

Parlamentsreform

- V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz
- X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement

Bericht und Entwürfe des Präsidiums vom 10. März 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	4
1. Vorbereitung der Vorlage	5
2. Ausgangslage.....	6
2.1. Verkleinerung des Kantonsrates.....	6
2.2. Aufträge des Kantonsrates	6
2.2.1. Kommissionssystem	6
2.2.2. Aussenbeziehungen.....	7
2.2.3. Anordnung von ausserordentlichen Sessionen	7
2.2.4. Festlegung von Sessionsterminen	7
2.2.5. Eigenständige Kommissionssekretariate	8
2.2.6. Konstellation der ständigen Kommissionen	8
2.3. Ziele der Parlamentsreform	9
3. Zur Bedeutung der interkantonalen Vergleiche.....	9
4. Nachvollzug der Verkleinerung des Kantonsrates	10
4.1. Fraktionsgrösse.....	10
4.1.1. Geltende Regelung	10
4.1.2. Interkantonaler Vergleich	10
4.1.3. Erwägungen.....	11
4.1.4. Folgerung.....	12
4.2. Anordnung einer ausserordentlichen Session	13
4.2.1. Geltende Regelung	13
4.2.2. Motionsauftrag	13
4.2.3. Erwägungen.....	13
4.2.4. Folgerung.....	13
4.3. Quoren für Beschlüsse und Abstimmungen des Kantonsrates	13
4.3.1. Geltende Regelung	13
4.3.2. Erwägungen.....	14
4.3.3. Folgerung.....	14
4.4. Zusammensetzung des Präsidiums.....	14
4.4.1. Geltende Regelung	14
4.4.2. Interkantonaler Vergleich	15
4.4.3. Erwägungen.....	15
4.4.4. Folgerung.....	17
4.5. Mitgliederzahl von nichtständigen vorberatenden Kommissionen	18
4.5.1. Geltende Regelung	18
4.5.2. Erwägungen.....	18
4.5.3. Folgerung.....	19
4.6. Mitgliederzahl von ständigen Kommissionen (Hinweis)	20
5. Ständige parlamentarische Kommissionen	20
5.1. Geltende Regelung	20

5.2.	Kommissionssysteme.....	20
5.2.1.	Hauptmerkmale von parlamentarischen Kommissionen.....	20
5.2.2.	Typologie der parlamentarischen Kommissionen.....	21
5.3.	Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006.....	21
5.3.1.	Optionen und Präferenz des Präsidiums.....	21
5.3.2.	Beratung des Berichts im Kantonsrat.....	22
5.4.	Vorteile von ständigen Kommissionen.....	23
5.5.	Nachteile von ständigen Kommissionen.....	24
5.6.	Bewertung der Vor- und Nachteile von ständigen Kommissionen.....	25
5.7.	Zum Bedarf nach weiteren ständigen Kommissionen.....	27
5.7.1.	Erwägungen.....	27
5.7.2.	Folgerung.....	28
6.	Schaffung einer Strategiekommission.....	28
6.1.	Planung und Steuerung der Staatstätigkeit.....	28
6.1.1.	Planung und Steuerung im Verfassungs- und Gesetzesrecht.....	28
6.1.2.	Hinweise auf andere Kantone.....	30
6.2.	Ausgestaltung der Strategiekommission.....	30
6.2.1.	Geschäftsbereiche.....	30
6.2.2.	Schnittstellen.....	31
6.2.3.	Behebung beziehungsweise Minimierung der Schnittstellenproblematik.....	33
6.2.4.	Alternativen.....	33
6.2.5.	Folgerung.....	34
7.	Schaffung einer Kommission für Aussenbeziehungen.....	34
7.1.	Ausgangslage.....	34
7.1.1.	Zuständigkeitsordnung im Bereich der Aussenbeziehungen.....	34
7.1.2.	Verfassungsrechtliche Konzeption der Zuständigkeitsordnung.....	35
7.1.3.	Aktueller Stand der Aussenbeziehungen des Kantonsrates.....	36
7.2.	Herausforderungen an die Aussenbeziehungen des Kantonsrates.....	37
7.2.1.	Allgemeines.....	37
7.2.2.	Internationale Zusammenarbeit.....	38
7.2.3.	Interkantonale Zusammenarbeit.....	38
7.2.4.	Insbesondere: Interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen der NFA.....	40
7.3.	Interkantonaler Vergleich.....	41
7.4.	Vereinbarung über interkantonale Verträge und Vereinbarungen mit dem Ausland.....	41
7.5.	Ausgestaltung der Kommission für Aussenbeziehungen.....	42
7.5.1.	Beratungsinhalte.....	42
7.5.2.	Optionen.....	44
7.5.3.	Folgerung.....	44
8.	Weitere Änderungen im Kommissionssystem.....	44
8.1.	Ausgangslage.....	44
8.2.	Schaffung einer Geschäftsprüfungskommission.....	44
8.2.1.	Ausgangslage.....	44
8.2.2.	Zusammenlegung der Aufsichtsfunktionen von Staatswirtschaftlicher und Rechtspflegekommission.....	45
8.2.3.	Alternative.....	46
8.2.4.	Folgerung.....	46
8.3.	Schaffung einer Justizkommission.....	46
8.3.1.	Aufgaben und Zusammensetzung.....	46
8.3.2.	Folgerung.....	47
8.4.	Keine Zusammenlegung von Staatswirtschaftlicher und Finanzkommission.....	47
9.	Mitgliedschaft in Kommissionen.....	47
9.1.	Mitgliederzahl von ständigen Kommissionen.....	47
9.1.1.	Geltende Regelung.....	47

9.1.2. Erwägungen.....	47
9.1.3. Folgerung.....	49
9.2. Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission	49
9.2.1. Geltende Regelung	49
9.2.2. Erwägungen.....	49
9.2.3. Folgerung.....	50
9.3. Mitwirkung von Staatsangestellten in vorberatenden Kommissionen	50
9.3.1. Ausgangslage	50
9.3.2. Pendenter Nachvollzug der Kantonsverfassung.....	50
9.3.3. Folgerung.....	51
10. Termine von ordentlichen Sessionen.....	51
10.1. Geltende Regelung	51
10.2. Sonderfragen	51
10.2.1. Februarsession und Fasnachtstage	51
10.2.2. Übrige Sessionstermine	52
10.2.3. «Sommer-Session»?.....	52
10.3. Folgerung	53
11. Klärung des Beginns der Amtsdauer	53
11.1. Geltende Regelung	53
11.2. Erwägungen	54
11.3. Folgerung	54
12. Parlamentarischer Kommissionsdienst für ständige Kommissionen	54
12.1. Aufgabenbereiche	54
12.1.1. Geltendes Recht	54
12.1.2. Aufgabenbeschrieb	55
12.2. Eigenständigkeit.....	55
12.2.1. Auftrag des Kantonsrates.....	55
12.2.2. Rechtsetzungsbedarf	56
12.2.3. Folgerung.....	56
12.3. Ausgestaltung	56
12.3.1. Sekretariat der Finanzkommission	56
12.3.2. Ressourcen.....	57
12.3.3. Kostenfolgen.....	57
13. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen.....	58
13.1. Artikel im Entwurf des V. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz.....	58
13.2. Artikel im Entwurf des X. Nachtrags zum Kantonsratsreglement	60
14. Rechtliches.....	64
15. Stellungnahme der Regierung	65
15.1. Bemerkungen zum V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz.....	65
15.2. Bemerkungen zum X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement	65
16. Anträge	66
Beilage: Übersicht über Kommissionen für Aussenpolitik in den Kantonen	67
Entwürfe:	
– V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz	70
– X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement	72

Zusammenfassung

Die Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen haben in der Volksabstimmung vom 11. März 2007 der Änderung von Art. 63 der Kantonsverfassung zugestimmt und die Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates von 180 auf neu 120 beschlossen. Die Verkleinerung des Parlamentes bedarf der Überprüfung und der allfälligen Anpassung der organisations- und verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Kantonsratsreglementes. Darunter fallen insbesondere die Festlegung der Mindestzahl von Ratsmitgliedern zur Bildung einer Fraktion, die Möglichkeit zur Anordnung einer ausserordentlichen Session, die Quoren für Beschlüsse und Abstimmungen des Kantonsrates, die Grösse und die Zusammensetzung des Präsidiums sowie die Mitgliederzahl von parlamentarischen Kommissionen.

Im Sinn des Nachvollzugs der Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates im Kantonsratsreglement werden in dieser Vorlage Änderungen in den Bestimmungen einerseits über die Anordnung einer ausserordentlichen Session und andererseits über die Quoren für Beschlüsse und Abstimmungen vorgeschlagen. Demgegenüber besteht kein Änderungs- und Rechtsetzungsbedarf in Bezug auf die Fraktionsgrösse sowie die Grösse und die Zusammensetzung des Präsidiums. Im Bereich der Entschädigungen wird eine massvolle, jedoch kostenneutrale Anpassung der Fraktionsvergütungen vorgeschlagen, weil die verkleinerte Mitgliederzahl vorab für die Fraktionen eine deutliche Mehrbelastung bringen dürfte.

Der Nachvollzug der Verkleinerung des kantonalen Parlamentes gibt Anlass, das parlamentarische Kommissionssystem und die Tätigkeitsbereiche der ständigen Kommissionen zu überprüfen und anzupassen. Dabei zeigt sich, dass eine Zusammenlegung der Aufsichtsfunktionen von Staatswirtschaftlicher Kommission und Rechtspflegekommission angezeigt ist. Die Staatswirtschaftliche Kommission, die künftig als «Geschäftsprüfungskommission» zu bezeichnen ist, wird neu auch die Aufsicht über die Amtsführung der Gerichte, der Strafuntersuchungs- und Strafvollzugsorgane sowie der Organe der Geldvollstreckung ausüben. Die Rechtspflegekommission – neu mit «Justizkommission» bezeichnet – befasst sich in Übereinstimmung mit der geltenden Aufgabenzuteilung vornehmlich mit der Vorbereitung der Wahl der Richterinnen und Richter sowie den weiteren Aufgaben mit besonderen rechtlichen Bezügen (Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates einschliesslich Kassationsbeschwerden, Vorberatung von Petitionen, Begnadigungsgesuchen sowie Behandlung von Disziplinarfällen und Straf- und Verantwortlichkeitsklagen gegen oberste kantonale Behörden).

In Bezug auf das Kommissionssystem werden zwei neue ständige Kommissionen, nämlich eine Strategiekommission und eine Kommission für Aussenbeziehungen, vorgeschlagen. Die Strategiekommission soll sich mit der Planung und der Steuerung der Staatstätigkeit befassen und dabei insbesondere die Vorlagen der Regierung zum Regierungsprogramm sowie zum Aufgaben- und Finanzplan vorberaten. Auch soll sich die Strategiekommission mit der Berichterstattung der Regierung über die Ergebnisse des Regierungscontrollings befassen. Die Instrumente des Regierungsprogramms, des Aufgaben- und Finanzplans sowie des Regierungscontrollings sind im IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz enthalten; Botschaft und Entwurf dazu sind dem Kantonsrat mit der Vorlage der Regierung vom 23. Oktober 2007 (22.07.20) zugeleitet worden.

Die Kommission für Aussenbeziehungen soll die aussenpolitische Stellung des Kantons stärken. Nach der Verfassung obliegt die Führung der Aussenpolitik der Regierung. Damit das Parlament frühzeitig in die stets bedeutsamer werdenden grenzüberschreitenden Vereinbarungen einbezogen werden kann, ist es geboten, eine Kommission für Aussenbeziehungen zu schaffen. Diese Kommission soll die Vorlagen der Regierung über Vereinbarungen mit Verfassungs- oder Gesetzesrang sowie andere Geschäfte im Bereich der Aussenbeziehungen vorberaten. Auch soll ihr ein Mitwirkungsrecht beim Bestellen von parlamentarischen Vertretungen in interkantonalen und internationalen Gremien zukommen.

Sodann werden im vorliegenden Bericht verschiedene Themen behandelt, die für die Organisation des Kantonsrates und die Verfahrensabläufe von Bedeutung sind. Darunter fallen die Regelung der Dauer der Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission, die Ansetzung des Termins von ordentlichen Sessionen und die Klärung des Beginns der vierjährigen Amtsdauer des Kantonsrates.

Das Präsidium unterbreitet gestützt auf den ihm in der Februarsession 2008 erteilten Auftrag, Rechtsgrundlagen vorzulegen, die eigenständige Kommissionsdienste für ständige Kommissionen des Kantonsrates vorsehen, einen V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz. Der Gesetzesentwurf sieht in Übereinstimmung mit dem erteilten Auftrag vor, den Kommissionsdienst administrativ der Staatskanzlei zuzuordnen, im Übrigen jedoch sicherzustellen, dass er seine Aufgaben fachlich unabhängig und selbstständig erfüllt und in seiner Tätigkeit den Weisungen und der Aufsicht der zuständigen Organe des Kantonsrates untersteht.

Sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates

Das Präsidium unterbreitet dem Kantonsrat mit dieser Vorlage Bericht und Entwürfe zum V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) und zum X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement (sGS 131.11; abgekürzt KRR).

Bericht und Entwürfe stehen – wie schon die Vorlage vom 14./24. Januar 2008 (22.08.01 / 27.08.01 A / 27.08.01 B) – unter der Überschrift «Parlamentsreform». Die Zustimmung zu den Anträgen des Präsidiums, auf den Entwurf des Parlamentsverwaltungsgesetzes nicht einzutreten und den X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement zurückzuweisen, hatte verfahrensrechtlich zur Folge, dass keine Spezialdiskussion über den X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement durchgeführt werden konnte. Damit sind auch die im 21er-Gremium «Parlamentsreform» unbestritten gebliebenen oder mit grosser Mehrheit angenommenen Anpassungen im Kantonsratsreglement aufgrund des Nachvollzugs der Verkleinerung des Kantonsrates des Kantonsrates nicht beraten worden. Deshalb finden sich in dieser zweiten Vorlage zur Parlamentsreform zahlreiche Wiederholungen von Ausführungen im Bericht vom 14./24. Januar 2008. Der vorliegende Bericht und die Erlassentwürfe berücksichtigen die Beratungen des Kantonsrates in der Februarsession 2008 und dessen Beschlüsse. Insbesondere setzt das Präsidium mit der Revision des Staatsverwaltungsgesetzes und den entsprechenden Anpassungen des Kantonsratsreglementes den ihm erteilten Auftrag um, die Rechtsgrundlagen für einen selbstständigen, der Staatskanzlei administrativ zuzuordnenden parlamentarischen Kommissionsdienst vorzulegen.

1. Vorbereitung der Vorlage

Nach Art. 7 Abs. 1 KRR und konstanter Praxis ist das Präsidium zuständig, dem Kantonsrat Vorlagen zu unterbreiten, die den Ratsbetrieb betreffen, namentlich auch Vorlagen, die sich mit der Aufbauorganisation und dem Verfahren des Parlamentes befassen.

Die Umsetzung der Verkleinerung des Bestandes des Kantonsrates nahmen die SP-Fraktion, die SVP-Fraktion und die GRÜ-Fraktion zum Anlass, mit der Motion 42.07.17 «Parlamentsreform» vom 24. April 2007¹ zu beantragen, für die sich nach Auffassung der Motionärinnen abzeichnende «umfassende Parlamentsreform» «eine vorberatende Kommission von 21 Mitgliedern zu bestellen, welche dem Kantonsrat bis spätestens Februar 2008 eine Vorlage unterbrei-

¹ Wortlaut der Motion: «Die am 11. März 2007 von den Stimmenden gutgeheissene Reduktion der Zahl der Mitglieder des Kantonsrates auf 120 erfordert bezüglich Struktur und Prozessen des Kantonsrates tiefergreifendere Änderungen als die periodisch vom Präsidium vorgeschlagenen Verbesserungen von Organisation und Verfahren». Nötig ist vielmehr – wie im Vorfeld der Abstimmung kommuniziert – eine umfassende Parlamentsreform. Um die Reformvorschläge politisch breit abzustützen und das Präsidium zu entlasten sei eine vorberatende Kommission von 21 Mitgliedern zu bestellen, welche dem Kantonsrat bis spätestens Februar 2008 eine Vorlage unterbreitet.»

tet». Diese Kommission sollte nach den Intentionen der Motionärinnen die Reformvorschläge politisch breit abgestützt sein und das Präsidium entlasten.

Angesichts der Zuständigkeitsordnung nach dem Kantonsratsreglement einerseits und den Anliegen der Motionärinnen andererseits beschloss das Präsidium am 9. Mai 2007, für die Vorbereitung der Vorlage ein Gremium von 21 Ratsmitgliedern zu bilden. Diesem Gremium gehörten einerseits die zehn Mitglieder des Präsidiums an, andererseits elf weitere Ratsmitglieder, welche die Fraktionen nach dem Schlüssel für die Sitzverteilung in den parlamentarischen Kommissionen bestimmten. In der Vorlage vom 14./24. Januar 2008 (22.08.01 / 27.08.01 A / 27.08.01 B) hält das Präsidium fest, dass für den Bericht und die Erlassentwürfe allein das Präsidium zuständig und verantwortlich sei. Es sei deshalb das Präsidium, das dem Kantonsrat die Vorlage unterbreite, wobei es sich die Beschlüsse und die Überlegungen des so genannten 21er-Gremiums «Parlamentsreform» zu eigen gemacht habe.

In der Februarsession 2008 beschloss der Kantonsrat, auch diese zweite Vorlage über die Parlamentsreform vom 21er-Gremium vorbereiten zu lassen. Die im Bericht vom 14./24. Januar 2008 (22.08.01 / 27.08.01 A / 27.08.01 B) gemachten Ausführungen über Zuständigkeit und Verantwortlichkeit des Präsidiums gelten auch für den vorliegenden Bericht und die vorliegenden Erlassentwürfe.

2. Ausgangslage

2.1. Verkleinerung des Kantonsrates

Am 11. März 2007 nahmen die Stimmberechtigten die Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» mit 69'494 Ja gegen 45'865 Nein an.² Der in Art. 63 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) festgelegte Bestand des Kantonsrates wird von bisher 180 auf künftig 120 Mitglieder herabgesetzt. Art. 63 KV in der Fassung gemäss Initiativbegehren wird nach Ziff. 3 des Kantonsratsbeschlusses über die Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates» vom 29. November 2006³ im Hinblick und ab der Amtsdauer 2008/2012 angewendet. Auf den 1. Juni 2008 sind demnach die mit der Mitgliederzahl des Kantonsrates zusammenhängenden Bestimmungen des Kantonsratsreglementes anzupassen.

2.2. Aufträge des Kantonsrates

2.2.1. Kommissionssystem

Am 26. September 2006 fasste der Kantonsrat gestützt auf den Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006⁴ folgenden Beschluss:⁵

«3. Das Präsidium wird eingeladen:

- a) 1. im Rahmen des heutigen Kommissionssystems nach dem Kantonsratsreglement eine Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen und deren Integration in das Ratsgefüge zu entwerfen;
2. ...;
- b) dem Kantonsrat den entsprechenden Bericht mit der erforderlichen Revision des Kantonsratsreglementes auf Ende des Jahres 2007 zu unterbreiten.»

² ABI 2007, 949 ff.

³ ABI 2006, 3388 (29.06.01).

⁴ ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01).

⁵ ABI 2006, 2687.

2.2.2. Aussenbeziehungen

Mit der am 6. Juni 2006 eingereichten Motion 42.06.14 «Stopp dem Demokratieabbau: Verstärkter Einbezug des Parlamentes bei interkantonalen Verträgen und Konkordaten» wird die Regierung eingeladen,

«dem Kantonsrat eine Vorlage sowie Bericht und Antrag zu den notwendigen Erlassänderungen zu unterbreiten, um den Kantonsrat in Aushandlung, Ratifikation, Vollzug und Änderung interkantonalen und grenzüberschreitender Vereinbarungen und Konkordate, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Umsetzung der NFA und der in Art. 4 Abs. 2 IRV⁶ statuierten kantonalen Mitwirkungsrechte des Parlamentes, einzubeziehen. Es soll darin insbesondere auch die Schaffung einer «Konkordatskommission» einbezogen werden.»

Am 26. September 2006 fasste der Kantonsrat gestützt auf den Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006⁷ folgenden Beschluss:⁸

«3. Das Präsidium wird eingeladen:

- a) 1. ...;
2. zu prüfen, in welchen Verfahren der Kantonsrat seine Mitwirkung in den Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen wirkungsvoll wahrnehmen kann, und allenfalls geeignete Verfahren zu entwerfen;
- b) dem Kantonsrat den entsprechenden Bericht mit der erforderlichen Revision des Kantonsratsreglementes auf Ende des Jahres 2007 zu unterbreiten.»

2.2.3. Anordnung von ausserordentlichen Sessionen

Im Nachgang zur ausserordentlichen Klimasession hiess der Kantonsrat am 4. Juni 2007 die Motion 42.07.16 «Ausserordentliche Sessionen des Kantonsrates» gut. Die Motion verlangt Bericht und Antrag zu folgender Änderung des Kantonsratsreglementes:

Das Präsidium wird eingeladen, «im Zuge der durch die Ratsverkleinerung notwendigen Anpassungen dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu stellen für folgende Änderungen des Kantonsratsreglementes:

b) ausserordentliche

Art. 69. Der Kantonsrat kann ausserordentliche Sessionen beschliessen.

Ausserdem versammelt er sich, wenn das Präsidium oder die Regierung es anordnet oder wenn es der Kantonsrat auf Antrag aus seiner Mitte beschliesst.»

2.2.4. Festlegung von Sessionsterminen

In der Interpellation 51.07.25 «Sessionstermine: Rücksicht auf traditionelles Brauchtum», die am 24. April 2007 eingereicht wurde, wird auf die Durchführung der Februarsession 2007 an den Tagen von Fasnachtsmontag und -dienstag Bezug genommen. Dem Präsidium werden folgende Fragen unterbreitet:

- «1. Wie beurteilt das Kantonsratspräsidium die Bedeutung der Fasnacht?
2. Ist das Kantonsratspräsidium bereit, auf die Narren und Närrinnen im Parlament Rücksicht zu nehmen und darauf zu achten, dass die Februarsession nicht mehr auf einen Fasnachtsmontag und -dienstag fällt?»

⁶ IRV: Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

⁷ ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01).

⁸ ABI 2006, 2687.

In der Interpellation 51.07.78 «Parlaments-Sommerpause aussetzen – dreimonatiger Stillstand inakzeptabel» vom 26. September 2007 wird darauf hingewiesen, dass es sich der Kantonsrat in der heutigen Zeit nicht mehr leisten könne, während mehr als drei Monaten nicht zu tagen. Viele Probleme drängten nach Lösungen, und die Politik müsse rasch reagieren können. In anderen Kantonen dauere die sitzungsfreie Zeit nur wenige Wochen. Dem Präsidium werden folgende Fragen unterbreitet:

- «1. Ist für 2008 die Abschaffung der über dreimonatigen Sommerpause vorgesehen?
2. Kann es sich der Kanton St.Gallen leisten, die Beratungen des Parlamentes für über dreieinhalb Monate auszusetzen?»

Mit der Einfachen Anfrage 61.07.15 «Sitzungstermine» vom 23. April 2007 wird auf die Durchführungen der Session in der Fasnachtszeit und der Fraktionssitzung während OFFA und Frühlingsferien eingegangen. Dem Präsidium wird folgende Frage unterbreitet:

«Erkennt es [das Präsidium] das Problem und ist es guten Willens, in Zukunft familien- und fasnachtskompatible Termine zu wählen?»

2.2.5. *Eigenständige Kommissionssekretariate*

Am 18. Februar 2008 trat der Kantonsrat im Rahmen der Beratung von Bericht und Entwürfen des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008 zur Parlamentsreform auf den Entwurf des Parlamentsverwaltungsgesetzes (22.08.01), das die Schaffung von eigenständigen Parlamentsdiensten vorsah, nicht ein. Ferner wies er den Entwurf des X. Nachtrags zum Kantonsratsreglement (27.08.01 A), der zahlreiche auf die eigenständigen Parlamentsdienste bezogene Bestimmungen enthielt, zurück. Der Kantonsrat fasste folgenden Beschluss:⁹

«Der Kantonsrat:

2. beauftragt das 21er-Gremium Parlamentsreform, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die eigenständige Kommissionssekretariate für die ständigen Kommissionen vorsieht, wobei vorzusehen ist, dass:
 - die Kommissionssekretariate administrativ der Staatskanzlei zugeordnet sind;
 - die Weisungs- und Aufsichtsbefugnis bei den zuständigen parlamentarischen Organen liegen.»

2.2.6. *Konstellation der ständigen Kommissionen*

Im Rahmen der Beratung von Bericht und Entwürfen des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008 zur Parlamentsreform (22.08.01 / 27.08.01 A / 27.08.01 B) reichten die FDP- und die SP-Fraktion je einen auf Ergänzung von Ziffer 2 der Anträge des Präsidiums gerichteten Antrag ein.

Die FDP-Fraktion beantragte folgenden Zusatz:

«Das Präsidium beantragt Ihnen, ...:

2. das Präsidium zu beauftragen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die eigenständige Kommissionssekretariate für die ständigen Kommissionen vorsieht, wobei vorzusehen ist, dass:
 - ...;
 - ...;
 - folgende ständige Kommissionen geschaffen werden: Rechtspflegekommission, Strategie- und Staatswirtschaftliche Kommission, Finanzkommission, Kommission für Ausenbeziehungen und Redaktionskommission.»

⁹ ABI 2008, ●.

Die SP-Fraktion beantragte folgenden Zusatz:

« Das Präsidium beantragt Ihnen, ...:

2. das Präsidium zu beauftragen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die eigenständige Kommissionssekretariate für die ständigen Kommissionen vorsieht, wobei vorzusehen ist, dass:
 - ...;
 - ...;
 - ein System von ständigen Fachkommissionen geschaffen wird mit dem Ziel, dass jedes Ratsmitglied in einer ständigen Kommission Einsitz nimmt. Ad hoc-Kommissionen bilden die Ausnahme.»

Die Anträge wurden zurückgezogen, nachdem der Sprecher des Präsidiums festhielt, dass das Präsidium beziehungsweise das 21er-Gremium «Parlamentsreform» die Bereitschaft bekundete, die Anliegen zur Prüfung zurückzunehmen. Gestützt darauf zog der Kantonsrat die Beibehaltung des geltenden Kommissionssystems – allenfalls modifiziert oder ergänzt durch den Antrag der FDP-Fraktion – dem Übergang zu ständigen Fachkommissionen mit 118 zu 40 Stimmen bei 1 Enthaltung vor und erteilte damit dem 21er-Gremium «Parlamentsreform» einen Auftrag auf nochmalige Prüfung der künftigen Konstellation der ständigen Kommissionen.

2.3. Ziele der Parlamentsreform

Gegenstand dieser Vorlage sind jene Themen, die einen unmittelbaren Bezug zur Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates aufweisen. Der Nachvollzug der Verkleinerung des Kantonsrates bildet deshalb das eine Element der auf den Beginn der Amtsdauer 2008/2012 ausgerichteten Parlamentsreform. Das andere Element ergibt sich aus den Aufträgen des Kantonsrates, die thematische mit der Verkleinerung des Kantonsrates verknüpft sind. Ein drittes Element bezieht sich auf Sessions- und Sitzungstermine. Schliesslich sind als viertes Element Organisation und Aufgaben des parlamentarischen Kommissionsdienstes zu regeln.

Für diese Vorlage sind somit die folgenden Ziele wegleitend:

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

3. Zur Bedeutung der interkantonalen Vergleiche

In dieser Vorlage werden verschiedene interkantonale Vergleiche angestellt. Diese beschränken sich teilweise auf die Kantone mit einer dem St.Galler Kantonsrat vergleichbaren Mitgliederzahl des Parlamentes, nämlich zwischen 110 und 130. Es sind dies die Kantone Luzern, Freiburg, Basel-Stadt, Graubünden, Thurgau, Wallis und Neuenburg. Hinzu kommt der Kanton Aargau, nachdem dessen Kantonsparlament, das 140 Mitglieder zählt, im Rahmen der Beratungen von Bericht und Antrag der Regierung vom 29. August 2006 über die Verfassungsinitiative «Verkleinerung des Kantonsrates»¹⁰ besondere Berücksichtigung als Vergleichskanton

¹⁰ ABI 2006, 2493 ff. (29.06.01).

fand.¹¹ Auch führte das 21er-Gremium «Parlamentsreform» eine Anhörung und Befragung des Leiters der Parlamentsdienste des Grossen Rates des Kantons Aargau durch.

Ein interkantonaler Vergleich kann wohl Anhaltspunkte für eine zu treffende Entscheidung liefern, nicht aber ausschlaggebendes Kriterium sein; dies, weil sich die kantonalen Parlamente nicht nur in Bezug auf ihre Mitgliederzahl, sondern unter anderem auch hinsichtlich ihrer historischen Entwicklung, ihrer übrigen Organisation und ihres Sitzungsbetriebes¹² zum Teil erheblich unterscheiden. Bemerkenswert ist folgende Aussage von Prof. Dr. Ulrich Zimmerli: «Es ist Sache der Kantone, ihr politisches System so zu optimieren, dass ihre Parlamente ihre Rolle weiterhin glaubwürdig spielen können. Das ist ja das Schöne an unserm Föderalismus, wenn er offen ist für Neues und Raum lässt für massgeschneiderte Lösungen und damit – wie es Louis Guisan einmal treffend formulierte – Garant dafür ist, dass die Politik «à la taille de l'homme» bleibt.»¹³

4. Nachvollzug der Verkleinerung des Kantonsrates

4.1. Fraktionsgrösse

4.1.1. Geltende Regelung

Nach Art. 24 Abs. 1 KRR gilt als Fraktion eine Gruppe von mindestens sieben Mitgliedern des Kantonsrates. Es stellt sich die Frage, ob das Quorum für die Bildung einer Fraktion beizubehalten oder herabzusetzen sei.

4.1.2. Interkantonaler Vergleich

Der interkantonale Vergleich zeigt, dass die überwiegende Mehrzahl der Vergleichskantone fünf Parlamentsmitglieder für die Bildung einer Fraktion vorsehen.¹⁴

Abb. 1: Fraktionsgrössen in den Vergleichs-Kantonsparlamenten

Kanton	Anzahl Parlamentssitze	Mindestzahl von Parlamentsmitgliedern zur Bildung einer Fraktion
Luzern	120	5
Freiburg	110	5
Basel-Stadt	130 ¹⁵	5
St.Gallen	180	7
Graubünden	120	5
Aargau	140	5

¹¹ Vgl. ProtKR 2004/2008, Novembersession 2006, Einleitendes Votum des Kommissionspräsidenten.

¹² Beim Sitzungsbetrieb lässt sich zwischen Tagessitzungssystem und Sessionssystem unterscheiden. Von den vorliegend beigezogenen Vergleichskantonen kennen die Kantone Aargau und Thurgau das Tagessitzungssystem, während für die anderen Kantone – analog dem Kanton St.Gallen – das Sessionssystem massgebend ist. Vgl. Ruth Lüthi: Die Sitzungssysteme im Überblick; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/06 – 9. Jahrgang, März 2006, 4 f.

¹³ Ulrich Zimmerli: Je besser die Kommissionsarbeit, desto stärker das Parlament; in: Parlament, Parlement, Parlamento 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 3.

¹⁴ Auf Bundesebene sind ebenfalls fünf Mitglieder erforderlich, wobei Art. 61 Abs. 3 des eidgenössischen Parlamentsgesetzes (SR 171.10; abgekürzt ParlG) mit Blick auf das Zweikammer-System Folgendes bestimmt: «Eine Fraktion kann gebildet werden, wenn ihr aus einem der beiden Räte mindestens fünf Mitglieder beitreten.» Konkret bedeutet diese Regelung, dass aus einem der beiden Räte mindestens fünf Mitglieder stammen müssen; drei Mitglieder des Nationalrates und zwei Mitglieder des Ständerates ergäben mithin keine Fraktion (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBl 2001, 3467 ff., 3561).

¹⁵ Ab 1. Februar 2009: 100 Mitglieder. Die Mindestgrösse für die Bildung einer Fraktion wurde bei fünf Mitgliedern belassen und nicht proportional zur Verkleinerung des Parlamentes auf vier reduziert. Ausschlaggebend dafür waren die praktischen Bedenken, dass es kleineren Fraktionen kaum möglich sein würde, die anfallenden Geschäfte sinnvoll zu verteilen und politisch vorzubereiten (vgl. Lukas Engelberger: Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt: Totalrevision der Geschäftsordnung als Folge der neuen Verfassung; in: Parlament, Parlement, Parlamento 2/06 – 9. Jahrgang, August 2006, 25 f.).

Kanton	Anzahl Parlamentssitze	Mindestzahl von Parlamentsmitgliedern zur Bildung einer Fraktion
Thurgau	130	5
Wallis	130	5
Neuenburg	115	5

Quellen: – BADAC (Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte: Parteipolitische Zusammensetzung der Kantonsparlamente 2006 [Stand Mitte Dezember 2006]).
– Kantonale Erlasse über die Parlamentsorganisation (Gesetzessammlungen der Kantone).

4.1.3. Erwägungen

Den Fraktionen kommen verschiedene Verfahrensrechte zu, die es ihnen ermöglichen, ihre in Art. 1 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 26 KRR festgelegte Funktion, die Verhandlungen des Kantonsrates vorzubereiten, wahrzunehmen. So obliegt es den Fraktionen, dem Kantonsrat Wahlvorschläge zu unterbreiten (Art. 137 KRR), wobei sie – zusammen mit Präsidium und Rat – bei der Vorbereitung und der Durchführung der Wahl von Kommissionen das Gebot des Vermeidens von Befangenheit zu beachten haben (vgl. Art. 22 KRR). Ferner steht ihnen die Kompetenz zu, Motionen, Postulate, Interpellationen und Einfache Anfragen einzureichen (Art. 107 Abs. 1 KRR). In Ausnahmefällen und mit Genehmigung des Präsidiums haben Fraktionen – gleichermassen wie die Regierung – das Recht, Erklärungen abzugeben, die sich nicht auf im Geschäftsverzeichnis aufgeführte Geschäfte beziehen (vgl. Art. 82 Abs. 3 KRR).

Bei ihrer Tätigkeit werden die Fraktionen von den Fraktionssekretariaten unterstützt, die denselben Anspruch auf Unterlagen und Auskünfte haben wie die Ratsmitglieder (Art. 27 KRR).

