

Tätigkeit des Parlamentes 2010 bis 2014

Bericht des Präsidiums vom 16. Oktober 2014 mit Entwurf des XIV. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
A. Allgemeine Berichtspunkte	6
1 Situierung des Kantonsrates	6
1.1 Stellung und Aufgaben	6
1.1.1 Stellung	6
1.1.2 Aufgaben	6
1.2 Kantonsrat und Regierung	6
1.3 Auswirkungen des Reformwerks 2008	8
1.3.1 Reformwerk 2008	8
1.3.2 Auswirkung	10
1.3.3 Rückblick und Aktualität	13
1.4 Projekte	14
2 Kantonsrat und Öffentlichkeit	18
2.1 Dienstleistungen und Infrastruktur für die Medien	18
2.1.1 Medienarbeit der Staatskanzlei	18
2.1.2 Dienstleistungen im Web-Bereich	18
2.2 Public Relations für den Kantonsrat	18
2.2.1 Informationsmaterial	18
2.2.2 Besuche und Führungen	19
2.3 Ratsinformationssystem	19
3 Aussenbeziehungen des Kantonsrates	20
3.1 Mitwirkung in den Aussenbeziehungen des Kantons	20
3.1.1 Aufgabenteilung zwischen Regierung und Kantonsrat	20
3.1.2 Wahrnehmung der Mitwirkung des Kantonsrates	20
3.1.3 Kommission für Aussenbeziehungen	20
3.1.4 Zwischenstaatliche Vereinbarungen	22
3.2 Interparlamentarische Koordination und Mitwirkung	22
3.2.1 Interkantonale Plattform für Mitglieder kantonaler Parlamente	22
3.2.2 Interparlamentarische Kontakte und Anlässe im Rahmen der Aussenbeziehungen	22

4	Ratsbetrieb	23
4.1	Sicherstellung der Sessionen	23
4.2	Umfeld einer Session	23
4.2.1	Störung des Ratsbetriebs durch Lärm	23
4.2.2	Kundgebungen	24
4.3	Session und Anlässe	25
5	Infrastruktur, Raum und Sicherheit für den Kantonsrat	25
5.1	Infrastruktur	25
5.2	Raum	25
5.3	Sicherheit	26
5.3.1	Sicherheit während der Sessionen	26
5.3.2	Secure-E-Mail-Service	26
5.3.3	Persönlicher Sichtausweis	26
B.	Geschäftsreglement des Kantonsrates	27
6	Organisation des Kantonsrates	27
6.1	Befugnisse des Kantonsrates	27
6.2	Zuständigkeit des Präsidiums	27
6.3	Kommissionen	31
6.3.1	Kommissionssystem und Kommissionen	31
6.3.2	Stellvertretung für Kommissionsmitglieder	32
6.3.3	Behelf für Präsidentinnen und Präsidenten der nicht ständigen Kommissionen	34
6.3bis	Fraktionen	35
6.4	Mitglieder des Kantonsrates	35
6.4.1	Würdiges Verhalten	35
6.4.2	Ausstand	36
6.4.3	Einführung neuer Mitglieder	36
6.5	Regierung	37
6.6	Parlamentsdienste	37
7	Verfahren der Kommissionen	38
7.1	Ansetzen von Sitzungen	38
7.2	Verfahrensregeln für die Beratung	39
7.3	Anträge und Berichte an den Kantonsrat	41
7.4	Protokoll	41

8	Verfahren des Kantonsrates	42
8.1	Sessionen und Sitzungen	42
8.1.1	Sessionssystem	42
8.1.2	Ordentliche Sessionen	44
8.1.3	Ausserordentliche Sessionen	44
8.1.4	Sitzungstage je Session	45
8.2	Beratung im Allgemeinen	48
8.2.1	Persönliche Erklärung	48
8.2.2	Zulässigkeit von Anträgen	49
8.2.3	Ordnungsanträge	51
8.2.4	Anrede	52
8.3	Beratung von Vorlagen	53
8.3.1	Eintreten	53
8.3.2	Eintreten und Rückweisung	54
8.3.3	Konkurrenz von Anträgen	56
8.3.4	Aufträge	56
8.4	Parlamentarische Vorstösse	57
8.4.1	Unterzeichnung des parlamentarischen Vorstosses	57
8.4.2	Standesbegehren	58
8.5	Abstimmungen	59
8.6	Kantonsratsprotokoll und Aufzeichnungen	60
8.6.1	Kantonsratsprotokoll	60
8.6.2	Aufzeichnungen	62
C.	Anträge	63
	Entwurf (XIV. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates)	64

Zusammenfassung

Das Präsidium unterbreitet dem Kantonsrat auf Mitte der Amtsdauer seinen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes und schlägt ihm gegebenenfalls Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor. Dazu lädt das Geschäftsreglement des Kantonsrates das Präsidium ein.

Das Präsidium konzentriert seinen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2010 bis 2014 auf:

- allgemeine Berichtspunkte im Sinn einer Standortbestimmung des Kantonsrates;
- Berichtspunkte, die ihre Grundlage im Geschäftsreglement des Kantonsrates haben und in der Berichtsspanne Aktualität erhielten.

Es schlägt dem Kantonsrat mit seinem Entwurf des XIV. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates Änderungen der Geschäftsordnung des Kantonsrates vor. Diese Änderungen resultieren aus der Berichterstattung.

Der Bericht hat folgende Schwerpunkte:

1. Allgemeine Berichtspunkte

Im Teil A seines Berichtes thematisiert das Präsidium:

- die Situierung des Kantonsrates mit dessen Stellung und Aufgaben, mit dem Verhältnis zur Regierung, mit den Auswirkungen des Reformwerks 2008 sowie mit den hängigen und bevorstehenden Projekten;
- das Verhältnis des Kantonsrates zur Öffentlichkeit mit Ausführungen über die Medienberichterstattung, über Dienstleistungen und Infrastruktur für die Medien, über die Public Relations für den Kantonsrat und über das Ratsinformationssystem;
- die Aussenbeziehungen des Kantonsrates, darunter die Mitwirkung des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen des Kantons sowie die interparlamentarische Koordination und Mitwirkung des Kantonsrates;
- Aspekte des Ratsbetriebes, namentlich die Sicherstellung der Sessionen, das Umfeld einer Session sowie eine Übersicht über Anlässe des Kantonsrates und seiner Organe;
- Infrastruktur, Raum und Sicherheit für den Kantonsrat, darunter die Handhabung der Sicherheit des Kantonsrates und seiner Organe während und ausserhalb der Sessionen.

2. Berichtspunkte zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Im Teil B seines Berichtes greift das Präsidium aktuelle Aspekte der Organisation des Kantonsrates sowie des Verfahrens der Kommissionen und des Kantonsrates auf, worüber das Inhaltsverzeichnis eine Übersicht gibt:

- Unter «Organisation» setzt sich das Präsidium mit seiner Zuständigkeit auseinander und schlägt dem Kantonsrat eine Ausscheidung zwischen ihm und dem Kantonsrat als Plenum vor. Aus konkretem Anlass thematisiert es die Stellvertretung für Kommissionsmitglieder und schlägt dem Kantonsrat eine Öffnung für die nicht ständigen Kommissionen vor.
- Unter «Verfahren der Kommissionen» ruft das Präsidium das Verfahren der Kommissionen in Erinnerung, das sich in wesentlichen Punkten vom Verfahren des Kantonsrates absetzt.
- Unter «Verfahren des Kantonsrates» schlägt das Präsidium eine Verdeutlichung der Ordnungsanträge vor und bekräftigt seine Praxis im Verhältnis zwischen Eintreten auf eine Vorlage und Rückweisung einer Vorlage. Schliesslich schlägt es dem Kantonsrat vor, es einzuladen, das Kantonsratsprotokoll auf das Verhältnis zwischen Bedarf und Nutzen einerseits sowie personellem und finanziellem Aufwand andererseits zu überprüfen.

Das Präsidium verzichtet darauf, die Entschädigungen – Arten und Sonderfälle, Empfängerinnen und Empfänger, Höhe – darzustellen, da in jüngerer Zeit bereits verschiedene Vorlagen und parlamentarische Vorstösse die Entschädigungen thematisiert haben. Es erkennt im Bereich der Entschädigungen gegenwärtig auch keinen Revisions- bzw. Anpassungsbedarf.

Sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates

Das Präsidium unterbreitet dem Kantonsrat jeweils auf Mitte einer Amtsdauer seinen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes, wozu das Geschäftsreglement des Kantonsrates es einlädt. Mit diesem Bericht schlägt es ihm jeweils allfällige Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor.¹ Für die Berichterstattung auf Mitte der Amtsdauer 2012/2016 trug das Präsidium fortlaufend Themen zusammen, namentlich, wenn es sich aus konkretem Anlass damit befasst hatte. Zuweilen ergänzte der Ratsdienst die Auflistung aus eigener Wahrnehmung.

Der Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes *2010 bis 2014* umfasst:

- den Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2010 bis 2014;
- den Entwurf des XIV. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates, der aus der Berichterstattung resultiert.

Der Bericht deckt die Zeit von Mitte des Jahres 2010 bis Mitte des Jahres 2014 ab. Er setzt die Berichterstattung des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes seit dem Jahr 1982 fort und schliesst an den Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010² an. Das Präsidium analysierte mit seinem Bericht vom 16. August 2010 über die Tätigkeit des Parlamentes *2006 bis 2010* die Tätigkeit des Kantonsrates über diese Berichtsspanne sehr einlässlich und kommentierte darin Organisation und Verfahren des Kantonsrates und seiner Organe recht detailliert, um daraus Folgerungen für die Zukunft abzuleiten. Eine Art «Handbuch», ja sogar «Kochbuch» nannten seinerzeit Mitglieder des Kantonsrates dieses «Werk». Von dieser Berichtsart setzt das Präsidium seinen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes *2010 bis 2014* bewusst ab, indem es sich darin auf Bereiche und Themen konzentriert, die in der Berichtsspanne Aktualität erhalten haben bzw. aktuell sind.

Das Präsidium unterbreitete dem Kantonsrat in der Berichtsspanne 2010 bis 2014 folgende gesonderte Vorlagen:

- 27.11.01 XII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates (Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates aufgrund der Ablösung des Regierungsprogramms durch die Schwerpunktplanung);
- 27.11.02 XIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates (Reduktion der Zahl der ordentlichen Sessionen).

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

- 42.10.14 Klare Regelung des Ausstandes;
- 42.12.08 Änderung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates;
- 42.13.07 Kosten parlamentarischer Vorstösse;
- 42.14.01 Neuorganisation der Parlamentsdienste;
- 42.14.09 Mehr Transparenz im Parlament;
- 43.12.08 Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen;
- 51.10.77 Aufhebung Fumoir im Regierungsgebäude;
- 51.12.23 Parlamentsverkleinerung 180/120... hat sie sich bewährt?;
- 51.13.52 Ratsinformationssystem: Wie weiter?.

¹ Art. 7 Abs. 1 Bst. e des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR).

² ABI 2010, 2951 ff.

A. Allgemeine Berichtspunkte

1 Situierung des Kantonsrates

1.1 Stellung und Aufgaben³

1.1.1 Stellung

Die Kantonsverfassung⁴ stellt in ihrer Organisation der Behörden den Kantonsrat *neben* die Regierung und die Justiz und scheidet diesen drei Behördespitzen je spezifische Zuständigkeiten und Aufgaben zu.⁵ Damit setzt sie Aspekte des Grundsatzes der Gewaltenteilung im Staat um. Sie setzt die Gewaltenteilung im Kanton pragmatisch differenzierend um, indem sie kleine «Grenzverschiebungen» gegenüber der konsequenten Gewaltenteilung zulässt und ein Zusammenwirken unter den verschiedenen Behörden erwartet, wenn es um Planung und Vorbereitung sowie Nachbereitung und Vollzug von Beschlüssen und Entscheiden geht.

Aus dem «Nebeneinander» von Kantonsrat, Regierung und Justiz folgt u.a., dass die Kantonsverfassung bewusst darauf verzichtet, eine «oberste» oder «höchste» Behörde zu nennen. Folglich sind Kantonsrat, Regierung und oberste Gerichte je in ihrem Bereich «oberste» oder «höchste» Behörde. Dies mag verwirren, wer nach der «allerobersten» oder «allerhöchsten» Behörde im Kanton sucht.

1.1.2 Aufgaben

Die Kantonsverfassung teilt die Zuständigkeiten des Kantonsrates in Wahlen und Sachgeschäfte:

- Der Kantonsrat wählt seine Organe: Präsidium, Kommissionen, Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien, Regierungspräsidentin bzw. Regierungspräsident, Staatssekretärin bzw. Staatssekretär im Rahmen des Vorschlags der Regierung sowie Präsidentin bzw. Präsident und die weiteren Mitglieder von Kantonsgericht und Verwaltungsgericht. Das Gesetz bezeichnet weitere Behörden und Organe, die der Kantonsrat wählt.⁶
- Die Sachgeschäfte, für die der Kantonsrat zuständig ist, decken im Wesentlichen die klassischen Zuständigkeiten eines Parlamentes ab: Rechtsetzung – Verfassung, Gesetz, Genehmigung des Beitritts der Regierung zu zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang und Geschäftsordnung des Kantonsrates –, Finanzhaushalt – Voranschlag mit Steuerfuss, Staatsrechnung, Ausgaben, die den im Gesetz festgelegten Betrag übersteigen, sowie Aufgaben- und Finanzplan – und parlamentarische Aufsicht, konkret die parlamentarische Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung sowie über den Gang der Gerichte. Die Mitwirkung des Kantonsrates in der Aufgaben- und Finanzplanung des Staates ist ein Beitrag zur Planung und Steuerung der Staatstätigkeit, und die Mitwirkung in den Aussenbeziehungen ist ein Beitrag zur Gestaltung der Aussenbeziehungen des Staates, welche beide aber die Regierung leitet.⁷

1.2 Kantonsrat und Regierung⁸

Zuständigkeiten und Aufgaben der Regierung – typischerweise: der Exekutive im gewaltenteiligen Staat – typisiert die Kantonsverfassung mit Regierungsaufgaben, Wahlen, Sachgeschäften und Aussenbeziehungen:

- Unter dem Aspekt «Regierungsaufgaben» bezeichnet die Regierung im Rahmen der Gesetzgebung Ziele und Mittel staatlichen Handelns, plant und koordiniert sie die Staatstätigkeit, tritt sie den Staat, leitet sie die Staatsverwaltung und bestimmt sie deren Organisation.⁹

³ Basis: Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 1, ABI 2010, 2957 ff.

⁴ Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV).

⁵ Art. 64 f. KV für den Kantonsrat, Art. 71 ff. KV für die Regierung und Art. 78 ff. KV für die Justiz.

⁶ Art. 64 KV.

⁷ Art. 65, 71 und 74 KV.

⁸ Basis: Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 1.1.2, ABI 2010, 2958 f.

⁹ Art. 71 KV.

- Unter dem Aspekt «Sachgeschäfte» erbringt die Regierung Vorleistungen für den Kantonsrat wie die Vorbereitung der Geschäfte des Kantonsrates sowie die Unterbreitung von Vorschlag und Rechnung sowie Aufgaben- und Finanzplan. Unter demselben Aspekt berichtet sie dem Kantonsrat über ihre Tätigkeit. Unter diesem Aspekt setzt sie aber auch Erlasse, zwischenstaatliche Vereinbarungen und Beschlüsse des Kantonsrates um, unterbreitet sie den Bundesbehörden Vernehmlassungen, stellt sie die Führung in ausserordentlichen Lagen sicher und entscheidet sie in besonderen Rechtstätigkeiten.¹⁰

In die Zuständigkeit der Regierung legt die Kantonsverfassung die Leitung der staatlichen Zusammenarbeit mit dem Bund, mit den anderen Kantonen und mit dem Ausland, indem sie im Rahmen dieser Zuständigkeit zwischenstaatliche Vereinbarungen abschliesst, Vertretungen des Staates in zwischenstaatliche Einrichtungen bezeichnet und den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen informiert, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen.¹¹

Leitgedanke des Verfassungsgebers war bei der Organisation des Kantonsrates und bei der Aufteilung der Zuständigkeiten auf Kantonsrat und Regierung, dass der Kantonsrat die politischen Grundentscheidungen treffen und fällen soll, während es vorab Sache der Regierung sein soll, die Geschäfte des Kantonsrates zu planen, vorzubereiten und bei deren Umsetzung die Führung zu übernehmen.¹² Die seinerzeitige Verfassungskommission umschrieb ihren Leitgedanken ebenso schlicht wie eindrücklich:

«Die Festlegung der Zuständigkeiten des Kantonsrates geht vom Leitgedanken aus, dass das Parlament die politischen Grundentscheidungen treffen soll, während es vorab Sache der Regierung ist, die Geschäfte des Kantonsrates zu planen und bei deren Umsetzung in die Wirklichkeit die Führung innezuhaben. Die Regierung arbeitet dabei mit dem Kantonsrat zusammen. Die Gewaltenteilung zwischen Kantonsrat und Regierung ist somit vom Grundsatz der Trennung von Beschlussfassung mit gleichzeitiger Offenheit bei der Zusammenarbeit bestimmt. Zur Hauptsache kommt dieser Grundsatz in den Bestimmungen über die Sachkompetenzen bei beiden Organen zum Ausdruck. Wesentlich ist, dass die Entscheidungskompetenzen und mithin die jeweilige Verantwortung klar getrennt sind. Es gibt davon lediglich eine einzige Ausnahme, indem zur Einreichung von Standesinitiativen der Kantonsrat und subsidiär die Regierung zuständig sind.»¹³

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

¹⁰ Art. 73 KV (auszugsweise).

¹¹ Art. 74 KV (auszugsweise).

¹² ABI 2000, 310 und 323, je mit Hinweisen.

¹³ Erläuternder Bericht der Verfassungskommission vom 28. Februar 2001, S. 19 (siehe auch ABI 2001, 1104).

An der Umsetzung der Beschlüsse des Kantonsrates, welche die Regierung besorgt, nimmt der Kantonsrat insofern teil, als er über Regierung und Staatsverwaltung die Aufsicht ausübt, von deren Handeln Kenntnis nimmt und Berichte berät, die ihm die Regierung vorlegt.¹⁴

Die St.Galler Kantonsverfassung und noch ausgeprägter jüngere Kantonsverfassungen als diejenige des Kantons St.Gallen betonen mit ihren Normierungen über die Zuweisung der Zuständigkeiten und Aufgaben zu Parlament, Regierung und Gerichten, insbesondere aber mit den Vorgaben zum Zusammenwirken dieser Behörden, ein auf Kooperation und Koordination unter diesen Behörden ausgerichtetes realitätsbezogenes Gewaltenteilungs- und damit Verfassungsverständnis. Danach ist jede Behörde – Parlament, Regierung und Gerichte – zur Erfüllung ihrer Grundaufgaben auf den funktionellen Beitrag der anderen Gewalten angewiesen. Durch dieses Zusammenwirken erbringt jede Behörde den notwendigen, ergänzenden und differenzierten Teilbeitrag zur Gesamtleistung des Staates. Gewaltenteilung im Sinn der «umfassenden Ordnungsidee» bedeutet Machthemmung auf der einen Seite, aber auch ein nach der Art der Aufgabe, nach dem Zweck, nach dem Verfahren und nach dem Zeitpunkt der Aufgabenerfüllung differenziertes System des Zusammenwirkens von Parlament, Regierung und Gerichten. Oder anders ausgedrückt: Gewaltenteilung ist ein Prozess des Zusammenwirkens gleichgestellter Behörden, bei dem sich die Zuständigkeit einer Behörde nicht nur nach deren abschliessenden Entscheidungskompetenzen bestimmen lässt: Auch wenn sich Parlament und Regierung mit gleichen Sachbereichen beschäftigen, befassen sie sich damit nicht zum gleichen Zeitpunkt, nicht in der gleichen Funktion, nicht in gleicher Art und Weise und auch nicht mit der gleichen Rechtswirkung.

Um Konkurrenz und Konflikt zwischen Parlament und Regierung in der Wahrnehmung der je ihnen zugeschienenen Zuständigkeiten und Aufgaben durch Koordination und Kooperation in den verschiedenen Zuständigkeiten und Aufgaben abzulösen, um durch die notwendigen, differenzierten, aber sich ergänzenden Teilleistungen zur Gesamtleistung und gemeinsamen Erfüllung der Staatsaufgaben beizutragen, bedarf es der gegenseitigen Anerkennung je der Stellung, der Aufgaben sowie der Funktions- und Amtsträgerinnen und -träger, die dahinterstehen, wie auch der Achtung und des Respekts, die im Verhalten ganz allgemein, aber auch in Ausdruck, Gebärde und Sprache zum Ausdruck kommen können. Letztlich bedarf es des gegenseitigen Vertrauens. Mögliche Haltung, Einstellung, Bewertung, Beurteilung usw. diametral auseinandergehen, was in der Sache zum Ausdruck kommen mag, sei es in der Ratsverhandlung, sei es in der Kommissionssitzung: Die Art soll jedoch bedacht und anständig sein.

Dem Präsidium ist am konstruktiven Zusammenwirken und Zusammenarbeiten des Kantonsrates und dessen Organen mit der Regierung mit Blick auf das *gemeinsame* Erreichen der Staatsziele und das *gemeinsame* Erfüllen der Staatsaufgaben sehr viel gelegen, weil das Gemeinsame dafür unerlässlich ist, das je gesonderte Beschlüsse bzw. Entscheiden in der eigenen Zuständigkeit selbstverständlich vorbehalten. Gleiches erwarten Kantonsrat und Präsidium auch von Seiten der Regierung. Letztlich sind *gegenseitiger* Respekt und *gegenseitige* Rücksichtnahme gefragt.

1.3 Auswirkungen des Reformwerks 2008

1.3.1 Reformwerk 2008¹⁵

Verkleinerung des Kantonsrates

Im September 2005 meldete das Initiativkomitee «Verkleinerung des Kantonsrates» sein Initiativbegehren mit dem Titel «Verkleinerung des Kantonsrates» in der Form eines ausformulierten Entwurfes an. Das Initiativbegehren hatte folgenden Wortlaut: «Art. 63 der Kantonsverfassung

¹⁴ Siehe Art. 65 Bst. e, i, j und k, Art. 73 Bst. a, b, c, d und e sowie Art. 74 KV. Siehe auch ABI 2000, 310 ff. und 323 ff., 343 ff.

¹⁵ Basis: 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 1.2, ABI 2010, 2960 ff.

wird wie folgt geändert: Der Kantonsrat besteht aus 120 Mitgliedern.»¹⁶ Die Stimmberechtigten sprachen sich in der Volksabstimmung vom 11. März 2007 mit 60,2 Prozent zu 39,8 Prozent für die Verkleinerung des Kantonsrates gemäss der Verfassungsinitiative aus.¹⁷ Die Regierung stellte im April 2007 fest, dass Art. 63 KV in der neuen Fassung rechtsgültig geworden war und ab der Amtsdauer 2008/2012 des Kantonsrates angewendet wird.¹⁸

Parlamentsreform 2008

Die Verkleinerung des Kantonsrates bedingte die Überprüfung und die Anpassung von Bestimmungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates. Das Präsidium unterbreitete deshalb dem Kantonsrat im Januar 2008 seine Vorlage über eine Parlamentsreform.¹⁹ Gegenstand dieser Vorlage waren primär jene Themen, die einen unmittelbaren Bezug zur Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates aufwiesen. Das Präsidium integrierte in seine Vorlage aber zusätzlich die Erfüllung von Aufträgen des Kantonsrates über die Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen und die Wahrnehmung der Aussenbeziehungen des Kantonsrates. In der Februar-session 2008 trat der Kantonsrat auf den Entwurf des ihm unterbreiteten Parlamentsverwaltungsgesetzes nicht ein und lud das Präsidium ein, ihm eine Vorlage zu unterbreiten, die eigenständige Kommissionssekretariate für die ständigen Kommissionen vorsieht.²⁰ Das Präsidium unterbreitete dem Kantonsrat im März 2008 seine überarbeitete Vorlage «Parlamentsreform» mit teilweise gleichem Inhalt wie die erste Vorlage, aber in Erfüllung des Auftrags des Kantonsrates, was den parlamentarischen Kommissionsdienst betraf.²¹ Für diese Vorlage waren folgende Ziele wegleitend:

1. Nachvollzug der Verkleinerung des Kantonsrates, umfassend die erforderlichen Anpassungen in den parlamentarischen Verfahren;
2. Erfüllung von Aufträgen des Kantonsrates betreffend Erweiterung bzw. Modifikation des Kreises der ständigen Kommissionen und Wahrnehmung der Aussenbeziehungen des Kantonsrates;
3. Beantwortung von Fragen zur Festlegung von Sessionen und zur Ansetzung von Sitzungsterminen;
4. Schaffung eines der Staatskanzlei administrativ zugeordneten, in der Aufgabenerfüllung den zuständigen parlamentarischen Organen unterstellten parlamentarischen Kommissionsdienstes.

In der Frühjahrssession 2008 trat der Kantonsrat auf die überarbeitete Vorlage des Präsidiums ein, diskutierte sie einlässlich und beschloss die ihm vom Präsidium unterbreiteten Nachträge zum Staatsverwaltungsgesetz und zum Geschäftsreglement des Kantonsrates²², damals noch Kantonsratsreglement genannt.

Ergebnis des parlamentarischen Reformwerks

Das parlamentarische Reformwerk – Verkleinerung des Kantonsrates und Parlamentsreform 2008 – trat auf Beginn der Amtsdauer 2008/2012 in Vollzug. Neben einer allgemeinen Standortbestimmung im Parlamentssystem des Kantons St.Gallen kennzeichnen im Wesentlichen folgende Neuerungen dieses Werk:

¹⁶ ABI 2005, 1918.

¹⁷ ABI 2007, 949 ff.

¹⁸ ABI 2007, 1816.

¹⁹ ABI 2008, 423 ff.

²⁰ ABI 2008, 771 (22.08.01 Parlamentsverwaltungsgesetz).

²¹ ABI 2008, 1169 ff., insbesondere 1178 f. (2.3 Ziele der Parlamentsreform).

²² ABI 2008, 1575 f. (22.08.06 V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz [Parlamentsreform] und 27.08.02 X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement) und ProtKR 2004/2008 Nrn. 549, 562 und 564.

1. Umsetzung der Verkleinerung des Kantonsrates in Organisation und Verfahren des Kantonsrates;
2. Bestätigung des Kommissionssystems:
 - Einführung der Kommission für Aussenbeziehungen;
 - Verzicht sowohl auf die Einführung einer Strategiekommission als auch auf die Umbenennung der Rechtspflegekommission in eine Justizkommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission in eine Geschäftsprüfungskommission;
 - Ausgestaltung des Zusammenwirkens der ständigen Kommissionen;
3. Etablierung der Parlamentsdienste, insbesondere des parlamentarischen Kommissionsdienstes;
4. Integration des Aufgaben- und Finanzplans sowie des Regierungsprogramms in die Ratsbehandlung;
5. Entschädigungen;
 - Erhöhung der Fraktionsvergütungen;
 - Auftrag an das Präsidium, das System der Entschädigungen der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates zu überprüfen.

1.3.2 Auswirkung

Vergleiche sind eine Voraussetzung, um die Auswirkung des Reformwerks 2008 des Kantonsrates feststellen oder wenigstens einschätzen zu können, so auch die einzelnen Teile des Reformwerks. Das Reformwerk 2008 wurde im Wesentlichen ab Beginn der Amtsdauer 2008/2012 angewendet und umgesetzt. Als Vergleichsbasis bieten sich deshalb die Jahre 2004 bis 2008 – im Wesentlichen die Amtsdauer 2004/2008 – und die Jahre 2008 bis 2012 – im Wesentlichen die Amtsdauer 2008/2012 – an, wegen Statistik und Zahlenmaterial je auf das Jahr bezogen.

