



**Kantonsratsbeschluss
über die Geschäftsordnung des Kantonsrates**

Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrates
Vom 1. Mai 2013

Sehr geehrter Herr Vizepräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Büro des Kantonsrates unterbreitet Ihnen hiermit Bericht und Antrag zu einem neuen Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrates (BGS 141; im Folgenden kurz GO KR genannt). Wir gliedern den Bericht wie folgt:

| | | |
|--------|---|-------|
| 1. | IN KÜRZE | S. 1 |
| 2. | REVISIONEN DER GO KR NACH DEM 28. JUNI 2001 | S. 2 |
| 3. | REVISIONSBEDÜRFTIGKEIT DER GO KR | S. 4 |
| 4. | ART DER REVISION DER GO KR | S. 5 |
| 5. | ERLÄUTERUNG DER VORLAGE | S. 9 |
| 5.1. | Konstituierung des Kantonsrates (§§ 1 - 6) | S. 9 |
| 5.2. | Organisation des Kantonsrates (§§ 7 - 31) | S. 11 |
| 5.2.1. | Büro, Präsidium und Stimmzählende (§§ 7 - 10) | S. 11 |
| 5.2.2. | Staatskanzlei als Stabsstelle (§§ 11 - 15) | S. 16 |
| 5.2.3. | Kommissionen (§§ 16 - 30) | S. 20 |
| 5.2.4. | Fraktionen (§ 31) | S. 49 |
| 5.3. | Sitzungen des Kantonsrates (§§ 32 - 90) | S. 50 |
| 5.3.1. | Teilnehmende an den Sitzungen (§§ 32 - 38) | S. 50 |
| 5.3.2. | Gegenstände der Beratung (§§ 39 - 53) | S. 54 |
| 5.3.3. | Beratungen (§§ 54 - 73) | S. 79 |
| 5.3.4. | Abstimmungen (§§ 74 - 82) | S.102 |
| 5.3.5. | Wahlen (§§ 83 - 90) | S.108 |
| 5.4. | Schlussbestimmungen (§§ 91 und 92) | S.113 |
| 6. | VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN | S.113 |
| 7. | PERSONELLE UND FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN; ZEITPLAN | S.118 |
| 8. | ANTRÄGE | S.118 |

1. IN KÜRZE

Die geltende Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR) wurde am 1. Dezember 1932 erlassen. Es hat sich in Ergänzung dazu jahrelang eine umfangreiche Praxis entwickelt, die weitgehend ungeschrieben ist. Die GO KR ist zudem teilweise veraltet. Sie ist daher total zu revidieren. Dabei sind drei Ziele zu verfolgen: Sie ist aus Gründen der Rechtssicherheit auf der Basis bewährter Praxis nachzuführen. Verfahrensabläufe und organisatorische Strukturen sind zu präzisieren und zu vereinfachen. Die GO KR soll ein leicht lesbares Nachschlagewerk für den parlamentarischen Alltag bieten.

1. Ziel: Nachführung ungeschriebener Praxis: Eine umfassende Parlamentsreform mit dem Entwurf zu einem neuen Kantonsratsgesetz wurde durch den Kantonsrat am 28. Juni 2001 in der Schlussabstimmung abgelehnt. Danach hat der Kantonsrat neun kleine Teilrevisionen der GO KR beschlossen. Daneben hat sich in organisatorischen und Verfahrensfragen eine umfangreiche, ungeschriebene Praxis des Büros des Kantonsrates, des Ratspräsidiums und des Landschreibers entwickelt. Das Büro hat am 25. August 2005/29. Mai 2008 die dringendsten Lücken der GO KR durch 11 eigene Empfehlungen geschlossen. Das geltende Recht ist zudem teils veraltet. Dies führt zu Rechtsunsicherheit bei einem raschen Parlamentsbetrieb. Die vielfältige, ungeschriebene Praxis ist in einer total revidierten GO KR nachzuführen.

2. Ziel: Präzisierung und Vereinfachung der Verfahrensabläufe (55 Reformpunkte): Es stellen sich an Kommissions- und an Kantonsratssitzungen immer wieder komplizierte Verfahrensfragen. Diese sind für alle parlamentarischen Verfahrensstufen präzise in der GO KR zu regeln. Zudem sind diverse Verfahrensvereinfachungen vorzunehmen. Die organisatorischen Strukturen sind zu verfeinern, jedoch weitestgehend beizubehalten. Auf tiefgreifende parlamentarische Reformen wird pragmatisch verzichtet. Übergeordnetes Recht wie die Verfassung oder Gesetze wird - mit einer Ausnahme - nicht revidiert. Die 55 Reformpunkte sind unter Ziff. 4.1 des Berichtsentwurfes aufgelistet. Es werden zudem fünf Motionen, die noch nicht behandelt wurden, sowie eine bereits erheblich erklärte Motion in der Vorlage bearbeitet.

3. Ziel: Gut lesbares Nachschlagewerk für den Alltag (Publikation und Abgabe eines Kommentars): Die Entwürfe zum Bericht und zur Geschäftsordnung sind bewusst ausführlich. Sie sollen im teils schnellen Parlamentsalltag ein gut lesbares Nachschlagewerk für Praktizierende sein. Es ist geplant, nach Inkrafttreten der neuen GO KR den Bericht in einen Kommentar umzuwandeln und den jetzigen sowie späteren Mitgliedern des Kantonsrates mit einem ausführlichen Stichwortverzeichnis abzugeben.

2. REVISIONEN DER GO KR NACH DEM 28. JUNI 2001

Am 6. September 2000 unterbreitete die Kommission Parlamentsreform dem Kantonsrat im Entwurf ein neues Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, Vorlagen Nrn. 817.1/.2 - 10300/31) samt sieben Verfassungsrevisionen. Der Rat lehnte in der Schlussabstimmung vom 28. Juni 2001 die Vorlage ab.

Nach dem 28. Juni 2001 wurde die GO KR in neun kleinen Revisionen ("Kleine Parlamentsreformen" genannt) revidiert. Fünf von diesen waren in grössere Revisionen mit einer anderen Hauptthematik eingebettet (Einführung Staatsanwaltschaftsmodell, Kooperationsmodell Regierungsrat/Kantonsrat für die Landschreiberin oder den Landschreiber, Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget, neues Ombudsgesetz, Bestimmungen für die Schätzungskommission bei der Änderung des Planungs- und Baugesetzes). Diese neun Teilrevisionen sind (Paragraphen betreffen die geltende GO KR):

1. Änderung vom 29. Januar 2004 (GS 28, 15) "aufgrund parlamentarischer Vorstösse nach der Ablehnung des Kantonsratsgesetzes (KRG) am 28. Juni 2001 (Kleine Parlamentsreform)" betreffend

- Protokollführung im Kantonsrat (§ 10 Abs. 1)
 - Einführung kantonsrätliche Konkordatskommission (§ 17 Abs. 1 Ziff. 4 und § 19^{bis})
 - Beizug von Sachverständigen durch die Kommissionen (§ 24^{bis})
 - Fristenerstreckung für die Behandlung parlamentarischer Vorstösse (§ 39 Abs. 2)
 - Bekanntgabe von Interessenbindungen (§ 45^{bis}).
2. Änderung vom 24. Februar 2005 (GS 28, 311) betreffend
 - Zusammensetzung der Justizprüfungskommission (§ 19 Abs. 3)
 - Vertretung der Fraktionen in den Kommissionen, Berechnungsart bei der Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen, fraktionslose Mitglieder in den Kommissionen, Bildung von Fraktionen (§ 22 Abs. 2 und 2^{bis}).
 3. Änderung vom 24. Februar 2005 (GS 28, 313) betreffend Einführung einer Frist zur Erledigung erheblich erklärter Motionen und Postulate (§ 39^{bis}).
 4. Änderung vom 26. Oktober 2006 (GS 28, 805) betreffend Erwähnung der Kommissionen mit ständigem Auftrag (§ 17 Abs. 3).
 5. Änderung vom 25. Januar 2007 (GS 29, 166) betreffend Aufgabenbereich der Justizprüfungskommission bei der Oberaufsicht über den Strafvollzug (§ 19 Abs. 2 Bst. c). Diese Revision erfolgte in Zusammenhang mit der vorzeitigen Einführung des Staatsanwaltschaftsmodelles in der Zuger Strafjustiz (GS 29, 123).
 6. Änderung vom 24. September 2009 (GS 30, 333) betreffend Stellvertretung der Landeschreiberin oder des Landeschreibers im Rahmen des Kooperationsmodelles (§§ 2, 6 Abs. 1, 7 Abs. 3, 10).
 7. Änderung vom 6. Mai 2010 (GS 30, 737) betreffend Aufgabenbereich der Staatswirtschaftskommission bei der Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (§ 18). Mit Inkraftsetzung dieser Revision auf den 1. September 2011 (GS 31, 141) wird die Begleitkommission Pragma gemäss § 20^{bis} aufgehoben (eingeführt mit Änderung vom 27. Mai 2004; GS 28, 162). Sie wurde lediglich für die Dauer des Pilotprojektes Pragma ab 1. Januar 2005 (GS 28, 162) eingesetzt.
 8. Änderung vom 27. Mai 2010 (GS 30, 557) betreffend Aufgaben der Justizprüfungskommission beim Tätigkeitsbericht und bei der Vorbereitung der Wahl der Ombudsperson und deren Stellvertretung (§ 19 Abs. 1 und 2 Bst. d). Diese Revision erfolgte im Rahmen des neuen Gesetzes über die Ombudsstelle (Ombudsgesetz) vom 27. Mai 2010 (BGS 156.1).
 9. Änderung vom 30. Juni 2011 (GS 31, 234) betreffend Vorbereitung der Wahl der Mitglieder, der Präsidentin oder des Präsidenten und deren Stellvertretung für die Schätzungskommission durch die Justizprüfungskommission (§ 19 Abs. 2 Bst. e). Diese Revision erfolgte im Rahmen der Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG, BGS 721.11) vom 30. Juni 2011. Der Regierungsrat hat am 20. September 2011 (GS 31, 257) diese Revision auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt.

3. REVISIONSBEDÜRFTIGKEIT DER GO KR

Seit dem Scheitern der Parlamentsreform 2001 wurde die GO KR zwar den dringendsten Bedürfnissen des Alltages in neun kleineren Revisionen ("Kleine Parlamentsreformen") angepasst (vgl. oben Ziff. 2). Dies reicht aus folgenden Gründen nicht aus:

Separate Empfehlungen des Büros vom 25. August 2005/29. Mai 2008: Das Büro des Kantonsrates hat erkannt, dass sich trotz Teilrevisionen mehrere Auslegungsfragen immer wieder stellten. Es hat am 25. August 2005 und am 29. Mai 2008 "11 Empfehlungen des Büros des Kantonsrates zur Auslegung der Geschäftsordnung" erlassen. Das Büro verzichtete auf eine formelle Anpassung der GO KR und wählte diesen raschen und pragmatischen Weg. Die - unverbindlichen - Empfehlungen wurden vom Kantonsrat in der Praxis akzeptiert. Inhaltlich handelt es sich um Änderungen der Geschäftsordnung. Sie sind in die neue GO KR aufzunehmen.

Weitere Beschlüsse des Büros des Kantonsrates: Das Büro hat in den letzten zehn Jahren diverse Beschlüsse zum Ratsbetrieb getroffen, die durch den Kantonsrat akzeptiert wurden. Sie sind ebenfalls in die neue GO KR aufzunehmen.

Ungeschriebene, umfassende Praxis: Bei fast jeder Kantonsratssitzung stellten sich Verfahrensfragen, die in der GO KR nicht geregelt sind. Viele wiederholten sich. Das Ratspräsidium, zusammen mit dem Landschreiber, suchte jeweils eine praktikable, lückenfüllende Lösung. Sie sind nirgends schriftlich festgehalten. Bei zahlreichen Fragen ergab sich im Verlauf der Jahre eine feststehende Praxis, die formell in die GO KR aufzunehmen ist.

Zusammenfassend ist die geltende GO KR mit ihren "Kleinen Parlamentsreformen", den Bürobeschlüssen und der grossen, nicht schriftlich festgehaltenen Praxis eine unzureichende Rechtsgrundlage für einen geordneten Ratsbetrieb. Diese Grundlagen sind an verschiedenen Orten teils schriftlich, zum grossen Teil nicht schriftlich vorhanden. Es ist schwierig, den Überblick zu haben. Darunter leidet die Rechtssicherheit. Der Landschreiberwechsel per Ende September 2011 bietet die Gelegenheit, die Erfahrung des früheren Landschreibers durch eine rasche Nachführung der GO KR für den künftigen Ratsbetrieb zu sichern.

Beschlüsse zur Revision der GO KR und der GO RR: Der Regierungsrat (am 22. März 2011) und das Büro des Kantonsrates (am 31. März 2011) haben einer Revision der GO KR zugestimmt. Regierungsrat und Büro haben zudem die Revision der veralteten Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen vom 25. April 1949 (BGS 151.1, GO RR) beschlossen. Die Vorlage vom 25. September 2012 wurde dem Kantonsrat separat unterbreitet und ist noch hängig (Vorlagen Nr. 2183.1/2 - 14160/61). Der Auftrag für die Vorbereitung beider Vorlagen wurde dem früheren Landschreiber Tino Jorio erteilt. In der zweiten Hälfte Februar 2012 gab er den ersten Entwurf für die GO KR ab.

Internes und externes Vernehmlassungsverfahren für die GO KR: Am 1. März 2012 wurde ein verwaltungsinternes Vernehmlassungsverfahren "plus" (inklusive Büro des Kantonsrates) eingeleitet. Die Direktionen, das Verwaltungsgericht, das Obergericht, die Datenschutzstelle, die Ombudsstelle sowie das Büro des Kantonsrates reichten bis zum 18. Juni 2012 rund 180 Anregungen ein. Das Büro wertete diese an mehreren Sitzungen aus. Es leitete am 7. September 2012 das externe Vernehmlassungsverfahren bei den Fraktionen des Kantonsrates, bei den beiden Kantonsratsmitgliedern der Grünliberalen Partei, dem Regierungsrat, dem Verwaltungsgericht, dem Obergericht, der Ombudsstelle und der Datenschutzstelle ein. Es gingen bis

Ende Dezember 2012 weitere 150 Anregungen ein. Zu den wichtigsten wird unter Ziff. 6 dieses Berichtes (Vernehmlassungsverfahren) Stellung genommen.

Büro als Antragssteller: Das Büro ist in diesem Geschäft Antragsteller und vertritt es - analog wie der Regierungsrat für seine Geschäfte - durch den Kantonsratspräsidenten vor dem Kantonsrat. Mitglieder des Büros werden in der vorbereitenden Kommission keinen Einsitz nehmen.

4. ART DER REVISION DER GO KR

4.1. Materiell: Nachführung und Reform

Büro und Regierungsrat beschlossen eine **Nachführung**. Innerhalb der gegebenen Strukturen sind die Organisation und die parlamentsinternen Abläufe zu aktualisieren. Die Nachführung enthält nichts Neues, sondern bereits Praktiziertes, Bewährtes. Abläufe sollen auf einer detaillierten und klaren Rechtsgrundlage basieren. Kontroversen, Unsicherheiten und zeitaufwändige Abklärungen vor und während den Kantonsratssitzungen können dadurch vermieden werden.

Das Büro hält am 31. März 2011 ergänzend zur Nachführung fest (Auszug aus dem Protokoll): "Hingegen spricht sich das Büro klar gegen eine blosser Nachführung und Aktualisierung der derzeit geltenden Praxis und Beschlüsse aus. Es begrüsst eine sanfter Reform, in welcher mögliche Verbesserungen Platz finden können, ohne dass fundamental neue Geschäftsordnungen geschaffen werden."

Der Regierungsrat hält am 12. April 2011 etwas abgeschwächt fest (Auszug aus dem Protokoll): "Der Regierungsrat nimmt davon Kenntnis, dass das Büro des Kantonsrates an seiner letzten Sitzung vom 31. März 2011 nicht nur eine Nachführung der Geschäftsordnung des Kantonsrates wünschte, sondern ebenfalls eine 'sanfter Reform'. Der Regierungsrat ist damit einverstanden, dass nicht nur nachgeführt wird, dass sich aber diese 'sanfter Reform' auf ein Minimum beschränkt."

Themen der Reform (55 Einzelthemen)

Häufig lässt sich schwierig abgrenzen, was eine Reform und was eine Nachführung ist. Folgende wichtigsten Änderungen fallen unter "Reform":

- Aufwertung des Büros des Kantonsrates und klarere verfahrensrechtliche Positionierung (§ 7 Abs. 2, 3 und 5)
- Koordinationssitzungen Büro/Regierungsrat (§ 7 Abs. 4)
- Zwingende elektronische Abstimmungen; Zwingende Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens nach den elektronischen Abstimmungen; Detailregelungen durch das Büro (§ 10 Abs. 2 und 3)
- Umschreibung der Stellung und Aufgaben der Landschreiberin oder des Landschreibers bzw. der Stellvertretung im Parlamentsbetrieb (§§ 7 Abs. 1 und 11)
- Vereinfachungen bei der Genehmigung des Ratsprotokolls (§§ 12 Abs. 3 und 14 Abs. 3)
- Öffentlichkeit der Register des Kantonsrates (§ 15 Abs. 2)
- Umgang mit besonders schützenswerten Daten im Parlamentsbetrieb (§ 15 Abs. 4)
- Aufhebung der Kommission für das Gesundheitswesen und der Redaktionskommission (§ 16 Abs. 1)

- Verschärfung der Unvereinbarkeit als Mitglied der Stawiko und der JPK für Mitarbeitende des Kantons, der Anstalten des Kantons und der Aktiengesellschaften mit einer Mehrheit des Kantons. Dasselbe gilt für leitende Stellungen in diesen Anstalten und Aktiengesellschaften (§ 16 Abs. 2)
- Direktüberweisungen der Vorlagen durch den Regierungsrat und die Gerichte an die Kommissionen nur mit einstimmiger Bewilligung der Fraktionsvorsitzenden; Vetomöglichkeit des Kantonsrates (§ 17)
- Verstärkung der Stellung der Stawiko und der JPK durch die neue Aufgabe, vertiefte Abklärungen bei besonderen Vorkommnissen vornehmen zu können, Visitierungspflicht, neue Aufgaben der JPK innerhalb des Kantonsrates (§§ 18 und 19)
- Eingehende Regelung für Einsetzung und Tätigkeit der parlamentarischen Untersuchungskommissionen (§ 22)
- Obligatorische Vizepräsidien bei den Kommissionen und kein Vertretungsrecht in Kommissionen (§ 23 Abs. 1)
- Regelung der Sekretariate der Justizprüfungskommission, der Konkordatskommission und des Outsourcings von Stabsstellen der Kommissionen; Tragung der externen Kommissionskosten (§ 24)
- Zirkularbeschlüsse für Kommissionen (§ 25 Abs. 3)
- Nachträgliche Änderung der Ergebnisse der Schlussabstimmungen in den Kommissionen (§ 25 Abs. 5)
- Strengeres Kommissionsgeheimnis (§ 26 Abs. 1) und Regelung des Vorgehens bei dessen Verletzung (§ 26 Abs. 4). Das neue, im Kantonsrat hängige Öffentlichkeitsgesetz geht vor (§ 26 Abs. 5)
- Klarere Regelung der Teilnahme Dritter an Kommissionssitzungen (§ 27 Abs. 1 und 2)
- Regelung des Amtsgeheimnisses von Mitarbeitenden des Kantons bei Aussagen in den Kommissionen (§§ 27 Abs. 4, 28 Abs. 2)
- Präzisierungen beim Akteneinsichts- und Auskunftsrecht der Kommissionen (§ 28)
- Bestimmungen über Fraktionsbildung und Fraktionswechsel (§ 31)
- Benützung elektronischer Geräte durch die Mitglieder im Kantonsratssaal (§ 33 Abs. 4)
- Neuer Paragraph für die akkreditierten Medien (§ 38)
- Öffentliche Wiedergabe der Verhandlungen ohne Bewilligung (§ 38 Abs. 2)
- Anpassungen an die Datenschutz- und Ombudsgesetzgebung; Einbringen von Geschäften in den Kantonsrat durch diese beiden Stellen (§ 39 Abs. 1 Ziff. 5)
- Präzisierung des parlamentarischen Verfahrens bei Verfassungs-, Gesetzes- und Standesinitiativen (§ 40)
- Zustellung der Kantonsratsvorlagen an den Kantonsrat drei Tage früher, Präzisierung der Zustellungsabläufe (§ 41)
- Präzisierungen beim Gegenstand von Motionen und Postulaten (§ 42 Abs. 1 und 2)
- Regelung der freiwilligen, unverbindlichen Vorprüfung von Motionen und Postulaten durch die Staatskanzlei (§ 43)
- Zwei Drittel-Mehr, bisher nur einfaches Mehr, für die Nichtüberweisung von Motionen und Postulaten (§ 44 Abs. 2)
- Ausdehnung und Präzisierung der Koordinationspflicht bei der Erledigung von Motionen und Postulaten mit der gleichzeitigen Beratung einer anderen Vorlage (§ 46)
- Regelung der einstufigen Behandlung und Erledigung von Motionen, Postulaten (§ 48)
- Der Persönlichkeitsschutz und die Geheimnissphäre sind bei Interpellationen und Kleinen Anfragen zu berücksichtigen (§§ 49 Abs. 2 und 52 Abs. 1)
- Keine mündlichen Antworten bei Interpellationen (§ 50 Abs. 3)

- Verschiedene Präzisierungen bei der Kleinen Anfrage (§ 52 Abs. 1 und 2); Möglichkeit, sie in eine Interpellation umzuwandeln (§ 52 Abs. 3); Ausdehnung der Frist zur Beantwortung auf zwei Monate (§ 52 Abs. 4)
- Verfahren bei Petitionen und Aufsichtsbeschwerden, die nicht in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallen (§ 53 Abs. 3)
- Klarere Verfahrensbestimmungen bezüglich Rückzug einer Vorlage vor Eintreten (§ 55 Abs. 2), Rückweisung (§ 56), Rückzug nach Eintreten (§ 56 Abs. 4), Sistierung nach Eintreten sowie Abklärungsaufträgen (§§ 57)
- Grundsatzentscheide in der Detailberatung (§ 58 Abs.1)
- Präzisierungen bei der Reihenfolge der Sprechenden, insbesondere bezüglich Schlusswort des Regierungsrates oder der Gerichte (§ 59)
- Ausstand von Mitgliedern des Kantonsrates (§ 62)
- Präzisierungen bei den Ordnungsanträgen (§ 63)
- Präzisierungen bei Ordnungsruf und Wortentzug (§ 65)
- Detailliertere Regelung der Ausscheidung von Anträgen ohne unmittelbaren Zusammenhang mit dem Beratungsgegenstand (§ 67 Abs. 3)
- Ersatzlose Aufhebung der gebundenen Debatten
- Präzisierungen beim Antrag auf Schluss der Debatte (§ 68)
- Präzisierungen zu den Rückkommensanträgen, besonders über den spätesten Zeitpunkt der Antragstellung (§ 69)
- Schlussredaktion von Gesetzen und Beschlüssen durch das Kommissionspräsidium mit Fachleuten anstelle der Redaktionskommission; vermehrte diesbezügliche Kompetenzen des Kommissionspräsidiums (§ 70)
- Reduktion von zwei Lesungen (§ 71)
- Möglichkeit, Schlussabstimmungen nach Sachgebieten getrennt durchzuführen (§ 73 Abs. 2)
- Präzisierungen: Reihenfolge zu Abstimmungen über Anträge (§ 75 Abs. 2, 4 und 5)
- Regelung der Eventualanträge (§ 76)
- Präzisierungen bei der Teilung der Abstimmungsfrage (§ 77)
- Erhöhung des Quorums bei geheimen Abstimmungen (§ 80 Abs. 1)
- Verfahren bei Wahl einer neuen Landschreiberin, eines neuen Landschreibers (§ 83)
- Präzisierungen bei Wahlen im Kantonsrat (§§ 84 - 87).

4.2. Formell: Totalrevision der GO KR

Die 80-jährige GO KR mit ihren bereits 17 Teilrevisionen seit dem Erlass wird jetzt nochmals bei fast allen Paragraphen revidiert. Die geltende GO KR enthält zudem - durchgezählt - 80 Paragraphen, die neue 92. Diese Erhöhung ist notwendig, weil die bisherige ungeschriebene Praxis aufgenommen wird. Zudem sind vereinzelt Paragraphen inhaltlich von einem auf zwei, in einem Fall sogar auf drei Paragraphen aufzuteilen. Dies ist nötig, weil teilweise in einem einzigen Paragraphen zwei oder gar drei verschiedene Themen geregelt waren. Dies erschwerte die Suche in der Hektik des Ratsbetriebes. Vereinzelt ist die geltende Regelung sehr rudimentär (vgl. den "berühmten" § 43 mit den Rückweisungs-, Rückzugs- und Sistierungsfragen). Eine Teilrevision bei so vielen Änderungen würde zu einem unüberblickbaren Flickwerk führen. Es wird daher eine Totalrevision vorgenommen. Das heisst konkret: Die Paragraphen werden von 1 bis 92 neu durchnummeriert. Die alte GO KR wird aufgehoben und durch eine neue ersetzt.

4.3. Die GO KR: Ein einfacher Kantonsratsbeschluss und kein formelles Gesetz

Die Parlamentsreform 2001 sah keinen einfachen Kantonsratsbeschluss, sondern ein formelles, dem fakultativen Referendum unterstehendes Kantonsratsgesetz vor. Das Büro sieht davon ab, ein formelles Gesetz zu beantragen. § 44 Satz 3 der Kantonsverfassung (BGS 111.1) lautet für den Kantonsrat bezüglich Geschäftsordnung: "Das Nähere bestimmt das Reglement." § 48 der Kantonsverfassung lautet ebenso für den Regierungsrat: "Die Geschäftsordnung des Regierungsrates wird durch ein vom Kantonsrat aufzustellendes Reglement bestimmt." Mit "Reglement" ist ein einfacher, nicht dem fakultativen Referendum unterstellter Kantonsratsbeschluss gemeint. Diese Erlassform galt bereits bei der ersten GO KR vom 31. Mai 1900 und liegt auch der geltenden GO KR zugrunde.

Der Nachteil eines einfachen Kantonsratsbeschlusses besteht darin, dass dadurch keine Rechte und Pflichten für Dritte ausserhalb der kantonalen Verwaltung begründet werden können. Dazu wäre aufgrund des Gesetzmässigkeitsprinzips (Legalitätsprinzip) ein höherrangiges, formelles Gesetz nötig. Es können mit der GO KR nur kantonsinterne Bestimmungen erlassen werden. Die GO KR ist für die Bevölkerung nicht allgemeinverbindlich.

Zudem können formelle Gesetze (höherer Erlass) durch eine Geschäftsordnung (niedrigerer Erlass) nicht geändert werden. Dadurch wird die Gestaltungsfreiheit bei der GO KR eingeschränkt. Beispiel: Bei §§ 27 Abs. 4 und 28 Abs. 2 des Entwurfes ist das Amtsgeheimnis gemäss Personalgesetz einzuhalten. Mitarbeitende des Kantons müssen bei Aussagen vor kantonsrätlichen Kommissionen vom (seltenen) Amtsgeheimnis entbunden werden.

§ 44 Satz 3 der Kantonsverfassung ist eine Delegationsnorm zugunsten des Kantonsrates. Er wird berechtigt und verpflichtet, für sich selber eine Geschäftsordnung zu erlassen. Die GO KR untersteht nicht dem fakultativen Referendum, weil die Verfassung diese Kompetenz abschliessend an den Kantonsrat delegiert hat. Eine Geschäftsordnung enthält definitionsgemäss nur organisatorische und verfahrensrechtliche, somit interne Bestimmungen für die betreffende Behörde. Der Vorteil eines einfachen Kantonsratsbeschlusses besteht darin, dass er rascher angepasst werden kann als ein formelles Gesetz. Es ist nur einer einzigen Lesung im Kantonsrat nötig. Der Erlass ist nicht dem fakultativen Referendum unterstellt.

4.4. Nur 1 Gesetzesrevision (Amtsgeheimnis bei PUK) und 2 Ausführungserlasse

Es wird bei dieser Revision auf Änderungen höherrangiger Gesetze verzichtet (mit einer Ausnahme, vgl. unten). Es wird insbesondere von Verfassungsänderungen abgesehen, dies im Gegensatz zur Parlamentsreform 2001, die noch sieben Verfassungsrevisionen vorsah. Es handelt sich bei der GO KR um organisatorische und verfahrensrechtliche Bestimmungen für den Kantonsrat mit Innenwirkung, die sich im Rahmen der Verfassung und geltender Gesetze bewegen. Die Bestimmungen zur Geschäftsordnung befinden sich zudem im demselben Erlass. Es sind nur zwei Ausführungserlasse (vgl. unten) vorgesehen.

Es gibt eine Ausnahme bezüglich Anpassung formeller Gesetze. In der internen und in der externen Vernehmlassung wurde gefordert, dass Mitarbeitende des Kantons sich gegenüber parlamentarischen Untersuchungskommissionen (PUK) nicht auf das Amtsgeheimnis berufen können. Gemäss höherrangigem Personalgesetz gilt das Amtsgeheimnis generell, auch gegenüber einer PUK. Es wird daher ein neuer § 29 Abs. 4 des Personalgesetzes beantragt: "Das Amtsgeheimnis gilt nicht gegenüber parlamentarischen Untersuchungskommissionen." Diese Ergänzung des Personalgesetzes erfordert ein anderes Verfahren als die GO KR: Sie muss **in**

zwei Lesungen im Kantonsrat beraten werden. Danach untersteht sie dem fakultativen Referendum, dies im Gegensatz zur GO KR.

Es gibt zwei Ausnahmen bezüglich nachfolgender Ausführungserlasse:

- Gemäss § 7 Abs. 2 Ziff. 5 des Entwurfes legt das Büro die Einzelheiten der elektronischen Abstimmungen und der Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens fest.
- Gemäss § 7 Abs. 2 Ziff. 7 des Entwurfes legt das Büro die Grundsätze zur Übernahme der Weiterbildungskosten für die Mitglieder des Kantonsrates fest.

4.5. Die neue Geschäftsordnung - ein gut lesbares Handbuch für den Alltag

Bei der Ausgestaltung der neuen GO KR werden die zutreffenden Grundsätze im Bericht der Kommission Parlamentsreform 2001 befolgt (S. 43 f.): " ... Mit dem Gesetz (hier Kantonsratsbeschluss) soll - trotz der Komplexität der Materie - den Kantonsrätinnen und Kantonsräten in möglichst allgemeinverständlicher Form eine Art Handbuch und Leitfaden über die Organisation des Kantonsrats und den Parlamentsbetrieb mit seinen rechtlichen Möglichkeiten und Verfahrensabläufen sowie über die Rechte und Pflichten der Parlamentsmitglieder zur Verfügung gestellt werden." Es wird - in Abweichung zur Rechtslehre - durch vereinzelte Wiederholungen von übergeordnetem Recht (Kantonsverfassung) auf Verständlichkeit Gewicht gelegt. Dieser ausführliche Bericht dient nach Inkrafttreten der neuen GO KR als Kommentar mit einem Stichwortverzeichnis. Er wird bei einem Verlag publiziert und den heutigen und zukünftigen Mitgliedern des Kantonsrates für den parlamentarischen Alltag abgegeben.

5. ERLÄUTERUNG DER VORLAGE

Vorbemerkung: Es werden nur Bestimmungen erläutert, die juristisch oder politisch heikel sind. Sofern sie aus sich selber verständlich sind, lediglich sprachlich überarbeitet oder neu eingeordnet werden, wird auf Erläuterungen verzichtet.

Parlamentarische Vorstösse: Die parlamentarischen Vorstösse werden nicht am Schluss in einem separaten Kapitel behandelt, sondern thematisch beim betreffenden Paragraphen.

Entwurf Kantonsratsgesetz (Parlamentsreform 2001): Sofern sich die Erläuterungen auf diesen Gesetzesentwurf beziehen, handelt es sich um das Ergebnis der 2. Lesung im Kantonsrat vom 28. Juni 2001, das in der Schlussabstimmung abgelehnt wurde.

5.1. Konstituierung des Kantonsrates

§ 1 Einberufung (bisher § 1)

Nach geltendem Recht beruft der Regierungsrat und nicht das Präsidium des Kantonsrates den Kantonsrat zur konstituierenden Sitzung ein. Er legt auch die Traktanden fest. Dies ist aufgrund der Gewaltentrennung zwischen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat gemäss § 21 Abs. 1 der Kantonsverfassung (BGS 111.1.) zu ändern. Die abtretende Kantonsratspräsidentin oder der abtretende Kantonsratspräsident (im Folgenden nur Präsidentin oder Präsident genannt) hat diesen einzuberufen. Dies ist rechtlich möglich, weil der abtretende Kantonsrat bis zur Konstituierung des neuen Kantonsrates in seiner Stellung bleibt (§ 1 Abs. 3 des Entwurfes).

§ 2 Provisorisches Büro (bisher § 2)

Nach geltendem Recht wird der Kantonsrat bei seiner Konstituierung durch sein (altersmässig) ältestes Mitglied geleitet. Es ist neu das amtsälteste Mitglied damit zu betrauen. Nur bei zwei oder mehr gleichermassen amtsältesten Mitgliedern kommt das (altersmässig) älteste Mitglied zum Zuge. Das amtsälteste Mitglied ist mit den parlamentarischen Abläufen gut vertraut. Es kann bei seiner traditionellen, in der Geschäftsordnung nicht verankerten Eröffnungsrede wertvolle Erfahrungen an das neue Parlament weitergeben. Neu ist die Praxis aufzunehmen, wonach das Alterspräsidium und die beiden provisorischen Stimmzählenden aus Gründen der internen Kontrolle verschiedenen Fraktionen angehören müssen. Analoges gilt bei § 4 des Entwurfes für das Präsidium, Vizepräsidium und die definitiven Stimmzählenden.

Die Motion von Alois Gössi und Zari Dzaferi betreffend Leitung des Kantonsrates bei der Konstituierung vom 10. Juni 2011 (Vorlage Nr. 2062.1 - 13819) wurde vom Kantonsrat am 30. Juni 2011 nicht überwiesen. Die beantragte Co-Leitung bei der Konstituierung durch das älteste und das jüngste Mitglied inklusive zwei Eröffnungsreden ist sympathisch. Es wäre ein aufmunterndes Signal für die im Kantonsrat untervertretene junge Generation, sich in der Politik zu engagieren. Diese Anregung wird wegen der Nichtüberweisung der Motion nicht aufgenommen.

§ 4 Wahl des Präsidiums, Vizepräsidiums und der beiden Stimmzählenden

§ 4 Abs. 2 (Periodischer Anspruch jeder Fraktion auf das Kantonsratspräsidium)

Jede Fraktion soll unabhängig von ihrer Stärke periodisch Anspruch auf das Kantonsratspräsidium haben. Aus staatspolitischen Gründen sind alle Fraktionen, auch die kleinen, in die Verantwortung einzubinden. Das Kantonsratspräsidium stellt eine Anerkennung für alle Fraktionen für die aufwändige, weitgehend unentgeltliche Tätigkeit im Dienste der Öffentlichkeit dar. Der Begriff "periodisch" will nicht aussagen, dass ein regelmässiger Turnus für alle Fraktionen besteht, z.B. Fraktion A, dann B, dann C usw. Es darf beim Turnus die Grösse der Fraktion berücksichtigt werden. Beispiele: Eine besonders kleine Fraktion kann im Turnus nur jedes zweite Mal berücksichtigt werden. Diese Periodizität kann sich aufgrund wechselnder Grösse der Fraktionen ändern.

§ 5 Ablegung des Eides oder des Gelöbnisses (bisher § 5)

§ 5 Abs. 1 (Vereidigung in einer zugerischen Stadtkirche; Gelöbnis im Kantonsratssaal)

Nach geltendem Recht erfolgt die Vereidigung "in einer der zugerischen Stadtkirchen" (§ 5 Abs. 1), traditionsgemäss in der St. Oswaldskirche in Zug. Es wurde früher diskutiert, was unter einer "Stadtkirche" zu verstehen sei und warum aus Respekt vor den Gemeinden der Kantonsrat für die Vereidigung nicht in eine Kirche einer anderen Gemeinde ziehe. Dies wird abgelehnt, weil die Verlegung in eine Gemeinde zeitlich zu aufwändig ist. Der Kantonsrat ist zudem ein Kantons- und nicht ein Gemeindeparlament, so dass die Vereidigung symbolisch nach Zug als Hauptort des Kantons gehört. Als "Stadtkirche" gilt jede christliche Kirche auf Stadtgebiet, insbesondere katholischen und evangelisch-reformierten Glaubens. Es wird aus Traditions- und religiösen Gründen daran festgehalten, dass die Vereidigung nicht im Kantonsratssaal - wie bei der Bundesversammlung - stattfindet.

Die Vereidigung wird gelegentlich aufgrund der Trennung von Kirche und Staat in Frage gestellt. Ein Eid ist gemäss Art. 15 der Bundesverfassung (Glaubens- und Gewissensfreiheit) er-

laubt. Voraussetzung ist jedoch, dass jedes Ratsmitglied den Eid (mit Anrufung Gottes) oder das Gelöbnis (ohne Anrufung Gottes) frei wählen kann und dadurch in keiner Weise benachteiligt wird. Gemäss § 18 der Kantonsverfassung ist zudem zwingend vorgesehen: "Die vom Volk und vom Kantonsrat gewählten Behörden und Beamten sind bei Beginn jeder Amtsdauer durch Eid oder Gelöbnis auf die Verfassung und die Gesetze zu verpflichten."

§ 5 Abs. 2 und 3 (Ablegung Eid/Gelöbnis zu Beginn der Amtstätigkeit)

Ein Kantonsratsmitglied, welches an der konstituierenden Sitzung - z.B. wegen Krankheit, Unfall oder höherer Gewalt - nicht anwesend sein kann, hat den Eid oder das Gelöbnis zu Beginn der nächstmöglichen Kantonsratssitzung nachzuholen. Später eintretende Mitglieder können auch vor ihrem Amtsantritt Eid/Gelöbnis zu Beginn einer Kantonsratssitzung ablegen. Rechte und Pflichten als Ratsmitglied - auch als Mitglied einer kantonsrätlichen Kommission (Abs. 3) - dürfen erst danach ausgeübt werden. Besonders vor Kommissionssitzungen stellt sich die Frage, wie bezüglich Ratsmitgliedern ohne vorgängige Vereidigung oder vorgängiges Gelöbnis vorzugehen ist. Eine "Notvereidigung" zwischen den Kantonsratssitzungen durch Präsidium/Landschreiberin bzw. Landschreiber wird für diese sehr seltenen Fälle abgelehnt. Dieses Ratsmitglied kann bis zu Vereidigung/ Gelöbnis an einer Kommissionssitzung nicht teilnehmen. Eid/Gelöbnis der Mitglieder des Regierungsrates werden im Einzelnen in der neuen Geschäftsordnung des Regierungsrates geregelt (beim Kantonsrat hängig).

§ 5 Abs. 4 (Erlöschen des Mandates bei Weigerung zur Ablegung von Eid/Gelöbnis)

Bei Weigerung, den Eid oder das Gelöbnis abzulegen, erlischt das Mandat sofort. Gemäss § 18 der Kantonsverfassung hängt der Amtsantritt davon ab. Die Folgen sind im Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 geregelt (WAG, BGS 131.1). Es erfolgt ein Nachrücken der ersten Ersatzkandidatin oder des ersten Ersatzkandidaten. Kann oder will eine Ersatzperson das Amt nicht antreten, so rückt die nächstfolgende an deren Stelle (§ 51 WAG). Kann nicht ein Sitz nicht durch Nachrücken besetzt werden, werden Ergänzungswahlen durchgeführt (§ 52 WAG).

5.2. Organisation des Kantonsrates

5.2.1. Büro, Präsidium und Stimmzählende

§ 7 Zusammensetzung und Aufgaben des Büros (bisher § 6)

§ 7 Abs. 1 (Name "Büro", Antragsrecht Landschreibende, Stellvertretung)

Der etwas verstaubte Name "Büro" wird nicht geändert, weil er sich in der Praxis durchsetzte, knapp und einprägsam ist (Parlamentsreform 2001: "Ratsbüro").

Das Antragsrecht an den Bürositzungen für die Landschreibenden wird gemäss unbestrittener Praxis neu aufgenommen. Ein solches besteht seit rund 13 Jahren auch an Regierungsratssitzungen. Es ist inhaltlich von § 4a Abs. 3 Bst. a des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) übernommen. Dieselbe Formulierung findet sich in der neuen Geschäftsordnung des Regierungsrates für die Regierungsratssitzungen (§ 6 Abs. 2 des Entwurfes, beim Kantonsrat hängig). Dadurch wird die Stellung der Landschreibenden entsprechend ihrer zentralen Funktion als Stabsstelle gestärkt.

Seit rund 10 Jahren darf im Verhinderungsfall ein Ersatzmitglied in das Büro delegiert werden. Dies ist wegen den administrativen, organisatorischen Kernaufgaben des Büros und seiner notwendigen Verbindung zu den Fraktionen zu begrüssen. Die Aufgaben sind anders als diejenigen der Kommissionen. Eine Abweichung zu den Stellvertretungen bei den Kommissionen gemäss § 23 Abs.1 Satz 3 des Entwurfes (keine Vertretung) ist gerechtfertigt. Die Stellvertretung ist aber auf die Fraktionsleitungen einzuschränken, die nur durch die Vizefraktionsleitungen vertreten werden dürfen. Im Übrigen bleibt die Zusammensetzung des Büros unverändert.

§ 7 Abs. 2 Ziff. 1 (Büro: Festlegung des Arbeitsprogrammes des Kantonsrates)

Das Büro setzt wie bis anhin das Arbeitsprogramm des Kantonsrates fest. Dies erfolgt mindestens jährlich am Ende des Kalenderjahres für das nächstfolgende Jahr. Vorgehen: Die Direktionen und die Gerichte liefern ihre wichtigsten Parlamentsgeschäfte der Staatskanzlei samt Zeitplan für die einzelnen parlamentarischen Schritte ab. Der Regierungsrat konsolidiert und koordiniert die einzelnen Geschäfte, bevor sie gesamthaft dem Büro zugestellt werden.

§ 7 Abs. 2 Ziff. 2 (Büro: Kontrolle, dass Geschäfte ohne Verzug behandelt werden)

Das Büro überwacht - wie heute - die Geschäftsbehandlung am Ende des Kalenderjahres bei der Auswertung des oben umschriebenen Arbeitsprogramms. Es prüft, ob die zeitlichen Vorgaben gemäss Arbeitsprogramm eingehalten worden sind. Zusätzlich wird das Büro regelmässig, vorzugsweise halbjährlich, das Register der hängigen Kantonsratsgeschäfte gemäss § 15 Abs.1 Ziff. 2 des Entwurfes prüfen und Säumige mahnen. Dabei ist insbesondere sicherzustellen, dass die Kommissionsarbeit "ohne Verzug" erfolgt. "Ohne Verzug" heisst: Unter Würdigung aller Umstände nur mit notwendigen, gut nachvollziehbaren Verzögerungen.

§ 7 Abs. 2 Ziff. 3 (Büro: Rechtliche, organisatorische, planerische Verantwortung)

Das Büro erfüllt in der Praxis weit mehr Aufgaben als in der geltenden GO KR vorgesehen sind. Dieses staatsleitende Organ, das nicht nach dem Parteiproporz zusammengesetzt ist, übt bereits seit Jahren vielfältige Leitungsfunktionen aus. Die Durchsicht der jüngeren Büroprotokolle zeigt, wie weit der Themenkreis gefächert ist:

- Vorbereitung der Konstituierung des Kantonsrates am 16. Dezember 2011, insbesondere Vorschlag zur Verteilung der Sitze bei den Kommissionen auf die einzelnen Fraktionen, Vorbereitung der Wahlen für das Präsidium und Vizepräsidium des Kantonsrates, für die Stimmzählenden und für das Landammannamt bzw. Statthalteramt;
- Aus- und Weiterbildung von Ratsmitgliedern und Übernahme dieser Kosten;
- Inhaltliche Koordination bei den Kommissionsabrechnungen;
- Würde des Ratsbetriebes;
- Grundsätze bei Doodleumfragen für Kommissionstermine;
- Zustellung der Kommissionsprotokolle;
- Dienstleistungen des Datenschutzbeauftragten für den Kantonsrat;
- Einbezug des Kantonsrates in Kampagnen von öffentlichem Interesse;
- Konzept zum 10-Jahres-Gedenkanlass Attentat in Unterägeri;
- Liveübertragungen der Kantonsratssitzungen über das Internet;
- Zusammenarbeit mit anderen Parlamenten;
- Länge der Voten;
- Anfrage von Mitgliedern des Kantonsrates direkt bei den Ämtern, Akteneinsicht;
- Zurückhaltung bei der Einreichung von parlamentarischen Vorstössen;

- Koordination von Anlässen des Regierungsrates mit solchen des Kantonsrates;
- Voten bei der Nichtüberweisung parlamentarischer Vorstösse.

Obwohl die Rechtsgrundlagen für viele der obigen Beschlüsse im geltenden § 6 Abs. 2 GO KR eher knapp sind, wurden Bürobeschlüsse vom Kantonsrat nicht in Frage gestellt und in der Regel auch umgesetzt. Das Büro ist entsprechend seiner tatsächlichen Bedeutung mit der Formulierung von § 7 Abs. 2 Ziff. 3 des Entwurfes stark aufzuwerten.

§ 7 Abs. 2 Ziff. 4 (Büro: Empfehlung zu Verfahrensfragen)

Selbst bei der perfektsten Geschäftsordnung stellen sich immer wieder neue Anwendungsfragen während des Ratsbetriebes. Es sei an die wichtigen 11 Empfehlungen des Büros des Kantonsrates vom 25. August 2005/29. Mai 2008 erinnert. Das Büro hat damals "beschlossen, seine Interpretation zu unklaren Bestimmungen der Geschäftsordnung dem Kantonsrat mitzuteilen." Es ist rechtlich zweifelhaft, ob das Büro - selbst nur als Empfehlungen - die GO KR auslegen und faktisch die GO KR ändern darf. Diese Kompetenz ist dem Büro neu ausdrücklich einzuräumen. Sofern der Kantonsrat mit einer Empfehlung nicht einverstanden ist, steht es ihm frei, einen davon abweichenden Entscheid zu fällen. Das Büro hat aber keine Kompetenz, die GO KR von sich aus zu ändern. Es hat nur das Recht zur Auslegung.

§ 7 Abs. 3 (Antragsrecht des Büros an den Kantonsrat und an den Regierungsrat)

§ 7 Abs. 5 (Kommissionsrecht sinngemäss anwendbar für das Büro)

Der rechtliche Status des Büros ist umstritten. Handelt es sich um eine parlamentarische, vorbereitende Kommission, ein davon abweichendes "Organ" des Kantonsrates oder lediglich um einen unverbindlichen Arbeitsausschuss? Aus dieser Unsicherheit ergaben sich verschiedene Rechtsfragen: Antragsrecht des Büros an den Kantonsrat und an den Regierungsrat? Anwendbarkeit der verfahrensrechtlichen Bestimmungen für die Kommissionen ebenfalls für das Büro? Die beiden Absätze 3 und 5 klären diese Rechtsfragen aufgrund bisheriger, weitgehend unbestrittener Praxis. Dadurch wird das Büro erheblich gestärkt und kann seinen Einfluss auf einen effizienten Ratsbetrieb - rechtlich abgesichert - vermehrt geltend machen.

§ 7 Abs. 4 (Büro: Institutionalisierte Koordinationssitzungen mit dem Regierungsrat)

Die Zusammenarbeit des Büros mit dem Regierungsrat, allenfalls mit den Gerichten, bei gemeinsamen rechtlichen, organisatorischen und planerischen Problemen ist wegen der Zunahme komplexer Geschäfte und wegen der Beschleunigung des Ratsbetriebes immer wichtiger. Es sei an die Debatten im Frühjahr 2011 zwischen Regierungsrat und Büro erinnert, als sich plötzliche Belastungsspitzen wegen mehreren, gleichzeitig dringenden Grossgeschäften beim Kantonsrat abzeichneten. An einer gemeinsamen Sitzung vom 30. Juni 2011 beschlossen das Büro und der Regierungsrat erfolgreich Optimierungen bei der Parlamentsplanung. Regierungsrätliches Handeln und der Ratsbetrieb stehen in einer wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit, so dass diese wichtige Koordination neu in der Geschäftsordnung zu verankern ist. Sie betrifft nicht den Inhalt der Vorlagen, sondern den äusseren Geschäftsgang, d.h. die Verfahrensabläufe auf der Schnittstelle zwischen Regierungsrat und Kantonsrat.

§ 8 Aufgaben der Präsidentin oder des Präsidenten

§ 8 Abs. 1 Ziff. 8 (Präsidium repräsentiert den Kantonsrat gegen aussen)

Die Aufgaben der Präsidentin oder des Präsidenten im Entwurf entsprechen mehrheitlich dem bisherigen Recht (neu Abs. 1 Ziff. 1, 8, 10 und 11). Neu aufgenommen wird insbesondere die im Alltag bedeutsame Ziff.8: "Sie oder er repräsentiert den Kantonsrat gegen aussen." Gemäss § 47 Bst. a der Kantonsverfassung "besorgt der Regierungsrat die inneren und äusseren Angelegenheiten". Anders ausgedrückt: Gegen aussen, somit gegenüber dem Ausland, der Eidgenossenschaft, den anderen Kantone und Regionen, ist der Regierungsrat die offizielle Vertretung des Kantons. Das Kantonsratspräsidium wird jedoch pro Jahr dutzendfach an kulturelle, sportliche, gesellige und soziale Anlässe innerhalb des Kantons, seltener auch ausserhalb, eingeladen. Die Präsidentin oder der Präsident repräsentiert dabei den Kantonsrat, nicht den Kanton, selbst wenn sie formal die höchste Zugerin bzw. der höchste Zuger ist. Diese staatsrechtliche Abgrenzung der Zuständigkeiten gegen aussen ist wichtig und wird in Ziff. 8 präzisiert. Die Vertretung des Regierungsrates und des Kantonsrates pflegen sich bezüglich Präsenz und Reden vor dem einzelnen Anlass abzusprechen.

§ 8 Abs. 2 (Die Präsidentin bzw. der Präsident in keiner kantonsrätlichen Kommission)

Gemäss bisheriger Praxis war die Präsidentin oder der Präsident nicht Mitglied einer kantonsrätlichen Kommission. Sie oder er trat vor Antritt des Präsidiums aus allen Kommissionen aus. Der Grundsatz einer unparteiischen Ratsleitung erträgt sich nicht mit einer Kommissionsmitgliedschaft. Dies ist neu ausdrücklich in die GO KR aufzunehmen. Es ist nicht immer leicht, nach der Präsidialzeit keiner Kommission mehr anzugehören. Es ist zwar bedauerlich, dass nach dem Präsidium das frühere Kommissionsmitglied wieder ein "einfaches" Ratsmitglied ist und dabei viel Know-how für eine Kommission verloren geht. Es ist Sache der Fraktionen, ob sie die frühere Präsidentin oder den früheren Präsidenten wieder in eine Kommission delegieren wollen. Der Rücktritt ins Glied hat auch eine staatsphilosophische Komponente, wie ein Büromitglied sich ausdrückte: "Demut ist das Privileg der Stärkeren."

§ 10 Aufgaben der Stimmezählenden; elektronische Abstimmung (bisher § 9)

§ 10 Abs. 2 (neu, zwingende elektronische Abstimmung)

Motion der SVP-Fraktion vom 27. Januar 2011 betreffend Einrichtung einer elektronischen Abstimmungsanlage im Kantonsrat (Vorlage Nr. 2011.1 - 13663)

Das Rechtsbegehren der Motion lautet: "In der Geschäftsordnung des Kantonsrates sollen die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, um im Kantonsrat eine elektronische Abstimmungsanlage inkl. Ergebnisdarstellung einzurichten. Das Abstimmungsverhalten der einzelnen Ratsmitglieder soll - ausser bei geheimen Wahlen - für die Allgemeinheit auf dem Internet zugänglich gemacht werden." Die Motion ist am 24. Februar 2011 mit 44 zu 30 Stimmen dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen worden. Der Regierungsrat hat am 1. Mai 2012 beantragt, die Motion erheblich zu erklären (Vorlage Nr. 2011.2 - 14062). Der Kantonsrat hat sie am 5. Juli 2012 erheblich erklärt.

Schrittweises Vorgehen bis zur Inbetriebnahme der elektronischen Abstimmungsanlage:

1. **Erster Schritt:** In § 10 Abs. 2 des Entwurfes wird die Rechtsgrundlage für zwingende elektronische Abstimmungen geschaffen (sofort nach Inbetriebnahme der Anlage). In § 10 Abs. 3 wird die ebenfalls zwingende Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens der einzelnen Ratsmitglieder bei jeder elektronischen Abstimmung aufgenommen (vorbehältlich geheimer Abstimmungen gemäss § 80 des Entwurfes). Diese beiden Grundsätze ergeben sich aus der erheblich erklärten Motion der SVP-Fraktion. Die Anlage muss somit so konzipiert sein, dass die Veröffentlichung jeder einzelnen Abstimmung möglich ist. Damit kann die Motion als erledigt abgeschrieben werden.
2. **Zweiter Schritt:** Der Regierungsrat unterbreitet eine Vorlage betreffend Objektkredit "elektronische Abstimmungsanlage" samt Reglemententwurf gemäss § 10 Abs. 4 (sofern weniger als Fr. 500'000.-- Kosten ein einfacher Kantonsratsbeschluss ohne fakultatives Referendum; sofern mehr als Fr. 500'000.-- Kosten ein Beschluss mit fakultativem Referendum). Die Anlage ist wegen des grossen Ermessensspielraumes keine gebundene Ausgabe. Sie benötigt als neue Ausgabe eine separate Rechtsgrundlage (§§ 25 und 26 des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006, BGS 611.1).
3. **Dritter Schritt:** Die Vorgaben aus dem ersten und zweiten Schritt werden anschliessend in einem Bürobeschluss mit Einzelheiten der elektronischen Abstimmung und der Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens detailliert umgesetzt (§ 10 Abs. 4 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Ziff. 5). Dort wird geregelt, wie Abstimmungen genau durchzuführen sind, wie vorzugehen ist, wenn die Anlage nicht funktioniert oder Zweifel an der Richtigkeit der Resultate aufkommen, wer die Anlage bedienen soll, Ergebnisdarstellung etc. Insbesondere ist - in allen Einzelheiten - die Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens zu regeln.

Stimmenzählende trotz elektronischer Abstimmungsanlage weiterhin notwendig

Auch mit der neuen elektronischen Abstimmungsanlage kann nicht auf die Stimmenzählenden verzichtet werden, wie es sich beim Bund und bei den anderen Kantonen erwiesen hat. Geheime Wahlen (§ 84 des Entwurfes) und die geheime Bestätigung der Wahl durch eine andere Behörde (§ 88 des Entwurfes) sind weiterhin durch den Kantonsrat mit Hilfe der Stimmenzählenden vorzunehmen. Sie müssen zudem die Abstimmungsergebnisse plausibilisieren, d.h. prüfen, dass die Präsidentin oder der Präsident die richtigen Zahlen bekannt gibt. Die elektronische Stimmanlage kann technisch ausfallen; die Stimmabgabe erfolgt während des Ausfalles mit Handaufheben (§ 79 Abs. 2 des Entwurfes). Zudem gilt bis zur Inbetriebnahme der Anlage das bisherige Handaufheben (ebenfalls § 79 Abs. 2 des Entwurfes).

§ 10 Abs. 3 (Veröffentlichung des einzelnen Abstimmungsverhaltens)

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie das Abstimmungsverhalten des einzelnen Ratsmitgliedes bei den elektronischen Abstimmungen dargestellt wird. Es kann beispielsweise nur allgemein aufgezeigt werden: Schlussabstimmung Gesetz X: 55 Ja zu 20 Nein. Bei dieser Darstellung ist nicht ersichtlich, wie das einzelne Ratsmitglied abgestimmt hat. Es kann auch - analog wie beim Nationalrat - das individuelle Abstimmungsverhalten gemäss Sitzordnung aufgezeigt werden. Dabei könnte dem Protokoll als Anhang das Abstimmungsverhalten jedes einzelnen Mitgliedes beigefügt werden. Für diese Variante sprechen die erhöhte Transparenz und damit ein vermehrtes Vertrauen der Öffentlichkeit in den Parlamentsbetrieb. In Übereinstimmung mit

dem erheblich erklärten Motionsbegehren ist zwingend das Abstimmungsverhalten der einzelnen Ratsmitglieder bei den elektronischen Abstimmungen zu veröffentlichen (gemäss Motionsbegehren auch im Internet).

Antrag: Mit dem Inkrafttreten dieser Geschäftsordnung ist die Motion der SVP-Fraktion vom 27. Februar 2011 betreffend Einrichtung einer elektronischen Abstimmungsanlage im Kantonsrat (Vorlage Nr. 2011.1 - 13663) erfüllt. Sie ist als erledigt abzuschreiben.

5.2.2. Staatskanzlei als Stabsstelle

§ 11 Stellung und Aufgaben der Landschreiberin oder des Landschreibers (bisher § 10)

§ 11 Abs. 1 (Kooperationsmodell anstatt Trennmodell bei den Landschreibenden)

Die Stabsstelle für den Kantonsrat und den Regierungsrat unter der Leitung der Landschreibenden basiert auf dem Kooperationsmodell. Danach sind die Landschreibenden gleichermaßen Stabsstelle des Kantonsrates und des Regierungsrates (§ 4a Abs. 3 Bst. a des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998, BGS 153.1, Änderung vom 24. September 2009, GS 30, 333). Das Kooperationsmodell wird im Rahmen dieser Revision nicht hinterfragt. Der Kantonsrat hat diese Grundsatzfrage vor erst vier Jahren eingehend debattiert. Er hat sich für das Kooperationsmodell entschieden, weil dieses die gegenseitigen Informationen Regierungsrat/Kantonsrat besser gewährleistet und übersichtlicher ist. Es sind keine neuen Erkenntnisse hinzugekommen. Die gegenteilige Regelung wäre das vom Kantonsrat abgelehnte Trennmodell. Danach wären die Stabsdienste des Kantonsrates samt Ratssekretariat von den Landschreibenden unabhängig und direkt der Parlamentsleitung unterstellt. Um das Trennmodell einzuführen, müsste das Organisationsgesetz wieder geändert werden (§ 4a Abs. 3 Bst. a). Es wäre nach geltendem Recht auch nicht möglich, heute dem Landschreiber den Regierungsratsdienst und der Stellvertreterin des Landschreibers den Parlamentsdienst zuzuweisen. Das Organisationsgesetz weist die Aufgaben für den Regierungsrat und für den Kantonsrat gleichwertig und ohne spezifische Zuteilung den Landschreibenden und deren Stellvertretung zu.

