



Büro des Kantonsrates, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 10. August 2020

## **Umsetzung der Kantonsratsgesetzgebung**

### **Bericht des Büros vom 10. August 2020**

Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

#### **A. Einführung**

Der Kantonsrat hat am 24. September 2018 in 2. Lesung ein Kantonsratsgesetz (KRG; bGS 141.1) und eine Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR; bGS 141.2) verabschiedet und damit das kantonale Parlamentsrecht totalrevidiert. Die Revision ist ein Teil der umfassenden Reform der Staatsleitung, die zum Ziel hatte, den Kantons- und den Regierungsrat in seinen Rollen zu stärken und die Zusammenarbeit zu klären. Die gesetzlichen Grundlagen sind seit 1. Juni 2019 in Kraft.

Die wichtigsten Neuerungen betreffen folgende Bereiche:

- Einführung ständiger vorbereitender Kommissionen und neue Organisation des Büros;
- Bildung eines teilautonomen Parlamentsdienstes innerhalb der Kantonskanzlei;
- Einführung der parlamentarischen Initiative als neuer parlamentarischer Vorstoss;
- Neuordnung der Mitwirkung des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen;
- Verstärkter Einbezug der Fraktionen;
- Klare Definition für Unvereinbarkeit, Offenlegung von Interessenbindungen und Ausstand;
- Erhöhung der Sitzungsgelder und Einführung einer Betreuungsentschädigung.

Am 17. Juni 2019 fand die konstituierende Sitzung des Kantonsrates statt. Für die neuen Mitglieder des Kantonsrates wurde vorgängig eine Kurzeinführung mit den wichtigsten Informationen für die erste Ratssitzung durchgeführt. Am 26. August 2019 fand für alle Mitglieder des Kantonsrates eine Information zu den Neuerungen in der Gesetzgebung statt. Anschliessend wurde den neuen Mitgliedern der Ratsbetrieb ausführlich erklärt.



Die Umsetzung der neuen Kantonsratsgesetzgebung oblag hauptsächlich dem Büro des Kantonsrates und der Kantonskanzlei, respektive dem Parlamentsdienst. Das Büro hat im Zeitraum vom 1. Juli 2019 bis Sommer 2020 folgende Weisungen oder Merkblätter erlassen:

- Weisung über Entschädigungen für Mitglieder und Fraktionen des Kantonsrates;
- Merkblatt Geschäftszuweisungen an Kommissionen;
- Merkblatt zur Handhabung des Kommissionsgeheimnisses;
- Merkblatt für die Berichterstattung aus dem Kantonsrat (Akkreditierung Medienschaffende);
- Prozess Fragestunde;
- Koordination Finanzkontrolle mit Kommissionen (Finanzaufsicht neu bei der GPK);
- Handbuch des Kantonsrates (überarbeitete Version);
- Neue Regeln der Sach- und Terminplanung;
- Definition Standardgeschäfte und Jahresplanung;
- Leitfaden für Kommunikation der Kommissionen.

Anlässlich der Kantonsratssitzung vom 17. Juni 2019 wurden das Präsidium und die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission (GPK) und der Kommission Finanzen (KF) sowie am 26. August 2019 die Präsidien und Mitglieder der restlichen ständigen Kommissionen gewählt. Sämtliche Kommissionen haben sich bis Ende 2019 zu einer konstituierenden Sitzung getroffen. Die Kommissionen sind laut Geschäftsordnung des Kantonsrates verpflichtet, sich Geschäftsreglemente zu geben. Dieser Prozess ist noch nicht in allen Kommissionen abgeschlossen, da noch nicht alle Kommissionen Geschäfte beraten haben.

Zur Koordination und Absprache in der Übergangszeit haben mehrere Treffen zwischen dem Büro bzw. dem Präsidium und den Kommissionspräsidien stattgefunden:

3. Juni 2019	Treffen ehemalige und designierte Präsidien der GPK und der KF
2. September 2019	Treffen Büro – Kommissionspräsidien
12. November 2019	Treffen Büro – Regierungsrat
18. November 2019	Treffen Büro – Kommissionspräsidien
10. Dezember 2019	Treffen GPK – Regierungsrat
18. Juni 2020	Treffen Büro – Kommissionspräsidien
29. Juni 2020	Treffen Büro – Regierungsrat

Dieser Bericht fasst die wichtigsten Themenbereiche zusammen, die an diesen Treffen, an den Sitzungen des Büros und in den Kommissionen diskutiert wurden und bei welchen Klärungsbedarf bestand. Im folgenden Kapitel werden diejenigen Themenbereiche ausgeführt, die weitgehend geklärt werden konnten. In Teil C werden Themen und Unterpunkte aufgeführt, bei denen das Büro zu entscheiden hat, ob weiterer Handlungsbedarf besteht und wann dieser anzugehen ist.