Was genau bzw. wer genau welche konkrete Auswirkung in welchem konkreten Umfang ausgelöst hat, ist heute kaum mehr verlässlich erhebbar. War die Verkleinerung des Kantonsrates Auslöserin der Parlamentsreform 2008 oder waren die Vorläufer der Parlamentsreform 2008 Auslöser der Verkleinerung? War das Parlament hauptsächlichlicher Auslöser – z.B. über seine parlamentarischen Vorstösse –, war es die Regierung – z.B. über ihre Vorlagen – oder waren es Parlament und Regierung vereint – z.B. über Sessionen und Sitzungen?: Bei Statistik und Zahlen muss man die Urheberschaft manchmal offenlassen.

Das Präsidium präsentiert folgendes Zahlenmaterial:

1. Sessionen und Sitzungen

Jahr	Zahl der Sessionen je Jahr	Gesamtsitzungsdauer je Jahr in Tagen
2004	5	11
2005	5	10
2006	5	13
2007 ²³	5 + 1	11 + 1
2008 ²⁴	5 + 1	13 + 1
2009	5	12
2010	5	13
2011	5	12
2012 ²⁵	4 + 1	12 + 1

²³ Davon eine Session bzw. ein Tag ausserordentliche Klima-Session.

²⁴ Davon eine Session (Morgen) zur Eröffnung der Amtsdauer 2008/2012.

²⁵ Davon eine Session bzw. ein Tag ausserordentliche Session zur Behandlung des Geschäftes 33.12.09 «Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (Sparpaket II)».

2. Vorlagen²⁶

Jahr	Gesetzgebungsgeschäfte (2X)	Verwaltungsgeschäfte (3X)	Berichte (40)
2004	6	19	3
2005	27	13	6
2006	29	20	3
2007	38	24	8
2008	25	21	2
2009	25	21	3
2010	20	28	12
2011	32	28	6
2012	25	27	7

3. Parlamentarische Vorstösse und Standesbegehren

Jahr	Motion (42)	Postulat (43)	Interpellation (51)	Einfache Anfrage (61)	Standesbegehren (41) ²⁷
2004	31	25	83	34	2
2005	24	10	64	28	1
2006	28	17	86	35	4
2007	55	38	103	50	6
2008	36	18	76	34	4
2009	34	24	97	55	5
2010	20	15	89	33	1
2011	34	10	68	34	3
2012	23	8	58	38	1

4. Staatsrechnung des Kantonsrates

Jahr	Staatsrechnung des Kantonsrates je Jahr (in Fr.)	Gesamtbetrag der Sitzungsentschädigungen je Jahr [Taggelder und Spesenentschädigungen für Sessionen, Kommissionssitzungen und Fraktionssitzungen] (in Fr.)
2004	2'038'469	1'040'922
2005	2'099'945	1'000'340
2006	2'058'327	1'211'370
2007	2'635'036	1'460'077
2008	2'508'758	1'334'577
2009	2'188'695	1'182'221
2010	2'491'887	1'278'215
2011	2'203'121	1'203'290
2012	2'160'026	1'220'476

²⁶ Bei Mehrfachbotschaften ist jedes darin enthaltene einzelne Geschäft mitgezählt.

²⁷ Standesbegehren werden erst seit der Amtsdauer 2012/2016 mit eigener Klassifikationsnummer (41) geführt. Zuvor wurden sie als Motion geführt. In dieser Tabelle sind die Motionen zu einer Standesinitiative in der Spalte «Motion (42)» daher nicht mitgezählt.

Das Präsidium fasste im Jahr 2007 den Inhalt der Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» und deren wesentliche Folgen sowie die Stellungnahme des Kantonsrates dazu in seinem erläuternden Bericht zur kantonalen Volksabstimmung vom 11. März 2007 über die Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» wie folgt zusammen:

«Die Verfassungsinitiative (Verkleinerung des Kantonsrates) verlangt die Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsparlamentes von heute 180 auf neu 120 Mitglieder und somit eine Änderung der Kantonsverfassung. Das Parlament hat sowohl im Rahmen der Beratungen über die Totalrevision der Kantonsverfassung wie auch der Verhandlungen über das Massnahmenpaket 2004 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes die Verkleinerung des Kantonsrates um 60 Mitglieder abgelehnt. Eine solche Verkleinerung hätte lediglich geringfügige Einsparungen zur Folge. Das St.Galler Kantonsparlament gilt im interkantonalen Vergleich als eines der kostengünstigsten und effizientesten. Aus finanziellen Gründen drängt sich eine Herabsetzung der Mitgliederzahl nicht auf. Eine Verkleinerung hätte zudem zur Folge, dass der Vielgestaltigkeit des Kantons und seinen regionalen Strukturen bei der Zusammensetzung des Parlamentes nicht mehr wie heute Rechnung getragen werden könnte.»²⁸

Das Präsidium umschrieb im Jahr 2010 die Auswirkungen der Parlamentsreform 2008 in seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 wie folgt:²⁹

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

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

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

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

²⁸ Erläuternder Bericht des Präsidiums zur kantonalen Volksabstimmung vom 11. März 2007 über die Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» (Worum geht es?), ABI 2007, 448.

²⁹ Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 1.2.3 Auswirkungen der Parlamentsreform 2008, ABI 2010, 2967 f.

Das Präsidium antwortete im Jahr 2012 auf die Frage «Hat sich die Verkleinerung des Parlamentes aus Sicht des Präsidiums grundsätzlich bewährt?» der Interpellation 51.12.23 «Parlamentsverkleinerung 180/120... hat sie sich bewährt?» wie folgt:³⁰

«Ob sich das Reformwerk *insgesamt grundsätzlich* bewährt habe, also in einer Gesamtbetrachtung und Gesamtbeurteilung, beantwortet es anhand der Aufgabenerfüllung des Kantonsrates im Vergleich der Amtsdauer 2004/2008 mit der Amtsdauer 2008/2012. In dieser Gesamtbetrachtung und Gesamtbeurteilung ergaben sich dem Präsidium keine Anhaltspunkte, dass der «heutige Kantonsrat» seine Aufgaben weniger erfüllen könnte bzw. weniger erfüllte als der Kantonsrat der Amtsdauer 2004/2008. Namentlich hatte es bisher keine Veranlassung, auch nicht aufgrund des Ergebnisses der Behandlung seines Berichtes vom 16. August 2010 über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2012 durch den Kantonsrat in der Septembersession 2010³¹, das Reformwerk in Frage zu stellen oder eine Revision dieses Reformwerks in Betracht zu ziehen.»³²

Aus all diesen Ausführungen ist erkennbar, wie anspruchsvoll es ist, die Auswirkungen des Reformwerks festzustellen und einzuschätzen.

1.3.3 Rückblick und Aktualität

Die Verkleinerung des Kantonsrates löste das Reformwerk aus und war wesentlicher Bestandteil davon. Der Kantonsrat ergänzte aber die ihm von den Stimmberechtigten übertragene Umsetzung der Verkleinerung des Kantonsrates mit *seiner* Parlamentsreform 2008: Der Kantonsrat integrierte in seine Vorlage die Erfüllung hängiger Aufträge über die Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen und die Wahrnehmung der Aussenbeziehungen des Kantonsrates. Ferner beantwortete er Fragen zur Festlegung von Sessionen und zur Ansetzung von Sitzungsterminen. Schliesslich erfüllte er damit eine im November 2007 gutgeheissene Motion zur Verselbständigung der Parlamentsdienste.

Hat sich die Verkleinerung des Parlamentes – die umstrittene Frage – grundsätzlich bewährt? Die Frage muss anhand von Kriterien beurteilt werden. Das seinerzeitige Initiativkomitee in der Verfassungsinitiative, die Regierung in ihrem Antrag an den Kantonsrat zur Verfassungsinitiative, der Kantonsrat in seiner Stellungnahme zur Verfassungsinitiative und das Präsidium in seinem erläuternden Bericht zur Volksabstimmung über die Verfassungsinitiative konzentrierten sich im Wesentlichen auf folgende Kriterien:

- Effizienzsteigerung des Parlamentes durch dessen Verkleinerung;
- Kosteneinsparungen des Parlamentes durch eine Verkleinerung des Parlamentes;
- Veränderung der Zusammensetzung des Kantonsrates durch die Verkleinerung des Kantonsrates über die Repräsentation aus den Regionen, aus der sozialen Provenienz, aus den Berufen und Interessenvertretungen usw.

Die Statistiken und das Zahlenmaterial in Ziff. 1.3.2 dieses Berichtes erlauben gewisse Rückschlüsse, um Fragen zu beantworten, insbesondere diejenige, ob die Verkleinerung des Kantonsrates zu Kosteneinsparungen geführt habe. Viel schwieriger zu beantworten wäre die Frage, ob das Parlament durch die Verkleinerung seines Bestandes effizienter geworden sei, und noch schwieriger zu beurteilen wäre die Frage, ob dies zur Stärkung des Parlamentes geführt habe... Sicher hat sich die Zahl der Ratsmitglieder, die nach Wahlkreis gewählt werden, gegenüber vor der Verkleinerung des Kantonsrates reduziert und damit wohl auch die Vielfalt der vertretenen sozialen Herkunft, Berufe, Interessen usw. Schliesslich muss das Präsidium seine Feststellung aus dem Jahr 2010 bestätigen, dass der Ratsbetrieb nach dem Reformwerk 2008 das einzelne

³⁰ Schriftliche Antwort des Präsidiums vom 13. August 2012 auf die Interpellation 51.12.23 «Parlamentsverkleinerung 180/120... hat sie sich bewährt?» (Antwort auf Frage 1).

³¹ ProtKR 2008/2012, Nr. 321.

³² Schriftliche Antwort des Präsidiums vom 13. August 2012 auf die Interpellation 51.12.23 «Parlamentsverkleinerung 180/120... hat sie sich bewährt?» (Antwort auf Frage 1).

Mitglied des Kantonsrates mehr und intensiver beansprucht als das einzelne Mitglied bis Ende der Amtsdauer 2004/2008. Eine statistische Aufarbeitung dieser Frage wäre aber nur sehr begrenzt möglich: Zum einen fehlen Vergleichszahlen aus der Amtsdauer 2004/2008, und zum anderen wäre eine umfassende und repräsentative Datenerhebung bei den einzelnen Ratsmitgliedern erforderlich. Dabei bliebe aber insbesondere offen, ob die allfällige Mehrbelastung auf die Verkleinerung des Kantonsrates zurückzuführen wäre oder auf andere Gründe wie beispielsweise die politische Bedeutung und Tragweite der zu behandelnden Geschäfte und die damit verbundene Beanspruchung von Kantonsrat und Ratsmitglied.

Ob sich das Reformwerk *insgesamt grundsätzlich* bewährt habe, also in einer Gesamtbetrachtung und Gesamtbeurteilung, beantwortet das Präsidium anhand der Aufgabenerfüllung des Kantonsrates im Vergleich der Amtsdauer 2004/2008 mit der Amtsdauer 2008/2012. In dieser Gesamtbetrachtung und Gesamtbeurteilung ergaben sich ihm keine Anhaltspunkte, dass der «heutige Kantonsrat» seine Aufgaben weniger erfüllen könnte bzw. weniger erfüllte als der Kantonsrat der Amtsdauer 2004/2008. Namentlich hatte es bisher keine Veranlassung, auch nicht aufgrund des Ergebnisses der Behandlung seines Berichtes über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 durch den Kantonsrat in der Septembersession 2010³³, das Reformwerk in Frage zu stellen oder sogar eine Revision dieses Reformwerks in Betracht zu ziehen, insbesondere auf die Verkleinerung des Kantonsrates zurückzukommen. Das Präsidium lädt deshalb den Kantonsrat und seine Organe ein, nach ganzen sechs Jahren seit der Umsetzung des Reformwerks 2008, darunter die Umsetzung der seinerzeit umstrittenen Verkleinerung des Kantonsrates, die heutige Realität zu akzeptieren und darauf für die Zukunft zu basieren, oder sonst die Rückabwicklung zügig an die Hand zu nehmen. Damit möchte es seinen Rückblick auf das Reformwerk 2008 beschliessen.

1.4 Projekte³⁴

Dem Präsidium obliegt die Federführung folgender Projekte in absehbarer Zeit:

Projekt	Wesentlicher Inhalt	Zeithorizont	Bemerkungen
Nachvollzug der Kantonsverfassung im Parlamentsrecht	Nachvollzug der Kantonsverfassung im Parlamentsrecht: Gesamtrevision des Parlamentsrechts?	Amtsdauer 2012/2016 und anschliessend	<p>1. <i>Zum Nachvollzug der Kantonsverfassung im Parlamentsrecht</i> Der Kantonsrat erlässt ein Gesetz, wenn in allgemeiner Form insbesondere ... (b) die Grundzüge von Organisation und Verfahren im Kanton ... geordnet werden.³⁵</p> <p>Der Kantonsrat seinerseits erlässt ein Geschäftsreglement und legt die parlamentarischen Instrumente fest.³⁶</p> <p>Das Staatsverwaltungsgesetz regelt namentlich Beziehungen zwischen Kantonsrat und Regierung.³⁷ Im Übrigen normiert ein rechtspositivistisch ausgestaltetes Geschäftsreglement des Kantonsrates das</p>

³³ ProtKR 2008/2012, Nr. 321.

³⁴ Basis: Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 1.4, ABI 2010, 2972 ff.

³⁵ Art. 67 Bst. b KV (auszugsweise).

³⁶ Art. 65 Bst. d KV.

³⁷ Art. 4 ff. des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG).

Projekt	Wesentlicher Inhalt	Zeithorizont	Bemerkungen
			<p>weitere Parlamentsrecht. Dieses Geschäftsreglement ist kein Gesetz im Sinn der Kantonsverfassung, sondern eine Parlamentsverordnung, die der Kantonsrat in abschliessender Zuständigkeit erlässt, ändert und aufhebt.</p> <p>Gebietet der Nachvollzug der Kantonsverfassung, die Grundzüge von Organisation und Verfahren des Kantonsrates, mithin die Grundzüge des kantonalen Parlamentsrechts, in einem Gesetz zu regeln, z.B. in einem Kantonsratsgesetz? Nachgeordneter Regelungsbedarf könnte der Kantonsrat über eine Kantonsratsversorgung analog dem heutigen Geschäftsreglement normieren.</p> <p><i>2. Etappierung des Projektes</i> Die erste Etappe muss sich auf das Vorprojekt «Klärung der Notwendigkeit des Erlasses eines Kantonsratsgesetzes unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben und des möglichen Regelungsbedarfs» beschränken. Ein Vorprojekt rechtfertigt sich, weil der Kantonsrat zum ersten Mal mit einem eigentlichen Kantonsratsgesetz konfrontiert wäre und weil bereits in der laufenden Amtsdauer mehrere Projekte der Umsetzung harren. Gegenstand der zweiten Etappe wäre, im Anschluss an das Ergebnis des Vorprojekts das Kantonsratsgesetz und allfällige nachgeordnete Erlasse zu erarbeiten, zu beraten und zu beschliessen.</p>
Planung und Steuerung der Staatstätigkeit, insbesondere Schwerpunktplanung	Abstimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates auf die Revision des Staatsverwaltungsgesetzes über die Planungs- und Steuerungsinstrumente, insbesondere auf die Schwerpunktplanung	2015/2016	<p>Der Kantonsrat erteilte der Regierung in der Junisession 2014 im Rahmen der Behandlung des Geschäftsberichtes 2013 der Regierung und des Berichtes 2014 der Staatswirtschaftlichen Kommission folgenden Auftrag: «Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, worin geregelt wird, dass:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Schwerpunktplanung der Regierung in einer Verbindung zum finanzpolitischen Umfeld und zum

Projekt	Wesentlicher Inhalt	Zeithorizont	Bemerkungen
			<p>Ressourcenbedarf für die Umsetzung steht;</p> <p>2. sich der Kantonsrat in einer geeigneten und adäquaten Art und Weise, in einem geeigneten und adäquaten Verfahren sowie mit einem geeigneten und adäquaten Instrumentarium im Sinn einer politischen Diskussion auf die ihm von der Regierung unterbreitete Schwerpunktplanung einlässt.»³⁸</p>
Überprüfung des Kommissionssystems und der Kommissionen des Kantonsrates	<p>1. Überprüfung des Kommissionssystems und der Kommissionen des Kantonsrates nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates hinsichtlich Eignung und Revisionsbedarf, namentlich mit Blick auf das Kommissionssystem (Verhältnis der ständigen zu den nicht ständigen Kommissionen) sowie die ständigen Kommissionen und allenfalls neue ständige Fachbereichskommissionen</p> <p>2. Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates aufgrund des Ergebnisses der Überprüfung</p>	<p>1. Grundsatzdiskussion des Kantonsrates in der Novembersession 2014 über sein Kommissionssystem und seine Kommissionen</p> <p>2. Aufträge an das Präsidium zur Erarbeitung einer Vorlage an den Kantonsrat</p> <p>3. Beschlussfassung über die Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vor Ablauf der Amtsdauer 2012/2016</p> <p>4. Vollzug des revidierten Geschäftsreglementes des Kantonsrates ab Beginn der Amtsdauer 2016/2020, d.h. Umsetzung des revidierten Kommissionssystems und der entsprechenden Kommissionen</p>	<p>Der Kantonsrat erteilte dem Präsidium in der Februarsession 2013 mit der Gutheissung des Postulates 43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen» folgenden Auftrag: «Das Präsidium wird eingeladen:</p> <p>1. eine Erweiterung des Kommissionssystems mit ständigen Fachbereichskommissionen unter Abgleich mit den bestehenden ständigen Kommissionen und unter Beibehaltung der nicht ständigen Kommissionen zu prüfen;</p> <p>2. dem Kantonsrat über das Ergebnis der Prüfung zu berichten und ihm allenfalls Antrag auf eine entsprechende Revision des Geschäftsreglementes zu stellen.»³⁹</p> <p>Das Präsidium unterbreitet dem Kantonsrat auf die Novembersession 2014 einen Bericht über den Ist-Zustand des Kommissionssystems und der Kommissionen des Kantonsrates. Der Kantonsrat führt in der Novembersession 2014 eine Grundsatzdiskussion über sein Kommissionssystem und seine Kommissionen, um die Weichen für das künftige Kommissionssystem und die künftigen Kommissionen zu stellen, insbesondere mit Blick auf allfällige ständige Fachbereichskommissionen.</p>
Reorganisation der Parlamentsdienste	Ausgliederung des Ratsdienstes und des parlamentarischen Kommissionsdienstes aus der Staatskanzlei	Bis Mitte des Jahres 2015 bzw. bis zum Beginn der Amtsdauer 2016/2020	Der Kantonsrat erteilte dem Präsidium in der Februarsession 2014 mit der Gutheissung der Motion 42.14.01 «Neuorganisation der Parlamentsdienste» folgenden Auftrag: «Das Präsidium wird eingeladen, die not-

³⁸ ABI 2014, 1618 (32.14.01 «Geschäftsbericht 2013»).

³⁹ ABI 2013, 760 (43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen»).

Projekt	Wesentlicher Inhalt	Zeithorizont	Bemerkungen
	und Unterstellung unter das Präsidium		wendigen Gesetzesgrundlagen zu schaffen mit dem Ziel, den Ratsdienst und den parlamentarischen Kommissionsdienst aus der Staatskanzlei auszugliedern und sie administrativ und hierarchisch dem Präsidium zu unterstellen.» ⁴⁰
Erneuerung bzw. Ersatz der Audio-, Video- und Abstimmungsanlage im Kantonsratssaal	Erneuerung bzw. Ersatz der bisherigen Audio-, Video- und Abstimmungsanlage im Kantonsratssaal	2015	Fachspezialisten signalisierten den Parlamentsdiensten, dass heute der sichere und einwandfreie Betrieb der vor rund 12 Jahren im Kantonsratssaal installierten Audio-, Video- und Abstimmungsanlage nicht mehr gewährleistet werden könne. Gewisse Ersatzteile seien nicht mehr verfügbar. Das Präsidium löste die Erneuerung bzw. den Ersatz der heutigen Audio-, Video- und Abstimmungsanlage im Kantonsratssaal aus und lud die Fraktionen ein, Anliegen und Wünsche einzubringen. Das Hochbauamt des Kantons St.Gallen im Verbund mit den Zentralen Diensten der Staatskanzlei leiten und lenken das Projekt. Die heutige Zeitplanung sieht vor, dass die erneuerte bzw. ersetzte Audio-, Video- und Abstimmungsanlage im Kantonsratssaal im Jahr 2015 betriebsbereit sein wird.
Infrastruktur für den Kantonsrat in der Pfalz	<ul style="list-style-type: none"> – Handhabung und Aktualisierung des Ratsinformationssystems – IT-Infrastruktur für den Kantonsrat und dessen Organe in der Pfalz – Raumbedarf und Infrastruktur für den Kantonsrat und dessen Organe in der Pfalz 	nach Bedarf und nach den verfügbaren Finanzen	Aktualisierung, Ablösung und Neuerung, Neueinführung bzw. Neuinstallation usw. nach Bedarf und nach den verfügbaren Finanzen

Das Präsidium greift im Teil B seines Berichtes folgende Projekte und projektnahe Themen auf:

- Behelf für Präsidentinnen und Präsidenten der nicht ständigen Kommissionen des Kantonsrates («Nicht ständige Kommissionen des Kantonsrates präsidieren») [Ziff. 6.3.3 dieses Berichtes];
- Ausstand der Mitglieder des Kantonsrates (Richtlinien des Präsidiums vom 29. April 2013) [Ziff. 6.4.2 dieses Berichtes].

⁴⁰ ABI 2014, 667 (42.14.01 «Neuorganisation der Parlamentsdienste»).

2 Kantonsrat und Öffentlichkeit

2.1 Dienstleistungen und Infrastruktur für die Medien

2.1.1 Medienarbeit der Staatskanzlei

Die Medien- und Öffentlichkeitsarbeit des Kantonsrates gehört zu den Aufgaben der Dienststelle Kommunikation der Staatskanzlei. Die intensivsten Phasen in dieser Tätigkeit bilden die Sessionen. Bereits im Vorfeld einer Session lädt die Staatskanzlei die Medien zu einem Vorgespräch ein, an dem der Staatssekretär Informationen und Orientierungshilfen zu traktandierten Geschäften, zu Verfahren, Abläufen und Besonderheiten gibt. Diese Anlässe werden von den Medienschaffenden geschätzt und gut besucht.

Über das Ratsgeschehen während der Sessionen berichten die Medien in eigener Regie. Die Staatskanzlei unterstützt sie mit der Vermittlung von Kontakten für Interviews, Nachreichung fehlender Unterlagen und ergänzenden Informationen. Auf der Medientribüne sind in der Regel alle Zeitungsredaktionen vertreten, die Schweizerische Depeschagentur, Tele Ostschweiz, das Regionaljournal SRF, Radio Top und fallweise weitere elektronische Medien.

Ausserhalb der Sessionen bilden die Medienmitteilungen aus den Kommissionen des Kantonsrates die wichtigste Grundlage für die Medienberichterstattung. Im Jahr 2010 verbreitete die Staatskanzlei 27 solcher Medienmitteilungen, 26 im Jahr 2011, 25 im Jahr 2012 und 23 im Jahr 2013. Auch Stellungnahmen und Antworten der Regierung zu parlamentarischen Vorstössen bieten häufig Themen, welche die Medien aufgreifen und journalistisch verarbeiten.

2.1.2 Dienstleistungen im Web-Bereich

Die Dienststelle Kommunikation betreut sodann den Internetauftritt des Kantonsrates. Alle Medienmitteilungen – bis zu den Match-Berichten des FC Kantonsrat – werden auf der Webseite des Kantons veröffentlicht. Zu finden sind auch allgemeine Informationen über das St.Galler Kantonsparlament, seine Mitglieder und Kommissionen. Besonders illustrativ ist ein kurzer Videofilm zur Funktionsweise des Kantonsrates. Die Zahlen der Besuche zeigen, dass er oft angeklickt wird.

Während der Sessionen wird überaus geschätzt, dass die Beschlüsse des Kantonsrates fortlaufend in knapper Form auf der Einstiegsseite des kantonalen Internetportals publiziert werden. So können Interessierte auch fern des Ratsaals ständig «à jour» sein. Seit dem Jahr 2013 gibt es eine weitere Dienstleistung der Staatskanzlei, die auf sehr positives Echo stösst: Die Entscheide des Kantonsparlamentes werden auch in den Social Media – auf Facebook und Twitter – ohne Verzug kommuniziert.

2.2 Public Relations für den Kantonsrat

2.2.1 Informationsmaterial

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

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

2.2.2 Besuche und Führungen

Eine stark nachgefragte Dienstleistung sind Führungen für Besucherinnen und Besucher während und ausserhalb der Sessionen. Für Interessierte hält die Staatskanzlei einen Videofilm zur Einführung in die Arbeit des Kantonsrates und Plätze auf der Zuschauertribüne bereit. In den Berichtsjahren 2010 bis 2014 waren es bisher gegen 90 Gruppen mit insgesamt fast 3000 Teilnehmenden. Dies waren Schülerinnen und Schüler, aber auch Erwachsene aus Ortsparteien, Frauengruppen, Schützenvereine, Jahrgängervereine und weitere Gruppierungen. Sie kamen in die Pfalz, um ihre Volksvertretung an der Arbeit zu sehen.

2.3 Ratsinformationssystem

Das seit Frühjahr 2006 von der Staatskanzlei betriebene Ratsinformationssystem (abgekürzt RIS) bewährt sich als einzige und gemeinsame Plattform für Geschäfts- und Personendaten von Regierung, Departementen und Staatskanzlei einerseits, Kantonsrat, Parlamentsdiensten und parlamentarischen Kommissionsdienst andererseits.

In den Jahren 2010 bis 2012 konnten zwei so genannte Change-Pakete realisiert werden. Dank zahlreichen kleineren Optimierungen der *internen Geschäftsverwaltung* bearbeiten die zuständigen Mitarbeitenden der Staatskanzlei und der Generalsekretariate der Departemente die Geschäfts- und Personendaten noch effizienter als bisher. Um die mit der zunehmenden Nutzungsdauer ansteigende Datenmenge optimal zu erschliessen, wurde die Suchfunktionalität ausgebaut. In der *Internetpublikation* konnten u.a. folgende Changes realisiert werden: Die von den meisten Benutzerinnen und Benutzern verwendete Geschäftssuche wurde leicht umgestaltet. Auf der Detailansicht der Abstimmung beim Geschäft wird das Abstimmungsergebnis ebenfalls angezeigt, und für die parlamentarischen Vorstösse wurde eine dritte Kategorie des Newsletters eingeführt. Werden die Stellungnahme der Regierung zu Motionen und Postulaten bzw. die Antwort auf Interpellationen und Einfache Anfragen sowie Anträge der Regierung oder des Präsidiums im Internet veröffentlicht, erhält jenes Mitglied des Kantonsrates, das als Erstunterzeichnerin oder Erstunterzeichner am Vorstoss beteiligt ist, einen gesonderten Newsletter.

Optimiert wurde zudem die Schnittstelle zwischen dem RIS und dem Protokollierungssystem. Mit den Elementen Beschluss und Struktur werden zwischen den Wortmeldungen neu auch Hinweise zum Verfahren, zu den Beschlüssen des Kantonsrates im Allgemeinen und zu den Abstimmungen im Besonderen veröffentlicht. Im Ergebnis ist die beim Geschäft am Folgetag der Behandlung zur Verfügung stehende Information weitgehend identisch mit jener im späteren Kantonsratsprotokoll. Zudem werden seit der Septembersession 2013 die Abstimmungen nicht erst Ende Woche, sondern bereits am Folgetag im RIS erfasst.

