

Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002

Bericht des Präsidiums vom 19. August 2002 mit:

- Entwurf eines VI. Nachtrags zum Grossratsreglement (27.02.02A)
- Entwurf eines III. Nachtrags zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates (27.02.02B)

Inhaltsübersicht	Seite
Zusammenfassung.....	2
A. Allgemeine Berichtspunkte	5
1. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Parlamentsreform	5
2. Gesamtrevision der Kantonsverfassung	6
3. Grosser Rat und Öffentlichkeit.....	8
4. Informatik im Grossen Rat	9
5. Sicherheit im Grossen Rat.....	10
6. Umsetzung des Wählerwillens im Grossen Rat	11
7. Jugendparlament und Grosser Rat.....	13
B. Grossratsreglement.....	15
1. Organisation und Befugnisse.....	15
2. Verfahren der Kommissionen	25
3. Verfahren des Grossen Rates	28
4. Entschädigungen.....	38
5. Schlussbestimmungen.....	41
C. Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates	42
D. Anträge	43
 Beilage: Inhaltsverzeichnis	 43
Entwürfe:	
– VI. Nachtrag zum Grossratsreglement (27.02.02A)	45
– III. Nachtrag zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates (27.02.02B).....	50

Zusammenfassung

Nach dem Grossratsreglement unterbreitet das Präsidium dem Grossen Rat auf Mitte der Amtsdauer einen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes und schlägt gegebenenfalls Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor. Diesem Auftrag kommt das Präsidium mit diesem Bericht – Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 – nach. Der Bericht ist mit dem Entwurf eines VI. Nachtrags zum Grossratsreglement und dem Entwurf eines III. Nachtrags zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates verbunden.

Im Teil A greift das Präsidium allgemeine Punkte aus der Zeit von Mitte 1998 bis Mitte 2002 auf. In den Teilen B und C behandelt es Punkte, die einen konkreten Bezug zum Grossratsreglement bzw. zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates haben.

Unter den allgemeinen Berichtspunkten bestimmt das Präsidium den Standort des Parlamentes in Konzept, Projekt und Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und stellt die Verbindung zur Parlamentsreform her, die stets mit dem Thema einher ging. Es würdigt die Gesamtrevision der neuen Kantonsverfassung als eigentliches Werk der Legislative. Es analysiert und bewertet die Präsenz des Grossen Rates und seiner Organe in der Öffentlichkeit, namentlich in den Medien, und skizziert sein künftiges Handeln. Es positioniert den Grossen Rat mit seinem Ratsbetrieb in der Informatik und informiert über die Sicherheit im Grossen Rat, zwei in jüngerer Zeit sehr aktuell gewordene Themen. Weil die Frage nach der Umsetzung des Wählerwillens im Grossen Rat Organisation und Verfahren des Grossen Rates insgesamt treffen kann, nimmt das Präsidium dazu allgemein Stellung. Ferner geht es auf Anliegen von Repräsentantinnen und Repräsentanten des Jugendparlamentes des Kantons St.Gallen ein, welche die Annäherung an den Grossen Rat suchen, ja sich die Möglichkeit einer gewissen Einflussnahme wünschen.

Unter den Gesichtspunkten, die einen konkreten Bezug zum Grossratsreglement bzw. zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates haben, seien speziell erwähnt:

- Fraktionsbeobachter: Fraktionen, die in einer ständigen Kommission nicht vertreten sind, können ein Mitglied als Beobachterin bzw. Beobachter delegieren (Art. 23bis GRR);*
- Staatsangestellte in vorberatenden Kommissionen: Verzicht auf Vorschriften oder Direktiven über die Mitwirkung von Staatsangestellten als Mitglieder vorberatender Kommissionen, verbunden mit der Einladung an entsprechende Ratsmitglieder und die Fraktionen, Sensibilität und Sachlichkeit bei der Kommissionsbestellung bzw. bei der Mitwirkung in vorberatenden Kommissionen walten zu lassen;*
- Offenlegung der Interessenbindungen der Mitglieder des Grossen Rates bei Amtsantritt und öffentliches Register (Art. 31bis und Art. 31ter GRR);*
- Anwesenheit der Mitglieder der Regierung während der Sessionen;*
- Sessionen: Festhalten am Parlamentssystem mit Sessionen bis zu einer Gesamtüberprüfung dieses Parlamentssystems bzw. bis zu einer umfassenden Parlamentsreform;*
- Einführung der Fraktionserklärung (Art. 82 GRR);*
- Schluss der Diskussion: Tragweite;*
- Berichte: Abschluss der Beratung von Berichten im Grossen Rat (Art. 106 GRR);*
- Eingaben: Möglichkeit der Rückweisung weitschweifiger oder Sitte und Anstand verletzender Eingaben zur Behebung der Mängel (Art. 127bis GRR);*
- Entschädigung der Mitglieder des Grossen Rates für die Teilnahme an einer Fort- und Weiterbildung der Fraktion, beschränkt auf einen Tag je Jahr (Art. 158 und Art. 158bis GRR).*

Das Präsidium befasste sich einlässlich mit der Entschädigung der Mitglieder des Grossen Rates und der Fraktionen, die das Grossratsreglement in den Voraussetzungen und der Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates in den Ansätzen regelt. Um von Seiten des Parlamentes bzw. des Staates dazu beizutragen, dass die Fraktionen die ihnen vom Grossratsreglement zugedachten Funktionen und Aufgaben weiterhin erfüllen können, schlägt das Präsidium dem Grossen Rat vor, die bisherige Fraktionsvergütung zu verdoppeln. Angesichts des Staatsvoranschlags für das Jahr 2003 beschränkt es sich auf diesen Vorschlag (Art. 159 und Art. 160 GRR in Verbindung mit Ziff. 2 des Grossratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates).

Der Nachtrag zum Grossratsreglement und der Nachtrag zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates werden ab 1. Januar 2003 angewendet. Auf diesen Zeitpunkt kann der Grossratsbeschluss über das Verfahren der Gesamtrevision der Kantonsverfassung aufgehoben werden, und ab diesem Zeitpunkt soll der Grosse Rat entsprechend der neuen Kantonsverfassung und mit deren Vollzugsbeginn «Kantonsrat» genannt werden.

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Präsidium unterbreitet dem Grossen Rat auf Mitte der Amtsdauer einen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes und schlägt ihm gegebenenfalls Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor. Im Weiteren bereitet es Reglementsänderungen und Beschlüsse vor, welche die Geschäftsordnung des Grossen Rates betreffen¹.

Das Präsidium legte am 27. August 2001 die Stossrichtung seines Berichtes über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 fest und skizzierte die Revisionspunkte des Grossratsreglementes. Am 8. April 2002 stellte es die Weichen in den zentralen Berichts- und Revisionspunkten, und am 4. Juli 2002 beriet es die Vorlage in erster Lesung. Die Regierung nahm am 13. August 2002 zur Vorlage gemäss Ergebnis der ersten Lesung Stellung.

Der Bericht erfasst die Tätigkeit des Grossen Rates von Mitte 1998 bis Mitte 2002. Er setzt als sechster Bericht die Berichterstattung des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes seit dem Jahr 1982 fort. Er behandelt – in Verbindung mit dem VI. Nachtrag zum Grossratsreglement – folgende gutgeheissene parlamentarische Vorstösse:

- 42.00.07 «Elektronische Abstimmung»²;
- 43.00.02 «Überarbeitung der anwendbaren Erlasse zu den Grossratswahlen»³;
- 43.00.07 «Elektronische Dokumentation und Kommunikation»⁴;
- 43.00.10 «Änderung des Grossratsreglementes»⁵;
- 43.01.22 «Offenlegung von Interessenbindungen»⁶.

Im Weiteren nimmt er zum hängigen Postulat 43.02.10 «Parlamentsrevision – Änderung Grossratsreglement <Sitzungstermine Art. 68 und folgende>» Stellung⁷.

Das Präsidium berichtet im Teil A über allgemeine Punkte, denen es eine übergeordnete oder besondere Bedeutung im Berichtszeitraum zumisst. In den Teilen B und C spricht es Berichtspunkte an, die einen konkreten Bezug zum Grossratsreglement und zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates haben. Der Teil D enthält den Antrag. Mit dem Bericht sind der Entwurf eines VI. Nachtrags zum Grossratsreglement⁸ und der Entwurf eines III. Nachtrags zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates⁹ verbunden.

¹ Art. 7 Abs. 1 Bst. d und e des Grossratsreglementes (sGS 131.11; abgekürzt GRR).

² ProtGR 2000/2004 Nrn. 37 und 122.

³ ProtGR 1996/2000 Nrn. 521 und 592.

⁴ ProtGR 1996/2000 Nr. 363 und ProtGR 2000/2004 Nr. 35.

⁵ ProtGR 1996/2000 Nr. 625 und ProtGR 2000/2004 Nr. 35.

⁶ ProtGR 2000/2004 Nrn. 196 und 213.

⁷ ProtGR 2000/2004 Nr. 306.

⁸ 27.02.02A.

⁹ 27.02.02B.

A. Allgemeine Berichtspunkte

1. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Parlamentsreform

Der Kanton St.Gallen führt die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (im Folgenden WoV) ein. Die Einführung basiert auf dem Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 29. November 2001¹⁰. Dieser Beschluss normiert im Wesentlichen den Grundsatz der Einführung von WoV und den Inhalt der Regelung, die Definition von Begriffen, die Steuerung durch den Grossen Rat, Festlegung und Erfüllung des Leistungsauftrags, die Anstellung von Personal, den Globalkredit sowie Vollzug und Referendum. Am 20. Februar 2002 erliess der Grosse Rat überdies den Grossratsbeschluss über Organisation und Verfahren der WoV-Kommission¹¹.

Im Februar 1999 hatte der Grosse Rat unter dem Titel «Verwaltungsreform» Regierung und Präsidium des Grossen Rates beauftragt, bis spätestens Ende 2000 ein Konzept für eine WoV-orientierte Verwaltungsreform und eine darauf abgestimmte Parlamentsreform vorzulegen, das mit den Arbeiten der Verfassungsrevision harmonisiert ist. Im Mai 1999 genehmigte er das ihm unterbreitete Vorgehen für die Erarbeitung des Konzeptes für eine Verwaltungs- und Parlamentsreform. Das Projekt wurde in mehreren parallelen Prozessen mit vier Workshop-Gruppen (Grosser Rat, Regierung, Linienämter und Querschnittsämter) abgewickelt. Das Ergebnis der Workshop-Arbeit, das im Schlussbericht der Projektleitung an Präsidium und Regierung enthalten ist, widerspiegelt die unterschiedlichen Interessenlagen der verschiedenen Beteiligten. Der Lenkungsausschuss des Projektes verzichtete Ende 2000 auf eine materielle Diskussion des Schlussberichts, sondern beschränkte sich darauf, für das Präsidium und die Regierung Empfehlungen zum weiteren Vorgehen zu erarbeiten. Darin lud er unter anderem die Regierung ein, dem Grossen Rat eine Vorlage mit dem Entwurf eines Grossratsbeschlusses zur schrittweisen Einführung einer wirkungsorientierten Parlaments- und Verwaltungsreform mit verschiedenen Vorgaben zu unterbreiten. In der Folge unterbreitete die Regierung dem Grossen Rat eine Botschaft mit dem Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung¹². Am 29. November 2001 erliess der Grosse Rat den Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung. WoV wird schrittweise mit den von der Regierung in einer ersten Phase als Pilotprojekt bestimmten Dienststellen eingeführt.

Im Rahmen von WoV beschliesst der Grosse Rat den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan sowie jährlich mit dem Voranschlag den Globalkredit und die Wirkungs- oder Leistungsziele. Er genehmigt die Produkte je Produktgruppe und den Jahresbericht einschliesslich der finanziellen Ergebnisse. Er kann der Regierung auf Antrag einer ständigen Kommission einen Auftrag erteilen. Dieser Auftrag enthält eine Vorgabe des Grossen Rates, die darauf abzielt, ein Produkt oder eine Produktgruppe leistungsbezogen oder in finanzieller Hinsicht zu verändern. Der Auftrag ist verbindlich, wenn er den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates betrifft. Greift er in den Zuständigkeitsbereich der Regierung ein, ist er als Richtlinie zu verstehen.

Zur Vorberatung der Geschäfte, für die der Grosse Rat im Rahmen von WoV zuständig ist, und zur Behandlung der für seine Belange massgeblichen Aspekte des Pilotprojekts setzte der Grosse Rat eine eigene parlamentarische Kommission ein, WoV-Kommission genannt.

Für die Einführungsphase von WoV verzichtet der Grosse Rat auf die ursprünglich vorgesehene, mit der Verwaltungsreform einhergehenden Parlamentsreform. Während dieser Phase steuert er die Einführung von WoV im Rahmen seiner Befugnisse nach dem Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Die WoV-Kommission berät die Ge-

¹⁰ Referendumsvorlage siehe ABI 2001, 2591 ff.

¹¹ sGS 131.14.

¹² ABI 2001, 969 ff.

schäfte in der Zuständigkeit des Grossen Rates vor und begleitet die Einführung von WoV in den von der Regierung bestimmten Dienststellen.

Zusammen mit der Regierung wird der Grosse Rat am Ende der Pilotphase eine Standortbestimmung vornehmen und Weichen stellen. Dann wird die Frage der Parlamentsreform wieder aktuell werden. Zentrale Punkte werden die Mitwirkungsmöglichkeiten des Grossen Rates unter WoV sein, die Möglichkeiten der Einflussnahme auf den politischen Prozess sowie die Aufsicht über Regierung und Verwaltung. Bedeutender Punkt wird aber auch die Parlamentsstruktur sein, die integrale Einführung ständiger Kommissionen und der Ausbau der Parlamentsdienste. Auch kann das parlamentarische Instrument des «Auftrags» erneut thematisiert werden.

2. Gesamtrevision der Kantonsverfassung

In der Volksabstimmung vom 10. Juni 2001 stimmten die St.Galler Stimmberechtigten der neuen Verfassung des Kantons St.Gallen (im Folgenden neue Kantonsverfassung) zu, die der Grosse Rat am 27. November 2000 erlassen hatte¹³. Die eidgenössischen Räte erteilten ihr im Juni 2002 die eidgenössische Gewährleistung. Sie wird ab 1. Januar 2003 angewendet¹⁴.

Am 1. Dezember 1994 erliess der Grosse Rat den Grossratsbeschluss über die Gesamtrevision der Kantonsverfassung. Dabei liess er sich im Wesentlichen von der Überlegung leiten, dass das vor mehreren Generationen und unter wesentlich veränderten gesellschaftlichen Verhältnissen geschaffene Verfassungswerk grundlegend zu überprüfen sei. Mit der Gesamtrevision sollte die Frage geklärt werden, welche Gestalt der Kanton in der Zukunft haben und welche Stellung ihm im Verhältnis zum Bund, zu den anderen Kantonen und auch zum angrenzenden Ausland zukommen soll. In der Volksabstimmung vom 25. Juni 1995 stimmten die St.Galler Stimmberechtigten der Durchführung der Gesamtrevision zu und beauftragten den Grossen Rat mit der Ausarbeitung einer neuen Kantonsverfassung.

Der Grosse Rat setzte in der Maisession 1996 eine Verfassungskommission mit 29 Mitgliedern unter dem Vorsitz von Jacques Grob, Wattwil, ein. Sie wurde beauftragt, einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten.

Zu Beginn des Verfahrens wurde ein breiter Mitwirkungsprozess lanciert. Öffentlich tätige Institutionen und Organisationen nominierten 24 Persönlichkeiten, die den Kreis der Mitglieder der Verfassungskommission während eines Jahres ergänzten. In vier Arbeitsgruppen wurde zusammengetragen, was in die neue Kantonsverfassung Eingang finden sollte. Zugleich waren verschiedene Begleitgruppen tätig: einerseits die thematischen Begleitgruppen Jugend, Justiz, Medien, Staat, Wirtschaft und Wissenschaft, andererseits die regionalen Begleitgruppen St.Gallen, Rorschach, Rheintal, Werdenberg, Sarganserland, Linthgebiet, Toggenburg und Fürstenland. Die Anregungen aus den Begleitgruppen wurden in einem Thesenpapier zusammengefasst, das von den Arbeitsgruppen beraten wurde. Diese erstellten gestützt auf ihre Beratungen ein eigenes Thesenpapier, woraus schliesslich die Thesen der Verfassungskommission entstanden. Diese Thesen und jene, welche die Regierung ihrerseits aufgestellt hatte, bildeten die Grundlagen für die Ausarbeitung des eigentlichen Verfassungsentwurfs.

Nach Abschluss dieses Mitwirkungsprozesses begann die erste Rechtsetzungsphase. Die Verfassungskommission erarbeitete einen Verfassungstext in Form eines Vernehmlassungsentwurfs. Diesen verabschiedete sie im Juli 1998 und unterstellte ihn einem breiten Vernehmlassungsverfahren. Über 550 Stellungnahmen gingen ein. Im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren folgte die zweite Rechtsetzungsphase, die in den Verfassungsentwurf vom

¹³ Abstimmungsvorlage siehe ABI 2001, 1115 ff. Wortlaut siehe zudem ABI 2001, 1617 ff.

¹⁴ ABI 2001, 1639.

17. Dezember 1999 mündete. Der Grosse Rat führte die Beratungen über die neue Kantonsverfassung in erster Lesung in der Februar- und in der ausserordentlichen Aprilsession 2000, in zweiter Lesung in der Septembersession 2000 durch. Die Schlussabstimmung erfolgte in der Novembersession, am 27. November 2000.

Der weitgefächerte Mitwirkungsprozess und das ausgedehnte Vernehmlassungsverfahren sowie die einlässlichen Beratungen im Grossen Rat haben zu einem Verfassungswerk geführt, das breit abgestützt ist. Mit einem übersichtlichen Aufbau und in einer verständlichen Sprache regelt die neue Kantonsverfassung die Rechte und Pflichten der Einzelnen sowie die Grundzüge der kantonalen Staatsorganisation und die wesentlichen Ziele und Aufgaben von Kanton und Gemeinden. Dabei konzentriert sie sich schwergewichtig auf jene Elemente kantonalen Staatlichkeit, die der Kanton im Rahmen des übergeordneten Bundesrechts selbständig regeln kann. Zugleich will sie, indem sie sich auf Grundsätzliches beschränkt, dem kantonalen und kommunalen Gesetzgeber vor allem klare Leitplanken setzen, ohne ihm detaillierte Vorgaben zu machen. Sie ist somit – wie die noch geltende Kantonsverfassung – dem Prinzip der offenen Verfassung verpflichtet.

Inhaltlich schliesst die neue Kantonsverfassung an das heutige kantonale Staatsrecht an, indem sie die Fundamente der Verfassung aus dem Jahr 1890 bewahrt, die bestehende Organisation von Kanton und Gemeinden und ihrer Behörden kontinuierlich fortentwickelt und zentrale Grundsätze des geltenden Gesetzesrechts – etwa aus dem Staatsverwaltungsgesetz von 1994 oder aus dem Gemeindegesetz von 1976 – auf Verfassungsstufe hebt. Die starken Veränderungen des gesellschaftlichen und politischen Umfelds im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte und neue rechtliche Erkenntnisse erfordern ihrerseits eine Weiterentwicklung des kantonalen Verfassungsrechts. Aus diesen Gründen bringt die neue Kantonsverfassung nicht nur eine Bestätigung bewährter Grundentscheidungen des st.gallischen Staatswesens, sondern in einzelnen Bereichen auch bedeutende Neuerungen, auch im schweizerischen Vergleich, mit sich.

Die neue Kantonsverfassung nennt das Parlament «Kantonsrat». Gegenüber der geltenden Kantonsverfassung enthält sie im Bereich des Parlamentes namentlich eine Konzentration der Zuständigkeiten des Kantonsrates auf die politisch wichtigen Fragen mit dem Vorbehalt, dass das Gesetz die Zuständigkeitsordnung ergänzen kann. Auf die Nennung verschiedener Einzelzuständigkeiten wird verzichtet. 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 inne zu haben.

Der Grosse Rat war in die Verfassungsgebung in besonderer Weise eingebunden. Während üblicherweise Staatsverwaltung und Regierung das Vorverfahren der Gesetzgebung gestalten, leiten und beherrschen, die Regierung üblicherweise dem Grossen Rat den ausformulierten Gesetzesentwurf mit einer Botschaft zu dessen Erläuterung unterbreitet, lag die Verantwortung für die Gesamtrevision der Kantonsverfassung von Beginn weg beim Grossen Rat. Die Verfassungskommission prägte die Erarbeitung des Verfassungsentwurfs. Regierung und Staatsverwaltung wirkten in unterschiedlicher Art und Weise mit. Die dem Grossen Rat und der Verfassungskommission zugeschriebene Funktion und Aufgabe als eigentliche Verfassungsgeber barg einmalige Möglichkeiten und Chancen in sich, zeigte aber auch sehr deutlich Grenzen, an die Verfassungskommission wie Grosser Rat im geltenden Parlamentssystem stossen. Die Regierung bevorzugte denn auch eine in verschiedener Hinsicht anders gestaltete Verfassungsgebung¹⁵. Wenn die neue Kantonsverfassung mit ihren Neuerungen, aber auch mit zahlreichen Bestätigungen von Bisherigem am 1. Januar 2003 in Vollzug treten wird, schliesst der Grosse Rat als Verfassungsgeber, soweit an ihm, ein grosses Werk ab. Anerkennung und Dank an all diejenigen, die zum Gelingen der neuen Kantonsverfassung beigetragen hatten,

¹⁵ ProtGR 1996/2000 Nr. 600/2 f. und 21 ff.; Amtsbericht der Regierung über das Jahr 2001, Teilberichte / Allgemeine Verwaltung / Regierung, S. 59 f.

sind die Worte, mit denen das Präsidium die kurze Würdigung der Gesamtrevision der Kantonsverfassung schliessen möchte.

3. Grosser Rat und Öffentlichkeit

Hat der Grosse Rat in der Öffentlichkeit an Bedeutung verloren? Wer auf die Berichterstattung über die Tätigkeit des Grossen Rates in den Medien abstellt, ist geneigt, die Frage zu bejahen. Die Gründe sind zahlreich:

- In der heutigen Informationsfülle ringt der Staat neben zahlreichen anderen Bereichen um seinen Platz. Aktuelles, welches das Interesse der Öffentlichkeit auf sich zieht, hat der Staat nicht immer anzubieten. Dazu gehört auch das Parlament.
- Unter den drei Ebenen des Gemeinwesens Bund/Kanton/Gemeinde sind die Gewichte verschieden verteilt. Der Bund nimmt tendenziell, verstärkt durch die laufende Zentralisation, das Gestaltende, das Wegweisende und das Grundsätzliche in Anspruch und verweist die Kantone in Umsetzung und Vollzug. Überdies pflegt er, namentlich auch das eidgenössische Parlament, die Medienpräsenz. Die Gemeinde hat Nähe, Fassbarkeit und damit Vertrautheit für sich. Dazwischen liegt der Kanton, mitunter das kantonale Parlament.
- Im Kanton haben Regierung und Staatsverwaltung dauernde Präsenz, während sich die Präsenz des Grossen Rates im Wesentlichen auf die Sessionen beschränkt, aussergewöhnlich auf Sitzungen vorberatender Kommissionen mit bedeutenden Geschäften. Der Grosse Rat ist im Wesentlichen während seiner vier Sessionen zu zwei bis drei Tagen je Jahr präsent, dazwischen «ruht» er im Wesentlichen.
- Das Sessionensystem des Grossen Rates ruft nach Konzentration der Ratstätigkeit und des Ratsbetriebs. Während einer Session behandelt der Grosse Rat in dichter und gedrängter Folge zahlreiche Geschäfte. Für die Berichterstattung in den Medien ist eine Selektion unausweichlich. Printmedien können spät am Sessionstag behandelte Geschäfte für den Folgetag nicht mehr verwerten.

Die heutige Präsenz des Grossen Rates in den Medien und über diese bei Bürgerinnen und Bürgern darf nicht unberührt lassen. Die erwünschte bzw. unerlässliche Mitwirkung beispielsweise der Stimmberechtigten im Rahmen der Abstimmung über eine Vorlage setzt Information voraus, über den Gegenstand der Abstimmung, aber auch über die Behörde, welche die Abstimmungsvorlage erlassen hat. Das Präsidium ist sich der Situation bewusst und hat Handlungsbedarf erkannt. Es wird inskünftig die Medien sicher einmal je Jahr zu einem Treffen einladen, um den Kontakt zu pflegen und aktuelle Themen des Grossen Rates zu erörtern, den Grossen Rat *und* die Regierung betreffende Themen zusammen mit der Regierung. Es hat die bestimmte Erwartung und legt grossen Wert darauf, dass die Regierung inskünftig eine Vertretung des Grossen Rates zu Medienkonferenzen einlädt, welche die Vorstellung einer Abstimmungsvorlage zum Gegenstand haben, insbesondere wenn die Abstimmungsvorlage mit dem seinerzeitigen Entwurf der Regierung nicht übereinstimmt wie beispielsweise die QUADRIGA-Vorlage¹⁶. Die gemeinsame Vorstellung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Abstimmungsvorlage an sich ein Produkt des Grossen Rates ist, das die Regierung mit ihrem Entwurf vorbereitete. In seiner eigenen Tätigkeit wird das Präsidium den Kontakt zu den Medien und zur Öffentlichkeit im ganzen Kanton bewusster als bisher pflegen, zum Beispiel im Rahmen von Präsidiumssitzungen in den Regionen des Kantons. Die vorberatenden Kommissionen – die ständigen wie die nichtständigen Kommissionen – leisten ihren Beitrag zur Medien- und Öffentlichkeitsarbeit, indem sie die Information über ihre Kommissionstätigkeit zum Traktandum der Kommissionssitzung machen, allenfalls eine Medienmitteilung veröffentlichen oder in bedeutenden Fällen eine Medienkonferenz veranlassen¹⁷. Zur Öffentlichkeitsarbeit des

¹⁶ ABI 2001, 195 ff. und ABI 2001, 2671 ff.

¹⁷ Art. 64 Abs. 1 GRR.

Grossen Rates, seiner Kommissionen und des Präsidiums gehören aber auch, soll diese Öffentlichkeitsarbeit erfolgreich sein, eine gute Infrastruktur, beispielsweise für die Medienschaffenden zur Begleitung der Session, aber auch eine entsprechende Beratung und Betreuung, welche die Staatskanzlei, insbesondere deren Dienststelle Kommunikation, wahrnehmen kann¹⁸.

4. Informatik im Grossen Rat

Das Postulat 43.00.07 «Elektronische Dokumentation und Kommunikation»¹⁹ lädt das Präsidium ein, spätestens mit dem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 über die Einführung der elektronischen Dokumentation und Kommunikation des Grossen Rates Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen.

Eine elektronische Dokumentation ermöglicht den schnellen Zugriff über Internet oder Intranet auf Gesetze, Botschaften, parlamentarische Vorstösse, Protokolle, Verzeichnisse und weitere Unterlagen, welche die Mitglieder des Parlamentes für ihre Ratstätigkeit brauchen. Sie macht Dokumente über die elektronischen Medien zugänglich, die bislang in Papierform zugestellt oder verfügbar gemacht wurden. Verschiedene Parlamente im In- und Ausland haben elektronische Dokumentationssysteme bereits eingeführt oder sind im Begriff dazu. Auch der Kanton St.Gallen hat erste Schritte dazu getan: Auf die Maisession 2000 wurden die Fraktionsbüros mit einem PC-Arbeitsplatz ausgerüstet. Damit haben die Fraktionsbüros Zugriff auf das Internet- und das Intranet-Angebot der Staatsverwaltung. Das Angebot umfasst Medienmitteilungen, Angaben über Departemente, Adressverzeichnisse, den Zugriff auf GALLEX (St.Gallische Gesetzessammlung in elektronischer Form), parlamentarische Vorstösse, Tagesordnungen und Kurzprotokolle der Sessionen (via elektronisches Amtsblatt).

Weitere Schritte in Richtung elektronische Dokumentation und Kommunikation will das Präsidium mit Hilfe eines Ratsinformationssystems tun. Im Voranschlag für das Jahr 2003 ist der entsprechende Kredit eingestellt. Mit dem Ratsinformationssystem sollen Geschäfte des Grossen Rates elektronisch unterstützt abgewickelt und verwaltet werden. Nutzniesserinnen und Nutzniesser dieses zukunftssträchtigen Informationssystems sind in erster Linie die Mitglieder des Grossen Rates, aber auch die Regierung und die Staatsverwaltung, schliesslich ebenso die Bürgerinnen und Bürger sowie die Medien. Das Ratsinformationssystem macht Entscheide und Botschaften des Grossen Rates konsequent zugänglich und verfügbar. Ausgewählte Themen von aktueller oder strategischer Bedeutung lassen sich zu einem elektronischen Dossier zusammenfassen. Darin sind beispielsweise Botschaften, Gesetze, parlamentarische Vorstösse und alle einschlägigen Medienmitteilungen enthalten. Solche thematische Vertiefungen verbessern Transparenz sowie Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung. Möglich ist auch die Schaffung eines E-Mail-Services, mit dem an ausgewählten Themen Interessierte über die Aufschaltung neuer Informationen auf der kantonalen Website benachrichtigt werden. Es ermöglicht nicht nur den Zugriff auf Gesetze, Botschaften, Protokolle, parlamentarische Vorstösse, Verzeichnisse, Sitzungseinladungen, statistische Daten usw. über Internet oder Intranet, sondern erlaubt auch die Vernetzung der Mitglieder des Grossen Rates untereinander, mit der Staatsverwaltung und gegen aussen. Der Versand weiterer Unterlagen wie beispielsweise von Einladungen zu Sitzungen kann auf Wunsch elektronisch erfolgen. Insgesamt macht das Ratsinformationssystem die Arbeit des Grossen Rates transparenter.

Dem Anliegen der Transparenz dient auch die neue elektronische Abstimmungsanlage im Grossratssaal, die in Erfüllung der Motion 42.00.07 «Elektronische Abstimmung»²⁰ seit der

¹⁸ Art. 46 Abs. 1 Bst. b GRR.

¹⁹ ProtGR 2000/2004 Nr. 35.

²⁰ ProtGR 2000/2004 Nr. 122.

Maisession 2002 in Betrieb steht. Seither ist elektronisches Abstimmen im Grossen Rat die Regel, Abstimmen ohne elektronische Abstimmungsanlage die Ausnahme. Die Anlage zeigt das Ergebnis der Abstimmung mit Abstimmungsergebnis (Zahlenverhältnis) und Abstimmungsverhalten (Stimmabgabe jedes Ratsmitglieds) auf zwei Bildschirmen im Grossratssaal an. Neben der Anzeige auf den Bildschirmen wird das Abstimmungsergebnis ausgedruckt. Bei Gesamtabstimmungen und Schlussabstimmungen werden Abstimmungsergebnis und Abstimmungsverhalten in Form einer Namensliste ausgedruckt und öffentlich zugänglich gemacht. Die Namensliste kann auch ein Sechstel der Ratsmitglieder vor der Abstimmung verlangen, wie das früher schon für das Abstimmen durch Namensaufruf möglich war. Stimmzählerinnen und Stimmzähler behalten im Wesentlichen ihre angestammten Funktionen: Sie ermitteln die Ergebnisse der Wahlen und die Ergebnisse der Abstimmungen, wenn – ausnahmsweise – ohne elektronische Abstimmungsanlage abgestimmt wird, und sie führen nach wie vor die Anwesenheitskontrolle zu Beginn jeder Sitzung mit Listen. Sie können die Anwesenheit der Ratsmitglieder zur Feststellung der Beratungsfähigkeit des Grossen Rates mit der elektronischen Abstimmungsanlage feststellen lassen. Eine Entlastung erfahren sie dadurch, dass kaum mehr ohne elektronische Abstimmungsanlage abgestimmt wird und sie dadurch nur noch in Ausnahmefällen abzählen müssen. Umgekehrt übernehmen sie zusätzliche Aufgaben bei der Bedienung der elektronischen Abstimmungsanlage, insbesondere bei den ausgedruckten Listen über das Abstimmungsergebnis und das Abstimmungsverhalten. Der Grosse Rat regelte das elektronische Abstimmen im November 2001 mit einer Anpassung des Grossratsreglementes²¹. Im Rahmen der Auswertung der Erfahrungen über das elektronische Abstimmen im Grossen Rat in der Maisession 2002 beschloss das Präsidium, neben technischen Verbesserungen im Betrieb der elektronischen Abstimmungsanlage den Grossratssaal neu mit drei Bildschirmen auszurüsten, zwei Bildschirme auf der Nordseite des Grossratssaals (je ein Bildschirm seitlich versetzt auf jeder Ratsseite neben der Eingangstür) und einen Bildschirm am Geländer der Medientribüne.

Mit der elektronischen Abstimmungsanlage wurden gleichzeitig die im Jahr 1980 installierte Audioanlage im Grossratssaal ersetzt und die Videoanlage erneuert. Aus Kostengründen zurückgestellt wurde vorläufig die Anschaffung einer elektronischen Gesprächsaufzeichnungsanlage, wie sie beispielsweise der Nationalrat kennt. Eine Neuentwicklung wird aber evaluiert.

5. Sicherheit im Grossen Rat

Der Amoklauf eines Einzeltäters im Kantonsratssaal in Zug am 26. September 2001 forderte 14 Todesopfer, darunter drei Mitglieder der Regierung und zehn Mitglieder des Parlamentes, sowie 15 meist Schwerverletzte. Die aus Rache und Wut begangene Tat stand offensichtlich im Zusammenhang mit mehreren durch den Täter angestregten Verfahren gegen Personen des öffentlichen Lebens und der Justiz, die nicht zu dem vom Täter erwünschten Ergebnis führten.

Die St.Galler Regierung beauftragte in der Folge eine vom Staatssekretär geleitete Arbeitsgruppe, Empfehlungen und Massnahmen, getrennt nach den Ebenen Grosser Rat, Regierung, Gerichte und Staatsverwaltung sowie getrennt nach den Bereichen Risikoanalyse, Prävention, Einsatzplanung und Intervention, zu erarbeiten sowie Vorschläge zur Umsetzung zu unterbreiten. Regierung und Präsidium nahmen vor der Novembersession 2001 vom ersten Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Kenntnis und stimmten insbesondere den im Hinblick auf die Novembersession 2001 vorgeschlagenen Massnahmen zu. Bei diesen Massnahmen ging es im Wesentlichen darum, die Mitglieder des Grossen Rates und der Regierung sowie die übrigen in den Parlamentsbetrieb einbezogenen Personen während der Session und in den unmittelbar für den Sessionsbetrieb genutzten Räumlichkeiten zu schützen. In sachlicher Hinsicht ging es einerseits um die Verhinderung eines unkontrollierten Aufmarsches von Personengruppen im Zusammenhang mit der Beratung von politischen «Reizthemen», andererseits um die Verhinde-

²¹ V. Nachtrag zum Grossratsreglement vom 29. November 2001, nGS 37–1 (sGS 131.11).

rung von Angriffen «psychisch belasteter» gewaltbereiter Einzeltäter bzw. Amokläufer. Die Arbeitsgruppe schätzte die Gefährdung durch solche Personen erheblich grösser ein. Bei der Analyse stellte sich heraus, dass ein absoluter Schutz der in den Parlamentsbetrieb einbezogenen Personen gegen alle denkbaren Formen von Angriffen weder möglich noch anzustreben ist. Der Parlamentsbetrieb in einer Demokratie nach schweizerischem Muster lebt von einem möglichst direkten Kontakt zwischen den Mitgliedern des Parlamentes und der Öffentlichkeit. Die Beratung des Parlamentes soll nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden. Ziel des Sicherheitskonzepts muss sein, in den Räumlichkeiten des Parlamentes:

- Angriffe von beliebigen Personen mit Schusswaffen gegen Einzelpersonen oder Personengruppen zu verhindern;
- Angriffe von beliebigen Personen mit anderen Mitteln und Waffen, wie Stichwaffen, Sprengkörpern sowie chemischen oder biologischen Stoffen, zu erschweren;
- angreifende Personen innert nützlicher Frist zu «neutralisieren»;
- tödlich angegriffenen Personen innert nützlicher Frist Hilfe zu leisten.

Die Umsetzung dieses Sicherheitskonzepts trägt – wie die Annahme, dass die in den Parlamentsbetrieb einbezogenen Personen selber keine Gefahr darstellen – ein gewisses Restrisiko in sich. Ein Ausschluss dieses Restrisikos wäre, wenn überhaupt, nur mit einschneidenden, den Parlamentsbetrieb einschränkenden und dem bereits erwähnten Bedürfnis widersprechenden Massnahmen möglich. Dieses Restrisiko muss deshalb zwangsläufig in Kauf genommen, jedoch möglichst gering gehalten werden.

Erstmals für die Novembersession 2001 wurde ein Sicherheitsdispositiv erarbeitet. Es wurde nach den Erfahrungen der Novembersession 2001 und der Februarsession 2002 angepasst. Es sieht im Wesentlichen die Sicherung der Umgebung des Regierungsgebäudes mit sichtbarer Präsenz im Aussen- und Zugangsbereich sowie Zugangskontrollen an den verschiedenen Zugängen vor. Das Sicherheitsdispositiv verzichtet bewusst auf eine bauliche Trennung zwischen Grossratssaal sowie Zuschauer- bzw. Medientribüne in den Parlamentsräumlichkeiten. Hingegen werden Besucherinnen und Besucher sowie deren Gepäck mittels Metalldetektorbogen durch Sicherheitspersonal kontrolliert. Den Mitglieder des Grossen Rates und der Regierung, Angehörigen der Parlamentsdienste, ausgewählten Mitarbeitenden und akkreditierten Medienschaffenden ist der erleichterte Zugang mittels Sichtausweis möglich.