Das Büro hat den vorliegenden Bericht anlässlich von drei Sitzungen beraten und am 10. August 2020 verabschiedet. Der Bericht wurde an den oben aufgeführten Treffen des Büros mit den Kommissionspräsidien (18. Juni 2020) und mit dem Regierungsrat (29. Juni 2020) besprochen. Die Rückmeldungen sind in den Bericht eingeflossen.



## B. Geklärte Themen

### 1. Aufgaben der ständigen Kommissionen und Abgrenzung zur Oberaufsicht

Ein wichtiges Anliegen des Büros und des Regierungsrates bei der Revision war, dass die ständigen vorbereitenden Kommissionen die Tätigkeit des Regierungsrates und des Departementes nicht dauernd begleiten. Dies ist in Art. 8 Abs. 1 GO KR festgehalten: Die ständigen vorbereitenden Kommissionen behandeln die ihnen zugewiesenen Beratungsgegenstände. Die konkrete Umsetzung dieser Vorschrift war bei den Treffen mit den Kommissionspräsidien und dem Regierungsrat wiederholt ein Thema. Folgende Abmachungen wurden dabei getroffen:

- Der erste Ansprechpartner der Kommissionen ist der Regierungsrat in corpore. Die Kommissionen dürfen weder Angestellte der Verwaltung noch beim Departement angesiedelte Anstalten und Betriebe (insbesondere Mitglieder von Verwaltungsräten) direkt ansprechen oder einladen. Wünscht eine Kommission eine Information oder einen Gast aus der kantonalen Verwaltung oder aus den Anstalten und Betrieben, wird die Anfrage an den zuständigen Departementsvorsteher mit cc an den Ratschreiber geschickt. Der Regierungsrat behandelt solche Anfragen im Gremium.
- Kommissionen, die mit der Vorbereitung von Beratungsgegenständen betraut sind, üben gemäss Art. 9 Abs. 3 KRG keine Aufgaben der Oberaufsicht aus. Die Oberaufsicht ist alleinige Aufgabe der GPK. Stossen die vorbereitenden Kommissionen auf Themen, die aus ihrer Sicht eine Abklärung durch die GPK benötigen, kann die GPK darüber informiert werden. Die GPK entscheidet autonom über ihre Themenschwerpunkte und ob sie den Hinweis weiterverfolgen will oder nicht.
- Bei der Behandlung von Geschäftsberichten von Anstalten und Betrieben ergibt sich mit diesen Vorgaben ein Graubereich. Auf der einen Seite setzt sich die GPK nur im Rahmen ihrer Themenschwerpunkte mit den Geschäftsberichten auseinander, auf der anderen ist den vorbereitenden Kommissionen gemäss Art. 51 Abs. 2 lit. c GO KR erlaubt, sich zu den Geschäftsberichten zu äussern, auch wenn ihnen das Geschäft nicht durch das Büro zugewiesen wurde (Worterteilung an Kommissionen mit fachlichem Bezug zum Beratungsgegenstand).
- Die Kommissionen können also Stellungnahmen abgeben und sich mit dem Einverständnis des Regierungsrates informieren lassen. Am Treffen zwischen dem Büro und den Kommissionspräsidien vom 18. November 2019 war man sich einig, dass von dieser Möglichkeit zurückhaltend Gebrauch gemacht werden sollte.

### 2. Voraberechtigungsrechte für die KF in Voranschlag, AFP und Staatsrechnung und für die GPK in die Staatsrechnung

Vor der Revision der Kantonsratsgesetzgebung wurde in der Geschäftsordnung des Kantonsrates von 2003 in Art. 9 Abs. 5 festgehalten, dass Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag, Jahresrechnung sowie weitere Finanz- und Besoldungsvorlagen der Finanzkommission so frühzeitig vorzulegen sind, dass dem Regierungsrat allfällige Änderungsanträge noch vor der Weiterleitung an den Kantonsrat bekannt gegeben werden können. Mit der Revision der Gesetzgebung des Kantonsrates wurde diese Bestimmung ersatzlos gestrichen.