Für die künftige Weiterentwicklung des RIS stehen zwei Aspekte im Vordergrund, bei denen es um die Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit der Internetpublikation geht:

- Mit einem grundsätzlichen Umbau der Hauptnavigation soll die Zugänglichkeit der verschiedenen Inhalte vereinheitlicht und vereinfacht werden. Dabei sollen u.a. die wenig prominent platzierten Daten der Mitglieder und der Gremien des Kantonsrates sowie der Session in der Hauptnavigation sichtbar gemacht werden.
- Für die mobile Nutzung (z.B. mit Smartphone und Tablet-PC) soll die Möglichkeit eines zusätzlichen Angebots abgeklärt werden. Die Idee ist, die bereits vorhandenen Daten gleichsam neben der Internetpublikation als mobile Anwendung zur Verfügung zu stellen. Dadurch wird ein direkterer Zugriff als über die aktuelle Suchmaske und Sessionsstruktur möglich, insbesondere auf die Dokumente der Kantonsratsgeschäfte.

3 Aussenbeziehungen des Kantonsrates⁴¹

3.1 Mitwirkung in den Aussenbeziehungen des Kantons

3.1.1 Aufgabenteilung zwischen Regierung und Kantonsrat

Die Kantonsverfassung formuliert das Prinzip der aktiven, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als besonderes Staatsziel. So setzt sich der Staat zum Ziel, in Zusammenarbeit mit dem Bund, mit den anderen Kantonen und mit dem Ausland Aufgaben gemeinsam zu lösen und das gegenseitige Verständnis der Bevölkerung auf- und auszubauen sowie einen Beitrag zur Bewahrung des Friedens zu leisten.⁴²

Die Regierung leitet die staatliche Zusammenarbeit mit dem Bund, mit den anderen Kantonen und mit dem Ausland. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten schliesst sie zwischenstaatliche Vereinbarungen ab. Sie bezeichnet die Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen. Sie informiert den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen.⁴³ Demnach nimmt sie die Aussenbeziehungen wahr. Dabei ist ihre Planungs- und Führungstätigkeit vor allem aufgrund ihrer Befugnis zur Verhandlungsführung weiter gefasst als in den übrigen Politikbereichen.

3.1.2 Wahrnehmung der Mitwirkung des Kantonsrates

Der Kantonsrat wählt seine Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen.⁴⁴ Die Zuständigkeiten des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen sind die Genehmigung und Kündigung von zwischenstaatlichen Verträgen mit Verfassungs- und Gesetzesrang, die Vorgabe von Zielen sowie die Aufsicht über Regierung und Verwaltung, bezogen auf die Aussenbeziehungen des Kantons. Um diese Themenbereiche für den Kantonsrat vorzubereiten und wahrzunehmen, hat der Kantonsrat mit der Parlamentsreform 2008 die Kommission für Aussenbeziehungen geschaffen.⁴⁵ Der Kantonsrat kann mit anderen Parlamenten von sich aus verkehren.

3.1.3 Kommission für Aussenbeziehungen

Die zwischenstaatliche Vereinbarung gilt bei der Exekutive als ein geeignetes Instrument zur Regelung von Problemen.⁴⁶ Das Netz zwischenstaatlicher Vereinbarungen ist äusserst dicht und die Anzahl Vereinbarungen nimmt laufend zu. Abgeschlossen werden diese zwischenstaatlichen Vereinbarungen meist zwischen zwei oder mehreren Kantonen. Ausgehandelt werden sie durch Vertretungen der Kantonsregierungen. Dazu wurde Kritik laut,⁴⁷ weil das Parlament *nach der Ausarbeitung* einer zwischenstaatlichen Vereinbarung vor ein «fait accompli» gestellt wird: Das Parlament kann nur noch Ja oder Nein zur zwischenstaatlichen Vereinbarung sagen. Die Rolle der Parlamente beschränkt sich folglich faktisch darauf, die von den Regierungen ausgehandelten zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu genehmigen. Daraus resultieren Forderungen, die Parlamente früher und intensiver einzubeziehen.

Mit einer zwischenstaatlichen Vereinbarung gibt der Kanton Kompetenzen, aber auch *Souveränität* an zwischenstaatliche Institutionen bzw. zwischenstaatliche Organe ab. Folglich ist der Einbezug des Kantonsrates bzw. der dafür legitimierten Kommission *während* der Aushandlung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung unabdingbar. Anders ausgedrückt: Der Kantonsrat wirkt durch

⁴¹ Basis: Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 3, ABI 2010, 2979 ff.

⁴² Art. 23 KV.

⁴³ Art. 74 KV.

⁴⁴ Art. 64 Bst. b KV.

⁴⁵ Zur Parlamentsreform: ABI 2008, 423 ff. und 1169 ff.

⁴⁶ Zur Thematik «Verträge zwischen den Kantonen» siehe u.a. Häfelin/Haller/Keller: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 367 ff.

⁴⁷ Siehe beispielsweise Motion 42.06.14 «Stopp dem Demokratieabbau: Verstärkter Einbezug des Parlaments bei interkantonalen Verträgen und Konkordaten» vom 6. Juni 2006.

seine Genehmigung des Beitritts der Regierung zum Abschluss der zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die rechtsetzend sind, mit.⁴⁸ Diese Genehmigung ist in aller Regel konstitutiver Natur. Mit diesem Zusammenwirken von Regierung und Kantonsrat im Abschluss zwischenstaatlicher Vereinbarungen ist die parlamentarische Zuständigkeit definiert und auch legitimiert. Bei einem «üblichen» Gesetzgebungsverfahren wäre es indiskutabel, wenn der Kantonsrat keine materiellen Änderungen am Entwurf vornehmen könnte. Was jedoch im Gesetzgebungsprozess nicht annehmbar ist, kann auch bei einer zwischenstaatlichen Vereinbarung nicht akzeptiert werden. Folglich muss der Kantonsrat während der Aushandlung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung einbezogen werden. Nur dann ist eine inhaltliche Mitwirkung möglich. Der oft gehörte Einwand, bei zwischenstaatlichen Vereinbarungen handle es sich um weniger wichtige und nebensächliche Geschäfte, trifft nicht zu.

Die Regierung muss die Kommission für Aussenbeziehungen *während der Ausarbeitung* einer zwischenstaatlichen Vereinbarung über Inhalt und weitere Schritte der Verhandlungen informieren. Die Kommission berät zuhanden des Kantonsrates Vorlagen vor über:

- die Ausgestaltung der Ziele der Aussenbeziehungen;
- die Genehmigung von Abschluss, Änderung oder Kündigung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang;
- dem Finanzreferendum unterstehende Ausgaben aufgrund von zwischenstaatlichen Vereinbarungen;
- Gesetze und Berichte, welche die Aussenbeziehungen betreffen.⁴⁹

Sie unterbreitet dem Kantonsrat Vorschläge für die Wahl seiner Vertretungen in zwischenstaatlichen und internationalen parlamentarischen Gremien.⁵⁰ Sie lässt sich von der Regierung über die Entwicklung und wichtige Fragen der Aussenbeziehungen und über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen informieren. Sie informiert den Kantonsrat, soweit nicht die Regierung die der Kommission vermittelten Informationen mit Rücksicht auf laufende Verhandlungen als vertraulich bezeichnet hat.⁵¹ Sie hört die Kommission für Aussenbeziehungen im Hinblick auf den Abschluss oder die Änderung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang an. Die Kommission kann zuhanden der Regierung Empfehlungen abgeben.⁵²

Die Kommission hat – neben der Mitwirkung im Prozess einer zwischenstaatlichen Vereinbarung – noch einen weiteren Auftrag: Sie prüft aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten *im Bereich der Aussenbeziehungen*.⁵³ Sie hat demnach die Funktion einer Aufsichtskommission. In Bezug auf zwischenstaatliche Vereinbarungen kann diese Aufsicht bzw. Kontrollfunktion wie folgt umschrieben werden: Mit dem Beitritt zu einer zwischenstaatlichen Vereinbarung werden Kompetenzen und Rechte an die Regierung wie auch an zwischenstaatliche Organe übertragen. Die Umsetzung der Vereinbarung liegt in den Kompetenzen der entsprechenden Gremien bzw. bei zwischenstaatlichen Organen. Aus der Sicht des Kantonsrates ist es selbstredend, dass die parlamentarische Kontrolle auch zwischenstaatliche Vereinbarungen und die daraus entstandenen Organe bzw. Institutionen umfasst. Dies lässt sich einerseits damit begründen, dass der Kanton Souveränitätsrechte an zwischenstaatliche Organe abgibt. Andererseits wird durch die parlamentarische Kontrolle Transparenz hergestellt. Die Kommission hat zu einer Stärkung des Parlamentes im Bereich der Aussenbeziehungen des Kantons beigetragen.

48 Art. 65 KV.

49 Art. 16bis Abs. 1 GeschKR.

50 Art. 16bis GeschKR.

51 Art. 16ter GeschKR.

52 Art. 16quater GeschKR.

53 Art. 16bis GeschKR.

3.1.4 Zwischenstaatliche Vereinbarungen

Auf kritische Aspekte von zwischenstaatlichen Vereinbarungen hat die Kommission bei unterschiedlichen Gegebenheiten mehrfach hingewiesen.⁵⁴ Zwei sollen an dieser Stelle erwähnt sein:

- Vereinbarungen können nur schwerlich, wenn überhaupt, geändert werden. Ein Revisionsprozess benötigt mehrere Jahre mit ungewissem Ausgang: Die involvierten Kantone – die Vertretung der Regierung – müssen zu einem Konsens über die zu regelnde Materie finden. In diesem Prozess der Aushandlung sind die zuständigen parlamentarischen Kommissionen – gemäss den jeweiligen innerkantonalen gesetzlichen Bestimmungen – einzubeziehen. Die revidierte Vereinbarung muss dann durch die Kantonsparlamente genehmigt werden. Dies ist ein langer und steiniger Prozess mit vielen Unbekannten und Gefahren.
- Was geschieht, wenn Lücken im Konkordatsnetz bestehen, insbesondere bei überregionalen Vereinbarungen, die eine flächendeckende Anwendung zum Ziel haben? Es lässt sich vermehrt beobachten, dass eine flächendeckende Anwendung umso eher an die Grenzen des Machbaren stösst, je grösser der Geltungsbereich der Vereinbarung ist und je mehr politische Akteure mit Partikularinteressen sich diesbezüglich einigen müssen. Lücken im «Konkordatsnetz» verhindern, dass Vereinbarungen die von ihnen intendierte Zielsetzung bzw. die angestrebte Wirkung – die Vereinheitlichung – erreichen können.⁵⁵

Diese kritischen Punkte müssen vermehrt in die Überlegungen über den Zweck einer zwischenstaatlichen Vereinbarung und deren Geltungsbereich Eingang finden, damit zwischenstaatliche Vereinbarungen auch die beabsichtigte Wirkung entfalten.

3.2 Interparlamentarische Koordination und Mitwirkung

3.2.1 Interkantonale Plattform für Mitglieder kantonaler Parlamente

Die Interkantonale Legislativkonferenz (ILK) stellt seit dem Jahr 2012 eine Plattform für Formen der interkantonalen Zusammenarbeit dar und ermöglicht insbesondere die Koordination der kantonalen Stellungnahmen im Rahmen der Erarbeitung von Erlassen im zwischenstaatlichen Bereich. Sie kann aber auch ein Forum für darüber hinausgehende interkantonale Kontakte und Aufgaben der Parlamente darstellen. Zielsetzung ist, Position und Bedeutung der kantonalen Parlamente im interkantonalen Bereich zu stärken.⁵⁶ Die Kommission für Aussenbeziehungen wird von Fall zu Fall entscheiden, ob eine Delegation aus ihrer Mitte an einer Tagung der ILK teilnehmen wird. Nimmt die Kommission teil, informiert sie den Kantonsrat über ihre Tätigkeit.

3.2.2 Interparlamentarische Kontakte und Anlässe im Rahmen der Aussenbeziehungen

Das Präsidium, Delegationen des Präsidiums sowie Ratspräsidentin bzw. Ratspräsidenten nahmen in der Berichtsspanne verschiedene interparlamentarische Kontakte wahr. Besuche und Gegenbesuche zwischen den Ratsleitungen der kantonalen Parlamente, aber auch von Parlamenten benachbarter Bundesländer Deutschlands und Österreichs und des Fürstentums Liechtenstein bieten die Gelegenheit, Kontakte zu pflegen und auszubauen. Solche Kontakte nahm das Präsidium u.a. mit den Ratsleitungen der Parlamente der Kantone Basel-Landschaft, Luzern und Bern wahr, aber auch mit dem Präsidium der Landtage der Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern.

Der Kanton St.Gallen bzw. der Kantonsrat ist Mitglied der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP). Das Präsidium lässt sich an den Jahresversammlungen jeweils vertreten und über die traktandierten Themen informieren. Es verfolgt die Publikationen zu Themen und

⁵⁴ Siehe z.B. 32.14.04 Bericht 2014 der Kommission für Aussenbeziehungen.

⁵⁵ Vgl. Strebel, in: «Neue Zürcher Zeitung» vom 7. August 2013: Flächendeckende Konkordate – Probleme gelöst?, S. 17.

⁵⁶ Ausführlich zur ILK siehe Bericht 2012 der Kommission für Aussenbeziehungen, S. 15.

Fragen des Parlamentes im Mitteilungsblatt «Parlament» der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen und lässt interessierte Gremien des Kantonsrates mit Auszügen bedienen.

Siehe zu den Anlässen im weiteren Sinn Ziff. 4.3 dieses Berichtes.

4 Ratsbetrieb⁵⁷

4.1 Sicherstellung der Sessionen

Das Präsidium plant die Ratstätigkeit und steuert die Sessionen.⁵⁸ Es bereitet die Sessionen vor und führt sie im Zusammenwirken mit den Parlamentsdiensten durch. Dazu gehört, die Sessionen sicherzustellen. Kantonsrat, Fraktionen, Ratsmitglieder sowie Regierung und Staatsverwaltung gehen nämlich davon aus, dass jede in Aussicht gestellte Session und die Sitzungen dieser Session wie geplant und vorbereitet auch durchgeführt und abgewickelt werden können. Damit dürfen sie auch rechnen, weil die Sessionen regelmässig eine unerlässliche und unumgängliche Etappe im Entstehen und Werden von Erlassen und Beschlüssen für Projekte sind, die in einem z.T. engen Zeitplan stehen bzw. in einem bestimmten Zeitpunkt umgesetzt und vollzogen werden wollen, aber auch müssen.

Will das Präsidium sicherstellen, dass der Kantonsrat seine Aufgaben wahrnehmen und erfüllen kann, wozu er die Sessionen braucht, hat es «Grenzen der Machbarkeit» zu berücksichtigen: Wohl kann das Präsidium – neben dem Kantonsrat und der Regierung – auf ausserordentliche Sessionen ausweichen⁵⁹, doch kann der Kantonsrat nur beraten, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist⁶⁰. Eine Stellvertretung des Ratsmitglieds steht nicht zur Verfügung, dies im Gegensatz zu Mitgliedern des Präsidiums und der Parlamentsdienste⁶¹, aber auch im Gegensatz zur Regierung, die eine gesonderte Regelung ihres Funktionierens und der Stellvertretung hat⁶².

Die Staatskanzlei – und damit die Parlamentsdienste – pflegt ein Risikomanagement, das sie periodisch aktualisiert, und eine Pandemieplanung, die sie jährlich aktualisiert. Das Präsidium stellt auf die Aktualität des Risikomanagements und der Pandemieplanung der Staatskanzlei ab, indem es davon ausgeht, dass ihm der Staatssekretär und die Parlamentsdienste Entwicklungen frühzeitig kommunizieren, die den Kantonsrat betreffen können, und allfällige erforderliche Massnahmen vorschlagen.

4.2 Umfeld einer Session

4.2.1 Störung des Ratsbetriebs durch Lärm

Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten, aber auch Ratsmitglieder «auf den hinteren Rängen» des Kantonsratssaals beklagen sich häufig bis regelmässig über die Störung des Ratsbetriebs und der persönlichen Arbeitssituation, die insbesondere Gespräche unter Mitgliedern des Rates im Ratssaal, aber auch Gespräche unter Besucherinnen und Besuchern auf der Zuschauertribüne auslösen. Zu solchen, oft nicht «traktandenbezogenen» Gesprächen und Aussprachen mögen beitragen: Der Bedarf nach sofortiger Klärung, die Möglichkeit und die Gelegenheit zur direkten Besprechung und Aussprache, aber auch eine nicht interessierende Ratsdebatte, deren wesentlicher Inhalt in der vorberatenden Kommission und in der Fraktion bereits vorbesprochen und geklärt wurde, allenfalls auch die unermesslich lange Liste noch anstehender Red-

⁵⁷ Basis: Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 4, ABI 2010, 2983 ff.

⁵⁸ Art. 7 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 68 ff. GeschKR.

⁵⁹ Art. 69 Abs. 2 GeschKR.

⁶⁰ Art. 76 Abs. 1 GeschKR.

⁶¹ Art. 4 i.V.m. Art. 6 und 8 ff. sowie Art. 43 und 45 GeschKR.

⁶² Art. 13 ff. StVG.

nerinnen und Redner, aber auch das politische «Gegenüber», das gerade spricht. Tatsache ist und bleibt, dass solche Gespräche und Aussprachen sowohl im Kantonsratssaal als auch auf der Zuschauertribüne den ordentlichen Ratsbetrieb und alle Ratsmitglieder, welche die laufende Debatte verfolgen, stören. Mit Bedauern, aber auch mit etwas Hilflosigkeit muss das Präsidium feststellen, dass das Thema in jüngerer und jüngster Zeit zu einer Art «Dauerthema» geworden ist, das die Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten in der Ratsleitung und das Präsidium in seiner Verantwortung für den Ratsbetrieb betreffen und befassen.⁶³

Das Präsidium lud die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten periodisch, in der Regel aus konkretem Anlass ein, ihre Fraktionsmitglieder anzuhalten, bilaterale, trilaterale und weitere Gespräche und Aussprachen unter Ratsmitgliedern und mit Dritten *ausserhalb* des Ratssaals und der Zuschauertribüne zu führen, um den weiteren Ratsmitgliedern zu ermöglichen, die laufende Debatte des Rates ungestört mitverfolgen zu können. Gleiches betrifft auch Zuschauerinnen und Zuschauer auf der Zuschauertribüne, die mit ihren Gesprächen Ratsmitglieder insbesondere «auf den hinteren Rängen» des Kantonsratssaals stören, aber auch andere Zuschauerinnen und Zuschauer, welche die laufende Debatte des Rates ungestört mitverfolgen möchten. Periodisch ermahnen Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten Ratsmitglieder, welche solche Besprechungen und Aussprachen führen, zu Ruhe und Respekt gegenüber den weiteren Ratsmitgliedern und schliessen Zuschauerinnen und Zuschauer, wenn angezeigt, in diese Ermahnung ein. Vielleicht dezidierter als bisher wird die Ratsleitung inskünftig auch darauf bestehen, den Ratsmitgliedern das ungestörte Begleiten und Verfolgen der laufenden Ratsdebatte zu ermöglichen. Das Präsidium hat auch die Ratsweibel ermächtigt, Ratsmitglieder, die im Kantonsratssaal und auf der Zuschauertribüne Gespräche führen, darauf aufmerksam zu machen, dass sie diese ausserhalb des Kantonsratssaals und der Zuschauertribüne führen mögen. Die Ratsleitung kann die Weibel dazu sogar anweisen. Was für die Ratsmitglieder gilt, gilt selbstredend auch für alle Mitarbeitenden der Parlamentsdienste: Wer sich im Ratssaal und auf der Zuschauertribüne aufhält, respektiert die Ratsverhandlungen und führt deshalb seine Gespräche ausserhalb dieses Areals.

4.2.2 Kundgebungen

Kundgebungen mit verschiedenstem Inhalt sowie in verschiedenster Art und Form gehören zum heutigen Alltag, Kundgebungen mit politischem Inhalt bzw. mit politischer Zielsetzung zum politischen Alltag. Solche Kundgebungen können vom Protestknopf am Pullover über das bedruckte T-Shirt und die zur Mitunterzeichnung einladende, kursierende Resolution bis zur Manifestation, ja Demonstration durch Gruppen reichen.

Zuweilen wissen Präsidium, Ratspräsidentin bzw. Ratspräsident und Staatssekretär im Voraus, zuweilen aber auch erst äusserst kurzfristig, dass eine Demonstration oder eine Manifestation bevorsteht oder bereits im Gang ist. Gelegentlich haben sie aber auch überhaupt keinen Informationsvorlauf. Soweit dadurch der Kantonsrat berührt und betroffen ist, gilt Folgendes: Die Räume der Pfalz sind insofern zweckbezogen bzw. zweckgebunden, als sie das Funktionieren des Kantonsrates sicherstellen. In diesem Bereich ist eine politische Einflussnahme unerwünscht, die Ziel einer Demonstration oder Manifestation sein kann:

- Wohl sind die Verhandlungen des Kantonsrates öffentlich, und Zuhörerinnen und Zuhörer werden auf der Zuschauertribüne zugelassen, soweit Platz vorhanden ist. Äussern diese aber Beifall oder Missbilligung oder stören sie sonstwie den Ratsbetrieb, werden sie weggewiesen. Entsteht darüber hinausgehende Unruhe auf der Zuschauertribüne, lässt die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident die Tribüne nach fruchtloser Mahnung räumen und schliessen. Dazu wird die Sitzung unterbrochen.⁶⁴

⁶³ Siehe auch Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 4.2.1, ABI 2010, 2984.

⁶⁴ Art. 77, Art. 78 Abs. 1 und 3 sowie Art. 81 GeschKR.

- Eine Manifestation vor dem Regierungsgebäude wird toleriert, soweit und solange die Mitglieder von Kantonsrat und Regierung freien Zugang zur Pfalz haben. Ab Januar 2013 regeln das Strassengesetz⁶⁵ und die Verordnung der Regierung über den Klosterplatz in St.Gallen⁶⁶ die Nutzung des Klosterplatzes. Danach erteilt die Staatskanzlei die Bewilligung zur Nutzung des Klosterplatzes in Form von gesteigertem Gemeingebrauch oder verweigert die Bewilligung. Danach wird sich der Staatssekretär für die Beurteilung künftiger Manifestationen richten, die auf dem Klosterplatz stattfinden, auch für solche, deren Adressat der Kantonsrat ist.

4.3 Session und Anlässe

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

- Feier zu Ehren der neu gewählten Ratspräsidentin bzw. des neu gewählten Ratspräsidenten der bevorstehenden Amtsdauer;
- Kantonsratsausflug zu Beginn und in der Mitte einer Amtsdauer;
- «les adieux» am Ende einer Amtsdauer;
- regelmässiger Besuch einer Vorstellung im Stadttheater St.Gallen bzw. – alternativ – eines Konzertes in der Tonhalle St.Gallen auf Einladung von Konzert und Theater St.Gallen;
- Veranstaltungen und Anlässe zur Information des Kantonsrates über Themen in seinem Zuständigkeits- bzw. Interessenbereich, in der Berichtsspanne z.B. Informations- und Diskussionsanlässe über die Tarife des öffentlichen Verkehrs, über die Situation der Gastronomie und über die neue Spitalfinanzierung.

Siehe zu den Anlässen im Rahmen der Aussenbeziehungen Ziff. 3.2.2 dieses Berichtes.

5 Infrastruktur, Raum und Sicherheit für den Kantonsrat

5.1 Infrastruktur

Die Audio-, Video- und Abstimmungsanlage aus dem Jahr 2002 versieht ihre Dienste mehr oder weniger zuverlässig. Aus Alterungsgründen aufgetretene Störungen konnten praktisch immer im Hintergrund ohne Beeinträchtigung des Ratsbetriebs behoben werden. Der Ersatz der Anlage ist in Planung und wird im Frühjahr 2015 erfolgen.

Die vom Kantonsrat genutzten Räume wurden mit dem WLAN der IGKOMSG ausgestattet. Dies erlaubt die kostenlose Nutzung des WLAN nach einer Identifizierung via SMS. Ausserdem können die Mitarbeitenden der Staatsverwaltung mit ihrem Geschäftsnotebook direkt auf ihren elektronischen Arbeitsplatz zugreifen.

5.2 Raum

An den Räumlichkeiten ergaben sich im Berichtszeitraum gegenüber dem vorherigen keine Veränderungen. Die Fraktionssitzungen der SP-GRÜ-Fraktion jeweils unmittelbar vor der bevorstehenden Session finden neu im Sitzungszimmer 801 an der Moosbruggstrasse 11 statt.

⁶⁵ sGS 732.1.

⁶⁶ sGS 732.12.

5.3 Sicherheit

5.3.1 Sicherheit während der Sessionen

In der Februarsession 2011 wurden die Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushaltes⁶⁷ behandelt. Thematisiert wurde dabei u.a. die Abschaffung des nach dem Amoklauf im Kantonsratssaal in Zug vom 27. September 2001 eingeführten Sicherheitsdienstes. Der Kantonsrat stimmte dieser Massnahme zu. Seither wird auf konkrete Sicherheitsmassnahmen während der Session verzichtet. Im Anschluss an diesen Verzicht hat das Präsidium die Staatskanzlei eingeladen, jeweils angemessene Zeit vor einer Session die Sicherheitslage zu prüfen und zu beurteilen, um das Sicherheits- und Justizdepartement zuhanden der Kantonspolizei über den Bedarf einer erhöhten Präsenz der Polizei während der bevorstehenden Session zu informieren. Dabei wird der Staatssekretär die Ratspräsidentin bzw. den Ratspräsidenten konsultieren und das Präsidium informieren, falls ein Sicherheitsdispositiv aufgebaut und der Sicherheitsstandard im Kantonsrat während der bevorstehenden Session erhöht werden muss.

5.3.2 Secure-E-Mail-Service

Der im Jahr 2009 für die vertrauliche E-Mail-Kommunikation unter den Mitgliedern der ständigen Kommissionen – mit Ausnahme der Redaktionskommission – evaluierte Secure-E-Mail-Service⁶⁸ ist nie von allen Kommissionsmitgliedern aktiv genutzt worden. Sein Einsatz beschränkte sich bald auf einige Subkommissionen und in letzter Zeit vorwiegend auf den bilateralen E-Mail-Verkehr zwischen Geschäftsführer und einzelnen Kommissionsmitgliedern. In der Praxis wurden vertrauliche Unterlagen in aller Regel mit entsprechend gekennzeichnete Briefpost zugestellt. Die bereits im Jahr 2009 diskutierte Variante der sicheren Einweg-Kommunikation im geschützten Bereich (Extranet) des RIS nutzt die Finanzkommission seit dessen Anfängen. Sie entschied schon bald nach dessen Einführung, auf den Secure-E-Mail-Service zu verzichten. Der Kantonsrat lehnte am 27. November 2012 im Rahmen der Beratung des Voranschlags 2013 den entsprechenden Streichungsantrag der Finanzkommission knapp ab. Nachdem die Staatswirtschaftliche Kommission am 19. Juni 2014, die Kommission für Aussenbeziehungen am 14. August 2014 und die Rechtspflegekommission am 4. September 2014 dennoch beschlossen, ab der Prüfungstätigkeit 2014/2015 auf den Secure-E-Mail-Service zu verzichten, wird die Staatskanzlei diesen auf den nächstmöglichen Zeitpunkt künden.

5.3.3 Persönlicher Sichtausweis

Die Anleitung der Parlamentsdienste vom 21. Mai 2012 zum Ratsbetrieb hält zum persönlichen Ausweis fest: Ratsmitglieder und Mitarbeitende der Parlamentsdienste erhalten einen persönlichen Sichtausweis. Dieser Ausweis dient:

1. als persönliches Identifikationsmedium und Namensschild;
2. als Zutrittsberechtigung ins Regierungsgebäude auch ausserhalb der Sessionen;
3. als Zutrittsberechtigung zum Kantonsratssaal.