Nach den grundsätzlich positiven Erfahrungen mit den getroffenen Massnahmen sprach sich das Präsidium für die Weiterführung dieser Massnahmen und des Sicherheitsdispositivs aus. Die Regierung ihrerseits sprach sich grundsätzlich für weitergehende Massnahmen, insbesondere für eine Zonenbildung im Regierungsgebäude mit entsprechenden baulichen und organisatorischen Massnahmen, aus. Dazu wird sie dem Grossen Rat gesondert Bericht erstatten.

6. Umsetzung des Wählerwillens im Grossen Rat

Nach dem Übertritt von fünf Mitgliedern der Auto-Partei/Die Freiheitlichen zur Schweizerischen Volkspartei (im Folgenden SVP) verlor die Auto-Partei-Fraktion des Grossen Rates nach der Maisession 1999 die Fraktionsstärke. In der Folge passte der Grosse Rat auf Antrag des Präsidiums den Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen für den Rest der Amtsdauer 1996/2000 an²².

Am 27. September 1999 reichte Kriftner-St.Margrethen die Motion 42.99.08 «Überarbeitung der anwendbaren Erlasse zu den Grossratswahlen» ein²³. Durch den Übertritt von fünf Kantonsräten in eine andere, im Parlament vertretene Partei sei – so der Motionär – ein Ungleich-

²² ProtGR 1996/2000 Nr. 510.

²³ ProtGR 1996/2000 Nr. 521.

gewicht in der Parteistärke im Vergleich zu den von ihnen erhaltenen Stimmen der letzten Parlamentswahlen entstanden. Weder das grössere Mitspracherecht der einen Partei sei vom Souverän legitimiert worden, noch sei es gerechtfertigt, dass eine Partei die vom Souverän festgelegte Parteistärke im Parlament verliere. Zu solchen Vorgängen, die den Wählerwillen missachteten, fehlten eindeutige Grundlagen. Das Urnenabstimmungsgesetz schweige sich darüber aus, und auch sonst seien dazu keine anderen verbindlichen Richtlinien vorhanden, die einen solchen Vorgang zulassen oder verbieten würden. Rückschlüsse ergäben lediglich das Grossratsreglement, das unter Art. 25 Abs. 2 unmissverständlich sage, dass das Präsidium zu Beginn der Amtsdauer einen Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen festlege. Dies heisst folglich, dass dieser bis zum Ende der Amtsdauer gleich bleiben müsse und die Parteistärke auch unverändert bleibe. Der Motionär ersucht das Präsidium, die aufgeworfenen Fragen zu prüfen und die nötigen Richtlinien vorzuschlagen, um Klarheit zu schaffen, damit der Wählerwille gewahrt bleibe. Er lud das Präsidium ein, dem Grossen Rat im Rahmen einer Revision des Grossratsreglementes die erforderlichen Anträge zu unterbreiten. Auf Antrag des Präsidiums wandelte der Grosse Rat die Motion in ein Postulat um, trat darauf ein und hiess es mit folgendem Wortlaut gut: «Das Präsidium wird eingeladen, dem Grossen Rat 1. zu berichten, wie die massgeblichen geltenden Rechtsgrundlagen und die bisherige Praxis den bei einer Erneuerungswahl des Grossen Rates manifestierten Wählerwillen bei der Organisation des Grossen Rates berücksichtigen; 2. allenfalls Antrag zu stellen.»²⁴

Nach der geltenden Kantonsverfassung gibt sich der Grosse Rat ein Reglement für die Behandlung seiner Geschäfte, nach der neuen Kantonsverfassung erlässt der Kantonsrat ein Geschäftsreglement und legt die parlamentarischen Instrumente fest. Das Grossratsreglement sieht im Rahmen seiner Ratsorganisation Kommissionen – vorberatende, ständige und nicht-ständige Kommissionen – sowie Fraktionen vor und weist ihnen spezifische Aufgaben zu²⁵. Als Fraktion gilt eine Gruppe von wenigstens sieben Mitgliedern des Grossen Rates. Die Fraktionen bereiten die Verhandlungen des Grossen Rates vor. Sie sind bei Wahlen angemessen zu berücksichtigen. Im Hinblick auf die Kommissionsbestellungen legt das Präsidium zu Beginn der Amtsdauer einen Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen vor²⁶. Der Grosse Rat beschliesst diesen Schlüssel.

Die Mitglieder des Grossen Rates sind in der Bildung von Fraktionen frei. Auch wenn in der Regel Ratsmitglieder mit übereinstimmender Parteizugehörigkeit eine Fraktion bilden, können, wie die Erfahrung zeigt, Ratsmitglieder verschiedener Parteizugehörigkeit eine Fraktion bilden. Folgerichtig sind denn auch bei Wahlen die Fraktionen angemessen zu berücksichtigen, d.h. die Fraktionen nach ihrer Grösse. Darauf stellt denn auch das Präsidium ab, wenn es dem Grossen Rat den Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen unterbreitet. Verändert sich die Grösse einer Fraktion, sei es durch den Übertritt von einer Fraktion in eine andere Fraktion, sei es durch Austritt aus einer Fraktion, sei es gar durch den Wegfall einer Fraktion, weil sie das Quorum nicht mehr erreicht, verändern sich die Relationen zu den anderen Fraktionen. Die «angemessene» Berücksichtigung der Fraktionen bei Wahlen ist eine andere als zuvor. Demzufolge änderte das Präsidium jeweils nach einer Veränderung von Fraktionsgrössen oder gar des Bestandes von Fraktionen den Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitzungen an die Fraktionen. Kommissionen und Fraktionen in der Ratsorganisation vorzusehen, ihnen Aufgaben im Ratsbetrieb zuzuweisen, die Zusammensetzung der Kommissionen im Rahmen der Wahl von der Fraktionsgrösse abhängig zu machen und dafür einen Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen vorzusehen, liegt im Recht der Selbstorganisation des Grossen Rates, das ihm die Kantonsverfassung zuspricht. Nach der geltenden Rechtslage nimmt der Wählerwille, der sich im Rahmen der alle vier Jahre erfolgenden Erneuerungswahlen manifestiert, darauf keinen Einfluss. Für eine grundlegende Änderung sieht das Präsidium weder Grund noch Anlass. Dem einzelnen Ratsmitglied ist es anheim gestellt, wenn es seine politische Ausrichtung ändern will, die Fraktion zu wechseln

²⁴ ProtGR 1996/2000 Nr. 592.

²⁵ Art. 12 ff. GRR zu den Kommissionen, Art. 24 ff. GRR zu den Fraktionen.

²⁶ Art. 25 Abs. 2 GRR.

oder aber als Ratsmitglied zurückzutreten, um im Rahmen der nächsten Erneuerungswahl unter der neuen politischen Ausrichtung wieder zu kandidieren.

Wenn das Präsidium nach dem Grossratsreglement «zu Beginn der Amtsdauer» einen Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen vorlegt²⁷, den der Grosse Rat beschliesst, normiert das Reglement eine Minimalvorschrift, die Anpassungen des Schlüssels während der Amtsdauer nicht ausschliesst, wenn sich die Konstellation der Fraktionen geändert hat. Um aber ein Missverständnis auszuschliessen, schlägt das Präsidium vor, das Grossratsreglement (sGS 131.11; abgekürzt GRR) in diesem Punkt²⁸ zu verdeutlichen.

7. Jugendparlament und Grosser Rat

Das Jugendparlament des Kantons St.Gallen tagt periodisch im Grossratssaal. Die Anwesenheit von Mitgliedern des Grossen Rates und der Regierung ist eine willkommene Gelegenheit zu gegenseitiger Kontaktnahme.

Im August 2000 diskutierten Repräsentantinnen und Repräsentanten des Jugendparlamentes mit der Vorsteherin des Departementes für Inneres und Militär Möglichkeiten, um mehr Einfluss in den politischen Gremien nehmen zu können. Grundanliegen sei, eine Art Mitspracherecht im Grossen Rat zu erhalten. Die Gesprächsteilnehmerinnen und -teilnehmer formulierten den Wunsch, die zuständige staatliche Behörde möge eine allfällige Mitsprachemöglichkeit über eine Anpassung des Grossratsreglementes prüfen und so dem Jugendparlament die Türe zum Grossen Rat öffnen. Weitere ehemalige bzw. aktive Repräsentantinnen und Repräsentanten des Jugendparlamentes wandten sich an Mitglieder der Regierung und deponierten ihre Hoffnung, in einer ersten Phase ein Mitspracherecht und in einer zweiten Phase das Motionsrecht im Grossen Rat zu erhalten. Der Vizestaatssekretär erläuterte im Juni 2001 der Präsidentin, dem Vizepräsidenten und dem Aktuar des Jugendparlamentes das Verfahren zur Revision des Grossratsreglementes, namentlich im Zusammenhang mit dem Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes auf Mitte der Amtsdauer. Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendparlamentes begrüsst es, wenn das Präsidium ihr Anliegen im Rahmen des Berichtes über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 thematisieren würde.

Im Jugendparlament finden sich Jugendliche zu Diskussion, Beratung und Beschlussfassung über aktuelle und damit auch politische Themen zusammen. Die Zielsetzung des Jugendparlamentes verdient Unterstützung und das Engagement der Jugendlichen für die entsprechenden Themen Anerkennung, was Mitglieder des Grossen Rates wie Mitglieder der Regierung mit ihrer jeweiligen Anwesenheit und Diskussionsbereitschaft bei Sitzungen des Jugendparlamentes zum Ausdruck bringen. Vom Jugendparlament unterscheidet sich der Grosse Rat unter anderem darin, dass die Kantonsverfassung – die bisherige wie die neue – dem Grossen Rat eine Rolle, Aufgaben und Befugnisse, damit auch die entsprechende Verantwortung im staatlichen Gemeinwesen zuscheidet und überantwortet, in den Hauptbereichen Gesetzgebung, Wahlen, Finanzkompetenz und Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung. Wer in den Grossen Rat wählbar ist und somit im Grossen Rat die Rechte des Parlamentariers wahrnehmen kann, umschreibt bereits die Verfassung. Anhörungs- und Motionsrecht des Jugendparlamentes bzw. von Repräsentantinnen und Repräsentanten des Jugendparlamentes würden den von der Kantonsverfassung vorgegebenen Aufgaben- und Verantwortungsbereich beeinflussen und bedürften deshalb sicher einer Einführung auf der entsprechenden Rechtsetzungsstufe.

Jugendparlamentarierinnen und Jugendparlamentarier haben das Recht wie Bürgerinnen und Bürger, sich mit Anliegen an den Grossen Rat, allenfalls an vorberatende Kommissionen und

²⁷ Art. 25 Abs. 2 GRR.

²⁸ Art. 25 Abs. 2 GRR.

an Mitglieder des Grossen Rates zu wenden, welche diese Anliegen aufnehmen und im vom Grossratsreglement vorgesehenen Verfahren in den Grossen Rat einbringen können. Begründete Anliegen finden Beachtung.

Das Präsidium erkennt sehr wohl Funktion und Nutzen des Jugendparlamentes und ermuntert dessen Mitglieder, ihr bisheriges Engagement beizubehalten, um diese Institutionen im Bestand zu erhalten. Es ist sich aber der höchst unterschiedlichen Rolle, Aufgabe und Verantwortung von Jugendparlament und Grosse Rat bewusst, weshalb es darauf verzichtet, ein Anhörungsrecht des Jugendparlamentes bzw. von Repräsentantinnen und Repräsentanten des Jugendparlamentes im Grosse Rat zu konkretisieren, geschweige denn ein entsprechendes Motionsrecht vorzuschlagen.

B. Grossratsreglement²⁹

1. Organisation und Befugnisse

1.1 Grosser Rat

Die neue Kantonsverfassung³⁰ nennt das Parlament «Kantonsrat». Sie wird ab 1. Januar 2003 angewendet. Die Revision des Grossratsreglementes gibt Anlass, die neue Bezeichnung in den Grunderlassen für den Grossen Rat nachzutragen (Abschnitt III des VI. Nachtrags zum Grossratsreglement).

1.2 Präsidium

1.2.1 Kommissionsbestellungen

Der Grosse Rat bestellt die nichtständigen vorberatenden Kommissionen, indem er die Mitgliederzahl und die Fraktion festlegt, welche die Präsidentin oder den Präsidenten bestimmt, während das Präsidium die Mitglieder sowie die Präsidentin oder den Präsidenten wählt, es sei denn, der Grosse Rat wähle diese ausnahmsweise selbst³¹.

Das Präsidium setzt alles daran, dem Grossen Rat seine Anträge für die Kommissionsbestellungen rechtzeitig zu unterbreiten. Dies setzt voraus, dass die Regierung entsprechende Vorlagen zu Handen des Grossen Rates verabschiedet hat, wenn das Präsidium dafür die Kommissionsbestellung vorsehen will, in aller Regel im Rahmen der Sitzung zur Vorbereitung der bevorstehenden Session. Das Präsidium wird seine bisherige Praxis, welche die Regierung in Einzelfällen als stossend beurteilen mag, die sich aber insgesamt bewährt hat, fortsetzen und die Kommissionsbestellungen grundsätzlich nur für Vorlagen beantragen, welche die Regierung zu Handen des Grossen Rates verabschiedet hat. Vorsorgliche Kommissionsbestellungen wird es auch weiterhin nur in ausgewiesenen Fällen beantragen, namentlich wenn die Regierung überzeugend darlegt, dass sie die Vorlage dem Grossen Rat noch vor der Kommissionsbestellung unterbreitet haben wird, und auch begründet, weshalb die Geschäftsplanung keine rechtzeitige Verabschiedung zuließe.

1.2.2 Aussenbeziehungen

Das Präsidium nahm bisher die sich bietenden Gelegenheiten wahr, mit anderen Parlamenten Kontakte zu pflegen, um auf diese Weise Erfahrungen auszutauschen. Einiges lässt sich auch für die Arbeit des St.Galler Parlamentes verwerten. Etwas erstaunen muss und trösten kann, dass eine für St.Galler Verhältnisse ausserordentlich stark ausgebaute Infrastruktur anderer Parlamente nicht vor Problemen bewahren kann, wie sie auch uns bekannt sind.

Zu Beginn des Jahres 2001 überprüfte das Präsidium seine Aussenbeziehungen und lud die Staatskanzlei ein, ihm ein Konzept für die Gestaltung seiner künftigen Aussenbeziehungen zu unterbreiten, insbesondere auch unter Einbezug möglicher Gäste aus der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK) und aus der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp). Das Präsidium favorisierte folgende Kriterien für die Gestaltung seiner Aussenbeziehungen:

²⁹ Die Struktur des Berichtsteils B basiert auf der Systematik des Grossratsreglementes.

³⁰ Abstimmungsvorlage siehe ABI 2001, 1115 ff. Wortlaut siehe zudem ABI 2001, 1617 ff.

³¹ Art. 7 Abs. 1 Bst. b und Art. 21 GRR.

- Priorität auf der Pflege der Beziehungen zu Parlamenten der Kantone, der Länder und der Staaten *in der Bodensee-Region*;
- wenigstens ein, höchstens zwei, ausnahmsweise drei Kontakte je Amtsjahr (ausserkantonale Besuche bzw. Empfang im Kanton St.Gallen).

Im Berichtszeitraum empfing das St.Galler Präsidium das Präsidium des Landtags des Bundeslandes Baden-Württemberg, das Büro und die Fraktionspräsidenten des Grossen Rates des Kantons Schaffhausen sowie das Büro des Grossen Rates des Kantons Appenzell Innerrhoden. Es wird im November 2002 die Geschäftsleitung des Kantonsrates des Kantons Zürich empfangen. Es war zu Besuch beim Grossen Rat und Büro des Grossen Rates des Kantons Schaffhausen, beim Kantonsrat und bei der Geschäftsleitung des Kantonsrates des Kantons Zürich sowie beim Grossen Rat und Büro des Grossen Rates des Kantons Appenzell Innerrhoden.

1.3 Kommissionen

1.3.1 WoV-Kommission

Das Grossratsreglement kennt die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission, die Finanzkommission und die Redaktionskommission als ordentliche ständige Kommissionen³². Mit dem Grossratsbeschluss über das Verfahren der Gesamtrevisi-
on der Kantonsverfassung stellte der Grosse Rat die Verfassungskommission den ständigen Kommissionen des Grossen Rates gleich, Sonderregelungen vorbehalten³³.

Der Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung³⁴ bezeichnet die WoV-Kommission als «ständige Kommission zur Vorberatung der Geschäfte des Grossen Rates zur Steuerung des Pilotprojektes WoV und zur Behandlung der für seine Belange massgeblichen Aspekte des Pilotprojekts»³⁵. Mit der beschränkten Geltungsdauer des Grossratsbeschlusses ist auch der Bestand der WoV-Kommission auf die Dauer des Pilotprojektes begrenzt. Wegen des besonderen Status der WoV-Kommission und der Bestandesdauer verzichtet das Präsidium – wie seinerzeit bei der Verfassungskommission – darauf, die WoV-Kommission in den Bestand der ständigen Kommissionen gemäss Grossratsreglement zu integrieren.

1.3.2 Rechtspflegekommission

a) Zuständigkeit nach Art. 40 des Gerichtsgesetzes

Nach Art. 40 Abs. 3 des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1; abgekürzt GerG) bedürfen hauptamtliche Richter der Bewilligung der zuständigen Aufsichtsbehörde, und fest angestellte nebenamtliche Richter sowie Gerichtsschreiber machen dieser – der zuständigen Aufsichtsbehörde – Mitteilung, wenn sie (1.) eine weitere Erwerbstätigkeit ausüben oder (2.) dem Verwaltungsrat einer Handelsgesellschaft oder einer Genossenschaft mit wirtschaftlichem Zweck angehören.

Im November 1999 ersuchte die Rechtspflegekommission das Präsidium angesichts eines konkreten Gesuches eines Kantonsrichters um Bewilligung, im Verwaltungsrat einer Familien-AG verbleiben zu können, in einem neuen Art. 14quater

³² Art. 12 GRR.

³³ sGS 131.13.

³⁴ Referendumsvorlage siehe ABI 2001, 2591 ff.

³⁵ Art. 3 Abs. 2 des Grossratsbeschlusses über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (Referendumsvorlage siehe ABI 2001, 2591 ff.).