Wegen der Bedeutung der Fraktionen für die Beratungsabläufe im Kantonsrat steht diesen eine Fraktionsvergütung und den Mitgliedern des Kantonsrates, soweit sie als Präsidentin beziehungsweise Präsident oder als Angehörige einer Fraktion tätig sind, eine auf die Teilnahme an Fraktionssitzungen bezogene Entschädigung zu (Art. 158 ff. KRR).

Dass die Fraktionen eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung der Ratsverhandlungen ausüben, kommt im Weiteren dadurch zum Ausdruck, dass deren Grösse die Grundlage für die Vertretung in den vorberatenden Kommissionen bildet. Insofern ist die Festlegung der Mindestzahl von Parlamentsmitgliedern, die eine Fraktion bilden können, von Bedeutung für die Vorbereitung der Entscheide des Plenums und die parlamentarischen Beratungen. In seinem Bericht vom 19. August 2002 über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002¹⁶ führte das Präsidium des Kantonsrates im Zusammenhang mit der Einführung von Fraktionsbeobachtern in ständigen Kommissionen nach Art. 23bis KRR zur Zusammensetzung von Kommissionen unter anderem aus, dass die den Fraktionen zugehenden Informationen über die Kommissionstätigkeit die fraktionsinterne Vorbereitung der Sessionen begünstige und die Sessionen selbst entlaste.¹⁷

In Bezug auf die Verknüpfung zwischen der Grösse der Fraktion und der Zahl der ihr zukommenden Kommissionssitze führte das Präsidium an gleicher Stelle aus, dass dabei auf den Grundsatz der Proportionalität abgestellt werde. Die Proportionalität sei ein allgemein anerkannter Grundsatz bei der Zusammensetzung nach beziehungsweise bei der Aufteilung eines Gremiums auf verschiedene Gruppierungen. Das Präsidium sprach sich hinsichtlich der Zusammensetzung der vorberatenden Kommissionen für die Beibehaltung dieses Grundsatzes aus, obschon – wie das Präsidium ebenfalls festhielt – «Konsequenz dieses Grundsatzes ist, dass kleine Fraktionen in Kommissionen bis zu einer gewissen Grösse nicht vertreten sind». Allerdings könnten Präsidium und Kantonsrat dem Anliegen kleinerer Fraktionen, bereits in vorberatenden Kommissionen mitwirken und sich informieren lassen zu können, Rechnung

¹⁶ ABI 2002, 1809 ff. (27.02.02).

¹⁷ ABI 2002, 1828 (27.02.02).

tragen, indem sie eine Kommissionsgrösse beantragen beziehungsweise beschliessen, die sämtliche Fraktionen erfasse.¹⁸

In der laufenden Amtsdauer 2004/2008 wurden bisher¹⁹ 81 vorberatende Kommissionen gewählt; 80 Kommissionen zählten beziehungsweise zählen 15 und mehr Mitglieder, während nur gerade eine Kommission 13 Mitglieder umfasste. Wird diese Praxis beibehalten und wird davon ausgegangen, dass die in der Amtsdauer 2004/2008 gebildete Fraktion aus den Mitgliedern der Grünen und der Evangelischen Volkspartei auch in der bevorstehenden Amtsdauer 2008/2012 – mit Einbezug der Grün-Liberalen – bestehen bleibt, so wird die letztgenannte Fraktion weiterhin in den vorberatenden Kommissionen mit einem Bestand von wenigstens 15 Mitgliedern vertreten sein.

Abb. 2: Mitgliederzahl der vorberatenden Kommissionen und Sitzzuteilung auf die Fraktionen (Basis: Ergebnis der Erneuerungswahl des Kantonsrates vom 16. März 2008)

Grösse der Kommissionen	Fraktionen (Fraktionsgrösse)				
	SVP (41)	CVP (33)	FDP (23)	SP (16)	Grüne / Grü-Lib / EVP (7) *
5	2	2	1	0	0
7	3	2	1	1	0
9	3	3	2	1	0
11	4	4	2	1	0
13	5	4	2	2	0
15	5	4	3	2	1
17	6	5	3	2	1
19	7	5	4	2	1
21	7	6	4	3	1
29	10	8	6	4	1

* Annahme: Beibehaltung der bisherigen Fraktionsgemeinschaft aus Grünen und Evangelischer Volkspartei, mit Einbezug der Grün-Liberalen.

Hinweis: Sollte bis zur Beratung des vorliegenden Berichts in der Aprilsession 2008 eine andere Fraktionsbildung feststehen, wird das Präsidium die vorstehende Abb. 2 aktualisieren und dem Kantonsrat die aktualisierte Fassung vorlegen.

4.1.4. Folgerung

Die Berechnungen, die im Bericht des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008 (22.08.01 / 27.08.01 A / 27.08.01 B) enthalten sind, haben ergeben, dass die Berücksichtigung von kleinen Fraktionen bei der Festlegung der Kommissionsgrösse umso weniger möglich ist, je kleiner die Mindestzahl von Parlamentsmitgliedern zur Bildung einer Fraktion ist und je näher die kleinste Fraktion bei dieser Zahl liegt.²⁰ Aus diesem Grund sowie im Hinblick auf eine hinreichende Gewährleistung der Proportionalität in der Zusammensetzung von vorberatenden Kommissionen sollen für die Bildung einer Fraktion weiterhin sieben Mitglieder des Kantonsrates erforderlich sein.

Keine Änderung von Art. 24 KRR

¹⁸ ABI 2002, 1829 (27.02.02).

¹⁹ Stand: Ende Februarsession 2008.

²⁰ Vgl. Ziffer 4.1.3. des Berichts des Präsidiums vom 14./24. Januar 2008 (22.08.01 / 27.08.01 A / 27.08.01 B), insbesondere Abb. 2.

4.2. Anordnung einer ausserordentlichen Session

4.2.1. Geltende Regelung

Art. 69 Abs. 2 KRR legt ein Quorum von 25 Mitgliedern des Kantonsrates fest, welche die Durchführung einer ausserordentlichen Session verlangen können. Unter der Herrschaft der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 16. November 1890 (nGS 25-61 [sGS 111.1]; abgekürzt aKV) hatte diese Reglementsbestimmung keine selbstständige Bedeutung, sondern stellte eine Wiederholung von Art. 52 Abs. 2 Bst. b aKV dar.

4.2.2. Motionsauftrag

Mit der am 4. Juni 2007 gutgeheissenen Motion 42.07.16 «Ausserordentliche Sessionen des Kantonsrates»²¹ wurde das Präsidium beauftragt, Art. 69 Abs. 2 KRR dahingehend anzupassen, dass das geltende Quorum von 25 Mitgliedern, die eine ausserordentliche Session verlangen können, aufgehoben wird. An seine Stelle soll die Möglichkeit treten, dass aus der Mitte des Kantonsrates ein Antrag auf Durchführung einer ausserordentlichen Session gestellt werden kann, über den der Kantonsrat alsdann zu befinden hat.

4.2.3. Erwägungen

Das geltende Quorum von 25 Mitgliedern entspricht einem Anteil von knapp 14 Prozent der Kantonsratsmitglieder. Für ein solches Quorum spricht, dass dieses ein parlamentarisches Minderheitsrecht darstellt. Einer Parlamentsminderheit soll es dadurch ermöglicht werden, die politische Agenda mitzubestimmen.²² Gegen das Weiterbestehen des Quorums ist das im Text der Motion 42.07.16 «Ausserordentliche Sessionen des Kantonsrates» enthaltene Argument anzuführen, dass eine Minderheit der Mitglieder des Kantonsrates eine überwiegende Mehrheit gegen deren Willen zu mehr Sessionstagen zwingen könne, was sowohl auf Seiten der Arbeitgeber wie auch des Kantons zu erheblichen Kosten führen würde. Gegen das Quorum spricht überdies, dass ausserordentliche Sessionen die Ausnahme bleiben sollen. Geschäfte sollen – auch wenn sie von noch so grosser politischer Bedeutung sein mögen – grundsätzlich im Rahmen von ordentlichen Sessionen behandelt werden. Der Ratsbetrieb soll nicht zuletzt auch mit Rücksicht auf das Milizprinzip effizient bleiben und – wie im Motionstext erwähnt – finanziell tragbar sein.

4.2.4. Folgerung

Die gutgeheissene Motion ist umzusetzen.

Änderung von Art. 69 Abs. 2 KRR

4.3. Quoren für Beschlüsse und Abstimmungen des Kantonsrates

4.3.1. Geltende Regelung

Nach Art. 66 KV entscheidet die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates. Das Geschäftsreglement, das heisst nach geltender Terminologie das Kantonsratsreglement, kann für bestimmte Geschäfte die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates vorsehen. Diese Geschäfte sind in Art. 132 Abs. 2 Bst. a Ziff. 1, 2 und 4 KRR aufgeführt. Die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates – derzeit 91 – ist erforderlich:

- für den Antrag auf Totalrevision der Kantonsverfassung;
- in den Schlussabstimmungen über eine Teilrevision der Kantonsverfassung sowie über Gesetze und Beschlüsse, die zulasten des Staates oder der Gemeinden eine einmalige neue Ausgabe von mehr als Fr. 3'000'000.– oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als Fr. 300'000.– zur Folge haben;
- für Schluss der Diskussion.

²¹ Wortlaut: siehe Ziff. 2.2.3. dieses Berichts.

²² Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001; BBl 2001, 3467 ff., 3519.

Nach Art. 68 KV kann der Kantonsrat mit Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder Gesetze oder Finanzbeschlüsse sofort in Vollzug setzen. Spätestens nach einem Jahr müssen diese dem Referendum unterstellt werden. Art. 132 Abs. 2 Bst. a Ziff. 3 KRR legt fest, dass die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates – derzeit 91 – «für dringliche Kantonsratsbeschlüsse» erforderlich ist.

Art. 49 Abs. 1 Ingress KV legt fest, dass das Verfahren des fakultativen Referendums einerseits von 4'000 Stimmberechtigten und andererseits von einem Drittel der Mitglieder des Kantonsrates in Gang gesetzt werden kann. Das auf den Kantonsrat bezogene Referendumsrecht ist in Art. 132 Abs. 2 Bst. b KRR festgelegt, wobei das Quorum mit 60 Mitgliedern angegeben ist.

Keine verfassungsrechtliche Grundlage besteht in Bezug auf die in Art. 132 Abs. 2 Bst. c Ziff. 2 KRR enthaltene Regelung, wonach ein Sechstel der Mitglieder des Kantonsrates – derzeit 30 – eine Abstimmung durch Namensaufruf beschliessen können. Es handelt sich um eine ratsinterne, organisationsrechtliche Verfahrensvorschrift, die keiner gesetzlichen Grundlage im Sinn von Art. 67 Bst. b KV und umso weniger einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedarf. Dieselbe Schlussfolgerung ergäbe sich für den Fall, dass weitere ähnliche Sachverhalte geregelt werden wollten, die Ordnungsvorschriften²³ oder Verfahrensbestimmungen bedingen.²⁴

4.3.2. *Erwägungen*

Die in Art. 132 Abs. 2 KRR festgelegten Quoren für Beschlüsse und Abstimmungen des Kantonsrates sind verbal *und* mit in Klammern wiedergegeben Zahlen festgelegt. In redaktioneller Hinsicht könnte erwogen werden, die Klammerhinweise zu streichen, nachdem der Wortlaut, mit welchem die Mehrheitsquoren wiedergegeben wird, klar ist und keiner Verdeutlichung durch die Angabe der entsprechenden Zahlengrösse bedarf. Mit Blick darauf, dass diese Bestimmung seit jeher in der vorliegenden Art formuliert war und überdies nur der Anpassung bedarf, wenn – wie aktuell – der Bestand der Kantonsratsmitglieder ändert, lässt sich eine Beibehaltung der Klammerhinweise rechtfertigen. Auch wird dadurch ein redaktioneller Bezug zum Begriff «Stimmenanteile», wie er in Art. 135 Abs. 1 Bst. b KRR enthalten ist, hergestellt.

4.3.3. *Folgerung*

Die Zahlenangaben in Art. 132 Abs. 2 KRR sind zu ändern, wobei gleichzeitig eine redaktionelle Übereinstimmung mit dem Verfassungsrecht herzustellen ist.²⁵

Änderung von Art. 132 Abs. 2 KRR

4.4. **Zusammensetzung des Präsidiums**

4.4.1. *Geltende Regelung*

Art. 4 KRR legt die Zusammensetzung des Präsidiums des Kantonsrates fest. Dieses besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten des Kantonsrates, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten, drei Stimmenzählerinnen oder Stimmenzählern sowie den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten.

²³ Vgl. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 (21.96.01); ABI 2000, 165 ff., 325.

²⁴ So könnte beispielsweise für den Schluss der Diskussion auch bei Fehlen von Art. 66 Abs. 2 KV eine Regelung in das Kantonsratsreglement aufgenommen werden, dass die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates diese zu beschliessen hat.

²⁵ Begriff «Gesamtrevision» anstelle von «Totalrevision»; Möglichkeit, ein dringliches Gesetz zu erlassen (vgl. Art. 68 KV).

4.4.2. Interkantonaler Vergleich

Der interkantonale Vergleich ist in nachstehender Abb. 3 wiedergegeben.²⁶

Abb. 3: Zugehörigkeit zum Büro beziehungsweise Präsidium in den Vergleichs-Kantonsparlamenten

Kanton	Anzahl Parlamentssitze	Zugehörigkeit	Anzahl Mitglieder
Luzern	120	Präsident/in, Vizepräsident/in, 3 Stimmenzählerinnen/-zähler, 2 Stimmenzählerinnen/-zähler-Stellvertreter	7
Freiburg	110	Präsident/in, 2 Vizepräsidentinnen/-präsidenten, 6 Stimmenzählerinnen/-zähler, Fraktionspräsidentinnen/-präsidenten	14
Basel-Stadt	130 ²⁷	Präsident/in, Statthalter/in (= Vizepräsident/in), 5 Mitglieder («ohne Anspruch der Fraktionen auf eine Vertretung nach ihrer Stärke»)	7
St.Gallen	180	Präsident/in, Vizepräsident/in, Fraktionspräsidentinnen/-präsidenten, Stimmenzählerinnen/-zähler	10
Graubünden	120	Präsident/in, Vizepräsident/in, Fraktionspräsidentinnen/-präsidenten	7
Aargau	140	Präsident/in, 2 Vizepräsidentinnen/-präsidenten, Fraktionsvertreter/innen	9
Thurgau	130	Präsident/in, Vizepräsident/in, 2 Mitglieder des Ratssekretariates, 4 Stimmenzähler	8
Wallis	130	Präsident/in, 2 Vizepräsidentinnen/-präsidenten, Fraktionspräsidentinnen/-präsidenten	11
Neuenburg	115	Präsident/in, 1. und 2. Vizepräsident/in, 1. und 2. Sekretär/in, Fraktionspräsidentinnen/-präsidenten	10

Quellen: Kantonale Erlasse über die Parlamentsorganisation (Gesetzessammlungen der Kantone) / Internet-Seiten der kantonalen Parlamente.

4.4.3. Erwägungen

Die Grösse des Präsidiums hängt von der Zahl der Fraktionen im Kantonsrat und mithin der Zahl der Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten ab. Derzeit – in der laufenden Amtsdauer 2004/2008 – zählt das Präsidium zehn Mitglieder. Eine allfällige Verkleinerung des Präsidiums ist auf die Frage zu beschränken, ob ihm die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten sowie die Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler weiterhin angehören sollen.

²⁶ Auf Bundesebene besteht folgende Regelung: Das Büro des Nationalrates besteht aus den drei Mitgliedern des Präsidiums (Präsident/in, erste/r und zweite/r Vizepräsident/in), den vier Stimmenzählerinnen oder Stimmenzählern sowie den Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen. Das Büro des Ständerates setzt sich aus den drei Mitgliedern des Präsidiums, einer Stimmenzählerin oder einem Stimmenzähler, einer Ersatzstimmenzählerin oder einem Ersatzstimmenzähler sowie je einem weiteren Mitglied aus denjenigen Fraktionen der Bundesversammlung zusammen, welche im Ständerat mindestens fünf Mitglieder umfassen und nicht aufgrund der Zugehörigkeit zum Präsidium oder als Stimmen- beziehungsweise Ersatzstimmenzähler/in im Büro vertreten sind. Vgl. Art. 8 Abs. 1 des Geschäftsreglementes des Nationalrates (SR 171.13) und Art. 5 des Geschäftsreglementes des Ständerates (SR 171.14) in Verbindung mit Art. 34 und 35 ParlG.

²⁷ Ab 1. Februar 2009: 100 Mitglieder.

a) *Zugehörigkeit der Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten*

Was die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten betrifft, sind diese formell erst mit dem geltenden Kantonsratsreglement vom 24. Oktober 1979 als Mitglieder des Präsidiums bezeichnet worden. Vorher waren die Fraktionspräsidenten dem Präsidium «seit Jahren ...als gleichberechtigte Zuzüger angegliedert»²⁸; seit dem Jahr 1962 konnten sie mitstimmen, soweit über Fragen, «welche die Geschäftsordnung des Grossen Rates betreffen», zu entscheiden war.²⁹

Dass die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten weiterhin Mitglieder des Präsidiums bleiben sollen, ist schon aufgrund des Umstandes gegeben, dass sie im Rahmen der dem Präsidium zugeordneten Funktionen nach Art. 7 KRR die Interessen der Fraktionen vertreten sollen. Dies gilt namentlich für die Zuständigkeit des Präsidiums in Bezug auf:

- die Wahl von Mitgliedern von Kommissionen sowie deren Präsidentinnen und Präsidenten, soweit sie nicht dem Kantonsrat obliegt (Art. 7 Abs. 1 Bst. c KRR);
- die Auslegung des Reglementes und die Überwachung seiner Anwendung (Art. 7 Abs. 1 Bst. d KRR);
- die Berichterstattung zuhanden des Kantonsrates über die Tätigkeit des Parlamentes einschliesslich Unterbreitung von Verbesserungsvorschlägen hinsichtlich Organisation und Verfahren (Art. 7 Abs. 1 Bst. e KRR);
- die Vorbereitung von Reglementsänderungen und Beschlüssen, welche die Geschäftsordnung des Kantonsrates betreffen (Art. 7 Abs. 1 Bst. f KRR);
- die Unterbreitung des Antrags betreffend Grösse und Zusammensetzung der Vertretungen des Kantonsrates (Art. 23quater Abs. 2 erster Satz KRR);
- die Unterbreitung des Antrags betreffend Schlüssel für die Zuteilung der Kommissionen an die Fraktionen (Art. 25 Abs. 2 KRR).

Sodann ist der Einsitz der Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten auch unter der den Fraktionen in Art. 26 KRR auferlegten Verpflichtung zu sehen, die Verhandlungen des Kantonsrates vorzubereiten. Dass den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten innerhalb des Präsidiums eine wichtige Rolle zugedacht ist, geht auch daraus hervor, dass sie sich an den Sitzungen des Präsidiums – zwar nur ausnahmsweise, aber immerhin – vertreten lassen können (Art. 6 KRR). Es ergibt sich, dass die Fraktionspräsidentinnen beziehungsweise Fraktionspräsidenten weiterhin Mitglieder des Präsidiums sein sollen.

b) *Zugehörigkeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler*

In Bezug auf die Stimmzählerinnen und Stimmzähler³⁰ ist festzuhalten, dass ihnen eine analoge oder wenigstens vergleichbare Interessenwahrnehmung, wie sie den Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten im Verhältnis zu den Fraktionen des Kantonsrates eigen ist, nicht zukommt. Auch haben sie keine auf Wahrung der Kontinuität ausgerichtete Funktion inne. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Stimmzählerinnen und Stimmzähler mit Inbetriebnahme der elektronischen Abstimmungsanlage in der Maisession 2002 eine Entlastung erfahren haben, indem das Abstimmen ohne elektronische Abstimmungsanlage heute die Ausnahme bildet.³¹ Liess sich die Zugehörigkeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler zum Präsidium noch dadurch begründen, dass ihnen im parlamentarischen Verfahrensablauf bei der Ermittlung von Abstimmungsergebnissen eine wichtige Funktion zukam, die sie nur per-

²⁸ Bericht von Büro und Fraktionspräsidenten zur Totalrevision des Reglementes des Grossen Rates (Parlamentsreform) vom 21. April 1977; in: Parlamentsreform? – Der Kanton St.Gallen heute und morgen Nr. 6, Schriftenreihe der Staatskanzlei, St.Gallen 1977, 50.

²⁹ Bericht von Büro und Fraktionspräsidenten zur Totalrevision des Reglementes des Grossen Rates (Parlamentsreform) vom 21. April 1977; in: Parlamentsreform? – Der Kanton St.Gallen heute und morgen Nr. 6, Schriftenreihe der Staatskanzlei, St.Gallen 1977, 9.

³⁰ Sie bilden zusammen mit der Präsidentin beziehungsweise dem Präsidenten sowie der Vizepräsidentin beziehungsweise dem Vizepräsidenten das engere Präsidium.

³¹ Vgl. Bericht des Präsidiums vom 19. August 2002 über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 (27.02.02); ABl 2002, 1809 ff., 1818.

sönlich wahrnehmen konnten, so dass ihnen ein Mitentscheidungsrecht in Verfahrensfragen einzuräumen war, stellt sich heute aufgrund der üblich gewordenen elektronisch gestützten Ergebnisermittlung eine andere Ausgangslage dar. Bei Erfüllung der Aufgaben des Präsidiums nach Art. 7 Abs. 1 KRR ist eine allenfalls bestehende besondere Sichtweise der Stimmzählerinnen und Stimmzähler nicht mehr von derselben Relevanz wie zu Zeiten, als die Abstimmungsergebnisse durchwegs ohne elektronische Abstimmungsanlage ermittelt werden mussten. Aus dieser Sicht ist die Zugehörigkeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler zum Präsidium an sich nicht mehr geboten.

Es ist indessen festzustellen, dass den Stimmzählerinnen und Stimmzählern insgesamt verschiedene, für die Funktion des Ratsbetriebes wichtige Tätigkeiten obliegen, wie aus der Übersicht in Abb. 4 hervorgeht.

Abb. 4: Aufgaben der Stimmzählerinnen und Stimmzähler des Kantonsrates

Aufgaben	Reglementsgrundlage
– Führen der Anwesenheitskontrolle	Art. 11 Abs. 1 KRR
– Ermittlung der Wahlergebnisse	Art. 11 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 137 ff. KRR
– Ermittlung der Abstimmungsergebnisse	
– mit elektronischer Abstimmungsanlage	Art. 11 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 133bis ff. KRR
– ohne elektronische Abstimmungsanlage	Art. 11 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 133quinquies KRR
– Mitwirkung bei der Feststellung der Beratungsfähigkeit des Kantonsrates	Art. 76 KRR
– Mitwirkung im Präsidium	
– Aufgabenerfüllung	Art. 7 KRR
– Repräsentationen	
– «Anlaufstelle» im Kantonsrat	
– Auskünfte	
– Beratung und Unterstützung	
– Einsatz als zusätzliche Stimmzählergruppen	Art. 11 Abs. 3 KRR

Diese Funktionen sprechen dafür, die Stimmzählerinnen und Stimmzähler weiterhin die Mitgliedschaft im Präsidium zuzuerkennen, wobei am Bestand von drei Stimmzählerinnen beziehungsweise Stimmzählern festzuhalten ist. Die Zugehörigkeit zum Präsidium ist insbesondere auch dadurch geboten, dass die Stimmzählerinnen und Stimmzähler zur Wahrung einer proportionalen Zusammensetzung des Präsidiums beitragen. Gleich wie bei parlamentarischen Kommissionen kann hinsichtlich der Zusammensetzung des Präsidiums das in Art. 25 Abs. 1 erstem Satz KRR festgelegte Prinzip umgesetzt werden, wonach die Fraktionen bei Wahlen angemessen zu berücksichtigen sind. Für die Zugehörigkeit der Stimmzählerinnen und Stimmzähler zum Präsidium ist schliesslich anzuführen, dass die Bereitschaft von Ratsmitgliedern, dieses Amt zu übernehmen, grösser ist, wenn die Ausübung dieser Funktion mit dem Einsitz im Präsidium einhergeht.

4.4.4. Folgerung

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen soll die geltende Regelung beibehalten werden. Das Präsidium ist in seiner heutigen Zusammensetzung zu belassen.

Keine Änderung von Art. 4 KRR

Ergänzend sei erwähnt, dass die Attraktivität des Amtes als Stimmenzählerin oder Stimmenzähler möglicherweise gesteigert werden könnte, wenn das Amt gewissermassen eine Vorstufe für die spätere Übernahme einer besonderen Funktion, beispielsweise als Präsidentin oder als Präsident des Kantonsrates, darstellte. Den Fraktionen wird empfohlen, diese Überlegung näher zu prüfen.

4.5. Mitgliederzahl von nichtständigen vorberatenden Kommissionen

4.5.1. Geltende Regelung

Die Grösse von nichtständigen vorberatenden Kommissionen liegt gemäss geltender Praxis zwischen fünf und 21 Mitgliedern. Für die Vorberatung von Geschäften von besonders grosser Tragweite (beispielsweise die Gesamtrevision der Kantonsverfassung) umfasst die vorberatende Kommission 29 Mitglieder. Es stellt sich die Frage, ob mit der Verkleinerung des Kantonsrates auch die Zahl der Mitglieder von nichtständigen vorberatenden Kommissionen herabzusetzen sei.

Nach Art. 21 Abs. 1 zweitem Satz KRR bestimmt der Kantonsrat im Einzelfall die Mitgliederzahl von nichtständigen vorberatenden Kommissionen. Das Reglement verzichtet darauf, die Mitgliederzahlen der vorberatenden Kommissionen beziehungsweise die Spannweite zwischen der mitgliederschwächsten und der mitgliederstärksten Kommission festzuschreiben. Es beschränkt sich darauf, in Art. 25 Abs. 1 erstem Satz KRR zu bestimmen, dass die Fraktionen bei Wahlen angemessen zu berücksichtigen sind.

4.5.2. Erwägungen

Vorberatende Kommissionen haben die Aufgabe, die ihnen zugewiesenen Geschäfte vorzubereiten und dem Ratsplenum Antrag zu stellen. Eine vorberatende Kommission sollte ein verkleinertes Abbild des gesamten Rates sein und nach Möglichkeiten dessen politische Vielfalt wiedergeben. Je mehr Mitglieder eine vorberatende Kommission zählt, umso eher kann diesem Anliegen entsprochen werden, umso aufwändiger – und möglicherweise auch schwerfälliger – wird jedoch die Kommissionsarbeit. Zwischen der Grösse des Rates und der Grösse der vorberatenden Kommissionen sollte deshalb ein ausgewogenes Verhältnis bestehen, wobei überdies dem Erfordernis Rechnung getragen werden soll, dass die Kommissionsgrösse nach Massgabe der Bedeutung des Geschäftes festgelegt werden kann.

Die Mitgliederzahl der nichtständigen vorberatenden Kommissionen des Kantonsrates schwankt – wie erwähnt – zwischen fünf und 21 beziehungsweise bei Geschäften von besonders grosser Tragweite 29 Mitgliedern. Diese Spannweite vermag erfahrungsgemäss sowohl einen effizienten Kommissionsbetrieb wie auch eine weitgehende Berücksichtigung der Fraktionen und eine der Bedeutung des vorzubereitenden Geschäftes angemessene Kommissionsgrösse sicherzustellen.

Was die (theoretische) durchschnittliche Belastung der Mitglieder des Kantonsrates durch die Tätigkeit in nichtständigen vorberatenden Kommissionen betrifft, ist festzuhalten, dass diese im Jahr 2006 rund drei Tage betrug.³² Bei neu 120 Mitgliedern sowie gleicher Zahl und gleichem zeitlichen Einsatz von nichtständigen vorberatenden Kommissionen wird sich die Belastung auf rund 4 1/2 Tage erhöhen.

Eine im Verhältnis gleiche Reduktion der Mitgliederzahl des Kantonsrates und der Grösse der vorberatenden Kommissionen führt – belässt man die Mindestgrösse einer Kommission bei fünf Mitgliedern – dazu, dass die grösste vorberatende Kommission neu 15 (bisher 21) Mitglieder zählen würde. Die Kommission für Geschäfte von besonders grosser Tragweite würde neu 19

³² Berechnung: Im Jahr 2006 wurden an die Mitglieder von nichtständigen vorberatenden Kommissionen Entschädigungen für eine Beanspruchung von 543 Tagen ausgerichtet. Auf das einzelne Ratsmitglied umgerechnet ergibt dies eine durchschnittliche Beanspruchung von drei Tagen.

(bisher 29) Mitglieder umfassen. Die auf der Basis des Ergebnisses der Erneuerungswahl des Kantonsrates für die Amtsdauer 2008/2012 vom 16. März 2008 vorgenommenen Berechnungen führen zu den in Abb. 5 wiedergegebenen Sitzzahlen der Fraktionen:

Abb. 5: Mitgliederzahl der vorberatenden Kommissionen und Sitzzuteilung auf die Fraktionen (Basis: Ergebnis der Erneuerungswahl des Kantonsrates vom 16. März 2008)

Grösse der Kommissionen	Fraktionen (Fraktionsgrösse)				
	SVP (41)	CVP (33)	FDP (23)	SP (16)	Grüne / Grü-Lib / EVP (7) *
5	2	2	1	0	0
7	3	2	1	1	0
9	3	3	2	1	0
11	4	4	2	1	0
13	5	4	2	2	0
15	5	4	3	2	1
17	6	5	3	2	1
19	7	5	4	2	1
21	7	6	4	3	1
29	10	8	6	4	1

* Annahme: Beibehaltung der bisherigen Fraktionsgemeinschaft aus Grünen und Evangelischer Volkspartei, mit Einbezug der Grün-Liberalen.

Hinweis: Sollte bis zur Beratung des vorliegenden Berichts in der Aprilsession 2008 eine andere Fraktionsbildung feststehen, wird das Präsidium die vorstehende Abb. 5 aktualisieren und dem Kantonsrat die aktualisierte Fassung vorlegen.

Als Alternative zum System von unterschiedlich grossen vorberatenden Kommissionen könnte erwogen werden, lediglich noch zwei zahlenmässig fixierte Kommissionsgrössen vorzusehen, nämlich eine auf die Beratung von «üblichen Geschäften» bezogene Kommissionsgrösse sowie eine Kommissionsgrösse, die bei Geschäften von besonders grosser Tragweite anzuwenden wäre. Der Vorteil läge darin, dass Kommissionsgrössen definiert wären, welche die Einsitznahme aller Fraktionen zum vornherein sicherstellen. Nachteilig zu werten wäre der Wegfall von Flexibilität; der Bestand von vorberatenden Kommissionen könnten nicht mehr nach Massgabe der politischen Tragweite des Geschäftes oder seiner Komplexität festgelegt werden. Da dem Proporzgedanken mit der flexiblen Lösung besser entsprochen werden kann, soll am bestehenden System festgehalten werden.

4.5.3. *Folgerung*

Die (Nicht-)Regelung der Kommissionsgrössen im Kantonsratsreglement hat sich bewährt; es soll nicht davon abgegangen werden. Die jeweiligen Vorschläge des Präsidiums zur Mitgliederzahl einer vorberatenden Kommission hat denn auch noch nie zu Beanstandungen Anlass gegeben. Es ist deshalb auch künftig der Praxis zu überlassen, in Anwendung von Art. 21 Abs. 1 KRR die Mitgliederzahl der nichtständigen vorberatenden Kommissionen zu bestimmen, wobei einzelfallbezogen nach Massgabe des zur Beratung anstehenden Geschäftes zu entscheiden ist. Zuständigkeit und Verfahren bedürfen somit keiner Änderung.

Keine Änderung von Art. 21 KRR

4.6. Mitgliederzahl von ständigen Kommissionen (Hinweis)

Die Mitgliederzahl der ständigen Kommissionen steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Verkleinerung des Kantonsrates. Daneben hängt sie jedoch auch davon ab, wie viele ständige Kommissionen institutionalisiert sind. Auf die Grösse der ständigen Kommissionen wird deshalb in Ziffer 9.1. dieses Berichts im Anschluss an die Ausführungen über ständige parlamentarische Kommissionen, über die Schaffung einer Strategiekommission und einer Kommission für Aussenbeziehungen sowie über weitere Änderungen im Kommissionssystem eingegangen.

5. Ständige parlamentarische Kommissionen

5.1. Geltende Regelung

Art. 12 KRR nennt als ständige Kommissionen die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission, die Finanzkommission und die Redaktionskommission. Sodann bestellt der Kantonsrat nichtständige Kommissionen als «besondere Kommissionen für Vorlagen, die nicht durch Reglement oder Beschluss einer ständigen Kommission zugewiesen werden» (Art. 21 Abs. 1 erster Satz KRR).³³

5.2. Kommissionssysteme

5.2.1. Hauptmerkmale von parlamentarischen Kommissionen

Generell ist festzustellen, dass die parlamentarischen Kommissionen zwei zentrale Merkmale der Schweizer Parlamentslandschaft darstellen.³⁴ Einerseits bilden die Kommissionen die typischen Diskussionsforen, die für ein Arbeitsparlament von grosser Bedeutung sind; sie spielen eine entscheidende Rolle, indem die Parlamentsmitglieder in vertraulichen Beratungen³⁵ Problemlösungen erarbeiten und Kompromisse schliessen und damit der «freien Meinungsbildung»³⁶ dienen. Sodann sind die parlamentarischen Kommissionen ein fester Bestandteil des für die Schweiz charakteristischen Konkordanzsystems, das Entscheidungsprozesse kollektiven Organen und nicht Einzelpersonen überlässt; «... parlamentarische Kommissionen auf der Legislativebene entsprechen dieser Forderung der Machtteilung»³⁷, wobei parlamentarische Kommissionen wegen ihrer repräsentativen Zusammensetzung als eine Art «effiziente Miniparlamente»³⁸ bezeichnet werden können.

³³ Eine befristete, jedoch den ständigen Kommissionen gleichgestellte Kommission bildete die für das Verfahren der Gesamtrevision der Kantonsverfassung geschaffene Verfassungskommission. Ferner sah der Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung die so genannte WoV-Kommission als ständige Kommission zur Vorberatung der Geschäfte des Grossen Rates zur Steuerung des Pilotprojektes WoV und zur Behandlung der für seine Belange massgeblichen Aspekte des Pilotprojektes vor (vgl. Art. 3 Abs. 2 des Grossratsbeschlusses über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung; Referendumsvorlage in: ABl 2001, 2591 ff.).

