



**Motion von Martin Pfister und Daniel Grunder
betreffend Überweisung von Interpellationen
(Vorlage Nr. 1873.1 - 13237)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 16. März 2010

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Martin Pfister und Daniel Grunder haben am 27. Oktober 2009 folgende Motion eingereicht:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Teilrevision der Geschäftsordnung des Kantonsrates vorzulegen, wonach Interpellationen neu entweder

- a) durch den Regierungsrat sofort mündlich beantwortet werden (wie bisher) oder
- b) der Kantonsrat in einfachem Mehr die Überweisung von Interpellationen an den Regierungsrat zur schriftlichen Beantwortung beschliessen muss. Wird die Interpellation vom Kantonsrat nicht überwiesen, ist die Interpellation als Kleine Anfrage im Sinne von § 40 Abs. 4 Geschäftsordnung zu behandeln.»

Die Motionäre begründen ihren Vorstoss wie folgt:

«Das Recht jedes Kantonsrates vom Regierungsrat über jedwede Angelegenheiten des Kantons Auskunft zu verlangen, ist eines der zentralsten Rechte eines Parlamentariers. Dementsprechend gehört die Interpellation zu den Instrumenten jedes Parlaments, so auch des Zuger Kantonsrates.

In letzter Zeit hat sich die Zahl der eingereichten Interpellationen merklich gesteigert. Immer öfters werden Interpellationen zu Themen eingereicht, welche nicht oder nur sehr weit entfernt Angelegenheiten des Kantons betreffen. Auch diese Interpellationen werden vom Regierungsrat beantwortet und anschliessend im Parlament diskutiert. Die Verwaltung und vor allem auch der Ratsbetrieb werden dadurch unnötig belastet.

Will und kann der Regierungsrat eine Interpellation sofort mündlich beantworten, soll dies auch in Zukunft möglich sein. Will der Regierungsrat eine Interpellation jedoch schriftlich beantworten, ist die Interpellation (analog einer Motion) zunächst vom Kantonsrat an den Regierungsrat zu überweisen. Lehnt der Kantonsrat die Überweisung ab, wird die Interpellation automatisch in eine Kleine Anfrage umgewandelt, wobei die Beratung im Rat entfällt. Dadurch wird einerseits der zentralen Bedeutung des parlamentarischen Auskunftsrechts, andererseits aber auch dem Streben nach parlamentarischer Effizienz Rechnung getragen.»

Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkung

Aufgrund jahrelanger, bewährter Praxis nimmt der Regierungsrat zu Überweisungen oder Nichtüberweisungen parlamentarischer Vorstösse (Motionen und Postulate) keine Stellung. Er drückt damit aus, dass die Überweisung parlamentarischer Vorstösse ein elementares Parla-

mentsrecht ist, in das er sich aus Respekt gegenüber der ersten Gewalt nicht einmischen will. Der Regierungsrat nimmt daher keine politische Wertung dieser Motion vor, die allein dem Kantonsrat vorbehalten bleibt. Der Regierungsrat nimmt jedoch aus Optik Recht, Verwaltungsökonomie und Umsetzbarkeit dazu Stellung.

2. Überweisung von Interpellationen (Bst. b Satz 1 der Motion)

Es stellt sich die Frage, ob eine Änderung des geltenden Rechts bezüglich der zwingenden Überweisung von Interpellationen notwendig ist bzw. welche Probleme sich bei Interpellationen ergeben.

2.1. Der kantonale Bezug bei Interpellationsfragen

Die zulässige Thematik der Fragen ist für Interpellationen gemäss § 40 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (BGS 141.1, kurz Geschäftsordnung) breit: «Jedes Ratsmitglied ist befugt, vom Regierungsrat über jeden die Angelegenheiten des Kantons betreffenden Gegenstand Auskunft zu verlangen...» Diese offene Formulierung führte bei vereinzelt Vorstössen dazu, dass primär nationale Themen auf den Kanton heruntergebrochen und zur kantonalen Angelegenheit deklariert wurden. Die Zulässigkeit solcher Interpellationen war gemäss § 40 Abs. 1 der Geschäftsordnung rechtlich aus Sicht des Regierungsrates eher fraglich.