GRR eine Zuständigkeitsnorm zu schaffen, wonach die Rechtspflegekommission als Aufsichts- und Mitteilungsinstanz nach Art. 40 Abs. 3 GerG vorzusehen sei. Die Gerichte unterstünden der Oberaufsicht des Grossen Rates. Nach Art. 14 Abs. 1 Bst. e GRR berate die Rechtspflegekommission diese Angelegenheit vor, während die endgültige Entscheidung beim Grossen Rat liege. Zu bezweifeln sei, dass es die Absicht des Gesetzgebers gewesen sei, solche Angelegenheiten – Bewilligung einer Nebenbeschäftigung bzw. Entgegennahme einer entsprechenden Mitteilung – im Plenum zu entscheiden. Das Präsidium seinerseits wog die Gesichtspunkte für die Begründung der Zuständigkeit der Rechtspflegekommission gegen die Gründe für die Belassung der Zuständigkeit beim Grossen Rat ab und kam zum Schluss, der Grosse Rat sei die «zuständige Aufsichtsbehörde» nach Art. 40 Abs. 3 GerG, während die Rechtspflegekommission für die Entgegennahme und Vorberatung der Gesuche und Mitteilungen zuständig sei. Die Rechtspflegekommission schloss sich dieser Rechtsauffassung an.

b) Vorbereitung von Richterwahlen

Die Rechtspflegekommission berät unter anderem die Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richterinnen und Richter³⁶ vor. Somit obliegen ihr Verfahrensleitung und Verfahrenskoordination in der Vorbereitung der anstehenden Wahlen von Richterinnen und Richtern. Wenn sie sich seinerzeit für die neue Aufgabe zunächst organisieren musste und in einer ersten Phase Bedarf nach Optimierung der Verfahrenskoordination und Information namentlich der Fraktionen erkennbar wurde, vermittelt die Rechtspflegekommission heute in der Vorprüfung der Richterwahlen, namentlich mit der Bestellung einer besonderen Subkommission, Kompetenz und deckt die Bedürfnisse nach Koordination und Transparenz ab.

c) Aktualisierungen im Zuständigkeitsbereich

Nach dem neuen Strafprozessgesetz³⁷ wählt die Regierung die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, nicht mehr der Grosse Rat. Mit Vollzugsbeginn der neuen Kantonsverfassung am 1. Januar 2003 beschliesst die Regierung über die Erteilung des Kantonsbürgerrechts, nicht mehr der Grosse Rat. Mit Vollzugsbeginn der neuen Kantonsverfassung fallen auch die Bezirksämter weg. Die Revision erfasst Art. 14 Abs. 1 Bst. a^{ter}, b^{bis} und e sowie Art. 14ter GRR.

1.3.3 Zusammenwirken der ständigen Kommissionen

Präsidentinnen und Präsidenten der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission, der Finanzkommission und der WoV-Kommission besprechen Abgrenzung und gegenseitige Ergänzung der Kommissionstätigkeit. Die Präsidentin bzw. der Präsident des Grossen Rates lädt sie nach Bedarf zu einer Aussprache ein. Das Präsidium kann die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen zur Besprechung gemeinsamer Fragen zusammenrufen³⁸.

Regierung und Staatsverwaltung sprechen ein aus der Sicht des Präsidiums begründetes Bedürfnis aus, wenn sie sich eine unter den ständigen Kommissionen abgestimmte Aufsichts- und Prüfungstätigkeit wünschen, namentlich wenn verschiedene Kommissionen

³⁶ Art. 14 Abs. 1 Bst. a^{ter} GRR.

³⁷ sGS 962.1; abgekürzt StP.

³⁸ Art. 19 GRR und Art. 5 des Grossratsbeschlusses über Organisation und Verfahren der WoV-Kommission, sGS 131.14.

oder deren Subkommissionen das gleiche oder ein ähnliches Thema aufgreifen. Koordinierte Aufsichts- und Prüfungstätigkeit setzt gegenseitige Information der Kommissionen bzw. Subkommissionen voraus, bei gemeinsamen Themen die inhaltliche und zeitliche Abstimmung der Prüfungstätigkeit bis hin zur Bildung gemeinsamer Subkommissionen. Das Präsidium lädt deshalb die Präsidentinnen und Präsidenten der angesprochenen ständigen Kommissionen ein, sich gegenseitig ausreichend zu informieren und ein koordiniertes Vorgehen bei gemeinsamen Themen sicherzustellen. Gleiches wollen die angesprochenen ständigen Kommissionen bei ihren Subkommissionen erwirken. Im Bedarfsfall werden Grossratspräsident und/oder das Präsidium von seiner bzw. ihrer Koordinationsbefugnis³⁹ – Aussprache mit den Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen bzw. Besprechung gemeinsamer Fragen – Gebrauch machen.

1.3.4 Zusammensetzung der Kommissionen

Das Präsidium legt zu Beginn der Amtsdauer einen Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen vor⁴⁰, und der Grosse Rat beschliesst diesen Schlüssel. Dabei sind die Fraktionen «angemessen» zu berücksichtigen, wie dies das Grossratsreglement umschreibt⁴¹. Folglich passte der Grosse Rat auf Antrag des Präsidiums den Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen jeweils an, wenn sich die Fraktionsgrösse im Lauf der Amtsdauer änderte.

Bereits in der ausserordentlichen Aprilsession 2000 hatte die seinerzeitige LGE-Fraktion die Motion 42.00.05 «Änderung des Grossratsreglementes» eingereicht, worin das Präsidium beauftragt wird, eine Änderung des Grossratsreglementes (Art. 25 Abs. 2 zweiter und dritter Satz GRR) vorzulegen mit folgendem Inhalt (sinngemäss): «...Dabei hat jede Fraktion Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Finanzkommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission und in der Rechtspflegekommission. Bei den nichtständigen Kommissionen ist die Kommissionsgrösse so festzulegen, dass bei wichtigen Geschäften alle Fraktionen mit mindestens einem Sitz vertreten sind.»⁴² Der Grosse Rat wandelte in der Maisession 2000 die Motion in das Postulat 43.00.10 «Änderung des Grossratsreglementes» um, trat darauf ein und hiess es mit folgendem Wortlaut gut: «Das Präsidium wird eingeladen, im Rahmen der Berichterstattung über die Parlamentstätigkeit 1998 bis 2002 zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie die Information derjenigen Fraktionen, die in den vorberatenden Kommissionen nicht vertreten sind, über die Kommissionstätigkeit sichergestellt werden kann, und allenfalls Antrag zu stellen.»⁴³

Im Rahmen der Beratung des vom Präsidium vorgeschlagenen Schlüssels für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen zu Beginn der Amtsdauer 2000/2004 stellte die UGE-Fraktion den Antrag, die Mitgliederzahl der Rechtspflege- und der Finanzkommission sowie der Staatswirtschaftlichen Kommission um eins auf 18 zu erhöhen, wobei der 18. Sitz der UGE-Fraktion zustehe⁴⁴. Ein Vertreter der CVP-Fraktion beantragte für den Fall, dass der Antrag der UGE-Fraktion keine Mehrheit finde, der UGE-Fraktion solle in der Rechtspflege-, in der Finanz- und in der Staatswirtschaftlichen Kommission Beobachterstatus mit je einem Mitglied zustehen, bis nach Massgabe der Beantwortung des Postulates 43.00.10 «Änderung des Grossratsreglementes» eine definitive Lösung getroffen sei. In der Folge beschloss der Grosse Rat einen Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen zu Beginn der Amtsdauer 2000/2004 mit der Ergänzung, dass der UGE-Fraktion in der Rechtspflege-, in der Finanz- und in der Staats-

39 Art. 19 GRR.

40 Art. 25 Abs. 2 GRR.

41 Art. 25 Abs. 1 GRR.

42 ProtGR 1996/2000 Nr. 625.

43 ProtGR 2000/2004 Nr. 35.

44 ProtGR 2000/2004 Nr. 10.

wirtschaftlichen Kommission Beobachterstatus mit je einem Mitglied zustehe, bis nach Massgabe der Beantwortung des Postulates 43.00.10 «Änderung des Grossratsreglementes» eine definitive Lösung getroffen sei⁴⁵. In der Novembersession 2001 ergänzte der Grosse Rat diese Bestimmung um den Beobachterstatus mit einem UGE-Fraktionsmitglied in der WoV-Kommission⁴⁶. Anfang Mai 2000 konkretisierte das Präsidium den Beobachterstatus wie folgt: Das Mitglied der UGE-Fraktion mit Beobachterstatus kann in der Rechtspflegekommission, in der Staatswirtschaftlichen Kommission und in der Finanzkommission⁴⁷ im Rahmen der Gesamtkommission mitwirken, nicht aber im Rahmen der Subkommissionen, den Beratungen der Gesamtkommission folgen und sich an den Beratungen beteiligen, aber weder Antrag stellen noch abstimmen. Es erhält die Protokolle der Gesamtkommission und die Protokolle bzw. Teilberichte der Subkommissionen.

Die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen nach der Fraktionsgrösse stellt auf den Grundsatz der Proportionalität ab. Konsequenz dieses Grundsatzes ist, dass kleine Fraktionen in Kommissionen bis zu einer gewissen Grösse nicht vertreten sind. Das Präsidium kennt das Bedürfnis der Fraktionen, sich über die Kommissionstätigkeit informieren zu können. Solche Information begünstigt die fraktionsinterne Vorbereitung der Sessionen und entlastet die Sessionen selbst. Deshalb lud das Präsidium der Amtsdauer 1980/1984 den seinerzeitigen Präsidenten des Landesrings der Unabhängigen regelmässig zu seinen Sitzungen ein – ohne Anerkennung einer Rechtspflicht und auf Zusehen hin, aber unter Einräumung des Mitspracherechts –, nachdem der Landesring der Unabhängigen in der Amtsdauer 1980/1984 nicht mehr in Fraktionsstärke vertreten war. Aus dem gleichen Grund lud das Präsidium der Amtsdauer 1996/2000 den Präsidenten der Auto-Partei/Die Freiheitlichen als Gast zu seinen Sitzungen ein, nachdem die Auto-Partei/Die Freiheitlichen gegen Ende der Amtsdauer 1996/2000 die Fraktionsstärke verloren hatte. Auch beantragte das Präsidium der Amtsdauer 1996/2000 in seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 1994 bis 1998 die Einführung eines «Fraktionsbeobachters» mit einer entsprechenden Ergänzung des Grossratsreglementes, wonach Fraktionen, die in einer vorberatenden Kommission nicht vertreten sind, ein Mitglied als Beobachter delegieren können, das wohl kein Stimmrecht hat, im Übrigen aber den Kommissionsmitgliedern gleichgestellt ist⁴⁸.

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

45 ProtGR 2000/2004 Nr. 10/2 ff.

46 ProtGR 2000/2004 Nr. 208/3.

47 Mit dem Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung um die WoV-Kommission zu ergänzen.

48 ABI 1998, 2433 ff., insbesondere 2448 f mit Hinweisen und 2470 (Art. 23bis [neu] GRR).

reits in vorberatenden Kommissionen mitwirken und sich informieren lassen zu können, Rechnung tragen, indem sie eine Kommissionsgrösse beantragen bzw. beschliessen, die sämtliche Fraktionen erfasst.

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

1.3.5 Befugnisse der Kommissionen

Die vorberatende Kommission kann im Rahmen ihres Auftrags:

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

Handelt es sich um ein Strafverfahren, ein Disziplinarverfahren oder eine Verantwortlichkeitsklage, kann die Kommission Auskunftspersonen einvernehmen⁴⁹.

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

1.3.6 Staatsangestellte in Kommissionen

Der Grosse Rat bestellt vorberatende Kommissionen für Vorlagen, die nicht durch Reglement oder Beschluss einer ständigen Kommission zugewiesen sind⁵⁰. Fraktionen, Präsidium und Grosse Rat achten bei Vorbereitung und Durchführung der Kommissionssitzungen darauf, dass die Kommissionstätigkeit nicht durch Befangenheit von Mitgliedern beeinträchtigt wird⁵¹.

Die Regierung lud das Präsidium am 3. Oktober 2001 ein, im Hinblick auf die Berichterstattung über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 zu prüfen, ob die entsprechenden Bestimmungen des Grossratsreglementes die Befangenheit von Kommissionsmitgliedern tatsächlich im gewünschten Umfang vermeiden helfen. Die Unbefangenheit erscheine der Regierung nämlich in jenen Fällen in Frage gestellt, in denen Staatsangestellte in vorberatende Kommissionen Einsitz nehmen, die Vorlagen aus dem betreffenden Departement des Angestellten vorberaten, wie beispielsweise beim Nachtragsgesetz zum Strafprozessgesetz bzw. beim Nachtragsgesetz zum Polizeigesetz, in welche vorberatende

⁴⁹ Art. 23 GRR.

⁵⁰ Art. 21 Abs. 1 GRR.

⁵¹ Art. 22 GRR.

Kommissionen ein kantonaler Untersuchungsrichter bzw. ein Polizeibeamter Einsitz nehmen.

Wer als Mitglied des Grossen Rates gewählt werden kann und welches die Unvereinbarkeiten bzw. die Ausschliessungsgründe sind, umschreibt die Verfassung. Gestützt auf das Staatsverwaltungsgesetz⁵² erliess die Regierung im Februar 1999 Richtlinien über die Ermächtigung des Staatspersonals zur Ausübung eines Grossratsmandates⁵³. Das in den Grossen Rat gewählte Mitglied kann sich an der Diskussion beteiligen, zu Vorlagen und zum Verfahren Anträge stellen, an Wahlen und Abstimmungen des Grossen Rates teilnehmen sowie parlamentarische Vorstösse einreichen⁵⁴. Es kann in vorbereitende Kommissionen gewählt werden, wobei Fraktionen, Präsidium und Rat – wie erwähnt – bei Vorbereitung und Durchführung der Wahl der Kommissionen darauf achten, dass die Kommissionstätigkeit nicht durch Befangenheit von Mitgliedern beeinträchtigt wird. Die Frage der Befangenheit akzentuiert sich namentlich, wenn sich Staatsangestellte als Kommissionsmitglieder zu Vorlagen äussern, für die das Departement zuständig ist, in dem sie angestellt sind. Loyalität als Angestellte bzw. Angestellter zur Departementsvorsteherin bzw. zum Departementsvorsteher kann in ein Spannungsfeld zum Kommissionsmandat kommen. Will der Grosse Rat aber Fachwissen, das ihm Ratsmitglieder und Kommissionsmitglieder zur Verfügung stellen, nutzen, kann die Mitwirkung von Staatsangestellten als Kommissionsmitglieder in einem Bereich, in dem sie beruflich tätig sind, nicht a priori zu Befangenheit gereichen, was eine Mitwirkung ausschliessen müsste. Das Grossratsreglement macht es deshalb den Fraktionen, dem Präsidium und dem Grossen Rat zur Aufgabe, bei der Bestellung von Kommissionen darauf zu achten, dass die Kommissionstätigkeit nicht durch die besondere Stellung von Mitgliedern beeinträchtigt wird⁵⁵. Dass sich Anstellung beim Staat und Mitgliedschaft in einer Kommission des Grossen Rates vertragen, dazu können auch die entsprechenden Kommissionsmitglieder beitragen, indem sie sich auf Sachlichkeit beschränken und das notwendige Fingerspitzengefühl walten lassen oder, unter Umständen, darauf verzichten, sich als Kommissionsmitglied zur Verfügung zu stellen.

Das Präsidium verzichtet auf Vorschriften oder Direktiven über die Mitwirkung von Staatsangestellten als Mitglieder vorbereitender Kommissionen, wird der Thematik aber bei den Kommissionsbestellungen die gebührende Aufmerksamkeit schenken. Dazu lädt es auch die Fraktionen ein, wenn sie ihre Kandidatinnen und Kandidaten für vorbereitende Kommissionen nominieren, und die Ratsmitglieder, die Staatsangestellte sind.

1.4 Delegationen

In der Maisession 2002 wählte der Grosse Rat je einen Vertreter der CVP-Fraktion, der SVP-Fraktion, der FDP-Fraktion und der SP-Fraktion in die Parlamentarier-Kommission Bodensee. Da der Kanton St.Gallen nach den Statuten der Parlamentarier-Kommission Bodensee nur drei Mitglieder in die Kommission entsenden kann, vereinbarten die seinerzeitigen Fraktionspräsidenten, dass jeweils jenes Mitglied der Parlamentarier-Kommission Bodensee nicht teilnimmt, das der gleichen Fraktion angehört wie die Präsidentin bzw. der Präsident des Grossen Rates. Sinn macht es nach Auffassung des Präsidiums, dass dieses «stillstehende» Mitglied der Parlamentarier-Kommission Bodensee als Ersatzmitglied einspringt, wenn ein anderes Mitglied verhindert ist. Im Hinblick auf die Erneuerungswahl der Parlamentarier-Kommission Bodensee zu Beginn der Amtsdauer 2004/2008 kann auch die Bestellung der Parlamentarier-Kommission nach der Fraktionsgrösse geprüft werden: Die drei grössten Fraktionen des Grossen Rates entsenden je ein Kommissionsmitglied, die viertgrösste Fraktion das Ersatzmitglied.

⁵² sGS 140.1; abgekürzt StVG.

⁵³ ABl 1999, 469.

⁵⁴ Art. 33 GRR.

⁵⁵ Art. 22 GRR.

Die Parlamentarier-Kommission Bodensee wird dem Grossen Rat über ihre Tätigkeit in einem vergleichbaren Turnus Bericht erstatten wie die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission, besondere Situationen vorbehalten.

1.5 Fraktionen

1.5.1 Angemessene Berücksichtigung der Fraktionen bei Wahlen

Siehe Teil B, Ziff. 1.3.3 dieses Berichtes (Zusammensetzung der Kommissionen).

Um klarzustellen, dass das Präsidium nicht nur zu Beginn einer Amtsdauer einen Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen vorlegt, sondern auch unter der Amtsdauer, wenn sich Fraktionsgrössen verändern und den bisherigen Schlüssel beeinflussen, schlägt das Präsidium eine klärende Fassung von Art. 25 Abs. 2 GRR vor.

1.5.2 Fraktionswechsel während der Amtsdauer

Als Fraktion gilt eine Gruppe von mindestens sieben Mitgliedern des Grossen Rates. Ein Mitglied kann nur einer Fraktion angehören⁵⁶.

Nach dem Grossratsreglement können Ratsmitglieder mit verschiedener Parteizugehörigkeit eine Fraktion bilden, wie beispielsweise die UGE-Fraktion. Wie Ratsmitglieder frei eine Fraktion bilden können, verwehrt ihnen das Grossratsreglement auch nicht, eine Fraktion aufzulösen oder zu fusionieren. Auch ist das einzelne Ratsmitglied frei im Entscheid, einer Fraktion beizutreten, aber auch, aus ihr auszutreten oder einer anderen beizutreten. Jedes Ratsmitglied beurteilt, namentlich auch mit Blick auf seine Wählerschaft, die Opportunität eines Fraktionswechsels, zumal auch die Möglichkeit besteht, aus dem Grossen Rat zurückzutreten, wenn die Zugehörigkeit zu Partei und damit zu Fraktion bzw. zu Fraktion und damit zu Partei nicht mehr beliebt, um im Rahmen der nächsten Erneuerungswahl des Grossen Rates unter einer anderen Partei zu kandidieren und, wenn gewählt, der entsprechenden Fraktion beizutreten.

