksinitiativen unter dem Gesichtspunkt der Kompensationsmassnahmen. 	<p>Nicht ständige Kommissionen</p> <p>Spezialkommissionen (Das Büro setzt Spezialkommissionen für die Prüfung jedes vom Grossen Rat zu behandelnden Geschäftes ein).</p>	<p>Das Präsidium des Grossen Rates setzt sich aus dem(r) PräsidentIn des Grossen Rates und den beiden VizepräsidentInnen zusammen.</p> <p>Das Büro des Grossen Rates setzt sich aus dem Präsidium und den FraktionspräsidentInnen zusammen.</p>
Zug	80	<p>Ständige Kommissionen (4)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Staatswirtschaftskommission (7) und erweiterte Staatswirtschaftskommission (15) 2. Justizprüfungskommission (7) und erweiterte Justizprüfungskommission (15) 3. Redaktionskommission (3) 4. Konkordatskommission (7) neu seit dem 27. Mai 2004 <p>Begleitkommission "Pragma" (15)</p> <p>Pragma = Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget</p>	<p>Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hat eine Doppelfunktion: Sie ist Finanzkommission des Kantonsrates und sie nimmt Aufgaben wahr, die einer Geschäftsprüfungskommission zukommen würden (7). 1. Erweitert: Berät Voranschlag, Rechenschaftsbericht und Staatsrechnung; neu: sie prüft Globalbudgets und die Leistungsaufträge der Pilotämter oder -abteilungen des Projektes "Pragma" (15). 2. Prüft Rechenschaftsberichte des Obergerichts und des Verwaltungsgerichtes; behandelt Begnadigungsgesuche, Erlasse aus der Justizgesetzgebung, an den KR gerichtete Petitionen sowie Aufsichtsbeschwerden (7). 2. Erweitert: Beratung der Rechenschaftsberichte (15). 	<p>Nicht ständige Kommissionen</p> <p>Der Kantonsrat kann für jedes in seine Kompetenz fallende Geschäft eine Kommission zur Vorberatung und Antragstellung ernennen.</p> <p>Kommissionen mit Dauerauftrag</p> <p>Strassenbaukommission (15) Kommission für Wasserbau und Gewässerschutz (15) Raumplanungskommission (15) Kommission für Spitalfragen (17) Kommission für den öffentlichen Verkehr (17)</p>	<p>Das Büro des Rates besteht aus dem(r) PräsidentIn, dem(r) VizepräsidentIn und zwei Stimmzählenden.</p> <p>Bemerkungen:</p> <p>Im Kanton Zug startet per 1. Januar 2005 ein Pilotprojekt namens Pragma zur Erprobung von WoV mit fünf Ämtern.</p> <p>Für die Dauer des auf 5 Jahre befristeten Pilotbetriebs wird eine kantonsrätliche Begleitkommission eingesetzt. Zusätzlich prüft die Staatswirtschaftskommission die Leistungsaufträge und Globalbudgets.</p>



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Kanton	Parlamentsgrösse	Kommissionsorganisation			Büro / Sekretariat
Zürich	180	<p>Ständige Kommissionen (10)</p> <p><i>Aufsichtskommissionen</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Finanzkommission (11) 2. Geschäftsprüfungskommission (11) 3. Justizkommission (11) <p>Sachkommissionen</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Kommission für Bildung und Kultur (15) 5. Kommission für Energie, Umwelt und Verkehr (15) 6. Komm. für Justiz und öffentliche Sicherheit (15) 7. Kommission für Planung und Bau (15) 8. Komm. für soziale Sicherheit und Gesundheit (15) 9. Kommission für Staat und Gemeinden (15) 10. Kommission für Wirtschaft und Aufgaben (15) <p>Für jede selbständige Anstalt des Kantons wird eine ständige Aufsichtskommission gebildet.</p>	<p>Hauptauftrag finanzrelev. Kommissionen</p> <p>Die ständigen Kommissionen prüfen alle Vorlagen und Globalbudgets aus den ihnen zugeordneten Sachbereichen. Sie tagen ein- bis zweimal wöchentlich.</p>	<p>Nicht ständige Kommissionen</p> <p>Der Rat kann auf Antrag eine Spezialkommission mit in der Regel mit 15 Mitgliedern bilden. Ad-hoc-Kommissionen werden nur noch ausnahmsweise gebildet.</p>	<p>Je zwei Sachkommissionen haben ein Sekretariat mit einem 100% Pensum (Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit und Justizkommission teilen sich ebenfalls ein Sekretariat mit einem 100% Pensum).</p> <p>Bemerkungen: Vor 1999 gab es im Wesentlichen die drei Aufsichtskommissionen (Finanzen, Geschäftsprüfung und Justiz) plus zwei ständige Kommissionen (Verkehrskommission und Beschäftigungskommission, wobei letztere nur wenig ausgelastet war), für sämtliche restlichen Geschäfte wurden ad-hoc-Kommissionen gebildet.</p>