2.2. Sinn einzelner Interpellationen - Direkte Anfragen bei der Verwaltung

Das Büro des Kantonsrates hat an seiner Sitzung vom 26. Februar 2004 festgestellt (Protokollauszug):

«Nichtüberweisung 'überflüssiger' Interpellationen

...Das Büro ist jedoch der Auffassung, dass zu viele überflüssige Interpellationen eingereicht werden, deren Fragen mit einem Telefonat bei der Verwaltung beantwortet werden können. Das Büro beschliesst: Die Fraktionschefinnen und -chefs ersuchen ihre Mitglieder, auch Interpellationen (wie Motionen und Postulate) dem Landschreiber zur formellen Vorprüfung einzureichen. Dadurch kann ein - nicht politischer Filter - errichtet werden. ... Zudem wurden ... Fragen eingereicht, die schon in früheren Interpellationen gestellt wurden oder auf Missverständnissen beruhen. Mehrere hätten durch Gespräche mit den Fachleuten der Verwaltung geklärt werden können.»

Diese Empfehlung des Büros setzte sich in der Praxis nicht durch. Es werden ungefähr 5 % aller Interpellationen dem Landschreiber zur formellen Vorprüfung eingereicht. Der Regierungsrat schliesst sich im Übrigen der Beurteilung durch das Büro an.

2.3. Aufwand für Regierungsrat und Verwaltung

In den letzten drei Jahren wurden im Durchschnitt 36 Interpellationen pro Jahr, in den letzten 12 Jahren deren 28, eingereicht. Pro Jahr gibt es Schwankungen zwischen 15 (2004) und 40 (2008) Vorstössen.

Um die Zahl der Interpellationen zu reduzieren, hat das Büro des Kantonsrates an derselben Sitzung vom 26. Februar 2004 beschlossen, dass bei jeder Interpellationsantwort «der ungefähre Zeitaufwand mit den damit verbundenen Bearbeitungskosten aufgeführt wird (Schätzung,

ohne zeitlich grossen Aufwand). Dieses Vorgehen könnte eine präventive Wirkung erzielen, die Verwaltung nicht unnötig mit Arbeit zu belasten.»

Am 25. März 2004 hat das Büro beschlossen: «Der Regierungsrat wird ersucht, den Aufwand der kantonalen Verwaltung für die Bearbeitung von Motionen, Postulaten und Interpellationen auf einfachste Art zu erfassen und am Schluss der Vorlage die Kosten aufzuführen.» Der Regierungsrat hat die Kostenerfassung am 6. April 2004 eingeführt. Eine Durchsicht der Interpellationen innerhalb dieser Periode hat ergeben, dass die Durchschnittskosten pro Interpellation für die Verwaltung Fr. 2'808.-- betragen. Der Regierungsrat hat am 3. April 2007 entgegen dem Antrag des Büros entschieden, die Kostenerfassung bei parlamentarischen Vorstössen aufzuheben. Wichtigste Begründung des Regierungsrates: Es ist nicht ersichtlich, dass Mitglieder des Kantonsrates aufgrund dieser Sensibilisierung für die Kosten innerhalb der Verwaltung auf die Einreichung von parlamentarischen Vorstössen verzichten.

Zusammenfassend ergeben sich somit bei Interpellationen folgende drei Probleme:

- Gelegentlich zu weit gefasste Fragestellungen mit einer Relevanz weit über den Kanton hinaus.
- Die gestellten Fragen hätten auf einfachste Weise anders beantwortet werden können.
- Beträchtlicher Aufwand für Regierungsrat und Verwaltung.

Aufgrund dieser Überlegungen ist derjenige Teil des Motionsbegehrens, der die Möglichkeit der Nichtüberweisung einer Interpellation vorsieht, nachvollziehbar (Bst. b Satz 1). Der Regierungsrat verzichtet jedoch aus den einleitenden Gründen auf einen konkreten Antrag.