Am Treffen vom 12. November 2019 hat der Regierungsrat grundsätzlich zugestimmt, dass der KF und der GPK Voraberechtigungsrechte gewährt werden. In Absprache zwischen den beiden Kommissionen und mit dem



Departement Finanzen wurden die neuen Prozesse in der Folge ausgearbeitet und die Zeitpunkte zur Vorabesicht für die Kommissionen festgelegt. Dieses Vorgehen wird nach der Behandlung der Staatsrechnung 2019 mit allen Beteiligten evaluiert.

Die Aufgabenteilung sieht vor, dass die KF den Voranschlag und den Aufgaben- und Finanzplan vorab zuhanden des Regierungsrates schriftlich kommentiert. Die GPK prüft die Staatsrechnung aus aufsichtsrechtlicher Sicht, nimmt vorab zuhanden des Regierungsrates Stellung zum Management-Letter und erstellt Bericht und Antrag an den Kantonsrat. Die KF erhält vorab den Regierungsratsbeschluss zum Zwischenbericht und verfasst einen schriftlichen Bericht zur Staatsrechnung aus finanzpolitischer Sicht.

### **3. Aufgaben der GPK / Festlegung der Kompetenzen Gerichtswesen**

Im Zuge der Umsetzung des Kantonsratsgesetzes wurden der neu geschaffenen GPK verschiedene Aufgabenbereiche zugeordnet, die vorher von der Finanz- oder der Justizkommission wahrgenommen wurden. Dazu gehören Funktionen und weitere Aufgaben im Gerichtswesen, wie sie in der Kantonsverfassung, im Justizgesetz und in der Besoldungsverordnung für die gerichtlichen Organe festgehalten sind. Die GPK hat im Zusammenhang mit ihrer Konstituierung diese Zuordnung hinterfragt und das Büro des Kantonsrates darum gebeten, die Zuständigkeiten zu klären.

Die GPK hat in Absprache mit dem Büro entschieden, als Ansprechstelle für die Leiterin der Finanzkontrolle in gewissen personalrechtlichen Fragen und bei allfälligen Konflikten mit dem Regierungsrat zu fungieren. Im Merkblatt des Büros zu den Zuweisungen der Geschäfte ist festgehalten, dass die Kommission Inneres und Sicherheit (KIS) für die Wahlen in Gerichtsbehörden und für die Wahl des Datenschutz-Kontrollorgans zuständig ist. Daher sollte die KIS auch Aufgaben im Gerichtswesen und für das Datenschutz-Kontrollorgan übernehmen. Einzelne Aufgaben im Gerichtswesen passen inhaltlich allerdings besser in den Bereich der KF (v.a. Anpassung der Entschädigungen an veränderte Lebenskosten).

Auf Basis dieser Überlegungen wurde eine Liste der Aufgaben im Bereich des Gerichtswesens erstellt. Diese wurde der KIS und der KF zur Vernehmlassung zugestellt. Nach der Konsultation in den Kommissionen hat das Büro die Zuordnung am 10. August 2020 genehmigt.

#### **C. Bereiche mit möglichem Handlungsbedarf**

In den folgenden Tabellen werden Punkte mit möglichem Handlungsbedarf aufgeführt. Das Büro hat jeden Punkt geprüft und entschieden, ob eine Anpassung vorgenommen werden soll (siehe Zeile «Handlungsbedarf»).



## a) Kantonsratsgesetz (KRG) und Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR)

<b>1.1</b>	<b>Antragsrecht im Kantonsrat für Gerichte, Finanzkontrolle und Datenschutz-Kontrollorgan</b>
<b>Ist-Zustand</b>	Gemäss Justizgesetz, Finanzhaushaltsgesetz und Datenschutzgesetz sind die entsprechenden Stellen dem Kantonsrat gegenüber rechen-schaftspflichtig. Sie haben aber formell kein Antragsrecht, um ihre Berich-te dem Kantonsrat vorzulegen.
<b>Mögliches weiteres Vorgehen</b>	Prüfung der Anpassung der Rechtsgrundlagen
<b>Entstehungszusammenhang</b>	Diskussion mit der GPK über Form der Beratung der Geschäftsberichte
<b>Handlungsbedarf (Entscheid Büro)</b>	Die erwähnten Organe sollen kein eigenes (inhaltliches) Antragsrecht erhalten. Die GPK stellt den Antrag auf Kenntnisnahme im Kantonsrat. Kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