§ 11 Abs. 1 Ziff. 1 (Stabsstellen des Kantonsrates)

Die "Leitung" der Stabsstellen des Kantonsrates gemäss § 11 Abs. 1 Ziff. 1 heisst nicht, dass diese den Landschreibenden direkt unterstellt sind. § 4 Abs. 1 des Organisationsgesetzes (BGS 153.1) lautet: "Die Staatskanzlei steht unter der Leitung des Landschreibers/der Landschreiberin". Das Selbstorganisationsrecht der Landschreibenden erlaubt diesen, zwischen den Stabsstellen und den Landschreibenden hierarchische Zwischenstufen einzuschalten, wie etwa eine Bürochefin bzw. einen Bürochef. Die Landschreibenden tragen jedoch gegenüber dem Kantonsrat die fachliche Verantwortung für das einwandfreie Funktionieren der Stabsstellen. Die Begriffe "Parlaments-, Protokoll- und Weibeldienste" drücken zudem aus, dass sie aus Mitarbeitenden des Kantons bestehen. Auf diese Funktionen kann nicht verzichtet und sie dürfen nicht extern vergeben werden (Vorbehalt: § 12 Abs.2 des Entwurfes ausnahmsweise bei der Protokollführung).

§ 11 Abs. 1 Ziff. 2 (Beratungsumfang der Landschreibenden)

Die Aufgaben der Landschreibenden werden in der geltenden GO KR nur punktuell umschrieben (§ 2 provisorisches Büro, § 6 Abs. 1 Teilnahme an Bürositzungen, § 7 Abs. 3 Zeichnung

der Parlamentsakten, § 10 Verantwortung für das Protokoll). Ihre Funktionen für den Kantonsrat sind deutlich vielfältiger. Eine Ergänzung der GO KR wäre rechtlich nicht nötig, weil die wichtigsten Aufgaben bereits in § 4a Abs. 3 Bst. a des Organisationsgesetzes (BGS 153.1) aufgeführt werden. Danach berät er bzw. sie zusammen mit der Stellvertretung "den Kantonsrat, das Büro und das Kantonsratspräsidium in rechtlichen, organisatorischen und planerischen Belangen". Diese Aufgaben werden dort nur indirekt in Zusammenhang mit der Stellvertretung aufgeführt. Gemäss Ziff. 4.5 dieses Berichtes ("Die neue Geschäftsordnung - ein gut lesbares Handbuch für den Alltag") sind die Bestimmungen des Organisationsgesetzes aus Gründen der Übersichtlichkeit hier zu wiederholen. Die Standardformulierung "rechtlich, organisatorisch, planerisch" kommt auch beim Antragsrecht der Landschreibenden im Büro (§ 7 Abs. 1 letzter Satz) und beim Regierungsrat vor (§ 6 Abs. 2 Entwurf Geschäftsordnung Regierungsrat).

§ 11 Abs. 2 (Fachliche Unterstellung der Landschreibenden bei Parlamentsgeschäften)

Gemäss § 4 Abs. 1 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) steht die Landschreiberin oder der Landschreiber "unter der direkten Aufsicht" der Frau Landammann oder des Landammanns. Darf die Präsidentin oder der Präsident den Landschreibenden Weisungen erteilen? Dies ist aufgrund des verfassungsrechtlichen Aufbaues des Staates mit Gewaltentrennung (§ 21 Abs. 1 der Kantonsverfassung, BGS 111.1) bei parlamentarischen Geschäften zu bejahen. Die Verfassung geht dem Organisationsgesetz vor. Die Unterstellung betrifft nur fachliche (parlamentarische), nicht aber administrative und dienstrechtliche Aspekte. Für diese ist der Regierungsrat zuständig.

§ 11 Abs. 3 (Stellvertretung der Landschreibenden)

Es wird gesetzestechnisch ein "Sammelparagraph" für die Stellvertretung redigiert. Dadurch kann auf Wiederholungen bezüglich Stellvertretung an rund 15 anderen Stellen in der GO KR verzichtet werden. Die Stellvertretung richtet sich inhaltlich nach § 4a des Organisationsgesetzes (BGS 153.1). Eine ähnliche Bestimmung wurde in den Entwurf der Geschäftsordnung des Regierungsrates aufgenommen (§ 6 Abs. 3, im Kantonsrat in Beratung).

§ 12 Aufgaben der Protokollführerin oder des Protokollführers (bisher § 11)

§ 12 Abs. 1 (ausführliches, schriftliches Protokoll)

Entgegen den Mindestanforderungen gemäss geltendem § 11 GO KR ("deren Anträge und ihre wesentliche Begründung") wird seit Jahren weitgehend ein Wortprotokoll erstellt. Ein solches ist einfacher zu erstellen als eine Zusammenfassung der Voten. Es enthält keine Wertungen und ist zuverlässiger. Es muss nicht "wortwörtlich" protokolliert werden, sondern gemäss neuer Fassung nur "ausführlich". Die Protokollführerin oder der Protokollführer geniesst eine gewisse Freiheit, untergeordnete bzw. nicht zur Sache gehörende Aussagen wegzulassen. Häufig wird vom schriftlichen Votum beim Verlesen abgewichen, wobei das Votum dem Protokollführer abgegeben wird. Relevant ist das gesprochene Wort (Abs. 3).

Abgabe von Voten: Die Ratsmitglieder werden eingeladen, allenfalls schriftlich vorbereitete Voten der Protokollführerin oder dem Protokollführer abzugeben. Zudem werden die Ratsmitglieder eingeladen, ihre Voten der Protokollführung per E-Mail zuzustellen.

Ist das Protokoll nur noch elektronisch auszufertigen? Danach würden bei Einzelfragen die elektronischen Aufzeichnungen konsultiert. Davon ist abzusehen. Es ist unsicher, ob elektroni-

sche Aufzeichnungen technisch langfristig sichergestellt sind. Zudem benützen Ratsmitglieder die schriftlichen Protokolle als Arbeitsinstrument für die Vorbereitung von Sitzungen. Das Staatsarchiv als Langzeitgedächtnis des Kantons ist auf schriftliche Protokolle angewiesen.

Ist nur noch ein Beschlussprotokoll auszufertigen? Da das Protokoll als Materialie, somit als unersetzbare Auslegungshilfe für Erlasse beigezogen wird, ist davon abzusehen. Aufgrund der Voten kann nachvollzogen werden, was der Sinn von Gesetzesbestimmungen ist.

§ 12 Abs. 2 (ausnahmsweise Aussenstehende als Protokollführende des Kantonsrates)

Nach § 10 des geltenden Rechts besteht die Möglichkeit, "eine Drittperson mit der Führung des Protokolls zu beauftragen". Diese Regelung wird übernommen, jedoch nur, sofern gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Wie bei den Sekretariaten der Kommissionen (§ 24 Abs. 2 des Entwurfes) können nur bei "Bedarf oder Verhinderung" Aussenstehende beigezogen werden. Diese Kompetenz steht den Landschreibenden zu, da die Stellvertretung meistens rasch gefunden werden muss. Grosse personelle Ermessensspielräume bestehen für die Landschreibenden ohnehin nicht, weil wenige externe Personen sich für diese anspruchsvolle Funktion eignen.

§ 12 Abs. 3 (Korrekturen offensichtlicher Fehler und Missverständnisse im Protokoll)

Es gibt zwei Arten von Korrekturen. Offensichtliche Fehler und Missverständnisse werden durch die Protokollführerin oder den Protokollführer im Einvernehmen mit den Landschreibenden direkt erledigt. Wichtige oder umstrittene Berichtigungsbegehren hingegen werden durch den Kantonsrat entschieden (§ 14 Abs. 3 des Entwurfes).

§ 13 Erklärung zu Protokoll (bisher § 12)

Erklärungen zu Protokoll werden häufig mit Protokollberichtigungen verwechselt. Es handelt sich um etwas anderes: Ein Ratsmitglied kann eine persönliche Erklärung, die es selber redigiert, zuhanden des Protokolls abgeben. Beispiele: Es wird in der Debatte angegriffen und wehrt sich dagegen ("Ich verwahre mich gegen den Vorwurf, ein Wendehals zu sein, weil ..."). Für das Ratsmitglied ist eine persönliche Aussage zu einem Sachgeschäft von grosser ethischer oder weltanschaulicher Bedeutung ("Ich kann aus tiefer religiöser Überzeugung diesen Entscheid nicht mittragen, weil ..."). Erklärungen zu Protokoll umfassen 3 - 5 Sätze. Sie sind wörtlich in das Protokoll aufzunehmen und als Erklärung zu deklarieren. Kurz: Sie umfassen kurze, prägnante Aussagen, die für Ratsmitglieder einen hohen Stellenwert haben.

§ 14 Genehmigung des Protokolls; Berichtigungsverfahren (bisher § 13)

§ 14 Abs. 2 (Form des Berichtigungsbegehrens)

Die Berichtigungsbegehren können vorzugsweise elektronisch oder schriftlich, nicht aber telefonisch, eingereicht werden (Missverständnisse vermeiden). Eine Mailzustellung reicht somit aus, auch ohne Unterschrift. Schriftlich heisst rechtlich: Schreiben - unterschreiben. Vorbehalten bleibt in Zukunft die Einführung der elektronischen Signatur.

§ 14 Abs. 3 (Wichtige und umstrittene Berichtigungsbegehren)

Das komplizierte Verfahren im geltenden Recht (§ 13 Abs. 2 und 3) bei Begehren auf Protokollberichtigung entspricht nicht der Realität. Danach müsste ein Begehren dem Rat zur Kennt-

nisnahme, dem Büro zur Prüfung und dem Rat wieder zum Entscheid unterbreitet werden. Es wird die bisherige Praxis neu aufgenommen. Danach unterbreitet die Präsidentin oder der Präsident dem Rat nur noch wichtige oder umstrittene Berichtigungsbegehren zum Entscheid. Offensichtliche Fehler und Missverständnisse werden von der Protokollführerin oder dem Protokollführer im Einvernehmen mit den Landschreibenden erledigt (§ 12 Abs. 3 des Entwurfes).

Zustellungsfristen für das Protokoll: Die Zustellung des Protokolls an den Kantonsrat richtet sich wie bei den anderen Kantonsratsvorlagen nach den Fristen gemäss § 41 des Entwurfes. Separate Zustellungsfristen wie bis anhin sind nicht nötig.

§ 15 Register (bisher § 15) und Umgang mit besonders schützenswerten Daten (neu)

§ 15 Abs. 1 (Register für den Regierungsrat nicht mehr in der GO KR)

Das bisherige "Register der nebenberuflichen Erwerbstätigkeiten und Interessenbindungen der Mitglieder des Regierungsrates" (§ 15 Abs. 1 Ziff. 3) ist kein Register des Kantonsrates und daher in der GO KR zu streichen. Es ist in § 4 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Mitglieder des Regierungsrates vom 1. Februar 1990 (BGS 151.2) vorgeschrieben und muss "offengelegt" werden. Es wird in unveränderter Form weitergeführt.

§ 15 Abs. 2 (Register im Internet)

Die beiden heutigen Register des Kantonsrates werden unverändert weitergeführt. Sie standen gemäss geltendem Recht (§ 15 Abs. 2 GO KR) nur den Mitgliedern des Kantonsrates "behufs Einsichtnahme zur Verfügung". An diesen besteht jedoch ein öffentliches Interesse. Sie sind nicht nur einsehbar, sondern sind neu auch im Internet aufzuschalten. Das Register gemäss Abs. 1 Ziff. 2 betrifft zwar nur die hängigen Geschäfte. Es sind jedoch alle abgeschlossenen Kantonsratsgeschäfte ab 2001 im Internet einsehbar, ohne dass formell ein separates Register für abgeschlossene Geschäfte geführt wird.

§ 15 Abs. 4 (keine Veröffentlichung im Internet von besonders schützenswerten Daten)

Es fehlen die Rechtsgrundlagen in einem formellen Gesetz, um besonders schützenswerte Daten gemäss § 2 Bst. b des Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (DSG, BGS 157.1) über Internet zuzustellen oder im Internet aufzuschalten. Bei allen elektronischen Zustellungen solcher Daten gemäss GO KR (Protokolle, Kantonsratsvorlagen, Motionen, Postulate, Interpellationen etc.) dürfen diese sensiblen Daten nicht weiterverbreitet werden, ausser sie werden vorher datenschutzkonform anonymisiert. Darunter fallen alle Personenangaben über die religiösen, weltanschaulichen, politischen, berufspolitischen Ansichten oder Tätigkeiten, die Intimsphäre, die Gesundheit, die ethnische Zugehörigkeit, Massnahmen der sozialen Hilfe, administrative und strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen (§ 2 Bst. b DSG). Dies ist zwar bei Kantonsratsvorlagen selten der Fall. Insbesondere Unterlagen zu Wahlen durch den Kantonsrat, personalrechtliche Geschäfte, Begnadigungen, Persönlichkeitsschutzrelevante Petitionen oder Aufsichtsbeschwerden können solche besonders schützenswerten Daten enthalten. Hier überwiegt das Persönlichkeitsschutzinteresse vor dem Interesse der Öffentlichkeit. Dies ist gemäss Jahresbericht 2011 des Datenschutzbeauftragten (S. 16) gut nachvollziehbar: "Bekanntlich vergisst das Internet nicht. Grundsätzlich werden alle publizierten Dokumente durch Suchmaschinen kopiert und archiviert. Im Moment der Publikation hat man in aller Regel die Herrschaft über seine Daten bereits verloren. Löschen nützt wenig, meist nichts, weil die Daten durch Google und Co. bereits kopiert und weltweit archiviert sind." Es erfolgt folgender Hinweis im In-

ternet bei solchen sensiblen Vorlagen: "Diese Vorlage darf aus datenschutzrechtlichen Gründen elektronisch weder versendet noch aufgeschaltet werden." Besonders schützenswerte Daten müssen vor der elektronischen Aufschaltung des Protokolls daraus entfernt werden. Analoges gilt für die Veröffentlichung durch Ton und Bild. Abs. 4 gilt für den ganzen parlamentarischen Betrieb.

Die Landschreiberin oder der Landschreiber entscheidet, dass die Veröffentlichung im Internet nicht erfolgt. Sofern ein Ratsmitglied oder eine andere Person (z.B. Medienschaffende) damit nicht einverstanden ist, entscheidet die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsrates endgültig (§ 8 Abs. 1 Ziff. 11 des Entwurfes). Vorher ist die Datenschutzstelle anzuhören.

5.2.3. Kommissionen

§ 16 Ständige Kommissionen (bisher § 17)

§ 16 Abs. 1 (Beibehaltung der Kommissionen mit ständigem Auftrag)

Die Beibehaltung der Staatswirtschaftskommission (Stawiko), der Justizprüfungskommission (JPK) und der Konkordatskommission (Koko) steht für das Büro von vornherein fest. Das Büro hat geprüft, ob die sechs Kommissionen mit ständigem Auftrag aufzuheben und durch nicht ständige Kommissionen zu ersetzen sind. Es hält dem Grundsatz nach an ständigen Kommissionen fest (ohne Kommission für das Gesundheitswesen, vgl. unten). Ihr grosser Vorteil besteht darin, wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung zutreffend festhält, dass die Kommissionsmitglieder mit einem komplexen Geschäftsbereich vertraut werden. Daraus resultieren eine gewisse Spezialisierung und ein Überblick über alle wichtigen Geschäfte in einem genau umschriebenen Sachbereich. Dadurch wird innerhalb des Kantonsrates Know-how aufgebaut, mit welchem Sachgeschäfte rasch, effizient und vertieft geprüft werden können. Bei den nichtständigen Kommissionen müsste immer wieder das nötige Wissen vermittelt und aufgebaut werden. Durch das bisherige System wird die Stellung des Kantonsrates gegenüber der professionellen Verwaltung gestärkt. Auch entfallen zahlreiche, administrativ aufwändige Kommissionsbestellungen und die Sitzungsplanung wird vereinfacht.

§ 16 Abs. 1 (Minimum an ständigen Kommissionen)

Die ständigen Kommissionen sind auf ein Minimum zu reduzieren. Sie haben nur eine Existenzberechtigung, sofern in ihrem Bereich während der ganzen Amtsdauer regelmässig Geschäfte anstehen. Neben Vorteilen haben ständige Kommissionen auch Nachteile. Nicht ständige Kommissionen bieten mehr Ratsmitgliedern die Möglichkeit, eine zentrale parlamentarische Aufgabe zu übernehmen und neue Ideen in die Kommissionen zu bringen. Zudem ist durch den grösseren personellen Wechsel bei den nichtständigen Kommissionen eine kritisch-wohlwollende Distanz zu Regierungsrat und Verwaltung möglich. Dies anders als bei ständigen Kommissionen mit ihrer engen, jahrelangen Beziehung zur jeweiligen Direktion. Durch zu viele ständige Kommissionen würde ein Teil der Ratsmitglieder von der Kommissionsarbeit ausgeschlossen, insbesondere ein neues Mitglied. Es gäbe zwei Klassen von Ratsmitgliedern, solche in ständigen Kommissionen und solche, die keinen Zugang zum Kommissionswesen hätten. Die Kommissionsarbeit ist ein wesentlicher Teil parlamentarischer Arbeit, zu dem alle Zugang haben müssen. Allzu viele ständige Kommissionen führen zu einem Demokratieverlust, weil sich Ratsmitglieder weniger um allgemeine Geschäfte, sondern schwerkewichtungsmässig um diejenigen der Kommissionen kümmern.

§ 16 Abs. 1 (Überprüfung der ständigen Kommissionen als Dauerauftrag des Büros)

Das Büro überprüft im Sinne eines Dauerauftrages, welche ständigen Kommissionen nötig sind (ohne Stawiko, JPK und Koko). Dies hängt davon ab, welche Geschäfte bei den einzelnen Kommissionen in der nächsten Zukunft anstehen. Das Büro wird nötigenfalls dem Kantonsrat beantragen, auf eine nicht mehr benötigte, ständige Kommission zu verzichten oder um eine neue zu ergänzen (jeweils Änderung der GO KR). Dieser Dauerauftrag des Kantonsrates ist selbstverständlich und nicht in der GO KR zu verankern.

§ 16 Abs. 1 (Einheitskategorie: Acht ständige, namentlich aufgeführte Kommissionen)

Gemäss § 17 des geltenden Rechts gibt es zwei ähnliche Kategorien von Kommissionen, nämlich die ständigen Kommissionen (Abs. 1) und die Kommissionen mit ständigem Auftrag (Abs. 3). Die vier ständigen Kommissionen sind namentlich in der GO KR mit ihrem Auftrag aufgeführt, nicht hingegen die sechs Kommissionen mit ständigem Auftrag. Der ähnliche Name der beiden Kommissionsarten sagt schon aus, dass beide vom Auftrag her sehr ähnlich strukturiert sind: Sie werden nicht pro Geschäft einzeln bestellt, sondern haben pro Amtsdauer für einen bestimmten Themenkreis einen generellen Auftrag. Eine Abgrenzung zwischen den beiden Kategorien ist künstlich und macht keinen Sinn. Es ist neu eine einzige Kategorie ständiger Kommissionen zu schaffen. Alle ständigen Kommissionen sind aus Transparenzgründen und aufgrund ihrer grossen parlamentarischen Bedeutung neu in der GO KR namentlich aufzuführen. Änderungen oder Ergänzungen bei deren Bestand und Auftrag sind selten. Sie könnten bei der GO KR (einfacher Kantonsratsbeschluss) ohne grossen Aufwand vorgenommen werden.

§ 16 Abs. 1 (Aufhebung der Redaktionskommission)

Wie oben aufgeführt, sind die ständigen Kommissionen auf ein Minimum zu reduzieren. Das Büro beantragt, die Redaktionskommission aufzuheben. § 70 des Entwurfes regelt die Schlussredaktion von Gesetzen und Beschlüssen neu. Die Verantwortung trägt die Präsidentin oder der Präsident der kantonsrätlichen Kommission. Dies macht Sinn, weil sich materielle und redaktionelle Feinheiten häufig nicht voneinander trennen lassen. Das Kommissionspräsidium wird dabei von zwei Personen unterstützt, die ohnehin für sprachliche Bereinigungen zuständig sind und grosse Erfahrung haben. Es handelt sich um die Landschreiberin oder den Landschreiber und die Protokollführerin oder den Protokollführer des Kantonsrates. Die Bedeutung der Redaktionskommission hat sich wegen der Mitarbeit von Juristinnen und Juristen in allen Direktionssekretariaten im Laufe der letzten Jahre reduziert. Bei der Staatskanzlei arbeitet zudem ein spezialisierter Gesetzestechniker mit. Es bestehen eidgenössische Leitfäden zur Gesetzesredaktion, die durch kantonale Leitfäden ergänzt werden. Die Aufhebung der Redaktionskommission erfolgt sofort nach dem Inkrafttreten der neuen GO KR, somit nicht erst am Ende der laufenden Amtsdauer (keine Übergangsbestimmung nötig).

§ 16 Abs. 1 (Aufhebung der Kommission für das Gesundheitswesen)

Ebenfalls die Kommission für das Gesundheitswesen ist ersatzlos aufzuheben. Es stehen in diesem Bereich in absehbarer Zeit keine bedeutenden Parlamentsgeschäfte an. Es ist später bei Bedarf eine ad-hoc-Kommission einzusetzen. Die Aufhebung der Kommission erfolgt auch hier sofort nach dem Inkrafttreten der neuen GO KR, somit nicht erst am Ende der Amtsdauer.

§ 16 Abs. 1 (Keine neue ständige Kommission für soziale Fragen, keine Sicherheitskommission und keine Wirtschaftskommission)

Das Büro hat neue ständige Kommissionen wie eine Kommission für soziale Fragen, eine Sicherheitskommission oder eine Wirtschaftskommission geprüft und diese abgelehnt. Für diese Bereiche werden ad-hoc-Kommissionen gebildet. Ständige Kommissionen sind auf ein Minimum zu reduzieren.

§ 16 Abs. 1 (Für dasselbe Geschäft möglichst wenige ständige Kommissionen)

Es ist nur ausnahmsweise vorzusehen, neben der unbestrittenen Stawiko, zwei ständige Kommissionen für dasselbe Geschäft einzusetzen. Beispiele: Bei Konkordatsgeschäften die Koko und die entsprechende ständige Kommission; bei Schulhausbauten die Kommission für Hochbauwesen und die Bildungskommission. Es steht dem Kantonsrat auch frei, neben der ständigen Kommission zusätzlich eine ad-hoc-Kommission für eine bestimmte Vorlage einzusetzen. Beispiel: Bei einem Konkordat im Sicherheitsbereich mit vielen Spezialfragen kann neben der (obligatorischen) Koko eine zusätzliche ad-hoc Kommission mit parlamentarischen Fachleuten aus dem Sicherheitsbereich eingesetzt werden.

Zwei ständige Kommissionen für dasselbe Geschäft (zusätzlich zur Stawiko) können zu Doppelspurigkeiten, einer Verteuerung und Verlangsamung des Parlamentsbetriebes führen. Es gibt thematische Abgrenzungsprobleme zwischen den beiden Kommissionen. Wer behandelt welche Themen der Vorlage? Dies erfordert eine genaue Absprache der Präsidien.

§ 16 Abs. 2 (Unvereinbarkeit für kantonale Mitarbeitende in Stawiko und JPK)**§ 16 Abs. 2 Sätze 1 und 2 (Konsequente Trennung von Aufsicht und Beaufsichtigten)**

Gemäss § 17 Abs. 2 der geltendem GO KR dürfen "hauptamtliche Beamte und Angestellte" weder in die Stawiko noch in die JPK gewählt werden. Das geltende Recht erlaubt, Teilzeitbeschäftigte des Kantons zu wählen. Dies ist neu abzulehnen. Keine Mitarbeitende des Kantons können in die Stawiko oder in die JPK gewählt werden. Auch Mitarbeitende mit Kleinpensen, insbesondere im Bereich der kantonalen Schulen, dürfen dort nicht mehr mitwirken. Die beim Kanton Beschäftigten unterstehen in besonderem Masse der Oberaufsicht des Kantonsrates, die zu einem grossen Teil durch die Stawiko und durch die JPK ausgeübt wird. Niemand soll sich selber beaufsichtigen. Transparenz und öffentliches Vertrauen in die Politik erfordern eine personelle Trennung von Aufsichtsorganen und Beaufsichtigten. Dasselbe gilt für Mitarbeitende von Anstalten des Kantons (Zuger Pensionskasse, Gebäudeversicherung Zug) oder von Aktiengesellschaften mit einer Mehrheit des Kantons (z.B. Kantonsspital Zug). Was für Mitarbeitende gilt, gilt umso mehr für Personen in leitenden Organen der Anstalten (z.B. Vorstand der Zuger Pensionskasse) oder dieser Aktiengesellschaften (z.B. Verwaltungsrat Kantonsspital).

§ 16 Abs. 2 Satz 3 (Keine Unvereinbarkeit bei Leistungs-/ Subventionsvereinbarungen)

Diese Einschränkung gilt nicht für die rund 60 Leistungsvereinbarungen, die der Kanton mit Dritten abgeschlossen hat. Leistungsvereinbarungen schliesst der Kanton mit Dritten (in der Regel juristischen Personen) ab, die eine öffentliche Aufgabe anstelle und im Auftrag des Kantons ausführen. Subventionsvereinbarungen werden auch mit Dritten abgeschlossen, erfüllen aber nicht eigentliche öffentliche Aufgaben, sondern nur Aufgaben im öffentlichen Interesse. Das Wesensmerkmal einer Leistungsvereinbarung ist: Öffentliche Aufgaben müssten gemäss

gesetzlichem Auftrag durch die Verwaltung erledigt werden, werden aber mit Leistungsvereinbarungen ausgelagert. Dies betrifft besonders den Behinderten-, Sonderschul-, Gesundheits- und sozialen Bereich. Beispiele: Stiftung Maihof, ZUWEBE, Gemeinnützige Gesellschaft des Kantons Zug, punkto Jugend und Kind. Es wäre schwierig, eine praxistaugliche Lösung für die Ausdehnung der Unvereinbarkeit auf diese Organisationen zu finden. Häufig ist nur ein Teil der Aufgabenbereiche Dritter Gegenstand einer Leistungsvereinbarung. Es müsste somit eine Regelung getroffen werden, dass mindestens 50 % durch den Kanton mitfinanziert würden. Erst dann würde die Unvereinbarkeitsregel wirksam. Dies würde zu komplizierten Abklärungen im Einzelfall führen. Es ist daher auf eine Unvereinbarkeit bei Organisationen mit Leistungsvereinbarungen zu verzichten. Dies gilt umso mehr für Organisationen mit Subventionsvereinbarungen, die keine öffentlichen Aufgaben übernehmen. Sollte ein Ratsmitglied bei einer solchen Organisation mitarbeiten oder im Leitungsorgan einen Sitz haben und gleichzeitig Mitglied der Stawiko oder der JPK sein, müsste es bei einem Votum seine Interessenbindung bekanntgeben (§ 61 des Entwurfes).

§ 16 Abs. 3 (Keine Mehrheit von Anwältinnen und Anwälte in der engeren JPK)

Gemäss § 17 Abs. 2 der geltenden GO KR "dürfen in der Justizprüfungskommission praktizierende Rechtsanwälte nicht die Mehrheit bilden". Grund: Gemäss § 12 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 25. April 2002 (EG BGFA, BGS 163.1) übt die Aufsicht über die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in erster Instanz die Aufsichtskommission und als Beschwerdeinstanz das Obergericht aus. Die JPK prüft die Geschäftsberichte des Obergerichtes (§ 19 Abs. 1 Entwurf). Im Anwaltsregister des Kantons Zug eingetragene Anwältinnen und Anwälte sollen sich nicht selber über die JPK und das Obergericht beaufsichtigen. Das geltende Recht ist beizubehalten, wonach Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die im Anwaltsregister des Kantons Zug (nur in diesem) eingetragen sind, nicht die Mehrheit in der engeren JPK bilden dürfen. Dies erlaubt, dass deren praktische Erfahrung in die Kommissionsarbeit einfließt. Die Unvereinbarkeit gilt nicht für die erweiterte JPK. Diese ist gemäss § 19 Abs. 4 des Entwurfes und bereits heute nur für die Behandlung von Geschäften aus dem Bereich der Justizgesetzgebung zuständig. Bei solchen generell-abstrakten Geschäften spielt die Beaufsichtigung eine weit kleinere Rolle.

§ 17 (Direktüberweisungen vom Regierungsrat/Gericht an ständige Kommissionen)

§ 17 Abs. 1 (Definition der Direktüberweisungen)

"Direktüberweisung" heisst, dass ein Geschäft vom Regierungsrat oder von einem Gericht direkt an eine ständige kantonsrätliche Kommission überwiesen wird. Der Kantonsrat muss ein solches Geschäft nicht an einer vorgängigen Sitzung formell einer Kommission zuweisen. Die Kommissionssitzung kann dadurch früher stattfinden, weil ein Verfahrensschritt "übersprungen" wird. Der damalige Kantonsratspräsident hat am 3. März 1999 die Direktüberweisungen durch eine präsidiale Anordnung eingeführt. Das Büro bestätigte sie am 27. November 2003. Sie sind in der Geschäftsordnung nicht geregelt. Die verfahrensrechtliche Beschleunigung hat sich bewährt und ist - eingeschränkt - in die GO KR aufzunehmen.

§ 17 Abs. 1 bis 3 (Verstärkte Kompetenzen des Kantonsrates bei Direktüberweisungen)

Heute gilt: Bei den ständigen Kommissionen mit eindeutig formuliertem Auftrag (Stawiko, JPK, Konkordatskommission) darf die Direktüberweisung generell bei allen Geschäften erfolgen. Der Regierungsrat oder die Gerichte haben keine Zustimmung einzuholen. Bei den Geschäften der

sechs Kommissionen mit ständigem Auftrag hingegen - mit gelegentlich unklarer Zuordnung und überschneidenden Zuständigkeiten - muss die Konferenz der Fraktionsleitungen vorher einstimmig zustimmen.

Es werden zwei Neuerungen eingeführt:

1. **Gegenstand der Direktüberweisungen:** Für sämtliche Direktüberweisungen an die acht ständigen Kommissionen (§ 16 Abs. 1 des Entwurfes) ist neu vorgängig das einstimmige Einverständnis der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden einzuholen. Dies gilt auch bei allen Geschäften der Stawiko wie Budget, Jahresrechnung etc., der JPK und der Konkordatskommission. Es gehört zum Selbstbestimmungsrecht des Kantonsrates und seiner Organe, selber zu entscheiden, welche Kommission welches Geschäft behandelt. Zudem ist es nicht immer klar, an welche ständige Kommission ein Geschäft zu überweisen ist. Der Regierungsrat wird eingeladen, diese Neuerung mit dem leicht erhöhten Zeitbedarf in seiner Terminplanung zu berücksichtigen.
2. **Verfahren bei Direktüberweisungen heute:** Die Kommissionssitzungen bei Direktüberweisungen werden heute teilweise zu früh angesetzt. Dies erlaubt es den Fraktionen nicht, das Geschäft vor der Kommissionssitzung zu besprechen und ihren Kommissionsmitgliedern Empfehlungen mitzugeben. Die Fraktionen dürfen das Geschäft aufgrund des Kommissionsgeheimnisses nach Aufnahme der Kommissionstätigkeit nicht mehr mit ihren Kommissionsmitgliedern besprechen. In extremen Fällen war die Kommissionsarbeit vor der Fraktionssitzung bereits abgeschlossen. Der Kantonsrat darf sich zeitlich nicht dermassen unter Zeitdruck setzen lassen. Dies schadet der Qualität der Parlamentsarbeit. Der Regierungsrat wird eingeladen, den Zeitbedarf für die Vorbesprechung der Kommissionsarbeit in den Fraktionen beim Zeitablauf einzuplanen.

Verfahren bei Direktüberweisungen in Zukunft: Die Konferenz der Fraktionsvorsitzenden stimmt vorerst einstimmig der Direktüberweisung zu. Danach orientiert die Präsidentin oder der Präsident den Kantonsrat mündlich zu Beginn der Sitzung über die Direktüberweisung. Der Kantonsrat entscheidet nicht in jedem Falle darüber, weil er diese Befugnis gemäss § 17 Abs. 1 des Entwurfes an die Konferenz der Fraktionsvorsitzenden delegiert hat. Der Rat kann jedoch - auf Antrag eines Ratsmitgliedes - im Einzelfall eine bereits erfolgte Direktüberweisung rückgängig machen (Abs. 2). Um vollendete Tatsachen zu vermeiden, dürfen die Kommissionssitzungen erst nach der Orientierung im Kantonsrat erfolgen (Abs. 3).

Sofern die einstimmige Zustimmung der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden zur Direktüberweisung nicht vorliegt, wird das Geschäft auf dem "normalen" Weg dem Kantonsrat zur Kommissionsbestellung vorgelegt.

§ 18 Staatswirtschaftskommission (bisher § 18)

§ 18 Abs. 1 (Stärkere Stellung der Stawiko)

Dieser zentrale Paragraph wurde letztmals mit dem Kantonsratsbeschluss betreffend Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget vom 6. Mai 2010 (GS 30, 735; in Kraft am 1. September 2011, GS 31, 141) überarbeitet. Die ausgedehnte Überprüfungsbefugnis der Stawiko, insbesondere bezüglich Wirksamkeit und Plausibilität, enthält Elemente einer Geschäftsprüfungskommission, die über finanzielle Aspekte hinausgehen. Die be-

währte Stellung der Stawiko ist beizubehalten, ja sogar zu verstärken. In den Kantonsratsvorlagen sind die finanziellen Auswirkungen gemäss Finanztabelle der Finanzdirektion (bisherige Praxis) sowie allfällige Anpassungen der Leistungsaufträge (neu) aufzuzeigen (§ 18 Abs. 1 Ziff. 6 Satz 2). Die Finanztabelle ist ein bewährtes Mittel, jederzeit den Gesamtstand aller Ausgaben ermitteln zu können. Zudem ist bei jeder Vorlage aufzuzeigen, was allenfalls im Leistungsauftrag gestrichen, geändert oder zugefügt wird. Es wird eine Visitierungspflicht der Stawiko (nicht nur eine "Kann-Vorschrift") eingeführt. Neu ist die Kompetenz der Stawiko vorgesehen, Abklärungen zu besonderen Vorkommnissen vorzunehmen (§ 18 Abs. 6). Damit kann der Stawiko die Funktion einer "Kleinen PUK" bei Unregelmässigkeiten anvertraut werden, sofern diese nicht so schwer wiegen, dass eine Parlamentarische Untersuchungskommission eingesetzt werden muss.

§ 18 Abs. 1 (Oberaufsicht der Stawiko über die kantonalen Anstalten)

Anstalten: Der Stawiko kommt gemäss geltender Gesetzgebung bei keiner kantonalen Anstalt eine direkte Aufsichtsfunktion zu. Bei sämtlichen Anstalten ist die Aufsichtsfunktion auf Gesetzesstufe an den Regierungsrat bzw. eine Direktion oder an ein anderes Organ delegiert worden (z.B. Konkordatsrat, Vorstand, Geschäftsprüfungs- oder Aufsichtskommission). § 18 Abs. 1 des Entwurfes ermöglicht der Stawiko jedoch, indirekt via Oberaufsicht über die zuständige Direktion (bzw. bei den Konkordatsanstalten über die Vertretung der Stawiko in der jeweiligen Geschäftsprüfungs- oder Aufsichtskommission) im Rahmen der Finanzaufsicht Einfluss auf die jeweilige Anstalt zu nehmen.

§ 18 Abs. 3 (Pflicht zur Visitierung durch die Stawiko)

Visitierung heisst: Besuch durch eine Delegation der Stawiko (oder nötigenfalls durch alle Mitglieder) mit Einsichtsmöglichkeit in alle gewünschten Akten und Gespräche mit Leitung/ Mitarbeitenden. Die weitgehenden Rechte während den Visitationen sind in den §§ 27 und 28 des Entwurfes geregelt. Der Entwurf verschärft die Visitierung durch die Stawiko insofern, als neu eine Pflicht zur Visitierung besteht (ohne Gerichte, Staatsanwaltschaft und Ombudsstelle, bei der JPK angesiedelt).

§ 18 Abs. 3 (Keine Geschäftsprüfungsfunktion bei den Gerichten, der Staatsanwaltschaft und der Ombudsstelle; Sache der JPK)

Der Stawiko kommt keine Geschäftsprüfungsfunktion gegenüber den Gerichten, der Staatsanwaltschaft und der Ombudsstelle zu. Diese obliegt gegenüber diesen Behörden der JPK (vgl. § 19 des Entwurfes). Selbstverständlich hat die Stawiko diese Behörden in finanziellen Belangen zu prüfen (insbesondere Budget und Rechnung). Diese Einschränkung kommt in § 18 Abs. 3 (Visitierung) und in § 18 Abs. 6 (Abklärungen zu besonderen Vorkommnissen) zum Ausdruck.

§ 18 Abs. 6 (Abklärungen zu besonderen Vorkommnissen)

Aufgrund jüngster Ereignisse in Zusammenhang mit einem gescheiterten Softwareprojekt stellte sich die Frage, ob eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) einzusetzen oder ob die erweiterte Stawiko mit vertieften Abklärungen zu beauftragen sei. Eine PUK ist nur für besondere Vorkommnisse "von grosser Tragweite" (vgl. § 22 des Entwurfes) vorzusehen, somit für besonders schwere Unregelmässigkeiten. Die medialen, politischen und verfahrensrechtlichen Konsequenzen einer PUK sind beträchtlich. Aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips sind für weniger schwere Vorkommnisse die beiden Aufsichtskommissionen des Kan-

tonsrates, nämlich die Stawiko und die JPK, einzusetzen. Die geltenden Rechtsgrundlagen sehen solche Abklärungen im Einzelfall nicht vor. Sie sind neu zu schaffen. Der Kantonsrat kann mit einfachem Mehr der Stimmenden (somit nicht mit qualifiziertem Mehr von zwei Dritteln wie bei der PUK) die Stawiko bzw. die JPK mit vertieften Abklärungen beauftragen. Wie bei einer PUK hat der Kantonsrat einen genauen Abklärungsauftrag zu formulieren und - wo sinnvoll - eine Frist festzusetzen. Die umfassenden, verfahrensrechtlichen Bestimmungen bei einer PUK (vgl. § 22 des Entwurfes) kommen jedoch bei dieser Form einer "kleinen PUK" nicht zur Anwendung. Ebenso wenig ist das Amtsgeheimnis Mitarbeitender bei solchen Abklärungen aufgehoben, somit anders als bei einer PUK (keine Anwendung von § 22 Abs. 3 Satz 2 des Entwurfes). Die übrigen, umfassenden Befugnisse gemäss §§ 27 - 29 dieser Geschäftsordnung für Kommissionen reichen für solche Abklärungen aus. Mit dem neuen Abs. 6 wird die Stellung der Stawiko verstärkt und damit auch das Aufsichtsrecht des Kantonsrates. Für die Gerichte, die Staatsanwaltschaft und für die Ombudsstelle hingegen hat dieselben Kompetenzen die erweiterte JPK gemäss § 19 Abs. 5 des Entwurfes.

§ 19 Justizprüfungskommission (JPK, bisher § 19)

Stärkere Stellung der JPK

Ebenso wie bei der Stawiko wird die Stellung der JPK verstärkt. So kommen ihr in § 19 Abs. 2 des Entwurfes drei neue Aufgaben zu (Ziff. 4, 7 und 8). Wie die Stawiko in § 18 Abs. 6 des Entwurfes hat ebenfalls die JPK im Bereich der Gerichte, der Staatsanwaltschaft und der Ombudsstelle die Möglichkeit, vertiefte Abklärungen bei besonderen Vorkommnissen vorzunehmen

§ 19 Abs. 1 und 2 des Entwurfes Gegenstand einer Gesetzesrevision ("Schengen-Vorlage" bezüglich Datenschutzstelle)

Der Regierungsrat unterbreitete mit Bericht und Antrag vom 26. Juni 2012 dem Kantonsrat einen Gesetzesentwurf betreffend Anpassung kantonaler Erlasse an den Rahmenbeschluss 2008/977/JI über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (Vorlage Nrn. 2165.1/2 - 14116/17). In § 19 Abs. 1 der GO KR wird neu die Prüfung des Tätigkeitsberichtes des Datenschutzbeauftragten durch die JPK hinzukommen. In Abs. 2 wird der Aufgabenbereich der JPK erweitert. Es geht um die Vorbereitung der Wahl der oder des Datenschutzbeauftragten, den Antrag auf ihre oder seine Nichtwiederwahl sowie derjenigen der Ombudsperson und deren Stellvertretung, den Entscheid über die Entbindung vom Amtsgeheimnis der oder des Datenschutzbeauftragten sowie der Ombudsperson, deren Stellvertretung und der Mitarbeitenden. Die vorberatende kantonsrätliche Kommission hat die "Schengen-Vorlage" beraten. Der Kommissionsbericht liegt zurzeit noch nicht vor. Anpassungen von § 18 (Geschäftsprüfungsfunktion der JPK anstelle der Stawiko bei der Datenschutzstelle) und von § 19 an die "Schengen-Vorlage" bleiben vorbehalten.

§ 19 Abs. 1 (Geschäftsprüfungsfunktion der engeren JPK gegenüber den Gerichten, der Ombuds- und später der Datenschutzstelle)

Die engere JPK prüft die Geschäftsberichte der Gerichte, der Ombudsstelle und später der Datenschutzstelle (nach Inkrafttreten der "Schengen-Vorlage"). Sie übt damit diesen gegenüber eine Geschäftsprüfungsfunktion aus. Bezüglich der rechtlichen Position der Datenschutz- und der Ombudsstelle wird auf die Ausführungen unter § 28 Abs. 1 des Entwurfes verwiesen. Diese beiden Stellen haben aufgrund der entsprechenden Gesetzgebung eine grosse Unabhängig-

keit, ähnlich wie die Gerichte. Das Oberaufsichtsrecht des Kantonsrates beschränkt sich auf den äusseren Geschäftsgang, somit auf deren einwandfreies Funktionieren. Eine Einmischung in hängige oder abgeschlossene einzelne Verfahren ist - wie bei den Gerichten - nicht zulässig, sofern nicht im Einzelfall ein krasser Missstand vorliegt. Vgl. die Ausführungen unter § 28 Abs. 1 dieses Berichtes mit den Einschränkungen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts im Bereich der Rechtsprechung (verfassungsrechtliche Unabhängigkeit der Gerichte).

§ 19 Abs. 1 (Akteneinsichts- und Auskunftsrecht der JPK gegenüber der Ombudsstelle)

Eine häufig gestellte Frage lautet: Welches Akteneinsichts- und Auskunftsrecht hat die JPK gegenüber der Ombudsstelle bei einzelnen Fällen? Dies ist in § 28 Abs. 1 und 2 des Entwurfes geregelt. Das Amtsgeheimnis in einem formellen Gesetz geht vor. Dieses wird für diese Stelle durch § 17 Abs. 2 letzter Satz und § 17 Abs. 3 des übergeordneten Ombudsgesetzes vom 27. Mai 2010 (BGS 156.1) festgelegt. Das Akteneinsichts- und Auskunftsrecht ist bei einzelnen Fällen nur möglich, wenn die betroffene Person damit einverstanden ist oder unter bestimmten Voraussetzungen in strafrechtlichen Verfahren. Sofern das Amtsgeheimnis nicht berührt wird, besteht ein umfassendes Akteneinsichts- und das Auskunftsrecht.

§ 19 Abs. 2 (Aufgaben der engeren JPK)

- Ziff. 1: Verdeutlichung des Verfahrensablaufes bei Begnadigungen.
- Ziff. 2: Das Verfahren bei Petitionen und Aufsichtsbeschwerden ist im geltenden Recht unklar (§ 19 Abs. 2 Bst. b, besonders im Verhältnis zu § 41). Neu ist gemäss Praxis festzuhalten, dass die engere JPK alle Petitionen und Aufsichtsbeschwerden prüft und dem Kantonsrat Bericht und Antrag unterbreitet. Weitere Ergänzungen: Vgl. § 53 des Entwurfes mit den Abläufen im Einzelnen. Einzige Ausnahme, bei der die JPK gemäss § 53 Abs. 2 des Entwurfes nicht zuständig ist: Eine vorberatende Kommission behandelt bereits dieselbe Thematik gemäss Petition oder Aufsichtsbeschwerde.
- Ziff. 3, 5 und 6: unverändert.
- Ziff. 4: Auf Vorschlag des Obergerichtes wird aufgenommen, dass die engere JPK die Wahl der hauptamtlichen Mitglieder der Gerichte und der Gerichtspräsidien vorbereitet. Dies ist nach erfolgter Volkswahl der Richterpersonen Sache des Kantonsrates (§ 41 Bst. I der Kantonsverfassung). Es liegt ein Vorgehen in zwei Schritten vor: Im ersten Schritt die Volkswahl, im zweiten Schritt aus den Gewählten die Wahl der Hauptamtlichen und der Präsidien durch den Kantonsrat. Dies erfolgte bis anhin auf mündlichen Antrag der Fraktionen direkt im Kantonsrat. Ebenfalls die Wahl ausserordentlicher Ersatzmitglieder soll durch die JPK vorbereitet werden. Hier ist jedoch das Vorgehen anders als bei den Hauptamtlichen und bei den Präsidien. Erachtet das Obergericht oder das Verwaltungsgericht ein ausserordentliches Ersatzmitglied als notwendig, wird dem Kantonsrat ein entsprechender Bericht und Antrag unterbreitet. Dieser Antrag wird wie jedes andere, von den Gerichten dem Kantonsrat unterbreitete Geschäft der JPK zur Vorberatung überwiesen. In allen Fällen unterbreitet die JPK dem Kantonsrat einen schriftlichen Bericht/Antrag (Hauptamtliche, Präsidien, Ersatzmitglieder).
- Ziff. 7 und 8: Zusätzliche Aufgaben für die JPK aufgrund neuer Bestimmungen über das Kommissions- und das Amtsgeheimnis.

§ 19 Abs. 3 (Pflicht zur Visitierung der engeren JPK bei den Gerichten, der Staatsanwaltschaft und der Ombudsstelle)

Analog zur Stawiko ist auch bei der engeren JPK eine Verpflichtung zur Visitierung der Gerichte, der Staatsanwaltschaft, der Datenschutzstelle (nach Inkrafttreten der "Schengen-Vorlage") und der Ombudsstelle vorzusehen. Diese Visitierung bezieht sich nur auf den äusseren Geschäftsgang (also auf das Funktionieren der Behörden) und nicht auf den inneren Geschäftsgang (wie wird das Recht angewendet, Rechtsprechung). Nur bei einem offensichtlichen Missstand kann ein Einzelfall geprüft werden, nicht inhaltlich, aber bezüglich Funktionieren der Behörde (Beispiel: Rechtsverweigerung oder -verzögerung).

§ 19 Abs. 4 (Aufgabe der erweiterten JPK)

Die Aufgabe der erweiterten JPK bleibt unverändert: Gesetzgebung im Bereich der Justiz.

§ 19 Abs. 5 (Abklärungen zu besonderen Vorkommnissen)

Es wird auf die analoge Bestimmung in § 18 Abs. 6 des Entwurfes sowie auf die Erörterung im Bericht verwiesen. Dort wird der Stawiko dieselbe Kompetenz für andere staatliche Bereiche eingeräumt.

§ 20 Konkordatskommission (bisher § 19^{bis})

Der Aufgabenbereich der Kommission wird in Abs. 1 und 2 unverändert übernommen.

§ 20 Abs. 3 (Abgrenzung von Konkordaten zu Verwaltungsvereinbarungen)

Die Genehmigungskompetenz des Kantonsrates umfasst nur rechtssetzende Verträge (Konkordate), nicht aber Verwaltungsvereinbarungen, für die der Regierungsrat zuständig ist. In § 41 Bst. i KV ist zwar von der Genehmigung "aller" Verträge mit anderen Kantonen durch den Kantonsrat die Rede. Gemäss Aufgabenteilung zwischen Kantonsrat (§ 41 KV) und Regierungsrat (§ 47 KV) sind damit nur rechtssetzende Konkordate auf Gesetzesstufe gemeint. Dies entspricht dem Wesen des Kantonsrates, der den Kanton primär über die Gesetzgebung und die Kredite steuert. Gemäss § 47 KV vollzieht der Regierungsrat die Gesetze. In dieser Vollzugsfunktion schliesst er mit anderen Kantonen zahlreiche Verwaltungsvereinbarungen in eigener Kompetenz ab.

Die Konkordatskommission (Koko) und der Regierungsrat haben am 18. August 2004 ein gemeinsames Arbeitspapier verabschiedet. Gegenstand ist die gelegentlich schwierige Abgrenzung zwischen den Konkordaten und den Verwaltungsvereinbarungen. Im Arbeitspapier wurden die Kriterien festgelegt, wann ein Konkordat, wann eine Verwaltungsvereinbarung bzw. wann eine Mischform vorliegt. Alle Verwaltungsvereinbarungen inklusive Änderungen und Aufhebungen sind nach der ersten Lesung im Regierungsrat der Koko für ein allfälliges Einspruchsverfahren zu unterbreiten. Sollte die Koko mit der rechtlichen Qualifikation als Verwaltungsvereinbarung nicht einverstanden sein, meldet sie dies dem Regierungsrat. Dieser führt ein Einigungsverfahren durch. Sollte eine Einigung nicht möglich sein, entscheidet der Kantonsrat. § 20 Abs. 3 ist eine Stärkung des Kantonsrates, indem ihm mehr Kontrollrechte im Bereich Konkordate/Verwaltungsvereinbarungen eingeräumt werden.

§ 20 Abs. 3 (Wann ist die Konkordatskommission bei Verhandlungen einzubeziehen?)

Im Arbeitspapier wird ebenfalls umschrieben, zu welchem Zeitpunkt bei den häufig mehrstufigen Konkordatsverhandlungen die Anhörung der Koko durch den Regierungsrat erfolgt. Eine wichtige Gruppe wird besonders geregelt, nämlich die Konkordate im Rahmen der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK). Die ZRK hat "Richtlinien zur Durchführung von Zusammenarbeitsprojekten in der Zentralschweiz vom 23. Mai 2003" erlassen. Die Koko ist bei diesen wichtigen Konkordaten vor dem Entscheid des Regierungsrates zu einem Projekt gemäss Ziffer 33 der ZRK-Richtlinien anzuhören.

Die Konkordate nehmen an Bedeutung zu. Dieses Arbeitspapier vom 18. August 2004 regelt wichtige parlamentarische Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe auf der Schnittstelle Regierungsrat/Kantonsrat. Es ist neu die Rechtsgrundlage zu schaffen (Abs. 3), dass Regierungsrat und Koko einen dermassen wichtigen Bereich in einem Arbeitspapier regeln dürfen.

§ 20 Abs. 4 (neu, Aufstellung der Geschäfte der Konkordatskommission zuhanden des Kantonsrates)

Das Büro beantragt eine zusätzliche Kontrolle der Koko durch den Kantonsrat. Die Abgrenzung zwischen Verwaltungsvereinbarungen und Konkordaten ist gelegentlich schwierig. Je nach Praxis des Regierungsrates und der Koko können dadurch die Kompetenzen des Kantonsrates beeinträchtigt werden. Die Koko hat neu jährlich eine Aufstellung der behandelten Konkordate und Verwaltungsvereinbarungen dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorzulegen. In diesem Umfange ist die Koko vom Kommissionsgeheimnis gegenüber dem Kantonsrat befreit. Der Titel des Geschäftes und die Art der Behandlung reichen in der Aufstellung aus. Fingiertes Beispiel: "Die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Luzern und dem Kanton Zug über die Schneeräumung der Kantonsstrassen im grenznahen Rontal wird zur Kenntnis genommen. Keine Einwände gegen die Qualifikation als Verwaltungsvereinbarung." Sofern Ratsmitglieder oder eine ständige Kommission mit der Praxis der Koko nicht einverstanden sind, steht es ihnen frei, eine Motion, ein Postulat oder einen Kommissionsantrag einzureichen. Darin kann gefordert werden, dass bestimmte Verträge mit anderen Kantonen generell oder im Einzelfall dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreitet und nicht mehr durch den Regierungsrat abgeschlossen werden.

Bisheriger § 20: Aufhebung der Redaktionskommission (neu § 70 Schlussredaktion)

Die neue Regelung und die Begründung zur Aufhebung der Redaktionskommission finden sich unter § 70 (Schlussredaktion).

Bisheriger § 20^{bis}: Begleitkommission Pragma (bereits aufgehoben)

Diese Bestimmung war gemäss Kantonsratsbeschluss zur Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (GS 28, 161) befristet bis zum Ablauf der Versuchsphase am 31. Dezember 2011. § 20bis ist durch Zeitablauf dahingefallen.

§ 21 Nichtständige Kommissionen (bisher § 21 Abs. 1)

Neu ist die Zahl der Mitglieder fest bei 11 (kleinere Geschäfte) oder 15 (Regelfall) festzusetzen. Bei einer 11-er Kommission gäbe es für die beiden kleinsten Fraktionen (SP und AGF) bei heutiger Zusammensetzung ebenfalls je einen Kommissionssitz.

§ 22 Parlamentarische Untersuchungskommissionen (bisher § 21 Abs. 2)

Die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) ist jetzt rudimentär geregelt (§ 21 Abs. 2 mit drei Sätzen). Sie wird zwar sehr selten eingesetzt, hat aber eine grosse politische, finanzielle und mediale Tragweite. Die Folgen für die Betroffenen können gravierend sein. Die gescheiterte Parlamentsreform 2001 hat differenzierte Bestimmungen beantragt. Diese Revision orientiert sich an den damaligen Vorschlägen (§§ 23 - 26 des Entwurfes zum Kantonsratsgesetz).

§ 22 Abs. 2 (Vorgehen bei der Einsetzung einer PUK)

Der Regierungsrat, das Gericht oder eine kantonsrätliche Kommission kann dem Kantonsrat direkt einen Antrag auf Einsetzung einer PUK unterbreiten. Jedes Mitglied des Kantonsrates oder eine Gruppe kann eine entsprechende Motion einreichen, wobei eine solche Motion zwingend sofort zu behandeln ist. Die sofortige Behandlung erfordert ausnahmsweise keine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmenden (§ 44 Abs. 2 des Entwurfes). Der Antrag oder die Motion enthält neben dem Rechtsbegehren, eine PUK einzusetzen, einen Abklärungsauftrag und eventuell Fristen, bis wann die Abklärung abgeschlossen sein sollte. Sofern der Antrag gutgeheissen (Abs. 2 Ziff. 1) oder die Motion (Abs. 2 Ziff. 2) erheblich erklärt worden ist, ist an derselben oder an der nächsten Sitzung die PUK mit 15 Mitgliedern nach dem üblichen Zuteilungsschlüssel durch den Kantonsrat zu wählen. Für die Einsetzung einer PUK ist ein qualifiziertes Mehr von zwei Dritteln der Stimmenden nötig. Die anderen Teile des Beschlusses wie Abklärungsauftrag oder Fristen benötigen nur das einfache Mehr der Stimmenden. Grund für das qualifizierte Mehr beim Einsetzungsentscheid: Die Einsetzung ist ein Entscheid von grosser politischer und medialer Tragweite und gut zu überlegen. Dieses Kriseninstrumentarium ist breit abzustützen.

§ 22 Abs. 2 (Anstelle einer PUK Einsetzung der Stawiko oder der JPK)

Anstelle einer PUK ist bei weniger bedeutenden Vorkommnissen zu prüfen, ob die Stawiko oder die JPK - als Geschäftsprüfungskommission je für ihren Bereich - eine vertiefte Abklärung vornehmen soll. Ein solcher Antrag mit Abklärungsauftrag und Abklärungsfrist kann durch die Stawiko oder die JPK, durch eine andere Kommission oder durch eine Motion in den Kantonsrat eingebracht werden.

Abs. 3 (Verfahrensrechte der PUK - Kein Amtsgeheimnis der kantonalen Mitarbeitenden)

Jeder kantonsrätlichen Kommission, somit auch der PUK, stehen umfassende Verfahrensrechte gegenüber dem Regierungsrat, den Gerichten und der Verwaltung zu (§§ 27 bis 29 des Entwurfes). Der einzige Unterschied zwischen der PUK einerseits und den kantonsrätlichen Kommissionen andererseits besteht - jetzt und neu - im Amtsgeheimnis der Mitarbeitenden des Kantons. Im geltenden Recht sind bei der Einvernahme durch die PUK die im Dienste des Kantons stehenden Personen vom Amtsgeheimnis entbunden (§ 21 Abs. 2), bei den anderen Kommissionen hingegen nicht (§ 23 Abs. 3). Dieser Unterschied ist beizubehalten. Die Glaubwürdigkeit der PUK leidet, wenn sie nicht sämtliche Instrumente zur Untersuchung zur Verfü-

gung hat. Die bereits geltende Aufhebung des Amtsgeheimnisses gegenüber der PUK ist aber nicht rechtmässig, weil sie dem Personalgesetz widerspricht. Das Amtsgeheimnis der Mitarbeitenden beruht auf der übergeordneten Personalgesetzgebung und muss von allen Kommissionen beachtet werden (§ 27 Abs. 4 des Entwurfes). Diese Geschäftsordnung als einfacher Kantonsratsbeschluss steht rechtlich unter dem Personalgesetz. Es ist daher im Rahmen dieser GO KR gleichzeitig § 29 des Personalgesetzes vom 1. September 1994 (BGS 154.21) durch einen neuen Abs. 4 zu ergänzen: "Das Amtsgeheimnis gilt nicht gegenüber parlamentarischen Untersuchungskommissionen." Damit wird das geltende Recht und die Ausnahmeregelung für die PUK "legalisiert". Diese Gesetzesrevision benötigt zwei Lesungen im Kantonsrat und untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 34 der Kantonsverfassung. Es kommt mit dieser Gesetzesrevision ein anderes Verfahren zur Anwendung als beim Erlass der GO KR. Die Änderung bisherigen Rechts (Personalgesetz) wird in § 91 Abs. 2 des Entwurfes und das spätere Inkrafttreten der Revision des Personalgesetzes in § 92 Abs. 2 des Entwurfes geregelt.

