

## Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018

### XVIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 4. April 2019

#### Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Allgemeine Berichtspunkte</b>	<b>5</b>
1.1 Situierung des Kantonsrates	5
1.1.1 Stellung und Aufgaben des Kantonsrates	5
1.1.2 Anpassungen des Parlamentsrechts	7
1.1.3 Geschäfte und Projekte des Präsidiums	10
1.2 Kantonsrat und Öffentlichkeit	12
1.2.1 Öffentlichkeitsarbeit für den Kantonsrat	12
1.2.2 Dienstleistungen für die Medien	13
1.2.3 Ratsinformationssystem	14
1.3 Aussenbeziehungen des Kantonsrates	17
1.3.1 Mitwirkung in den Aussenbeziehungen	17
1.3.2 Beziehungen zum Bund	19
1.3.3 Interparlamentarische Koordination	20
1.4 Ratsbetrieb	23
1.4.1 Geschäftslast des Kantonsrates	23
1.4.2 Planung und Durchführung der Sessionen	25
1.4.3 Umfeld der Sessionen	28
1.5 Infrastruktur, Raum und Sicherheit	30
1.5.1 Infrastruktur	30
1.5.2 Räumlichkeiten	31
1.5.3 Sicherheit	32
<b>2 Geschäftsreglement des Kantonsrates</b>	<b>33</b>
2.1 Organisation und Befugnisse	33
2.1.1 Kantonsrat	33
2.1.2 Präsidium	33
2.1.3 Kommissionen	36
2.1.4 Vertretungen	41
2.1.5 Fraktionen	41
2.1.6 Mitglieder	43

2.1.7	Regierung und Verwaltung	45
2.1.8	Parlamentsdienste	46
2.2	Verfahren der Kommissionen	47
2.2.1	Sitzungen	47
2.2.2	Beratung	50
2.2.3	Anträge und Berichte an den Kantonsrat	50
2.2.4	Protokoll	50
2.3	Verfahren des Kantonsrates	52
2.3.1	Sessionen und Sitzungen	52
2.3.2	Beratungen im Allgemeinen	53
2.3.3	Beratungen von Vorlagen	55
2.3.4	Parlamentarische Vorstösse	58
2.3.5	Abstimmungen	59
2.3.6	Wahlen	60
2.3.7	Protokoll und Aufzeichnung	61
2.4	Entschädigungen	62
2.4.1	Präsidenten und Berichterstatter	62
2.4.2	Fraktionen	63
<b>3</b>	<b>Antrag</b>	<b>64</b>
	<b>Entwurf (XVIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates)</b>	<b>65</b>

## Zusammenfassung

Jeweils auf Mitte einer Amtsdauer unterbreitet das Präsidium dem Kantonsrat seinen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes und schlägt gegebenenfalls Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor. Seinen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018 nutzt das Präsidium zum einen für allgemeine Berichtspunkte (Abschnitt 1) wie die Situierung des Kantonsrates, der Kantonsrat und die Öffentlichkeit, die Aussenbeziehungen des Kantonsrates, der Ratsbetrieb sowie Infrastruktur, Raum und Sicherheit.

Zum anderen erläutert das Präsidium seine Praxis in Bezug auf verschiedene Themen des Geschäftsreglements des Kantonsrates, und es weist auf diverse Auslegungsfragen hin, die es im Lauf der Berichtsperiode zu klären galt (Abschnitt 2). Schliesslich legt das Präsidium dem Kantonsrat seinen Entwurf des XVIII. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates vor. Der Entwurf umfasst verschiedene Änderungen, die aus der vorliegenden Berichterstattung über die Tätigkeit des Parlamentes resultieren.

Die vom Präsidium beantragten Änderungen des Geschäftsreglements des Kantonsrates haben u.a. zum Ziel, die Bestimmungen zu den ständigen Kommissionen, namentlich der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Finanzkommission, zu aktualisieren und sie in ihrer Systematik zu vereinheitlichen. Zudem sollen die verschiedenen Arten der nicht-ständigen Kommissionen, d.h. die «vorberatenden Kommissionen» und die «besonderen Kommissionen», präziser kategorisiert werden.

Weitere Änderungen des Geschäftsreglements des Kantonsrates betreffen die Zuständigkeit für den Austausch mit dem Jugendparlament und die Behandlung von dessen Forderungen. Neu soll das Präsidium dafür zuständig sein. Zudem soll klargestellt werden, dass das Präsidium und die ständigen Kommissionen auch bei der Wahrnehmung ihres Rechts, selbständig Vorlagen einzubringen, im Rahmen ihres Auftrags handeln müssen. In Bezug auf Wahlen mit mehreren Wahlgängen werden Unklarheiten beseitigt.

Auch in Bezug auf das Verfahren der Kommissionen beantragt das Präsidium verschiedene Änderungen: die Einführung einer präzisen Erheblichkeitsgrenze für Kosten von Vorladungen und Gutachten sowie Klarstellungen in Bezug auf das Antragsrecht von Mitgliedern der Regierung in Kommissionssitzungen, die Festlegung des Sitzungsorts und die Dauer des Beizugs von Beigeladenen zu einer Kommissionssitzung. Zudem wird der Kreis der Empfängerinnen und Empfänger von Kommissionenprotokollen klarer definiert.

Mit der Zuleitung des Berichts über die Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018 und des Entwurfs des XVIII. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates erfüllt das Präsidium ein Postulat und zwei Aufträge: das Postulat 43.16.03 «Organisation der vorberatenden Kommissionen des Kantonsrates» sowie die Aufträge aus 27.14.01 «XIV. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates» und 40.16.09 «Strategie der Aussenbeziehungen 2016». Erledigt werden konnten auch die im letzten Tätigkeitsbericht erwähnten Projekte des Präsidiums.

Über das Eintreten auf den Tätigkeitsbericht und den XVIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates hinaus beantragt das Präsidium dem Kantonsrat zum einen, die Regierung einzuladen, bei der in Aussicht gestellten Totalrevision des Gesetzes über Referendum und Initiative die vom Präsidium aufgeworfenen Fragen in Bezug auf die Form und den Inhalt der erläuternden Berichte zu erörtern und zu klären, und zum anderen, das Präsidium einzuladen, die Entschädigungen der Mitglieder des Kantonsrates zu überprüfen und dem Kantonsrat gegebenenfalls eine Anpassung des Kantonsratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates zu beantragen.

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates

Das Präsidium unterbreitet Ihnen mit dieser Vorlage den Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018 und den Entwurf des XVIII. Nachtrags zum Geschäftsreglement des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR).

Jeweils auf Mitte einer Amtsdauer unterbreitet das Präsidium dem Kantonsrat seinen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes und schlägt gegebenenfalls Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor.<sup>1</sup> Der Bericht umfasst die Zeit von Mitte des Jahres 2014 bis Mitte des Jahres 2018, Stichtag ist – falls nicht anders deklariert – der 31. Mai 2018. Er setzt die Berichterstattung des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes seit dem Jahr 1982 fort und schliesst an den Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2010 bis 2014<sup>2</sup> an.

Im Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018 konzentriert sich das Präsidium bewusst auf Themen, die in der Berichtsperiode Aktualität erhalten haben. Anders hielt es das Präsidium in seinem Bericht vom über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010<sup>3</sup>, als es die Tätigkeit des Kantonsrates sehr einlässlich analysierte und Organisation und Verfahren des Kantonsrates und seiner Organe im Detail kommentierte.

---

<sup>1</sup> Art. 7 Abs. 1 Bst. e GeschKR.

<sup>2</sup> ABI 2014, 3026 ff.

<sup>3</sup> ABI 2010, 2951 ff.

# 1 Allgemeine Berichtspunkte

## 1.1 Situierung des Kantonsrates

### 1.1.1 Stellung und Aufgaben des Kantonsrates

#### 1.1.1.a Gewaltenteilung und Zusammenwirken der Gewalten

Die Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) nennt den Kantonsrat auf einer Stufe mit der Regierung und der Justiz. Sie weist allen drei Behörden je spezifische Zuständigkeiten und Aufgaben zu<sup>4</sup> und bestimmt, dass Kantonsrat, Regierung und Gerichte die Beschlüsse je unabhängig voneinander fassen<sup>5</sup>. Sie verzichtet auf die Festlegung einer obersten Behörde.

Die KV setzt den Grundsatz der Gewaltenteilung pragmatisch um. Sie lässt kleinere Abweichungen von einer konsequenten Gewaltenteilung zu und erwartet ein Zusammenwirken der verschiedenen Behörden. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass ein Zusammenwirken und eine Zusammenarbeit zwischen Staatsorganen zur Vorbereitung von Beschlüssen oft effizienter und wirksamer sind als ein Alleingang.

Leitgedanke des Verfassungsgebers bei der Aufteilung der Zuständigkeiten auf Kantonsrat und Regierung war, dass der Kantonsrat die politischen Grundentscheidungen treffen soll, während es vorab Sache der Regierung sein soll, die Geschäfte des Kantonsrates zu planen, vorzubereiten und bei deren Umsetzung die Führung zu übernehmen. Die Gewaltenteilung zwischen Kantonsrat und Regierung ist somit vom Grundsatz der Trennung von Beschlussfassung mit gleichzeitiger Offenheit bei der Zusammenarbeit bestimmt.

Für die Vorbereitung der Kantonsratsgeschäfte ist primär die Regierung zuständig, wobei aber der Kantonsrat namentlich durch seine Kommissionen selbst Vorbereitungsarbeit leisten und mittels Festlegung von Zielen auf die Vorbereitungstätigkeit der Regierung Einfluss nehmen kann. An der Umsetzung der Beschlüsse des Kantonsrates, welche die Regierung besorgt, nimmt der Kantonsrat insofern teil, als er über die Regierung und Staatsverwaltung die Aufsicht ausübt, von deren Handeln nimmt und Berichte berät, die ihm die Regierung vorlegt.

Dem Präsidium ist das konstruktive Zusammenwirken und Zusammenarbeiten des Kantonsrates mit der Regierung mit Blick auf das Erreichen der Staatsziele und das Erfüllen der Staatsaufgaben wichtig. Dies bedingt im Verhältnis zwischen Kantonsrat und Regierung gegenseitigen Respekt und gegenseitige Rücksichtnahme.

#### 1.1.1.b Zuständigkeiten des Kantonsrates

Die KV teilt die Zuständigkeiten des Kantonsrates in Wahlen und Sachgeschäfte. Der Kantonsrat wählt seine Organe (Präsidium, Kommissionen, Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien), Regierungspräsidentin bzw. Regierungspräsident, Staatssekretärin bzw. Staatssekretär im Rahmen des Vorschlags der Regierung sowie Präsidentin bzw. Präsident und die weiteren Mitglieder von Kantonsgericht und Verwaltungsgericht. Das Gesetz bezeichnet weitere Behörden und Organe, die der Kantonsrat wählt.<sup>6</sup>

Die Sachgeschäfte, für die der Kantonsrat zuständig ist, decken im Wesentlichen die klassischen Zuständigkeiten eines Parlamentes ab: Rechtsetzung – Verfassung, Gesetz, Genehmigung des Beitritts der Regierung zu zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang und Geschäftsordnung des Kantonsrates –, Finanzhaushalt – Budget einschliesslich Steuer-

<sup>4</sup> Art. 64 f. KV für den Kantonsrat, Art. 71 ff. KV für die Regierung und Art. 78 ff. KV für die Justiz.

<sup>5</sup> Art. 55 Abs. 1 Bst. a KV.

<sup>6</sup> Siehe z.B. Art. 24 des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1; abgekürzt GerG) und Art. 6 des Universitätsgesetzes (sGS 217.11; abgekürzt UG).

fuss, Staatsrechnung, Ausgaben, die den im Gesetz festgelegten Betrag übersteigen, sowie Aufgaben- und Finanzplan – und parlamentarische Aufsicht, konkret die parlamentarische Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung sowie über den Gang der Gerichte.

Die Regierung erbringt Vorleistungen für den Kantonsrat wie die Vorbereitung der Geschäfte des Kantonsrates, die Unterbreitung von Budget und Rechnung sowie Aufgaben- und Finanzplan. Unter demselben Aspekt berichtet sie dem Kantonsrat über ihre Tätigkeit. Sie setzt zudem Erlasse, zwischenstaatliche Vereinbarungen und Beschlüsse des Kantonsrates um. Im Bereich der Aussenbeziehungen hat die Regierung die Pflicht, den Kantonsrat zu informieren, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen.

Die kantonalen Gerichte (Kantonsgericht, Anklagekammer, Verwaltungsgericht und Versicherungsgericht) erstatten dem Kantonsrat jährlich Bericht über die Amtsführung.

#### 1.1.1.c Neue Public Corporate Governance

Anlass zur Klärung zahlreicher Grundsatzfragen im Bereich der Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung gab die Sammelvorlage 22.14.07 «Public Corporate Governance: Umsetzung». Dass die Regierung über alle öffentlich-rechtlichen Anstalten und weiteren Organisationen mit kantonaler Beteiligung hinweg Grundsätze in Bezug auf die Steuerung und Beaufsichtigung definierte, stellte einen Meilenstein dar, der vom Kantonsrat zuvor in mehreren parlamentarischen Vorstössen gefordert worden war.

Die Public Corporate Governance ist nicht nur wichtig im Verhältnis zwischen der Regierung und den Organisationen mit kantonaler Beteiligung, sondern auch im Verhältnis zwischen dem Kantonsrat und den Organisationen mit kantonaler Beteiligung sowie im Verhältnis zwischen der Regierung und dem Kantonsrat. Entscheidende Fragen für den Kantonsrat in diesem Zusammenhang sind, wie weit seine Aufsicht über die Organisationen mit kantonaler Beteiligung geht, wie seine Mitsprache bei den Leistungsaufträgen und Eigentümerstrategien ausgestaltet ist und ob er bei der Besetzung der obersten Führungsorgane der Organisationen mit kantonaler Beteiligung und der Frage der Einsitznahme von Mitgliedern der Regierung mitwirken kann.

Die neue Public Corporate Governance mündete in zahlreiche Gesetzesänderungen (Geschäfte 22.14.07 A bis I), in Änderungen von diversen Gründungserlassen von Organisationen mit kantonaler Beteiligung sowie in den Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Einsitznahme von Mitgliedern der Regierung in ein oberstes strategisches Leitungsorgan einer Organisation mit kantonaler Beteiligung (26.15.02).

Eine besondere Neuerung kommt bei der Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates und der Festlegung des Vorsitzes zur Anwendung: Sie unterliegen nach Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Spitalverbunde (sGS 320.2; abgekürzt GSV) der Genehmigung durch den Kantonsrat. Aus diesem Anlass liess die Staatskanzlei durch einen externen Gutachter zahlreiche verfahrensrechtliche Fragen klären. Zwischenzeitlich fanden mehrere Genehmigungen von Wahlen durch den Kantonsrat statt, die auf dem durch den Gutachter geklärten Verfahren beruhen.

#### 1.1.1.d Abschnitt «Kantonsrat» der Staatsrechnung je Jahr

Die Übersicht über den Abschnitt «Kantonsrat» der Staatsrechnung zeigt über die Jahre hinweg keine klare Entwicklung. Die Gesamtausgaben schwankten seit dem Jahr 2004 zwischen 2 Mio. und 3 Mio. Franken. Auch bei den Sitzungsentschädigungen ist keine Tendenz festzustellen. Sie schwankten zwischen 1 Mio. und 1,5 Mio. Franken.

<b>Jahr</b>	<b>Abschnitt «Kantonsrat» der Staatsrechnung (in Fr.)</b>	<b>Gesamtbetrag der Sitzungs- entschädigungen<sup>7</sup> (in Fr.)</b>
2004	2'038'469	1'040'922
2005	2'099'945	1'000'340
2006	2'058'327	1'211'370
2007	2'635'036	1'460'077
2008	2'508'758	1'334'577
2009	2'188'695	1'182'221
2010	2'491'887	1'278'215
2011	2'203'121	1'203'290
2012	2'160'026	1'220'476
2013	2'062'247	1'215'882
2014	3'007'298	1'135'980
2015	2'138'318	1'136'712
2016	2'378'341	1'245'845
2017	2'262'612	1'105'487
2018	2'502'280	1'268'535

## **1.1.2 Anpassungen des Parlamentsrechts**

### **1.1.2.a IX. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz und XV. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates**

Im Kanton St.Gallen nehmen Mitarbeitende der Staatskanzlei Aufgaben für das Parlament und für die Regierung wahr. Die Staatskanzlei ist Stabsstelle sowohl des Kantonsrates als auch der Regierung. Sie unterstützt nach Art. 4 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) den Kantonsrat bei der Ausübung seiner Befugnisse. Sie ist dabei nach Art. 7 Abs. 2 und Art. 32 Abs. 2 StVG dem Kantonsratspräsidium unterstellt.

Mit der Motion 42.14.01 «Neuorganisation der Parlamentsdienste» vom 25. Februar 2014 wurde das Präsidium eingeladen, «die notwendigen Gesetzesgrundlagen zu schaffen mit dem Ziel, den Ratsdienst und den parlamentarischen Kommissionsdienst aus der Staatskanzlei auszugliedern und sie administrativ und hierarchisch dem Präsidium zu unterstellen». Am 27. April 2015 leitete das Präsidium dem Kantonsrat die Botschaft und die Entwürfe des IX. Nachtrags zum StVG und des XV. Nachtrags zum GeschKR zu.<sup>8</sup>

Die Projektleitung unterbreitete dem Präsidium zwei mögliche Umsetzungsvarianten. Die erste Variante nach dem «Trennmodell» orientierte sich eng am Modell des Kantons Bern, das eine eigenständige Parlamentsverwaltung vorsieht. Die zweite Variante entsprach dem Modell «Teilautonomie», das in den Kantonen Graubünden und Solothurn zur Anwendung gelangt. Das Präsidium beschloss, dass dem Kantonsrat auf der Grundlage der zweiten Variante eine Botschaft nach dem Modell «Teilautonomie» vorgelegt werden soll.

Das Modell «Teilautonomie» führt zu einer Klärung der Zuständigkeiten zwischen dem Ratsdienst und dem parlamentarischen Kommissionsdienst einerseits sowie zwischen den Parlamentsdiensten und der Staatskanzlei andererseits. Insbesondere die Wahlverfahren werden einheitlich und

<sup>7</sup> Taggelder und Entschädigungen für Sessionen, Kommissions- und Fraktionssitzungen.

<sup>8</sup> ABI 2015, 1706 ff. (22.15.06 und 27.15.01).

transparent geregelt. Durch die Wahlkompetenz des Präsidiums in Bezug auf die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste werden die Autonomie der Parlamentsdienste erhöht und der Einfluss des Präsidiums auf die Parlamentsdienste gestärkt. Die Neuorganisation ermöglicht den Parlamentsdiensten eine autonome Erfüllung der Aufgaben zuhanden des Kantonsrates und führt zu einer hierarchischen Unterstellung der Parlamentsdienste unter das Präsidium.

Durch das Modell «Teilautonomie» wird das heutige Kooperationsmodell, wonach die Staatskanzlei als Stabsstelle von Regierung und Kantonsrat fungiert, im Grundsatz weitergeführt. Dabei erhalten die Parlamentsdienste eine analoge Stellung wie die ebenfalls teilautonome Finanzkontrolle, die nach Art. 42a Abs. 3 StVG administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet ist. Die administrative Einbindung der Parlamentsdienste in die Staatskanzlei ermöglicht die koordinierte Aufgabenerfüllung durch die Parlamentsdienste und die Dienststellen der Staatskanzlei zuhanden des Kantonsrates. Dies stellt die enge Zusammenarbeit zwischen den Parlamentsdiensten und den Dienststellen der Staatskanzlei sicher und trägt zu einer optimalen Nutzung der vorhandenen Ressourcen bei.

Das Eintreten auf die beiden Nachträge wurde nicht bestritten; ein Rückweisungsantrag wurde ebenso abgelehnt wie ein Antrag zur Schaffung eines Art. 156<sup>bis</sup> GeschKR. In der Gesamtabstimmung stimmte der Kantonsrat dem XV. Nachtrag zum GeschKR am 3. Juni 2015 mit 80:1 Stimme bei 18 Enthaltungen zu, in der Schlussabstimmung am 16. September 2015 dem IX. Nachtrag zum StVG mit 110:2 Stimmen bei 2 Enthaltungen. Angewendet werden die beiden Erlasse seit dem 1. Juni 2016.

#### 1.1.2.b XVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Mit einem ersten Entwurf des XVI. Nachtrags zum GeschKR vom 26. Oktober 2015<sup>9</sup> erfüllte das Präsidium Aufträge des Kantonsrates aus dem Postulat 43.12.08 «Überprüfung der Organisation der ständigen Kommissionen» und einer Grundsatzdiskussion des Kantonsrates vom 26. November 2014 anlässlich der Beratung des Berichts des Präsidiums 40.14.06 «Überprüfung des Kommissionssystems und der Kommissionen des Kantonsrates».

Der Bericht machte Ausführungen zum Kommissionssystem nach dem Grossratsreglement von 1979, zur Entwicklung des Kommissionssystems und der Kommissionen von 1980 bis heute sowie zum Ist-Zustand des Kommissionssystems. Auf der Grundlage dieser Ausführungen formulierte der Bericht zuhanden des Kantonsrates Reform- und Grundsatzfragen, die vom Kantonsrat im Sinne von Weichenstellungen für die Ausarbeitung einer Revision des GeschKR beantwortet werden sollten.

Mit seinem ersten Entwurf schlug das Präsidium dem Kantonsrat vor, das Kommissionssystem mit einer neuen Art von Kommissionen, den sog. Fachbereichskommissionen, zu ergänzen. Die Funktionsweise der Fachbereichskommissionen war «reaktiv» ausgestaltet, d.h. die Fachbereichskommissionen sollten den Charakter von ständigen vorbereitenden Kommissionen haben, d.h. ohne parlamentarische Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen.

Konkret sollten drei neue Fachbereichskommissionen geschaffen werden: die Kommission «Bildung und Kultur», die Kommission «Soziales und Gesundheit» und die Kommission «Raumplanung, Verkehr, Energie und Umwelt». Die Fachbereichskommissionen sollten zuhanden des Kantonsrates Geschäfte in ihrem Fach- bzw. Zuständigkeitsbereich vorbereiten. Die Rolle von Präsidium und Kantonsrat bei der Bestellung von vorbereitenden Kommissionen und der Zuweisung von Geschäften zur Vorberatung an diese wäre unverändert geblieben.

---

<sup>9</sup> ABI 2015, 3330 ff. (27.15.02).

Aufgehoben werden sollten die Kommission für Aussenbeziehungen und die Redaktionskommission. Die Aufgaben der Redaktionskommission wären an die Rechtspflegekommission übertragen worden, die – ebenso wie die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission – nicht in Frage gestellt wurde. Die Aufgaben der Kommission für Aussenbeziehungen sollten teilweise von anderen Kommissionen übernommen werden.

Am 30. November 2015 trat der Kantonsrat zwar auf den XVI. Nachtrag zum GeschKR ein, wies ihn aber mit neuen Aufträgen an das Präsidium zurück. Am 25. Januar 2016 leitete das Präsidium dem Kantonsrat einen neuen Entwurf des XVI. Nachtrags zum GeschKR<sup>10</sup> zu, der die Aufträge des Kantonsrates vom 30. November 2015 erfüllte.

Der neue XVI. Nachtrag zum GeschKR sah vor, die Kommission für Aussenbeziehungen aufzuheben und ihre Aufgaben in Teilen dem Präsidium und anderen Kommissionen, namentlich der Staatswirtschaftlichen Kommission, zuzuweisen. Die anderen ständigen Kommissionen – die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission, die Finanzkommission und die Redaktionskommission – wurden beibehalten, wobei die Redaktionskommission neu aus einem Mitglied je Fraktion bestehen soll. Verzichtet wurde auf die Schaffung sog. Fachbereichskommissionen.

Mit dem XVI. Nachtrag zum GeschKR wurden auch zwei weitere Aufträge des Kantonsrates erfüllt: die Einführung einer Dreijahresfrist zur Bearbeitung gutgeheissener Motionen und Postulate sowie die Wiedereinführung der Aprilsession des Kantonsrates. Dabei sollte die Aprilsession in der Regel nur zwei Tage dauern und nicht drei Tage wie vor der Abschaffung der früheren Frühjahrsession. Auch die Februarsession sollte neu nur noch zwei Tage dauern.

Keine Mehrheit fanden in der einzigen Lesung des Nachtrags am 26. April 2016 ein Antrag zu Art. 68 Abs. 1 GeschKR und ein Antrag auf Schaffung eines Art. 20<sup>bis</sup> GeschKR. Bei Art. 160 Abs. 2 GeschKR obsiegte der Antrag der vorberatenden Kommission, die in Bezug auf die Fraktionsentschädigungen am geltenden Recht festhalten wollte. In der Gesamtabstimmung stimmte der Kantonsrat dem XVI. Nachtrag zum GeschKR mit 93:12 Stimmen bei 3 Enthaltungen zu. Angewendet wird der Erlass seit dem 1. Juni 2016.

#### 1.1.2.c Vereinbarung über unterstützende Leistungen der Staatskanzlei

Die Neuorganisation der Parlamentsdienste, namentlich die hierarchische Unterstellung der Parlamentsdienste unter das Präsidium, brachte es mit sich, dass das Präsidium und der Staatssekretär neu jährlich vor Erstellung des Budgets vereinbaren, welche unterstützenden Leistungen die Staatskanzlei im Aufgabenbereich der Parlamentsdienste erbringt<sup>11</sup>.

Die Vereinbarung hält je Dienststelle der Staatskanzlei fest, welche Leistungen sie erbringt bzw. zu erbringen hat. Dies erlaubt es dem Präsidium, jährlich neu zu entscheiden, ob es einen Bedarf erkennt, den Parlamentsdiensten oder den Dienststellen der Staatskanzlei zusätzliche Aufgaben zuzuweisen oder Aufgaben von einer Dienststelle zu einer anderen zu verschieben.

Insgesamt erachtet das Präsidium die bisherige Aufteilung der Leistungen auf die verschiedenen Dienststellen der Staatskanzlei als sinnvoll und bewährt. Mit der Übernahme der Geschäftsführung der vorberatenden Kommissionen fand die grösste Verschiebung von Aufgaben nicht innerhalb der Staatskanzlei statt, sondern von den Departementen zu den Parlamentsdiensten. Ein Beispiel für eine Verschiebung von Aufgaben innerhalb der Staatskanzlei ist der sog. «Liveticker» während der Sessionen, der nicht mehr von der Dienststelle Kommunikation, sondern von den Parlamentsdiensten betreut wird (siehe auch Abschnitt 1.2.1.a).

---

<sup>10</sup> 27.15.02.

<sup>11</sup> Art. 7d Abs. 1 StVG.

### 1.1.3 Geschäfte und Projekte des Präsidiums

#### 1.1.3.a Vorlagen des Präsidiums 2014 bis 2018

Das Präsidium unterbreitete dem Kantonsrat in der Berichtsperiode 2014 bis 2018 die folgenden gesonderten Vorlagen:

- 40.14.06 Überprüfung des Kommissionssystems und der Kommissionen des Kantonsrates<sup>12</sup>:  
Bericht des Präsidiums über den Ist-Zustand vom 20. Oktober 2014;
- 22.15.06 IX. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz / 27.15.01 XV. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates (Titel der Botschaft: Neuorganisation der Parlamentsdienste)<sup>13</sup>:
  - Botschaft und Entwürfe des Präsidiums vom 27. April 2015;
  - Nachtragsbotschaft des Präsidiums vom 10. August 2015;
- 27.15.02 XVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates<sup>14</sup>:
  - Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 26. Oktober 2015;
  - Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 25. Januar 2016.

#### 1.1.3.b Vorstösse im Zuständigkeitsbereich des Präsidiums

In der Berichtsperiode 2014 bis 2018 nahm das Präsidium Stellung zu den folgenden Motionen und Postulaten:

- Motion 42.14.09 «Mehr Transparenz im Parlament»:
  - Antrag des Präsidiums: Nichteintreten;
  - Beschluss des Kantonsrates: Nichteintreten;
- Motion 42.14.22 «Stärkung des Kantonsrates durch Einführung der parlamentarischen Initiative»:
  - Antrag des Präsidiums: Nichteintreten;
  - Beschluss des Kantonsrates: Nichteintreten;
- Motion 42.14.23 «Unhaltbare Verzögerungen bei Beantwortung parlamentarischer Vorstösse»:
  - Antrag des Präsidiums: Nichteintreten;
  - Rückzug der Motion;
- Motion 42.15.18 «Organisation der vorberatenden Kommissionen des Kantonsrates»:
  - Antrag des Präsidiums: Umwandlung in ein Postulat und Gutheissung mit geändertem Wortlaut;
  - Beschluss des Kantonsrates: Umwandlung in das Postulat 43.16.03 und Gutheissung mit geändertem Wortlaut gemäss Antrag des Präsidiums;
- Motion 42.16.06 «Sprachenvielfalt auch im Kantonsrat»:
  - Antrag des Präsidiums: Nichteintreten;
  - Beschluss des Kantonsrates: Nichteintreten;
- Postulat 43.14.10 «Neuregelung des Sessionsrhythmus»:
  - Antrag des Präsidiums: Nichteintreten;
  - Beschluss des Kantonsrates: Nichteintreten.

In der Berichtsperiode 2014 bis 2018 beantwortete das Präsidium überdies die folgenden Interpellationen und Einfachen Anfragen:

- Interpellation 51.15.38 «Raumluftqualität im Kantonsratssaal»;
- Einfache Anfrage 61.16.26 «Verbesserung der Informationen für Abstimmungsvorlagen».

Vorstösse, die in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fielen, aber einen engen Bezug zum Kantonsrat, zum Präsidium oder zu den Parlamentsdiensten aufwiesen, waren:

- Motion 42.15.06 «Fristen zur Bearbeitung von gutgeheissenen Motionen und Postulaten»;
- Motion 42.17.09 «Amtszeitbeschränkung Kantonsrat und Regierung»;
- Motion 42.18.07 «Einbezug des Kantonsrates beim Verordnungsrecht»;

---

<sup>12</sup> Siehe Abschnitt 1.1.2.b.

<sup>13</sup> Siehe Abschnitt 1.1.2.a.

<sup>14</sup> Siehe Abschnitt 1.1.2.b.

- Interpellation 51.16.63 «Verbesserte Mitwirkung des Jugendparlamentes»;
- Einfache Anfrage 61.16.28 «Einsparungsmöglichkeiten beim Versand von Unterlagen».

### 1.1.3.c Projekte des Präsidiums

In seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2010 bis 2014 führte das Präsidium sechs Projekte auf, deren Federführung dem Präsidium «in absehbarer Zeit» oblag. Fünf der sechs damals genannten Projekte konnten in der Berichtsperiode des vorliegenden Berichts abgeschlossen werden:

- Nachvollzug der Kantonsverfassung im Parlamentsrecht: Abschreibung des Projekts durch das Präsidium am 16. August 2017 (siehe Abschnitt 1.1.3.d);
- Planung und Steuerung der Staatstätigkeit, insbesondere Schwerpunktplanung: Erfüllung der parlamentarischen Aufträge mit dem VIII. Nachtrag zum StVG<sup>15</sup>, der seit dem 1. Januar 2016 angewendet wird; noch hängig ist die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Verknüpfung von Schwerpunktplanung und Aufgaben- und Finanzplan;
- Überprüfung des Kommissionssystems und der Kommissionen des Kantonsrates: Erfüllung der parlamentarischen Aufträge mit dem Bericht des Präsidiums 40.14.06 «Überprüfung des Kommissionssystems und der Kommissionen des Kantonsrates» vom 20. Oktober 2014 und dem XVI. Nachtrag zum GeschKR<sup>16</sup>, der seit dem 1. Juni 2016 angewendet wird (siehe Abschnitt 1.1.2.b);
- Reorganisation der Parlamentsdienste: Erfüllung der parlamentarischen Aufträge mit dem IX. Nachtrag zum StVG und dem XV. Nachtrag zum GeschKR<sup>17</sup>, die seit dem 1. Juni 2016 angewendet werden (siehe Abschnitt 1.1.2.a);
- Erneuerung bzw. Ersatz der Audio-, Video- und Abstimmungsanlage im Kantonsratssaal: Einbau einer neuen Audio-, Video- und Abstimmungsanlage im Sommer 2015, Verwendung der neuen Anlage seit der Septembersession 2015 (siehe Abschnitt 1.5.1.a);
- Infrastruktur für den Kantonsrat in der Pfalz: In Bezug auf die IT-Infrastruktur und weitere Infrastrukturbereiche konnten in der Berichtsperiode zahlreiche Verbesserungen umgesetzt werden (siehe Abschnitt 1.5.1). Das bestehende Ratsinformationssystem wird im Lauf des Jahres 2019 durch eine neue Lösung abgelöst. Nicht in Angriff genommen wurde die angedachte umfassende Neugestaltung des dritten Stocks des Regierungsgebäudes, dies, nachdem die Regierung entschieden hat, auf eine Gesamterneuerung des Regierungsgebäudes zugunsten von Einzelprojekten zu verzichten.