3. Umwandlung einer nicht überwiesenen Interpellation in eine Kleine Anfrage (Bst. b Satz 2 der Motion)

Der Regierungsrat lehnt diesen Teil der Motion aus folgenden Gründen ab: Eine nicht überwiesene Interpellation kann wegen der anderen Ausrichtung einer Kleinen Anfrage nicht automatisch in eine solche umgewandelt werden. Der Name "Kleine Anfrage" drückt es deutlich aus: Es eignen sich nur Themen dazu, bei denen die Antworten knapp und prägnant und ohne grosse Abklärungen erteilt werden können. Gerade der Kantonsrat hat diesbezüglich in den vergangenen Jahren viel Fingerspitzengefühl für das Wesenselement der Kleinen Anfrage gezeigt. Dieser Charakter der Kleinen Anfrage zeigt sich auch darin, dass gemäss § 40 Abs. 4 der Geschäftsordnung diese bereits binnen einem Monat nach Bekanntgabe schriftlich zu beantworten ist. Im Gegensatz dazu sind Interpellationen gemäss § 40 Abs. 2 der Geschäftsordnung innert sechs Monaten schriftlich zu beantworten. Sofern nun eine Interpellation, bei denen häufig mehrere und anspruchsvolle Fragen gestellt werden, automatisch umgewandelt würde, stünde dem Regierungsrat für die Abklärungen in den meisten Fällen gar nicht die nötige Zeit zur Verfügung. Es wäre den Interpellierenden auch nicht gedient, wenn der Regierungsrat in diesen Fällen die Fragen nur unvollständig oder summarisch beantworten würde. Abgesehen von diesen erheblichen Umsetzungsproblemen ist nicht einzusehen, was mit der Umwandlung in eine Kleine Anfrage für Regierungsrat und Verwaltung gewonnen würde. Der einzige Rationalisierungseffekt bestünde darin, dass eine Interpellationsantwort im Kantonsrat behandelt werden muss, eine Kleine Antwort hingegen sich mit der schriftlichen Zustellung an die Ratsmitglieder erledigt (§ 40 Abs. 4 der Geschäftsordnung). Diese Einsparung ist jedoch aufgrund der wohl wenigen nicht zu überweisenden Interpellationen gering und nicht von Relevanz.

Fazit: Es werden im Falle der Nichtüberweisung zwei unterschiedliche parlamentarische Vorstossarten mit anderer Ausrichtung einander gleichgesetzt, so dass häufig eine Umsetzung gar nicht möglich wäre.

4. Nichterheblicherklärung aus verfahrensrechtlichen Gründen

Da der Regierungsrat ein wichtiges Element des Motionsbegehrens ablehnt (Umwandlung in eine Kleine Anfrage), beantragt er, die gesamte Motion nicht erheblich zu erklären. Es könnte verfahrensrechtlich eingewendet werden, dass der Regierungsrat eine teilweise Erheblicherklärung beantragen könnte. Ein solcher Antrag wäre jedoch eine Änderung des Motionsbegehrens. Ein Antrag des Regierungsrates, im Motionsbegehren einfach das Element "Kleine Anfrage" wegzulassen, ginge eben weiter - und nicht weniger weit - als das Motionsbegehren. Das Weglassen des Elementes "Kleine Anfrage" würde die parlamentarischen Rechte mehr beeinträchtigen als das Motionsbegehren es vorsieht.

Gemäss ständiger zutreffender Praxis des Kantonsrates ist eine solche Änderung des Motionsbegehrens während des Verfahrens nicht zulässig. Der Kantonsrat kann durchaus Motionen nur teilweise erheblich erklären. Er kann jedoch keine Entscheide fällen, die etwas anderes oder etwas Weitergehendes als das Motionsbegehren beinhalten. Bei solchen Änderungen würde das modifizierte Motionsbegehren nicht alle Verfahrensschritte einer Motion durchmachen, nämlich Einreichung der Motion innert einer bestimmten Frist, Überweisung an den Regierungsrat, Bearbeitung durch den Regierungsrat, Antragstellung durch den Regierungsrat an den Kantonsrat. Zudem wäre auch ungewiss, ob Motionierende eine Motion mit einem während des Verfahrens geänderten Rechtsbegehren je eingereicht hätten.

Sollten Mitglieder des Kantonsrates eine solche - reduzierte - Lösung anstreben (ohne Element "Kleine Anfrage") müsste eine neue Motion eingereicht werden.

5. Antrag

Die Motion sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 16. März 2010

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio