

XXIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Botschaft und Entwurf des Präsidiums vom 17. August 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	1
2	Rechtliche Umsetzung	2
2.1	Sessionsrhythmus (Art. 68 GeschKR)	2
2.2	Sitzungszeiten (Art. 72 GeschKR)	3
2.3	Sessionsdauer (Art. 71 GeschKR)	4
3	Finanzielle Auswirkungen	4
4	Antrag	5
	Entwurf (XXIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates)	6

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des XXIII. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates.

1 Ausgangslage

Im Rahmen des Kantonsratsbeschlusses über das Haushaltsgleichgewicht 2022plus (33.21.09) beschloss der Kantonsrat, ab dem Jahr 2023 auf die Aprilsession zu verzichten, mit Ausnahme der Aufräumsession am Ende einer Amtsdauer (Massnahme A1). Der Verzicht auf die Aprilsession war nicht Teil des Entwurfs der Regierung, sondern wurde von der Finanzkommission beantragt. Anträge, die darauf abzielten, an der Aprilsession festzuhalten, lehnte der Kantonsrat mit jeweils deutlichen Mehrheiten ab.

Der Beschluss des Kantonsrates hatte zur Folge, dass im Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025 – mit Ausnahme des letzten Jahrs der Amtsdauer (Aufräumsession) – lediglich mit vier Sessionen je Jahr (Februarsession, Junisession, Septembersession, Novembersession) gerechnet wird. In rechtlicher Hinsicht bedarf der Verzicht auf die Aprilsession jedoch noch der Anpassung des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR), das die Durchführung einer ordentlichen Session im April vorsieht (Art. 68 Abs. 1).

Ebenfalls Teil des Kantonsratsbeschlusses über das Haushaltsgleichgewicht 2022plus war der Beschluss, mittels einer Verlängerung der Sitzungszeiten einen Sessionstag je Jahr einzusparen. In der Botschaft der Regierung war ausgeführt, dass die sieben Stunden eines Sessionstags kompensiert werden, indem die folgenden Sitzungen verlängert werden: Sessionsdienstage der Februar-, April- und Novembersession bis 18.00 Uhr (total drei Stunden), Sessionsdienstage der Juni- und Septembersession bis 16.00 Uhr (total vier Stunden). Auf Antrag der Finanzkommission beschloss der Kantonsrat jedoch, die Einsparung eines Sessionstags durch

die Verlängerung der Sitzungszeiten auf das Jahr 2022 zu beschränken und ab dem Jahr 2023 auf die (zweitägige) Aprilsession zu verzichten.

Um die gestiegene Geschäftslast auch nach dem Verzicht auf die Aprilsession bewältigen zu können, ist es nötig, die Sitzungszeiten dauerhaft anzupassen. Für eine auf Dauer angelegte Veränderung der Sitzungszeiten muss das Geschäftsreglement des Kantonsrates angepasst werden, denn in Art. 72 sind die Sitzungszeiten für den ersten Sessionstag (Abs. 1) und die folgenden Sessionstage (Abs. 2) festgelegt. Die Notwendigkeit, die Sitzungszeiten im Geschäftsreglements des Kantonsrates anzupassen, besteht, auch wenn nach Abs. 3 die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident die Sitzung um höchstens eine Stunde verlängern und der Kantonsrat weitere Verlängerungen beschliessen kann, denn eine auf Dauer angelegte Veränderung der Sitzungszeiten ist mit diesen Bestimmungen nicht beabsichtigt.

2 Rechtliche Umsetzung

2.1 Sessionsrhythmus (Art. 68 GeschKR)

Für den vom Kantonsrat beschlossenen Verzicht auf die Aprilsession müssen die Bestimmungen zu den ordentlichen Sessionen im Geschäftsreglement des Kantonsrates angepasst werden. Dabei könnte sich der Entwurf grundsätzlich auf die Streichung der rechtlichen Grundlage für die Durchführung der Aprilsession in Art. 68 Abs. 1 GeschKR beschränken. Diese Minimalvariante führt jedoch zu verschiedenen Problemen, weshalb der vorliegende Entwurf eine weitergehende Anpassung von Sessionsrhythmus und Sessionsdaten vorsieht.