³⁴ Vgl. Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 26 ff., 26.

³⁵ Art. 59 KRR.

³⁶ Art. 59 Abs. 1 KRR.

³⁷ Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 26.

³⁸ Kurt Nuspliger: Die Stärkung der parlamentarischen Kommissionen; in: Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes?, Bern 1991, 223 ff., 239, zit. in: Ivar Trippolini, Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 26.

5.2.2. Typologie der parlamentarischen Kommissionen

Die in den Kantonsparlamenten vorkommenden Kommissionen lassen sich einerseits hinsichtlich ihrer Gliederung in ständige und nichtständige Kommissionen und andererseits hinsichtlich ihrer Hauptfunktion in drei Typen gliedern:³⁹

- Typ A: Ständige Kommissionen in allen Bereichen, das heisst sowohl zur Ausübung von Aufsichtsfunktionen wie auch zur Wahrnehmung von Gesetzgebungs- oder Fachfunktionen;
- Typ B: Ständige Kommissionen zur Ausübung von Aufsichtsfunktionen, Mischsystem (ständige und ad hoc-Kommissionen) im Bereich der Kommissionen zur Wahrnehmung von Gesetzgebungs- oder Fachfunktionen;
- Typ C: Ständige Aufsichtskommissionen, ad hoc-Kommissionen zur Wahrnehmung von Gesetzgebungs- oder Fachfunktionen.

Für den St.Galler Kantonsrat ist das Kommissionssystem gemäss Typ C kennzeichnend.

Die in den Kantonen vorkommenden ständigen Kommissionen lassen sich nach vier Arten einteilen:⁴⁰

- Aufsichtskommissionen, zum Beispiel für die Geschäftsprüfung und den Finanzhaushalt;
- Querschnittskommissionen, zum Beispiel Justizkommissionen, die gleichzeitig verschiedene Sachbereiche aus juristischer Sicht zu behandeln haben, Planungs- und Strategiekommissionen oder Kommissionen für Aussenbeziehungen;
- Fach- und Sachkommissionen, zum Beispiel Kommission für das Gesundheits- und Sozialwesen, Kommission für Bildung, Kultur und Sport, Kommission für öffentliche Sicherheit;
- andere Aufsichtskommissionen, zum Beispiel für die Oberaufsicht über kantonale Anstalten.

Typologisch betrachtet kennt der St.Galler Kantonsrat mit der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Finanzkommission zwei ständige Aufsichtskommissionen, während die Rechtspflegekommission und die Redaktionskommission der Kategorie von ständigen Querschnittskommissionen zuzuordnen sind.⁴¹

5.3. Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006⁴²

5.3.1. Optionen und Präferenz des Präsidiums

Im Bericht des Präsidiums werden, ausgehend von einer Erhebung der Staatskanzlei über die Kommissionssysteme in den Kantonen⁴³ und der Darstellung von Entwicklungstendenzen, für den Kantonsrat folgende Optionen formuliert:⁴⁴

- 1) Festhalten am heutigen Kommissionssystem:
 - a) Optimierung des heutigen Kommissionssystems: Der Kantonsrat kann am heutigen System des Nebeneinanders von ständigen und nichtständigen Kommissionen festhalten, sofern die heutigen vorberatenden Kommissionen die ihnen vom Kantonsratsreglement übertragenen Aufgaben erfüllen; vorbehalten bleiben Optimierungen.

³⁹ Vgl. Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 27.

⁴⁰ Vgl. Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 27.

⁴¹ Weicht man von der rein typologischen Betrachtungsweise ab, so sind die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission als Mischformen sowohl der Kategorie der Aufsichtskommissionen wie jener der Querschnittskommissionen zuzuordnen.

⁴² ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01).

⁴³ Dem Bericht ist in der Beilage 2a eine Übersicht über die Systeme der parlamentarischen Kommissionen im interkantonalen Vergleich beigelegt (ABI 2006, 2398 ff. [27.06.01]).

⁴⁴ ABI 2006, 2359 f. (27.06.01).

- b) Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen: Der Kantonsrat kann das heutige System des Nebeneinanders von ständigen und nichtständigen Kommissionen reformieren beziehungsweise optimieren, indem er den Kreis der ständigen Kommissionen erweitert. Die Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen kann die Änderung oder die Anpassung von Funktion und Aufgaben bestehender ständiger Kommissionen haben.
- 2) Ablösung des heutigen Kommissionssystems durch ein System von ausschliesslich ständigen Kommissionen: Der Kantonsrat kann das heutige Kommissionssystem nach dem Kantonsratsreglement durch ein System ausschliesslich ständiger Kommissionen ablösen. Damit verzichtet er auf die nichtständigen Kommissionen oder behält sie sich allenfalls für besondere oder Ausnahmesituationen vor.

Seine Präferenz umschrieb das Präsidium wie folgt:⁴⁵ «Das Präsidium empfiehlt dem Kantonsrat, am heutigen System des Nebeneinanders von ständigen und nichtständigen Kommissionen nach dem Kantonsratsreglement im Grundsatz festzuhalten, den Kreis der ständigen Kommissionen aber um Sach-, beziehungsweise Fachbereichskommissionen zu erweitern. Aus der Mitte des Kantonsrates wurden bereits solche Kommissionen in den Bereichen Gesundheit, Bildung/Schule und Umwelt/Bau/Verkehr angesprochen. Aktualität kann der Bereich Aussenbeziehungen erhalten und später, wenn die staatliche Planung und Steuerung etabliert sein wird, allenfalls dieser Bereich. Die SVP-Fraktion beantragt mit ihrer Motion 42.06.14 «Stopp dem Demokratieabbau: Verstärkter Einbezug des Parlamentes bei interkantonalen Verträgen und Konkordaten» die Schaffung einer «Konkordatskommission».

5.3.2. *Beratung des Berichts im Kantonsrat*

Der Kantonsrat beriet den Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 in der Septembersession 2006. In den beiden Voten aus dem Kreis der Ratsmitglieder wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass der Ausbau von ständigen Kommissionen zu einem Poolen von Fachkompetenz führen könne, was indessen auch Gefahren für die Parlamentsarbeit in sich berge. Der Kantonsrat sei gehalten, ganzheitlich und vernetzt zu denken; wenn ständige Kommissionen fachbereichsbezogen einzelne Departemente flankierten, so bestehe die Gefahr, dass nur noch sektoriell gedacht und gehandelt werde. Zusätzliche ständige Kommissionen könnten sodann zu Schnittstellenproblemen und Zuständigkeitskonflikten führen. Ferner könnten sich verschiedene Klassen von Parlamentsmitgliedern herausbilden, indem die einen Mitglieder einer ständigen Kommission angehören, während dies für andere nicht zutreffe. Schliesslich sei die Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen auch unter dem Aspekt der Miliztauglichkeit zu prüfen. Tendenziell seien ständige Kommissionen am ehesten bei Querschnittsaufgaben denkbar, so zum Beispiel im Bereich der Aussenbeziehungen, wo allenfalls eine interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission zu installieren sei, oder im Bereich der Infrastruktur. Was die Fachbereiche betreffe, könne eine ständige Kommission insbesondere im Bereich der Gesundheit wichtige Funktionen wahrnehmen und sich den Fragen im Spital- und im Krankenversicherungsbereich annehmen.

Der Kantonsrat erteilte dem Präsidium den Auftrag, «im Rahmen des heutigen Kommissionssystems nach dem Kantonsratsreglement eine Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen und deren Integration in das Ratsgefüge zu entwerfen».⁴⁶

⁴⁵ ABI 2006, 2360 (27.06.01).

⁴⁶ Vgl. Ziffer 2.2.1. dieses Berichts.

5.4. Vorteile von ständigen Kommissionen

Werden die von der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen angeführten Vorteile von ständigen Kommissionen⁴⁷ zusammengefasst, lassen sich diese in vier Kategorien einteilen und wie folgt zusammengefasst wiedergeben:

- *Selbstbefassung des Parlamentes:* Die Selbstbefassung des Parlamentes ist umso ausgeprägter, je eher das Parlament in der Lage ist, ohne Abhängigkeit von einer Vorlage der Regierung zu handeln, indem es von sich aus Geschäfte aufgreifen oder Gesetzgebungsprozesse in Gang setzen und diese von Beginn weg selber gestalten kann. Weil das Parlamentsplenum diese Aufgabe nicht selber wahrnehmen kann, braucht es ständige Kommissionen, die proaktiv zu handeln im Stande sind und auf der Basis eines ausreichenden, durch Erfahrung unterstützten Fachwissens gestaltend wirken. Damit wird das Parlament in die Lage versetzt, eine fundierte mittel- bis langfristige Politik zu betreiben und eigene Sachkompetenz zu nutzen. Ständige Kommissionen sind sodann Voraussetzung dafür, dass das Parlament nicht nur bei Gesetzgebungsaufgaben einen wirksamen Einfluss geltend machen kann, sondern überdies bei der politischen Planung und Steuerung beteiligt ist. Ferner schaffen ständige Kommissionen die Möglichkeit, die Umsetzung von Parlamentsbeschlüssen zu kontrollieren. Schliesslich liegen ständige Kommissionen auch im Interesse der Regierung, indem ermöglicht wird, dass das Parlament in den vorparlamentarischen Prozess eingeschaltet werden und der Exekutive Hinweise über die parlamentarische Akzeptanz einer Vorlage geben kann.
- *Förderung der Gesamtsicht:* Ein mit ständigen Kommissionen versehenes Parlament legt verstärkt eine gesamtheitliche Betrachtungsweise an den Tag und setzt vermehrt Prioritäten, wohingegen bei einem Parlament, das seine Beratungen vorwiegend auf ad hoc-Kommissionen abstützt, die Einzelgeschäfte-Betrachtung im Vordergrund steht. Ständige Kommissionen erlauben es, Gesamtsicht und Einzelgeschäfte-Sicht ausgewogen zu verknüpfen. Ständige Kommissionen fördern die Gesamtsicht auch dadurch, dass die Kontinuität der Kommissionsarbeit verbessert wird, indem die Kommissionen «permanent am Ball»⁴⁸ sind, was wiederum einer vermehrten Selbstbefassung des Parlamentes dienlich ist. Ein weiterer Aspekt der Gesamtsicht besteht darin, dass ständige Kommissionen in Gestalt von Fach- oder Sachbereichskommissionen geeignet sind, die bisher getrennten klassischen Parlamentsfunktionen Gesetzgebung, Aufsicht beziehungsweise Obergericht und Finanzhoheit vermehrt zusammenhängend bis integral wahrzunehmen. So können diese Kommissionen in ihrem Zuständigkeitsbereich auch Aufsichtsfunktionen und die Finanzhoheit des Parlamentes wahrnehmen, welche Aufgaben bisher durch die jeweilige «Geschäftsprüfungskommission» und die Finanzkommission voneinander getrennt wahrgenommen wurden.
- *Repräsentativität der Kommissionen:* In ad hoc-Kommissionen nehmen vielfach Parlamentsmitglieder Einsitz, die aus in ihrer Person oder ihrer geografischen Herkunft liegenden Gründen mitwirken. Kriterium für die Teilnahme an der Kommissionsarbeit ist deshalb oft die Betroffenheit des einzelnen Parlamentsmitgliedes an einem Geschäft. Ständige Kommissionen weisen demgegenüber den Vorteil auf, dass der «Betroffenheitssachverstand durch einen institutionalisierten Sachverstand wenn nicht ersetzt, so doch ergänzt

⁴⁷ Vgl. Ulrich Zimmerli: Je besser die Kommissionsarbeit, desto stärker das Parlament; in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 3; Ruth Lüthi: Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?, in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 4 ff.; Christian Moser: Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen? – Diskussion anlässlich der Jahresversammlung 2005 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 9 ff. Vgl. sodann auch: Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 26 ff.

⁴⁸ Ruth Lüthi: Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?, in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 4.

wird».⁴⁹ Auch tritt an die Stelle von in ad hoc-Kommissionen mitunter stärker vertretenen Regionalinteressen die Wahrnehmung von kantonalen Interessen, woraus vermehrt eine gesamtkantonale Sichtweise resultiert.

- *Administrative Belange:* Als Vorteile von ständigen Kommissionen werden schliesslich auch administrative Vorteile gesehen. Hervorgehoben wird, dass die Planung der Sitzungstermine vereinfacht wird, weil die Daten im Voraus auf eine gewisse Zeit mit den Kommissionsmitgliedern abgesprochen und daraufhin festgelegt werden können. Dieser Sachverhalt sowie der Umstand, dass ständige Kommissionen permanent im Einsatz sind, lassen eine schnellere Behandlung der Geschäfte zu.

5.5. Nachteile von ständigen Kommissionen

Die von der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen zusammengetragenen Nachteile von ständigen Kommissionen⁵⁰ lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Zweiklassen-Parlament:* Das Bestehen von ständigen Kommissionen führt zu einem Zweiklassen-Parlament, indem zwischen der Kategorie von Parlamentsmitgliedern mit oder solchen ohne Einsitz in einer ständigen Kommission unterschieden wird. Wer in einer ständigen Kommission mitwirkt, geniesst möglicherweise nicht nur eine grössere Reputation, sondern verfügt über einen fachlichen Wissensvorsprung und über mehr Hintergrundinformationen. Nachdem «die politischen Weichen in der Regel bereits in den Kommissionen gestellt werden», ist «es einem «gewöhnlichen» Ratsmitglied kaum mehr möglich ..., über Anträge einer grossmehrheitlich einigen Kommission eine substanzielle Debatte im Plenum zu erwirken».⁵¹
- *Ungleichgewichtige Kommissionsmitgliedschaften:* Weil nicht alle ständigen Kommissionen politisch gleich wichtig sind, kann dies zu ungleichgewichtigen Kommissionsmitgliedschaften und damit zu einer «Hackordnung unter den Mitgliedern der Fraktionen und ... zu Missstimmung und Frust führen».⁵²
- *Klientelbeziehung:* Die Mitglieder einer ständigen Fachkommission, deren Tätigkeitsgebiet sich ganz oder zu einem wesentlichen Teil mit dem Aufgabenbereich eines Departementes deckt, können die notwendige kritische Distanz zum zuständigen Departement beziehungsweise zuständigen Regierungsmitglied verlieren. Oder es kann der Fall eintreten, dass es dem zuständigen Departement beziehungsweise dem zuständigen Regierungsmitglied gelingt, «die Kommission für die spezifischen Anliegen des Departementes einzuspannen und damit den parlamentarischen Prozess vorzuspüren».⁵³

Ergänzend zu den Ausführungen der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen ist auf die Miliztauglichkeit hinzuweisen:

- *Begrenzte Miliztauglichkeit:* Ausgehend von einer Erhebung von IDHEAP / BADAC⁵⁴ des Jahres 2004 wurde festgestellt, «dass Kantone mit ständigen Fachkommissionen im

⁴⁹ Ruth Lüthi: Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?, in: Parlament, Parlement, Parlamento 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 7.

⁵⁰ Vgl. Fundstellen gemäss Fussnote 47.

⁵¹ Ulrich Zimmerli: Je besser die Kommissionsarbeit, desto stärker das Parlament; in: Parlament, Parlement, Parlamento 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 3.

⁵² Ulrich Zimmerli: Je besser die Kommissionsarbeit, desto stärker das Parlament; in: Parlament, Parlement, Parlamento 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 3.

⁵³ Ruth Lüthi: Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?, in: Parlament, Parlement, Parlamento 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 7.

⁵⁴ Institut de hautes études en administration publique / Datenbank über die Schweizer Kantons- und Städteverwaltungen.

Schnitt knapp doppelt so viele Sitzungen wie andere Kantone kennen (Typ «A»:⁵⁵ pro Jahr durchschnittlich 11 Sitzungen pro Kommission; Typ «B»: 4; Typ «C»: 6; ...). Dabei gilt zu berücksichtigen, dass die Dauer der Kommissionssitzungen nicht berücksichtigt werden konnte. Diese kann aber je nach Sitzung und Kommission beträchtlich variieren. Gehen wir davon aus, dass diese Varianz im Durchschnitt in allen Kantonen über ein Jahr ähnlich ist, so scheint es, dass Kommissionssysteme mit ständigen Legislativkommissionen mehr Zeitgefässe bereitstellen, um – zum Beispiel – über Grundsatzfragen der Gesetzgebung nachzudenken und sich das nötige Fachwissen anzueignen».⁵⁶ Der zusätzliche Zeitbedarf, der für die Mitwirkung in ständigen Fachkommissionen, resultiert, führt dazu, dass ständige Kommissionen die Miliztauglichkeit des Kommissionssystems beeinträchtigen, dies namentlich auch mit Berücksichtigung dessen, dass die Mitglieder eines Milizparlamentes mit Blick auf die weiteren Beanspruchungen, wie beispielsweise Fraktionssitzungen, persönliche Sitzungsvorbereitung und Mitarbeit in politischen Parteien, bereits heute an die Grenzen ihrer zeitlichen Verfügbarkeit stossen.

- *Belastung des einzelnen Ratsmitglieds:* Eng mit der Frage der Miliztauglichkeit hängt die Belastung des einzelnen Ratsmitgliedes ab. Je mehr ständige Kommission bestehen, umso mehr Mitglieder sind in diesen Kommissionen engagiert. Im heutigen Kantonsrat mit 180 Mitgliedern beträgt der Anteil der in ständigen Kommissionen tätigen Parlamentarierinnen und Parlamentarier knapp 29 Prozent. Mit einer Zunahme der ständigen Kommissionen steigt selbstredend der Anteil der Ratsmitglieder in solchen Kommissionen. Wird die Parlamentsgrösse herabgesetzt, wird dieser Anteil gleich noch einmal angehoben. Dies kann zur Folge haben, dass das Rekrutieren von Ratsmitgliedern für nichtständige Kommissionen, namentlich wenn diese anspruchsvolle Vorlagen vorzubereiten haben, die mehrere Sitzungen bedingen, angesichts der Belastung zunehmend schwieriger wird.

5.6. Bewertung der Vor- und Nachteile von ständigen Kommissionen

Die Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen weist – wie die vorstehenden Ausführungen zeigen – Vor- und Nachteile auf. Von Bedeutung ist, dass sich erst aufgrund gemachter Erfahrungen nachweisen lässt, ob sich eine einmal gewählte und verwirklichte Lösung bewährt oder nicht. Aber selbst dann, wenn Beurteilungen und Bewertungen von Kommissionssystemen erst im Nachhinein vorgenommen werden können, indem die Vor- und Nachteile gestützt aufgrund gemachter Erfahrungen feststellbar sind, lässt sich nicht abschliessend eruieren, ob dieses oder jenes Kommissionssystem «das Richtige» sei. So fällt denn auch die Beantwortung der den Diskussionen der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vorangestellte Ausgangsfrage «Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?» sehr unterschiedlich aus. Die Vor- und Nachteile, wie sie angeführt worden sind, bedürfen deshalb einer Bewertung.

Werden die Vorteile bewertet, so ist festzustellen, dass das Kriterium der Repräsentativität der Kommissionen und die administrativen Belange im Vergleich zu den Vorteilen der Selbstbefassung des Parlamentes und der Förderung der Gesamtsicht eher in den Hintergrund treten. Was die Repräsentativität der Zusammensetzung von Kommissionen betrifft, ist deren Verwirklichung vorab eine Frage der Auswahl von geeigneten Kommissionsmitgliedern durch die Fraktionen. Deren Entscheidungsfreiheit soll nicht über die Vorschriften von Art. 22 KRR (Vermeiden von Befangenheit) und Art. 25 Abs. 1 erstem Satz KRR (angemessene Berücksichtigung der Fraktionen bei Wahlen) hinaus eingeschränkt werden. Dass sich die Sitzungsplanung für Kommissionsberatungen bei ständigen Kommissionen einfacher gestalten lässt, mag zutreffen, kann jedoch nicht primär massgebend für den Entscheid über die Erweiterung des Kreises von ständigen Kommissionen sein.

⁵⁵ Zur Typisierung vgl. Ziffer 5.2.2. dieses Berichts.

⁵⁶ Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 29.

Der hauptsächlichste Vorteil von ständigen Kommissionen ist im Zusammenhang mit der Selbstbefassung des Parlamentes zu sehen. Dabei ist für den Kanton St.Gallen insbesondere der Aspekt der politischen Planung und weniger jener der Ingangsetzung von Gesetzgebungsprozessen durch entsprechende Initiativrechte der Kommissionen von Bedeutung. Das Initiativrecht wie auch das Informationsrecht der Kommissionen sind nämlich gut ausgebaut. So ergibt der interkantonale Vergleich in Bezug auf die Initiativrechte von Kommissionen, «dass Kantone mit ständigen Fachkommission (Typ A) oder mit gemischten Fachkommissionen (Typ B) im Schnitt über grössere Initiativrechte verfügen als Kantone ohne ständige Fachkommissionen (Typ C). Bei letzterem Kommissionssystem kennen lediglich die Kantone Bern und St.Gallen⁵⁷ ähnlich ausgebaute Rechte». ⁵⁸ Nachdem es bei der parlamentarischen Arbeit nicht bloss um die Gestaltung spezifischer Gesetzesvorlagen geht, «sondern immer mehr auch um die Mitwirkung bei der politischen Planung (...), und um ein proaktives parlamentarisches Controlling, verstanden als Wahrnehmung von politischen Steuerungsaufgaben und als Wirkungskontrolle der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit», ⁵⁹ kommt diesem Kriterium bei der Frage nach weiteren ständigen Kommissionen vorrangige Bedeutung zu. Bei der diesbezüglichen Tätigkeit der Kommissionen hat zudem in besonderem Mass das Erfordernis nach einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise einiges Gewicht, vor allem, wenn die entsprechenden Kommissionstätigkeiten mit Aufgaben im Bereich der Aufsicht und der Finanzhoheit kombiniert werden können. Die Förderung der Gesamtsicht ist insofern ausgeprägt bei Querschnittskommissionen, weniger jedoch bei auf departementale Geschäftsbereiche ausgerichteten Fachkommissionen gegeben. Bei letzteren besteht gar das Risiko, dass eine auf Gesamtsicht ausgerichtete Betrachtungsweise wegen des vorherrschenden Departementsbezuges verloren geht. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorteile, die unter den Stichworten «Selbstbefassung des Parlamentes» und – mit Blick auf die Wahrnehmung von Querschnittsfunktionen – «Förderung der Gesamtsicht» umschrieben werden, an die erste Stelle zu setzen sind.

Was die Nachteile betrifft, sind in erster Linie die begrenzte Miliztauglichkeit von ständigen Kommissionen und die Belastung der einzelnen Ratsmitglieder zu erwähnen. Je grösser die Anzahl ständiger Kommissionen, umso mehr ist die Miliztauglichkeit der parlamentarischen Strukturen in Frage zu stellen. Allein schon die erfolgte Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates wird – wie seinerzeit die Verfassungskommission des Kantonsrates festhielt – zur Folge haben, dass die einzelnen Mitglieder des Kantonsrates in mehr Kommissionen mitarbeiten müssen, was zu einer erhöhten Arbeitsbelastung führt und nach zusätzlichen zeitlichen Kapazitäten ruft. ⁶⁰ Dieser Sachverhalt akzentuiert sich bei der Schaffung von weiteren ständigen Kommissionen.

In Bezug auf die Gefahr, dass ein so genanntes Zweiklassen-Parlament besteht oder entstehen könnte, ist festzuhalten, dass das Nebeneinander von ständigen und nichtständigen Kommissionen stets dazu führt, dass zwei Kategorien von Ratsmitgliedern – Parlamentsangehörige mit und solche ohne Mitgliedschaft in einer ständigen Kommission – im Parlament mitwirken. Diese Kategorisierung könnte nur vermieden werden, wenn das Kommissionssystem künftig ausschliesslich auf ständigen Kommissionen basieren würde. ⁶¹ Eine solche Systemänderung

⁵⁷ Bern und St.Gallen kennen das Kommissionssystem nach Typ C.

⁵⁸ Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 28. In Bezug auf die Informationsrechte von Kommissionen im Bereich von Aufsicht und Kontrolle ist bedeutsam, «dass alle Kantone des Typs <C> (ohne ständige Fachkommissionen) die stärksten Informationsrechte haben. ... Allgemein gesehen lässt sich folgern, dass Kommissionen in Kantonen mit nichtständigen Fachkommissionen mit weitreichenderen Rechten ausgestattet sind, um ihrer Aufsichtsfunktion nachzukommen», und «was die personellen Ressourcen ihrer Parlamentsdienste angeht, so sind diese auf ähnlichem Niveau wie beim Typ <A>» (Ivar Trippolini: Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/07 – 10. Jahrgang, März 2007, 29 und 30).

⁵⁹ Ulrich Zimmerli: Je besser die Kommissionsarbeit, desto stärker das Parlament; in: Parlament, Parlement, Parlamento 3/05 – 8. Jahrgang, November 200, 3.

⁶⁰ Vgl. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zu einer neuen Kantonsverfassung, ABl 2000, 165 ff., 328 (21.96.01). Vgl. auch Ziffer 4.5.2. dieses Berichts.

⁶¹ Oder wenn nur noch nichtständige Kommissionen eingesetzt würden, was indessen nicht zur Diskussion steht.

steht indessen – wie die Beratungen und die konsultative Abstimmung in der Februarsession 2008 über den von der SP-Fraktion eingereichten Antrag auf Schaffung eines Systems von ständigen Fachkommissionen gezeigt haben – nicht zur Diskussion. Wird als Kriterium die Kommissionszugehörigkeit herangezogen, wird es weiterhin zwei Kategorien von Ratsmitgliedern geben, unabhängig davon, wie hoch der jeweilige Anteil an der einen oder an der anderen Kategorie ist. Ob das Bestehen der beiden Kategorien von Parlamentsmitgliedern gleichzusetzen ist mit der Existenz eines Zweiklassen-Parlamentes, hängt im Wesentlichen davon ab, ob die von Ulrich Zimmerli angeführten Begründungen⁶² und die weiteren angeführten Nachteile den Tatsachen entsprechen. Nicht belegbar ist seine Äusserung, dass Ratsmitglieder in ständigen Kommissionen über eine grössere Reputation verfügen. Auch kann seiner Einschätzung, wonach das «gewöhnliche» Parlamentsmitglied in Plenumsdebatten geringere Einflussmöglichkeiten hat, nicht gefolgt werden. Im Übrigen lässt sich durch geeignete organisatorische Vorkehrungen, worunter insbesondere die Amtszeitbeschränkung hinsichtlich der Zugehörigkeit zu ständigen Kommissionen fällt,⁶³ die Entwicklung zu einem Zweiklassen-Parlament vermeiden.

Auch das Argument, dass mit einem Kommissionssystem von ständigen und nichtständigen Kommissionen ungleichgewichtige Kommissionsmitgliedschaften resultieren, die zu «Missstimmung und Frust» bei den Ratsmitgliedern führen könnten, ist nicht stichhaltig. Nichtständige Kommissionen haben gleichermassen bedeutsame Geschäfte wie ständige Kommissionen zu behandeln; mitunter dürften es sogar politisch brisantere Geschäfte sein, die von nichtständigen Kommissionen zu beraten sind. Zu Gunsten von nichtständigen Kommissionen ist in diesem Zusammenhang anzuführen, dass es mit Blick auf Inhalt und Tragweite der Vorlage – in finanzieller Hinsicht oder angesichts der Auswirkungen auf die Rechtsstellung der von einem Gesetzeserlass betroffenen Personen – Sinn macht, die Kommissionen hinsichtlich ihrer Grösse wie auch in Bezug auf die Zugehörigkeit von Parlamentsmitgliedern einzelfallbezogen zusammensetzen zu können.

Von einiger Bedeutung ist das Argument, dass beim Bestehen von ständigen Fachkommissionen, deren Ressorts sich mit den Aufgabenbereichen einzelner Departemente decken, eine «Klientelbeziehung» in dem Sinn entstehen kann, dass durch die zusätzlichen und die detaillierteren Kenntnisse, über welche die Mitglieder solcher Fachkommissionen verfügen, die parlamentarischen Beratungen einseitig beeinflusst werden. Nicht auszuschliessen ist sodann, dass solche Fachkommissionen zu Anlaufstellen für gezieltes Lobbying werden. Der Kantonsrat hat in der Februarsession 2008 in der vorstehend erwähnten Konsultativabstimmung die Bildung von ständigen Fachkommissionen abgelehnt.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Selbstbefassung des Parlamentes in Gestalt einer Mitwirkung bei der politischen Planung für und die begrenzte Miliztauglichkeit sowie die zunehmende Belastung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier gegen eine Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen sprechen. Die anderen angeführten Vor- und Nachteile treten demgegenüber eher in den Hintergrund.

5.7. Zum Bedarf nach weiteren ständigen Kommissionen

5.7.1. Erwägungen

Die interkantonalen Vergleiche, wie sie in den Beilagen 2a bis 2c zum Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006 wiedergegeben sind,⁶⁴

⁶² Ulrich Zimmerli: Je besser die Kommissionsarbeit, desto stärker das Parlament; in: *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/05 – 8. Jahrgang, November 2005, 3.

⁶³ Vgl. Art. 20 KRR. Eine ununterbrochene Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission ist auf sechs Jahre beschränkt, wobei die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident der Kommission insgesamt acht Jahre angehören darf, davon höchstens sechs Jahre als Präsidentin oder Präsident.

⁶⁴ ABI 2006, 2398 ff. (27.06.01), 2403 ff., 2412 f.

zeigen, dass in den Kantonen eine ausgesprochene Vielfalt im Bestand und in der Ausgestaltung von ständigen Kommissionen vorhanden ist. Zieht man die in Ziffer 5.2.2. dieses Berichts wiedergegebene Kategorisierung der vier Arten von ständigen Kommissionen bei,⁶⁵ führt dies zur Frage, ob auch der St.Galler Kantonsrat weitere ständige Kommissionen einsetzen soll.

Werden die in den Ziffern 5.4. bis 5.6. dieses Berichts dargestellten und bewerteten Vor- und Nachteile von ständigen Kommissionen gegeneinander abgewogen und die Erfahrungen mit dem heute bestehenden Kommissionssystem des Kantonsrates berücksichtigt, so ergibt sich in grundsätzlicher Hinsicht, dass die Erweiterung des Kreises der ständigen Kommissionen an sich keiner zwingenden Notwendigkeit entspricht. Die nichtständigen vorberatenden Kommissionen, die für die Behandlung von einzelnen Geschäften eingesetzt werden, waren und sind durchaus in der Lage, die Vorlagen der Regierung kritisch zu hinterfragen und dem Plenum Änderungen zu beantragen oder die Vorlage wesentlich, das heisst in ihren Grundzügen, zu ändern. Dennoch sollen nachstehend zwei weitere ständige Kommissionen vorgeschlagen werden. Dabei steht nicht die Schaffung von zusätzlichen Aufsichtskommissionen zur Diskussion steht, weil die Tätigkeitsfelder der parlamentarischen Aufsicht bereits durch die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission abgedeckt sind. Auch sind keine ständigen Fach- und Sachkommissionen vorzusehen, weil diese mit Blick auf die erwähnten Nachteile nicht zu Vereinfachungen in der parlamentarischen Organisation beziehungsweise den parlamentarischen Abläufen führen würden. Hingegen sollen – wie in den nachstehenden Ziffern 6 und 7 dieses Berichts erläutert wird – im Bereich der Querschnittskommissionen eine Strategiekommission und eine Kommission für Aussenbeziehungen geschaffen werden. Sodann sollen – gemäss den Ausführungen in Ziffer 8 dieses Berichts – Änderungen bei den massgeblich mit Prüfungsfunktionen befassten Kommission vorgenommen werden, indem die Staatswirtschaftliche Kommission künftig auch die Aufsichtstätigkeiten der Rechtspflegekommission ausübt und zu einer Geschäftsprüfungskommission umgestaltet wird. Die Rechtspflegekommission wird unter Berücksichtigung der ihr weiterhin verbleibenden Aufgaben als Justizkommission bezeichnet.

5.7.2. *Folgerung*

Künftig soll der Kantonsrat sechs ständige Kommissionen aufweisen:

- Justizkommission,
- Geschäftsprüfungskommission,
- Finanzkommission,
- Strategiekommission,
- Kommission für Aussenbeziehungen,
- Redaktionskommission.

Änderung von Art. 12 KRR mit Folgeänderungen in weiteren Bestimmungen

6. Schaffung einer Strategiekommission

6.1. Planung und Steuerung der Staatstätigkeit

6.1.1. *Planung und Steuerung im Verfassungs- und Gesetzesrecht*

Nach Art. 71 Abs. 1 KV bezeichnet die Regierung im Rahmen der Gesetzgebung Ziele und Mittel staatlichen Handelns. Sie plant und koordiniert die Staatstätigkeit. Ferner behandelt der Kantonsrat nach Massgabe des Gesetzes den ihm von der Regierung unterbreiteten Aufgaben- und Finanzplan (Art. 65 Bst. h in Verbindung mit Art. 73 Bst. e KV). Die Festlegung von Zielen und Mitteln staatlichen Handelns sowie der Aufgaben- und Finanzplan stellen Elemente der Planung und der Steuerung der Staatstätigkeit dar.

⁶⁵ Aufsichtskommissionen / Querschnittskommissionen / Fach- und Sachkommissionen / andere Aufsichtskommissionen.

Mit Botschaft und Entwurf vom 23. Oktober 2007 (22.07.20) leitete die Regierung dem Kantonsrat die Vorlage zu einem IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz zu.⁶⁶ Mit diesem Nachtrag sollen die für die Planung und die Steuerung der Staatstätigkeit erforderlichen Instrumente geschaffen und ausgestaltet werden. Als neues Instrument wird in Ausführung von Art. 71 Abs. 1 KV das Regierungsprogramm eingeführt. Dieses enthält eine Schwerpunkteplanung in ausgewählten Politikbereichen und ist auf einen Zeithorizont von vier Jahren ausgerichtet. Aus den im Regierungsprogramm verankerten Zielen werden Massnahmen abgeleitet, die im Aufgaben- und Finanzplan festgehalten sind.

Die auf das Regierungsprogramm sowie den Aufgaben- und Finanzplan bezogenen Bestimmungen des IV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz in der Fassung gemäss erster Lesung im Kantonsrat in der Februarsession 2008 lauten wie folgt:

Regierungsprogramm a) Erstellung

Art. 16b (neu). Die Regierung beschliesst bis Ende des ersten Jahres der Amtsdauer das Regierungsprogramm, das während vier Jahren gilt.

Das Regierungsprogramm enthält:

- a) Schwerpunktziele staatlichen Handelns;
- b) geplante Massnahmen zur Erreichung der Ziele.

Der Kantonsrat nimmt vom Regierungsprogramm Kenntnis.

b) Einbezug der Gemeinden

Art. 16c (neu). Die Regierung gibt den Gemeinden vor ihrer Beschlussfassung Gelegenheit zur Stellungnahme, soweit sich das Regierungsprogramm auf Staatsaufgaben bezieht, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt werden oder wenn wesentliche Interessen der Gemeinden betroffen sind.

Aufgaben- und Finanzplan a) Zuständigkeit

Art. 16d (neu). Die Regierung erstellt jährlich den Aufgaben- und Finanzplan für die drei dem Vorschlag folgenden Kalenderjahre.

Der Kantonsrat genehmigt den Aufgaben- und Finanzplan.

b) Inhalt

Art. 16e (neu). Der Aufgaben- und Finanzplan enthält:

- a) für die bestehenden Staatsaufgaben Ertrag und Aufwand der laufenden Rechnung sowie Einnahmen und Ausgaben der Investitionsrechnung;
- b) für die Umsetzung des Regierungsprogramms:
 - 1. die zur Erreichung der Ziele geplanten Massnahmen;
 - 2. die Folgen für laufende Rechnung und Investitionsrechnung;
 - 3. Messgrössen für die Erfolgskontrolle der Zielerreichung;
- c) die Gesetzesvorhaben und ihre Folgen für laufende Rechnung und Investitionsrechnung;
- d) die Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite und ihre Folgen für laufende Rechnung und Investitionsrechnung.

Im Weiteren sieht der IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz in der Fassung gemäss Entwurf der Regierung vom 23. Oktober 2007 (22.07.20) ein auf den Vollzug des Regierungsprogramms und der darauf abgestützten Massnahmen ausgerichtetes Regierungscontrolling vor. Die entsprechende Bestimmung in der Fassung gemäss erster Lesung im Kantonsrat in der Februarsession 2008 lautet wie folgt:

⁶⁶ ABI 2007, 3095 ff. (22.07.20).

Controlling a) Regierungscontrolling

Art. 16f (neu). Das Regierungscontrolling umfasst die Überprüfung:

- a) der Erreichung der im Regierungsprogramm festgelegten Ziele;
- b) der Umsetzung der im Aufgaben- und Finanzplan enthaltenen Massnahmen;
- c) der Umsetzung der Gesetzesvorhaben;
- d) der Umsetzung der Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite.

Über die Ergebnisse des Regierungscontrollings berichtet die Regierung im jährlichen Geschäftsbericht, der vom Kantonsrat zur Kenntnis zu nehmen ist (Art. 5a Abs. 2 Bst. c des IV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz in der Fassung gemäss Entwurf der Regierung vom 23. Oktober 2007 [22.07.20]).

6.1.2. Hinweise auf andere Kantone

Für die Beratung von Vorlagen und Geschäften zur Planung der Staatstätigkeit werden in verschiedenen Kantonen ständige parlamentarische Kommissionen eingesetzt. Die Tätigkeitsfelder sind jedoch äusserst unterschiedlich ausgestaltet, indem der zuständigen Kommission ergänzend zu den Aufgaben im Planungs- und Steuerungsbereich weitere Aufgaben übertragen sind. So kennt beispielsweise der Kanton Bern eine Steuerungskommission⁶⁷, die einerseits Aufgaben erfüllt, wie sie üblicherweise einem als Finanzkommission bezeichneten Gremium zugewiesen sind, und die sich andererseits der Planung und Steuerung der Staatstätigkeit widmet. So obliegt der bernischen Steuerungskommission die Beratung der Richtlinien der Regierungspolitik, des Aufgaben- und Finanzplans sowie des Geschäftsberichts; ferner überprüft sie das Controlling des Regierungsrates, der Direktionen und der Ämter. Der Kanton Graubünden kennt eine Kommission für Staatspolitik und Strategie.⁶⁸ Diese ist zuständig für die Ausarbeitung der übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze des Grossen Rates, die Vorberatung und die Koordination der von der Regierung vorgelegten mittelfristigen Planung im Aufgaben- und Finanzbereich sowie für die Überprüfung der mittelfristigen Planungen des Grossen Rates und der Regierung auf die Erfüllung der gesetzten Ziele und die Wirksamkeit der Massnahmen. Im Kanton Aargau⁶⁹ besteht eine ständige Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen, die sich der Behandlung des Aufgaben- und Finanzplans sowie der Durchführung des Finanz- und Aufgabencontrollings und weiteren finanzpolitischen Aufgaben widmet. Ihr kommt eine den Fachkommissionen übergeordnete koordinierende Stellung zu, wenn die Fachkommissionen in ihren Aufgabenbereichen Vorlagen mit Bezug zu den staatlichen Steuerungsinstrumenten, das heisst zur wirkungsorientierten Steuerung von Aufgaben und Finanzen,⁷⁰ beraten.

6.2. Ausgestaltung der Strategiekommission

6.2.1. Geschäftsbereiche

Die in Aussicht genommenen Instrumente der politischen Planung und Steuerung und der damit verbundene Einbezug des Kantonsrates in Gestalt der Kenntnisnahme des Regierungsprogramms sowie der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans führt dazu, diese Geschäfte von einer neuen ständigen Kommission mit der Bezeichnung «Strategiekommission» vorberaten zu lassen.

⁶⁷ Vgl. Art. 21 des Grossratsgesetzes des Kantons Bern (Bernische Systematische Gesetzessammlung, BSG 151.21).

⁶⁸ Vgl. Art. 21 der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Graubünden (Bündner Rechtsbuch 170.140).

⁶⁹ Vgl. § 19 der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Aargau (Systematische Aargauische Gesetzessammlung, SAR 152.210).

⁷⁰ Vgl. dazu das Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) (Systematische Aargauische Gesetzessammlung, SAR 612.100).

Für die Festlegung des Umfangs der Beratungsgegenstände, die in Zuständigkeit der Strategiekommission fallen sollen, ist wegleitend, dass sich die Kommission dem gesamten Spektrum der politischen Planung widmen kann. Ausgenommen davon ist – wie in Ziffer 7.5. dieses Berichts noch ausgeführt wird – der Tätigkeitsbereich der für die Aussenbeziehungen einzusetzenden Kommission.

Würde der Strategiekommission allein das Regierungsprogramm zur Vorberatung übertragen, wäre die Schaffung einer neuen ständigen Kommission nicht gerechtfertigt. Einerseits käme sie bloss alle vier Jahre zum Einsatz (vom Ausnahmefall abgesehen, dass ein Nachtrag zum Regierungsprogramm zu beschliessen ist); andererseits bliebe – und dies ist ausschlaggebend – unberücksichtigt, dass zwischen dem Regierungsprogramm und den für seine Umsetzung erforderlichen Massnahmen, die ihren Niederschlag im Aufgaben- und Finanzplan finden, ein enger innerer Zusammenhang besteht. Es erscheint deshalb unabdingbar, der Strategiekommission sowohl das Regierungsprogramm wie auch den Aufgaben- und Finanzplan zur Vorberatung zu übertragen. Der Strategiekommission sind ferner Sachplanungen zur Vorberatung überwiesen werden, soweit sie inhaltlich mit Zielen, die im Regierungsprogramm enthalten sind, zusammenhängen. Dem Kantonsrat soll es indessen im Sinn von flexiblen Lösungen möglich sein, für die Vorberatung einer Sachplanungsvorlage eine besondere (nichtständige) Kommission zu bestellen. Dieses Vorgehen ist vorab dann geboten, wenn der Planungsgegenstand die Vorberatung durch eine Kommission nahelegt, die mitgliedschaftlich einzelfallbezogen nach politischen, regionalen oder fachlichen Gesichtspunkten zusammengesetzt ist. Als Beispiele für Sachplanungen, die durch eine separat bestellte Kommission vorzubereiten wären, sind etwa die Spitalplanung, der Strategieplan öffentlicher Verkehr⁷¹ oder der Staatsstrassenplan⁷² zu nennen. Beispiele weiterer Sachplanungen, bei denen je nach aktuellem Regierungsprogramm entweder die Strategiekommission oder eine besondere Kommission vorberatend tätig gewesen wären, sind das Mehrjahresprogramm der Standortförderung⁷³ oder die E-Government-Strategie.⁷⁴

Das Regierungsprogramm und der daraus abgeleitete Aufgaben- und Finanzplan stehen nicht isoliert da, weil die Instrumente der Planung mit solchen der Steuerung verbunden werden sollen. Es resultiert ein Kreislauf, der aus den Elementen «Ziele formulieren» → «Massnahmen erarbeiten» → «Massnahmen umsetzen» → «Umsetzung überprüfen» → «Ziele formulieren» besteht.⁷⁵ Wird diese gesamtheitliche Betrachtungsweise von Planung und Steuerung der Staatstätigkeit für die Ausgestaltung der Strategiekommission in den Vordergrund gestellt, folgt daraus, dass die Ergebnisse des Regierungscontrollings, die im Geschäftsbericht der Regierung erläutert werden und die ihrerseits Auswirkungen auf die Formulierung der neuen Ziele und die Festlegung von entsprechenden Massnahmen haben, ebenfalls zum Beratungsgegenstand der Strategiekommission zählen sollten.

6.2.2. Schnittstellen

a) *im Verhältnis zur Staatswirtschaftlichen Kommission*

Die Schaffung der Strategiekommission hat Schnittstellen zur Staatswirtschaftlichen Kommission beziehungsweise zur künftigen Geschäftsprüfungskommission sowie zur Finanzkommission zur Folge.

⁷¹ Vgl. Bericht der Regierung vom 20. August 2002 (40.02.02).

⁷² Vgl. zum Beispiel: IV. Nachtrag zum Grossratsbeschluss über den Staatsstrassenplan, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 14. Februar 2006 (28.06.01).

⁷³ Vgl. Kantonsratsbeschluss über das Mehrjahresprogramm der Standortförderung für die Jahre 2007 bis 2010, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 15. August 2006 (36.06.01).

⁷⁴ Vgl. E-Government im Kanton St.Gallen, Bericht und Entwurf der Regierung vom 10. Oktober 2006 (40.06.03/33.06.05).

⁷⁵ Vgl. im Einzelnen die Ausführungen in Ziffer 6.3. der Botschaft der Regierung zum IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz vom 23. Oktober 2007 (22.07.20); ABI 2007, 3095 ff., 3109 f.

Hinsichtlich der Staatswirtschaftlichen Kommission beziehungsweise Geschäftsprüfungskommission ergibt sich eine erste Schnittstelle zu deren Aufgabe, die Planung der Staatstätigkeit zu prüfen (Art. 15 Abs. 1 Bst. b KRR). Die Schnittstelle betrifft die Beratung des Regierungsprogramms sowie der darauf bezogenen Massnahmen im Aufgaben- und Finanzplan. Sie ist dadurch zu beheben, dass die Staatswirtschaftliche Kommission oder Geschäftsprüfungskommission vom Prüfungsfeld «Planung der Staatstätigkeit» entbunden wird. Wenn die Staatswirtschaftliche Kommission beziehungsweise die Geschäftsprüfungskommission von der Überprüfung der Planung der Staatstätigkeit entbunden wird, so bedeutet dies jedoch nicht, dass ihr eine zukunftsgerichtete Betrachtungsweise künftig verwehrt wäre. Es wird ihr auch weiterhin möglich sein – und es obliegt ihr auch die entsprechende Verpflichtung –, in ihre Aufsichtstätigkeit Aspekte einzubeziehen, die in die Zukunft gerichtet sind. Die an Prüfungsschwerpunkte und Prüfungsgegenstände der Amtsführung anknüpfende vorwärts gerichtete Dimension der Prüfungstätigkeit unterscheidet sich von der im geltenden Art. 15 Abs. 1 Bst. b KRR Verpflichtung zur Überprüfung der Planung der Staatstätigkeit. Bei der Überprüfung der Planung der Staatstätigkeit steht die Kontrolle im Vordergrund, ob und wie die Regierung ihrem Planungsauftrag nach Art. 71 Abs. 1 zweitem Satz KV nachkommt; dies ist neu Sache der Strategiekommission. Demgegenüber liegt es weiterhin in der Zuständigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission beziehungsweise der Geschäftsprüfungskommission, zukunftsorientierte Folgerungen aus der Prüfung der Amtsführung zu ziehen und darauf im Bericht an den Kantonsrat einzugehen. Hinzu kommt, dass der Strategiekommission abschliessend aufgezählte Geschäfte zugeschieden sind, nämlich Regierungsprogramm, Aufgaben- und Finanzplan sowie Sachplanungen mit Konnex zum Regierungsprogramm und Bericht über die Ergebnisse des Regierungscontrollings. Demgegenüber übt die Staatswirtschaftliche Kommission beziehungsweise die Geschäftsprüfungskommission nach wie vor im Sinn von bestehender Rechtslage und geltender Praxis die Aufsicht über die Amtsführung aus, in die – wie erwähnt – auch zukunftsorientierte Bewertungen einfließen können.

Schwieriger ist die Beseitigung einer zweiten Schnittstelle, nämlich jener zur Prüfung der Amtsführung der Regierung und der ihr unterstellten Verwaltung (Art. 15 Abs. 1 Bst. a KRR) sowie der Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge (Art. 15 Abs. 1 Bst. c KRR). Diese Schnittstelle ergibt sich dadurch, dass sich die Strategiekommission – wie erwähnt – auch mit den Ergebnissen des Regierungscontrollings zu befassen hat. Die Amtsführung sowie die Umsetzung der im Aufgaben- und Finanzplan enthaltenen Massnahmen, der Gesetzesvorhaben und der Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite stehen in einem engen Zusammenhang zueinander. Für das diesbezüglich notwendige differenzierte Vorgehen bedarf es detaillierter Absprachen zwischen beiden Kommissionen, damit keine Überschneidungen und Doppelspurigkeiten auftreten und ein gegenseitig abgestimmter Antrag hinsichtlich der Kenntnisnahme des Geschäftsberichts durch den Kantonsrat resultiert.

b) im Verhältnis zur Finanzkommission

In Bezug auf die Finanzkommission resultiert eine erste Schnittstelle zur Zuständigkeit, die Finanzplanung des Staates zu prüfen (Art. 16 Abs. 1 erster Satz KRR). Unter Berücksichtigung, dass der Finanzplan durch den Aufgaben- und Finanzplan abgelöst wird, ist diese Aufgabe aus dem Tätigkeitsfeld der Finanzkommission herauszulösen und neu der Strategiekommission zu übertragen. Die entsprechende Schnittstelle entfällt.

Demgegenüber bleibt eine zweite Schnittstelle bestehen, nämlich jene zwischen dem Aufgaben- und Finanzplan einerseits und dem jährlichen Voranschlag andererseits. Der Aufgaben- und Finanzplan enthält neben anderen Elementen einen finanziellen Mehrjahrsplan der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung. Mit der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans, der von der Strategiekommission vorberaten wird, setzt der Kantonsrat Vorgaben für den Voranschlag; insofern leiten sich aus dem Aufgaben- und Finanzplan Eckwerte für den nächsten Voranschlag ab, welcher von der Finanzkommission vorberaten wird. Um diese Schnittstelle zwischen den beiden Kommissionen zu minimieren, ist es angezeigt, dass die Strategiekommission bei der Vorberatung des Aufgaben- und Finanzplans die Haltung der Fi-

nanzkommission kennt. Die Strategiekommission ist deshalb zu verpflichten, vor ihren Beratungen die Stellungnahme der Finanzkommission einzuholen.

6.2.3. *Behebung beziehungsweise Minimierung der Schnittstellenproblematik*

Angesichts des Umstandes, dass sich bei keinem Kommissionssystem alle Schnittstellen beheben lassen, sowie im Bestreben, dass der Sicherstellung einer Gesamtsicht hinreichend Rechnung getragen wird, ist ein personeller Querbezug zwischen allen ständigen Kommissionen – nicht nur der Strategiekommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission oder Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission – vorzusehen. Dieser Querbezug soll dergestalt institutionalisiert werden, dass den Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten das Recht eingeräumt wird, an Sitzungen von anderen ständigen Kommissionen mit beratender Stimme mitzuwirken. Die Mitwirkung soll vor allem der gegenseitigen Information und sowie der Abstimmung der Kommissionstätigkeit dienen. Im Kantonsratsreglement ist dieses Mitwirkungsrecht in einem neuen Art. 19bis zu regeln.

Darüber hinaus besteht weiterhin die Pflicht zum Zusammenwirken der ständigen Kommissionen nach Art. 19 Abs. 1 KRR; danach besprechen die Präsidentinnen oder Präsidenten die Abgrenzung und die gegenseitige Ergänzung der Kommissionstätigkeit. Auch können sie von der Präsidentin oder vom Präsidenten des Kantonsrates nach Bedarf zu Aussprachen eingeladen werden. Art. 19 Abs. 2 KRR ermächtigt ferner das Präsidium, die Präsidentinnen oder Präsidenten der ständigen Kommissionen zur Besprechung gemeinsamer Fragen zusammenzurufen.

Auch wenn in den Rechtsgrundlagen, das heisst im Kantonsratsreglement, die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die bei Institutionalisierung einer Strategiekommission – und auch einer Kommission für Aussenbeziehungen gemäss nachfolgender Ziffer 7 dieses Berichts – keine Schnittstellen zu vorhandenen ständigen Kommissionen bestehen, ist davon auszugehen, dass das neue Kommissionsgefüge in der Praxis zunächst noch nicht in allen Teilen perfekt funktioniert und Grenzfälle hinsichtlich der Zuständigkeiten auftreten können. Dennoch sollte auf die Einführung der beiden neuen ständigen Kommissionen nicht verzichtet werden, vielmehr sollen Erfahrungen gesammelt werden, um alsdann später – vorzugsweise im Rahmen eines nächsten Berichts des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes – Anpassungen vorzunehmen.

6.2.4. *Alternativen*

In der Februarsession 2008 beantragte die FDP-Fraktion, die aus der Planung und Steuerung der Staatstätigkeit resultierenden Vorlagen von der zu schaffenden Strategie- und Staatswirtschaftlichen Kommission vorberaten zu lassen. Der Aufgaben- und Finanzplan sollen von der Strategie- und Staatswirtschaftlichen Kommission sowie der Finanzkommission in Zusammenarbeit vorberaten werden.

Nach heutigem Verständnis hat der Finanzplan «die Funktion eines Frühwarnsystems, welches die mittelfristige Entwicklung des Staatshaushalts ohne steuernde Eingriffe aufzeigt», wobei methodisch so vorgegangen wird, dass «ausgehend vom aktuellen Voranschlag ... alle Positionen für den Planungszeitraum weiterentwickelt werden».⁷⁶ Demgegenüber erfährt der künftige Aufgaben- und Finanzplan «im Inhalt und in seiner Funktion» eine wesentliche Neuausrichtung, indem er – in Übereinstimmung mit der Umsetzung des Auftrags der Motion 42.03.15 «Mehrjährige Gesamtplanung der Staatstätigkeit (Aufgaben- und Finanzplan)» – prospektiv aufzeigt, «ob und wo Bedarf für steuernde Massnahmen besteht und welchen Massnahmen das Regierungsprogramm umgesetzt wird».⁷⁷ Gleich wie das Regierungsprogramm ist der

⁷⁶ Vgl. Botschaft und Entwürfe der Regierung zum Voranschlag 2008 vom 2. Oktober 2007 (33.07.03 / 33.07.10 / 36.07.01); Abschnitt Finanzplan 2009 bis 2011, 152.

⁷⁷ Vgl. Ziffer 4.1. der Botschaft der Regierung zum IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz vom 23. Oktober 2007 (22.07.20); ABl 2007, 3095 ff., 3105.

künftige Aufgaben- und Finanzplan somit Instrument der Planung und Steuerung der Staatstätigkeit, wobei der Aufgaben- und Finanzplan in unmittelbarer Abhängigkeit vom Regierungsprogramm steht. Die Zuweisung der Vorberatung dieses Geschäfts an die Strategiekommission ist deshalb nicht nur zweckmässig, sondern aufgrund der Funktionen und Abhängigkeiten der beiden Instrumente zwingend geboten. Auch ist von einer wie auch immer gearteten Zusammenarbeit der beiden Kommissionen abzusehen. Einerseits widerspräche dies der erwähnten Konzeption von Regierungsprogramm sowie Aufgaben- und Finanzplan; andererseits resultierte ein aufwändigeres Verfahren, indem Beratungen und Beschlüsse der beiden Kommissionen aufeinander abgestimmt werden müssten. Die einheitliche Zuordnung von Regierungsprogramm sowie Aufgaben- und Finanzplan an eine einzige Kommission – das heisst an die Strategiekommission – entspricht unter diesem Gesichtspunkt auch der Sicherstellung von Synergien.

Was eine Übertragung der Vorberatung von Regierungsprogramm sowie Aufgaben- und Finanzplan an eine einzige Kommission, konkret an eine Strategie- und Staatswirtschaftliche Kommission, betrifft, bliebe dabei unberücksichtigt, dass die Planung und Steuerung der Staatstätigkeit – basierend auf der neuen Kantonsverfassung, nachvollzogen im Instrumentarium nach dem IV. Nachtragsgesetz zum Staatsverwaltungsgesetz – eine markante Änderung erfährt, die nicht auf das Regierungshandeln begrenzt ist, sondern das Parlament zu einer massgeblich stärkeren Mitwirkung zwingt. Will der Kantonsrat die künftige Staatstätigkeit effizient mitgestalten und darauf wirksam Einfluss nehmen, muss er über entsprechende institutionelle Voraussetzungen verfügen. Gleichzeitig muss er aber auch den verfassungsrechtlichen Auftrag, Regierung und Staatsverwaltung zu beaufsichtigen, weiterhin uneingeschränkt wahrnehmen können; die Kontrolle – und diese ist nicht gleichbedeutend mit Controlling – stellt nach wie vor eine wesentliche parlamentarische Funktion dar. Auch hierfür bedarf der Kantonsrat einer wirksamen institutionellen Basis. Wirksames Einwirken auf die Planungstätigkeit und das damit verbundene Controlling auf der einen Seite und wirksames Kontrollieren des Regierungs- und Verwaltungshandelns auf der anderen Seite machen es unabdingbar, dass der Kantonsrat sowohl über die Strategiekommission wie auch über die Staatswirtschaftliche Kommission beziehungsweise Geschäftsprüfungskommission verfügt. Es sei mit Blick auf die zweifellos vorhandene Notwendigkeit, die Koordination zwischen den Kommissionen herzustellen, nochmals auf den bestehenden Art. 19 KRR sowie auf den in dieser Vorlage beantragten neuen Art. 19bis KRR hingewiesen.

6.2.5. *Folgerung*

Für die Vorberatung von Geschäften im Bereich der Planung und der Steuerung der Staatstätigkeit wird in Gestalt einer ständigen Kommission die Strategiekommission geschaffen. Darüber hinaus wird vorgesehen, dass die Präsidentinnen und Präsidenten aller ständigen Kommissionen die Möglichkeit erhalten, in den jeweils anderen ständigen Kommissionen mit beratender Stimme mitzuwirken.

Aufnahme von Art. 16bis, 19bis und 19ter in das Kantonsratsreglement sowie Änderung von Art. 12, 15 und 19 KRR

7. Schaffung einer Kommission für Aussenbeziehungen

7.1. Ausgangslage

7.1.1. Zuständigkeitsordnung im Bereich der Aussenbeziehungen

Nach Art. 24 KV setzt sich der Staat zum Ziel, in Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und dem Ausland, Aufgaben gemeinsam zu lösen und das gegenseitige Verständnis der Bevölkerung auf- und auszubauen sowie einen Beitrag zur Friedenserhaltung zu leisten. Der Staat tritt zudem dafür ein, dass der Bund die Eigenständigkeit der Kantone wahrt.

Die verfassungsrechtliche Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Aussenbeziehungen weist folgende Merkmale auf:

Der Regierung kommt nach Art. 74 Abs. 1 KV generell die Leitung der staatlichen Zusammenarbeit mit dem Bund, den anderen Kantonen und dem Ausland zu. Dabei hat sie den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen zu informieren (Art. 74 Abs. 2 Bst. c erster Satzteil KV). Die Regierung verfügt sodann nach Art. 74 Abs. 2 Bst. c KV über die Kompetenz zur Verhandlungsführung bei zwischenstaatlichen Vereinbarungen; sie ist in diesem Zusammenhang zur Information des Kantonsrates verpflichtet, wenn es sich um «wichtige zwischenstaatliche Vereinbarungen» handelt. Auch der Abschluss – einschliesslich Änderung und Kündigung⁷⁸ – von zwischenstaatlichen Vereinbarungen steht der Regierung zu (Art. 74 Abs. 2 Bst. a KV). Vorbehalten bleibt jedoch die Genehmigung durch den Kantonsrat unter ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Stimmberechtigten, wenn der zwischenstaatlichen Vereinbarung Verfassungs- oder Gesetzesrang zukommt (Art. 65 Bst. c, Art. 48 Bst. b, Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV). Ferner bezeichnet die Regierung gestützt auf Art. 74 Abs. 2 Bst. b KV die Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen (vgl. auch Art. 16 Bst. g StVG). Schliesslich ist die Regierung nach Massgabe der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) zur Mitwirkung beim Standesreferendum zuständig (Art. 74 Abs. 3 KV).

Was die neben dem Recht auf Genehmigung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen bestehenden Zuständigkeiten des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen betrifft, verfügt er zunächst gestützt auf Art. 64 Bst. b KV über die Kompetenz zur Wahl seiner Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen. Ferner ist er befugt, nach Massgabe der Bundesverfassung Standesinitiativen einzureichen (Art. 65 Bst. l KV). Dieses Recht steht – wenn nicht der Kantonsrat davon Gebrauch macht – nach Art. 74 Abs. 3 Ziff. 1 KV auch der Regierung zu.

Wenn auch der Regierung von Verfassungs wegen generell die Leitung der Aussenbeziehungen zusteht, so hat sich ihr Handeln dennoch in einen übergeordneten, vom Kantonsrat festzulegenden Rahmen in Gestalt von Zielvorgaben einzufügen. Art. 65 Bst. e zweiter Satzteil KV verpflichtet nämlich den Kantonsrat, die Ziele für die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen festzulegen. Dabei stützt er sich nicht nur auf jene Informationen ab, die ihm die Regierung nach Art. 74 Abs. 2 Bst. b erstem Satzteil KV zuleitet, sondern er ist nach Art. 65 Bst. e erstem Satzteil KV auch ermächtigt, sich die für die Festlegung der aussenpolitischen Ziele erforderlichen Informationen zu beschaffen.

7.1.2. Verfassungsrechtliche Konzeption der Zuständigkeitsordnung

Das Verfassungsrecht überträgt der Regierung – wie die Verfassungskommission in ihrer Botschaft zur neuen Verfassung des Kantons St.Gallen festhält⁷⁹ – die «Hauptrolle in den Aussenbeziehungen». «Die Planungs- und Führungstätigkeit der Regierung in den Aussenbeziehungen geht etwas weiter als in den anderen Politikbereichen, vor allem aufgrund ihrer vollen Kompetenz zur Verhandlungsführung ...; die Zuständigkeiten des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen sind gemäss Art. 64 [heute: Art. 65 KV] auf die Genehmigung von zwischenstaatlichen Verträgen mit Verfassungs- und Gesetzesrang, auf die Vorgabe von Zielen sowie auf die übliche Aufsicht über Regierung und Verwaltung beschränkt.»⁸⁰

Die Pflicht der Regierung, den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen zu informieren, wird von der Verfassungskommission mit dem Hinweis begründet, dass der Kantonsrat damit seine Kompetenzen nach Art. 65 Bst. e und j KV wahrnehmen kann, also die Ziele für die Ausgestal-

⁷⁸ Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zu einer neuen Kantonsverfassung, ABl 2000, 165 ff. (21.96.01), 348.

⁷⁹ Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zu einer neuen Kantonsverfassung, ABl 2000, 165 ff. (21.96.01), 245.

⁸⁰ Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zu einer neuen Kantonsverfassung, ABl 2000, 165 ff. (21.96.01), 348.

tung der Aussenbeziehungen festlegen sowie die Regierung und Verwaltung beaufsichtigen.⁸¹ Sodann sollte die Regierung – so die Verfassungskommission – den Kantonsrat «konsultieren und informieren», wenn sie Mitglieder von interkantonalen Organen bezeichnet, denen Rechtsetzungsbefugnisse namentlich in Form von Erlassen mit Gesetzesrang übertragen sind.⁸²

Abb. 6: Übersicht über die Zuständigkeitsordnung im Bereich der Aussenbeziehungen

Zuständigkeit	Kantonsrat	Regierung
Grundsatz	– Festlegung der Ziele für die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen – Aufsicht	Leitung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, unter anderem bei Vertragsverhandlungen
Zwischenstaatliche Vereinbarungen	Genehmigung von Abschluss, Änderung und Kündigung, wenn Verfassungs- oder Gesetzesrang	Abschluss, Änderung und Kündigung in eigener Kompetenz oder unter Vorbehalt der Genehmigung des Kantonsrates
Wahlen	Vertretungen des Kantonsrates in parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen	Vertretungen des Staates in zwischenstaatlichen Einrichtungen, allenfalls – bei Organen mit Rechtsetzungsbefugnissen – nach Konsultation des Kantonsrates
Informationen	Beschaffung von Informationen bei Regierung und Verwaltung	Zuleitung von Informationen an Kantonsrat, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen

7.1.3. Aktueller Stand der Aussenbeziehungen des Kantonsrates

Als Ergänzung zur Internationalen Bodenseekonferenz (abgekürzt IBK) wurde im Jahr 1994 die Parlamentarier-Kommission Bodensee gegründet. Diese hat anlässlich der 27. Sitzung vom März 2007 ihre Aufgaben und Ziele neu strukturiert und ausführlicher festgehalten. Gleichzeitig hat sie sich eine neue Bezeichnung gegeben: Parlamentarier-Konferenz Bodensee.

Ziel der Konferenz ist es, mit ihrer Tätigkeit einen Beitrag zu leisten, die natürlichen Lebensgrundlagen im Bodenseeraum nachhaltig zu sichern, die gemeinsame Identität der Bodenseeregion und die Standortattraktivität zu stärken, die Mitwirkung der Länder- und Kantonsparlamente bei der länderübergreifenden Zusammenarbeit zu unterstützen und zu koordinieren sowie länderübergreifende Projekte und Massnahmen demokratisch breit abzustützen. Sie macht sich zur Aufgabe, den Meinungs- und Informationsaustausch zwischen den Länder- und Kantonsparlamenten zu pflegen, den ständigen Dialog zwischen Regierungen, Parlamenten, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft innerhalb der Bodenseeregion zu fördern, in Zusammenarbeit mit der IBK länderübergreifende Projekte in der Bodenseeregion zu initiieren und zu begleiten sowie über ihre Mitglieder in den entsendenden Parlamenten mit den gegebenen parlamentarischen Möglichkeiten die Beratungsergebnisse auf Länder- und kantonaler Ebene einzubringen. Die Parlamentarier-Konferenz Bodensee behandelt grenzüberschreitende, die gesamte Bodenseeregion betreffende Themen, insbesondere Umwelt, Gewässerschutz, Raumordnung, Verkehr, Tourismus, Kultur und Sport, Bildung, Wissenschaft und Forschung, Gesundheit und Soziales, wirtschaftliche Zusammenarbeit, innere Sicherheit sowie Zukunftsfragen die Region betreffend. Sie fasst im Rahmen ihrer Ziele und Aufgaben Beschlüsse und Empfehlungen, die sich an die IBK, an die zuständigen nationalen, kantonalen und Landesregierungen und deren Stellen sowie an die europäischen, regionalen, lokalen und sonstigen öffentlichen Einrichtungen richten können.

⁸¹ Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zu einer neuen Kantonsverfassung, ABl 2000, 165 ff. (21.96.01), 349.

⁸² Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 zu einer neuen Kantonsverfassung, ABl 2000, 165 ff. (21.96.01), 349.

Neben den institutionalisierten Kontakten zu den Parlamenten der Nachbarländer und -kantone pflegt die Parlamentarier-Kommission (Parlamentarier-Konferenz) Bodensee situativ den Gedankenaustausch und die persönlichen Kontakte mit den Präsidien anderer Kantonsparlamente sowie vereinzelt mit Parlamenten ausländischer Regionen, wie beispielsweise dem Landtag von Baden-Württemberg. Dabei empfängt das Präsidium solche oder weilt selber bei solchen zu Besuch. Für die Pflege dieser Kontakte gibt es keinen festen Turnus, sondern diese ergeben sich aufgrund aktueller politischer Gegebenheiten oder aufgrund persönlicher Kontakte von Mitgliedern des Präsidiums. Sie haben deshalb den Charakter des Zufälligen und erfolgen tendenziell nicht mit einer klaren strategischen Ausrichtung. Ansätze hierzu bestehen bezüglich der Kontakte zu den Parlamenten von Regionen, mit denen der Kanton St.Gallen institutionalisierte Partnerschaften pflegt. So hat es sich in der Praxis als wertvoll erwiesen, dass beim Besuch oder bei Empfängen von Delegationen dieser Partnerregionen auf Regierungsebene auch das Präsidium zur Teilnahme eingeladen wird. Dies ist umso wichtiger, als auf Seite der Partnerregionen die politischen Verantwortungsträger oft gleichzeitig der regionalen Exekutive und Legislative angehören. Diese begrüssen es somit, auch auf st.gallischer Seite das Gespräch mit Vertretungen der Legislative pflegen zu können.

7.2. Herausforderungen an die Aussenbeziehungen des Kantonsrates

7.2.1. Allgemeines

In den letzten Jahren ist die Tendenz festzustellen, dass die räumlichen Dimensionen verschiedenster Problemstellungen zunehmend weniger mit den politischen Entscheidräumen übereinstimmen. Um sich diesem Entwicklungsprozess anzupassen, setzt der Staat immer mehr auf kooperative Handlungsformen. Diese Form des kooperationsorientierten Föderalismus zwingt die Kantone, sich mittels interkantonalen Konferenzen zu organisieren, ihre Standpunkte abzustimmen und zu bündeln, um mit dem Bund in dieser neuen Form effizient verhandeln zu können, aber auch um die kantonale Position gegenüber dem Bund zu stärken. Aus dieser veränderten Ausgangslage und der Zusammenarbeit entstand die Konferenz der Kantonsregierungen (abgekürzt KdK). Die skizzierte Entwicklung wird durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie durch die in diesem Rahmen abgeschlossene Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (abgekürzt IRV) noch verstärkt.⁸³ Daneben ist aber auch die Tendenz festzustellen, dass die Aussenpolitik immer mehr zu einem Querschnittsthema geworden ist.