Für die nächste Berichtsperiode nimmt das Präsidium die folgenden Projekte in Aussicht:

- die Ablösung des Ratsinformationssystems im Lauf des Jahres 2019;
- die Aufarbeitung der Materialien zu den einzelnen Bestimmungen des GeschKR;
- die Auswertung des Monitorings der hängigen parlamentarischen Aufträge;
- die Überprüfung der Infrastruktur für Sitzungen von parlamentarischen Gremien;
- die Klärung des Erneuerungsbedarfs im dritten Stock des Regierungsgebäudes;
- die Abklärung des Bedarfs an Weiterbildungsveranstaltungen für Ratsmitglieder.

### 1.1.3.d Nachvollzug der Kantonsverfassung im Parlamentsrecht

Die Berichte über die Tätigkeit des Parlamentes 2006 bis 2010 und 2010 bis 2014 wiesen dem Präsidium die Federführung des Projekts «Nachvollzug der Kantonsverfassung im Parlamentsrecht: Gesamtrevision des Parlamentsrechts?» zu. In Frage stand: «Gebietet der Nachvollzug der Kantonsverfassung, die Grundzüge von Organisation und Verfahren des Kantonsrates, mithin die Grundzüge des kantonalen Parlamentsrechts, in einem Gesetz zu regeln, z.B. in einem Kantonsratsgesetz?».

<sup>15</sup> ABI 2015, 975 ff.; nGS 2016-022.

<sup>16</sup> nGS 2016-054.

<sup>17</sup> nGS 2016-037 und 2016-036.

Zusammenfassend hält das Präsidium fest, dass Art. 65 Bst. d KV dem Kantonsrat eine selbständige Kompetenz zum Erlass eines gesetzesvertretenden Geschäftsreglements einräumt. Die Grundzüge von Organisation und Verfahren des Kantonsrates können gestützt auf diese verfassungsrechtliche Grundlage durch ein Geschäftsreglement geregelt werden, das in Analogie zu den Ausnahmen in Art. 49 Abs. 2 KV nicht dem Referendum untersteht. Die seit dem Jahr 1831 bestehende Praxis im Kanton St.Gallen, wonach sich der Kantonsrat selbst ein Reglement über seine Geschäftsführung gibt, wurde durch die Kantonsverfassung aus dem Jahr 2001 nicht in Frage gestellt, sondern verfassungsrechtlich zusätzlich verankert und konkretisiert.

Der Nachvollzug der Kantonsverfassung bedingt daher nicht, dass der Kantonsrat ein dem Referendum unterstehendes Kantonsratsgesetz erlässt. Vielmehr würde ein solches Gesetz zu Spannungen mit den nach Verfassung ausdrücklich in einem Geschäftsreglement zu regelnden Inhalten führen. So hätte der Kantonsrat die Wahl seiner Organe weiterhin «nach Massgabe des Geschäftsreglements» vorzunehmen (Art. 64 Bst. a KV). Auch die parlamentarischen Instrumente und die qualifizierten Zustimmungserfordernisse wären nach Art. 65 Bst. d und Art. 66 Abs. 2 KV im Rahmen eines Geschäftsreglements zu regeln. Ohne Anpassung der verfassungsrechtlichen Grundlagen müsste daher eine Abgrenzung zwischen den in einem Kantonsratsgesetz zu regelnden Inhalten und den nach Verfassung in einem Geschäftsreglement zu regelnden Inhalten erfolgen. Eine solche Aufspaltung der Regelungsinhalte erscheint mit Blick auf eine systematisch konsistente Regelung von Organisation und Verfahren des Kantonsrates nicht zweckmässig.

Auch zeigt ein Vergleich mit Referenzkantonen, dass der Kanton St.Gallen über ein umfangreiches und thematisch breites Geschäftsreglement des Kantonsrates verfügt. Relevante Regelungslücken im st.gallischen Parlamentsrecht sind nicht zu erkennen. Bei jenen Themen, die im GeschKR nicht oder weniger ausführlich geregelt sind, handelt es sich entweder um Themen, die in anderen Erlassen geregelt sind, um parlamentarische Instrumente, auf die der Kantonsrat bewusst verzichtet, oder um Themen von untergeordneter Bedeutung wie z.B. eine detailliertere Regelung des Rücktritts von Ratsmitgliedern.

Mit Blick auf dieses Ergebnis besteht aus materieller Sicht kein Bedarf für eine Totalrevision des Parlamentsrechts bzw. die Schaffung eines Kantonsratsgesetzes. Die Schaffung eines Kantonsratsgesetzes und einer nachgeordneten Verordnung würde materiell lediglich die Bestimmungen des heutigen GeschKR auf zwei Erlasse verteilen, mit jeweils unterschiedlicher Ausführlichkeit und «Flughöhe».

Aus diesen Gründen entschied das Präsidium am 16. August 2017, den Auftrag «Nachvollzug der Kantonsverfassung im Parlamentsrecht: Gesamtrevision des Parlamentsrechts?» aus dem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018 abzuschreiben. Gleichzeitig wurden die Parlamentsdienste beauftragt, die bereits begonnene systematische Aufarbeitung der Materialien zu den einzelnen Bestimmungen des GeschKR umzusetzen und dem Präsidium gegebenenfalls gestützt darauf Antrag auf Präzisierungen und Bereinigungen des GeschKR zu unterbreiten.

## 1.2 Kantonsrat und Öffentlichkeit

### 1.2.1 Öffentlichkeitsarbeit für den Kantonsrat

#### 1.2.1.a Internetauftritt des Kantonsrates

Die grosse Neuerung beim Internetauftritt des Kantonsrates war in der Berichtsperiode die Einführung der Echtzeitübertragung (Livestreaming) der Sessionen. Die steigenden Nutzerzahlen zeigen, dass das Livestreaming der Sessionen einem Bedürfnis entspricht, sei es verwaltungsintern, sei es von Medienschaffenden, sei es von der interessierten Öffentlichkeit.

Auch auf Zuspruch stösst, dass während der Sessionen die Beschlüsse des Kantonsrates fortlaufend in knapper Form prominent auf der Einstiegsseite des kantonalen Internetportals publiziert

werden (Liveticker). Die Verantwortung für das Führen des Livetickers haben zwischenzeitlich die Parlamentsdienste übernommen. Sie sind besorgt dafür, dass die Beschlüsse des Kantonsrates rasch, verlässlich und korrekt veröffentlicht werden.

#### 1.2.1.b Visuelle und Printprodukte des Kantonsrates

Die Publikation «Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen» wird weiterhin alle zwei Jahre – zu Beginn und in der Mitte der Amtsdauer – aktualisiert und neu herausgegeben. Die Publikation umfasst u.a. alle Mitglieder des Kantonsrates mit Bild und Steckbrief. Oft wird sie zusammen mit der Broschüre «Moderner Staat in historischen Mauern» abgegeben, die über den Aufbau und das Funktionieren der drei Staatsgewalten informiert und einen Rundgang durch das historisch interessante St.Galler Regierungsgebäude beschreibt.

Mit dem Budget 2017 genehmigte der Kantonsrat die vom Präsidium beantragten Mittel für die Aktualisierung des in die Jahre gekommenen Videos über die Funktionsweise des Kantonsrates. Das rund zwölfminütige Video dient vielen Besuchergruppen als kompakte, gut verständliche Einführung, die viel Wissenswertes über den Kantonsrat vermittelt. Das Video ist überdies auf der Website des Kantonsrates frei abrufbar.

Keine Unterstützung des Präsidiums fanden verschiedene Vorschläge der Staatskanzlei, wie ein Konzept aussehen könnte für ein Video, das jeweils vor der Session aufgenommen und über verschiedene Online-Kanäle verbreitet werden würde, um auf die bevorstehende Session hinzuweisen. Die Staatskanzlei hatte sich von einem solchen Video vermehrte Aufmerksamkeit für die Arbeit des Kantonsrates versprochen.

#### 1.2.1.c Betreuung von Besuchergruppen

Die Staatskanzlei bietet während der Sessionen, aber auch ausserhalb Führungen für Besuchergruppen an, darunter viele Schulklassen. Dem Präsidium ist es ein Anliegen, der Öffentlichkeit und insbesondere auch der jungen Generation die Arbeit des Kantonsrates näherzubringen. Es nimmt deshalb erfreut zur Kenntnis, dass dieses Angebot insbesondere während der Sessionen unverändert rege genutzt wird.

### 1.2.2 Dienstleistungen für die Medien

#### 1.2.2.a Medienmitteilungen aus den Kommissionen

Ausserhalb der Sessionen bilden die Medienmitteilungen aus den Kommissionen die wichtigste Grundlage für die Medienberichterstattung. Mit der Übernahme der Geschäftsführungen der vorberatenden Kommissionen von den Departementen haben die Parlamentsdienste entschieden, auch die Verantwortung für die Medienmitteilungen zu übernehmen. Aus Sicht des Präsidiums hat sich dies sehr bewährt, da es den Parlamentsdiensten leichter fällt, aus der Position der vorberatenden Kommission zu informieren.

Auch über die Medienmitteilungen aus den vorberatenden Kommissionen hinaus haben die Parlamentsdienste die Medienarbeit für den Kantonsrat verstärkt und ausgebaut. So werden die Medien heute häufiger über die Beratungen der ständigen Kommissionen, die Tagungen und Konferenzen von interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien oder über Anlässe des Präsidiums informiert. Neu wird in der Regel auch eine Medienmitteilung verbreitet, wenn eine Delegation des Kantonsrates in Bern von den eidgenössischen Räten zu einer St.Galler Standesinitiative angehört worden ist.

#### 1.2.2.b Mediengespräch vor der Sessionen

Eine halbe Woche vor einer Session laden die Staatskanzlei und die Parlamentsdienste die Medien zu einem Vorgespräch ein. Der Staatssekretär und der Leiter Parlamentsdienste nutzen den

Anlass, um Informationen und Orientierungshilfen zu den traktandierten Geschäften sowie zu Verfahren, Abläufen und Besonderheiten zu geben. Zusammen mit dem Leiter Kommunikation des Kantons stehen sie den anwesenden Medienschaffenden für weitere Auskünfte zur Verfügung. Die Mediengespräche haben sich bewährt, sie sind gut besucht und werden von den Medienschaffenden geschätzt.

#### 1.2.2.c Livestreaming und Liveticker während den Sessionen

Die Einführung der Echtzeitübertragung (Livestreaming) der Sessionen und die fortlaufende Abbildung des Sessionsverlaufs im Liveticker (siehe Abschnitt 1.2.1.a) haben sich insbesondere auch für Medienschaffende als wertvolle Hilfsmittel für ihre Berichterstattung erwiesen. Das Livestreaming erlaubt, bei Bedarf die Ratsdebatte oder einen bestimmten Teil davon aus der Redaktion zu verfolgen statt vor Ort auf der Medientribüne. Gerade für die Medienschaffenden aus den entfernteren Regionen des Kantons kann dies ein grosser Vorteil sein. Über den Liveticker wiederum kann stets abgelesen werden, wo die Ratsdebatte im Sessionsverlauf steht und was bereits passiert ist. Die Pflege des Livetickers durch die Parlamentsdienste bürgt zudem für die korrekte Darstellung der Beschlüsse. Nach Sitzungsende werden die Informationen des Livetickers überdies als Medienmitteilung verbreitet, welche die Medien in kompakter Form über den Verlauf und die Beschlüsse des Sessionstags informiert.

#### 1.2.2.d Praxis in Bezug auf Drehgenehmigungen im Kantonsratssaal

In der Berichtsperiode wurde die Staatskanzlei wiederholt um eine Genehmigung für Filmaufnahmen angefragt, sei es für Aufnahmen im Kantonsratssaal selber, sei es für Aufnahmen von der Tribüne in den Saal, ohne ihn betreten zu müssen. Die Staatskanzlei verbindet die Genehmigung stets mit verschiedenen Auflagen, damit der Ratsbetrieb nicht gestört wird, wobei die Praxis für Drehgenehmigungen für die Tribüne grosszügiger ist als für Drehgenehmigungen im Saal selbst.

Bei Gesuchen um eine Genehmigung für Filmaufnahmen im Saal selbst nimmt die Staatskanzlei Rücksprache mit dem Präsidium. Dieses ist zurückhaltend in Bezug auf solche Genehmigungen. Es bittet die Staatskanzlei deshalb um eine restriktive Praxis und um Auflagen, die den ungestörten Ratsbetrieb sicherstellen. Das Betreten des Saals für genehmigte Filmaufnahmen soll sich in der Regel auf wenige Minuten beschränken. Auch der Zweck der Filmaufnahmen ist in der Beurteilung des Gesuchs zu berücksichtigen, d.h. es gilt zu prüfen, wie gross das öffentliche Interesse bzw. das Interesse des Kantonsrates an den Filmaufnahmen ist.

### 1.2.3 Ratsinformationssystem

#### 1.2.3.a Change-Pakete 2014 bis 2018

Das seit dem Jahr 2006 von der Staatskanzlei betriebene Ratsinformationssystem (RIS) dient als integrale Plattform für Geschäfts- und Personendaten von Kantonsrat, Regierung, Departementen und Staatskanzlei. Das RIS wird für Kantonsrats- und Regierungsgeschäfte verwendet und ist funktional sehr umfangreich. Zu den wichtigsten technischen Schnittstellen gehören diejenigen zum Content Management System (CMS) des Internetauftritts des Kantons, zum Protokollierungssystem Verbalix, zur Audio-, Video- und Abstimmungsanlage des Kantonsrates sowie zu den Dokumentenvorlagen im Word.

Nebst rein technischen Projekten zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des RIS konnte im Jahr 2015 ein sog. Change-Paket (Erweiterung Nr. 9) realisiert werden. Neben verschiedenen Optimierungen bei der Funktionalität der internen Geschäftsverwaltung (z.B. Personensuche, Newsletter, Bildschirmansichten, Vergabe der Sitzplatznummern) ist jene bei der Zusammenstellung der Geschäftsdokumente einer Sitzung besonders hervorzuheben. Die Geschäftsdokumente einer Sitzung des Kantonsrates, also die für eine Session benötigten Beratungsunterlagen, können

mit der neuen Funktion auf einfache Weise zusammengestellt und automatisch als sprechend beschriftete PDF-Dateien<sup>18</sup> in einen Zip-Ordner gepackt werden.

Genutzt wird die Funktion dieses elektronischen Massendrucks jeweils am Tag nach dem Versand für den Kantonsrat für die entsprechenden Dokumente. Der Zip-Ordner wurde vorerst den Mitgliedern der Parlamentarischen Begleitgruppe Ratsinformationssystem, ab dem Jahr 2016 im geschützten Bereich des RIS (Extranet) und ab dem Jahr 2017 öffentlich im Internet zur Verfügung gestellt. Die Parlamentsdienste informieren die Mitglieder des Kantonsrates jeweils per E-Mail, sobald der Zip-Ordner auf der Einstiegsseite des Kantonsrates<sup>19</sup> zum Download bereitsteht.

In der öffentlichen Internetpublikation wurden mit demselben Change-Paket weitere Verbesserungen realisiert. So wurde die Suche bzw. Navigation nach Sessionen und Gremien optimiert und die Geschäftssuche um die Einschränkung «nur im Geschäftstitel» erweitert. Weiter wurde die Rubrik Mitglieder um eine strukturierte Personendatensuche und die Details des einzelnen Ratsmitglieds um das Feld «Wohngemeinde» erweitert. Die Tabelle mit dem Abstimmungsverhalten im Rat schliesslich wurde um zusätzliche Spalten erweitert und sortierbar gemacht.

Im Jahr 2017 konnte ein weiteres Change-Paket (Erweiterung Nr. 10) realisiert werden. In diesem ging es einerseits darum, auch bei der Internetpublikation des RIS die Authentizität und Integrität sicherzustellen und dafür die elektronische Signatur einzuführen. Dabei wurde die bereits für Gesetzessammlung und Amtsblatt eingeführte Lösung verwendet. Andererseits ging es darum, mit den Pilotdienststellen sowie den Lieferantinnen des GEVER-Systems<sup>20</sup> und des RIS eine Analyse vorzunehmen. Diese bildete die Grundlage für die allfällige Anbindung des RIS an das GEVER-System bei der Ablösung bzw. Weiterentwicklung des RIS im Jahr 2018.

### 1.2.3.b Studienauftrag und Systemablösung

Im Jahr 2013 informierte die Systemlieferantin des RIS die Staatskanzlei erstmals über ein absehbares Upgrade, das möglicherweise zu einem grösseren Umbau des RIS führen würde. Die Systemlieferantin ging jedoch davon aus, dass das RIS noch wenigstens drei Jahre in dieser Form weiterbetrieben werden kann. Die Staatskanzlei stiess daher im Jahr 2015 einen Studienauftrag an, dessen Hauptziele waren:

- a) in organisatorischer Hinsicht mögliche mittelfristige Veränderungen in den Ansprüchen an das RIS zu erkennen und deren allfällige Berücksichtigung frühzeitig zu koordinieren;
- b) in technischer Hinsicht möglichst gesicherte Aussagen zum weiteren Betrieb der aktuellen Anwendung zu erhalten;
- c) je nach Ergebnis der Abklärungen mögliche Handlungsoptionen und einen entsprechenden Informatikantrag für das Jahr 2018 zu erarbeiten.

Im Jahr 2017 verabschiedete die Regierung Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über den Sonderkredit GEVER (33.17.05). GEVER weist Berührungspunkte zu zahlreichen Fachanwendungen auf, darunter auch das RIS. Bei den Abklärungen im Rahmen des Studienauftrags zeigte sich, dass sich die Funktionalitäten von GEVER und RIS in zentralen Bereichen wie Dokumentenverwaltung und Prozessmanagement decken. Ein grosser Teil der Funktionalitäten des RIS können als modulare Erweiterungen des GEVER-Systems konzipiert werden:

- Prozessmanagement / Geschäftsverwaltung;
- Zusammenarbeit / Extranet;
- Sitzungsmanagement / Protokollführung;
- Publikation / Internet.

---

<sup>18</sup> Der Dateiname des einzelnen Dokuments setzt sich wie folgt zusammen: Positionsnummer\_Seitenzahl\_Geschäftsnummer\_Dokumententitel.

<sup>19</sup> [http://www.sg.ch/k/kantonsrat\\_neu.html](http://www.sg.ch/k/kantonsrat_neu.html).

<sup>20</sup> GEVER steht für elektronische Geschäftsverwaltung. Für die Details siehe Geschäft 33.17.05.

Die Ablösung des RIS soll aus diesem Grund im Rahmen der Einführung von GEVER erfolgen. Weitere Funktionalitäten des Ratsinformationssystems können von anderen für die Staatskanzlei geplanten neuen Anwendungen und Systemen (z.B. Customer Relationship Management, Kontaktdatenmanagement und Vorlagenmanagement) übernommen werden.

Mit der Genehmigung des Sonderkredits GEVER für die Finanzierung des Projekts zur Umsetzung der GEVER-Strategie 2015–2024 genehmigte der Kantonsrat auch die Ablösung des RIS u.a. durch vier neue GEVER-Module. Auf Antrag der vorberatenden Kommission lud er zudem das Präsidium ein:

1. bei der Ablösung des RIS darauf hinzuwirken, dass ein papierloser Ratsbetrieb ermöglicht wird, der Bezug sämtlicher Unterlagen in Papierform jedoch möglich bleibt;
2. für die Ablösung des RIS eine Begleitgruppe des Kantonsrates einzusetzen und eine regelmässige Berichterstattung von der Projektleitung an das Präsidium vorzusehen.

In der Begründung hatte die vorberatende Kommission darauf hingewiesen, dass für Mitglieder des Kantonsrates, die weiterhin auf eine Papiergrundlage abstellen möchten, der Bezug sämtlicher Unterlagen in Papierform offenstehen soll. Ein duales System biete den Mitgliedern des Kantonsrates die freie Wahlmöglichkeit in Bezug auf ihre Arbeitsgrundlage.

#### 1.2.3.c Begleitgruppe Ratsinformationssystem

Das Präsidium entschied im Jahr 2016 bei der Vorbereitung der neuen Amtsdauer, die parlamentarische Begleitgruppe Ratsinformationssystem aufzulösen und stattdessen künftig das Präsidium und damit sich selbst verstärkt mit den Aufgaben der Begleitgruppe zu betrauen. Dieser Entscheidung wurde mit der Zustimmung des Kantonsrates zum entsprechenden Antrag der vorberatenden Kommission im Jahr 2017 wieder hinfällig. Die neue parlamentarische Begleitgruppe, welche die Ablösung des RIS begleitet, besteht seit September 2017 und setzt sich aus je zwei Ratsmitgliedern der vier Fraktionen zusammen. Sie wurde und wird in unregelmässigen Abständen über den Stand des Ablösungsprojekts informiert.

#### 1.2.3.d Auftrag für einen papierlosen Ratsbetrieb

Seit der Einführung des RIS im Jahr 2006 sind immer wieder Ratsmitglieder mit der Anfrage an die Staatskanzlei gelangt, ob nicht auf die gedruckten Beratungsunterlagen je Session verzichtet werden könnte. Im Jahr 2011 diskutierte die parlamentarische Begleitgruppe Ratsinformationssystem das Thema einlässlich. Sie stimmte dem Vorschlag der Staatskanzlei zu, unter den Ratsmitgliedern mittels einer Umfrage das konkrete Bedürfnis nach einem papierlosen Ratsbetrieb zu erheben.

Auf das Ergebnis der Umfrage nahm das Präsidium in seiner Antwort zur Interpellation 51.13.52 «Ratsinformationssystem: Aktuelles Angebot und Perspektiven» Bezug: «Das Ergebnis zeigt einen insgesamt ähnlich stark ausgeprägten Bedarf nach papierischen *und* elektronischen Beratungsunterlagen. So beantworteten die Frage «Wenn die wichtigsten technischen Anforderungen erfüllt wären, würden Sie der Einstellung des Kantonsratsversands und dem Verzicht auf papierische Beratungsunterlagen zustimmen?» 55,2 Prozent mit Ja und 44,8 Prozent mit Nein. 21 Ratsmitglieder konnten sich gar nicht vorstellen, auf den Versand der gedruckten Unterlagen zu verzichten. [...] Daraus zieht das Präsidium den Schluss, dass noch während einiger Jahre das papierische Angebot und das elektronische Angebot nebeneinander aufrechtzuerhalten ist und vorläufig auf konkrete Erweiterungen des RIS in Richtung eines «papierlosen Ratsbetriebs» zu verzichten ist.»

An dieser grundsätzlichen Beurteilung des Bedarfs nach gedruckten und elektronischen Beratungsunterlagen hält das Präsidium fest. In diesem Sinn wird es die Projektarbeiten zur Ablösung des RIS begleiten und dafür besorgt sein, dass der Auftrag des Kantonsrates erfüllt wird.

## 1.3 Aussenbeziehungen des Kantonsrates

### 1.3.1 Mitwirkung in den Aussenbeziehungen

#### 1.3.1.a Aufgabenteilung zwischen Regierung und Kantonsrat

Die KV formuliert das Prinzip der aktiven, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als besonderes Staatsziel. So setzt sich der Kanton St.Gallen zum Ziel, in Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland Aufgaben gemeinsam zu lösen und das gegenseitige Verständnis der Bevölkerung auf- und auszubauen sowie einen Beitrag zur Bewahrung des Friedens zu leisten.<sup>21</sup>

Die Regierung leitet die staatliche Zusammenarbeit mit dem Bund, mit den anderen Kantonen und mit dem Ausland. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten schliesst sie zwischenstaatliche Vereinbarungen ab. Sie bezeichnet die Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen. Das Verfassungsrecht überträgt der Regierung in diesem Sinn die Hauptrolle in der Führung der Aussenbeziehungen des Kantons. Die Regierung ist aber verpflichtet, den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen, zu informieren.<sup>22</sup>

Der Kantonsrat wählt seine Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien. Er kann mit anderen Parlamenten von sich aus verkehren. Die Zuständigkeiten des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen sind die Genehmigung bzw. die Kündigung von zwischenstaatlichen Verträgen mit Verfassungs- und Gesetzesrang, die Vorgabe von Zielen sowie die Aufsicht über Regierung und Verwaltung auch in Bezug auf die Aussenbeziehungen des Kantons. Zudem lässt sich der Kantonsrat von der Regierung über die Aussenbeziehungen des Kantons informieren.<sup>23</sup>

#### 1.3.1.b Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen

Um die Geschäfte im Bereich der Aussenbeziehungen für den Kantonsrat vorzubereiten und weitere Aufgaben wahrzunehmen, hatte der Kantonsrat mit der Parlamentsreform im Jahr 2008 eine neue ständige Kommission, die Kommission für Aussenbeziehungen, geschaffen.<sup>24</sup> Im Jahr 2014 beauftragte der Kantonsrat im Rahmen der Behandlung des Berichts 40.14.06 «Überprüfung des Kommissionensystems und der Kommissionen des Kantonsrates» das Präsidium, im Hinblick auf die definitive Vorlage für das künftige Kommissionensystem u.a. die Kommission für Aussenbeziehungen aufzuheben (und deren Aufgaben in die neu zu schaffenden Fachbereichskommissionen zu integrieren).

Mit dem Entwurf des XVI. Nachtrags zum GeschKR (27.15.02) erfüllte das Präsidium den Auftrag des Kantonsrates. Während die Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen auch Bestandteil der Aufträge war, die zusammen mit der Rückweisung der Vorlage an das Präsidium beschlossen wurden, verzichtete der Kantonsrat auf die ursprünglich geplante Schaffung von Fachbereichskommissionen. Mit dem Erlass des XVI. Nachtrags zum GeschKR im April 2016 wurde die Kommission für Aussenbeziehungen aufgehoben.

Die Aufgaben der Kommission für Aussenbeziehungen wurden nicht, wie anfangs beabsichtigt, von neu zu schaffenden Fachbereichskommissionen übernommen, sondern teils von der Staatswirtschaftlichen Kommission (z.B. die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Bereich der Aussenbeziehungen sowie die Prüfung der Umsetzung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen). Teils wurde darauf verzichtet, ausdrücklich eine Kommission zu bezeichnen, die eine Aufgabe der Kommission für

---

<sup>21</sup> Art. 23 KV.

<sup>22</sup> Art. 74 KV.

<sup>23</sup> Art. 64 Bst. b KV.

<sup>24</sup> Zur Parlamentsreform: ABI 2008, 423 ff. und 1169 ff.

Aussenbeziehungen (z.B. die Information über Entwicklung und wichtige Fragen der Aussenbeziehungen sowie über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen oder die Anhörung im Hinblick auf den Abschluss oder die Änderung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang) übernimmt.

Das Präsidium stellt fest, dass die Existenz und Bedeutung der Kommission für Aussenbeziehungen, wie sie selbst bereits in ihrem Bericht im Jahr 2009 feststellte, auch Jahre später «noch nicht bei allen politischen Akteuren – sowohl auf Parlamentsseite wie auch auf Regierungsebene – im Bewusstsein angekommen zu sein»<sup>25</sup> schien. Die Beschlüsse zur Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen fanden deshalb deutliche Mehrheiten im Kantonsrat. Die Staatswirtschaftliche Kommission, die einen Teil der Aufgaben der aufgehobenen Kommission für Aussenbeziehungen übernahm, bildete für die Wahrnehmung dieser Aufgaben bzw. für die parlamentarische Aufsicht im Bereich der Aussenbeziehungen allgemein eigens eine (ständige) Subkommission, die Subkommission «zwischenstaatliche Vereinbarungen».

### 1.3.1.c Motion «Berichterstattung über zwischenstaatliche Vereinbarungen»

Dass sich die steigende Zahl an zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die Stellung der Konferenz der Kantonsregierungen, der zunehmende Einfluss der Aussenpolitik auf die Innenpolitik sowie Entscheide von interkantonalen Gremien und internationalen Organisationen immer stärker auf die Souveränität der Kantone auswirken, ist unbestritten. Um die parlamentarische Abstützung der politischen Entscheide zu verbessern, ist es deshalb unabdingbar, dass der Kantonsrat im Prozess der Erarbeitung und Aushandlung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen mitwirken kann. Nur so ist es dem Parlament möglich, materiell Einfluss zu nehmen. Doch dies bedingt eine entsprechende Informationspraxis des Kantonsrates durch Regierung und Departemente.

Nach Art. 74 Abs. 2 Bst. c KV informiert die Regierung den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Im Hinblick darauf, dass die Kommission für Aussenbeziehungen aufgehoben und darauf verzichtet wurde, eine Kommission zu bezeichnen, die von der Regierung über die Aussenbeziehungen und über laufende Verhandlungen informiert wird, reichte die Kommission für Aussenbeziehungen die Motion 42.15.04 «Berichterstattung über zwischenstaatliche Vereinbarungen» ein. Mit der Motion sollte die Regierung eingeladen werden, eine gesetzliche Grundlage auszuarbeiten, mit der die Regierung verpflichtet wird, dem Kantonsrat jährlich über den Stand der im Kanton St.Gallen geltenden und geplanten zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die Verfassungs- oder Gesetzesrang haben oder ansonsten im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen von allgemeinem Interesse sind, Bericht zu erstatten.

Die Regierung beantragte, nicht auf die Motion einzutreten, doch der Kantonsrat hiess die Motion in der Junisession 2015 gut. Die Regierung erfüllte den Motionsauftrag mit dem Entwurf des XI. Nachtrags zum StVG (22.18.02). Mit einem neuen Art. 5b StVG wird die Regierung verpflichtet, dem Kantonsrat jährlich einen Bericht zu unterbreiten über die geltenden und den Stand der geplanten zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die Verfassungs- oder Gesetzesrang haben oder ansonsten im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen von allgemeinem Interesse sind. Wie die Regierung in ihrer Botschaft festhielt, soll die Berichterstattung auch Ausführungen zu geplanten Änderungen und Aufhebungen von zwischenstaatlichen Vereinbarungen umfassen. Der Kantonsrat erliess den (in der Sache unveränderten) XI. Nachtrag zum StVG in der Junisession 2018. Der Vollzugsbeginn wurde auf den 1. Januar 2019 festgelegt.

Die Zuständigkeit für das Führen einer Übersicht über die geltenden und die geplanten zwischenstaatlichen Vereinbarungen wurde verwaltungsintern dem Dienst für politische Planung und Controlling (PPC) der Staatskanzlei übertragen. Die Staatswirtschaftliche Kommission ihrerseits hat

---

<sup>25</sup> Bericht 2009 der Kommission für Aussenbeziehungen (39.09.05), S. 11.

ihre Subkommission «zwischenstaatliche Vereinbarungen» mit der Prüfung der Übersicht über die geltenden und die geplanten zwischenstaatlichen Vereinbarungen beauftragt. In Aussicht gestellt wurde eine erste Übersicht im Frühjahr 2020.

## 1.3.2 Beziehungen zum Bund

### 1.3.2.a Verfahren nach der Gutheissung von Standesbegehren

Mit einem Standesbegehren wird der Kantonsrat eingeladen, eine Standesinitiative zu beschliessen. Einreichung des Standesbegehrens, Stellungnahme der Regierung, Eintreten, Beratung und Beschlussfassung richten sich nach den Bestimmungen des GeschKR über die Motion. Das Standesbegehren bedarf der Begründung, insbesondere der Zielsetzungen des Erlasses, der mit der Standesinitiative erwirkt werden will.<sup>26</sup>

Hat der Kantonsrat das Standesbegehren gutgeheissen, reicht das Präsidium die Standesinitiative der Bundesversammlung ein. Dabei übernimmt es die Begründung des Standesbegehrens in die Standesinitiative.<sup>27</sup> Ebenso bezeichnet das Präsidium die Vertretung für die Anhörung durch die zuständige Kommission der eidgenössischen Räte.<sup>28</sup> In der Regel bestehen die vom Präsidium bezeichneten Vertretungen aus zwei oder drei Mitgliedern (siehe Abschnitt 2.1.2.d).

Die Vertretung wird von der zuständigen Kommission der eidgenössischen Räte angehört. Die Parlamentsdienste sorgen für die Dokumentation der Vertretung und der zuständigen Kommission. In der Regel wird eigens für die Anhörung ein Kurzargumentarium aufbereitet, das überdies auf Französisch übersetzt wird. Nach der Anhörung verfassen die Parlamentsdienste in der Regel eine Medienmitteilung. Das Präsidium lässt sich überdies von den Parlamentsdiensten stets auf dem Laufenden halten, was den Stand der St.Galler Standesinitiativen anbelangt.

### 1.3.2.b Erfolgsbilanz der Standesinitiativen des Kantons St.Gallen

Die Übersicht über die Standesinitiativen des Kantons St.Gallen zeigt, dass seit dem Jahr 1995 insgesamt 27 Standesinitiativen eingereicht wurden. Sieben Standesinitiativen sind noch nicht behandelt worden, zwei von ihnen stammen aus den Jahren 2008 und 2009. Von den 20 behandelten Standesinitiativen, wurden fünf Folge gegeben. Angesichts der geringen Erfolgsaussichten, die Standesinitiativen im Allgemeinen haben, ist die Erfolgsquote der St.Galler Standesinitiativen von rund 20 Prozent relativ hoch. Dabei nicht berücksichtigt ist, dass Standesinitiativen teilweise auch mit der Begründung keine Folge gegeben wird, dass deren Forderung bereits Teil eines anderen, weiter fortgeschrittenen Vorstosses ist.

Anzahl seit 1995	Entscheid der eidg. Räte			Stand	
	Ja	Nein	Rückzug	erledigt	offen
27	5	14	1	20	7

### 1.3.2.c Austausch mit der St.Galler Vertretung im Ständerat

Die ehemalige Kommission für Aussenbeziehungen pflegte einen jährlichen Austausch mit den beiden St.Galler Mitgliedern des Ständerates. Nach der Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen übernahm die Staatswirtschaftliche Kommission den jährlichen Austausch, zumal sie einen Teil der Aufgaben im Bereich der Aussenbeziehungen übernommen hat.