Trotz des vom Kantonsrat beschlossenen Verzichts auf Sicherheitsmassnahmen rund um die Session müssen alle Personen, die sich im Kantonsratssaal, im Korridor vor dem Kantonsratssaal und im Ratsstübli aufhalten, ihren persönlichen Sichtausweis gut sichtbar tragen. Dies gilt auch für Personen der Staatsverwaltung, die in ihrer Funktion nur temporär anwesend sind. Vergessen bzw. verlieren Mitglieder des Kantonsrates ihren persönlichen Sichtausweis, erhalten Sie am Empfang beim Haupteingang des Regierungsgebäudes einen Tagesausweis bzw. bei Verlust einen neuen Ausweis.

Der parlamentarische Alltag zeigt die Notwendigkeit, den Mitgliedern des Kantonsrates das Tragen ihres persönlichen Sichtausweises während der Sessionen periodisch in Erinnerung zu rufen.

⁶⁷ 33.11.09 Kantonsratsbeschluss über Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushaltes (Abschnitt I Ziff. 2 Kantonsrat: Abschaffung des Sicherheitsdienstes) [ABI 2011, 630].

⁶⁸ Siehe ABI 2010, 2987 f.

B. Geschäftsreglement des Kantonsrates

6 Organisation des Kantonsrates

6.1 Befugnisse des Kantonsrates

Der Kantonsrat übt seine Befugnisse in verschiedenen Formen aus.⁶⁹ Das Geschäftsreglement des Kantonsrates nennt in der Nähe von Verfassungs- und Gesetzgebung die Genehmigung von Erlassen.⁷⁰ Unter die Genehmigung fielen ursprünglich zur Hauptsache Verordnungen und Beschlüsse der Regierung, die der Genehmigung des Kantonsrates bedurften, um rechtswirksam zu werden. Dazu gehörten beispielsweise die bisherige Besoldungsordnung für das Staatspersonal und die Besoldungsordnung für Magistratspersonen. Nach der geltenden Kantonsverfassung genehmigt der Kantonsrat aber auch Abschluss und Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang.⁷¹ Solche Geschäfte befassten den Kantonsrat in jüngerer Zeit regelmässig bis häufig⁷² und zunehmend sicher auch in Zukunft. Regelmässigkeit und Häufigkeit dieser Geschäfte rechtfertigen, sie in den Katalog der Formen aufzunehmen, durch die der Kantonsrat seine Befugnisse ausübt.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

b) Formen

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

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

6.2 Zuständigkeit des Präsidiums

Die Bestimmungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates über Organisation und Befugnisse⁷³ setzen zum Teil um, was die Kantonsverfassung und das Staatsverwaltungsgesetz in diesem Bereich vorgeben, positionieren im Übrigen aber den Kantonsrat und dessen Organe in deren Organisation, in deren Zuständigkeiten und in deren Befugnissen. So konstituiert und de-

⁶⁹ Art. 2 GeschKR.

⁷⁰ Art. 2 Bst. f GeschKR.

⁷¹ Art. 65 Bst. c KV.

⁷² Siehe Bericht 2013 der Kommission für Aussenbeziehungen vom 22. April 2013 (Ziff. 4.1), Bericht 2012 der Kommission für Aussenbeziehungen vom 22. Februar 2012 (Ziff. 4.1), Bericht 2011 der Kommission für Aussenbeziehungen vom 4. April 2011 (Ziff. 3.1) und Bericht 2010 der Kommission für Aussenbeziehungen (Ziff. 2.1).

⁷³ Abschnitt I GeschKR.

terminiert das Geschäftsreglement u.a. auch das Präsidium des Kantonsrates, nämlich in seiner Bestellung, in seiner Zusammensetzung, in seiner Zuständigkeit und in Funktionen von Mitgliedern des Präsidiums.⁷⁴

Die zentrale Aufgabe des Präsidiums ist, über die Handhabung von Organisation und Verfahren des Kantonsrates beizutragen, dass der Kantonsrat seine ihm von der Kantonsverfassung zugeschienenen Aufgaben wahrnehmen und erfüllen kann. Das Geschäftsreglement des Kantonsrates erklärt das Präsidium für Bereiche bzw. in Bereichen zuständig und verantwortlich, die von grundsätzlicher und weitreichender Bedeutung für Kantonsrat und Ratsbetrieb sind, aber auch für solche, die eher auf den Einzelfall ausgerichtet sind bzw. vorwiegend administrativen Charakter haben, und ferner für solche, die sich in der Vorbereitung von Beschlüssen des Kantonsrates erschöpfen. Das Geschäftsreglement spricht diesbezüglich das Präsidium in folgenden Bereichen mit folgenden Aufgaben an:

Bereich	Aufgabe des Präsidiums	Referenz (GeschKR)
Planung der Ratstätigkeit und Sessionen	<ul style="list-style-type: none"> – Planung der Ratstätigkeit auf wenigstens 4 Jahre – Festlegung der Daten der ordentlichen Sessionen – Festsetzung des Geschäftsverzeichnisses der Sessionen – Festlegung des Beginns der ordentlichen Sessionen auf wenigstens 4 Jahre – Anordnung einer ausserordentlichen Session – Bekanntgabe der Sessionsdauer 	7/1/a 7/1/a 7/1/b 68/2 69/2 71/2
Ratsbetrieb im engeren Sinn	<ul style="list-style-type: none"> – Einsetzung zusätzlicher Stimmenzählergruppen, wenn zeitraubende geheime Wahlen anstehen – Einladung an die Rechtspflegekommission zur Prüfung von Wahlen – Zusammenrufen der Präsidenten der ständigen Kommissionen zur Besprechung gemeinsamer Fragen – Bezeichnung der zuständigen Kommission, wenn mehrere Kommissionen für die Behandlung eines Geschäftes in Frage kommen – Kommissionsbestellung, wenn die Behandlung einer Vorlage dringlich ist – Vorbereitung des Schlüssels für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen – Sorge für die allgemeine Einführung neuer Mitglieder des Kantonsrates in die Amtstätigkeit – Entscheid über Anstände bei der Einsichtgabe in Kommissionsprotokolle – Gestatten von Erklärungen der Regierung und der Fraktionen ausserhalb der im Geschäftsverzeichnis aufgeführten Geschäfte – Beschränkung der für eine Vorlage zur Verfügung stehenden Redezeit und Zuteilung der Anteile an der gesamten Redezeit auf die Fraktionen und die keiner Fraktion angehörenden Mitglieder – Selbständiges Einbringen von Vorlagen – Anordnung einer Eintretensdiskussion, auch wenn das Eintreten auf eine Vorlage nicht bestritten wird – Bestreitung der Zulässigkeit eines parlamentarischen Vorstosses 	11/3 14bis 19/2 19ter 21/2 25/2 35 67/3 82/2 87/3 91/2 93/3 110/1

⁷⁴ Art. 3 ff. GeschKR.

Bereich	Aufgabe des Präsidiums	Referenz (GeschKR)
	<ul style="list-style-type: none"> – Stellungnahme mit Antrag zur Zulässigkeit eines parlamentarischen Vorstosses, wenn dessen Zulässigkeit bestritten wird – Behandlung eines parlamentarischen Vorstosses, wenn die Regierung für die Behandlung nicht zuständig ist – Einreichung einer Standesinitiative – Einladung an die Regierung zur Berichterstattung über eine Eingabe – Erlass von Richtlinien über das Abstimmen mit der elektronischen Abstimmungsanlage – Entscheid über die Berichtigung von Fehlern im Kantonsratsprotokoll 	<p>110/1</p> <p>124</p> <p>124ter 127/2</p> <p>133bis/2</p> <p>147/1</p>
Mitwirkung bei Wahlen und Bestellung von Organen des Kantonsrates	<ul style="list-style-type: none"> – Wahl der Mitglieder und der Präsidentin bzw. des Präsidenten der vorberatenden Kommissionen, soweit sie nicht vom Kantonsrat gewählt werden – Genehmigung der Wahl der Leiterin bzw. des Leiters des parlamentarischen Kommissionsdienstes – Bezeichnung der Vertretung des Kantonsrates bei vom Kantonsrat eingereichten Standesbegehren für die Anhörung durch die zuständige Kommission der eidgenössischen Räte – Kommissionsbestellung, wenn die Behandlung einer Vorlage dringlich ist – darauf achten, dass bei Vorbereitung und Durchführung der Wahl der Kommissionen die Kommissionstätigkeit nicht durch Befangenheit von Mitgliedern beeinträchtigt wird 	<p>7/1/c</p> <p>7/1/c^{bis}</p> <p>7/1/c^{ter}</p> <p>21/2</p> <p>22</p>
Gestaltung und Handhabung der Geschäftsordnung des Kantonsrates	<ul style="list-style-type: none"> – Auslegung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates und Überwachung der Anwendung – Berichterstattung über die Tätigkeit des Parlamentes auf Mitte der Amtsdauer und allfällige Initiierung von Verbesserungen von Organisation und Verfahren des Kantonsrates – Vorbereitung von Änderungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates und von Beschlüssen, welche die Geschäftsordnung des Kantonsrates betreffen 	<p>7/1d</p> <p>7/1e</p> <p>7/1f</p>
Mitwirkung in der Umsetzung von Erlassen und Beschlüssen des Kantonsrates	Erlass der erläuternden Berichte für Volksabstimmungen	7/3
Mitwirkung in der Gestaltung des Finanzhaushaltes des Kantonsrates	<ul style="list-style-type: none"> – Vorbereitung des Abschnitts «Kantonsrat» des Staatsvoranschlags und Überwachung der entsprechenden Ausgaben – Zustimmung, wenn Vorladungen und Gutachten im Rahmen der Kommissionstätigkeit erhebliche Kosten ergeben – Zustimmung, wenn die Einladung von Sachverständigen sowie Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern im Rahmen der Kommissionstätigkeit erhebliche Kosten verursachen – Festlegung der Höhe der Funktionsentschädigungen – Zusprechen ausserordentlicher Entschädigungen – Ausrichtung der Entschädigung an Fraktionsmitglieder für eine zusätzliche Fraktionssitzung – Festlegung der Höhe der Aufwandsentschädigung 	<p>7/1/g</p> <p>23/3</p> <p>52/2</p> <p>156/3</p> <p>157</p> <p>158/3</p> <p>158bis/3</p>

Die gewichtigen Zuständigkeiten des Präsidiums nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates zeigen: Das Präsidium plant die Ratstätigkeit, bereitet die Sessionen des Kantonsrates vor, gestaltet und steuert den Ratsbetrieb des Kantonsrates, verstanden im umfassenden Sinn, und prägt die Rechtsgrundlagen dafür, die Geschäftsordnung des Kantonsrates. Auch hat es gewisse Befugnisse im Rahmen des Finanzhaushaltes des Kantonsrates. Dadurch typisiert es sich in seinen Aufgaben und hebt sich von den Kommissionen ab, von den ständigen Kommissionen mit deren hauptsächlichlicher Zuständigkeit in der Wahrnehmung der parlamentarischen Aufsicht, aber auch von den nicht ständigen Kommissionen mit der ausschliesslichen Zuständigkeit in der Vorberatung der Geschäfte zuhanden des Kantonsrates, ferner von den Vertretungen mit vorwiegenden Repräsentationsaufgaben.

Eine Zuständigkeitsordnung verschafft das Recht, die zugeschiedene Zuständigkeit wahrzunehmen und auszuüben, begründet aber auch die Verpflichtung dazu. Sie bindet damit in Verantwortung und Verantwortlichkeit ein. Im Weiteren gewährleistet sie Voraussehbarkeit und damit Sicherheit. Wahrnehmung und Ausübung der Zuständigkeit unter dem Vorbehalt der «Weiterzugsmöglichkeit» bzw. der Zustimmung oder Neu Beurteilung durch das übergeordnete Organ zu stellen, bedarf sorgfältiger Beurteilung, wer zu welcher Aufgabe geeignet und damit berufen ist.

Der Kantonsrat übt seine verfassungs- und gesetzmässigen Befugnisse in seiner Gesamtheit aus⁷⁵, so namentlich Rechtsetzung, parlamentarische Aufsicht über Regierung, Staatsverwaltung und Justiz, Wahlen der Spitze von Behörden, Gestaltung des Staatshaushaltes u.a.m. Präsidium, Kommissionen und Fraktionen wirken bei der Vorbereitung mit und können selbständig nur handeln, soweit das Geschäftsreglement des Kantonsrates es vorsieht.⁷⁶ Das Präsidium ist für die Geschäftsordnung und den Geschäftsgang des Kantonsrates besorgt, damit auch für den Rahmen und das Umfeld, in denen der Kantonsrat seine Befugnisse optimal wahrnehmen und ausüben kann. Diese Zuscheidung von Zuständigkeiten und Befugnissen an je verschiedene Organe des Parlamentes – Kantonsrat als Plenum, Präsidium, Kommissionen und Fraktionen – macht Sinn, wird aber durch die Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates im Rahmen der Auflistung der Zuständigkeiten des Präsidiums relativiert, wonach Entscheide des Präsidiums generell an den Kantonsrat weitergezogen werden können⁷⁷. Das Präsidium schlägt deshalb vor, ihm die ihm zugewiesenen Zuständigkeiten und Befugnisse in abschliessender Zuständigkeit zu überlassen bzw. zu überantworten. Damit entfällt die «Weiterzugsmöglichkeit» aller «Entscheide» des Präsidiums an den Kantonsrat, was immer der seinerzeitige Reglementgeber – der Grosse Rat des Jahres 1979 – darunter verstanden haben mag. Davon ist der Ordnungsantrag, der sich vom «Weiterzug» unterscheidet und absetzt, nicht betroffen.⁷⁸

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

d) Zuständigkeit

Art. 7. 1 Das Präsidium:

- a) plant die Ratstätigkeit auf wenigstens vier Jahre und legt darin die Daten der ordentlichen Sessionen fest;
- b) setzt das Geschäftsverzeichnis der Sessionen nach Anhören der Regierung fest;
- c) wählt Mitglieder und Präsidenten der Kommissionen, soweit sie nicht vom Kantonsrat gewählt werden;
- c^{bis}) genehmigt die Wahl des Leiters des parlamentarischen Kommissionsdienstes;

⁷⁵ Art. 1 Abs. 1 GeschKR.

⁷⁶ Art. 1 Abs. 2 GeschKR.

⁷⁷ Art. 7 Abs. 2 GeschKR.

⁷⁸ Siehe Ziff. 8.2.3 dieses Berichtes.

- c^{ter}) bezeichnet bei vom Kantonsrat eingereichten Standesinitiativen die Vertretung für die Anhörung durch die zuständige Kommission der eidgenössischen Räte;⁷⁹
- d) legt das Reglement aus und überwacht dessen Anwendung;
- e) unterbreitet dem Kantonsrat auf Mitte der vierjährigen Amtsdauer einen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes und schlägt gegebenenfalls Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor;
- f) bereitet Reglementsänderungen und Beschlüsse vor, welche die Geschäftsordnung des Kantonsrates betreffen;
- g) bereitet den Abschnitt «Kantonsrat» des Staatsvoranschlags vor und überwacht diese Ausgaben.

² ~~Entscheide des Präsidiums können an den Kantonsrat weitergezogen werden.~~

³ Das Präsidium erlässt unter Zuzug des Präsidenten der vorberatenden Kommission die erläuternden Berichte für Volksabstimmungen, soweit der Kantonsrat im Einzelfall nichts anderes beschliesst.

6.3 Kommissionen

6.3.1 Kommissionssystem und Kommissionen

Der Kantonsrat lud das Präsidium in der Februarsession 2013 ein, eine Erweiterung des Kommissionssystems mit ständigen Fachbereichskommissionen unter Abgleichung mit den bestehenden ständigen Kommissionen und unter Beibehaltung der nicht ständigen Kommissionen zu prüfen sowie dem Kantonsrat über das Ergebnis der Prüfung zu berichten und ihm allenfalls Antrag auf eine entsprechende Revision des Geschäftsreglementes zu stellen.⁸⁰

Das Präsidium nahm in Aussicht, auf der Grundlage des «Ist-Zustandes» des Kommissionssystems und der Kommissionen des Kantonsrates im Oktober des Jahres 2014 eine Grundsatzdiskussion über das künftige Kommissionssystem und die künftigen Kommissionen des Kantonsrates zu führen, um dem Kantonsrat auf die Novembersession 2014 seinen Bericht mit einem Vorschlag zu unterbreiten. In dieser Session soll nämlich der Kantonsrat die Weichen für das künftige Kommissionssystem und die künftigen Kommissionen des Kantonsrates stellen und das Präsidium einladen, ihm eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten, worin es die Neuerungen über die entsprechende Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates entwirft.

Das Präsidium berichtet dem Kantonsrat über das Kommissionssystem und die Kommissionen des Kantonsrates insgesamt in einem gesonderten Bericht auf die Novembersession 2014. Aus konkretem Anlass erachtet es das Präsidium aber als angezeigt, die Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates über die Zuständigkeiten der Rechtspflegekommission im Allgemeinen verzugslos zu ergänzen, nach der die Rechtspflegekommission Disziplinarfälle sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden vorberät.⁸¹ Das Personalgesetz⁸², in Vollzug im Wesentlichen ab 1. Juni 2012, führt die Administrativuntersuchung ein, die zur Klärung des Sachverhalts eingeleitet werden kann, wenn Anhaltspunkte bestehen, dass Mitarbeitende der Staatsverwaltung Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis verletzt haben. Für die Einleitung einer solchen Administrativuntersuchung ist der Kantonsrat gegenüber Mitgliedern der Regierung und gegenüber dem Staatssekretär sowie gegenüber Richterinnen und Richtern des Kantonsgerichtes und des Verwaltungsgerichtes zuständig.⁸³ Was die Zuständigkeit des Kantonsra-

⁷⁹ Art. 116 Abs. 4 des BG über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002, SR 171.10.

⁸⁰ Gutgeheissenes Postulat 43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen», ABI 2013, 760.

⁸¹ Art. 14 Abs. 1 Bst. d GeschKR.

⁸² sGS 143.1; abgekürzt PersG.

⁸³ Art. 73 und 74 Bst. a PersG.

tes betrifft, muss es Zuständigkeit und Aufgabe der Rechtspflegekommission sein, die Einleitung einer Administrativuntersuchung gegen Mitglieder der Regierung, gegen den Staatssekretär sowie gegen Richterinnen und Richter des Kantonsgerichtes und des Verwaltungsgerichtes zu instruieren.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

a) allgemein

Art. 14.¹ Die Rechtspflegekommission berät folgende Angelegenheiten vor:

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

² Der Kantonsrat kann ausnahmsweise eine besondere Kommission bestellen.

6.3.2 Stellvertretung für Kommissionsmitglieder

Stellvertretung und Temporär-Ersatz

Periodisch hat sich das Präsidium mit der Frage zu befassen, ob dem Kommissionsbetrieb nicht zum Vorteil gereichte, eine Stellvertretung für Kommissionsmitglieder zu haben, die ihre Kommissionsmitgliedschaft nicht wahrnehmen können. In diesem Zusammenhang wurde auch schon ein Temporär-Ersatz von Kommissionsmitgliedern angesprochen, d.h. einen zeitlich limitierten Ersatz eines Kommissionsmitglieds mit der Möglichkeit, dass das temporär ersetzte Kommissionsmitglied nach der «Auszeit» wieder in die Kommission zurückkehren kann.

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates kennt weder die Stellvertretung noch den Temporär-Ersatz von Kommissionsmitgliedern. Aufgrund von Anregungen aus der Mitte des Kantonsrates griff das Präsidium das Thema der Stellvertretung von Kommissionsmitgliedern, insbesondere von Mitgliedern der ständigen Kommissionen, sowohl in seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 1990 bis 1994 als auch in seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 1994 bis 1998 auf, sah aber jedes Mal davon ab, dem Kantonsrat eine Stellvertretungsregelung für Mitglieder ständiger Kommissionen vorzuschlagen.⁸⁴ Der seinerzeitige Grosse Rat stellte sich stets hinter sein Präsidium und verzichtete auf die Einführung einer Regelung für die Stellvertretung von Kommissionsmitgliedern.

Ständige Kommissionen

Der Kantonsrat wählt zu Beginn der Amtsdauer und auf die bevorstehende Amtsdauer⁸⁵ die Mitglieder seiner ständigen Kommissionen.⁸⁶ Die ständigen Kommissionen haben in aller Regel eine auf das Jahr angelegte Terminplanung, welche die Kommissionstätigkeit voraussehbar macht.

⁸⁴ Referenzen:

- Bericht des Präsidiums vom 13. April 1994 über die Tätigkeit des Parlamentes 1990 bis 1994, Abschnitt I Ziff. 3 Bst. a/dd (ABI 1994, 909)
- Bericht des Präsidiums vom 19. Oktober 1998 über die Tätigkeit des Parlamentes 1994 bis 1998, Ziff. 1.3.3 (ABI 1998, 2449).

⁸⁵ Vorbehältlich des Ablaufes der maximalen Dauer der Mitgliedschaft in der ständigen Kommission vor Ablauf der Amtsdauer.

⁸⁶ Art. 12 GeschKR.

Die Mitgliedschaft in den ständigen Kommissionen ist auf Dauer angelegt – sechs Jahre für Kommissionsmitglieder, acht Jahre für Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten, unlimitiert für Mitglieder sowie Präsidentin und Präsident der Redaktionskommission⁸⁷ – mit dem Ziel und Zweck, dass die Kommissionsmitglieder sowie die Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten in der Erfüllung der Kommissionsaufgaben Fachkompetenz und Erfahrung sammeln und zur Anwendung bringen können. Bei den ständigen Kommissionen ist die Permanenz der Kommissionsmitgliedschaft ein wesentliches Element nutzbringender Mitwirkung in der Kommission. Fachkompetenz, Kenntnisse und Erfahrungen über eine längere Zeit sind deshalb Voraussetzungen für eine aktive Mitwirkung. Eine Stellvertretung, auch im Sinn eines Temporär-Ersatzes, die zu greifen hätte, wenn das ordentliche Mitglied an der Kommissionstätigkeit, namentlich an den Kommissionssitzungen, nicht teilnehmen könnte, wäre höchstens «Platzhaltung», nicht aber eigentliche Stellvertretung. Aus den ständigen Kommissionen war denn auch in jüngerer Zeit weder ein Bedarf erkennbar, noch wurde ein Wunsch ausgesprochen, für diese Mitglieder eine Stellvertretung, allenfalls einen Temporär-Ersatz, zu installieren.

Das Präsidium verzichtet darauf, die Stellvertretung von Mitgliedern ständiger Kommissionen zu konkretisieren und dem Kantonsrat einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten. In diesen Verzicht bezieht es auch die Konkretisierung eines allfälligen Temporär-Ersatzes von Mitgliedern ständiger Kommissionen ein. Es hat sich aber bereits vorgemerkt, die Stellvertretung von Mitgliedern ständiger Kommissionen zu klären, zu konkretisieren und im Bedarfsfall zu regeln, wenn sich der Kantonsrat für eine Erweiterung der Anzahl und der Arten ständiger Kommissionen im Rahmen der Überprüfung des Kommissionssystems aussprechen sollte.⁸⁸

Nicht ständige Kommissionen

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates geht von der Anwesenheit der Mitglieder der nicht ständigen Kommissionen bei der Kommissionstätigkeit, insbesondere bei Kommissionssitzungen, aus und regelt die Abwesenheit wie folgt: Kann ein Kommissionsmitglied an einer Sitzung nicht teilnehmen, entschuldigt es sich rechtzeitig bei der Kommissionspräsidentin bzw. beim Kommissionspräsidenten.⁸⁹ Das abwesende Kommissionsmitglied bleibt somit unersetzt. Kann ein Kommissionsmitglied im Wesentlichen nicht an den Verhandlungen der Kommission teilnehmen, reicht es der Fraktionspräsidentin bzw. dem Fraktionspräsidenten seinen Rücktritt ein. Diese bzw. dieser macht der Ratspräsidentin bzw. dem Ratspräsidenten einen Vorschlag für die Ersatzwahl.⁹⁰

Kantonsrat und Präsidium bestellten in der Novembersession 2013 die vorberatende Kommission, welche die Kantonsratsbeschlüsse über die Investitionen in die Infrastruktur der öffentlichen Spitäler⁹¹ und den Kantonsratsbeschluss über die Gewährung eines Darlehens an die Stiftung Ostschweizer Kinderspital für einen Neubau auf dem Areal des Kantonsspitals St.Gallen⁹² vorzubereiten hatte. Konzipierung und Planung der Vorberatung dieser Vorlagen sahen sieben Kommissionssitzungen, zusätzlich einen Reservetermin, im Dezember 2013 und schwergewichtig im Januar 2014 vor. Gewisse Kommissionsmitglieder bekundeten Mühe, die erwartete Mitwirkung in der vorberatenden Kommission wegen der voraussichtlichen zeitlichen Beanspruchung bewältigen zu können. Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten regten die Zulassung der Stellvertretung oder einer der Stellvertretung in der Wirkung gleichkommenden Regelung an. Dabei betonten sie *die Besonderheiten* der Vorberatung der Vorlagen namentlich in zeitlicher Hinsicht. Sie regten den Kantonsratspräsidenten an, über den Ersatz von Kommissionsmitgliedern hinaus auch den «Rück-Ersatz» von Kommissionsmitgliedern zuzulassen, die bereits Kommissionsmitglieder waren, aber wegen Nichtverfügbarkeit für einzelne Sitzungen zu ersetzen gewesen wären.

⁸⁷ Art. 20 GeschKR.

⁸⁸ Siehe Ziff. 6.3.1 dieses Berichtes.

⁸⁹ Art. 55 Abs. 1 GeschKR.

⁹⁰ Art. 55 Abs. 2 GeschKR.

⁹¹ 35.13.04.

⁹² 37.13.02.

Das Präsidium geht davon aus, wenn es auf Vorschlag der Fraktionen die Mitglieder in die vorbereitenden Kommissionen wählt, dass die Fraktionen geeignete und interessierte Fraktionsmitglieder für die betreffenden vorbereitenden Kommissionen vorschlagen und in diese delegieren, nicht nur «Nummern» im Umfang der Kommissionssitze, die den Fraktionen zustehen. Unter diesem Gesichtspunkt sind die Bestimmungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates über die Anwesenheit der Kommissionsmitglieder, deren Abwesenheit und deren Rücktritt⁹³ für die nicht ständigen Kommissionen richtig und in aller Regel adäquat. Nur in besonderen Situationen, z.B. im Fall extremster Beanspruchung der Mitglieder einer nicht ständigen Kommission durch die Vorberatung, kann es angezeigt sein, eine Sonderregelung zu treffen, die Richtung Stellvertretung bzw. Temporär-Ersatz von Kommissionsmitgliedern geht. Das Präsidium möchte aber davon absehen, aus einer «Einmaligkeit», welche die die Kantonsratsbeschlüsse über die Investitionen in die Infrastruktur der öffentlichen Spitäler vorbereitende Kommission für sich in Anspruch nehmen konnte, zum Anlass einer Normierung der Stellvertretung von Kommissionsmitgliedern bzw. eines Temporär-Ersatzes für Kommissionsmitglieder nicht ständiger Kommissionen zu nehmen. Vielmehr schlägt es vor, eine Bestimmung zu erlassen, die es dem Präsidium im konkreten Fall erlaubt, eine situationsbezogene Regelung in Richtung Stellvertretung von Mitgliedern nicht ständiger Kommissionen bzw. in Richtung Temporär-Ersatz zu beschliessen.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Anwesenheit, Abwesenheit und Rücktritt

Art. 55.¹ Die Kommissionsmitglieder nehmen an den Kommissionssitzungen teil.