All dies wirkt sich einerseits auf die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung aus, da die Aushandlung interkantonalen wie auch grenzüberschreitender Verträge und Vereinbarungen in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fällt und das Parlament im Rahmen der Genehmigung darüber befinden kann. Andererseits hat die interkantonale Zusammenarbeit stark zugenommen und die kantonalen Parlamente sind immer häufiger gefordert, sich im interkantonalen Kontext aktiv zu beteiligen. Es ist daher zu prüfen, welche strukturellen und organisatorischen Anpassungen im Arbeitsprozess des Kantonsrates notwendig sind, um diesen Veränderungen sachgerecht entgegen treten zu können. Dies ist insbesondere unter spezieller Berücksichtigung der neuen Instrumente der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungsverpflichtung im Rahmen von Art. 48a BV in Verbindung mit dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2; abgekürzt FiLaG) erforderlich.

⁸³ Vgl. Planungsbericht der Regierung vom 23. Mai 2006 über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Kanton St.Gallen (40.06.02) sowie Botschaft und Entwurf der Regierung vom 23. Mai 2006 über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (26.06.01), ABI 2006, 1483 ff.

7.2.2. Internationale Zusammenarbeit

Die Kantone können in ihrem Zuständigkeitsbereich mit dem Ausland Verträge abschliessen, sofern diese nicht den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone zuwiderlaufen (Art. 56 Abs. 2 BV) und der Bund im betreffenden Bereich selber noch keinen Staatsvertrag abgeschlossen hat. Die Kantone haben den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren (Art. 56 Abs. 2 letzter Satz BV). Letztlich sieht Art. 56 Abs. 3 BV vor, dass die Kantone mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt verkehren können; in den übrigen Fällen erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes.

Die Bedeutung der Staatsvertragskompetenz der Kantone hat in den letzten Jahren stark abgenommen. Im Zentrum der kantonalen Staatsverträge stehen heute hauptsächlich die Gegenstände der nachbarrechtlichen Verhältnisse. Diese betreffen in der Regel die grenzüberschreitenden Aufgaben von lokalem und regionalem Charakter, wie etwa den gemeinsamen Betrieb von Abwasserreinigungsanlagen und ähnlichen Einrichtungen. Nachfolgend steht deshalb die zunehmend wichtiger werdende interkantonale Zusammenarbeit im Vordergrund der Überlegungen.

7.2.3. Interkantonale Zusammenarbeit

Art. 48 Abs. 1 BV hält fest, dass die Kantone miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen können. Letzteres bringt es mit sich, dass im Hinblick auf den Vollzug einer Vereinbarung ein interkantonales Organ eingesetzt wird, oder es wird ein interkantonaler Verwaltungsträger, meist in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, mit dem Ziel geschaffen, eine kantonale Verwaltungsaufgabe gemeinsam zu erfüllen. Damit diese Einrichtungen die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können, sind sie mit den dazu notwendigen Kompetenzen auszustatten. Diese Kompetenzzuweisung kann sich auf die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben beschränken; sie kann aber auch Rechtsetzungsbefugnisse einschliessen. In Bezug auf die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen ist Art. 48 Abs. 4 BV, der zusammen mit der NFA in Kraft treten wird, massgebend. Daraus ergibt sich, dass die Kantone interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, ermächtigen können. Dabei muss der Vertrag nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden sein (Art. 48 Abs. 4 Bst. a BV), und er muss die inhaltlichen Grundzüge der rechtsetzenden Bestimmungen festlegen (Art. 48 Abs. 4 Bst. b BV).

Dass die interkantonalen Vereinbarungen an Bedeutung gewinnen, zeigt die Zahl der in jüngerer Zeit dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegten Verträge über den Beitritt des Kantons St.Gallen:⁸⁴

- zur Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005;
- zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wettten;
- zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE;
- über die Zustimmung zur Auflösung des Konkordats betreffend Hochschule und Berufsbildungszentrum Wädenswil;
- zur Interkantonalen Vereinbarung über die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht;
- zur geänderten Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (Diplomanerkennungsvereinbarung);
- zur Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit im Lastenausgleich.

⁸⁴ Vgl. Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006; ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01), 2344.

Die Staatskanzlei lud im Auftrag des 21er-Gremiums «Parlamentsreform» die Departemente ein, ihr mitzuteilen, mit welchen neuen interkantonalen Vereinbarungen oder mit welchen Änderungen von bestehenden interkantonalen Vereinbarungen im Verlauf der nächsten vier Jahre zu rechnen ist. Die Antworten der Departemente ergeben, nach Sachbereichen gemäss Systematik der Gesetzessammlung gegliedert, folgende Übersicht (Stand August 2007):

Erziehung, Bildung, Kultur:

- Erlass einer Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat);⁸⁵
- Erlass eines Konkordates über die Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich;
- Revision der Interkantonalen Fachschulvereinbarung (SGS 211.82);
- Erlass eines Konkordates im Rahmen der «Hochschullandschaft Schweiz 2012» unter Einbezug der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (sGS 217.81) und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (sGS 234.031);
- Neuregelung der Hochschulträgerlösungen im Bereich der Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St.Gallen (sGS 234.61), der Vereinbarung über die Hochschule für Technik Buchs (sGS 234.111) und der Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil (sGS 234.211);
- Allfälliger Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten in der beruflichen Grundbildung (Berufsfachschulvereinbarung);
- Erlass einer Interkantonalen Vereinbarung über die gemeinschaftliche Finanzierung von Zentrumsleistungen im Kulturbereich.

Gesundheitspflege, Sozialversicherung, Fürsorge:

- Erlass eines Konkordates über die Koordination der Konzentration der hochspezialisierten Medizin.

Landesverteidigung, öffentliche Sicherheit und Ordnung:

- Erlass einer Interkantonalen Vereinbarung über die Polizeischule Ostschweiz;
- Erlass eines Konkordates über die Bewilligungspflicht für Sicherheitsunternehmen;
- Erlass eines Konkordates über die Bekämpfung des Hooliganismus (an Stelle einer Bundesregelung).

Arbeit und Gewerbe:

- Allfällige Revision der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (sGS 552.531).

Landwirtschaft, Tierhaltung, Waldwirtschaft, Umweltschutz:

- Revision des Konkordates betreffend die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft (sGS 611.251).

Verkehr, öffentliches Baurecht, Energie, Gewässernutzung und Gewässerschutz:

- Erlass von Interkantonalen Finanzierungsvereinbarungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs;
- Allfälliger Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (Vereinbarung in Ausarbeitung).

Öffentliche Finanzen, Regalien, staatliche Unternehmungen, Feuerschutz:

- Revision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.32).

⁸⁵ Vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 23. Oktober 2007 zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat); ABl 2007, 3328 ff. (35.07.02).

Es ist somit von einer verhältnismässigen grossen Zahl von Vorlagen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den kommenden Jahren auszugehen.

7.2.4. *Insbesondere: Interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen der NFA*

Im Rahmen der NFA sind namentlich die beiden neuen Instrumente der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungsverpflichtung im Rahmen von Art. 48a BV zu erwähnen.

Art. 13 FiLaG verpflichtet die Kantone, eine Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu erarbeiten. In vorliegendem Zusammenhang ist Art. 13 Bst. d FiLaG von Bedeutung, wonach die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in der Rahmenvereinbarung zu regeln sind. Am 24. Juni 2005 hat die Konferenz der Kantonsregierungen die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (abgekürzt IRV) zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet. Sie tritt in Kraft, wenn ihr 18 Kantone beigetreten sind. Die Bundesversammlung kann die IRV auf Antrag von mindestens 21 Kantonen allgemeinverbindlich erklären (Art. 14 Abs. 1 Bst. a FiLaG). Die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt durch einen dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss (Art. 14 Abs. 1 Ingress FiLaG).

Die Rahmenvereinbarung selbst führt noch zu keiner interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Sie regelt nur deren Grundsätze und Verfahren. Die eigentliche Zusammenarbeit ist in aufgabenspezifischen Vereinbarungen zu normieren. In diesen einzelnen Verträgen sind gestützt auf die Grundlagen der IRV die Einzelheiten der Zusammenarbeit zu regeln. Nach Art. 48a BV in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 Bst. b FiLaG kann die Bundesversammlung auf Antrag von mindestens 18 Kantonen in bestimmten Bereichen⁸⁶ interkantonale Verträge durch einen dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss allgemeinverbindlich erklären. Daneben kann die Bundesversammlung in Form eines einfachen Bundesbeschlusses auf Antrag von mindestens der Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag oder an einem definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf beteiligt sind, einen oder mehrere Kantone zur Beteiligung verpflichten (Art. 15 FiLaG).

Der Vorgabe von Art. 13 Bst. d FiLaG wird durch die Bestimmungen von Art. 4 und Art. 15 IRV Rechnung getragen.

Art. 4 Abs. 1 IRV verpflichtet die Kantonsregierungen, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren. Mit dieser Bestimmung wird die in Art. 74 Abs. 2 Bst. c KV festgelegte Informationspflicht der Regierung hinsichtlich der Umsetzung der NFA konkretisiert.

Nach Art. 4 Abs. 2 IRV ist es Sache des kantonalen Rechts, die Mitwirkungsrechte der kantonalen Parlamente zu regeln. Im Sinn der Organisationsfreiheit der Kantone bleibt somit die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten. Nach der verpflichtenden Formulierung von Art. 4 Abs. 2 IRV sind entsprechende Regelungen im kantonalen Recht zwingend vorzusehen. Es ist Aufgabe jedes Kantons, allfällige interkantonale Verpflichtungen in seinem kantonalen Recht umzusetzen. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der für die Genehmigung der aufgabenspezifischen Vereinbarung zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen.

⁸⁶ Straf- und Massnahmenvollzug; kantonale Hochschulen; Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung; Abfallbewirtschaftung; Abwasserreinigung; Agglomerationsverkehr; Spitzenmedizin und Spezialkliniken; Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Findet die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in Gestalt einer von den beteiligten Kantonen gemeinsam getragenen Institution⁸⁷ (gemeinsame Trägerschaft) statt, an welche die Erfüllung der Aufgabe übertragen wird, so hat die damit verbundene Verlagerung von Kompetenzen auf interkantonale Organe direkte Auswirkungen auf die Mitwirkungsmöglichkeiten der Parlamente und der Stimmberechtigten. Die IRV verpflichtet deshalb die an der gemeinsamen Trägerschaft beteiligten Kantone, eine wirksame Aufsicht über Führung und Verwaltung der gemeinsamen Trägerschaft sicherzustellen und die Aufsichtsfunktionen geeigneten Organen zu übertragen (Art. 14 IRV). Es handelt sich dabei um die durch die Regierungen wahrzunehmende strategische Aufsicht. Ergänzend dazu ist eine Oberaufsicht zu institutionalisieren. Art. 15 IRV statuiert deshalb bei gemeinsamen Trägerschaften die Einsetzung von interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen. Diese sind rechtzeitig und umfassend über die Arbeit der gemeinsamen Trägerschaft zu informieren. Sie verfügen über angemessene Mitwirkungsrechte im Rahmen der Erarbeitung der Leistungsvereinbarung und des Globalbudgets. Daneben können sie den Trägerkantonen Änderungen des Vertrages beantragen. Damit verfügen die interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen über gestalterische Mitwirkungsrechte.

Die IRV bildet die Grundlage für die interkantonalen Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen gemäss Art. 48a BV (Straf- und Massnahmenvollzug; kantonale Hochschulen; Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung; Abfallbewirtschaftung; Abwasserreinigung; Agglomerationsverkehr; Spitzenmedizin und Spezialkliniken; Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden). Inwieweit die Bestimmungen der IRV über die parlamentarischen Mitwirkungsrechte im Kanton St.Gallen umzusetzen sein werden, hängt davon ab, ob und welche gemeinsamen Trägerschaften für die interkantonale Aufgabenerfüllung im Rahmen der NFA-Umsetzung geschaffen werden.

7.3. Interkantonaler Vergleich

Verschiedene Kantone kennen ständige parlamentarische Kommissionen, die sich mit Aufgaben mit Bereich der Aussenbeziehungen befassen. Die Tabelle in der Beilage zu diesem Bericht gibt einen Überblick über die bestehenden Kommissionen, wobei sie keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Sie vermag Anhaltspunkte zu geben, welche Zuständigkeiten allenfalls einer im Kanton St.Gallen zu schaffenden Kommission für Aussenbeziehungen zugeordnet werden könnten. Ergänzend dazu wird in der nachfolgende Ziffer 7.4. dieses Berichts auf eine besondere interkantonale Vereinbarung hingewiesen werden, die sich mit der Stellung der Kantonsparlamente im Bereich der Aussenbeziehungen befasst.

7.4. Vereinbarung über interkantonale Verträge und Vereinbarungen mit dem Ausland

Die Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura haben die Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland, datiert vom 9. März 2001, – die so genannte convention des conventions – abgeschlossen.^{88, 89} Diese Vereinbarung ist gemäss ihrer Präambel im Hinblick darauf erarbeitet worden, «dass die Parlamente bei der Verhandlung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen zwischen Kantonen und dem Ausland mitwirken können».

⁸⁷ Eine andere Form der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich besteht im Leistungskauf. Für den Leistungskauf ist charakteristisch, dass ein Kanton die Erfüllung einer Aufgabe einem anderen Kanton überträgt, dieser die Leistung für beide Kantone erbringt und dafür entschädigt wird.

⁸⁸ Text der Vereinbarung: Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg (SGF) 121.4.

⁸⁹ Die Vereinbarung soll revidiert werden. Der Revisionsentwurf vom 24. August 2007 und der erläuternde Bericht finden sich auf der Internetseite der Westschweizer Regierungskonferenz: <http://www.cgso.ch/home/index.php?id=104&mn=6&lang=de>

Nach Art. 2 setzen die Parlamente aller vertragsschliessenden Kantone eine ständige Kommission für Vereinbarungen über auswärtige Angelegenheiten ein. Art. 3 verpflichtet die Regierungen jedes vertragsschliessenden Kantons, dem Parlament regelmässig Bericht über seine Aussenpolitik zu erstatten. Die Regierungen werden sodann in Art. 4 verpflichtet, im Hinblick auf die Aushandlung von interkantonalen Verträgen und Vereinbarungen zwischen dem Kanton und dem Ausland, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, die Kommission für auswärtige Angelegenheiten zu den Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat zu konsultieren, bevor die Regierung diese festlegt oder ändert. Die Regierung informiert die Kommission über den Fortgang der Verhandlungen.

Nach Art. 5 sind die vertragsschliessenden Kantone gehalten, eine interparlamentarische Kommission aus je sieben Vertreterinnen oder Vertretern einzusetzen, bevor sie einen interkantonalen Vertrag oder eine Vereinbarung mit dem Ausland abschliessen oder ändern, der dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht. Im Hinblick auf die Genehmigung eines interkantonalen Vertrages oder einer Vereinbarung der Kantone mit dem Ausland durch die Parlamente ist die Stellungnahme der interparlamentarischen Kommission in der Botschaft an die Parlamente beizufügen (Art. 7 Abs. 2).

In Bezug auf die Ausführung von interkantonalen Verträgen hält Art. 8 fest, dass die vertragsschliessenden Kantone in allen Verträgen, mit denen eine Institution oder ein Netzwerk von interkantonalen Institutionen geschaffen wird und deren Genehmigung dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt ist, eine koordinierte parlamentarische Kontrolle über diese Institution oder dieses Netzwerk in dem Rahmen, als der durch jeden Kanton zu übernehmende Anteil im Jahresbudget jedes Kantons 1'000'000 Franken im Durchschnitt übersteigt.

7.5. Ausgestaltung der Kommission für Aussenbeziehungen

7.5.1. Beratungsinhalte

Auf der Basis der Übersicht über die Zuordnung von Funktionen an parlamentarische Kommissionen für Aussenbeziehungen und der Ausführungen über die von sechs Kantonen abgeschlossene Vereinbarung über die Stellung ihrer Parlamente bei grenzüberschreitenden Vertragsverhandlungen und -abschlüssen lassen sich die Zuständigkeiten, wie sie einer Kommission für Aussenbeziehungen zugeteilt werden können, in folgende Beratungsinhalte gliedern:

a) Vorberatung

Vorberatung von Vereinbarungen und Gesetzen: Die Kommission berät die Vorlagen der Regierung über die Genehmigung des Abschlusses, der Änderung oder der Kündigung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang einschliesslich der sich daraus ergebenden Ausgabenbeschlüsse vor. Ferner obliegt ihr die Vorberatung von allfälligen Gesetzen, welche die Aussenbeziehungen betreffen.

Vorberatung von Berichten: Die Kommission berät Berichte der Regierung an den Kantonsrat vor, die den Aussenbeziehungen gewidmet sind.

Wird die Vorberatung einer ständigen Kommission übertragen, reduziert sich zwangsläufig die Anzahl nichtständiger Kommissionen, die für aussenpolitische Geschäfte eingesetzt werden müssen. In der laufenden Amtsdauer 2004/2008 sind bis Ende 2007 sieben nichtständige Kommissionen gewählt worden, denen die Vorberatung einer Vorlage im Bereich der Aussenbeziehungen oblag.

b) Information

Die Regierung informiert die Kommission über:

- Entwicklungen und wichtige Fragen im Bereich der Aussenbeziehungen;
- den Verlauf von Verhandlungen über den Abschluss oder die Änderung einer wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarung.

Die Informationen sind dem Kantonsrat in Nachachtung von Art. 74 Bst. c KV zugänglich zu machen, wobei indessen gewisse Informationsinhalte mit Blick auf im Gang befindliche Verhandlungen ausschliesslich der Kommission im Rahmen ihrer vertraulichen Beratungen zur Kenntnis gebracht werden können.

c) Anhörung

Die Regierung hört die Kommission vor der Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss oder die Änderung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang sowie vor der Einleitung des Verfahrens auf Kündigung einer solchen Vereinbarung an. Dabei können der Kommission folgende Befugnisse eingeräumt werden:

- Abgabe einer konsultativen Stellungnahme;
- Abgabe von Empfehlungen;
- Festlegung von Verhandlungsleitlinien. Die Regierung informiert die Kommission spätestens bei der Vorberatung der Genehmigungsvorlage, inwieweit die Verhandlungsleitlinien berücksichtigt wurden beziehungsweise werden konnten und welches die Gründe für eingetretene Abweichungen sind.

d) Wahlvorbereitung bei Zuständigkeit des Kantonsrates

Die Kommission bereitet die Wahl von Vertretungen des Kantonsrates in interkantonale und internationale parlamentarische Versammlungen und Kommissionen vor. Sie verfügt über das Wahlvorschlagsrecht.

e) Wahlvorbereitung bei Zuständigkeit der Regierung

Die Regierung konsultiert die Kommission, bevor sie Vertretungen in zwischenstaatlichen Einrichtungen des Staates wählt, wenn das Organ, in welchem die Vertretungen mitwirken, zum Erlass von Bestimmungen mit Gesetzesrang zuständig ist.

f) Festlegung der Ziele im Bereich der Aussenbeziehungen

Nach Massgabe von Art. 65 Bst. e KV ist der Kommission für Aussenbeziehungen als weitere Funktion die Festlegung der Ziele der Ausgestaltung der Aussenbeziehungen zuzuordnen. Gemäss dieser Bestimmung der Kantonsverfassung hat die Regierung dem Kantonsrat periodisch eine Vorlage über die Ziele der Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen – in Fortführung der bisherigen Berichterstattung über die Strategie der Aussenbeziehungen des Kantons St.Gallen – zu unterbreiten. Diese Vorlage ist von der Kommission zu Händen des Kantonsrates vorzubereiten.

g) Aufsicht

Die Kommission übt die Aufsicht über Regierung und Verwaltung in Bezug auf die Wahrnehmung der Aufgabenerfüllung in den Aussenbeziehungen aus und tritt in diesem Bereich an die Stelle der Staatswirtschaftlichen Kommission beziehungsweise Geschäftsprüfungskommission.

7.5.2. Optionen

Grundsätzlich lässt sich die Kommission für Aussenbeziehungen nach Massgabe ihrer Tätigkeitsfelder wie folgt gestalten:

- Kommissionsmodell «Konkordatskommission»: Die Kommissionstätigkeit ist auf die Tätigkeitsbereiche «a» und «b» sowie allenfalls noch «e» beschränkt.
- Kommissionsmodell «Aussenpolitische Kommission»: Einer solchen Kommission wird ein breites ausserpolitisches Aufgabenspektrum zugeordnet, nämlich:
 - Beratungsinhalte «a», «b», «c», «f», «g»
oder
 - Beratungsinhalte «a», «b», «c», «d», «e», «f», «g».

7.5.3. Folgerung

Der grossen Bedeutung der Aussenbeziehungen des Kantonsrates entsprechend, rechtfertigt sich die Schaffung einer Kommission für Aussenbeziehungen im Sinn einer ausserpolitischen Kommission. Dieser sollen umfassende Zuständigkeiten zukommen.

Aufnahme von Art. 16ter bis 16quinquies sowie Art. 19ter, 23ter und 23quater in das Kantonsratsreglement sowie Änderung von Art. 12, 15, 19 sowie 137 und 138 KRR

8. Weitere Änderungen im Kommissionssystem

8.1. Ausgangslage

Das 21er-Gremium «Parlamentsreform» hat sich im Zusammenhang mit der Einführung der Strategiekommission und der Kommission für Aussenbeziehungen mit der Frage befasst, ob das Kommissionssystem noch weiterer grundlegender Änderungen bedürfe. Insbesondere hat sich mit der Aufgabenerfüllung von Staatswirtschaftlicher Kommission und Rechtspflegekommission im Aufsichtsbereich auseinandergesetzt und Überlegungen für eine allfällige Zusammenlegung der Aufsichtstätigkeiten dieser beiden Kommissionen in einer «Geschäftsprüfungskommission» angestellt. Sodann hat es darüber diskutiert, die Vorbereitung der Richterwahlen sowie der weiteren Tätigkeiten der Rechtspflegekommission, soweit sie nicht dem Bereich der Aufsicht zuzuordnen sind, einer Justizkommission zu übertragen. Das 21er-Gremium «Parlamentsreform» beantragt aufgrund seiner Überlegungen, die Tätigkeitsfelder der Staatswirtschaftlichen Kommission – ausgenommen die Überprüfung der Planung der Staatstätigkeit nach Art. 15 Abs. 1 Bst. b KRR, die neu der Strategiekommission zufällt – und die Aufsicht der Rechtspflegekommission nach Art. 14 Abs. 1 Bst. e KRR über die Strafuntersuchungs- und -vollzugsbehörden und das Konkursamt sowie über die Gerichte und die ihnen unterstellten Behörden, Beamten und Angestellten zusammenzulegen und der neu als Geschäftsprüfungskommission bezeichneten Staatswirtschaftlichen Kommission zu übertragen.

8.2. Schaffung einer Geschäftsprüfungskommission

8.2.1. Ausgangslage

Nach Art. 65 Bst. j KV beaufsichtigt der Kantonsrat Regierung und Staatsverwaltung, und nach Art. 65 Bst. k KV obliegt ihm die Aufsicht über den Geschäftsgang der Gerichte. Unter dem Blickwinkel des Kommissionssystems ist die Aufsicht über Regierung und Staatsverwaltung institutionell nach geltendem Recht der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Finanzkommission übertragen, während für die Aufsicht über den Geschäftsgang der Gerichte die Rechtspflegekommission zuständig ist.

Mit der Einführung der Strategiekommission entfällt bei der Staatswirtschaftlichen Kommission die in Art. 15 Abs. 1 Bst. b KRR festgelegte Aufgabe, die Planung der Staatstätigkeit zu prüfen. Auch die Steuerung des staatlichen Handelns wird neu Sache der Strategiekommission sein,

nachdem dieser die Vorberatung des Berichts der Regierung über das Ergebnis des Regierungscontrollings zukommen soll. Das prospektive Element ihres Handelns verlagert sich auf die Strategiekommission. Die Staatswirtschaftliche Kommission erfährt mithin eine Entwicklung in Richtung einer «Verwaltungsprüfungsinstanz». Als solcher kommt ihr die Überwachung der Geschäftsführung der Staatsverwaltung sowie der mit kantonalen Aufgaben beauftragten Privaten zu. Wesentlich ist dabei, dass sie sich *nachträglich* mit der Verwaltungstätigkeit und dem Geschäftsgang befasst, wobei zu dieser vergangenheitsbezogenen Betrachtungsweise durch die Prüfung ergänzt wird, ob den in ihren früheren Berichten gemachten Bemerkungen und Empfehlungen Rechnung getragen wurde. Die Staatswirtschaftliche Kommission wird insofern – auch ohne Übernahme weiterer Aufgaben aus dem Tätigkeitsfeld der Rechtspflegekommission – zu einer Geschäftsprüfungskommission, welche die Geschäftsführung beziehungsweise den Geschäftsgang der von ihr beaufsichtigten Staatsorgane überwacht beziehungsweise kontrolliert.

Was die Rechtspflegekommission betrifft, lässt sich ihr Tätigkeitsfeld in zwei Teile gliedern, nämlich einerseits in die Aufsichtstätigkeit und andererseits in die weiteren Aufgaben.⁹⁰ Die Aufsichtstätigkeit ist in Art. 14 Abs. 1 Bst. e KRR festgehalten. Nach dieser Bestimmung stellt die Rechtspflegekommission fest, «ob die Amtsführung von Gerichten, Strafuntersuchungs- und Strafvollzugsorganen sowie Organen der Geldvollstreckung funktioniert und entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ausgeübt wird. Geschäftsgang, Personelles, Organisation und Infrastruktur werden untersucht und bewertet, um allenfalls Empfehlungen für Verbesserungen für die Zukunft zu machen.»⁹¹ Sodann gibt es eine Reihe von weiteren Aufgaben, die der Rechtspflegekommission in Art. 14 Abs. 1 Bst. a^{bis} bis d KRR übertragen sind; diese weiteren Aufgaben können als Vorberatungstätigkeit bezeichnet werden. Zu ihr gehört die Vorberatung der Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates und allfälliger Kassationsbeschwerden, der Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter, von Petitionen und Rekursen, von Begnadigungsgesuchen und von Disziplinarfällen sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden. Schliesslich ist die Rechtspflegekommission nach Art. 127 Abs. 1 erstem Satz KRR Adressatin von an den Kantonsrat gerichteten Eingaben.

8.2.2. *Zusammenlegung der Aufsichtsfunktionen von Staatswirtschaftlicher und Rechtspflegekommission*

Von den Vorberatungsaufgaben der Rechtspflegekommission abgesehen, sind die Tätigkeiten von Staatswirtschaftlicher Kommission und Rechtspflegekommission sehr ähnlich beziehungsweise deckungsgleich. Beide Kommissionen üben zuhanden des Kantonsrates – je für die ihnen zugeordneten Organe, Behörden und Dienststellen – die verfassungsrechtlich dem Parlament zugewiesene Aufsichtskompetenz aus. Beide Kommissionen haben überdies dieselbe Zielsetzung für ihre Tätigkeit. Es geht darum, dass sie auf eine rechts- und ordnungsgemäss handelnde Verwaltung beziehungsweise auf rechts- und ordnungsgemäss handelnde Gerichte – selbstverständlich unter Berücksichtigung der Gewaltenteilung⁹² – zu achten haben. Beide haben zu prüfen, ob die Aufgaben wirksam, wirtschaftlich und zweckmässig erfüllt werden, und bei beiden Kommissionen erstreckt sich der Prüfungsumfang neben dem Geschäftsgang auch auf die personellen und infrastrukturellen Ressourcen sowie die organisatorischen Gegebenheiten. Aufgrund dieser übereinstimmenden Merkmale von Staatswirtschaftlicher Kommission und Rechtspflegekommission ist es naheliegend, die beiden Kommissionen hinsichtlich der Aufsichtstätigkeit zur Geschäftsprüfungskommission zusammenzulegen und die Unterstützung des Kantonsrates bei Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion nach Art. 67 Bst. j und k KV, die eine «zentrale Aufgabe des Parlamentes»⁹³ darstellt, bei einem einzigen Gremium zu konzentrieren.

⁹⁰ Vgl. Bericht 2007 der Rechtspflegekommission vom 20. April 2007 (32.07.02), 5.

⁹¹ Bericht 2007 der Rechtspflegekommission vom 20. April 2007 (32.07.02), 5.

⁹² Art. 23 Abs. 4 KRR.

⁹³ Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 für die neue Verfassung des Kantons St.Gallen; ABl 2000, 165 ff. (21.96.01), 334.

Was die Organisation der Prüfungstätigkeit der künftigen Geschäftsprüfungskommission betrifft, wird sie ihre Aufgaben zweifellos weiterhin mit dem Einsatz von Subkommissionen erfüllen. Die Staatswirtschaftliche Kommission weist heute sieben, die Rechtspflegekommission – einschliesslich der für die Vorbereitung der Richterwahlen zuständigen Subkommission – vier Subkommissionen auf. Für die Tätigkeiten der Geschäftsprüfungskommission, in welcher die Aufsichtstätigkeiten der beiden Kommissionen vereinigt sind, müssten beim Beibehalten des Subkommissionensystems – rein zahlenmässig betrachtet – elf Subkommissionen gebildet werden. In der Praxis werden jedoch organisatorische Anpassungen ins Auge gefasst werden müssen, beispielsweise indem die für das Sicherheits- und Justizdepartement zuständige Subkommission auch Aufsichtsfunktionen im Rechtspflegebereich übernimmt. Denkbar ist sodann, dass weitere Subkommissionen zusammengelegt werden, indem einzelne von ihnen zwei Departemente prüfen.⁹⁴ Allerdings lässt sich die Zahl der Subkommissionen mit Blick auf die Belastung der einzelnen Subkommissionsmitglieder nicht unbegrenzt herabsetzen, insbesondere auch dann nicht, wenn die parallel dazu die Grösse der Subkommissionen auf beispielsweise drei Mitglieder verkleinert wird.

8.2.3. *Alternative*

Als Alternative zum vorstehenden Vorschlag ist die Beibehaltung der bisherigen Zuteilung der Aufsichtstätigkeiten an die Staatswirtschaftliche Kommission beziehungsweise Geschäftsprüfungskommission einerseits und die Rechtspflegekommission andererseits gegeben. Dem ist indessen entgegenzuhalten, dass sich das Instrumentarium und die Methode bei der Wahrnehmung der parlamentarischen Aufsicht einerseits über Regierung und Verwaltung sowie andererseits über Gerichte und andere Rechtspflegeorgane nicht unterscheiden. Kann die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle bei einem einzigen Gremium vereinigt werden, resultieren Synergien; die Wirksamkeit der Aufsicht erfährt eine Stärkung. Der Grundsatz der Gewaltenteilung vermag daran nichts zu ändern, weil er der für die Aufsicht über die Rechtspflegeorgane zuständigen Kommission ohnehin «enge Grenzen» setzt, indem es «nicht in ihrem Kompetenzbereich liegt ..., Urteile auf ihre Richtigkeit zu prüfen oder Gerichten Weisungen über die Aufhebung, die Abänderung oder den Erlass von Entscheiden zu erteilen».⁹⁵

8.2.4. *Folgerung*

Aufgrund dieser Überlegungen ist die bestehende Staatswirtschaftliche Kommission als Geschäftsprüfungskommission auszugestalten, und es ist ihr die Vorbereitung der parlamentarischen Aufsicht über die Rechtspflegeorgane zu übertragen.

Änderung von Art. 12, 14, 15, 19 sowie 62 und 67 KRR

8.3. **Schaffung einer Justizkommission**

8.3.1. *Aufgaben und Zusammensetzung*

Aufgrund des neu gestalteten Tätigkeitsfeldes der bisherigen Staatswirtschaftlichen Kommission beziehungsweise der künftigen Geschäftsprüfungskommission verbleibt als Aufgabe der Rechtspflegekommission, die Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter vorzubereiten. Sie ist ferner für die Beratung der Vorlagen über die Gültigkeit der Parlamentswahlen einschliesslich Kassationsbeschwerden sowie für die Behandlung von Petitionen, Begnadigungen, Disziplinarfällen sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen zuständig. Schliesslich obliegt ihr die Entgegennahme von Eingaben Aussenstehender. Diese Aufgabenbereiche sind der neu zu bildenden Justizkommission zu übertragen. Die Schaffung der Justizkommission hat namentlich Vorteile beim Vorbereiten der Richterwahlen. Eine sorgfältige Prüfung und Bewertung der

⁹⁴ Eine Zusammenlegung ist beispielsweise in der Staatswirtschaftlichen Kommission für die Bereiche «Allgemeine Verwaltung, Regierung, Staatskanzlei» und «Finanzdepartement» erfolgt, indem für beide Bereiche dieselbe Subkommission tätig ist.

⁹⁵ Bericht 2007 der Rechtspflegekommission vom 20. April 2007 (32.07.02), 5.

Wahlvorschläge der Fraktionen trägt dazu bei, dass fachlich geeignete Personen für die Wahl in die Richterämter vorgeschlagen werden. Vorzusehen ist, dass die Justizkommission wenige Mitglieder zählt, wobei diese mit den Verhältnissen der st. gallischen Gerichte und Rechtspflege sowie mit Fragen der Personalauswahl eng vertraut sein sollten. Es stehen bei der Justizkommission mithin weniger die parteipolitische Herkunft als die fachlichen Verbindung zu den Tätigkeiten der Justizorgane im Vordergrund, weshalb dem Grundsatz von Art. 25 Abs. 1 KRR, wonach die Fraktionen bei Wahlen angemessen zu berücksichtigen sind, nicht in gleichem Ausmass Bedeutung hat, wie bei anderen – ständigen und nichtständigen – Kommissionen. Insofern lässt sich eine im Vergleich zur Geschäftsprüfungskommission, zur Finanzkommission, zur Strategiekommission und zur Kommission für Aussenbeziehungen kleinere Mitgliederzahl rechtfertigen.