<sup>26</sup> Siehe Art. 124<sup>bis</sup> GeschKR.

<sup>27</sup> Siehe Art. 124<sup>ter</sup> GeschKR.

<sup>28</sup> Siehe Art. 7 Abs. 1 Bst. c<sup>ter</sup> GeschKR.

Die Staatswirtschaftliche Kommission befragt die Mitglieder des Ständerates zu diversen Themen auf Bundesebene, die Einfluss auf den Kanton St.Gallen haben. Auch die Mitglieder des Ständerates nutzen die Gelegenheit, der Kommission mitzuteilen, in welchen Fragen sie auf Unterstützung aus dem Kantonsrat und der kantonalen Politik allgemein hoffen. Der institutionalisierte Dialog wird beidseitig geschätzt und soll weitergeführt werden.

### 1.3.3 Interparlamentarische Koordination

#### 1.3.3.a Auflösung ICC und Gründung ILK

Den Kantonsparlamenten mangelt es im Gegensatz zu den Regierungen an institutionalisierten interkantonalen Kontakten. Im Jahr 2008 entstand deshalb die Interessengemeinschaft Kantonsparlamente (ICC) mit dem Zweck, ein Internetportal zum Austausch von allgemeinen und vergleichenden Informationen zu betreiben, die gemeinsamen Interessen der Kantonsparlamente wahrzunehmen und den Informationsaustausch unter den Kantonsparlamenten und ihren Organen zu fördern. Im Jahr 2009 wurde das Internetportal<sup>29</sup> aufgeschaltet. Zudem führt sie seit dem Jahr 2012 ein Seminar für Ratsvizepräsidentinnen und -vizepräsidenten durch.

Die ICC litt von Anfang an darunter, dass sie das Ergebnis eines Kompromisses zwischen einer Nulllösung und einer auf die politische Diskussion ausgerichteten «Konferenz der Kantonsparlamente» war. Im Jahr 2011 genehmigte eine interkantonale Arbeitsgruppe eine Geschäftsordnung für eine «Interkantonale Legislativkonferenz» (ILK). In der Geschäftsordnung ist ausdrücklich vorgesehen, dass die ILK Aktivitäten als interparlamentarisches Informations- und Diskussionsforum entfalten kann. Damit entstanden Doppelspurigkeiten zur ICC. Bei dieser Sachlage erschien es angezeigt, die ICC aufzugeben und im Hinblick auf die notwendige Entflechtung der Aufgaben die politischen Aufgaben bei der ILK zu bündeln, die ausdrücklich zu diesem Zweck geschaffen worden war. Die technischen Aufgaben wiederum wurden der neu gegründeten «Konferenz der kantonalen Ratssekretärinnen und Ratssekretäre» (KoRa) übertragen. Die ICC wurde per Ende 2015 aufgelöst.

Im Jahr 2015 beschloss die ILK mit einer Änderung ihrer Geschäftsordnung, die Aktivitäten verstärkt auf den regelmässigen Austausch der Kantonsparlamente auszurichten. Nebst der fallweisen Zusammenarbeit für gemeinsame Stellungnahmen führte die ILK seitdem in der Regel jährlich eine Tagung zu einem aktuellen Thema von überkantonomer Relevanz durch. Sowohl bei der Gründung der ILK wie auch im Rahmen der geänderten Geschäftsordnung wurde die bedarfsweise, freiwillige Zusammenarbeit einem strukturierteren, verbindlicheren Modell wie jenem der Westschweizer Kantonsparlamente<sup>30</sup> vorgezogen.

Bereits im Jahr 2016 beschloss die ILK, erneut eine Arbeitsgruppe einzusetzen. Sie erhielt den Auftrag, Zweck und Organisation der ILK zu überprüfen und zuhanden der ILK-Mitglieder Vorschläge auszuarbeiten, wie die ILK künftig ihre Rolle bei der Erarbeitung von Stellungnahmen zu interkantonalen Vertragsentwürfen besser wahrnehmen und auf diese Weise die parlamentarische Mitwirkung im Bereich der interkantonalen Vereinbarungen stärken kann. Die von der Arbeitsgruppe vorgelegte weitreichende Änderung der Geschäftsordnung wurde im Jahr 2018 mit wenigen Anpassungen beschlossen. Neu geschaffen werden ein Koordinationsbüro und ein ausgebauter ständiges Sekretariat.

Das Präsidium hatte sich gegen die Neuausrichtung der ILK ausgesprochen. Vereinzelt fanden abweichende Anträge eine Mehrheit, auch auf Antrag der St.Galler Vertretung. Im Grossen und

<sup>29</sup> Siehe [www.kantonsparlamente.ch](http://www.kantonsparlamente.ch).

<sup>30</sup> Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer; französisch: Convention sur la participation des parlements, CoParl).

Ganzen setzten sich jedoch die Anträge der Arbeitsgruppe durch. Das Präsidium verzichtet deshalb darauf, den in der neuen Geschäftsordnung vorgesehenen pauschalen Grundbeitrag in der Höhe von jährlich Fr. 1500.– zur Deckung der Kosten des Sekretariats der ILK zu leisten. Die Teilnahme an den ILK-Tagungen ist hingegen weiterhin möglich. Das Präsidium wird von Fall zu Fall entscheiden, ob eine Delegation aus seiner Mitte oder eine andere Vertretung des Kantonsrates an einer Tagung der ILK teilnehmen wird. Nimmt eine Delegation teil, informiert sie den Kantonsrat über ihre Tätigkeit.

### 1.3.3.b Mitgliedschaft in SGP und KoRa

Die «Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen» (SGP) wurde im Jahr 1997 gegründet. Die SGP fördert nach ihren Statuten den Informations-, Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen Personen, die sich beruflich, wissenschaftlich oder in ihrer Eigenschaft als Ratsmitglieder mit Fragen der Kompetenzen, der Organisation und des Verfahrens von Parlamenten beschäftigen, das Bewusstsein über Rolle und Funktion von Parlamenten sowie die wissenschaftliche Forschung über Parlamente.<sup>31</sup> Die SGP organisiert jährlich ein Forum und eine Jahresversammlung mit jeweils eigenen Schwerpunktthemen für interessierte Mitglieder der kantonalen und kommunalen Parlamente sowie für Mitarbeitende der Parlamentsdienste.

Der Kanton St.Gallen bzw. der St.Galler Kantonsrat ist Mitglied der SGP, und das Präsidium lässt sich an den Jahresversammlungen mit unterschiedlich grossen Delegationen vertreten. Das Präsidium möchte weiterhin von Fall zu Fall entscheiden, ob es eine Vertretung aus seiner Mitte oder aus dem Kantonsrat als Ganzes an die Jahresversammlungen der SGP delegiert. Über die traktandierten Themen lässt sich das Präsidium von den Mitgliedern der jeweiligen Delegation oder von den Parlamentsdiensten informieren. Es wird überdies mit dem Bulletin «Parlament»<sup>32</sup> der SGP bedient, das Themen und Fragen des Parlamentes aufgreift.

Die KoRa wurde im Jahr 2015 gegründet. Sie bezweckt, die Kontakte und die Zusammenarbeit unter den Mitgliedern zu fördern, deren fachliche Kenntnisse zu verbessern und die Mitglieder in der Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit zu unterstützen. In der Öffentlichkeit fördert die KoRa das Bewusstsein für die Bedeutung der Tätigkeit von Parlamenten und Parlamentsdiensten. Die St.Galler Parlamentsdienste sind Mitglied der KoRa. Ihre Veranstaltungen richten sich in der Regel an die Leiterinnen und Leiter sowie die Mitarbeitenden der kantonalen Parlamentsdienste.

### 1.3.3.c Aktivitäten im Rahmen der IPBK

Die Internationale Parlamentarische Bodensee-Konferenz (IPBK) wurde im Jahr 1994 gegründet, damals noch unter der bis ins Jahr 2016 gültigen Bezeichnung «Parlamentarier-Konferenz Bodensee». Die IPBK umfasst die Länder- und Kantonsparlamente von Baden-Württemberg, Bayern, Vorarlberg, Liechtenstein, Appenzell Ausserrhoden und Innerrhoden, St.Gallen, Schaffhausen, Thurgau sowie Zürich. Die IPBK hat zum Ziel, die Anliegen der Bevölkerung der Bodenseeregion zu vertreten, die Standortattraktivität der Region zu erhöhen und die natürlichen Lebensgrundlagen nachhaltig zu sichern. Sie fördert den Meinungsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten sowie zwischen den Parlamenten und den Regierungen bzw. der Internationalen Bodensee-Konferenz (IBK), ihrem Gegenstück auf der Regierungsseite. Die IPBK regt Projekte an, bringt Themen in die IBK ein und sorgt für eine nachhaltige Entwicklung der Bodenseeregion. Den Vorsitz der IPBK übernimmt ein Land oder ein Kanton jeweils für ein Jahr. Der Vorsitz leitet den Steuerungsausschuss und die Sekretariatskommission.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Siehe Statuten der SGP: <http://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/2016/02/SGP-Statuten.pdf>.

<sup>32</sup> Siehe <http://sgp-ssp.net/#mitteilungsblatt>.

<sup>33</sup> Siehe Statuten IPBK, zu finden unter: [http://parlame1.myhostpoint.ch/wp/wp-content/uploads/2017/06/Sta-tut\\_IPBK\\_2016-10-22-1.pdf](http://parlame1.myhostpoint.ch/wp/wp-content/uploads/2017/06/Sta-tut_IPBK_2016-10-22-1.pdf).

Die Schwerpunkte der Aktivitäten in der Berichtsperiode lagen in den Bereichen Gewässer, Verkehr sowie Wirtschaft und Arbeit. Die IPBK beschäftigte sich in dieser Zeit aber auch intensiv mit ihrer eigenen Neuausrichtung. Zu diesem Zweck wurde eine Arbeitsgruppe Strategie gebildet und beauftragt, mögliche Themen für die IPBK aufzulisten, die innere Organisation der IPBK zu überprüfen und das Verhältnis zur IBK zu klären. Die Arbeitsgruppe Strategie legte in der Folge einen Vorschlag für eine Revision des Statuts der IPBK vor, das anlässlich der Herbstkonferenz 2016 einstimmig genehmigt wurde und seit 1. Januar 2017 angewendet wird.<sup>34</sup>

Mit der Revision des Statuts ging eine weitreichende Neuorganisation der IPBK einher. Die Aktivitäten und Beschlüsse der alten Parlamentarier-Konferenz Bodensee wurden insgesamt als wenig wirksam beurteilt, die Kontinuität in der Organisation und die Themenpflege seien ungenügend und die behandelten Themen teils lediglich von partikularem Interesse, was strategische Grundsatzdiskussionen behindere. Zudem fehle es an einer Artikulationsform, insbesondere gegenüber der IBK, damit der politische Prozess zielführend angestossen werden könne.

Mit der beantragten Revision des Statuts richtete die IPBK deshalb ihr Augenmerk auf drei zentrale Themen: die Initiativfunktion, die Kontinuität und die Verbindlichkeit. Gleichzeitig wurde das Verfahren der Beschlussfassung überarbeitet. Neu stellt die Resolution die inhaltliche Beschlussform der IPBK dar. Die IPBK setzte überdies zwei weitere Arbeitsgruppen ein: die Arbeitsgruppen «Fluglärm» und «Verkehr». Den Vorsitz und die Geschäftsführung der Arbeitsgruppe «Verkehr» übernahm der Kanton St.Gallen.

Die Arbeitsgruppe «Verkehr» erarbeitete in der Folge eine Resolution für eine nachhaltige Raum- und Verkehrsentwicklung in der Bodenseeregion. Mit der Resolution wird die IBK beauftragt, eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu bilden, die bis Ende des Jahres 2020 ein Zielbild für eine nachhaltige Raum- und Verkehrsentwicklung in der Bodenseeregion erarbeiten soll. Die IPBK beschloss die Resolution an ihrer Herbstkonferenz 2018 und bestätigte somit die Themen, Fragestellungen und Handlungsrichtlinien, die das Zielbild beinhalten soll. Da die Arbeitsgruppe mit der Resolution ihren Auftrag erfüllte, wurde sie inzwischen aufgelöst.

#### 1.3.3.d Austausch unter Parlamentspräsidien

Das Präsidium hat es sich zur Tradition gemacht, je Amtsjahr die Ratsleitung eines anderen Kantons- oder Landesparlamentes für einen Austausch anzufragen. Der Austausch besteht jeweils aus einer Einladung in den Kanton St.Gallen und einem Gegenbesuch bei den Gästen. In der Berichtsperiode pflegte das Präsidium auf diese Weise den Austausch mit dem Büro des Aargauer Grossen Rates, dem Präsidium des Landtages des Fürstentums Liechtenstein, dem Büro des Thurgauer Grossen Rates und dem Erweiterten Präsidium des Vorarlberger Landtages.

Die Austausche zwischen den Ratsleitungen werden als sehr wertvoll angesehen. Sie bieten Gelegenheit, grenzüberschreitende Themen, die beiden Parlamenten wichtig sind, zu erörtern und auch den Parlamentsbetrieb und die parlamentarischen Gepflogenheiten andernorts kennenzulernen. Der Austausch mit dem Büro des Thurgauer Grossen Rates hat überdies dazu geführt, dass sich seit dem Jahr 2018 die Präsidentinnen und Präsidenten der beiden Kantonsparlamente jährlich Basis zu einem nachbarschaftlichen thematischen Austausch treffen.

Nebst den Austauschen zwischen den Ratsleitungen gibt es auch Austausche, an denen lediglich die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident und die Vizepräsidentin bzw. der Vizepräsident teilnehmen. Einmal im Jahr trifft sich die Ratsspitze des Kantonsrates mit den Ratsspitzen der Kantone Schwyz und Glarus (Linth-Treffen), der Kantone Zürich und Thurgau (Hörnli-Treffen) sowie der Kantone Thurgau, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden.

---

<sup>34</sup> Vgl. dazu ausführlich 83.16.01 «Berichterstattung 2016 der Vertretung des Kantonsrates in der Parlamentarier-Konferenz Bodensee (Herbsttagung)».

## 1.4 Ratsbetrieb

### 1.4.1 Geschäftslast des Kantonsrates

#### 1.4.1.a Zahl der zugeleiteten Vorlagen<sup>35</sup> je Amtsjahr

Die Übersicht über die Zahl der zugeleiteten Vorlagen je Amtsjahr zeigt, dass einzig bei der Zahl der zugeleiteten Berichte eine zunehmende Tendenz bzw. das Erreichen eines neuen Niveaus festzustellen ist. Insgesamt schwankt die Zahl der zugeleiteten Vorlagen jedoch ohne leicht erkennbares Muster. Innerhalb einer Amtsdauer ist es jedoch bisher stets das erste Amtsjahr, in dem am wenigsten Vorlagen zugeleitet werden. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass die Zahl der zugeleiteten Vorlagen ohnehin lediglich ein ungefährer Indikator in Bezug auf die Geschäftslast des Kantonsrates ist, weil die einzelnen Vorlagen höchst unterschiedlich sind in Bezug auf die Beanspruchung des Kantonsrates.

Amtsjahr	Gesetzgebungs- geschäfte <sup>36</sup>	Verwaltungs- geschäfte <sup>37</sup>	Berichte <sup>38</sup>	Total
2004/2005	10	13	5	28
2005/2006	32	9	5	46
2006/2007	38	11	3	52
2007/2008	23	14	8	45
2008/2009	16	11	4	31
2009/2010	21	12	4	37
2010/2011	13	15	11	39
2011/2012	32	15	6	53
2012/2013	18	19	7	44
2013/2014	23	19	13	55
2014/2015	36	16	8	60
2015/2016	20	18	17	55
2016/2017	13	15	13	41
2017/2018	22	18	14	54

#### 1.4.1.b Zahl der parlamentarischen Vorstösse je Amtsjahr

Die Übersicht über die Zahl der parlamentarischen Vorstösse je Amtsjahr zeigt, dass Motionen und Postulate eher etwas an Attraktivität eingebüsst haben, während die Zahl an Standesbegehren zwar auf tiefem Niveau bleibt, dass sich das Instrument des Standesbegehrens aber etabliert hat im Kantonsrat. Die Interpellationen erfreuten sich in der Berichtsperiode grosser Beliebtheit, während die Zahl der Einfachen Anfragen stabil blieb. Insgesamt schwankt die Zahl der parlamentarischen Vorstösse jedoch ohne leicht erkennbares Muster; auch die These, dass in Wahljahren besonders viele parlamentarische Vorstösse eingereicht werden, lässt sich nicht erhärten.

<sup>35</sup> Bei Mehrfachbotschaften ist jedes einzelne darin enthaltene Geschäft mitgezählt.

<sup>36</sup> Geschäfte mit den Klassifikationsnummern 21 bis 29.

<sup>37</sup> Geschäfte mit den Klassifikationsnummern 32 bis 38.

<sup>38</sup> Geschäfte mit den Klassifikationsnummern 40 und 80 bis 83.

<b>Amtsjahr</b>	<b>Standes- begehren<sup>39</sup></b>	<b>Motionen</b>	<b>Postulate</b>	<b>Interpel- lationen</b>	<b>Einfache Anfragen</b>
2004/2005	0	27	20	74	37
2005/2006	0	27	13	78	27
2006/2007	0	47	27	89	44
2007/2008	0	53	32	99	40
2008/2009	0	46	9	91	47
2009/2010	0	21	27	74	41
2010/2011	0	32	8	93	35
2011/2012	0	30	11	61	38
2012/2013	0	17	10	51	39
2013/2014	1	21	5	53	48
2014/2015	1	27	9	71	37
2015/2016	6	22	7	99	45
2016/2017	3	14	6	80	41
2017/2018	4	16	9	94	40

#### 1.4.1.c Zahl der Sessionstage je Amtsjahr

Die Übersicht über die Zahl der Sessionen und die Gesamtsitzungsdauer des Kantonsrates je Amtsjahr zeigt keine klare Entwicklung. Die Zahl der ordentlichen Sessionen reflektiert die Abschaffung und Wiedereinführung der Aprilsession, während ausserordentliche Sessionen weiterhin eine Ausnahme bleiben. Die Gesamtsitzungsdauer des Kantonsrates schwankt zwischen 11 und 16 Tagen, ohne dass ein Trend nach oben oder unten erkennbar wäre. Allerdings lässt sich feststellen, dass das erste Amtsjahr einer Amtsdauer vergleichsweise wenige Sitzungstage aufweist, das letzte Amtsjahr einer Amtsdauer hingegen vergleichsweise viele Sitzungstage.

<b>Jahr</b>	<b>Zahl der ordentlichen Sessionen</b>	<b>Zahl der ausser- ordentlichen Sessionen</b>	<b>Gesamtsitzungsdauer in Tagen</b>
2004/2005	5	-	12
2005/2006	5	-	14
2006/2007	5	-	14
2007/2008	5	1 <sup>40</sup>	14
2008/2009	5	-	13
2009/2010	5	-	14
2010/2011	5	-	13
2011/2012	5	-	14
2012/2013	4	1 <sup>41</sup>	13

<sup>39</sup> Standesbegehren werden erst seit der Amtsdauer 2012/2016 mit eigener Klassifikationsnummer (41) geführt. Zuvor wurden sie als Motionen zu einer Standesinitiative mit der Klassifikationsnummer 42 geführt.

<sup>40</sup> Ausserordentliche Klima-Session vom 6. Juni 2007.

<sup>41</sup> Ausserordentliche Session vom 6. und 7. Juni 2012 zur Behandlung des Geschäfts 33.12.09 «Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (Sparpaket II)».

Jahr	Zahl der ordentlichen Sessionen	Zahl der ausserordentlichen Sessionen	Gesamtsitzungsdauer in Tagen
2013/2014	4	3 <sup>42</sup>	16
2014/2015	4	-	12
2015/2016	5	1 <sup>43</sup>	16
2016/2017	5	-	11
2017/2018	5	-	12

#### 1.4.1.d Zahl der Kommissionssitzungen je Jahr

Die Übersicht zeigt die Zahl der Kommissionssitzungen von vorberatenden Kommissionen je Amtsjahr. Die Geschäfte, die das GeschKR ausdrücklich einer ständigen Kommission zuweist (z.B. Budget, Rechnung, Aufgaben- und Finanzplan, Geschäftsbericht der Regierung, Amtsberichte der kantonalen Gerichte), sind nicht Teil der Übersicht.

Die Übersicht zeigt, dass in einem Amtsjahr durchschnittlich 25 vorberatende Kommissionen bestellt werden, an 33 Kommissionssitzungen 32 Geschäfte beraten. Es ist festzustellen, dass die Zahl der Geschäfte, Kommissionbestellungen und Kommissionssitzungen in den letzten drei Amtsjahren konstant hoch geblieben ist. Auch liegt die Belastung der Geschäftsführungen der vorberatenden Kommissionen über der Prognose, die aufgrund der früheren Zahlen gemacht worden war.

Amtsjahr	Anzahl Geschäfte	Anzahl Kommissionbestellungen	Anzahl Kommissionssitzungen
2012/2013	23	20	26
2013/2014	33	27	31
2014/2015	26	22	26
2015/2016	40	31	51 <sup>44</sup>
2016/2017	31	26	32
2017/2018	37	27	31
<b>Total</b>	<b>190</b>	<b>152</b>	<b>210</b>
<i>Durchschnitt</i>	<i>31,7</i>	<i>25,3</i>	<i>32,8</i>

## 1.4.2 Planung und Durchführung der Sessionen

### 1.4.2.a Aufgaben des Präsidiums

Im Kern der Aufgaben des Präsidiums nach dem GeschKR sind die Planung der Ratstätigkeit, die Vorbereitung der Sessionen des Kantonsrates, die Gestaltung und die Steuerung des Ratsbetriebs des Kantonsrates sowie die Prägung der Rechtsgrundlagen dafür, die Geschäftsordnung

<sup>42</sup> Ausserordentliche Sessionen vom 24. und 25. Juni 2013 sowie vom 22. August 2013 zur Behandlung des Geschäfts 33.13.09 «Kantonsratsbeschluss über das Entlastungsprogramm 2013».

<sup>43</sup> Ausserordentliche Session vom 3. März 2016 zur (weiteren) Behandlung des Geschäfts 22.15.08 «Planungs- und Baugesetz».

<sup>44</sup> Die Beratung des Planungs- und Baugesetzes beanspruchte elf Sitzungstage (neun Tage für die erste Lesung, zwei Tage für die zweite Lesung).

des Kantonsrates.<sup>45</sup> Im Einzelnen handelt es sich dabei um die folgenden Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse:

- die Planung der Ratstätigkeit auf wenigstens vier Jahre (Art. 7 Abs. 1 Bst. a GeschKR);
- die Festlegung der Daten bzw. des Beginns der ordentlichen Sessionen auf wenigstens vier Jahre (Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Art. 68 Abs. 2 GeschKR);
- die Anordnung von ausserordentlichen Sessionen (Art. 69 Abs. 2 GeschKR);
- die Bekanntgabe der Sessionsdauer (Art. 71 Abs. 2 GeschKR);
- die Festsetzung des Geschäftsverzeichnisses der Sessionen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b GeschKR);
- die Einsetzung zusätzlicher Stimmzählergruppen, wenn zeitraubende geheime Wahlen anstehen (Art. 11 Abs. 3 GeschKR);
- die Bezeichnung der zuständigen Kommission, wenn mehrere Kommissionen für die Behandlung eines Geschäfts in Frage kommen (Art. 19<sup>ter</sup> GeschKR);
- der Beschluss über die Kommissionsbestellung, wenn die Behandlung einer Vorlage dringlich ist (Art. 21 Abs. 2 GeschKR);
- das Gestatten von Erklärungen der Regierung und der Fraktionen sowie von persönlichen Erklärungen von Ratsmitgliedern (Art. 82 Abs. 3 GeschKR);
- die Beschränkung der für eine Vorlage zur Verfügung stehenden Redezeit und die Zuteilung der Anteile an der gesamten Redezeit (Art. 87 Abs. 3 GeschKR);
- der Beschluss über eine Eintretensdiskussion, auch wenn das Eintreten auf eine Vorlage nicht bestritten wird (Art. 93 Abs. 3 GeschKR);
- die Unterbreitung eines kurzen Berichts und eines Antrags, wenn die Zulässigkeit eines parlamentarischen Vorstosses bestritten wird (Art. 110 Abs. 1 GeschKR);
- der Erlass von Richtlinien über das Abstimmen mit der elektronischen Abstimmungsanlage (Art. 133<sup>bis</sup> Abs. 2 GeschKR);
- der Entscheid über die Berichtigung von Fehlern im Protokoll (Art. 147 Abs. 1 GeschKR);
- die Auslegung des GeschKR und die Überwachung der Anwendung (Art. 7 Abs. 1 Bst. d GeschKR).

Die Zuweisung von Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnissen an das Präsidium wird dadurch relativiert, dass Entscheide des Präsidiums generell an den Kantonsrat weitergezogen werden können (Art. 7 Abs. 2 GeschKR). Ein Antrag des Präsidiums, diese Bestimmung zu streichen, wurde im Rahmen der Beratung des XIV. Nachtrags zum GeschKR (27.14.01) abgelehnt. Gleichzeitig stimmte der Kantonsrat einem neuen Art. 85 Abs. 1<sup>bis</sup> GeschKR zu, nach welchem Ordnungsanträge, die auf die Gestaltung der Session und der Sitzungen abzielen, unzulässig sind (siehe Abschnitt 2.3.2.e).

#### 1.4.2.b Aufgaben der Parlamentsdienste

Bei der Erfüllung der Aufgaben werden der Kantonsrat und seine Organe, namentlich auch das Präsidium, von den Parlamentsdiensten unterstützt. Die Parlamentsdienste wiederum gliedern sich in den Ratsdienst und den parlamentarischen Kommissionsdienst. Der parlamentarische Kommissionsdienst unterstützt die Kommissionen des Kantonsrates sowie die Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien.<sup>46</sup> Dabei handelt er nach Weisung sowie unter Aufsicht der zuständigen Kommissionspräsidentin bzw. des zuständigen Kommissionspräsidenten.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Weitere Aufgaben des Präsidiums umfassen z.B. die Mitwirkung bei Wahlen und der Bestellung von Organen des Kantonsrates, die Gestaltung und Handhabung der Geschäftsordnung des Kantonsrates, die Mitwirkung bei der Umsetzung von Erlassen und Beschlüssen des Kantonsrates, die Einreichung von Standesinitiativen, die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen in seinem Zuständigkeitsbereich sowie die Mitwirkung bei der Gestaltung des Finanzhaushaltes des Kantonsrates (Bericht 27.14.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2010 bis 2014», S. 28 f.).

<sup>46</sup> Art. 7a Abs. 1 StVG.

<sup>47</sup> Art. 7a Abs. 2 StVG.

Der Ratsdienst wiederum handelt nach Weisung sowie unter Aufsicht des Präsidiums des Kantonsrates und erfüllt die den Parlamentsdiensten übertragenen Aufgaben, soweit nicht der parlamentarische Kommissionsdienst zuständig ist.<sup>48</sup> Dazu gehört insbesondere die Sicherstellung des Ratsbetriebs, indem er<sup>49</sup>:

- den Ratsbetrieb plant und organisiert;
- Protokolle und Beschlüsse ausfertigt und zustellt;
- Beratungsunterlagen und weitere Dokumente vervielfältigt und zustellt;
- Unterlagen vermittelt, die der Dokumentation dienen;
- Projekte durchführt oder begleitet sowie Vorlagen und Geschäfte im Geschäftskreis des Präsidiums ausarbeitet;
- Dokumente und Daten in elektronischer Form verfügbar macht und die elektronische Kommunikation zwischen den Organen und den Mitgliedern des Kantonsrates fördert;
- Abklärungen vornimmt und über das Ergebnis berichtet;
- Verfahrens-, Rechts- und Sachauskünfte unmittelbar erteilt oder Anfragen an das zuständige Departement weiterleitet;
- das Register über die Angaben der Ratsmitglieder führt;
- neue Mitglieder des Kantonsrates in die Amtstätigkeit einführt;
- den Weibeldienst sicherstellt;
- die Öffentlichkeit über Angelegenheiten von Kantonsrat und Präsidium informiert;
- den Besuch der Kantonsratsverhandlungen durch geführte Gruppen organisiert.

Die Parlamentsdienste werden unter Aufsicht des Präsidiums und nach dessen Weisungen vom Leiter der Parlamentsdienste geführt.<sup>50</sup> Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben werden die Parlamentsdienste von verschiedenen Dienststellen der Staatskanzlei unterstützt, wobei in einer Vereinbarung zwischen dem Präsidium und dem Staatssekretär jährlich festgehalten wird, welche unterstützenden Leistungen die Staatskanzlei im Aufgabenbereich der Parlamentsdienste erbringt bzw. zu erbringen hat (siehe Abschnitt 1.1.2.c).

#### 1.4.2.c Leitlinien bei der Festlegung der Sessionsdaten

Das Präsidium legt die Daten der ordentlichen Sessionen auf vier Jahre hinaus fest (Art. 7 Abs. 1 Bst. a GeschKR). Mit der Wiedereinführung der Aprilsession sah sich das Präsidium mit der Herausforderung konfrontiert, zwischen der Februar- und der Aprilsession sowie zwischen der April- und der Junisession ein genügend grosses Zeitfenster für die Vorberatung der Geschäfte durch die Kommissionen und die Fraktionen schaffen zu können. Das Präsidium legte den Beginn der Februarsession deshalb auf einen etwas früheren Zeitpunkt, nämlich auf den zweiten oder dritten Montag im Februar, und den Beginn der Junisession auf einen etwas späteren Zeitpunkt, nämlich auf den zweiten Montag bzw. Dienstag<sup>51</sup> im Juni. Unverändert am ersten Montag im Juni findet die Junisession am Beginn einer neuen Amtsdauer statt.

#### 1.4.2.d Beigaben zum Kantonsratsversand

Während sich der Kantonsratsversand neu strikt auf die Beratungsunterlagen des Kantonsrates beschränkt und z.B. Jahres- und Geschäftsberichte von öffentlich-rechtlichen Anstalten, die nicht vom Kantonsrat genehmigt oder zur Kenntnis genommen werden müssen, nicht mehr Teil des Kantonsratsversands sind (siehe Abschnitt 2.3.2.c), beschränken sich die Beigaben zum Kantonsratsversand auf Einladungen und Veranstaltungshinweise, die sich an den gesamten Kantonsrat richten. Weitere Beigaben werden nicht zugelassen.

---

<sup>48</sup> Art. 6c StVG.

<sup>49</sup> Art. 45<sup>ter</sup> GeschKR.

<sup>50</sup> Art. 45<sup>bis</sup> GeschKR.

<sup>51</sup> Je nach Datum des Pfingstmontags kann es sich ergeben, dass die Junisession erst an einem Dienstag beginnt.

Organisationen, die den Ratsmitgliedern eine Einladung oder einen Veranstaltungshinweis zukommen lassen möchten, sind aber auch frei, die Ratsmitglieder direkt zu bedienen. Auf Anfrage hin stellen die Parlamentsdienste die (ohnehin öffentlichen) Post- oder Mailadressen der Ratsmitglieder zur Verfügung. Eine weitere Möglichkeit ist, Schriftsachen auf den Tischen im Korridor vor dem Kantonsratssaal aufzulegen und sie auf diese Weise den Mitgliedern des Kantonsrates zur Verfügung zu stellen. Nicht erlaubt ist hingegen das Verteilen von Schriftsachen an den Sitzplätzen der Ratsmitglieder. Dies ist dem Weibeldienst vorbehalten, wobei der Weibeldienst der restriktiven Bewilligungspraxis des Präsidiums verpflichtet ist.

#### 1.4.2.e Neuerungen bei der Klassifikation von Geschäften

Neben diversen Feinjustierungen bei der Klassifikation von Geschäften, die von den Parlamentsdiensten umgesetzt wurden, weist das Präsidium auf zwei grössere Änderungen hin. Zum einen werden die ordentlichen Berichte der Rechtspflegekommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission nicht mehr unter der Klassifikationsnummer der Amtsberichte der kantonalen Gerichte<sup>52</sup> bzw. des Geschäftsberichts der Regierung<sup>53</sup> geführt, sondern erhalten jene Klassifikationsnummern, die für die Berichterstattungen der Rechtspflegekommission<sup>54</sup> und der Staatswirtschaftlichen Kommission<sup>55</sup> vorgesehen sind.

Zum anderen beschloss das Präsidium, für die Genehmigung der Wahl der Mitglieder und des vorsitzenden Mitglieds des Verwaltungsrates der Spitalverbunde zwei verschiedene Klassifikationsnummern vorzusehen: 17.JJ.06A für die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates und 17.JJ.06B für die Wahl des vorsitzenden Mitglieds des Verwaltungsrates.

### 1.4.3 Umfeld der Sessionen

#### 1.4.3.a Praxis der Anhörungen durch die Fraktionen

Bei Wahlen und Genehmigungen von Wahlen, die in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallen, ist es an den Fraktionen, dem Kantonsrat Wahlvorschläge zu unterbreiten. Soweit es nicht Wahlen in die Organe und Gremien des Kantonsrates (Präsidium, Kommissionen, Vertretungen usw.) selbst betrifft, werden die von den Fraktionen vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten in der Regel von den anderen Fraktionen zu einer Anhörung eingeladen. Beispiele sind Ersatzwahlen in die verschiedenen kantonalen Gerichte oder Genehmigungen von Wahlen in den Verwaltungsrat der St.Galler Spitalverbunde.