1.6 Mitglieder

Ausstand schliesst von der Mitwirkung im betreffenden Verfahren aus, von der Beratung wie von der Beschlussfassung. Nach dem Grossratsreglement tritt das Ratsmitglied in den Ausstand, wenn der Grosse Rat über die Gültigkeit der Wahl, die angefochten ist, zu befinden hat. Im Weiteren tritt es in den Ausstand, wenn es selbst, ein nächster Angehöriger oder ein privater Auftraggeber an einem nicht allgemein verbindlichen Beschluss des Grossen Rates ein unmittelbares privates Interesse hat⁵⁷. Das Grossratsreglement differenziert die Voraussetzungen des Ausstandes nicht zwischen dem Verfahren im Grossen Rat als Plenum und in einer Kommission oder im Präsidium.

Als Volksvertreterinnen und Volksvertreter im Milizsystem vertreten die Ratsmitglieder Interessen. Um unerwünschte Auswirkungen verschiedenartiger Interessen zu vermeiden, kennt das Grossratsreglement folgende Kaskade von Massnahmen:

1. Verpflichtung des Ratsmitglieds zur Bekanntgabe der Interessenbindung⁵⁸;
2. Verpflichtung des Ratsmitglieds, in den Ausstand zu treten⁵⁹.

⁵⁶ Art. 24 GRR.

⁵⁷ Art. 32 GRR.

⁵⁸ Art. 31bis GRR.

Als weitestgehendes Mittel zur Verhinderung von Interessenkollisionen kommt die Feststellung der Unvereinbarkeit dazu, die auf Verfassungs- bzw. auf Gesetzesstufe geregelt ist.

Die bisherige Praxis zeigt, dass sich die Pflicht zur Bekanntgabe der Interessenbindung etabliert und eingespielt hat⁶⁰. Sie erlaubt, die Verpflichtung, in den Ausstand zu treten, auf Ausnahmesituationen zu begrenzen, wie dies insbesondere für ein Parlament angezeigt ist.

Mit der Motion 42.01.16 «Offenlegung von Interessenbindungen» luden Motionärinnen und Motionäre das Präsidium ein, dem Grossen Rat Bericht und Antrag zu einer Änderung des Grossratsreglementes bezüglich Pflicht zu einer umfassenden Offenlegung der Interessenbindungen vorlegen. Diese soll über ein öffentliches Register erfolgen, das dem Grossen Rat sowie der Öffentlichkeit zugänglich sein soll⁶¹. Auf Antrag des Präsidiums wandelte der Grosse Rat im November 2001 die Motion in das Postulat 43.01.22 «Offenlegung von Interessenbindungen» um, trat darauf ein und hiess es mit folgendem Wortlaut gut: «Das Präsidium wird eingeladen:

1. zu prüfen:
 - die bisherige Praxis zur Offenlegung der Interessenbindung der Ratsmitglieder nach Art. 31bis des Grossratsreglementes und die Erfahrung mit dieser Bestimmung;
 - die Bedürfnisse nach mehr Transparenz über die Interessenbindung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier;
 - Mittel und Möglichkeiten, um allenfalls mehr Transparenz erreichen zu können (z.B. anhand eines Vergleiches mit den Regelungen anderer Kantone und des Bundes), die Umsetzung dieser Möglichkeiten und Mittel sowie die Konsequenzen in personeller und finanzieller Hinsicht;
2. über das Ergebnis der Prüfung spätestens mit seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes auf Mitte der Amtsdauer 2000/2004 Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen.»⁶²

Das Präsidium teilt die Feststellung der Motionärinnen und Motionäre, dass die Frage der Offenlegung der Interessenbindungen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern in der Öffentlichkeit in jüngerer Zeit, auch aufgrund konkreter Vorkommnisse, vermehrt diskutiert wurde und wird. Transparenz und offene Information werden in einer modernen Demokratie als Selbstverständlichkeiten angesehen. Unter diesem Titel regeln die eidgenössischen Räte und verschiedene kantonale Parlamente die Offenlegung der Interessenbindungen ihrer Parlamentarierinnen und Parlamentarier nicht nur durch die Verpflichtung, ihre Interessenbindung bekannt zu geben, wenn sie sich in der Ratsverhandlung zu Themen äussern, die ihre Interessen oder jene Dritter, zu denen sie eine besondere Beziehung haben, berühren. Sie sehen auch die Verpflichtung der Ratsmitglieder vor, berufliche Tätigkeiten und vergleichbare Funktionen, die Interessenbindungen begründen können, in einem öffentlichen Register zu deponieren. Das Präsidium schlägt eine ergänzte Regelung über die Offenlegung der Interessenbindungen der Ratsmitglieder in einem inhaltlich teilweise neuen Art. 31bis GRR und in einem neuen Art. 31ter GRR vor. Wenn die technischen Voraussetzungen erfüllt sind, kann das Register auch im Internet publiziert werden.

1.7 Regierung und Verwaltung

Ursprünglich bestimmte das Grossratsreglement, dass die Regierung an den Sitzungen des Grossen Rates teilnimmt⁶³. Das Präsidium legte diese Bestimmung so aus, dass grundsätzlich

⁵⁹ Art. 32 GRR.

⁶⁰ Siehe z.B. ABI 1994, 910.

⁶¹ ProtGR 2000/2004 Nr. 196.

⁶² ProtGR 2000/2004 Nr. 214.

⁶³ Art. 37 Abs. 1 erster Satz des Grossratsreglementes in der Fassung vom 24. Oktober 1979, nGS 14–85.

alle Mitglieder der Regierung während der Sitzungen des Grossen Rates anwesend oder zumindest kurzfristig erreichbar sein müssen. Die beträchtliche Zunahme der Verpflichtungen von Mitgliedern der Regierung im Rahmen der Beziehungen zwischen Kanton und Bund sowie im interkantonalen und grenzüberschreitenden Bereich führten zu einer stets wachsenden Terminnot. Gleichzeitig hatte die Verlängerung der Sitzungszeiten des Grossen Rates eine zeitlich vermehrte Inanspruchnahme der Mitglieder der Regierung zur Folge. Die Regierung sprach sich deshalb dafür aus, die Präsenz seiner Mitglieder bei Sitzungen des Grossen Rates auf das Notwendige zu beschränken. Diesem Wunsch kam der Grosse Rat im Dezember 1994 insofern entgegen, als er auf Antrag des Präsidiums die ursprüngliche Vorschrift über die Präsenz der Regierung an den Sitzungen des Grossen Rates durch die Bestimmung ablöste, an den Sitzungen des Grossen Rates lasse die Regierung ihre Vorlagen und Anträge durch die zuständigen Mitglieder vertreten⁶⁴. Das Präsidium bewog zu diesem Vorschlag, dass jeweils für die Beratung eines Geschäftes lediglich die unmittelbare Anwesenheit der Vorsteherin bzw. des Vorstehers des zuständigen Departementes, allenfalls – namentlich bei Bauvorlagen – eines weiteren Mitglieds der Regierung, erforderlich sei. Die dabei *nicht* in Anspruch genommenen Mitglieder der Regierung hätten während dieser Zeit die Gelegenheit genutzt, Kontakte mit Mitgliedern des Grossen Rates zu pflegen, Terminabsprachen vorzunehmen oder Sachgespräche abzuwickeln. Dies geschehe üblicherweise in der Umgebung des Grossratsssaals, was es ermögliche, bei einem entsprechenden, oft nicht genau voraussehbaren Fortgang der Verhandlungen innert kurzer Zeit eine gesuchte Departementsvorsteherin bzw. einen gesuchten Departementsvorsteher wieder im Ratssaal zur Verfügung zu haben. Die Sitzungsleitung brauche damit, abgesehen von begründeten Ausnahmefällen, keine Rücksicht auf die Verfügbarkeit von Mitgliedern der Regierung zu nehmen. Trotz dieser für die Verhandlungsführung günstigen Rahmenbedingungen sei dem Anliegen der Regierung Verständnis entgegenzubringen. Das Präsidium sei denn auch bereit, unter Respektierung der Priorität der Bedürfnisse des Grossen Rates organisatorische Massnahmen zu treffen, die insgesamt die zeitliche Beanspruchung der Mitglieder der Regierung vermindere. Dazu gehörten die sachlich gerechtfertigte zeitliche Zusammenfassung von Geschäften unter der Federführung des gleichen Departementes und – wie bisher – die flexible Ansetzung der Behandlung parlamentarischer Vorstösse. Dies schliesse nicht aus, dass je nach Art und Zahl der Geschäfte, die eine Departementsvorsteherin bzw. ein Departementsvorsteher im Grossen Rat zu vertreten habe, die Anwesenheit an sämtlichen Sitzungstagen erforderlich sei. Daneben gebe es aber offensichtlich Sessionen, die einzelne Departementsvorsteherinnen bzw. Departementsvorsteher nur wenig zeitlich belasteten. Der Grosse Rat dürfe aber davon ausgehen, dass die Regierung bei Sessionsbeginn, bei Wahlen und bei anderen wichtigen Gelegenheiten vollzählig anwesend sei⁶⁵.

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

⁶⁴ Art. 37 Abs. 1 erster Satz GRR in der geltenden Fassung.

⁶⁵ ABI 1994, 911 f. und 934.

1.8 Parlamentsdienste

Die Staatsverwaltung unterstützt den Grossen Rat bei der Ausübung seiner Befugnisse⁶⁶. Diese Unterstützung erbringen namentlich die Regierung, die Departemente und die Staatskanzlei. Die Parlamentsdienste unterstützen den Grossen Rat als Plenum, das Präsidium und ständige grossrätliche Kommissionen sowie – auf Anfrage – einzelne Mitglieder des Grossen Rates.

Der Grosse Rat und seine Organe, die parlamentarische Organisation und das parlamentarische Verfahren sind dem Wandel der Zeit ausgesetzt und müssen Veränderungen mitmachen. Beispiele der jüngeren Zeit sind die Bereitstellung einer zeitgemässen Infrastruktur für die Fraktionen und das Einführen des elektronischen Abstimmens im Grossen Rat. Gegenwärtig ist die Sicherheit des Ratsbetriebs ein zentrales Thema. Die Etablierung eines Ratsinformationssystems steht bevor. Die Parlamentsdienste der Staatskanzlei erbringen die mit diesen Veränderungen verbundenen Projektarbeiten und Zusatzleistungen.

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

1.9 Sitzungs- und Arbeitsräume

Siehe Teil B, Ziff. 1.8 dieses Berichtes (Parlamentsdienste).

2. Verfahren der Kommissionen

2.1 Sitzungen

Die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident setzt nach Anhören des zuständigen Departementes Ort und Zeit der Kommissionssitzung fest⁶⁷.

In jüngerer Zeit fanden Kommissionssitzungen, in denen vorberatende Kommissionen Geschäfte der bevorstehenden Session behandelten, so kurzfristig vor dieser Session statt, dass die Fraktionen nicht mehr die Möglichkeit hatten, die Geschäfte an ihren ordentlichen Fraktionssitzungen zur Vorbereitung der Session zu beraten, weil die Anträge der vorberatenden Kommission und allfällige Anträge der Regierung dazu, aber auch das Protokoll der Kommissionssitzung fehlten. Das Präsidium lud deshalb die Präsidentinnen und Präsidenten der vorberatenden Kommissionen, aber auch die Mitglieder der Regierung ein, die Sitzungen der vorberatenden Kommissionen so zu terminieren, dass die Staatskanzlei Anträge der vorberatenden Kommissionen und allfällige Anträge der Regierung dazu dem Grossen Rat in zeitlicher Hinsicht so zustellen kann, dass die Mitglieder des Grossen Rates die Anträge rechtzeitig vor den ersten Fraktionssitzungen erhalten. Die Fraktionen können behandlungsreife Geschäfte in der Regel nur vorberaten, wenn sie das Ergebnis der Beratung der Vorlage durch die vorberatende Kommission kennen, insbesondere deren Anträge und allfällige Anträge der Regierung dazu. Für Fraktionen, die in einer vorberatenden Kommission nicht vertreten sind, hat auch das Protokoll über die Kommissionssitzung eine erhebliche informative Bedeutung.

⁶⁶ Art. 4 StVG.

⁶⁷ Art. 50 Abs. 1 GRR.

Das Präsidium bekräftigt seine Einladung an die Präsidentinnen und Präsidenten der vorbereitenden Kommissionen, die Kommissionssitzungen so anzusetzen, dass ihre vorbereitende Kommission die Beratung des Geschäftes spätestens eine Woche vor den ersten ordentlichen Fraktionssitzungen vor der entsprechenden Session abschliessen kann, was in der Folge der Regierung erlaubt, zu den Anträgen der vorbereitenden Kommission rechtzeitig Stellung zu nehmen, und der Staatskanzlei ermöglicht, die Anträge der vorbereitenden Kommission und allfällige Anträge der Regierung den Mitgliedern des Grossen Rates rechtzeitig vor den Fraktionssitzungen zuzustellen. Es behält sich vor, die Beratung eines Geschäftes zu verschieben, wenn sich die Fraktionen damit nicht mehr rechtzeitig auseinandersetzen konnten.

2.2 Beratung

Kommissionsberatungen dienen der freien Meinungsbildung. Dem Amtsgeheimnis unterstehende Gegenstände der Kommissionsberatungen sowie die Urheberinnen und Urheber einzelner Meinungsäusserungen dürfen nicht bekannt gegeben werden, auch nicht im Rahmen einer Fraktionssitzung⁶⁸. Dem Amtsgeheimnis unterliegen Angelegenheiten, die nach ihrer Natur oder nach besonderer Vorschrift geheim sind, so:

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

Konsequenterweise sind deshalb auch Kommissionsprotokolle, die in der Regel die Namen der Antragstellerinnen und Antragsteller, die Anträge und die Gründe für deren Annahme oder Ablehnung sowie Minderheitsmeinungen enthalten, vertraulich⁶⁹. Zu dieser Verschwiegenheit über Urheberinnen und Urheber einzelner Meinungsäusserungen in Kommissionssitzungen sind die Kommissionsmitglieder verpflichtet, aber auch die an der Sitzung teilnehmenden Regierungsmitglieder sowie die zur Sitzung beigezogenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung.

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

Eine neue, sicher andersartige Bedeutung hat die Vertraulichkeit bzw. das Amtsgeheimnis im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Sicherheit des Ratsbetriebs.

Das Präsidium erachtet es nach wie vor als richtig und wichtig, an der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen wie auch der Kommissionsprotokolle festzuhalten, auch wenn deren Handhabung gelegentlich Schwierigkeiten bereitet. Mit der Einführung des Ratsinformationssystems wird die Thematik zu überprüfen sein.

⁶⁸ Art. 59 GRR.

⁶⁹ Art. 67 GRR.

2.3 Anträge und Berichte an den Grossen Rat

Keine Bemerkung.

2.4 Protokoll

Siehe Teil B, Ziff. 2.2 dieses Berichtes (Beratung).

3. Verfahren des Grossen Rates

3.1 Sessionen und Sitzungen

3.1.1 Organisation

Nach der Kantonsverfassung tagt der Grosse Rat in Sessionen⁷⁰. Das Grossratsreglement sieht eine Maisession, eine Septembersession, eine Novembersession und eine Februarsession vor. Vorbehalten bleiben ausserordentliche Sessionen⁷¹.

Mit der Sessionenfolge und verwandten Themen befasste sich das Präsidium bisher im Rahmen fast jedes Berichtes über die Tätigkeit des Parlamentes⁷². An sich erachtet das Präsidium das geltende Parlamentssystem mit Sessionen und der Sessionenfolge im heutigen Staatsgefüge als valabel und für das Milizsystem des Grossen Rates geeignet.

Mit dem Postulat 43.02.10 «Parlamentsrevision – Änderung Grossratsreglement < Sitzungstermine Art. 68 und folgende >» wird das Präsidium aufgefordert, in einem Bericht darzulegen, wie eine optimale bürgerfreundliche Geschäftstätigkeit des Grossen Rates möglich wäre. Eine monatliche Geschäftstätigkeit stehe dabei im Vordergrund⁷³. Dem Postulat ist entgegenzuhalten, dass Sessionen und Sessionenfolge *ein* Element eines bestimmten Parlamentssystems mit entsprechender Organisation und entsprechendem Verfahren sind. Alle Elemente, die das Parlamentssystem bestimmen, sind aufeinander abgestimmt und bedingen sich gegenseitig. Die Veränderung eines Elementes hat unter Umständen weitreichende Konsequenzen für das ganze Gefüge. Mit der uneingeschränkten Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird eine Parlamentsreform verbunden sein, wie sie der Grosse Rat im Zusammenhang mit dem WoV-Projekt forderte und beschloss, mit dem Pilotprojekt aber zurückstellte. Diese Parlamentsreform wird Anlass sein, unter anderem auch Sessionen und Sessionenfolge zur Diskussion zu stellen, zu überprüfen und allenfalls anzupassen. Das Präsidium verzichtet deshalb heute ausdrücklich darauf, *ein* Element des geltenden Parlamentssystems im Kanton St.Gallen herauszubrechen und eine Teilrevision vorzuziehen. Deshalb will es dem Postulat 43.02.10 «Parlamentsrevision – Änderung Grossratsreglement < Sitzungstermine Art. 68 und folgende >» zur Zeit auch keine Folge leisten.

3.1.2 Öffentlichkeit

Keine Bemerkung.

⁷⁰ Art. 52 der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 16. November 1890, sGS 111.1; abgekürzt KV.

⁷¹ Art. 68 f. GRR.

⁷² ABl 1998, 2454 mit Hinweisen.

⁷³ ProtGR 2000/2004 Nr. 306.

3.2 Beratungen

3.2.1 Allgemeine Regeln

a) Bindung an das Geschäftsverzeichnis

Der Grosse Rat behandelt Vorlagen, Vorstösse und Wahlen, die im Geschäftsverzeichnis für die entsprechende Session aufgenommen sind. Ausser den im Geschäftsverzeichnis aufgeführten Geschäften sind nur Mitteilungen des Präsidenten und ausnahmsweise, wenn das Präsidium es gestattet, Erklärungen der Regierung sowie Richtigstellungen zulässig⁷⁴.