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Commissions parlementaires permanentes dans les cantons romands – Septembre 2005

(Liste établie par l'institut du fédéralisme sur demande du Service du Grand Conseil de Neuchâtel qui l'a mise à disposition du Bulletin "Parlement")

Cantons	Commissions permanentes	Domaines de compétences	Sources ¹
FR²	Commission de justice	Relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire	RSF 121.1: Art. 33
	Commission des finances et de gestion	Finances de l'Etat et gestion de l'administration	RSF 121.1: Art. 35 - 38
	Commission des grâces	Examen des demandes de grâce	RSF 121.1: Art. 39
	Commission des naturalisations	Préavis sur les naturalisations	RSF 121.1: Art. 39a
	Commission des pétitions	Examen des requêtes, pétitions ou plaintes adressées au Grand Conseil	RSF 121.1: Art. 39b
GE	Commission d'aménagement du canton	Aménagement du territoire	RSG B 1 01: Art. 198
	Commission de l'économie	Industrie, commerce, travail et emploi	RSG B 1 01: Art. 199
	Commission de l'enseignement et de l'éducation	Formation de la jeunesse, instruction publique et éducation	RSG B 1 01: Art. 200
	Commission de la santé	Santé publique (en particulier établissements hospitaliers, police sanitaire, professions de la santé et protection des consommateurs)	RSG B 1 01: Art. 200A
	Commission des affaires sociales	Assurances sociales et assistance publique	RSG B 1 01: Art. 200B
	Commission des finances	Finances de l'Etat	RSG B 1 01: Art. 201
	Commission de contrôle de gestion et privés subventionnés par l'Etat	Gestion du Conseil d'Etat, de l'administration et des organismes publics	RSG B 1 01: Art. 201A - 201C
	Commission de contrôle de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de GE	Contrôle de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de GE	RSG B 1 01: Art. 201D & 201E
	Commission fiscale	Fiscalité	RSG B 1 01: Art. 202
	Commission de grâce	Examen des recours en grâce	RSG B 1 01: Art. 203-211
	Commission judiciaire	Administration de la justice	RSG B 1 01: Art. 212
	Commission législative	Examen de la constitutionnalité d'un projet, examen des initiatives populaires	RSG B 1 01: Art. 216
	Commission du logement	Logement	RSG B 1 01: Art. 217
	Commission de réexamen en matière de naturalisation	Réexamen des demandes de naturalisation	RSG B 1 01: Art. 218&219
	Commission des pétitions	Examen des pétitions	RSG B 1 01: Art. 220
	Commission de l'énergie et des Services industriels de Genève	Politique cantonale en matière d'énergie	RSG B 1 01: Art. 221
	Commission des transports	Transports	RSG B 1 01: Art. 222
	Commission des travaux	Gestion administrative et financière de l'Etat, travaux subventionnés par l'Etat	RSG B 1 01: Art. 223
	Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil	Droits politiques, cas d'incompatibilité	RSG B 1 01: Art. 224&224A
	Commission des visiteurs officiels du Grand Conseil	Examen des conditions de détention dans tous les lieux de privation de liberté	RSG B 1 01: Art. 225-230
	Commission des affaires communales, régionales et internationales	Affaires communales, régionales et internationales	RSG B 1 01: Art. 230A
	Commission de l'environnement et de l'agriculture	Environnement et agriculture	RSG B 1 01: Art. 230B
	Commission de l'enseignement supérieur	Formation de niveau universitaire et des hautes écoles, comptes et gestion de l'Université.	RSG B 1 01: Art. 230C
Commission des Droits de l'Homme (droits de la personne)	Respect et promotion des Droits de l'Homme	RSG B 1 01: Art. 230D	

¹ Les textes consultés sont mentionnés à la fin du document.
² FR: cf. aussi Art. 40 Loi portant règlement du Grand Conseil - RSF 121.1 (Commissions spéciales).

SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA



Cantons	Commissions permanentes	Domaines de compétences	Sources
JU	Commission de gestion et des finances	Gestion de l'administration et finances de l'Etat	RSJU 171.211: Art. 38
	Commission de l'environnement et de l'équipement	Environnement, Travaux publics, Transports et Energie	RSJU 171.211: Art. 39
	Commission de la justice et des pétitions	Pétitions, recours en grâce, demandes d'amnistie, prises à partie et plaintes adressées au Parlement et décisions relatives aux conflits de compétence dans lesquels la Cour constitutionnelle est partie; gestion des tribunaux	RSJU 171.211: Art. 40
	Commission de la coopération et de la réunification	Coopération et réunification du Jura ; affaires intercantionales ³	RSJU 171.211: Art. 41
	Commission de l'économie	Economie publique	RSJU 171.211: Art. 42
	Commission de la santé	Santé publique, en particulier budget et comptes du Centre de gestion hospitalière, crédits d'investissements pour les constructions hospitalières et planification sanitaire et hospitalière	RSJU 171.211: Art. 43
	Commission de l'éducation et de la formation	Education et formation professionnelle	RSJU 171.211: Art. 44
NE	Commission des pétitions et des grâces	Pétitions et grâces	RSN 151.10: Art. 85 al. 4 & Art. 89
	Commission législative	Révisions constitutionnelles et législatives ; autres matières	RSN 151.10: Art.
	Commission de gestion et des finances	Gestion de l'administration et finances de l'Etat	RSN 151.10: Art.
	Commission des affaires extérieures	Affaires intercantionales et internationales	RSN 151.10: Art. 21a
	Commission judiciaire	Haute surveillance de la gestion des autorités judiciaires	RSN 151.10: Art. 21b ; RSN 151.110: Art. 2 – 4
VD⁴	Commission de gestion	Gestion de l'administration, contrôle de l'application des lois	RSV 171.01: Art. 64 & 65
	Commission des finances	Finances de l'Etat	RSV 171.01: Art. 66 – 68
	Commission du système d'information	Préavis et consultation sur le système d'information de l'Etat	RSV 171.01: Art. 69 – 72
	Commission des affaires extérieures	Affaires intercantionales et internationales; préavis sur les initiatives cantonales en matière fédérales	RSV 171.01: Art. 73 – 76
	Commission des pétitions	Pétitions	RSV 171.01: Art. 77 – 80
	Commission des grâces	Grâces	RSV 171.01: Art. 81
VS⁵	Commission de justice		RSV 171.100: Art. 43
	Commission de gestion		RSV 171.100: Art. 44
	Commission des finances		RSV 171.100: Art. 45
Sources:			
FR:	Loi portant règlement du Grand Conseil, du 15.05.1979 (RSF 121.1)		
GE:	Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC), du 13.09.1985 (RSG B 1 01)		
JU:	Règlement du Parlement de la République et Canton du Jura, du 16.12.1998 (RSJU 171.211)		
NE:	Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22.03.1993 (RSN 151.10); Loi sur la haute surveillance de la gestion du Tribunal cantonal et l'exercice des autres compétences du Grand Conseil en matière judiciaire (loi sur la haute surveillance, LHS), du 27.01.2004 (RSN 151.110)		
VD:	Loi sur le Grand Conseil (LGC), du 03.02.1998 (RSV 171.01)		
VS :	Loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs, du 28.03.1996 (RSV 171.1) ; Règlement du Grand Conseil, du 13.09.2001 (RSV 171.100)		
³	JU: Dans le Message relatif à la Convention relative à la négociation, la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger, le Gouvernement a précisé que la Commission de la coopération et de la réunification était la commission chargée de assumerait les tâches attribuées à la commission des affaires extérieures (art. 2 de la Convention).		
⁴	VD: cf. aussi Art. 83 – 87 (Commissions spécialisées) et Art. 88 & 89 (Commissions particulières) Loi sur le Grand Conseil - RSV 171.01.		
⁵	VS : cf. aussi Art. 25 – 27 Loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs – RSV 171.1 & Art. 46 (Commissions thématiques) et Art. 47 (Commissions spéciales) Règlement du Grand Conseil - RSV 171.100.		