Es hat sich eingebürgert, dass die Fraktionen in diesen Fällen an ihrer Landsitzung – also neun oder zehn Tage vor der Session – über ihre Wahlvorschläge entscheiden und die anderen Fraktionen über ihre Wahlvorschläge informieren. Die Parlamentsdienste koordinieren in der Folge die Anhörungen in den anderen Fraktionen; die Anhörungen finden während der Fraktionssitzungen am Vormittag des ersten Sessionstags statt. Zu diesem Zweck werden die anderen Fraktionen vor der Anhörung mit einem Lebenslauf oder einem Steckbrief der Kandidatin oder des Kandidaten bedient. An die Anhörung selbst werden die Kandidatinnen und Kandidaten von einem Mitglied der vorschlagenden Fraktion begleitet.

Das Präsidium stellt fest, dass die Anhörungen fester Bestandteil der Wahlen und der Genehmigungen von Wahlen in der Zuständigkeit des Kantonsrates geworden sind. Es ist eine Tendenz festzustellen, im Zweifel eine Anhörung durchzuführen, also auch in jenen Fällen, in denen eine Kandidatin oder ein Kandidat vielen Ratsmitgliedern bereits bekannt ist, bei völlig unbestrittenen Wahlen oder bei Wahlen in untergeordnete Funktionen. Als problematisch hat sich der zeitliche

---

52 Klassifikationsnummer 32.JJ.02.

53 Klassifikationsnummer 32.JJ.01.

54 Klassifikationsnummer 82.JJ.02.

55 Klassifikationsnummer 82.JJ.03.

Ablauf dann herausgestellt, wenn eine Kandidatin oder ein Kandidat bei den Anhörungen nicht zu überzeugen vermochte. In diesen Fällen bleibt den Fraktionen nur wenig Zeit, um einen Wahlvorschlag zugunsten eines neuen Vorschlags zurückzuziehen.

#### 1.4.3.b Bildung von parlamentarischen Interessengruppen

Im Lauf der Zeit haben sich im Kantonsrat und um den Kantonsrat herum zahlreiche parlamentarische Interessengruppen gebildet. Die Interessengruppen haben weder eine Grundlage im Geschäftsreglement des Kantonsrates noch müssen sie irgendwelchen formalen Voraussetzungen genügen. Das Präsidium besteht hingegen darauf, dass ihm die Bildung einer Interessengruppe in jenen Fällen zur Kenntnis gebracht wird, in denen sich die Interessengruppe durch die Präsenz im Ratsinformationssystem offiziell machen will.

Aktuell sind 18 Interessengruppen im Ratsinformationssystem präsent. Viele von ihnen knüpfen an einen Politikbereich oder eine politische Interessenlage an<sup>56</sup>. Andere wie der FC Kantonsrat, die Interessengruppe Golfrophy und die Interessengruppe Skirennen widmen sich spezifischeren, namentlich sportlichen Zwecken. Die Begleitgruppe Ablösung RIS begleitet das Projekt zur Ablösung des aktuellen Ratsinformationssystems aus parlamentarischer Sicht (siehe Abschnitt 1.2.3c), während sich die ökumenische Vorbereitungsgruppe um Andachten und Gottesdienste im Umfeld der Sessionen des Kantonsrates kümmert.

Der Organisationsgrad ist von Interessengruppe zu Interessengruppe unterschiedlich. Einige Interessengruppen sind als Vereine konstituiert, einzelne Gruppen verfügen über sogar eine professionelle Geschäftsstelle. Andere sind unverbindlicher organisiert und die Mitgliedschaft ist loser definiert als in einem Verein. Finanzielle Beiträge an die Interessengruppen gewährt das Präsidium lediglich in Ausnahmefällen, z.B. wenn der St.Galler Kantonsrat Gastgeber des Parlamentarier-Skirennens oder des Parlamentarier-Fussballturniers ist.

#### 1.4.3.c Anlässe im Rahmen der Sessionen

Im Umfeld der Sessionen des Kantonsrates finden zahlreiche Anlässe statt, an die entweder ein bestimmter Teil des Kantonsrates (z.B. die Mitglieder einer Interessengruppe) oder der gesamte Kantonsrat eingeladen ist. Bei jenen Anlässen wiederum, an die der gesamte Kantonsrat eingeladen ist, ist zu unterscheiden zwischen Anlässen, die der Kantonsrat selber organisiert (namentlich der zweijährlich stattfindende Kantonsratsausflug, die ökumenische Andacht vor Beginn der Session und der sog. «Kehraus-Apéro» am Ende der Amtsdauer), und Anlässen, die von Dritten organisiert werden.

Unter den Anlässen, die von Dritten organisiert werden, gibt es solche mit langer Tradition (z.B. die Feier für die neugewählte Kantonsratspräsidentin bzw. den neugewählten Kantonsratspräsidenten oder die Konzerteinladung von Konzert und Theater St.Gallen), aber auch zahlreiche Anlässe mit jüngerer Geschichte (z.B. die «Politapéros» von GastroSt.Gallen oder der Personalverbände) und sporadische oder einmalige Anlässe. Bei Anlässen, die von Dritten organisiert werden, dienen die Parlamentsdienste als Ansprechstelle für Fragen zu Terminfestlegung, Raumreservation, Logistik oder Einladungsversand.

#### 1.4.3.d Bewilligungen für Kundgebungen

Zuständig für die Bewilligung von Kundgebungen, auch für solche, deren Adressat der Kantonsrat ist, ist die Staatskanzlei bzw. der Staatssekretär. Für Kundgebungen vor dem Regierungsgebäude sind die Bestimmungen über die Nutzung des Klosterplatzes im Strassengesetz<sup>57</sup> und in

---

<sup>56</sup> Beispiele dafür sind der Landwirtschaftliche Klub, die Bildungsgruppe, die Ethikgruppe, die Gruppe Sicherheit und die Wirtschaftsgruppe sowie die Interessengruppen Alter, Fisch und Fleisch, Haus- und Grundeigentum, Kultur, Natur und Umwelt, öffentlicher Verkehr, Sport sowie Wald und Holz.

<sup>57</sup> sGS 732.1; abgekürzt StrG.

der Verordnung über den Klosterplatz in St.Gallen<sup>58</sup> zu beachten. Dabei kommt eine grosszügige Praxis zur Anwendung: Kundgebungen vor dem Regierungsgebäude werden bewilligt bzw. toleriert, soweit und solange die Mitglieder von Kantonsrat und Regierung freien Zugang zum Regierungsgebäude haben.

Anders im Regierungsgebäude: Die Räume im Regierungsgebäude sind insofern zweckbezogen bzw. zweckgebunden, als sie – nebst anderem – das Funktionieren des Kantonsrates sicherstellen. In diesem Bereich ist eine politische Einflussnahme unerwünscht, die Ziel einer Kundgebung sein kann. Zwar sind die Verhandlungen des Kantonsrates öffentlich und Besucherinnen und Besucher werden auf der Besuchertribüne zugelassen, soweit Platz vorhanden ist. Äussern sie jedoch Beifall oder Missbilligung oder stören sie sonstwie den Ratsbetrieb, werden sie weggewiesen. Entsteht darüber hinaus Unruhe auf der Zuschauertribüne, lässt die Kantonsratspräsidentin bzw. der Kantonsratspräsident die Tribüne nach fruchtloser Mahnung räumen und schliessen. Dazu wird die Sitzung unterbrochen.<sup>59</sup>

## 1.5 Infrastruktur, Raum und Sicherheit

### 1.5.1 Infrastruktur

#### 1.5.1.a Ersatz der Audio-, Video- und Abstimmungsanlage

Seit der Septembersession 2015 ist im Kantonsratssaal eine neue Audio-, Video- und Abstimmungsanlage (AVA-Anlage) im Einsatz. Eingebaut wurde sie im Sommer 2015. Sie löste die alte Anlage ab, die seit dem Jahr 2002 im Einsatz war und nicht mehr dem Stand der Technik entsprach. Das Präsidium beurteilt die Erfahrungen mit der neuen AVA-Anlage sehr positiv.

Neu sind die Bildschirme im Kantonsratssaal grösser, und die Abstimmungsergebnisse sind auch bei Rot-Grün-Blindheit lesbar. Auch für Menschen mit Hörbeeinträchtigung bietet die neue AVA-Anlage Lösungen. Auf die Option, wiederum die Verwendung einer Sicherheitstaste («Blocher-Knopf») vorzusehen, verzichtete das Präsidium, nicht zuletzt aufgrund der Mehrkosten.

Wichtigste Neuerung für die Mitglieder des Kantonsrates ist die Verwendung von Badges (Chip-Karten) für Wortmeldungen und Abstimmungen. Die Badges funktionieren grundsätzlich sitzplatzunabhängig; das GeschKR verpflichtet die Ratsmitglieder aber, an den zugewiesenen Sitzplätzen das Wort zu ergreifen oder abzustimmen<sup>60</sup>. Wer den Sitzplatz verlässt, ist verpflichtet, den Badge auf sich zu tragen und nicht stecken zu lassen, nicht zuletzt, weil der Badge auch als Sichtausweis dient, der seinen Trägerinnen und Trägern Zutritt zu den Räumlichkeiten des Kantonsrates gewährt.

Zur besseren Orientierung für die Ratsmitglieder und die Besucherinnen und Besucher auf der Tribüne veranlasste das Präsidium, dass unten auf dem Bildschirm stets die Klassifikationsnummer des gerade behandelten Geschäfts eingeblendet ist. Auch möglich gewesen wäre es, nebst der Partei- bzw. der Fraktionsbezeichnung das Parteilogo der Sprecherin bzw. des Sprechers einzublenden. Das Präsidium beschloss, auf die Einblendung der Parteilogos zu verzichten.

#### 1.5.1.b Optimierung der WLAN-Abdeckung

Den Ratsmitgliedern und den Medienschaffenden wird gratis ein drahtloses Netzwerk (WLAN) zur Verfügung gestellt. Um den WLAN-Empfang zu optimieren, die Leistungsfähigkeit des WLAN im Kantonsratssaal zu verbessern und der starken Nutzung der Ratsmitglieder und der Medien

---

<sup>58</sup> sGS 732.12; abgekürzt KPV.

<sup>59</sup> Art. 77, Art. 78 Abs. 1 und 3 sowie Art. 81 GeschKR.

<sup>60</sup> Art. 75 Abs. 4 GeschKR.

schaffenden gerecht zu werden, wurden im Jahr 2017 die sog. WLAN-Hotspots erneuert. Wie Messungen zeigen, hat sich der Empfang klar verbessert. Dasselbe gilt auch für die Büros der Fraktionen.

#### 1.5.1.c Verbesserungen bei den öffentlichen Arbeitsplätzen

Bei den öffentlichen Arbeitsplätzen, die den Ratsmitgliedern zur Verfügung gestellt werden, wurden in der Berichtsperiode massgebliche Verbesserungen erzielt. Zum einen wurden die Rechner (PCs) durch Geräte der neusten Generation ersetzt, die überdies den in der Staatsverwaltung verwendeten Geräten entsprechen. Zum anderen profitieren die Ratsmitglieder und die Mitarbeitenden der Fraktionssekretariate von neuen Druckern, auf welchen auch von privaten Geräten aus mobil gedruckt werden kann.

### 1.5.2 Räumlichkeiten

#### 1.5.2.a Räumlichkeiten für Kommissionssitzungen

Seitdem die Geschäftsführungen der vorberatenden Kommissionen von den Parlamentsdiensten wahrgenommen werden, hat sich das Tafelzimmer im Regierungsgebäude als Standardlokalität für Kommissionssitzungen etabliert, wenn die Sitzung nicht ausserhalb der Stadt St.Gallen stattfindet oder aufgrund eines sachlichen Zusammenhangs (z.B. bei einer Bauvorlage) ein anderer Sitzungsort angezeigt ist. Für Sitzungen von Subkommissionen oder Fraktionsvorständen eignet sich das neu eingerichtete Zimmer 308.

In Bezug auf die Sitzungsadministration haben die Parlamentsdienste bereits zahlreiche Optimierungen umsetzen können, z.B. in Bezug auf die Audioaufnahme mittels neuer Aufnahmegeräte, aber auch in Bezug auf das Sitzungscatering. Inwiefern weitere Optimierungen umgesetzt werden können und sollen, wird die vom Präsidium in Aussicht genommene Überprüfung der Infrastruktur für Sitzungen von parlamentarischen Gremien ergeben (siehe Abschnitt 1.1.3.c).

#### 1.5.2.b Messung der Luftqualität im Kantonsratssaal

In seiner Antwort auf die Interpellation 51.15.38 «Raumluftqualität im Kantonsratssaal» stellte das Präsidium in Aussicht, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die tatsächliche als auch die gefühlte Raumluftqualität zu verbessern. Das Präsidium beschloss daher, ein Gerät zur Messung der Raumluftqualität zu beschaffen und im Kantonsratssaal zu installieren.

Seit der Novembersession 2015 werden die Messungen überwacht. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Raumluft im Winter schlechter ist als im Sommer. Bei Bedarf würde der Ratsleitung signalisiert, dass ein Sitzungsunterbruch von höchstens 15 Minuten angezeigt ist, um die Fenster zu öffnen. Dies war bis anhin allerdings noch nie der Fall, obschon der Wert, der zur Anordnung einer Pause führt, mehrmals nur knapp verpasst wurde.

#### 1.5.2.c Beflaggung im Kantonsratssaal

Der Kantonsratspräsident des Amtsjahrs 2015/2016 äusserte den Wunsch, dass sein Platz im Kantonsratssaal von einer Schweizer- und einer St.Galler-Fahne flankiert wird. Damit knüpfte er an einen Präzedenzfall an, den der Kantonsratspräsident des Amtsjahrs 2006/2007 geschaffen hatte. Seine Nachfolgerinnen und Nachfolger im Amt verzichteten jedoch wieder auf die Fahnen. Im Gegensatz dazu haben die Kantonsratspräsidentin und die Kantonsratspräsidenten seit dem Amtsjahr 2015/2016 an der Beflaggung festgehalten. Das Präsidium hält fest, dass die Beflaggung im Kantonsratssaal freiwillig bleibt und es an der jeweiligen Kantonsratspräsidentin bzw. am jeweiligen Kantonsratspräsidenten ist, über die Beflaggung zu entscheiden.

### 1.5.3 Sicherheit

#### 1.5.3.a Wiedereinführung des Sicherheitsdispositivs

Das Präsidium beschloss im November 2016, auf die Februarsession 2017 hin die Sicherheitsvorkehrungen zu verstärken. Anlass war ein Antrag der Rechtspflegekommission, die das Präsidium auf verschiedene Gefährdungssituationen hinwies. Mit der Umsetzung eines Sicherheitsdispositivs wurde der Sicherheitsbeauftragte der Staatsverwaltung betraut. Das neue Sicherheitsdispositiv während der Sessionstage orientiert sich an jenem Dispositiv, das bis zum Jahr 2011 angewendet worden war.

Die Zweckmässigkeit des Sicherheitsdispositivs und der Bedarf an Sicherheitsmassnahmen wird vom Präsidium regelmässig überprüft. Seit der Wiedereinführung in der Februarsession 2017 kam das Präsidium wiederholt zum Schluss, am Sicherheitsdispositiv festhalten und die Sicherheitsmassnahmen fortführen zu wollen. Die nächste Überprüfung wird im Vorfeld der Junisession 2019 stattfinden.

#### 1.5.3.b Überarbeitung der Ausweisregelung

Zusammen mit der Wiedereinführung des Sicherheitsdispositivs wurde auch die Ausweisregelung während der Sessionen überarbeitet. Die Ausweiskategorie für Mitglieder von Kantonsrat und Regierung sowie für die Mitarbeitenden der Parlamentsdienste berechtigt zum freien Passieren der Sicherheitskontrollen und zum Zutritt zu den Parlamentsräumlichkeiten einschliesslich Kantonsratsaal. Auch Mäntel und Gepäckstücke dürfen mitgenommen werden.

Eine weitere Ausweiskategorie betrifft die Generalsekretäre der Departemente, ausgewählte Mitarbeitende der Staatsverwaltung und die Mitarbeitenden der Fraktionssekretariate. Ihnen ist es z.B. gestattet, Aktentaschen und Akten mit auf die Besuchertribüne zu nehmen. Medienschaftende können einen Medienausweis beantragen, der sie berechtigt, auch die erforderlichen technischen Geräte wie z.B. Kameras, Fotoapparate oder Aufnahmegeräte mitzunehmen.

Angemeldeten Gästegruppen oder besonderen Gästen von Ratsmitgliedern werden sog. Tagesausweise ausgestellt. Sie berechtigen z.B. zum Zutritt zum Ratsstübli, wenn sie dabei von einem Ratsmitglied begleitet werden. Weitere Besucherinnen und Besucher der Sessionen dürfen die Verhandlungen von der Besuchertribüne aus ohne Tagesausweis verfolgen. Sie müssen jedoch – ebenso wie unbegleitete Trägerinnen und Träger des Tagesausweises – die Sicherheitskontrollen passieren.

#### 1.5.3.c Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsbeauftragten

Das Präsidium fällt seine Entscheidungen in Bezug auf das Sicherheitsdispositiv während der Sessionen, aber auch in Bezug auf sonstige sicherheitsrelevante Vorkommnisse stets gestützt auf die Empfehlungen des Sicherheitsbeauftragten der Staatsverwaltung. Dieser wiederum nimmt Rücksprache mit der Kantonspolizei, dem Ersten Staatsanwalt und weiteren Sachverständigen. Die Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsbeauftragten und der interdisziplinären Fachgruppe hat sich sehr bewährt und ist wichtiger geworden, da das Präsidium eine Zunahme an Bedrohungssituationen feststellen musste.

## **2 Geschäftsreglement des Kantonsrates**

### **2.1 Organisation und Befugnisse**

#### **2.1.1 Kantonsrat**

##### **2.1.1.a Art. 2 GeschKR: Stellung und Verfahren von Genehmigungen von Wahlen durch den Kantonsrat**

Nach Art. 5 Abs. 1 GSV unterliegt die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates der Spitalverbunde sowie die Festlegung des Vorsitzes der Genehmigung durch den Kantonsrat. Am Präsidium war es zu klären, ob es sich bei der Genehmigung einer Wahl nach dem GeschKR um eine Wahl oder um einen Beschluss handelt.

Das Präsidium schlägt die Anpassung von Art. 2 Abs. 2 Bst. a und 141 Abs. 1 GeschKR vor, um die Stellung und das Verfahren von Genehmigungen von Wahlen zu klären. Damit wird u.a. klar gestellt, dass nicht nur Wahlen, sondern auch Genehmigungen von Wahlen geheim sind.

#### **2.1.2 Präsidium**

##### **2.1.2.a Art. 7 GeschKR: Zeitliche Kriterien für die Aufnahme von Geschäften in das Geschäftsverzeichnis**

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b GeschKR setzt das Präsidium das Geschäftsverzeichnis der Sessionen nach Anhören der Regierung fest. Zu diesem Zweck setzt das Präsidium der Regierung eine Frist, bis wann die Geschäfte dem Kantonsrat zugeleitet sein müssen, damit sie Aufnahme in das Geschäftsverzeichnis der folgenden Session finden. In der Regel beträgt diese Frist fünf oder sechs Wochen vor der Session.

Kann die Regierung diese Frist nicht einhalten, ist sie gehalten, das Präsidium rechtzeitig und schriftlich darüber zu informieren. Nur in seltenen und gut begründeten Fällen, d.h. wenn die zeitliche Dringlichkeit gegeben ist und die Verspätung auf nicht beeinflussbaren Ursachen beruht, gesteht das Präsidium der Regierung eine Nachfrist zu. Dabei pocht das Präsidium in aller Regel darauf, dass das betreffende Geschäft spätestens bis zu den Landsitzungen der Fraktionen zugeleitet sein muss. Ausnahmen von dieser Regel beschränken sich auf Spezialfälle wie z.B. den XV. Nachtrag zum Steuergesetz und dessen Abhängigkeit von den Beschlüssen auf Bundesebene.

Eine Anpassung von Art. 7 GeschKR in Bezug auf die zeitlichen Kriterien für die Aufnahme von Geschäften in das Geschäftsverzeichnis erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

##### **2.1.2.b Art. 7 GeschKR: Inhaltliche Kriterien für die Aufnahme von Geschäften in das Geschäftsverzeichnis**

Kritisch beurteilte das Präsidium die Tendenz, dass die Regierung Aufträge des Kantonsrates nicht in einem eigenständigen Geschäft erfüllt, sondern in ein anderes Geschäft, z.B. in die Rechnung oder ins Budget, integriert. Das Präsidium lud daher die Regierung ein, ihre Praxis anzupassen. Wenn der zu erfüllende Auftrag in einem sehr engen Zusammenhang zu einem anderen Geschäft steht, hält das Präsidium eine Anknüpfung an ein anderes Geschäft für zulässig und sinnvoll. Ist der enge Zusammenhang nicht gegeben (wie z.B. beim Monitoringbericht über die Volks- und Mittelschulen und beim Bericht «Kapitalisierung St.Galler Kantonalbank (SGKB)», die beide ins Budget 2019 integriert wurden), geht das Präsidium von der Zuleitung einer eigenständigen Vorlage mit einer eigenständigen Bestellung einer vorberatenden Kommission und einem eigenständigen Eintretensbeschluss aus, sofern es den Geschäften nicht gänzlich an der notwendigen materiellen Bedeutung fehlt.

Das heisst nicht, dass das Präsidium auch für kleinere (eigenständige) Vorlagen stets auch eine eigenständige vorberatende Kommission bestellen will. Das Präsidium behält sich ausdrücklich vor, kleinere Vorlagen einer ständigen Kommission, z.B. der Finanzkommission, zur Vorberatung zuzuweisen (analog zum VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben). Dass sich die Finanzkommission vermehrt mit Vorlagen befasst bzw. befassen muss, die nicht zum Kern der kantonalen Finanzpolitik gehören, sieht das Präsidium mit Skepsis, ist jedoch auch Folge des Entscheids des Kantonsrates, auf die Schaffung von ständigen Fachbereichskommissionen zu verzichten. Trotzdem lud das Präsidium die Finanzkommission ein, sich vermehrt auf ihre Kernthemen zu fokussieren und einer möglichen thematischen Verzettelung vorzubeugen.

Eine Anpassung von Art. 7 GeschKR in Bezug auf die inhaltlichen Kriterien für die Aufnahme von Geschäften in das Geschäftsverzeichnis erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.1.2.c Art. 7 GeschKR: Praxis des Präsidiums bei der Beachtung von Wahlvorschlägen der Fraktionen

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c GeschKR wählt das Präsidium Mitglieder und Präsidenten der Kommissionen, soweit sie nicht vom Kantonsrat gewählt werden. Bei der Wahl von Mitgliedern und Präsidenten hält sich das Präsidium in aller Regel an die Wahlvorschläge der Fraktionen. Die Fraktionen sind aufgerufen, bei ihren Wahlvorschlägen auf eine gewisse Ausgewogenheit zu achten, z.B. in Bezug auf die regionale Herkunft oder den beruflichen Hintergrund der zur Wahl vorgeschlagenen Fraktionsmitglieder. Kommen die Fraktionen diesem Aufruf nach, kann sich das Präsidium darauf beschränken, darauf zu achten, dass die Kommissionstätigkeit nicht durch Befangenheit von Mitgliedern beeinträchtigt wird (Art. 22 GeschKR; siehe Abschnitt 2.1.3.m).

Die seit dem Jahr 2016 neu definierte, vorgezogene Festlegung der Sitzungstermine von vorberatenden Kommissionen führte zu weit weniger terminbedingten Ersatzwahlen in die vorberatenden Kommissionen. Dies führte zu einer Stärkung der Rolle des Präsidiums bei der Bestellung der vorberatenden Kommissionen, da dringliche Ersatzwahlen nach Art. 8 Abs. 4 GeschKR nicht vom Präsidium, sondern von der Kantonsratspräsidentin bzw. dem Kantonsratspräsidenten getroffen werden. Gibt es weniger Ersatzwahlen, hat das Präsidium bessere Gewähr, dass es bei der Bestellung der Kommission tatsächlich beurteilen kann, ob die von ihm definierten Anforderungen an die Ausgewogenheit gegeben sind.

Eine Anpassung von Art. 7 GeschKR in Bezug auf die Praxis des Präsidiums bei der Beachtung von Wahlvorschlägen der Fraktionen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.1.2.d Art. 7 GeschKR: Praxis des Präsidiums bei der Bezeichnung der Vertretungen für Standesinitiativen

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. c<sup>ter</sup> GeschKR bezeichnet das Präsidium bei vom Kantonsrat eingereichten Standesinitiativen die Vertretung für die Anhörung durch die zuständige Kommission der eidgenössischen Räte. Das Präsidium beschränkt sich bei der Bezeichnung der Vertretung nicht auf Mitglieder des Präsidiums, sondern fühlt sich frei, aus zeitlichen oder fachlichen Gründen für die Vertretungen Ratsmitglieder vorzusehen, die nicht Mitglied des Präsidiums sind, namentlich Erstunterzeichnende jenes gutgeheissenen Standesbegehrens, das der betreffenden Standesinitiative zugrunde liegt. Das Präsidium nimmt in Aussicht, in aller Regel eine Vertretung mit zwei Mitgliedern zu bezeichnen.

Eine Anpassung von Art. 7 GeschKR in Bezug auf die Praxis des Präsidiums bei der Bezeichnung der Vertretungen für Standesinitiativen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.1.2.e Art. 7 GeschKR: Praxis des Präsidiums beim Redigieren und Erlass von erläuternden Berichten

Nach Art. 7 Abs. 3 GeschKR erlässt das Präsidium unter Zuzug des Präsidenten der vorberatenden Kommission die erläuternden Berichte für Volksabstimmungen, soweit der Kantonsrat im Einzelfall nichts anderes beschliesst. In seiner Praxis lädt das Präsidium das federführende Departement ein, zuhanden des Präsidiums einen Entwurf des erläuternden Berichts zu verfassen. Beim Erlass des erläuternden Berichts zieht das Präsidium zudem nebst der Präsidentin oder dem Präsidenten der vorberatenden Kommission die Generalsekretärin oder den Generalsekretär des federführenden Departementes hinzu. Zudem beschliesst das Präsidium nicht nur den erläuternden Bericht, sondern auch die Abstimmungsfrage.

Während die Zuständigkeit für den Erlass der erläuternden Berichte nicht in Frage gestellt ist, sah sich das Präsidium des Öfteren mit Fragen zu Form und Inhalt der erläuternden Berichte konfrontiert. Form und Inhalt sind zum einen in Art. 1<sup>bis</sup> Abs. 2 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) festgelegt, zum anderen hat sich eine präzisierende Praxis entwickelt. Fragen, die das Präsidium regelmässig erörterte, waren: Wie neutral muss die Haltung der kantonsrätlichen Mehrheit dargestellt sein? Wie viel Platz wird der kantonsrätlichen Minderheit eingeräumt? Wie viel Freiheit bei der Gestaltung ihrer Stellungnahme wird den Referendums- und Initiativkomitees eingeräumt? Wie ist das Vorgehen, wenn es kein Referendumskomitee gibt (z.B. bei obligatorischen Referenden und bei Ratsreferenden)?

Eine Anpassung von Art. 7 GeschKR in Bezug auf die Praxis des Präsidiums beim Redigieren und Erlass von erläuternden Berichten erachtet das Präsidium nicht als notwendig. Das Präsidium lädt die Regierung jedoch ein<sup>61</sup>, bei der in Aussicht gestellten Totalrevision des Gesetzes über Referendum und Initiative die oben erwähnten Fragen zu erörtern und zu klären.

### 2.1.2.f Art. 7 GeschKR: Genehmigung der Wahl des Leiters der Finanzkontrolle durch das Präsidium

Nach Art. 42d StVG wählt die Regierung den Leiter der Finanzkontrolle. Die Wahl bedarf der Genehmigung durch das Präsidium (Art. 42d Abs. 3 StVG). Weil der Leiter der Finanzkontrolle auf Ende Juli 2017 in den Ruhestand trat, sah sich das Präsidium herausgefordert, zusammen mit dem für die Wahl federführenden Finanzdepartement das Verfahren zu definieren. In einem ersten Schritt nahm das Präsidium auf das Bewerbungsverfahren und die Bewerbungskriterien Einfluss. Es bezeichnete in der Folge eine Delegation von drei Mitgliedern des Präsidiums, die sich die Letztauswahl («Shortlist») an Kandidaturen anhörte und eine Empfehlung aussprach. Nach der Wahl durch die Regierung und aufgrund der Berichterstattung der Delegation des Präsidiums genehmigte das Präsidium die Wahl schliesslich am 16. Januar 2017.

Das Präsidium schlägt die Ergänzung von Art. 7 Abs. 1 GeschKR mit einem neuen Bst. c<sup>quinquies</sup> vor, um – analog zur Leiterin bzw. zum Leiter der kantonalen Fachstelle für Datenschutz – die Zuständigkeit für die Genehmigung der Wahl und der Auflösung des Dienstverhältnisses auch im GeschKR festzuhalten.

### 2.1.2.g Art. 7 GeschKR: Zuständigkeit des Präsidiums für den Austausch mit dem Jugendparlament

Die Forderungen aus den Jugendsessionen richten sich zum Teil an den Kantonsrat, zum Teil an die Regierung. Jene Forderungen, die sich an den Kantonsrat richten, werden bisher als Petitionen behandelt. Nach Art. 14. Abs. 1 Bst. b werden sie zur Vorberatung der Rechtspflegekommission zugeleitet. Die Präsidentin oder der Präsident der Rechtspflegekommission bringt die Forderungen aus den Jugendsessionen anschliessend dem Kantonsrat zur Kenntnis.

---

<sup>61</sup> Auftrag nach Art. 95 GeschKR.

Im Jahr 2016 traf sich das Präsidium mit einer Vertretung des Jugendparlamentes. Um dem Wunsch des Jugendparlamentes nach besserer Wirksamkeit zu entsprechen, bekannte sich das Präsidium dazu, einen intensiveren Austausch mit dem Jugendparlament zu pflegen und die Forderungen aus den Jugendsessionen auch im Präsidium zu behandeln. Die Parlamentsdienste bieten überdies stets an, die Mitglieder des Jugendparlamentes dabei zu unterstützen, wie die Forderungen adäquat formuliert werden können, wie die Zuständigkeitsordnung beachtet wird und wie sie sich an die richtige Adressatin bzw. den richtigen Adressaten richten können.

Das Präsidium schlägt die Ergänzung von Art. 7 GeschKR mit einem neuen Abs. 5 vor, um das Bekenntnis des Präsidiums, den Austausch mit dem Jugendparlament zu pflegen und die Forderungen aus den Jugendsessionen zu behandeln, soweit sie sich an den Kantonsrat richten, im GeschKR festzuschreiben. Damit entfällt die Behandlung der Forderungen aus den Jugendsessionen durch die Rechtspflegekommission.

### **2.1.3 Kommissionen**

#### **2.1.3.a Art. 14 ff. GeschKR: Vereinheitlichung der Bestimmungen zu den ständigen Kommissionen**

Das Präsidium schlägt die Anpassung von Art. 14, 15 und 16 GeschKR vor, um die Bestimmungen zur Rechtspflegekommission, zur Staatswirtschaftlichen Kommission und zur Finanzkommission zu vereinheitlichen. Als erstes wird der Bereich der parlamentarischen Aufsicht umschrieben, der von der jeweiligen Kommission wahrgenommen wird. Als zweites werden jene Geschäfte bezeichnet, die – ohne weiteren Beschluss des Kantonsrates – von der jeweiligen Kommission vorberaten werden. Hinzu kommen allfällige weitere Aufgaben der Kommission, die über die parlamentarische Aufsicht und die Vorberatung von Geschäften hinausgehen. Zuletzt steht der Hinweis, dass der Kantonsrat ausnahmsweise eine besondere Kommission für Vorlagen und Angelegenheiten bestellen kann, die durch das GeschKR der Rechtspflegekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Finanzkommission zugewiesen werden (siehe Abschnitt 2.1.3.I).

Materielle Änderungen sind mit der Vereinheitlichung der Bestimmungen nicht verbunden, auch dort nicht, wo der Wortlaut präzisiert oder aktualisiert wird.

#### **2.1.3.b Art. 14 und 14<sup>bis</sup> GeschKR: Aufgaben und Zuständigkeiten der Rechtspflegekommission**

Im Zuge der Vereinheitlichung der Bestimmungen zur Rechtspflegekommission, zur Staatswirtschaftlichen Kommission und zur Finanzkommission wird der bisherige Abs. 1 reduziert auf den Bereich der parlamentarischen Aufsicht, der von der Rechtspflegekommission wahrgenommen wird. In Analogie zur Umschreibung der Aufsicht der Staatswirtschaftlichen Kommission wird die Art und Weise der Prüfungstätigkeit präzisiert («aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen») sowie das Objekt der Prüfungstätigkeit («die Amtsführung» der genannten Behörden).