² Kann ein Kommissionsmitglied an einer Sitzung nicht teilnehmen, so entschuldigt es sich rechtzeitig beim Präsidenten.

³ Kann ein Kommissionsmitglied im Wesentlichen nicht an den Verhandlungen teilnehmen, so reicht es dem Fraktionspräsidenten seinen Rücktritt ein. Dieser macht dem Präsidenten einen Vorschlag für die Ersatzwahl.

⁴ Das Präsidium kann in besonderen Fällen die Stellvertretung von Kommissionsmitgliedern oder den zeitlich begrenzten Ersatz von Kommissionsmitgliedern vorsehen.

6.3.3 Behelf für Präsidentinnen und Präsidenten der nicht ständigen Kommissionen

Das Präsidium stellt den Präsidentinnen und Präsidenten der nicht ständigen Kommissionen einen Behelf unter dem Titel «Nicht ständige Kommissionen des Kantonsrates präsidieren» zur Verfügung. Dieser Behelf bezweckt, Präsidentinnen und Präsidenten der nicht ständigen Kommissionen in Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Kommissionstätigkeit, insbesondere der Kommissionssitzungen, zu unterstützen. Er kann auch der allgemeinen Information über die nicht ständigen Kommissionen dienen. Diesem Behelf ist ein Schema für die Leitung einer Sitzung einer nicht ständigen Kommission angehängt.

Wen der Kantonsrat und das Präsidium zur Präsidentin bzw. zum Präsidenten einer nicht ständigen Kommission gewählt haben, erhält die entsprechende Information des Präsidiums und findet darauf den Link auf den Behelf, der im geschützten Bereich (Extranet) des RIS zur Verfügung steht.⁹⁴

⁹³ Art. 55 GeschKR.

⁹⁴ <https://www.ratsinfo.sg.ch/home/login/extranet/hilfsmittel0.html>.

6.3bis Fraktionen

Als Fraktion gilt eine Gruppe von wenigstens sieben Mitgliedern des Kantonsrates.⁹⁵ Jeweils im Vorfeld einer neuen Amtsdauer diskutiert das Präsidium die Mindestgrösse für die Bildung einer Fraktion, und der Kantonsrat befindet darüber jeweils zu Beginn der entsprechenden Amtsdauer. Im gleichen Zeitraum diskutiert das Präsidium den Schlüssel für die Zuteilung der Kommissions-sitze an die Fraktionen, und der Kantonsrat beschliesst dann auf Antrag des Präsidiums diesen Schlüssel. Die Fraktionen sind nämlich bei den Wahlen angemessen zu berücksichtigen.⁹⁶ Dabei legt das Präsidium jeweils Wert darauf, dass die Fraktionen wenigstens ein Mitglied für die Kommissionen abstellen können.

Das Präsidium verzichtet darauf, im Rahmen seiner Berichterstattung über die Tätigkeit des Parlamentes *auf Mitte der Amtsdauer* die Thematik der Fraktionsgrösse und der Berücksichtigung der Fraktionen bei Wahlen einlässlich einzugehen, weil sie in das Vorfeld und in den Beginn einer neuen Amtsdauer gehört.

6.4 Mitglieder des Kantonsrates

6.4.1 Würdiges Verhalten

«Die Mitglieder sollen sich bei den Verhandlungen der Würde des Rates entsprechend verhalten und dies auch durch angemessene Kleidung zum Ausdruck bringen», so die Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates über «würdiges Verhalten» der Mitglieder des Kantonsrates.⁹⁷ Hinter dem erwarteten Verhalten der Mitglieder des Kantonsrates, das der Würde des Kantonsrates entsprechen soll, steht der parlamentarische Anstand, den die Mitglieder des Kantonsrates leben und auch durch angemessene Kleidung zum Ausdruck bringen sollen.

Den parlamentarischen Anstand prägen das politische System, das die Verfassung dem Parlament vorgibt, die Aufgaben, welche die Organe des Parlamentes zur erfüllen haben und wahrnehmen wollen, und das politische Umfeld, in dem sich das Parlament bewegt und lebt. Die diesbezügliche Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates – eine Norm mit Gebotscharakter – ist offen, und deren Umsetzung ist in einer enormen Bandbreite fast ausschliesslich dem Belieben der Normadressatinnen und Normadressaten übertragen. Ein « Schweizer Knigge / Wie man es macht? » ist nicht zur Hand, geschweige denn ein «Parlaments-Knigge». Aus bisherigen Verlautbarungen des jeweiligen Präsidiums erkennt, wer sie gelesen hat, eine gewisse Orientierungsferne, eine untragische Ferne zwar, aber vielleicht auch die Inaktualität des Themas, was ein gewisses Desinteresse verständlich macht. Interventionen, Zeugnisse einer gelebten Norm, sind lange Zeit ausgeblieben.

Das «St.Galler Tagblatt» vom 9. November 2013 fragt, ob es einen Verhaltenskodex für Mitglieder des Kantonsparlamentes gebe.⁹⁸ Die Ethikgruppe des Kantonsrates fühlte sich von den jüngeren und jüngsten Vorfällen im Kantonsrat, was das würdige Verhalten der Mitglieder des Kantonsrates und den politischen Anstand betrifft, herausgefordert und setzte diese Themen auf ihre Traktandenliste. Diese befasst sich mit einem Verhaltenskodex für die Mitglieder des Kantonsrates, der über die parlamentarische Akzeptanz und Beachtung Bedeutung gewinnen und eine Richtlinie im Beurteilen von würdigem Verhalten und politischem Anstand der Mitglieder des Kantonsrates abgeben könnte.

⁹⁵ Art. 24 Abs. 1 GeschKR.

⁹⁶ Art. 25 GeschKR.

⁹⁷ Art. 31 GeschKR.

⁹⁸ St.Galler Tagblatt vom 9. November 2013 / Ostschweiz S. 35 «Von Tenüerleichterung bis Saalverweis».

6.4.2 Ausstand

Ein Mitglied des Kantonsrates hat in den Ausstand zu treten, wenn die Gültigkeit seiner Wahl angefochten ist oder wenn es selbst, ein nächster Angehöriger oder ein privater Auftraggeber an einem nicht allgemein verbindlichen Beschluss des Kantonsrates ein unmittelbares privates Interesse hat.⁹⁹

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates regelt den Ausstand im Abschnitt «Organisation und Befugnisse» und im Unterabschnitt «Mitglieder». Es normiert «in den Ausstand treten» als Pflicht des Mitglieds des Kantonsrates, wenn dieses die Voraussetzung dafür erfüllt. Es normiert aber auch als Zuständigkeit und Aufgabe des Präsidiums, die Anwendung des Geschäftsreglements des Kantonsrates zu überwachen. Zuständigkeit und Aufgabe des Präsidiums erfassen somit auch die Anwendung der Bestimmung des Geschäftsreglementes über den Ausstand. Der Kantonsrat und dessen Organe sollen nämlich *in Abwesenheit* von Ratsmitgliedern Geschäfte behandeln, beraten und beschliessen, wenn diese Ratsmitglieder die Voraussetzungen des Ausstandes erfüllen.

Die Bestimmung des Geschäftsreglementes über den Ausstand nach Art. 32 Bst. b GeschKR bedarf der Konkretisierung, namentlich folgender Begriffe und deren Verbindungen:

- «in Ausstand treten»;
- «ein nächster Angehöriger»;
- «ein privater Auftraggeber»;
- «an einem nicht allgemein verbindlichen Beschluss des Kantonsrates»;
- «ein unmittelbares privates Interesse».

Das Präsidium hat am 29. April 2013 Richtlinien über den Ausstand der Mitglieder des Kantonsrates nach Art. 32 Bst. b GeschKR erlassen und informierte darüber den Kantonsrat am 15. Mai 2013. Die Richtlinien stehen im geschützten Bereich (Extranet) des RIS zur Verfügung.¹⁰⁰

6.4.3 Einführung neuer Mitglieder

Das Präsidium sorgt für die allgemeine Einführung neuer Mitglieder des Kantonsrates in die Amtstätigkeit.¹⁰¹ Bisher boten die Parlamentsdienste eine solche Einführung für neue Mitglieder des Kantonsrates *jeweils unmittelbar vor Beginn einer Amtsdauer* an. Das Präsidium begrüsst es, wenn die Parlamentsdienste eine solche allgemeine Einführung auch denjenigen Mitgliedern des Kantonsrates anbieten, die *unter der Amtsdauer* Mitglied des Kantonsrates werden. Auch die Staatswirtschaftliche Kommission postulierte in ihrem Bericht 2013 zur Staatsverwaltung, dass die Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Ratsmitglieder zu verstärken seien.¹⁰² Das Präsidium lud deshalb die Parlamentsdienste ein, allgemeine Einführungen neuer Mitglieder des Kantonsrates in die Amtstätigkeit periodisch, vorzugsweise *vor einer Session*, anzubieten, indem sie mehrere neue Ersatzmitglieder gemeinsam zu einer solchen Einführung einladen.

Die Einführungen der Parlamentsdienste basieren auf einem Konzept, welches das Präsidium genehmigt hat. Danach bieten sie ihre Einführung für die Organisation des Kantonsrates und seiner Organe, für das Verfahren im Kantonsrat und in den vorberatenden Kommissionen, für den Ratsbetrieb im Allgemeinen sowie für die Infrastruktur des Kantonsrates und dessen Support an, während es den Fraktionen obliegt, ihre Fraktionsmitglieder in das Politische des Kantonsrates einzuführen. Die Einführung der neuen Mitglieder des Kantonsrates in das RIS und dessen Nutzung werden *gesondert* angeboten.

⁹⁹ Art. 32 GeschKR.

¹⁰⁰ <https://www.ratsinfo.sg.ch/home/login/extranet/hilfsmittel0.html>.

¹⁰¹ Art. 35 GeschKR.

¹⁰² 32.13.01 «Bericht 2013 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung» vom 2. Mai 2013, Ziff. 2.1.1, S. 8.

6.5 Regierung¹⁰³

Die Regierung lässt ihre Vorlagen und Anträge in Sitzungen des Kantonsrates durch die zuständigen Regierungsmitglieder vertreten. Diese haben im Kantonsrat beratende Stimme und das Recht, dem Rat Anträge zu unterbreiten.¹⁰⁴ Eine Verpflichtung der Regierung, während der ganzen Session «in corpore» anwesend zu sein, liesse sich auf das Geschäftsreglement des Kantonsrates nicht abstützen, doch hat der Kantonsrat seit jeher diese Erwartung, freilich mit Einschränkungen.

Periodisch war und ist der Kantonsrat mit der Situation konfrontiert, dass sich einzelne Mitglieder der Regierung an den längst festgelegten Sessionstagen des Kantonsrates für die ganze Sitzung abmelden oder vorzeitig die laufende Beratung verlassen. Sowohl in den jüngeren Berichten des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes¹⁰⁵ als auch im Rahmen der Beratung der Parlamentsreform 2008 waren Präsenz und Mitwirkung der Regierung an bzw. in den Sessionen ein Thema. Dass auch die Regierung dem Kantonsrat während der Sessionen, d.h. während in der Regel viermal zwei bis drei Tage je Jahr, Priorität einräumt, erwartet das Präsidium nach wie vor, aber auch die überwiegende Mehrheit des Kantonsrates. Die recht frühzeitige Bekanntgabe der Sessionsdaten begünstigt deren Priorisierung auch auf der Seite der Regierung. Klar bekundet das Präsidium diese seine Erwartungen gegenüber «kantonalen» Verpflichtungen und Terminen, während es für zwingende Abwesenheiten Verständnis hat, die überkantonale, interkantonale, vom Bund gesetzte und internationale Verpflichtungen und Termine verlangen. Solchen Abwesenheiten durch organisatorische Massnahmen Rechnung zu tragen, ist das Präsidium nach wie vor bereit. Solche Absenzen sollen den Ratsbetrieb nicht belasten, aber auch die Effizienz der Beratungen nicht behindern. Im Hintergrund der teils ohnehin nicht einfach festzulegenden Tagesordnungen ist ein kurzfristiges Verschieben von zur Behandlung vorgesehenen Geschäften aufgrund nicht vorher gemeldeter Abwesenheiten von Mitgliedern der Regierung mühsam und aufgrund der fixierten Tagesordnungen teilweise fast unmöglich.

Der Staatssekretär sondiert früh im Vorfeld der jeweiligen bevorstehenden Session Anwesenheit und Abwesenheit der Mitglieder der Regierung während der Session, damit der Leiter des Ratsdienstes in der Gestaltung der Tagesordnungen der Session darauf Rücksicht nehmen kann. Er informiert das Präsidium darüber, wenn es die Session vorbereitet.

6.6 Parlamentsdienste

Zu den Parlamentsdiensten zählt das Geschäftsreglement des Kantonsrates den Staatssekretär, die Protokollführerinnen und Protokollführer, die Staatskanzlei, den parlamentarischen Kommissionsdienst und die Finanzkontrolle.¹⁰⁶

Den parlamentarischen Kommissionsdienst etablierte der Kantonsrat über eine Revision des Staatsverwaltungsgesetzes, wonach Dienststellen der Staatskanzlei, soweit sie Aufgaben für den Kantonsrat erfüllen, der parlamentarische Kommissionsdienst und das von der Finanzkontrolle geführte Sekretariat für die ständige Kommission des Kantonsrates – Finanzkommission – Par-

¹⁰³ Basis: Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 7.7.1 (Anwesenheit und Abwesenheit der Mitglieder der Regierung während der Sessionen), ABI 2010, 3017 f.

¹⁰⁴ Art. 37 Abs. 1 GeschKR.

¹⁰⁵ Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 (ABI 2006, 2333 ff., insbesondere 2370); Bericht des Präsidiums vom 19. August 2002 über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 (ABI 2002, 1809 ff., insbesondere 1833 f.); Bericht des Präsidiums vom 13. April 1994 über die Tätigkeit des Parlamentes 1990 bis 1994 (ABI 1994, 901 ff., insbesondere 911 f.); Bericht des Präsidiums vom 16. August 2010 über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» (ABI 2010, 3017 f.).

¹⁰⁶ Art. 43 ff. GeschKR.

lamentsdienste sind.¹⁰⁷ Der Ratsdienst – ohne Verankerung: weder im Staatsverwaltungsgesetz noch im Geschäftsreglement des Kantonsrates – erfüllt Kernaufgaben für den Kantonsrat und das Präsidium und gehört somit in den Kreis der Dienststellen der Staatskanzlei, die Aufgaben für den Kantonsrat erfüllen.¹⁰⁸ Der parlamentarische Kommissionsdienst hingegen – im Staatsverwaltungsgesetz definiert¹⁰⁹ – nimmt die Geschäftsführung der ständigen Kommissionen sowie der Vertretungen des Kantonsrates in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien wahr.¹¹⁰

Der Kantonsrat thematisierte und diskutierte in der ordentlichen Februarsession 2014 die Parlamentsdienste und die Staatskanzlei als deren Hauptträgerin. In der Folge erklärte er die Motion 42.14.01 «Neuorganisation der Parlamentsdienste» dringlich und hiess sie am 25. Februar 2014 mit folgendem Wortlaut gut: «Das Präsidium wird eingeladen, die notwendigen Gesetzesgrundlagen zu schaffen mit dem Ziel, den Ratsdienst und den parlamentarischen Kommissionsdienst aus der Staatskanzlei auszugliedern und sie administrativ und hierarchisch dem Präsidium zu unterstellen.»¹¹¹

In der Folge analysierte das Präsidium den ihm vom Kantonsrat erteilten Auftrag einlässlich, skizzierte seine Vorstellungen für die Erfüllung des Auftrags durch die Erarbeitung der entsprechenden Vorlage, setzte die Eckpunkte dafür, stimmte die Ausarbeitung der Vorlage mit der Ausarbeitung seines Berichtes über die Überprüfung des Kommissionensystems und der Kommissionen des Kantonsrates ab und definierte den Zeitplan.

Das Präsidium verzichtet darauf, in *diesem* Bericht – Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes 2010 bis 2014 – die Parlamentsdienste zu thematisieren, da es dies für die Vorlage zur Erfüllung des Auftrags aus der Motion über die Neuorganisation der Parlamentsdienste vorsieht, und zwar sehr breit und tief.

7 Verfahren der Kommissionen

7.1 Ansetzen von Sitzungen¹¹²

Die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident setzt nach Anhören des zuständigen Departementes Ort und Zeit der Kommissionssitzung fest.¹¹³ Benötigt die Kommission weitere Sitzungen, entscheidet sie darüber.¹¹⁴

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

¹⁰⁷ Art. 7 Abs. 1 StVG.

¹⁰⁸ Siehe Art. 7 Abs. 1 Bst. a StVG und Art. 46 GeschKR.

¹⁰⁹ Art. 7a f. StVG.

¹¹⁰ Art. 7a StVG und Art. 46bis GeschKR.

¹¹¹ Für den Wortlaut des Auftrags siehe Motion 42.14.01 «Neuorganisation der Parlamentsdienste», ABI 2014, 667.

¹¹² Basis: Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 8.1.1 (Ansetzen der Kommissionssitzungen), ABI 2010, 3021 ff.

¹¹³ Art. 50 Abs. 1 GeschKR.

¹¹⁴ Art. 52 Abs. 2 GeschKR.

können. Machen aber Departemente bereits vor der Session Terminvorschläge, können sich Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten in der ihnen zustehenden Kompetenz, den Termin der ersten Kommissionssitzung festzulegen, eingeschränkt oder präjudiziert fühlen. Um derartigen unbefriedigenden Situationen und den unweigerlich daraus resultierenden Ersatzwahlen in vorberatende Kommissionen vorzubeugen, kommunizieren gewisse Departemente den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten vor den Kommissionsbestellungen mögliche Sitzungstermine, die den entsprechenden Departementen passen, damit Fraktionsmitglieder ihre Bewerbung um die Mitgliedschaft in der entsprechenden Kommission prüfen und sich designierte Kommissionsmitglieder auf den Termin einstellen können.

«Terminnot» herrscht hüben und drüben, auf Parlaments- wie auf Regierungs- und Departementsseite. Termine, die gewisse Departemente im Vorfeld der Kommissionsbestellungen kommunizieren, sind als Vorschläge zu typisieren, die zu einer speditiven Vorberatung von Vorlagen im Hinblick auf bevorstehende Sessionen dienen. Die Fraktionen begrüßen in der Regel derartige Terminvorschläge, damit sie jene Fraktionsmitglieder für die Kommissionsbestellungen vorschlagen können, welche diese Termine auch realisieren können. Das Präsidium hält dazu aber fest, dass nach wie vor die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident Ort und Zeit der ersten Sitzung festsetzt, freilich nach Anhören des zuständigen Departementes.

7.2 Verfahrensregeln für die Beratung

Der Kantonsrat hat mit dem XI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates¹¹⁵ das Verfahren der Kommissionen im Bereich der Beratung verdeutlicht. Das Präsidium umschrieb in seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 seinen Vorschlag für die Revision der Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates über die Verfahrensregeln wie folgt:¹¹⁶

«Soweit das Geschäftsreglement des Kantonsrates nichts anderes bestimmt, gelten für die vorberatenden Kommissionen die Verfahrensregeln des Kantonsrates.¹¹⁷ Vorberatende Kommission und Kantonsrat sind nicht «identisch». Die Bestimmungen des Geschäftsreglementes über das Verfahren des Kantonsrates¹¹⁸ können deshalb für das Verfahren der vorberatenden Kommissionen lediglich *sachgemäss* angewendet werden, wenn überhaupt.

Der Vorbehalt «Soweit nichts anderes bestimmt ist, ...»¹¹⁹ gilt nicht nur für die Mitwirkung der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten bei der Abstimmung und für die Wortmeldung der Kommissionsmitglieder¹²⁰, sondern ist auch für die Struktur der Vorberatung einer Vorlage durch eine vorberatende Kommission bedeutsam, die sich von der Behandlung einer Vorlage durch den Kantonsrat deutlich absetzt, namentlich aufgrund der Zielsetzung der Vorberatung einer Vorlage durch die vorberatende Kommission im Verhältnis zur Beratung einer Vorlage durch den Kantonsrat.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Verfahrensregeln

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

Der Präsident stimmt mit und gibt bei Stimmgleichheit den Stichentscheid.

Die Kommissionsmitglieder dürfen zum gleichen Gegenstand mehr als zweimal sprechen.»

¹¹⁵ nGS 45-83.

¹¹⁶ Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 8.2.1, ABI 2010, 3025.

¹¹⁷ Art. 58 Abs. 1 GeschKR.

¹¹⁸ Art. 68 ff. GeschKR.

¹¹⁹ Art. 58 Abs. 1 GeschKR.

¹²⁰ Art. 58 Abs. 2 und 3 GeschKR.

Das Präsidium umschrieb im Folgenden das Verfahren der Kommissionen *insgesamt* wie folgt:¹²¹

«Am Ende der Kommissionsberatung wird gesamthaft abgestimmt, ob dem Kantonsrat Eintreten auf die bereinigte Vorlage beantragt wird.¹²² Die vorberatende Kommission schliesst ihre Vorberatung der Vorlage mit dem Beschluss, gefällt in einer Gesamtabstimmung, ab, ob sie dem Kantonsrat beantragt, entweder die Vorlage an sie oder an die Regierung zurückzuweisen, verbunden mit einem entsprechenden Antrag,¹²³ auf die Vorlage schon gar nicht einzutreten oder auf eine Vorlage einzutreten, allenfalls «bereinigt» durch ihre Anträge, die Grundlage der Ratsverhandlung bilden.¹²⁴ Auf diese Gesamtabstimmung hat sich die Kommission in ihrer Vorberatung der Vorlage und Vorbereitung der Behandlung der Vorlage durch den Kantonsrat auszurichten. Weil die vorberatende Kommission damit rechnen muss, dass der Kantonsrat mit ihrem Antrag auf Eintreten, aber auch entgegen ihrem allfälligen Antrag, auf die Vorlage nicht einzutreten, auf die Vorlage eintritt, kann sie sich nicht mit einer allfälligen Eintretensdiskussion und dem Antrag an den Kantonsrat, auf die Vorlage nicht einzutreten, bescheiden und beschränken, sondern muss – vorsorglich – auch die Vorlage in einer Spezialdiskussion behandeln. Demnach dürfte eine vorberatende Kommission ihre Vorberatung einer Vorlage im Regelfall wie folgt strukturieren:

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

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Verfahrensregeln

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

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

Der Präsident stimmt mit und gibt bei Stimmengleichheit den Stichentscheid.

Die Kommissionsmitglieder dürfen zum gleichen Gegenstand mehr als zweimal sprechen.»

Zahlreiche vorberatende Kommissionen erkannten die Besonderheiten des Verfahrens der vorberatenden Kommissionen, die den Unterschied zum Verfahren des Kantonsrates kennzeichnen, andere wiederum (noch) nicht. Gleiches gilt für die entsprechenden Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten, aber auch für die entsprechenden Departemente, welche die vorberatenden Kommissionen unterstützen bis steuern. Das Präsidium legt Wert darauf, dass sich sämtliche vorberatenden Kommissionen und Departemente, die zur Vorberatung von Vorlagen beitragen, an das Verfahren der Kommissionen nach den geltenden und verbindlichen Bestimmungen halten. Die Differenzierung des Verfahrens der Kommissionen und die damit verbundene Abweichung vom Verfahren des Kantonsrates machen nämlich Sinn und führen die vorberatenden Kommissionen in der Erfüllung ihrer Aufgaben dorthin, wo der Kantonsrat sie zu Beginn der Behandlung der Vorlagen erwartet.

¹²¹ Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 8.3.1, ABI 2010, 3026 f.

¹²² Art. 60 GeschKR.

¹²³ Siehe Art. 93 Abs. 2 GeschKR.

¹²⁴ Siehe Art. 92 Abs. 2 GeschKR.

Der Behelf «Nicht ständige Kommissionen des Kantonsrates präsidieren» des Präsidiums vom 9. April 2014 für Präsidentinnen und Präsidenten der nicht ständigen Kommissionen des Kantonsrates geht einlässlich auf das Verfahren der Kommissionen ein und führt als Anhang ein Schema für die Leitung einer Sitzung einer nicht ständigen Kommission auf. Dieser Behelf und eine Information des Präsidiums dazu stehen im geschützten Bereich (Extranet) des RIS zur Verfügung.¹²⁵

7.3 Anträge und Berichte an den Kantonsrat

Die vorberatende Kommission stimmt am Ende der Kommissionsberatungen gesamthaft darüber ab, ob sie dem Kantonsrat Eintreten auf die Vorlage beantragt, allenfalls auf die von ihr bereinigte Vorlage.¹²⁶ Zentraler Gegenstand dieser Abstimmung ist deshalb Eintreten auf die allenfalls bereinigte Fassung oder Nichteintreten auf die Vorlage.

Siehe im Übrigen Ziff. 7.2 dieses Berichtes.

7.4 Protokoll

Das Protokoll der vorberatenden Kommission enthält nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates im Allgemeinen die Namen der Antragstellerinnen und Antragsteller, die Anträge und die Gründe, die zur Annahme oder Ablehnung geführt haben. Auch Minderheitsmeinungen sind wiederzugeben. Ein Kommissionsmitglied kann verlangen, dass eine Erklärung wörtlich zu Protokoll genommen wird.¹²⁷ Demgegenüber wird ein ausführliches Protokoll mit Angabe der Votantinnen und Votanten geführt, wenn eine referendumpflichtige Vorlage beraten wird.¹²⁸

Das Kommissionsprotokoll hat die Kommissionsberatung nachzuvollziehen und zu dokumentieren, so dass sich einerseits die Kommissionsmitglieder, andererseits aber auch die weiteren Empfängerinnen und Empfänger des Kommissionsprotokolls ein verlässliches Bild über die Kommissionsitzung und das Ergebnis der Beratung machen können. Das Geschäftsreglement des Kantonsrates schreibt die Einlässlichkeit des Protokolls über die Vorberatung referendumpflichtiger Vorlagen vor, um die Qualität des Protokolls als Element der Materialien für die spätere Rechtsanwendung sicherzustellen. Aus Erfahrung genügt dafür aber eine Konzentration und Beschränkung auf die Protokolle über die Vorberatung rechtsetzender Erlasse und ihnen gleichkommender Beschlüsse wie die Genehmigung von Beschlüssen der Regierung über den Beitritt zu interkantonalen und internationalen Vereinbarungen mit Verfassungs- oder Gesetzesrang und die Genehmigung genehmigungsbedürftiger Verordnungen der Regierung.

Der Aufwand für das Erstellen eines Kommissionsprotokolls ist häufig sehr hoch und absorbiert wertvolle Ressourcen. Rechtfertigt ein Kommissionsprotokoll, dessen «Halbwertszeit» kurz ist, den Aufwand und die Bindung der Ressourcen? Das Präsidium möchte die «Flughöhe» des Kommissionsprotokolls auf die verschiedenen Phasen der Kommissionssitzung abstimmen, indem die Spezialdiskussion ausführlich zu protokollieren ist, die weiteren Phasen der Kommissionssitzung so, dass sie anhand des Protokolls nachvollziehbar sind. Diese Schwerpunktbildung veranlasst das Präsidium, die Bestimmungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates über das Kommissionsprotokoll im Allgemeinen, über den Protokollersatz und über die Ausfertigung des Protokolls neu zu systematisieren.

¹²⁵ <https://www.ratsinfo.sg.ch/home/login/extranet/hilfsmittel0.html>.

¹²⁶ Art. 60 GeschKR.

¹²⁷ Art. 65 Abs. 1 GeschKR.