Andere Amtsgeheimnisse in formellen Gesetzen gelten jedoch für eine PUK nach wie vor. Personen, die vor der PUK aussagen sollten, müssen gemäss entsprechender Gesetzgebung vom Amtsgeheimnis entbunden werden. Es handelt sich beispielsweise um folgende Gesetze:

- Amtsgeheimnis, Schweigepflicht gemäss § 17 des Ombudsgesetzes (BGS 151.1)
- Verschwiegenheitspflicht gemäss § 20 a des Datenschutzgesetzes (BGS 157.1) für die Mitarbeitenden der Datenschutzstelle.

Aussenstehende Private können nur mit deren Einverständnis durch die PUK einvernommen werden. Die GO KR ist nur ein einfacher Kantonsratsbeschluss, der kantonsinterne Rechte und Pflichten begründet. Sie ist für Externe nicht allgemeinverbindlich (Ziff. 4.3 des Berichtes).

§ 23 Wahl der Kommissionen (bisher § 22)

§ 23 Abs. 1 Satz 2 (Keine Stellvertretungen im Verhinderungsfall) und

Motion von Thomas Aeschi betreffend Möglichkeit der Stellvertretung bei Kommissionsberatungen vom 3. Februar 2012 (Vorlage Nr. 2114.1 - 13991)

Kantonsrat Thomas Aeschi hat am 3. Februar 2012 folgende Motion betreffend Ergänzung der GO KR eingereicht (überwiesen am 23. Februar 2012):

§ 22 Abs. 6 (neu): "Die Mitglieder der Kommissionen können sich bei Verhinderung während den Beratungen durch ein anderes Mitglied des Kantonsrats vertreten lassen. Die Mitglieder der Staatswirtschaftskommission ernennen einen ständigen Stellvertreter aus dem Kreis der Mitglieder der erweiterten Staatswirtschaftskommission."

Die Stellvertretung in Kommissionen wurde durch das Büro in früheren Jahren bereits abgelehnt. Die Gründe dazu führt der Motionär in Absatz 2 seiner Begründung bezüglich Staatswirtschaftskommission selber an: "Aufgrund der weitreichenden Befugnisse, der kleinen Grösse von nur sieben Mitgliedern und der hohen Sitzungsdichte der Staatswirtschaftskommission macht es wenig Sinn, wenn immer wieder andere Stellvertreter an den Staatswirtschaftskommissionssitzungen teilnehmen ... So ist sichergestellt, dass bei einem Terminkonflikt immer die gleiche Person, welche ... bereits mit der Materie vertraut ist, als Stellvertreter ... teilnimmt."

Dieser Grund, der in der Motion für eine ständige Stellvertretung in der Stawiko aufgeführt wird, spricht eben gegen eine Stellvertretung in den anderen Kommissionen. Es ist personelle Konstanz und Fachwissen in allen Kommissionen sicherzustellen, was durch die Stellvertretung nicht mehr gewährleistet ist. Es gäbe zu viele Wechsel, zu viel Verlust an Sachkompetenz, Verzögerungen in der Kommissionsarbeit, vermehrte administrative Umtriebe. Dies würde besonders die ständigen Kommissionen treffen (§ 16 Abs. 1 des Entwurfes). Sie haben zwar weniger Sitzungen als die Stawiko. Auch bei diesen ist hohe, spezialisierte Fachkompetenz und personelle Konstanz gefragt. Das Anliegen des Motionärs lässt sich durch geeignete administrative Massnahmen der Kommissionspräsidien und deren Sekretariate bei Terminumfragen lösen. Mit Doodle-Umfragen und den damit verbundenen Auswahlmöglichkeiten verschiedener Termine sollten Abwesenheiten - im Sinne einer miliztauglichen Regelung - auf ein Minimum reduziert werden. Besonders bei Kommissionen mit 1-er Vertretungen von kleinen Fraktionen ist darauf zu achten, dass diese an den Sitzungen teilnehmen können.

Bei den nichtständigen Kommissionen wird das Problem der Stellvertretung anders gelöst. Sofern sich bereits Absenzen bei den Terminabsprachen während der Kantonsratssitzung abzeichnen, wird für das verhinderte Kommissionsmitglied durch den Kantonsrat an derselben Sitzung ein anderes Mitglied gewählt (Auswechslung). Dies ist kurzfristig und ohne Komplikationen möglich, ja sogar gelegentlich - mit einstimmiger Zustimmung des Rates - ohne Traktandierung dieser Ersatzwahl an einer späteren Sitzung. Eine Delegation der Kompetenz an das Büro, bei kurzfristigen Verhinderungen eine Ersatzperson wählen zu dürfen, wurde als Beschneidung der parlamentarischen Rechte abgelehnt.

Es gibt eine einzige sinnvolle Stellvertretung in Kommissionen, nämlich beim "kommissionsähnlichen" Büro des Kantonsrates (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfes). Hier ist eine Stellvertretung nötig, weil die administrativ-organisatorische Verbindung von der Ratsleitung zu den Fraktionen jederzeit sichergestellt werden muss.

Antrag: Die Motion von Thomas Aeschi betreffend Möglichkeit der Stellvertretung bei Kommissionsberatungen vom 3. Februar 2012 (Vorlage Nr. 2114.1 - 13991) sei nicht erheblich zu erklären.

§ 23 Abs. 1 (neu: Wahl der Stellvertretung des Kommissionspräsidiums)

Hingegen ist neu die Bestimmung aufzunehmen, dass die Kommissionen selber die Stellvertretung der Präsidentin oder des Präsidenten zu Beginn der ersten Kommissionssitzung wählen. Dies ist bei der Stawiko bereits der Fall. Dadurch ist im Verhinderungsfall die Fortsetzung der Kommissionstätigkeit ohne Unterbruch gewährleistet. Allfällige Verschiebungen von Geschäften an Kantonsratssitzungen wegen Abwesenheit des Kommissionspräsidiums entfallen. Die Wahlen der Vizepräsidien erfolgen sofort nach Inkrafttreten der neuen GO KR. Die Stellvertretung muss nicht derselben Fraktion wie das Präsidium angehören. Eine proportionale Verteilung der Fraktionen bezüglich aller Vizepräsidien ist - anders als bei den Präsidien - nicht nötig (§ 23 Abs. 2 Satz 1). Die Kommissionen sind bei der Wahl des Vizepräsidiums völlig frei.

§ 23 Abs. 2 (Fraktionsschlüssel für die Kommissionszuteilen; Veränderung der Fraktionsstärke während der Amtsdauer)

Gemäss § 16 Abs. 1 des Entwurfes werden Mitglieder der ständigen Kommissionen " für die ganze Amtsdauer" gemäss Fraktionsschlüssel nach § 23 Abs. 2 des Entwurfes gewählt. Die Berechnung erfolgt gemäss §§ 46 und 47 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (WAG, BGS

131.1). Das WAG wird zurzeit revidiert. Der Regierungsrat beantragt insbesondere, die Kantonsratswahlen neu nach der Methode "Doppelter Pukelsheim" durchzuführen (Vorlage Nr. 2170.1/2 - 14129/30). Sofern der "Doppelte Pukelsheim" vom Volk in der Abstimmung vom 22. September 2013 angenommen wird (Verfassungsänderung), kommt er bei der Berechnung der Kommissionsitze auf die einzelnen Fraktionen nicht zur Anwendung. Diese Methode eignet sich mit ihrer Oberzuteilung und Unterzuteilung der Sitze auf die Listen nicht für die Kommissionszuteilung. §§ 46 und 47 WAG werden durch die laufende Revision nicht geändert. Es kommt nach wie vor das bisherige System Hagenbach-Bischoff zur Anwendung.

Wie verhält es sich bei Veränderungen der Fraktionsstärke während der Amtsdauer bezüglich Kommissionszusammensetzung? Beispiele: Fraktionslose treten einer Fraktion bei. Nach dem Rücktritt eines Ratsmitgliedes rückt keine Ersatzperson nach. Es erfolgt eine Ergänzungswahl im Majorzverfahren, wobei ein Mitglied einer anderen Fraktion in den Kantonsrat gewählt wird. Ratsmitglieder wechseln die Fraktion. Dadurch könnten sich Verschiebungen bei der Zuteilung der Kommissionssitze an die einzelnen Fraktionen ergeben. Diese Frage ist im geltenden Recht nicht geklärt und gab Anlass zu Diskussionen. Es kommen zwei Varianten in Betracht, nämlich Festhalten am ursprünglichen Kommissionsschlüssel zu Beginn der Amtsdauer oder Änderung nach den neuen Gegebenheiten. Gegen die Änderung spricht eine möglichst hohe Konstanz in den ständigen Kommissionen wegen der erfolgten Einarbeitung von Kommissionsmitgliedern in eine bestimmte Materie. Dies dient der Qualität und Effizienz der Kommissionsarbeit. Für eine Änderung spricht der politische Grundsatz, dass die Kommissionszusammensetzungen immer ein exaktes Abbild der politischen Situation sein sollten. Andernfalls wären die ständigen Kommissionen nicht mehr genügend legitimiert. Der Entwurf sieht vor, dem Grundsatz der Konstanz bei sämtlichen Kommissionen, somit bei den ständigen und den nicht-ständigen, Vorrang zu geben. Entscheidend für diese Lösung ist die Überlegung, dass die Sitzverteilung ein Abbild der Stärke der Parteien aufgrund der Gesamterneuerungswahlen sein soll. Der Proporzwille des Volkes wird bei der Wahl bestimmt und nicht bei Verschiebungen während der Legislatur durch die Ratsmitglieder. Bei späteren Ergänzungswahlen kommen Majorzelemente ins Spiel, welche den Parteiproporz verfälschen könnten. Andere Verschiebungen zwischen den Fraktionen während der Amtsdauer drücken meistens nicht eine generelle Veränderung des Parteienproporzes aus. Sie sind häufig auf persönliche Gründe zurückzuführen. Kurz: Trotz Veränderungen bei den Fraktionen bleiben die Kommissionszuteilungen während der Amtsdauer unverändert.

§ 24 Sekretariate der Kommissionen (bisher § 22 Abs. 3)

§ 24 Abs. 1 (Zentrale oder dezentrale Lösung bei den Kommissionssekretariaten)

Schweizweit wird die Frage diskutiert, ob die Kommissionssekretariate zentral bei der Staatskanzlei oder - wie bis anhin - dezentral bei den zuständigen Direktionen (allenfalls Gerichten) anzusiedeln sind. Für die zentrale Ansiedelung spricht die grössere Unabhängigkeit der Kommissionen gegenüber den federführenden Direktionen, für die geltende Regelung das grosse Sachwissen, das über die Direktionen in die Kommissionsarbeit einfließen kann. Dadurch wird die Kommissionsarbeit qualitativ besser und schneller. Erfahrungsgemäss können die Kommissionsmitglieder sich durchaus legitimen Einflussnahmen der Direktionen entziehen, so dass an der bisherigen bewährten Regelung mit einer dezentralen Lösung festzuhalten ist.

§ 24 Abs. 1 Satz 2 (Sekretariate der JPK, der Konkordatskommission und der Stawiko)

Die zuständige Direktion für das Sekretariat ist diejenige, die im Geschäft die materielle Federführung hat. Die JPK und die Konkordatskommission sind die beiden einzigen Kommissionen, die sich für ihr Sekretariat thematisch nicht einer Direktion zuordnen lassen, weil die Zuordnung je nach Geschäft ändert. Es war bei diesen beiden früher unklar, wer bei einem Geschäft das Sekretariat übernimmt. Dieses darf nicht bei jedem Geschäft wechseln. Ein und dieselbe Person soll - auf Sachbearbeiterebene - konstant und mit Fachwissen eine Kommission begleiten. Bei der Konkordatskommission hat zur Zeit eine Juristin der Finanzdirektion, bei der JPK eine Juristin mit Zuteilung an die Staatskanzlei diese Funktion übernommen.

Sekretariat JPK:

Das Obergericht beantragt, dass die JPK ein eigenes, ständiges Sekretariat haben soll. Dies mache Sinn, weil die Zuständigkeiten der JPK in den letzten Jahren zugenommen haben. Es handle sich um eine eigentliche Querschnittsfunktion. Sofern die JPK weiterhin ein eigenes ständiges Sekretariat haben soll, sei es bei der Staatskanzlei anzugliedern und die Kosten seien durch die Staatskanzlei zu tragen. Der Vorschlag des Obergerichtes ist zu übernehmen. Da die JPK als Hauptaufgabe die Aufsicht über die Gerichte ausübt, ist das Sekretariat einer von den Gerichten unabhängigen Organisationseinheit, eben der Staatskanzlei, zuzuordnen. Im Vernehmlassungsverfahren wurde auch der Vorschlag unterbreitet, das JPK-Sekretariat der Sicherheitsdirektion zuzuordnen. Davon ist abzusehen, weil die nötige Distanz der JPK zur Sicherheitsdirektion bei Aufsichtsgeschäften wie Oberaufsicht über den Strafvollzug, bestimmten Aufsichtsbeschwerden oder Begnadigungsgesuchen fehlen würde.

Sekretariat Konkordatskommission:

Dieselbe Sekretariatsregelung wie bei der JPK ist für die Konkordatskommission (Koko) vorzunehmen. Es ist zu vermeiden, dass das Sekretariat je nach Themenbereich ständig wechselt. Das Sekretariat der Koko ist der Staatskanzlei anzugliedern (wie heute), die kaum je direkt in ein Konkordat einbezogen ist.

Sekretariat Stawiko:

Keine Änderung erfährt das Sekretariat der Stawiko, das bei der fachlich besonders nahen Finanzdirektion richtig angesiedelt ist. Die Stawiko übt finanziell und bezüglich Geschäftsprüfungsfunktionen die Aufsicht über den Regierungsrat und über die ganze Verwaltung inklusive Finanzdirektion und Staatskanzlei aus. In finanzieller Hinsicht gilt diese Aufsicht auch über die Gerichte (aber keine Geschäftsprüfungskommission). Eine andere Zuteilung als heute würde aus Gründen der Unabhängigkeit keinen Sinn machen.

Was heisst "Zuordnung des Sekretariates"?

Diese Zuordnungen sagen aus, dass die administrative und die qualitative Verantwortung für die Sekretariate bei der Staatskanzlei (JPK und Koko) bzw. bei der Finanzdirektion (Stawiko) liegen. Diese müssen für das geeignete Personal und für einen geeigneten Arbeitsplatz sorgen. Damit ist nicht ausgesagt, dass die Arbeitsplätze für die Sekretariate der JPK und der Koko physisch im Regierungsgebäude angesiedelt sein müssen. Mit den heutigen elektronischen Mitteln können diese auch auswärts geschaffen werden.

§ 24 Abs. 2 (Ausnahmsweise eine externe Person für die Protokollführung)

Es wird am Grundsatz festgehalten, dass Mitarbeitende des Kantons das Sekretariat einer Kommission führen (§ 24 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfes). Die Sachbearbeiterebene wird immer

durch Mitarbeitende des Kantons ohne Möglichkeit der externen Vergabe ausgeübt, um Konstanz und Sachwissen sicherzustellen. In Analogie zu § 12 Abs. 2 des Entwurfes (Aufgaben der Protokollführerin oder des Protokollführers des Kantonsrates) kann die Protokollführung - nur diese - ausnahmsweise extern vergeben werden. Diese Kompetenz steht der **Präsidentin oder dem Präsidenten** der Kommission zu. Das Büro lehnt es aufgrund von Vernehmlassungsbegehren aus demokratischen und rechtsstaatlichen Gründen ab, diese Kompetenz der zuständigen Direktion zu überlassen. Die Voraussetzungen für das Outsourcing ("Bedarf oder Verhinderung") ist niedrig festzusetzen, wenn auch nicht - aus Kostengründen - voraussetzungslos. Bei der Kostenfrage ist aber zu berücksichtigen, dass im Einzelfall der Aufwand bei der Ausarbeitung des Protokolls durch eine interne Fachperson höher sein kann als durch eine erfahrene, externe Fachperson. Vorbehalten bleibt die spezielle Regelung bei den parlamentarischen Untersuchungskommissionen (PUK, § 22 Abs. 1 Sätze 2 und 3 des Entwurfes). Bei der PUK kann es bei heiklen, direktionsübergreifenden Untersuchungen Sinn machen, ein völlig unabhängiges Sekretariat extern zu bestimmen.

§ 24 Abs. 3 (Tragung der externen Kosten für die Kommissionstätigkeit)

Die externen Kosten für die Kommissionstätigkeit (z.B. externe Protokollführung) trägt die zuständige Direktion oder die zuständige Staatskanzlei, bei der das Sekretariat zugeordnet ist. Dies ist eine Folge der dezentralen Verantwortung der Sekretariate. Sie tragen die administrativ-organisatorische Verantwortung für die Kommissionsarbeit und deren Planung. Analoges gilt für den Beizug externer Sachverständiger (§ 29 des Entwurfes). Die Wahl der geeigneten Fachperson, der Abschluss des Auftragsvertrages inklusive Prüfung der Entschädigungsfrage ist Sache der zuständigen Direktion im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidium. Damit ist zwingend die Kostenverantwortung verknüpft. So wird die Kontroverse gelöst, dass nicht die Staatskanzlei alle externen Kosten zulasten des Kantonsrats-Kontos übernehmen muss.

§ 25 Debattenordnung für Kommissionen; Zirkularbeschlüsse und Bekanntgabe von Interessenbindungen (bisher § 22 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5, § 45 bis)

§ 25 Abs. 3 (Zirkularbeschlüsse)

Es hat sich aus Effizienzgründen die sinnvolle Praxis eingespielt, dass die Kommissionen Zirkularbeschlüsse fällen, um eine Kommissionssitzung zu vermeiden. Weil dies eine Abweichung zur Debattenordnung des Kantonsrates ist (vgl. Abs. 1), sind die entsprechenden Rechtsgrundlagen zu schaffen (Abs. 3). Eine analoge Bestimmung wird in § 17 Abs. 1 der neuen Geschäftsordnung des Regierungsrates aufgenommen (Vorlage Nr. 2183.2 - 14161). An einen Zirkularbeschluss sind keine besonderen Voraussetzungen geknüpft, z.B. Dringlichkeit. Wichtig ist jedoch ein zweifacher Verfahrensschritt: Beim ersten Schritt kann ein Fünftel der Kommissionsmitglieder verfahrensrechtliche Einsprache gegen die Form des Zirkularbeschlusses innert einer Frist zwischen drei und zehn Tagen, die vom Kommissionspräsidium festgesetzt werden, erheben. Ein Fünftel sind bei einer 15-er Kommission drei Mitglieder und bei einer 7-er Kommission 2 Mitglieder. Mit dieser Einsprache wird eine ordentliche Kommissionssitzung durchgesetzt. Sofern sich eine Person nicht meldet, gilt dies als Zustimmung für dieses Verfahren. Sofern keine Einsprache gegen das Verfahren eingereicht wird, erfolgt im zweiten Schritt der materielle Beschluss mit der üblichen Mehrheit. Die Fristen für die Einsprache gegen den Zirkularbeschluss (1. Schritt) und für die materielle Behandlung (2. Schritt) können dieselben sein. Sie können gleichzeitig (nicht "hintereinander" gestaffelt) festgesetzt werden. Während der Ferienzeit sind Zirkularbeschlüsse zwar möglich, jedoch wegen Abwesenheiten zurückhaltend einzusetzen.

§ 25 Abs. 5 (Rückkommensanträge nach der Schlussabstimmung der Kommission)

Bisherige Praxis

Gemäss bisheriger Praxis sind die Schlussabstimmungen der Kommissionen in der Regel definitiv. Das Ergebnis kann danach nicht mehr geändert werden. Dies ergibt sich nach bisherigem Verständnis aus § 22 Abs. 4 Satz 1 des geltenden Rechts, wonach die Kommissionen nach der Debattenordnung des Rates verhandeln. Gemäss § 59 des geltenden Rechts ist im Kantonsrat nach einer Schlussabstimmung ein Geschäft abgeschlossen. Es kann nicht mehr darauf zurückgekommen werden. Nach der Schlussabstimmung in der Kommission waren ergänzende Beschlüsse nur bei neuen Tatsachen (Noven) zulässig. Zudem hat die Kommission nach der Schlussabstimmung zu Anträgen Dritter für die zweite Lesung Stellung genommen. Zulässig waren weitere Kommissionsberatungen über die Durchsetzung der Beschlüsse gemäss Schlussabstimmung im Kantonsrat (Vertiefung der Argumente, Vorgehen bei der Debatte im Rat etc.). Neben dem rechtlichen Argument wurde diese Auffassung damit begründet, dass eine Kommission kurz vor Kantonsratssitzungen nicht mehr ihre Meinung ändern und damit eine neue Ausgangslage bei der Beratung eines Geschäftes schaffen soll. Die Verlässlichkeit der Kommissionsbeschlüsse ist ein Fundament der Beratungen im Rat.

Neue Regelung

Diese Regelung wird gelockert. Es ist neu möglich, dass nach der Schlussabstimmung bei einer wesentlichen Änderung der Verhältnisse, besonders bei neuen Tatsachen, jedes Kommissionsmitglied einen Rückkommensantrag stellen kann. Sofern dieser Rückkommensantrag mit zwei Dritteln der stimmenden Kommissionsmitglieder gutgeheissen wird, kann über die Ergebnisse der Schlussabstimmung nochmals beraten und entschieden werden. Neue Entscheide können mit einfachem Mehr der stimmenden Kommissionsmitglieder (§ 78 des Entwurfes) getroffen werden. Nach der erneuten Beratung in der Kommission erfolgt eine zweite Schlussabstimmung. Dies könnte - bei einem anderen Schlussergebnis als beim ersten Mal - einen neuen Kommissionsbericht zur Folge haben. Dieser wäre innert den üblichen Fristen einzureichen, d.h. der Staatskanzlei spätestens am dreiundzwanzigsten Tag vor der Kantonsratssitzung (Ordnungsfrist gemäss § 41 Abs. 1 des Entwurfes) und durch die Staatskanzlei an die Mitglieder des Kantonsrates spätestens am dreizehnten Tag vor der Kantonsratssitzung (§ 41 Abs. 2 des Entwurfes). Verlässlichkeit der Kommissionsbeschlüsse ist für eine geordnete, planbare Meinungsbildung im Kantonsrat zentral. Solche Änderungen der Schlussabstimmungen sollen die Ausnahme bleiben. Regierungsrat, allenfalls andere Kommissionen, die Fraktionen sowie alle Ratsmitglieder müssen sich rechtzeitig mit einer geänderten Kommissionsmeinung auseinandersetzen können. Sofern diese neue Auffassung nicht rechtzeitig in den Kantonsrat eingebracht werden kann, muss das entsprechende Traktandum auf eine spätere Sitzung verschoben werden.

Alternative: Rückweisung der Vorlage an die Kommission

Es gibt folgende Alternative zu einer zweiten Schlussabstimmung: Die Kommission, der Regierungsrat, das Gericht und Ratsmitglieder haben zudem die Möglichkeit, jederzeit nach dem Eintretensentscheid die Rückweisung der Vorlage an die Kommission (an sich selber) gemäss § 56 Abs. 1 und 2 des Entwurfes zu beantragen. Es ist ein qualifiziertes Mehr von zwei Dritteln der Stimmenden des Kantonsrates nötig.

§ 26 Kommissionsgeheimnis (bisher § 22 Abs. 4 Sätze 2, 3, 4)

Das Kommissionsgeheimnis wird durch **ein neues Gesetz und eine** Motion beeinflusst:

1. Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)

Die Motion von Stephan Schleiss und Werner Villiger betreffend Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Zug vom 21. Juli 2008 (Vorlage Nr. 1711.1 - 12813) ist am 25. März 2010 erheblich erklärt worden (Vorlage Nr. 1711.2 - 13351). Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat mit Bericht und Antrag vom 26. Februar 2013 (Vorlage Nr. 2226.1 /2 - 14262.63) ein neues Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz). Ausführungen dazu folgen unter § 26 Abs. 5 des Entwurfes.

2. Motion der erweiterten Justizprüfungskommission betreffend Regelung des Kommissionsgeheimnisses vom 8. Februar 2010 (Vorlage Nr. 1910.1 - 13340)

Das Begehren der noch nicht behandelten Motion lautet:

- "1. Der Regierungsrat sei zu beauftragen, unter Beizug des Datenschutzbeauftragten und unter Berücksichtigung der Usanz eine gesetzliche Regelung zu erarbeiten, welche den Inhalt des Kommissionsgeheimnisses klar umschreibt und die Konsequenzen bei dessen Verletzung festlegt.
2. Dabei soll auch geklärt werden, ob und gegebenenfalls wer innerhalb der Kommission unter welchen Umständen zur Weitergabe von Informationen an andere Kantonsrätinnen und Kantonsräte berechtigt ist."

Die Begründung zur Motion hält im Wesentlichen fest (S. 2 oben): "Nicht nur der Inhalt des Kommissionsgeheimnisses wirft Fragen auf, sondern auch, wer innerhalb der Kommission und unter welchen Umständen zur Weitergabe von Informationen an andere Mitglieder des Kantonsrates sowie an die Öffentlichkeit (§ 22 Abs. 4, 4. Satz des geltenden Rechts) befugt ist. Diese Frage soll verbindlich geklärt werden. Unklar ist schliesslich auch, welche Konsequenzen eine Verletzung des Kommissionsgeheimnisses nach sich zieht."

Die Staatswirtschaftskommission beantragte am 8. Juni 2011 (Vorlage Nrn. 2056.1/2046.2 - 13801), die Behandlungsfrist für diese Motion nur bis Ende Juni 2012 zu verlängern und nicht wie - vom Regierungsrat beantragt - bis Ende März 2013. Der Präsident der Staatswirtschaftskommission hält am 30. Juni 2011 fest (S. 336 des Protokolls): "... Die Stawiko ist der Meinung, dass wir hier ein wenig mehr Druck aufsetzen müssen. Das Thema ist aktuell und wichtig und man sollte es loskoppeln von der vorgesehenen Verbindung der Gesetzgebung bezüglich Öffentlichkeitsprinzip. Es ist eine Bestimmung, die in die Geschäftsordnung des Kantonsrates müsste..." Ebenfalls die CVP-Fraktion (KR Karin Andenmatten) plädiert an der Sitzung vom 30. Juni 2011 unwidersprochen dafür, im Rahmen der Revision der Geschäftsordnung, dies "so bald wie möglich anhand zu nehmen" (Protokoll der Sitzung vom 30. Juni 2011, S. 336). Der Rat stellte sich mit 49 zu 12 Stimmen hinter den Antrag der Stawiko mit Fristerstreckung bis Ende Juni 2012. Der Regierungsrat hält im Zwischenbericht zu den per Ende März 2012 zur Berichterstattung fälligen parlamentarischen Vorstösse vom 1. Mai 2012 fest (Vorlage Nr. 2142.1 - 14057, S. 1 f.): "Der Vorstoss wird im Rahmen der Totalrevision der Geschäftsordnung des Kantonsrates abgehandelt. Dieses Geschäft soll dem Kantonsrat im laufenden Jahr vorgelegt werden." Der Kantonsrat brachte an der Sitzung vom 28. Juni 2012 keine Einwände dage-

gen vor. Die Totalrevision der GO KR hat sich aufgrund des aufwändigen internen (180 Anregungen) und externen (150 Anregungen) Vernehmlassungsverfahrens verzögert.

§ 26 Abs. 1 (Grundsatz - Keine Beeinflussung von aussen)

Die wachsende Zahl komplexer Geschäfte räumt einer vorberatenden Kommission einen entscheidenden Einfluss bei der Meinungsbildung des Kantonsrates ein. Sie muss während den Beratungen ohne Einfluss von aussen alle Entscheide - nur der Sache und dem Kommissionsauftrag verpflichtet - fällen. Das Kommissionsgeheimnis ist ein zentrales Mittel dazu.

Das geltende Recht in § 22 Abs. 4 mit drei Stufen der Geheimhaltung ist kompliziert und gibt Abgrenzungsprobleme (Stufe 1: Geheimhaltung während der Kommissionsarbeit; Stufe 2: Materialien für die Ratsmitglieder nach Abschluss der Arbeit, Unterstufe: jedoch ohne Amtsgeheimnis; Stufe 3: weitere Orientierung der Öffentlichkeit durch die Kommission).

Erste Folgerung: Umfassende Geheimhaltung während den Kommissionsberatungen

Es ist neu der einfache und nicht interpretierbare Grundsatz einzuführen, dass während der Kommissionstätigkeit sämtliche Beratungen und sämtliche Unterlagen, die der Kommission vorgelegt oder von ihr erstellt werden, geheim sind. Dies betrifft insbesondere Einladungen zu Kommissionssitzungen, interne Fachberichte, Expertisen, Protokolle, interne Korrespondenz. Im geltenden Recht wird von "Materialien" gesprochen, wobei dieser nicht immer klare Begriff durch "Kommissionsunterlagen" zu ersetzen ist. Damit ist untersagt, gegen aussen mitzuteilen, wer wann was in der Kommission gesagt hat und Dritten spezifische Kommissionsunterlagen jeder Art auszuhändigen. Durch diesen rigorosen Grundsatz entfällt die Pflicht, unterscheiden zu müssen, welche Beratungen und Kommissionsunterlagen geheim sind und welche nicht. Alles ist geheim. Dabei ist nicht der Begriff "vertraulich" oder "Vertraulichkeit" zu wählen (wie etwa der Bund), sondern der gängige Begriff "geheim" oder "Geheimhaltung".

Die Regelung orientiert sich an Art. 47 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, SR 171.10): "Die Beratungen der Kommissionen sind vertraulich; insbesondere wird nicht bekannt gegeben, wie die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer Stellung genommen oder abgestimmt haben." Ebenfalls in Verwaltungskommissionen des Bundes ist dieser Grundsatz weit verbreitet (Beispiele: Art. 12 Abs. 2 der Verordnung über die Eidgenössische Fachkommission für biologische Sicherheit, SR 72.327.8; Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über die Kommission für Wirtschaftspolitik, SR 172.327.9).

Zweite Folgerung: Umfassende Geheimhaltung nach den Kommissionsberatungen

Dieser Grundsatz gilt ebenfalls nach Abschluss der Kommissionsarbeit, somit auch nach der Schlussabstimmung in der Kommission. Sollten nämlich zu einem späteren Zeitpunkt Informationen über Stimmverhalten oder Voten nach aussen dringen, so könnte dies ein Kommissionsmitglied bereits während der Kommissionsarbeit beeinflussen. Selbstverständlich darf ein Kommissionsmitglied seine Meinung vor dem Kantonsrat völlig unabhängig von der Kommissionsmeinung äussern, jedoch ohne "Interna" der Kommission preiszugeben.

Dritte Folgerung: Keine Geheimhaltung vor den Kommissionsberatungen

Kommissionssitzungen werden häufig vorgängig auf verschiedenen Stufen vorbereitet, so in den Fraktionen, im Regierungsrat, durch die Justizverwaltungsabteilung oder gar durch das

Plenum der Gerichte. Dabei werden zuhanden der Kommission Fragen aufgeworfen, Stossrichtungen festgelegt oder Kommissionsmitgliedern Empfehlungen mit auf den Weg gegeben. Daher ist kein Kommissionsgeheimnis vor der Sitzung vorzusehen.

§ 26 Abs. 1 (Kommissionsberichte als Ausnahme von der Geheimhaltung)

Die einzige Information über die Kommissionstätigkeit ist der Kommissionsbericht, allenfalls ein Minderheitsbericht. Es dürfen Stimmenverhältnisse bekanntgegeben, jedoch nicht namentlich einzelne Votierende aufgeführt werden. Selbstverständlich kann im Kommissionsbericht auf alle Kommissionsunterlagen hingewiesen werden, die zur Meinungsbildung dienen (z.B. Expertisen). Aus einem Minderheitsbericht geht - aufgrund der Unterzeichnenden - hervor, wer wie in einem Geschäft abgestimmt hat (Art. 20 Abs. 4 des Geschäftsreglements des Nationalrates vom 3. Oktober 2003, SR 171.13). Selbstredend unterstehen öffentliche Kommissionsunterlagen und Informationen im Rahmen öffentlicher Anhörungen nicht der Geheimhaltung.

§ 26 Abs. 1 Satz 2 (Beratungen im Regierungsrat oder in Gerichten als Ausnahme von der Geheimhaltung)

Auf Anregung des Obergerichtes wird folgende wichtige Ausnahme vom Kommissionsgeheimnis aufgenommen: "Davon ausgenommen sind die Beratungen im Regierungsrat oder in den Gerichten, sofern sie in das Geschäft einbezogen sind." Das Obergericht argumentiert zutreffend: Wenn es Abklärungen für eine zweite Sitzung der Kommission brauche oder wenn ein Antrag des Obergerichtes bestritten sei, müsse die Obergerichtspräsidium die anderen Mitglieder des Obergerichtes über das Ergebnis informieren, damit über eine Stellungnahme zuhanden des Kantonsrates diskutiert werden könne. Gleiches gelte auch, wenn ein Mitglied des Regierungsrates den Regierungsrat informiere bzw. wenn der Regierungsrat über einen Antrag an den Kantonsrat berate. Die Gerichte und der Regierungsrat seien kollegiale Behörden, deren Mitglieder die anderen über alles informieren müssen. Sie können im Kantonsrat nicht eigenmächtig - d.h. ohne Rücksprache mit dem Plenum - Anträge stellen. Dies sei bei den Gerichten umso wichtiger, als sie gegenüber dem Kantonsrat als Kollegialbehörde behandelt würden und die einzelnen Mitglieder der Gerichte gegenüber dem Kantonsrat keine Antragsrechte hätten.

§ 26 Abs. 2 (Kommissionsprotokolle - nur noch einem kleinen Kreis zugänglich)

Kommissionsprotokolle dürfen nur einem bestimmten Kreis Kommissionsexterner vertraulich ausgehändigt werden, damit die ratsinterne Koordination gewährleistet ist. Die Bürobeschlüsse vom 27. November 2003 und vom 29. März 2007 sind neu in die GO KR aufzunehmen.

Im geltenden Recht dürfen die Kommissionsprotokolle nach Abschluss der Kommissionsberatungen allen Mitgliedern des Kantonsrates zugänglich gemacht werden, soweit nicht ein Amtsgeheimnis vorliegt. Der Entwurf sieht diese Möglichkeit nicht mehr vor, ausser die Kommission entscheide über eine weitergehende Orientierung (§ 26 Abs. 3 des Entwurfes; Begründung vgl. unten). Die Protokolle stehen auch nicht mehr zur Auslegung der Gesetze zur Verfügung. Die Kommissionen sind zu instruieren, dass wichtige Auslegungshinweise in den Kommissionsbericht gehören und nicht nur in das Protokoll. Diese strenge Regelung sieht jedoch eine wichtige Einschränkung neu vor: Frühere Protokolle stehen Kommissionsmitgliedern zur Einsicht offen, sofern sie mit einem aktuellen Geschäft in Zusammenhang stehen. Der "Zusammenhang" ist grosszügig auszulegen. Es ist somit nicht ein "unmittelbarer Zusammenhang" nötig.

§ 26 Abs. 3 (Weitergehende Orientierung des Kantonsrates und der Öffentlichkeit)

Im geltenden Recht war noch folgende Zwischenstufe vorgesehen (§ 22 Abs. 4 Satz 3): "Die Materialien der Kommissionen sind nach Abschluss der Beratungen allen Mitgliedern des Kantonsrates zugänglich, soweit sie nicht dem Amtsgeheimnis unterliegen." Diese Zwischenstufe fällt weg. Grund für diese Verschärfung des Kommissionsgeheimnisses: Allein das Wissen, dass später die Materialien (besonders die Protokolle) für die Ratsmitglieder einsehbar sind, beeinflusst das Verhalten während der Kommissionsarbeit. Dies ist unerwünscht, weil die Ratsmitglieder frei ihre Meinung in die Kommission einbringen müssen. Zudem kursierten - ohne bösen Willen - Details aus den zugestellten Materialien bei einem weiteren Personenkreis als bei den Ratsmitgliedern. Es gab Auslegungsprobleme, was nun den Ratsmitgliedern weitergegeben werden darf (was sind "Materialien?") und ob die Ratsmitglieder ihrerseits diese Informationen weiterleiten dürfen, allenfalls wem. Allein die Kommission entscheidet, was den Mitgliedern des Kantonsrates weitergeleitet werden darf.

Wie im geltenden Recht besteht auch neu die Möglichkeit, über den Kommissionsbericht hinaus weitere Informationen der Öffentlichkeit zukommen zu lassen. Es braucht dazu einen Kommissionsbeschluss bei jedem einzelnen Geschäft, was genau wem offenbart werden darf.

§ 26 Abs. 4 (Vorgehen bei Verletzung des Kommissionsgeheimnisses)

Keine Sanktionen möglich: Gemäss Ziff. 1 der Motion der erweiterten Justizprüfungskommission (Vorlage Nr. 1910.1 - 13340) sind die Konsequenzen bei Verletzung des Kommissionsgeheimnisses festzulegen. Im geltenden Recht gibt es keine rechtlichen Sanktionen. Ratsmitglieder sind verfassungsrechtlich für vier Jahre vom Volk gewählt und können während der Amtsdauer nicht abgesetzt werden. Eine Sistierung als Mitglied des Kantonsrates ist mangels Rechtsgrundlagen ebenfalls nicht möglich. Die Substanz dieses Mandates darf auch nicht durch andere Sanktionsmassnahmen irgendwelcher Art ausgehöhlt werden. § 27 Abs. 3 der Kantonsverfassung (BGS 111.1) sieht die Absetzung nur bei Personen vor, die wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind und dadurch kein Stimmrecht, weder das aktive noch das passive, mehr haben.

Voraussetzungen für das Eingreifen: Das Büro hat eine detaillierte Fassung ausgearbeitet, die die einzelnen Verfahrensschritte bei einer mutmasslich **schweren Verletzung** umschreibt. Nicht jede unachtsame Äusserung in der Öffentlichkeit fällt darunter. Schwerwiegend sind etwa: Zustellung eines Kommissionsprotokolls an die Medien, Voten und Abstimmungsverhalten von einzelnen Kommissionsmitgliedern werden an einer öffentlichen Versammlung bekanntgegeben.

Verfahren: Der Kantonsrat als Plenum soll in dieses Verfahren nicht einbezogen werden, weil dadurch das zu schützende Kommissionsgeheimnis offengelegt werden müsste. Dadurch würde der Zweck des Kommissionsgeheimnisses unterlaufen. Es darf bei einem vom Volk gewählten Ratsmitglied keine weiteren parlamentsrechtlichen Sanktionen als die Erstellung eines Berichtes durch die engere JPK geben, in dem festgestellt wird, dass ein bestimmtes Kommissionsmitglied das Kommissionsgeheimnis schwer verletzt hat. Ein Kommissionsausschluss als Sanktion ist nicht vorgesehen. Gewählte Volksvertreterinnen und -vertreter sind nicht zu sanktionieren, sondern sie sind im partnerschaftlichen Gespräch auf ihre Verantwortung aufmerksam zu machen. Es ist mit ihrer Einsicht zu rechnen, zumal der Umfang des Kommissionsgeheimnisses nicht immer bekannt ist. Das eidgenössische Parlamentsgesetz (SR 171.10), die geltende Geschäftsordnung des Regierungsrates sowie der Entwurf für eine Totalrevision dazu sehen auch keine Sanktionsmöglichkeiten vor. Es steht einer Fraktion offen, bei schweren Ver-

letzungen des Kommissionsgeheimnisses ein Mitglied aus der Fraktion auszuschliessen oder in Zukunft nicht mehr zur Wahl in Kommissionen vorzuschlagen. Zudem kann eine Fraktion öffentlich das Verhalten missbilligen.

Keine Rechtsmittel möglich: Gegen diese Feststellung der engeren JPK ist kein Rechtsmittel an den gesamten Kantonsrat oder an ein kantonales Gericht möglich. Da das Ratsmitglied durch diese Feststellung in seinen Rechten nicht tangiert wird, macht auch eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht keinen Sinn (Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, SR 173.11).

Amtsgeheimnis gemäss Art. 320 des Strafgesetzbuches - zusätzlicher Schutz

Es könnte bei der Verletzung des Kommissionsgeheimnisses zusätzlich ein strafrechtlicher Tatbestand vorliegen, nämlich die Verletzung des Amtsgeheimnisses gemäss Art. 320 des Strafgesetzbuches (StGB), eventuell auch die Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen gemäss Art. 293 StGB. Ein "Amtsgeheimnis" liegt aber nur bei Tatsachen vor, die einem beschränkten Personenkreis bekannt sind. Dieses darf gemäss Willen eines Geheimnisherrn nicht weiter verbreitet werden. In der Regel besteht beim Amtsgeheimnis ein öffentliches Geheimhaltungs- oder ein Persönlichkeitsschutzinteresse. Wann eine Tatsache nicht nur parlamentsrechtlich geheim ist (Kommissionsgeheimnis), sondern darüber hinaus einem zusätzlichen strafrechtlichen Schutz, nämlich dem Amtsgeheimnis, unterliegt, ist im Einzelfall zu prüfen. Dabei kommt § 93 Abs. 1 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 26. August 2010 (BGS 161.1) zur Anwendung: "Kantonale ... Behördemitglieder ... müssen strafbare Handlungen, die von Amtes wegen verfolgt werden und die ihnen in Ausübung ihrer behördlichen ... Tätigkeit bekannt werden, der Polizei oder Staatsanwaltschaft mit allen sachdienlichen Angaben anzeigen. Vorbehalten bleiben abweichende gesetzliche Regelungen." Es gibt somit eine Anzeigepflicht bei Amtsgeheimnisverletzung durch die Kommission oder das Kommissionssekretariat.

Antrag: Die Motion der erweiterten Justizprüfungskommission betreffend Regelung des Kommissionsgeheimnisses vom 8. Februar 2010 (Vorlage Nr. 1910.1 - 13340) sei erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

§ 26 Abs. 5 (Öffentlichkeitsgesetz, im Kantonsrat in Beratung)

Umfassendes Einsichtsrecht in Kommissionsunterlagen: Das neue Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) wird im Kantonsrat beraten (Vorlage Nr. 2226.1/2. - 14262/63). Gemäss Entwurf sollen auch die kantonsrätlichen Kommissionen dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen (§ 2 Abs. 2 Bst. a). Vorbehalten bleiben zwar gemäss § 5 des Entwurfes Spezialbestimmungen in anderen formellen Gesetzen. Die GO KR steht jedoch als "einfacher Kantonsratsbeschluss" eine Gesetzesstufe unter einem formellen Gesetz. Das neue Öffentlichkeitsgesetz gilt somit auch für den Kantonsrat. Das Öffentlichkeitsprinzip findet auf die amtlichen Dokumente Anwendung. Darunter fällt gemäss § 6 Abs. 1 des Entwurfes jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrifft. Gemäss § 7 des Entwurfes hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten.

Einschränkungen des Einsichtsrechtes: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird jedoch eingeschränkt, aufgeschoben, mit Auflagen versehen oder verweigert, soweit überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (§ 9 Abs. 1 des Entwurfes). Überwiegende öffentliche In-

teressen liegen namentlich vor, wenn durch Zugang die behördliche Meinungsbildung und Entscheidungsfindung beeinträchtigt werden könnte, insbesondere bei Voten, Abstimmungen und Wahlen (§ 10 Abs. 1 Bst. a des Entwurfes). Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist (§ 12 Abs. 1 des Entwurfes). Durch das neue Gesetz und die darauf basierende Praxis könnte somit das Kommissionsgeheimnis erheblich eingeschränkt werden. Wichtig ist, dass erst nach einer Schlussabstimmung in der Kommission Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren ist. Sobald das Gesetz in Kraft ist, ist es Aufgabe jeder Kommission, im Einzelfall bei einem Gesuch um Zugangsgewährung eine allfällige Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips zu beschliessen. Dabei gilt es das Recht, amtliche Dokumente einzusehen, gegen überwiegende öffentliche Interessen abzuwägen. Eine generelle Verweigerung des Zugangs würde dem jetzigen Gesetzesentwurf widersprechen.

§ 27 Teilnahme Dritter an Kommissionssitzungen (bisher § 23)

§ 27 Abs. 1 (Einladungen der Kommissionen an Regierungsrat und Gerichte)

Doppelzuständigkeiten beachten: Sofern ein Geschäft thematisch direktionsübergreifend ausgerichtet und kein eindeutiger Schwerpunkt bei einer Direktion feststellbar ist, ist nicht nur ein einziges Mitglied des Regierungsrates einzuladen. Vielmehr sind andere involvierte Regierungsmitglieder, allenfalls begleitet von ihren Fachleuten, für ihre Bereiche beizuziehen. Dies kann auch dann der Fall sein, falls ein bestimmtes, genau umrissenes Thema aus dem grossen Ganzen eindeutig in der Zuständigkeit einer anderen Direktion als bei der federführenden liegt.

Einladung an die Stawikositzungen: Sollen die zuständigen Mitglieder des Regierungsrates neu ihre Geschäfte selber vor der Stawiko vertreten oder soll dies - wie bis anhin - durch die Finanzdirektorin oder den Finanzdirektor erfolgen? Das Büro möchte an der bisherigen Praxis festhalten, weil die Finanzdirektion die finanziellen Aspekte einer Vorlage am besten beurteilen kann und den grössten Gesamtüberblick über die Staatsfinanzen hat. Ausnahmsweise kann zusätzlich das zuständige Mitglied des Regierungsrates beigezogen werden. Diese Ausführungen gelten nicht bei den Gerichten, sofern sie eine Vorlage der Justizgesetzgebung mit finanziellen Auswirkungen vorlegen. Hier ist es Sache der Gerichte, aufgrund ihres verfassungsrechtlichen Unabhängigkeitsstatus, die Vorlage in der Stawiko selber zu vertreten (§ 63 Abs. 1 KV).

§ 27 Abs. 1 (Einladung der Kommissionen an das zuständige Gericht)

Die Einladung der Kommissionen richtet sich an die Vertretung des Regierungsrates, aber auch an das "zuständige Gericht". Welches Gericht ist damit gemeint? Gemäss § 54 Abs. 2 der Kantonsverfassung (BGS 111.1) ist das Obergericht die oberste kantonale Gerichtsbehörde in Zivil- und Strafsachen. Gemäss § 55 Abs. 2 der Kantonsverfassung ist das Verwaltungsgericht die oberste kantonale Gerichtsbehörde in Verwaltungssachen. Diese beiden obersten Gerichte vertreten immer die Justiz gegenüber den Kommissionen und gegenüber dem Kantonsrat.

§ 27 Abs. 1 (Einladung der Kommissionen an die Datenschutz- und an die Ombudsstelle)

Der Datenschutzstelle kommt bei vielen Kantonsratsgeschäften eine wichtige Querschnittsfunktion zu, weil zunehmend datenschutzrechtliche Aspekte zu berücksichtigen sind. Sie ist fachlich unabhängig (§ 18 Abs. 3 des Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000, BGS 157.1). Sie hat eine Stellung, die mit derjenigen der Gerichte vergleichbar ist. Es steht jeder Kommission offen, die Datenschutzstelle an Kommissionssitzungen einzuladen und/oder ihre Stellungnah-

men an den Regierungsrat mit der datenschutzrechtlichen Beurteilung direkt anzufordern. Zudem kann die Datenschutzstelle einen Bericht von sich aus direkt der Kommission zustellen (§ 27 Abs. 6). Dasselbe gilt für die Ombudsstelle bei folgenden Geschäften: Aufsichtsbeschwerden gegen, Petitionen bezüglich der Ombudsstelle, Gesetzgebung zur Ombudsstelle. Die gesetzlich geregelten Amtsgeheimnisse sind bei beiden Stellen zu beachten (§ 27 Abs. 4).

§ 27 Abs. 1 (Vertretung der Staatskanzlei vor den Kommissionen und dem Kantonsrat)

Bei einem Beratungsgegenstand im Bereich der Staatskanzlei gilt folgendes (z.B. Archivgesetzgebung, Internetbereich): Sie ist eine Organisationseinheit mit einem besonderen Status, eine Zwischenform zwischen einem Amt und einer Direktion. Sie ist als Stabsstelle des Kantonsrates und des Regierungsrates weitgehend autonom, untersteht der Landschreiberin oder dem Landschreiber und der direkten Aufsicht der Frau Landammann oder des Landammannes (§ 4 Abs. 1 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998, BGS 153.1). Die Geschäfte der Staatskanzlei werden in den Kommissionen und im Kantonsrat durch die Frau Landammann oder den Landammann vertreten (§ 4 Abs. 2 des Organisationsgesetzes).

§ 27 Abs. 2 (Befragung und Anhörung von Mitarbeitenden vor Kommissionen)

Bei Befragungen und Anhörungen von Mitarbeitenden des Kantons vor Kommissionen zu Angelegenheiten, die kein Amtsgeheimnis enthalten, ist keine Zustimmung des zuständigen Mitglieds des Regierungsrates (oder Gerichtes) einzuholen. Es ist jedoch vorgängig zu orientieren und darf anwesend sein. Es besteht ein umfassendes Befragungs- und Anhörungsrecht der Kommission. Vorbehalten bleibt die Regelung bezüglich Amtsgeheimnis (unten § 27 Abs. 4 des Entwurfes). Ohne dieses umfassende Recht kann der Kantonsrat sein Oberaufsichtsrecht nicht wahrnehmen. Dies gilt auch für die Gerichte, sofern es sich um Fragen des äusseren Geschäftsganges handelt (Funktionieren der Gerichte). Beim inneren Geschäftsgang (Rechtsprechung) müssen die Gerichte keine Auskünfte erteilen, ausser es handelt sich im Einzelfall um einen offensichtlichen Missstand. Die weitaus meisten Auskünfte beinhalten ohnehin kein Amtsgeheimnis, sondern beziehen sich auf Fachfragen. Diese werden durch die gesamte Kommission gestellt oder aufgrund eines Kommissionsbeschlusses durch ein einzelnes Kommissionsmitglied oder durch eine Delegation. Es ist nicht zulässig, dass ein Regierungsratsmitglied oder die Gerichte Mitarbeitenden die Weisung erteilt, eine Auskunft gegenüber der Kommission zu verweigern. Die Auskunftspflicht gegenüber der Kommission - als Vertreterin der Oberaufsichtsbehörde - geht dem Weisungsrecht der Vorgesetzten vor. Dasselbe gilt für eine allfällige Weisung, die Antworten der Mitarbeitenden in eine bestimmte Richtung zu lenken. Sollte eine Auskunft beim Mitarbeitenden nicht erhältlich sein, ist das zuständige Regierungsratsmitglied oder Gerichtspräsidium direkt zu befragen. Dieses ist zur umfassenden und wahrheitsgemässen Auskunft verpflichtet.

§ 27 Abs. 2 (Auskünfte von Mitarbeitenden des Kantons an Mitglieder des Kantonsrates oder Akteneinsicht ausserhalb der Kommissionstätigkeit - kein Sonderstatus)

Sind Mitarbeitende des Kantons verpflichtet, einem einzelnen Mitglied des Kantonsrates ausserhalb der Kommissionstätigkeit oder generell ausserhalb der Parlamentstätigkeit Auskunft zu erteilen oder gar Akteneinsicht zu gewähren? Solche Auskünfte sind nur im Rahmen der Leitlinien des Regierungsrates zur Kommunikation vom 7. Dezember 2004 (BGS 152.33) gestattet. Es stehen Ratsmitgliedern ausserhalb der parlamentarischen Tätigkeit nur so viele Auskunftsrechte zu wie jeder Drittperson, somit wie Medienschaffenden oder wie der Bevölkerung. Ziff. 3.5 Abs. 1 und 2 der Leitlinien (Fachliche Statements) lautet: "Statements mit politischen

Wertungen erfolgen durch die Direktionsvorsteherin bzw. den Direktionsvorsteher. Mitarbeitende können fachliche Statements abgeben, sofern diese keine politischen Wertungen erhalten. Die Vorgesetzten sind im Voraus zu orientieren (ausgenommen bei technischen Kurzauskünften)." Dasselbe gilt für die Akteneinsicht. Es gibt somit keinen Sonderstatus.

§ 27 Abs. 4 (Amtsgeheimnis bei der Anhörung von Mitarbeitenden des Kantons, der Datenschutzstelle und der Ombudsstelle durch Kommissionen)

Das Amtsgeheimnis geht der Auskunftspflicht vor: In seltenen Fällen liegt bei der Befragung bzw. bei der Anhörung von Mitarbeitenden des Kantons ein Amtsgeheimnis vor. Sind sie an das Amtsgeheimnis gemäss § 29 des Personalgesetzes vom 1. September 1994 (BGS 154.21) gebunden und müssen sie vorher von den Vorgesetzten davon entbunden werden? Dasselbe gilt für Mitarbeitende der Datenschutzstelle (Verschwiegenheitspflicht gemäss § 20a des Datenschutzgesetzes, BGS 157.1). Hinzu kommen die Ombudsstelle und durch sie beigezogene Dritte (Amtsgeheimnis, Schweigepflicht gemäss § 17 des Ombudsgesetzes, BGS 156.1). Für die Richterpersonen gilt das Verbot des Berichtens (§ 4 des Gerichtsorganisationsgesetzes, BGS 161.1). Dieser Problembereich ist im geltenden Recht nicht geregelt. **Das Amtsgeheimnis geht vor.** Es ist zu beachten. Die Entbindung richtet sich nach den jeweiligen Gesetzen. Grund: Die erwähnten Erlasse sind formelle Gesetze und dem einfachen Kantonsratsbeschluss - wie der GO KR - staatsrechtlich übergeordnet. Ein Amtsgeheimnis liegt nur (aber immerhin) für Tatsachen vor, "die sie bei Ausübung ihres Amtes erfahren und an denen ein öffentliches Geheimhaltungsinteresse oder ein Persönlichkeitsschutzinteresse besteht oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind" (§ 29 Abs. 1 des Personalgesetzes). Die oder der Vorgesetzte muss vor der Entbindung vom Amtsgeheimnis eine Interessensabwägung vornehmen. Dabei sind die privaten und allenfalls anderen öffentlichen Interessen den Oberaufsichtsrechten des Kantonsrates gegenüberzustellen. Es kann gegen diese Rechtsauffassung nicht eingewendet werden, dass das verfassungsrechtliche **Oberaufsichtsrecht** des Kantonsrates gemäss § 41 Bst. c der Kantonsverfassung dem Amtsgeheimnis in einem formellen Gesetz vorgeht. Das Oberaufsichtsrecht wird begrenzt und konkretisiert durch formelle Gesetze, die ihrerseits vom Kantonsrat erlassen wurden und dem fakultativen Referendum unterstehen. Das Amtsgeheimnis Mitarbeitender gilt nicht gegenüber der parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) gemäss § 22 Abs. 3 des Entwurfes.

Entscheid durch die JPK im Streitfall: Sofern eine Entbindung vom Amtsgeheimnis durch Vorgesetzte abgelehnt wird, entscheidet **im Streitfall** die JPK endgültig (§ 19 Abs. 2 Ziff.8 des Entwurfes). Im geltenden Recht ist zwar das Büro bei diesen Streitfällen zuständig. Die JPK steht aber von ihrem Aufgabenkreis her justizähnlichen Themen nahe und gewährt bei der Abklärung heikler Rechtsfragen parlamentsinterne Unabhängigkeit (vgl. auch § 19 Abs. 2 Ziff. 7 betreffend Kompetenzen bei der Verletzung des Kommissionsgeheimnisses). Ein Weiterzug dieses JPK-Entscheidunges an den Kantonsrat ist nicht möglich. Vorbehalten bleibt die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht, sofern rechtlich geschützte Interessen verletzt werden. Die JPK ist bei ihrem Entscheid an die formellen Gesetze, insbesondere an § 29 des Personalgesetzes, gebunden. Sie könnte etwa prüfen, ob die Entbindung zu Unrecht abgelehnt wurde, weil gar kein Amtsgeheimnis vorliegt und somit die parlamentarische Oberaufsicht verletzt wird.

Keine Revision des Personalgesetzes vorgesehen (ausser für die PUK): Sofern der Kantonsrat einführen möchte, dass alle Mitarbeitenden gegenüber Kommissionen nicht an das Amtsgeheimnis gebunden sind, müsste jetzt § 29 Abs. 4 des Personalgesetzes geändert werden. Danach gilt das Amtsgeheimnis gegenüber den kantonsrätlichen Kommissionen nicht.

Diese formelle Gesetzesrevision müsste in einem anderen Verfahren durchgeführt werden als die Totalrevision der GO KR (zwei Lesungen, dem fakultativen Referendum unterstellt). Im Entwurf wird eine Gesetzesänderung nur für die Aufhebung des Amtsgeheimnisses Mitarbeitender gegenüber einer PUK vorgesehen (§ 22 Abs. 3 des Entwurfes). Das Büro lehnt eine so grosse Öffnung des Amtsgeheimnisses ab, weil private und öffentliche Interessen, die dem Amtsgeheimnis unterliegen, den hohen rechtlichen Schutz in der Regel behalten sollen.

Parlamentsreform 2001 sah Amtsgeheimnis vor: § 14 Abs. 2 des Entwurfes zum Kantonsratsgesetz (Parlamentsreform 2001) sah gegenüber den Kommissionen vor: "Auskünfte und Akteneinsicht dürfen nicht unter Berufung auf das Amtsgeheimnis verweigert werden." Eine solche Bestimmung war damals rechtlich möglich, weil es sich um einen formellen Gesetzentwurf und nicht - wie hier - nur um einen einfachen Kantonsratsbeschluss handelt.