<b>1.2</b>	<b>Wortmeldungen in der Debatte; Reihenfolge</b>
<b>Art. 51 Abs. 2 GO KR Eintretensdebatte</b> Das Wort haben der Reihe nach: a) die zuständige Kommission; b) der Regierungsrat; c) weitere Kommissionen mit fachlichem Bezug zum Beratungsgegenstand; d) die Fraktionen; e) die Ratsmitglieder; f) der Regierungsrat; g) die zuständige Kommission.	
<b>Ist-Zustand</b>	Die Reihenfolge der Wortmeldungen wurde insbesondere für die Eintre-tensdebatten von Erlassen festgelegt. Für die Beratung von anderen Geschäftstypen, wie zum Beispiel von Geschäftsberichten, ist sie nicht konzipiert.  Die GPK nimmt zum Beispiel nicht zu jedem Geschäftsbericht von selb-ständigen Anstalten und Betrieben Stellung. Zudem ist es nicht die Rolle einer Kommission, einen solchen Bericht vorzustellen und Fragen dazu zu beantworten. Dies sollte durch den Regierungsrat geschehen.
<b>Mögliches weiteres Vorgehen</b>	Anpassung der GO KR
<b>Entstehungszusammenhang</b>	Diskussion bei der Drehbuchbesprechung der Kantonsratssitzungen und Diskussion mit der GPK über ihre Rolle bei Geschäftsberichten
<b>Handlungsbedarf (Entscheid Büro)</b>	Weitere Beobachtung, kein unmittelbarer Handlungsbedarf.



1.3	<b>Wortmeldungen in der Debatte; Stellungnahme einer Kommission mit fachlichem Bezug</b>
<b>Art. 51 Abs. 2 GO KR Eintretensdebatte</b> Das Wort haben der Reihe nach: a) die zuständige Kommission; b) der Regierungsrat; c) weitere Kommissionen mit fachlichem Bezug zum Beratungsgegenstand; d) die Fraktionen; e) die Ratsmitglieder; f) der Regierungsrat; g) die zuständige Kommission.	
<b>Ist-Zustand</b>	Die Reihenfolge sieht in lit. c eine besondere Position für weitere Kommissionen mit fachlichem Bezug zum Beratungsgegenstand vor. Gemeint war damit in erster Linie die Kommission Finanzen.  Lit. c erlaubt jedoch allen Fachkommissionen zu einem Geschäft Stellung zu nehmen, das ihnen nicht zugewiesen wurde (z. B. Stellungnahme KGS zum Geschäftsbericht SVAR). Dies kann zu einem Konflikt mit Art. 8 Abs.1 GO KR führen, wonach die Kommission nur diejenigen Vorlagen beraten, die ihnen zugewiesen wurden (vgl. auch Abschnitt B.1).
<b>Mögliches weiteres Vorgehen</b>	Klärungsauftrag, Anpassung der GO KR
<b>Entstehungszusammenhang</b>	Thema beim Treffen des Büros mit den Kommissionspräsidien vom 18. November 2019, Erarbeitung des Geschäftsreglements KF
<b>Handlungsbedarf (Entscheid Büro)</b>	Weitere Beobachtung, kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

1.4	<b>Informationsfluss Kommission-Fraktion</b>
<b>Art. 11 GO KR Kommissionsgeheimnis</b> <i>Die Mitglieder vorbereitender Kommissionen sind befugt, ihre Fraktionen über den Stand der Diskussionen und deren Ergebnisse zu informieren. Sie behandeln die Voten der Teilnehmenden an den Sitzungen sowie die Sitzungsunterlagen vertraulich.</i>	
<b>Ist-Zustand</b>	Wie wird der Informationsfluss von den Kommissionen in die Fraktionen gehandhabt? Zu welchem Zeitpunkt gehen die Kommissionsmitglieder mit welchen Informationen in die Fraktionen?
<b>Mögliches weiteres Vorgehen</b>	
<b>Entstehungszusammenhang</b>	Treffen Büro-Kommissionspräsidien
<b>Handlungsbedarf (Entscheid Büro)</b>	Es soll keine institutionalisierte Information aus den Kommissionen an die Fraktionen geben. Art. 11 GO KR entbindet die Kommissionsmitglieder punktuell vom Kommissionsgeheimnis, damit sie Instruktionen in den Fraktionen holen können. Diese Befugnis soll aber nicht so ausgelegt



	werden, dass die Mitglieder ihre Fraktion ständig informieren können bzw. müssen.
--	---