¹²⁸ Art. 66 GeschKR.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Allgemeines

Art. 65. ¹ Das Kommissionsprotokoll **situiert die Kommissionssitzung und macht sie nachvollziehbar.**

² **Es enthält wenigstens:**

- a) den wesentlichen Verlauf der Sitzung;**
- b) die Anträge und deren Begründung;**
- c) die Beschlüsse der Kommission.**

³ **Über die Spezialdiskussion von Vorlagen mit rechtsetzenden Erlassen und ihnen gleichgestellten Beschlüssen wird ein ausführliches Protokoll geführt.**

⁴ **Ein Kommissionsmitglied kann verlangen, dass eine Erklärung wörtlich protokolliert wird.**

Protokollersatz

Art. 66. **Die Anträge der Redaktionskommission treten an die Stelle eines Sitzungsprotokolls.**

Ausfertigung

Art. 66bis (neu). ¹ **Der Sekretär legt den Protokollentwurf dem Kommissionspräsidenten innert Wochenfrist zur Genehmigung vor.**

² **Er lässt das genehmigte Protokoll verzugslos zustellen.**

8 Verfahren des Kantonsrates

8.1 Sessionen und Sitzungen¹²⁹

8.1.1 Sessionssystem

Der Kantonsrat St.Gallen kennt, wie Parlamente verschiedener anderer Kantone auch, ein ausgeprägtes Sessionssystem. Dieses System fasst die Sitzungstage des Parlamentes zu Sessionen zusammen. Solche Sessionen finden je nach Parlamentsordnung viermal, fünfmal, sechsmal, achtmal oder weitere Male je Jahr statt. Demgegenüber kennzeichnet sich das Tagessystem durch viel häufigere aufeinanderfolgende Parlamentssitzungen, z.B. wöchentlich, halbmonatlich, monatlich usw.¹³⁰

Der Kantonsratspräsident der Amtsdauer 2010/2011 charakterisierte das Sessionssystem des Kantonsrates St.Gallen im Rahmen der Eröffnung der Septembersession 2010 wie folgt:¹³¹

«... Der Kantonsrat schloss die Junisession am 8. Juni 2010 um 15.45 Uhr ab und nimmt sein parlamentarisches Wirken jetzt, am 20. September, 14.15 Uhr, mit der Septembersession wieder auf. Können wir es uns, um am Puls der Zeit zu sein und zu bleiben, leisten, unser parlamentari-

¹²⁹ Basis: Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 9.1, ABI 2010, 3031 ff.

¹³⁰ 27.11.02 «XIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates», Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 15. August 2011, Ziff. 2.1, ABI 2011, 2383, mit Verweisen.

¹³¹ ProtKR 2008/2012, Nr. 298.

sches Wirken über dreieinhalb Monate einzustellen? Was können wir Parlamenten anderer Kantone entgegenhalten, die fast wöchentlich, alle 14 Tage, halbmonatlich oder monatlich tagen, Parlamenten mit einem Tagessystem? Parlamente mit Tagessystem tagen bzw. sitzen zwar wie gesagt häufig, dafür aber recht kurz, vielleicht einen Vormittag, vielleicht einen vollen Tag, vielleicht auch etwas mehr. «Relative Konstanz parlamentarischer Tätigkeit mit zeitlich limitiertem Engagement» prägt das Tagessystem, aber auch, dass die Tagesaktualität in die Politik einfließen und die engagieren kann ... bis zum Extremfall, wo sich eine Vormittagssitzung in der Beantwortung einer Interpellation mit anschliessender Diskussion erschöpfen kann! Demgegenüber kennzeichnet das Sessionssystem relativ grosse Abstände bzw. Periodizität im Zusammentreten und Tagen des Parlamentes, dafür in aller Regel über mehrere Tage, zwei Tage, drei Tage oder sogar mehr. Konzentration des parlamentarischen Wirkens steht da im Vordergrund und hat zur Folge, dass primär eingebrachte Geschäfte und deren Zeitpläne die Traktandenliste gestalten, im Gegensatz zu kurzfristig Alltäglichem, das ohnehin Gefahr läuft, nicht mehr aktuell zu sein, wenn sich das Parlament damit befassen könnte.

«Sessionen und Sitzungen», Tagungssystem des Parlamentes und Gestaltung der Sitzungstage waren bisher ein Thema jedes Berichtes des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes, zwischendurch auch Thema parlamentarischer Vorstösse. Die bis Ende des Jahres 2002 geltende Kantonsverfassung schrieb «Sessionen» vor, die jetzt geltende verzichtet darauf. Dafür normierte und normiert unser Geschäftsreglement das Sessionssystem, seit das Reglement besteht. Im Jahr 2004 streiften Präsidium und Kantonsrat die Frage des Sessionssystems, als die sich mit dem Anliegen zu befassen hatte, den Sessionsrhythmus neu zu ordnen, nämlich mehr Sessionen vorzusehen als die bisherigen vier. In seinem Bericht vom 16. August 2004 äusserte sich das Präsidium wie folgt: «Der Kantonsrat St.Gallen kennt, wie die Parlamente von elf andren Kantonen, ein ausgeprägtes Sessionssystem. Weder für das Präsidium noch für den Kantonsrat St.Gallen, jedenfalls für dessen Mehrheit, stand das Sessionssystem je ernsthaft zur Diskussion.» Rufen wir uns zu Beginn dieser Session in Erinnerung, ob aller Tagesaktualität, was uns unser Sessionssystem so wertvoll macht:

- Das Parlament ist auf Gesetzgebung, Finanzpolitik und Aufsicht über Staatsverwaltung und Justiz – auf grosse Linien der Staatstätigkeit – angelegt, es ist nicht auf Alltagsarbeit ausgerichtet. Es konzentriert sich auf eigentliche Parlamentsarbeit und lässt sich nicht durch die Tagesaktualität verführen.
- Das Milizsystem verkräftet die Konzentration der Parlamentstätigkeit besser als permanente Parlamentstätigkeit.
- «Mehrtägige Sitzungsblöcke» erlauben, grössere und grosse Vorlagen ohne Unterbuch zu behandeln, erlauben aber auch, mehrere Geschäfte in eine Gesamtschau zu stellen.
- Unterbrüche zwischen den parlamentarischen Aktivitäten erlauben vorberatenden Kommissionen und Fraktionen seriöse Vorarbeit zu leisten, und sollte einmal der Abstand zwischen den parlamentarischen Aktivitäten zu gross sein, besteht die Möglichkeit, ohne grosse Hürden eine ausserordentliche parlamentarische Tätigkeit auszulösen, nämlich eine ausserordentliche Session.

Sind wir uns damit bewusst, dass das Sessionssystem ein Element unseres parlamentarischen Systems ist, mit vielen weiteren Elementen verknüpft und zu einem Ganzen zusammengefügt. In meiner Beurteilung erlaubt uns dies, die Vorteile unseres Sessionssystems zu erkennen und dieses auch zu pflegen und zu schätzen, gerade dann, wenn von aussen Druck gemacht wird und zur Eile ermahnt wird.»

Der Kantonsrat reduzierte auf Beginn der Amtsdauer 2012/2016 die damalige Anzahl der ordentlichen Sessionen von 5 Sessionen je Jahr auf 4 Sessionen je Jahr.¹³² Damit bestätigte und bekräftigte er das Sessionssystem.¹³³ Das Präsidium hat heute keine Veranlassung, von sich aus das Sessionssystem des Kantonsrates in Frage zu stellen. Wohl gemerkt: das Sessionssystem.

¹³² XIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 28. September 2011, nGS 46-99 (sGS 131.11).

¹³³ 27.11.02 «XIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates», Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 15. August 2011, Ziff. 2.1, ABI 2011, 2383.

8.1.2 Ordentliche Sessionen

Der Kantonsrat versammelt sich in der Regel im Juni, im September, im November und im Februar zu seinen ordentlichen Sessionen.¹³⁴ Um eine tendenziell ausgewogene Verteilung der ordentlichen Sessionen über das Jahr zu erreichen, wobei der Beginn der Amtsdauer des Präsidiums für die Junisession zu *Beginn* des Monats Juni und der Voranschlag für die Novembersession gegen Ende des Novembers sprechen, platziert das Präsidium die Septembersession auf Mitte September und die Februarsession auf Mitte Februar.

Der Kantonsrat beschloss im Rahmen der Februarsession 2011 als eine der Massnahmen des Massnahmenpakets zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts, die Zahl der Sessionen zu reduzieren.¹³⁵ Die Regierung schlug ihm mit ihrer Vorlage über «Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts»¹³⁶ eine Reduktion der Zahl der Sessionen wie folgt vor: «Die Zahl der (ordentlichen) Sessionen soll ab Beginn der Amtsdauer 2012/2016 von heute 5 auf 4 reduziert werden.»¹³⁷ Der Kantonsrat folgte dem Vorschlag der Regierung, den die Finanzkommission unterstützte, und beschloss die Reduktion der Zahl der ordentlichen Sessionen je Jahr.

Das Präsidium stellt heute fest, dass der Kantonsrat mit der Reduktion der ordentlichen Sessionen auf vier Sessionen je Jahr ab Beginn der Amtsdauer 2012/2016 noch keine ganzjährigen Erfahrungen sammeln konnte, «bereicherten» doch sowohl das Jahr 2013 als auch das Jahr 2014 die Ratstätigkeit mit zusätzlichen ausserordentlichen Sessionen. Es hatte deshalb bis heute keine ausreichende Gelegenheit, die Auswirkungen der seinerzeitigen Reduktion der Zahl der ordentlichen Sessionen von 5 Sessionen je Jahr auf 4 Sessionen je Jahr zu würdigen. Es wird aber die künftige Leistungsfähigkeit des Kantonsrates im Rahmen von dessen Aufgabenerfüllung und angesichts der künftigen Entwicklung der Belastung aufmerksam verfolgen und die Überprüfung der Zahl der ordentlichen Sessionen auslösen, falls sich abzeichnen sollte, dass der Kantonsrat seine Aufgaben nicht mehr adäquat und innert Frist erfüllen können sollte.

8.1.3 Ausserordentliche Sessionen

Der Kantonsrat kann ausserordentliche Sessionen beschliessen. Ausserdem – so das Geschäftsreglement des Kantonsrates¹³⁸ – versammelt er sich, wenn das Präsidium oder die Regierung es anordnet oder wenn es der Kantonsrat auf Antrag aus seiner Mitte beschliesst.

¹³⁴ Art. 68 Abs. 1 GeschKR.

¹³⁵ 33.11.09 «Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts», Abschnitt I [Nr. 1 «Kantonsrat: Reduktion der Zahl der Sessionen»] und Abschnitt III [Vollzugsbeginn], ABI 2011, 630 ff.

¹³⁶ 33.11.04 / 33.11.09 «Aufgaben- und Finanzplan 2012-2014 und Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts», Botschaft und Entwurf der Regierung vom 4. Januar 2011.

¹³⁷ 33.11.04 / 33.11.09 «Aufgaben- und Finanzplan 2012-2014 und Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts», Botschaft und Entwurf der Regierung vom 4. Januar 2011, Ziff. 7.2, S. 54.

¹³⁸ Art. 69 GeschKR.

Der Kantonsrat hatte im Berichtszeitraum folgende ausserordentliche Sessionen:

Zeitpunkt	Dauer	Sessionsthema
7. Juni 2012	1 Tag	Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (Sparpaket II)
24. und 25. Juni 2013	2 Tage	Kantonsratsbeschluss über das Entlastungsprogramm 2013
22. August 2013	1 Tag	Kantonsratsbeschluss über das Entlastungsprogramm 2013
26. Februar 2014	1 Tag	Spitalversorgung im Kanton St.Gallen / Kantonsratsbeschlüsse über die Investitionen in die Infrastruktur der öffentlichen Spitäler und Kantonsratsbeschluss über die Gewährung eines Darlehens an die Stiftung Ostschweizer Kinderspital für den Neubau des Kinderspitals auf dem Areal des Kantonsspitals St.Gallen

Die bisherigen ausserordentlichen Sessionen bringen zum Ausdruck, dass sowohl der Kantonsrat als auch das Präsidium als auch die Regierung ihren Beschluss bzw. ihre Anordnung, den Kantonsrat zu einer ausserordentlichen Session zusammenzurufen, an ein Sessionsthema knüpfen, das nicht «Überlastung des Kantonsrates» bzw. «Erschöpfung der ordentlichen Sessionen» heisst, denn dies wäre für das Präsidium Veranlassung, den geltenden Sessionsrhythmus bzw. die geltende maximale Sessionsdauer zu überprüfen.¹³⁹

In die Zuständigkeit des Präsidiums fällt und Aufgabe des Präsidiums ist es, die Ratstätigkeit auf wenigstens vier Jahre zu planen.¹⁴⁰ Der Bedarf nach einer ausserordentlichen Session lässt sich in aller Regel erst recht kurzfristig erkennen, weshalb das Präsidium ausserordentliche Sessionen nicht in seine Planung einbeziehen kann.

Das Präsidium erwartet sowohl von den Mitgliedern des Kantonsrates als auch von der Regierung Verständnis und Bereitschaft, ausserordentlichen Sessionen die gleiche Bedeutung wie ordentlichen Sessionen beizumessen. Das Präsidium seinerseits bereitet ausserordentliche Sessionen in der gleichen Art und Weise sowie mit dem gleichen Engagement vor wie die ordentlichen Sessionen. Freilich kommen da häufig noch Besonderheiten hinzu, die vom Präsidium eine situationsbezogene Reaktion verlangen. So befasste sich das Präsidium beispielsweise im Rahmen der Vorbereitung der ausserordentlichen Session im Februar 2014 zur Behandlung der Vorlagen im Zusammenhang mit der Spitalversorgung im Kanton St.Gallen¹⁴¹ mit spezifischen Verfahrensfragen.

8.1.4 Sitzungstage je Session

Die Session dauert höchstens drei Tage. Das Präsidium gibt die Sessionsdauer frühzeitig, spätestens mit dem Geschäftsverzeichnis bekannt.¹⁴²

Die Sessionen der Amtsdauer 2008/2012 und der Amtsdauer 2012/2016 bis heute hatten folgende Sitzungstage je ordentliche Session (Zahl):

¹³⁹ Siehe Ziff. 8.1.1 dieses Berichtes.

¹⁴⁰ Art. 7 Abs. 1 Bst. a GeschKR. Siehe auch Ziff. 7.2 dieses Berichtes.

¹⁴¹ 35.13.04 «Spitalversorgung im Kanton St.Gallen / Kantonsratsbeschlüsse über die Investitionen in die Infrastruktur der öffentlichen Spitäler» und 37.13.02 «Kantonsratsbeschluss über die Gewährung eines Darlehens an die Stiftung Ostschweizer Kinderspital für einen Neubau auf dem Areal des Kantonsspitals St.Gallen».

¹⁴² Art. 71 GeschKR.

Session	Sessionstage je Session (Zahl)	Ende der Sitzungen an den Sessionstagen (Zeit)
Eröffnungssession 2008	1 Tag	– 1. Tag: 10.25 Uhr
Junisession 2008	2 Tage	– 1. Tag: 19.00 Uhr – 2. Tag: 14.00 Uhr
Septembersession 2008	3 Tage	– 1. Tag: 18.15 Uhr – 2. Tag: 13.50 Uhr – 3. Tag: 17.50 Uhr
Novembersession 2008	2 Tage	– 1. Tag: 17.10 Uhr – 2. Tag: 16.45 Uhr
Februarsession 2009	2 Tage	– 1. Tag: 18.00 Uhr – 2. Tag: 12.00 Uhr
Frühjahrssession 2009	3 Tage	– 1. Tag: 18.00 Uhr – 2. Tag: 17.30 Uhr – 3. Tag: 15.30 Uhr
Junisession 2009	2 Tage	– 1. Tag: 19.00 Uhr – 2. Tag: 14.00 Uhr
Septembersession 2009	3 Tage	– 1. Tag: 18.00 Uhr – 2. Tag: 14.00 Uhr – 3. Tag: 13.45 Uhr
Novembersession 2009	2 Tage	– 1. Tag: 18.05 Uhr – 2. Tag: 18.15 Uhr
Februarsession 2010	3 Tage	– 1. Tag: 18.00 Uhr – 2. Tag: 17.00 Uhr – 3. Tag: 10.45 Uhr
Frühjahrssession 2010	2 Tage	– 1. Tag: 18.00 Uhr – 2. Tag: 16.25 Uhr
Junisession 2010	2 Tage	– 1. Tag: 19.00 Uhr – 2. Tag: 15.55 Uhr
Septembersession 2010	3 Tage	– 1. Tag: 18.00 Uhr – 2. Tag: 14.00 Uhr – 3. Tag: 15.30 Uhr
Novembersession 2010	3 Tage	– 1. Tag: 18.00 Uhr – 2. Tag: 17.00 Uhr – 3. Tag: 15.00 Uhr
Februarsession 2011	3 Tage	– 1. Tag: 18.00 Uhr – 2. Tag: 18.00 Uhr – 3. Tag: 15.30 Uhr
Frühjahrssession 2011	2 Tage	– 1. Tag: 18.15 Uhr – 2. Tag: 15.10 Uhr
Junisession 2011	2 Tage	– 1. Tag: 18.30 Uhr – 2. Tag: 16.00 Uhr
Septembersession 2011	3 Tage	– 1. Tag: 18.00 Uhr – 2. Tag: 14.00 Uhr – 3. Tag: 16.30 Uhr
Novembersession 2011	2 Tage	– 1. Tag: 18.30 Uhr – 2. Tag: 16.00 Uhr

Session	Sessionstage je Session (Zahl)	Ende der Sitzungen an den Sessionstagen (Zeit)
Februarsession 2012	2 Tage	– 1. Tag: 18.00 Uhr – 2. Tag: 18.05 Uhr
Frühjahrsession 2012	2 Tage	– 1. Tag: 18.00 Uhr – 2. Tag: 16.45 Uhr
Junisession 2012 ¹⁴³	3 Tage	– 1. Tag: 17.50 Uhr – 2. Tag: 13.55 Uhr – 3. Tag: 17.05 Uhr
Septembersession 2012	2 Tage	– 1. Tag: 17.45 Uhr – 2. Tag: 12.55 Uhr
Novembersession 2012	3 Tage	– 1. Tag: 17.45 Uhr – 2. Tag: 16.55 Uhr – 3. Tag: 16.30 Uhr
Februarsession 2013	3 Tage	– 1. Tag: 17.50 Uhr – 2. Tag: 17.05 Uhr – 3. Tag: 12.15 Uhr
Junisession 2013	3 Tage	– 1. Tag: 18.00 Uhr – 2. Tag: 14.00 Uhr – 3. Tag: 13.05 Uhr
Septembersession 2013	3 Tage	– 1. Tag: 17.50 Uhr – 2. Tag: 14.30 Uhr – 3. Tag: 16.50 Uhr
Novembersession 2013	2 Tage	– 1. Tag: 18.05 Uhr – 2. Tag: 17.40 Uhr
Februarsession 2014	2 Tage	– 1. Tag: 18.00 Uhr – 2. Tag: 12.30 Uhr
Junisession 2014	3 Tage	– 1. Tag: 18.05 Uhr – 2. Tag: 13.45 Uhr – 3. Tag: 17.25 Uhr
Septembersession 2014	2 Tage	– 1. Tag: 18.00 Uhr – 2. Tag: 13.25 Uhr

Je Amtsjahr benötigte der Kantonsrat folgende Sitzungstage insgesamt aus den *ordentlichen* Sessionen:¹⁴⁴

Amtsjahr	Sessionstage insgesamt
2008/2009	12
2009/2010	12
2010/2011	13
2011/2012	11
2012/2013	11
2013/2014	10

¹⁴³ Das Präsidium verzichtete im Gegensatz zum Beginn der Amtsdauer 2008/2012 darauf, eine Eröffnungssession an den Beginn der Amtsdauer 2012/2016 zu setzen.

¹⁴⁴ Der erste Sessionstag – Montag – wird durchwegs als voller Sessionstag gezählt, weil der Vormittag die Fraktionsmitglieder in gleichem Masse wie eine Session beansprucht.

Unter der Voraussetzung, dass der Kantonsrat drei Sessionstage je Session benötigt, wenn ihm vier Sessionen im Jahr zur Verfügung stehen, braucht er zwölf Tage je Jahr, um die behandlungsreifen Vorlagen und parlamentarischen Vorstösse innert Frist zu behandeln und damit seine Aufgabe zu erfüllen. Während ihm dazu die Gesamtsessionszahl in den Amtsjahren 2008/2009, 2009/2010, 2011/2012, 2012/2013 und 2013/2014 genügt hätte, hätte er im Amtsjahr 2010/2011 nicht alle behandlungsreifen Vorlagen und parlamentarischen Vorstösse abtragen können. Auf solche Situationen müssen Präsidium und Kantonsrat reagieren können.

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates limitiert heute die Zahl der Sitzungstage je Session: Die Session dauert *höchstens* drei Tage.¹⁴⁵ Die Begrenzung der Session auf höchstens drei Tage verschafft Vorausssehbarkeit und damit Sicherheit. Sie ermöglicht den Mitgliedern des Kantonsrates, ihr Engagement und ihre Beanspruchung durch den Kantonsrat und dessen Organe abzuschätzen und somit planen zu können, namentlich zur Abstimmung mit der beruflichen Tätigkeit und mit dem Privaten. Das Präsidium macht deshalb dem Kantonsrat beliebt, die heute geltende Bestimmung beizubehalten, wonach die Session *höchstens* drei Tage dauert.

Sollten drei Sessionstage ausnahmsweise nicht ausreichen, um alle behandlungsreifen und insbesondere unaufschiebbaren Vorlagen und parlamentarischen Vorstösse zu behandeln, stellt bereits das geltende Geschäftsreglement Möglichkeiten und Mittel zu Verfügung, damit der Kantonsrat seine Aufgaben wahrnehmen kann: Die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident des Kantonsrates kann die Sitzung um höchstens eine Stunde verlängern, und der Kantonsrat selbst kann weitere Verlängerungen und zusätzliche Sitzungen im Rahmen der Session beschliessen.¹⁴⁶ In der «Not» könnte der Kantonsrat auch ausserordentliche Sessionen beschliessen, um seiner Geschäftslast Herr zu werden. Auch hätte er sich zu versammeln, wenn das Präsidium oder die Regierung dies anordneten.¹⁴⁷ Indessen möchte das Präsidium die ausserordentlichen Sessionen primär ausserordentlichen Themen widmen, deren Behandlung eine ausserordentliche Session rechtfertigt.

Das Präsidium verfolgt neben der Auslastung der ordentlichen Sessionen die Entwicklung der Sitzungstage je Session im Rahmen der Limitierung der ordentlichen Sessionen je Jahr auf vier Sessionen aufmerksam, um zu reagieren, wenn diese beiden Parameter – Anzahl der ordentlichen Sessionen und Sitzungstage je Session – dem Kantonsrat zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht mehr ausreichen, sich also eine Überlastung aus Zeitmangel abzeichnet.

8.2 Beratung im Allgemeinen

8.2.1 Persönliche Erklärung

Der Kantonsrat behandelt die in das Geschäftsverzeichnis aufgenommenen Wahlen, Vorlagen und parlamentarischen Vorstösse einzeln.¹⁴⁸ 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.¹⁴⁹ Damit schützt sich der Rat vor Überraschung und Übereilung.

Die Mitglieder des Kantonsrates haben wohl das Recht, sich an der Diskussion zu beteiligen¹⁵⁰, doch steuert das Geschäftsreglement des Kantonsrates die Diskussion im Rat und damit auch

¹⁴⁵ Art. 71 Abs. 1 GeschKR.

¹⁴⁶ Art. 72 Abs. 3 GeschKR.

¹⁴⁷ Art. 69 GeschKR.

¹⁴⁸ Art. 82 Abs. 1 GeschKR.

¹⁴⁹ Art. 82 Abs. 3 GeschKR.

¹⁵⁰ Art. 33 Bst. a GeschKR.

die Beteiligung der Ratsmitglieder an der Diskussion: über die Zulassung zur Diskussion¹⁵¹, über die Beschränkungen der Diskussion¹⁵², über den Schluss der Rednerliste¹⁵³ und über den Schluss der Diskussion¹⁵⁴ sowie über den Abschluss der Diskussion¹⁵⁵. Bei der Beschränkung der Diskussion fällt auf, dass mit Ausnahme der Kommissionsberichterstatterin bzw. des Kommissionsberichterstatters und der Vertretung der Regierung kein Mitglied des Rates über den nämlichen Gegenstand mehr als zweimal sprechen darf, eine persönliche Berichtigung vorbehalten.¹⁵⁶

Beiträge von Ratsmitgliedern müssen sich auf den Gegenstand der Diskussion beziehen, so auch die persönliche Berichtigung als Ausnahme vom Grundsatz, dass kein Ratsmitglied über den nämlichen Gegenstand mehr als zweimal sprechen darf.¹⁵⁷ «Diskussionsungebunden» verbleiben somit Richtigstellungen – neben Erklärungen der Regierung und der Fraktionen – ausnahmsweise zulässig, wenn das Präsidium sie gestattet.

Das Präsidium möchte den Kreis «diskussionsungebundener» Äusserungen von Ratsmitgliedern um *eine* Möglichkeit erweitern, nämlich um die «persönliche Erklärung des Ratsmitglieds»: Das Ratsmitglied soll die Möglichkeit haben, im geeigneten Zeitpunkt eine «persönliche Erklärung» abzugeben, wozu es wohl eine besondere Nähe zum Inhalt, eine besondere Betroffenheit usw. haben wird. Das Präsidium möchte die Möglichkeit der «persönlichen Erklärung des Ratsmitglieds» aber im Griff behalten, indem es diese «persönliche Erklärung des Ratsmitglieds» den Erklärungen der Regierung und der Fraktionen sowie den Richtigstellungen in den Voraussetzungen gleichsetzt und zeitlich limitiert.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates

a) allgemeine Regeln¹⁵⁸

Bindung an das Geschäftsverzeichnis

Art. 82. ¹ Der Kantonsrat behandelt die in das Geschäftsverzeichnis aufgenommenen Wahlen, Vorlagen und Vorstösse einzeln.

² Vorstösse, die den gleichen Gegenstand betreffen, können miteinander beraten werden.

³ Ausser den im Geschäftsverzeichnis aufgeführten Geschäften sind nur Mitteilungen des Präsidenten und ausnahmsweise, wenn das Präsidium es gestattet, Erklärungen der Regierung und der Fraktionen, **persönliche Erklärungen von Ratsmitgliedern, die sich auf höchstens drei Minuten beschränken, und** Richtigstellungen zulässig.

8.2.2 Zulässigkeit von Anträgen

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 Geschäftsreglement des Kantonsrates 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

¹⁵¹ Art. 86 GeschKR.

¹⁵² Art. 87 GeschKR.

¹⁵³ Art. 88 GeschKR.

¹⁵⁴ Art. 89 GeschKR.

¹⁵⁵ Art. 90 GeschKR.

¹⁵⁶ Art. 87 Abs. 2 GeschKR.

¹⁵⁷ Art. 87 Abs. 1 GeschKR.

¹⁵⁸ Art. 82 findet sich im Abschnitt III «Verfahren des Kantonsrates», Ziff. 2 «Beratungen», Bst. a.

dem Rat einen kurzen Bericht und einen Antrag. Der Vorstoss kann nicht behandelt werden, bevor der Rat über die Zulassung beschlossen hat.¹⁵⁹

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.

Bedurfte das Verfahren zur Klärung der Zulässigkeit parlamentarischer Vorstösse, wenn sie bestritten wird, der Normierung im Geschäftsreglement des Kantonsrates, muss Gleiches für die Anträge gelten, deren Zulässigkeit bestritten wird.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates

Beratungsunterlagen a) Regel

Art. 83. ¹ Die Beratungsunterlagen werden den Mitgliedern des Kantonsrates laufend in elektronischer Form zur Verfügung gestellt.