§ 28 Akteneinsichts- und Auskunftsrecht der Kommissionen; Amtsgeheimnis (bisher § 24)

§ 28 Abs. 1 (Umfassendes Akteneinsichts- und Auskunftsrecht der Kommissionen gegenüber Regierungsrat und Gerichte - mit Ausnahmen)

Wieweit geht die Auskunftspflicht der Mitglieder des Regierungsrates gegenüber den Kommissionen? Wann müssen sie Akteneinsicht gewähren? § 14 Abs. 2 der geltenden Geschäftsordnung des Regierungsrates vom 25. April 1949 (GO RR, BGS 151.1) lautet: "Den Mitgliedern ist untersagt, an unberechtigte Drittpersonen Wahrnehmungen weiter zu geben, die sie bei der Ausübung ihres Amtes machen ..." § 9 Abs. 2 des Entwurfes zur GO RR vom 25. September 2012 sieht eine ähnliche Regelung vor. Die geltende (§ 24 Abs. 1) und die neue GO KR (§ 28 Abs. 1) schreiben vor, dass der Regierungsrat den Kommissionen ein umfassendes Akteneinsichts- und Auskunftsrecht gewähren muss. Es gibt kein **generelles** Amtsgeheimnis des Regierungsrates in einem höherrangigen Gesetz gegenüber den Kommissionen. Eine Kommission ist keine "unberechtigte Drittperson" gemäss GO RR. Kurz: Der Regierungsrat muss gegenüber den Kommissionen umfassend Akteneinsicht und Auskunft gewähren. Dieselbe Auskunftspflicht und dasselbe Akteneinsichtsrecht gelten auch für die Gerichte im Rahmen der Justizverwaltung, nicht aber im Bereich der Rechtsprechung. Vorbehalten bleiben die unten aufgeführten Einschränkungen für beide Organe.

§ 28 Abs. 2 - Einschränkungen des umfassenden Akteneinsichts- und Auskunftsrecht der Kommissionen)

Das umfassende Akteneinsichts- und Auskunftsrecht der Kommissionen ist zentral, damit der Kantonsrat den verfassungsrechtlichen Auftrag zur Oberaufsicht ausüben kann (vgl. § 41 Bst. c der Kantonsverfassung). Der Kantonsrat nimmt diese Oberaufsicht bei den einzelnen Geschäften über seine Kommissionen wahr. Dabei sind folgende wichtige Grenzen zu beachten:

1. Einschränkung: Unabhängigkeit der Gerichte in der Rechtsprechung

Im Bereich der Rechtsprechung ist die Gewaltentrennung (Art. 30 der Bundesverfassung, § 21 Abs. 1 der Kantonsverfassung) strikt einzuhalten. Die parlamentarischen Oberaufsichtsrechte beziehen sich nur auf den äusseren **Geschäftsgang**, d.h. auf das einwandfreie Wirken der Gerichte. Eine Einmischung in hängige oder abgeschlossene gerichtliche Verfahren ist nicht zulässig, sofern nicht im Einzelfall ein krasser Missstand vorliegt. Hauptbeispiel: Ein Gerichtsverfahren wird nicht eingeleitet oder nicht fortgeführt, allenfalls äusserst schleppend. Kurz: Die

Oberaufsicht hat nicht zu prüfen, wie Recht gesprochen wird, sondern dass Recht gesprochen wird.

2. Einschränkung: Unabhängigkeit der Ombudsstelle und der Datenschutzstelle bei den einzelnen Fällen

Analoges gilt für die beiden Stellen, die eine gerichtsähnliche, rechtliche Stellung haben. Ihre Unabhängigkeit ist auf Gesetzesstufe geregelt (§ 18 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes, kurz DSG, BGS 157.1; § 15 Abs. 1 des Ombudsgesetzes vom 27. Mai 2010, BGS 156.1). Bei ihnen ist nur der äussere Geschäftsgang überprüfbar, nämlich das Funktionieren der Stelle an sich. Es dürfen keine hängigen oder erledigten Fälle - einzelfallweise - überprüft werden. Der innere Geschäftsgang ist unabhängig. Davon ausgenommen sind Aufsichtsbeschwerden bei der JPK, wobei - gleich wie bei den Gerichten - ein krasser Missstand im Einzelfall geltend gemacht wird. Beispiel: Ein Fall wird gar nicht behandelt. Dies wird zum überprüfbaren äusseren Geschäftsgang gezählt.

3. Einschränkung: Amtsgeheimnis

Gemäss § 28 Abs. 2 des Entwurfes geht das Amtsgeheimnis eines formellen Gesetzes dem umfassenden Akteneinsichts- und Auskunftsrecht der Kommissionen vor (vgl. auch § 27 Abs. 4 des Entwurfes bei Mitarbeitenden des Kantons). Es gibt seltene Kantonsratsgeschäfte mit Tatsachen, an denen "ein öffentliches Geheimhaltungs- oder ein Persönlichkeitschutzinteresse" besteht. Die obige Definition des Amtsgeheimnisses wird praxismässig § 29 Abs. 1 des Personalgesetzes, BGS 154.21, entnommen. Solche Tatsachen müssen formell in einem bestimmten Gesetz unter das Amtsgeheimnis gestellt werden. Sie dürfen aufgrund von höherrangigem Gesetzesrecht wie dem Steuergesetz (§ 108, BGS 632.1) oder dem Sozialhilfegesetz (§ 7, BGS 861.4) der Kommission nicht bekanntgegeben werden. Sie unterstehen zudem dem bundesrechtlichen Schutz gemäss Art. 320 des Strafgesetzbuches. Das formelle Gesetz mit dem Amtsgeheimnis geht diesem "einfachen Kantonsratsbeschluss" mit den Pflichten gegenüber der Kommission vor. Es ist zu beachten. Das Amtsgeheimnis muss jedoch im Einzelfall aufgrund eines bestimmten Gesetzes nachgewiesen werden, bevor sich der Regierungsrat usw. darauf berufen kann. Wenn ja, muss in einem zweiten Schritt geprüft werden, ob und allenfalls durch wen ein Mitglied des Regierungsrates, der Gerichte, der Datenschutz- oder der Ombudsstelle vom Amtsgeheimnis entbunden werden kann. Sobald die Entbindung erfolgt ist, kann die Aussage erfolgen. Ist das Amtsgeheimnis oder die Entbindung umstritten, entscheidet die JPK endgültig (§ 28 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfes).

4. Einschränkung: Kommissionsauftrag und Notwendigkeit

Dieses umfassende Kommissionsrecht beschränkt sich auf den Beratungsgegenstand und die zur Erfüllung der Kommissionsaufgaben notwendigen (nicht nur wünschenswerten) Auskünfte. Diese Rechte stehen nur einer Kommission im Rahmen ihres Kommissionsauftrages zu.

5. Einschränkung: Persönlichkeitsschutz und Geheimnissphäre

Aus dem geltenden Recht (§ 24 Abs. 1 Satz 2) wurde unverändert in den Entwurf übernommen: "Der Persönlichkeitsschutz und die Geheimnissphäre sind zu berücksichtigen." (§ 28 Abs. 1 Satz 2) Es handelt sich um eine allgemeine Handlungsanweisung für die ganze Verwaltung, den Regierungsrat, die Gerichte, die Datenschutz- und die Ombudsstelle sowie alle parlamentarischen Organe. Es sind bei sensiblen Geschäften - insbesondere im Kommissionsbericht -

alle notwendigen, persönlichkeitschützenden Massnahmen zu treffen. Dies können etwa sein: Anonymisierung bei besonders betroffenen Personen. Zur Anonymisierung: Der Kantonsrat hat das Recht, bei jedem Geschäft Namen und Vornamen der betroffenen Personen zu erfahren. Sofern jedoch der Persönlichkeitsschutz höher zu gewichten ist als die Bekanntgabe des Namens im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht, können die Vorlagen ganz ausnahmsweise anonymisiert werden. Es sei an Geschäfte mit hoher Betroffenheit erinnert wie Begnadigungen, Aufsichtsbeschwerden, Petitionen, Personalgeschäfte, aber auch öffentliche Geheimhaltungsinteressen bei Sicherheitsfragen.

6. Einschränkung: Besonders schützenswerte Personendaten (Untergruppe von 5.)

§ 3 Abs. 2 Bst. b DSG hält fest, dass das DSG auf Geschäfte, über welche der Kantonsrat beschliesst, nicht anwendbar ist. Dieser Ausschluss soll sicherstellen, dass der Kantonsrat die für die Beratung erforderlichen Informationen und Daten zu den einzelnen Geschäften erhält, ihm somit nicht gestützt auf das DSG notwendige Personendaten verweigert werden. Der Kantonsrat muss in der Lage sein, die ihm von der Verfassung zugewiesene Oberaufsicht über die Verwaltung auszuüben. Das heisst aber nicht, dass die Personendaten, vor allem die besonders schützenswerten (§ 2 Bst. b DSG), ohne weiteres der Kommission bekanntgegeben werden dürfen. Darunter fallen Daten über die religiösen, weltanschaulichen, politischen Ansichten, die Intimsphäre, die Gesundheit etc. Vor der Bekanntgabe von Personendaten ist besonders aufmerksam zu prüfen: Ist die verlangte Information für die Erfüllung der kantonsrätlichen Aufgaben notwendig und verhältnismässig? Wenn ja, müssen alle erdenklichen organisatorischen Massnahmen getroffen werden, dass diese Daten nur in absolut notwendigem Umfang der Kommission für eine anders nicht lösbare Aufgabe weitergegeben werden.

§ 28 Abs. 3 (Amtsgeheimnis - Abgrenzung zum Kommissionsgeheimnis)

In § 26 des Entwurfes wird das Kommissionsgeheimnis behandelt, in § 28 Abs. 2 bis 4 das Amtsgeheimnis. Diese beiden Geheimnisse unterscheiden sich. § 29 Abs. 1 des Personalgesetzes (BGS 154.21) definiert prägnant das Amtsgeheimnis: "Tatsachen, ...an denen ein öffentliches Geheimhaltungsinteresse oder ein Persönlichkeitsschutzinteresse besteht." Nur ein kleiner Teil aller Tatsachen, mit denen sich eine Kommission beschäftigt, fällt unter das Amtsgeheimnis und den strafrechtlichen Schutz. Unter das Kommissionsgeheimnis fallen viel mehr Tatsachen: Alle Kommissionsunterlagen, insbesondere die Protokolle, die Voten, wer was gesagt hat usw.

§ 28 Abs. 4 (Umsetzung des Amtsgeheimnisses - Hinweise, Klassifizierung)

Die Kommissionsmitglieder sind sich gelegentlich nicht bewusst, dass bei einem bestimmten Geschäft ein Amtsgeheimnis vorliegt. Die zuständige Direktion oder das Gericht, die vom Amtsgeheimnis entbunden sind, macht die Kommission vor der Akteneinsicht oder Auskunftserteilung auf ein allfälliges Amtsgeheimnis ausdrücklich aufmerksam. Diese Daten sind damit einem besonders strengen Schutz unterstellt. Verletzungen unterstehen der Strafbarkeit gemäss Art. 320 des Strafgesetzbuches (Offizialdelikt). Zudem können Persönlichkeitsverletzungen durch den Betroffenen aufgrund von Art. 28 ZGB zivilrechtlich verfolgt werden (vgl. weitere Ausführungen des Datenschutzbeauftragten in der Gerichts- und Verwaltungspraxis, GVP, 2002, S. 297 - 300).

Als Folge dieses Hinweises "Amtsgeheimnis" wird im Kommissionsbericht, in den Beratungen in den Fraktionen wie auch im Kantonsrat grösste Aufmerksamkeit auf die Wahrung des Amtsgeheimnisses gelegt. Die Informationen sind auf ein Minimum zu reduzieren, nämlich nur soweit, als der Auftrag der Kommission dies unbedingt erfordert und Persönlichkeitsrechte nicht verletzt werden. Es ist im Einzelfall durch die Kommission zu prüfen, ob nur eine Kommissionsdelegation Einsicht in alle Akten erhält. Es dürfen somit nicht alle besonders schützenswerten Daten, die die Kommission als Vertretung des Gesamtkantonsrates zur Verfügung hat, unbesehen an alle Mitglieder des Kantonsrates und damit an die Öffentlichkeit weitergegeben werden. Es ist im Einzelfall eine subtile Interessensabwägung zwischen Oberaufsicht des Kantonsrates und rechtlich geschützten Interessen Dritter vorzunehmen.

Akten, die aufgrund des Amtsgeheimnisses nicht frei verwertbar sind, sind neu mit einem einheitlichen Klassifizierungsvermerk "Amtsgeheimnis" zu bezeichnen, dies zur Schaffung von Klarheit und Erhöhung der Rechtssicherheit. Der Kanton kennt dies bisher nicht.

§ 28 Abs. 5 (Wem wird Akteneinsicht gewährt und Auskunft erteilt?)

Einzelne Kommissionsmitglieder vertraten die Auffassung, dass sie direkt Akteneinsicht/Auskünfte ohne entsprechendes Kommissionsmandat verlangen können. Es ist zu präzisieren, dass dies nur dann einzelnen Kommissionsmitgliedern oder Kommissionsdelegationen gewährt wird, sofern sie von der Kommission dazu bestimmt sind.

§ 29 Beizug externer Sachverständiger durch Kommissionen (bisher § 24^{bis})

§ 29 Abs. 1 (Gutachten bis Fr. 50'000.-- pro Auftrag durch die Kommissionen)

Ein Milizparlament ist aufgrund der wachsenden Komplexität der Geschäfte vermehrt auf den Beizug externer Sachverständiger angewiesen. Gemäss § 23 Abs. 3 der geltenden GO KR "sind die Kommissionen befugt, Gutachten bis zum Betrag von Fr. 30'000.-- einzuholen. ..." In der Kleinen Parlamentsreform vom 29. Januar 2004 (GS 28, 15) wurde den Kommissionen mit § 24^{bis} Abs. 1 das Recht - ohne betragliche Limitierung - eingeräumt, "im Rahmen bewilligter Budgetkredite externe Sachverständige beizuziehen". Dies ist nicht klar geregelt. Was soll neu gelten? Der Regierungsrat hat die Kompetenz der Direktionen zur Einholung von Sachverständigengutachten auf Fr. 50'000.-- festgesetzt (§ 3 Abs. 1 Bst. a der Delegationsverordnung, BGS 153.3). Gemäss § 2 Abs. 1 des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 (kurz FHG, BGS 611.1) richtet sich die Haushaltsführung unter anderem nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Es ist es daher angezeigt, für die kantonsrätlichen Kommissionen eine analoge Zuständigkeit bis Fr. 50'000.-- vorzusehen. Für höhere Beträge als Fr. 50'000.-- pro Auftrag entscheidet jedoch das Büro des Kantonsrates (vgl. § 7 Abs. 2 Ziff. 6 des Entwurfes). Bei diesen Kosten handelt es nicht um neue, sondern um gebundene Ausgaben. Die GO KR bildet dafür eine Rechtsgrundlage gemäss § 26 Bst. a FHG. Zudem ist die Ausgabe für die Erfüllung einer gesetzlich geordneten Parlamentsaufgabe erforderlich (§§ 26 Bst. b FHG). Solche Ausgaben können aufgrund der Dynamik des Parlamentsbetriebes in der Regel nicht budgetiert werden. In diesem Fall ist gemäss § 34 Abs. 3 FHG kein Nachtragskredit einzuholen, weil es sich um eine gebundene Ausgabe handelt. Sofern sie wesentlich gegenüber dem Budget abweicht, ist sie in der Jahresrechnung zu begründen (§ 23 Abs. 1 Bst. c FHG).

§ 29 Abs. 2 Satz 2 (neu: Geschäftsprüfungen durch Dritte im Auftrag der Kommission)

Kommissionen müssen veranlassen können, dass durch externe Firmen Geschäftsprüfungen vorgenommen werden. Dies wird besonders bei den überwachenden Kommissionen (Stawiko und JPK) mit ihrer Geschäftsprüfungskompetenz von Bedeutung sein. Dies kann sich beispielsweise bei der nachträglichen Überprüfung eines misslungenen, komplexen Informatikprojektes als nützlich erweisen.

§ 29 Abs. 4 (Teilnahme externer Sachverständiger an den Kommissionsberatungen)

Externe Sachverständige dürfen in der Regel nicht an der politischen Debatte der Kommissionen teilnehmen. Bei deren Beizug ist ein einleitender Informationsblock vorzusehen, an dem Fachfragen gestellt werden. Danach haben die externen Sachverständigen das Sitzungszimmer zu verlassen. Sollte sich ausnahmsweise zeigen, dass sich der einleitende Informationsblock und die folgende Eintreten- und Detailberatung thematisch nicht trennen lassen, kann die Kommission ausnahmsweise Externe während der ganzen Beratung zulassen. Die internen Sachverständigen hingegen, somit die Mitarbeitenden des Kantons, sind in der Regel während der ganzen Kommissionssitzung anwesend. Diese Unterscheidung lässt sich insbesondere wegen des Kommissions- und allenfalls des Amtsgeheimnisses begründen, das gegenüber Internen eher gewährleistet ist als gegenüber Externen.

§ 30 Kommissionsminderheiten (bisher § 26 Abs. 1 Satz 2)

Ein Minderheitsbericht ist nicht eine Gegendarstellung zum Kommissionsbericht. Er ist nicht nur dann einzureichen, wenn im Kommissionsbericht die Minderheitsmeinung ungenügend zum Ausdruck kommt. Er ist unabhängig von diesem zu erstellen und gleichzeitig mit denselben Fristen wie der Kommissionsbericht der Staatskanzlei einzureichen und den Ratsmitgliedern zuzustellen. Der Minderheitsbericht ist ein zentrales Instrument für Minderheiten, um ihre Meinung unabhängig und in eigener Redaktion dem Rat und der Öffentlichkeit kundzutun. Er hat verfahrensrechtlich denselben Stellenwert wie der Kommissionsbericht.

5.2.4. Fraktionen**§ 31 Bildung von Fraktionen; Fraktionswechsel (bisher § 22 Abs. 2^{bis} Satz 2)**

Nach geltendem Recht bilden bereits drei Ratsmitglieder eine Fraktion. Neu sollen erst fünf eine solche bilden können. Eine Fraktion geniesst verschiedene Vorteile:

- Der Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Fraktionen des Kantonsrates vom 21. Oktober 1976 (BGS 141,3) sieht für jede Fraktion unabhängig von ihrer Grösse die Ausrichtung der Grundentschädigung von Fr. 2'500.-- pro Jahr vor.
- Alle Fraktionen sind im Büro vertreten (§ 7 Abs. 1 des Entwurfes).
- Alle Fraktionen haben periodisch Anspruch auf das Kantonsratspräsidium (§ 4 Abs. 2 des Entwurfes).
- Die Fraktionssprechenden dürfen vor den Einzelsprechenden votieren.
- Wichtigster Vorteil: Nur Fraktionen nehmen in Kommissionen Einsitz (§ 23 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfes). Ausnahmsweise kann eine Fraktion einen Kommissionssitz einem fraktionslosen Ratsmitglied abtreten (§ 23 Abs. 3 des Entwurfes). Berechnungen haben ergeben: Einsitz in eine 11er- oder 15er Kommission kann wegen des Verteilschlüssels gemäss Wahl- und Abstimmungsgesetz (§ 23 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfes) in der Regel nur eine Fraktion mit mindestens fünf Mitgliedern nehmen. Ausnahmsweise kann

bei einer 15-er Kommission - je nach Konstellation - bereits eine Fraktion mit vier Mitgliedern Einsitz nehmen, nicht jedoch in einer 11-er Kommission. Bei Fraktionen mit drei Mitgliedern reicht es nicht für eine Einsitznahme in eine Kommission.

Fazit: Eine Fraktionsgrösse soll identisch sein mit der wichtigsten Funktion einer Fraktion, nämlich in Kommissionen Einsitz nehmen zu können. Dies ist bei einer Fraktion mit fünf Ratsmitgliedern bei 15-er Kommissionen immer der Fall, sehr selten bei vier Mitgliedern. Ohne diese Möglichkeit macht eine Fraktion keinen Sinn. Zu viele Kleinstfraktionen führen zu einer Zersplitterung und Aufblähung des Ratsbetriebes. Neue Mindestzahl für die Fraktionsbildung: Fünf Ratsmitglieder.

5.3. Sitzungen des Kantonsrates

5.3.1. Teilnehmende an den Sitzungen

§ 32 Einberufung (bisher §§ 27 und 28)

In § 28 Abs. 1 der geltenden GO KR wird die Dauer der Kantonsratssitzungen von 08.30 bis 12.00 Uhr festgesetzt. In Abs. 2 wird die Möglichkeit sehr kurzfristig anberaumter Nachmittags- oder weiterer Sitzungen vorgesehen, was unrealistisch ist. Solche operativen Einzelheiten sind nicht auf dieser Stufe zu regeln. § 28 des geltenden Rechts ist ersatzlos zu streichen. Es obliegt der Präsidentin oder dem Präsidenten, über die Sitzungsdauer zu befinden. Dies gilt sowohl für den Beginn wie auch für das Ende. Das Präsidium wird auch in Zukunft die Sitzungen um 08.30 Uhr beginnen und somit am Grundsatz der Tagessitzungen festhalten. Dies hat sich bewährt und erlaubt, während einer Ganztagesitzung mindestens alle dringenden Geschäfte zu behandeln. Zudem können bei einem Beginn um 08.30 Uhr vorgängig noch Kurzsitzungen von Kommissionen - besonders zur Vorbereitung der folgenden Sitzung - durchgeführt werden.

Die Publikation im Amtsblatt ist nach wie vor vorgesehen, weil es gemäss Publikationsgesetz vom 29. Januar 1981 (BGS 152.3)"... der Veröffentlichung ... amtlicher Bekanntmachungen ... des Kantons dient" (§ 6 Abs. 1). Das Amtsblatt selber wird im Internet aufgeschaltet. Ergänzend erfolgt die Einberufung postalisch und elektronisch gemäss § 41 Abs. 2 des Entwurfes.

§ 33 Teilnahme der Mitglieder des Kantonsrates (bisher §§ 16 Abs. 1 und 32)

§ 33 Abs. 1 (Quorum von 41 Mitgliedern des Kantonsrates)

§ 44 Satz 1 der Kantonsverfassung lautet: "Um gültig verhandeln zu können, ist die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates erforderlich." Das sind 41 Mitglieder. Es reicht aber nicht, dass 41 Personen auf der Präsenzliste stehen. Die Verfassung spricht von einem Quorum, um "gültig verhandeln zu können". Es müssen somit mindestens 41 Ratsmitglieder im Saal selber anwesend sein.

Nach § 33 Abs. 2 der geltenden GO KR lässt die Präsidentin oder der Präsident einen zweiten Namensaufruf vornehmen, sofern weniger als 41 Ratsmitglieder im Saal vorhanden sind. Dies ist umständlich und widerspricht der bisherigen Praxis. Diese Bestimmung ist aufzuheben. Vielmehr lässt sich vom erhöhten Sitz des Ratspräsidiums die Zahl der Anwesenden rasch ermitteln, sofern der Anschein der fehlenden Beschlussfähigkeit besteht. Sofern sie tatsächlich fehlt, unterbricht gemäss Praxis die Präsidentin oder der Präsident kurz die Sitzung. Diese wird nicht sofort aufgehoben. Es wird vorerst versucht, das Quorum zu erreichen und im Foyer An-

wesende in den Saal zurück zu bitten. Erst wenn alle Bemühungen fruchtlos sind, wird die Sitzung nach einer kurzen Zählung vom Präsidium aus sofort aufgehoben. Dieser Vorgang hat sich bewährt und ist in der GO KR nicht aufzuführen.

§ 33 Abs. 3 (Beibehaltung des Namensaufrufes)

Gemäss 32 Abs. 2 Satz 1 der geltenden GO KR wird die Sitzung mit einmaligem Namensaufruf eröffnet. Gemäss § 32 Abs. 2 Satz 2 und § 16 Abs. 1 der geltenden GO KR müsste die Standesweibelin oder der Standesweibel die Präsenzliste an den Sitzungen führen. Später erscheinende Mitglieder hätten sich beim Standesweibel zu melden und sich in die Präsenzliste persönlich einzutragen. Als Alternative bestünde neu das Auflegen einer Präsenzliste mit individuellem Eintrag oder - in Zusammenhang mit der elektronischen Abstimmung - auch eine elektronische Präsenzkontrolle, die die jetzige Präsenzliste ersetzen würde.

Selbst wenn der Namensaufruf pro Sitzung rund 5 bis 10 Minuten beansprucht, soll daran festgehalten werden. Er hat eine praktische Wirkung. Die Ratsmitglieder sind dadurch gezwungen, in den Ratssaal zu kommen, wodurch mit kleiner Verspätung die Sitzung eröffnet werden kann. Ohne Namensaufruf müssten viele Ratsmitglieder aus dem Foyer gerufen werden. Zudem gibt der Namensaufruf die Möglichkeit, zu Beginn während einigen Minuten parlamentsnotwendige Informationen auszutauschen bzw. sich abzusprechen. Wie die Nachführung nach dem erstmaligen Namensaufruf erfolgt (späteres Hinzukommen, früheres Weggehen), kann offenbleiben und ist der Landschreiberin oder dem Landschreiber zu überlassen. Dies kann wie bis anhin durch Zeichengebung der Ratsmitglieder an die Landschreibenden erfolgen oder durch eine Präsenzliste, die vor dem Kantonsratsaal zum individuellen Nachfragen aufliegt.

Keine Streichung des Sitzungsgeldes bei vorzeitigem Abbruch der Sitzung, bei verspätetem Kommen oder verfrühtem Gehen

Folgender § 33 Abs. 2 Satz 3 der geltenden GO KR ist bei einem vorzeitigem Abbruch der Sitzung ersatzlos aufzuheben: "Abwesende Mitglieder verlieren ihren Anspruch auf das Sitzungsgeld". Diese Regelung findet keine Rechtsgrundlage in § 4 des übergeordneten Nebenamtsgesetzes vom 27. Januar 1994 (BGS 154.25). Für die Ausrichtung des Sitzungsgeldes ist allein der Eintrag in die Präsenzliste notwendig. Sind sie dort eingetragen, erhalten die Ratsmitglieder gemäss Gesetz auch bei einem vorzeitigem Abbruch das ungekürzte Sitzungsgeld.

Wiederholt wurde diskutiert, ob ein Sitzungsgeld bei starker Verspätung oder deutlich verfrühtem Verlassen der Sitzung gekürzt werden soll. Diese Frage kann nicht im Rahmen der GO KR geregelt werden. Die Entschädigung für die Sitzungen des Kantonsrates ist in § 4 des Nebenamtsgesetzes vom 27. Januar 1994 (BGS 154.25) geregelt. Kürzungen sind dort nicht vorgesehen und bedürften somit einer Revision des Nebenamtsgesetzes. Erfahrungsgemäss kann nicht von einem derartigen Missstand gesprochen werden, dass sich eine solche Revision aufdrängt. Zudem leisten die Mitglieder des Kantonsrates anspruchsvolle und unentgeltliche Arbeit im Interesse der Öffentlichkeit, so dass Kürzungen kleinlich wären. Die Erfassung und die Kürzung der Sitzungsgelder wären zudem administrativ aufwändig. Wirkungsvoller ist das vertrauensvolle Gespräch der Fraktionsleitung mit allfälligen säumigen Ratsmitgliedern und deren Einsicht. Von Sanktionen bei vom Volk gewählten Ratsmitgliedern ist abzusehen.

§ 34 der geltenden GO KR kann ersatzlos aufgehoben werden, wonach die Sitzungsgelder "durch das Besoldungsgesetz geregelt sind" (im Nebenamtsgesetz geregelt).

§ 33 Abs. 4 (Elektronische Geräte während den Sitzungen)

An der Sitzung vom 30. April 2012 hat das Büro beschlossen, das Verbot von Notebooks, Laptops, Tablets PC, iPad, Smart-Phones etc. gemäss Bürobeschluss vom 31. August 2006 aufzuheben. Grund: Das Büro ist offen für neue Arbeitsinstrumente und -techniken. Die Ratsführung soll nach Möglichkeit nicht über Verbote erfolgen. Die Kantonsratsmitglieder werden im Umgang mit den elektronischen Geräten im Saal Selbstverantwortung und -disziplin beweisen.

Das Büro hat am 30. April 2012 beschlossen abzuklären, ob die Parlamentsmitglieder 2013 mit Mobilgeräten wie z.B. Tablets ausgerüstet werden. Das Büro befürwortet dies und ersucht den Regierungsrat, die erforderlichen Abklärungen zu treffen. Der Regierungsrat wird dem Büro einen Vorschlag bezüglich Kosten, Nutzen, Zeitplan, Projektleitung, Budgetierung und Reglementierungsbedarf unterbreiten. Danach wird über das weitere Vorgehen entschieden. Kantonsrat Zari Dzaferi hat am 29. November 2012 ein Postulat betreffend W-LAN und Stromanschlüsse im Kantonsratssaal eingereicht (Vorlage Nr. 2203.1 - 14207). Begehren: Der Regierungsrat wird gebeten, im Kantonsratssaal Steckdosen sowie W-LAN einzurichten. Der Regierungsrat beantragt in seinem Bericht und Antrag vom 29. Januar 2013 (Vorlage Nr. 2203.2 - 14240), das Postulat bezüglich W-LAN erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben. Er begründet: "Die technischen Installationen waren bereits vor Einreichung des Vorstosses evaluiert und bestellt worden. Sie konnten im Januar 2013 abgeschlossen werden. Die Swisscom hat das neue W-LAN am 18. Januar 2013 freigegeben." Das Postulat soll bezüglich Steckdosen nicht erheblich erklärt werden. Der Kantonsrat hat am 21. März 2013 die Anträge des Regierungsrates gutgeheissen.

§ 34 Teilnahme des Regierungsrates (bisher § 29)

§ 34 Abs. 1 (Präsenzpflicht des Regierungsrates an Kantonsratssitzungen)

Gemäss geltendem Recht haben alle Mitglieder des Regierungsrates während der ganzen Verhandlung des Kantonsrates anwesend zu sein. Entschuldigungen werden akzeptiert, meistens weil ein Mitglied des Regierungsrates an einer ausserkantonalen Fachdirektorenkonferenz - oder ähnlichen interkantonalen Anlässen - den Kanton Zug vertritt. Das Büro prüfte, ob aufgrund der stark zunehmenden Arbeitsbelastung der Mitglieder des Regierungsrates diese lückenlose Präsenz noch zeitgemäss ist. Der Regierungsrat selber beantragte eine Präsenz nur noch "in der Regel". Dies werde in verschiedenen Kantonen ebenso gehandhabt (z.B. Kantone Aargau und Zürich). Zudem stünden die Mitglieder des Regierungsrates den Mitgliedern des Kantonsrates für Auskünfte nicht nur während den Kantonsratssitzungen, sondern jederzeit gerne zur Verfügung. Eine weitere Alternative bestünde darin, dass nur dasjenige Mitglied an der Sitzung teilnimmt, das ein Geschäft zu vertreten hat oder dass nur vier Ratsmitglieder anwesend sind (diskutiert in der Parlamentsreform 2001). Das Büro beantragt: Es will an der jetzigen Präsenzpflicht festhalten. Folgende prägnante Meinung aus dem Vernehmlassungsverfahren fand Zustimmung: "Für die Ratsmitglieder, Repräsentantinnen und Repräsentanten des Stimmvolkes, ist es wichtig, wenigstens einmal pro Monat unmittelbar Tuchfühlung mit den Mitgliedern des Regierungsrates während eines ganzen Tages zu haben." Zudem besteht bei einer Lockerung der Präsenzpflicht die organisatorische Gefahr, dass das zuständige Mitglied aus Versehen bei der Beratung seines Geschäftes nicht anwesend ist und ein Sitzungsunterbruch entsteht. Zudem können sich kurzfristige Traktandumstellungen ergeben und das zuständige Regierungsmitglied ist abwesend. Es ist für die Mitglieder des Regierungsrates nützlich, bei heiklen politischen Geschäften die Stimmung im Saal auch emotional - nicht nur über

das Nachlesen des Protokolls - auffangen zu können. Die direkte Wahrnehmung der kantonsrätlichen Meinung erfolgt so für die Regierungstätigkeit wirkungsvoller und umfassender.

§ 35 Teilnahme der Gerichte (bisher § 29^{bis})

§ 35 des Entwurfes wird vom geltenden Recht übernommen, jedoch präzisiert und in einem Punkt vereinfacht. Gemäss § 21 Abs. 1 der Kantonsverfassung sind seit der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1990 die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt getrennt. Gleichzeitig wurde die Kantonsverfassung in dem Sinne geändert, dass gemäss § 54 Abs.3 im Bereich der Zivil- und Strafsachen das Obergericht, gemäss § 55 Abs. 3 im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit das Verwaltungsgericht dem Kantonsrat Gesetze und Beschlüsse vorschlagen können. Gemäss § 63 Abs. 1 der Kantonsverfassung ist die Justizverwaltung Sache der Gerichte. Gemäss § 56 Abs. 1 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 26. August 2010 (BGS 161.1) "ist die Verwaltung der Zivil- und Strafrechtspflege im Rahmen der Kantonsverfassung autonom und unabhängig von Regierungsrat und Verwaltung". Daraus resultieren weitreichende Mitwirkungsrechte der Gerichte im parlamentarischen Ablauf. Diese gelten nicht nur für den Kantonsrat, sondern für die Kommissionen (§ 27 Abs. 1 des Entwurfes)

§ 35 Abs. 1 (Antragsrecht der Gerichte bei ihren Geschäften)

In § 29^{bis} Abs. 1 und 2 der geltenden GO KR nehmen die Präsidien des Obergerichtes und des Verwaltungsgerichtes an der Behandlung ihrer Geschäfte nur "mit beratender Stimme" teil. Ein Antragsrecht wird nicht erwähnt. Dieses ist neu ausdrücklich einzuräumen. Es leitet sich aus den §§ 54 Abs. 3 und 55 Abs. 3 der Kantonsverfassung ab.

§ 35 Abs. 2 (Antragsrecht der Gerichte bei "Mischgeschäften" Regierungsrat/Gerichte)

Der Anwendungsbereich von § 34 Abs. 1 und von § 34 Abs. 2 des Entwurfes ist voneinander abzugrenzen. Bei Abs. 1 handelt es sich um Geschäfte, die **allein** auf Antrag der Gerichte dem Kantonsrat unterbreitet werden. Beispiel: Gerichtsorganisationsgesetz vom 26. August 2010, BGS 161.1. Bei Abs. 2 handelt es sich um die sogenannten "Mischgeschäfte". Dabei geht es um Sachbereiche, die sowohl den Regierungsrat wie auch die Gerichte betreffen. Der wichtigste Anwendungsbereich ist die Personalgesetzgebung, die sich auf die Mitarbeitenden der allgemeinen Staatsverwaltung wie auch der Gerichte bezieht (§ 1 Personalgesetz vom 1. September 1994, BGS 154.21). Selbst wenn der Regierungsrat Bericht und Antrag - beispielsweise bei der Personalgesetzgebung - dem Kantonsrat unterbreitet, dürfen die Gerichte an den Verhandlungen im Kantonsrat teilnehmen, mitberaten und selber Anträge stellen. Der Regierungsrat pflegt regelmässig vor der Antragstellung an den Kantonsrat die Gerichte in die Ausarbeitung solcher "Mischgeschäfte" einzubeziehen. Das Recht, die Gerichte zu allfälligen Vernehmlassungen bzw. zu Verhandlungen an die Kantonsratssitzung einzuladen, ist nicht mehr dem Büro, sondern direkt der Präsidentin oder dem Präsidenten des Kantonsrates einzuräumen.

Mitwirkungsrechte der Datenschutz- und der Ombudsstelle im Parlamentsbetrieb (analog Gerichte)

Die Ombuds- und die Datenschutzstelle sind bezüglich Unabhängigkeit ähnlich positioniert wie die Gerichte. Sie wirken im Rahmen ihrer Gesetzgebungen - wie die Gerichte - an der parlamentarischen Entscheidungsfindung ihrer Geschäfte mit (Beispiele: Änderung des Datenschutzgesetzes und des Ombudsgesetzes, Aufsichtsbeschwerden gegen diese beiden Stellen). Es ist aus Gründen der Lesbarkeit der GO KR davon abzusehen, diese beiden Stellen - ergänzend zu

den Gerichten - bei jedem Paragraphen aufzuführen, wo sie allenfalls direkt mitwirken. Dies ist ohnehin selten der Fall.

§ 36 Öffentlichkeit der Sitzungen (bisher § 30)

Gemäss 30 Abs. 2 der geltenden GO KR kann "im allgemeinen Interesse die Abhaltung von geheimen Sitzungen beschlossen werden". Diese Bestimmung ist zu weit gefasst, zumal die Sitzungen gemäss § 43 Abs. 2 der Kantonsverfassung "in der Regel" öffentlich sind. In teilweiser Anlehnung an die Parlamentsreform 2001 (§ 35 Abs. 2 des Entwurfes zum Kantonsratsgesetz) sind Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit an strengere Voraussetzungen zu knüpfen (Abs. 2).

§ 38 Akkreditierte Medien (bisher § 31^{bis})

Es wird neu ein Paragraph für die Medien geschaffen. Damit wird die Wertschätzung des Kantons für die Medien ausgedrückt. Sie sind für eine unvoreingenommene, transparente Orientierung der Öffentlichkeit über den Ratsbetrieb unentbehrlich. Deren Akkreditierung erfolgt durch die Kommunikationsstelle der Staatskanzlei gemäss den Leitlinien des Regierungsrates zur Kommunikation vom 7. Dezember 2004 (BGS 152.33). Die Akkreditierung erfolgt einheitlich für die Tätigkeit des Regierungsrates, der Verwaltung und des Kantonsrates. Sie erlaubt Medienschaffenden, die für sie reservierten Medienplätze im Kantonsratssaal zu benutzen und alle Kantonsratsvorlagen und Medienmitteilungen unentgeltlich zu beziehen.

§ 38 Abs. 2 (Öffentliche Wiedergabe ohne Bewilligung)

Das geltende Recht sieht eine Bewilligung der Ton- und Bildaufnahmen vor, die in der Praxis regelmässig erteilt wird (§ 31^{bis} Abs. 2). Andererseits sind "die Wiedergabe der Verhandlungen in Radio und Fernsehen sowie Foto- und Filmaufnahmen zulässig, sofern der Rat nicht das Gegenteil beschliesst" (§ 31^{bis} Abs. 3). Diese Regelung ist widersprüchlich. Wie bereits die Parlamentsreform 2011 vorsah (§ 37 Abs. 1 des Entwurfes zum Kantonsratsgesetz), müssen Aufnahmen nicht mehr bewilligt werden. Damit wird der Öffentlichkeitscharakter der Sitzungen, die Transparenz der Verhandlungen und auch das Vertrauen in den Ratsbetrieb verstärkt. In den letzten Jahren sind Kantone oder Private dazu übergegangen, die Beratungen laufend im Internet zu übertragen. Damit wird der Ratsbetrieb weiteren Bevölkerungskreisen zugänglich und vertraut gemacht. Diese Entwicklung ist zu begrüssen und zu fördern.

5.3.2. Gegenstände der Beratung

§ 39 Einbringen der Geschäfte (bisher § 35)

§ 39 Abs. 1 Ziff. 2 - 4 (Kein direktes "Einbringungsrecht" einzelner Ratsmitglieder zu Erlasse, Weg über die Motion)

Diese Bestimmung ist von grosser rechtlicher Bedeutung. Sie sagt aus, dass ein einzelnes Mitglied des Kantonsrates nicht **direkt** den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder eines Kantonsratsbeschlusses beantragen kann. Beispiel: Antrag, § y des Steuergesetzes zu ändern. Dieses Recht steht dem Regierungsrat (Ziff. 2), den Gerichten (Ziff. 3) und den kantonsrätlichen Kommissionen (Ziff. 4) zu. Ein einzelnes Mitglied kann nur dann einen direkten Antrag in der Kommission oder im Plenum einreichen, wenn der Erlass gemäss Ziff. 2 - 4 bereits in den Kantonsrat bereits eingebracht worden ist und dort behandelt wird.

Sofern ein Geschäft zu einem Erlass im Kantonsrat noch nicht eingebracht ist, kann das einzelne Mitglied dazu nur indirekt eine Motion einreichen (Abs. 1 Ziff. 6). Sollte die Motion erheblich erklärt werden, hat der Regierungsrat oder das Gericht innert bestimmter Fristen den entsprechenden Bericht und Antrag zur Erledigung der Motion dem Kantonsrat zu unterbreiten (§ 47 des Entwurfes). An dieser bisherigen Rechtslage wird festgehalten, wonach das einzelne Ratsmitglied den Weg über eine Motion nehmen muss, sofern es einen Erlass ändern will. Andernfalls würde aus direkten Anträgen von einzelnen Ratsmitgliedern eine erhebliche Zunahme von Kommissionseinsetzungen resultieren. Geschäfte zu Erlassen wären im Kantonsrat direkt hängig, ohne dass der Regierungsrat (oder das Gericht) vorgängig Bericht und Antrag stellen konnte.

Kantonsrätliche Kommissionen und das Büro hingegen (Abs. 1 Ziff. 4) können einen Antrag bezüglich Erlasse direkt einreichen (auch wenn keine entsprechende Vorlage im Kantonsrat hängig ist). Eine kantonsrätliche Kommission muss somit nicht den "Umweg" über eine Motion nehmen wie ein einzelnes Ratsmitglied. Ein Kommissionsantrag wird gleich behandelt wie ein Antrag des Regierungsrates oder der Gerichte (Abs. 1 Ziff. 2,3 und 4). In der Praxis pflegen Kommissionen keine direkten Anträge auf Gesetzesänderungen einzureichen, sondern eine Kommissionsmotion. Beispiel für einen direkten Antrag einer Kommission: Parlamentsreform 2001, als die Kommission Parlamentsreform direkt Bericht und Antrag zu einem neuen Kantonsratsgesetz dem Kantonsrat vorlegte. Der Regierungsrat hatte vorher im Rahmen der Vernehmlassung Stellung genommen.

§ 39 Abs. 1 Ziff. 5 (Berichte und Anträge der Datenschutz- und der Ombudsstelle)

§ 15 Abs. 3 des Ombudsgesetzes (BGS 156.1) sieht vor: "Die Ombudsperson erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über ihre Tätigkeit und vertritt diesen im Kantonsrat persönlich. Dieser Bericht wird veröffentlicht." § 18 Abs. 4 des Datenschutzgesetzes (BGS 157.1) lautet: "Die Datenschutzstelle erstellt ein eigenes Budget und leitet es an den Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates weiter. Stimmt der Regierungsrat dem Antrag der Datenschutzstelle nicht zu, legt er seinen abweichenden Antrag zusätzlich dem Kantonsrat vor." Es ist im Rahmen der hängigen Revision des Datenschutzgesetzes (Vorlage Nr. 2165.2 - 14117, Schengen-Vorlage) mit weiteren analogen Bestimmungen zu rechnen. So wird mutmasslich die Datenschutzstelle ihr Budget und ihren Tätigkeitsbericht im Kantonsrat selber vertreten. Diese beiden Stellen können somit aufgrund formeller Gesetze in genau umschriebenen Fällen direkt Vorlagen beim Kantonsrat einbringen und dort vertreten.

§ 39 Abs. 1 Ziff. 6 (Motionen, Postulate und Interpellationen)

Parlamentarische Vorstösse können nicht nur von einzelnen oder mehreren Ratsmitgliedern, sondern ebenfalls von Kommissionen ("Kommissionsmotionen") oder von Fraktionen ("Fraktionsmotionen") eingereicht werden. Diese unbestrittene Praxis ist in der GO KR nicht festzuhalten, wie es die Parlamentsreform 2001 noch vorsah (§ 47 Abs. 2 des Entwurfes zum Kantonsratsgesetz). Die vierte Vorstossart, die Antwort auf die Kleine Anfrage, wird im Kantonsrat gemäss geltendem Recht und § 52 Abs. 4 des Entwurfes nicht behandelt. Die Kleine Anfrage ist daher unter Ziff. 6 nicht aufzuführen.

Motion von Thimeo Hächler, Cornelia Stocker und André Wicki betreffend Ergänzung von künftigen Kantonsratsvorlagen mit Kurzlesetexten vom 9. Februar 2012 (Vorlage Nr. 2115.1 - 13992)

Die drei Mitglieder des Kantonsrates haben am 9. Februar 2012 folgende Motion eingereicht:

"Die Vorlagen für sämtliche Geschäfte des Kantonsrates sollen künftig mit einem einleitenden Kurzlesetext für Schnelllesende ausgestattet werden. Diese Praxis ist einerseits bei der eigentlichen Vorlage, jedoch auch bei den nächstfolgenden Berichten des Regierungsrates und der Kommissionen anzuwenden. Der Kurzlesetext gibt je nach Umfang des Geschäftes auf maximal einer Seite A4 den grundsätzlichen und meinungsbildenden Inhalt (z.B. Ausgangslage, Ziele, Massnahmen und Termine) des nachfolgenden ausführlichen Berichtes wieder."

Diese Motion ist am 23. Februar 2012 überwiesen und noch nicht behandelt worden.

Der Regierungsratsbeschluss vom 26. Februar 2008 betreffend Richtlinien für das 1. Kapitel bei Kantonsratsvorlagen "In Kürze" lautet:

1. *Die Kantonsratsvorlagen von mehr als vier Seiten enthalten folgendes erstes Kapitel "in Kürze":*
 - A. *Ziele*
 1. *Rasche Orientierung über das Wichtigste einer Vorlage für Mitglieder des Kantonsrates. Diese erfolgt in einheitlicher Form, verständlichem Stil und klar definiertem Umfang.*
 2. *"In Kürze" ist gleichzeitig Grundlage für eine separate Medienmitteilung.*
 - B. *Grundsätze*
 1. *Form, Aufbau und Struktur wird möglichst einer Medienmitteilung angeglichen.*
 2. *Der Umfang beträgt maximal eine Seite, bei umfangreichen Geschäften maximal zwei Seiten.*
 3. *Ausser den Fakten enthält "In Kürze" auch eine politische Beurteilung (Vor- und Nachteile)*
 4. *Es wird die beiliegende Checkliste (mit Beispiel und Erläuterung) verwendet.*

Das Kapitel "In Kürze" bei Kantonsratsvorlagen besteht schon seit einigen Jahren, somit bereits vor dem oben aufgeführten Regierungsratsbeschluss vom 26. Februar 2008. Dessen Begründung lautet: "... In Anbetracht der zahlreichen Vorlagen ist den Mitgliedern des Kantonsrates eine Lesehilfe anzubieten, damit sie sich ohne grossen Aufwand mit den Grundzügen einer Vorlage vertraut machen können." Es ist einzuräumen, dass "In Kürze" in der Praxis nicht immer den obigen Grundsätzen entspricht. "In Kürze" fällt häufig knapper aus als am 26. Februar 2008 beschlossen. Es ist darauf achten, den obigen Beschluss konsequent umzusetzen. "In Kürze" betrifft die Vorlagen des Regierungsrates (inkl. Bericht und Antrag zu parlamentarischen Vorstössen). Ebenfalls die Gerichte halten sich daran. Die Kommissionsberichte fallen nicht unter den aufgeführten Regierungsratsbeschluss und sehen selten solche Kurzlesetexte vor. Eine Ausdehnung der Kurzlesetexte auf umfangreiche Kommissionsberichte macht Sinn. Bei kurzen Vorlagen wird auf einen Kurzlesetext verzichtet. Darunter fallen gemäss obigem Regierungsratsbeschluss alle Vorlagen von weniger als vier Seiten. In diesem Umfang ist die Motion nicht erheblich zu erklären.

Fazit: Das berechnigte Anliegen der Motionierenden ist bereits weitgehend erfüllt. Eine Ausdehnung der Kurzlesetexte auf umfangreiche Kommissionsberichte macht Sinn. Die Motion ist gemäss üblicher Praxis erheblich zu erklären, auch wenn das Begehren seit langem weitgehend umgesetzt ist. Bei kurzen Vorlagen hingegen ist die Motion nicht erheblich zu erklären. Der Regierungsrat wird nach der teilweisen Erheblicherklärung der Motion ersucht, in den Regierungsratsbeschluss vom 26. Februar 2008 die Weisung an die Direktionen aufzunehmen, die Kurzlesetexte ebenfalls in Kommissionsberichten über vier Seiten vorzusehen. Voraussetzung ist selbstverständlich, dass das Kommissionspräsidium im Einzelfall zustimmt.

Antrag: Die Motion von Thiemo Hächler, Cornelia Stocker und André Wicki betreffend Ergänzung von künftigen Kantonsratsvorlagen mit Kurzlesetexten vom 9. Februar 2012 (Vorlage Nr. 2115.1 - 13992) sei teilweise erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben. Soweit die Motion kurze Vorlagen von weniger als vier Seiten betrifft, ist sie nicht erheblich zu erklären.

§ 40 Verfassungs-, Gesetzes- und Standesinitiativen (bisher § 36)

Der Ablauf in § 36 der geltenden GO KR führte zu Meinungsverschiedenheiten. Zudem fehlen vereinzelte Verfahrensschritte und die entsprechenden Fristen. Da es sich um wichtige Volksrechte handelt, sind - im Rahmen von § 35 der Kantonsverfassung - die einzelnen Verfahrensschritte samt Fristen in der GO KR neu und vollständig zu regeln.

Schritt 1: § 40 Abs. 1 (Freiwillige Vorprüfung der Entwürfe durch die Staatskanzlei)

Die Initiativkomitees pflegen Entwürfe zu den Initiativbogen der Staatskanzlei zur informellen und kostenlosen Vorprüfung einzureichen. Diese ist jetzt und in Zukunft freiwillig. Die Vorprüfung umfasst nur formelle Aspekte (Einheit der Materie im Initiativtext, Vorliegen der Rückzugsklausel, Rubrik zur amtlichen Beglaubigung der Unterschriften, gemeindeweises Sammeln der Unterschriften etc.). Sollten zusätzlich juristische Unzulänglichkeiten im Initiativtext vorliegen, z.B. Verletzung von Bundesrecht oder inhaltliche Unklarheiten, macht die Staatskanzlei die Komitees darauf aufmerksam. Es steht diesen offen, den Empfehlungen der Staatskanzlei zu folgen. Diese Vorprüfung wird nicht auf dem Initiativbogen erwähnt. Die Vorprüfung der Staatskanzlei bindet die Behörden in den folgenden Verfahrensschritten bei der Behandlung der Initiative nicht. Es gibt keine Frist, innert welcher eine Initiative seit der Vorprüfung eingereicht werden muss. Vereinzelte Initiativvorhaben werden nach der Vorprüfung nicht weiterverfolgt, sei es aufgrund der Vorprüfung oder wegen einer geänderten politischen oder rechtlichen Ausgangslage. Diese Vorprüfung war bis anhin in der GO KR nicht aufgeführt. Da ihr wachsende Bedeutung zukommt, sind das Recht und die Pflicht der Staatskanzlei, Vorprüfungen durchzuführen, neu aufzunehmen. Durch diese unentgeltliche Dienstleistung der fachkundigen Staatskanzlei werden die Volksrechte gestärkt. Es wird vermieden, dass Unterschriftensammlungen wegen Formfehlern sinnlos verpuffen.

Schritt 2: § 40 Abs. 2 (Eingang; Formelle Prüfung der Initiative durch die Staatskanzlei)

Sobald eine Initiative eingereicht worden ist, prüft die Staatskanzlei die formellen Aspekte gemäss Verfassungsvorschriften. Sie erstellt dazu einen Bericht (jetzt gemäss Praxis "eine Feststellungsverfügung"). Dieser Bericht hat keinen Verfügungscharakter. Sollte die Initiative formelle Mängel enthalten, wird der Bericht bei der Bearbeitung der Initiative durch den Regierungsrat, das Gericht und den Kantonsrat nach deren Ermessen berücksichtigt. Es ist Sache des Regierungsrates oder des Gerichtes, dem Kantonsrat allenfalls zu beantragen, aufgrund

eines formellen Mangels der Initiative nicht zu entsprechen (§ 35 Abs. 5 der Kantonsverfassung). Die Staatskanzlei hat keine Sanktionsmöglichkeiten.

Schritt 3: § 40 Abs. 3 (Kenntnisnahme der Initiative; Überweisung durch den Kantonsrat an den Regierungsrat oder an das Gericht)

Der Kantonsrat nimmt an der nächsten Sitzung von der Einreichung der Initiative (§ 35 Abs. 4 der Kantonsverfassung) und von allfälligen Mängeln gemäss Bericht der Staatskanzlei Kenntnis. Er überweist die Initiative dem Regierungsrat oder dem Gericht zu Bericht und Antrag. Es erfolgt noch keine Kommissionsbestellung, wie das geltende Recht vorsieht.

Schritt 4: § 40 Abs. 3 (Antrag des Regierungsrates, des Gerichtes an den Kantonsrat)

Der Regierungsrat oder das Gericht unterbreitet dem Kantonsrat innert sechs Monaten seit der Einreichung Bericht und Antrag zur Initiative. Sie nehmen zu formellen Mängeln Stellung.

Schritt 5: § 40 Abs. 4 (Kommissionsbestellung durch den Kantonsrat)

Der Kantonsrat bestellt erst nach Eingang von Bericht und Antrag des Regierungsrates oder des Gerichtes eine Kommission, die dem Kantonsrat innert neun Monaten seit der Einreichung Bericht und Antrag zur Initiative unterbreitet. Es kann sich um eine ständige oder um eine nichtständige Kommission handeln. Sofern die Initiative finanzielle Auswirkungen hat, kann sie zusätzlich der Staatswirtschaftskommission zur Vorberatung unterbreitet werden. Der Antrag bei einer Initiative kann lediglich lauten: Gutheissung, Ablehnung oder Ablehnung mit Gegenvorschlag (§ 35 Abs. 6 der Kantonsverfassung).

Schritt 6: § 40 Abs. 5 (Behandlung durch den Kantonsrat)

Der Kantonsrat muss innerhalb eines Jahres seit Einreichung die Initiative abschliessend behandeln (§ 35 Abs. 4 Satz 2 der Kantonsverfassung). Ausnahmsweise kann der Kantonsrat die Frist aufgrund eines Zwischenberichts seiner vorberatenden Kommission um längstens sechs Monate erstrecken (§ 35 Abs. 4 Satz 3 der Kantonsverfassung).

Schritt 7: § 40 Abs. 6 (Mitteilung des Abstimmungstermins an die Parteien)

Es besteht ein politisches und logistisches Bedürfnis bei den Parteien, rasch zu erfahren, wann eine Volksabstimmung zu einer Initiative durchgeführt wird. Entspricht der Kantonsrat einer Gesetzesinitiative oder einer Standesinitiative vollständig, ist keine Volksabstimmung nötig (Umkehrschluss aus § 35 Abs. 5 Satz 2 der Kantonsverfassung). In allen anderen Fällen - abgelehnte Gesetzes- oder Standesinitiativen, immer bei Verfassungsinitiativen - ist eine Volksabstimmung zwingend gemäss derselben Bestimmung vorgeschrieben. Der Regierungsrat setzt diese terminlich fest (§ 24 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 28. September 2006, BGS 131.1).

§ 41 Fristen bei der Zustellung der Kantonsratsvorlagen (bisher § 37)

Schritt 1: § 41 Abs. 1 (Zustellung der regierungsrätlichen Vorlagen und der Kommissionsberichte an die Staatskanzlei zur Vorbereitung des Versandes; Ordnungsfrist)

Es gibt eine ungeschriebene "goldene Regel" auf der administrativen Schnittstelle zwischen Regierungsrat und Kantonsrat: Kantonsratsvorlagen des Regierungsrates (teils mit Beizug einer externen Druckerei) sind spätestens drei Wochen und zwei Tage vor der Kantonsratssitzung durch den Regierungsrat zu verabschieden und dem Parlamentsdienst zu übermitteln. Dieser Zeitplan ist notwendig, um eine Vorlage rechtzeitig für den Versand bereitzustellen. Sofern diese "goldene Regel" nicht eingehalten wird, besteht die Gefahr, dass eine Vorlage verspätet dem Kantonsrat zugestellt und an der nächsten Sitzung nicht behandelt werden kann. Sofern allzu knapp vor dem Versand allzu viele Vorlagen bei der Staatskanzlei eingereicht werden, kann diese die Belastungsspitze nicht mehr bewältigen.

Diese ungeschriebene "goldene Regel" wird in der Praxis immer wieder vergessen, was zu Unmut und administrativen Problemen führt. Sie ist daher neu in die GO KR aufzunehmen. Es sind alle Vorlagen einheitlich spätestens drei Wochen und zwei Tage vor der Sitzung (am dreundzwanzigsten Tag vorher) dem Parlamentsdienst zu übermitteln. Der Parlamentsdienst wird die Vorlagen zum Versand vorbereiten. So ist ein Versand der Vorlagen rechtzeitig am dreizehnten Tag vor der Sitzung gewährleistet (§ 41 Abs. 2 des Entwurfes). Es handelt sich diesen drei Wochen und zwei Tagen ("goldene Regel") um Ordnungsfristen ohne Sanktionen. Sie sind "in der Regel" einzuhalten (vgl. § 41 Abs. 1 des Entwurfes). Diese Einreichungsfrist gilt neben den regierungsrätlichen Vorlagen auch für die Kommissionsberichte. Sofern diese Ordnungsfrist nicht eingehalten wird, besteht der einzige Nachteil darin, dass die Vorlage wegen logistischen Engpässen nicht rechtzeitig für die nächste Kantonsratssitzung versendet werden kann. Die Vorlage kann erst an der übernächsten Sitzung behandelt werden. Die Gerichte werden eingeladen, sich ebenfalls an diese "goldene Regel" zu halten.

Spezielle Einreichungsfrist für parlamentarische Vorstösse, nämlich spätestens am sechzehnten Tage vor der Kantonsratssitzung; gesetzliche Frist

Diese "goldene Regel" von drei Wochen und zwei Tagen (Ordnungsfrist) gilt nur für die Vorlagen des Regierungsrates, der Kommissionen und der Gerichte. Es ist folgende spezielle Fristenregelung für parlamentarische Vorstösse zu beachten: Diese sind durch die Ratsmitglieder spätestens am sechzehnten Tag vor der Kantonsratssitzung der Staatskanzlei einzureichen. Dies ist eine gesetzliche, zwingende Frist (§§ 44 Abs. 1 und 50 Abs. 1 des Entwurfes). Parlamentarische Vorstösse werden gleich wie die anderen Vorlagen spätestens am dreizehnten Tag vor der Kantonsratssitzung den Ratsmitgliedern zugestellt (§§ 44 Abs. 1 und 50 Abs. 1 des Entwurfes). Sofern diese gesetzliche Frist verpasst wird, verschiebt sich die Überweisung des parlamentarischen Vorstosses um eine Kantonsratssitzung. Sie ist **nicht** ungültig eingereicht.