Die Geschäfte, die – ohne weiteren Beschluss des Kantonsrates – von der Rechtspflegekommission vorberaten werden, sind in einem neuen Abs. 1<sup>bis</sup> bezeichnet. Unverändert sind dies die Gültigkeit der Wahl der Mitglieder des Kantonsrates (Bst. a), die Wahlvorschläge der Fraktionen für die kantonalen Gerichte (Bst. c), die Berichte und Anträge aus Administrativuntersuchungen, Disziplinarfällen sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden (Bst. d) sowie an den Kantonsrat gerichtete Petitionen (Bst. e). Neu aufgeführt werden die Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte (Bst. b), die schon bisher von der Rechtspflegekommission vorberaten wurden. Nicht mehr aufgeführt werden Kassationsbeschwerden und Begnadigungsgesuche. Für die Kassationsbeschwerden ist der Kantonsrat nicht mehr zuständig, seit das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (sGS 125.3; abgekürzt WAG) angewendet wird. Für die Begnadigungsgesuche ist nach Art. 73 Bst. i KV die Regierung zuständig.

In einem neuen Abs. 1<sup>ter</sup> wird die Zuständigkeit der Rechtspflegekommission für an den Kantonsrat gerichtete Eingaben festgehalten, soweit sie diese nicht einer anderen ständigen Kommission überweist. Das weitere Verfahren bei an den Kantonsrat gerichteten Eingaben richtet sich nach Art. 127 ff. GeschKR.

Der Wegfall der Zuständigkeit für Kassationsbeschwerden muss auch in Art. 14<sup>bis</sup> GeschKR vollzogen werden. Hinzu kommt eine redaktionelle Anpassung, ist die gebräuchliche Terminologie doch nicht mehr die «Rechtmässigkeit einer Ersatzwahl», sondern die «Gültigkeit einer Wahl».

### 2.1.3.c Art. 14 GeschKR: Praxis bei Administrativuntersuchungen gegen die Regierung

In die Berichtsperiode fiel eine Administrativuntersuchung gegen die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär (04.14.01). Diese gab Anlass, diverse Fragen zum parlamentarischen Ablauf zu klären. Zuständig für die Vorberatung war nach Art. 14 Abs. 1 Bst. d GeschKR die Rechtspflegekommission. Diese beauftragte eine Subkommission mit der Untersuchung, diese wiederum beauftragte einen externen Sachverständigen. Der Beratung der Administrativuntersuchung im Kantonsrat lag nicht der Bericht des externen Sachverständigen zugrunde, sondern ein Bericht der Rechtspflegekommission. Der Bericht des externen Sachverständigen wurde dem Kantonsrat (und der Öffentlichkeit) erst nach dem Abschluss der parlamentarischen Beratung zur Kenntnis gebracht.

Eine Anpassung von Art. 14 GeschKR in Bezug auf die Praxis bei Administrativuntersuchungen gegen die Regierung erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.1.3.d Art. 15 GeschKR: Aufgaben und Zuständigkeiten der Staatswirtschaftlichen Kommission

Im Zuge der Vereinheitlichung der Bestimmungen zur Rechtspflegekommission, zur Staatswirtschaftlichen Kommission und zur Finanzkommission wird der Abs. 1, der den Bereich der parlamentarischen Aufsicht beschreibt, der von der Staatswirtschaftlichen Kommission wahrgenommen wird, vervollständigt. Neu ausdrücklich erwähnt werden die Prüfung der Amtsführung der kantonalen Fachstelle für Datenschutz, die Prüfung der Umsetzung der Strategie der Aussenbeziehungen (siehe Abschnitt 2.1.3.e) und die Prüfung der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse. Die weiteren Änderungen betreffen sprachliche Vereinheitlichungen und Aktualisierungen.

Nach dem bisherigen Abs. 2 kann die Staatswirtschaftliche Kommission beantragen, erteilte Aufträge als vordringlich zu erklären und für ihre Erledigung eine Frist anzusetzen. Dieser Abs. 2 kann gestrichen werden; stattdessen wird in Analogie zu den gutgeheissenen parlamentarischen Vorstössen in Art. 95 GeschKR ein neuer Abs. 2 geschaffen, der auch für die Erfüllung von Aufträgen des Kantonsrates eine Frist von drei Jahren vorsieht. In der parlamentarischen Praxis wird dies bereits heute so gehandhabt.

Die Geschäfte, die – ohne weiteren Beschluss des Kantonsrates – von der Staatswirtschaftlichen Kommission vorberaten werden, sind in Abs. 3 aufgeführt. Nebst den bereits bisher erwähnten Berichten und Anträgen der Regierung über Fristverlängerungen zur Behandlung von Initiativbegehren (Bst. e) sind dies der Geschäftsbericht der Regierung (Bst. a), die Jahres- und Geschäftsberichte der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (Bst. b), der Tätigkeitsbericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz (Bst. c) sowie die Strategie der Aussenbeziehungen (Bst. d; (siehe Abschnitt 2.1.3.e).

Abs. 4 hält fest, dass der Kantonsrat ausnahmsweise eine besondere Kommission für Vorlagen und Angelegenheiten bestellen kann, die durch das GeschKR der Staatswirtschaftlichen Kommission zugewiesen werden.

### 2.1.3.e Art. 15 GeschKR: Klärung der Zuständigkeit der Staatswirtschaftliche Kommission für die Strategie der Aussenbeziehungen

Im Rahmen der Beratung des Berichts 40.16.09 «Strategie der Aussenbeziehungen 2016» lud der Kantonsrat das Präsidium ein, «für Information, Begleitung und Kontrolle der Strategie der Aussenbeziehungen die Staatswirtschaftliche Kommission vorzusehen und dies – sofern notwendig – dem Kantonsrat in einem nächsten Nachtrag zum GeschKR (Bericht «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018») vorzulegen». Damit soll der Bestimmung von Art. 65 Bst. e KV, wonach sich der Kantonsrat über die Aussenbeziehungen informiert und Ziele für deren Ausgestaltung festlegt, Nachachtung verschafft werden.

Das Präsidium schlägt eine Ergänzung von Art. 15 Abs. 1 Bst. a<sup>bis</sup> GeschKR vor, um die Strategie der Aussenbeziehungen ausdrücklich der Aufsicht der Staatswirtschaftlichen Kommission zu unterstellen, und eine Ergänzung von Art. 15 Abs. 3 GeschKR mit einem neuen Bst. d, der die Vorberatung der Strategie der Aussenbeziehungen der Staatswirtschaftlichen Kommission zuweist. Auf diese Weise wird der oben genannte Auftrag erfüllt.

### 2.1.3.f Art. 16 GeschKR: Aufgaben und Zuständigkeiten der Finanzkommission

Im Zuge der Vereinheitlichung der Bestimmungen zur Rechtspflegekommission, zur Staatswirtschaftlichen Kommission und zur Finanzkommission beschreibt der Abs. 1 neu den Bereich der parlamentarischen Aufsicht, der von der Finanzkommission wahrgenommen wird. In seinem materiellen Gehalt tritt der Abs. 1 an die Stelle des bisherigen Abs. 2, der gestrichen wird.

Die Geschäfte, die – ohne weiteren Beschluss des Kantonsrates – von der Finanzkommission vorberaten werden, sind in Abs. 3 aufgeführt. Es handelt sich dabei um bereits bisher erwähnte Geschäfte: den Aufgaben- und Finanzplan (Bst. a), das Budget (Bst. b), die Rechnung (Bst. c) sowie Besoldungsvorlagen (Bst. d). Dass – wie im bisherigen Abs. 4 festgehalten – die Finanzkommission für die Vorberatung von Besoldungsvorlagen erweitert werden kann, wird nicht mehr ausdrücklich aufgeführt. Geht es um die Erweiterung der Kommission mit zusätzlichen Ratsmitgliedern, steht dem Rat die Bestellung einer besonderen Kommission offen; geht es um die Erweiterung mit Sachverständigen oder Interessenvertreterinnen bzw. Interessenvertretern, ist das nach Art. 52 GeschKR ohnehin möglich.

Der neue Abs. 3<sup>bis</sup> hält fest, dass der Kantonsrat ausnahmsweise eine besondere Kommission für Vorlagen und Angelegenheiten bestellen kann, die durch das GeschKR der Finanzkommission zugewiesen werden.

### 2.1.3.g Art. 18 GeschKR: Mitglieder und Ersatzmitglieder der Redaktionskommission

Mit dem XVI. Nachtrag zum GeschKR wurde die Redaktionskommission von sieben Mitgliedern auf ein Mitglied je Fraktion, also aktuell vier Mitglieder, reduziert. Damit bei allfälligen Abwesenheiten von Kommissionsmitgliedern die Repräsentativität und die Arbeitsweise der Redaktionskommission nicht in Frage gestellt sind, beschloss das Präsidium bei der Vorbereitung der Amtsdauer 2016/2020, nicht nur die vier Kommissionsmitglieder, sondern auch vier Ersatzmitglieder vom Kantonsrat wählen zu lassen.

Eine Anpassung von Art. 18 GeschKR in Bezug auf die Wahl von Ersatzmitgliedern erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.1.3.h Art. 20 GeschKR: Präzisierungen in Bezug auf die Amtszeitbeschränkung in Kommissionen

Nach Art. 20 Abs. 1 GeschKR ist die ununterbrochene Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission auf sechs Jahre beschränkt. Das Präsidium legt diese Bestimmung so aus, dass ein Unterbruch der Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission in dem Sinn erforderlich ist, als dass ein Ratsmitglied nach sechsjähriger Zugehörigkeit nicht die Nachfolge von sich selber antreten kann. Das wegen Erreichens der Amtszeitbeschränkung ausscheidende Mitglied muss die Kommission für eine gewisse Zeit verlassen. Bei einer nächsten Vakanz zu kandidieren ist jedoch möglich.

Präzisierend zur sechsjährigen bzw. achtjährigen Amtszeitbeschränkung nach Art. 20 Abs. 1 und 2 GeschKR hält das Präsidium fest, dass sich die Amtszeit nicht nach dem Kalenderdatum, sondern nach der jeweiligen Session des Kantonsrates bemisst. Wurde ein Ratsmitglied demnach zu Beginn der Amtsdauer 2016/2020 am 6. Juni 2016 in eine ständige Kommission gewählt, endet die maximale Amtszeit nicht am 6. Juni 2022, sondern auf Ende der Junisession 2022 am 15. Juni 2022. Auf diese Weise werden unnötige Vakanzen von wenigen Tagen vermieden.

Mit dem Entwurf eines XVII. Nachtrags zum GeschKR vom 17. Januar 2018 schlägt die Rechtspflegekommission vor, dass eine Wiederwahl nach sechsjähriger Zugehörigkeit ohne Unterbrechung zulässig ist. Damit würde die Amtszeitbeschränkung im bisherigen Sinn aufgehoben, doch die Mitglieder einer ständigen Kommission müssten neu nicht mehr nur beim Eintritt in die ständige Kommission und zu Beginn einer neuen Amtsdauer des Kantonsrates in die Kommission gewählt werden, sondern auch nach Ablauf der sechsjährigen Zugehörigkeit zur Kommission.

Eine Anpassung von Art. 20 GeschKR im Sinn des Entwurfs der Rechtspflegekommission erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.1.3.i Art. 21 GeschKR: Erwägungen des Präsidiums bei der Festlegung der Kommissionsgrösse

Bei der Vorbereitung der Amtsdauer 2016/2020 erörterte das Präsidium die Möglichkeit, die Grösse von vorberatenden Kommissionen von bisher in der Regel 15 Mitgliedern auf 11 Mitglieder zu verkleinern, um die Belastung für die Ratsmitglieder insgesamt zu reduzieren. Weil bei einer Verkleinerung jedoch gleich zwei Fraktionen lediglich Delegationen von zwei Fraktionsmitgliedern in die vorberatenden Kommissionen entsenden könnten, verzichtet das Präsidium darauf und spricht sich stattdessen weiterhin für Kommissionen mit in der Regel 15 Mitgliedern aus (ausgenommen die Redaktionskommission; siehe Abschnitt 2.1.3.g).

Eine Anpassung von Art. 21 GeschKR in Bezug auf die Mitgliederzahl von vorberatenden Kommissionen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.1.3.j Art. 21 GeschKR: Praxis des Präsidiums bei der Zuweisung der Vorberatung an ständige Kommissionen

Nach Art. 21 Abs. 1 GeschKR können Vorlagen durch Beschluss des Kantonsrates zur Vorberatung einer ständigen Kommission zugewiesen werden. Die Zuweisung der Vorberatung der Schwerpunktplanung der Regierung 2017–2027 (28.17.01) an die Staatswirtschaftliche Kommission (auf deren Antrag hin) war für das Präsidium Anlass, seine diesbezügliche Praxis zu klären. Auch wenn eine ständige Kommission im Rahmen ihrer Aufsicht bereits mit einer Thematik befasst war, erachtet das Präsidium die Vermischung von parlamentarischer Aufsicht und Vorberatung von Geschäften als nicht ideal. Es möchte die Vorberatung von Geschäften deshalb ganz grundsätzlich lediglich zurückhaltend den ständigen Kommissionen zuweisen. In der Regel wird die Bestellung einer vorberatenden Kommission bevorzugt, zumal sich die Mitglieder einer ständigen Kommission, die mit der in Frage stehenden Thematik bereits befasst war, auch für die Wahl in die betreffende vorberatende Kommission melden können.

Eine Anpassung von Art. 21 GeschKR in Bezug auf die Praxis des Präsidiums bei der Zuweisung der Vorberatung an ständige Kommissionen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.1.3.k Art. 21 GeschKR: Praxis des Präsidiums in Bezug auf vorsorgliche Kommissionsbestellungen

Die Ausführungen in Abschnitt 2.1.2.a in Bezug auf die zeitlichen Kriterien für die Aufnahme von Geschäften in das Geschäftsverzeichnis betreffen in gleicher Weise die Bestellung vorberatender Kommissionen. Wird ein Geschäft dem Kantonsrat nicht fristgerecht fünf oder sechs Wochen vor der Session zugeleitet, verschiebt das Präsidium die Bestellung der vorberatenden Kommission auf die nächste Session. Nur in seltenen und gut begründeten Fällen gesteht das Präsidium der Regierung eine Nachfrist zu. Dabei pocht das Präsidium in aller Regel darauf, dass das betreffende Geschäft spätestens bis zu den Landsitzungen der Fraktionen zugeleitet sein muss. Ausnahmen von dieser Regel, die in der Folge zu einer vorsorglichen Kommissionsbestellung führen (da das Geschäft bei der Bestellung der vorberatenden Kommission noch nicht vorliegt), beschränken sich auf Spezialfälle.

Eine Anpassung von Art. 21 GeschKR in Bezug auf die Praxis des Präsidiums in Bezug auf vorsorgliche Kommissionsbestellungen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.1.3.l Art. 21 GeschKR: Vorberatende und besondere Kommissionen als Unterkategorien der nichtständigen Kommissionen

Das Präsidium schlägt vor, die verschiedenen Arten der nichtständigen Kommissionen im GeschKR präziser zu kategorisieren. Aus diesem Grund werden die vorberatenden Kommissionen von den besonderen Kommissionen abgegrenzt. Vorberatende Kommissionen werden für Vorlagen bestellt, deren Vorberatung nicht durch Reglement oder Beschluss einer ständigen Kommission zugewiesen wird. Besondere Kommissionen hingegen können ausnahmsweise für Vorlagen und Angelegenheiten bestellt werden, die durch Reglement einer ständigen Kommission zugewiesen werden. Damit wird das «Besondere» der besonderen Kommissionen näher umfasst.

Mit einem neuen Art. 21<sup>bis</sup> GeschKR wird – in Analogie zur Bestellung der vorberatenden Kommissionen nach Art. 20 GeschKR – die Bestellung der in den Art. 14, 15 und 16 GeschKR erwähnten besonderen Kommissionen festgelegt.

#### 2.1.3.m Art. 22 GeschKR: Feststellung der Befangenheit von Kommissionsmitgliedern

Nach Art. 22 GeschKR achten Fraktionen, Präsidium und Rat bei Vorbereitung und Durchführung der Wahl der Kommissionen darauf, dass die Kommissionstätigkeit nicht durch Befangenheit von Mitgliedern beeinträchtigt wird. Bei der Bestellung der Kommissionen diskutiert das Präsidium des Öfteren die Frage der Befangenheit von Kommissionsmitgliedern. Ein Beispiel ist die Mitgliedschaft eines Ratsmitglieds, das als Lehrperson an einer kantonalen Schule angestellt ist, in einer Kommission, die den Neubau ebendieser Schule vorberät. Das Präsidium verneinte in diesen Fällen die Beeinträchtigung der Kommissionstätigkeit durch die Befangenheit von Mitgliedern.

Bei der Bestellung der vorberatenden Kommission 22.17.09 «VI. Nachtrag zum Gesetz über die Universität St.Gallen» diskutierte das Präsidium die Frage, ob Ratsmitglieder, die Mitglied des Universitätsrates sind, in die Kommission gewählt werden können bzw. sollen. Das Präsidium lud in der Folge die Fraktionen ein, keine Mitglieder des Universitätsrates zur Wahl in die Kommission vorzuschlagen, ohne sich dabei ausdrücklich auf Art. 22 GeschKR zu berufen. Die Fraktionen kamen der Einladung des Präsidiums nach.

Eine Anpassung von Art. 22 GeschKR in Bezug auf die Feststellung der Befangenheit von Kommissionsmitgliedern erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.1.3.n Art. 23 GeschKR: Zustimmungsvorbehalt des Präsidiums bei erheblichen Kosten der Kommissionen

Nach Art. 23 kann die Kommission im Rahmen ihres Auftrags u.a. sachverständige Dritte befragen und Gutachten einholen. Ergeben sich aus Vorladungen und Gutachten erhebliche Kosten, ist die Zustimmung des Präsidiums einzuholen. Auch nach Art. 52 Abs. 2 GeschKR holt der Kommissionspräsident über die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste die Zustimmung des Präsidiums ein, wenn aus der Einladung von Sachverständigen und Interessenvertretern erhebliche Kosten entstehen. In der Berichtsperiode war das Präsidium wiederholt aufgefordert zu definieren, was über der Schwelle «erhebliche Kosten» ist und was nicht.

Das Präsidium schlägt vor, in Art. 23 und 52 GeschKR die Schwelle zu präzisieren, ab der die Zustimmung des Präsidiums einzuholen ist. Für Vorladungen bzw. die Einladung von Sachverständigen und Interessenvertretern wird eine Schwelle von Fr. 3000.– vorgeschlagen, für Gutachten eine Schwelle von Fr. 4500.–. Bei dieser Gelegenheit ebenfalls zu korrigieren bzw. zu aktualisieren sind zwei fehlerhafte Fussnoten zu Art. 23 GeschKR.

### 2.1.4 Vertretungen

#### 2.1.4.a Art. 23<sup>quater</sup> GeschKR: Grösse und Zusammensetzung der Vertretungen des Kantonsrates

Nach Art. 23<sup>quater</sup> GeschKR wählt der Kantonsrat die Vertretungen zu Beginn der Amtsdauer. Er legt auf Antrag des Präsidiums Grösse und Zusammensetzung der Vertretungen fest. Dabei berücksichtigt er Ziel und Zweck der Gremien. Bei der Vorbereitung der Amtsdauer 2016/2020 diskutierte das Präsidium, für welche Vertretungen in interkantonalen und internationalen Gremien es die Grösse und Zusammensetzung der Vertretung und damit eine ständige Delegation vorsehen möchte. Das Präsidium entschied, sich dabei weiterhin auf die Vertretung des Kantonsrates in der Parlamentarier-Konferenz Bodensee (neu: Internationale Parlamentarische Bodensee-Konferenz) zu beschränken. Für interkantonale Gremien wie die Interkantonale Legislativkonferenz (ILK) oder die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) werden die Grösse und Zusammensetzung der Vertretung nicht festgelegt. Das Präsidium entscheidet bei der ILK und der SGP jeweils ad hoc für jede Tagung einzeln, wie die Delegation sich zusammensetzt.

Eine Anpassung von Art. 23<sup>quater</sup> GeschKR in Bezug auf die Grösse und Zusammensetzung der Vertretungen des Kantonsrates erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.1.5 Fraktionen

#### 2.1.5.a Art. 24 GeschKR: Bezeichnungen und Kurzbezeichnungen der Fraktionen des Kantonsrates

Anlässlich der Vorbereitung der Amtsdauer 2016/2020 diskutierte das Präsidium seine Praxis in Bezug auf die Bezeichnungen der Fraktionen, namentlich deren Kurzbezeichnungen<sup>62</sup>. Dabei hielt das Präsidium fest, dass es den Fraktionen möglichst viel Spielraum bei der Wahl der Bezeichnung einräumen möchte. Ausdrücklich möglich sein sollen Doppelnamen bei Fraktionsgemeinschaften von zwei Parteien<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Beispiel: Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (Vollbezeichnung) bzw. SVP-Fraktion (Kurzbezeichnung).

<sup>63</sup> Beispiele von Doppelnamen: CVP-GLP-Fraktion, SP-GRÜ-Fraktion.

Eine Anpassung von Art. 24 GeschKR in Bezug auf die Bezeichnung der Fraktionen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.1.5.b Art. 25 GeschKR: Festlegung eines Schlüssels für die Verteilung in den Vertretungen

Nach Art. 25 Abs. 1 GeschKR sind die Fraktionen bei Wahlen angemessen zu berücksichtigen. Vorbehalten bleibt die Wahl der Vertretungen. Bei der Festlegung der Zusammensetzung der Vertretungen, namentlich der Vertretung des Kantonsrates in der Parlamentarier-Konferenz Bodensee bzw. der Internationalen Parlamentarischen Bodensee-Konferenz, verzichtete das Präsidium im Sinn von Art. 25 Abs. 1 Satz 2 GeschKR darauf, den Proporzanspruch der Fraktionen strikt durchzusetzen. Vielmehr berücksichtigte es, wer schon bisher Mitglied der Vertretung gewesen war und welche Fraktionen Interesse signalisierten, jemanden aus ihren Reihen für die Wahl in die Vertretung vorzuschlagen.

Eine Anpassung von Art. 25 GeschKR in Bezug auf die Festlegung eines Schlüssels für die Verteilung in den Vertretungen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.1.5.c Art. 25 GeschKR: Berechnung des Verteilschlüssels für Funktionen im engeren Präsidium

Auf Antrag des Präsidiums legte der Kantonsrat für die Amtsdauer 2016/2020 den Schlüssel für die Verteilung der Funktionen im engeren Präsidium fest. Das engere Präsidium besteht aus der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Kantonsrates, der Vizepräsidentin bzw. dem Vizepräsidenten und den Stimmenzählerinnen bzw. den Stimmenzählern.

Bei der Vorbereitung der Amtsdauer 2016/2020 diskutierte das Präsidium, welcher Verteilschlüssel sachgerecht und im Resultat am überzeugendsten sei. Dabei bestätigte das Präsidium seine bisherige Praxis, dass für die Zuweisung des Vizepräsidiums bzw. des Präsidiums des Kantonsrates über die vierjährige Amtsdauer hinweg der Verteilschlüssel für Kommissionen mit vier Mitgliedern zur Anwendung kommt.

Auch die Reihenfolge der Vizepräsidien und demzufolge der Präsidien des Kantonsrates wurde diskutiert. Dabei verzichtete das Präsidium darauf, eine feste Praxis oder Regel zu definieren. Das Präsidium hielt indes fest, dass das Kantonsratsvizepräsidium 2020/2021, also im ersten Amtsjahr der nächsten Amtsdauer, wieder der SVP-Fraktion zusteht, falls die Parteistärken bis dann nicht vollkommen auf den Kopf gestellt werden.

Eine Anpassung von Art. 25 GeschKR in Bezug auf den Schlüssel für die Verteilung der Funktionen im engeren Präsidium erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.1.5.d Art. 25 GeschKR: Berechnung des Verteilschlüssels bei Fraktionen gleicher Grösse

Bei der Vorbereitung der Amtsdauer 2016/2020 sah sich das Präsidium mit zwei Fraktionen gleicher Grösse konfrontiert, da sowohl die SP-GRÜ-Fraktion als auch die FDP-Fraktion 26 Mitglieder zählten. Dies führt dazu, dass je nach Kommissionsgrösse der Sitzanspruch nicht eindeutig errechnet werden kann.

Das Präsidium einigte sich deshalb darauf, dass in Kommissionen mit 17 Mitgliedern der FDP-Fraktion (und nicht der SP-GRÜ-Fraktion) ein vierter Sitz zusteht und dass in Kommissionen mit 21 Mitgliedern der SP-GRÜ-Fraktion (und nicht der FDP-Fraktion) ein fünfter Sitz zusteht. Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Präsidiums.

Müssen Fraktionen mit derselben Mitgliederzahl in eine Reihenfolge gebracht werden, sind die Wähleranteile bei den Kantonsratswahlen massgeblich, d.h. die SP-GRÜ-Fraktion wird vor der FDP-Fraktion aufgeführt. Müssen Parteien mit derselben Sitzzahl in eine Reihenfolge gebracht werden, sind ebenfalls die Wähleranteile bei den Kantonsratswahlen massgeblich, d.h. die CVP wird vor der FDP aufgeführt.

Bei der Zuweisung der Präsidien der ständigen Kommissionen an die Fraktionen diskutierte das Präsidium insbesondere die Frage, ob das Präsidium der Rechtspflegekommission der SP-GRÜ-Fraktion oder der gleich starken FDP-Fraktion zugewiesen werden soll. Das Präsidium entschied, dass das Präsidium der Rechtspflegekommission bis Mitte der Amtsdauer 2016/2020 bei der FDP-Fraktion verbleiben und dann an die SP-GRÜ-Fraktion übergehen soll. Die designierte Kommissionspräsidentin oder der designierte Kommissionspräsident wurde eingeladen, bis dahin das Kommissionsvizepräsidium zu übernehmen.

Bei der Redaktionskommission hingegen verzichtete das Präsidium darauf, das Kommissionspräsidium einer bestimmten Fraktion zuzuweisen. Es sei an den vier Mitgliedern der Redaktionskommission zu bestimmen, wer den Vorsitz übernimmt. Damit bezieht das Präsidium nach der Aufhebung der Kommission für Aussenbeziehungen noch drei ständige Kommissionen – die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission – in die Betrachtung über die Zuweisung der Kommissionspräsidien an die Fraktionen mit ein.

Eine Anpassung von Art. 25 GeschKR in Bezug auf die Berechnung des Verteilschlüssels bei Fraktionen gleicher Grösse erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

## **2.1.6 Mitglieder**

### **2.1.6.a Art. 31 GeschKR: Der Würde des Rates entsprechendes Verhalten der Mitglieder des Kantonsrates**

Nach Art. 31 GeschKR sollen sich die Mitglieder des Kantonsrates bei den Verhandlungen der Würde des Rates entsprechend verhalten und dies auch durch angemessene Kleidung zum Ausdruck bringen. In der Berichtsperiode war das Präsidium des Öfteren befasst mit Fragen des der Würde des Rates entsprechenden Verhaltens. Beispiele waren lauter Beifall oder hörbare Missbilligungen, aber auch persönliche Angriffe in der parlamentarischen Debatte oder die bewusste Missachtung von Anweisungen der Ratsleitung.

Das Präsidium pocht darauf, dass Voten von Ratsmitgliedern ungestört gehalten werden können. Für Reaktionen steht es den Ratsmitgliedern frei, ihrerseits das Wort zu verlangen. Ist das nicht oder nicht mehr möglich, steht das Instrument der persönlichen Erklärung nach Art. 82 Abs. 3 GeschKR zur Verfügung.

Einen Beitrag zur Diskussion über der Würde des Rates entsprechendes Verhalten lieferte die Ethikgruppe des Kantonsrates. Sie entwarf aus eigenem Antrieb einen «Verhaltenskodex für Mitglieder des Kantonsrates». Das Präsidium nahm den Verhaltenskodex der Ethikgruppe zur Kenntnis. Es verzichtete allerdings darauf, dem Verhaltenskodex einen verbindlichen Charakter zu verleihen.

Eine Anpassung von Art. 31 GeschKR in Bezug auf der Würde des Rates entsprechendes Verhalten der Mitglieder des Kantonsrates erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.1.6.b Art. 32 GeschKR: Präzisierungen in Bezug auf den Ausstand von Ratsmitgliedern

Nach Art. 32 GeschKR hat ein Ratsmitglied in Ausstand zu treten, wenn die Gültigkeit seiner Wahl angefochten ist oder es selbst, ein nächster Angehöriger oder ein privater Auftraggeber an einem nicht allgemeinverbindlichen Beschluss des Kantonsrates ein unmittelbares privates Interesse hat. Das Präsidium hat am 29. April 2013 Richtlinien über den Ausstand der Mitglieder des Kantonsrates erlassen, die nach wie vor Gültigkeit haben und den Ratsmitgliedern im geschützten Bereich des Ratsinformationssystems (Extranet) zur Verfügung stehen.

In der Berichtsperiode hatte das Präsidium verschiedentlich Anlass, Fragen des Ausstands zu erörtern. Um die Richtlinien mit Praxisbeispielen zu ergänzen, führen die Parlamentsdienste eine Fallsammlung in Bezug auf den Ausstand von Ratsmitgliedern. In einzelnen Fällen sah das Präsidium zwar die Möglichkeit, die Bestimmungen des GeschKR so auszulegen, dass keine Pflicht zum Ausstand gegeben wäre. Trotzdem empfahl es den betroffenen Ratsmitgliedern, von sich aus den Ausstand zu erklären.

Weitreichend war die Frage, ob bei der Beratung des Kantonsratsbeschlusses über eine Einmaleinlage in die St.Galler Pensionskasse für bei der St.Galler Pensionskasse Versicherte die Ausstandspflicht gilt. Wäre der Ausstand bejaht worden, hätte dies nicht nur vereinzelte Ratsmitglieder betroffen, sondern einen ganz erheblichen Teil des Rates. Zur Frage der geforderten «Unmittelbarkeit» des privaten Interesses halten die Richtlinien fest, dass die Unmittelbarkeit nicht gegeben ist, wenn dem Ratsmitglied «der individuelle Vor- oder Nachteil nicht durch den Beschluss des Kantonsrates selber und direkt erwächst, sondern nur zusammen mit einem zusätzlichen Ereignis, das nicht zwangsläufig eintritt». So hatte die Einmaleinlage zwar zweifellos eine erhebliche finanzielle Besserstellung der St.Galler Pensionskasse zur Folge. Was das allerdings konkret für einzelne Versicherte heisst, hängt von autonomen Entscheiden des Stiftungsrates der St.Galler Pensionskasse ab. Damit erachtete das Präsidium die Unmittelbarkeit des privaten Interesses als nicht gegeben und verneinte eine Pflicht zum Ausstand.

Das Präsidium stellt jedoch auch fest, dass es primär am Ratsmitglied selber ist zu überprüfen und zu beurteilen, ob es den Ausstand erklären will oder nicht. Der Regelfall ist sogar, dass Ratsmitglieder von sich aus den Ausstand erklären, obschon sie nach dem GeschKR gar nicht dazu verpflichtet wären, z.B. weil es sich um einen allgemeinverbindlichen Beschluss des Kantonsrates handelt. Sieht ein Ratsmitglied die Voraussetzungen des Ausstands nicht als erfüllt, steht es ihm immer noch offen, seine Interessenbindungen bekannt zu geben, bevor es sich zum Geschäft äussert (siehe Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 3 GeschKR).

Das Präsidium bestätigte überdies seine Praxis, dass es genügt, wenn sich jene Ratsmitglieder, die sich im Ausstand befinden, auf die Besuchertribüne begeben. Dort können sie die Beratungen mitverfolgen, dürfen aber nicht in diese eingreifen.

Eine Anpassung von Art. 32 GeschKR in Bezug auf den Ausstand von Mitgliedern des Kantonsrates erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.1.6.c Art. 36 GeschKR: Frage der strafrechtlichen Immunität von Mitgliedern des Kantonsrates

Bestimmungen zur Frage der strafrechtlichen Immunität von Mitgliedern des Kantonsrates fehlen im GeschKR. Nach Art. 61 KV können die Mitglieder des Kantonsrates und der Regierung für Äusserungen in den Verhandlungen des Kantonsrates und seiner Organe strafrechtlich nicht verfolgt werden. Der Kantonsrat kann die Immunität im Einzelfall aufheben, wenn sie offensichtlich missbraucht wird.

Das Präsidium schlägt die Ergänzung von Art. 36 Abs. 1 GeschKR mit einem neuen Satz 2 vor, der festlegt, dass sich die Immunität der Mitglieder des Kantonsrates nach der KV richtet. Überdies kann die irreführende Fussnote mit dem Verweis auf Art. 366 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) gestrichen werden.

## **2.1.7 Regierung und Verwaltung**

### **2.1.7.a Art. 37 GeschKR: Vollzählige Teilnahme der Regierung an den Sitzungen des Kantonsrates**

Dass nach Art. 37 Abs. 1 GeschKR die Regierung an den Sitzungen des Kantonsrates ihre Vorlagen und Anträge durch die zuständigen Mitglieder vertreten lässt, könnte so ausgelegt werden, dass die Regierung nicht in ihrer Gesamtheit an den Sitzungen des Kantonsrates teilnimmt. Das Präsidium erwartet von der Regierung, dass sie in ihrer Gesamtheit an den Sitzungen des Kantonsrates teilnimmt und sich Abwesenheiten auf seltene Ausnahmen beschränken. Dies ist eine Respektbekundung gegenüber dem Parlament, es erhöht die Flexibilität der Beratungen, und es ist insbesondere auch ein sichtbares Zeichen, dass die Regierung als Kollegium auftritt und nicht als die Summe autonomer Departementsvorsteherinnen und -vorsteher.