² Sie müssen spätestens:

- a) 14 Tage vor Sessionsbeginn in elektronischer Form zur Verfügung stehen;
- b) 11 Tage vor Sessionsbeginn in gedruckter Form im Besitz der Ratsmitglieder sein.

Anträge a) Anträge in der Sache

Art. 84. ¹ **Änderungsanträge Anträge** vorberatender Kommissionen und der Regierung, die nicht mit den Beratungsunterlagen zur Verfügung gestellt oder zugestellt werden können, werden so rasch als möglich in elektronischer Form zur Verfügung gestellt und in gedruckter Form vor Sessionsbeginn zugestellt oder verteilt.

² Anträge von Ratsmitgliedern werden während der Session ausgeteilt, wenn sie rechtzeitig der Staatskanzlei übermittelt werden. Andernfalls sind sie dem Präsidenten schriftlich einzureichen, der sie dem Rat mündlich bekannt gibt. Der Staatskanzlei und dem Ratspräsidenten schriftlich eingereichte Anträge bedürfen der Bestätigung des Antragstellers bei der Beratung.

b) Ordnungsanträge

Art. 85. ¹ Anträge, die das Verfahren betreffen, sind Ordnungsanträge.

² Ist ein Ordnungsantrag gestellt, so wird die Beratung über den Hauptgegenstand unterbrochen und erst nach Erledigung des Ordnungsantrags wieder aufgenommen.

c) Zulassung

Art. 85bis. (neu) ¹ **Wird die Zulässigkeit eines Antrags bestritten, klärt der Rat die Frage der Zulässigkeit.**

² **Die Beratung über den Hauptgegenstand wird unterbrochen und erst nach der Klärung der Frage der Zulässigkeit des Antrags fortgesetzt.**

¹⁵⁹ Art. 110 GeschKR.

8.2.3 Ordnungsanträge

Konkretisierung des Ordnungsantrags

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates spricht die Anträge in der Sache einerseits unter den Änderungsanträgen vorberatender Kommissionen und der Regierung, andererseits unter den Anträgen von Ratsmitgliedern an.¹⁶⁰ Damit differenziert es zwischen den Anträgen in der Sache und Anträgen, die das Verfahren betreffen, sogenannten Ordnungsanträgen.¹⁶¹

Ordnungsanträge sind Anträge, die das Verfahren betreffen.¹⁶² Was verstand der seinerzeitige Reglementgeber, der seinerzeitige Grosse Rat, der das Grossratsreglement im Jahr 1979 erliess, unter «Ordnungsantrag»? Bis und mit der Botschaft von Büro und Fraktionspräsidenten des Grossen Rates vom 22. März 1978 zum Entwurf eines neuen Reglementes des Grossen Rates umschreiben die Entwürfe die Ordnungsanträge wie folgt: «Anträge, welche auf Vertagung, auf die Form der Behandlung des Beratungsgegenstandes oder auf die Handhabung des Reglementes überhaupt Bezug haben, sind Ordnungsanträge.»¹⁶³ Die vorberatende Kommission des Grossen Rates für das Reglement des Grossen Rates (Parlamentsreform) gab der Bestimmung des Entwurfes über die Ordnungsanträge folgende Formulierung: «Anträge, die das Verfahren betreffen, sind Ordnungsanträge.» Sie begründete in ihrem Bericht zum Entwurf des Reglementes des Grossen Rates (Parlamentsreform) vom 9. März 1979 ihren Vorschlag damit, dass mit der Kurzformulierung eine wesentliche Vereinfachung der Bestimmung erzielt werden könne.¹⁶⁴ Der seinerzeitige Grosse Rat übernahm den Vorschlag seiner vorberatenden Kommission in das Grossratsreglement, das er am 24. Oktober 1979 erliess und auf 1. Mai 1980 in Vollzug setzte.¹⁶⁵ Die Bestimmung über die Ordnungsanträge in der Geschäftsordnung des Kantonsrates¹⁶⁶ blieb unverändert, auch in der Umschreibung, was Ordnungsanträge sind.

Nach dem Verständnis des Reglementgebers, das der Kantonsrat bis heute weiterpflegte, können Ordnungsanträge alles erfassen, was dem Verfahren zugeordnet werden kann: dem Verfahren der Kommission nach Abschnitt II des Geschäftsreglementes des Kantonsrates und dem Verfahren des Kantonsrates nach Abschnitt III des Geschäftsreglementes. In einem weiten Sinn verstanden reicht das parlamentarische Verfahren über eine sehr weite Zeitspanne und über die verschiedensten Phasen der Parlamentstätigkeit, von der Planung der Parlamentstätigkeit – aktuell: ab der Februarsession 2015 – bis in die Auswertung und Nachbereitung der parlamentarischen Tätigkeit des Kantonsrates und seiner Organe – Kantonsratsprotokolle und Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes in den vergangenen vier Jahren, aktuell: 2010 bis 2014 –, ja sogar bis in die Archive für die Materialien aus der Parlamentstätigkeit. Dieses gesamte Verfahren kann aber nicht Ordnungsanträgen zugänglich sein, auch wenn das Geschäftsreglement des Kantonsrates die Ordnungsanträge als Anträge definiert, die das Verfahren betreffen. Im Verständnis des Präsidiums sind Ordnungsanträge nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates dafür da, Einfluss auf die Gestaltung des laufenden Verfahrens zu nehmen. Ordnungsanträge sind dafür bestimmt, im Rahmen der Ratsverhandlung das laufende Verfahren zu gestalten, allenfalls auch in Abweichung der vom Ratspräsidenten bzw. von der Ratspräsidentin wahrgenommenen Ratsleitung, oder ein bestimmtes Verfahren zu provozieren. Das Präsidium schlägt deshalb vor, die Ordnungsanträge in laufenden Verfahren, Abläufen und Abwicklungen als zulässig zu erklären und zuzulassen:

¹⁶⁰ Art. 84 GeschKR.

¹⁶¹ Siehe Art. 84 und 85 GeschKR.

¹⁶² Art. 85 Abs. 1 GeschKR.

¹⁶³ Art. 82 Abs. 1 des Entwurfes des Büros und der Fraktionspräsidenten vom 22. März 1978 zu einem Reglement des Grossen Rates in der Botschaft von Büro und Fraktionspräsidenten vom 22. März 1978 zum Entwurf eines neuen Reglementes des Grossen Rates (27.78.01).

¹⁶⁴ Bericht der vorberatenden Kommission vom 9. März 1979 zum Entwurf eines Reglementes des Grossen Rates (Parlamentsreform), S. 13 (zu Art. 82 Abs. 1) [27.78.01].

¹⁶⁵ nGS 14-85 (sGS 131.11).

¹⁶⁶ Heute: Art. 85 GeschKR.

1. Ordnungsanträge zur Behandlung und Beratung von Vorlagen, parlamentarischen Vorstössen, Standesbegehren und Eingaben;
2. Ordnungsanträge zu Abstimmungen;
3. Ordnungsanträge zu Wahlen.

Für die Organisation der Sessionen und Sitzungen bleiben somit das Präsidium oder die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident je nach zugewiesener Befugnis zuständig.¹⁶⁷

Die konkretisierende Umschreibung des Ordnungsantrags nach der Vorstellung und dem Verständnis des Präsidiums bedarf der Verdeutlichung in der entsprechenden Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates

Ordnungsanträge

Art. 85.¹ **Ordnungsanträge sind** Anträge, die das Verfahren **einer laufenden Beratung, einer laufenden Abstimmung oder einer laufenden Wahl** betreffen.

² Ist ein Ordnungsantrag gestellt, so wird die Beratung über den Hauptgegenstand unterbrochen und erst nach Erledigung des Ordnungsantrags wieder aufgenommen.

Welche Verbindung bzw. Beziehung besteht zwischen dem «Weiterzug» – Entscheide des Präsidiums können an den Kantonsrat weitergezogen werden¹⁶⁸ – und dem Ordnungsantrag – Anträge, die das Verfahren betreffen, sind Ordnungsanträge¹⁶⁹ – nach dem *geltenden* Geschäftsreglement des Kantonsrates? Ist der «Weiterzug» ein besonderes «Rechtsmittel» oder wird der «Weiterzug» mit einem Ordnungsantrag ausgelöst? Das Präsidium fand in den Materialien zu den verschiedenen Fassungen der Geschäftsordnung des Kantonsrates keine schlüssige Antwort auf diese Fragen. Folgt der Kantonsrat den Vorschlägen des Präsidiums, auf den «Weiterzug» zu verzichten und den Ordnungsantrag zu präzisieren, wird die Frage obsolet.

Behandlung des Ordnungsantrags

Ist ein Ordnungsantrag gestellt, wird die Beratung über den Hauptgegenstand unterbrochen und erst nach Erledigung des Ordnungsantrags wieder aufgenommen.¹⁷⁰ Wie ist ein Ordnungsantrag zu handhaben, wenn die Antragstellerin bzw. der Antragsteller mit diesem Antrag in das Votum einer Ratskollegin oder eines Ratskollegen «hineinplatzt»? Das Präsidium diskutierte, welche «Unverzüglichkeit» in der Behandlung der Ordnungsantrag beanspruchen kann. Während die einen Mitglieder sich für eine «Unverzüglichkeit» im Sinn eines sofortigen Unterbruchs der Behandlung des Hauptgegenstandes aussprachen, gestanden andere der Ratsleitung einen gewissen Gestaltungsspielraum zu: Die Votantin bzw. der Votant, deren bzw. dessen Votum durch den Ordnungsantrag unterbrochen wird, soll wenigstens den angebrochenen Satz ihres bzw. seines Votums abschliessen können, allenfalls sogar das ganze Votum, wenn sich das baldige Ende erkennen lässt. Einig ist sich das Präsidium, dass die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident einen Ordnungsantrag *bald* zur Behandlung und Erledigung bringt, wenn dieser gestellt ist.

8.2.4 Anrede

Weder schreibt das Geschäftsreglement des Kantonsrates vor, dass man Hochdeutsch spricht, noch schreibt es vor, wie Ratsmitglieder, die votieren, ihre Adressatinnen und Adressaten anreden.

¹⁶⁷ Art. 68 ff. i.V.m. Art. 7 Abs. 1 GeschKR. Siehe zu dieser Zuständigkeit Ziff. 6.2 dieses Berichtes.

¹⁶⁸ Art. 7 Abs. 2 GeschKR. Siehe dazu auch Ziff. 6.2 dieses Berichtes.

¹⁶⁹ Art. 85 Abs. 1 GeschKR.

¹⁷⁰ Art. 85 Abs. 2 GeschKR.

«Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident, sehr geehrte Frau Regierungspräsidentin, geschätzte Mitglieder der Regierung, liebe Kolleginnen und Kollegen im Rat...» ist eine mögliche, sehr einlässliche, im Kantonsrat aber nicht unbekannte Anrede zur Einleitung des Votums, die überdies erlaubt, gleichzeitig das Jackett zu schliessen und den Inhalt des Votums zu «bündeln». «Frau Präsidentin, geschätzte Mitglieder von Kantonsrat und Regierung» wäre eine bereits kürzere Anrede. «Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren» oder sogar «Sehr geehrte Damen und Herren» wäre wohl die kürzeste Anrede und nach Auffassung des Präsidiums in der heutigen Zeit durchaus akzeptabel.

Wie eine Votantin und ein Votant ihr bzw. sein Votum eröffnen will, soll sie bzw. er im Rahmen der Gepflogenheiten letztlich selbst bestimmen. Fern liegt dem Präsidium, in diesem Punkt normieren zu wollen, doch möchte es an dieser Stelle – wohl in Übereinstimmung mit einer Grosszahl der Ratsmitglieder – zum Ausdruck bringen, dass die kurzgefasste Anrede im Trend der Zeit liegt und dem Rat insgesamt gut ansteht. Das Präsidium empfiehlt deshalb den Votantinnen und Votanten im Kantonsrat – sowohl den Mitgliedern des Kantonsrates als auch den Mitgliedern der Regierung –, ihre Anrede prägnant kurz zu fassen.

8.3 Beratung von Vorlagen

8.3.1 Eintreten¹⁷¹

Die Beratung einer Vorlage wird mit dem Eintreten eröffnet.¹⁷² Die Phase der Beratung ist in aller Regel sehr kurz, wenn Eintreten nicht bestritten wird, wenn eine Eintretensdiskussion nicht verlangt wird und wenn es nicht angezeigt erscheint, eine Eintretensdiskussion vorzusehen.

Wird das Eintreten nicht bestritten, wird in aller Regel keine Eintretensdiskussion geführt. Diesfalls stellt die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident fest, dass der Kantonsrat auf die Vorlage eingetreten ist.¹⁷³ Auch wenn das Eintreten auf eine Vorlage an sich nicht bestritten wird, kann Bedarf bestehen, sich zu einer Vorlage in allgemeiner Art und Weise zu äussern, wozu sich die Eintretensdiskussion eignet:

- Erkennt das Präsidium, dass Bedarf bestehen könnte, sich zu einer Vorlage in allgemeiner Art und Weise zu äussern, weil diese beispielsweise von besonderer Bedeutung bzw. Tragweite ist, kann es dafür eine Eintretensdiskussion vorsehen.
- Der Beratung einer Vorlage kommt ganz allgemein zugut, wenn die Präsidentin bzw. der Präsident der vorberatenden Kommission dem Kantonsrat die zu beratende Vorlage kurz erläutert, über die Beratung durch die vorberatende Kommission kurz berichtet und Hinweise auf die Beratung im Plenum aus der Sicht der vorberatenden Kommission macht. Eine solche Einführung in die Beratung einer Vorlage erachtet das Präsidium als Bestandteil des Eintretens vor der Spezialdiskussion der Vorlage, selbst wenn das Eintreten nicht bestritten wird.

Führt der Kantonsrat eine Eintretensdiskussion – aus welchem Grund bzw. Anlass auch immer –, schliesst er diese mit einer Abstimmung über das Eintreten ab.

Wird das Eintreten auf eine Vorlage bestritten, wird eine Eintretensdiskussion geführt. In dieser können Anträge auf Nichteintreten auf die Vorlage, auf Verschiebung des Eintretensbeschlusses und auf Rückweisung der Vorlage entweder an die vorberatende Kommission oder an die Regierung gestellt werden.¹⁷⁴

¹⁷¹ Basis: Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 9.3.2, ABI 2010, 3041.

¹⁷² Art. 93 Abs. 1 GeschKR.

¹⁷³ Art. 93 Abs. 3 Satz 1 GeschKR.

¹⁷⁴ Art. 93 Abs. 2 GeschKR.

Beschliesst das Präsidium eine Eintretensdiskussion, bringt es seinen Beschluss sowohl im Geschäftsverzeichnis als auch in der Tagesordnung beim entsprechenden Geschäft mit einem «E» zum Ausdruck, aber erst, wenn die entsprechende Vorlage zur Beratung ansteht, nicht schon, wenn sie zur Kommissionsbestellung vorgesehen ist.

Besteht eine gesetzliche Pflicht, auf die Vorlage einzutreten, weist die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident ausdrücklich darauf hin. Eine gesetzliche Pflicht, auf eine Vorlage einzutreten, bejaht der Kantonsrat jeweils bei der Behandlung des Voranschlags, bei der Behandlung der Rechnung, bei der Behandlung von Volksinitiativen und jüngst auch bei der Behandlung des Aufgaben- und Finanzplans. Besteht eine gesetzliche Pflicht, auf eine Vorlage einzutreten, entfällt nach der Eintretensdiskussion die Abstimmung über das Eintreten von Geschäftsreglementes wegen.¹⁷⁵

8.3.2 Eintreten und Rückweisung

Der Kantonsrat eröffnet die Beratung einer Vorlage mit dem Eintreten. Führt er eine Eintretensdiskussion, können darin Anträge u.a. auf Nichteintreten und auf Rückweisung der Vorlage an die vorberatende Kommission oder an die Regierung gestellt werden.¹⁷⁶ Im Rahmen des Eintretens können deshalb zeitgleich sowohl Anträge auf Nichteintreten als auch Anträge auf Rückweisung der Vorlage gestellt werden. Entscheidet diesfalls der Kantonsrat über Eintreten *vor* der Rückweisung, oder entscheidet er über Rückweisung *vor* dem Eintreten? Die Reihenfolge kann über das weitere «Schicksal» der Vorlage entscheiden. Die Reihenfolge zu kennen, interessiert vorab die Ratspräsidentin bzw. den Ratspräsidenten, die bzw. der die Verhandlungen des Kantonsrates leitet¹⁷⁷ und somit auch die Beratung der Vorlagen gestaltet. Die Frage interessiert aber auch den Kantonsrat, weil er entweder konkludent der von der Ratspräsidentin bzw. vom Ratspräsidenten vorgeschlagenen Beratung der Vorlage zustimmt¹⁷⁸ oder das Verfahren der Behandlung der Vorlage explizit bestimmt, wenn ein Ordnungsantrag dazu gestellt wird¹⁷⁹.

Eine Vorlage kann durch Beratung und Verabschiedung, was ein Eintreten auf die Vorlage voraussetzt, oder durch Nichteintreten «erledigt» werden.¹⁸⁰ Mit dem konkludenten oder expliziten Entscheid, auf eine Vorlage einzutreten, bekundet der Kantonsrat Wille und Bereitschaft, die entsprechende Vorlage im Einzelnen zu beraten. Dem Eintreten folgt nämlich die Spezialdiskussion, in welcher der Kantonsrat die Bestimmungen der Vorlage einzeln berät.¹⁸¹ Beschliesst der Kantonsrat aber, auf eine Vorlage nicht einzutreten, bekundet er seinen Willen, sich mit der Vorlage im Einzelnen nicht auseinandersetzen zu wollen, wodurch er die Beratung der Vorlage abschliesst und damit die Vorlage «erledigt».

Die Rückweisung einer Vorlage, verknüpft mit einem Auftrag, strebt eine Nachbesserung und Vervollständigung der Vorlage in der Erwartung der rückweisenden Behörde und damit die Behandlungsreife der Vorlage an. Beschliesst der Kantonsrat, eine Vorlage zurückzuweisen, sei es an die Regierung, sei es an die vorberatende Kommission, beurteilt er diese Vorlage als für die Behandlung im Kantonsrat (noch) unvollständig – im weiten Sinn – und will die Behandlungsreife durch eine Nachbesserung im Sinn einer Ergänzung, einer Erweiterung, einer Vertiefung usw. der Vorlage erreichen. Die Rückweisung einer Vorlage macht nur Sinn, wenn die Regierung bzw. die vorberatende Kommission weiss, was sie im Rahmen der Nachbesserung und Vervollständigung der Vorlage zu leisten hat. Der Kantonsrat hat deshalb eine Rückweisung mit einem Auftrag

¹⁷⁵ Art. 93 Abs. 4 GeschKR.

¹⁷⁶ Art. 93 Abs. 1 und 2 GeschKR.

¹⁷⁷ Art. 8 Abs. 1 GeschKR.

¹⁷⁸ Art. 129 GeschKR.

¹⁷⁹ Art. 129 Abs. 2 i.V.m. Art. 85 GeschKR.

¹⁸⁰ Art. 97 GeschKR.

¹⁸¹ Art. 94 GeschKR.

zu verknüpfen, der seine Erwartung umschreibt, es sei denn, dieser «Auftrag» lässt sich aus der Diskussion des Kantonsrates über den Rückweisungsantrag klar erkennen. Die Rückweisung einer Vorlage hält diese vor dem Kantonsrat pendent, d.h. sie bleibt hängig. Ist eine Vorlage zurückgewiesen, ist sie «nur für den Moment vom Tisch des Plenums des Kantonsrates», nicht aber definitiv, denn mit der Erfüllung des Auftrags, der mit der Rückweisung verknüpft sein muss, kommt sie wieder auf den «Tisch des Kantonsrates» und wird so wieder behandlungsfähig.

«Eintreten vor Rückweisen» und «Rückweisen vor Eintreten» beruhen auf unterschiedlichen Motiven:

- Hat der Kantonsrat im Rahmen des Eintretens auf eine Vorlage sowohl über das Eintreten auf die Vorlage als auch – zeitgleich – über eine Rückweisung der Vorlage zu beschliessen, priorisiert er die «Erledigung der Vorlage» und legt sein Schwergewicht auf Parlamentseffizienz, wenn er *vorab* über Eintreten oder Nichteintreten auf die Vorlage beschliesst, um *alsdann* allenfalls über die Rückweisung der Vorlage zu beschliessen. Beschliesst er nämlich, auf die Vorlage nicht einzutreten, ist damit die Vorlage definitiv erledigt, was auch eine anschliessende Beschlussfassung über eine Rückweisung ausschliesst. Ist der Kantonsrat auf die Vorlage eingetreten und beschliesst er *alsdann*, die Vorlage zur Nachbesserung und Vervollständigung zurückzuweisen, bewegt er sich in der Behandlungsphase *nach* dem Eintreten. Auf die ihm in Erfüllung des mit der Rückweisung verknüpften Auftrags vervollständigte Vorlage «nochmals» einzutreten, wenn sie dem Kantonsrat «wieder» unterbreitet wird, lässt der dann erreichte Stand des Behandlungskonsequenterweise nicht mehr zu.
- Hat der Kantonsrat im Rahmen des Eintretens auf eine Vorlage sowohl über das Eintreten auf die Vorlage als auch – zeitgleich – über eine Rückweisung der Vorlage zu beschliessen, priorisiert er die «Erfolgschance der Vorlage», wenn er *vorab* über die Rückweisung der Vorlage beschliesst und damit die Beschlussfassung über das Eintreten auf die Vorlage hinausschiebt, nämlich auf den Zeitpunkt, da ihm die in Erfüllung des mit der Rückweisung verknüpften Auftrags nachgebesserte und vervollständigte Vorlage vorliegt. Die Rückweisung der Vorlage dient deren Nachbesserung und Vervollständigung, nicht der Erledigung bereits im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Rückweisung. Damit gibt eine Rückweisung der nachbesserungsbedürftigen und unvollständigen Vorlage eine Chance, in der nachgebesserten und vervollständigten Fassung das Eintreten des Kantonsrates zu überstehen.

Die Praxis sowohl der Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten als auch des Präsidiums war bis Anfang des Jahres 2013 nicht klar. Offenbar neigten sie dazu, «Rückweisen vor Eintreten» zu stellen, wie aus dem Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 gefolgert werden kann.¹⁸² Das Präsidium entschied sich aus konkretem Anlass und in der Folge auf der Grundlage eines Arbeitspapiers des Leiters des Ratsdienstes vom Januar 2013, seine Praxis zu klären und transparent zu machen: Hat der Kantonsrat im Rahmen des Eintretens auf eine Vorlage sowohl über das Eintreten auf diese Vorlage als auch – zeitgleich – über eine Rückweisung der Vorlage zu beschliessen, beschliesst er *vorab* über Eintreten oder Nichteintreten auf die Vorlage, um *alsdann allenfalls* über die Rückweisung der Vorlage zu beschliessen. Es nahm im Weiteren in Aussicht, das «Eintreten vor Rückweisung» über eine Ergänzung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates zu fixieren.

¹⁸² Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 8.3.1, ABI 2010, 3026 f.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Eintreten

Art. 93¹ Die Beratung einer Vorlage wird mit dem Eintreten eröffnet.

² Wird das Eintreten auf die Vorlage bestritten, wird eine Eintretensdiskussion geführt. Darin können Anträge auf Nichteintreten, auf Verschieben des Eintretensbeschlusses sowie auf Rückweisung der Vorlage an die vorberatende Kommission oder an die Regierung gestellt werden.
Zuerst wird über Eintreten, dann allenfalls über Rückweisung abgestimmt.

³ Wird das Eintreten nicht bestritten, wird keine Eintretensdiskussion geführt. Das Präsidium oder der Kantonsrat kann aber eine Eintretensdiskussion beschliessen.

⁴ Besteht eine gesetzliche Pflicht, auf die Vorlage einzutreten, verweist der Präsident darauf. Nach einer Eintretensdiskussion entfällt die Abstimmung über das Eintreten.

8.3.3 Konkurrenz von Anträgen

Die Beratung einer Vorlage wird mit dem Eintreten eröffnet. Wird das Eintreten bestritten, können im Rahmen der Eintretensdiskussion folgende Anträge gestellt werden:

- Verschiebung des Eintretensbeschlusses;
- Nichteintreten;
- Eintreten und Rückweisung;
- Eintreten und Spezialdiskussion.

Hätte der Kantonsrat über *alle* Möglichkeiten von Anträgen im Rahmen der Eintretensdiskussion abzustimmen, geböte sich der Ratspräsidentin bzw. dem Ratspräsidenten folgende Reihenfolge:

1. Abstimmen über eine Verschiebung des Eintretensbeschlusses;
2. im Fall der Ablehnung einer Verschiebung: Abstimmen über Eintreten oder Nichteintreten;
3. im Fall des Eintretens: Abstimmen über Rückweisung.

Im Fall der Ablehnung einer Rückweisung folgt von Geschäftsreglementes wegen die Spezialdiskussion.

8.3.4 Aufträge¹⁸³

Bei der Beratung einer Vorlage können der vorberatenden Kommission, der Regierung oder dem Präsidium Aufträge erteilt werden.¹⁸⁴ Auftraggeber ist stets der Kantonsrat, in der Regel auf Antrag der vorberatenden Kommission oder aus der Mitte des Rates. Beauftragt sind entweder die vorberatende Kommission oder die Regierung, seltener das Präsidium. Ausgeschlossen ist deshalb, dass eine vorberatende Kommission der Regierung direkt Aufträge erteilt, wie sie das Geschäftsreglement dem Kantonsrat vorbehält.

Die Aufträge sind zulässig, wenn der Gegenstand in der Zuständigkeit des Kantonsrates ist bzw. bleibt, das Ergebnis aus der Aufgabenerfüllung also «wieder in den Kantonsrat zurückkehrt».

Unzulässig wären Aufträge, die in die Zuständigkeit von Regierung und Staatsverwaltung «hinüberzielen und hinüberführen», also Aufträge mit Wirkung und Erfolg in der Zuständigkeit der Exekutive. Die jüngere Zeit zeigt Unsicherheit in der Beurteilung, ob Aufträge des Kantonsrates an die Regierung, wie sie das Geschäftsreglement des Kantonsrates umschreibt, zulässig sind oder nicht zugelassen werden können. Die Versuchung nimmt offenbar zu, von Seiten des Parlamentes in die Regierung «hineinzuschwatzen», um diese «zu bewegen». Da geht das Präsidium davon aus, dass es primäre Aufgabe und Obliegenheit der Urheberin bzw. des Urhebers

¹⁸³ Basis: Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 9.3.4, ABI 2010, 3042.

¹⁸⁴ Art. 95 GeschKR.

eines Auftrags von Seiten des Parlamentes an die Regierung ist, die Zulässigkeit des in Aussicht genommenen Auftrags vorab zu klären, während es sekundäre Aufgabe des Staatssekretärs und des Ratsdienstes ist, über die Zulässigkeit solcher Aufträge zu belehren. Sonst kann es der Regierung nicht verübelt werden, auf die Unzulässigkeit eines dem Kantonsrat unterbreiteten Auftrags hinzuweisen oder die Zulässigkeit zu bestreiten.

«Bei der Beratung einer Vorlage ...» indiziert den Konnex des Auftrags zum Beratungsgegenstand, nämlich zur Vorlage, die in Beratung steht. Der «bei der Beratung einer Vorlage» ausgelöste und erteilte Auftrag setzt sich damit von einem «bezugslosen» Auftrag ab, den eine vorberatende Kommission oder Ratsmitglieder in die Form einer Motion oder eines Postulates kleiden muss bzw. müssen. Dabei hat der Auftrag den Vorteil, dass der Kantonsrat ihn im Rahmen einer bzw. im Anschluss an die Beratung der Vorlage behandelt, während der in eine Motion oder in ein Postulat eingepackte Auftrag eines Vorverfahrens bedarf: nämlich 1. der Stellungnahme der Regierung, die in der Regel erst in der Folgesession erfolgt, und 2. der Klärung des Eintretens auf die Motion oder das Postulat als Voraussetzung für die Gutheissung und damit für das Erteilen des Auftrags.