Das Bedürfnis nach einer Erklärung im und vor dem Grossen Rat zu einem Thema, das sich mit keinem im Geschäftsverzeichnis traktandierten Geschäft verbinden lässt, kann ausgewiesen sein. So gab die Regierung in der Septembersession 2001 eine Erklärung zum Sitz des Bundesverwaltungsgerichtes und zu ihren diesbezüglichen Anstrengungen bekannt⁷⁵, bei früherer Gelegenheit eine Erklärung zum «Fall Paul Grüninger». Demgegenüber versagte das Präsidium einer Fraktion eine Erklärung zu Beginn der Septembersession 2001 zum seinerzeit besonders aktuellen Thema des Rechtsextremismus, weil das Grossratsreglement eine solche Fraktionserklärung nicht vorsehe.

Das Präsidium schlägt vor, Fraktionserklärungen ausserhalb der im Geschäftsverzeichnis aufgeführten Geschäfte zuzulassen, wenn das Präsidium es gestattet. Mit dieser Zustimmung will das Präsidium sicherstellen, dass Fraktionserklärungen die Ausnahme von der Bindung an das Geschäftsverzeichnis rechtfertigen wie Regierungserklärungen und Richtigstellungen, aber auch, dass die anderen Fraktionen über die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten von der bevorstehenden Fraktionserklärung wissen und allenfalls reagieren können. Die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Grossen Rates interessiert eine Fraktionserklärung unter dem Gesichtspunkt der Leitung des Ratsbetriebs. Von der Zulassung von Erklärungen einzelner Ratsmitglieder sieht das Präsidium indessen ab, um die Ausnahmesituation einer solchen Erklärung nicht zu verwässern und das Schwergewicht von Session, Sitzung und Ratsbetrieb auf den im Geschäftsverzeichnis traktandierten Geschäften zu behalten.

b) Diskussion

So wenig das Grossratsreglement festschreibt, dass Hochdeutsch spricht, wer sich im Grossen Rat – Plenum – zum Wort gemeldet hat, so wenig schreibt das Grossratsreglement die Anrede vor. «Sehr geehrter Herr Grossratspräsident, sehr geehrte Frau Regierungspräsidentin, geschätzte Mitglieder der Regierung, liebe Kolleginnen und Kollegen...» ist eine mögliche, sehr einlässliche, im Grossen Rat aber nicht unbekanntere Anrede zur Eröffnung eines Votums, «Herr Präsident, geschätzte Mitglieder des Grossen Rates und der Regierung» wäre eine bereits kürzere Anrede, «Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren» oder «Sehr geehrte Damen und Herren» wohl die kürzesten, nach Auffassung des Präsidiums in der heutigen Zeit aber durchaus akzeptable Formen der Anrede.

Wie eine Votantin und ein Votant ihr Votum eröffnen will, bestimmt sie oder er im Rahmen der üblichen Gepflogenheiten selbst. Fern läge dem Präsidium, in diesem

⁷⁴ Art. 82 Abs. 1 und 3 GRR.

⁷⁵ ProtGR 2000/2004 Nr. 157/2 ff.

Punkt normieren zu wollen, doch möchte es an dieser Stelle wohl in Übereinstimmung mit einer Grosszahl der Ratsmitglieder zum Ausdruck bringen, dass die kurz gefasste Anrede im Trend der Zeit liegt und dem Ratsbetrieb insgesamt zugute kommt.

c) *Schluss der Diskussion*

Jedes Ratsmitglied kann Schluss der Diskussion verlangen. Beschliesst die Mehrheit der Ratsmitglieder Schluss der Diskussion, wird diese sofort abgebrochen. Die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates erklärt die Diskussion als geschlossen. Nachher darf niemand mehr das Wort über den *Gegenstand* ergreifen. Der Grosse Rat kann indessen dem Berichtersteller der vorbereitenden Kommission und der Regierung eine kurze abschliessende Stellungnahme gestatten⁷⁶.

Wie weit reicht ein Beschluss des Grossen Rates, die Diskussion sofort zu schliessen? Wie weit reicht ein solcher Beschluss beispielsweise im Rahmen der Spezialdiskussion eines Erlassentwurfs oder im Rahmen der abschnittswisen Beratung eines Berichtes? Einen Anhaltspunkt gibt das Grossratsreglement selbst, indem es bestimmt, dass nach dem Beschluss des Grossen Rates, die Diskussion werde geschlossen, niemand mehr das Wort über den «Gegenstand» ergreifen darf. Es verzichtet aber auf eine Verdeutlichung, was es unter «Gegenstand» versteht. Anhaltspunkte ergeben sich über die Art der Beratung von Vorlagen: Bei Vorlagen mit zweimaliger Lesung berät der Grosse Rat (in der ersten Lesung) die einzelnen Bestimmungen der Vorlage⁷⁷, bei Vorlagen mit einmaliger Beratung Artikel oder Ziffern⁷⁸, bei Berichten in der Regel Abschnitte⁷⁹. Beschliesst beispielsweise der Grosse Rat Schluss der Diskussion im Rahmen der Spezialdiskussion einer Gesetzesbestimmung, wird die Diskussion zu dieser Gesetzesbestimmung abgebrochen, was aber die Fortsetzung der Spezialdiskussion zu den folgenden Gesetzesbestimmungen nicht ausschliesst. Beschliesst der Grosse Rat Schluss der Diskussion über den Abschnitt eines Berichtes, wird die Diskussion zu diesem Abschnitt abgebrochen, nicht aber die Diskussion zu den folgenden Abschnitten. Eine ganze Vorlage – z.B. einen Gesetzesentwurf, einen Beschlussesentwurf oder einen Bericht der Regierung – als «Gegenstand» zu bezeichnen, den der Schluss der Diskussion beträfe und erfasste, ginge dem Präsidium zu weit.

3.2.2 *Vorlagen*

a) *Eintreten*

Die Beratung einer Vorlage wird mit dem Eintreten eröffnet:

- Wird das Eintreten auf die Vorlage bestritten, wird eine Eintretensdiskussion geführt. Darin können Anträge auf Nichteintreten, auf Verschieben des Eintretensbeschlusses und auf Rückweisung der Vorlage an die vorbereitende Kommission oder an die Regierung gestellt werden.
- Wird das Eintreten nicht bestritten, wird keine Eintretensdiskussion geführt. Das Präsidium oder der Grosse Rat kann aber eine Eintretensdiskussion beschliessen.

⁷⁶ Art. 89 GRR.

⁷⁷ Art. 99 Abs.1 GRR.

⁷⁸ Art. 103 Abs. 1 GRR.

⁷⁹ Art. 106 Abs. 1 GRR.

Besteht eine gesetzliche Pflicht, auf die Vorlage einzutreten, verweist der Präsident darauf. Nach einer Eintretensdiskussion entfällt die Abstimmung über das Eintreten⁸⁰.

Der Grosse Rat beschloss das differenzierte Eintreten auf Vorlagen auf Antrag des Präsidiums im Rahmen der letzten Berichterstattung des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes⁸¹. Aus der Sicht des Präsidiums hat sich die Differenzierung beim Eintreten insgesamt bewährt und zur Entlastung des Ratsbetriebs beigetragen, namentlich wenn das Eintreten auf eine Vorlage unbestritten war. Das Präsidium hat aber seine Praxis wie folgt differenziert:

- Beschliesst das Präsidium eine Eintretensdiskussion, bringt es seinen Beschluss im Geschäftsverzeichnis mit einem «E» zum Ausdruck, aber erst, wenn die entsprechende Vorlage zur Beratung ansteht, nicht schon, wenn sie zur Kommissionsbestellung ansteht.
- Wird das Eintreten auf eine Vorlage nicht bestritten, wird an sich keine Eintretensdiskussion geführt. Der Beratung der Vorlage kommt aber zugute, wenn die Präsidentin oder der Präsident der vorberatenden Kommission dem Grossen Rat 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. Diese Einführung erscheint dem Präsidium als unerlässlicher Bestandteil des Eintretens vor der Beratung der Vorlage, selbst wenn Eintreten nicht bestritten wird.

b) *Aufträge*

Der Grosse Rat kann der vorberatenden Kommission, der Regierung oder dem Präsidium bei der Beratung einer Vorlage Aufträge erteilen⁸². Bei der Beratung von Berichten kann er der Regierung oder der vorberatenden Kommission Aufträge «zu weiterer Berichterstattung» erteilen⁸³.

Bei der Beratung von Berichten beschränkte sich der Grosse Rat bisher nicht allein auf Aufträge «zu weiterer Berichterstattung» nach der Terminologie des Grossratsreglementes, sondern erteilte vielfach Aufträge, wie sie bei Vorlagen im Allgemeinen erteilt werden können. Die Gründe für die Beschränkung der Aufträge im Rahmen der Beratung von Berichten auf solche «zu weiterer Berichterstattung» sind nicht zwingend, zumal Berichte nach der Systematik des Grossratsreglementes auch Vorlagen sind. Auch zeigte die bisherige erweiterte Praxis keine Unzukömmlichkeiten. Die Beschränkung des Auftrags «zu weiterer Berichterstattung» bei der Beratung eines Berichtes kann über die gleichzeitige Einreichung eines parlamentarischen Vorstosses überbrückt werden. Aus der Sicht des Präsidiums kann die Beschränkung des Auftrags auf «die weitere Berichterstattung» bei der Beratung eines Berichtes zu Gunsten des Auftrags bei der Beratung einer Vorlage verzichtet werden.

Welchen «Auftrag» hat der Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung⁸⁴ vor Augen? Der Grossratsbeschluss definiert seinen «Auftrag» als eine Vorgabe des Grossen Rates, die darauf abzielt, ein Produkt oder eine Produktgruppe leistungsbezogen oder in finanzieller Hinsicht zu verändern. Der Auf-

80 Art. 93 GRR.

81 ABI 1998, 2457 f. und 2471.

82 Art. 95 GRR.

83 Art. 106 Abs. 2 GRR.

84 Referendumsvorlage siehe ABI 2001, 2591 ff.

trag ist verbindlich, wenn er den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates betrifft. Greift er in den Zuständigkeitsbereich der Regierung ein, ist er als Richtlinie zu verstehen. Einen solchen Auftrag kann der Grosse Rat auf Antrag einer ständigen Kommission erteilen. Präsidium und WoV-Kommission werden den Auftrag nach dem Grossratsreglement mit dem Auftrag nach dem Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung abstimmen und eine Klärung mit Blick auf die bevorstehende Parlamentsreform herbeiführen.

c) Zweimalige Beratung einer Vorlage

Erlasse, die dem Referendum zu unterstellen sind, werden in zwei Lesungen beraten. Die zweite Lesung findet frühestens vier Wochen nach der ersten statt. Der Rat kann Ausnahmen beschliessen, darf aber die zweite Lesung nicht am gleichen Tag wie die erste vornehmen⁸⁵.

Referendumsvorlagen beanspruchen nach dem Grossratsreglement in der Regel drei Sessionen: Kommissionsbestellung in der ersten Session, erste Lesung in der zweiten Session sowie zweite Lesung und Schlussabstimmung in der dritten Session. Qualitätssicherung und Übereilungsschutz sind massgebliche Gesichtspunkte des Grossen Rates als Reglementsgeber für diese Etappierung der Rechtsetzung im Grossen Rat. In der heutigen hektischen Zeit mag diese Spreizung des Rechtsetzungsverfahrens im Grossen Rat die Frage nach der Notwendigkeit aufwerfen lassen, Schaden stiftete sie bisher jedoch nicht, wenn das Rechtsetzungsvorhaben in eine Terminplanung eingebettet war. In Ausnahmesituationen, namentlich wenn die Vorberatung der Vorlage durch die vorberatende Kommission mehr Zeit beanspruchte, als budgetiert war, oder wenn der Vollzugsbeginn eilt, kann der Grosse Rat die erste und die zweite Lesung zusammen nehmen. Für das Präsidium bleibt dies aber die Ausnahme.

d) Berichte

Berichte werden in der Regel abschnittsweise beraten. Sie führen zur Abstimmung über die Kenntnisnahme oder über Aufträge an Regierung oder Kommission zu weiterer Berichterstattung⁸⁶.

Die Beratung eines Berichtes mit der Abstimmung über die Kenntnisnahme abzuschliessen, macht Sinn, wenn mit der Abstimmung der Abschluss der Beratung markiert werden will. Nachdem der Grosse Rat schon seit längerer Zeit auf eine Differenzierung der Kenntnisnahme – früher: Kenntnisnahme, zustimmende Kenntnisnahme oder gar ablehnende Kenntnisnahme – verzichtet, macht die Abstimmung über die Kenntnisnahme vom Inhalt her kaum mehr Sinn: Das Präsidium unterstellt dem Grossen Rat, vom Bericht, vor, spätestens mit der Beratung Kenntnis genommen zu haben. Um Formelles und Inhaltliches in Übereinstimmung zu bringen, schlägt das Präsidium vor, dass die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates feststellt, der Grosse Rat habe vom Bericht Kenntnis genommen, wenn die Spezialdiskussion – benützt oder unbenützt – abgeschlossen ist.

85 Art. 98 ff. GRR.

86 Art. 106 GRR.

3.2.3 *Parlamentarische Vorstösse*

a) *Einreichung*

Mitglieder und Fraktionen können Motionen, Postulate, Interpellationen und Einfache Anfragen einreichen, Kommissionen können Motionen und Postulate einreichen. Der Wortlaut samt Liste der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner wird sobald als möglich ausgeteilt⁸⁷.

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. 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 zulasse, dass ein parlamentarischer Vorstoss von allen Fraktionen «erstunterzeichnet» werden könne, wenn dies der Wunsch der Fraktionen sei. Neuerlich zeigte sich das Bedürfnis, dass ein Mitglied jeder Fraktion einen parlamentarischen Vorstoss «erstunterzeichnen» kann, so beispielsweise eine Frau aus jeder Fraktion.

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

b) *Zwischeninformation über den Stand der Bearbeitung*

Die Erfüllung eines Motions- und Postulatsauftrags, aber auch die Beantwortung einer Interpellation können mehr Zeit in Anspruch nehmen, als zu erwarten wäre oder als die bearbeitende Behörde in Aussicht gestellt hatte. In jüngerer Zeit informierte die Regierung den Grossen Rat zuweilen über den Stand der Bearbeitung eines Motions- und Postulatsauftrags oder der Beantwortung einer Interpellation mit einer schriftlichen Information. Diese Zwischeninformation nimmt nichts vorweg, weder die Erfüllung eines Motions- und Postulatsauftrags, noch die Beantwortung einer Interpellation.

Das Präsidium begrüsst Zwischeninformationen der Regierung über den Stand der Bearbeitung eines Motions- und Postulatsauftrags oder der Beantwortung einer Interpellation, wenn die Regierung dafür mehr Zeit in Anspruch nehmen muss, als zu erwarten gewesen wäre, oder wenn besondere Umstände für eine Zwischeninformation sprechen.

⁸⁷ Art. 107 Abs. 1 und 3 GRR.

c) *Motions- und Postulatsauftrag*

Mit der Motion erhält die Regierung den Auftrag, den Entwurf einer Verfassungsrevision, eines Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses vorzulegen⁸⁸. Das Postulat enthält den Auftrag an die Regierung, über einen in die Zuständigkeit des Grossen Rates fallenden Gegenstand Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen oder über einen unter die Aufsicht des Grossen Rates fallenden wichtigen Gegenstand Bericht zu erstatten⁸⁹. Motion und Postulat enthalten somit einen im Grossratsreglement näher umschriebenen Auftrag an die Regierung.

Mit dem Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung⁹⁰ definierte der Grosse Rat den Auftrag als eine Vorgabe des Grossen Rates, die darauf abzielt, ein Produkt oder eine Produktegruppe leistungsbezogen oder in finanzieller Hinsicht zu verändern. Der Auftrag ist verbindlich, wenn er den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates betrifft. Greift er in den Zuständigkeitsbereich der Regierung ein, ist er als Richtlinie zu verstehen. Der Grosse Rat kann auf Antrag einer ständigen Kommission der Regierung einen Auftrag erteilen⁹¹.

Wie bei den Aufträgen im Zusammenhang mit Vorlagen⁹² werden Präsidium und WoV-Kommission namentlich den in einer Motion enthaltenen Auftrag an die Regierung mit dem Auftrag nach dem Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung abstimmen und eine Klärung mit Blick auf die bevorstehende Parlamentsreform herbeiführen.

d) *Eintreten auf Motion und Postulat*

Im Rahmen des Eintretens auf eine Motion oder ein Postulat stellt die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates zunächst fest, ob Eintreten auf die Motion oder das Postulat bekämpft wird. Wird Eintreten bekämpft, erhält die Erstunterzeichnerin oder der Erstunterzeichner für höchstens 15 Minuten das Wort zur Begründung. Will die Regierung die Motion oder das Postulat bekämpfen oder eine besondere Erklärung abgeben, erhält sie für höchstens 15 Minuten das Wort⁹³.

Das Eintreten auf eine Motion oder ein Postulat kann von jedem Ratsmitglied und der Regierung bekämpft werden. Wird es bekämpft, sieht das Grossratsreglement vor, dass die Erstunterzeichnerin oder der Erstunterzeichner des Vorstosses das Wort zur Begründung erhält, die Regierung, wenn sie die Motion oder das Postulat bekämpfen oder eine besondere Erklärung abgeben will. Damit ist aber die Beteiligung weiterer Ratsmitglieder an der Diskussion über das Eintreten keineswegs ausgeschlossen, wie dem entsprechenden Wortlaut des Grossratsreglementes entnommen werden könnte. Bekämpft ein Ratsmitglied das Eintreten auf eine Motion oder ein Postulat, kann es dies begründen, und weitere Ratsmitglieder können sich an der Diskussion beteiligen.

88 Art. 111 GRR.

89 Art. 112 GRR.

90 Siehe ABI 2001, 2591 ff.

91 Art. 2 Bst. m und Art. 3 Abs. 1 Bst. d des Grossratsbeschlusses über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.

92 Siehe Teil B, Ziff. 3.2.2 Bst. b dieses Berichtes.

93 Art. 115 GRR.

e) *Einfache Anfrage*

Die Fragestellerin oder der Fragesteller reicht die Einfache Anfrage schriftlich ein. Die Regierung beantwortet die Einfache Anfrage, und die Staatskanzlei stellt die Antwort dem Grossen Rat schriftlich zu⁹⁴.

Die Mitglieder des Grossen Rates, ausgenommen die Fragestellerin oder der Fragesteller, erhalten von der eingereichten Einfachen Anfrage, insbesondere aber von der angesprochenen Thematik, erst Kenntnis, wenn sie die schriftliche Antwort der Regierung erhalten. Das Präsidium suchte im März 2001 nach Lösungen zur Behebung des Informationsdefizits. Seit jüngerer Zeit informiert die Staatskanzlei den Grossen Rat jeweils vor Sessionsbeginn über die seit der letzten Session eingegangenen und über die seit der letzten Session von der Regierung beantworteten Einfachen Anfragen, allenfalls ergänzt um die zurückgezogenen Einfachen Anfragen. Dieses Instrument deckt das bisherige Informationsdefizit zu einem grossen Teil ab und könnte mit weiteren Informationen über den Zwischenstand noch verbessert werden, wenn dafür ein Bedürfnis besteht. Mit der Einführung des Ratsinformationssystems wird zu überprüfen sein, ob es dieses Instrumentes noch bedarf.