8.3.2. *Folgerung*

Änderung von Art. 12, 14, 14bis, 19 und 72 KRR

8.4. **Keine Zusammenlegung von Staatswirtschaftlicher und Finanzkommission**

Von einer anders gearteten Zusammenfassung von ständigen Kommissionen, insbesondere von einer Vereinigung von Staatswirtschaftlicher und Finanzkommission, ist abzusehen. Zwar übt die Finanzkommission ebenfalls Aufsichtsbefugnisse aus, indem sie nach Art. 16 Abs. 1 erstem Satz KRR den gesamten Finanzhaushalt des Staates prüft. Ihre vorrangige Aufgabe besteht jedoch in der Vorberatung des Voranschlags und der Staatsrechnung. In diesem Sinn bildet sie das vom Kantonsrat eingesetzte parlamentarische Organ, das die in Art. 65 Bst. f KV festgelegte Beschlussfassung des Kantonsrates über Voranschlag und Steuerfuss sowie über die Genehmigung der Rechnung vorbereitet. Konkret bedeutet dies, dass die Finanzkommission nicht auf die Wahrnehmung von Aufsichtsfunktionen beschränkt ist, sondern wesentlich zu Gunsten der dem Parlament zukommenden Finanzhoheit wirkt. Für das Bestehen einer eigenen, auf die Bereiche von Finanzaufsicht und Finanzhoheit bezogenen Kommission spricht auch deren enge Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle, die als oberstes Fachorgan des Kantons nach Art. 42a Abs. 1 Bst. a StVG in der Fassung gemäss III. Nachtrag vom 31. Juli 2007,⁹⁶ ebenfalls dem Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht über die Staatsverwaltung und die Gerichte dient.

9. **Mitgliedschaft in Kommissionen**

9.1. **Mitgliederzahl von ständigen Kommissionen**

9.1.1. *Geltende Regelung*

Die bestehenden ständigen Kommissionen, nämlich die Rechtspflegekommission sowie die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission, zählen je 15 Mitglieder; die Redaktionskommission umfasst sieben Mitglieder. Das Kantonsratsreglement enthält keine Bestimmung, welche die Mitgliederzahl von ständigen Kommissionen definiert.

9.1.2. *Erwägungen*

Würden die heute noch bestehende Rechtspflegekommission sowie die heutige Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission im gleichen Ausmass wie der Kantonsrat, nämlich um einen Drittel, verkleinert, wiesen sie – in ungerader Zahl – noch je elf oder neun Mitglieder auf. Bei der Festlegung der Mitgliederzahl im künftig verkleinerten Kantonsrat sind folgende Faktoren zu berücksichtigen:

- Grundsatz der Repräsentativität: Die Mitgliederzahl soll die Zusammensetzung des Parlamentes hinreichend widerspiegeln;

⁹⁶ Referendumsvorlage: ABl 2007, 1903 (22.06.15). Die Referendumsfrist ist am 30. Juli 2007 unbenützt abgelauten. Der III. Nachtrag ist am 1. Januar 2008 in Vollzug getreten.

- Zeitliche Belastung des einzelnen Kommissionsmitgliedes: Mit Rücksicht auf die Miliztauglichkeit der parlamentarischen Organisation sind Kommissionen so gestalten, dass die Belastung von Kommissionsmitgliedern im Vergleich zu Angehörigen des Parlaments, die keiner Kommission zugehörig sind, nicht unverhältnismässig ausfällt. Auch soll die Belastung im Quervergleich aller ständigen Kommissionen in etwa gleich sein.
Was die Belastung des einzelnen Mitgliedes betrifft, beansprucht die Tätigkeit in der Staatswirtschaftlichen Kommission – einschliesslich Subkommissionen – jährlich rund acht bis elf Tage;⁹⁷ in der Finanzkommission sind es rund acht Tage,⁹⁸ und in der Rechtspflegekommission rund drei bis sechs Tage.⁹⁹ In diesen Angaben über den Zeitbedarf ist die individuelle Vor- und Nachbereitung der Sitzungen, beispielsweise durch das Aktenstudium oder die Vorbereitung der Prüfungs- und Besuchstätigkeit, nicht eingerechnet. Für die Redaktionskommission ergeben sich zusätzlich zu den Sitzungen im Rahmen der Sessionen des Kantonsrates zwei bis vier weitere Sitzungstage.
- Personelle Ressourcen für die Mitwirkung in Kommissionen: Die Grösse der ständigen Kommissionen ist ins Verhältnis zur Zahl der ständigen Kommissionen und zur Gesamtmitgliederzahl des Parlamentes zu setzen. Je mehr Mitglieder die ständigen Kommissionen aufweisen und je mehr ständige Kommissionen vorhanden sind, umso grösser wird die Zahl der in ständigen Kommissionen engagierten Parlamentarierinnen und Parlamentarier, was mit Blick auf die Arbeitsbelastung dazu führen kann, dass das Besetzen von nichtständigen Kommissionen erschwert wird, weil die Zahl der hierfür «verfügbaren» Parlamentsmitglieder abnimmt.

Die Arbeitsbelastung in ständigen Kommissionen und die Zahl der nichtständigen Kommissionen können nach je nach Umfang und Tragweite der anfallenden Geschäfte Schwankungen unterworfen sein. Es ist deshalb angezeigt, weiterhin von einer Fixierung der Mitgliederzahl von ständigen Kommissionen im Kantonsratsreglement abzusehen. Im Sinn einer Richtgrösse erscheint es mit Blick auf die Sicherstellung der Repräsentativität angezeigt, jene ständigen Kommissionen, die vorwiegend departementsbezogen handeln und mithin für die Aufgabenerfüllung auf die Bildung von Subkommissionen angewiesen sind, nämlich die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission, bei 15 Mitgliedern zu belassen. Die beiden neuen ständigen Kommissionen, d.h. die Strategiekommission und die Kommission für Aussenbeziehungen sind – mit Blick auf den kleineren Bestand des Kantonsrates – mit je 11, allenfalls mit je 13 Mitgliedern zu besetzen. Was die Justizkommission betrifft, ist es gemäss den in Ziffer 8.3 dieses Berichts gemachten Ausführungen vertretbar, sieben Mitglieder vorzusehen.

Was die Redaktionskommission betrifft, ergäbe sich bei einer Herabsetzung um einen Drittel eine Mitgliederzahl von fünf. Angesichts der redaktionellen Vorarbeiten, welche die Staatskanzlei als Kompetenzzentrum für Legistik erbringt, wäre eine solche Verkleinerung vertretbar. Auch aus der Sicht der Arbeitsbelastung der einzelnen Kommissionsmitglieder erscheint eine Mitgliederzahl von fünf möglich. Berücksichtigt man dagegen – auch aufgrund der Erfahrungen –, dass sieben Mitglieder ein breiteres Spektrum an Inputs zu Gunsten einer formell und redaktionell hoch stehenden Qualität der allgemein verbindliche Erlasse einzubringen vermögen, rechtfertigt sich eine Beibehaltung der aktuellen Mitgliederzahl. Die Redaktionskommission soll demnach weiterhin sieben Mitglieder umfassen.

⁹⁷ Gesamtkommission: 5 bis 6 Tage; Subkommissionen: 3 bis 4 Tage; Eventualitäten, wie zum Beispiel Fortbildung: 1/2 bis 1 Tag.

⁹⁸ Gesamtkommission: 5 Tage; Subkommissionen: 3 Tage.

⁹⁹ Gesamtkommission: 2 1/2 Tage; Subkommissionen: 1 bis 3 Tage; für die Mitglieder der Subkommission Richterwahlen fällt ein zusätzlicher Zeitaufwand von 2 bis 6 Tagen an.

9.1.3. Folgerung

Es ergibt sich, dass die ständigen Kommissionen im Sinn einer Richtgrösse künftig folgende Mitgliederzahlen aufweisen sollen:

Abb. 7: Vorgesehene Mitgliederzahl der ständigen Kommissionen

Kommission	Mitgliederzahl
Justizkommission	7
Geschäftsprüfungskommission	15
Finanzkommission	15
Strategiekommission	11 oder 13
Kommission für Aussenbeziehungen	11 oder 13
Redaktionskommission	7

Es wirken somit künftig zwischen 66 und 70 Parlamentarierinnen und Parlamentarier in einer ständigen Kommission mit, was einem Anteil zwischen 55 und rund 58 Prozent der Mitglieder des Kantonsrates entspricht. Im Kantonsrat mit 180 Mitgliedern betrug dieser Anteil knapp 29 Prozent. Dieser Sachverhalt gebietet es – über die Strategiekommission und die Kommission für Aussenbeziehungen hinausgehend – keine weiteren ständigen Kommissionen zu schaffen.

Keine Regelung im Kantonsratsreglement

9.2. Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission

9.2.1. Geltende Regelung

Art. 20 Abs. 1 KRR bestimmt, dass die ununterbrochene Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission auf sechs Jahre beschränkt ist. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung darf der Kommissionspräsident der Kommission insgesamt acht Jahre angehören, davon höchstens sechs Jahre als Präsident. Für die Redaktionskommission gelten nach Abs. 3 diese Beschränkungen nicht. Es stellt sich die Frage, ob die Bestimmungen über die Beschränkung der Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission zu ändern seien, insbesondere ob sich ein Verzicht aufdränge.

9.2.2. Erwägungen

Die geltende Regelung wurde bei Erlass des total revidierten Kantonsratsreglementes im Jahr 1979 aufgrund der vorher bestandenen Übung in der Staatswirtschaftlichen und in der Finanzkommission, wonach die Kommissionsmitglieder während mehr als einer Amtsdauer der Kommission angehörten, in das Reglement aufgenommen. «Dem lag die Tatsache zugrunde, dass die Bewältigung der Aufgaben dieser Kommissionen eine gewisse Einarbeitung erfordert und dass sich demgemäss ein Mitglied innerhalb einer (bis 1960 auf drei Jahre begrenzten) Amtsdauer nicht voll entfalten könnte. Es ist auch wichtig, dass die Arbeit der ständigen Kommissionen eine gewisse Kontinuität aufweist. Andererseits besteht der Wunsch, so vielen Ratsmitgliedern als möglich Gelegenheit zur Mitarbeit in einer ständigen Kommission zu geben und diese auch durch Zuführung neuer Kräfte vor Routine und Erstarrung zu bewahren.»¹⁰⁰ Die Kriterien einerseits der Erfahrung und der Kontinuität sowie andererseits der Chance des einzelnen Ratsmitgliedes, in einer ständigen Kommission mitwirken zu können, haben nach wie vor Gültigkeit, auch wenn die Wahrscheinlichkeit der Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission mit der Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates und der Schaffung von zwei neuen ständigen Kommissionen gestiegen ist. Hinzu kommt, dass – wie in Ziffer 5.6. dieses Berichts erwähnt – mit einer zeitlichen Beschränkung der Mitgliedschaft in einer ständigen Kommission

¹⁰⁰ Bericht von Büro und Fraktionspräsidenten zur Totalrevision des Reglementes des Grossen Rates (Parlamentsreform) vom 21. April 1977; in: Parlamentsreform? – Der Kanton St.Gallen heute und morgen Nr. 6, Schriftenreihe der Staatskanzlei, St.Gallen 1977, 52.

dem Entstehen eines Zweiklassen-Parlamentes entgegengewirkt werden kann. Unter diesem Gesichtspunkt soll auf die zeitliche Beschränkung der Zugehörigkeit zu einer ständigen Kommission nicht verzichtet werden. Die bestehende Regelung in Art. 21 KRR hat sich bewährt und ist auch unter dem Aspekt der Verkleinerung des Parlamentes und der Erweiterung der Zahl der ständigen Kommissionen als sachgerecht zu bewerten. Eine Anpassung drängt sich nicht auf.

9.2.3. *Folgerung*

Keine Änderung von Art. 20 KRR

9.3. **Mitwirkung von Staatsangestellten in vorberatenden Kommissionen**

9.3.1. *Ausgangslage*

In seinem Bericht vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006¹⁰¹ ging das Präsidium auf die Problematik der Mitwirkung von Staatsangestellten, die Mitglieder des Kantonsrates sind, in vorberatenden Kommissionen ein. Insbesondere nahm es eine Abwägung zwischen der Nutzbarmachung von Fachwissen einerseits und der Befangenheit andererseits vor. Seine Ausführungen fasste das Präsidium wie folgt zusammen: «Sollen Direktiven die Voraussetzungen konkretisieren, unter denen Staatsangestellte in vorberatende Kommissionen Einsitz nehmen können oder eben nicht? Die Regierung favorisiert eine Regelung in dieser Richtung, das Präsidium sieht aber für den Moment noch davon ab: Es wird der Thematik bei den Bestellungen der vorberatenden Kommissionen weiterhin eine besondere Aufmerksamkeit schenken. Damit bestätigt es seine bereits in seinem Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes 1998 bis 2002 gemachten Feststellungen und Folgerungen. Es hat sich aber die Thematik als Pendenz für die nächste Teilrevision des Kantonsratsreglementes vorgemerkt, als Prüfungs- und Berichtspunkt, allenfalls eine Anpassung des Kantonsratsreglementes, wenn eine Regelung nicht sogar übergeordnetes Recht involvieren muss.»¹⁰²

9.3.2. *Pendenter Nachvollzug der Kantonsverfassung*

Nach Art. 56 Bst. c KV sind die durch Gesetz bezeichneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung von einer Mitgliedschaft im Kantonsrat ausgeschlossen. Die Umsetzung dieser Verfassungsbestimmung auf der Stufe des Gesetzes ist noch nicht erfolgt. In ihrer Antwort auf die Interpellation 51.06.82 «Stand der Umsetzung der Kantonsverfassung» vom 13. März 2007 hält die Regierung fest, dass geplant ist, den entsprechenden Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz dem Kantonsrat im Jahr 2008 zuzuleiten.¹⁰³ Im Rahmen dieser Anpassung wird festzulegen sein, ob Staatsangestellte nach Massgabe der Gewaltenteilung generell von einer Zugehörigkeit zum Kantonsrat ausgeschlossen sind oder ob ein teilweiser Ausschluss vorgesehen wird. Je nach gesetzlicher Regelung stellt sich die Frage der Mitwirkung von Staatsangestellten in vorberatenden Kommissionen nicht mehr oder ist aufgrund von gegenüber heute veränderten Voraussetzungen zu behandeln.

¹⁰¹ Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006; ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01).

¹⁰² Vgl. Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006; ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01), 2366.

¹⁰³ Am 30. Mai 2007 wurde die Einfache Anfrage 61.07.23 «Kantonsratskandidaturen von Staatsangestellten» eingereicht. Darin wird – ausgehend vom in der Interpellationsantwort gemachten Hinweis auf Zuleitung der Gesetzesvorlage im Jahr 2008 – festgehalten, dass eine gesetzliche Regelung erst nach den nächsten Erneuerungswahlen in Vollzug treten werde. Gestützt darauf werden der Regierung verschiedene Fragen zur Auslegung von Art. 56 Bst. c KV und zur Anwendbarkeit einer internen Weisung über die Kandidatur von Staatsangestellten als Mitglied des Kantonsrates unterbreitet.

9.3.3. *Folgerung*

Mit der Behandlung des Themas ist bis zum Erlass von gesetzlichen Vorschriften auf der Basis von Art. 56 Bst. c KV zuzuwarten.

Keine Regelung im Kantonsratsreglement

10. Termine von ordentlichen Sessionen

10.1. Geltende Regelung

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a KRR legt das Präsidium die Daten der ordentlichen Sessionen auf wenigstens zwei Jahre fest. Art. 68 Abs. 1 KRR bestimmt, dass sich der Kantonsrat zu ordentlichen Sessionen in der Regel im Juni, im September, im November, im Februar und im Frühjahr versammelt. Den Beginn der Sessionen legt das Präsidium auf wenigstens zwei Jahre fest (Art. 68 Abs. 2 KRR).

Die geltende Regelung, die fünf ordentliche Sessionen vorsieht, ist mit dem VII. Nachtrag zum Kantonsratsreglement vom 21. September 2004 (nGS 39-98) eingeführt worden. In Bezug auf die Ansetzung der einzelnen Sessionen machte das Präsidium in seinem Bericht vom 16. August 2004 zum VII. Nachtrag zum Kantonsratsreglement¹⁰⁴ folgende Ausführungen: «Verglichen mit der geltenden Regelung über die ordentlichen Sessionen sieht das Präsidium die zusätzliche Session für den Monat Juni vor. Eine Junisession erachtet es als gesetzt, weil das Amtsjahr und die Amtsdauer des Kantonsrates nach dem Gesetz über die Amtsdauer¹⁰⁵ am 1. Juni beginnen. Im Weiteren ist die Junisession für die Behandlung der Rechnung des Kantons St.Gallen und des Amtsberichts der Regierung über das Vorjahr geeignet und prädestiniert. ... Die Daten der Septembersession, der Novembersession und der Februarsession dürften im Wesentlichen mit denjenigen nach der geltenden Regelung übereinstimmen. Die Frühjahrs-session ist sowohl in der Bezeichnung als auch in der terminlichen Festlegung bewusst offen gehalten, um Karfreitag und Ostern sowie den Schul-Frühlingsferien, die über eine längere Zeitspanne betrachtet terminlich variieren, Rechnung zu tragen. Die vom Präsidium vorgeschlagene Bestimmung über die ordentlichen Sessionen löst sich von der bisherigen zeitlichen Fixierung der Sessionen im Amtsjahr und beschränkt sich darauf, die Monate, für die letzte ordentliche Session im Amtsjahr sogar nur die Jahreszeit, zu fixieren. Diese Lösung eröffnet Flexibilität. Rechtssicherheit bringt der Vorschlag, indem das Präsidium auf wenigstens zwei Jahre festlegt, wann die ordentlichen Sessionen beginnen.»¹⁰⁶

10.2. Sonderfragen

10.2.1. *Februarsession und Fasnachtstage*

Die Februarsession begann in der Amtsdauer 2000/2004 und in der Amtsdauer 2004/2008 jeweils zwischen dem 16. und dem 21. Februar. Für die erste Februarsession der Amtsdauer 2008/2012 ist der 16. Februar 2009 als Beginn vorgesehen.

Eine Überschneidung der Februarsession mit dem Fasnachtsmontag und dem Fasnachtsdienstag ist in den beiden genannten Amtsdauern lediglich im Jahr 2007 vorgekommen. Wird auch für die kommenden 20 Jahre, das heisst bis ins Jahr 2028, der Beginn der Februarsession zwischen dem 16. und dem 21. Februar angesetzt wird, kollidieren die beiden Sessions-

¹⁰⁴ Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 16. August 2004 zum VII. Nachtrag zum Kantonsratsreglement; ABI 2004, 1929 ff. (27.04.01).

¹⁰⁵ sGS 117.1.

¹⁰⁶ Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 16. August 2004 zum VII. Nachtrag zum Kantonsratsreglement; ABI 2004, 1929 ff. (27.04.01), 1938.

tage mit dem Fasnachtsmontag und dem Fasnachtsdienstag in den Jahren 2012, 2015, 2023 und 2026.¹⁰⁷

10.2.2. Übrige Sessionstermine

Was die übrigen Sessionstermine, namentlich der Beginn von Juni-, September- und Novembersession, betrifft, wäre ein Abgehen von der bisher gelebten Praxis mit Schwierigkeiten verbunden. Der jährliche Sessionsrhythmus, die Zuleitung wiederkehrender Geschäfte auf bestimmte Sessionen und die Sessionsvorbereitung durch Regierung und Verwaltung einerseits sowie die Fraktionen andererseits lassen wenig Spielraum bei der zeitlichen Ansetzung der Sessionen offen. Einschränkungen ergeben sich überdies aufgrund der Feiertage sowie der wichtigsten Ferienzeiten. Zeitliche Flexibilität besteht – wie aus den in vorstehender Ziffer 10.1. dieses Berichts zitierten Ausführungen des Präsidiums hervorgeht – lediglich in Bezug auf die Frühjahrsession, für deren Terminierung die Osterfeiertage und die darauf ausgerichteten Ferien bestimmend sind. Insofern werden die in der Einfachen Anfrage 61.07.15 «Sitzungstermine» erwähnten Frühlingsferien – und indirekt auch die OFFA – berücksichtigt. Dabei muss allerdings in Kauf genommen werden, dass die Zeitspanne zwischen der Frühjahrsession und der Junisession knapp bemessen ist.

10.2.3. «Sommer-Session»?

Zwischen der Juni- und der Septembersession vergehen rund drei Monate. Diese Zeitspanne wird in der Interpellation 51.07.78 «Parlaments-Sommerpause aussetzen – dreimonatiger Stillstand inakzeptabel», die am 26. September 2007 eingereicht wurde, als zu lang beurteilt. Konkret stellt sich die Frage, ob im Verlauf der Monate Juli oder August eine Session anzusetzen wäre.

Der interkantonale Vergleich¹⁰⁸ zeigt, dass kein Kanton eine Session seines Kantonsparlamentes im Monat Juli kennt. Dieser Sachverhalt ist zweifellos darauf zurückzuführen, dass der Monat Juli schweizweit als Sommerferienmonat gilt. Auch im Kanton St.Gallen ist der Monat Juli ein Ferienmonat. Es ist mit Blick auf die dadurch bedingten Abwesenheiten nicht vertretbar, in diesem Monat eine Session durchzuführen.

Eine Session im Monat August wird in den Kantonen Graubünden und Jura durchgeführt. Was den Kanton Jura betrifft, lässt er sich in Bezug auf den Sessionsrhythmus nicht als Vergleichskanton beiziehen, weil die Sessionsdauer jeweils auf einen Sitzungstag beschränkt ist und zudem – mit Ausnahme des Monats Juli – monatlich eine Sitzung stattfindet.¹⁰⁹ Der Kanton Graubünden kennt sechs Sessionen je Jahr, wobei eine Ende des Monats August stattfindet beziehungsweise beginnt.¹¹⁰

In Übereinstimmung mit den im Jahr 2004 vom Präsidium angestellten und vom Kantonsrat, von der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Finanzkommission sowie der Regierung geteilten Überlegungen zu Anzahl Sessionen, Sessionsrhythmus und Sessionsdauer¹¹¹ besteht kein Anlass, im Kanton St.Gallen – analog zum Kanton Graubünden – eine sechste Ses-

¹⁰⁷ Quelle: <http://www.zugerweb.ch/ostern>.

¹⁰⁸ Ruth Lüthi: Die Sitzungssysteme im Überblick; in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/06 – 9. Jahrgang, März 2006, 5 (Stand: Jahresbeginn 2006).

¹⁰⁹ Vgl. Sitzungsagenda des jurassischen Kantonsparlamentes, Internetportal des Kantons Jura: <http://www.jura.ch/portal/site/acju/menuitem.b18b3953a670a23669c708021f816f1c/?vgnnextoid=d2f894472ab1a010VgnVCM100000f118f6c1RCRD>.

¹¹⁰ Sessionsrhythmus: Februar, April, Juni, August, Oktober, Dezember. Termine der Augustsession in den Jahren 2007 und 2008: 29. August 2007 bis 1. September 2007, 27. August 2008 bis 30. August 2008. Vgl. Sitzungsagenda des Grossen Rates des Kantons Graubünden, Internetportal des Kantons Graubünden: <http://www.gr.ch/Deutsch/seiten.cfm?idnav1=2&idnav2=2&idnav3=5&seite=/Deutsch/Institutionen/Parlament/sessionsdaten.cfm>.

¹¹¹ Vgl. Bericht und Entwurf des Präsidiums vom 16. August 2004 zum VII. Nachtrag zum Kantonsratsreglement, ABI 2004, 1929 ff. (27.04.01), 1937 ff.

sion einzuführen. Insbesondere erscheint es mit Blick auf die einen Monat später stattfindende Septembersession nicht tunlich, gegen Ende August eine weitere Session zu institutionalisieren. Auch mit Blick auf die eingespielte Handlungsabfolge der jährlich wiederkehrenden Geschäfte des Kantonsrates und die für die übrigen Beratungsgegenstände verfügbaren zeitlichen Ressourcen ist eine erneute Änderung der seit September 2004, also seit etwas über drei Jahren geltenden Sessionsorganisation nicht begründet. Sollte sich aufgrund einer vorübergehend aussergewöhnlich hohen Geschäftslast oder wegen einer dem Kantonsrat zugeleiteten Vorlage, zu deren Beratung ein überdurchschnittlich grosser Zeitbedarf erforderlich ist, eine zusätzliche Session aufdrängen, steht das Instrument der ausserordentlichen Session zur Verfügung. Dasselbe gilt, wenn ein Beratungsgegenstand wegen seiner besonderen politischen Tragweite das Ansetzen einer zusätzlichen Session gebietet. In Beantwortung der beiden Fragen, die in der Interpellation 51.07.78 «Parlaments-Sommerpause aussetzen – dreimonatiger Stillstand inakzeptabel» gestellt werden, ist festzuhalten, dass für das Präsidium keine Veranlassung besteht, dem Kantonsrat eine Anpassung des Kantonsratsreglementes zwecks Einführung einer ordentlichen «Sommer-Session» zu beantragen.

10.3. Folgerung

Sessionsrhythmus, Sessionstermine und Sessionslänge sind gemäss geltendem Reglement und bisheriger Praxis beizubehalten.

Keine Änderung von Art. 68 KRR

11. Klärung des Beginns der Amtsdauer

11.1. Geltende Regelung

Nach Art. 59 Abs. 1 Bst. a und b KV beträgt die Amtsdauer für den Kantonsrat vier Jahre und für dessen Präsidentin oder Präsidenten ein Jahr. Die Amtsdauer von einem Jahr gilt nach Art. 5 KRR auch für die Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler. Art. 1 Bst. a des Gesetzes über die Amtsdauer (SGS 117.1; abgekürzt ADG) legt den Beginn der Amtsdauer für die Präsidentin oder den Präsidenten des Kantonsrates auf den 1. Juni fest. Für die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten sowie für die Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler enthält das Gesetz über die Amtsdauer keine Regelung. Aus Art. 5 Abs. 1 KRR ist jedoch abzuleiten, dass auch für diese parlamentarischen Organe der 1. Juni als Beginn der Amtsdauer anzusehen ist.

Nach Art. 68 Abs. 1 und 2 sowie Art. 7 Bst. a KRR legt das Präsidium fest, wann die ordentlichen Sessionen beginnen. Mit Blick auf den Beginn des Amtsjahres und der Amtsdauer im Juni setzte es bisher den Beginn der Junisession jeweils auf den ersten Montag im Juni fest. Der erste Montag im Juni ist jedoch mit dem Beginn des Monats Juni meistens nicht identisch. In Bezug auf die Präsidentin und Vizepräsidentin beziehungsweise den Präsidenten und Vizepräsidenten ergibt sich deshalb kein nahtloser Anschluss an die bisherigen Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber.

Im Bericht vom 16. August 2006 nahm das Präsidium in Aussicht, die Diskrepanz zwischen dem Kantonsratsreglement und dem Gesetz über die Amtsdauer vor Ende der Amtsdauer 2004/2008 erneut zu thematisieren.¹¹²

¹¹² Bericht des Präsidiums vom 16. August 2006 über die Tätigkeit des Parlamentes 2002 bis 2006; ABI 2006, 2333 ff. (27.06.01), 2362.

11.2. Erwägungen

Das Gesetz über die Amtsdauer geht als formelles Gesetz dem Kantonsratsreglement vor. Dies bedeutet, dass zwischen dem 31. Mai und dem Amtsantritt von Präsidentin oder Präsident sowie Vizepräsidentin oder Vizepräsident das Präsidium des Kantonsrates einerseits gemäss Art. 5 Abs. 3 KRR lediglich aus den Stimmzählerinnen und Stimmzählern und andererseits aus den Fraktionspräsidentinnen oder -präsidenten besteht. Will man die Diskrepanz zwischen den beiden Erlassen und damit das für einige Tage bestehende «Interregnum» beheben, ist das Gesetz über die Amtsdauer dahingehend anzupassen, dass der Beginn der Amtsdauer von Kantonsrat sowie dessen Präsidentin oder Präsidenten nicht mehr auf den 1. Juni fixiert, sondern auf die Junisession ausgerichtet wird.

11.3. Folgerung

Die Regierung schlägt in Botschaft und Entwurf vom 23. Oktober 2007 zu einem IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz¹¹³ vor, Art. 1 ADG dahingehend zu ändern, dass die Amtsdauer für den Kantonsrat sowie dessen Präsidentin oder Präsidenten am ersten Tag der Junisession beginnt.¹¹⁴ Somit wird die vorhandene Diskrepanz mit Rechtsgültigkeit des IV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz behoben.

Keine Änderung von Art. 5 KRR

12. Parlamentarischer Kommissionsdienst für ständige Kommissionen

12.1. Aufgabenbereiche

12.1.1. *Geltendes Recht*

Das geltende Recht ordnet den Parlamentsdiensten jene Dienststellen der Staatsverwaltung zu, die zu Gunsten des Kantonsrates Aufgaben erfüllen, indem sie das Parlament sowie seine Organe und seine Mitglieder administrativ unterstützen, Sachbearbeiterdienste leisten sowie Support in Form von Sachauskünften und Beratungen erbringen. Zusammengefasst handelt es sich um folgende Stellen:¹¹⁵

- Protokollführerinnen und Protokollführer des Kantonsrates (Art. 45 KRR);
- Staatskanzlei (Art. 46 KRR);
- Finanzkontrolle (Art. 47 KRR);
- von den Departementen nach Art. 51 KRR bereitgestellte Sekretariate (Art. 51 KRR);
- weitere Dienststellen der Staatsverwaltung, zum Beispiel das Baudepartement beziehungsweise dessen Hochbauamt.

In Abb. 8 sind die für die ständigen Kommissionen handelnden Parlamentsdienste nach Funktionen, Tätigkeiten und Rechtsgrundlage aufgeführt. Diese Funktionen bilden auch die Grundlage der Aufgabenbereiche des künftigen parlamentarischen Kommissionsdienstes für ständige Kommissionen.

¹¹³ ABI 2007, 3095 ff. (22.07.20).

¹¹⁴ ABI 2007, 3095 ff. (22.07.20), 3124 f., 3133 (Ziffer II des Entwurfs des Nachtrags).

¹¹⁵ Vgl. Art. 7 StVG sowie die Überschrift «7. Parlamentsdienste» vor Art. 43 ff. KRR.

Abb. 8: Parlamentsdienste zur Unterstützung der ständigen Kommissionen des Kantonsrates

Funktion	Tätigkeiten	Rechtsgrundlage	Hauptsächlich zuständige Stellen
Organisation und Administration des Ratsbetriebs, einschliesslich Sekretariatsleistungen	Vermittlung von Unterlagen zur Dokumentation der Ratsmitglieder und der Mitglieder von Kommissionen	Art. 4 und 6 Abs. 1 StVG; Art. 46 Abs. 1 Bst. d und Art. 47 Abs. 2 und 3 KRR	Staatskanzlei, Departemente, Finanzkontrolle
Geschäftsführung	Besorgung der Geschäftsführung für Präsidium, Staatswirtschaftliche Kommission, Rechtspflegekommission und Redaktionskommission	Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 StVG; Art. 43 und Art. 46 Abs. 1 Bst. f KRR	Staatssekretär und Staatskanzlei
	Besorgung der Geschäftsführung für die Finanzkommission	Art. 42k Abs. 2 StVG; Art. 47 KRR	Finanzkontrolle
Beratung	Erteilen von Sach- und Rechtsauskünften an Kommissionen	Art. 6 Abs. 1 Bst. b StVG; Art. 46 Abs. 1 Bst. e KRR	Staatskanzlei, Departemente, Finanzkontrolle
Protokollführung	Protokollierung der Verhandlungen der ständigen Kommissionen sowie ihrer Subkommissionen	Art. 46 Abs. 1 Bst. f und Art. 47 Abs. 1 KRR	Staatskanzlei, Finanzkontrolle

12.1.2. Aufgabenbeschreibung

Ausgehend vom geltenden Recht lassen sich die Tätigkeitsbereiche des künftigen parlamentarischen Kommissionsdienstes summarisch wie folgt beschreiben:

Der parlamentarische Kommissionsdienst ist für alle Aufgaben verantwortlich und zuständig, die zu Gunsten der ständigen Kommissionen zu erfüllen sind. Ihm obliegt die Geschäftsführung, das heisst die laufende Vorbereitung und Nachbereitung der Sitzungen der ständigen Kommissionen. Er besorgt die Ausfertigung, die Bereitstellung und die Zuleitung von Beratungsunterlagen der Kommissionen. Er ist für die Protokollführung in den Kommissionen verantwortlich. Auch nimmt der parlamentarische Kommissionsdienst Abklärungen zu Gunsten von Kommissionen vor und fasst Stellungnahmen im Hinblick auf die Beratungen. Ferner erteilt er Sach- und Rechtsauskünfte an die Kommission und ihre Mitglieder. Im Bedarfsfall leitet er Anfragen an das fachlich zuständige Departement weiter, wobei er besorgt ist, dass die Kommission beziehungsweise die Kommissionsmitglieder in den Besitz der departementsseits bereitgestellten Informationen gelangt.

12.2. Eigenständigkeit

12.2.1. Auftrag des Kantonsrates

In der Februarsession 2008 erteilte der Kantonsrat dem Präsidium den Auftrag, ihm eine Vorlage über die Einführung von eigenständigen Kommissionssekretariaten für die ständigen Kommissionen zu unterbreiten. Der Auftrag umschreibt das Merkmal der Eigenständigkeit, indem er verlangt, dass die Kommissionssekretariate administrativ der Staatskanzlei zuzuordnen sind, dass sie jedoch der Weisungs- und Aufsichtsbefugnis der zuständigen parlamentarischen Organe unterstehen. Eigenständigkeit bedeutet somit die selbstständige, fachlich von der Staatsverwaltung, das heisst im Wesentlichen von der Staatskanzlei und der Finanzkontrolle, unabhängige Wahrnehmung der Aufgaben.

12.2.2. *Rechtsetzungsbedarf*

Das Staatsverwaltungsgesetz enthält in Abschnitt I Ziffer 2 – in den Art. 4 bis 7 StVG – Bestimmungen über das Verhältnis der Staatsverwaltung zum Kantonsrat. Als Grundsatz wird in Art. 4 StVG die Verpflichtung der Staatsverwaltung festgehalten, den Kantonsrat bei der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen. Art. 5 StVG erklärt die Regierung als zuständig, dem Kantonsrat Vorlagen zu unterbreiten, wobei in der Begründung von Gesetzes- und Beschlussesentwürfen die wesentlichen Folgen ersichtlich sein müssen. Art. 6 StVG bildet die im vorliegenden Zusammenhang wichtigste Bestimmung, indem diese das Verhältnis und die Zusammenarbeit von Staatsverwaltung und Kommissionen des Kantonsrates regelt. Sodann legt Art. 7 StVG fest, dass die Dienststellen der Staatsverwaltung bei Wahrnehmung von Aufgaben für den Kantonsrat unmittelbar gegenüber dem Kantonsrat und seinen Organen verantwortlich sind. Damit ist die nach dem vorliegenden Auftrag verlangte Eigenständigkeit der Parlamentsdienste und mithin auch des parlamentarischen Kommissionsdienstes in Bezug auf die Verantwortlichkeit bereits gesetzlich festgeschrieben.