Beilage 3

Entschädigung der Mitglieder und von Organen des Kantonsrates

Vorschläge des Präsidiums vom 16. August 2006

Entschädigungsempfängerinnen und Entschädigungsempfänger	Entschädigungsart	Entschädigungssystem		Entschädigungsansätze		Mehraufwendungen (Differenz zwischen Voranschlag 2006 und Entwurf Voranschlag 2007)
		Antrag	KRR (Art.)	Antrag	KRR Ent- schädigung (Ziff.)	
Mitglied des Kantonsrates	Taggeld	Entschädigungssystem nach KRR beibehalten	150	Entschädigungsansatz anheben (Fr. 250.–)	1	Fr. 135'750.– je Jahr
	Infrastruktur-Beitrag	Entschädigungssystem nach KRR ergänzen		Pauschale je Jahr (Fr. 1'000.–)	1bis	Fr. 180'000.– je Jahr
Präsidentin oder Präsident des Kantonsrates	Repräsentationsent- schädigung	Entschädigungssystem nach KRR beibehalten bzw. ergän- zen	156	Pauschale je Amtsjahr (Fr. 9'000.–)	—	Fr. 5'000.– je Jahr
Vizepräsidentin oder Vizepräsident des Kantonsrates	Repräsentationsent- schädigung	Entschädigungssystem nach KRR ergänzen	156	Hälfte der Pauschale der Präsi- dentin oder des Präsidenten des Kantonsrates (Fr. 4'500.–)	—	Fr. 4'500.– je Jahr
Präsidentin oder Präsident der ständigen Kommissionen	Taggeld	Entschädigungssystem nach KRR beibehalten	155	Doppeltes Taggeld (angehobenes Taggeld)	(1)	Fr. 4'000.– je Jahr
	Präsidentenpauschale	Entschädigungssystem nach KRR beibehalten	156	Pauschale je Amtsdauer (Fr. 3'000.–)	—	Fr. 4'500.– je Jahr
Fraktionspräsidentin oder Fraktionspräsident	Taggeld	Entschädigungssystem nach KRR beibehalten	158/4	Doppeltes Taggeld (angehobenes Taggeld)	(1)	Fr. 2'500.– je Jahr
	Präsidentenpauschale	Entschädigungssystem nach KRR ergänzen	158/4	Pauschale je Amtsdauer (Fr. 3'000.–)	—	Fr. 15'000.– je Jahr

IX. Nachtrag zum Kantonsratsreglement

Entwurf des Präsidiums vom 16. August 2006

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 Kenntnis genommen und beschliesst:

I.

Das Kantonsratsreglement vom 24. Oktober 1979²¹⁸ wird wie folgt geändert:

Staatswirtschaftliche Kommission

Art. 15. Die Staatswirtschaftliche Kommission prüft aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen:²¹⁹

- a) die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlichen Anstalten;
- b) die Planung der Staatstätigkeit;
- 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 der Rechtspflege- und der Finanzkommission sowie einer ausnahmsweise bestellten besonderen Kommission.

d) Schluss der Diskussion

Art. 89. Wird Schluss der Diskussion verlangt und von der Mehrheit der Ratsmitglieder beschlossen, so wird die Diskussion sofort abgebrochen.

Der Präsident hat vor der Beschlussfassung auf diese Folge hinzuweisen.

Dem Berichterstatter der vorberatenden Kommission und der Regierung steht eine kurze abschliessende Stellungnahme zu.

²¹⁸ sGS 131.11.

²¹⁹ Art. 6 Abs. 3 lit. b UG, sGS 217.11; Art.5 Abs. 2 des EG zum BG über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, sGS 351.1 (aufgehoben); Art. 11 und 13 des G über die St.Gallische Kantonalbank, sGS 861.1 (aufgehoben); Art. 8 GVG, sGS 873.1.

Spezialdiskussion

Art. 94. Dem Eintreten folgt die Spezialdiskussion.

In der Spezialdiskussion werden die Bestimmungen der Vorlage einzeln beraten.

b) Dringlichkeit

Art. 108. Der Rat kann die Behandlung einer Motion, eines Postulates oder einer Interpellation dringlich erklären, wenn der Antrag am ersten Sessionstag **innert zweier Stunden nach Sitzungsbeginn** gestellt wird.

In diesem Fall wird die Motion, das Postulat oder die Interpellation in der gleichen Session behandelt.

...

e) Eintreten

Art. 115. Der Präsident stellt fest, ob Eintreten auf die Motion oder das Postulat bekämpft wird.

Wird Eintreten nicht bekämpft, stellt der Präsident Eintreten des Rates auf die Motion oder das Postulat fest.