3.2.4 *Eingaben*

Bürgerinnen und Bürger können sich mit Eingaben an den Grossen Rat wenden. Solche Eingaben werden der Rechtspflegekommission überwiesen. Diese kann sie einer anderen ständigen Kommission überweisen. Die zuständige Kommission prüft die Eingabe. Ist die Eingabe offensichtlich unhaltbar oder ausserhalb der Zuständigkeit des Grossen Rates, kann die Kommission sie durch Nichteintreten erledigen, wenn der Beschluss ohne Gegenstimme zustande kommt. Andernfalls entscheidet der Grosse Rat. In den übrigen Fällen erstattet die Kommission dem Grossen Rat über die ihr überwiesene Eingabe mündlich Bericht. In besonderen Fällen unterbreitet sie dem Grossen Rat schriftlich Bericht und Antrag⁹⁵.

Namentlich in jüngerer Zeit hatten sich ständige Kommissionen, vorab die Rechtspflegekommission, mit Eingaben zu befassen, die im Ansprechen bestimmter Personen als ehrverletzend und in gewissen Äusserungen als unanständig beurteilt werden können. Mitunter waren diese Eingaben auch sehr weitschweifig. Solche Eingaben liessen Handlungsbedarf erkennen. In der Verwaltungsrechtspflege wird nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege mit mündlichem oder schriftlichem Verweis oder mit Ordnungsbusse bestraft, wer ein Verfahren mutwillig einleitet oder führt oder wer im Verfahren gute Sitte und Anstand verletzt⁹⁶. Im Gerichtsverfahren kann nach dem Gerichtsgesetz die Gerichtspräsidentin oder der Gerichtspräsident weitschweifige oder Sitte und Anstand verletzende Eingaben zurückweisen und Nichtbehandlung androhen für den Fall, dass die Mängel nicht innert gesetzter Frist behoben werden. Vorbehalten bleibt die Auflage von Kosten oder einer Ordnungsstrafe⁹⁷.

Die Rechtspflegekommission beantragte dem Präsidium im April 2002 eine Ergänzung des Grossratsreglementes. Die Reglementsänderung solle sich an der entsprechenden Bestimmung des Gerichtsgesetzes orientieren, wonach weitschweifige oder die Sitte und Anstand verletzende Eingaben von der Präsidentin oder vom Präsidenten der zuständigen

94 Art. 123 GRR.

95 Art. 27 ff. GRR.

96 Art. 31 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 151.1; abgekürzt VRP.

97 Art. 71 Abs. 2 und 3 GerG.

Kommission zur Verbesserung zurückgewiesen werden können sollen, verbunden mit der Androhung, die Eingabe nicht zu behandeln, wenn die Mängel nicht innert Frist verbessert würden. Das Präsidium schlägt dem Grossen Rat eine entsprechende Ergänzung der Bestimmungen über die Eingabe vor⁹⁸.

3.3 Abstimmungen

3.3.1 Erforderliches Mehr

In der Abstimmung entscheidet die Mehrheit der stimmenden Mitglieder. In den Schlussabstimmungen über Gesetze und Beschlüsse, die zu Lasten des Staates oder der Gemeinde eine einmalige neue Aufgabe von mehr als 1 Million Franken oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresaufgabe von mehr als 100'000 Franken zur Folge haben, ist die Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates erforderlich⁹⁹.

Die Kriterien, ob ein Gesetz oder ein Grossratsbeschluss mit finanziellen Folgen der Zustimmung der Mehrheit der Ratsmitglieder bedarf, richten sich inhaltlich nach den Kriterien des fakultativen Finanzreferendums nach dem Gesetz über Referendum und Initiative¹⁰⁰. Bei der Festsetzung des massgeblichen Betrages orientierte sich das Präsidium seinerzeit an den Beträgen, die eine gesonderte Vorlage an den Grossen Rat auslösten¹⁰¹. Die mittlerweile angehobenen Beträge für gesonderte Vorlagen an den Grossen Rat legen nahe, die entsprechenden Beträge im Grossratsreglement anzupassen¹⁰².

3.3.2 Elektronisches Abstimmen

Siehe Teil A, Ziff. 4 dieses Berichtes (Allgemeine Berichtspunkte / Informatik im Grossen Rat).

3.4 Wahlen

Bei der geheimen Wahl übergeben die Stimmzählerinnen und Stimmzähler den an ihrem Platz anwesenden Ratsmitgliedern den Stimmzettel. Die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates gibt die Zahl der ausgeteilten Stimmzettel unverzüglich bekannt¹⁰³.

Insbesondere wenn sich geheime Wahlen häufen, wird es als störend empfunden, wenn die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates den Verlauf der Beratung eines Geschäftes unterbricht, nur um die Zahl der ausgeteilten Stimmzettel im Rahmen einer zeitgleich laufenden geheimen Wahl bekannt zu geben. Auch wenn die Bestimmung, wonach die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates die Zahl der ausgeteilten Stimmzettel bei einer geheimen Wahl *unverzüglich* bekannt zu geben hat, der Sicherheit des Wahlverfahrens dient, lässt sie einen gewissen zeitlichen Spielraum in der Bekanntgabe. Das Präsidium sieht es noch als zulässig an, wenn die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates den Abschluss der Beratung des laufenden Geschäftes bzw. den Abschluss eines Verfahrensabschnitts im Rahmen der Beratung eines Geschäftes abwartet, um die Zahl der ausgeteilten Stimmzettel bekannt zu geben.

⁹⁸ Art. 127bis GRR, verbunden mit einer Verschiebung des bisherigen Inhalts von Art. 127bis GRR in einen neuen Art. 127ter GRR.

⁹⁹ Art. 132 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a Ziff. 1 GRR.

¹⁰⁰ sGS 125.1; abgekürzt RIG.

¹⁰¹ ABI 1994, 921 f.

¹⁰² Art. 132 Abs. 2 Bst. a Ziff. 1 GRR.

¹⁰³ Art. 141 Abs. 2 GRR.

3.5 Protokoll

Die Staatskanzlei hat das Grossratsprotokoll ohne Verzug zu erstellen. Sie erstellt Auszüge für Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten sowie für Departemente zur Vorbereitung der zweiten Lesung, ferner in anderen Fällen, wenn ein begründetes Interesse glaubhaft gemacht wird. Das gedruckte Grossratsprotokoll wird veröffentlicht und den Mitgliedern des Grossen Rates zugestellt¹⁰⁴.

Bis das Grossratsprotokoll einer Session gedruckt, veröffentlicht und den Mitgliedern des Grossen Rates zugestellt ist, dauert es in jüngerer Zeit sehr lange. Im Wesentlichen ist dies auf die Kapazität der Protokollführerinnen und Protokollführer sowie auf die Priorisierung deren Aufgabenbereiche zurückzuführen. Auch wenn die Protokollführerinnen und Protokollführer Ratsmitglieder, Departemente und Dritte mit Protokollauszügen bedienen, vermag die Situation nicht zu befriedigen. Rationalisierung der Arbeit und Effizienzsteigerung in der Auswertung des Grossratsprotokolls können in einem elektronischen Gesprächsaufzeichnungssystem liegen, wofür der Grosse Rat auf Antrag des Präsidiums Mittel im Voranschlag für das Jahr 2002 bereit gestellt hatte. Die Parlamentsdienste der Staatskanzlei liessen sich ein verfügbares elektronisches Gesprächsaufzeichnungssystem präsentieren, sistierten jedoch die Evaluation bis zur Klärung der Frage, welche Bedürfnisse und Erwartungen die hauptsächlichsten Benützerinnen und Benützer des Grossratsprotokolls diesem gegenüber haben, vorweg die Mitglieder des Grossen Rates, die rechtsanwendenden Behörden und die Archive. Sie führten deshalb im Rahmen der Maisession 2002 eine Umfrage durch. Der Rücklauf betrug knapp 95 Prozent, womit die Umfrage als repräsentativ bezeichnet werden kann. Im Einzelnen gab die Umfrage folgende Ergebnisse:

- Häufigkeit der Nutzung: 48 Ratsmitglieder benutzen das Protokoll häufig, 98 selten und 21 kaum bis nie. 60 Ratsmitglieder könnten auf die Zustellung des Protokolls verzichten, die überwiegende Mehrheit davon nur unter der Bedingung, dass das Protokoll im Internet oder auf Verlangen von der Staatskanzlei vollständig bzw. auszugsweise zur Verfügung gestellt würde.
- Zweck der Nutzung: 141 Ratsmitglieder benötigen das Protokoll, um die Ratsverhandlungen nachzuvollziehen bzw. einzelne Voten zu konsultieren, 52, um auf parlamentarische Vorstösse zu greifen und 38 als Materialien im Rahmen der Rechtsanwendung.
- Verfügbarkeit: 40 Ratsmitglieder benötigen das Protokoll sobald als möglich nach der Session, 48 zur Vorbereitung der nächsten Session oder folgender Sessionen und 110 gelegentlich bzw. situativ.
- Zweckmässigkeit: 104 Ratsmitglieder erachten Format und Gestaltung des Protokolls als zweckmässig, 42 als ausreichend und 12 als unzweckmässig, wobei die Verbesserungswünsche im Wesentlichen auf eine Zurverfügungstellung des Protokolls im Internet abzielen.
- Protokollierungsdichte: 109 Ratsmitglieder erachten die bisherige Protokollierungsdichte als zweckmässig, 61 als ausreichend und 3 als unzweckmässig,
- Inhaltliche Alternativen: Im Sinn einer Alternative zum bisherigen Inhalt des Protokolls würden 59 Ratsmitglieder den Vorzug einem reinen Wortprotokoll geben, 64 einem nach Geschäftsart differenzierten Protokoll (Mischung zwischen Wortprotokoll und Beschlussprotokoll), und 28 einem Beschlussprotokoll, verbunden mit der Möglichkeit, einen Protokollauszug (Wortprotokoll) zu verlangen.
- Formelle Alternativen: Im Sinn einer Alternative zur bisherigen Form des Protokolls würden 84 Ratsmitglieder den Vorzug einer elektronischen Fassung im Internet geben. 52 möchten an der gedruckten Form festhalten und 38 würden eine Kombination der beiden Formen begrüssen.

Das Präsidium beauftragte die Staatskanzlei, die Umfrage auszuwerten und nach einer Lösung zu suchen, die erlaubt, die hauptsächlichsten «Kundinnen» und «Kunden» des Grossratsproto-

¹⁰⁴ Art. 145 ff. GRR.

kolls qualitativ genügend, aber auch zeitlich innert vernünftiger Frist zu bedienen. Ob ein elektronisches Gesprächsaufzeichnungssystem dazu einen Beitrag leisten kann, ist in Abklärung.

4. Entschädigungen

4.1 Mitglieder des Grossen Rates

4.1.1 Sitzungen und besondere Aufträge

Die Mitglieder des Grossen Rates erhalten für jede Sitzung des Grossen Rates und seiner Kommissionen, an der sie teilnehmen, ein Taggeld. Mitglieder, die ausserhalb des Sitzungsortes wohnen, erhalten je Sitzungstag einen Entfernungszuschlag je Strassenkilometer der Hin- und der Rückfahrt von und zu ihrem Wohnort¹⁰⁵. Kommissionsmitglieder, die im Auftrag der Kommission Besichtigungen und Besprechungen durchführen, erhalten Taggeld und Entfernungszuschlag wie für Sitzungen. Mitglieder des Präsidiums, die den Grossen Rat an einem Anlass vertreten, erhalten Taggeld und Entfernungszuschlag¹⁰⁶.

Das Taggeld der Mitglieder des Grossen Rates für die Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Kommissionen ist als eine Art Honorierung eines Ehrenamtes konzipiert und wurde bisher auch so verstanden: Präsidium und Grosser Rat lehnten es bisher ab, das Taggeld – über die «Härtefälle»-Bestimmung des Grossratsreglementes hinaus – in Richtung Erwerbsersatz-Ordnung umzugestalten¹⁰⁷. Die durchschnittliche Beanspruchung des Ratsmitglieds durch das Grossratsmandat rechtfertigt nach Auffassung des Präsidiums auch heute noch, am Konzept festzuhalten, zumal das Grossratsreglement gewisse Differenzierungen in der Entschädigung vorsieht.

Während das Taggeld pauschal ist, sieht das Grossratsreglement für die Entschädigung der Mitglieder des Grossen Rates Differenzierungen vor:

- Entfernungszuschlag je Strassenkilometer der Hin- und Rückfahrt vom und zum Wohnort für Mitglieder, die ausserhalb des Sitzungsortes wohnen¹⁰⁸;
- Taggeld und Entfernungszuschlag für Mitglieder, die im Auftrag einer Kommission Besichtigungen und Besprechungen durchführen, und für die Mitglieder des Präsidiums, die den Grossen Rat an einem Anlass vertreten¹⁰⁹;
- Verpflegung und Unterkunft zu Lasten des Staates, wenn eine Kommissionssitzung länger dauert bzw. mehrtägig ist¹¹⁰;
- zusätzliche Entschädigung von höchstens zwei Dritteln des Taggeldes in Härtefällen für Mitglieder, die wegen der Teilnahme an Sitzungen oder wegen der Übernahme besonderer Aufträge einen Verdienstausschlag erleiden¹¹¹.

Aufgrund von Anregungen und Wünschen von verschiedener Seite, die Entschädigung der Mitglieder des Grossen Rates und der Fraktionen zu überprüfen, führte die Staatskanzlei im Auftrag des Präsidiums in der ersten Jahreshälfte 2001 bei den Staatskanzleien bzw. Parlamentsdiensten der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Graubünden und Thurgau eine Umfrage über Systeme und Ansätze der Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen der jeweiligen Parlamente

¹⁰⁵ Art. 150 GRR.

¹⁰⁶ Art. 151 GRR.

¹⁰⁷ Siehe ABI 1998, 2463 (Ziff. 4.1) mit Hinweisen; ABI 1990, 142 f. (Abschnitt IV); ProtGR 1996/2000 Nr. 102/1 f.

¹⁰⁸ Art. 150 Abs. 4 GRR.

¹⁰⁹ Art. 151 Abs. 2 GRR.

¹¹⁰ Art. 153 GRR.

¹¹¹ Art. 154 GRR.

durch. Das Ergebnis der Umfrage zeigte, dass sich die Entschädigungen für die Mitglieder des Grossen Rates des Kantons St.Gallen mit den Ansätzen gemäss Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates¹¹² – Ansätze gemäss II. Nachtrag vom 15. Februar 1993¹¹³ – an der Spitze bzw. im obersten Segment der Entschädigungen der Vergleichskantone bewegen. Die ab 1. Mai 2002 geltende Regelung der Entschädigung für die Mitglieder des Kantonsrates des Kantons Zürich führt eine pauschale, nicht präsenzgebundene Grundentschädigung je Amtsjahr für jedes Ratsmitglied ein und übertrifft dadurch, die Grundentschädigung auf die Sitzungsgelder umgelegt, die st.gallischen Ansätze der Entschädigung der Mitglieder für Sitzungen.

Ob das Taggeld der Mitglieder des Grossen Rates auf dem Hintergrund der Honorierung eines Ehrenamtes mit den geltenden Ansätzen nach dem Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates beibehalten werden soll, ob es auf einen leicht höheren, früher einmal beschlossenen Ansatz gebracht oder markant erhöht werden soll, beurteilt das Präsidium in einem weiteren Zusammenhang: mit Blick auf den Staatsvoranschlag für das Jahr 2003, aber auch auf die Fraktionsvergütungen, die ebenfalls zur Diskussion stehen. Weil das Taggeld der Mitglieder des Grossen Rates des Kantons St.Gallen im interkantonalen, insbesondere im ostschweizerischen Vergleich gut dasteht und sich sehen lassen darf, angesichts der prekären Situation für den Staatsvoranschlag 2003 und weil dem Präsidium eine Anpassung der Fraktionsvergütungen prioritär erscheint, verzichtet es darauf, dem Grossen Rat eine Erhöhung des Taggelds der Mitglieder des Grossen Rates vorzuschlagen. Gleiches gilt auch für die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Grossen Rates sowie die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten, die für die von ihnen geleiteten Sitzungen das doppelte Taggeld erhalten¹¹⁴.

4.1.2 Parkieren in St.Gallen

Den Mitgliedern des Grossen Rates steht für das Parkieren ihres Privatfahrzeuges während der Session sowie während Kommissions- und Fraktionssitzungen in St.Gallen die Parkgarage Brühltor in St.Gallen zur Verfügung, für Kommissions- und Fraktionssitzungen eher im Westen der Stadt überdies die Parkgarage Kreuzbleiche. Der Staat entschädigt die Betreiberin der Parkgarage Brühltor für die ordnungsgemässe Belegung durch Mitglieder des Grossen Rates, und er entschädigt die Ratsmitglieder pauschaliert für die Benutzung der Parkgarage Kreuzbleiche in St.Gallen.

Das Regime trägt der Situation Rechnung, dass sowohl der Grosse Rat als auch die Staatsverwaltung ihren Sitz in der Stadt St.Gallen haben und die Parlamentstätigkeit deshalb ihr Schwergewicht in der Stadt St.Gallen hat. Das Präsidium sieht sich nicht veranlasst, eine Änderung der bisherigen Regelung des Parkierens in der Stadt St.Gallen für die Mitglieder des Grossen Rates vorzuschlagen, weder hinsichtlich Parkiermöglichkeiten, noch hinsichtlich Kostentragung und Entschädigung.

4.2 Präsidenten und Berichterstatter

Siehe Teil B, Ziff. 4.1.1 dieses Berichtes (Sitzungen und besondere Aufträge).

¹¹² sGS 131.12.

¹¹³ nGS 28–23.

¹¹⁴ Art. 55 GRR.

4.3 Fraktionen

4.3.1 Fraktionssitzungen

Siehe Teil B, Ziff. 4.1.1 dieses Berichtes (Sitzungen und besondere Aufträge).