Schritt 2: § 41 Abs. 2 (Zustellung der Vorlagen an den Kantonsrat drei Tage früher als bisher, nämlich am vorletzten Freitag vor der Kantonsratssitzung; gesetzliche Frist)

Heutige Zustellungsfristen

Im geltenden Recht sind die Berichte und Anträge (§ 37) sowie die Protokolle (§ 13 Abs. 1) "spätestens acht Tage vor der Sitzung zuzustellen". Parlamentarische Vorstösse sind "mindestens zehn Tage vor einer Sitzung ... einzureichen und ... umgehend ... zuzustellen" (§ 39 Abs. 1 für Motionen und Postulate, § 40 Abs. 2 für Interpellationen). Der späteste Versand vor einer Kantonsratssitzung an die Mitglieder des Kantonsrates (A-Post), des Regierungsrates und an die Gerichte erfolgt am sogenannten "Black Monday", d.h. am zehnten Tag bzw. zweitletzten Montag vor der Sitzung. Er trifft am zweitletzten Dienstag, somit zwei Tage vor den ersten Fraktionssitzungen, bei den Ratsmitgliedern ein. An diesem zweitletzten Dienstag gegen

Mittag werden alle Vorlagen (inkl. Protokolle) zusätzlich den Mitgliedern des Kantonsrates und des Regierungsrates elektronisch zugestellt. Am zweitletzten Mittwoch werden alle Unterlagen auf der Homepage des Kantons aufgeschaltet.

Neue Zustellungsfristen

Es ist dem Milizparlament mehr Zeit für das Studium der Vorlagen einzuräumen. Antrag:

1. **Zustellung an Regierungsrat, Gerichte und Kantonsrat** (1. Priorität): Alle Vorlagen und parlamentarische Vorstösse inkl. Protokolle und Einladung zur Kantonsratssitzung sind spätestens am dreizehnten Tag vor der Kantonsratssitzung postalisch zuzustellen, **somit am zweitletzten Freitag** (drei Tage früher als bisher). Dies ist eine gesetzliche Frist. Mit "Zustellung" ist der postalische Versand mit A-Post ab Staatskanzlei und nicht das Eintreffen bei den Ratsmitgliedern gemeint. Die neue Regelung bewirkt, dass die Vorlagen bereits am zweitletzten Wochenende vor der Kantonsratssitzung, am Samstagmorgen, zur Vorbereitung zur Verfügung stehen. Die elektronische Zustellung erfolgt am zehnten Tag und die Aufschaltung im Internet am siebten Tag vorher.
2. **Zustellung an Medienschaffende und Abonnierende** (2. Priorität, vgl. Regelung in § 38 Abs. 1 und Abs. 4 des Entwurfes): Diese werden - wie bis anhin - erst nach den Mitgliedern des Kantonsrates, des Regierungsrates und den Gerichten postalisch bedient. Der Versand erfolgt neu am zweitletzten Montag vor der Kantonsratssitzung, somit einen Arbeitstag früher als bisher (zehnter Tag vor der Sitzung). Folgender Grundsatz gemäss Ziff. 3.1 Satz 2 der Leitlinien zur Kommunikation des Regierungsrates vom 7. Dezember 2004 (BGS 152.33) gilt weiterhin: "Die Vorlagen werden den Mitgliedern des Kantonsrates einen Tag vor den Medien und vor den Abonnierenden zugestellt." Die Behörden müssen Gelegenheit haben, sich auf mediale Rückfragen vorzubereiten.

§ 41 Abs. 2 Satz 2 am Schluss (Elektronische Notzustellung an den Kantonsrat, an den Regierungsrat oder an die Gerichte)

Die bewährte Empfehlung 11 des Büros des Kantonsrates vom 25. August 2005/29. Mai 2008 wird weitgehend aufgenommen. Danach darf die Staatskanzlei die Kantonsratsvorlagen bei zeitlicher Dringlichkeit elektronisch anstatt postalisch den Mitgliedern des Kantonsrates, des Regierungsrates und den Gerichten zustellen. Voraussetzung: Dies gilt nur für die fristgerecht eingereichten Vorlagen (Ordnungsfrist 23. Tag vor der KR-Sitzung gemäss § 41 Abs. 1 des Entwurfes) und fristgerecht eingereichten Vorstösse (gesetzliche Frist 16. Tag vor der KR-Sitzung gemäss § 44 Abs. 1 und § 50 Abs. 1 des Entwurfes). Dies betrifft meistens Vorlagen, die knapp vor Ablauf der Frist der Staatskanzlei eingereicht werden. Eine Notzustellung ist nur erlaubt, sofern die Zeit für die Staatskanzlei aus logistischen Gründen nicht mehr ausreicht, um einen normalen postalischen Versand am 13. Tag vor der KR-Sitzung (gesetzliche Frist gemäss § 41 Abs. 2) vorzunehmen. Der Hauptversand darf wegen einzelnen, spät eingereichten Vorlage nicht verzögert werden.

Vorlagen und Vorstösse hingegen, die nicht fristgerecht eingereicht werden, können nicht als elektronischen Notversand für die nächste Sitzung - nach dem Hauptversand - nachgereicht werden. Sonst würden bis knapp vor der Sitzung noch Vorlagen nachgereicht und eine sorgfältige Vorbereitung für die Ratsmitglieder und die Fraktionen wäre nicht mehr gewährleistet. Sie sind auf dem postalischen Weg für die übernächste Sitzung zu versenden. Die Fristen wie der sechzehnte Tag vor der Sitzung für die Einreichung von Vorstössen (§§ 44 Abs. 1 und 50 Abs.

1 des Entwurfes) und der dreizehnte Tag für den Versand durch die Staatskanzlei an den Kantonsrat (§ 41 Abs. 2 des Entwurfes) sind gesetzliche Fristen, die nicht erstreckt werden können.

§ 42 Gegenstand von Motionen und Postulaten (bisher § 38)

Vorbemerkung: Reformpotential bei den parlamentarischen Vorstössen ?

Sind die jetzigen vier Vorstossarten massgebend zu ändern (Motion, Postulat, Interpellation und Kleine Anfrage)? Sind weitere Vorstossarten einzuführen oder bestehende wegzulassen? Dies ist zu verneinen. Die bestehenden vier Arten haben sich bewährt und stellen ein differenziertes parlamentarisches Instrumentarium zur Verfügung. Ebenfalls sind die geltenden Behandlungs- und Erledigungsfristen nicht zu verkürzen, zumal die Komplexität und das interdisziplinäre Zusammenwirken bei der Behandlung der Vorstösse immer grössere Anforderungen stellen. Der Regierungsrat hat bewiesen, dass er die jetzigen Fristen einhält und nur ausnahmsweise von Fristerstreckungsmöglichkeiten Gebrauch macht.

Vorbemerkung: Keine kantonsrätlichen Fragestunden; grundsätzliche Statements des Regierungsrates bei sehr wichtigen Statements möglich

Das Büro lehnt Fragestunde von Mitgliedern des Kantonsrates an den Regierungsrat oder an die Gerichte ab, bei denen auf brennende Fragen rasch und unkompliziert eine Antwort erhältlich ist (beispielsweise unter "Varia"). Ebenfalls nicht aufgenommen wurde die Möglichkeit des Regierungsrates oder der Gerichte, bei sehr dringenden Themen ein kurzes, nicht traktandiertes Statement mündlich vor dem Rat abgeben zu dürfen. Diese Flexibilität besteht bei eigentlichen Notsituationen auch ohne entsprechende Regelung in der GO KR. Vorbehalten wäre jedoch die mehrheitliche Zustimmung des Kantonsrates. Nach dem Statement dürfte jedoch keine Debatte geführt werden. Es handelt sich um ein inoffizielles Notinstrumentarium.

§ 42 Abs. 1 (Motionsfähigkeit)

Die Motion ist der wirkungsvollste parlamentarische Vorstoss, weil der Kantonsrat durch die Erheblicherklärung eine Kommission, den Regierungsrat oder die Gerichte "beauftragt" (§ 42 Abs. 1 des Entwurfes). Bei einem Postulat wird nur "eingeladen" (§ 42 Abs. 2 des Entwurfes). Wichtigste Voraussetzung für die Motionsfähigkeit ist die Zuständigkeit des Kantonsrates für ein bestimmtes Geschäft.

Kompetenzen des Regierungsrates und der Gerichte beachten

Bei Motionen gilt § 21 der Kantonsverfassung: "... Keine Gewalt darf in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungsbereich der anderen eingreifen." Mit einem Motionsbegehren darf der Kantonsrat nicht in den verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Kompetenzbereich des Regierungsrates oder der Gerichte eingreifen. Ausnahme: Das Motionsbegehren betrifft eben eine Änderung dieser Zuständigkeit. Insbesondere gilt beim Regierungsrat: Die "verwaltende und vollziehende Gewalt" liegt gemäss 3. Abschnitt der Kantonsverfassung beim Regierungsrat. Gemäss § 47 Abs. 1 der Kantonsverfassung hat der Regierungsrat genau aufgelistete Kompetenzen. Zudem delegieren verschiedene Gesetze bestimmte Sachgebiete an den Regierungsrat. Diese gilt es bei einer Motion zu beachten. Selbstverständlich darf durch eine Motion auch nicht in die Rechtsprechung der Gerichte eingegriffen werden. Gegenstand einer Motion können lediglich die Justizverwaltung und der äussere Geschäftsgang sein (somit das

Funktionieren der Gerichte an sich). Sofern eine vorgesehene Motion nicht motionsfähig ist, ist zu prüfen, ob anstatt dessen ein Postulat einzureichen ist.

Motionsfähig: Verfassungsänderungen und Gesetze im formellen Sinne

Darunter fallen vorerst die Verfassungsänderungen.

Als bedeutende Motions-Gruppe folgen die **formellen** Gesetze. Sie beinhalten generell-abstrakte Erlasse und sind allgemeinverbindlich. Ein Gesetz richtet sich an eine unbestimmte Anzahl von Personen und regelt eine unbestimmte Anzahl von Fällen. Was gehört inhaltlich in ein Gesetz? Dies regelt der **materielle** Gesetzesbegriff. Dabei kommt Art. 164 der Bundesverfassung zu Hilfe. Alle wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen sind in der Form eines Gesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere: Ausübung der politischen Rechte; Einschränkung verfassungsmässiger Rechte; Rechte und Pflichten von Personen; Kreis der Abgabepflichtigen sowie Gegenstand und Bemessung von Abgaben; Aufgaben und Leistungen des Kantons; Organisation und Verfahren der Behörden. Ein Gesetz kann befristet oder - in der Regel - unbefristet sein.

Motionsfähig: Beschlussesentwürfe - Was ist ein "Kantonsratsbeschluss" (KRB)?

Jeder Beschluss des Kantonsrates ist ein "Kantonsratsbeschluss" im **weiteren** Sinne. Darunter fallen auch Verfassungsrevisionen, formelle Gesetze, Protokollgenehmigungen, Traktandenlisten, Wahlen etc. Es gibt Kantonsratsbeschlüsse **im engeren Sinne**, die in der Praxis "KRB" genannt werden. Sofern von einem "KRB" die Rede ist, ist dieser engere Begriff gemeint.

Wann liegt ein Gesetz und wann ein KRB (im engeren Sinne) vor? Gemeinsam ist beiden, dass das Geschäft in der Zuständigkeit des Kantonsrates ist. Es gibt folgende "Faustregel", um diese auseinanderzuhalten: Ein generell-abstrakter Erlass, der sich an unbestimmt viele Personen wendet, ist ein Gesetz (Beispiel: Das Steuergesetz). Ein Beschluss, der ein bestimmtes Einzelthema (z.B. der Bau einer kantonalen Schule) zum Gegenstand hat, ist ein KRB. Selbstverständlich gibt es Mischformen und die Grenzen sind teilweise fließend. Gemäss jahrelanger Parlamentssprache fallen unter einen "KRB" ebenfalls die Beitritte, Änderungen oder Kündigungen rechtssetzender Konkordate. Dies ist - rechtstheoretisch - nicht immer zutreffend, weil diese inhaltlich ein Gesetz beinhalten können (Beispiel: Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen).

Die Unterscheidung Gesetz/KRB spielt bezüglich **Motionsfähigkeit** keine grosse Rolle, weil beide Gruppen Gegenstand von Motionen sein können. Die Unterscheidung ist bei der Verfahrensfrage wichtig, ob im Kantonsrat zwei Lesungen (§ 71 Abs. 1, Verfassungsänderungen, formelle Gesetze) oder nur eine einzige Lesung (§ 71 Abs. 3, KRB) stattfinden. Zudem kann die Unterscheidung beim fakultativen Referendum gemäss § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung wichtig sein. Gesetze fallen immer unter das fakultative Referendum, KRB nur, wenn sie allgemeinverbindlich sind oder bei Ausgabenbeschlüssen einen bestimmten Betrag überschreiten.

Es gibt vier Hauptgruppen von motionsfähigen KRB (nicht abschliessend):

- **1. Kategorie motionsfähig: Konkordate.** Motionsfähig sind der Beitritt zu einem rechtssetzenden Konkordat, der Austritt aus einem Konkordat oder die Zustimmung zu einer Konkordatsänderung. Konkordate werden in § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung nicht besonders aufgeführt, jedoch in §§ 19bis und 55 Abs. 3 der geltenden GO KR. Die

Grenzen des Konkordates zum Gesetz sind fließend. Konkordate können - wie ein Gesetz - direkt Rechte und Pflichten für die Bürgerinnen und Bürger bewirken. Konkordate haben denselben Rang wie ein formelles Gesetz. Der Unterschied zu einem Gesetz besteht darin, dass Konkordate auf dem Vertragsweg mit zwei oder mehreren Kantonen entstehen. Zudem kann der Kantonsrat ein Konkordat - als "Vertragsofferte" - nur als Ganzes gutheissen oder ablehnen. Häufig haben Konkordate - wie die übrigen KRB - einen konkreten, projektbezogenen Aufgabenbereich (Beispiel: Die gemeinsame Führung der Psychiatrischen Klinik Zugersee durch Uri, Schwyz und Zug).

- **2. Kategorie motionsfähig: Allgemeinverbindliche Kantonsratsbeschlüsse.** Diese sind selten. § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung unterstellt sie dem fakultativen Referendum. Meistens enthalten sie Elemente eines Ausgabenbeschlusses und eines formellen Gesetzes. Die Abgrenzung zum formellen Gesetz und zum Ausgabenbeschluss ist teilweise fließend. Es handelt sich hier um einen Sammelbegriff für KRB, die sich nicht in eine andere Kategorie einordnen lassen. Beispiel: Kantonsratsbeschluss betreffend Beitritt des Kantons Zug zur Stiftung "Villette Cham" vom 19. Dezember 1985 (BGS 339.1).
- **3. Kategorie motionsfähig: Ausgabenbeschlüsse.** Der Begriff der "Ausgabe" wird in § 24 des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 (FHG, BGS 611.1) definiert. Eine Ausgabe ist die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (§ 24 Abs. 1 FHG). Als Ausgabe gelten der Aufwand der Laufenden Rechnung (Abs. 2 Bst. a), die Ausgaben der Investitionsrechnung (Abs. 2 Bst. b), die Umwandlung von Finanzvermögen in Verwaltungsvermögen (Abs. 2 Bst. c), die Einlage in Spezialfinanzierungen (Abs. 2 Bst. d) und der Forderungsverzicht (Abs. 2 Bst. e). Gegenstand einer Motion können neue Ausgaben gemäss § 25 Abs. 1 FHG sein: "Ausgaben sind neu, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunktes ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten eine verhältnismässig grosser Handlungsfreiheit besteht." Es kann somit auf dem Motionsweg für eine neue Ausgabe eine neue Rechtsgrundlage gefordert werden. Es kann auch eine bestehende Rechtsgrundlage mit den entsprechenden Ausgaben geändert oder deren Aufhebung verlangt werden.

Besonders heikel wird es, sofern gebundene Ausgaben gemäss § 26 FHG Gegenstand einer Motion sind. Es ist einzelfallweise zu prüfen, ob eine Motion überhaupt zulässig ist. Gebundene Ausgaben sind bereits durch eine Rechtsgrundlage oder ein Gerichtsurteil grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben (§ 26 Bst. a FHF). Solche Ausgaben benötigen keine weitere Rechtsgrundlage. Gebundene Ausgaben dienen zudem zur Erfüllung gesetzlich geordneter Verwaltungsaufgaben (§ 26 Bst. b FHG). Solche Ausgaben liegen häufig in der Kompetenz des Regierungsrates und der Gerichte aufgrund ihres verfassungsrechtlichen Vollzugauftrages. Beispiel: Ausgaben für Büroeinrichtungen der kantonalen Verwaltung. Es müsste in einem solchen Falle geprüft werden, ob eine Motion in die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Regierungsrates oder der Gerichte eingreift.

Aufgrund von § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung untersteht ein Ausgabenbeschluss dem fakultativen Referendum, sofern eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 500'000 Franken oder eine neue wiederkehrende Ausgabe von mehr als 50'000 Franken vorliegt. Motionsfähig sind Begehren für Ausgabenbeschlüsse unter oder oberhalb der Referendumslimiten. Ein Ausgabenbeschluss darunter wird auch "einfacher" KRB

(vgl. unten 4. Kategorie), ein Ausgabenbeschluss darüber "normaler" oder "qualifizierter" KRB genannt.

- **4. Kategorie motionsfähig: "Einfache" Kantonsratsbeschlüsse.** Diese Bezeichnung findet sich selten in einem Gesetz und gar nicht in der geltenden GO KR. Ein "einfacher" KRB ist vorerst ein Ausgabenbeschluss unter der Referendumslimite. Darunter fallen zudem Beschlüsse, deren Erlass abschliessend an den Kantonsrat durch die Verfassung oder ein formelles Gesetz delegiert worden ist. Er untersteht nicht dem fakultativen Referendum gemäss § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung. Beispiele: Diese Geschäftsordnung des Kantonsrates (BGS 141.1) oder die Geschäftsordnung des Regierungsrates (BGS 151.1), basierend auf Delegationsnormen in der Verfassung. Vereinzelt sind die einfachen Kantonsratsbeschlüsse in Gesetzen mit einer Kompetenzdelegation an den Kantonsrat genannt. Beispiele: § 3 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über das Strassenbauprogramm 2004 - 2014 vom 18. Dezember 2003 (BGS 751.12). Danach "gibt der Kantonsrat durch einfachen Beschluss aus den Rahmenkrediten die über 1.5 Mio. Franken liegenden Kredite frei ..." Ein weiteres Beispiel: § 4 Abs. 4 des EG Berufsbildung vom 30. August 2001 (BGS 413.11). Danach kann der Kantonsrat "mit einfachem Kantonsratsbeschluss weitere Höhere Fachschulen oder Einrichtungen von Fachhochschulen führen oder sich an solchen beteiligen..."

Motionsfähigkeit unklar im geltenden Recht: "für bestimmte Massnahmen" (aufheben)

Die Kategorie "bestimmte Massnahmen" gemäss § 38 Abs. 1 der geltenden GO KR als Gegenstand einer Motion ist nicht verständlich. Die oben aufgeführten Kategorien motionsfähiger Beschlüsse des Kantonsrates sind abschliessend aufgezählt. Es gibt keine weitere Kategorie als die erwähnten "Gesetzes- und Beschlussesentwürfe" (§ 42 Abs. 1 des Entwurfes). Der Begriff "bestimmte Massnahmen" ist daher ersatzlos zu streichen. Damit ist keine Beschränkung der parlamentarischen Rechte verbunden. Ohne Streichung bestünde wie bis anhin die Gefahr, dass unter "bestimmte Massnahmen" Bereiche verstanden werden, für die gemäss Verfassung und Gesetz der Regierungsrat oder die Gerichte zuständig sind. Eine solche Motion wäre unzulässig (vgl. § 21 Abs. 1 der Kantonsverfassung).

§ 42 Abs. 1 (Motionsfähig neu: Berichte mit Lösungsvorschlägen als Gegenstand von Motionen)

Der Begriff "bestimmte Massnahmen" wurde in der Praxis dazu benützt, die Erstattung eines Berichtes durch den Regierungsrat zu politischen Themen von grosser Tragweite zu verlangen. Diese Praxis wurde gemäss Empfehlung 2 des Büros vom 25. August 2005/29. Mai 2008 akzeptiert, selbst wenn keine klare Rechtsgrundlage vorliegt. Ein solcher Bericht macht auch Sinn, weil er als Basis für eine Grundsatzdiskussion, für das Aufzeigen von Lösungsmöglichkeiten und für eine fundierte, spätere Motion dienen kann. Das Motionsbegehren beinhaltet nur die Erstellung eines Berichtes mit klar umrissener Thematik, wobei die Motion mit der Kenntnisnahme des Berichtes erheblich erklärt und erledigt ist. Als Folge des Berichtes werden somit keine direkten Kantonsratsbeschlüsse gefasst. Die GO KR ist so zu ergänzen.

§ 42 Abs. 1 (Motionsauftrag an Gerichte)

Nicht nur der Regierungsrat und die Kommissionen können durch eine Motion beauftragt werden, sondern ebenfalls die Gerichte. Die Unabhängigkeit der Gerichte bei der Rechtsprechung

ist zu beachten (Art. 30 der Bundesverfassung). Eine Motion kann sich nur auf die Justizverwaltung und auf den äusseren Geschäftsgang der Gerichte beziehen.

§ 42 Abs. 1 (Motionsauftrag an eine Kommission)

Das geltende und das neue Recht sehen vor, dass ebenfalls einer Kommission ein Motionsauftrag erteilt werden kann. Ein solcher Auftrag kann besonders bei einer ständigen Kommission Sinn machen. Der Kantonsrat möchte die Hoheit für ein wichtiges Geschäft selber in den Händen haben und selber einen Gesetzes- bzw. einen Beschlussesentwurf ausarbeiten. Beispiel: Der Kantonsrat hat am 28. Januar 1999 beschlossen, die Motion Christoph Straub betreffend Stärkung der politischen Steuerung und Aufsicht durch das Parlament vom 16. Januar 1998 (Vorlage Nr. 518.1 - 9408) erheblich zu erklären. Er hat eine 15-er Kommission mit dem Auftrag bestellt, Bericht und Antrag für eine umfassende Parlamentsreform zu unterbreiten. Es ist umstritten, ob eine kantonsrätliche Kommission bei einem Milizparlament geeignet ist, selber ein Gesetz oder einen Beschluss vorzubereiten. Erfahrungsgemäss stützt sich eine kantonsrätliche Kommission bei diesem Anwendungsfall auf die Personalressourcen der Verwaltung oder zieht externe Fachleute bei. Trotzdem ist diese Möglichkeit beizubehalten.

§ 42 Abs. 1 und 2 (Abgrenzung zwischen Motion und Postulat)

Die Abgrenzung zwischen Motion und Postulat gab häufig Anlass zu Diskussionen. So wird in der Parlamentsreform 2001 die Auffassung vertreten, dass "zwischen Motion und Postulat nach den geltenden Gesetzesbestimmungen rechtlich und materiell kein Unterschied besteht" (S. 63 des Berichtes, Vorlage Nr. 817.1 - 10300). Ebenfalls im Alltag beziehen sich viele Anfragen von Mitgliedern des Kantonsrates auf diese Abgrenzung.

Die Unterschiede sind folgende: Durch eine Motion wird "beauftragt", durch ein Postulat wird "eingeladen". Die geltende und auch die neue GO KR unterscheiden von der Wortwahl und von der systematischen Eingliederung (zwei verschiedene Absätze) klar zwischen diesen beiden Vorstossarten. Das Postulat ist eine parlamentarische Bitte, eine Einladung, in bestimmtem Sinne tätig zu werden. Selbst wenn ein Postulat erheblich erklärt wird, ist der Regierungsrat oder das Gericht oder eine Kommission nicht verpflichtet, im Sinne der Erheblicherklärung tätig zu werden. Sofern der Regierungsrat dieser Bitte nicht Folge leisten will, hat er dem Kantonsrat - im Rahmen der Erledigung des Postulates - einen weiteren Bericht und Antrag zu unterbreiten. Er hat darzulegen, warum er dieser Einladung (bzw. Bitte) nicht nachkommen will. Der Antrag wird darin bestehen, "davon Kenntnis zu nehmen, dass der Regierungsrat das erheblich erklärte Postulat nicht erfüllt und das Postulat als erledigt abzuschreiben". Der Kantonsrat hat keine andere Wahl, als diesem Antrag - nur bei Postulaten - zu folgen. Es ist aber sehr selten, dass der Regierungsrat einer parlamentarischen Bitte nicht nachkommt.

§ 42 Abs. 2 (Gegenstand eines Postulates)

Da ein erheblich erklärtes Postulat nicht verbindlich ist, können deutlich mehr Sachbereiche Gegenstand eines Postulates sein als bei einer Motion. Neben Gesetzes- oder Beschlussesentwürfen sowie Berichten (wie bei den Motionen) können darunter auch Geschäfte im verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder der Gerichte fallen. Der Kantonsrat kann beispielsweise den Regierungsrat "einladen", eine bestimmte Verordnung zu ändern, obwohl das Ordnungsrecht verfassungsrechtlich in die Zuständigkeit des Regierungsrates fällt (§ 47 Bst. d der Kantonsverfassung). Generell könnten alle operativen Tätigkeiten des Regierungsrates Gegenstand eines Postulates sein. Der Begriff "bestimmte Massnah-

men" als Gegenstand von Postulaten in § 42 Abs. 2 ist zu präzisieren, dass solche "in der alleinigen Zuständigkeit des Regierungsrates oder der Gerichte liegen können". Wegen der staatsrechtlichen Bedeutung und der vielen Rückfragen ist in der GO KR zu verdeutlichen, dass Postulate weder für den Regierungsrat noch für die Gerichte verbindlich sind. Es ist bei Postulaten wie bei Motionen möglich, dass sie sich an kantonsrätliche Kommissionen richten.

§ 42 Abs. 3 (Motionen und Postulate: Allgemeine Anregung, ausgearbeiteter Entwurf)

Diese bisherige bewährte Bestimmung deckt sich mit der entsprechenden Verfassungsbestimmung in § 35 Abs. 2 zu Gesetzes- und Standesinitiativen. Der allzu enge Begriff "Gesetzesentwürfe" ist auf "Gesetzes- oder Beschlussesentwürfe" auszudehnen.

§ 43 Vorprüfung von Motionen und Postulaten durch die Staatskanzlei (neu)

Es stellen sich bei vielen Motionen und Postulaten folgende Rechtsfragen:

3. Motionsfähigkeit oder nur in Postulatsform möglich?
4. Ist das Begehren verständlich und in sich widerspruchsfrei?
5. Steht das Begehren in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht?

Ein Vorstoss löst eine zeitaufwändige Verfahrenskette aus. Regierungsrat, Gerichte und Verwaltung setzen sich mit jedem Vorstoss aus Respekt gegenüber dem Kantonsrat eingehend auseinander und treffen umfassende Abklärungen. Sollte sich ein Vorstoss als unzulässig erweisen, würden auf den verschiedensten Ebenen viele sinnlosen Stunden investiert. Es ist daher die Vorprüfung von Motionen und Postulaten durch die Staatskanzlei in der neuen GO KR aufzuführen. Diese hat sich seit mehreren Jahren bewährt. Sie ist für die Mitglieder des Kantonsrates freiwillig ("... können ... eingereicht werden"). Die Staatskanzlei hingegen ist verpflichtet, diese Dienstleistung zu erbringen. Die Vorprüfung schliesst alle politischen Fragen aus. Sie beschränkt sich auf formelle und juristische Aspekte. Sie bindet den Regierungsrat, die Gerichte und die Verwaltung im folgenden Verfahren nicht.

Verfahren: Der Entwurf des Vorstosses ist vor der offiziellen Einreichung der Landschreiberin oder dem Landschreiber elektronisch zu übermitteln. Das Ergebnis der Vorprüfung wird in einem kurzen Bericht zusammengefasst und dem einreichenden Mitglied des Kantonsrates elektronisch zugestellt. Die Staatskanzlei darf im Rahmen dieser Vorprüfung die Gerichte oder die Direktionen um fachliche Auskunft bitten. Dadurch wird einem Vorstoss mehr fachliches Fundament gegeben. Diese sind gehalten, der Staatskanzlei Auskunft zu erteilen. Sie dürfen sich gegenüber der Staatskanzlei nicht auf eine Vorbefassung im Hinblick auf das spätere parlamentarische Verfahren berufen. Sie können ihre Mitwirkung aufgrund eines allfälligen Amtsgeheimnisses - in diesem Umfang - beschränken. Sollte ein Amtsgeheimnis der Motionsthematik zugrunde liegen, macht die Staatskanzlei das Ratsmitglied darauf aufmerksam. Das Motionsbegehren hat dem Amtsgeheimnis angemessen Rechnung zu tragen und ist entsprechend zurückhaltend zu formulieren. Sofern die Staatskanzlei zum Ergebnis kommen sollte, dass der Entwurf ganz oder teilweise mangelhaft ist, steht es dem Mitglied des Kantonsrates frei, den Empfehlungen zu folgen. Es kann den Vorstoss trotzdem einreichen. Es besteht dabei das Risiko, dass der Vorstoss aus juristischen Gründen durch den Kantonsrat nicht überwiesen oder der Regierungsrat (allenfalls das Gericht) dem Kantonsrat einen Antrag auf Nichterheblicheklärung unterbreitet.

Stärkung der Parlamentsrechte: Durch diese Vorprüfung werden die parlamentarischen Rechte nicht beeinträchtigt. Im Gegenteil. Sie werden gestärkt. Es handelt sich um eine Dienstleistung der Staatskanzlei und um einen Beitrag zu einem effizienten Ratsbetrieb. In den letzten Jahren wurden die meisten Motionen oder Postulate zur Vorprüfung eingereicht. Bei den meisten Entwürfen empfahl die Staatskanzlei formelle und juristische Verbesserungen, die in der Regel akzeptiert wurden.

§ 44 Verfahren bei Motionen und Postulaten (bisher § 39)

§ 44 Abs. 1 (Einreichung der Motionen und Postulate sechs Tage früher als bisher, nämlich am sechzehnten Tag vor der Kantonsratssitzung)

Gemäss geltendem Recht sind Motionen und Postulate mindestens zehn Tage vor einer Sitzung der Staatskanzlei einzureichen (§ 39 Abs. 1 GO KR). Gemäss § 41 Abs. 2 des Entwurfes sind alle Vorlagen - auch Vorstösse - spätestens am dreizehnten Tag vor der Kantonsratssitzung den Mitgliedern des Kantonsrates, des Regierungsrates und den Gerichten zuzustellen (vgl. dortigen Kommentar). Dies ist der zweitletzte Freitag vor der Sitzung, somit drei Tage früher als nach geltendem Recht. Die parlamentarischen Vorstösse sind als Folge davon spätestens drei Tage vor dem Versand, am sechzehnten Tag vor der Kantonsratssitzung (drittletzter Dienstag vorher), der Staatskanzlei einzureichen. Dies sind sechs Tage früher als bisher. Damit bleiben den Ratsmitgliedern vor der Kantonsratssitzung drei Tage und ein Wochenende mehr für die Vorbereitung der immer komplexeren Vorstösse.

§ 44 Abs. 1 (Vorzugsweise elektronische Einreichung von Motionen und Postulaten)

Sämtliche Vorlagen (Regierungsgeschäfte, Kommissionsberichte etc.) sind im Sinne einer administrativen Erleichterung für die Involvierten, besonders für die Staatskanzlei, elektronisch einzureichen (§ 41 Abs. 1). Dies gilt zur Vereinfachung neu auch für alle parlamentarischen Vorstösse. Der Vorstoss muss somit nicht mehr unterzeichnet sein (auch nicht digital). Ein Mail reicht aus. Elektronische Zustellung gilt auch dann, wenn mehrere "Mitunterzeichnende" den Vorstoss unterstützen. Es ist Aufgabe des einreichenden Ratsmitgliedes sicherzustellen, dass die Namen, die entweder im Titel (Mitmotionierende, Mitpostulierende) oder am Schluss als Mitunterzeichnende aufgeführt sind, tatsächlich den Vorstoss unterstützen. Sofern ein Ratsmitglied kein Internet hat oder dieses defekt ist, kann der Vorstoss wie bis anhin postalisch, durch Abgabe am Schalter oder per Fax eingereicht werden. Ein Vorstoss ist eingereicht, sobald dieser im Zugriffsbereich der Staatskanzlei ist. Bei der üblichen elektronischen Einreichung ist dies der Fall, sobald die Motion oder das Postulat elektronisch der Staatskanzlei zugestellt wurde, allenfalls auch über das Wochenende. Die Staatskanzlei wird den Eingang den Kantonsratsmitgliedern, die im Titel des Vorstosses aufgeführt sind, per Email bestätigen (nicht aber den Mitunterzeichnenden am Schlusse des Vorstosses). Die Eingangsbestätigung ist lediglich eine Ordnungsvorschrift und ist für die Gültigkeit der Einreichung nicht nötig. Die Staatskanzlei wird bei jeder Einreichung prüfen, ob der "Einreichungswille" vorhanden ist, d.h., ob der Vorstoss wirklich definitiv und nicht nur zur Vorprüfung eingereicht ist.

§ 44 Abs. 2 (Neu qualifiziertes Zwei Drittel-Mehr für die Nichtüberweisung von Motionen und Postulaten)

Nach bisheriger Praxis erfolgt die Überweisung von Motionen und Postulaten vom Kantonsrat an den Regierungsrat oder an die Gerichte meistens ohne ausdrücklichen Beschluss, somit stillschweigend. Andernfalls muss ein formeller Antrag auf Nichtüberweisung gestellt werden.

Die Nichtüberweisung wird nach § 39 Abs. 1 der geltenden GO KR mit einfachem Mehr beschlossen. In der Parlamentsreform 2001 wird die Einführung eines qualifizierten Mehrs für eine Nichtüberweisung wie folgt gefordert (S. 68 der Vorlage Nr. 817.1 - 10300 zur Parlamentsreform 2001): "Bei der Befugnis der Ratsmitglieder zur Einreichung von Motion und Postulat handelt es sich fraglos um ein elementares und wohl um das zentrale parlamentarische Instrument. Die Nichtüberweisung eines Vorstosses relativiert dieses Instrument erheblich, wird doch dadurch von vornherein ausgeschaltet, dass der Vorstoss überhaupt einer näheren Prüfung unterzogen wird. Von daher drängt es sich auf, für den einschneidenden und in unserer Praxis auch seltenen Beschluss der Nichtüberweisung eines parlamentarischen Vorstosses eine höhere Hürde als das einfache Stimmenmehr vorzuschreiben. ... Die Kommission beantragt deshalb, ... die Einführung eines qualifizierten Mehrs von zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder" (§ 52 Abs. 2 des Entwurfes zum Gesetz über den Kantonsrat).

Dieser überzeugenden Argumentation gemäss Parlamentsreform 2001 ist zuzustimmen. Das qualifizierte Mehr für die Nichtüberweisung stärkt die Rechte der einzelnen Ratsmitglieder. Sofern dieses qualifizierte Mehr nicht erreicht wird, wird der Vorstoss "normal" an den Regierungsrat oder an die Gerichte zu Bericht und Antrag überwiesen.

§ 44 Abs. 2 (Nichtüberweisung ist ein Nichteintretensentscheid bei Motionen und Postulaten - Überweisung ist ein Eintretensentscheid)

Sofern das qualifizierte Mehr für die Nichtüberweisung eines parlamentarischen Vorstosses erreicht wird, handelt es sich um einen "Nichteintretensentscheid". Der Eintretensentscheid erfolgt bei Gesetzen und Beschlüssen im Kantonsrat deutlich später, nämlich erst, wenn die Regierungsrätliche Vorlage und die Kommissionsberichte vorliegen. Bei parlamentarischen Vorstössen hingegen kennt das Parlament bereits den Wortlaut des Vorstosses, und kann jetzt - somit möglichst früh aus Effizienzgründen - definitiv "Nein" zu einem Vorstoss sagen. Dieser ist bei Nichtüberweisung definitiv erledigt und wird von der Geschäftskontrolle gestrichen. Sofern eine Motion bzw. ein Postulat überwiesen wird, kann bei der späteren Behandlung im Rat kein Eintretensentscheid mehr erfolgen. Sofern der Rat mit dem Begehren bzw. der Vorlage des Regierungsrates nicht einverstanden ist, muss er zwar auf den Vorstoss zwingend eintreten. Er kann aber - bei Ablehnung - die Vorlage an den Regierungsrat zur Überarbeitung zurückweisen (§ 56 Abs. 1 des Entwurfes) oder nicht erheblich erklären.

§ 44 Abs. 2 (Qualifiziertes Mehr von zwei Dritteln für die sofortige Behandlung von Motionen und Postulaten)

Es ist weiterhin eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der stimmenden Ratsmitglieder für eine sofortige Behandlung nötig. Die sofortige Behandlung ist ausnahmsweise für Vorstösse von grosser Dringlichkeit vorzusehen. Dieses "Schnellverfahren" entzieht dem Regierungsrat oder den Gerichten in der Regel die Möglichkeit, den Vorstoss vertieft abzuklären. Sofern die sofortige Behandlung beschlossen wurde, ist - wie bis anhin - für die nachfolgende Erheblicherklärung bzw. Nichterheblicherklärung nur ein einfaches Mehr notwendig. Die Parlamentsreform 2001 schlug auch für diesen zweiten Schritt eine zwei Drittel-Mehrheit vor. Dies wäre eine unnötige Beschränkung parlamentarischer Rechte und ist abzulehnen. Das Motions- bzw. Postulatsrecht ist ein zentrales Steuerungsinstrumentarium des Kantonsrates.

§ 44 Abs. 2 (Qualifiziertes Mehr: Zwei Drittel der "Stimmenden")

Das geltende Recht verlangt ein qualifiziertes Mehr von zwei Dritteln "der anwesenden Ratsmitglieder" (§ 39 Abs. 1) für die sofortige Beratung. Was ist mit "anwesenden Ratsmitgliedern" gemeint? Das Büro des Kantonsrates hat diese Frage in seiner Empfehlung 3 vom 25. August 2005/29. Mai 2008 wie folgt behandelt:

"Variante 1 (Empfehlung des Büros): Die Präsenzliste wird nach dem erstmaligen Namensaufruf während den Beratungen laufend nachgeführt (später eintreffende und früher weggehende Ratsmitglieder). Basis für die Ermittlung der 2/3-Mehrheit ist die Präsenzliste zum Zeitpunkt der Abstimmung. Dies unabhängig davon, ob sich ein Ratsmitglied zum Zeitpunkt der Abstimmung kurz ausserhalb des Saales befindet (Toilette, Vorraum etc.). Diese Variante wurde während vielen Jahren unangefochten angewendet.

Variante 2: Die Präsenzliste ist nicht relevant. Relevant sind nur die im Saal anwesenden Personen (ohne kurzfristige Abwesenheiten). Es wird ausgezählt, wer für und wer gegen einen Antrag ist. Von der Summe der Stimmenden wird die 2/3-Mehrheit berechnet."

Es ist neu entgegen der obigen Empfehlung die Variante 2 vorzusehen, somit zwei Drittel "der Stimmenden". Grund: Die Präsenzliste ist für die Ermittlung einer Mehrheit zu wenig präzise. Sie gibt wieder, wer zu Beginn der Sitzung anwesend ist und später hinstösst. Problematisch ist die Erfassung der Ratsmitglieder, die definitiv früher den Rat verlassen oder solche, die ihn nur für beschränkte Zeit verlassen (z.B. eine geschäftliche Verpflichtung). Die Erfassung einer Mehrheit von zwei Dritteln "der Stimmenden" hingegen ist jederzeit zuverlässig möglich.

§ 44 Abs. 3 (Erstreckung der Behandlungsfrist bei Motionen und Postulaten)

Die Erstreckungsmöglichkeiten für die Behandlung der Motionen und Postulate sind bereits jetzt grosszügig. So ist nach Ablauf der ordentlichen Behandlungsfrist von einem Jahr eine erstmalige Erstreckung um ein Jahr möglich. Die zweite Erstreckung ist im geltenden Recht nicht mehr befristet. Dies ist nicht logisch. Das geltende Recht wird übernommen, jedoch mit der Einschränkung, dass die zweite Erstreckung zu befristen ist ("... letztmals befristet erstrecken."). Um wie viel die Behandlungsfrist zweimalig zu erstrecken ist, hängt vom Einzelfall ab.

§ 44 Abs. 4 (Erstreckungsgesuch in Form eines "Sammel-Zwischenberichts")

Der Regierungsrat beantwortete die Kleine Anfrage von Kurt Balmer vom 22. Januar 2013 betreffend Fristeinholung bei der Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen am 19. Februar 2013 (Vorlage Nr. 2224.1 - 14256). Es stellte sich die Frage, ob der Regierungsrat für jeden einzelnen, überfälligen Vorstoss ein separates Fristerstreckungsgesuch dem Kantonsrat einreichen müsse. Das Büro übernimmt in dieser Antwort den Vorschlag des Regierungsrates, dass er gemäss Praxis für alle überfälligen Vorstösse einmal jährlich ein Fristerstreckungsgesuch stellen darf. Zurzeit umfasst dieser "Sammel-Zwischenbericht" alle per Ende März fälligen Vorstösse. Der Kantonsrat wird an der Kantonsratssitzung von Ende Juni über dieses Sammelgesuch beraten und die Fristerstreckungen im Einzelfall gewähren, teilweise gewähren oder ablehnen.

§ 45 Umwandlung einer Motion in ein Postulat und umgekehrt (bisher § 39 Abs. 3)

Eine Umwandlung macht insbesondere Sinn, sofern eine Motion nicht motionsfähig ist. Folgender Verfahrensablauf in drei Schritten gilt jetzt und auch neu:

Schritt 1: Antrag eines Ratsmitgliedes, des Regierungsrates oder des Gerichtes auf Umwandlung.

Schritt 2: Formlos mögliche Zustimmung des den Vorstoss einreichenden Mitgliedes des Kantonsrates. Wessen Zustimmung ist bei mehreren Motionierenden oder Postulierenden notwendig? Es ist zu unterscheiden zwischen den Mitmotionierenden oder Mitpostulierenden einerseits, die im Ingress zum Vorstoss aufgeführt sind, und den Mitunterzeichnenden andererseits, die am Schluss des Vorstosses unterschrieben haben. Die eigentliche Verfahrenshoheit über einen Vorstoss haben die Mitmotionierenden oder Mitpostulierenden und nicht die Mitunterzeichnenden, die lediglich ihre Zustimmung zum Motionsbegehren ausdrücken. Bei mehreren Mitmotionierenden oder Mitpostulierenden ist die Zustimmung der Mehrheit einzuholen, bevor eine Umwandlung möglich ist. Dies ist in Abs. 2 neu zu regeln (vgl. analog § 51 Abs. 2 des Entwurfes für die Änderung oder den Rückzug von Vorstössen).

Schritt 3: Erst dann, wenn Schritt 1 und Schritt 2 vorliegen, erfolgt die Umwandlung durch ein einfaches Mehr der Stimmenden im Kantonsrat.

§ 46 Erledigung einer Motion oder eines Postulates bei der Beratung einer anderen Vorlage (bisher § 39 Abs. 4)

§ 46 Abs. 1 Sätze 1 und 2 (Koordination bei thematisch zusammenhängenden Vorlagen und Vorstössen)

Es geht hier um die Koordination zwischen Gesetzes-/Beschlussesvorlagen, die zur Beratung anstehen, einerseits und noch nicht behandelten Motionen/Postulaten andererseits. Voraussetzung ist, dass ein thematisch unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Hauptvorlage und dem Vorstoss besteht. Der Regierungsrat beantragt bei solchen Konstellationen, noch nicht behandelte Vorstösse gleichzeitig mit der thematisch zusammenhängenden Gesetzes- oder Beschlussesvorlage zu behandeln und zu erledigen. Es erfolgen somit beide Stufen bei Vorstössen (Behandlung und Erledigung) zusammen mit dem Hauptgeschäft. Dieser wichtige Koordinationsgrundsatz ist neu aufzunehmen. Ihm kommt grosse praktische Bedeutung zu, zumal sich Motions- und Postulatsbegehren in diesem Falle in "gewöhnliche Anträge" umwandeln. Es wird ein eigener, präziserer Paragraph geschaffen. Der jetzige § 39 Abs. 4 ist unvollständig.

§ 46 Abs. 1 Satz 1 (Gleichzeitige Erledigung nur bei thematisch "unmittelbarem Zusammenhang")

Nach geltendem Recht (§ 39 Abs. 4) muss der Vorstoss mit dem Beratungsgegenstand "in Zusammenhang stehen". Gemeint ist gemäss Praxis ein "unmittelbarer" Zusammenhang. Dies ist zu präzisieren. "Unmittelbarer" Zusammenhang wird noch bei anderen Bestimmungen im Entwurf verwendet (§§ 67 Abs. 1, 72 Abs. 2). Es sind dabei strenge Voraussetzungen an den "unmittelbaren" Zusammenhang zu stellen.

§ 46 Abs. 1 Satz 1 (Gleichzeitige Erledigung nur "in der Regel")

Diese gleichzeitige, koordinierte Erledigung erfolgt "in der Regel". Dadurch können widersprüchliche Entscheide (Hauptgeschäft einerseits und Vorstoss andererseits) sowie doppelte Behandlungen im Rat vermieden werden. Ausnahmen von der gleichzeitigen Behandlung sind möglich, sofern - beispielsweise - der Vorstoss komplex ist, vertiefte Abklärungen benötigt und das Hauptgeschäft durch die Koordination verzögern würde. In diesem Falle ist der Vorstoss separat zu behandeln. Darüber entscheidet der Kantonsrat.

§ 46 Abs. 1 Satz 3 (Vorgehen bei spätem Einreichen von Vorstössen, die thematisch mit einem anderen Geschäft unmittelbar zusammenhängen)

Wie ist vorzugehen, wenn der Vorstoss so spät eingereicht wird, dass Bericht und Antrag dazu nicht mehr in die Hauptvorlage eingearbeitet werden können? Dies ist immer dann der Fall, falls der Versand des Hauptgeschäftes an den Kantonsrat verzögert würde, weil die Bearbeitung des Vorstosses abgewartet werden müsste. Die Verfahrensschritte für solche "verspätet" eingereichten Motionen und Postulate sehen anders aus als bei üblichen Vorstössen, nämlich:

Variante 1: Bericht und Antrag zum Vorstoss und Kommissionsbestellung zum Hauptgeschäft sind an derselben Kantonsratssitzung traktandiert: Bericht und Antrag zum Vorstoss wird bei der Kommissionsbestellung direkt an die Kommission zur gleichzeitigen Behandlung mit dem Hauptgeschäft überwiesen.

Variante 2: Bericht und Antrag zum Vorstoss liegt erst nach der Kommissionsbestellung zum Hauptgeschäft vor. Die Kommission ist noch an der Arbeit. Der Kantonsrat überweist Bericht und Antrag zum Vorstoss direkt an die vorberatende Kommission zur gleichzeitigen Behandlung mit dem Hauptgeschäft.

Variante 3: Bericht und Antrag zum Vorstoss liegt erst nach Abschluss der Kommissionsarbeit vor. Der Vorstoss wird durch den Kantonsrat gleichzeitig mit dem Hauptgeschäft behandelt. Eventuell hat die Kommission nochmals zusammenzutreten, um ergänzend diesen Vorstoss zu behandeln.

§ 46 Abs. 2 (Umwandlung von Motions- und Postulatsbegehren in gewöhnliche Anträge)

Die wichtigsten Folgen dieses koordinierten Vorgehens für die eingereichten Vorstösse sind:

- Das Begehren des Vorstosses wandelt sich in einen "gewöhnlichen Antrag" im Hauptgeschäft um.
- Detailberatung des "gewöhnlichen Antrages" in der vorberatenden Kommission. Ausdrückliche Erwähnung im Kommissionsbericht als Motion/Postulat, umgewandelt in einen "gewöhnlichen" Antrag (abgelehnt, teilweise gutgeheissen, gutgeheissen).
- Detailberatung des "gewöhnlichen Antrages" im Kantonsrat. Er darf nicht stillschweigend übergangen, sondern muss ausdrücklich als gestellter Antrag beraten werden. Aus Gründen der Koordination ist dieser Vorstoss beim thematisch dazu passenden Paragraphen zu behandeln, nicht erst am Schluss oder erst nach der Schlussabstimmung.
- Mit der Schlussabstimmung zum Hauptgeschäft ist der Vorstoss behandelt und erledigt.

§ 46 Abs. 3 (Spätester Zeitpunkt für die Umwandlung des Vorstosses in einen "gewöhnlichen Antrag")

Vorlagen zu Motionen bzw. Postulate können nicht beliebig spät eingereicht werden, um mit der hängigen Vorlage betreffend Gesetz/Kantonsratsbeschluss als "gewöhnlicher Antrag" vereinigt zu werden. Die Vorlage zum Vorstoss muss spätestens am dreizehnten Tag vor der erstmaligen Beratung des Hauptgeschäftes dem Kantonsrat zugestellt werden. Es handelt sich um die übliche Frist für die Zustellung von Vorlagen zu Vorstössen (§ 41 Abs. 2 des Entwurfes). Bei späterer Einreichung besteht die Gefahr, dass das Hauptgeschäft zeitlich verzögert wird. Das Hauptgeschäft muss somit nicht warten, bis der nachgereichte parlamentarische Vorstoss durch die Kommission und den Regierungsrat aufgearbeitet ist. Sofern ein solcher thematisch zusammenhängender Vorstoss zu spät eingereicht wird, ist er auf dem üblichen Motions- oder Postulatsweg gemäss § 44 des Entwurfes zu behandeln.

§ 47 Erledigung erheblich erklärter Motionen und Postulate (bisher § 39^{bis})

Erledigungsfristen für erheblich erklärte Motionen und Postulate wurden als Kleine Parlamentsreform am 24. Februar 2005 (GS 28, 313), in Kraft am 5. März 2005, eingeführt. Die geltende Erledigungsfrist dauert im Normalfall drei Jahre seit der Erheblicherklärung, dies mit Erstreckungsmöglichkeiten (§ 39^{bis}). Diese Regelung hat sich bewährt und ist beizubehalten. Eine einzige Präzisierung wird neu - wie bei der Behandlung der Motionen und Postulate - vorgenommen (§ 44 Abs. 3 des Entwurfes, ganz am Schluss). Eine Erstreckung der normalen, dreijährigen Erledigungsfrist ist nur noch einmal und zeitlich befristet möglich ("letztmals befristet erstrecken", § 47 Abs. 3 des Entwurfes, ganz am Schluss).

§ 48 Einstufige Behandlung und Erledigung von Motionen und Postulaten (neu)

Es besteht die bewährte Praxis, dass der Regierungsrat gelegentlich nicht das zweistufige Verfahren bei Motionen und Postulaten wählt, sondern das einstufige. Dieses ist neu in die GO KR aufzunehmen. Das zweistufige Verfahren sieht jetzt und neu wie folgt aus:

- Behandlung der Motion und des Postulates mit Entscheid über die Erheblicherklärung (§ 44 Abs. 3 des Entwurfes);
- Erledigung erheblich erklärter Motionen und Postulate (§ 47 des Entwurfes).

Das Prinzip der Einstufigkeit sieht wie folgt aus: Der Regierungsrat unterbreitet zusammen mit der Behandlung der Motionen oder Postulate gleichzeitig deren Erledigung (Umsetzung). Dies erfolgt in ein und derselben Vorlage. Beispiel: Es wird nicht nur die Erheblicherklärung einer Motion beantragt, § X im Gesetz Y zu ändern, sondern gleichzeitig auch noch die Änderung dieses Paragraphen selber. Dadurch kann Zeit gewonnen werden. Dies macht Sinn bei Motionsbegehren, die keine weitgehenden Änderungen beantragen und weitgehend unbestritten sind. Das einstufige Verfahren macht hingegen wenig Sinn, wenn das Motionsbegehren komplex oder die Materie politisch umstritten ist. In diesem Falle ist in einem ersten Schritt bei der Behandlung der Motion (Erheblicherklärung) die politische Meinung des Kantonsrates einzuholen. Diese dient als Leitplanke für die weitere Behandlung. Sobald sie feststeht, ist in einem zweiten Schritt die Erledigung (Umsetzung) zu beantragen.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das einstufige Verfahren durchzuführen. Er ist in der ersten Bearbeitungsphase am ehesten in der Lage, die Zweckmässigkeit dieses "Schnell-

verfahrens" abzuschätzen. Alle Rechte des Kantonsrates bleiben aber vorbehalten. Sofern er mit diesem einstufigen Verfahren nicht einverstanden ist, kann er lediglich die Behandlung des Vorstosses, noch nicht aber dessen Erledigung beschliessen. Dadurch würde er den Regierungsrat veranlassen, das "klassische" zweistufige Verfahren durchzuführen.

§ 49 Interpellationen (bisher § 40 Abs. 1)

§ 49 Abs. 1 (Der Stellenwert der Interpellationen bleibt unverändert)

2005 wurden 29, 2006 24, 2007 33, 2008 40, 2009 34 und 2010 26 Interpellationen eingereicht. Dies sind durchschnittlich 31 pro Jahr. Das Büro klärte ab, ob eine Fraktion oder Mitglieder einer bestimmten Fraktion besonders viele Interpellationen einreichten. Das Ergebnis:

| | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|-------|
| Eingereichte Fraktionsinterpellationen: | CVP 11 | FDP 7 | SVP 9 | AGF 21 | SP 12 |
| Eingereichte Einzelinterpellationen: | CVP 17 | FDP 13 | SVP 12 | AGF 16 | SP 19 |

Diese Abklärungen führten zu keinen Auffälligkeiten.

Die rechtliche Bedeutung als parlamentarisches Steuerungsinstrument ist weit geringer als diejenige von Motionen. Eine Interpellation verlangt Auskunft und kann durch den Kantonsrat nur zur Kenntnis genommen werden. Es besteht keine Möglichkeit, eine Interpellation nicht zur Kenntnis zu nehmen. Der Kantonsrat kann nur eine Interpellation "vorläufig noch nicht zur Kenntnis nehmen", indem er das Geschäft auf eine spätere Sitzung verschiebt.

Das Büro hat geprüft, ob das Interpellationsrecht wegen des zeitlichen Aufwandes für die Verwaltung, für den Regierungsrat und für den Kantonsrat einzuschränken ist. Es hat dies abgelehnt. Interpellationen sind trotz der beschränkten Steuerungsmöglichkeiten ein wichtiges Oberaufsichtsrecht des Kantonsrates. Es ist ein Kontrollinstrument, um die Tätigkeit von Verwaltung, Regierungsrat sowie Gerichte öffentlich zu hinterfragen. Die Volksvertretungen sind - zu diesem Zwecke - mit grösstmöglichen individuellen, parlamentarischen Rechten auszustatten. Der Kantonsrat repräsentiert den Souverän. Als solches ist er das höchste Organ des Kantons. Einschränkungen der parlamentarischen Debatte über Interpellationsantworten sind nur mit grösster Zurückhaltung vorzunehmen (§ 50 Abs. 4 des Entwurfes). Daher entspricht § 49 Abs. 1 des Entwurfes dem bisherigen § 40 Abs. 1.

§ 49 Abs. 2 (Persönlichkeitsschutz und Geheimnissphäre berücksichtigen)

Diese Bestimmung gibt es bereits in § 24 Abs. 1 des geltenden Rechts für die Kommissionen (neu in § 28 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfes). Es handelt sich um eine allgemeine Handlungsanweisung. Es werden gelegentlich sensible Fragen gestellt, die besonders schützenswerte Personendaten betreffen (z.B. die Gesundheit, administrative und strafrechtliche Verfolgungen sowie Sanktionen). Dies betrifft insbesondere Fragen zu Mitarbeitenden des Kantons oder zu Steuerpflichtigen. Durch Abs. 2 werden Interpellierende eingeladen, aus Gründen des Amtsgeheimnisses die sensiblen Fragen sorgfältig zu formulieren. Es ist zudem Sache des Regierungsrates bzw. Gerichtes, bei der Antwort eine genaue Interessensabwägung zwischen den Oberaufsichtsrechten des Kantonsrates und den Persönlichkeitsrechten Dritter vorzunehmen. Es heisst zwar in § 3 Abs. 2 Bst. b des Datenschutzgesetzes (BGS 157.1): "Das Gesetz wird nicht angewendet auf Geschäfte, über die der Kantonsrat beschliesst." Der Regierungsrat ist somit zur Auskunft auch bei sensiblen Fragen verpflichtet. Er wird dies mit der nötigen Zurück-

haltung tun. Dies kann beispielsweise eine Anonymisierung beinhalten oder eine generelle, pauschal gehaltene Antwort, die keine Persönlichkeitsrechte verletzt.

§ 50 Verfahren bei Interpellationen (bisher § 40 Abs. 2 und 3)

§ 50 Abs. 1 (Einreichungs- und Zustellfrist bei Interpellationen)

Es gilt wie bei Motionen und Postulaten (§ 44 Abs. 1) dieselbe Einreichungsfrist bei der Staatskanzlei, nämlich spätestens am sechzehnten Tage vor der Kantonsratssitzung. Es gilt zudem dieselbe Zustellfrist an den Kantonsrat, nämlich spätestens am dreizehnten Tage vorher. Zudem können als Erleichterung für die Ratsmitglieder - wie bei Motionen/Postulaten (§ 44 Abs. 1) - Interpellationen elektronisch eingereicht werden.

§ 50 Abs. 2 (Zwingende Überweisung von Interpellationen)

Nach geltendem und neuem Recht sind Interpellationen zwingend vom Kantonsrat an den Regierungsrat zur Beantwortung zu überweisen. Es wird neu eine kleine Korrekturmöglichkeit eingeführt, sofern die Fragen nur am Rande den Kanton betreffen, z.B. Fragen über die globale Finanzordnung oder Bürgerkriege im Ausland. In diesem Falle kann die Antwort sehr knapp ausfallen (§ 50 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfes).