Was den Rechtsetzungsbedarf zur Schaffung des eigenständigen parlamentarischen Kommissionsdienstes für ständige Kommissionen betrifft, bedürfen einzelne der erwähnten Bestimmungen des Staatsverwaltungsgesetzes der Verdeutlichung beziehungsweise der Konkretisierung. Dies gilt für Art. 6 und 7 StVG. Darüber hinaus ist es im Rahmen des in Art. 4 ff. StVG geordneten Verhältnisses der Staatsverwaltung zum Kantonsrat zentral, dass die Eigenständigkeit des parlamentarischen Kommissionsdienstes ausdrücklich gesetzlich verankert wird, indem einerseits dessen Aufgaben und andererseits dessen Stellung normativ umschrieben werden. Die Schaffung dieser Rechtsgrundlage soll durch die Aufnahme von zwei neuen Bestimmungen in Art. 7a und 7b StVG erfolgen.

Ergänzend zur Anpassung des Staatsverwaltungsgesetzes bedarf das Kantonsratsreglement einer grösseren Zahl von Änderungen. Das Kantonsratsreglement enthält eine Reihe von Bestimmungen, die dahingehend zu revidieren sind, dass die Integration des für die ständigen Kommissionen tätigen parlamentarischen Kommissionsdienstes in die Parlamentsorganisation und dessen Aufgaben umschrieben werden. Hierzu – wie auch den Anpassungen im Staatsverwaltungsgesetz durch Erlass eines V. Nachtrags – wird auf Ziffer 13 dieses Berichts mit den Bemerkungen zu einzelnen Artikeln verwiesen. Zur Verdeutlichung, dass der parlamentarische Kommissionsdienst bei Wahrnehmung seiner ihm übertragenen Aufgaben ein Parlamentsorgan darstellt, wird er formell und deshalb sowohl im Gesetz wie im Kantonsratsreglement mit der Bezeichnung «parlamentarischer Kommissionsdienst» versehen.

12.2.3. *Folgerung*

Erlass eines V. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz sowie Aufnahme von Art. 46bis und Änderung von Art. 7 Abs. 1, Art. 45, Art. 46 Abs. 1, Art. 51 und 54 KRR

12.3. **Ausgestaltung**

12.3.1. *Sekretariat der Finanzkommission*

Nach Art. 42k Abs. 2 StVG führt die Finanzkontrolle das Sekretariat der zuständigen Kommission des Kantonsrates, also der Finanzkommission. Die Finanzkontrolle ihrerseits ist nach Art. 42a Abs. 2 erstem Satz StVG fachlich unabhängig und selbstständig. Die ist der Staatsverwaltung – konkret dem Finanzdepartement – nach Art. 42a Abs. 3 StVG administrativ zugeordnet. Die Eigenständigkeit der Finanzkontrolle, wie sie in den genannten sowie in weiteren Bestimmungen des Staatsverwaltungsgesetzes zum Ausdruck kommt, hat zur Folge, dass auch das von ihr geführte Sekretariat fachlich von der Staatsverwaltung unabhängig handelt und mithin das angestrebte Erfordernis der Eigenständigkeit des parlamentarischen Kommissionsdienstes für ständige Kommissionen bereits erfüllt. Dieser Sachverhalt sowie die für die Aufgabenerfüllung zu Gunsten der Finanzkommission erforderliche Nähe zum Tätigkeitsbereich der Finanzkontrolle gebietet, das Sekretariat der Finanzkommission weiterhin bei der Fi-

finanzkontrolle zu belassen und von einer Überführung unter die administrative Zuordnung zur Staatskanzlei abzusehen.

12.3.2. Ressourcen

In Bezug auf die Ressourcen, die für die ständigen Kommissionen nach Massgabe des Aufgabenbeschriebs, wie er in Ziffer 12.1.2. dieses Berichts formuliert ist, einzusetzen sind, ergibt sich aufgrund der durch Erhebung bei den bestehenden Kommissionssekretariaten ermittelten Werte folgendes Bild:

Die Staatswirtschaftliche Kommission beansprucht insgesamt 50 Stellenprozente der Staatskanzlei, die Rechtspflegekommission 17 Stellenprozente und die Redaktionskommission sechs Stellenprozente. Seitens der Staatskanzlei werden somit rund 73 Stellenprozent für die ständigen Kommissionen eingesetzt.¹¹⁶

Wenn als neue ständige Kommissionen die Strategiekommission und die Kommission für Ausenbeziehungen hinzukommen, wofür ein Arbeitsaufwand von 25 Stellenprozenten beziehungsweise 20 Stellenprozenten einzusetzen ist, ergibt sich ein Total von rund 118 Stellenprozenten. Wird zudem berücksichtigt, dass die Protokollführung in den Subkommissionen der künftigen Geschäftsprüfungskommission nicht mehr – wie es der heutigen Praxis entspricht – einzelnen Subkommissionsmitgliedern übertragen ist, sondern vom parlamentarischen Kommissionsdienst geleistet wird, erhöht sich der Bedarf um rund 11 Stellenprozent auf 129 Stellenprozente. Dieser Bedarf erfährt mit der die Aufhebung der Rechtspflegekommission in ihrer heutigen Ausgestaltung, die ihre Tätigkeit ebenfalls mittels Subkommissionen ausübt, keine oder jedenfalls keine wesentliche Änderung. Zwar wird die Zahl der Subkommissionen gegenüber heute im Sinn der Ausführungen in Ziffer 8.2.2. dieses Berichts möglicherweise etwas kleiner werden; insgesamt werden die Geschäftsführungsaufgaben einschliesslich Protokollführung jedoch nicht oder höchstens geringfügig zurückgehen.

In Hinblick auf die Errichtung des parlamentarischen Kommissionsdienstes ist somit von einem Personalbedarf von rund 130 Stellenprozenten auszugehen. In diesem Umfang, in welchem die Wahrnehmung der Leitungsfunktionen für den parlamentarischen Kommissionsdienst enthalten ist, sind zusätzliche personelle Ressourcen bereitzustellen. Es wird im Rahmen der Errichtung des parlamentarischen Kommissionsdienstes im Einzelnen festzulegen sein, wie viele Mitarbeitende diese 130 Stellenprozente belegen werden. Die Zahl der Mitarbeitenden und deren Beschäftigungsgrad hängen von der Zahl der ständigen Kommissionen sowie deren Aufgabenbereichen und Organisationsstrukturen ab. Aus Synergiegründen und mit Blick auf einen zeitlich ausgewogenen Personaleinsatz wird es unumgänglich sein, dass einzelne Mitarbeitende in Personalunion sowohl Aufgaben für den parlamentarischen Kommissionsdienst wie auch für Dienststellen der Staatskanzlei, soweit diese als Parlamentsdienste handeln, erfüllen.

12.3.3. Kostenfolgen

a) Jährlich wiederkehrender Aufwand

Für die Errichtung des parlamentarischen Kommissionsdienstes ist mit den in Abbildung 8 wiedergegeben geschätzten Kosten zu rechnen. Dabei sind je nach konkreter organisatorischer Ausgestaltung des parlamentarischen Kommissionsdienstes und mit Blick auf eine effiziente Nutzung der personellen Ressourcen Änderungen hinsichtlich der Funktionen und deren Aufteilung möglich, weshalb die Aufwandschätzungen den Charakter von Richtwerten haben.

¹¹⁶ Die Finanzkontrolle wendet für die genannten Aufgaben zu Gunsten der Finanzkommission rund 53 Stellenprozente auf.

Abb. 9: Jährlich wiederkehrender Aufwand für den parlamentarischen Kommissionsdienst

Aufwandart	Fr.
Personalaufwand	180'000
– Leitungsfunktionen, juristische Funktionen (Teilzeitbeschäftigungen)	90'000
– juristische Funktionen und Sachbearbeitungsfunktionen (Teilzeitbeschäftigungen)	90'000
Sachaufwand*	40'000
Total	220'000

* Der Sachaufwand beläuft sich je Mitarbeiterin beziehungsweise Mitarbeiter auf rund 19'000 Franken je Jahr. Darin sind die im Wesentlichen die Raumkosten, die Informatikbetriebskosten und der Materialaufwand (Büromaterial, Papier, Telefonkosten, Kopien) enthalten (Quellen: Angaben des Hochbauamtes und des Amtes für Finanzdienstleistungen sowie entsprechende Rechnungsabschnitte der Staatskanzlei). Für die vorliegende Schätzung wird annahmeweise von drei Mitarbeitenden ausgegangen. Hinzu sind Aufwendungen zu rechnen, die aufgrund von besonderen Aufträgen der Kommissionen resultieren, wie etwa Bereitstellung von Dokumentation, Aufträge an Dritte für Abklärungen. Diese Aufwendungen lassen sich nicht schätzen; sie werden mit 2'000 Franken angenommen.

b) Einmaliger Investitionsaufwand

Für die Bereitstellung der Infrastruktur fallen als einmalige Investitionskosten – bei Annahme, dass drei Mitarbeitende angestellt werden – durchschnittlich an:

Abb. 10: Einmaliger Investitionsaufwand für den parlamentarischen Kommissionsdienst

Aufwand	Fr.
Bereitstellung der Büroräume ¹⁾	12'000
Möbiliar ¹⁾	20'000
Informatikinfrastruktur ²⁾	13'000
Total	45'000

1) Quelle: Angabe des Hochbauamtes

2) Quelle: Angabe des Dienstes für Informatikplanung

3) zuzüglich Arbeitsaufwand von mindestens 30 Personentagen.

13. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

13.1. Artikel im Entwurf des V. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz

Art. 6 verpflichtet die Regierung, dafür zu sorgen, dass die Staatsverwaltung zu Gunsten der Kommissionen des Kantonsrates Sekretariats- und im Einzelfall Sachbearbeiterdienste leistet und Sachauskünfte erteilt. Mit Staatsverwaltung sind in diesem Zusammenhang die der Regierung nachgeordneten Dienststellen im Sinn von Art. 1 Abs. 2 Bst. a StVG gemeint. Die in Art. 6 Abs. 1 StVG festgelegten Aufgaben sind auch nach Schaffung des parlamentarischen Kommissionsdienstes unverändert wahrzunehmen. Allerdings werden einzelne dieser Aufgaben, insbesondere die Sachbearbeiterdienste und die Erteilung von Sachauskünften nicht mehr von Dienststellen erfüllt, die der Aufsicht der Regierung unterstehen, sondern nach Art. 7a in der Fassung gemäss vorliegendem Entwurf des V. Nachtrags vom parlamentarischen Kommissionsdienst. Aus diesem Grund ist Art. 6 StVG mit einem neuen Abs. 2 zu versehen, der die Zuständigkeit des parlamentarischen Kommissionsdienstes vorbehält. Der bisherige Abs. 2 wird unverändert zu Abs. 3.

Nach Art. 7 in der geltenden Fassung sind die Parlamentsdienste dem ihnen vorgesetzten Organ des Kantonsrates unmittelbar verantwortlich, soweit sie Aufgaben für das Parlament erfüllen. Der Begriff «Parlamentsdienste» wird im Gesetz nicht definiert. Im Kantonsratsreglement werden der Staatssekretär (Art. 43 KRR), die Protokollführer für die Verhandlungen im Kantonsrat (Art. 45 KRR), die Staatskanzlei in Bezug auf deren Aufgabenerfüllung für den Kantonsrat (Art. 46 KRR) und die Finanzkontrolle (Art. 47 KRR) unter der Überschrift «Parlamentsdienste» aufgeführt.

Mit der Schaffung des parlamentarischen Kommissionsdienstes sind im Gesetz die den Parlamentsdiensten zugehörigen Verwaltungseinheiten ausdrücklich zu nennen, weil sich in Bezug auf die Staatskanzlei eine Differenzierung ergibt. Einerseits nimmt sie unter der Leitung des Staatssekretärs wie bisher neben verwaltungsinternen Aufgaben gleichzeitig auch Funktionen zu Gunsten des Kantonsrates wahr. Soweit sie für den Kantonsrat handelt, ist sie den Parlamentsdiensten zuzurechnen. Der parlamentarische Kommissionsdienst ist zwar ebenfalls eine Dienststelle der Staatskanzlei, dieser jedoch lediglich administrativ zugeordnet. Weil er nach Weisung und unter Aufsicht der zuständigen parlamentarischen Organe und nicht des Staatssekretärs handelt, ist er stets diesen Organen gegenüber verantwortlich. Zu den Parlamentsdiensten gehört schliesslich das nach Art. 42k Abs. 2 StVG von der Finanzkontrolle geführte Sekretariat der zuständigen Kommission, das heisst der Finanzkommission des Kantonsrates. Art. 7 Abs. 1 in der Fassung gemäss vorliegendem Entwurf des V. Nachtrags legt neu die Zugehörigkeit der erwähnten Dienststellen zu den Parlamentsdiensten fest, während Abs. 2 die schon bisher in Art. 7 StVG enthaltene Rechtsfolge der unmittelbaren Verantwortlichkeit gegenüber dem Kantonsrat und seinen Organen festhält. Mit dieser Neuformulierung von Art. 7 StVG erfährt zudem Art. 1 Abs. 2 Bst. b StVG eine Verdeutlichung. Die Parlamentsdienste sind zwar gemäss dieser Bestimmung Bestandteil der Staatsverwaltung; sie sind aber – dies in Abgrenzung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. a StVG – keine der Regierung nachgeordnete Behörden oder Dienststellen.

Art. 7a bezeichnet die Aufgaben des parlamentarischen Kommissionsdienstes. Dieser erbringt seine Dienstleistungen zu Gunsten der vom Kantonsratsreglement eingesetzten ständigen Kommissionen des Kantonsrates. Die nichtständigen Kommissionen werden nach wie vor nach Massgabe von Art. 6 Abs. 1 StVG in Verbindung mit Art. 50 ff. KRR von den zuständigen Departementen beziehungsweise deren Dienststellen unterstützt. Art. 7a StVG-E listet die Aufgaben in allgemeiner Form auf. Es ist Sache des Kantonsratsreglementes, die Aufgaben zu konkretisieren. Im Wesentlichen obliegen dem parlamentarischen Kommissionsdienst die Geschäftsführung und die Protokollführung für die Kommission und – falls vorhanden – für die Subkommissionen. Daneben sollen die Kommissionen und ihre Mitglieder beim parlamentarischen Kommissionsdienst Beratungsleistungen abrufen können, die sich auf Verfahrensfragen und – in Übereinstimmung mit Art. 6 Abs. 1 Bst. b StVG – auf Sachauskünfte beziehen.

Mit Art. 7b wird die Unabhängigkeit des parlamentarischen Kommissionsdienstes in der Aufgabenerfüllung einerseits im Verhältnis zu den Dienststellen der Staatsverwaltung, die der Regierung nachgeordnet sind (Art. 1 Abs. 2 Bst. a StVG), und andererseits zu jenen der Staatskanzlei, die Stabsstelle sowohl der Regierung wie auch des Kantonsrates ist (Art. 32 Abs. 1 StVG), institutionalisiert. Gleichermassen wie bei der Finanzkontrolle, die dem Finanzdepartement lediglich administrativ zugeordnet ist, damit deren fachliche Unabhängigkeit und Selbstständigkeit gewährleistet sind (Art. 42a Abs. 2 und 3 StVG), besteht auch für den parlamentarischen Kommissionsdienst eine bloss administrative Zuordnung zur Staatskanzlei (Art. 7b Abs. 1 erster Satz). Die Wahl des Leiters obliegt dem Staatssekretär (Art. 7b Abs. 1 zweiter Satz), wobei sie der Genehmigung des Präsidiums bedarf (Art. 7b Abs. 3 Bst. b). Auch hier besteht eine Analogie zur Finanzkontrolle. Deren Leiter wird von der Regierung gewählt; das Präsidium ist Genehmigungsinstanz (Art. 42d Abs. 1 und 3 StVG).

Die fachliche Unabhängigkeit des parlamentarischen Kommissionsdienstes wird sodann dadurch sichergestellt, dass die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten hinsichtlich der Aufgabenerfüllung weisungsbefugt sind und aufsichtsberechtigt sind (Art. 7b Abs. 2). Was die

Aufsicht betrifft, kommt dem Präsidium die Oberaufsicht zu. Entstehen Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Kommissionspräsidenten beziehungsweise der Kommissionspräsidentin und dem Leiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes, ist die Angelegenheit vom Präsidium zu beurteilen. Diesem obliegt es überdies, generell, das heisst ohne Bezug auf einzelne ständige Kommissionen, die Aufgabenerfüllung des parlamentarischen Kommissionsdienstes zu beaufsichtigen und zu beurteilen. Was beispielsweise das zwischen den Mitarbeitenden der Staatsverwaltung und ihren Vorgesetzten jährlich stattfindende Standortgespräch betrifft, wird dieses zweckmässigerweise von der Kantonsratspräsidentin beziehungsweise vom Kantonsratspräsidenten und – zur Sicherstellung von Kontinuität – im Beisein des Staatssekretärs durchzuführen sein.

Ziff. II verlangt, dass der parlamentarische Kommissionsdienst bis spätestens 31. Dezember 2008 zu errichten ist. Es ist Sache des Präsidiums, den Übergang im Einvernehmen mit dem Staatssekretär beziehungsweise den zuständigen Dienststellen der Staatskanzlei zu regeln.

Ziff. III legt den Vollzugsbeginn des V. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz auf den 1. Juni 2008 fest.

13.2. Artikel im Entwurf des X. Nachtrags zum Kantonsratsreglement

Der *Titel* des Erlasses bedarf der Übereinstimmung mit dem Verfassungsrecht. Nach Art. 65 Bst. d KV erlässt der Kantonsrat ein «Geschäftsreglement». Das Kantonsratsreglement ist deshalb neu mit «Geschäftsreglement des Kantonsrates» zu bezeichnen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Verpflichtungen, die der Staatsverwaltung gegenüber dem Parlament zukommen und umgekehrt, grundsätzlich auf Gesetzesstufe festzuhalten sind. Das Geschäftsreglement hat sich wesensgemäss auf das Organisations- und Verfahrensrecht des Kantonsrates und die Festlegung seines Beratungsinstrumentariums zu beschränken.

Art. 7 ist in Abs. 1 dahingehend anzupassen, dass das Präsidium die Wahl der Leiterin oder des Leiters des parlamentarischen Kommissionsdienstes genehmigt (Bst. c^{bis}). Mit dieser Bestimmung wird die Verknüpfung zu Art. 7b Abs. 1 zweitem Satz und Abs. 3 Bst. b StVG in der Fassung gemäss vorliegendem Entwurf des V. Nachtrags (abgekürzt StVG-E) hergestellt.

Art. 12 erwähnt die ständigen Kommissionen. Einerseits sind die Justizkommission und die Geschäftsprüfungskommission zu nennen, die aus der Aufgabenumlagerung zwischen der heutigen Rechtspflegekommission und der heutigen Staatswirtschaftlichen Kommission gebildet werden (Bst. b und c). Neu sind sodann die Strategiekommission und die Kommission für Aussenbeziehungen aufzuführen (Bst. d^{bis} und d^{ter}).

Art. 14 ist im Hinblick auf die veränderten Tätigkeitsbereiche der bisherigen Rechtspflegekommission und deren Umbenennung in «Justizkommission» zu ändern. Es entfällt die Aufsicht über die Strafuntersuchungs- und -vollzugsbehörden und das Konkursamt sowie über die Gerichte und die ihnen unterstellten Behörden, Beamten und Angestellten (Abs. 1 Bst. e).

In Abs. 1 von *Art. 14bis* ist die neue Bezeichnung «Justizkommission» aufzunehmen.

Art. 15 berücksichtigt die künftige Neubezeichnung der Staatswirtschaftlichen Kommission als «Geschäftsprüfungskommission». Ihr obliegt neu die bisher von der Rechtspflegekommission wahrgenommene Aufsicht über die Amtsführung der Rechtspflegeorgane sowie der Organe der Geldvollstreckung (Abs. 1 Bst. a^{bis}). Sodann ist Art. 15 in Abs. 1 Bst. b und Abs. 4 mit Blick auf die Schaffung der beiden neuen ständigen Kommissionen und die daraus folgende Abgrenzung der Zuständigkeiten zur Geschäftsprüfungskommission anzupassen. Abs. 4 wird gleichzeitig redaktionell geändert, indem er als Aufzählung formuliert wird.

Art. 16 ist nach Massgabe der für die Finanzkommission relevanten Wirkung aus der Schaffung der Strategiekommission und der Kommission für Aussenbeziehungen zu ändern. In Abs. 1 entfällt die Zuständigkeit zur Beratung des Finanzplans, und Abs. 2 grenzt die Befugnisse der Finanzkommission zur Strategiekommission und zur Kommission für Aussenbeziehungen ab. Im Vordergrund steht dabei die Klärung der Schnittstelle in Bezug auf den Aufgaben- und Finanzplan sowie auf Ausgabenbeschlüsse aufgrund von zwischenstaatlichen Vereinbarungen (vgl. Art. 16bis Bst. b und 16ter Abs. 1 Bst. c KRR in der Fassung gemäss vorliegendem Entwurf des X. Nachtrags [abgekürzt KRR-E]).

Art. 16bis zählt die Gegenstände auf, die der Vorberatung durch die Strategiekommission bedürfen. Insbesondere geht es um jene Geschäfte, die im Zusammenhang mit der Einführung von Instrumenten zur Planung und Steuerung der Staatstätigkeit stehen und in der Vorlage zum IV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz enthalten sind. Hinzu kommen die in Bst. c erwähnten Sachplanungen, soweit sie inhaltlich mit dem Regierungsprogramm im Zusammenhang stehen und soweit nicht im Einzelfall eine besondere, nichtständige Kommission zur Vorberatung eingesetzt wird. Die bisherige Kompetenz der Staatswirtschaftlichen Kommission nach Art. 15 Abs. 1 Bst. c KRR, die Planung der Staatstätigkeit zu prüfen, wird ersetzt durch die Vorberatung des Berichts der Regierung über das Ergebnis des Regierungscontrollings. Im Übrigen ist die Staatswirtschaftliche Kommission beziehungsweise die Geschäftsprüfungskommission – wie in Ziffer 6.2.1. dieses Berichts erläutert – befugt, im Rahmen ihrer Tätigkeit zukunftsgerichtete Überlegungen anzustellen und diese in die Berichterstattung über die Prüfung der Amtstätigkeit einfließen zu lassen. Weil der Aufgaben- und Finanzplan als finanzieller Mehrjahrsplan Eckwerte für den von der Finanzkommission vorzubereitenden jährlichen Voranschlag enthält, ist es erforderlich, dass die Finanzkommission die Vorlage der Regierung über den Aufgaben- und Finanzplan kennt und diese ebenfalls behandeln kann. Es wäre indessen verfehlt, wenn zwei Kommissionen das Geschäft beraten und darüber dem Kantonsrat berichten würden. Zuständigkeit und Verantwortung für die Vorberatung müssen bei einer einzigen Kommission, das heisst bei der Strategiekommission, liegen. Allerdings hat sie den Aufgaben- und Finanzplan in Kenntnis der Haltung der Finanzkommission zu beraten. Sie wird deshalb die entsprechende Stellungnahme der Finanzkommission einholen (Art. 16bis Bst. b zweiter Satzteil KRR-E) und diese im Rahmen ihrer Beratungen würdigen. Wo sie von der Haltung der Finanzkommission abweicht, wird sie dies in der Berichterstattung an den Kantonsrat transparent machen.

Art. 16ter enthält den Zuständigkeitskatalog der Kommission für Aussenbeziehungen. Abs. 1 Bst. a, c und d sowie Abs. 2 sind Folge davon, dass die Tätigkeiten dieser Kommission nicht auf Funktionen beschränkt sind, die einer Konkordatskommission zu übertragen wären. Abs. 2 klärt zudem die Schnittstelle zur Prüfungstätigkeit der Staatswirtschaftlichen Kommission; wenn es um Bereiche der Aussenbeziehungen geht, obliegt die Prüfung neu der Kommission für Aussenbeziehungen. Mit Abs. 3 wird die Abgrenzung zur Wahlvorbereitungskompetenz der Fraktionen nach Art. 137 und 138 KRR vorgenommen. Wenn es um Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen geht, handelt die Kommission für Aussenbeziehungen als Wahlvorbereitungsorgan. Es steht ihr selbstverständlich zu, dabei auf Vorschläge der Fraktionen abzustellen. Wesentlich ist, dass die Fraktionen in diesem Politikbereich nicht mehr direkt zuhänden des Kantonrates wirken; dazwischen geschaltet ist neu die Kommission für Aussenbeziehungen.

Art. 16quater enthält in Abs. 1 das Recht der Kommission für Aussenbeziehungen, von der Regierung informiert zu werden. Umgekehrt heisst dies, dass die Regierung verpflichtet ist – unter Umständen auch von sich aus – die Kommission für Aussenbeziehungen zu informieren. Das ausserpolitische Handeln des Kantons und die Sicherstellung einer «einheitlichen ausserpolitischen Stimme» werden massgeblich von einem engen Zusammenwirken zwischen Regierung und Kommission abhängen. Damit kann ein bedeutsamer Beitrag zu einer aktiven Zusammenarbeit des Kantons mit dem Bund, mit anderen Kantonen und mit dem Ausland im Sinn von Art. 1 Abs. 3 KV geleistet werden. Weil ausserpolitische Themen namentlich bei laufenden Vertragsverhandlungen zwecks Vermeidens einer Schwächung in den Verhandlungs-

positionen geheim zu halten sind, ist die Weitergabe von Informationen an das Ratsplenum einzuschränken. Dieser Sachverhalt wird in Abs. 2 geregelt, indem die Kommission Informationen, die von Regierung als vertraulich bezeichnet worden sind, nicht an das Ratsplenum weiterleiten darf. Konkret bedeutet dies, dass weitestgehende Transparenz zwischen Regierung und Kommission bestehen soll, dass diese Transparenz aber im Interesse der Sache gegenüber Parlament und Öffentlichkeit nicht durchwegs besteht.

Art. 16quinquies ergänzt das Informationsrecht beziehungsweise die Informationspflicht nach Art. 16quater KRR-E. Auch diese Bestimmung dient dem Grundsatz, dass der Kanton St.Gallen aussenpolitisch mit *einer* Stimme auftritt. Da der Regierung nach Art. 74 KV die lead-Funktion in der Aussenpolitik zukommt, ist die Mitwirkung der Kommission für Aussenbeziehungen bei laufenden Vertragsverhandlungen auf Empfehlungen beschränkt; es ist dem Entscheid der Regierung überlassen, ob sie diesen Empfehlungen Folge geben will oder nicht.

Art. 19 enthält gegenüber dem geltenden Recht keine materielle Änderung, sondern berücksichtigt die neuen Bezeichnungen «Justizkommission» und «Geschäftsprüfungskommission» sowie das Hinzukommen von zwei zusätzlichen ständigen Kommissionen. Nachdem das Zusammenwirken der ständigen Kommissionen durch Aufnahme von Art. 19bis KRR-E ergänzt wird, ist eine Anpassung des Randtitels von Art. 19 erforderlich.

Art. 19bis sieht eine neue Form des Zusammenwirkens der ständigen Kommissionen vor. Ergänzend zu Besprechungen beziehungsweise Aussprachen nach Art. 19 KRR sollen die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen berechtigt sein, mit beratender Stimme an den Verhandlungen der anderen ständigen Kommissionen teilzunehmen. Im Vordergrund dieser Teilnahme stehen die Sicherstellung des Informationsaustausches zwischen den Kommissionen und die Koordination der Kommissionstätigkeiten. Die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident kann von sich aus, auf Beschluss der von ihr oder ihm geleiteten Kommission oder auf Einladung der anderen Kommission teilnehmen.

Art. 19ter ist darauf ausgerichtet, Zuständigkeitskonflikte zu vermeiden, wenn mehrere ständige Kommissionen für die Behandlung eines Geschäftes in Frage kommen könnten.

In *Art. 23ter* wird «in internationalen und interkantonalen parlamentarischen Versammlungen und Kommissionen» ersetzt durch «in internationalen und interkantonalen parlamentarischen Gremien». Mit dieser offeneren Umschreibung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Bezeichnung der Institutionen, in denen der Kantonsrat vertreten ist, nicht zum vornherein feststeht.

Mit der Änderung von Abs. 2 von *Art. 23quater* geht die Zuständigkeit zur Unterbreitung des Antrags über Grösse und Zusammensetzung der Vertretungen vom Präsidium auf die neue ständige Kommission für Aussenbeziehungen über. Es ist künftig deren Aufgabe, das Wahlgeschäft vorzubereiten. Wie in Art. 23ter KRR wird auch in dieser Bestimmung die Bezeichnung «Gremien» aufgenommen.

Art. 46, der die Aufgaben der Staatskanzlei in ihrer Funktion als Parlamentsdienst aufführt, bedarf einzelner Anpassungen aufgrund der Errichtung des fachlich selbstständigen parlamentarischen Kommissionsdienstes. Abs. 1 Bst. e, wonach die Staatskanzlei Rechtsauskünfte an Kommissionen des Kantonsrates erteilt, ist aufzuheben; diese Aufgabe geht an den parlamentarischen Kommissionsdienst über. Die Staatskanzlei ist künftig in Bezug auf die Erteilung von Auskünften den übrigen Dienststellen der Staatsverwaltung gleichgestellt; diese haben nach Art. 6 Abs. 1 Bst. b StVG der zuständigen Kommission Sachauskünfte zu erteilen. Sodann wird die Staatskanzlei von den in Abs. 1 Bst. f enthaltenen Aufgaben entbunden, das Sekretariat der Rechtspflegekommission sowie der Staatswirtschaftlichen und der Redaktionskommission zu besorgen. In Abs. 1 Bst. g wird die bisherige Differenzierung zwischen «einfachen Rechtsauskünften» und «schwierigen Rechtsauskünften» beseitigt. Generell soll gelten, dass die Staatskanzlei «Rechtsauskünfte» erteilt beziehungsweise entsprechende Anfragen an das zuständige

Departement weiterleitet. Gleiches gilt für den parlamentarischen Kommissionsdienst (Art. 46bis Bst. e KRR-E).

Art. 46bis bildet die zentrale Reglementsbestimmung über den parlamentarischen Kommissionsdienst und listet dessen Aufgaben auf. Die Aufgaben sind mit Blick auf die nach dem Ingress zu leistenden Unterstützungsfunktion zu Gunsten der ständigen Kommissionen und der Vertretungen zu erfüllen. Bst. a hält die Besorgung der Geschäftsführung fest. In Bst. b werden Ausfertigung und Zustellung von Protokollen und Beschlüssen der ständigen Kommissionen und der Vertretungen dem parlamentarischen Kommissionsdienst zugeordnet. Was die Vermittlung von Unterlagen, die der Dokumentation dienen, betrifft, wird diese Aufgabe nach Art. 46 Abs. 1 Bst. d KRR von der Staatskanzlei noch zu Gunsten des Ratsplenums wahrgenommen; für ständige Kommissionen und für Vertretungen ist der parlamentarische Kommissionsdienst nach Art. 46bis Bst. c KRR-E zuständig. Die ständigen Kommissionen können nach Art. 46bis Bst. d KRR-E den parlamentarischen Kommissionsdienst mit Abklärungen beauftragen, über deren Ergebnis seitens des Kommissionsdienstes Bericht zu erstatten ist. Art. 46bis Bst. e KRR-E bildet die parallele Bestimmung zu Art. 46 Abs. 1 Bst. g KRR. Gegenüber dem Ratsplenum erteilt die Staatskanzlei unmittelbar Sach- oder Rechtsauskünfte oder leitet Anfragen an das zuständige Departement weiter. Gegenüber ständigen Kommissionen und Vertretungen obliegt diese Aufgabe dem parlamentarischen Kommissionsdienst. Nach Art. 46bis Bst. f KRR-E können das Präsidium und die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten dem parlamentarischen Kommissionsdienst weitere Aufgaben übertragen. Das Präsidium kann solche Übertragungen generell und auf Dauer vornehmen; Kommissionspräsidien können demgegenüber Aufgaben lediglich einzelfallweise, das heisst nach Massgabe von konkreten Kommissionsaufgaben, übertragen.

In Art. 51, der für Kommissionen den Einsatz eines Kommissionssekretärs insbesondere zur Protokollführung vorsieht, ist eine Differenzierung zwischen ständigen und nichtständigen Kommissionen vorzunehmen. Für ständige Kommissionen ist eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes als Kommissionssekretärin oder Kommissionssekretär einzusetzen (Abs. 1), während für nichtständige Kommissionen – wie bisher – eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des zuständigen Departementes die Sekretariatsdienste erbringt (Abs. 2). Die Bestimmung von Abs. 3 über die Hauptaufgaben bleibt unverändert.

Art. 54: Die Zustellung von Einladungen für Kommissionssitzungen und organisatorischen Mitteilungen ist neu für ständige Kommissionen Sache des parlamentarischen Kommissionsdienstes (Abs. 1 Bst. a); für nichtständige Kommissionen sorgt – wie bisher – das zuständige Departement für die Erledigung der administrativen Belange der Kommission.

Art. 62 bestimmt in der geltenden Fassung von Abs. 3, dass die mit Prüfungsaufgaben betrauten Kommissionen, das heisst die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission, dem Kantonsrat in der Regel schriftlich Bericht über das Ergebnis ihrer Prüfung erstatten. Nachdem künftig auch der Kommission für Aussenbeziehungen Prüfungstätigkeiten obliegen, indem sie Regierung und Verwaltung in Bezug auf die Wahrnehmung der Aufgabenerfüllung in den Aussenbeziehungen beaufsichtigt, ist diese neue Kommission in Art. 62 Abs. 3 KRR ebenfalls zu nennen. Demgegenüber entfällt die Nennung der Rechtspflegekommission, die als künftige Justizkommission keine Aufsichtstätigkeiten mehr ausübt. An Stelle von «Staatswirtschaftliche Kommission» ist neu «Geschäftsprüfungskommission» zu verwenden. Wie bisher können auch jene Kommissionen, die keine Prüfungsaufgaben wahrnehmen zu, schriftlich Bericht erstatten, dies auf der Grundlage von Art. 62 Abs. 1 KRR. Eine schriftliche Berichterstattung ist weiterhin zwingend, wenn eine Kommission beantragt, auf eine Vorlage nicht einzutreten, oder diese in ihren Grundzügen zu ändern (Art. 62 Abs. 2 KRR).