Eine Anpassung von Art. 37 GeschKR in Bezug auf die vollzählige Teilnahme der Regierung an den Sitzungen des Kantonsrates erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### **2.1.7.b Art. 37 GeschKR: Teilnahme von Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen an Kommissionssitzungen**

Nach Art. 37 Abs. 1 GeschKR lässt die Regierung an den Sitzungen des Kantonsrates ihre Vorlagen und Anträge durch die zuständigen Mitglieder vertreten. In den Sitzungen der vorberatenden Kommission vertritt der Vorsteher des zuständigen Departementes die Regierung (Abs. 2). Nicht geregelt ist damit die Teilnahme des zuständigen Regierungsmitglieds an den Sitzungen der ständigen Kommissionen, wenigstens nicht soweit sie nicht vorberatend tätig ist.

Während die Sitzungen der Staatswirtschaftlichen Kommission in der Regel ohne Regierungsmitglied stattfinden, nimmt der Vorsteher des Finanzdepartementes in der Regel an allen Sitzungen der Finanzkommission teil. An den Sitzungen der Rechtspflegekommission nimmt nicht der Vorsteher, sondern der Generalsekretär des Sicherheits- und Justizdepartementes teil. Das Präsidium hat keine Einwände gegen diese Praxis, ruft den ständigen Kommissionen jedoch in Erinnerung, dass sie abgesehen von der Vorberatung von Geschäften nicht verpflichtet sind, ein Mitglied der Regierung an ihre Sitzungen einzuladen.

Eine Anpassung von Art. 37 GeschKR in Bezug auf die Teilnahme der Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher an Kommissionssitzungen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### **2.1.7.c Art. 37 GeschKR: Antragsrecht von Mitgliedern der Regierung in den Kommissionen**

Nach Art. 37 Abs. 1 Satz 2 GeschKR haben die Mitglieder der Regierung an den Sitzungen des Kantonsrates beratende Stimme und das Recht, Anträge zu stellen. Da die «Sitzungen des Kantonsrates» als Sitzungen des Ratsplenums ausgelegt werden können, stellt sich die Frage, ob Mitglieder der Regierung auch in Kommissionssitzungen das Recht haben, Anträge zu stellen, oder ob sie darauf angewiesen sind, dass ein Mitglied der betreffenden Kommission einen Antrag des Regierungsmitglieds zu seinem eigenen Antrag macht.

Das Präsidium schlägt die Ergänzung von Art. 37 Abs. 2 GeschKR mit einem neuen Satz 2 vor, der festlegt, dass Mitglieder der Regierung in Sitzungen von vorberatenden Kommissionen Anträge stellen können.

#### 2.1.7.d Art. 42 GeschKR: Bezeichnung «Beamte und Angestellte» durch «Mitarbeitende der Staatsverwaltung» ersetzen

Das Präsidium schlägt die Anpassung von Art. 42 GeschKR vor, indem die nicht mehr aktuelle Bezeichnung «Beamte und Angestellte» – wie in anderen Erlassen auch – durch «Mitarbeitende der Staatsverwaltung» ersetzt wird.

#### 2.1.7.e Art. 42 GeschKR: Praxis der Mitteilung an das zuständige Departement durch ständige Kommissionen

Nach Art. 42 Abs. 2 GeschKR können sich die ständigen Kommissionen bei ihrer Kontrolltätigkeit unmittelbar an Beamte und Angestellte wenden, teilen dies aber dem zuständigen Departement mit. In der Praxis wird wenigstens bei der Erstkontaktnahme mit einer nachgeordneten Behörde oder Dienststelle der Generalsekretär des betreffenden Departements in Kopie genommen. Es ist in der Folge am Generalsekretär, bei Bedarf weitere Personen innerhalb des Departements zu informieren.

Eine Anpassung von Art. 42 GeschKR in Bezug auf die Praxis der Mitteilung an das zuständige Departement durch ständige Kommissionen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.1.8 Parlamentsdienste

#### 2.1.8.a Art. 45<sup>ter</sup> GeschKR: Neukonzeption der Einführungen der neuen Ratsmitglieder

Nach Art. 45<sup>ter</sup> Bst. j GeschKR führt der Ratsdienst neue Mitglieder des Kantonsrates in die Amtstätigkeit ein. In der Berichtsperiode haben die Parlamentsdienste einen besonderen Fokus auf die Einführung der neuen Ratsmitglieder gelegt. So bieten sie die Einführung in die Amtstätigkeit nicht mehr nur alle zwei Jahre an, sondern nebst dem Beginn der Amtsdauer grundsätzlich immer dann, wenn es aufgrund von Rücktritten aus dem Rat zu nachrückenden Ratsmitgliedern kommt. Auch die Einführung selbst wurde neu konzipiert und gestrafft. Die Einführung steht überdies nicht nur den neuen Ratsmitgliedern offen, sondern auch den Mitarbeitenden der Fraktions- und Parteisekretariate sowie den Mitarbeitenden der Staatskanzlei und der Generalsekretariate der Departemente, sofern sie mit Themen rund um den Kantonsrat befasst sind. Die Neukonzeption der Einführung hat sich nach Ansicht des Präsidiums sehr bewährt.

Eine Anpassung von Art. 45<sup>ter</sup> Bst. j GeschKR in Bezug auf die Einführung der neuen Ratsmitglieder in die Amtstätigkeit erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.1.8.b Art. 47 GeschKR: Geschäftsführung der Finanzkommission und Situierung der Finanzkontrolle

Nach Art. 47 Abs. 1 GeschKR besorgt die kantonale Finanzkontrolle das Sekretariat der Finanzkommission. Bei den anderen parlamentarischen Kommissionen sind es die Parlamentsdienste, welche die Geschäftsführung wahrnehmen. Das Präsidium nahm den Wechsel des Leiters der Finanzkontrolle zum Anlass, die Ausnahmestellung der Finanzkommission zu überprüfen, denn ein Vergleich mit anderen Kantonen (AG, BE, LU, SO, ZH) zeigte, dass die Besorgung des Sekretariats (Geschäfts- und Protokollführung) der Finanzkommission in der Regel eine Aufgabe der Parlamentsdienste ist. Unter den verglichenen Kantonen ist der Leiter der Finanzkontrolle lediglich im Kanton St.Gallen gleichzeitig der Geschäftsführer der Finanzkommission.

Bei der Überprüfung kam das Präsidium zum Schluss, dass die Finanzkontrolle zweifellos über die nötige fachliche Expertise verfügt, welche die Finanzkommission benötige. Bei einem Wechsel der Geschäftsführung der Finanzkommission zu den Parlamentsdiensten müsste deshalb sichergestellt sein, dass die Finanzkontrolle bei Bedarf weiterhin für Kommissionssitzungen hinzugezogen werden könnte. Würde die Geschäftsführung zu den Parlamentsdiensten wechseln, könnte die Finanzkommission von den über alle Kommissionen hinweg gültigen Standards bei der Geschäfts- und Protokollführung sowie vom parlamentsrechtlichen Know-how profitieren.

Nach Art. 42a Abs. 3 StVG ist die Finanzkontrolle administrativ dem Finanzdepartement zugeordnet. Das Präsidium nahm die Überprüfung der Geschäftsführung der Finanzkommission zum Anlass, auch die Frage aufzuwerfen, ob die aktuelle Situierung der Finanzkontrolle die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle von der Exekutive und der Verwaltung ausreichend sicherstellt. Ein Vergleich mit anderen Kantonen ergab, dass die Situierung der Finanzkontrolle im Kanton St.Gallen nicht den Bestimmungen des Mustergesetzes der Fachvereinigung entspricht, an denen sich einige Kantone orientiert haben. Es gibt aber auch Kantone, bei denen die Finanzkontrolle dem Finanzdepartement zugeordnet ist. Das Präsidium sieht die Finanzkontrolle deshalb in der Pflicht, ihrer Unabhängigkeit von der Exekutive und der Verwaltung grosse Aufmerksamkeit zu schenken.

Das Präsidium verzichtet vorläufig darauf, eine Anpassung von Art. 47 GeschKR – sowie von Art. 7e und 42a StVG – in Bezug auf die Geschäftsführung der Finanzkommission und die Situierung der Finanzkontrolle vorzuschlagen.

## 2.2 Verfahren der Kommissionen

### 2.2.1 Sitzungen

#### 2.2.1.a Art. 50 GeschKR: Festlegung des Sitzungstermins von vorberatenden Kommissionen

Nach Art. 50 Abs. 1 GeschKR setzt der Kommissionspräsident nach Anhören des zuständigen Departementes Ort und Zeit der Kommissionssitzung fest. Seit dem Jahr 2016 kommt bei den Wahlvorschlägen für die vorberatenden Kommissionen ein zweistufiges Verfahren zur Anwendung. Nachdem das Präsidium bestimmt hat, welcher Fraktion ein Kommissionspräsidium zukommt, entscheidet die betreffende Fraktion bis zu ihrer Landsitzung über den Wahlvorschlag für das Kommissionspräsidium. Der designierte Kommissionspräsident oder die designierte Kommissionspräsidentin legt dann den Sitzungstermin der vorberatenden Kommission fest, so dass die Fraktionen ihre Mitglieder bereits über den Sitzungstermin informieren können, bevor sie fraktionsintern ihr Interesse an der Mitgliedschaft in der betreffenden vorberatenden Kommission anmelden. Die vorgezogene Festlegung der Sitzungstermine hat sich bewährt. Die Einladungen für die Kommissionsmitglieder und die Beigeladenen können viel früher vorbereitet werden, und es kommt zu weit weniger terminbedingten Ersatzwahlen.

Eine Anpassung von Art. 50 GeschKR in Bezug auf die Festlegung des Sitzungstermins von vorberatenden Kommissionen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.2.1.b Art. 50 GeschKR: Frage der Beschränkung der Sitzungsorte auf Räume der kantonalen Verwaltung

Die in das Postulat 43.16.03 «Organisation der vorberatenden Kommissionen des Kantonsrates» umgewandelte Motion 42.15.18 lädt das Präsidium ein, die Vorgaben im GeschKR zu den Örtlichkeiten von Kommissionssitzungen zu überprüfen, dem Kantonsrat im vorliegenden Bericht über das Ergebnis Bericht zu erstatten und gegebenenfalls eine Anpassung des GeschKR zu beantragen. Das Präsidium teilt die Meinung der Motionärin, dass die Kommissionssitzungen in der Regel in Räumen der kantonalen Verwaltung oder von kantonalen Institutionen stattfinden sollen.

Auch verwaltungsexterne Sitzungsorte sollen aber weiterhin möglich sein, denn als wichtiger denn die Frage nach dem Besitzer der Räumlichkeiten erachtet das Präsidium die Frage der durch die Raumnutzung entstehenden Kosten.

Das Präsidium schlägt die Ergänzung von Art. 50 Abs. 1 GeschKR mit einem Satz 2 vor, wonach bei der Festsetzung des Ortes darauf zu achten ist, dass für die Raummiete und -nutzung in der Regel keine Kosten entstehen.

#### 2.2.1.c Art. 51 GeschKR: Bezeichnung «Sekretär» durch «Geschäftsführerin oder Geschäftsführer» ersetzen

Nach Art. 51 Abs. 1 GeschKR ist ein Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes Sekretär der ständigen Kommission, die Finanzkommission ausgenommen.

Das Präsidium schlägt die Anpassung von Art. 51 GeschKR vor, indem die nicht mehr aktuelle Bezeichnung «Sekretär» durch die bereits gebräuchliche Bezeichnung «Geschäftsführerin und Geschäftsführer» ersetzt wird. Dieselbe Änderung betrifft Art. 55<sup>bis</sup>, 61, 66<sup>bis</sup> und 152 GeschKR.

#### 2.2.1.d Art. 52 GeschKR: Teilnahme von Mitarbeitenden der Staatsverwaltung an Kommissionssitzungen

Nach Art. 52 Abs. 1 GeschKR bezeichnet der Kommissionspräsident nach Anhören des zuständigen Departementes die Mitarbeiter der Staatsverwaltung, die zur Kommissionssitzung beigezogen werden. Das Präsidium stellt eine Tendenz fest, dass die zuständigen Departemente darauf drängen, dass sich die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher von einer grösseren Zahl an Mitarbeitenden begleiten lässt. Das Präsidium sieht diese Entwicklung kritisch. Von der zuständigen Departementsvorsteherin oder dem zuständigen Departementsvorsteher darf erwartet werden, dass sie das betreffende Geschäft aus dem eigenen Departement kompetent vertreten können. Im Übrigen ist die Teilnahme an der Kommissionssitzung auf jene Mitarbeitenden zu beschränken, welche die Vorlage massgeblich bearbeitet haben.

Eine Anpassung von Art. 52 GeschKR in Bezug auf die Teilnahme von Mitarbeitenden der Staatsverwaltung an Kommissionssitzungen erachtet das Präsidium nicht als notwendig. Die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten sind jedoch aufgerufen, von ihrem Recht Gebrauch zu machen und die Zahl an Mitarbeitenden der Staatsverwaltung, die zur Teilnahme an der Kommissionssitzung eingeladen werden, klein zu halten.

#### 2.2.1.e Art. 52 GeschKR: Zustimmungsvorbehalt des Präsidiums bei erheblichen Kosten der Kommissionen

Nach Art. 52 Abs. 2 GeschKR holt der Kommissionspräsident über die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste die Zustimmung des Präsidiums ein, wenn aus der Einladung von Sachverständigen und Interessenvertretern erhebliche Kosten entstehen. Das Präsidium schlägt vor, in Art. 23 und 52 GeschKR die Schwelle zu präzisieren, ab der die Zustimmung des Präsidiums einzuholen ist (siehe Abschnitt 2.1.3.n).

#### 2.2.1.f Art. 53 GeschKR: Dauer der Teilnahme beigezogener Personen an Kommissionssitzungen

Die in das Postulat 43.16.03 «Organisation der vorberatenden Kommissionen des Kantonsrates» umgewandelte Motion 42.15.18 lädt das Präsidium ein, die Vorgaben im GeschKR zum Beizug von Sachverständigen zu überprüfen, dem Kantonsrat im vorliegenden Bericht über das Ergebnis der Überprüfung Bericht zu erstatten und gegebenenfalls eine Anpassung des GeschKR zu beantragen. Nach Art. 53 Abs. 2 GeschKR beschränkt sich der Beizug von Sachverständigen und Interessenvertretern auf die Befragung, d.h. sie folgen den weiteren Kommissionsberatungen nicht.

Das Präsidium teilt die Meinung der Motionärin, dass sich der Beizug von sachverständigen Dritten sowie von Interessenvertreterinnen und -vertretern auf die Befragung beschränken sollte und sie nach der Befragung die Kommissionssitzung verlassen. Den Kommissionsberatungen zu folgen, ist den zuständigen Mitgliedern der Regierung und jenen Mitarbeitenden vorbehalten, welche die Vorlage massgeblich bearbeitet haben.

Das Präsidium schlägt vor, Art. 53 Abs. 2 GeschKR zu ergänzen, um zu verdeutlichen, dass sachverständige Dritte sowie Interessenvertreterinnen und -vertreter, aber auch Mitarbeitende der Staatsverwaltung, welche die Vorlage nicht massgeblich bearbeitet haben, in der Regel nach der Befragung die Kommissionssitzung verlassen. Eine mögliche Ausnahme sieht das Präsidium in jenen Fällen, in denen eine Vorlage massgeblich nicht von Mitarbeitenden der Staatsverwaltung, sondern von verwaltungsexternen Sachverständigen bearbeitet worden ist.

#### 2.2.1.g Art. 55 GeschKR: Ersatzwahlen über den Ratspräsidenten statt über den Kommissionspräsidenten

Nach Art. 55 Abs. 2 GeschKR entschuldigt sich ein Kommissionsmitglied rechtzeitig beim Präsidenten, wenn es an einer Sitzung nicht teilnehmen kann. Dabei stellt sich die Frage, ob mit «Präsident» – wie in den anderen Bestimmungen des GeschKR – die Kantonsratspräsidentin bzw. der Kantonsratspräsident gemeint ist oder vorliegend die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident.

Das Präsidium schlägt vor, Art. 55 Abs. 2 GeschKR so zu präzisieren, dass klar ist, dass – im Gegensatz zu Vorschlägen für Ersatzwahlen (siehe Art. 55 Abs. 3 GeschKR) – Entschuldigungen an die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten zu richten sind. Sprachlich bereinigt werden überdies in Art. 36 Abs. 2 GeschKR die Bezeichnung «Präsident des Kantonsrates» und in Art. 84 Abs. 2 GeschKR die Bezeichnung «Ratspräsident».

#### 2.2.1.h Art. 55 GeschKR: Praxis in Bezug auf Stellvertretungen von Mitgliedern nicht-ständiger Kommissionen

Nach Art. 55 Abs. 4 GeschKR kann das Präsidium in besonderen Fällen die Stellvertretung oder den zeitlich begrenzten Ersatz von Mitgliedern nicht-ständiger Kommissionen vorsehen. Diese Bestimmung wurde im Jahr 2014 neu eingeführt. Erstmals angewendet wurde die Möglichkeit der Stellvertretung in der vorberatenden Kommission 22.15.08 «Planungs- und Baugesetz». Grund war die grosse Anzahl an Kommissionssitzungen, aufgrund derer mit gelegentlichen Abwesenheiten von Kommissionsmitgliedern gerechnet werden musste. Das Präsidium entschied daher, bereits mit der Kommissionsbestellung die Stellvertretungsmöglichkeit vorzusehen und überdies nicht nur die Kommissionsmitglieder, sondern auch die Stellvertreterinnen und Stellvertreter fix zu bestimmen und zu wählen.

Eine Anpassung von Art. 50 GeschKR in Bezug auf die Praxis in Bezug auf Stellvertretungen von Mitgliedern nicht-ständiger Kommissionen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.2.1.i Art. 57 GeschKR: Antrag auf Fassen eines Zirkulationsbeschlusses in Kommissionen

Nach Art. 57 Abs. 1 GeschKR kann die Kommission auf Antrag des Präsidenten einen Zirkulationsbeschluss fassen. Dabei stellt sich die Frage, ob mit «Präsident» die Kantonsratspräsidentin bzw. der Kantonsratspräsident oder die Kommissionspräsidentin bzw. der Kommissionspräsident gemeint ist.

Das Präsidium schlägt vor, Art. 55 Abs. 2 GeschKR so zu präzisieren, dass klar ist, dass es die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident ist, der Antrag stellen kann, einen Zirkulationsbeschluss zu fassen.

## **2.2.2 Beratung**

### **2.2.2.a Art. 59 GeschKR: Bestätigung des Kommissionsgeheimnisses (Nichteintreten auf Motion 42.14.09)**

Nach Art. 59 Abs. 2 Bst. b GeschKR dürfen die Urheber einzelner Meinungsäusserungen in den Kommissionsberatungen nicht bekannt gegeben werden. Die Motion 42.14.09 «Mehr Transparenz im Parlament» wollte diese Bestimmung aufheben. Der Rat trat nicht auf die Motion ein und folgte damit dem Antrag des Präsidiums, das in der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen ein Mittel sieht, um eine möglichst ungehinderte Meinungsäusserung in den Kommissionsberatungen zu gewährleisten.

Eine Anpassung von Art. 59 GeschKR in Bezug auf die Praxis in Bezug auf das Kommissionsgeheimnis erachtet das Präsidium nicht als notwendig. Einzig die fehlerhafte Fussnote zu Art. 59 GeschKR gilt es – analog zu Art. 23 GeschKR (siehe Abschnitt 2.1.3.n) – zu korrigieren.

## **2.2.3 Anträge und Berichte an den Kantonsrat**

### **2.2.3.a Art. 60 GeschKR: Gegenstand der Abstimmung am Ende der Kommissionsberatungen**

Nach Art. 60 GeschKR wird am Ende der Kommissionsberatungen gesamthaft abgestimmt, ob dem Kantonsrat Eintreten auf die bereinigte Vorlage beantragt wird. Über den Charakter dieser Abstimmung gibt es im Rahmen der Kommissionsberatungen immer wieder Unsicherheiten. Die Kommissionsmitglieder bringen mit dieser Abstimmung zum Ausdruck, ob sie bereit sind oder aber nicht bereit sind, auf der Grundlage der durch die vorberatende Kommission bereinigten Vorlage im Rat einzutreten und die Spezialdiskussion zu führen. Nicht Gegenstand der Abstimmung ist die Frage, ob ein Kommissionsmitglied einverstanden ist mit Anträgen der vorberatenden Kommission oder ob es der Vorlage zustimmen wird, falls sie ohne weitere Änderungen zur Gesamt- oder Schlussabstimmung gelangt.

Eine Anpassung von Art. 60 GeschKR in Bezug auf den Gegenstand der Abstimmung am Ende der Kommissionsberatungen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

## **2.2.4 Protokoll**

### **2.2.4.a Art. 65 GeschKR: Angepasste und vereinheitlichte Protokollierungspraxis bei den vorberatenden Kommissionen**

Nach Art. 65 GeschKR situiert das Kommissionsprotokoll die Kommissionssitzung und macht sie nachvollziehbar. Es enthält wenigstens den wesentlichen Verlauf der Sitzung, die Anträge und deren Begründung sowie die Beschlüsse der Kommission. Über die Spezialdiskussion von Vorlagen mit rechtsetzenden Erlassen und ihnen gleichgestellten Beschlüssen wird ein ausführliches Protokoll geführt.

Mit dem Wechsel der Geschäftsführungen der vorberatenden Kommissionen von den Departementen zu den Parlamentsdiensten beschäftigten sich die Parlamentsdienste intensiv mit der Protokollierungspraxis. Diese wurde im Rahmen der Vorgaben des GeschKR angepasst und über alle Kommissionen hinweg vereinheitlicht. Die Vorberatung von Vorlagen ohne rechtsetzende Erlasse und bei rechtsetzenden Erlassen die allgemeine Diskussion werden lediglich zusammenfassend protokolliert. Das Präsidium lud die Finanzkommission ein, die vereinheitlichte Protokollierungspraxis ebenfalls anzuwenden.

Eine Anpassung von Art. 65 GeschKR in Bezug auf die Protokollierungspraxis bei den vorberatenden Kommissionen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.2.4.b Art. 65 ff. GeschKR: Sicherung der Audioaufnahmen von Kommissionssitzungen

Das Präsidium sah sich in der Berichtsperiode mit einem Antrag konfrontiert, dass die Audioaufnahmen einer Sitzung einer vorberatenden Kommission nicht gelöscht werden. Das Präsidium stellt klar, dass weder ein Anspruch auf Archivierung von Audioaufnahmen besteht noch überhaupt ein Anspruch darauf, dass die Kommissionssitzungen elektronisch aufgezeichnet werden. Zu den Materialien gehört lediglich das von der Kommissionspräsidentin oder vom Kommissionspräsidenten genehmigte Kommissionsprotokoll.

Eine Anpassung von Art. 65 ff. GeschKR in Bezug auf die Sicherung der Audioaufnahmen von Kommissionssitzungen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.2.4.c Art. 66<sup>bis</sup> GeschKR: Beschränkung auf die Genehmigung der Protokolle (ohne Unterzeichnung)

Nach Art. 66<sup>bis</sup> GeschKR legt der Sekretär den Protokollentwurf dem Kommissionspräsidenten innert Wochenfrist zur Genehmigung und Unterzeichnung vor. Er lässt das genehmigte und unterzeichnete Protokoll verzugslos zustellen.

Das Präsidium schlägt vor, in Art. 66<sup>bis</sup> GeschKR die Pflicht zur Unterzeichnung zu streichen und sich auf die Genehmigung zu beschränken. Dies erlaubt angesichts der engen Fristen mehr Flexibilität, namentlich bei Ortsabwesenheit der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten, und ist auch eine Anpassung an die gelebte Praxis.

#### 2.2.4.d Art. 67 GeschKR: Kreis der Empfänger bei der Zustellung von Kommissionsprotokollen

Nach Art. 67 GeschKR werden die Kommissionsprotokolle den Mitgliedern der vorberatenden Kommission, dem zuständigen Departement, den Fraktionspräsidenten und der Staatskanzlei zugestellt. Die Protokolle der ständigen Kommissionen werden den Präsidenten der anderen ständigen Kommissionen und den Fraktionspräsidenten zugestellt. Diese Bestimmungen führten in der Berichtsperiode zu diversen offenen Fragen.

Das Präsidium schlägt vor, Art. 67 Abs. 1 und 2 GeschKR so anzupassen, dass klarer ist, wem die Protokolle von vorberatenden Kommissionen einerseits und von ständigen Kommissionen andererseits zugestellt werden. Während die Kommissionsmitglieder, die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten sowie die Staatskanzlei alle Kommissionsprotokolle zugestellt erhalten, sind es beim zuständigen Departement lediglich die Protokolle der vorberatenden Kommissionen und bei den Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen lediglich die Protokolle der ständigen Kommissionen. Die Protokolle der ständigen Kommissionen sollen zudem nicht nur den Präsidentinnen und Präsidenten der anderen ständigen Kommissionen zugestellt werden, sondern auch deren Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern.

#### 2.2.4.e Art. 67 GeschKR: Zeitpunkt der Zustellung von Protokollen der ständigen Kommissionen

Das Präsidium sah sich mit der Frage konfrontiert, ob es zulässig sei, das Protokoll nach der Freigabe durch den Kommissionspräsidenten lediglich den Kommissionsmitgliedern zuzustellen und die weiteren Adressatinnen und Adressaten, namentlich die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten, erst nach der Genehmigung des Protokolls durch die Gesamtkommission zu bedienen. Das Präsidium verneinte die Zulässigkeit dieses Vorgehens. Zum einen sieht das GeschKR nicht vor, dass das Protokoll von der Gesamtkommission genehmigt werden muss, sondern lediglich die Genehmigung durch den Kommissionspräsidenten (Art. 66<sup>bis</sup> Abs. 1 GeschKR). Zum

anderen wird bei der Pflicht, das vom Kommissionspräsidenten genehmigte Protokoll verzugslos zuzustellen (Art. 66<sup>bis</sup> Abs. 1 GeschKR), nicht zwischen den verschiedenen Adressatinnen und Adressaten unterschieden.

Eine Anpassung von Art. 66<sup>bis</sup> oder Art. 67 GeschKR in Bezug auf den Zeitpunkt der Zustellung von Protokollen der ständigen Kommissionen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

## 2.3 Verfahren des Kantonsrates

### 2.3.1 Sessionen und Sitzungen

#### 2.3.1.a Art. 68 GeschKR: Verzicht auf grundlegende Anpassungen des Sessionsystems

Nach Art. 68 Abs. 1 GeschKR versammelt sich der Kantonsrat zu ordentlichen Sessionen in der Regel im Juni, im September, im November, im Februar und im April. Die Session im April wurde mit dem XVI. Nachtrag zum GeschKR (wieder) eingeführt. Der Einführung der Aprilsession vorangegangen war der Beschluss des Kantonsrates, nicht auf das Postulat 43.14.10 «Neuregelung des Sessionsrhythmus» einzutreten. Das Postulat forderte einen Bericht, der aufzeigen sollte, wie der Sessionsrhythmus milizfreundlicher, regelmässiger und politisch effektiver gestaltet werden könnte, worunter die Erstunterzeichner des Postulats insbesondere kürzere und dafür häufigere Sessionen verstanden.

In der Begründung seines Antrags auf Nichteintreten wies das Präsidium darauf hin, dass die Konzentration auf wenige, mehrtägige Sessionen zweckmässig und auf die St.Galler Verhältnisse zugeschnitten ist. Die Vorteile liegen besonders in der hohen Effizienz bei der Bewältigung der parlamentarischen Aufgaben und in der besseren Vereinbarkeit von Beruf und politischem Mandat. Mit seinen rund 12 bis 13 Sitzungstagen je Jahr gilt der St.Galler Kantonsrat im schweizweiten Vergleich als sehr effizientes Parlament. Die mehrtägigen Sessionen erlauben eine fokussierte Beratung der traktandierten Geschäfte, und die Beschäftigung mit Themen von nur tagesaktueller Bedeutung nimmt weniger Zeit in Anspruch als bei hoher Sitzungskadenz. Eine höhere Sitzungskadenz würde ausserdem auch zusätzliche Kommissions- und Fraktionssitzungen mit sich bringen. Einer Debatte über Optimierungen unter Beibehaltung des Systems mit wenigen, mehrtägigen Sessionen verschloss sich das Präsidium hingegen nicht. Daraus ergab sich die Einführung der Aprilsession auf die Amtsdauer 2016/2020 hin.

Eine Anpassung von Art. 68 GeschKR in Bezug auf den Sessionsrhythmus erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.3.1.b Art. 71 GeschKR: Beschränkung der Dauer der Februar- und Aprilsession auf zwei Tage

Nach Art. 71 Abs. 1 dauert die Session höchstens drei Tage. In den Erläuterungen zur Wiedereinführung der Aprilsession in der Botschaft zum XVI. Nachtrag zum GeschKR (27.15.02) stellte das Präsidium fest: «Während die ordentlichen Sessionen im Juni, im September und im November in der Regel drei Tage in Anspruch nehmen, sollen die ordentlichen Sessionen im Februar und im April in der Regel nur zwei Tage (Montag und Dienstag) dauern.» In seiner Festlegung der Daten der ordentlichen Sessionen auf vier Jahre hinaus beschränkt sich das Präsidium deshalb darauf, die Februar- und die Aprilsession auf zwei Tage zu beschränken. Will es einen dritten Sessionstag vorsehen, gilt dieser nicht als Teil der ordentlichen Session, sondern als ausserordentliche Session nach Art. 69 GeschKR.

Eine Anpassung von Art. 71 GeschKR in Bezug auf die Beschränkung der Dauer der Februar- und Aprilsession erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.3.1.c Art. 75 GeschKR: Pflicht zur Eintragung in die Liste innert einer Stunde nach Sitzungsbeginn

Nach Art. 75 GeschKR haben sich die Mitglieder zu Beginn jeder Sitzung in eine Liste einzutragen. Wer sich innert einer Stunde nicht einträgt, gilt als abwesend. Das Präsidium sah sich wiederholt mit der Frage konfrontiert, wie strikt die Frist von einer Stunde durchzusetzen sei bzw. ob namentlich bei ganztägigen Sitzungen auch eine spätere Ankunft noch zur Bestätigung der Anwesenheit und zur Ausrichtung der Entschädigung (Art. 152 Abs. 1 GeschKR) berechtigt.

Das Präsidium schlägt vor, die Frist von einer Stunde auf zwei Stunden zu verlängern, diese Frist aber strikt durchzusetzen, was die Bezeichnung als «abwesend» im Protokoll und den Verzicht auf die Ausrichtung der Entschädigung anbelangt.

### 2.3.1.d Art. 75 GeschKR: Pflicht der Ratsmitglieder zum Abstimmen und Votieren am eigenen Sitzplatz

Nach Art. 75 Abs. 4 GeschKR kann Anträge stellen, sich an der Diskussion beteiligen sowie an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen, wer an seinem Platz ist. Da die Ratsmitglieder mit der neuen Abstimmungsanlage ihren «Badge» grundsätzlich an jedem Platz einstecken und sich in der Folge von dort aus an der Diskussion beteiligen oder abstimmen können, sah sich das Präsidium in der Pflicht, an die Bestimmung von Art. 75 Abs. 4 GeschKR zu erinnern. Es ist gewillt, diese Bestimmung auch mit den neuen Gegebenheiten durchzusetzen.

Eine Anpassung von Art. 75 GeschKR in Bezug auf die Pflicht der Ratsmitglieder zum Abstimmen und Votieren am eigenen Sitzplatz erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

## 2.3.2 Beratungen im Allgemeinen

### 2.3.2.a Art. 83 GeschKR: Elektronischer Massendruck der Beratungsunterlagen vor jeder Session

Nach Art. 83 GeschKR werden die Beratungsunterlagen den Mitgliedern des Kantonsrates laufend in elektronischer Form zur Verfügung gestellt. Sie müssen spätestens 14 Tage vor Sessionsbeginn in elektronischer Form zur Verfügung stehen und spätestens elf Tage vor Sessionsbeginn in gedruckter Form im Besitz der Ratsmitglieder sein. Als neue Dienstleistung stellen die Parlamentsdienste seit November 2016 vor jeder Session einen Zip-Ordner mit sämtlichen Beratungsunterlagen der betreffenden Session, geordnet nach Geschäftstitel und Art des Dokuments, zur Verfügung (siehe Abschnitt 1.2.3.a). Die Ratsmitglieder werden jeweils per Mail auf den Zip-Ordner aufmerksam gemacht und machen vom neuen Angebot rege Gebrauch.

Eine Anpassung von Art. 83 GeschKR in Bezug auf die elektronische Bereitstellung der Beratungsunterlagen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.3.2.b Art. 83 GeschKR: Verzicht auf Zustellung der Beratungsunterlagen in gedruckter Form

Auch wenn nach Art. 83 Abs. 2 Bst. b GeschKR die Beratungsunterlagen spätestens elf Tage vor Sessionsbeginn in gedruckter Form im Besitz der Ratsmitglieder sein müssen, ist es den Ratsmitgliedern bereits bisher möglich, auf den physischen Versand zu verzichten und sich auf die Beratungsunterlagen in elektronischer Form zu beschränken. Die Beschränkung auf die Beratungsunterlagen in elektronischer Form ist in jüngerer Zeit einfacher geworden, seitdem die Parlamentsdienste je Session einen Zip-Ordner mit sämtlichen Beratungsunterlagen zur Verfügung stellen (siehe Abschnitt 2.3.2.a).

Das Präsidium schlägt vor, Art. 83 Abs. 2 Bst. b GeschKR zu ergänzen, damit klargestellt ist, dass Ratsmitglieder auf die Zustellung der Beratungsunterlagen in gedruckter Form verzichten können.

#### 2.3.2.c Art. 83 GeschKR: Bereinigung des Broschürenversands (Rechnung sowie Geschäftsberichte)

Jeweils im Mai wird den Mitgliedern des Kantonsrates der sog. Broschürenversand zugestellt. Dabei handelt es sich um einen separaten Versand, der z.B. die Rechnung und den Geschäftsbericht des Kantons sowie die Jahres- und Geschäftsberichte der öffentlich-rechtlichen Anstalten umfasst. In der Berichtsperiode haben die Parlamentsdienste den Broschürenversand überprüft und bereinigt. Neu sind nur noch jene Berichte Teil des Versands, die von Gesetzes wegen vom Kantonsrat genehmigt oder zur Kenntnis genommen werden müssen. Aus diesem Grund sind z.B. die Geschäftsberichte der Psychiatrieverbände nicht mehr Teil des Broschürenversands, müssen sie doch nicht (mehr) vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen werden. Was weiterhin in Anspruch genommen werden kann, ist die Möglichkeit, die Geschäftsberichte auf den Tischen im Korridor vor dem Kantonsratssaal aufzulegen und sie auf diese Weise den Mitgliedern des Kantonsrates zur Verfügung zu stellen.

Eine Anpassung von Art. 83 GeschKR in Bezug auf den Versand von Jahres- und Geschäftsberichten erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.3.2.d Art. 84 GeschKR: Zulässigkeit von identischen Anträgen von der Regierung und aus der Mitte des Rates

Nach Art. 84 Abs. 2 GeschKR werden Anträge von Ratsmitgliedern während der Session ausgeteilt, wenn sie rechtzeitig den Parlamentsdiensten übermittelt werden. Andernfalls sind sie dem Präsidenten schriftlich einzureichen, der sie dem Rat mündlich bekannt gibt. Den Parlamentsdiensten und dem Ratspräsidenten schriftlich eingereichte Anträge bedürfen der Bestätigung des Antragstellers bei der Beratung.

Das Präsidium sah sich mit der Frage konfrontiert, ob ein Antrag aus der Mitte des Rates (graues Blatt) zulässig sei, wenn er identisch ist mit einem bereits gestellten Antrag der Regierung (rotes Blatt). Das Präsidium kam zum Schluss, dass identische Anträge zwar selten notwendig, aber doch zulässig sind. Zum einen können sie Ausdruck geben, dass die Regierung im Rat mit Unterstützung rechnen kann, zum anderen erlaubt dies eine von der Regierung abweichende Begründung desselben Antrags.

Eine Anpassung von Art. 84 GeschKR in Bezug auf die Zulässigkeit von identischen Anträgen von der Regierung und aus der Mitte des Rates erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.3.2.e Art. 85 GeschKR: Ordnungsanträge, die auf die Gestaltung der Session und der Sitzungen abzielen

Nach Art. 85 Abs. 1<sup>bis</sup> GeschKR sind Ordnungsanträge, die auf die Gestaltung der Session und der Sitzungen abzielen, unzulässig. Diese Bestimmung entstammt einem Antrag aus der Mitte des Rates im Rahmen der Beratung des XIV. Nachtrags zum GeschKR (27.14.01), der sicherstellen wollte, «dass es im Rat nicht zu ausufernden Diskussionen in Bezug auf die Ausgestaltung der Sitzungen kommt».

Das Präsidium legt diese Bestimmung eng aus, d.h. Ordnungsanträge sind lediglich dann unzulässig, wenn sie Beschlüsse des Präsidiums und der Ratsleitung betreffen, die mit Blick auf die Beratungen des Kantonsrates nebensächlich sind, z.B. die Verlängerung der Sitzung um eine Stunde oder die Ansetzung der Mittagspause. Beschlüsse des Präsidiums und der Ratsleitung hingegen, die grössere Auswirkungen haben können auf die Beratungen, können weiterhin mit

Ordnungsanträgen in Frage gestellt werden. Beispiele hierfür sind die Anzahl Sessionstage oder auch die Tagesordnung mit dem Verlauf der Beratungen.

Eine Anpassung von Art. 85 GeschKR in Bezug auf Ordnungsanträge, die auf die Gestaltung der Session und der Sitzungen abzielen, erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.3.2.f Art. 89 GeschKR: Recht der Regierung auf eine kurze abschliessende Stellungnahme

Nach Art. 89 GeschKR wird die Diskussion sofort abgebrochen, wenn Schluss der Diskussion verlangt und von der Mehrheit der Ratsmitglieder beschlossen wird. Der Präsident hat vor der Beschlussfassung auf diese Folge hinzuweisen. Dem Berichterstatter der vorberatenden Kommission und der Regierung steht eine kurze abschliessende Stellungnahme zu.

Das Präsidium ermahnt die Regierung, ihr Privileg, noch zu sprechen, nachdem Schluss der Diskussion beschlossen wird, nicht zu strapazieren, sondern – wie von Art. 89 Abs. 3 GeschKR verlangt – tatsächlich kurz und abschliessend Stellung zu nehmen. Weder erachtet es das Präsidium als opportun, dass ein mehrminütiges Votum gehalten wird, noch, dass neue Aspekte in die Diskussion eingebracht oder Einwürfe formuliert werden, auf die der Rat nicht mehr reagieren kann. Hält sich die Regierung nicht an diese Regeln, lädt das Präsidium die Ratsleitung ein, zu intervenieren und die Vorgabe von Art. 89 GeschKR durchzusetzen.

Eine Anpassung von Art. 89 GeschKR in Bezug auf das Recht der Regierung auf eine kurze abschliessende Stellungnahme erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

## 2.3.3 Beratungen von Vorlagen

### 2.3.3.a Art. 91 GeschKR: Einbringen von Vorlagen durch die ständigen Kommissionen

Nach Art. 91 Abs. 2 GeschKR können das Präsidium und die ständigen Kommissionen selbständig Vorlagen einbringen. Der Regierung bleibt das Recht gewahrt, dazu in einem Bericht Stellung zu nehmen. Die Rechtspflegekommission stützte sich auf Art. 91 Abs. 2 GeschKR, als sie selbständig den Nachtrag zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (22.18.04) und den XVII. Nachtrag zum GeschKR (27.18.01) einbrachte.

Das Präsidium sah sich aufgrund dessen mit der Frage konfrontiert, ob das Einbringen der beiden Erlasse durch die Rechtspflegekommission zulässig sei, zumal sich bisher das selbständige Einbringen von Vorlagen durch ständige Kommissionen auf Berichte bzw. Berichterstattungen, im Fall der Rechtspflegekommission zusätzlich auf Untersuchungen beschränkte. Ansonsten brachten die ständigen Kommissionen Vorlagen nicht selbständig ein, stattdessen beauftragten sie mittels Motionen und Postulaten die Regierung.<sup>64</sup>

Das Präsidium bejaht das in Art. 91 Abs. 2 GeschKR festgehaltene Recht des Präsidiums und der ständigen Kommissionen, selbständig Vorlagen einzubringen. Allerdings müssen sich das Präsidium und die ständigen Kommissionen dabei im Rahmen ihres Auftrags bewegen. Es ist deshalb zulässig, dass das Präsidium Änderungen des GeschKR vorschlägt, weil dies nach Art. 7 Abs. 1 Bst. f GeschKR zu den Aufgaben des Präsidiums gehört. Hingegen ist es nicht zulässig (und auch nicht zweckmässig), dass die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kom-

---

<sup>64</sup> Motionen und Postulate von ständigen Kommissionen seit dem Jahr 2004: Rechtspflegekommission: zwei Motionen; Staatswirtschaftliche Kommission: zwei Motionen; Finanzkommission: drei Motionen, drei Postulate; Kommission für Aussenbeziehungen: zwei Motionen.

mission oder die Finanzkommission selbständig Vorlagen in jedwedem Bereich kantonaler Zuständigkeit einbringen können. Vielmehr bleibt die jeweilige ständige Kommission auch hier an ihren Auftrag gebunden.

Das Präsidium schlägt vor, in Art. 91 Abs. 2 GeschKR klarzustellen, dass das Präsidium und die ständigen Kommissionen auch bei ihrem Recht, selbständig Vorlagen einzubringen, im Rahmen ihres Auftrags handeln müssen. Hinzu kommen in Abs. 1 eine sprachliche Bereinigung («Entschluss» statt «Antrieb») und die Streichung einer fehlerhaften Fussnote.

### 2.3.3.b Art. 95 GeschKR: Möglichkeiten und Grenzen von Aufträgen des Kantonsrates

Nach Art. 95 GeschKR können bei der Beratung einer Vorlage der vorberatenden Kommission, der Regierung oder dem Präsidium Aufträge erteilt werden. Das Präsidium sah sich wiederholt mit der Frage konsultiert, was Gegenstand von Aufträgen nach Art. 95 GeschKR sein kann und was nicht. Die Parlamentsdienste entwarfen zu diesem Zweck eine Auslegungshilfe.

Demnach sind Aufträge lediglich dann zulässig, wenn der Gegenstand des Auftrags in der Zuständigkeit des Kantonsrates ist bzw. das Ergebnis aus der Auftragerfüllung wieder in den Kantonsrat zurückkehrt. Unzulässig sind Aufträge, die in die Zuständigkeit von Regierung und Staatsverwaltung eingreifen. Zudem muss der Auftrag einen Zusammenhang mit dem Gegenstand der Vorlage haben, die beraten wird. Demgegenüber können Motionen und Postulate bezuglos eingereicht werden. Konsequenz dessen ist, dass Aufträge nach Art. 95 GeschKR im Gegensatz zu Motionen und Postulaten keiner Klärung des Eintretens bedürfen, da sie im Rahmen der Beratung einer Vorlage behandelt werden. Auch fehlt eine Bestimmung, welche die Regierung berechtigen oder verpflichten würde, zum eingereichten Auftrag Stellung zu nehmen bzw. dem Rat Antrag zu stellen.

Eine Anpassung von Art. 95 GeschKR in Bezug auf die Möglichkeiten und Grenzen von Aufträgen des Kantonsrates erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.3.3.c Art. 95 GeschKR: Aufträge anstelle von Konsultativfragen bei mehrstufigen Gesetzgebungsprozessen

Das Präsidium sah sich wiederholt mit der Frage konfrontiert, ob es möglich sei, dem Rat Konsultativfragen zu stellen, um in einem mehrstufigen Gesetzgebungsprozess früh die Haltung des Kantonsrates in Erfahrung zu bringen, z.B. um auf der Grundlage eines Berichts aus verschiedenen Varianten die Grundzüge eines noch vorzulegenden Erlasses zu bestimmen.

Das Präsidium hält fest, dass das GeschKR das Instrument der Konsultativfragen nicht kennt. Stattdessen bietet sich auch für diese Fälle das Instrument des Auftrags nach Art. 95 GeschKR an. Dieses Vorgehen kam z.B. bei der Beratung des Berichts 40.14.06 «Überprüfung des Kommissionensystems und der Kommissionen des Kantonsrates» zur Anwendung und hat sich bewährt.

Eine Anpassung von Art. 95 GeschKR in Bezug auf Konsultativfragen bei mehrstufigen Gesetzgebungsprozessen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.3.3.d Art. 95 GeschKR: Frist von drei Jahren für die Erfüllung von Aufträgen des Kantonsrates

Mit dem XVI. Nachtrag zum GeschKR wurde – aufgrund der gutgeheissenen Motion 42.15.06 «Fristen zur Bearbeitung von gutgeheissenen Motionen und Postulaten» – für die Umsetzung von gutgeheissenen Motionen und Postulaten eine Frist von drei Jahren festgelegt. Für die Erfüllung von Aufträgen nach Art. 95 GeschKR schreibt das GeschKR keine Frist vor, auch wenn sich der

Kantonsrat bei der Beratung des Berichts über den Stand der Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge – die sog. «Liste B» – schon bisher an einer Frist von drei Jahren orientierte.

Das Präsidium schlägt vor, Art. 95 GeschKR zu ergänzen, um klarzustellen, dass auch für die Erfüllung von Aufträgen nach Art. 95 GeschKR eine Frist von drei Jahren gilt.

#### 2.3.3.e Art. 97 GeschKR: Entfernung von gegenstandslos gewordenen Vorlagen aus dem Geschäftsverzeichnis

Nach Art. 97 GeschKR kann eine Vorlage nur durch Beratung und Verabschiedung, durch Nichteintreten oder durch Ablehnung vom Geschäftsverzeichnis abgesetzt werden. Diese Bestimmung hat zur Folge, dass eine Vorlage, die gegenstandslos geworden ist, durch einen Nichteintretensbeschluss des Kantonsrates erledigt werden müsste, obschon ein Eintreten auf die Vorlage gar keine Option mehr ist. Beispiele für gegenstandslos gewordene Vorlagen sind Förderbeiträge an die Vereinigung von zwei Gemeinden, die jedoch zwischenzeitlich an der Urne abgelehnt worden ist.<sup>65</sup>

Das Präsidium schlägt vor, Art. 97 GeschKR zu ergänzen, um dem Präsidium die Möglichkeit einzuräumen, gegenstandslos gewordene Vorlagen aus dem Geschäftsverzeichnis zu entfernen.

#### 2.3.3.f Art. 102 GeschKR: Terminierung der Schlussabstimmungen auf den Schluss der Session

Nach Art. 102 Abs. 1 GeschKR findet die Schlussabstimmung in der Regel am letzten Sessionstag statt. Das Präsidium sah sich wiederholt mit der Forderung konfrontiert, die Schlussabstimmungen innerhalb des letzten Sessionstags vorzuziehen, es hält jedoch an der Praxis fest, die Schlussabstimmungen verlässlich am Schluss der Session durchzuführen und sich nicht von allfälligen An- und Abwesenheiten beeinflussen zu lassen.

Das Präsidium schlägt vor, Art. 102 Abs. 1 GeschKR zu ergänzen, um klarzustellen, dass die Schlussabstimmung in der Regel am Schluss des letzten Sessionstages stattfindet.

#### 2.3.3.g Art. 103 GeschKR: Voraussetzungen für das Aufschieben von Gesamt- abstimmungen

Umfassen Vorlagen sowohl ein Geschäft (oder mehrere Geschäfte) mit zwei Lesungen als auch ein Geschäft (oder mehrere Geschäfte) mit einer Lesung, stellt sich die Frage, ob die Gesamt- abstimmung über das Geschäft mit einer Lesung aufgeschoben werden soll bis zur Schluss- abstimmung über das Geschäft mit zwei Lesungen, also meistens eine Session später. Das Präsi- dium sieht die Voraussetzung für ein Aufschieben der Gesamt- abstimmung dann als gegeben, wenn – was der Regelfall sein dürfte – für die Gesamt- und die Schlussabstimmung wichtig ist, dass das gesamthafte Beratungsergebnis bekannt ist.

Eine Anpassung von Art. 103 GeschKR in Bezug auf die Voraussetzungen für das Aufschieben von Gesamt- abstimmungen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

---

<sup>65</sup> Z.B. der Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Gossau und Andwil (38.15.01) sowie der Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden Uznach und Schmerikon (38.15.02).

## 2.3.4 Parlamentarische Vorstösse

### 2.3.4.a Art. 107 GeschKR: Voraussetzungen für das Einreichen von parlamentarischen Vorstössen

Nach Art. 107 Abs. 1 GeschKR können Mitglieder und Fraktionen Motionen, Postulate, Interpellationen und Einfache Anfragen einreichen. Kommissionen können Motionen und Postulate einreichen. In der Berichtsperiode beschäftigte sich das Präsidium wiederholt mit den folgenden Fragen: Soll es eine Obergrenze geben in Bezug auf die Anzahl parlamentarischer Vorstösse, die ein Ratsmitglied einreichen darf? Wie weit dürfen Ratsmitglieder bei parlamentarischen Vorstössen gehen, wenn sie persönlich vom Gegenstand des Vorstosses betroffen sind? Bis zu welchem Grad dürfen Ratsmitglieder Insiderwissen zum Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen machen?

Auch wenn das Präsidium bei allen Fragen erkennt, dass es ein Zuviel an Vorstössen, an persönlicher Betroffenheit und an Verwendung von Insiderwissen geben kann und zuweilen gibt, erachtet es eine Anpassung von Art. 107 GeschKR in Bezug auf die Voraussetzungen für das Einreichen von parlamentarischen Vorstössen nicht als notwendig.

### 2.3.4.b Art. 107 GeschKR: Erweiterung des Instrumentariums an parlamentarischen Vorstössen

Die Motion 42.14.22 «Stärkung des Kantonsrates durch Einführung der parlamentarischen Initiative» wollte das Instrumentarium an parlamentarischen Vorstössen mit der parlamentarischen Initiative ergänzen. Der Rat trat nicht auf die Motion ein und folgte damit dem Antrag des Präsidiums, das befand, dass das heutige System, das auf die Vorarbeit von Regierung und Verwaltung setzt, für eine qualitativ gute Gesetzgebung und eine sachlich gut fundierte Beratung durch den Kantonsrat bürgt. Die Einführung der parlamentarischen Initiative hätte das verfassungsmässig gebotene Zusammenwirken von Kantonsrat und Regierung grundlegend neu gestaltet, wobei fraglich ist, ob die von der Motion geforderte Ergänzung des GeschKR eine genügende gesetzliche Grundlage für eine solch weitreichende Änderung im Zusammenwirken von Kantonsrat und Regierung darstellen würde.

Eine Anpassung von Art. 107 GeschKR in Bezug auf die Erweiterung des Instrumentariums an parlamentarischen Vorstössen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.3.4.c Art. 107 GeschKR: Höchstzahl an Erstunterzeichnenden bei parlamentarischen Vorstössen

Das GeschKR macht keine Aussagen zur zulässigen Zahl an Erstunterzeichnenden eines parlamentarischen Vorstosses. Das Präsidium hat jedoch eine Vorgabe definiert, die es in der Berichtsperiode bestätigt hat: Zulässig bei allen Arten von parlamentarischen Vorstössen sind höchstens drei Erstunterzeichnende bzw. mehr als drei Erstunterzeichnende lediglich in jenen Fällen, in denen alle Erstunterzeichnenden einer anderen Fraktion angehören. Da sich in der aktuellen Amtsdauer 2016/2020 vier Fraktionen gebildet haben, sind mehr als vier Erstunterzeichnende nicht möglich.

Das Präsidium schlägt vor, Art. 107 GeschKR mit einem neuen Abs. 2<sup>bis</sup> zu ergänzen, der im Sinn der bisherigen Vorgabe des Präsidiums festhält, dass mehr als drei Erstunterzeichnende von Motionen, Postulaten, Interpellationen und Einfachen Anfragen lediglich in jenen Fällen zulässig sind, in denen alle Erstunterzeichnenden einer anderen Fraktion angehören.

#### 2.3.4.d Art. 115 GeschKR: Beschränkung der Redezeit für die Begründung von Motionen und Postulaten

Nach Art. 115 Abs. 3 GeschKR erhält der Erstunterzeichner für höchstens 15 Minuten das Wort zur Begründung. Das Präsidium sah sich mit der Frage konfrontiert, wie die zeitliche Beschränkung auszulegen sei, wenn es mehr als eine Erstunterzeichnerin oder einen Erstunterzeichner gibt. Das Präsidium erachtet es als zulässig, dass am Anfang mehr als eine Erstunterzeichnerin oder ein Erstunterzeichner das Wort zur Begründung verlangen, doch die Beschränkung auf höchstens 15 Minuten gilt gesamthaft für alle Erstunterzeichnenden und nicht für jede und jeden einzeln.

Eine Anpassung von Art. 115 GeschKR in Bezug auf die Beschränkung der Redezeit für die Begründung von Motionen und Postulaten erachtet das Präsidium nicht als notwendig. Das Präsidium schlägt einzig eine sprachliche Bereinigung in Art. 115 GeschKR vor: In Angleichung an Art. 93 GeschKR und an die gelebte Praxis wird Eintreten «bestritten», nicht «bekämpft».

#### 2.3.4.e Art. 123 GeschKR: Höchstzahl an Fragestellerinnen und Fragestellern bei Einfachen Anfragen

Nach Art. 123 Abs. 1 GeschKR enthält die Einfache Anfrage eine Frage über einen Gegenstand der Staatstätigkeit. Sie wird nur vom Fragesteller unterzeichnet. Das Präsidium sah sich mit der Frage konfrontiert, ob die Einfache Anfrage nach dem Wortlaut der Bestimmung lediglich eine Fragestellerin oder einen Fragesteller haben kann. Das Präsidium legt die Bestimmung gleich aus wie die Bestimmungen zu den übrigen parlamentarischen Vorstössen (bei denen vom «Erstunterzeichner», ebenfalls im Singular, die Rede ist), d.h. zulässig sind höchstens drei Fragestellerinnen oder Fragesteller bzw. mehr als drei Fragestellerinnen oder Fragesteller lediglich in jenen Fällen, in denen alle Fragestellerinnen oder Fragesteller einer anderen Fraktion angehörten.

Eine Anpassung von Art. 123 GeschKR in Bezug auf die Höchstzahl an Fragestellerinnen und Fragestellern bei Einfachen Anfragen erachtet das Präsidium nicht als notwendig. Hingegen wird mit der Anpassung von Art. 107 GeschKR die bisherige Auslegung im Geschäftsreglement des Kantonsrates ausdrücklich festgehalten (siehe Abschnitt 2.3.4.c).

#### 2.3.4.f Art. 124 GeschKR: Weiterleitung von Vorstössen mangels Zuständigkeit der Regierung

Nach Art. 124 GeschKR tritt das Präsidium oder die ständige Kommission an die Stelle der Regierung, wenn sie zur Behandlung eines Vorstosses nicht zuständig ist. Angesprochen sind parlamentarische Vorstösse wie die Einfache Anfrage 61.18.34 «Klare Bezeichnungen für Abstimmungsvorlagen», die sich fälschlicherweise an die Regierung richten, obschon der Gegenstand des Vorstosses im Zuständigkeitsbereich des Präsidiums liegt. In diesen Fällen leitet die Regierung den Vorstoss zur Stellungnahme bzw. zur Beantwortung an das Präsidium (oder die ständige Kommission) weiter. Eine Berichtigung des Vorstosses selbst wird nicht verlangt.

Eine Anpassung von Art. 124 GeschKR in Bezug auf die Weiterleitung von Vorstössen wegen Nichtzuständigkeit der Regierung erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.3.5 Abstimmungen

#### 2.3.5.a Art. 132 GeschKR: Erfordernis der einfachen Mehrheit der stimmenden Mitglieder

Nach Art. 132 Abs. 1 GeschKR entscheidet in der Abstimmung die Mehrheit der stimmenden Mitglieder. Dabei stellt sich die Frage, wie mit den Enthaltungen umzugehen sei, denn werden jene Ratsmitglieder, die sich enthalten, zu den stimmenden Mitgliedern hinzugezählt, ist es möglich,

dass es z.B. zwar mehr Ja-Stimmende als Nein-Stimmende gibt, die Ja-Stimmenden aber nicht die Mehrheit der stimmenden Mitglieder ausmachen.

Das Präsidium schlägt vor, Art. 132 Abs. 1 GeschKR so zu präzisieren, dass die einfache Mehrheit der stimmenden Mitglieder verlangt wird, d.h. die Enthaltungen fallen ausser Betracht.

#### 2.3.5.b Art. 132 GeschKR: Unterstellung einer Vorlage unter das obligatorische Referendum

Nach Art. 132 Abs. 2 Bst. b GeschKR ist ein Drittel (40) der Mitglieder des Kantonsrates für ein Referendumsbegehren aus der Mitte des Kantonsrates erforderlich. Das Referendumsbegehren aus der Mitte des Kantonsrates, kurz Ratsreferendum, führt dazu, dass ein dem fakultativen Referendum unterstehender Erlass der Volksabstimmung zu unterstellen ist. Neben dem Ratsreferendum gibt es noch das Referendumsbegehren aus der Mitte des Volkes. Eine weitere Möglichkeit, z.B. die freiwillige Unterstellung eines Erlasses unter die Volksabstimmung durch die Regierung oder ein Antrag aus der Mitte des Rates auf Änderung jener Beschlussziffer, die festhält, dass ein Erlass dem fakultativen, nicht dem obligatorischen Referendum untersteht, gibt es nicht, da die Voraussetzungen für das fakultative und das obligatorische Referendum im Gesetz abschliessend festgehalten sind und nicht durch einen Beschluss des Kantonsrates umgangen werden können. Schwieriger ist es, wenn – was im Rat auch schon der Fall war – der Verdacht geäussert wird, die von der Regierung in der Botschaft aufgeführten Werte seien nicht korrekt. Doch auch in diesen Fällen können die gesetzlichen Voraussetzungen nicht umgangen werden.

Eine Anpassung von Art. 132 GeschKR in Bezug auf die Unterstellung einer Vorlage unter das obligatorische Referendum erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

#### 2.3.5.c Art. 133 GeschKR: Stichentscheid durch Vizepräsidentin oder Vizepräsidenten bei Stimmengleichheit

Nach Art. 133 Abs. 1 GeschKR stimmt der Präsident nur, wenn Stimmengleichheit festgestellt ist. Das Präsidium sah sich mit der Frage konfrontiert, ob das mit dieser Bestimmung verbundene Recht, den Stichentscheid zu fällen, nicht nur der Kantonsratspräsidentin oder dem Kantonsratspräsidenten zukommt, sondern auch der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten, wenn sie oder er die Ratsleitung innehat (z.B. bei der Beratung von parlamentarischen Vorstössen). Das Präsidium bejaht dies, da es davon ausgeht, dass die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident in diesen Fällen die Kantonsratspräsidentin oder den Kantonsratspräsidenten mit allen Rechten und Pflichten vertritt (siehe auch Art. 9 GeschKR).

Eine Anpassung von Art. 133 GeschKR in Bezug auf die Unterstellung einer Vorlage unter das obligatorische Referendum erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.3.6 Wahlen

#### 2.3.6.a Art. 139 GeschKR: Präzisierung der Regeln für den zweiten und den dritten Wahlgang

Nach Art. 139 Abs. 2 GeschKR kann vom dritten Wahlgang an für den Kandidaten, der im vorhergehenden Wahlgang die geringste Stimmenzahl erhalten hat, sowie für einen neuen Kandidaten keine gültige Stimme mehr abgegeben werden. Das Präsidium sah sich mit der Frage konfrontiert, was genau «vom dritten Wahlgang an» heisst, spricht: Wird die Kandidatenliste nach dem zweiten oder nach dem dritten Wahlgang geschlossen?

Das Präsidium schlägt vor, Art. 139 Abs. 2 GeschKR so zu präzisieren, dass klar ist, dass die Kandidatenliste nach dem zweiten Wahlgang geschlossen wird. Überdies soll – analog zu Art.

143 Abs. 4 GeschKR – klargestellt werden, dass bei Stimmgleichheit die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident das Los zieht.

### 2.3.6.b Art. 141 GeschKR: Stellung und Verfahren von Genehmigungen von Wahlen durch den Kantonsrat

Das Präsidium schlägt die Anpassung von Art. 141 Abs. 1 GeschKR vor, um klarzustellen, dass nicht nur Wahlen, sondern auch Genehmigungen von Wahlen geheim sind (siehe Abschnitt 2.1.1.a).

### 2.3.6.c Art. 143 GeschKR: Wahlverfahren und erforderliche Mehrheit bei Listenwahlen

Nach Art. 143 Abs. 2 GeschKR wird bei Listenwahlen das absolute Mehr nach der Zahl der Stimmzettel ermittelt, die wenigstens einen gültigen Namen enthalten. Dies kann dazu führen, dass das absolute Mehr zur hohen Hürde wird, wenn viele Stimmende zwar gültig stimmen, aber z.B. lediglich die Kandidaturen ihrer eigenen Fraktion unterstützen. Dann besteht das Risiko, dass kaum jemand oder niemand das absolute Mehr erreicht, selbst in Fällen, in denen es gar nicht mehr Kandidierende als Sitze gibt.

Dies wiederum führt zur Folgefrage, wie das weitere Vorgehen ist, wenn bei einer Listenwahl nicht alle Sitze besetzt werden können, weil Kandidierende das absolute Mehr verpasst haben. Grundsätzlich müsste in der Folge das Verfahren nach Art. 139 Abs. 2 GeschKR zur Anwendung kommen, doch dieses kann bei Listenwahlen zu problematischen Ergebnissen führen, z.B. dass nicht alle Sitze besetzt werden können oder die Wahl einer Kandidatur nicht verhindert werden kann, obschon sie lediglich auf geringen Zuspruch stösst.

Das Präsidium ist deshalb eingeladen, vor der Wahl bzw. spätestens nach dem ersten Wahlgang das Wahlverfahren zu klären. Gegebenenfalls muss von der Listenwahl abgerückt werden, was der Rat nach Art. 143 Abs. 1 GeschKR beschliessen kann, oder den Fraktionen muss Zeit eingeräumt werden für Absprachen oder neue Wahlvorschläge.

Eine Anpassung von Art. 143 GeschKR in Bezug auf das Wahlverfahren und die erforderliche Mehrheit bei Listenwahlen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

## 2.3.7 Protokoll und Aufzeichnung

### 2.3.7.a Art. 145 f. GeschKR: Überprüfung der Protokollierungspraxis beim Kantonsratsprotokoll

Der Kantonsrat lud das Präsidium im Jahr 2014 ein, die Protokollierungspraxis des Kantonsrates zu überprüfen. Je nach Ergebnis der Überprüfung sei eine Änderung der Protokollierungspraxis vorzuschlagen. In ihrem Bericht zuhanden des Präsidiums stellten die Parlamentsdienste fest, dass sich eindeutiger Handlungsbedarf weder mit Blick auf die Protokollierungspraxis in den anderen Kantonsparlamenten noch aufgrund der Ergebnisse der Umfrage bei den verschiedenen Nutzergruppen herleiten lässt.

Das Präsidium brachte zum Ausdruck, dass es ihm ein Anliegen ist, die hohe Qualität des Kantonsratsprotokolls beizubehalten, da es dieses als wichtiges Produkt und Arbeitsinstrument erachtet. Es anerkannte gleichzeitig die Bedeutung eines gut redigierten Kantonsratsprotokolls für die Auslegung und Anwendung des vom Kantonsrat erlassenen kantonalen Rechts. Dass die Ergebnisse der Überprüfung jene aus dem Jahr 2002 bestätigen, erachtete das Präsidium als weiteres Indiz, die aktuelle Protokollierungspraxis beizubehalten. Zwingenden Handlungsbedarf sah das Präsidium deshalb keinen. Falls die Parlamentsdienste Potenzial für Feinjustierungen sehen, können sie diese eigenständig vornehmen.

Eine Anpassung von Art. 145 f. GeschKR in Bezug auf die Protokollierungspraxis beim Kantonsratsprotokoll erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### 2.3.7.b Art. 149 GeschKR: Verhandlungssprache und Unterstützung durch die elektronische Spracherkennung

Nach Art. 149 Abs. 1 GeschKR werden die Verhandlungen des Kantonsrates zur Erleichterung der Protokollführung durch technische Hilfsmittel im Wortlaut aufgenommen. Seit dem Jahr 2017 nutzen die Parlamentsdienste die Audioaufnahmen für die elektronische Spracherkennung mit einer neu beschafften Anwendung, die sich zwischenzeitlich sehr bewährt hat und auch in anderen Kantonsparlamenten eingeführt worden ist. Was die Anwendung auszeichnet, ist, dass das Programm die Sprechweise der einzelnen Votantinnen und Votanten «lernt», weshalb die Spracherkennungsqualität besser wird, je mehr Wortmeldungen verarbeitet werden. Auf diese Weise kann die Protokollierung – wenigstens von Debatten in der Schriftsprache – beschleunigt werden.

Nicht zuletzt deshalb hält das Präsidium an der Schriftsprache als Verhandlungssprache im Rat fest. Die Schriftsprache erleichtert die Protokollführung erheblich. Dies verdeutlichen auch die Erfahrungen aus den vorberatenden Kommissionen, deren Beratungen in Mundart geführt werden. Die Aufbereitung dieser Protokolle beansprucht deutlich mehr Zeit und ist inhaltlich wesentlich aufwendiger als die Aufbereitung des Kantonsratsprotokolls. Dass der Rat diese Haltung teilt, machte er mit dem Entscheid deutlich, nicht auf die Motion 42.16.06 «Sprachenvielfalt auch im Kantonsrat» einzutreten und damit dem Antrag des Präsidiums zu folgen.

Eine Anpassung von Art. 149 GeschKR in Bezug auf die Verhandlungssprache und die Unterstützung durch die elektronische Spracherkennung erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

## 2.4 Entschädigungen

### 2.4.1 Präsidenten und Berichterstatter

#### 2.4.1.a Art. 156 und 158<sup>bis</sup> GeschKR: Neuregelung der Repräsentations- und Aufwandentschädigungen

Nach Art. 156 und 158<sup>bis</sup> GeschKR erhalten Präsident und Vizepräsident des Kantonsrates je Amtsjahr eine Repräsentationsentschädigung, die Präsidenten der ständigen Kommissionen und die Fraktionspräsidenten je Jahr eine Aufwandentschädigung. Die Höhe der Repräsentations- und Aufwandentschädigungen legt das Präsidium fest.