§ 50 Abs. 3 (Beantwortungsfrist und Erstreckung bei Interpellationen)

Die Parlamentsreform 2001 sah eine Frist von nur drei Monaten für die Beantwortung von Interpellationen vor (§ 53 Abs. 3 des Entwurfes zum Kantonsratsgesetz). Davon ist abzusehen, weil die gestellten Fragen in der Regel gründliche Abklärungen erfordern. Die geltende Frist von sechs Monaten ist beizubehalten. Der Regierungsrat wird eingeladen, die Interpellationen kürzer zu verfassen als bisher. Wir verweisen auf die knappen Antworten beim Bund.

Es ist gemäss geltendem Recht nicht klar, wann die Beantwortungsfrist zu laufen beginnt. Die Beantwortung hat innert sechs Monaten "nach Bekanntgabe" zu erfolgen (§ 40 Abs. 2). Die Frist beginnt - neu präzisiert - mit der Überweisung der Interpellation vom Kantonsrat an den Regierungsrat oder an das Gericht. Bei den Motionen und Postulaten ist es ebenso geregelt (§ 44 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfes).

Das geltende Recht lautet: "In Ausnahmefällen kann der Kantonsrat diese Frist erstrecken" (§ 40 Abs. 2). Es ist unklar, um wieviel und wie häufig diese Frist erstreckt werden kann. Es ist aus Praktikabilitätsgründen dieselbe Erstreckungsregelung wie bei den Motionen und Postulaten gemäss § 44 Abs. 3 und Abs. 4 des Entwurfes aufzunehmen. Es könnte dagegen eingewendet werden, dass die Beantwortungsfrist nur sechs Monate beträgt und die Erstreckungsfristen entsprechend kürzer ausfallen müssten als bei Motionen/Postulaten. Interpellationen erweisen sich jedoch zunehmend als komplex, so dass bei vielen anspruchsvollen Fragen grosszügige Erstreckungsmöglichkeiten einzuräumen sind. Der Regierungsrat macht davon ohnehin nur zurückhaltend Gebrauch.

§ 50 Abs. 3 (Keine mündlichen Antworten mehr)

Nach geltendem Recht hat der Regierungsrat "die Interpellation sofort mündlich oder innert sechs Monaten nach Bekanntgabe schriftlich zu beantworten" (§ 40 Abs. 2). Der Entscheid über die mündliche oder schriftliche Beantwortung liegt beim Regierungsrat bzw. bei den Ge-

richten. Der Kantonsrat hat keinen Einfluss. Beide Antwortformen sind gleichwertig. Die Kommission Parlamentsreform hat bereits 2001 diese Rechtslage wie folgt beanstandet (Vorlage Nr. 817.1 - 10300, S. 69): "Diese Regelung ist unbefriedigend. Denn eine bloss mündliche Interpellationsantwort, selbst wenn diese nach neuerer Praxis einen Tag vor der Kantonsratssitzung den Fraktionsverantwortlichen und dem interpellierenden Kantonsratsmitglied noch schriftlich zugestellt wird, verunmöglicht es den Ratsmitgliedern, v.a. bei komplexeren Materien, sich auf die Ratsdebatte auch nur einigermaßen seriös vorzubereiten. Aus diesem Grund drängt es sich aus der Sicht der Kommission auf, dass Interpellationen von Gesetzes wegen grundsätzlich schriftlich beantwortet werden müssen."

Diese Auffassung ist zutreffend. Die Diskussion bei einer mündlichen Antwort hat mangels Vorbereitung nie dieselbe Qualität wie bei einer schriftlichen Antwort. Folgende weiteren Gründe sprechen gegen mündliche Antworten: Das Ablesen der mündlichen Antwort beansprucht im stark belasteten Kantonsrat kostbare Zeit, die besser für die eigentliche Debatte einzusetzen ist. Der Regierungsrat trägt tendenziell zu viele und zu lange mündliche Antworten vor. Zudem erfolgt eine mündliche Antwort auf eine komplizierte, halbschriftliche Weise mit der vorgängigen Zustellung der Antwort an einen bestimmten Kreis von Ratsmitgliedern. Der Zeitaufwand bei schriftlichen Antworten ist dadurch nicht viel grösser als bei mündlichen Antworten. Ebenfalls der Zeitverlust durch schriftliche Antworten ist gering. Sofern eine Antwort dringend ist, kann sie bereits an der nächsten Sitzung des Kantonsrates (nach der Überweisung) behandelt werden. Zudem bietet sich das Instrument der Kleinen Anfrage an, um sehr rasch eine Antwort des Regierungsrates zu erhalten (§ 52 des Entwurfes). Zudem ist es aus Gründen der Gleichbehandlung aller Interpellationen nicht richtig, dass mündliche Antworten gegenüber den schriftlichen Antworten bevorzugt werden. Mündliche Antworten sind daher nicht mehr möglich.

§ 50 Abs. 4 (Diskussionen über die Interpellationsantwort weiterhin möglich)

Das geltende Recht sieht vor (§ 40 Abs. 3): "Der Interpellant kann erklären, ob er von der Antwort des Regierungsrates befriedigt ist." Diese Bestimmung ist ersatzlos zu streichen. Dies ist eine Selbstverständlichkeit.

Das geltende Recht lautet zudem (§ 40 Abs. 3): "Eine Diskussion findet statt, sofern nicht der Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder anders beschliesst." An dieser Regelung ist festzuhalten. Das Büro hat geprüft, ob Diskussionen nach der Interpellationsantwort und der Stellungnahme des interpellierenden Ratsmitgliedes nur ausnahmsweise auf ausdrücklichen Beschluss zuzulassen sind. Das Büro hat dies abgelehnt und kam zum Schluss: Für das geordnete Zusammenleben aller Bewohnerinnen und Bewohner ist es wichtig, dass sämtliche Weltanschauungen und jedes Gedankengut im Kantonsrat Gehör finden. Die massive Reduktion einer Diskussion führte zu Missstimmung. Die Debatte über eine Interpellationsantwort ist wichtig, um den politischen Puls zu spüren. Zudem würde durch die Einschränkung der Debatte die Kontrolltätigkeit durch den Kantonsrat eingeschränkt. Ratsminderheiten, die nicht Interpellierende sind, könnten so systematisch von der Debatte ferngehalten werden.

Motion von Irène Castell-Bachmann und Martin Pfister betreffend Änderung von § 40 der GO KR zur Überweisung von Interpellationen vom 22. März 2011 (Vorlage Nr. 2032.1 - 13718)

Diese am 5. Mai 2011 überwiesene Motion verlangt, "dass über die Behandlung von Interpellationen abgestimmt wird und eine nicht zur Behandlung im Kantonsrat überwiesene Interpellati-

on innerhalb von sechs Monaten schriftlich und ohne Ratsdebatte beantwortet wird." Die Motionierenden beantragen neben der mündlichen Antwort zwei Interpellationskategorien:

- durch den Kantonsrat mit einfachem Mehr an den Regierungsrat zur schriftlichen Beantwortung mit einer Ratsdebatte überwiesene Interpellationen.
- bei abgelehnter schriftlicher Beantwortung mit Ratsdebatte innerhalb von sechs Monaten vom Regierungsrat schriftlich und ohne Ratsdebatte überwiesene Interpellationen.

Die Motionierenden begründen ihr Begehren wie folgt: Zunahme der Interpellationen, zu weit gefasste Interpellationen, unnötige Belastung der Verwaltung und des Ratsbetriebes. Das Büro beantragt bei § 50 Abs. 4 des Entwurfes, am geltenden Recht festzuhalten (vgl. oben).

Antrag: Die Motion von Irène Castell-Bachmann und Martin Pfister betreffend Änderung von § 40 der Geschäftsordnung zur Überweisung von Interpellationen vom 22. März 2011 (Vorlage Nr. 2032.1 - 13718) sei nicht erheblich zu erklären.

§ 51 Änderung und Rückzug von Motionen, Postulaten und Interpellationen (neu)

Es gibt keine Regelung, bis zu welchem Zeitpunkt ein parlamentarischer Vorstoss materiell geändert oder zurückgezogen werden kann. Gemäss Praxis und neu gemäss Entwurf ist dies bis zur Überweisung des Vorstosses vom Kantonsrat an den Regierungsrat oder an das Gericht möglich. Mit der Überweisung wird der Vorstoss zu einem Geschäft in der Hoheit des Kantonsrates. Gemäss § 44 Abs. 2 des Entwurfes ist die Überweisung von Motionen/Postulaten ein Eintretensentscheid (analog bei § 50 Abs. 2 des Entwurfes bei Interpellationen). Während der Bearbeitung hat es das einreichende Mitglied nicht mehr in der Hand, den Vorstoss zu ändern oder zurückzuziehen. Spätere Änderungen oder Rückzüge führten zu Erschwernissen bei der Bearbeitung und zu nutzlosen Aufwendungen. Sofern mehrere Ratsmitglieder einen Vorstoss einreichen, entscheidet die Mehrheit über Rückzug/Änderung. Auch hier ist zu unterscheiden zwischen "Mitmotionierenden und Mitpostulierenden" einerseits (im Titel des Vorstosses aufgeführt) und den "Mitunterzeichnenden" andererseits (am Schluss aufgeführt). Es entscheiden nur die "Mitmotionierenden und Mitpostulierenden" (vgl. analoge Regelung in § 45 Abs. 2 des Entwurfes).

§ 52 Kleine Anfragen (bisher § 40 Abs. 4)

§ 52 Abs. 1 und Abs. 2 (Gegenstand von Kleinen Anfragen)

Abs. 1: Der Gegenstand von Kleinen Anfragen wird wie bei den Interpellationen aus dem geltenden Recht unverändert übernommen. Eine Einschränkung des Gegenstandes wurde durch das Büro beraten, jedoch aus denselben Gründen wie bei den Interpellationen abgelehnt. Neu sind - wie bei den Interpellationen - Persönlichkeitsschutz und Geheimnissphäre zu berücksichtigen (vgl. Begründung unter § 49 Abs. 2)

Abs. 2: Neu wird aufgenommen, dass wegen der kurzen Behandlungsfrist nur Fragen zu stellen sind, die sich mit verhältnismässigem Aufwand fristgerecht beantworten lassen. Themen, die nur am Rande den Kanton betreffen, können sehr knapp beantwortet werden.

§ 52 Abs. 3 (Neu: Umwandlung einer Kleinen Anfrage in eine Interpellation)

Da der Regierungsrat bzw. das Gericht nur eine kurze Frist für die Beantwortung der Kleinen Anfrage zur Verfügung hat, muss die "Kleine" Anfrage wirklich "klein" sein. Gelegentlich werden komplexe Fragen gestellt, die eine Beantwortung innerhalb der Frist verunmöglichen. Neu ist der Präsidentin oder dem Präsidenten die Möglichkeit einzuräumen, auf Antrag des Regierungsrates bzw. des Gerichtes eine Kleine Anfrage mit Zustimmung des einreichenden Ratsmitgliedes in eine Interpellation umzuwandeln.

§ 52 Abs. 4 (Neue Frist von zwei Monaten zur Behandlung der Kleinen Anfrage)

Der Regierungsrat (gegebenenfalls das Gericht) hat die Kleine Anfrage gemäss geltendem Recht (§ 40 Abs. 4) innert einem Monat zu beantworten. Neu wird diese Frist auf Anregung des Regierungsrates auf zwei Monate ausgedehnt. Grund: Die Fragestellungen werden komplexer und der Abklärungsaufwand wird grösser. Die Frist beginnt mit dem Eingang der Kleinen Anfrage (Präzisierung). Im geltenden Recht musste innerhalb der Frist die Antwort den Mitgliedern des Kantonsrates zugestellt werden ("beantwortet sein"). Diese Frist ist leicht zu erstrecken. Innert Frist muss der Regierungsrat die Antwort beschliessen. Sie muss innert Frist noch nicht den Ratsmitgliedern zugestellt sein. Der Zustellung erfolgt erst beim nächsten Versand.

§ 53 Petitionen und Aufsichtsbeschwerden (bisher § 41)

§ 53 Abs. 1 (Allgemeiner Verfahrensablauf)

§ 41 Bst. k der Kantonsverfassung lautet: "Dem Kantonsrat obliegen die Behandlung eingehender Bittschriften und Beschwerden." Die Verfahrensvorschriften sind im geltenden Recht teils unvollständig, teils widersprüchlich geregelt (§§ 19 Abs. 2 Bst. b und 41). Es hat sich gemäss jahrelanger Praxis folgendes Verfahren eingespielt, das aber nur in den Grundzügen in die GO KR aufzunehmen ist: Nach Eingang der Eingabe bei der Staatskanzlei stellt diese den Petentinnen und Petenten bzw. den Beschwerdeführenden umgehend eine Eingangsbestätigung zu mit dem Hinweis über den weiteren Verfahrensablauf. Die Eingabe wird der Justizprüfungskommission (JPK) direkt überwiesen und diese eingeladen, das übliche Verfahren durchzuführen. Die Präsidentin oder der Präsident orientiert den Kantonsrat über die Eingabe an der nächstfolgenden Kantonsratssitzung und über die Direktüberweisung an die JPK. Die JPK holt einen Bericht und Antrag beim Regierungsrat oder beim Gericht ein. Danach unterbreitet sie ihrerseits dem Kantonsrat Bericht und Antrag.

Die Namen der Personen, die eine Eingabe einreichen, müssen bei diesen Geschäften weder in der Vorlage noch in der Beratung anonymisiert werden. Der Kantonsrat als Oberaufsichtsbehörde muss wissen, um welche Personen es sich handelt. Hingegen dürfen gemäss § 15 Abs. 4 des Entwurfes die Namen weder aufgrund der Vorlage noch aufgrund des Protokolls im Internet publiziert werden, sofern besonders schützenswerte Personendaten vorliegen.

§ 53 Abs. 3 (Direkte Weiterleitung von Aufsichtsbeschwerden durch die JPK an die zuständige Behörde, sofern es um die Rechtsprechung geht)

Die JPK darf eine Aufsichtsbeschwerde direkt an die zuständige Behörde weiterleiten, sofern der Kantonsrat nicht zuständig ist (vgl. Antrag der JPK vom 5. Juni 2001, Vorlage Nr. 925.1 - 10611). Der Kantonsrat hat diesen Antrag am 5. Juli 2001 diskussionslos gutgeheissen (Proto-

kollziffer 738A). Er wurde damals nicht in die Gesetzessammlung aufgenommen. Dieser Beschluss ist neu in die GO KR aufzunehmen.

Solche direkten Weiterleitungen erfolgen bei Aufsichtsbeschwerden gegen die Justiz, falls ein Gerichtsurteil beanstandet wird. Gemäss § 21 Abs. 1 der Kantonsverfassung darf keine Gewalt in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungsbereich der anderen eingreifen. Dieser Grundsatz wird in § 3 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 26. August 2010 (GOG, BGS 161.1) mit der Marginalie "Unabhängigkeit der Justiz" verdeutlicht. Gemäss Abs. 1 sind die Justizbehörden in ihrer Rechtsprechung unabhängig und nur an das Recht gebunden. Gemäss Absatz 2 nehmen sie ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen keinerlei Weisungen entgegen.

Die Aufsicht des Kantonsrates über die Gerichte beschränkt sich auf den äusseren Geschäftsgang (vgl. Ziff. 2.2 des Kantonsratsbeschlusses über die Behandlung von Oberaufsichtsbeschwerden durch den Kantonsrat vom 24. Februar 2005, BGS 141.3, kurz KRB vom 24. Februar 2005). Der **äussere** Geschäftsgang umfasst das allgemeine Funktionieren der Gerichte. Der **innere** Geschäftsgang, somit die eigentliche Rechtsprechung, ist der Oberaufsicht des Kantonsrates entzogen. Alle Aufsichtsbeschwerden zu hängigen oder rechtskräftig erledigten Verfahren dürfen nicht an die Hand genommen werden. Sie sind sofort und direkt durch die JPK an die zuständige Gerichtsbehörde weiterzuleiten (Ziff. 2.1 des KRB vom 24. Februar 2005). Die Aufgabe des Kantonsrates als Oberaufsichtsbehörde besteht darin sicherzustellen, **dass** Recht gesprochen wird, nicht jedoch, **wie** Recht gesprochen werden sollte.

Dasselbe gilt für die Rechtsprechung des Regierungsrates bei Verwaltungsbeschwerden.

§ 53 Abs. 3 (Direkte Weiterleitung von Aufsichtsbeschwerden durch die JPK an die zuständige Behörde, sofern es sich nicht um die Rechtsprechung handelt)

Der KRB vom 24. Februar 2005 legt auch fest, wann der Kantonsrat für alle anderen Aufsichtsbeschwerden - somit ausserhalb der Rechtsprechung - zuständig ist. Sofern er nicht zuständig ist, wird die Aufsichtsbeschwerde direkt an die zuständige Behörde weitergeleitet. Das Geschäft muss dem Kantonsrat nicht vorgelegt werden. Der Kantonsrat ist gemäss KRB vom 24. Februar 2005 nicht zuständig bei:

- Aufsichtsbeschwerden gegen eine einzelne Direktion und/oder einen Direktionsvorstand. Weiterleitung durch die JPK an den Gesamtregierungsrat (Ziff. 1.1);
- Aufsichtsbeschwerden gegen einzelne Mitglieder des Verwaltungsgerichtes. Weiterleitung durch die JPK an das Verwaltungsgericht (Ziff. 1.3);
- Aufsichtsbeschwerden gegen einzelne Mitglieder der Gerichte (inkl. Obergericht) sowie der gerichtlichen Behörden. Weiterleitung durch die JPK an das Obergericht (Ziff. 1.5).

Aufsichtsbeschwerden gegen den Gesamtregierungsrat (Ziff. 1.2), gegen das Verwaltungsgericht als Gesamtes (Ziff. 1.4) und gegen das Obergericht als Gesamtes (Ziff. 1.6) beurteilt der Kantonsrat selber nach vorgängiger Prüfung durch die JPK.

§ 53 Abs. 3 (Direkte Weiterleitung von Petitionen durch die JPK an die zuständige Behörde)

Es können auch Petitionen eingereicht werden, die offensichtlich nicht in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallen, sondern in diejenige des Regierungsrates oder der Gerichte. Dies trifft zu,

wenn der Gegenstand einer Petition gemäss Verfassung, Gesetz oder Kantonsratsbeschluss dem Regierungsrat oder dem Gericht zuständigkeitshalber zugeordnet ist. Beispiel: Petition eines Mitarbeitenden des Kantons zu seinem Arbeitsvertrag (Lohnfragen etc.). Der Kantonsrat selber muss sich auch an die gesetzliche Zuständigkeitsordnung halten. Die JPK darf solche Petitionen direkt an die zuständige Stelle (in der Regel an den Regierungsrat) weiterleiten, ohne diese dem Kantonsrat vorlegen zu müssen. Sofern jedoch die Petition den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Gesetzen und Kantonsratsbeschlüssen fordert, ist der Kantonsrat zuständig. Die JPK muss dem Kantonsrat Bericht und Antrag vorlegen.

5.3.3. Beratungen

§ 54 Traktandenliste (bisher § 42)

§ 42 der geltenden GO KR gab Anlass zu Meinungsverschiedenheiten: "... Der Kantonsrat setzt die Reihenfolge der zu behandelnden Gegenstände endgültig fest." Daraus wurde abgeleitet, dass die Präsidentin oder der Präsident allein die Kompetenz hat, die zu behandelnden Traktanden festzulegen. Der Kantonsrat könne nur die Reihenfolge der Traktanden bestimmen. Das Büro des Kantonsrates hat in Empfehlung 4 vom 25. August 2005/29. Mai 2008 im Gegensatz dazu festgehalten: "Es ist dem Rat zu ermöglichen, traktandierte Geschäfte abzusetzen und nicht nur deren Reihenfolge zu bestimmen. Die Verfahrenshoheit steht immer dem Gesamtrat zu." § 54 ist in diesem Sinne zu präzisieren.

§ 55 Eintreten; Rückzug der Vorlage vor Eintreten (bisher § 43)

Der geltende § 43 (Marginalie: "Eintretensfrage") gibt wegen seiner Knappheit zu besonders vielen Auslegungsfragen Anlass und ist neu in verschiedener Hinsicht zu ergänzen.

§ 55 Abs. 1 (Verfahrenscharakter des Eintretens)

Der Rechtscharakter der Eintretensdebatte ist: "In der Eintretensdebatte werden Kernpunkte der Vorlage diskutiert und über ein grundsätzliches Ja oder Nein abgestimmt, ohne dass bereits zu Detailfragen und Anträgen zu einzelnen Punkten Stellung genommen wird. In der Eintretensdebatte können Ratsmitglieder für sich und ihre Fraktionen auf die ihnen wichtig erscheinenden Fragen hinweisen, ohne dass darüber bereits abgestimmt wird. Die Eintretensdebatte ermöglicht sodann einen frühzeitigen Entscheid darüber, ob ein Geschäft näher beraten werden soll" (Hans Hagmann/Felix Horber, Die Geschäftsordnung im Parlament, kommentiert am Beispiel des Zuger Stadtparlaments, 1998 Zürich, S. 108). Dasselbe gilt für den Kantonsrat.

Die Sprechenden dürfen die Eintretensdebatte nicht mit einer allfälligen Rückweisung (§ 56 des Entwurfes) oder mit der Detailberatung (§ 58 des Entwurfes) verwechseln. Es kann zwar eine Rückweisung im Rahmen der Eintretensdebatte angekündigt werden. Die Beratung und der Entscheid darüber erfolgen erst nach dem Eintretensentscheid. Ebenso dürfen einzelne Bestimmungen des Geschäftes bei der Eintretensdebatte nur kommentiert werden, soweit sie einen direkten Zusammenhang mit dem Eintretensentscheid haben.

Sofern der Kantonsrat entscheidet, auf das Geschäft nicht einzutreten, ist es als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben ("Es ist vom Tisch"). Es darf vom Kantonsrat nicht weiterbehandelt werden. Es steht dem Regierungsrat oder den Gerichten frei, eine Vorlage wieder in den Kantonsrat einzubringen. Dabei sind die Gründe, die zum Nichteintreten führten, in der neuen Vorlage sinnvollerweise zu berücksichtigen.

§ 55 Abs. 1 (Geschäfte mit zwingendem Eintreten)

Das geltende Recht (§ 43 erster Satz) sieht die Eintretensfrage bei "jedem" Beratungsgegenstand" vor. Es gibt Geschäfte, bei denen rechtlich **zwingend** einzutreten ist. Beispiele:

- § 41 Bst. g der Kantonsverfassung: Beschlussfassung über die Amtsberichte des Regierungsrates, des Obergerichtes und des Verwaltungsgerichtes sowie über die vom Regierungsrat jährlich abzulegende Staatsrechnung;
- § 41 Bst. h der Kantonsverfassung: Beschlussfassung über die Budgets und Nachtragskredite sowie die Genehmigung der Leistungsaufträge;
- §§ 79 Abs. 3 und 35 Abs. 5 der Kantonsverfassung: Behandlung von Verfassungs-, Gesetzes- und Standesinitiativen;
- §§ 44 Abs. 2 und 50 Abs. 2 des Entwurfes: Behandlung von überwiesenen Motionen, Postulaten und Interpellationen. Die Geschäftsordnung schreibt vor, dass diese Vorstösse zu behandeln sind, weil die Überweisung ein Eintretensentscheid ist.

Ein allfälliger Nichteintretensentscheid wäre rechtswidrig. Selbstverständlich kann bei diesen Vorlagen nach dem zwingenden Eintreten eine Rückweisung zur nochmaligen Prüfung und Berichterstattung an den Regierungsrat oder die Gerichte erfolgen.

§ 55 Abs. 2 (Rückzug der Vorlage vor dem Eintretensentscheid)

Das geltende Recht regelt die Frage nicht, bis wann der antragstellende Regierungsrat oder das antragstellende Gericht die Vorlage zurückziehen darf. Folgende langjährige Praxis ist neu aufzunehmen: Vor dem Eintretensentscheid steht es dem Regierungsrat oder dem Gericht frei, die Vorlage ohne Zustimmung des Kantonsrates zurückzuziehen. Nach dem Eintretensentscheid geht ein Geschäft in die Verfahrenshoheit des Kantonsrates über. Aus diesem Grund ist es danach nur noch erschwert durch ein qualifiziertes Mehr möglich, eine Vorlage zurückzuweisen (§ 56 Abs. 1), selber zurückzuziehen (§ 56 Abs. 4) oder zu sistieren (§ 57). Dieser Rückzugsentscheid steht nur dem Gesamtregierungsrat und nicht dem einzelnen Mitglied des Regierungsrates zu. Es handelt sich immer um Vorlagen des Gesamtregierungsrates. Analoges gilt für das Obergericht und für das Verwaltungsgericht, die durch die Präsidentin oder den Präsidenten vor dem Kantonsrat vertreten werden.

§ 56 Rückweisung; Rückzug der Vorlage nach Eintreten (bisher § 43 Satz 4)

§ 56 Abs. 1 (Rückweisung der ganzen Vorlage mit zwei Dritteln der Stimmenden)

Das geltende Recht kennt lediglich "Anträge auf Verschiebung, Rückzug der Vorlage oder Übergang zur Tagesordnung" (§ 43 Satz 3 GO KR). Die Rückweisung **der ganzen Vorlage** ist nicht vorgesehen. Sie wurde aber jahrelang in der Praxis angewendet. Das geltende Recht kennt die Rückweisung nur bei "einzelnen Abschnitten oder Artikeln" (§ 43 Satz 4 GO KR; dort "Überweisung" genannt).

Nach dem Eintreten kann jede Vorlage zur nochmaligen Prüfung und Berichterstattung durch den Kantonsrat zurückgewiesen werden. Diese zurückgewiesene Vorlage muss zwingend dem Parlament - überarbeitet - wieder unterbreitet werden. Sie wird in der Geschäftskontrolle des Kantonsrates weiterhin als pendent geführt. Mit der Rückweisung drückt der Kantonsrat aus,

dass er ein Geschäft zwar behandeln will, eventuell sogar muss (z.B. Budget), in der vorliegenden Fassung aber nicht wünscht.

Da der Kantonsrat mit dem Eintretensentscheid dem Grundsatz nach bereits Ja zur Behandlung der Vorlage gesagt hat, ist für die Rückweisung eine qualifizierte Mehrheit nötig. Die Verfahrenshoheit hat nach dem Eintreten der Kantonsrat.

Ein Rückweisungsantrag wird meistens sofort nach dem Eintretensentscheid gestellt. Es kann sich auch später im Verlaufe der Detailberatung herausstellen, dass eine Vorlage zu überarbeiten ist. Ein Rückweisungsantrag ist **jederzeit** bis vor die Schlussabstimmung möglich, selbst während der zweiten Lesung.

§ 56 Abs. 1 (Neu: Teilweise Rückweisung der Vorlage ebenfalls mit zwei Dritteln der Stimmenden)

Nach geltendem Recht ist **mit einfacher Mehrheit** die Rückweisung "einzelner Abschnitte oder Artikel" möglich (§ 43 Satz 4 GO KR). Dies löste jahrelange Diskussionen aus, wann eine Rückweisung der gesamten Vorlage mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit und wann eine Rückweisung "einzelner Abschnitte oder Artikel" mit einer einfachen Mehrheit vorliegt. Von dieser wichtigen Verfahrensfrage kann der Erfolg oder Misserfolg einer Rückweisung abhängen.

Diese Verfahrensfrage wird neu wesentlich vereinfacht: Es braucht für eine Rückweisung immer eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmenden. Sei es, dass nur ein einzelner Paragraph, ein Abschnitt oder sogar die ganze Vorlage zurückgewiesen wird. Es wird dadurch auf die bisherigen komplizierten Abgrenzungen, wann ein qualifiziertes Mehr und wann ein einfaches Mehr erforderlich ist, verzichtet.

Aufhebung des geltenden § 54 (Rückweisung an die Kommission zur "Revision")

Der geltende, aufzuhebende § 54 lautet: "Nach Schluss der Beratung kann der Rat die Vorlage zur Revision und Bereinigung des Textes an die Kommission zurückweisen. Dies muss geschehen, wenn die Kommission es verlangt." Eine textliche Bereinigung kann bei komplexen Vorlagen am Schluss der Beratung Sinn machen. Es handelt sich jedoch um einen Anwendungsfall der Rückweisung der Vorlage nach Eintreten (§ 56 Abs. 1 des Entwurfes), des Rückzuges der Vorlage nach Eintreten (§ 56 Abs. 4), der Sistierung der Vorlage nach Eintreten (§ 57) oder der Schlussredaktion (§ 70). § 54 ist verwirrend. Es kann auf ihn verzichtet werden. Es ist zudem unklar, warum eine Kommission eine Vorlage am Schluss der Beratung von sich aus zurückziehen darf und was unter "Revision" zu verstehen ist.

§ 56 Abs. 2 (Rückweisung an Regierungsrat, an das Gericht, an eine Kommission)

Das geltende Recht regelt die Rückweisung des gesamten Geschäftes nicht, somit auch nicht, an wen diese zu erfolgen hat. Lediglich bei der teilweisen Rückweisung ist "an die Kommissionen oder an den Regierungsrat" zurückzuweisen (§ 43 am Schluss). Das Geschäft ist je nach Zuständigkeit, Rückweisungsgrund, zeitlicher Dringlichkeit und Fachkompetenz an den Regierungsrat, gegebenenfalls an die Gerichte, oder an eine Kommission zurückzuweisen. Der Normalfall ist die Rückweisung an den Regierungsrat. In diesem Falle ist das wieder eingebrachte Geschäft den vorberatenden kantonsrätlichen Kommissionen nochmals zu unterbreiten, weil meistens eine modifizierte Vorlage vorliegt. Ausnahmsweise kann das Geschäft nur an die vorberatende Kommission und danach an die Staatswirtschaftskommission - oder sogar nur an die

Staatwirtschaftskommission - zurückgewiesen werden. Dies ist zweckmässig, sofern der Rückweisungsgrund primär in der Kommissionsarbeit liegt. Beispiel: Die Vorlage wurde nur teilweise vorberaten, weil die Kommission einen Nichteintretensentscheid fällte und die Detailberatung unterblieb. Die Ausführungen im Kommissionsbericht sind folglich unvollständig. Eine ausschliessliche Rückweisung an die Stawiko drängt sich auf, sofern nur noch finanzielle Aspekte zu prüfen sind. Ausnahmsweise kann das Geschäft auch an eine andere Kommission als die vorberatende zurückgewiesen werden, nämlich dann, wenn die Thematik im Schnittstellenbereich von zwei Kommissionen liegt und das Fachwissen der anderen Kommission noch abgeholt werden soll.

§ 56 Abs. 3 (Rückweisung mit Überprüfungsauftrag und Frist zur erneuten Einreichung)

Das geltende Recht kennt keinen Überprüfungsauftrag bei der Rückweisung. Dies wurde ohne Rechtsgrundlage gemäss Empfehlung 6 des Büros vom 25. August 2005/29. Mai 2008 praktiziert und ist neu aufzunehmen. Die Behörde muss wissen, wie sie das Geschäft zu überarbeiten hat. Der Überprüfungsauftrag enthält eine genaue, nicht nur eine generelle Anweisung ("eine bessere Vorlage" oder dergleichen). Bei widersprechenden oder ergänzenden Anträgen bezüglich Überprüfungsauftrag sind diese im Kantonsrat zu bereinigen. Dabei ist verfahrensrechtlich wie bei der Bereinigung eines Gesetzesparagraphen vorzugehen. Hingegen ist - entgegen der Empfehlung 6 des Büros vom 25. August 2005/29. Mai 2008 - noch keine materielle Änderung der Vorlage vor der Rückweisung zu beschliessen. Dies erfolgt allenfalls erst danach als Folge des Überprüfungsauftrages.

Neu ist eine **Frist** durch den Kantonsrat festzusetzen, bis wann die Vorlage dem Rat wieder vorzulegen ist. Nach dem Eintretensentscheid liegt die Verfahrenshoheit über das Geschäft beim Kantonsrat. Er hat für eine förderliche Behandlung zu sorgen. Bei der Bemessung der Frist ist zu beachten, dass die wieder eingebrachte Vorlage meistens die nochmalige Beratung durch die vorberatenden Kommissionen erfordert.

§ 56 Abs. 4 (Rückzug der Vorlage durch Regierungsrat oder Gericht nach Eintreten)

Das geltende Recht (§ 43 Satz 3 GO KR) sieht nach dem Eintreten den Rückzug der gesamten Vorlage mit Zwei-Drittel-Mehrheit vor. Der Entwurf präzisiert, dass der Regierungsrat, allenfalls die Gerichte, nach dem Eintreten einen Antrag auf Rückzug ihrer Vorlage stellen können. Auch hier muss der Kantonsrat mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmenden zustimmen. Grund: Der Eintretensentscheid beinhaltet bereits ein grundsätzliches Ja zur Vorlage. Die Verfahrenshoheit liegt beim Kantonsrat.

Der Antrag auf Rückzug kann jederzeit bis zur Schlussabstimmung erfolgen. Diesen Antrag kann nur diejenige Behörde stellen, die dem Kantonsrat das Geschäft unterbreitet hat, somit der Regierungsrat oder das Gericht. Ob ein Rückzug mit einem konkreten Prüfungsauftrag und einer Frist verbunden wird, hängt davon ab, ob der Regierungsrat bzw. das Gericht das Geschäft wieder in den Kantonsrat einbringt oder ob sie definitiv auf diese Vorlage verzichten. Bei beabsichtigtem Wiedereinbringen sind ein Überprüfungsauftrag und Fristansetzung nötig.

§ 56 Abs. 5 (Beratung über Rückweisung oder Rückzug gilt nicht als Lesung)

Es ist umstritten, ob Beratungen über die Rückweisung oder den Rückzug des Geschäftes bereits als Lesung eines Gesetzes oder eines Beschlusses gelten. Die Kommission "Parlamentsreform" hält fest (Vorlage Nr. 817.1 - 10300, S. 72): "... die Debatte über eine solche Rückwei-

sung gilt als erste Lesung ... Damit wird dem Anliegen der Regierung, überspitzter Formalismus und unnötiger Zeitverlust seien zu vermeiden und deshalb überarbeitete Abschnitte und Artikel nur einer Lesung zu unterziehen, sinngemäss Rechnung getragen." Daher wurde in die Parlamentsreform 2001 folgende Bestimmung aufgenommen (§ 57 Abs. 2 Satz des Entwurfes zum Kantonsratsgesetz): "Die Debatte darüber gilt als erste Lesung."

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Sie widerspricht bezüglich formellen Gesetzen folgender Bestimmung von § 44 Satz 2 der Kantonsverfassung: "... Kein Gesetzesvorschlag kann definitiv angenommen werden, bevor derselbe in zwei Sitzungen, zwischen welchen ein Zeitraum von wenigstens zwei Monaten liegen soll, durchberaten worden ist. ..." Die Verfassung verlangt somit von jedem Paragraphen in einem formellen Gesetz eine materielle Behandlung in zwei Lesungen. Die Beratungen zur Rückweisung oder zum Rückzug der Vorlage entsprechen nicht einer materiellen Lesung gemäss Verfassung. Es erfolgt keine artikelweise Behandlung der Vorlage. Vielmehr werden generelle Vorbehalte gegen die Vorlage oder einzelne Paragraphen angeführt. Erst, wenn eine überarbeitete Vorlage vorliegt, kann die artikelweise Behandlung aufgenommen oder fortgesetzt werden. Dies ist im Entwurf zu präzisieren.

§ 57 Sistierung der Vorlage nach Eintreten; Abklärungsaufträge (bisher § 43 Satz 3)

§ 57 Abs. 1 (Zeitlich befristete Sistierung der Vorlagen)

Das geltende Recht (§ 43, Satz 3) sah vor: "Nach erfolgtem Eintretensbeschluss können Anträge auf Verschiebung ... oder Übergang zur Tagesordnung nur noch mit 2/3 Mehrheit ... beschlossen werden." Es ist nicht klar, ob damit die Sistierung gemeint ist. Eine Praxis dazu gibt es nicht. Die Sistierung macht Sinn, wenn der Kantonsrat nach dem Eintreten im Verlaufe der Debatte feststellt, dass die weitere Beratung zusätzliche Abklärungen erfordert. Er kann den Auftrag für Abklärungen dem Regierungsrat, dem Gericht oder externen Sachverständigen erteilen. Die Beratung bleibt unterbrochen. Das Ergebnis der Abklärungen wird direkt dem Kantonsrat eingereicht. Sistierungen können auch Sinn machen, sofern ein Gesetz auf Bundesebene abgewartet wird, weil es mit dem hängigen Geschäft zusammenhängt. Das Geschäft bleibt weiterhin beim Kantonsrat pendent. Die Sistierung kommt der Rückweisung der Vorlage gemäss § 56 Abs. 1 des Entwurfes nahe.

Die Sistierung ist durch den Kantonsrat zu befristen. In den meisten Fällen ist die Dauer der Befristung absehbar. Der Kantonsrat kann eine Sistierung verlängern, sofern sich die erstmalig festgesetzte Dauer als zu kurz erweisen sollte. Sollte sich eine Sistierung über sehr lange Zeit erstrecken, kann der Kantonsrat die Vorlage jederzeit an den Regierungsrat zur Wiedereinbringung zu einem späteren Zeitpunkt zurückweisen (§ 56 Abs. 1 des Entwurfes). Ebenso ist ein Rückzug der Vorlage durch den Regierungsrat mit Einwilligung des Kantonsrates möglich (§ 56 Abs. 4 des Entwurfes).

§ 57 Abs. 2 (Abklärungsaufträge in der ersten Lesung für eine allfällige zweite Lesung)

Die Sistierung der Beratung gemäss Abs. 1 ist bei weiteren Abklärungen nicht zwingend. Es gibt folgende Praxis bei Geschäften mit zwei Lesungen: Sofern zusätzliche Abklärungen notwendig sind und die weitere Beratung in erster Lesung trotzdem möglich ist, fährt der Kantonsrat mit den Beratungen fort. Er erteilt dem Regierungsrat oder den Gerichten konkrete Abklärungsaufträge für die zweite Lesung. Diese Praxis ist in die GO KR aufzunehmen. Das Ergebnis der Abklärungsaufträge muss spätestens vier Tage vor dem Eingabeschluss für neue Anträge auf die zweite Lesung dem Kantonsrat zugestellt werden, d.h. bis am zwanzigsten Tag

vorher. Dies ermöglicht den Ratsmitgliedern, auf die zweite Lesung aufgrund der Abklärungen Anträge bis zum sechzehnten Tag vorher einzureichen (§ 72 Abs. 1 des Entwurfes). Sofern ein Geschäft nur eine einzige Lesung hat und Abklärungen unausweichlich sind, bleibt kein anderer Weg als die befristete Sistierung der Vorlage (§ 57 Abs. 1 des Entwurfes).

§ 58 Detailberatung (bisher § 43 Satz 2)

§ 58 Abs. 1 (Grundsatzentscheide im Rahmen der Detailberatung)

Die Detailberatung hängt gelegentlich von der Klärung einer Grundsatzfrage ab. Je nachdem, wie über diese Grundsatzfrage entschieden wird, verläuft die Detailberatung anders. Es war gelegentlich umstritten, ob der Kantonsrat eine solche Grundsatzfrage besonders beraten und darüber abstimmen darf. Das geltende Recht sieht kein derartiges Vorgehen vor, selbst wenn es zur Anwendung kam. Grundsatzentscheide können die Detailberatung erleichtern. Es gibt drei gleichwertige Hauptvarianten (nicht abschliessende Aufzählung). Sie sind, kurz umschrieben, in die GO KR aufzunehmen:

Variante 1: Der Grundsatzentscheid erfolgt vor Beginn der Detailberatung. Dies macht immer dann Sinn, wenn die konkrete Ausgestaltung der Vorlage für die Grundsatzfrage nicht von Bedeutung ist.

Variante 2: Die Detailberatung erfolgt bis zum Paragraphen, bei dem sich die Grundsatzfrage zum ersten Mal stellt. Bei diesem Paragraphen erfolgt der Grundsatzentscheid. Diese Variante wurde in der Praxis am meisten angewendet.

Variante 3: Die Detailberatung wird bis zum Schluss durchgeführt. Erst danach erfolgt der Grundsatzentscheid. Variante 3 macht immer dann Sinn, wenn die Grundsatzfrage von der konkreten Ausgestaltung der Vorlage abhängt. Eine differenzierte Meinungsbildung zur Grundsatzfrage ist nun möglich.

Der Entwurf wird ergänzt, indem - gemäss Praxis - ein Geschäft auch "seitenweise" beraten werden kann (Abs. 3). Unklar war, was bei parlamentarischen Vorstössen Gegenstand der Beratungen ist. Entscheidend sind die Motions- und die Postulatsbegehren sowie die entsprechenden Anträge des Regierungsrates. Die Erwägungen dazu dienen lediglich der Meinungsbildung. Es ist nicht zulässig, über die Erwägungen zu beraten und allenfalls darüber abzustimmen (neu Abs. 4).

§ 59 Reihenfolge der Sprechenden (bisher § 44)

Das geltende Recht enthält bereits eine knappe Bestimmung über die Reihenfolge der Sprechenden (§ 44). Die Willensbildung im Rat kann davon abhängen, wer wann spricht. Die Reihenfolge ist aufgrund der Praxis der letzten Jahre detailliert in der GO KR festzulegen. Bereits die Parlamentsreform 2001 (§ 56 Abs. 2 bis 4 des Entwurfes zum Kantonsratsgesetz) sah eine solche weitgehend vor. Auch die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 4. November 1997 (§§ 48 Abs. 2 und 49 Abs. 1) regelt die Reihenfolge.

§ 59 Abs. 3 (Nur eine einzige Vertretung bei einem parlamentarischen Vorstoss mehrerer Ratsmitglieder)

Die Parlamentsreform 2001 (§ 56 Abs. 2 des Entwurfes zum Kantonsratsgesetz) sah vor, dass bei einem Vorstoss mehrerer Ratsmitglieder die Erstunterzeichnerin oder der Erstunterzeichner als deren Vertretung das Wort hat. Von einer solchen, allzu einengenden Bestimmung ist abzu-sehen. Sofern mehrere Ratsmitglieder einen Vorstoss einreichen, legen sie selber fest, wer als ihre Vertretung spricht. Dies können Mitmotionierende, Mitpostulierende oder Mitinterpellierende sein, die namentlich im Titel zum Vorstoss aufgeführt sind (Motion von X, Y und Z) oder nur Mitunterzeichnende, die am Schluss den Vorstoss mitunterschreiben. Dasselbe gilt auch für Fraktions- oder für Kommissionsvorstösse, die frei ihre Vertretung bestimmen können. Wichtig ist dabei, dass als Vertretung des Vorstosses nur ein einziges Ratsmitglied sprechen darf. Es würde den Ratsbetrieb verzögern, falls mehrere Ratsmitglieder, die an einem Vorstoss beteiligt sind, als Vertretung desselben Vorstosses vorab sprechen könnten. Es steht diesen Ratsmitgliedern frei, sich danach als "Einzelsprechende" zu Wort zu melden.

§ 59 Abs. 4 (Wechselnde Reihenfolge der Fraktionssprechenden)

Seit einigen Jahren ändert sich die Reihenfolge der Fraktionssprechenden aufgrund eines Bürobeschlusses wie folgt: An der einen Halb- oder Ganztages-sitzung beginnt bei allen Geschäften die (sitz-)stärkste Fraktion mit dem Fraktionsvotum und die (sitz-)schwächste Fraktion hört damit auf. An der nächstfolgenden Halb- oder Ganztages-sitzung beginnt die (sitz-)schwächste Fraktion und hört die (sitz-)stärkste Fraktion auf. Grund für diese wechselnde Reihenfolge: Es ist umstritten, ob die eine oder andere Reihenfolge eine Fraktion bei der Willensbildung im Rat bevorzugt oder benachteiligt. Um keiner Fraktion eine bevorzugte Stellung einzuräumen, ist an dieser wechselnden Reihenfolge festzuhalten. Sie ist in den Entwurf aufzunehmen.

§ 59 Abs. 4 (Schlusswort des Regierungsrates oder des Gerichtes)

Bis vor einigen Jahren galt der ungeschriebene Grundsatz, dass die Vertretung des Regierungsrates oder der Gerichte ganz am Schluss sprach und danach unmittelbar die Abstimmung erfolgte. Dieser Grundsatz wurde in letzter Zeit nur noch teilweise beachtet und ist daher in den Entwurf aufzunehmen. Grund: Der Regierungsrat reicht die meisten Anträge dem Kantonsrat ein. Es macht daher Sinn, dass der Regierungsrat (allenfalls das Gericht) **in der Regel** ganz am Schluss zu allen Voten zusammenfassend Stellung nimmt. Mit diesem Schlusswort ist die Meinungsbildung im Kantonsrat abgeschlossen. Selbstverständlich kann auf ein solches Schlusswort verzichtet werden, sofern es nicht nötig ist. Dies gilt insbesondere bei grosser Zustimmung des Kantonsrates zu einer Vorlage.

Dieser Grundsatz gilt nur "in der Regel". Mitglieder des Kantonsrates dürfen auf das Schlusswort erwidern. Das Büro sieht nicht ein, weshalb in einer parlamentarischen Debatte der Exekutive oder der Judikative immer das Recht des letzten Worts zustehen soll. Es würde sich um eine wichtige Einschränkung des Rederechtes des Kantonsrates handeln. Diese Einschränkung würde umso schwerer wiegen, wenn einzelne Regierungsmitglieder sachlich unzutreffend auf parlamentarische Voten reagieren sollten. Dasselbe würde gelten, wenn ein Mitglied des Kantonsrates sich persönlich angegriffen fühlte. Ein ausschliessliches Schlusswort kommt - wie in der Vernehmlassung erwähnt wurde - "einem untertänigsten Maulkorb nahe. Das letzte Wort wird in einer parlamentarischen Debatte nicht vorgeschrieben, angeordnet oder reglementarisch verliehen: Es fällt."

§ 60 Anmeldung zum Wort (bisher § 45)

Es hat sich die Praxis eingebürgert, dass die Fraktionssprechenden zu den einzelnen Geschäften ca. 48 Stunden vor einer Kantonsratssitzung der Staatskanzlei gemeldet werden. Die Staatskanzlei erstellt eine nicht vertrauliche Liste und gibt diese der Präsidentin oder dem Präsidenten oder auf Wunsch anderen Ratsmitgliedern weiter. Dies erleichtert die Ratsleitung. Diese Praxis ist nicht in die GO KR aufzunehmen. Es ist zwar höflich, wenn dies im Sinne einer gelebten Praxis weiterhin so gehandhabt wird. Allerdings ist es nicht notwendig, den Fraktionen vorzuschreiben, die Sprechenden vorgängig der Staatskanzlei zu melden. Im Übrigen wird in § 60 des Entwurfes das geltende Recht beibehalten.

§ 61 Bekanntgabe von Interessenbindungen (bisher § 45^{bis})

Diese Ergänzung der GO KR wurde durch den Kantonsrat am 29. Januar 2004 (GS 28, 15), in Kraft am 1. Mai 2004, beschlossen. Es handelt sich um eine der umstrittensten Bestimmungen der Zuger Parlamentsgeschichte. Sie führte massgeblich zum Scheitern der Parlamentsreform am 28. Juni 2001. Wir verweisen auf die Ausführungen des Regierungsrates in seiner Vorlage vom 8. April 2003 (Nr. 1108.1 - 11127) betreffend "Kleine Parlamentsreform, Änderungen der Geschäftsordnung des Kantonsrats auf Grund hängiger parlamentarischer Vorstösse nach der Ablehnung des Kantonsratgesetzes (KRG) am 28. Juni 2001". Es geht um folgende Modelle:

- Variante I: Offenlegungspflicht der Interessenbindungen mittels eines Registers beim Eintritt in den Kantonsrat;
- Variante II: Bekanntgabe von Interessenbindungen durch Ratsmitglieder, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission zu Geschäften äussern.

Der Regierungsrat hat in seiner Vorlage Nrn. 1108.1/.2 - 11127/28 (Kleine Parlamentsreform) die Registervariante I beantragt. Der Kantonsrat hat sich aber für die heute geltende Variante II entschieden. Sie hat sich bewährt und ist nicht mehr in Frage zu stellen. Leider hapert es bei der Umsetzung dieser wichtigen Vorschrift. Die Ratspräsidien und die Fraktionsleitungen werden eingeladen, regelmässig die Ratsmitglieder darauf aufmerksam zu machen. Selbstverständlich gilt diese Vorschrift auch für die Kommissionsarbeit (§ 25 Abs. 4).

Es gibt einen Zusammenhang zwischen der Bekanntgabe von Interessenbindungen und den Ausstandsgründen (§ 62). Da nur ganz wenige, genau umrissene Ausstandsgründe gelten werden, verlagert sich die Transparenz auf eine konsequente Bekanntgabe von Interessenbindungen. Beispiele: Das Votum der Lehrperson bei ihrer Lehrgesetzgebung, der kantonalen Mitarbeitenden bei ihrer Personalgesetzgebung, der Anwältinnen und Anwälte bei der Anwaltsgesetzgebung, des Vorstandsmitgliedes bei einem Kantonsbeitrag für seinen sozial tätigen Verein, der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer betreffend Siedlungsbegrenzungslinie neben ihrem Haus bei der Revision des Richtplanes etc.

§ 62 Ausstand (bisher keine Bestimmung)

Das geltende Recht sieht keine Ausstandsbestimmung vor. In der Praxis gibt es einen freiwilligen, nicht einheitlichen Ausstand. Ob ein Ausstand befolgt wird, kann im Einzelfall für den Ausgang einer Abstimmung oder Wahl entscheidend sein. Es besteht aufgrund vieler Rückfragen Unsicherheit, ob und allenfalls wann und in welcher Form der Ausstand gilt. Es sind neu Ausstandsvorschriften aufzunehmen.

Unvereinbarkeiten - ein "generalisierter" Ausstandsgrund

Vom Ausstand sind die Unvereinbarkeiten zu unterscheiden. Sie treten an die Stelle von Ausstandspflichten, wenn die Unabhängigkeit eines Ratsmitgliedes nicht nur im Einzelfall, sondern generell und von vornherein gefährdet ist. § 21 Abs. 2 der Kantonsverfassung schreibt vor, dass niemand gleichzeitig Mitglied des Kantonsrates, des Regierungsrates oder eines Gerichtes sein darf. § 21 Abs. 3 der Kantonsverfassung verbietet bestimmten Kader-Mitarbeitenden des Kantons, Mitglieder des Kantonsrates zu werden.

§ 62 Abs. 1 (Sehr wenige Ausstandsgründe)

Die Kommission Parlamentsreform 2001 hält in ihrem Bericht zutreffend fest (Vorlage Nr. 817.1 - 10300, S. 28): "Es entspricht dem Wesen der repräsentativen Demokratie, dass Parlamentsmitglieder Interessenvertretende sind. Ihr Wählerauftrag besteht ja wesentlich auch darin, die spezifischen Interessen einzelner Berufs- und Wirtschaftszweige wahrzunehmen und die Anliegen bestimmter gesellschaftlicher oder ideeller Gruppierungen, denen sie selber angehören, zu vertreten. Es würde den Wählerinnen und Wählern wenig nützen, wenn ihre Vertreterinnen und Vertreter im Parlament vom Entscheid über Fragen ausgeschlossen wären, zu deren Lösung sie doch gerade abgeordnet wurden. ... Nur wer von einem Geschäft ganz persönlich und unmittelbar betroffen ist, muss in den Ausstand. ..."

Der Regierungsrat hält in der Kleinen Parlamentsreform vom 8. April 2003 (Vorlage Nr. 1108.1 - 11127, S. 14 f.) fest: "Ein Teil der Kantone kennt (anders als der Bund) neben oder ohne Offenlegungspflicht eine Bestimmung über den Ausstand von Parlamentsmitgliedern. Dabei ist der Ausstand stets beschränkt auf den Fall, dass jemand (oder seine nächsten Angehörigen oder seine Auftraggeber) durch ein Geschäft höchst persönlich und unmittelbar betroffen ist. Bei der Behandlung generell-abstrakter Erlasse wird die Ausstandspflicht dagegen durchwegs verneint. ... Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Offenlegung von Interessenbindungen genügt und sich eine zusätzliche Bestimmung über den Ausstand erübrigt."

Das Bundesgericht hält im Entscheid BGE 123 I S. 108 fest: "Das Bundesgericht hielt nicht zuletzt auch aus diesem Grunde in BGE 111 1a 67 E. 3e fest, eine Ausstandspflicht im Prozess der demokratischen Willensbildung, zu welcher Abstimmungen im vom Volk gewählten Parlament gehören, treffe grundsätzlich nur diejenigen Behördemitglieder, welche am Ausgang der Abstimmung ein besonderes persönliches Interesse hätten ... Ein solches besonderes Interesse wird in den Kantonen bei Abstimmungen über personalrechtliche Erlasse und Beschlüsse für im Dienste des Kantons stehenden Parlamentarier im allgemeinen verneint."

In BGE 125 I 295 präzisiert das Bundesgericht: "Wie in BGE 123 I 97 ausgeführt, ergibt sich aus dem verfassungsmässig garantierten Stimmrecht, dass grundsätzlich allen Kantonsparlamentariern die gleichen Rechte zustehen müssen. Eine Schlechterstellung einzelner Parlamentarier oder Parlamentariergruppen durch den generellen Ausschluss von Bestimmungen über wesentliche Ratsgeschäfte, zu denen die personalrechtlichen Erlasse gehören, schwächt die Stimmkraft ihrer Wähler im Vergleich zu denjenigen Stimmberechtigten, die 'vollwertige Parlamentarier' gewählt haben. Das für demokratische Wahlen und Abstimmungen grundlegende Prinzip, dass jede Stimme im Ergebnis das gleiche Gewicht halten muss, die sogenannte Erfolgswertgleichheit der Stimmen, erfährt dadurch eine Einschränkung."

Diesen Ausführungen ist zuzustimmen. Ausstandsregeln sind sehr eng zu fassen. Sie greifen nur bei Wahlen oder Wahlbestätigungen für das betroffene Ratsmitglied. Solche Wahlen sind

das Kantonsratspräsidium, -vizepräsidium und die Stimmzählenden. Wahlbestätigungen beinhalten Wahlen, die der Regierungsrat bereits vorgenommen hat, so für die vom Kanton zu wählenden Mitglieder des Bankrates und der Revisionsstelle der Zuger Kantonalbank (§ 41 Bst. n der Kantonsverfassung). Es entspricht gängigem Rechtsverständnis, dass niemand sich selber wählen oder bestätigen kann. Kommissionsbestellungen sind auch Wahlen des Kantonsrates (§ 23 Abs. 1 des Entwurfes). Diese erfolgen regelmässig stillschweigend und sind unbestritten. Die Ausstandsfrage stellt sich im Regelfall nicht. Sollte eine Kommissionsmitgliedschaft umstritten sein, so haben dieses Ratsmitglied und die Gegenkandidatin bzw. der Gegenkandidat in den Ausstand zu treten.

§ 62 Abs. 2 (Ausdrücklicher Ausschluss weiterer Ausstandsgründe)

Andere Ausstandsgründe werden ausdrücklich ausgeschlossen. Eine weitergehende Lösung würde ein breites Feld von Auslegungsfragen öffnen. Es wäre nicht mehr klar, wann eine legitime Interessenvertretung vorliegt (kein Ausstand) und wann ein Ausstandsgrund. Beispiele für solche Unklarheiten: Müsste ein Mitglied des Drogen Forums Zug in den Ausstand treten, wenn ein Baukredit für diese Institution beraten wird? Oder muss nur ein Vorstandsmitglied in den Ausstand? Müssten bei der Beratung des Pensionskassengesetzes alle Ratsmitglieder, die der kantonalen Kasse angeschlossen sind, in den Ausstand? Der Grundsatz, dass im Kantonsrat legitime Interessen vertreten werden, darf nicht "verunklärt" werden. Keinesfalls darf ein genereller Ausstandsgrund für ganze Personengruppen eingeführt werden, sofern ein Ratsmitglied Interessen im debattierten Bereich vertritt (Beispiel: Lehrerinnen und Lehrer bei der Lehrergesetzgebung, Mitarbeitende des Kantons bei der Personalgesetzgebung). Hier gilt jedoch § 61 (Bekanntgabe von Interessenbindungen). Ein Entscheid, der in Verletzung der Ausstandsbestimmung zustande kommt, könnte beim Bundesgericht mit einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden (Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, SR 173.110). Selbstverständlich kann jedes Ratsmitglied von sich aus freiwillig in den Ausstand treten, wenn es findet, dass es durch ein Geschäft in besonders hohem Masse persönlich betroffen ist.

§ 62 Abs. 3 (Verlassen des Kantonsratssaales bei Ausstand)

Allein die Präsenz des ausstandspflichtigen Ratsmitgliedes im Plenum kann die Debatte beeinflussen, insbesondere aus Gründen der Kollegialität. Dieses Mitglied hat daher während der Debatte und der Wahl/Wahlbestätigung von Anfang an bis zum Ende den Kantonsratssaal zu verlassen. Aufgrund einer uneinheitlichen Praxis in der Vergangenheit ist dieser Grundsatz neu festzuhalten. Ebenfalls die Mitglieder des Regierungsrates verlassen während den Beratungen und während des Wahlaktes den Kantonsratssaal, sofern sie Kandidierende für das Landammannamt oder für das Statthalteramt sind. Der Ausstand ist im Protokoll zu vermerken (Abs. 4).

Ausstand bei Kommissionen und bei Fraktionen

Die Ausstandsbestimmungen beziehen sich auf die Kommissionen nur bei der Wahl der Stellvertretung der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 23 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfes). Es besteht keine Ausstandspflicht aufgrund der GO KR für Fraktionen, sofern ausstandspflichtige Geschäfte in den Fraktionen vorbesprochen werden. Sie können von sich aus eine solche vorsehen und - beispielsweise - die Regelung für den Kantonsrat auch für die Fraktion übernehmen. Fraktionsmitglieder können zudem freiwillig von sich aus in den Ausstand treten, sofern Wahlgeschäfte, die sie direkt betreffen, beraten werden (z.B. Wahl der Fraktionsleitungen).