Art. 67: Der Übergang von der Rechtspflegekommission zur Justizkommission und von der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Geschäftsprüfungskommission sowie die Bildung von zwei neuen ständigen Kommissionen, nämlich die Strategiekommission und die Kommission für Aussenbeziehungen, verlangen eine entsprechende Anpassung von Abs. 2. Die Änderung

dieses Artikels soll zudem zum Anlass genommen werden, dass den Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten künftig die Kommissionsprotokolle künftig ohne weiteres zugestellt werden; Art. 67 Abs. 1 Bst. c KRR sieht in der geltenden Fassung vor, dass die Protokolle «auf Verlangen» zugestellt werden.

Art. 69 legt die Zuständigkeit zur Anordnung von ausserordentlichen Sessionen in Erfüllung des Auftrags der Motion 42.07.16 «Ausserordentliche Sessionen des Kantonsrates» fest.

Art. 72 enthält in Abs. 1 die neue Bezeichnung der Rechtspflegekommission als «Justizkommission».

Art. 98 wird nicht im Zusammenhang mit der Herabsetzung der Mitgliederzahl des Kantonsrates oder infolge Ausgestaltung des parlamentarischen Kommissionsdienstes angepasst, sondern mit Blick auf die Kantonsverfassung. Art. 98 Abs. 2 zweiter Satz KRR sieht vor, dass die zweite Lesung einer Verfassungsvorlage erst nach Ablauf von zwei Monaten seit der ersten Lesung durchgeführt werden darf. Diese Regelung stellt eine Wiederholung einer gleichlautenden Bestimmung der alten Kantonsverfassung dar (Art. 124 Abs. 2 aKV). Die seit dem 1. Januar 2003 angewendete Kantonsverfassung sieht eine solche Beratungsklausel nicht vor, weshalb Art. 98 Abs. 2 KRR entsprechend zu ändern ist.

Art. 104 nimmt neu Bezug auf das Instrument des Aufgaben- und Finanzplans, der an die Stelle des Finanzplans tritt. Der Aufgaben- und Finanzplan ist – wie Voranschlag und Staatsrechnung – abschnittsweise zu beraten.

In Art. 106 wird das neue Instrument des Regierungsprogramms erwähnt. Es soll gemäss Abs. 2 in der Reihenfolge der Ziele beraten werden. Der bisherige Abs. 2 wird zu Abs. 3.

Art. 127 enthält in Abs. 1 die neue Bezeichnung der Rechtspflegekommission als «Justizkommission».

Art. 132 stellt die Übereinstimmung mit der herabgesetzten Mitgliederzahl des Kantonsrates und eine redaktionelle Anpassung an die Kantonsverfassung her. Materiell ist damit keine Änderung verbunden.

Art. 137 und Art. 138 grenzen die Zuständigkeiten der Fraktionen und der Kommission für Ausenbeziehungen hinsichtlich der Unterbreitung von Wahlvorschlägen ab (vgl. die Bemerkungen zu Art. 16ter Abs. 3 gemäss vorliegendem Entwurf des X. Nachtrags).

Mit *Ziffer II* wird die Verbindung zu Ziff. II des V. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz in der Fassung gemäss vorliegendem Entwurf hergestellt; darnach ist der parlamentarische Kommissionsdienst bis spätestens 31. Dezember 2008 zu errichten. Die in Bst. a aufgeführten Artikel beziehen sich auf jene Bestimmungen, welche den parlamentarischen Kommissionsdienst zum Gegenstand haben.

14. Rechtliches

Die Schaffung des der Staatskanzlei administrativ zugeordneten, in der Aufgabenerfüllung unter Aufsicht und nach Weisung der zuständigen Organe des Kantonsrates handelnden parlamentarischen Kommissionsdienstes führt zu geschätzten einmaligen Kosten von rund 45'000 Franken und zu geschätzten jährlich wiederkehrenden Kosten von rund 220'000 Franken. Damit werden die Betragsgrenzen des fakultativen Finanzreferendums nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) nicht erreicht. Der V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 5 RIG.

15. Stellungnahme der Regierung

Nach Art. 91 Abs. 2 zweitem Satz KRR steht der Regierung das Recht zu, zu Vorlagen des Präsidiums Stellung zu nehmen. Die Regierung äussert sich in ihrem Schreiben an das Präsidium vom 13. März 2008 im Wesentlichen wie folgt:

15.1. Bemerkungen zum V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz

Die Regierung hält fest, dass der parlamentarische Kommissionsdienst, wie er in der Vorlage konzipiert sei, einen zusätzlichen Support zu Gunsten der ständigen Kommissionen sicherstelle. Die dazu vorgeschlagene Änderung des Staatsverwaltungsgesetzes erscheine machbar, auch wenn es denkbar sei, den Support der Staatskanzlei zu Gunsten der ständigen Kommissionen – einschliesslich Subkommissionen – auf der heute geltenden gesetzlichen Grundlage auszubauen, ohne dass dafür eigens ein so genannter parlamentarischer Kommissionsdienst geschaffen werden müsste. Die Regierung opponiere indessen dem Erlass des V. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz nicht, zumal sichergestellt sei, dass auch bei Schaffung des parlamentarischen Kommissionsdienstes in der Staatskanzlei die Finanzkontrolle weiterhin das Sekretariat der Finanzkommission führe. Zweckmässig erscheine ihr auch, dass für die Wahl des Leiters oder der Leiterin des parlamentarischen Kommissionsdienstes eine analoge Regelung zur Wahl der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle getroffen werde.

15.2. Bemerkungen zum X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement

Die Regierung hebt hervor, dass es bei Änderungen im Kommissionssystem zu vermeiden gelte, dass unter den Mitgliedern des Kantonsrates eine «Zwei-Klassen-Gesellschaft» entstehe. Der vorliegende Entwurf des X. Nachtrags zum Kantonsratsreglement vermöge die Bedenken, welche die Regierung bereits in der Stellungnahme zu Bericht und Entwürfen vom 14./24. Januar 2008 (22.08.01 / 27.08.01 A / 27.08.01 B) geäussert habe, nicht auszuräumen. Die Schaffung der Strategiekommission und auch der Kommission für Aussenbeziehungen biete im Hinblick auf die Arbeit der bisherigen ständigen Kommissionen Abgrenzungsschwierigkeiten und damit Konfliktstoff. Die Regierung spreche sich deshalb dafür aus, von der Schaffung dieser beiden neuen ständigen Kommissionen abzusehen und die Vorbereitung der Planung der Staatstätigkeit im Aufgabenbereich der Staatswirtschaftlichen Kommission zu belassen. Dass damit zusätzliche Aufgaben – nämlich die Vorberatung des Regierungsprogramms sowie des Aufgaben- und Finanzplans – auf die Staatswirtschaftliche Kommission zukämen, sei nicht zu bestreiten; der zusätzliche Aufwand bei einer entsprechend zweckmässigen Organisation der Kommissionstätigkeit dürfe indessen nicht überbewertet werden. Allenfalls könnte nach negativen Erfahrungen mit dem neuen Aufgabenbereich der Staatswirtschaftlichen Kommission immer noch eine Strategiekommission geschaffen werden.

Für den Fall, dass der Kantonsrat entgegen der Bedenken der Regierung an der Strategiekommission festhalte, erachtet es die Regierung als zweckmässig, die Vorberatung der Sachplanungen vom Aufgabenbereich der Strategiekommission auszunehmen. Es sei angezeigt, die einzelnen Sachplanungen weiterhin von nichtständigen Kommissionen vorberaten zu lassen. Dies ermögliche es dem Kantonsrat, Mitglieder in die vorberatende Kommission zu delegieren, die für eine bestimmte Sachplanung besondere Sachkunde und Interesse mitbrächten und auch eine regional ausgewogene Vertretung gewährleisten.

Nach Art. 12 und 15 des Entwurfs des X. Nachtrags zum Kantonsratsreglement ändere nicht nur der Aufgabenbereich der bisherigen Staatswirtschaftlichen Kommission, sondern auch deren Bezeichnung. So soll die Staatswirtschaftliche Kommission – offenbar in Anlehnung an die Regelung beim Bund – neu als «Geschäftsprüfungskommission» bezeichnet werden. Die Bezeichnung «Geschäftsprüfungskommission» werde jedoch dem Aufgabenbereich der Staatswirtschaftlichen Kommission nicht gerecht, umfasse doch nach st.gallischer Gesetzesterminologie der Begriff «Geschäftsprüfungskommission» sowohl die Prüfung der Amtsführung von

Regierung und Staatsverwaltung als auch die Prüfung der Finanzgeschäfte, wie sie die Finanzkommission wahrnehme. Aus diesem Grund sollte von der Umbenennung der Staatswirtschaftlichen Kommission abgesehen oder allenfalls eine sachgerechte Bezeichnung, wie beispielsweise «Aufsichtskommission», gewählt werden.

16. Anträge

Das Präsidium beantragt Ihnen, sehr geehrte Mitglieder des Kantonsrates, einzutreten auf:

1. den Entwurf des V. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz;
2. den Entwurf des X. Nachtrags zum Kantonsratsreglement.

Die Präsidentin des Kantonsrates:
Marie-Theres Huser

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

Beilage: Übersicht über Kommissionen für Aussenpolitik in den Kantonen

Kanton	Bezeichnung	Funktionen
Schwyz	Konkordatskommission	– Vorberatung der Vorlagen des Regierungsrates an den Kantonsrat. – Regierungsrat informiert die Kommission rechtzeitig über Aufnahme, Gegenstand und Verlauf von Konkordatsverhandlungen. – Regierungsrat holt vor wichtigen Entscheidungen die Stellungnahme der Kommission ein. Die Kommission kann Empfehlungen abgeben. – Antragstellung an Kantonsrat für die Wahl von Mitgliedern in interkantonalen parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen.
Obwalden	Kommission für strategische Planung und Aussenbeziehungen	– Vorberatung der Geschäfte im Bereich der Aussenbeziehungen (sofern sie nicht einer besonderen Kommission zugewiesen werden), insbesondere: – interkantonale und internationale Verträge; – Berichte zu Angelegenheiten der Aussenbeziehungen; – Gegenstände, welche die Mitwirkungsrechte der Kantone an der Willensbildung des Bundes betreffend (Standesinitiative, Kantonsreferendum); – Ausgabenbeschlüsse aufgrund interkantonaler und internationaler Verträge. – Regierungsrat hört nach Möglichkeit die Kommission bereits im Vorverfahren zu wichtigen Vorhaben im Bereich interkantonaler und internationaler Verträge an. – Kommission vertritt den Kantonsrat in interparlamentarischen Kommissionen, die beauftragt sind, zu Verhandlungen über interkantonale und internationale Verträge Stellung zu nehmen.
Zug	Konkordatskommission	– Mitwirkung bei Konkordaten. Sie umfasst: – das Recht gegenüber dem Regierungsrat auf ständige Information über den Gang der Verhandlungen; – das Recht gegenüber dem Regierungsrat auf Anhörung und Meinungsäusserung vor wichtigen Verhandlungen und Entscheidungen; – das Recht, dem Regierungsrat für die Verhandlungen und Entscheide Empfehlungen zu erteilen; – die Berichterstattung und Unterbreitung eines Antrags an den Kantonsrat gleichzeitig mit der Vorlage des Regierungsrates.

Kanton	Bezeichnung	Funktionen
Freiburg	Kommission für auswärtige Angelegenheiten	– Kommission prüft Entwürfe von Erlassen zur Genehmigung des Beitritts zu einem interkantonalen oder internationalen Vertrag, dessen Genehmigung in die Zuständigkeit des Grossen Rates fällt. Das Büro kann diese Prüfung einer anderen Kommission übertragen; diese holt wenn nötig die Stellungnahme der Kommission für auswärtige Angelegenheiten ein. – Kommission prüft alle parlamentarischen Eingaben, welche die Erteilung eines Mandats zur Aushandlung oder zur Kündigung eines interkantonalen oder internationalen Vertrags verlangen. – Kommission erfüllt Aufgaben und trifft Massnahmen, die aufgrund des interkantonalen Rechts und der Spezialgesetzgebung in ihre Zuständigkeit fallen. – Kommission bezeichnet aus ihren Mitgliedern die Vertreterinnen und Vertreter in den interparlamentarischen Kommissionen, die beauftragt sind, zur Genehmigung oder zur Änderung eines Vertrags Stellung zu nehmen. – Mitglieder des Grossen Rates, die in eine interparlamentarische Kommission zur Kontrolle der Ausführung eines interkantonalen Vertrages delegiert werden, werden vom Grossen Rat auf Stellungnahme der Kommission für auswärtige Angelegenheiten gewählt. Die Mitglieder der Kommission für auswärtige Angelegenheiten haben die Funktion von Ersatzmitgliedern, so dass die Freiburger Delegation immer vollständig ist.
Schaffhausen	Kommission für grenzüberschreitende Zusammenarbeit	– Prüfung und Vorberatung der in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallenden internationalen und interkantonalen Verträge. – Behandlung weiterer Geschäfte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, für die der Kantonsrat zuständig ist. – Bezeichnung der Mitglieder in der Parlamentarier-Konferenz Bodensee. – Der Regierungsrat konsultiert die Kommission, bevor er bedeutende internationale und interkantonale Verhandlungen aufnimmt. Er informiert die Kommission regelmässig, frühzeitig und umfassend über wichtige Entwicklungen in den grenzüberschreitenden Beziehungen.
Waadt	Commission des affaires extérieures	– Vorberatung von Gesetzen, Berichten, Motionen, Postulaten und Initiativen im Bereich der Aussenbeziehungen, insbesondere: – Ausübung von Standesinitiative und Standesreferendum; – jährlicher Bericht des Staatsrates über die kantonale Aussenpolitik; – Genehmigung von Verträgen und Konkordaten, sofern das Büro den Vertrag oder das Konkordat nicht einer anderen Kommission überweist, weil der Vertrag oder das Konkordat spezifische Fragen regelt. – Die Kommission kann vom Staatsrat zu Angelegenheiten im Bereich der Aussenbeziehungen konsultiert werden.

Kanton	Bezeichnung	Funktionen
Neuenburg	Commission des affaires extérieures	– Vorberatung von Geschäften, die interkantonale und internationale Angelegenheiten betreffen und die ihr vom Grossen Rat zugewiesen werden sowie von diesbezüglichen Gesetzesänderungen. – Der Staatsrat informiert die Kommission regelmässig über die Politik von internationalen und interkantonalen Organisationen, denen der Kanton angehört, sowie über Verhandlungen, die im Hinblick auf den Abschluss von Verträgen oder Konkordaten geführt werden. – Die Kommission berät die Genehmigung von Verträgen und Konkordaten vor, soweit nicht der Staatsrat abschliessend zuständig ist. – Die Kommission kann vom Staatsrat zu allen wichtigen Fragen im Bereich der Aussenbeziehungen konsultiert werden.
Genf	Commission des affaires communales, régionales et internationales	– Vorberatung von Geschäften, die ihr vom Grossen Rat zugewiesen werden und die insbesondere betreffen: – Berichte des Staatsrates über wichtige regionale Angelegenheiten; – Angelegenheiten, die das internationale Genf, die humanitäre und die Entwicklungshilfe sowie Stellungnahmen zu internationalen Belangen betreffen. – Erfüllung aller Aufgaben nach Massgabe der Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland.¹¹⁷
Jura	Commission des affaires extérieures et de la réunification	– Vorberatung aller Angelegenheiten, welche die Zusammenarbeit sowie die Wiedervereinigung des Jura betreffen, sowie interkantonale Verträge und Konkordate im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes. – Vertretung des jurassischen Parlamentes in den interparlamentarischen Organen zur Überwachung der Einhaltung von interkantonalen Verträgen und zur Kontrolle der Tätigkeit von interkantonalen Vollzugsorganen, ausgenommen im Justizbereich.

¹¹⁷ Vgl. Ziffer 7.4. dieses Berichts.

V. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz

Entwurf des Präsidiums vom 10. März 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht des Präsidiums vom 10. März 2008¹¹⁸ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994¹¹⁹ wird wie folgt geändert:

Übrige Staatsverwaltung _____

Art. 6. Die Regierung lässt der zuständigen Kommission des Kantonsrates durch die Staatsverwaltung:

- a) Sekretariats- und im Einzelfall Sachbearbeiterdienste leisten;
- b) Sachauskünfte erteilen.

Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit des parlamentarischen Kommissionsdienstes.

Die Kommission kann im Rahmen ihres Auftrages vom zuständigen Departement die Anhörung Beamter und Angestellter sowie die Einsichtnahme in Akten verlangen. Das Departement hat das Recht, sich zum Ergebnis einer Befragung zu äussern. In Akten, die unter das Amtsgeheimnis fallen, nimmt die Kommission durch eine Abordnung Einblick.

_____ *Parlamentsdienste*

Art. 7. Parlamentsdienste sind:

- a) Dienststellen der Staatskanzlei, soweit sie Aufgaben für den Kantonsrat erfüllen;
- b) der parlamentarische Kommissionsdienst;
- c) das von der Finanzkontrolle geführte Sekretariat für die zuständige Kommission des Kantonsrates.

Die Parlamentsdienste sind dem ihnen vorgesetzten Organ des Kantonsrates unmittelbar verantwortlich.

¹¹⁸ ABI 2008, ●.

¹¹⁹ sGS 140.1.

Parlamentarischer Kommissionsdienst a) Aufgaben

Art. 7a (neu). Der parlamentarische Kommissionsdienst unterstützt die ständigen Kommissionen sowie die Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien insbesondere durch:

- a) Geschäftsführung;
- b) Protokollführung;
- c) Beratung in Verfahrensfragen sowie Erteilung von Sach- und Rechtsauskünften;
- d) Bereitstellung von Dokumentationen.

b) Stellung

Art. 7b (neu). Der parlamentarische Kommissionsdienst ist administrativ der Staatskanzlei zugeordnet. Der Staatssekretär wählt den Leiter und das weitere Personal.

Der parlamentarische Kommissionsdienst handelt nach Weisung sowie unter Aufsicht des Kommissionspräsidenten.

Das Präsidium des Kantonsrates:

- a) übt die Oberaufsicht aus;
- b) genehmigt die Wahl des Leiters.

II.

Das Präsidium errichtet den parlamentarischen Kommissionsdienst bis spätestens 31. Dezember 2008.

III.

Dieser Erlass wird ab 1. Juni 2008 angewendet.

X. Nachtrag zum Kantonsratsreglement

Entwurf des Präsidiums vom 10. März 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht des Präsidiums vom 10. März 2008¹²⁰ Kenntnis genommen und beschliesst:

I.

Das Kantonsratsreglement vom 24. Oktober 1979¹²¹ wird wie folgt geändert:

Titel. **Geschäftsreglement des Kantonsrates**

d) Zuständigkeit

Art. 7. Das Präsidium:

- a) legt die Daten der ordentlichen Sessionen auf wenigstens zwei Jahre fest;
- b) setzt das Geschäftsverzeichnis der Sessionen nach Anhören der Regierung fest;
- c) wählt Mitglieder und Präsidenten der Kommissionen, soweit sie nicht vom Kantonsrat gewählt werden;
- c^{bis}) genehmigt die Wahl des Leiters des parlamentarischen Kommissionsdienstes;**
- d) legt das Reglement aus und überwacht dessen Anwendung;
- e) unterbreitet dem Kantonsrat auf Mitte der vierjährigen Amtsdauer einen Bericht über die Tätigkeit des Parlamentes und schlägt gegebenenfalls Verbesserungen von Organisation und Verfahren vor;
- f) bereitet Reglementsänderungen und Beschlüsse vor, welche die Geschäftsordnung des Kantonsrates betreffen;
- g) bereitet den Abschnitt «Kantonsrat» des Staatsvoranschlages vor und überwacht diese Ausgaben.

Entscheide des Präsidiums können an den Kantonsrat weitergezogen werden.

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

¹²⁰ ABI ••.

¹²¹ sGS 131.11.

Bestand

Art. 12. Der Kantonsrat wählt zu Beginn der Amtsdauer folgende ständige Kommissionen:

- a) ...;
- b) **Justizkommission**;
- c) **Geschäftsprüfungskommission**;
- d) Finanzkommission;
- d^{bis}) Strategiekommission**;
- d^{ter}) Kommission für Aussenbeziehungen**;
- e) ...
- f) Redaktionskommission.

Justizkommission a) allgemein

Art. 14. Die **Justizkommission** berät folgende Angelegenheiten vor:

- a) ...
- a^{bis}) Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates und allfällige Kassationsbeschwerden;
- a^{ter}) Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter;
- b) Petitionen und Rekurse;
- b^{bis}) ...
- c) Begnadigungsgesuche;
- d) Disziplinarfälle sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden;
- e) _____.

Der Kantonsrat kann ausnahmsweise eine besondere Kommission bestellen.

b) Prüfung von Wahlen

Art. 14bis. Sind schwierige oder umfangreiche Abklärungen über die Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates und allfällige Kassationsbeschwerden zu treffen, tritt die **Justizkommission** auf Einladung des Präsidiums vor ihrer Wahl aufgrund der Fraktionsvorschläge zur provisorischen Behandlung zusammen.

Bei Ersatzwahlen während der Amtsdauer tritt sie nur zusammen, wenn ihr Präsident es anordnet oder wenn es vom Präsidium oder aus der Mitte des Rates verlangt wird. Im Übrigen prüft der Kommissionspräsident, ob die Ersatzwahl rechtmässig ist.

Geschäftsprüfungskommission

Art. 15. Die **Geschäftsprüfungskommission** prüft aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen:

- a) die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten;
- a^{bis}) **die Amtsführung von Gerichten, Strafuntersuchungs- und Strafvollzugsorganen sowie Organen der Geldvollstreckung und der ihnen unterstellten Behörden und Dienststellen**;
- b) _____;
- c) die Erfüllung der vom Kantonsrat der Regierung erteilten Aufträge.

Sie kann dem Kantonsrat beantragen, erteilte Aufträge als vordringlich zu erklären und für ihre Erledigung eine Frist anzusetzen.

Sie berät Berichte und Anträge der Regierung über Fristverlängerungen zur Behandlung von Initiativbegehren vor.

Vorbehalten bleiben die Befugnisse:

1. **der Finanz- und der Strategiekommission sowie der Kommission für Aussenbeziehungen;**
2. **einer ausnahmsweise bestellten besonderen Kommission.**

Finanzkommission

Art. 16. Die Finanzkommission berät Voranschlag und Staatsrechnung vor und prüft durch eigene Kontrollen den gesamten Finanzhaushalt ____ des Staates. Sie kann auch zum Finanzgebaren der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten Stellung nehmen.

Sie berät andere Finanzgeschäfte vor, soweit **nicht**:

- a) **die Strategiekommission oder die Kommission für Aussenbeziehungen zuständig ist;**
- b) der Kantonsrat eine besondere Kommission einsetzt.

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

Strategiekommission

Art. 16bis (neu). Die Strategiekommission berät vor:

- a) **das Regierungsprogramm;**
- b) **den Aufgaben- und Finanzplan. Sie holt die Stellungnahme der Finanzkommission ein;**
- c) **Sachplanungen, wenn sie einen inhaltlichen Zusammenhang mit dem Regierungsprogramm aufweisen, soweit der Kantonsrat nicht im Einzelfall eine besondere Kommission bestellt;**
- d) **den Bericht der Regierung über das Ergebnis des Regierungscontrollings.**

Kommission für Aussenbeziehungen a) Aufgaben

Art. 16ter (neu). Die Kommission für Aussenbeziehungen berät Vorlagen vor über:

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

Sie prüft aufgrund der Berichte und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltung und der selbständigen öffentlichen Anstalten im Bereich der Aussenbeziehungen.

Sie unterbreitet dem Kantonsrat Vorschläge für die Wahl seiner Vertretungen in interkantonalen und internationalen parlamentarischen Gremien.

b) Information

Art. 16quater (neu). Die Kommission für Aussenbeziehungen lässt sich von der Regierung informieren über:

- a) **Entwicklung und wichtige Fragen der Aussenbeziehungen;**
- b) **laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen.**

Sie informiert den Kantonsrat, soweit nicht die Regierung die der Kommission vermittelten Informationen mit Rücksicht auf laufende Verhandlungen als vertraulich bezeichnet hat.

c) Anhörung

Art. 16quinquies (neu). Die Regierung hört die Kommission für Aussenbeziehungen im Hinblick auf den Abschluss oder die Änderung einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Gesetzes- oder Verfassungsrang an.

Die Kommission für Aussenbeziehungen kann zuhanden der Regierung Empfehlungen abgeben.

Zusammenwirken a) Aussprachen

Art. 19. Die Präsidenten der **Justiz-**, der **Geschäftsprüfungs-**, **der Finanz-** **und der Strategiekommission sowie der Kommission für Aussenbeziehungen** besprechen Abgrenzung und gegenseitige Ergänzung der Kommissionstätigkeit. Der Präsident des Kantonsrates lädt sie bei Bedarf zu einer Aussprache ein.

Das Präsidium kann die Präsidenten der ständigen Kommissionen zur Besprechung gemeinsamer Fragen zusammenrufen.

b) Teilnahme an Kommissionssitzungen

Art. 19bis (neu). Der Präsident einer ständigen Kommission kann bei Bedarf zur gegenseitigen Information und Abstimmung der Kommissionstätigkeiten an Sitzungen von anderen ständigen Kommissionen mit beratender Stimme teilnehmen.

Seine Teilnahme erfolgt:

- a) von sich aus;
- b) auf Beschluss der von ihm geleiteten Kommission;
- c) auf Einladung der anderen ständigen Kommission.

Zuständigkeit

Art. 19ter (neu). Soweit dieses Reglement ein Geschäft nicht ausdrücklich einer ständigen Kommission zuweist, bezeichnet das Präsidium die zuständige Kommission, wenn mehrere Kommissionen für die Behandlung des Geschäftes in Frage kommen.

Vertretung des Kantonsrates und Aufgabe

Art. 23ter. Der Kantonsrat kann sich durch Ratsmitglieder in interkantonalen und internationalen parlamentarischen **Gremien** vertreten lassen.

Die Aufgabe der Vertretungen richtet sich nach Ziel und Zweck der **Gremien**, denen sie angehören.

Die Vertretungen erstatten dem Kantonsrat periodisch Bericht.

Bestellung und Erneuerung

Art. 23quater. Der Kantonsrat wählt die Vertretungen zu Beginn der Amtsdauer.

Er legt auf Antrag **der Kommission für Aussenbeziehungen** Grösse und Zusammensetzung der Vertretungen fest. Dabei berücksichtigt er Ziel und Zweck der **Gremien**.

Die ununterbrochene Zugehörigkeit zu einer Vertretung ist auf sechs Jahre beschränkt.

Staatskanzlei

Art. 46. Die Staatskanzlei besorgt unter Leitung des Staatssekretärs die Sekretariats- und Kanzleigeschäfte des Kantonsrates, indem sie insbesondere:

- a) Protokolle und Beschlüsse des Kantonsrates ausfertigt und zustellt;
- b) die Medien im Auftrag des Kantonsrates und seiner Kommissionen informiert;
- c) den Kantonsrat mit den Beratungsunterlagen bedient;
- d) Unterlagen vermittelt, die der Dokumentation dienen;
- e) _____;
- f) _____;
- g) Sach- und _____ Rechtsauskünfte an Mitglieder des Kantonsrates unmittelbar erteilt oder Anfragen an das zuständige Departement weiterleitet;
- h) den Besuch der Kantonsratsverhandlungen durch geführte Gruppen organisiert.

Der Staatskanzlei untersteht der Weibeldienst des Kantonsrates.

Sie stellt dem Kantonsrat Dokumente und Daten in elektronischer Form zur Verfügung. Sie unterstützt die elektronische Kommunikation zwischen den Organen und den Mitgliedern des Kantonsrates.

Parlamentarischer Kommissionsdienst

Art. 46bis (neu). Der parlamentarische Kommissionsdienst unterstützt die ständigen Kommissionen und die Vertretungen des Kantonsrates, indem er insbesondere:

- a) die Geschäftsführung besorgt;
- b) Protokolle und Beschlüsse ausfertigt und zustellt;
- c) Unterlagen vermittelt, die der Dokumentation dienen;
- d) Abklärungen vornimmt und über das Ergebnis berichtet;
- e) Sach- und Rechtsauskünfte unmittelbar erteilt oder Anfragen an das zuständige Departement weiterleitet;
- f) weitere ihm vom Präsidium und im Einzelfall vom Kommissionspräsidenten übertragene Aufgaben erfüllt.

Sekretär

Art. 51. Ein Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes ist Sekretär der ständigen Kommission.

Der Kommissionspräsident bezeichnet im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement in der Regel einen Mitarbeiter des Departementes als Sekretär der nichtständigen Kommission.

Der Sekretär führt unter Aufsicht des Kommissionspräsidenten das Protokoll, steht ihm für weitere Dienstleistungen zur Verfügung und übermittelt der Staatskanzlei die erforderlichen Angaben und Mitteilungen.

Einladung

Art. 54. Die Einladungen stellt zu:

- a) **der parlamentarische Kommissionsdienst zur Sitzung der ständigen Kommission;**
- b) **in der Regel das zuständige Departement zur Sitzung der nichtständigen Kommission.**

Organisatorische Mitteilungen obliegen dem Sekretär.

Berichte a) schriftliche

Art. 62. Die Kommission kann dem Kantonsrat schriftlich Bericht erstatten.

Die Kommission unterbreitet dem Kantonsrat einen schriftlichen Bericht, wenn sie beantragt, auf eine Vorlage nicht einzutreten oder diese in den Grundzügen zu ändern.

Die **Geschäftsprüfungskommission**, die Finanzkommission **und die Kommission für Aussenbeziehungen** erstatten dem Kantonsrat über das Ergebnis ihrer Prüfung in der Regel schriftlich Bericht.

Einsichtgabe

Art. 67. Die Kommissionsprotokolle sind unter Vorbehalt von Abs. 3 und 4 vertraulich. Sie werden zugestellt:

- a) den Mitgliedern der vorberatenden Kommission;
- b) dem zuständigen Departement;
- c) den Fraktionspräsidenten ;
- d) der Staatskanzlei zuhanden der Gesetzmateriale und der Kantonsratsakten.

Die Protokolle der **Justiz-**, der **Geschäftsprüfungs-**, der Finanzkommission **sowie der Strategiekommission und der Kommission für Aussenbeziehungen** werden den Präsidenten aller **fünf** Kommissionen zugestellt.

Die Staatskanzlei kann nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrates Dritten Einsicht in Kommissionsprotokolle gewähren, soweit ein Interesse im Rahmen der parlamentarischen Arbeit, der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft glaubhaft gemacht wird. Bei Anständen entscheidet das Präsidium.

Mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse entfällt die Vertraulichkeit.

b) ausserordentliche

Art. 69. Der Kantonsrat kann ausserordentliche Sessionen beschliessen.

Ausserdem versammelt er sich, wenn **das Präsidium** oder die Regierung es anordnet oder wenn **es der Kantonsrat auf Antrag aus seiner Mitte beschliesst**.

Sitzungen a) Dauer

Art. 72. Die erste Sitzung der Session beginnt am Montag um 14.15 Uhr und dauert bis 18.00 Uhr. Zur ersten Sitzung einer Amtsdauer versammelt sich der Kantonsrat um 10.00 Uhr, um die **Justizkommission** zu bestellen.

An den folgenden Tagen beginnen die Sitzungen um 08.30 Uhr und dauern bis 17.00 Uhr. Sie können durch Pausen unterbrochen werden.

Der Präsident kann die Sitzung um höchstens eine Stunde verlängern. Der Rat kann weitere Verlängerungen und zusätzliche Sitzungen beschliessen.

Eine halbe Stunde vor Beginn der Sitzung wird mit einer Glocke der Kathedrale geläutet.

Zweimalige Beratung a) Voraussetzungen

Art. 98. Erlasse, die dem Referendum zu unterstellen sind, werden in zwei Lesungen beraten. Dies gilt auch, wenn das Referendum wegen Dringlichkeit ausgeschlossen wird.

Die zweite Lesung findet frühestens vier Wochen nach der ersten statt. Der Rat kann Ausnahmen beschliessen, darf aber die zweite Lesung nicht am gleichen Tag wie die erste vornehmen ____.

b) Voranschlag, ____ Staatsrechnung sowie Aufgaben- und Finanzplan

Art. 104. ____ Voranschlag sowie **Aufgaben- und Finanzplan** werden abschnittsweise, die Staatsrechnung departementsweise durchberaten.

Am Ende der Beratung wird über die mit der Vorlage verbundenen Anträge abgestimmt.

d) Berichte und Regierungsprogramm

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

Das Regierungsprogramm wird in der Reihenfolge der Ziele beraten.

Nach der Spezialdiskussion stellt der Präsident Kenntnisnahme des Berichtes fest.

Überweisung

Art. 127. An den Kantonsrat gerichtete Eingaben werden der **Justizkommission** überwiesen. Diese kann sie einer anderen ständigen Kommission überweisen.

Das Präsidium kann die Regierung einladen, dem Kantonsrat einen Bericht zu unterbreiten.

Erforderliche Mehrheit

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

Es sind jedoch erforderlich:

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

Wahlvorschläge_____

Art. 137. Die Fraktionen unterbreiten dem Kantonsrat Wahlvorschläge. **Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit der Kommission für Aussenbeziehungen.**

Die Wahlvorschläge werden den Ratsmitgliedern spätestens zu Beginn der Sitzung gestellt.

Eröffnung

Art. 138. Zu Beginn der Wahl verweist der Präsident auf die Wahlvorschläge_____.

Er gibt Gelegenheit, weitere Vorschläge aus der Mitte des Rates zu machen sowie die Vorschläge zu begründen und zu diskutieren.

II.

Angewendet werden:

- a) Art. 7 Abs. 1 Bst. c^{bis}, Art. 46 Abs. 1 Bst. e (Aufhebung) und f (Aufhebung), Art. 46bis, Art. 51 Abs. 1 und 2 sowie Art. 54 Abs. 1 nach Massgabe von Ziff. II des V. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz;
- b) die weiteren Bestimmungen ab 1. Juni 2008.