8.4 Parlamentarische Vorstösse

8.4.1 Unterzeichnung des parlamentarischen Vorstosses¹⁸⁵

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.¹⁸⁶ Die Praxis des Präsidiums stiess jedoch im November 2001 erstmals an Grenzen, als es das erklärte Anliegen aller seinerzeitigen Fraktionen war, gemeinsam einen parlamentarischen Vorstoss einzureichen. Das Präsidium differenzierte seine Praxis, indem es zuließ, dass ein parlamentarischer Vorstoss von *allen* Fraktionen «erstunterzeichnet» werden kann, wenn dies der Wunsch der Fraktionen ist. Neuerlich zeigte sich das Bedürfnis, dass ein Mitglied jeder Fraktion einen parlamentarischen Vorstoss «erstunterzeichnen» kann, so beispielsweise eine Frau aus jeder Fraktion.

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

¹⁸⁵ Basis: Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 9.4.2.2, ABI 2010, 3049 f.

¹⁸⁶ ABI 1998, 1841 ff., und 2006, 2383.

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

8.4.2 Standesbegehren

Mit dem Standesbegehren wird der Kantonsrat eingeladen, eine Standesinitiative zu beschliessen. Einreichung des Standesbegehrens, Stellungnahme der Regierung, Eintreten, Beratung und Beschlussfassung richten sich nach den Bestimmungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates über die Motion.¹⁸⁷

Die eidgenössischen Räte haben im Juni 2013 eine Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (SR 171.10; abgekürzt ParlG) beschlossen, u.a. Art. 115 über den Gegenstand und die Form der Standesinitiative, mit folgendem Wortlaut: «Jeder Kanton kann mit einer Standesinitiative vorschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet. Die Standesinitiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten.» Diese Änderung trat am 25. November 2013 in Kraft und gilt für alle nach diesem Datum eingereichten Standesinitiativen.

Die im Bundesrecht begründete Verpflichtung, eine Standesinitiative zu begründen, insbesondere mit den Zielsetzungen des Erlasses, der mit der Standesinitiative erwirkt werden will, ruft nach einer Anpassung der entsprechenden Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates über die Standesinitiative.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Auslösung einer Standesinitiative

Art. 124bis. ¹ Mit dem Standesbegehren wird der Kantonsrat eingeladen, eine Standesinitiative zu beschliessen.

² Einreichung des Standesbegehrens, Stellungnahme der Regierung, Eintreten, Beratung und Beschlussfassung richten sich nach den Bestimmungen dieses Erlasses über die Motion.

³ **Das Standesbegehren bedarf der Begründung, insbesondere der Zielsetzungen des Erlasses, der mit der Standesinitiative erwirkt werden will.**

Einreichung der Standesinitiative

Art. 124ter. ¹ Hat der Kantonsrat das Standesbegehren gutgeheissen, reicht das Präsidium die Standesinitiative der Bundesversammlung ein.

² **Es übernimmt die Begründung des Standesbegehrens in die Standesinitiative.**

¹⁸⁷ Siehe Art. 124bis GeschKR.

8.5 Abstimmungen¹⁸⁸

Hat der Kantonsrat über einen Antrag abzustimmen, lautet die Abstimmungsfrage: Zustimmung oder Ablehnung? Hat er über zwei Anträge abzustimmen, die den gleichen Abstimmungsgegenstand betreffen und thematisch zusammenhängen, lautet die Abstimmungsfrage in der Regel: Zustimmung zum einen oder Zustimmung zum anderen Antrag? Liegen zum gleichen Abstimmungsgegenstand aber mehr als zwei Anträge vor, werden in der Regel zunächst in eventueller Abstimmung Änderungsanträge einander gegenübergestellt und dann der obsiegende dem Hauptantrag. In der Gegenüberstellung wird zuerst über einen Antrag aus der Mitte des Rates und erst dann über den Antrag der Regierung oder den Antrag der Kommission abgestimmt.¹⁸⁹ Dabei gilt es zu bedenken, dass die Grundlage der Ratsverhandlung die Fassung gemäss den Anträgen der vorberatenden Kommission bildet.¹⁹⁰ Häufig stehen sich deshalb in der letzten oder Hauptabstimmung der aus den Eventualabstimmungen resultierende, «letztlich obsiegende» Antrag und der Antrag der vorberatenden Kommission, der häufig mit demjenigen der Regierung übereinstimmt, gegenüber. Abweichungen in diesem Prozedere sind aber zulässig, wenn und soweit sie einer klaren Willensbildung des Kantonsrates dienen.¹⁹¹

Hat die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident die Abstimmungen über mehrere Anträge zu gestalten und zu leiten, kann sie bzw. er, um die Abstimmungen in ihrer Folge korrekt zu gestalten und entsprechend zu leiten, auf Unterstützung angewiesen sein, primär von Seiten der Vizepräsidentin bzw. des Vizepräsidenten zur Rechten der Ratspräsidentin bzw. des Ratspräsidenten, dann vom Staatssekretär zur Linken, allenfalls auch von Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten sowie vom Leiter des Ratsdienstes. Auch schon hatte ein Ratspräsident die Komplexität einer Abstimmung derart angegangen und gelöst, dass er die Ratsverhandlungen für kurze Zeit unterbrach, um das korrekte Abstimmungsprozedere zusammen mit dem Vizepräsidenten des Kantonsrates, dem Staatssekretär sowie den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten zu finden.

Ist es nach dem Geschäftsreglement des Kantonsrates zulässig, nach der Gegenüberstellung mehrerer Anträge den letztlich aus allen Gegenüberstellungen obsiegenden Antrag einer «abschliessenden» Abstimmung über Zustimmung oder Ablehnung dieses Antrags zu unterstellen? Die einschlägigen Bestimmungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates lauten:

Eröffnung

Art. 129. ¹ Der Präsident bezeichnet vor jeder Abstimmung die Anträge und den Gang der Abstimmung.

² Über Einwendungen gegen den Gang der Abstimmung entscheidet der Rat, bevor über die Sache abgestimmt wird.

Gegenüberstellen von Anträgen

Art. 130. ¹ Liegen zum gleichen Gegenstand mehrere Anträge vor, so werden in der Regel zunächst in eventueller Abstimmung Änderungsanträge einander und der obsiegende dem Hauptantrag gegenübergestellt.

² In der Gegenüberstellung wird zuerst über einen Antrag aus der Mitte des Rates und dann über den Antrag der Regierung oder der Kommission abgestimmt.

³ Abweichungen sind zulässig, soweit sie einer klaren Willensbildung dienen.

¹⁸⁸ Basis: Bericht 27.10.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010» des Präsidiums, Ziff. 9.6.3 (Anträge), ABI 2010, 3060.

¹⁸⁹ Art. 130 Abs. 1 und 2 GeschKR.

¹⁹⁰ Art. 92 Abs. 2 GeschKR.

¹⁹¹ Art. 130 Abs. 3 GeschKR.

Vorberatende Kommission

Art. 92.¹ ...

² Grundlage der Ratsverhandlung bildet die Fassung gemäss den Anträgen der vorberatenden Kommission.

Während ein Fraktionspräsident in einem konkreten Fall die Auffassung vertrat, der Kantonsrat müsse die Möglichkeit haben, jedenfalls in speziellen Fällen den aus verschiedenen Gegenüberstellungen von Anträgen obsiegenden Antrag einer «letzten» Abstimmung auszusetzen, die klärt, ob der Kantonsrat diesem Antrag überhaupt zustimmen oder ihn ablehnen wolle, waren andere Mitglieder des Präsidiums der Auffassung, Art. 130 i.V.m. Art. 92 Abs. 2 GeschKR lasse das von diesem Fraktionspräsidenten angestrebte Prozedere nicht zu, sondern das mögliche «Nichts» sei über die Gestaltung des Abstimmungsprozedere nach Art. 129 i.V.m. Art. 130 GeschKR, namentlich Art. 130 Abs. 4 GeschKR, als «Hauptantrag» vorzuschlagen und, wenn der Kantonsrat diesem Vorschlag zustimme, zum «Hauptantrag» zu machen. Habe der Kantonsrat über mehrere Anträge abzustimmen, sei es wichtig – so im Weiteren Mitglieder des Präsidiums –, dass der Ratspräsident nach Art. 129 Abs. 1 GeschKR vor jeder Abstimmung die Anträge und den Gang der Abstimmung bezeichne, so dass Fraktionen bzw. Ratsmitglieder Einwendungen gegen den vorgeschlagenen Gang der Abstimmung nach Art. 129 Abs. 2 GeschKR vor der Abstimmung geltend machen könnten und müssten, wozu ihnen der Ordnungsantrag zur Verfügung stehe. Abweichungen vom «Standardprozedere» nach Art. 130 Abs. 1 und 2 GeschKR seien nämlich nach Art. 130 Abs. 3 GeschKR zulässig, soweit sie einer klaren Willensbildung im Kantonsrat dienten.

Die Regelung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates über Handhabung und Gegenüberstellung von Anträgen im Rahmen von Abstimmungen sieht die Möglichkeit nicht vor, den aus verschiedenen Gegenüberstellungen von Anträgen letztlich obsiegenden Antrag einer «letzten Abstimmung» auszusetzen, die klärt, ob der Kantonsrat dem bisher obsiegenden Antrag überhaupt zustimmen oder ihn ablehnen wolle. Ein mögliches «Nichts» muss, wenn angestrebt, über die Gestaltung des Abstimmungsprozedere zum «Hauptantrag» vorgeschlagen und, wenn der Kantonsrat diesem Vorschlag zustimmt, zum «Hauptantrag» gemacht werden. Die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident bezeichnet nämlich vor jeder Abstimmung die Anträge und den Gang der Abstimmung, was Fraktionen und Ratsmitgliedern erlaubt, Einwendungen gegen den Gang der Abstimmung geltend zu machen, bevor über die Sache abgestimmt wird.

8.6 Kantonsratsprotokoll und Aufzeichnungen

8.6.1 Kantonsratsprotokoll

Die Staatskanzlei veröffentlicht nach Sessionsschluss im Amtsblatt ein Kurzprotokoll über die Verhandlungen des Kantonsrates. Aus dem Kurzprotokoll ist im Wesentlichen ersichtlich, welche Geschäfte der Kantonsrat wie behandelt hat. Es enthält namentlich die Beschlüsse des Kantonsrates, vorbehältlich der ausformulierten Erlasse und Beschlüsse, die in der Gesetzessammlung veröffentlicht werden. Für Beschlüsse, die *nicht* in der Gesetzessammlung veröffentlicht werden, ist das Kurzprotokoll sogar massgeblich. Der hauptsächliche Nutzen des Kurzprotokolls besteht darin, rund zweieinhalb Wochen nach Ende der Session einen vollständigen Überblick über die Session in Kürze zu haben.¹⁹²

Die Staatskanzlei erstellt das Kantonsratsprotokoll in elektronischer Form. Gedruckte Auszüge des Protokolls werden auf Verlangen zugestellt. Das Kantonsratsprotokoll enthält im Wesentlichen die Bezeichnung des Beratungsgegenstandes, die Namen der Sprechenden mit dem wesentlichen Inhalt ihrer Ausführungen und mit dem Wortlaut der während der Beratung gestellten

¹⁹² Art. 144 GeschKR.

Anträge, insbesondere aber auch die Beschlüsse des Rates über die Anträge. Abstimmungsergebnis und Abstimmungsverhalten werden angegeben, wenn elektronisch abgestimmt wurde, das Abstimmungsergebnis, wenn abgezählt oder geheim gewählt wurde. Beschlüsse des Kantonsrates werden im Amtsblatt veröffentlicht, soweit sie nicht in der Gesetzessammlung veröffentlicht werden. Mit Einsprache kann die Berichtigung des Protokolls verlangt werden, die, wenn die Berichtigung zutrifft, ohne Verzug im Protokoll vorgenommen wird.¹⁹³

Die Ausfertigung des Kantonsratsprotokolls bis zur definitiven Fassung dauert lang. Der Ratsdienst ist jedoch in der Lage, Protokollauszüge als «vorläufige Fassung» verzugslos zur Verfügung zu stellen. Mit der Einführung des Ratsinformationssystems ist die Nachfrage nach solchen Vorabzügen stark zurückgegangen. Das vordringliche Bedürfnis der am Kantonsratsprotokoll Interessierten besteht offensichtlich darin, *möglichst bald* einzelne Wortmeldungen in Originalfassung – sei es in Ton, sei es in Wort – zu erhalten und zu konsultieren. Innerhalb der Beratung eines Geschäftes interessiert erfahrungsgemäss das Ergebnis der Abstimmungen über Anträge. Da sind die Audio- und Abstimmungsdaten ein wesentlicher Bestandteil der Information zum einzelnen Geschäft im RIS.

Das Audioprotokoll, in Einzelfällen sekundiert von Protokollauszügen als «vorläufige Fassung», decken nach langjährigen Feststellungen des Ratsdienstes das Hauptinteresse und das Hauptbedürfnis am Kantonsratsprotokoll ab. Weit abgesetzt von diesem Interesse und Bedürfnis fragen Juristinnen und Juristen, noch seltener Historikerinnen oder Historiker, geschweige denn Archivarinnen und Archivare nach der bis zum Ende ausgearbeiteten Fassung des Kantonsratsprotokolls. Da stellt sich die Frage, ob die Erwartungen an das Kantonsratsprotokoll den enormen Ressourceneinsatz lohnen, insbesondere die Bindung von Mitarbeitenden der Parlamentsdienste, die das Kantonsratsprotokoll finalisieren. Ein erster, nicht vertiefter Vergleich mit der Protokollierungspraxis der Parlamente anderer Kantone und der entsprechenden Einbindung von deren Parlamentsdiensten lädt ein, den für das Protokoll des Kantonsrates St.Gallen betriebenen zeitlichen und personellen Aufwand sowie die Erwartungen und Bedürfnisse an das Kantonsratsprotokoll zu erheben und einander in einer kritischen Prüfung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses gegenüberzustellen. Das Präsidium ist bereit, eine solche Erhebung und Prüfung auszulösen, um dem Kantonsrat – je nach Ergebnis bzw. Bewertung – eine Änderung der Protokollierungspraxis, allenfalls der entsprechenden Bestimmungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vorzuschlagen. Dabei hat das Präsidium folgende Ziele:

- Ausrichtung des Kantonsratsprotokolls auf die Erwartungen und die Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer;
- Dokumentation der Ratsverhandlungen, *soweit* das Kantonsratsprotokoll Materialiencharakter erhalten kann;
- Effizienz in der Erstellung des Kantonsratsprotokolls.

Auftrag an das Präsidium:

Das Präsidium wird eingeladen, die Protokollierungspraxis des Kantonsrates zu prüfen, in diese Prüfung die Erhebung des für das Kantonsratsprotokoll betriebenen Aufwandes einerseits, die Erwartungen und Bedürfnisse an das Kantonsratsprotokoll andererseits sowie die Protokollierungspraxis anderer Kantonsparlamente einzubeziehen, dem Kantonsrat über das Ergebnis der Prüfung zu berichten und – je nach Ergebnis bzw. Bewertung – eine Änderung der Protokollierungspraxis, allenfalls der entsprechenden Bestimmungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vorzuschlagen.

¹⁹³ Art. 145 ff. GeschKR.

8.6.2 Aufzeichnungen

Die Verhandlungen des Kantonsrates können zur Erleichterung der Protokollführung durch technische Hilfsmittel im Wortlaut aufgenommen werden. Der Kantonsrat kann in besonderen Fällen ein Wortprotokoll beschliessen.¹⁹⁴

Dass das Geschäftsreglement des Kantonsrates die *Möglichkeit* vorsieht, dass die Verhandlungen des Kantonsrates zur Erleichterung der Protokollführung durch technische Hilfsmittel im Wortlaut aufgenommen werden *können*, beruhte auf der Möglichkeit, dass eine Protokollführerin oder ein Protokollführer von Hand mitschreibt, insbesondere, wenn die Elektronik ihren Dienst versagt. Die technische Entwicklung und die heutige Realität sind aber so, dass die Protokollführerinnen und Protokollführer auf elektronischen Aufnahmegeräten basieren, auch wenn das ordentliche Aufnahmesystem – wie aktuell «verbalix portable» – seinen Dienst versagt. Die Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates kann aktualisiert werden.

Die elektronischen Daten der Abstimmungen werden gespeichert, bis das Kantonsratsprotokoll massgeblich geworden ist, anschliessend gelöscht.¹⁹⁵ Was für die elektronischen Daten der Abstimmungen hinsichtlich Speicherung und Löschung gilt, muss auch für das Aufnehmen der Verhandlungen des Kantonsrates durch technische Hilfsmittel gelten. Die entsprechende Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates ist zu ergänzen.

Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates:

Aufzeichnung a) Aufnahme im Wortlaut

Art. 149.¹ Die Verhandlungen des Kantonsrates ~~können~~ **werden** zur Erleichterung der Protokollführung durch technische Hilfsmittel im Wortlaut aufgenommen ~~werden~~.

² Der Kantonsrat kann in besonderen Fällen ein Wortprotokoll beschliessen.

b) Speicherung und Löschung

Art. 149bis.¹ Die elektronischen Aufzeichnungen **der Verhandlungen des Kantonsrates und die** elektronischen Daten der Abstimmungen werden gespeichert, bis das Kantonsratsprotokoll massgeblich geworden ist, anschliessend gelöscht.

¹⁹⁴ Art. 149 GeschKR.

¹⁹⁵ Art. 149bis GeschKR.

C. Anträge

Das Präsidium beantragt dem Kantonsrat:

1. auf seine Vorlage, worin es über die Tätigkeit des Parlamentes 2010 bis 2014 berichtet und Verbesserungen von Organisation und Verfahren mit einer Revision des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vorschlägt, einzutreten;
2. von seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2010 bis 2014 Kenntnis zu nehmen;
3. den XIV. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates zu erlassen;
4. das Präsidium einzuladen, die Protokollierungspraxis des Kantonsrates zu prüfen, in diese Prüfung die Erhebung des für das Kantonsratsprotokoll betriebenen Aufwandes einerseits, die Erwartungen und Bedürfnisse an das Kantonsratsprotokoll andererseits sowie die Protokollierungspraxis anderer Kantonsparlamente einzubeziehen, dem Kantonsrat über das Ergebnis der Prüfung zu berichten und – je nach Ergebnis bzw. Bewertung – eine Änderung der Protokollierungspraxis, allenfalls der entsprechenden Bestimmungen des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vorzuschlagen.

Im Namen des Präsidiums

Paul Schlegel
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

XIV. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Entwurf des Präsidiums vom 16. Oktober 2014

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht des Präsidiums vom 16. Oktober 2014¹⁹⁶ Kenntnis genommen und

beschliesst:

I.

b) *Formen*

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

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

¹⁹⁶ ABI 2014, •.

d) *Zuständigkeit*

Art. 7. ¹ Das Präsidium:

- a) plant die Ratstätigkeit auf wenigstens vier Jahre und legt darin die Daten der ordentlichen Sessionen fest;
- b) setzt das Geschäftsverzeichnis der Sessionen nach Anhören der Regierung fest;
- c) wählt Mitglieder und Präsidenten der Kommissionen, soweit sie nicht vom Kantonsrat gewählt werden;
- c^{bis}) genehmigt die Wahl des Leiters des parlamentarischen Kommissionsdienstes;
- c^{ter}) bezeichnet bei vom Kantonsrat eingereichten Standesinitiativen die Vertretung für die Anhörung durch die zuständige Kommission der eidgenössischen Räte;¹⁹⁷
- d) legt das Reglement aus und überwacht dessen Anwendung;
- e) unterbreitet dem Kantonsrat auf Mitte der vierjährigen Amtsdauer einen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes und schlägt gegebenenfalls Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor;
- f) bereitet Reglementsänderungen und Beschlüsse vor, welche die Geschäftsordnung des Kantonsrates betreffen;
- g) bereitet den Abschnitt «Kantonsrat» des Staatsvoranschlags vor und überwacht diese Ausgaben.

~~² Entscheide des Präsidiums können an den Kantonsrat weitergezogen werden.~~

³ Das Präsidium erlässt unter Zuzug des Präsidenten der vorberatenden Kommission die erläuternden Berichte für Volksabstimmungen, soweit der Kantonsrat im Einzelfall nichts anderes beschliesst.

a) *allgemein*

Art. 14. ¹ Die Rechtspflegekommission berät folgende Angelegenheiten vor:

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

² Der Kantonsrat kann ausnahmsweise eine besondere Kommission bestellen.

¹⁹⁷ Art. 116 Abs. 4 des BG über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002, SR 171.10.

Anwesenheit, Abwesenheit und Rücktritt

Art. 55.¹ Die Kommissionsmitglieder nehmen an den Kommissionssitzungen teil.

² Kann ein Kommissionsmitglied an einer Sitzung nicht teilnehmen, so entschuldigt es sich rechtzeitig beim Präsidenten.

³ Kann ein Kommissionsmitglied im Wesentlichen nicht an den Verhandlungen teilnehmen, so reicht es dem Fraktionspräsidenten seinen Rücktritt ein. Dieser macht dem Präsidenten einen Vorschlag für die Ersatzwahl.

⁴ **Das Präsidium kann in besonderen Fällen die Stellvertretung von Kommissionsmitgliedern oder den zeitlich begrenzten Ersatz von Kommissionsmitgliedern vorsehen.**

Allgemeines

Art. 65.¹ Das Kommissionsprotokoll situiert die Kommissionssitzung und macht sie nachvollziehbar.

² **Es enthält wenigstens:**

- a) den wesentlichen Verlauf der Sitzung;**
- b) die Anträge und deren Begründung;**
- c) die Beschlüsse der Kommission.**

³ **Über die Spezialdiskussion von Vorlagen mit rechtsetzenden Erlassen und ihnen gleichgestellten Beschlüssen wird ein ausführliches Protokoll geführt.**

⁴ **Ein Kommissionsmitglied kann verlangen, dass eine Erklärung wörtlich protokolliert wird.**

Protokollersatz

Art. 66. Die Anträge der Redaktionskommission treten an die Stelle eines Sitzungsprotokolls.

Ausfertigung

Art. 66bis (neu).¹ Der Sekretär legt den Protokollentwurf dem Kommissionspräsidenten innert Wochenfrist zur Genehmigung und Unterzeichnung vor.

² **Er lässt das genehmigte und unterzeichnete Protokoll verzugslos zustellen.**

Bindung an das Geschäftsverzeichnis

Art. 82. ¹ Der Kantonsrat behandelt die in das Geschäftsverzeichnis aufgenommenen Wahlen, Vorlagen und Vorstösse einzeln.

² Vorstösse, die den gleichen Gegenstand betreffen, können miteinander beraten werden.

³ Ausser den im Geschäftsverzeichnis aufgeführten Geschäften sind nur Mitteilungen des Präsidenten und ausnahmsweise, wenn das Präsidium es gestattet, Erklärungen der Regierung und der Fraktionen, **persönliche Erklärungen von Ratsmitgliedern, die sich auf höchstens drei Minuten beschränken, und** Richtigstellungen zulässig.

Beratungsunterlagen ~~a) Regel~~

Art. 83. ¹ Die Beratungsunterlagen werden den Mitgliedern des Kantonsrates laufend in elektronischer Form zur Verfügung gestellt.

² Sie müssen spätestens:

- a) 14 Tage vor Sessionsbeginn in elektronischer Form zur Verfügung stehen;
- b) 11 Tage vor Sessionsbeginn in gedruckter Form im Besitz der Ratsmitglieder sein.

Anträge a) Anträge in der Sache

Art. 84. ¹ ~~Änderungsanträge~~ **Anträge** vorberatender Kommissionen und der Regierung, die nicht mit den Beratungsunterlagen zur Verfügung gestellt oder zugestellt werden können, werden so rasch als möglich in elektronischer Form zur Verfügung gestellt und in gedruckter Form vor Sessionsbeginn zugestellt oder verteilt.

² Anträge von Ratsmitgliedern werden während der Session ausgeteilt, wenn sie rechtzeitig der Staatskanzlei übermittelt werden. Andernfalls sind sie dem Präsidenten schriftlich einzureichen, der sie dem Rat mündlich bekannt gibt. Der Staatskanzlei und dem Ratspräsidenten schriftlich eingereichte Anträge bedürfen der Bestätigung des Antragstellers bei der Beratung.

b) Ordnungsanträge

Art. 85. ¹ **Ordnungsanträge sind** Anträge, die das Verfahren **einer laufenden Beratung, einer laufenden Abstimmung oder einer laufenden Wahl** betreffen, ~~sind Ordnungsanträge.~~

² Ist ein Ordnungsantrag gestellt, so wird die Beratung über den Hauptgegenstand unterbrochen und erst nach Erledigung des Ordnungsantrags wieder aufgenommen.

c) Zulassung

Art. 85bis (neu). ¹ **Wird die Zulässigkeit eines Antrags bestritten, klärt der Rat die Frage der Zulässigkeit.**

² **Die Beratung über den Hauptgegenstand wird unterbrochen und erst nach der Klärung der Frage der Zulässigkeit des Antrags fortgesetzt.**

Eintreten

Art. 93. ¹ Die Beratung einer Vorlage wird mit dem Eintreten eröffnet.

² Wird das Eintreten auf die Vorlage bestritten, wird eine Eintretensdiskussion geführt. Darin können Anträge auf Nichteintreten, auf Verschieben des Eintretensbeschlusses sowie auf Rückweisung der Vorlage an die vorberatende Kommission oder an die Regierung gestellt werden.
Zuerst wird über Eintreten, dann allenfalls über Rückweisung abgestimmt.

³ Wird das Eintreten nicht bestritten, wird keine Eintretensdiskussion geführt. Das Präsidium oder der Kantonsrat kann aber eine Eintretensdiskussion beschliessen.

⁴ Besteht eine gesetzliche Pflicht, auf die Vorlage einzutreten, verweist der Präsident darauf. Nach einer Eintretensdiskussion entfällt die Abstimmung über das Eintreten.

Auslösung einer Standesinitiative

Art. 124bis. ¹ Mit dem Standesbegehren wird der Kantonsrat eingeladen, eine Standesinitiative zu beschliessen.

² Einreichung des Standesbegehrens, Stellungnahme der Regierung, Eintreten, Beratung und Beschlussfassung richten sich nach den Bestimmungen dieses Erlasses über die Motion.

³ **Das Standesbegehren bedarf der Begründung, insbesondere der Zielsetzungen des Erlasses, der mit der Standesinitiative erwirkt werden will.**

Einreichung der Standesinitiative

Art. 124ter. ¹ Hat der Kantonsrat das Standesbegehren gutgeheissen, reicht das Präsidium die Standesinitiative der Bundesversammlung ein.

² **Es übernimmt die Begründung des Standesbegehrens in die Standesinitiative.**

Aufzeichnung a) Aufnahme im Wortlaut

Art. 149. ¹ Die Verhandlungen des Kantonsrates ~~können~~ **werden** zur Erleichterung der Protokollführung durch technische Hilfsmittel im Wortlaut aufgenommen ~~werden~~.

² Der Kantonsrat kann in besonderen Fällen ein Wortprotokoll beschliessen.

b) Speicherung und Löschung

Art. 149bis. ¹ Die elektronischen Aufzeichnungen **der Verhandlungen des Kantonsrates und die** elektronischen Daten der Abstimmungen werden gespeichert, bis das Kantonsratsprotokoll massgeblich geworden ist, anschliessend gelöscht.

II.

Dieser Erlass wird ab Beschlussfassung angewendet.