Würde nach dem Verzicht auf die Aprilsession der heutige Sessionsrhythmus in Bezug auf die Februar-, Juni-, September- und Novembersession unverändert weitergeführt, hätte dies zur Folge, dass die Sessionen sehr ungleich über das Jahr verteilt wären. Mit Blick auf das gute Zusammenwirken von Regierung und Kantonsrat sollte jedoch eine ausgeglichene Verteilung der Sessionen über das Jahr angestrebt werden, denn eine lange Dauer zwischen den Sessionen verlangsamt ohne Not den Gesetzgebungsprozess und erschwert zusätzlich die Reaktionsfähigkeit des Kantonsrates in Bezug auf dringliche Vorlagen oder politische Aktualitäten.

Zudem hat eine ungleiche Verteilung der Sessionen verschiedene praktische Nachteile. So hängt die Geschäftslast der einzelnen Sessionen massgeblich von der Zeit ab, die der Regierung zwischen den Sessionen zur Verfügung steht, um Vorlagen zu verabschieden und dem Kantonsrat zuzuleiten. Eine lange Dauer zwischen den Sessionen führt deshalb tendenziell zu einer hohen Geschäftslast einer Session, während eine kurze Dauer dazu führen kann, dass nur wenige Geschäfte behandlungsreif sind. Dasselbe gilt im Übrigen für die Anzahl behandlungsreifer parlamentarischer Vorstösse. Letzteres verstärkt den Effekt in Bezug auf die hohe oder tiefe Geschäftslast einer Session noch zusätzlich.

Würde auch nach dem Verzicht auf die Aprilsession der heutige Sessionsrhythmus unverändert weitergeführt, betrüge der Zeitraum von Session zu Session zwischen 10 und 17 Wochen und unter Berücksichtigung der Schulferien zwischen 7 und 15 (Arbeits-)Wochen. Als «voKo-Zeitfenster», d.h. für die Vorberatung der zugeleiteten Vorlagen durch die vorberatenden Kommissionen, stünden beim kleinsten Zeitraum zwischen den Sessionen lediglich rund 5,5 Wochen zur Verfügung, unter Berücksichtigung der Schulferien sogar nur rund 2,5 Wochen.

Der vorliegende Entwurf sieht deshalb einen angepassten, besser über das Jahr verteilten Sessionsrhythmus mit neu vier Sessionen je Jahr vor:

- Frühjahrssession: Anfang März (ungefähr Kalenderwoche 10);
- Sommersession: Anfang Juni (ungefähr Kalenderwoche 23);
- Herbstsession: Mitte September (ungefähr Kalenderwoche 38);
- Wintersession: Ende November oder Anfang Dezember (ungefähr Kalenderwoche 49).

Mit diesem Sessionsrhythmus beträgt die Zeit von Session zu Session neu zwischen 11 und 15 Wochen und unter Berücksichtigung der Schulferien zwischen 8 und 11 (Arbeits-)Wochen. Das «voKo-Zeitfenster» beträgt beim kleinsten Zeitraum zwischen den Sessionen neu rund 6,5 Wochen und unter Berücksichtigung der Schulferien rund 3,5 Wochen.

Während der Verzicht auf die Aprilsession bereits ab dem Jahr 2023 zur Anwendung gelangt und der Zeitpunkt der Aufräumsession 2024 noch vom Präsidium beschlossen werden muss, werden die bereits festgelegten weiteren Sessionsdaten der laufenden Amtsdauer 2020/2024 beibehalten. Auf diese Weise soll dem Bedarf an Planungssicherheit Rechnung getragen werden. Integral zur Anwendung gelangt der neue Sessionsrhythmus daher erst ab der nächsten Amtsdauer 2024/2028.

2.2 Sitzungszeiten (Art. 72 GeschKR)

Für die gewünschte, auf Dauer angelegte Verlängerung der Sitzungszeiten ist es nötig, im Geschäftsreglement des Kantonsrates die Bestimmungen zur Dauer der Sitzungen anzupassen. Zum einen soll die Sitzung am ersten Sessionstag 15 Minuten früher, d.h. um 14.00 Uhr beginnen. Damit bleibt – im Gegensatz z.B. zu einer Vorverlegung des Sitzungsbeginns auf 13.30 Uhr – eine eineinhalbstündige Mittagspause auch in jenen Fällen gewährleistet, in denen die vorgelagerten Fraktionssitzungen länger als bis 12.00 Uhr dauern. Der Sitzungsbeginn an den folgenden Sessionstagen bleibt unverändert bei 08.30 Uhr.

Zum anderen soll das ordentliche Sitzungsende an allen Sessionstagen auf 18.00 Uhr vereinheitlicht werden. Mit Ausnahme des ersten Sessionstags entspricht dies einer Verlängerung der Sitzungen um eine Stunde. Hinzu kommt neu ein Hinweis auf vom Präsidium verkürzte Sitzungen. Damit sind die bereits bisher verkürzten Sitzungen am zweiten Tag der Junisession (Feier zu Ehren der neugewählten Kantonsratspräsidentin oder des neugewählten Kantonsratspräsidenten) und am zweiten Tag der Septembersession (entweder Kantonsratsausflug oder Fraktionsausflüge) gemeint. Auf die Festlegung eines einheitlichen Sitzungsendes verkürzter Sitzungen (z.B. 16.00 Uhr) wird verzichtet, weil dabei unberücksichtigt bleiben würde, ob der Ausflug oder die Feier in der Nähe der Stadt St.Gallen stattfindet oder nicht.

Gerechnet mit Mittagspausen von eineinhalb Stunden Dauer und einem durchschnittlichen Sitzungsende verkürzter Sitzungen um 14.30 Uhr, sieht die bisherige Regelung eine gesamthafte jährliche Sitzungszeit von 69,75 Stunden vor:

– Februarsession	2 Tage	3,75 + 7 Std.	= 10,75 Std.
– Aprilsession	2 Tage	3,75 + 7 Std.	= 10,75 Std.
– Junisession	3 Tage	3,75 + 4,5 + 7 Std.	= 15,25 Std.
– Septembersession	3 Tage	3,75 + 4,5 + 7 Std.	= 15,25 Std.
– Novembersession	3 Tage	3,75 + 7 + 7 Std.	= 17,75 Std.

Mit dem neuen Sessionsrhythmus und den veränderten Sitzungszeiten verlängert sich die gesamthafte jährliche Sitzungszeit um 3,25 Stunden von 69,75 auf 73 Stunden:

– Frühjahrsession	3 Tage	4 + 8 + 8 Std.	= 20 Std.
– Sommersession	3 Tage	4 + 4,5 + 8 Std.	= 16,5 Std.
– Herbstsession	3 Tage	4 + 4,5 + 8 Std.	= 16,5 Std.
– Wintersession	3 Tage	4 + 8 + 8 Std.	= 20 Std.

Auf diese Weise gelingt es, mit vier Sessionen und 12 Sitzungstagen nicht nur gleich viel, sondern sogar mehr Sitzungszeit zu schaffen als bisher mit fünf Sessionen und 13 Sitzungstagen. Damit sind die (Spar-)Vorgaben aus dem Kantonsratsbeschluss über das Haushaltsgleichgewicht 2022plus (Kostenreduktion durch den Verzicht auf die Aprilsession und den Verzicht auf

einen Sessionstag je Jahr) eingehalten, wenn auch nicht bereits ab dem Jahr 2022, sondern erst ab Rechtsgültigkeit des vorliegenden Erlasses.

2.3 Sessionsdauer (Art. 71 GeschKR)

Einen anderen Hintergrund hat die Erhöhung der Höchstdauer der Sessionen von bisher drei Tagen auf neu vier Tage. Zum einen ist dies eine Reaktion auf die gestiegene Geschäftslast aufgrund der anhaltend hohen Zahl an Kantonsratsgeschäften und parlamentarischen Vorstößen. Hinzu kommt, dass festzustellen ist, dass auch in Bezug auf die einzelnen Vorlagen und Vorstöße der Bedarf an Beratungszeit markant angestiegen ist. Dies hat dazu geführt, dass in den letzten Jahren zunehmend behandlungsreife Vorlagen und parlamentarische Vorstöße bis zum Ende einer Session nicht mehr behandelt werden konnten und auf eine nächste Session verschoben werden mussten.

Zum anderen ist eine stark zunehmende Anzahl von Geschäften festzustellen, die infolge zeitlicher Dringlichkeit in einer einzigen Session in zwei Lesungen behandelt werden müssen. Weil nach Art. 98 Abs. 2 Satz 2 GeschKR die zweite Lesung nicht am gleichen Tag wie die erste Lesung stattfinden darf, schränkt dies die Planung der Session stark ein und übt zusätzlichen zeitlichen Druck auf die Behandlung dieser Geschäfte aus, denn im Endeffekt müssen die ersten Lesungen solcher – oft gewichtiger – Geschäfte am ersten Sessions(halb)tag oder am Vormittag des zweiten Sessionstags stattfinden.

Ein bei Bedarf möglicher vierter Sessionstag hätte demgegenüber grosse Vorteile. Die behandlungsreifen Vorlagen und parlamentarischen Vorstöße könnten trotz gestiegener Geschäftslast und höherem Bedarf an Beratungszeit zuverlässig in der erstmöglichen Session behandelt werden. Dies dient der Verlässlichkeit des Gesetzgebungsprozesses und schafft Planungssicherheit für die Regierung, den Kantonsrat, die Fraktionen und die einzelnen Ratsmitglieder. Hinzu kommt, dass der Spielraum erhöht wird für die zeitlich angemessene Beratung von dringlichen Vorlagen, die in einer Session behandelt werden müssen.

Die Erhöhung der Höchstdauer der Sessionen ist aber auch eine direkte Reaktion auf die Reduktion von fünf auf vier Sessionen je Jahr, die der vorliegende Entwurf mit sich bringt. Denn die Beschränkung auf vier Sessionen je Jahr hat zur Folge, dass die unfreiwillige Verschiebung von behandlungsreifen Vorlagen und parlamentarischen Vorstößen auf eine nächste Session eine noch grössere mehrmonatige Verzögerung der Beratung nach sich ziehen wird, als dies bisher schon der Fall ist.

Aus diesen Gründen sieht der vorliegende Entwurf die Erhöhung der Höchstdauer der Sessionen auf vier Tage vor. Mit der festen Möglichkeit eines vierten Sessionstags wird besser als heute sichergestellt, dass alle behandlungsreifen Vorlagen und parlamentarischen Vorstöße bis zum Ende der Session behandelt werden können. Dies verhindert, dass die Vorlagen und Vorstöße teils erst mit mehrmonatiger Verspätung behandelt werden können und dass mit wenig zeitlichem Vorlauf ausserordentliche Sessionen nach Art. 69 GeschKR beschlossen werden müssen, falls die Geschäftslast nicht mehr innerhalb der ordentlichen Sessionen bewältigt werden kann. Wird hingegen der mögliche vierte Tag nicht gebraucht – und damit ist aus heutiger Sicht regelmässig zu rechnen –, endet die Session vorzeitig.