Wird Eintreten bekämpft, **wird eine Eintretensdiskussion geführt. Der Erstunterzeichner erhält für höchstens 15 Minuten das Wort zur Begründung, anschliessend, wer sich an der Diskussion beteiligen will.** Will die Regierung die Motion oder das Postulat bekämpfen oder eine besondere Erklärung abgeben, erhält ihr Vertreter für höchstens 15 Minuten das Wort.

Der Kantonsrat kann eine Motion unter Anpassung des Wortlauts in ein Postulat umwandeln. Zuerst wird über Umwandlung, dann über Eintreten abgestimmt.

d) Diskussion

Art. 122. **Dem Erstunterzeichner der Interpellation** und allenfalls dem Vertreter der Regierung steht nach der Beantwortung eine kurze Stellungnahme von höchstens drei Minuten Dauer zu.

Der Kantonsrat kann Diskussion beschliessen.

Kantonsratsprotokoll a) Inhalt

Art. 145. Das Kantonsratsprotokoll enthält:

- a) die Bezeichnung der Beratungsgegenstände und -unterlagen;
- b) die Namen der Sprecher mit dem wesentlichen Inhalt ihrer Ausführungen sowie mit dem Wortlaut der während der Beratung gestellten Anträge;
- c) die Entscheidung des Rates über die Anträge.

Abstimmungsergebnis und Abstimmungsverhalten werden angegeben, wenn elektronisch abgestimmt wurde. Das Abstimmungsergebnis wird angegeben, wenn abgezählt oder geheim gewählt wurde, zusätzlich das Abstimmungsverhalten bei Abstimmung durch Namensaufruf.

Im Amtsblatt werden die Beschlüsse des Kantonsrates **veröffentlicht**, soweit sie nicht ___ in der Gesetzessammlung veröffentlicht werden.

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, der Staatskanzlei schriftlich eingereicht werden.

Die Berichtigung wird ohne Verzug **im** Protokoll **vorgenommen**.

Infrastruktur

Art. 150bis (neu). **Die Mitglieder des Kantonsrates erhalten einen Infrastrukturbeitrag je Jahr.**

Funktionsentschädigung

Art. 156. **Präsident und Vizepräsident des Kantonsrates erhalten eine Repräsentationsentschädigung je Jahr.**

Die Präsidenten der ständigen Kommissionen erhalten eine Aufwandentschädigung je Amtsjahr.

Das Präsidium legt die Höhe fest.

Entschädigung ___ a) **Mitglieder**

Art. 158. Die Mitglieder des Kantonsrates werden je Session entschädigt für je eine Fraktionssitzung:

- a) ausserhalb der Sitzungstage des Kantonsrates;
- b) an einem Sitzungstag des Kantonsrates.

Sie werden für eine Fort- und Weiterbildung der Fraktion von einem Tag je Jahr entschädigt.

Zur Vorbereitung der Beratung anspruchsvoller Vorlagen kann das Präsidium die Ausrichtung der Entschädigung für eine zusätzliche Fraktionssitzung beschliessen.

___ abis) *Präsidenten*

Art. 158⁰ (neu).²²⁰ **Die Fraktionspräsidenten erhalten für die von ihnen geleiteten Fraktionssitzungen das doppelte Taggeld.**

Sie erhalten eine Aufwandentschädigung je Jahr.

Das Präsidium legt die Höhe der Aufwandentschädigung fest.

II.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2007 angewendet.

²²⁰ Nach Art. 158, vor Art. 158bis KRR.

IV. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates

Entwurf des Präsidiums vom 16. August 2006

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 Kenntnis genommen und
beschliesst:

I.

Der Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des
Kantonsrates vom 20. Februar 1991²²¹ wird wie folgt geändert:

1. Die Entschädigungen für die Mitglieder des Kantonsrates nach Art. 150 des Kantons-
ratsreglementes²²² werden wie folgt festgesetzt:

	Fr.
a) Taggeld	250.-
b) erhöhtes Taggeld für zwei Sitzungen am gleichen Tag.....	350.-
c) Entfernungszuschlag je Strassenkilometer	-.70

**1bis (neu). Der Infrastrukturbeitrag für die Mitglieder des Kantonsrates nach
Art. 150bis des Kantonsratsreglementes wird auf Fr. 1'000.- je Jahr festgesetzt.**

II.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2007 angewendet.

III.

Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.²²³

221 sGS 131.12.

222 sGS 131.11.

223 Art. 7 RIG.