§ 63 Ordnungsantrag (§ 46 Abs. 2)

§ 63 Abs. 1 (Wann und wie kann ein Ordnungsantrag gestellt werden?)

In der Praxis stellt sich die Frage, ob ein Ordnungsantrag mitten während eines Votums gestellt werden darf und der Sprechende sofort mit dem Votum aufhören muss. Praktischer Ablauf: Mitten während eines Votums wird das Wort verlangt, "Ordnungsantrag" gerufen und die oder der Votierende unterbricht sofort. Darauf wird über den Ordnungsantrag debattiert und abgestimmt. Zudem ist nicht klar, ob darüber diskutiert werden darf.

§ 50 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 4. November 1997 lautet: "Ein Ordnungsantrag kann jederzeit nach Abschluss eines Votums gestellt werden." Der Kommentar zu dieser Geschäftsordnung hält zutreffend fest (Hagmann/Horber, a.a.O., S. 112): "Ein Ordnungsantrag darf grundsätzlich jederzeit gestellt werden, wobei ein Redner sein Votum zunächst beenden darf. Ein solcher Antrag darf also nicht dazu ergriffen werden, um einem Redner ins Wort zu fallen. Wer abschweift oder sich ehrverletzend äussert, soll durch den Präsidenten ermahnt werden Ist ein Ordnungsantrag gestellt worden, so ist die Beratung nach Beendigung des zurzeit Sprechenden zu unterbrechen, d.h. Voten zum Beratungsgegenstand sind, jedenfalls vorerst, nicht mehr zulässig. Eine Diskussion über einen Ordnungsantrag soll kurz gehalten werden. Je nach Art des Antrages ... kann auf eine Diskussion überhaupt verzichtet und sofort abgestimmt werden. Anders als materielle Anträge ... müssen Ordnungsanträge nicht schriftlich eingereicht werden, sondern können mündlich vorgetragen werden." Diese zutreffenden Präzisierungen sind neu in § 63 Abs. 1 aufzunehmen, zumal Ordnungsanträge im Parlamentsablauf eine bedeutende Rolle spielen.

In der Empfehlung 8 des Büros des Kantonsrates vom 25. August 2005/29. Mai 2008 wird festgehalten, dass ein Ordnungsantrag sofort gestellt werden muss und zwar solange die beanstandete Ordnungswidrigkeit anhält. Dieser wichtige Grundsatz ist neu in § 63 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfes aufzunehmen.

§ 63 Abs. 2 (Gegenstand eines Ordnungsantrages)

In der Praxis ist unklar, was Gegenstand eines Ordnungsantrages ist. Dies wird im geltenden Recht nicht definiert. § 50 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 4. November 1997 regelt: "Ordnungsanträge sind Anträge, welche die Form der Verhandlung ... oder die Handhabung der Geschäftsordnung betreffen."

Es ist ein einfacher Grundsatz in die Geschäftsordnung aufzunehmen. Ein Ordnungsantrag liegt vor, wenn er den parlamentarischen Verfahrensablauf betrifft. Es geht um die Debatteordnung und somit um die Anwendung der Geschäftsordnung im Rahmen der Beratungen. Darunter können beispielsweise fallen (Paragraphen gemäss Entwurf): Antrag auf Schluss der Debatte (§ 68), Rückkommensantrag (§ 69), Bereinigung der Anträge (§ 74), Reihenfolge der Anträge (§ 75), Antrag auf Abstimmung unter Namensaufruf oder geheime Abstimmung (§ 80). Materielle Anträge zur Sache selbst fallen nicht unter die Ordnungsanträge.

§ 63 Abs. 3 (Ordnungsantrag: Sofortige Antwort auf Ausführung zu seiner Person)

Das geltende Recht (§ 46 Abs. 2) sieht vor, dass neben einem Ordnungsantrag das Wort ausserhalb der Reihenfolge zu erteilen ist, "wenn ein Mitglied des Rates die Beobachtung des Reglementes verlangt, ..., auf eine persönliche Bemerkung antworten oder einen Irrtum über

Tatsachen berichtigen will." Die Beobachtung des Reglements umfasst eben einen Ordnungsantrag und ist nicht speziell zu erwähnen. Die Berichtigung eines Irrtums über Tatsachen beinhaltet eine materielle Diskussion, die nicht Gegenstand eines Ordnungsantrages ist. Hingegen ist aus Gründen des Persönlichkeitsrechtes jedem Rats- oder Regierungsmitglied (auch Gericht) die Möglichkeit einzuräumen, bei "Ausführungen zu seiner Person" sofort zu antworten. Darunter fallen kritische Voten, die nicht das Sachthema selber betreffen, sondern sich gegen ein vorher votierendes Ratsmitglied **persönlich** richten. Es wird dabei ein Bezug zwischen Thema und Person geschaffen. Damit sind meistens persönliche, fachliche oder politische Angriffe gegen eine Person verbunden (z.B. "mangelnde Kompetenz", "Unsachlichkeit", "Willkür", "heuchlerisches Verhalten" etc.).

§ 64 Teilnahme der Präsidentin oder des Präsidenten an der Beratung (bisher § 47)

Nur redaktionelle Anpassungen des geltenden Rechts. Das Präsidium ist wie jedes Ratsmitglied berechtigt, sich an der Debatte zu beteiligen und Anträge zu stellen, ohne eine privilegierte Stellung bei der Reihenfolge der Votierenden zu geniessen. Die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident nimmt auf dem Stuhl der Präsidentin oder des Präsidenten Platz, während sie oder er spricht. Die Stellvertretung durch das Vizepräsidium erfolgt nur während des Votums der Präsidentin oder des Präsidenten und nicht für das ganze Geschäft.

§ 65 Ordnungsruf und Wortentzug (bisher § 48)

§ 65 Abs. 1 (Keine Redezeitbeschränkungen - parlamentarisches Rederecht)

Jahrelang bemängelte das Büro zu lange Voten. Konkrete Beanstandungen: Es werde nicht zur Sache gesprochen; die Voten seien ausschweifend; es würden dieselben Ausführungen mehrfach wiederholt; aus vorliegenden Vorlagen würden lange Passagen abgelesen. Der Bund kennt in Art. 44 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13) eine detaillierte Regelung, wer wann in welchem Verfahrensabschnitt wie lange - in Minuten ausgedrückt - sprechen darf. Im Kanton Zug wurden schon Motionen nach dem Bundesmodell vorbereitet. Sie erwiesen sich jedoch als so kompliziert, dass sie nicht eingereicht wurden.

Das Büro lehnt Redezeitbeschränkungen ab. Gründe: Die Redezeit kann je nach Komplexität des Geschäftes erheblich schwanken. Je nach Qualität der Ausführungen können sogar kurze Voten viel zu lange und lange Voten viel zu kurz sein. Ein kurzes Votum ist kein primäres Qualitätsmerkmal. Die Mitglieder des Kantonsrates haben zudem innerhalb der Geschäftsordnung ein Rederecht, das ein zentraler Grundsatz des Parlamentsrechtes ist. Der Sinn eines Kantonsrates liegt in der Debatte und im Austausch der verschiedenen Meinungen und Ansichten. Die Präsidentin oder der Präsident hat zu wachen, dass das Rederecht, ohne unterbrochen zu werden, ausgeübt werden kann (Hans Hagmann/Felix Horber, a.a.O., S. 113). Sie oder er allein darf Sprechende unterbrechen, nicht ein Ratsmitglied.

§ 65 Abs. 1 (Ordnungsruf des Präsidiums)

Das parlamentarische Rederecht gilt nicht uneingeschränkt: "Entfernt sich ein Redner allzu sehr vom Gegenstand der Beratung, so soll ihn der Präsident zur Sache mahnen." (§ 48 Abs. 1 des geltenden Rechts). Diese knappe und prägnante Formulierung ist beizubehalten. Da die Auslegung dieser Vorschrift immer wieder Anlass zu teils heftigen Auseinandersetzungen während den Kantonsratssitzungen gibt, ist eine Auslegungshilfe angebracht: Es ist nicht jedes ausführliche Votum zu sanktionieren. Das parlamentarische Rederecht umfasst auch die Mög-

lichkeit, sich detailliert und lange zu einem komplexen Geschäft zu äussern. Es müssen qualifizierte Verstösse vorliegen, damit das Präsidium intervenieren darf und muss. Anders ausgedrückt: Jemand spricht zu einem anderen Thema (nicht zur Sache) oder extrem langfädig (auschweifend), so dass die Anwesenden keinen roten Faden mehr sehen und nicht mehr folgen können. Die Voraussetzung "nicht zur Sache sprechen" kennt auch das Bundesrecht (Art. 34 Abs. 1 Bst. a des Geschäftsreglements des Ständerates vom 20. Juni 2003, SR 171.14, und Art. 39 Abs. 1 Bst. a desjenigen des Nationalrates vom 3. Oktober 2003, SR 171.13).

Das parlamentarische Rederecht gilt auch nicht bei Verletzung des parlamentarischen Anstandes, z.B. bei vulgärer Ausdrucksweise, ehrverletzenden oder menschenverachtenden Äusserungen und verbaler Polemik.

§ 65 Abs. 2 (Wortentzug für das Votum oder Geschäft - Zurückhaltung bei Sanktionen)

Im geltenden Recht (§ 48 Abs. 2) sind weitgehende Sanktionen vorgesehen, sofern ein Ordnungsruf nicht beachtet wird: Entzug des Wortes für den Rest der Sitzung oder Ausschluss aus der Sitzung. Dieser Entwurf geht weniger weit. Es ist lediglich ein Entzug für das laufende Votum oder Geschäft möglich. Beim Entzug des Wortes für das laufende Votum darf dieses nicht zu Ende geführt werden. Beim Entzug des Wortes für das Geschäft darf im nächstfolgenden Geschäft das Wort wieder ergriffen werden. Bei weiteren Verstössen im nächstfolgenden Geschäft durch dieselbe Person kann das Präsidium dieselben Sanktionen ergreifen. Das Präsidium soll situativ die Möglichkeit haben, je nach Schwere die eine oder andere Entzugsform zu wählen. Es hat dabei einen grossen Ermessensspielraum. In der Regel folgt der mildesten Sanktion bei wiederholten Vorstössen die nächstfolgende strengere Sanktion, dies aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips. Alle Sanktionen sind wegen des Eingriffes in die parlamentarischen Rederechte abschliessend und präzise aufzuführen. Die weitgehende Massnahme des Wortentzuges darf nicht leichthin getroffen werden.

Es ist generell bei Sanktionen gegen Ratsmitglieder grösste Zurückhaltung zu üben. Bei vom Volk gewählten, fehlbaren Ratsmitgliedern ist auf das partnerschaftliche Gespräch von Präsidium und Fraktionsleitungen und die entsprechende Einsicht des Ratsmitglieds zu setzen. Das betroffene Ratsmitglied kann gegen den Ordnungsruf oder den Wortentzug keine Einsprache erheben. Das Präsidium entscheidet endgültig. Dies lässt sich rechtfertigen, weil neu die Sanktionen weniger weit gehen als das geltende Recht. Zudem gilt es, ordnungspolizeiliche Grundsatzdiskussionen, die erfahrungsgemäss heftig geführt werden können, im Interesse eines effizienten Ratsbetriebes zu vermeiden. Ein Einspruchverfahren mit allenfalls anderem Entscheid des Rates würde die Akzeptanz des Ratspräsidiums leiden.

§ 66 Anträge (bisher § 50 Abs. 1 Sätze 1 und 2)

"Spezialfälle" Konkordate und Initiativen: Bei vereinzelt Geschäften beschränkt sich das Antragsrecht auf ein "Ja" oder "Nein". Beispiel: Bei einem Beitritt zu einem rechtssetzenden Konkordat (dessen Änderung oder Kündigung) kann nur das ganze Geschäft angenommen oder abgelehnt werden. Es findet beim Konkordatstext selber keine Detailberatung statt, weil ein Vertragsentwurf zur Debatte steht. Es wird jedoch durch die Voten im Kantonsrat meistens klar, unter welchen modifizierten Bedingungen dem Beitritt oder der Änderung zugestimmt würde. Ebenso kann eine eingereichte Verfassungs-, Gesetzesinitiative oder Standesinitiative nicht geändert werden. Es besteht nur die Möglichkeit eines Gegenvorschlags des Rates (§ 35 Abs. 6 der Kantonsverfassung).

§ 67 Ausscheidung von Anträgen ohne unmittelbaren Zusammenhang mit dem Beratungsgegenstand (bisher § 50 Abs. 1 Satz 3)

§ 67 Abs. 1 (der "unmittelbare Zusammenhang": Voraussetzung für die Ausscheidung)

Eine der kontroversesten Bestimmungen des geltenden Rechts lautet (§ 50 Abs. 1 Satz 3): "Anträge, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Beratungsgegenstand stehen, werden aus der Beratung ausgeschieden und im Motionsverfahren weiterbehandelt." Sie wird mit Präzisierungen im Entwurf übernommen. Wann liegt ein "unmittelbarer" Zusammenhang vor? Die Praxis ist gemäss Empfehlung 7 des Büros des Kantonsrates vom 25. August 2005/ 29. Mai 2008 streng. Es muss ein ganz direkter, thematischer Zusammenhang bestehen, somit eine Änderung, Streichung oder Ergänzung eines vorliegenden Antrages. Ein mittelbarer oder entfernter Zusammenhang reicht nicht aus. Auch der Sachzusammenhang für sich allein genügt nicht. Beispiel eines unzureichenden Sachzusammenhangs: Bei einer Teilrevision des Steuergesetzes ein Antrag zu einem Paragraphen des Steuergesetzes, der jedoch thematisch nicht zur Diskussion steht. Bei einer Aufweichung dieses strengen Grundsatzes bestünde die Gefahr, dass neue Bestimmungen zu wenig überlegt beschlossen würden, zu denen weder der Regierungsrat noch die vorberatende Kommission noch die Staatswirtschaftskommission Stellung nehmen könnten.

§ 67 Abs. 2 (Das Vorgehen zur Ausscheidung eines Antrages)

Das Verfahren zur Ausscheidung ist im geltenden Recht nicht genau geregelt (§ 50 Abs. 1 Satz 3, "... und im Motionsverfahren weiterbehandelt"). Es ist wie folgt zu präzisieren: Sofern ein Antrag ohne unmittelbaren Zusammenhang vorliegt, teilt dies die Präsidentin oder der Präsident dem Rat mit und beantragt dessen Ausscheidung. Auch ein Ratsmitglied kann einen entsprechenden Antrag stellen. Der Rat darf darüber eine kurze Debatte führen. Bleibt die Ausscheidung umstritten, insbesondere wenn ein entsprechender Gegenantrag vorliegt, entscheidet der Rat mit der Mehrheit der Stimmenden. Das Präsidium darf keinesfalls allein über umstrittene Ausscheidungen entscheiden. Bei Ausscheidung wird das antragstellende Ratsmitglied eingeladen, diesen Antrag in eine Motion oder in ein Postulat umzuarbeiten und auf dem üblichen Weg der Staatskanzlei einzureichen. Es steht dem Ratsmitglied frei, ob es einen solchen Vorstoss einreichen will. Der ausgeschiedene Antrag wird im laufenden Geschäft nicht mehr beraten. Das Ratsmitglied hat die freie Wahl, ob es im Rahmen von § 42 des Entwurfes die Motions- oder die Postulatsform wählen will. Entgegen dem Wortlaut des geltenden Rechts wird ein ausgeschiedener Antrag nicht "automatisch" eine Motion oder ein Postulat.

§ 67 Abs. 3 (Konkretisierung des unmittelbaren Zusammenhanges)

Es gibt folgende wichtigste Anwendungsfälle zum "unmittelbaren Zusammenhang":

- **Totalrevision** eines Erlasses
Hier steht der ganze Erlass zur Disposition des Kantonsrates. Es können unbeschränkt Anträge zum Thema des Gesetzes gestellt werden. Beispiel: Bei einer Totalrevision der Geschäftsordnung des Kantonsrates können alle organisatorischen und verfahrensrechtlichen Fragen des Kantonsrates Gegenstand der Beratung sein.
- **Teilrevision** eines Erlasses
Hier ist die Rechtslage komplexer, weil nur ein Teil des Erlasses zur verfahrensrechtlichen Disposition steht, nämlich im Umfang der Vorlage des Regierungsrates, des Ge-

richtes oder einer Kommission. Nur diese können Themen direkt in den Rat einbringen. Die anderen, in der Vorlage nicht erwähnten Paragraphen sind nicht Bestandteil der Vorlage. Auf solche Anträge darf nicht eingetreten werden, weil der "unmittelbare Zusammenhang" fehlt. Es gibt eine einfache Faustregel: Alle Themen, die im Bericht und Antrag des Regierungsrats oder der Gerichte an den Kantonsrat behandelt werden, können Gegenstand eines Antrages sein. Dabei spielt es keine Rolle, ob die antragstellende Behörde einen zustimmenden oder ablehnenden Antrag stellt, ob das Thema nur kurz oder ausführlich behandelt wird. Es spielt auch keine Rolle, ob das Thema nur im Bericht und nicht im Antrag aufgeführt ist: Das Thema steht zur Beratung offen. Die antragstellende Behörde kann jedoch nicht erst für die erste oder für die zweite Lesung neue Anträge zu neuen Themen, die in der ursprünglichen Vorlage überhaupt nicht erwähnt sind, einbringen. Dies wäre verspätet. Die Kommissionen könnten sich zu einem solchen späten Antrag gar nicht vorbereiten. Der ursprüngliche Bericht und Antrag würde dadurch erheblich verändert. Es ist auch nicht möglich, dass ein einzelnes Ratsmitglied - losgelöst von der Vorlage der antragstellenden Behörde und den dort aufgeführten Problemstellungen - ein völlig neues Thema in den Rat bringt. Es müsste diesbezüglich auf den Motionsweg verwiesen werden.

- **Vernehmlassungsergebnisse, parlamentarische Vorstösse in der Vorlage**

Sofern der Regierungsrat oder ein Gericht ein Thema nach seinem externen Vernehmlassungsverfahren aus der Vorlage entfernt und dort nicht mehr behandelt, ist es nicht Beratungsgegenstand im Kantonsrat. Sofern der Regierungsrat ein Thema aus der Vernehmlassung aufgreift, aber in der Vorlage ablehnend behandelt, ist es Beratungsgegenstand. Sofern in die Vorlage parlamentarische Vorstösse (auch Interpellationen) eingebaut sind, sind diese ebenfalls Beratungsgegenstand. Dies gilt auch dann, wenn ein Antrag auf Nichterheblicherklärung (Motionen, Postulate) gestellt wird. Es ist dabei irrelevant, wo Vernehmlassungsergebnisse und parlamentarische Vorstösse behandelt werden, nämlich im allgemeinen Teil des Berichtes oder bei der Kommentierung der einzelnen Paragraphen. Entscheidend ist: Die Thematik wird in der Vorlage behandelt. Regierungsrat oder Gericht haben sich mit dem Thema befasst und tragen ihre Vorstellungen dem Kantonsrat vor.

- **Zusammenhang mit unveränderten Paragraphen**

Der unmittelbare Zusammenhang besteht auch dann, wenn ein gemäss Vorlage unveränderter Paragraph materiell direkt mit einem Paragraphen zusammenhängt, der Gegenstand der Vorlage ist. Dies trifft besonders zu, wenn ein zu verändernder Paragraph auf einen anderen unveränderten Paragraphen verweist. Der unmittelbare Zusammenhang ist auch dann gegeben, wenn ein zu verändernder Paragraph ohne einen anderen unveränderten Paragraphen nicht verständlich oder nicht vollständig ist und nur beide zusammen Sinn machen. Bei der Umwandlung eines befristeten Gesetzes in ein unbefristetes oder umgekehrt oder bei einer Erstreckung einer bestehenden Befristung ist nur die Frage der Geltungsdauer - und nicht das ganze Gesetz - Gegenstand der Beratungen.

§ 67 Abs. 3 (das selbständige Antragsrecht der Kommissionen und des Büros)

Die Kommissionen inklusive das Büro haben gemäss § 39 Abs. 1 Ziff. 4 des Entwurfes ein selbständiges Antragsrecht (oder "Einbringungsrecht") an den Kantonsrat. Das Einbringungsrecht beinhaltet die Möglichkeit, von sich aus einen Bericht und Antrag zu jedem Geschäft beim Kantonsrat hängig zu machen. Es steht den Kommissionen folglich frei, "autonom", von sich aus, Anträge in den Kantonsrat einzubringen, die nicht Gegenstand der Regierungsrätlichen oder gerichtlichen Vorlage sind. Dieses Einbringungsrecht kann auch in

einem ablehnenden Antrag der Kommission an den Kantonsrat bestehen (Argument: "Der Kantonsrat soll darüber entscheiden, selbst wenn die Kommission dagegen ist"). Dies unterstreicht die starke verfahrensrechtliche Stellung der Kommissionen.

§ 68 Schluss der Debatte (bisher §§ 50 Abs. 2 und 3 und 52)

Aufhebung der gebundenen Debatte (bisher § 51): Im geltenden Recht besteht - neben dem Schluss der Debatte - die damit verwandte Möglichkeit der gebundenen Debatte. Danach kann ein Ratsmitglied nur einmal das Wort ergreifen und nicht länger als 10 Minuten sprechen. Mitgliedern, die zur Sache bereits gesprochen haben, darf das Wort nicht mehr erteilt werden. Diese Verfahrensart stellt eine Einschränkung des parlamentarischen Rederechtes dar. Sie wurde in den letzten Jahren nie angewendet und ist daher ersatzlos aufzuheben. Der "Schluss der Debatte" verfolgt zudem einen ähnlichen Zweck, nämlich die Debatte zu straffen.

Der geltende § 52 (missverständlich auch "Schluss der Debatte" genannt) wird ebenfalls ersatzlos gestrichen. Er regelt unnötig, wie vorzugehen ist, sofern das Wort bei einem Geschäft nicht mehr verlangt wird.

Der Schluss der Debatte bezweckt, die Beratung vorzeitig zu beenden und nur noch einem bestimmt umschriebenen Personenkreis Voten zu erlauben. Es handelt sich um eine Einschränkung des parlamentarischen Rederechtes. Diese Verfahrensverkürzung kann daher nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmenden beschlossen werden. Der Antrag darf bei einem konkreten Geschäft jederzeit gestellt und beschlossen werden (beim Eintreten für die Eintretensdebatte, bei der Detailberatung nur für den einzelnen Paragraphen, vgl. Abs. 2).

Der Personenkreis, der nach der Annahme des Antrages auf Schluss der Debatte noch sprechen darf, wird neu eingeschränkt und präzisiert. § 50 Abs. 3 des geltenden Rechts sieht weitere Gruppierungen vor, die danach sprechen dürfen (zur Aufklärung interpellierendes Mitglied, Mitglied mit Berichtigung Tatsachenirrtum, Antwort auf persönliche Bemerkung). Der Absatz ist ersatzlos zu streichen, weil er den Personenkreis Sprechender wieder erheblich öffnet und dadurch die Wirkung dieser Verfahrensverkürzung verpuffen lässt.

Neu wird Abs. 3 aufgenommen. Es muss sichergestellt werden, dass dieser Antrag nicht gleich zu Beginn der Debatte erfolgt und somit faktisch nur noch die Fraktionssprechenden zu Wort kommen. Die potenziellen Einzelsprechenden hätten nicht einmal die Chance, sich zu Wort zu melden.

§ 69 Rückkommensantrag (bisher §§ 53, 54 und 58)

§ 69 Abs. 1 (Voraussetzungen, Gegenstand, Zeitpunkt, zweistufiges Verfahren)

Voraussetzungen: Die Annahme eines Rückkommensantrages benötigt wie im geltenden Recht nur die Mehrheit der Stimmenden, somit kein qualifiziertes Mehr. Indem bereits in der ersten Lesung solche Anträge gestellt werden können, werden Anträge erst in der zweiten Lesung oder erst nach Abschluss des Geschäftes mit parlamentarischen Vorstössen vermieden. Ein Thema ist so rasch wie möglich abschliessend zu behandeln, nämlich so lange sich der Rat "akut" mit der Vorlage beschäftigt.

Gegenstand: Rückkommensanträge sind bei Entwürfen zu Gesetzen oder Beschlüssen (auf Paragraphen oder auf mehrere bezogen), beim Budget oder bei der Jahresrechnung (auf Abschnitte bezogen) möglich. Bei parlamentarischen Vorstössen hingegen sind sie ausgeschlossen. Grund: Es findet hier keine artikel- oder abschnittsweise Beratung statt, sondern nur eine Beratung und ein Entscheid über die Motions- oder Postulatsbegehren. Es gibt somit keinen früheren Beschluss, der wieder in Frage gestellt werden kann.

Spätester Zeitpunkt des Antrages: Es ist zu präzisieren, wann **spätestens** Rückkommensanträge eingereicht werden können. Es gibt drei Anwendungsfälle: Am Schluss einer ersten Lesung, am Schluss einer einzigen Lesung (vor der Schlussabstimmung) und am Schluss einer zweiten Lesung (vor der Schlussabstimmung). Bei der zweiten Lesung stehen jedoch nicht alle Beschlüsse der ersten Lesung für ein Rückkommen zur Disposition, sondern nur diejenigen, die aufgrund neuer Anträge in der zweiten Lesung zur Debatte stehen. Ein Rückkommensantrag ist in der Regel nach der jeweiligen Beratung sinnvoll, weil das beratene Geschäft in seiner Gesamtheit überblickt und eine materielle Unebenheit besser erkannt wird. Ein solcher Antrag kann jedoch während der Beratung jederzeit gestellt werden, somit auch früher als der oben aufgeführte, späteste Zeitpunkt. Nach der Schlussabstimmung (§ 73 Abs. 1 des Entwurfes) ist ein Geschäft abgeschlossen. Ein Rückkommensantrag ist nicht mehr möglich. Sofern eine Änderung am beschlossenen Erlass vorgesehen ist, ist das übliche Verfahren "von vorne" wieder einzuleiten (Bericht und Antrag an den Kantonsrat, parlamentarischer Vorstoss).

Zweistufiges Verfahren: Es handelt sich um ein zweistufiges Verfahren. Das Ratsmitglied begründet im ersten Schritt (in der Regel nur kurz), warum auf einen früheren Beschluss zurückzukommen ist. Darüber kann im Gegensatz zum geltenden Recht wegen der Bedeutung dieses Antrages debattiert werden. Zur Gutheissung des ersten Schrittes (formell, Rückkommen ja oder nein) braucht es die Mehrheit der Stimmenden. Sofern der Rückkommensantrag gutgeheissen wird, erfolgt im zweiten Schritt die materielle Beratung über den früher beschlossenen Paragraphen oder Abschnitt. Der Rat kann darüber wieder frei debattieren. Dasjenige Ratsmitglied, das erfolgreich Rückkommen beantragt hat (1. Schritt), kann jetzt einen materiellen Antrag stellen und begründen (2. Schritt). Zur Gutheissung des materiellen Antrages reicht wieder die Mehrheit der Stimmenden.

§ 69 Abs. 2 (Antrag, eine Abstimmung zu wiederholen)

Der Rückkommensantrag kann materielle oder formelle Gründe beinhalten (vgl. Empfehlung 8 des Büros des Kantonsrates vom 25. August 2005/29. Mai 2008). Ein Ratsmitglied kann beispielsweise aufführen, dass das frühere Abstimmungsergebnis materiellem Bundesrecht widerspreche (materiell). Der Antrag, eine Abstimmung sei zu wiederholen, ist jedoch sofort zu stellen. Sofern dieser Antrag unbestritten ist, muss nicht formell darüber abgestimmt werden. Andernfalls genügt auch hier die einfache Mehrheit der Stimmenden. Es kann unmittelbar danach am besten beurteilt werden, ob durch unklares Handaufheben oder durch fehlerhafte Zählweise das Resultat nicht richtig festgestellt wurde. Es gilt auch zu vermeiden, dass infolge eines behaupteten falschen Ergebnisses deutlich später nochmals abgestimmt wird und ein anderes Resultat wegen Meinungsänderungen entsteht.

§ 70 Schlussredaktion (neu)

§ 70 Abs. 1 (Aufhebung der Redaktionskommission)

Die Redaktionskommission wird mit dem Inkrafttreten der neuen GO KR aufgehoben, obwohl sie ausgezeichnet arbeitet. Die Gründe: Die Direktionen und die Gerichte haben in den vergangenen Jahren in den Direktions- und Gerichtssekretariaten Juristinnen und Juristen angestellt, die Erfahrung in der Gesetzesredaktion haben. Auf der Staatskanzlei ist ein spezialisierter "Gesetzestechniker" tätig. Es liegen auf Bundes- und auf kantonaler Ebene Leitfäden zur Ausarbeitung von Erlassen vor. Redaktionelle Unklarheiten haben zudem häufig einen materiellen Bezug zur Vorlage. Es ist daher neu das Kommissionspräsidium für die Schlussredaktion zuständig. Die Landschreiberin bzw. der Landschreiber und die Protokollführerin bzw. der Protokollführer des Kantonsrates sind Fachpersonen bezüglich Gesetzesredaktion und sprachlichen Feinheiten. Sie müssen durch das Kommissionspräsidium beigezogen werden. Es steht diesem frei, zusätzlich die "Gesetzestechnikerin"/ den "Gesetzestechniker" beizuziehen.

§ 70 Abs. 1 (Weitgehende Kompetenzen des Kommissionspräsidiums)

Gemäss geltendem Recht hat die Redaktionskommission "alle Änderungen dem Kantonsrat vorzulegen" (§ 20 Abs. 1). Dies ist zu kompliziert und wird in der Praxis nicht angewendet. Die meisten redaktionellen Unstimmigkeiten sind untergeordneter Art. Sie werden auf dem "Kleinen Dienstweg" direkt zwischen der Redaktionskommission und der Staatskanzlei geregelt. In Zweifelsfällen wird die Direktion beigezogen. Neu bereinigt das Kommissionspräsidium unter Beizug der oben aufgeführten Fachleute die Schlussredaktion in eigener Kompetenz. Es unterbreitet nur noch wichtige oder umstrittene Bereinigungen dem Kantonsrat zum Entscheid (Abs. 2 Ziff. 3). Es handelt sich häufig um solche im Grenzbereich zwischen materieller Änderung und redaktioneller Bereinigung.

§ 70 Abs. 2 Ziff. 1 (Anpassungen an die sprachliche Gleichstellung von Frau und Mann)

Der Regierungsratsbeschluss vom 20. April 1999 betreffend sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann sieht im Wesentlichen vor (Ziff. 1): "Die kantonale Verwaltung hat in allen Dokumenten, die sich nicht an Einzelpersonen richten, Frau und Mann sprachlich gleich zu behandeln. Dies gilt nicht für Teilrevisionen bestehender rechtssetzender Erlasse, in denen bis anhin nur die männliche Form verwendet wurde." Dieser Beschluss wurde damals im Einvernehmen mit der Redaktionskommission getroffen. Fazit: Sofern ältere Erlasse teilrevidiert werden, in denen nur die männliche Form verwendet wird, ist - unabhängig vom Umfang der Revision - auch im revidierten Teil die männliche Form zu verwenden. Damit wollte man vermeiden, dass im selben Erlass teils die (frühere) männliche Form und teils beide Formen verwendet werden, was zu Auslegungsschwierigkeiten führen könnte. Dies ist in der GO KR zu ändern, damit nicht jahrzehntelang Gesetze vorliegen, die keine weiblichen Formen aufweisen. Das Kommissionspräsidium erhält neu die Kompetenz, bei Teilrevisionen die sprachliche Gleichstellung im gesamten Text vorzunehmen. Damit wird dem übergeordneten Bundesverfassungsrecht nachgelebt, das die Gleichstellung von Frau und Mann vorschreibt (Art. 8). Der Regierungsrat wird eingeladen, bei Teilrevisionen in seinen Vorlagen an den Kantonsrat von sich aus diese Anpassung für den ganzen Erlass vorzunehmen. Analoges gilt bei Verordnungen im regierungsrätlichen Kompetenzbereich.

§ 70 Abs. 2 Ziff. 4 (Verfahren bei "eindeutigen redaktionellen Mängeln", die erst nach der Schlussabstimmung festgestellt werden)

Folgender redaktionelle Fall ist gemäss bisherigen Praxis neu zu regeln: Nach der Schlussabstimmung durch den Kantonsrat werden im Erlass "eindeutige redaktionelle Mängel" festgestellt. Die Staatskanzlei unterbreitet diese dem Kommissionspräsidium unter Einbezug der Direktion oder des Gerichtes zum Entscheid. Das Kommissionspräsidium korrigiert den Erlass ohne Einbezug des Kantonsrates. Es orientiert den Kantonsrat durch einen kurzen, schriftlichen Bericht. Der Kantonsrat nimmt davon Kenntnis. Es ist ein strenger Massstab bei diesen Korrekturen "auf dem kleinen Dienstweg" nach der Schlussabstimmung anzulegen. Sollten hingegen die redaktionellen Mängel bedeutsam sein, dürfen sie nicht auf diese vereinfachte Weise behoben werden. Eine allfällige Korrektur stünde in diesem Fall dem Kantonsrat zu. Das Geschäft müsste durch das Kommissionspräsidium wieder in den Kantonsrat eingebracht werden. Sollten sich sogar Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Kommissionspräsidium und dem Regierungsrat bzw. dem Gericht bei redaktionellen Fragen ergeben, ist das Geschäft nach der Schlussabstimmung wieder dem Kantonsrat - nur in diesem Punkte - zu unterbreiten.

§ 71 Zweite Lesung (bisher § 55)**§ 71 Abs. 1 (Wenige Geschäfte mit zwei Lesungen)**

Zwei Lesungen für Verfassungsänderungen und formelle Gesetze: § 44 Satz 2 der Kantonsverfassung lautet: "... Kein Gesetzesvorschlag kann definitiv angenommen werden, bevor derselbe in zwei Sitzungen, zwischen welchen ein Zeitraum von wenigstens zwei Monaten liegen soll, durchberaten wird." Dadurch wird bezweckt, dass ein Gesetz erst nach zweimaliger reiflicher und sorgfältiger Beratung wegen seiner generell-abstrakten Bedeutung verabschiedet wird. Eine Verfassungsrevision wird gemäss konstanter Praxis ebenfalls zwei Lesungen unterstellt, auch wenn dies in der Kantonsverfassung nicht ausdrücklich verlangt wird. Grund: Eine Verfassungsrevision ist in der Erlasshierarchie höher anzusiedeln als ein formelles Gesetz und bedarf wegen ihrer Tragweite besonderer Umsicht. Dies ist nachzuführen.

Zwei Lesungen für Volksinitiativen: Der Kantonsrat behandelt alle Volksinitiativen (Verfassungs-, Gesetzes- und Standesinitiativen) und allfällige Gegenvorschläge gemäss bisheriger Praxis in zwei Lesungen, selbst wenn dies in der Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Der Entwurf zur GO KR ist auch diesbezüglich zu ergänzen. Grund: In der Regel betreffen Initiativen die Verfassung und formelle Gesetze, für die ohnehin zwei Lesungen auf Verfassungsebene vorgeschrieben sind.

Zwei Lesungen für Volksinitiativen zu Kantonsratsbeschlüssen: Volksinitiativen können auch Kantonsratsbeschlüsse im engeren Sinne betreffen (vgl. Erörterungen vorne unter § 42 Abs. 1). Eine solche Initiative ist gemäss § 35 Abs. 1 der Kantonsverfassung zulässig. Vorbehalt der Verfassung gemäss § 35 Abs. 1 (letzter Satz): "Ausgenommen sind Beschlüsse, die ausschliesslich in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallen." Damit Kantonsratsbeschlüsse Gegenstand einer Initiative sein können, müssen sie dem fakultativen Referendum gemäss § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung unterstehen. Dies betrifft allgemeinverbindliche Kantonsratsbeschlüsse und Ausgabenbeschlüsse mit betragsmässigen Mindestgrenzen gemäss § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung. Zwei Lesungen sind ebenfalls für solche Initiativen zu Kantonsratsbeschlüssen vorzusehen. Grund: Initiativen zu Kantonsratsbeschlüssen werden in der Verfassung den Initiativen zu Gesetzen gleichgestellt (§ 35 Abs. 1).

§ 71 Abs. 3 (Nur noch eine einzige Lesung für alle anderen Kantonsratsbeschlüsse)

Was ein Kantonsratsbeschluss genau ist, wird vorne unter § 42 Abs. 1 des Entwurfes kommentiert. Die allgemein-verbindlichen Kantonsratsbeschlüsse und die Ausgabenbeschlüsse unterstehen nicht der verfassungsrechtlichen Verpflichtung, zwei Lesungen durchzuführen. Der Kantonsrat hat für diese von sich aus in der geltenden GO KR zwei Lesungen vorgesehen. Daran ist nicht mehr festzuhalten. Diese Beschlüsse sind inhaltlich, rechtlich und formell in der Regel weniger komplex als formelle Gesetze. Es gibt erfahrungsgemäss bei diesen wenige Anträge auf die zweite Lesung. Zudem kann in unserer schnelllebigen Zeit mit einer einzigen Lesung mindestens ein Monat Verfahrenszeit eingespart werden. Grundsatz für Kantonsratsbeschlüsse: Nur noch eine einzige Lesung.

Eine einzige Lesung gibt es - wie bis anhin - für die einfachen Kantonsratsbeschlüsse, die neu ausdrücklich in die GO KR aufgenommen werden. Unter "einfach" fallen alle Beschlüsse, die nicht dem fakultativen Referendum unterstehen. Beispiele: Ausgabenbeschlüsse unter der Limite für das fakultative Referendum; Geschäfte, die abschliessend durch die Verfassung oder das Gesetz in die Kompetenz des Kantonsrates delegiert wurden wie Geschäftsordnungen. Vgl. zur Definition dieses Beschlusses die Ausführungen unter § 42 Abs. 1 des Entwurfes.

§ 71 Abs. 3 (Ausnahmsweise zwei Lesungen bei Kantonsratsbeschlüssen)

Sollte es sich ausnahmsweise um einen komplexen Beschlussesentwurf oder um einen solchen mit hohen Kosten handeln, steht es dem Rat frei, ausnahmsweise zwei Lesungen zu beschliessen. Dabei ist der Kantonsrat nicht an eine Frist von zwei Monaten zwischen den beiden Lesungen gemäss Kantonsverfassung gebunden. Er kann hier eine kürzere Frist festsetzen (geltendes und neues Recht: an der nächsten Sitzung).

Motion von Gregor Kupper betreffend Abkürzung der Frist zwischen der ersten und der zweiten Lesung bei der Beratung von Gesetzen vom 5. Mai 2011 (Vorlage Nr. 2048.1 - 13773)

Die obige Motion wurde am 26. Mai 2011 an den Regierungsrat überwiesen. Da das Büro für Bericht und Antrag zur Totalrevision der GO KR zuständig ist und die Motion damit zusammenhängt, wird sie vom Büro bearbeitet. Das Motionsbegehren lautet: "Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Änderung von § 44 Satz 2 der Kantonsverfassung (BGS 111.1) und von § 55 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (BGS 141.1) vorzulegen, wonach die zweite Beratung einer Gesetzesvorlage frühestens 50 Tage (und nicht wie bisher zwei Monate) nach Abschluss der ersten Lesung stattfinden kann."

Der Motionär führt im Wesentlichen an, dass durch die Frist von zwei Monaten zwischen der ersten und der zweiten Lesung gemäss § 44 Satz 2 der Kantonsverfassung die ohnehin schon lange Behandlungsdauer unnötig verlängert wird. Das Büro stimmt dem Motionär zu. Es kann vorkommen, dass wegen wenigen oder gar nur einem einzigen fehlenden Tag die zweite Lesung auf die drittnächste Sitzung verschoben werden muss.

Einen Schritt weiter als der Motionär: Aufhebung von § 44 Satz 2 der Verfassung

Das Büro stimmt dem Grundanliegen des Motionärs zu und beantragt die Erheblicherklärung der Motion. Es geht sogar einen Schritt weiter. Es schlägt dem Kantonsrat vor, in einer separaten, späteren Vorlage § 44 Satz 2 der Verfassung ersatzlos aufzuheben, nämlich: "Kein Geset-

zesvorschlag kann definitiv angenommen werden, bevor derselbe in zwei Sitzungen, zwischen welchen ein Zeitraum von wenigstens zwei Monaten liegen soll, durchberaten worden ist."

Diese verfahrensrechtliche Bestimmung gehört nicht in die Kantonsverfassung. Nach deren Aufhebung würde die Pflicht von zwei Lesungen und damit die Frist von mindestens zwei Monaten zwischen zwei Lesungen entfallen. Bei einer nächsten, anderen Verfassungsrevision (terminlich noch unbekannt) ist diese Aufhebung als separates Teilelement "mitzunehmen". Der Regierungsrat wird eingeladen, sich diese Verfassungsrevision vorzumerken und zu gegebener Zeit dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu unterbreiten. Für diese Aufhebung ist nicht bereits jetzt eine eigene Verfassungsvorlage auszuarbeiten. Eventuell kann die Erledigungsfrist von drei Jahren für diese erheblich erklärte Motion nicht eingehalten werden (§ 47 Abs. 1 des Entwurfes). Nötigenfalls ist danzumal eine Fristerstreckung zu beantragen (§ 47 Abs. 2).

Was ist dem Kantonsrat bezüglich GO KR vorzuschlagen, falls das Volk dieser Aufhebung von § 44 Satz 2 der Kantonsverfassung zustimmen sollte? § 71 Abs. 2 der GO KR ist zu revidieren, dass für alle dort aufgeführten Geschäfte die zweite Lesung nicht mehr frühestens in zwei Monaten, sondern bereits an der nächstfolgenden Sitzung möglich ist (bei Verfassungsänderungen, Volksinitiativen und formellen Gesetzen). An zwei Lesungen sollte jedoch für diese bedeutungsvollen Geschäfte festgehalten werden. Bis es soweit ist, gilt wegen der Verfassungsbestimmung von § 44 Satz 2 weiterhin § 71 Abs. 2 des Entwurfes mit mindestens zwei Monaten zwischen den beiden Lesungen.

Antrag:

- 1. Die Motion von Gregor Kupper betreffend Abkürzung der Frist zwischen der ersten und der zweiten Lesung bei der Beratung von Gesetzen vom 5. Mai 2011 (Vorlage Nr. 2048.1 - 13718) sei erheblich zu erklären.**
- 2. Der Regierungsrat wird darüber hinaus eingeladen, bei nächster Gelegenheit eine Vorlage zur ersatzlosen Aufhebung von § 44 Satz 2 der Kantonsverfassung dem Kantonsrat zu unterbreiten. Gleichzeitig ist eine Änderung der GO KR dem Kantonsrat vorzulegen, wonach nach der Aufhebung von § 44 Satz 2 durch die Stimmberechtigten die zweite Lesung bei Verfassungsänderungen, Volksinitiativen und Gesetzen bereits an der nächsten Kantonsratssitzung möglich ist.**

§ 72 Neue Anträge für die zweite Lesung (bisher § 56)

Abs. 1 (Fristen für neue Anträge)

Die Fristen für die Einreichung und für die Zustellung der neuen Anträge für die zweite Lesung entsprechen den anderen, analogen Fristen (§ 41 Abs. 2 Zustellung der Vorlagen, § 44 Abs. 1 Einreichung von Motionen/Postulaten, § 50 Abs. 1 Einreichung von Interpellationen).

Das bereinigte Ergebnis der ersten Lesung ist durch die Staatskanzlei den Ratsmitgliedern gemäss § 71 Abs. 4 des Entwurfes spätestens am 20. Tag vor der Sitzung (drittletzter Freitag, sechs Tage früher als nach geltendem Recht) zuzustellen. Diese Zustellung erlaubt es den Ratsmitgliedern, sich aufgrund einer bereinigten Fassung Gedanken über einen allfälligen Antrag für die zweite Lesung zu machen. Ein solcher muss spätestens am 16. Tag vor der Sitzung (drittletzter Dienstag, sechs Tage früher als nach geltendem Recht) bei der Staatskanzlei eingereicht werden. Die Staatskanzlei versendet diese Anträge spätestens am 13. Tag vor der Sitzung (zweitletzter Freitag, drei Tage früher) den Ratsmitgliedern. So bleibt genügend Zeit,

sich ab zweitletztem Samstag vor der Sitzung mit einem Antrag auf die zweite Lesung auseinanderzusetzen.

Diese Fristen sind für die Staatskanzlei (Ausfertigung des Ergebnisses der ersten Lesung) knapp, falls eine zweite Lesung bereits an der nächsten Kantonsratssitzung stattfinden sollte. Gemäss § 71 Abs. 3 des Entwurfes sollten solche zweiten Lesungen - eine Sitzung danach - nur noch ausnahmsweise stattfinden. In diesem seltenen Falle stünden den Ratsmitgliedern nur vier Tage zur Verfügung (Samstag bis und mit Dienstag), um einen Antrag zu formulieren. Erfahrungsgemäss machen sich Ratsmitglieder bereits nach der ersten Lesung Gedanken über einen Antrag auf die zweite Lesung und nicht erst nach Vorliegen der bereinigten Fassung der ersten Lesung.

§ 72 Abs. 2 (Weitere Anträge mit unmittelbarem Zusammenhang zum neuen Antrag: Keine Frist einhalten)

Einleitend ist festzuhalten, dass eine Vorlage in der zweiten Lesung nur noch im Umfange von neuen Anträgen beraten wird. Sofern kein neuer Antrag eingereicht wird, ist das Ergebnis der ersten Lesung definitiv.

§ 56 Abs. 2 des geltenden Rechts lautet: "Anträge, welche mit neuen Anträgen zusammenhängen, können ohne Beachtung der Zehntagesfrist auch noch anlässlich der zweiten Beratung gestellt werden." Wann ein "Zusammenhang" mit dem neuen Antrag vorliegt, war häufig kontrovers. Neu wird präzisiert, dass ein "unmittelbarer" Zusammenhang vorliegen muss. Diese Formulierung gilt für vergleichbare Verfahrensfragen in der ganzen Vorlage (§§ 46 Abs. 1 und 67 Abs. 1). Diese Voraussetzung ist streng auszulegen. Grund: Es handelt sich hier um die zweite Lesung. Der Kantonsrat darf nicht an der Sitzung durch neue Vorschläge überrascht werden und unvorbereitet einen Beschluss knapp vor der Schlussabstimmung fassen. Der an der Sitzung gestellte Antrag muss sich thematisch direkt auf den fristgerecht gestellten, neuen Antrag beziehen. Sofern dieser unmittelbare Zusammenhang nicht besteht, ist der Antrag aus dem Verfahren zu weisen. Es steht dem Ratsmitglied frei, eine Motion einzureichen.

§ 73 Schlussabstimmung und Behördenreferendum (bisher § 59)

§ 73 Abs. 1 (Wann erfolgt eine Schlussabstimmung?)

Eine Schlussabstimmung findet nicht nur bei Gesetzen, referendumpflichtigen und einfachen Kantonsratsbeschlüssen statt, sondern gemäss ständiger Praxis auch bei Verfassungsänderungen (neu aufgenommen). Bei Geschäften hingegen, die keine Erlasse sind, erfolgt keine Schlussabstimmung. Darunter fallen die parlamentarischen Vorstösse. Ebenfalls beim Budget ist keine Schlussabstimmung nötig, weil am Schluss der Beratung über die durch den Regierungsrat gestellten Anträge ohnehin einzeln beschlossen wird (1. Genehmigung des Budgets, 2. Genehmigung der Leistungsaufträge, 3. Genehmigung des Budgets der Interkantonalen Strafanstalt Bostadel, 4. Höhe des Steuerfusses etc.). Es gibt ebenfalls keine Schlussabstimmungen bei Volksinitiativen, da diese nur angenommen oder abgelehnt werden können, hingegen bei Gegenvorschlägen dazu.

§ 73 Abs. 2 (neu Schlussabstimmung nach Sachgebieten getrennt)

Es gibt drei Varianten, wie Erlasse während des parlamentarischen Verfahrens aufgeteilt werden können:

Variante 1: Definitive Aufteilung einer Vorlage

Während des ganzen Verfahrens kann der Kantonsrat eine Vorlage mit einfachem Mehr in sachlogisch abgegrenzte Themen aufteilen. Jede Vorlage enthält eine eigene Vorlage- und Laufnummer der Staatskanzlei. Die Schlussabstimmung erfolgt für die aufgeteilten Vorlagen getrennt. Das Referendum kann gegen die einzelne Vorlage ergriffen werden. Die Stimmberechtigten stimmen über die einzelne Vorlage separat ab, soweit das Behördenreferendum beschlossen oder das Referendum ergriffen wurde. Sie können bei einem Referendum gegen beide Vorlagen zweimal Ja, zweimal Nein, einmal Ja und einmal Nein, einmal Nein und einmal Ja stimmen. Diese Variante ist - als Selbstverständlichkeit - nicht besonders in der GO KR zu regeln.

Variante 2: neu Aufteilung einer Vorlage nur an der Schlussabstimmung

Diese neue Variante muss mit der Mehrheit der Stimmenden beschlossen werden. Danach wird die Vorlage nur für die Schlussabstimmung aufgeteilt, bleibt aber im Übrigen als Einheit bewahrt. Anders ausgedrückt: Sie wird vor der Schlussabstimmung auseinandergenommen und danach sofort wieder zusammengefügt. Gründe für diese Möglichkeit: Es kann sich im Verlaufe der Beratung herausstellen, dass wegen eines einzelnen oder einiger weniger Paragraphen die ganze Vorlage in der Schlussabstimmung gefährdet ist. Dabei kommen in der Regel zuerst der umstrittene und danach der unbestrittene Teil der Vorlage zur Abstimmung. Wenn der umstrittene Teil abgelehnt wird, hat das Auswirkungen auf das Gesamtpaket. Der Rat muss dann die Möglichkeit haben, auch den unbestrittenen Teil abzulehnen. Der Kantonsrat kann für die Schlussabstimmung beschliessen:

Erste Abstimmung: Nur den umstrittenen Teil (ja oder nein).

Zweite Abstimmung: Die ganze Vorlage ohne den umstrittenen Teil (ja oder nein).

Nach der Schlussabstimmung wird die Vorlage wieder vereint. Die ganze Vorlage untersteht dem fakultativen oder dem Behördenreferendum. Es wird den Stimmberechtigten - sofern das Referendum zustande kommt - als Ganzes unterbreitet. Beim fakultativen Referendum muss für das Ganze Unterschriften gesammelt werden. Diese neue Variante ist in die GO KR aufzunehmen. Damit soll vermieden werden, dass eine einzelne grosse Vorlage nur wegen eines einzelnen Punktes in der Schlussabstimmung vollständig abgelehnt wird. Generell: Es sind dem Kantonsrat möglichst viele verfahrensrechtliche Variationsmöglichkeiten einzuräumen.

Es muss bei dieser Variante geprüft werden, ob sich eine Vorlage inhaltlich sinnvoll aufteilen lässt und nicht willkürliche, auseinandergerissene Gesetzesfragmente entstehen. Häufig besteht ein Gleichgewicht innerhalb eines Gesetzes, das durch das "Auseinanderreißen" in Teilverordnungen aus dem Lot gerät. Beispiel: Bei einer Steuergesetzrevision gibt es ausgewogene Erleichterungen für natürliche und für juristische Personen. Sofern die Vorlage aufgeteilt und nur ein Teil - beispielsweise der Teil für natürliche Personen - gutgeheissen wird, gibt es eine Verzerrung der ganzen Revision. Bei solchen Verzerrungen käme diese Variante nicht in Betracht. Beispiel für eine mögliche Aufteilung: Beim neuen Kantonsratsgesetz 2001 hätte über die heftig umstrittene Bekanntgabe von Interessenbindungen separat und über das ganze übrige Gesetz separat (ohne Bekanntgabe von Interessenbindungen) abgestimmt werden können.

Variante 3: Aufteilung einer Vorlage gemäss § 34 Abs. 6 der Kantonsverfassung, Aufteilung nur für eine allfällige Volksabstimmung

§ 34 Abs. 6 der Kantonsverfassung lautet: "Dem Kantonsrat steht das Recht zu, ein Gesetz oder einen Beschluss in seiner Gesamtheit oder nach Sachgebieten getrennt zur Abstimmung vorzulegen." Bei dieser Variante bleibt eine Vorlage bis und mit Schlussabstimmung eine Einheit. Nach der Schlussabstimmung kann der Kantonsrat mit der Mehrheit der Stimmenden beschliessen, für das Referendum (bei einem Behördenreferendum) oder für das allfällige Referendum (bei einem fakultativen Referendum) die Vorlage aufgeteilt dem Volk zu unterbreiten. Dies macht bei einer unbestrittenen Vorlage, mit einzelnen heftig umstrittenen Paragraphen, Sinn. Das Volk kann somit bei dieser aufgeteilten Vorlage zweimal Ja sagen, oder zweimal Nein, oder einmal Ja (beim unbestrittenen Teil) und einmal Nein (beim bestrittenen Teil) oder - unwahrscheinlich - einmal Nein (beim unbestrittenen Teil) und einmal Ja (beim bestrittenen Teil). Diese Variante ist in der Verfassung bereits geregelt.

Die Varianten 2 und 3 lassen sich kombinieren: Es kann sowohl eine Aufteilung nur bei der Schlussabstimmung (Variante 2) wie auch eine Aufteilung für eine allfällige Volksabstimmung (Variante 3) beschlossen werden.

§ 73 Abs. 3 (Behördenreferendum)

In § 34 Abs. 4 der Verfassung ist "von einem Drittel der Mitglieder des Kantonsrates" die Rede, damit das Behördenreferendum zustande kommt, in der geltenden GO KR "von einem Drittel **aller** Mitglieder des Kantonsrates". Gemeint ist verfassungsrechtlich nicht ein Drittel der anwesenden, sondern ein Drittel **aller 80** Ratsmitglieder, somit von mindestens 27 Mitgliedern. Es ist an der bisherigen Regelung festzuhalten.

5.3.4. Abstimmungen

§ 74 Bereinigung der Anträge (bisher § 60)

§ 74 Abs. 1 (Klare Festlegung des Abstimmungsverfahrens)

Der geltende § 60 wird - redaktionell bereinigt - übernommen. Es gehört zu den komplexesten Aufgaben der Ratsleitung, die richtige Reihenfolge für die einzelnen Abstimmungen festzulegen. Davon kann das Endresultat abhängen, insbesondere bei verschiedenen Antragsstufen wie Haupt-, Änderungs- und Unteränderungsanträgen. Dies erfordert allenfalls eine formelle Bereinigung eines Antrages im Einvernehmen mit dem antragstellenden Ratsmitglied. Die Ratsleitung hat vor der Abstimmung deutlich und langsam, eventuell wiederholend, die Anträge dem Rat vorzulegen und das ganze Abstimmungsverfahren auf allen Antragsstufen zu erklären. "Die Bestimmungen sollen ein korrektes Verfahren ermöglichen und eine freie und unverfälschte Willenskundgabe sicherstellen. ... Gerade bei Abstimmungen mit mehreren Anträgen können die Parlamentarier erst aufgrund des konkret festgelegten Vorgehens die Tragweite ihres eigenen Abstimmungsverhaltens abschätzen" (Hans Hagmann/Felix Horber, a.a.O., S. 123).

§ 74 Abs. 2 (Vorgehen bei umstrittenem Verfahren)

Das geltende Recht ist bei umstrittenem Verfahren nicht klar (§ 60 Satz 2): "Allfällige Einwendungen gegen diese Vorschläge werden sofort erledigt." Daher folgende Präzisierung: Sofern ein Ratsmitglied mit dem Abstimmungsverfahren nicht einverstanden ist, hat es sich sofort zu

Wort zu melden und seinen Vorschlag kurz zu begründen. In einem ersten Schritt versuchen die Ratsleitung und das betreffende Ratsmitglied, sich über das Vorgehen zu einigen. Sofern dies möglich ist und kein weiteres Ratsmitglied dagegen Einwendungen anmeldet, wird nach diesem gemeinsamen Vorschlag vorgegangen. Andernfalls kann über diesen Ordnungsantrag (vgl. § 63 des Entwurfes) im Rat eine kurze Diskussion geführt werden. Danach stimmt der Rat über das Abstimmungsverfahren ab. Es steht somit dem Ratspräsidium nicht zu, bei einer unvereinigten Einwendung aus dem Rat nach seinem eigenen Abstimmungsverfahren vorzugehen. Der Kantonsrat hat die Verfahrenshoheit.

§ 75 Reihenfolge der Anträge (bisher § 61)

§ 75 Abs. 1 (Unteränderungs-, Änderungs- und Hauptanträge)

Mehrere Anträge verschiedener Stufen (Grundsatz der "sukzessiven Elimination"): Bei dieser schwierigen, verfahrensrechtlichen Ausgangslage liegen mehrere Anträge verschiedener hierarchischer Stufen vor, nämlich Unteränderungs-, Änderungs- und Hauptanträge. Die Ratsleitung hat jeden Antrag einer bestimmten hierarchischen Stufe zuzuordnen. Es werden nur Anträge derselben Stufe einander gegenübergestellt. Dabei erfolgt das Bereinigungsverfahren immer von unten nach oben. Es werden die Unteränderungsanträge vorerst einander gegenübergestellt. Der obsiegende Unteränderungsantrag wird materiell in die nächst höhere Stufe eingebaut, nämlich in die Änderungsanträge. Diese werden wieder einander gegenübergestellt. Der obsiegende Änderungsantrag wird in die Hauptänderungsanträge eingebaut. Diese Hauptänderungsanträge werden wieder einander gegenübergestellt, bis es einen obsiegenden Hauptantrag gibt. Die Abstimmungsfrage lautet dabei auf allen gleichen Stufen jeweils: "Wollt ihr Antrag X oder Antrag Y oder (sofern vorhanden) Antrag Z annehmen?"

§ 75 Abs. 2 (Kriterien für die Einstufung der Anträge)

Nach welchen Kriterien ist ein Antrag den drei Stufen zuzuordnen? § 61 Abs. 1 der geltenden GO KR regelt diese Frage nicht. Art. 79 Abs. 2 des eidgenössischen Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10) lautet: "Die Abstimmungsreihenfolge der Anträge ist dabei so auszugestalten, dass von Anträgen mit der kleinsten inhaltlichen Differenz schrittweise bis zu denjenigen mit der grössten Differenz aufgestiegen werden kann." Diese Formulierung entspricht der Praxis im Kanton Zug, die folgenden Grundsatz anwendet: Sofern ein Antrag inhaltlich nur eine Präzisierung oder eine Modifikation eines anderen Antrages beinhaltet, diesen aber nicht inhaltlich wesentlich in Frage stellt, ist dieser "kleinere" Antrag dem andern "grösseren" unterzuordnen. Es ist neu ein einprägsames Zuteilungskriterium in die GO KR aufzunehmen. Sinnvollerweise wird - auch im Interesse der Harmonisierung der verschiedenen Rechtsebenen - die Bundesregelung übernommen.