Die Fraktionen bereiten die Verhandlungen des Grossen Rates vor¹¹⁵. Der Staat entschädigt die an den Fraktionssitzungen teilnehmenden Ratsmitglieder wie auch die Fraktionen selbst¹¹⁶. Neben der eigentlichen Vorbereitung der Sessionen sorgen die Fraktionen dafür, dass ihre Mitglieder Aufgaben und Funktionen im Grossen Rat und namentlich in den vorberatenden Kommissionen wahrnehmen können, die einem Rats- und Kommissionsmitglied zugedacht sind. Hiezu bedarf es neben der Einführung auch der Fort- und Weiterbildung. Das Präsidium begrüsst ein diesbezügliches Engagement der Fraktionen, das letztlich dem Grossen Rat wie den vorberatenden Kommissionen zugute kommt. Es schlägt deshalb vor, Mitglieder des Grossen Rates, die an einer Fort- und Weiterbildung im Rahmen einer Fraktion teilnehmen, zu entschädigen wie für die Sitzungen des Grossen Rates, jedoch beschränkt auf einen Tag je Jahr. Dem Staat erwachsen dadurch zusätzliche jährliche Aufwendungen von rund 36'800 Franken für das Taggeld und rund 10'000 Franken für Spesen. Diese Entschädigung der Ratsmitglieder für die Teilnahme an einer Fort- und Weiterbildung im Rahmen einer Fraktion bedarf der Ergänzung von Art. 158 und Art. 158bis GRR.

4.3.2 Übrige Fraktionstätigkeit

Die Fraktion erhält vom Staat eine jährliche Vergütung für die Vorbereitung der Ratsgeschäfte. Die Vergütung erstreckt sich auf den Personal- und Sachaufwand des Sekretariates sowie auf die Beschaffung von Unterlagen für die Fraktionstätigkeit¹¹⁷. Die Fraktionsvergütung setzt sich aus einem Grundbetrag und einem Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied zusammen. Mitglieder des Grossen Rates, die keiner Fraktion angehören, erhalten eine jährliche Vergütung in der Höhe des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied¹¹⁸.

Indem die Fraktionen die Verhandlungen des Grossen Rates vorbereiten¹¹⁹, leisten sie einen massgeblichen Beitrag an einen effizienten Ratsbetrieb, ja sogar zur Praktikabilität des Parlamentssystems mit Sessionen, wie die geltende Kantonsverfassung und das Grossratsreglement es für den Grossen Rat vorsehen. Neben den vorberatenden Kommissionen leisten sie unverzichtbare geschäftsbezogene und politische Vorarbeit. Zu diesem Zweck führen sie Fraktionssekretariate, die das Grossratsreglement voraussetzt¹²⁰.

Die Geschäfte, mit denen sich der Grosse Rat zu befassen hat, sind tendenziell komplexer und für die Ratsmitglieder anspruchsvoller geworden. Die Beanspruchung der Fraktionen und damit der Fraktionssekretariate hat sichtlich zugenommen. Nach Auffassung des Präsidiums ist dieser Entwicklung Rechnung zu tragen. Das Präsidium schlägt deshalb eine Erhöhung der Fraktionsvergütung vor, die das Grossratsreglement dem Grundsatz nach¹²¹, der Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates¹²² in den Ansätzen regelt. Die Erhöhung der Fraktionsvergütung be-

115 Art. 26 GRR.

116 Art. 158 und Art. 159 GRR.

117 Art. 159 GRR.

118 Art. 160 GRR.

119 Art. 26 GRR.

120 Art. 27 GRR.

121 Art. 159 f. GRR.

122 sGS 131.12.

dingt eine Anpassung des Grossratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates (siehe Teil C dieses Berichtes).

5. Schlussbestimmungen

Mit dem Abschluss der Gesamtrevision der Kantonsverfassung¹²³ kann der Grossratsbeschluss über das Verfahren der Gesamtrevision der Kantonsverfassung¹²⁴ aufgehoben werden.

Das Präsidium schlägt eine Offenlegung der Interessenbindungen der Ratsmitglieder beim Amtsantritt vor (siehe Teil B, Ziff. 1.6 dieses Berichtes). Diese Einführung bedarf einer Übergangsbestimmung: Wer bei Vollzugsbeginn des Nachtrags zum Grossratsreglement Ratsmitglied ist, gibt der Staatskanzlei die Angaben zur Offenlegung seiner Interessenbindungen innert drei Monaten ab Vollzugsbeginn des Nachtrags bekannt.

Der Grosse Rat wird den Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 in der Septembersession 2002 beraten. Mit Blick auf die Änderungen nach dem VI. Nachtrag zum Grossratsreglement und dem III. Nachtrag zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates macht es Sinn, die Nachträge auf 1. Januar 2003 in Vollzug zu setzen.

¹²³ Siehe Teil A, Ziff. 2 dieses Berichtes (Allgemeine Berichtspunkte / Gesamtrevision der Kantonsverfassung).

¹²⁴ sGS 131.13.

C. Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates

Das Präsidium schlägt dem Grossen Rat vor, die Ansätze der Fraktionsvergütung anzuheben (siehe Teil B, Ziff. 4.3.2 dieses Berichtes).

Nach dem Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates¹²⁵ entschädigt der Staat die Fraktionen mit einem Grundbetrag von Fr. 11'500.– und einem Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied von Fr. 910.–. Das Präsidium schlägt vor, sowohl den Grundbetrag als auch den Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied zu verdoppeln, d.h. den Grundbetrag je Fraktion auf Fr. 23'000.– und den Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied auf Fr. 1'800.– anzuheben. Diese Erhöhung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Fraktionen wichtige Funktionen im politischen Entscheidungsprozess erfüllen und durch den Grossen Rat entsprechend der Geschäftslast mehr beansprucht werden, was auch auf die Fraktionssekretariate durchschlägt. Die Fraktionssekretariate übernehmen mitunter Aufgaben, die sonst den Parlamentsdiensten überbunden werden müssten. Fraktionen sollten im Wesentlichen in der Lage sein, ihre Aufgabe zu erfüllen, ohne Beiträge ihrer Ratsmitglieder abzuschöpfen und/oder auf die Ressourcen der Partei zurückgreifen zu müssen.

Unter den Ostschweizer Kantonen, die überhaupt eine Fraktionsentschädigung kennen, steht die st.gallische Fraktionsentschädigung an der Spitze, ausgenommen im Verhältnis zur Entschädigung der Fraktionen des Zürcher Kantonsrates, der die Ansätze auf 1. Mai 2003 verdoppelt hat.

Aus der Erhöhung des Grundbetrags für jede Fraktion und des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied erwachsen dem Staat zusätzliche Ausgaben von annähernd 218'000 Franken. Ob die Fraktionsentschädigung wie die Entschädigung der Ratsmitglieder eine gebundene Ausgabe ist, kann offen bleiben, da die Mehrausgabe deutlich unter der Schwelle liegt, die das fakultative Finanzreferendum nach dem Gesetz über Referendum und Initiative¹²⁶ auslöst.

¹²⁵ sGS 131.12.

¹²⁶ sGS 125.1; abgekürzt RIG.

D. Anträge

Wer in die heutige Vorlage des Präsidiums Erwartungen auf grosse Reformvorschläge setzte, wird enttäuscht sein. Solche Erwartungen wird die bevorstehende Parlamentsreform erfüllen können bzw. müssen, die der Grosse Rat mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verband. Der relativ bescheidene Bedarf an Revisionen, den das Präsidium ausmachte und – soweit aus seiner Sicht begründet – im Bericht erörterte und in den Nachträgen zum Grossratsreglement und zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates umsetzte, wertet es als Zeichen, dass sich Organisation und Verfahren des Grossen Rates im bisherigen Staatsgefüge sowie im Zusammenwirken mit der Staatsverwaltung in ihrem heutigen Gefüge bzw. im Gegenüber zu ihr grundsätzlich bewährt haben. Der Grosse Rat konnte die ihm von der Kantonsverfassung zugeschiedene Aufgabe erfüllen, nach der Beurteilung des Präsidiums im Vergleich zu Parlamenten anderer Kantone sogar sehr effizient.

Das Präsidium beantragt Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, von seinem Bericht vom 19. August 2002 über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 Kenntnis zu nehmen und einzutreten auf:

- VI. Nachtrag zum Grossratsreglement (27.02.02A);
- III. Nachtrag zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates (27.02.02B).

Im Namen des Präsidiums,
Der Präsident des Grossen Rates:
Dipl.Ing.ETH Fritz Lüdi

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer

Beilage: Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhaltsübersicht.....	1
Zusammenfassung.....	2
A. Allgemeine Berichtspunkte	5
1. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Parlamentsreform	5
2. Gesamtrevision der Kantonsverfassung	6
3. Grosser Rat und Öffentlichkeit.....	8
4. Informatik im Grossen Rat	9
5. Sicherheit im Grossen Rat.....	10
6. Umsetzung des Wählerwillens im Grossen Rat	11
7. Jugendparlament und Grosser Rat.....	13
B. Grossratsreglement.....	15
1. Organisation und Befugnisse.....	15
1.1 Grosser Rat	15
1.2 Präsidium.....	15
1.2.1 Kommissionsbestellungen	15
1.2.2 Aussenbeziehungen	15
1.3 Kommissionen	16
1.3.1 WoV-Kommission	16
1.3.2 Rechtspflegekommission.....	16
a) Zuständigkeit nach Art. 40 des Gerichtsgesetzes.....	16
b) Vorbereitung von Richterwahlen	17
c) Aktualisierungen im Zuständigkeitsbereich.....	17
1.3.3 Zusammenwirken der ständigen Kommissionen.....	17
1.3.4 Zusammensetzung der Kommissionen	18
1.3.5 Befugnisse der Kommissionen.....	20
1.3.6 Staatsangestellte in Kommissionen	20
1.4 Delegationen	21
1.5 Fraktionen.....	22
1.5.1 Angemessene Berücksichtigung der Fraktionen bei Wahlen	22
1.5.2 Fraktionswechsel während der Amtsdauer	22
1.6 Mitglieder	22
1.7 Regierung und Verwaltung	23
1.8 Parlamentsdienste	25
1.9 Sitzungs- und Arbeitsräume.....	25
2. Verfahren der Kommissionen	25
2.1 Sitzungen.....	25
2.2 Beratung.....	26
2.3 Anträge und Berichte an den Grossen Rat.....	28
2.4 Protokoll.....	28
3. Verfahren des Grossen Rates	28
3.1 Sessionen und Sitzungen	28
3.1.1 Organisation	28
3.1.2 Öffentlichkeit.....	28
3.2 Beratungen.....	29
3.2.1 Allgemeine Regeln.....	29
a) Bindung an das Geschäftsverzeichnis.....	29
b) Diskussion.....	29
c) Schluss der Diskussion	30

3.2.2 Vorlagen	30
a) Eintreten.....	30
b) Aufträge	31
c) Zweimalige Beratung einer Vorlage.....	32
d) Berichte.....	32
3.2.3 Parlamentarische Vorstösse	33
a) Einreichung	33
b) Zwischeninformation über den Stand der Bearbeitung	33
c) Motions- und Postulatsauftrag.....	34
d) Eintreten auf Motion und Postulat	34
e) Einfache Anfrage.....	35
3.2.4 Eingaben	35
3.3 Abstimmungen.....	36
3.3.1 Erforderliches Mehr	36
3.3.2 Elektronisches Abstimmen.....	36
3.4 Wahlen	36
3.5 Protokoll.....	37
4. Entschädigungen.....	38
4.1 Mitglieder des Grossen Rates.....	38
4.1.1 Sitzungen und besondere Aufträge.....	38
4.1.2 Parkieren in St.Gallen.....	39
4.2 Präsidenten und Berichterstatter.....	39
4.3 Fraktionen.....	40
4.3.1 Fraktionssitzungen.....	40
4.3.2 Übrige Fraktionstätigkeit	40
5. Schlussbestimmungen.....	41
C. Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates	42
D. Anträge	43
Beilage: Inhaltsverzeichnis	43
VI. Nachtrag zum Grossratsreglement (27.02.02A)	45
III. Nachtrag zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates (27.02.02B)	50

VI. Nachtrag zum Grossratsreglement

Entwurf des Präsidiums vom 19. August 2002

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht des Präsidiums vom 19. August 2002¹ Kenntnis genommen und beschliesst:

I.

1. Das Grossratsreglement vom 24. Oktober 1979² wird wie folgt geändert:

Rechtspflegekommission a) allgemein

Art. 14. Die Rechtspflegekommission berät folgende Angelegenheiten vor:

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

Der Grosse Rat kann ausnahmsweise eine besondere Kommission bestellen.

Art. 14ter wird aufgehoben.

Fraktionsbeobachter

Art. 23bis.³ Fraktionen können ein Fraktionsmitglied als Beobachter in die ständigen Kommissionen delegieren, in denen sie nicht vertreten sind, ausgenommen in die Redaktionskommission.

Der Beobachter kann sich in der Kommission an der Diskussion beteiligen und Anträge stellen, nicht aber abstimmen.

¹ ABI 2002, ●.

² sGS 131.11.

³ Art. 23bis über den Fraktionsbeobachter wird unmittelbar nach Art. 23 über die Befugnisse der Kommissionen, vor der Überschrift «3bis. Delegationen» eingefügt.

Bestellung

Art. 23ter (neu). Der Grosse Rat kann Ratsmitglieder in interkantonale und interstaatliche parlamentarische Gremien delegieren.

Wahl und Fraktionszugehörigkeit richten sich nach den Bestimmungen dieses Reglementes über die ständigen Kommissionen.

Die Delegation erstattet dem Grossen Rat periodisch Bericht.

Berücksichtigung bei Wahlen

Art. 25. Die Fraktionen sind bei Wahlen angemessen zu berücksichtigen.

Der Grosse Rat legt auf Antrag des Präsidiums den Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen fest.

Der Präsident der vorberatenden Kommission soll in der Regel einer anderen Fraktion angehören als der Vorsteher des zuständigen Departementes.

Interessenbindung a) Offenlegung

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

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

Das Mitglied meldet wesentliche Veränderungen laufend.

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

b) Register

Art. 31ter (neu). Die Staatskanzlei führt ein Register über die Angaben der Ratsmitglieder.

Das Register ist öffentlich.

Bindung an das Geschäftsverzeichnis

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

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

Ausser den im Geschäftsverzeichnis aufgeführten Geschäften sind nur Mitteilungen des Präsidenten und ausnahmsweise, wenn das Präsidium es gestattet, Erklärungen der Regierung **und der Fraktionen** sowie Richtigstellungen zulässig.

b) Beschränkungen

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

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

Das Präsidium kann in geeigneten Fällen ausnahmsweise die für eine Vorlage zur Verfügung stehende Redezeit beschränken. Es teilt den Fraktionen einen ihrer Mitgliederzahl entsprechenden Anteil an der Redezeit zu. Die keiner Fraktion angehörenden Mitglieder erhalten zusammen einen entsprechenden Anteil.

d) Berichte

Art. 106. Berichte, insbesondere Amtsberichte der vom Grossen Rat beaufsichtigten Behörden, werden in der Regel abschnittsweise beraten.

Nach der Spezialdiskussion stellt der Präsident Kenntnisnahme vom Bericht fest.

Rückweisung

Art. 127bis. Der Kommissionspräsident weist weitschweifige oder Sitte und Anstand verletzende Eingaben zur Behebung der Mängel zurück.

Er kann die Nichtbehandlung für den Fall androhen, dass die Mängel nicht innert gesetzter Frist behoben werden.

Nichteintreten

Art. 127ter (neu). Die ständige Kommission kann Eingaben, die offensichtlich unhaltbar sind oder ausserhalb der Zuständigkeit des Grossen Rates liegen, durch Nichteintreten erledigen, wenn der Beschluss ohne Gegenstimme zustande kommt. Andernfalls entscheidet der Grosse Rat.

Erforderliche Mehrheit

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

Es sind jedoch erforderlich:

- a) die Mehrheit (91) der Mitglieder des Grossen Rates:
 1. für den Antrag auf Totalrevision der Kantonsverfassung;
 2. in den Schlussabstimmungen über eine Teilrevision der Kantonsverfassung sowie über Gesetze und Beschlüsse, die zulasten des Staates oder der Gemeinden eine einmalige neue Ausgabe von mehr als **Fr. 3'000'000.–** oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als **Fr. 300'000.–** zur Folge haben;
 3. für dringliche Grossratsbeschlüsse;
 4. für Schluss der Diskussion;
- b) ein Drittel (60) der Mitglieder des Grossen Rates für ein Referendumsbegehren aus der Mitte des Grossen Rates;
- c) ein Sechstel (30) der Mitglieder, um:
 1. die Bekanntgabe von Abstimmungsergebnis und Abstimmungsverhalten mit Namensliste zu beschliessen;
 2. eine Abstimmung durch Namensaufruf zu beschliessen.

Entschädigung der Mitglieder a) Sitzungen

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

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

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

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

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

b) Berechnung

Art. 158bis. Für die ausserhalb der Sitzungstage des Grossen Rates stattfindende vorbereitende Fraktionssitzung erhalten die teilnehmenden Mitglieder des Grossen Rates Taggeld und Entfernungszuschlag wie für die Sitzungen des Grossen Rates.

Für die an einem Sitzungstag des Grossen Rates stattfindende vorbereitende Fraktionssitzung erhalten die teilnehmenden Mitglieder des Grossen Rates das erhöhte Taggeld für zwei Sitzungen am gleichen Tag, wenn die vorbereitende Sitzung wenigstens eine Stunde dauert.

Für die Fort- und Weiterbildung der Fraktion erhalten die teilnehmenden Mitglieder des Grossen Rates Taggeld und Entfernungszuschlag wie für die Sitzungen des Grossen Rates.

2. Wer bei Vollzugsbeginn dieses Nachtrags Ratsmitglied ist, gibt der Staatskanzlei die Angaben nach Art. 31bis Abs. 1 dieses Nachtrags innert drei Monaten ab Vollzugsbeginn dieses Nachtrags bekannt.

II.

Der Grossratsbeschluss über das Verfahren der Gesamtrevision der Kantonsverfassung vom 6. Mai 1997⁴ wird aufgehoben.

III.

In folgenden Erlassen wird «Grosser Rat» unter Anpassung an den Text durch «Kantonsrat» ersetzt:

- a) Grossratsreglement vom 24. Oktober 1979⁵;
- b) Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates vom 20. Februar 1991⁶;
- c) Grossratsbeschluss über Organisation und Verfahren der WoV-Kommission vom 19. Februar 2002⁷.

4 nGS 32–37 (sGS 131.13).

5 sGS 131.11.

6 sGS 131.12.

7 sGS 131.14.

IV.

Dieser Nachtrag wird ab 1. Januar 2003 angewendet.

III. Nachtrag zum Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Grossen Rates

Entwurf des Präsidiums vom 19. August 2002

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht des Präsidiums vom 19. August 2002¹ Kenntnis genommen und
beschliesst:

I.

Der Grossratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des
Grossen Rates vom 20. Februar 1991² wird wie folgt geändert:

2. Die Fraktionsvergütungen nach Art. 159 des Grossratsreglementes³ werden wie folgt
festgesetzt:

a) Grundbetrag	Fr. 23'000.-
b) Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied	1'800.-

II.

Dieser Nachtrag wird ab 1. Januar 2003 angewendet.

¹ ABI 2002, ●.

² sGS 131.12.

³ sGS 131.11.