3 Finanzielle Auswirkungen

Der Verzicht auf die Aprilsession bringt – sofern die beiden Sitzungstage der Aprilsession zu den Sitzungstagen der anderen Sessionen hinzugefügt werden – jährliche Einsparungen von rund 120'000 Franken. Darin eingerechnet sind die wegfallenden Entschädigungen (Taggelder und Entfernungszuschläge) der folgenden Sitzungen:

- Fraktionsvorstandssitzungen zur Vorbereitung der Aprilsession;
- Landsitzungen der Fraktionen vor der Aprilsession;
- Fraktionssitzungen am ersten Sessionstag der Aprilsession.

Der Verzicht auf einen Sessionstag infolge der verlängerten Sitzungszeiten bringt zusätzlich Einsparungen von rund 60'000 Franken. Darin eingerechnet sind die wegfallenden Taggelder, Entfernungszuschläge, Parkierungsgebühren sowie Entschädigungen für Sicherheitspersonal und Weibeldienst.

Die Einsparungen betragen demnach total rund 180'000 Franken je Jahr. Dies entspricht dem Betrag, der bereits im Rahmen des Kantonsratsbeschlusses über das Haushaltsgleichgewicht 2022plus ausgewiesen wurde.

Die Erhöhung der Höchstdauer der Sessionen auf vier Tage ist nicht automatisch mit einem finanziellen Mehraufwand verbunden. Führt die hohe Geschäftslast zur Verlängerung einzelner Sessionen um einen vierten Tag, ist es gut möglich, dass dieselbe Geschäftslast im bisherigen System stattdessen eine ausserordentliche Session erfordern würde – dies mit denselben Kostenfolgen wie ein vierter Sessionstag oder sogar mit höheren Kostenfolgen, falls die ausserordentliche Session nicht an eine ordentliche Session anknüpft.

4 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den XXIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates einzutreten.

Im Namen des Präsidiums

Jens Jäger
Präsident

Lukas Schmucki
Leiter Parlamentsdienste

XXIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Entwurf des Präsidiums vom 17. August 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft des Präsidiums vom 17. August 2022¹ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979»² wird wie folgt geändert:

Art. 68 *Sessionen*
a) *ordentliche*

¹ Der Kantonsrat versammelt sich **viermal jährlich** zu ordentlichen Sessionen ~~in der Regel im Juni, im September, im November, im Februar und im April, im letzten Jahr der Amtsdauer~~ **zusätzlich zu einer Aufräumsession.**

^{1bis} **Die ordentlichen Sessionen finden in der Regel wie folgt statt:**

- a) **Frühjahrssession: Anfang März;**
- b) **Sommersession: Anfang Juni;**
- c) **Herbstsession: Mitte September;**
- d) **Wintersession: Anfang Dezember;**
- e) **Aufräumsession: Anfang Mai.**

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

Art. 71 d) *Sitzungstage*

¹ Die Session dauert höchstens ~~dreivier~~ **vier** Tage.

² Das Präsidium gibt die Sessionsdauer frühzeitig, spätestens mit dem Geschäftsverzeichnis bekannt.

¹ ABI 2022-••.

² sGS 131.11.

Art. 72 Sitzungen
a) Dauer

¹ Die erste Sitzung der Session beginnt am Montag um ~~14.15~~**14.00** Uhr und dauert bis 18.00 Uhr. Zur ersten Sitzung einer Amtsdauer versammelt sich der Kantonsrat um 10.00 Uhr, um die Rechtspflegekommission zu bestellen.

² An den folgenden Tagen beginnen die Sitzungen um 08.30 Uhr und dauern bis ~~17.00~~**18.00** Uhr, **ausgenommen vom Präsidium verkürzte Sitzungen**. ~~Sie~~**Die Sitzungen** können durch Pausen unterbrochen werden.

³ Der Präsident kann die Sitzung um höchstens eine Stunde verlängern. Der Rat kann weitere Verlängerungen und zusätzliche Sitzungen beschliessen.

⁴ Eine halbe Stunde vor Beginn der Sitzung wird mit einer Glocke der Kathedrale geläutet.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.