Kein Kriterium für die Einteilung auf die verschiedenen Stufen ist, wer den Antrag gestellt hat (Regierungsrat, Kommission, Einzelmitglied) oder zu welchem Zeitpunkt ein Antrag gestellt wird. Massgebend ist der materielle Inhalt der einzelnen Anträge (Teilmenge eines andern).

Anwendungsbeispiel für die Einstufung von Anträgen

Diese komplexe Einteilung in Stufen mag folgendes Beispiel illustrieren:

Antrag 1, Regierungsrat: Der Regierungsrat stellt dem Kantonsrat den Antrag, einem Organisator für einen internationalen, kulturellen Anlass im Kanton Zug (Opernarien der Welt) einen einmaligen Beitrag von 2 Millionen Franken auszurichten.

Es werden folgende Gegenanträge eingereicht:

Antrag 2: Der Beitrag sei auf 3 Millionen Franken zu erhöhen. Im Übrigen Zustimmung zum Regierungsrat.

Antrag 3: Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates. Der Beitrag sei nur dann auszurichten, falls das musikalische Angebot nicht nur auf Opernarien, sondern ebenfalls auf internationale zeitgemässe Musik ausgerichtet wird.

Antrag 4: Zustimmung zu Antrag 3. Nicht nur Opernarien. Es darf jedoch neben den Opernarien nur nationale und nicht internationale zeitgemässe Musik aufgeführt werden.

Bei dieser Ausgangslage ist vorerst zu klären, welches musikalische Angebot an diesem Anlass gezeigt wird. Erst dann kann der Rat entscheiden, ob überhaupt ein Beitrag zu sprechen ist und allenfalls wie hoch der Kantonsbeitrag sein soll. Es wird nach dem oben aufgeführten Kriterium ausgegangen, wonach von den Anträgen mit der kleinsten inhaltlichen Differenz zu denjenigen mit der grössten Differenz aufgestiegen wird, Daraus resultieren zwei von unten nach oben bereinigte Hauptanträge.

1. Abstimmung (Unteränderungsanträge): Gegenüberstellung der Anträge 3 und 4, ob an diesem Anlass neben Opernarien nur nationale oder nur internationale zeitgemässe Musik aufgeführt werden darf. Der Antrag 3 obsiegt. Sofern zeitgemässe Musik aufgeführt wird, muss diese international sein.

2. Abstimmung (Änderungsanträge): Gegenüberstellung des obsiegenden Antrages 3 (Opernarien und internationale zeitgemässe Musik) gegen den Antrag des Regierungsrates (nur Opernarien). Der Antrag des Regierungsrates obsiegt. Nur Opernarien.

3. Abstimmung (Hauptanträge): Die musikalischen Spezifikationen stehen nun fest. An diesem Anlass werden nur Opernarien aufgeführt. Umstritten ist jedoch die Höhe des kantonalen Beitrages. Ist ein solcher von 2 Millionen (Antrag 1 Regierungsrat) oder ein solcher von 3 Millionen Franken (Antrag 2) auszurichten. Diese beiden Anträge werden direkt einander gegenübergestellt. Es obsiegt der Antrag 1 des Regierungsrates.

§ 75 Abs. 3 (Mehr als zwei, einander ausschliessende Anträge derselben Stufe)

Sofern mehr als zwei, einander ausschliessende Anträge derselben Stufe eingereicht werden, gilt weiterhin das Verfahren der direkten, gleichzeitigen Gegenüberstellung **aller** Anträge gleicher Stufe. Dieses Vorgehen gilt nicht nur bei mehreren Hauptanträgen, sondern auch bei mehreren Änderungs- und Unteränderungsanträgen.

Dieses Verfahren wird in Art. 79 des eidgenössischen Parlamentsgesetzes unter "Eventualabstimmung" geregelt, ebenso in der Marginalie zu § 61 der geltenden GO KR. Von dieser im Kanton ungebräuchlichen Terminologie ist abzusehen, um keine Verwirrung mit den Eventualanträgen zu schaffen (§ 76 des Entwurfes).

§ 75 Abs. 4 (Antrag, am geltenden Recht festzuhalten)

Wann soll ein Antrag zur Abstimmung kommen, der keine Änderung des geltenden Rechts, sondern an der bisherigen Rechtslage festhalten will? Das Büro hält in seiner Empfehlung 10 vom 25. August 2005/29. Mai 2008 fest: "Im Rahmen einer Gesetzesrevision sehen zwei oder mehr Anträge materielle Änderungen des geltenden Rechts vor und ein einzelner Antrag will keine Änderung des geltenden Rechts. **Empfehlung:** Es sind vorerst die Anträge zu bereinigen, die eine Änderung des materiellen Rechts vorsehen. Es steht dann fest, wie die neue Regelung aussehen könnte. Diese bereinigte Regelung ist dem Antrag gegenüberzustellen, am geltenden Recht festzuhalten."

Diese Empfehlung des Büros ist wegen ihrer grossen praktischen Bedeutung neu aufzunehmen. Sie ist sinnvoll: Bevor ein Ratsmitglied sich über die Grundsatzfrage entscheiden kann, ob es am geltenden Recht festhalten oder einer Revision zustimmen möchte, muss es wissen, was wie geändert wird. Über den Antrag mit einer "Nulllösung" ist am Schluss abzustimmen.

§ 75 Abs. 5 (Abstimmungsreihenfolge bei gleichrangigen Anträgen)

Das geltende Recht (§ 61 Abs. 2 am Schluss) enthält bereits diese Regelung, die redaktionell überarbeitet wird. Da in der Regel die Anträge des Regierungsrates zeitlich als erste gestellt werden (allenfalls der Gerichte), gelangen sie als erste in der Reihenfolge zur Abstimmung.

§ 76 Eventualanträge (bisher keine Bestimmung)

"Eventualanträge" werden in der Zuger Praxis gelegentlich eingereicht, selbst wenn sie in der geltenden GO KR nicht erwähnt werden (nicht zu verwechseln mit "Eventualabstimmung" gemäss § 75 Abs. 3 des Entwurfes). Eine frühere Bestimmung der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug ist wörtlich in den Entwurf aufzunehmen. Hans Hagmann/Felix Horber (a.a.O., S. 125 f.) umschreiben auch die kantonale Praxis zutreffend: "Eventualanträge beziehen sich auf das künftige (noch nicht behandelte) Ergebnis einer Abstimmung zu einem anderen Antrag, mit dem sie also 'verknüpft' sind. Es wird ein Antrag gestellt für den Fall, dass ein anderer Antrag angenommen oder abgelehnt wird. Nur wenn diese Situation, d.h. dieses Abstimmungsergebnis eintritt, kommt der Eventualantrag zur Abstimmung. Eventualanträge können sich sowohl auf Vorgehens- wie auch auf materielle Fragen beziehen."

§ 77 Teilung der Abstimmungsfrage (bisher § 62)

Die beiden Bestimmungen im geltenden § 62 sind nicht klar. Grundsatz: Es dürfen in einer Abstimmungsfrage nicht unterschiedliche Themen enthalten sein, die sich aufteilen lassen. Um eine staatsrechtliche Terminologie bei Initiativen zu verwenden, darf "die Einheit der Materie" auch im Parlamentsrecht nicht verletzt werden. Dies könnte zu einer Verfälschung der Willensäusserung der Ratsmitglieder führen. Ob eine Abstimmungsfrage aufgeteilt werden kann, richtet sich nach folgendem Kriterium, das verschiedentlich im Entwurf verwendet wird (§§ 46 Abs. 1, 67 Abs. 1, 72 Abs. 2): Ist der "unmittelbare Zusammenhang" zwischen den Teilfragen so eng, dass die Aufteilung zu sinnlosen Ergebnissen führen würde? Anders gefragt: Bedingen sich die Teilfragen gegenseitig dermassen intensiv, dass durch eine Aufteilung Wesenselemente der Abstimmungsfrage verloren gehen? Ist die Antwort "Ja", erfolgt keine Aufteilung der Abstimmungsfragen, bei einem "Nein" erfolgt sie.

§ 78 Berechnung der Mehrheit (bisher § 63 Abs. 1, Satz 3 und Abs. 2 Satz 2)

Der wichtige Grundsatz zur Berechnung der Mehrheit bei Abstimmungen ist für die gesamte Geschäftsordnung in einem eigenen Paragraphen festzulegen und nicht "versteckt" in einem anderen (§ 63 Abs. 1 Satz 3 des geltenden Rechts). Materiell wird vom geltenden Recht nicht abgewichen, nur redaktionell. Es gilt immer die Mehrheit der Stimmenden, ausser es sei ausdrücklich etwas anderes in der Geschäftsordnung vorgesehen.

Der Begriff "absolutes Mehr" wird im geltenden § 63 Abs. 1 Satz 3 (auch anderswo) für Abstimmungen verwendet. Davon ist neu abzusehen. Dies schafft Verwirrung bei der Abgrenzung zum "einfachen Mehr der Stimmenden" oder zur "Mehrheit der Stimmenden", wobei letzteres in der neuen GO KR für Abstimmungen verwendet wird. Das "einfache Mehr der Stimmenden" steht im Gegensatz zum "qualifizierten Mehr der Stimmenden" (z.B. Zwei-Drittel-Mehrheit der Stimmenden). Das "absolute Mehr" hingegen steht im Gegensatz zum "relativen Mehr" und ist terminologisch bei Majorzwahlen zu verwenden (vgl. §§ 84 ff des Entwurfes; § 53 ff. des Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 28. September 2006, BGS 131.1, bezüglich Majorzwahlen).

§ 79 Stimmabgabe (bisher § 63)

§ 79 Abs. 1 (Keinen Zwang zur Stimmabgabe oder zu einer bestimmten Stimmabgabe)

Diese Bestimmung wird ausgedehnt von der zwangsfreien Stimmabgabe an sich (geltendes Recht) auf eine zwangsfreie **bestimmte** Stimmabgabe (neu). Dieser wichtige Grundsatz gilt auch gegenüber der eigenen Fraktion. Kein Ratsmitglied darf angehalten werden, überhaupt abzustimmen (sofern er sich enthalten will), aber auch nicht, in einer bestimmten Art abzustimmen. Die demokratisch gewählten Ratsmitglieder haben einen Eid oder ein Gelöbnis abgelegt (§ 5 des Entwurfes) und sind allein diesem verpflichtet.

79 Abs. 1 (Geltendes Recht aufgehoben: Stimmabgabe bei Anträgen verschiedener Stufen)

§ 63 Abs. 1 Satz 2 des geltenden Rechts lautet: "Die Zustimmung zu einem Änderungsantrag verpflichtet nicht, zum Änderungsantrag zu stimmen und ebenso wenig setzt die Annahme des Änderungsantrages die Genehmigung des Hauptantrages voraus." Diese Regelung ist selbstverständlich und kann gestrichen werden. Jedes Ratsmitglied kann bei jedem Antrag auf jeder Stufe frei stimmen.

§ 79 Abs. 3 (Immer Ermittlung der Mehrheit und der Minderheit)

Das geltende Recht sieht vor, dass das Gegenmehr nur auf Anordnung der Präsidentin oder des Präsidenten oder auf Verlangen Antragstellender aufzunehmen ist (§ 63 Abs. 3). Es ist neu der Ratsleitung eine klare und einfache Handhabung vorzugeben. Aus Transparenzgründen soll immer eine Ermittlung der Mehrheit und der Minderheit erfolgen. Die Öffentlichkeit soll genau wissen, wie viele Ratsmitglieder für bzw. gegen eine Vorlage sind. Dies ist auch eine Respektfrage gegenüber Minderheiten. Diese Ermittlung ist bei Erlassen, die dem obligatorischen und dem fakultativen Referendum unterstehen, ohnehin nötig. Die Mehrheit und die Minderheit im Kantonsrat werden in Abstimmungsbroschüren zahlenmässig angegeben. Da nicht vorab feststeht, ob das fakultative Referendum ergriffen wird, muss vorsorglich das Stimmenverhältnis bei allen referendumsfähigen Erlassen immer klar sein.

§ 80 Abstimmung unter Namensaufruf; geheime Abstimmung (bisher § 64)

§ 80 Abs. 1 (Unterschiedliche Quoren bei Namensaufruf und geheimer Abstimmung)

Das geltende Recht sieht mindestens 20 zustimmende Mitglieder für eine Abstimmung unter Namensaufruf oder eine geheime Abstimmung vor. Das Quorum von 20 beim Namensaufruf ist beizubehalten. Wichtiger Grundsatz: Das Abstimmungsverhalten im Kantonsrat ist in der Regel aus Transparenzgründen sichtbar. Dies zeigt sich bereits bei § 10 Abs. 3 des Entwurfes, wonach das Abstimmungsverhalten der einzelnen Ratsmitglieder bei den elektronischen Abstimmungen veröffentlicht wird. Hingegen ist die geheime Abstimmung zu erschweren und das Quorum auf die Mehrheit der Stimmenden zu erhöhen. Diese Abstimmungsart soll eine Ausnahme bleiben. Die geheime Abstimmung widerspricht einem modernen Verständnis eines transparenten Ratsbetriebes. Sie ist gerechtfertigt, wenn bei einer sensiblen Vorlage von ausser Druck auf die Ratsmitglieder ausgeübt wird und die unverfälschte, persönliche Willensbekundung dadurch erschwert wird.

§ 80 Abs. 2 (Ablauf beim Namensaufruf)

Folgender Ablauf hat sich in der Praxis bewährt und ist nicht weiter zu normieren: Die Landschreiberin oder der Landschreiber ruft aufgrund der Präsenzliste in alphabetischer Reihenfolge jedes Ratsmitglied auf. Dieses antwortet mit "Ja" oder "Nein" oder erklärt, sich der Stimme zu enthalten. Die Landschreiberin oder der Landschreiber hält direkt in der Präsenzliste die Stimmabgabe oder Enthaltung bei jedem Ratsmitglied schriftlich fest oder vermerkt Abwesenheiten. Die Stimmenzählenden und die Protokollführerin oder der Protokollführer wirken unabhängig voneinander bei der Ermittlung des Resultates mit. Sie tauschen am Schluss des Namensaufrufes die Ergebnisse aus. Bei allfälligen unterschiedlichen Ergebnissen werden diese bereinigt und zu einem konsolidierten Resultat zusammengeführt.

Einfluss der neuen elektronischen Abstimmungsanlage auf den Namensaufruf und die geheime Abstimmung

Der Namensaufruf und die geheime Abstimmung werden auch bei einer neuen elektronischen Abstimmungsanlage beibehalten. Bei einem Namensaufruf wird die Anlage nicht eingesetzt. Selbst wenn die Anlage das Abstimmungsverhalten jedes Mitglied auf dem Tableau festhält, kommt dies nicht einem Namensaufruf gleich. Der Namensaufruf mit seiner einzelnen, akustisch geäusserten Willenskundgebung hat eine weitergehende publizistische und politische Wirkung als ein noch so transparentes elektronisches Tableau. Bei geheimen Abstimmungen kann offengelassen werden, ob traditionell Abstimmungszettel verwendet werden oder ob die neue Anlage mit einem Zusammenzug von "Ja" oder "Nein" eingesetzt wird. Sofern die Abstimmungsanlage per Knopfdruck nur das Total "Ja" und das Total "Nein" zeigt, kommt dies einer geheimen Abstimmung gleich.

§ 82 Verfahren bei Begnadigungen

Die Prüfung der Begnadigungsgesuche und der Bericht und Antrag an den Kantonsrat erfolgen gemäss § 19 Abs. 2 Ziff. 1 des Entwurfes durch die engere Justizprüfungskommission. Das Eintreten erfolgt nach geltendem und nach neuem Recht ohne Diskussion in geheimer Abstimmung. Wie soll die anschliessende Beratung über das Ausmass der Begnadigung erfolgen? Der Datenschutzbeauftragte ersucht zu prüfen, ob Begnadigungen grundsätzlich unter Aus-

schluss der Öffentlichkeit gemäss § 36 Abs. 2 des Entwurfes erfolgen. Dies geht zu weit, weil die Kontrolle der Öffentlichkeit auch für diese Geschäfte spielen muss. Es ist einzuräumen, dass bei Begnadigungen der Persönlichkeitsschutz eine grosse Rolle spielt. Es ist neu ein Mittelweg einzuschlagen. Anstelle einer Sitzung unter Ausschluss der Öffentlichkeit sollen wenigstens die Abstimmungen über das Ausmass der Begnadigung gemäss § 80 des Entwurfes geheim erfolgen, nicht aber die weiterhin öffentlichen Beratungen über das Ausmass der Begnadigung. Es handelt bei diesen sehr seltenen Geschäften um sensible Beratungen mit grosser Auswirkung für Verurteilte. Es soll jedes Ratsmitglied ohne öffentliche Beeinflussung nur seinem Gewissen verpflichtet geheim über das Ausmass der Begnadigung abstimmen können. Dem Rat steht es zudem offen, bei persönlichkeitsrechtlich besonders delikaten Begnadigungen im Einzelfall für das ganze Geschäft den Ausschluss der Öffentlichkeit gemäss § 36 Abs. 2 des Entwurfes zu beschliessen.

5.3.5. Wahlen

§ 83 Vorbereitung der Wahl der Landschreiberin oder des Landschreibers (neu)

Die Wahl der Landschreiberin oder des Landschreibers erfolgt durch den Kantonsrat (§ 41 Bst. m der Kantonsverfassung). Die Vorbereitung bis zur Neuwahl ist jetzt nicht geregelt. 1997 und 2010 wurden verschiedene Verfahren durchgeführt. 2010 einigten sich das Büro und der Regierungsrat auf folgende gemeinsame Wahlvorbereitungen: Sie verabschiedeten einvernehmlich einen Ausschreibungstext. Eine Arbeitsgruppe des Büros und des Regierungsrates nahm die Vorevaluation der Kandidierenden vor und schied wenig Geeignete aus dem weiteren Verfahren aus. Die Vorstellungsgespräche mit den engsten Kandidierenden sowie ergänzende Tests wurden vor dem gesamten Büro und Regierungsrat - miteinander - durchgeführt. Büro und Regierungsrat berieten und beschliessen danach an separaten Sitzungen. Um die Selbständigkeit und die Gleichwertigkeit beider Organe zu unterstreichen, unterbreiteten das Büro und der Regierungsrat dem Kantonsrat zwei separate Wahlvorlagen.

Dieses Vorgehen hat sich 2010 bewährt und ist neu in die GO KR aufzunehmen. Die Landschreiberin bzw. der Landschreiber ist aufgrund des Kooperationsmodelles (vgl. § 4a Abs. 3 Bst. a des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998, BGS 153.1) die gemeinsame Stabsstelle des Regierungsrates und des Kantonsrates. Dieses partnerschaftliche Vorgehen sieht einen gleichen Einfluss der beiden Gewalten bei der Wahlvorbereitung vor.

Es wären noch andere parlamentarische Zuständigkeiten für die Wahlvorbereitungen möglich:

Variante Justizprüfungskommission: So könnte die Wahlvorbereitung der Justizprüfungskommission in Zusammenarbeit mit dem Regierungsrat obliegen. Ihr obliegt bereits die Vorbereitung der Wahl der Ombudsperson und deren Stellvertretung, die Wahl der Mitglieder, der Präsidentin oder des Präsidenten und der Stellvertretung der Schätzungskommission (§ 19 Abs. 2 Bst. d des geltenden Rechts; gleich geregelt im Entwurf). Eine analoge Gesetzesbestimmung ist bei der Wahl der oder des Datenschutzbeauftragten vorgesehen (Revision des Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000, BGS 157.1, zur Zeit noch hängig).

Variante Spezialkommission: Gemäss Parlamentsreform 2001 sollte diese Vorbereitung eine Spezialkommission in Kontaktnahme mit dem Regierungsrat treffen (§ 41 Abs. 1 des Entwurfes zum Kantonsratsgesetz). Die Kommission Parlamentsreform meinte, dass "die Landschreiberwahl über die Frage der fachlichen Kompetenz hinaus auch eine politische Dimension hat und für den Kantonsrat von grosser Tragweite ist. Aus diesem Grund sollen die faktisch zweifellos

mitentscheidenden Wahlvorbereitungen ... weder beim Regierungsrat noch bei der - nicht proportional zur Parlamentsstärke zusammengesetzten - Ratsleitung (bisher Büro) liegen" (S. 61 des Berichtes der Kommission Parlamentsreform, Vorlage Nr. 817.1 - 10300).

Gegen diese beiden obigen Varianten spricht, dass das Büro im Rahmen dieser Revision rechtlich erheblich gestärkt werden soll (§ 7 Abs. 2 des Entwurfes). Die Landschreiberin oder der Landschreiber wird entgegen früherer Praxis in erster Linie nach fachlichen und nicht nach politischen Kriterien evaluiert, so dass das vorbereitende Organ (Büro) nicht parteipolitisch zusammengesetzt sein muss. Sie oder er ist zudem die Stabsstelle des Büros und der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 4a Abs. 3 Bst. a des Organisationsgesetzes, BGS 153.1). Büro und Präsidium haben daher eine entscheidende Rolle bei der Auswahl ihrer Stabsstelle auszuüben.

§ 84 Geheime Wahlen; absolutes Mehr (bisher § 67)

§ 84 Abs. 1 (Parlamentarische Wahlen - Anwendungsbereich)

Der Kantonsrat wählt gemäss Kantonsverfassung (KV):

- seine Präsidentin oder seinen Präsidenten für zwei Jahre (§ 40 KV)
- seine Vizepräsidentin oder seinen Vizepräsidenten für zwei Jahre (§ 40 KV)
- die Stimmzählenden für zwei Jahre (§ 40 KV), Stellvertretung der Stimmzählenden bei Verhinderungen (§ 10 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfes)
- die Mitglieder und Präsidien der Kommissionen (§ 23 Abs. 1 des Entwurfes)
- die Frau Landammann oder den Landammann für zwei Jahre (§ 46 KV)
- die Statthalterin oder den Statthalter für zwei Jahre (§ 46 KV)
- die hauptamtlichen Richterinnen und Richter in jedem Gericht aus den Mitgliedern des betreffenden Gerichts für sechs Jahre (§ 41 Bst. I Ziff. 2 KV)
- die Präsidentin oder den Präsidenten des Kantonsgerichtes, des Strafgerichtes, des Obergerichtes und des Verwaltungsgerichtes aus den Mitgliedern des Gerichts für sechs Jahre (§ 41 Bst. I Ziff. 3 und 4 KV)
- ausserordentliche Ersatzmitglieder der Gerichte (§ 41 Bst. I Ziff. 5 KV)
- die Landschreiberin oder den Landschreiber für vier Jahre (§ 41 Bst. m KV)
- die Ombudsperson und eine Stellvertretung für vier Jahre (§ 12 Abs. 1 des Ombudgesetzes vom 27. Mai 2010, BGS 156.1)
- Mitglieder der kantonalen Schätzungskommission, Präsidium und Stellvertretung für vier Jahre (§ 61 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes gemäss Änderung vom 30. Juni 2011, BGS 721.11)
- Zurzeit hängig: Die Datenschutzbeauftragte oder den Datenschutzbeauftragten für vier Jahre gemäss Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1).

§ 84 Abs. 2 (Berechnung des absoluten Mehrs - Majorzwahlen)

Das Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 28. September 2006 (WAG; BGS 131.1) kommt bei den parlamentarischen Wahlen nicht zur Anwendung. Das WAG gilt für Wahlen an der Urne. Es handelt sich im Kantonsrat um Majorzwahlen. Das absolute Mehr berechnet sich wie folgt: Die leeren und ungültigen Stimmen (§ 84 Abs. 2 des Entwurfes) fallen nicht in Betracht, d.h., sie werden vorab ausgeschieden. Alle gültigen Stimmen werden bei der Wahl durch zwei geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl ist das absolute Mehr. Sofern beispielsweise die Teilung die Zahl 36 ergibt, ist die nächst höhere Zahl und somit das absolute Mehr 37. Bei der Teilungs-

zahl 36.5 ist das absolute Mehr 37. Beispiel: Eingegangene Stimmzettel 75, leer 1, ungültig 2, in Betracht fallend 72, absolutes Mehr 37 (36 + 1).

Spezialfall: Wahl von zwei oder mehr Personen in dieselbe Behörde (Majorzwahlen)

Die Wahl von zwei oder mehreren Personen in dieselbe Behörde gab häufig Anlass zu Unsicherheiten. Beispiele: Wahl der beiden Stimmzählenden, Wahl der hauptamtlichen Richterinnen und Richter aus den vom Volk gewählten Mitgliedern des Gerichtes. Hier erfolgt die Wahl für jeden einzelnen Sitz auf einem einzelnen, leeren Wahlzettel (eine einzige leere Linie) durch handschriftlichen Eintrag. Es kann (muss aber nicht) oben auf dem leeren Wahlzettel aufgeführt werden, wer für das Amt kandidiert. Die Linie bleibt selbstverständlich leer.

Beispiele:

- Stimmzählerin/-zähler 1, Kandidatin der X-Fraktion, Frau Muster; Stimmzählerin/-zähler 2, Kandidat der Y-Fraktion, Herr Musterli;
- Hauptamtliche Richterin bzw. hauptamtlicher Richter 1 des Obergerichtes, Kandidatin der Y-Fraktion, Frau Meier etc.

Dies erleichtert die Stimmabgabe der Ratsmitglieder. Es kann auf diesen Hinweis der Kandidatur und der antragstellenden Fraktion auf dem Wahlzettel verzichtet werden, um sich nicht dem Vorwurf der Beeinflussung auszusetzen. In diesem Falle wird zu Beginn jeder einzelnen Wahl mündlich bekanntgegeben, welche Fraktion welchen Antrag stellt. Beispiele: Die X-Fraktion stellt den Antrag, als Stimmzählerin 1 Frau Muster zu wählen; die Y-Fraktion stellt den Antrag, als Stimmzähler 2 Herrn Musterli zu wählen etc. Für die Berechnung des absoluten Mehrs wird gleich vorgegangen, wie im oberen Abschnitt. Allfällige Gegenkandidaturen müssen auf dem einzelnen Stimmzettel handschriftlich aufgeführt werden. Gegenkandidaturen können von Ratsmitgliedern mündlich beantragt werden. Dies ist aber nicht zwingend nötig. Eine wählbare Gegenkandidatur kann auch ohne entsprechenden Antrag direkt auf die leere Linie gesetzt werden. Kurz: Es gibt keinen Listenstimmenproporz. Es handelt sich um Majorzwahlen für jeden einzelnen Sitz.

§ 84 Abs. 4 (Losziehung bei parlamentarischen Wahlen)

Es ist umstritten, bei welcher "Stimmgleichheit" (§ 67 Abs. 2 Satz 2 der geltenden GO KR) das Los durch die Präsidentin oder den Präsidenten zu ziehen ist. In einem Wahlverfahren können bereits beim einzigen Wahlgang (bei nur zwei Kandidierenden) oder bei verschiedenen Wahlgängen, somit bei drei oder mehr Kandidierenden, "Stimmgleichheiten" entstehen. Es ist in § 84 Abs. 4 des Entwurfes zu präzisieren, dass das Los immer dann zu ziehen ist, wenn wegen Stimmgleichheit die Wahl (bei zwei Kandidierenden) oder einzelne Wahlgänge (bei mehreren Kandidierenden) nicht mehr fortgesetzt werden kann. Es gibt bei der Losziehung drei wichtige Anwendungsfälle:

Wichtigster Anwendungsfall: Zwei Kandidierende mit derselben Stimmenzahl

Es kandidieren nur zwei Personen und sie haben genau dieselbe Stimmenzahl. Beispiel: Kandidatin A hat 37 Stimmen und Kandidat B hat ebenfalls 37 Stimmen. In diesem Falle hat weder die eine noch die andere Person das absolute Mehr erreicht. Da die Präsidentin oder der Präsident an den Wahlen teilnimmt, kommt ihr oder ihm kein Stichentscheid zu. Ein solcher ist auch nicht vorzusehen, da dadurch einer Person zwei Stimmen im selben Wahlgang eingeräumt würden. Dies würde der Stimmgleichheit der einzelnen Ratsmitglieder widersprechen.

Eine Wiederholung der Wahl - allein wegen der Stimmengleichheit - widerspricht demokratischen Gepflogenheiten und ist daher in der Geschäftsordnung nicht vorgesehen. Eine Wiederholung wäre nur möglich, falls ein Ordnungsantrag gutgeheissen würde, weil bei der Wahl ein Verfahrensfehler begangen wurde. Es ist bei dieser Blockierung der Wahl das Los zu ziehen.

Eine andere Situation würde beim obigen Beispiel vorliegen, falls Kandidatin A 37 Stimmen, Kandidat B ebenfalls 37 Stimmen und ein weiterer Kandidat C 3 Stimmen hätte. Niemand erreicht das absolute Mehr der gültig abgegebenen Stimmen. In diesem Falle würde gemäss § 86 Abs. 1 des Entwurfes C aus der Wahl fallen. Das Verfahren wäre durch die Stimmengleichheit nicht blockiert. Es gäbe einen weiteren Wahlgang mit der Kandidatin A und dem Kandidaten B.

Anwendungsfall bei mehr als zwei Kandidierenden: Zwei oder mehr Kandidierende mit derselben geringsten Stimmenzahl

Zwei Kandidierende (oder allenfalls mehr) haben bei mindestens drei Kandidierenden die gleiche geringste Stimmenzahl. Beispiel: Eine Kandidatin hat 30 Stimmen, zwei Kandidaten haben je 20 Stimmen. Niemand erreicht das absolute Mehr. Es hat niemand die "geringste Stimmenzahl" gemäss § 86 Abs. 1 des Entwurfes. Das Verfahren muss deblockiert werden. In diesem Fall wird bei den beiden Kandidaten mit je 20 Stimmen das Los gezogen. Eine Kandidatur fällt weg. Es findet ein weiterer Wahlgang mit den Verbleibenden statt. Sofern drei dieselbe geringste Stimmenzahl haben (beispielsweise drei je 5 Stimmen) und niemand sonst das absolute Mehr erreicht, ist ebenfalls das Los zu ziehen, wer aus der Wahl fällt. Mit den Verbleibenden ist ein weiterer Wahlgang durchzuführen.

Bisheriger, ausdrücklich geregelter Anwendungsfall: Alle Kandidierenden (mindestens drei) mit derselben Stimmenzahl

§ 70 Abs. 2 des geltenden Rechts regelt bereits folgenden Spezialfall: Alle an der Wahl befindlichen Personen haben die gleiche Stimmenzahl. Beispiel: Drei Kandidierende haben je 20 Stimmen. Niemand erreicht das absolute Mehr. Es wird das Los gezogen. Eine Kandidatur fällt weg. Es findet ein weiterer Wahlgang mit den beiden Verbleibenden statt.

Art der Losziehung: Die Losziehung erfolgt sofort durch die Präsidentin oder den Präsidenten vor dem Ratsplenum im Kantonsratssaal, somit öffentlich.

Keine parlamentarischen Wahlen mit Listen (Aufhebung von § 67 Abs. 3)

§ 67 Abs. 3 des geltenden Rechts lautet: "Der Rat entscheidet, ob Einzel- oder Listenabstimmung stattfindet." Diese Bestimmung wurde mehrfach in der Praxis diskutiert und führte zu vielen Unsicherheiten. Da Wahlen im Kantonsrat Majorzwahlen sind, machen "Listenabstimmungen" keinen Sinn. Listenabstimmungen sind für Proporzahlen, welche auch immer, typisch. Jede Kandidatin bzw. jeder Kandidat muss für sich im Parlament das absolute Mehr erreichen. Bei jeder einzelnen Kandidatur ist somit eine Gegenkandidatur - direkt zugeordnet - möglich. Nur so ist eine eindeutige Willensbildung möglich. Diese in der Praxis nicht angewendete Bestimmung von § 67 Abs. 3 ist daher ersatzlos zu streichen.

§ 85 Ungültige Stimmen (bisher § 69)

§ 85 Abs. 1 Ziff. 1 (Eindeutiges Erkennen des Willens)

Der wichtigste Ungültigkeitsgrund ist gemäss § 19 Abs. 1 Bst. d des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (WAG, BGS 131.1) zu formulieren. Es entspricht weit verbreitetem Rechtsverständnis, dass aus jedem Stimm- oder Wahlzettel der Wille der stimmberechtigten Person eindeutig zu erkennen ist. Die bisherige Formulierung ist zu eng ("unleserliche oder zweideutige Stimmzettel").

§ 85 Abs. 2 (Zu viele Namen aufgeführt)

Diese Regelung besteht teilweise bereits im geltenden Recht (§ 69 Abs. 2) und wird § 44 Abs. 2 WAG entnommen.

§ 85 Abs. 3 (neu Vorgehen des Präsidiums bei ungültigen Stimmen)

Das geltende Recht regelt nicht, wer, wie und in welcher Form über die Ungültigkeit einer Stimme entscheidet. Die Praxis bestand darin, dass die Präsidentin oder der Präsident dem Rat ohne weitere Begründung gemäss Mitteilung der Stimmenzählenden und der Landschreiberin oder des Landschreibers die Zahl der ungültigen Stimmen mitteilte. Neu ist diese Zuständigkeit der Präsidentin oder dem Präsidenten klar zuzuordnen. Sie oder er hat in jedem Einzelfall über die Ungültigkeit zu entscheiden und den Grund der Ungültigkeit dem Rat gegenüber zu begründen. Sofern ein Ratsmitglied dagegen Einspruch erhebt, entscheidet der Rat nach kurzer Diskussion über die Gültigkeit der Stimme. Dieses Einspruchsverfahren ist nötig, da von der Ungültigkeit einer Stimme ein Wahlresultat abhängen kann. Die Ungültigkeit ist häufig ein Ermessensentscheid, der nicht allein von der Präsidentin oder dem Präsidenten abhängen darf.

§ 86 Mehrere Wahlgänge (bisher § 70)

Das geltende Recht wird weitgehend übernommen. Es ist unklar (§ 70 Abs. 1 Satz 2 des geltenden Rechts), wie bei Kandidierenden vorzugehen ist, die im ersten Wahlgang keine Stimme erhalten haben. Die Voraussetzungen, unter denen sie sich wieder an der Wahl beteiligen können, sind zu präzisieren (§ 86 Abs. 2).

§ 87 Ablehnung der Wahl (neu)

Wie ist vorzugehen, sofern eine gewählte Person die Wahl ablehnt? Dies ist nicht geregelt. Es stellt sich die Frage, ob in diesem Falle die zweiplatzierte Person gewählt oder ob die Wahl von Anfang zu wiederholen ist. Neues Recht: Die Wahl ist zu wiederholen: Durch die Ablehnung entsteht eine andere Ausgangslage. Personen, die sich gar nicht zur Wahl zur Verfügung gestellt haben, könnten sich neu dazu bereit erklären.

§ 88 Bestätigung der Wahl durch eine andere Behörde (bisher § 71)

§ 41 Bst. n der Kantonsverfassung hält folgende Kompetenz des Kantonsrates fest: "Die Bestätigung der vom Regierungsrat vorgenommenen Wahl der vom Kanton zu wählenden Mitglieder des Bankrates und der Revisionsstelle der Zuger Kantonalbank." Es geht hier somit nicht um eine eigentliche Wahl (somit um einen Namen), sondern um die Bestätigung einer bereits vorgenommenen Wahl. Die Frage lautet somit: "Ja" oder "Nein" der früher erfolgten Wahl von X.

Der Entwurf ist in dem Sinne zu präzisieren, dass bei der sogenannten Bestätigungswahl "einzeln" und auch hier "geheim" über die bereits gewählten Personen abzustimmen ist. Die diskutierte Frage, ob dies in globo (alle miteinander in einem "Paket") möglich sei, ist aufgrund einer unverfälschten Wiedergabe des Willens der Ratsmitglieder abzulehnen. Das "Ja" oder "Nein" hat sich auf jede einzelne Person zu beziehen. Es ist dabei unerheblich, ob alle zu Bestätigenden auf demselben Zettel (mit pro Person einzelnen Rubriken "ja" und "nein") oder auf verschiedenen, einzelnenzetteln aufgeführt sind.

§ 89 Vernichtung der Wahlzettel (bisher § 72)

Die Wahlzettel sind nicht mehr - gemäss § 72 des geltenden Rechts - sofort nach der Sitzung zu vernichten, sondern drei Monate lang aufzubewahren. Die Begründung für diese bisherige Regelung liefert Hans Hagmann/Felix Horber, a.a.O, S. 136 wie folgt: "Die Vernichtung dient dem Abstimmungsgeheimnis und verhindert - u.a. anhand des Schriftbildes auf dem Stimmzettel - mögliche nachträgliche Rückschlüsse auf das individuelle Stimm- und Wahlverhalten der einzelnen Ratsmitglieder. Nachdem nach Schluss der Sitzung ein Wahlakt ohnehin nicht mehr angefochten werden kann ... erübrigt sich auch eine Aufbewahrungspflicht ..."

Eine allfällige Verletzung des Abstimmungsgeheimnisses ist dermassen klein, dass die Vorteile der Aufbewahrung überwiegen: Unklarheiten bei der Protokollierung der Sitzung, die den Bezug der Stimmzettel erfordern; eine allfällige Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, SR 173.110) gegen die parlamentarische Wahl.

§ 90 Anfechtung (bisher § 73)

Das geltende Recht hält dem Grundsatz nach fest, dass eine parlamentarische Wahl danach wegen Formfehlern nur noch kurze Zeit angefochten werden kann (§ 73). Dieser Grundsatz ist - wenn auch vereinfacht - beizubehalten. Gerade für ein reibungsloses Funktionieren der zu wählenden Organe ist wichtig, dass diese nach der Wahl sofort ihre Funktionen aufnehmen können. Möglich ist jedoch, dass nach Bekanntgabe des Resultates einer Wahl oder einer Wahlbestätigung sofort ein Ordnungsantrag (§ 63 des Entwurfes) gestellt wird. Begehren: Wegen Unregelmässigkeiten bei der Wahl oder bei der Wahlermittlung ist die Wahl bzw. die Bestätigung der Wahl zu wiederholen oder es hat eine Nachzählung zu erfolgen. Dieser selbstverständliche Vorbehalt bezüglich Ordnungsanträge ist nicht ausdrücklich aufzuführen. Vorbehalten bleibt zudem eine allfällige Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) gegen die Wahl oder die Bestätigung der Wahl.

5.4. Schlussbestimmungen (§§ 91 und 92)

Keine Übergangsbestimmungen

Es sind keine Übergangsbestimmungen nötig. Es werden zwar andere Fristen für die Einreichung der Vorstösse oder von Anträgen auf die zweite Lesung festgelegt (immer am sechzehnten Tag vor der Kantonsratssitzung; vgl. §§ 44 Abs. 1, 50 Abs. 1 und 72 Abs. 1). Diese neuen Fristen gelten sofort. Es ist nach der Schlussabstimmung zur neuen Geschäftsordnung ein Merkblatt den Ratsmitgliedern abzugeben, das die wichtigsten neuen Bestimmungen kurz zusammenfasst. Zudem sind - auf freiwilliger Basis - Instruktionkurse zum neuen Recht für

Ratsmitglieder vorgesehen. Die Erledigungsfrist für erheblich erklärte Motionen und Postulate (§ 47) ist weitgehend dieselbe wie für das geltende Recht und benötigt keine Übergangsbestimmung. Die Redaktionskommission und die Kommission für das Gesundheitswesen werden sofort mit dem Inkrafttreten der neuen GO KR aufgehoben, nicht erst am Ende der laufenden Amtsdauer.

6. VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN

6.1. Internes Mitwirkungsverfahren und externe Vernehmlassung

Am internen Mitwirkungsverfahren "plus" vom 1. März bis 18. Juni 2012 haben sich alle Direktionen, das Obergericht, das Verwaltungsgericht, die Datenschutzstelle, die Ombudsstelle und das Büro des Kantonsrates beteiligt. Federführend war damals noch nicht das Büro, sondern die Sicherheitsdirektion. Es gingen rund 180 Anregungen ein. Diese wurden weitgehend in die Vorlage eingebaut. Nach Ablauf des internen Mitwirkungsverfahrens ging die Federführung auf das Büro über.

Die externe Vernehmlassung dauerte vom 7. September 2012 bis zum 27. Dezember 2012. Es nahmen daran teil: Alle fünf Fraktionen, die grünliberale Gruppe im Kantonsrat, die SVP des Kantons Zug, die Staatswirtschaftskommission, die Redaktionskommission, das Obergericht, das Verwaltungsgericht (Verzicht auf Anregungen), die Ombudsstelle (Verzicht auf Anregungen), die Datenschutzstelle und der Protokollführer des Kantonsrates. Es gingen rund 150 Anregungen ein. Diese wurden durch das Büro ausgewertet und weitgehend in die Vorlage eingebaut. Es liegt ein separater Auswertungsbogen des Vernehmlassungsverfahrens vor, der der vorberatenden Kommission zugestellt wird.

6.2. Grundsätzliche Bemerkungen des Regierungsrates und der Fraktionen

Regierungsrat: Der Entwurf entspricht den gesteckten Zielvorgaben und wird zukünftig ein äusserst nützlich Nachschlagewerk für die Arbeit im Kantonsrat sein. Es wird einen wichtigen Beitrag für einen reibungslosen und effizienten Ratsbetrieb leisten.

Fraktionen: Die Fraktionen anerkennen die Notwendigkeit, eine neue Geschäftsordnung auszuarbeiten. Die jetzige entspricht nicht mehr den Anforderungen des Ratsbetriebes. Sie stimmen dem Entwurf grundsätzlich zu. Mehrheitlich wird unterstrichen, dass alle Ratsmitglieder mit grösstmöglichen individuellen, parlamentarischen Rechten auszustatten sind. Einschränkungen werden abgelehnt. Der Kantonsrat repräsentiert den Souverän. Er muss die Anliegen der Bevölkerung uneingeschränkt und frei einbringen können. Nur so kann der Rat die Kontrollaufgabe gegenüber Regierungsrat und Verwaltung ausüben. Gleichzeitig sollen die Bürgerinnen und Bürger jederzeit transparent Einblick in die Abläufe und Inhalte des Parlamentsbetriebes haben.

6.3. Wichtige Einzelfrage: Keine Einschränkung von Interpellationen

Das Büro hat in der Vernehmlassungsvorlage Einschränkungen des Interpellationsrechtes vorgeschlagen (enger gefasster Gegenstand, unverbindliche Vorabklärungen beim Regierungsrat, Nichtüberweisungsmöglichkeit, weniger Diskussionen im Rat). Solche Einschränkungen werden einhellig abgelehnt. Es ist das Grundrecht eines Ratsmitglieds, Fragen stellen zu dürfen. Die Interpellation ist ein Kontrollinstrument, um die Tätigkeit von Verwaltung und Regierungsrat

öffentlich zu hinterfragen. Zudem beinhalten Interpellationen Fragen, welche die Öffentlichkeit, die durch das Ratsmitglied repräsentiert wird, interessieren.

6.4. Wichtige Einzelfrage: Beibehaltung der Kommissionen mit ständigem Auftrag

Das Büro hat in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen, die sechs Kommissionen mit ständigem Auftrag aufzuheben und nur noch die vier ständigen Kommissionen beizubehalten. Dieser Vorschlag wird mehrheitlich abgelehnt. Begründung: In den ständigen Kommissionen wird ein Know-how aufgebaut, das sehr wertvoll ist. So wird gewährleistet, dass in den Kommissionen kontinuierlich ein Fachwissen vorhanden ist, das den Mitgliedern erlaubt, ihre Mitarbeit effizient und mit hoher Sachkompetenz auszuführen. Bei ad-hoc-Kommissionen müsste das nötige Wissen vermittelt und wieder aufgebaut werden. Dieses Fachwissen stärkt die Kompetenz des Kantonsrates und gibt der Kommission eine stärkere Stellung gegenüber der Verwaltung.

6.5. Beantragte Verfassungsänderungen der CVP-Fraktion im Rahmen der GO KR

Die CVP-Fraktion beantragt in ihrer Vernehmlassung folgende beiden Verfassungsänderungen:

6.5.1. Verbindliche Anweisungen des Kantonsrates im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates und der Gerichte

6.5.1.1. Antrag gemäss Vernehmlassung

Auszug aus der Vernehmlassung (zu § 42 des Entwurfes): "Beim Postulat wird nun explizit festgehalten, dass dieses auch bei dessen Erheblicherklärung für den Regierungsrat nicht verbindlich ist. Im Kompetenzbereich des Regierungsrates kann der Kantonsrat nun nach wie vor trotz seiner Oberaufsichtskompetenz keine für den Regierungsrat oder die Gerichte verbindlichen Beschlüsse fassen. Dies ist bei allfällig schweren Missständen innerhalb der Gerichte und der Exekutive unbefriedigend. ... Der Ausweg über die Änderung der Gesetzgebung mag bei Verordnungen noch angehen, bei organisatorischen Massnahmen ist er aber völlig untauglich, da an der grundsätzlichen Aufgabenteilung zwischen Regierung und Parlament nichts geändert werden soll. Es ist darum zu prüfen, ob nicht mittelfristig durch eine entsprechende Verfassungsänderung dem Kantonsrat die Möglichkeit einer verbindlichen Anweisung im Bereich des Regierungsrates und der Gerichte zugestanden wird. Um einen Missbrauch vorzubeugen, könnte ein qualifiziertes Quorum notwendig sein oder könnten nur allfällige Empfehlungen einer PUK als verbindliche Anweisung erlassen werden."

6.5.1.2. Geltende verfassungsrechtliche Aufgabenteilung

Die CVP-Fraktion führt zu Recht an, dass ihr Begehren nur durch eine Verfassungsänderung realisiert werden kann. Begründung: Die Aufgabenteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat ist in §§ 41 (Kantonsrat) und 47 (Regierungsrat) geregelt. Der Kantonsrat steuert das Staatswesen als oberste Behörde vor allem über die Gesetzgebung und die Krediterteilung. Der Regierungsrat ist für den Vollzug der Gesetzgebung und die Leitung der Staatsverwaltung zuständig. Kantonsrat und

Regierungsrat sind gegenseitig an diese Zuständigkeitsordnung gebunden. Wie die CVP-Fraktion zutreffend aufführt, kann der Kantonsrat nicht durch eine Motion oder gar durch einen Beschluss direkt und einzelfallweise in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder der Gerichte eingreifen. Dies ist insbesondere bei punktuellen administrativen oder personellen Massnahmen nicht möglich. Beispiel: Er kann nicht durch einen Kantonsratsbeschluss das Amt X reorganisieren, in dem erhebliche organisatorische Mängel aufgetreten sind. Dies ist auch nicht indirekt über einen Leistungsauftrag nach Pragma möglich, weil gemäss § 47 Abs. 1 Bst. c der Kantonsverfassung der Regierungsrat alle Zweige der Verwaltung beaufsichtigt und leitet. Es wäre dem Kantonsrat auch nicht möglich, den Amtsleiter Z zu entlassen und an dessen Stelle Y einzusetzen. Entsprechend heisst es in § 21 Abs. 1 der Kantonsverfassung: "Die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt sind getrennt. Keine Gewalt darf in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungsbereich der anderen eingreifen."

6.5.1.3. Interventionsmöglichkeiten des Kantonsrates aufgrund einer genauen Zuständigkeitsnorm in einem formellen Gesetz

Es wäre möglich, dem Anliegen der CVP insofern nachzukommen, als dass in einzelnen formellen Gesetzen punktuell besondere Zuständigkeiten des Kantonsrates begründet werden. Es wäre - um bei den obigen Beispielen zu bleiben - im Organisationsgesetz vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) möglich, eine genau umschriebene Intervention des Kantonsrates bei organisatorischen Missständen in der kantonalen Verwaltung vorzusehen. Beispiel für einen § 5 Abs. 2 (neu) des Organisationsgesetzes: "Sofern der Kantonsrat in der Organisation der kantonalen Verwaltung einen Missstand feststellt, kann er konkrete Massnahmen zur Behebung dieses Missstandes beschliessen."

6.5.1.4. Unabhängigkeit der Rechtsprechung gemäss Bundesverfassung

Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung lautet: "Jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, hat Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht. Ausnahmegerichte sind untersagt." Dieser Artikel beinhaltet somit ein bundesrechtliches Individualrecht auf ein korrektes und faires Gerichtsverfahren als Voraussetzung für ein gerechtes Urteil. Eine Intervention des Kantonsrates im Bereich der Rechtsprechung der Gerichte ist somit von vornherein ausgeschlossen.

6.5.1.5. Eingriffsmöglichkeiten des Kantonsrates bei Regierungsrat und Gerichten (ohne Rechtsprechung)

Die CVP-Fraktion avisiert jedoch generell Eingriffsmöglichkeiten des Kantonsrates, somit nicht nur solche, die im einzelnen Gesetz für eine bestimmte Thematik genau umrissen sind. Dazu ist eine verfassungsrechtliche Grundlage nötig, die in § 41 der Kantonsverfassung wie folgt lauten könnte:

"§ 41 t (neu) Beschlussfassung über einzelne Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates gemäss § 47 der Kantonsverfassung und im Bereich der

Justizverwaltung gemäss § 63 Abs. 1 der Kantonsverfassung, sofern Missstände vorliegen. Davon ausgeschlossen ist die Rechtsprechung der Gerichte."

6.5.1.6. Auswirkungen auf die Geschäftsordnung des Kantonsrates

Es müsste in der Geschäftsordnung geregelt werden, wie solche Geschäfte gemäss § 41 t (neu) der Kantonsverfassung in den Kantonsrat eingebracht und dort beschlossen werden. Am Ehesten wäre das Verfahren für einen einfachen Kantonsratsbeschluss mit qualifiziertem Mehr von zwei Dritteln der Stimmenden für die Beschlussfassung angezeigt. Dies heisst: Einbringung des Antrages durch eine kantonsrätliche Kommission oder eine Motion, Vorberatung durch eine Kommission, anschliessend eine einzige Lesung, keine Referendumsmöglichkeit.

6.5.1.7. Empfehlung

Das Büro beantragt, diesen Vorschlag in einem separaten Verfahren zu behandeln. Dessen Komplexität und staatsrechtliche Tragweite sprengen den Rahmen der GO KR. Es bleibt der Fraktion unbenommen, eine Motion einzureichen.

6.5.2. Amtsenthebung

6.5.2.1. Vernehmlassung

Die CVP-Fraktion schlägt zudem in ihrer Vernehmlassung vor (ebenfalls zu § 42 des Entwurfes): "Analog sollte die Möglichkeit einer Amtsenthebung geschaffen werden. Auch wenn hoffentlich solche Massnahmen gar nie ergriffen würden, entfalten solche Instrumente eine präventive Wirkung. In den Voten zu den aktuellen Missständen am Zuger Kantonsgericht wurde ja sehr oft darauf hingewiesen, dass sowohl dem Obergericht als auch der JPK bei gewählten Mitgliedern die Hände gebunden seien. Die Gewaltenteilung muss da ihre Grenzen haben, wo der Kantonsrat daran gehindert wird, seine Pflicht zur Oberaufsicht wahrzunehmen."

6.5.2.2. Verfassungsrechtliche Grundlage des Kantons Zug

Es gibt im geltenden Recht kein Amtsenthebungsverfahren. § 77 Abs. 1 und 2 der Kantonsverfassung lauten:

"Abs. 1: Die Amtsdauer der vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten kantonalen Behörden sowie der vom Volk gewählten Behörden ... der Gemeinden beträgt vier Jahre.

Abs. 2: Die Amtsdauer der Mitglieder und Ersatzmitglieder der Gerichte sowie der Schlichtungsbehörden beträgt sechs Jahre. Ersatz- und Ergänzungswahlen erfolgen für den Rest der Amtsdauer."

Das Bundesrecht schreibt bezüglich einem allfälligen Amtsenthebungsverfahren nichts vor. Die Kantone sind somit frei, selber darüber zu entscheiden. Die Kantonsverfassung müsste geändert werden.

6.5.2.3. Vorschlag für eine mögliche Verfassungsbestimmung

Ein neuer § 77 Abs. 3 der Kantonsverfassung könnte lauten:

"§ 77 Abs. 3 (neu): Ein vom Volk gewähltes Behördemitglied kann von den Stimmberechtigten des Kantons oder der Gemeinde während der Amtsdauer auf Vorschlag des Kantonsrates oder des Gemeinderates an der Urne abgewählt werden, sofern das Behördemitglied offensichtlich nicht fähig oder nicht würdig ist, sein Amt auszuüben. Eine solche Volksabstimmung kann im letzten Jahr einer laufenden Amtsdauer nicht mehr durchgeführt werden."

6.5.2.4. Auswirkungen auf die Geschäftsordnung des Kantonsrates

Das Verfahren im Kantonsrat bei kantonalen Behördemitgliedern für einen derartigen Entscheid zur Abwahl müsste in der GO KR geregelt werden. Am Ehesten wäre - wie oben - das Verfahren für einen einfachen Kantonsratsbeschluss mit qualifiziertem Mehr von zwei Dritteln angezeigt. Das Geschäft würde gemäss § 39 des Entwurfes in den Rat eingebracht, von der JPK vorberaten und dann im Kantonsrat in einer einzigen Lesung beschlossen. Ein solcher Beschluss unterstünde nicht dem fakultativen Referendum. Danach würde die Volksabstimmung erfolgen.

6.5.2.5. Empfehlung

Es trifft sehr selten ein, dass für Behördemitglieder eine solche Abwahl zu erwägen ist. Regelmässig treten solche Mitglieder von sich aus während der Amtsdauer zurück, sobald der Druck zu gross wird. Dieser staatsrechtlich heikle Vorschlag sprengt auch hier den Rahmen dieser Vorlage und ist daher nicht weiterzuverfolgen. Es steht der CVP-Fraktion frei, eine entsprechende Motion einzureichen.

7. PERSONELLE UND FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN; ZEITPLAN

Diese Nachführung mit Reform hat keine finanziellen Auswirkungen. Das Schwergewicht beruht auf verfahrensrechtlichen Abläufen. Es ist vielmehr zu hoffen, dass durch verschiedene Straffungen nicht quantifizierbare Kosteneinsparungen resultieren.

| | |
|---------------------|--|
| 15. Januar 2013: | Ablauf der Frist für die externe Vernehmlassung |
| 1. Mai 2013: | Schlussabstimmung im Büro |
| 23. Mai 2013: | Kommissionsbestellung im Kantonsrat. Keine Vorberatung durch die Stawiko |
| 29. August 2013: | Einzige Lesung im Kantonsrat. Schlussabstimmung |
| 7. September 2013: | Inkrafttreten. Keine Referendumsfrist |
| 26. September 2013: | (Sofern beschlossen) zweite Lesung. Schlussabstimmung |
| 4. Oktober 2013: | Bei zwei Lesungen Inkrafttreten. Keine Referendumsfrist |

8. ANTRÄGE

8.1. Es sei auf die Vorlage Nr. 2251.2 - 14341 einzutreten und ihr zuzustimmen.

8.2 Parlamentarische Vorstösse:

- 8.2.1. Die Motion der erweiterten Justizprüfungskommission betreffend Regelung des Kommissionsgeheimnisses vom 8. Februar 2010 (Vorlage Nr. 1910.1 - 13340) sei erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben (Begründung vgl. S. 37 - 41 des Berichtes).
- 8.2.2. Die Motion von Irène Castell-Bachmann und Martin Pfister betreffend Änderung von § 40 der Geschäftsordnung zur Überweisung von Interpellationen vom 22. März 2011 (Vorlage Nr. 2032.1 - 13718) sei **nicht** erheblich zu erklären. (Begründung vgl. S.75 f. des Berichtes).
- 8.2.3. Die Motion von Gregor Kupper betreffend Abkürzung der Frist zwischen der ersten und der zweiten Lesung bei der Beratung von Gesetzen vom 5. Mai 2011 (Vorlage Nr. 2048.1 - 13773) sei erheblich zu erklären (Begründung vgl. S. 98 f. des Berichtes). Der Regierungsrat wird darüber hinaus eingeladen, bei nächster Gelegenheit eine Vorlage zur ersatzlosen Aufhebung von § 44 Satz 2 der Kantonsverfassung dem Kantonsrat zu unterbreiten. Gleichzeitig ist eine Änderung der GO KR dem Kantonsrat vorzulegen, wonach nach der Aufhebung von § 44 Satz 2 durch die Stimmberechtigten die zweite Lesung bei Verfassungsänderungen, Volksinitiativen und Gesetzen bereits an der nächsten Kantonsrats-sitzung möglich ist.
- 8.2.4. Die Motion von Thomas Aeschi betreffend Möglichkeit der Stellvertretung bei Kommissionsberatungen vom 3. Februar 2012 (Vorlage vgl. Nr. 2114.1 - 13991) sei nicht erheblich zu erklären (Begründung vgl. S. 31 f. des Berichtes).
- 8.2.5. Die Motion von Thiemo Hächler, Cornelia Stocker und André Wicki betreffend Ergänzung von künftigen Kantonsratsvorlagen mit Kurzlesetexten vom 9. Februar 2012 (Vorlage Nr. 2115.1 - 13992) sei teilweise erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben. Soweit die Motion kurze Kantonsratsvorlagen von weniger als vier Seiten betrifft, sei sie nicht erheblich zu erklären (Begründung vgl. S. 56 f. des Berichtes).
- 8.2.6. Die erheblich erklärte Motion der SVP-Fraktion vom 27. Januar 2011 betreffend Einrichtung einer elektronischen Abstimmungsanlage im Kantonsrat (Vorlage Nr. 2011.1 - 13663) sei als erledigt abzuschreiben (Begründung vgl. S. 14-16 des Berichtes)

Zug, 1. Mai 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung
Namens des Büros des Kantonsrates

Der Kantonsratspräsident: Hubert Schuler

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen:

- Inhaltsverzeichnis zum neuen Entwurf
- Synopse geltendes Recht - neues Recht