Im Jahr 2015 nahm das Präsidium die Kritik an der Entschädigungsregelung zum Anlass, die Entschädigungen für Kantonsratspräsidentinnen und Kantonsratspräsidenten neu zu regeln. Ziel der Neuregelung war es, Fehlanreize zu beseitigen, eine angemessene Entschädigung der verantwortungsvollen Funktionen sicherzustellen, aber auch zu verhindern, dass die Gesamtentschädigung so hoch werden kann, dass sie aus Sicht von Kantonsrat und Öffentlichkeit als übertrieben lukrativ wahrgenommen wird.

Das Präsidium beschloss, vom alten Modell Abschied zu nehmen, das über die Repräsentationsentschädigung hinaus die Ausrichtung von Taggeldern erlaubt hatte. Stattdessen wurde die Entschädigung pauschaliert und für Kantonsratspräsidentinnen und Kantonsratspräsidenten auf eine von Fr. 9000.– auf Fr. 30'000.– erhöhte Repräsentationsentschädigung beschränkt; die zusätzliche Ausrichtung von Taggeldern für Repräsentationen ist nicht mehr vorgesehen. Für Ratsvizepräsidentinnen und -vizepräsidenten wurde die Repräsentationsentschädigung von Fr. 4500.– auf Fr. 5000.– erhöht. Ebenfalls erhöht wurden die Aufwandentschädigungen der Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen (von Fr. 3000.– auf Fr. 4000.–) und der Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten (von Fr. 3000.– auf Fr. 5000.–).

Eine Anpassung von Art. 156 und 158<sup>bis</sup> GeschKR in Bezug auf die Repräsentations- und Aufwandschädigungen erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

## **2.4.2 Fraktionen**

### **2.4.2.a Art. 158 GeschKR: Ausrichtung der Entschädigung für eine zusätzliche Fraktionssitzung**

Nach Art. 158 GeschKR kann das Präsidium zur Vorbereitung der Beratung anspruchsvoller Vorlagen die Ausrichtung der Entschädigung für eine zusätzliche Fraktionssitzung beschliessen. In der Berichtsperiode machte das Präsidium zweimal von seinem Recht Gebrauch, eine zusätzliche Fraktionssitzung entschädigen zu lassen, wenn sich die Beratung von Vorlagen in den Fraktionen als besonders anspruchsvoll erweist: zum einen beim Planungs- und Baugesetz (22.15.08), zum anderen beim XV. Nachtrag zum Steuergesetz (22.18.12).

Eine Anpassung von Art. 158 GeschKR in Bezug auf die Ausrichtung der Entschädigung für eine zusätzliche Fraktionssitzung erachtet das Präsidium nicht als notwendig.

### **2.4.2.b Art. 160 GeschKR: Streichen der Fraktionsvergütungen für fraktionslose Ratsmitglieder**

Nach Art. 160 Abs. 2 GeschKR erhalten Mitglieder des Kantonsrates, die keiner Fraktion angehören, eine jährliche Vergütung in der Höhe des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied. Dieser Zuschlag beträgt nach Ziff. 2 Bst. b des Kantonsratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (sGS 131.12) Fr. 2400.– je Jahr.

Das Präsidium ist der Meinung, dass die Ausrichtung von Fraktionsvergütungen für fraktionslose Mitglieder des Kantonsrates systemfremd ist, da die Fraktionsvergütungen – wie es die Bezeichnung sagt – nicht den einzelnen Ratsmitgliedern zugutekommen sollten, sondern den Fraktionen bzw. den Fraktionssekretariaten. Dies kommt auch in Art. 159 Abs. 2 GeschKR zum Ausdruck, der festhält, dass sich die Vergütung auf den Personal- und Sachaufwand des Sekretariats sowie auf die Beschaffung von Unterlagen für die Fraktionstätigkeit erstreckt.

Das Präsidium schlägt vor, Art. 160 Abs. 2 GeschKR zu streichen und damit fraktionslosen Mitgliedern des Kantonsrates keine Vergütung in der Höhe des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied auszurichten. Da im Kantonsrat aktuell alle Ratsmitglieder einer Fraktion angehören, hat die Streichung von Art. 160 Abs. 2 GeschKR aktuell keine finanziellen Auswirkungen.

### **3 Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren:

1. auf den Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018 und den XVIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates einzutreten;
2. die Regierung einzuladen<sup>66</sup>, bei der in Aussicht gestellten Totalrevision des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) die vom Präsidium aufgeworfenen Fragen in Bezug auf die Form und den Inhalt der erläuternden Berichte zu erörtern und zu klären;
3. das Präsidium einzuladen<sup>67</sup>, die Entschädigungen der Mitglieder des Kantonsrates zu überprüfen und dem Kantonsrat gegebenenfalls eine Anpassung des Kantonsratsbeschlusses über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrates (sGS 131.12) zu beantragen.

Im Namen des Präsidiums

Imelda Stadler  
Präsidentin

Canisius Braun  
Staatssekretär

---

<sup>66</sup> Auftrag nach Art. 95 GeschKR.

<sup>67</sup> Auftrag nach Art. 95 GeschKR.

## XVIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates

Entwurf des Präsidiums vom 4. April 2019

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht des Präsidiums vom 4. April 2019<sup>68</sup> Kenntnis genommen und

erlässt:

### I.

Der Erlass «Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979»<sup>69</sup> wird wie folgt geändert:

#### Art. 2    b) Formen

<sup>1</sup> Der Kantonsrat übt seine Befugnisse aus durch:

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

---

<sup>68</sup> ABI 2019, ●●.

<sup>69</sup> sGS 131.11.

Art. 7 d) Zuständigkeit

<sup>1</sup> Das Präsidium:

- a) plant die Ratstätigkeit auf wenigstens vier Jahre und legt darin die Daten der ordentlichen Sessionen fest;
- b) setzt das Geschäftsverzeichnis der Sessionen nach Anhören der Regierung fest;
- c) wählt Mitglieder und Präsidenten der Kommissionen, soweit sie nicht vom Kantonsrat gewählt werden;
- c<sup>bis</sup>) wählt auf Antrag des Staatssekretärs die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste und legt vorgängig das entsprechende Wahlverfahren fest;
- c<sup>ter</sup>) bezeichnet bei vom Kantonsrat eingereichten Standesinitiativen die Vertretung für die Anhörung durch die zuständige Kommission der eidgenössischen Räte;
- c<sup>quater</sup>) genehmigt die Wahl der Leiterin oder des Leiters der kantonalen Fachstelle für Datenschutz bzw. die Auflösung des Dienstverhältnisses;
- c<sup>quinquies</sup>) genehmigt die Wahl der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle bzw. die Auflösung des Dienstverhältnisses;**
- d) legt das Reglement aus und überwacht dessen Anwendung;
- e) unterbreitet dem Kantonsrat auf Mitte der vierjährigen Amtsdauer einen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes und schlägt gegebenenfalls Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor;
- f) bereitet Reglementsänderungen und Beschlüsse vor, welche die Geschäftsordnung des Kantonsrates betreffen;
- g) bereitet den Abschnitt «Kantonsrat» des Budgets vor und überwacht diese Ausgaben;
- h) vereinbart mit dem Staatssekretär die unterstützenden Leistungen der Staatskanzlei im Aufgabenbereich der Parlamentsdienste.

<sup>2</sup> Entscheide des Präsidiums können an den Kantonsrat weitergezogen werden.

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

<sup>4</sup> Das Präsidium beantragt dem Kantonsrat Grösse und Zusammensetzung der Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien.

**<sup>5</sup> Das Präsidium pflegt den Austausch mit dem Jugendparlament. Es behandelt dessen Forderungen, soweit sie sich an den Kantonsrat richten.**

Art. 14 Rechtspflegekommission

a) allgemein

<sup>1</sup> Die Rechtspflegekommission ~~berät folgende Angelegenheiten~~ **verprüft aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen:**

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

e) ~~Aufsicht über die~~ **Amtsführung der** Strafuntersuchungs- und Vollzugsbehörden, ~~und das~~ **des** Konkursamtes sowie ~~über die~~ **der** Gerichte und ~~die~~ **der** ihnen ~~unterstellten~~ **nachgeordneten** Behörden, ~~Beamten und Angestellten.~~

<sup>1bis</sup> Sie berät insbesondere vor:

- a) **die Gültigkeit der Wahl der Mitglieder des Kantonsrates;**
- b) **die Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte;**
- c) **die Wahlvorschläge der Fraktionen für die kantonalen Gerichte;**
- d) **Berichte und Anträge aus Administrativuntersuchungen, Disziplinarfällen sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden;**
- e) **an den Kantonsrat gerichtete Petitionen.**

<sup>1ter</sup> Sie behandelt an den Kantonsrat gerichtete Eingaben, soweit sie diese nicht einer anderen ständigen Kommission überweist.

<sup>2</sup> Der Kantonsrat kann ausnahmsweise eine besondere Kommission bestellen.

#### Art. 14<sup>bis</sup> b) Prüfung von Wahlen

<sup>1</sup> Sind schwierige oder umfangreiche Abklärungen über die Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates ~~und allfällige Kassationsbeschwerden zu treffen~~, tritt die Rechtspflegekommission auf Einladung des Präsidiums vor ihrer Wahl aufgrund der Fraktionsvorschläge zur provisorischen Behandlung zusammen.

<sup>2</sup> Bei Ersatzwahlen während der Amtsdauer tritt sie nur zusammen, wenn ihr Präsident es anordnet oder wenn es vom Präsidium oder aus der Mitte des Rates verlangt wird. Im Übrigen prüft der Kommissionspräsident, ob die ~~Ersatzwahl rechtmässig~~ **Wahl gültig** ist.

#### Art. 15 Staatswirtschaftliche Kommission

<sup>1</sup> Die Staatswirtschaftliche Kommission prüft aufgrund ~~der~~ **von** Berichten und durch eigene Kontrollen:

- a) die Amtsführung der Regierung, der ihr ~~unterstellten~~ **Verwaltung** **nachgeordneten Behörden und Dienststellen, der kantonalen Fachstelle für Datenschutz** ~~und~~ sowie der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten;
- a<sup>bis</sup>) die Umsetzung **der Strategie der Aussenbeziehungen und** ~~von~~ **der** zwischenstaatlichen Vereinbarungen;
- b) die Planung **und Steuerung** der Staatstätigkeit **und das Ergebnis des Regierungscontrollings;**
- b<sup>bis</sup>) ~~das Ergebnis des Regierungscontrollings;~~
- c) **die Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse** und die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge.

<sup>2</sup> ~~Sie kann dem Kantonsrat beantragen, erteilte Aufträge als vordringlich zu erklären und für ihre Erledigung eine Frist anzusetzen.~~

<sup>3</sup> Sie berät ~~Berichte und Anträge der Regierung über Fristverlängerungen zur Behandlung von~~ **Initiativbegehren** ~~insbesondere vor:~~

- a) **den Geschäftsbericht der Regierung;**
- b) **die Jahres- und Geschäftsberichte der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten;**
- c) **den Tätigkeitsbericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz;**

- d) die Strategie der Aussenbeziehungen;
- e) Berichte und Anträge der Regierung über Fristverlängerungen zur Behandlung von Initiativbegehren.

~~4 Vorbehalten bleiben die Befugnisse~~ **Der Kantonsrat kann ausnahmsweise eine besondere Kommission bestellen:**

- ~~1. der Rechtspflege und der Finanzkommission;~~
- ~~2. einer ausnahmsweise bestellten besonderen Kommission.~~

#### Art. 16 *Finanzkommission*

~~1 Die Finanzkommission berät~~ **prüft aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen den Finanzhaushalt. Sie kann zum Finanzgebaren der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten Stellung nehmen:**

- ~~a) Aufgaben- und Finanzplan;~~
- ~~b) Budget;~~
- ~~c) Staatsrechnung.~~

~~2 Sie prüft durch eigene Kontrollen den gesamten Finanzhaushalt des Staates. Sie kann auch zum Finanzgebaren der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten Stellung nehmen.~~

~~3 Sie berät andere Finanzgeschäfte~~ **insbesondere** vor:

- a) **den Aufgaben- und Finanzplan;**
- b) **das Budget;**
- c) **die Rechnung;**
- d) **Besoldungsvorlagen.**

~~3bis~~ **Der Kantonsrat kann ausnahmsweise eine besondere Kommission bestellen.**

~~4 Besoldungsvorlagen werden in der Regel der Finanzkommission zugewiesen. Sie kann hierfür erweitert werden.~~

#### Art. 21 *Bestellung Vorberatende Kommissionen*

~~1 Der Kantonsrat bestellt besondere~~ **vorberatende** Kommissionen für Vorlagen, die nicht durch Reglement oder Beschluss einer ständigen Kommission zugewiesen werden. Er bestimmt die Mitgliederzahl und die Fraktion, die den Präsidenten stellt. Ausnahmsweise wählt er die Mitglieder und den Präsidenten.

~~2 Ist die Behandlung einer Vorlage dringlich, so beschliesst das Präsidium über die Kommissionsbestellung.~~

#### Art. 21 <sup>bis</sup> (neu) *Besondere Kommissionen*

**1 Der Kantonsrat kann ausnahmsweise besondere Kommissionen für Vorlagen und Angelegenheiten bestellen, die durch Reglement einer ständigen Kommission zugewiesen werden. Er bestimmt die Mitgliederzahl und die Fraktion, die den Präsidenten stellt. Ausnahmsweise wählt er die Mitglieder und den Präsidenten.**

## Art. 23 Befugnisse

<sup>1</sup> Die Kommission kann im Rahmen ihres Auftrags:

- a) die das Geschäft betreffenden Akten einsehen; in Akten, die unter das Amtsgeheimnis<sup>70</sup> fallen, nimmt die Kommission durch eine Abordnung Einblick;
- b) Mitarbeiter des Staates und seiner Anstalten über Sachverhalte befragen;
- c) Besichtigungen durchführen;
- d) sachverständige Dritte befragen und Gutachten einholen;
- e) Interessenvertreter anhören.

<sup>2</sup> Handelt es sich um ein Strafverfahren, ein Disziplinarverfahren oder eine Verantwortlichkeitsklage,<sup>71</sup> ~~so~~ kann die Kommission Auskunftspersonen einvernehmen.

<sup>3</sup> Ergeben sich aus Vorladungen **Kosten von mehr als Fr. 3000.–** und **aus** Gutachten ~~erhebliche~~ **Kosten von mehr als Fr. 4500.–**, ~~so~~ ist die Zustimmung des Präsidiums einzuholen.

<sup>4</sup> Die Kommission ist an die Grundsätze der Gewaltentrennung gebunden.

## Art. 36 Verantwortlichkeit

<sup>1</sup> Die Mitglieder sind für die Ansichten, die sie im Kantonsrat und in seinen Kommissionen äussern, nur dem Kantonsrat selbst verantwortlich.<sup>72</sup> **Die Immunität der Mitglieder richtet sich nach der Kantonsverfassung.**<sup>73</sup>

<sup>2</sup> Der Präsident ~~des Kantonsrates~~ mahnt mündlich oder schriftlich Mitglieder zur Ordnung, die:

- a) Vorschriften des Reglementes missachten;
- b) durch ihre Äusserungen oder ihr Verhalten die Würde des Rates, einzelner Mitglieder, anderer Behörden oder von Mitbürgern verletzen;
- c) aus ihrem Amt für sich oder für andere einen privaten Vorteil zu erlangen suchen.

<sup>3</sup> Der Präsident kann einem Mitglied im Wiederholungsfall oder bei schwerem Verstoss eine Rüge erteilen oder das Wort entziehen. Bei besonders schwerer Verfehlung kann er es aus dem Sitzungssaal weisen. Über Einsprachen entscheidet der Kantonsrat.

## Art. 37 Mitglieder der Regierung

### a) Mitwirkungsrechte

<sup>1</sup> Die Regierung lässt an den Sitzungen des Kantonsrates ihre Vorlagen und Anträge durch die zuständigen Mitglieder vertreten. Diese haben beratende Stimme und das Recht, Anträge zu stellen. Die Mitglieder der Regierung erhalten die Beratungsunterlagen wie die Mitglieder des Kantonsrates.

<sup>2</sup> Der Vorsteher des zuständigen Departementes vertritt die Regierung in den Sitzungen der vorberatenden Kommission. **Er hat das Recht, Anträge zu stellen.**

<sup>70</sup> ~~Art. 68 f. StVG, sGS 140.1; Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.~~

<sup>71</sup> Siehe auch Art. 12 ~~Abs. 3~~ **Abs. 2 Bst. a** DG, sGS 161.3; Art. 19 ~~Abs. 2 und 3 StP, sGS 962.1~~ **Art. 23 Abs. 2 EG-StPO**; Art. 10 Abs. 2 VG, sGS 161.1.

<sup>72</sup> ~~Art. 366 Abs. 2 lit. a des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.~~

<sup>73</sup> **Art. 61 KV.**

*Art. 42 ~~Beamte und Angestellte~~ **Mitarbeitende der Staatsverwaltung***

<sup>1</sup> Der Kantonsrat fordert die notwendigen Dienste und Auskünfte von ~~Beamten und Angestellten-~~ **Mitarbeitenden der Staatsverwaltung** durch Vermittlung des zuständigen Departementes an.

<sup>2</sup> Die ständigen Kommissionen können sich bei ihrer Kontrolltätigkeit unmittelbar an ~~Beamte und Angestellte~~ **Mitarbeitende der Staatsverwaltung** wenden, teilen es aber dem zuständigen Departement mit.

*Art. 50 Ansetzung*

<sup>1</sup> Der Kommissionspräsident setzt nach Anhören des zuständigen Departementes Ort und Zeit der Kommissionssitzung fest. **Bei der Festsetzung des Orts ist darauf zu achten, dass für die Raummiete und -nutzung in der Regel keine Kosten entstehen.**

<sup>2</sup> Über weitere Kommissionssitzungen entscheidet die Kommission.

*Art. 51 ~~Sekretär~~ **Geschäftsführerin oder Geschäftsführer***

<sup>1</sup> Eine **Mitarbeiterin oder ein** Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes ist ~~Sekretär~~ **Geschäftsführerin oder Geschäftsführer** der ständigen Kommission, ausgenommen die Finanzkommission.

<sup>2</sup> Der Kommissionspräsident bezeichnet als ~~Sekretär~~ **Geschäftsführerin oder Geschäftsführer** einer nichtständigen Kommission:

- a) im Einvernehmen mit der Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste **eine Mitarbeiterin oder** einen Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes oder
- b) im Einvernehmen mit der Vorsteherin oder dem Vorsteher **eine Mitarbeiterin oder** einen Mitarbeiter des zuständigen Departementes.

<sup>3</sup> ~~Der Sekretär~~ **Die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer** führt unter Aufsicht des Kommissionspräsidenten das Protokoll, steht ihm für weitere Dienstleistungen zur Verfügung und übermittelt den Parlamentsdiensten die erforderlichen Angaben und Mitteilungen.

*Art. 52 Weitere Teilnehmer  
a) Beizug*

<sup>1</sup> Der Kommissionspräsident bezeichnet nach Anhören des zuständigen Departementes die Mitarbeiter der Staatsverwaltung, die zur Kommissionssitzung beigezogen werden.

<sup>2</sup> Die Kommission beschliesst über die Einladung von Sachverständigen und Interessenvertretern. Entstehen ~~erhebliche~~ **Kosten von mehr als Fr. 3000.–**, so holt der Kommissionspräsident über die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste die Zustimmung des Präsidiums ein.

*Art. 53 b) Mitwirkung*

<sup>1</sup> Sachbearbeiter haben beratende Stimme. Sie können den Kommissionsberatungen folgen, soweit sie die Vorlage bearbeitet haben.

<sup>2</sup> Im Übrigen beschränkt sich der Beizug von Mitarbeitern der Staatsverwaltung, von Sachverständigen und von Interessenvertretern auf die Befragung. **In der Regel verlassen sie die Kommissionssitzung nach der Befragung.**

*Art. 55 Anwesenheit, Abwesenheit und Rücktritt*

<sup>1</sup> Die Kommissionsmitglieder nehmen an den Kommissionssitzungen teil.

<sup>2</sup> Kann ein Kommissionsmitglied an einer Sitzung nicht teilnehmen, ~~so~~entschuldigt es sich rechtzeitig beim **Kommissionsp**Präsidenten.

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

<sup>4</sup> Das Präsidium kann in besonderen Fällen die Stellvertretung oder den zeitlich begrenzten Ersatz von Mitgliedern nicht ständiger Kommissionen vorsehen.

*Art. 55<sup>bis</sup> Anwesenheit*

<sup>1</sup> ~~Der Sekretär~~**Die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer** führt die Anwesenheitskontrolle der vorberatenden Kommission.

<sup>2</sup> Zu Beginn jeder Sitzung haben sich die Mitglieder in eine Liste einzutragen. Der Kommissionspräsident kann bei längeren Sitzungen die Anwesenheit der Mitglieder ein zweites Mal feststellen lassen.

<sup>3</sup> Wer sich innert einer Stunde nicht einträgt, gilt als abwesend.

*Art. 57 Zirkulationsbeschluss*

<sup>1</sup> Die Kommission kann auf Antrag des **Kommissionsp**Präsidenten einen Zirkulationsbeschluss fassen, wenn:

- a) eine Sitzung nicht mehr rechtzeitig durchgeführt werden kann;
- b) nebensächliche Punkte zu bereinigen sind.

<sup>2</sup> Der Antrag muss den Mitgliedern zur Stellungnahme innert angemessener Frist zugestellt werden und gilt als angenommen, wenn kein Mitglied Einsprache erhebt.

*Art. 59 Vertraulichkeit*

<sup>1</sup> Die Kommissionsberatungen dienen der freien Meinungsbildung.

<sup>2</sup> Nicht bekannt gegeben werden dürfen:

- a) dem Amtsgeheimnis<sup>74</sup> unterstehende Gegenstände der Kommissionsberatungen;
- b) die Urheber einzelner Meinungsäusserungen.

*Art. 61 Anträge*

<sup>1</sup> ~~Der Sekretär~~**Die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer** übermittelt die Kommissionsanträge unmittelbar nach Abschluss der Beratungen der Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste zur Weiterleitung an den Kantonsrat und dem Staatssekretär zur Weiterleitung an die Regierung.

---

<sup>74</sup> ~~Art. 68 f. StVG, sGS 140.1;~~ Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

<sup>2</sup> Wesentlichen Anträgen lässt die Kommission eine kurze Erläuterung und Begründung zuhanden des Kantonsrates und der Medien begeben.

<sup>3</sup> Die finanziellen Auswirkungen eines Antrags sind kurz darzulegen.

#### Art. 66<sup>bis</sup> Ausfertigung

<sup>1</sup> ~~Der Sekretär~~**Die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer** legt den Protokollentwurf dem Kommissionspräsidenten innert Wochenfrist zur Genehmigung ~~und Unterzeichnung~~ vor.

<sup>2</sup> ~~Er~~**Die Geschäftsführerin oder der Geschäftsführer** lässt das genehmigte ~~und unterzeichnete~~ Protokoll verzugslos zustellen.

#### Art. 67 ~~Einsichtgabe~~**Zustellung und Einsichtnahme**

<sup>1</sup> Die Kommissionsprotokolle sind unter Vorbehalt von Abs. 3 und 4 vertraulich. Sie werden zugestellt:

- a) den Mitgliedern der ~~vorberatenden~~ Kommission;
- b) dem **für die Vorlage** zuständigen Departement;
- c) den **Fraktionspräsidentinnen und** Fraktionspräsidenten;
- d) der Staatskanzlei zuhanden der Gesetzesmaterialien und der Kantonsratsakten.

<sup>2</sup> Die Protokolle der ständigen Kommissionen werden **ausserdem den Präsidentinnen und Präsidenten sowie den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern der anderen ständigen Kommissionen** zugestellt:

- ~~a) den Präsidenten der anderen ständigen Kommissionen;~~
- ~~b) den Fraktionspräsidenten.~~

<sup>3</sup> Die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste kann nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrates Dritten Einsicht in Kommissionsprotokolle gewähren, soweit ein Interesse im Rahmen der parlamentarischen Arbeit, der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft glaubhaft gemacht wird. Bei Anständen entscheidet das Präsidium.

<sup>4</sup> Mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse entfällt die Vertraulichkeit.

#### Art. 75 Anwesenheit

<sup>1</sup> Zu Beginn jeder Sitzung haben sich die Mitglieder in eine Liste einzutragen. Die Stimmzähler können bei längeren Sitzungen die Anwesenheit der Mitglieder ein zweites Mal feststellen.

<sup>2</sup> Wer sich innert ~~einer~~**zwei** Stunden nicht einträgt, gilt als abwesend.

<sup>3</sup> Die Abwesenden werden im Protokoll als entschuldigt oder unentschuldigt aufgeführt.

<sup>4</sup> Anträge stellen, sich an der Diskussion beteiligen sowie an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen kann, wer an seinem Platz ist.

#### Art. 83 Beratungsunterlagen

<sup>1</sup> Die Beratungsunterlagen werden den Mitgliedern des Kantonsrates laufend in elektronischer Form zur Verfügung gestellt.

<sup>2</sup> Sie müssen spätestens:

- a) 14 Tage vor Sessionsbeginn in elektronischer Form zur Verfügung stehen;
- b) 11 Tage vor Sessionsbeginn in gedruckter Form im Besitz der Ratsmitglieder sein, **soweit sie nicht auf die Zustellung in gedruckter Form verzichten.**

#### Art. 84 Anträge

##### a) Anträge in der Sache

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

<sup>2</sup> Anträge von Ratsmitgliedern werden während der Session ausgeteilt, wenn sie rechtzeitig den Parlamentsdiensten übermittelt werden. Andernfalls sind sie dem Präsidenten schriftlich einzureichen, der sie dem Rat mündlich bekannt gibt. Den Parlamentsdiensten ~~und~~ **oder** dem ~~Ratsp~~Präsidenten schriftlich eingereichte Anträge bedürfen der Bestätigung des Antragstellers bei der Beratung.

#### Art. 91 Einbringen

<sup>1</sup> Vorlagen werden aufgrund von Verfassungs- und Gesetzesvorschriften, in Erfüllung besonderer Aufträge des Kantonsrates oder aus eigenem ~~Antrieb~~**Entschluss** von der Regierung eingebracht.<sup>75</sup>

<sup>2</sup> Das Präsidium und die ständigen Kommissionen können **im Rahmen ihres Auftrags** selbständig Vorlagen einbringen. Der Regierung bleibt das Recht gewahrt, dazu in einem Bericht Stellung zu nehmen.

#### Art. 95 Aufträge

<sup>1</sup> Bei der Beratung einer Vorlage können der vorberatenden Kommission, der Regierung oder dem Präsidium Aufträge erteilt werden. **Die Aufträge des Kantonsrates sind innerhalb von drei Jahren zu erfüllen.**

#### Art. 97 Erledigung

<sup>1</sup> **Der Kantonsrat kann** ~~e~~Eine Vorlage ~~kann~~nur durch Beratung und Verabschiedung, durch Nichteintreten oder durch Ablehnung **erledigen. Das Präsidium kann eine Vorlage aus dem** ~~dem~~ Geschäftsverzeichnis ~~abgesetzt werden~~**entfernen, wenn sie gegenstandslos geworden ist.**

#### Art. 102 e) Schlussabstimmung

<sup>1</sup> Die Schlussabstimmung findet in der Regel am **Schluss des** letzten Sessionstags statt.

<sup>2</sup> Vor der Schlussabstimmung eröffnet der Präsident die Diskussion über die Anträge der Redaktionskommission sowie die allgemeine Diskussion, in welcher das Beratungsergebnis gewürdigt und zur Schlussabstimmung Stellung genommen werden kann.

---

<sup>75</sup> — Art. 41 RIG, sGS 125.1.

Art. 107 *Allgemeines*  
a) *Einreichung*

<sup>1</sup> Mitglieder und Fraktionen können Motionen, Postulate, Interpellationen und Einfache Anfragen einreichen. Kommissionen können Motionen und Postulate einreichen.

<sup>2</sup> Motionen, Postulate und Interpellationen können während, Einfache Anfragen auch ausserhalb der Session eingereicht werden. Motionen und Postulate einer Kommission können mit den Anträgen zu einer Vorlage auch ausserhalb der Session eingereicht werden.

<sup>2bis</sup> **Mehr als drei Erstunterzeichner von Motionen, Postulaten, Interpellationen und Einfachen Anfragen sind lediglich in jenen Fällen zulässig, in denen alle Erstunterzeichner einer anderen Fraktion angehören.**

<sup>3</sup> Der Wortlaut samt Liste der Unterzeichner wird spätestens am Ende der Session zur Verfügung gestellt.

Art. 115 e) *Eintreten*

<sup>1</sup> Der Präsident stellt fest, ob Eintreten auf die Motion oder das Postulat **bekämpftbestritten** wird.

<sup>2</sup> Wird Eintreten nicht **bekämpftbestritten**, stellt der Präsident Eintreten des Rates auf die Motion oder das Postulat fest.

<sup>3</sup> Wird Eintreten **bekämpftbestritten**, wird eine Eintretensdiskussion geführt. Der Erstunterzeichner erhält für höchstens 15 Minuten das Wort zur Begründung, anschliessend, wer sich an der Diskussion beteiligen will. Will die Regierung die Motion oder das Postulat **bekämpfenbestreiten** oder eine besondere Erklärung abgeben, erhält ihr Vertreter für höchstens 15 Minuten das Wort.

<sup>4</sup> Der Kantonsrat kann eine Motion unter Anpassung des Wortlauts in ein Postulat umwandeln. Zuerst wird über Umwandlung, dann über Eintreten abgestimmt.

Art. 132 *Erforderliche Mehrheit*

<sup>1</sup> In der Abstimmung entscheidet die **einfache** Mehrheit der stimmenden Mitglieder.

<sup>2</sup> Es sind jedoch erforderlich:

- a) die Mehrheit (61) der Mitglieder des Kantonsrates:
  1. für den Antrag auf Gesamtrevision der Kantonsverfassung;
  2. in den Schlussabstimmungen über eine Teilrevision der Kantonsverfassung sowie über Gesetze und Beschlüsse, die zulasten des Staates oder der Gemeinden eine einmalige neue Ausgabe von mehr als Fr. 3 000 000.– oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als Fr. 300 000.– zur Folge haben;
  3. für dringliche Gesetze und Kantonsratsbeschlüsse;
  4. für Schluss der Diskussion;
- b) ein Drittel (40) der Mitglieder des Kantonsrates für ein Referendumsbegehren aus der Mitte des Kantonsrates;
- c) ein Sechstel (20) der Mitglieder des Kantonsrates, um:
  1. ...
  2. eine Abstimmung durch Namensaufruf zu beschliessen.

*Art. 139 Erforderliche Mehrheit*

<sup>1</sup> Gewählt ist, wer die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen auf sich vereinigt.

<sup>2</sup> **Im ersten und zweiten Wahlgang können alle wählbaren Personen gewählt werden.** Vom dritten Wahlgang an kann für den Kandidaten, der im vorhergehenden Wahlgang die geringste Stimmenzahl erhalten hat, sowie für einen neuen Kandidaten keine gültige Stimme mehr abgegeben werden. **Vom vierten Wahlgang an kann für den Kandidaten, der im vorhergehenden Wahlgang die geringste Stimmenzahl erhalten hat, keine gültige Stimme mehr abgegeben werden. Bei Stimmgleichheit zieht der Präsident das Los.**

*Art. 141 Geheime Wahl*  
*a) im allgemeinen*

<sup>1</sup> Wahlen **und Genehmigungen von Wahlen** sind geheim, soweit dieses Reglement nicht offene Stimmabgabe vorschreibt. Der Präsident stimmt mit.

<sup>2</sup> Die Stimmzähler übergeben den an ihrem Platz anwesenden Mitgliedern den Stimmzettel. Der Präsident gibt die Zahl der ausgeteilten Stimmzettel unverzüglich bekannt.

<sup>3</sup> Die Weibel sammeln die Stimmzettel ein und übergeben sie den Stimmzählern. Wurden mehr Stimmzettel eingesammelt als ausgeteilt, ~~so~~ ist der Wahlgang nichtig.

*Art. 152 Kontrolle*

<sup>1</sup> Die Entschädigungen für Sitzungen des Kantonsrates werden aufgrund der Anwesenheitskontrolle ausgerichtet.

<sup>2</sup> Die Entschädigungen für Kommissionssitzungen und für besondere Aufträge werden aufgrund der vom Kommissionspräsidenten, ~~vom Sekretär~~ **von der Geschäftsführerin oder vom Geschäftsführer** oder von den Parlamentsdiensten geprüften Listen ausgerichtet.

*Art. 160 Festsetzung*

<sup>1</sup> Die Fraktionsvergütung setzt sich zusammen aus einem Grundbetrag und einem Zuschlag für jedes Fraktionsmitglied.

<sup>2</sup> ~~Mitglieder des Kantonsrates, die keiner Fraktion angehören, erhalten eine jährliche Vergütung in der Höhe des Zuschlags für jedes Fraktionsmitglied.~~

## **II.**

*[keine Änderung anderer Erlasse]*

### **III.**

*[keine Aufhebung anderer Erlasse]*

### **IV.**

Dieser Erlass wird ab Beschlussfassung angewendet.