**b) Entschädigungen**

<b>2.1</b>	<b>GPK: Taggelder für Sitzungen ausserhalb von regulären Sitzungen</b>
<b>Weisung über Entschädigungen für Mitglieder und Fraktionen des Kantonsrates vom 12. August 2019</b>	
<b>Art. 1 Abs. 1 lit. c</b>	
Abgegoltene Tätigkeiten	
1 Die Zulagen decken insbesondere folgende Tätigkeiten ab:	
[...]	
c) <i>Präsidentin/Präsident der Geschäftsprüfungskommission: Planung der Arbeiten der Kommission; Vor- und Nachbereitung der Vertretung der Kommission in den Sitzungen des Kantonsrates; Koordination mit Büro, anderen Kommissionen, Finanzkontrolle, Regierungsrat und Verwaltung;</i>	
[...]	
e) <i>Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission: Aktenstudium; Planung und Koordination der Arbeiten in Subkommissionen.</i>	
<b>Ist-Zustand</b>	<p>Die GPK trifft sich relativ häufig in verschiedenen Konstellationen ausserhalb der regulären Sitzungen (z. B. Treffen einer Delegation mit Datenschutz-Kontrollorgan, Gespräche mit Verwaltungsmitarbeitenden, Arbeitstreffen nach Themenschwerpunkten etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fallen diese Treffen unter die abgegoltene Tätigkeiten gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. c und e?</li> <li>• Meistens erfüllen diese Treffen die Voraussetzungen für eine Subkommission gemäss Art. 4 Abs. 1, auch wenn sie formell keine Subkommissionen sind:</li> </ul> <p><i>Art. 4 Abs. 1</i>  <i>Sitzungen einer Subkommission berechtigen zum Bezug von Taggeldern, sofern:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>a) die Subkommission auf Beschluss des Kantonsrates oder einer Kommission beruht,</i></li> <li><i>b) aus mindestens zwei Mitgliedern besteht,</i></li> <li><i>c) eine Traktandenliste vorliegt,</i></li> <li><i>d) und Protokoll geführt wird.</i></li> </ul>
<b>Mögliches weiteres Vorgehen</b>	Entscheid, ob diese Treffen abgegolten werden sollen und entsprechende Anpassung der Entschädigungs-Weisung durch das Büro
<b>Entstehungszusammenhang</b>	Parlamentsdienst: Frage aus der GPK zum Ausfüllen der Taggeldbelege.  Bisherige Praxis: Entschädigung, falls mit der Gesamtkommission abgesehene Sitzung gemäss Art. 4.
<b>Handlungsbedarf (Entscheid Büro)</b>	Bisherige Praxis beibehalten, ausserdem bei Sitzungsleitung auch doppeltes Taggeld ausbezahlen.



<b>2.2</b>	<b>Treffen zwischen Büro und Kommissionspräsidien</b>
<b>Weisung über Entschädigungen für Mitglieder und Fraktionen des Kantonsrates vom 12. August 2019</b> <b>Art. 1 Abs. 1 lit. a–d</b> Abgegoltene Tätigkeiten 1 Die Zulagen decken insbesondere folgende Tätigkeiten ab: a) Ratspräsidentin/Ratspräsident: Planung der Tätigkeit des Büros; Vor- und Nachbereitung der Sitzungen des Kantonsrates; Kommunikation; Repräsentationen b) 1. Vizepräsidentin/1. Vizepräsident: Vor- und Nachbereitung der Sitzungen des Plenums; Vertretung der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten; Studium des Wortprotokolls des Kantonsrates; Repräsentationen; [...] d) Präsidentin/Präsident einer ständigen vorbereitenden Kommission: Planung der Arbeiten der Kommission; Vor- und Nachbereitung der Vertretung der Kommission in den Sitzungen des Kantonsrates; Koordination mit Büro, anderen Kommissionen, Regierungsrat und Verwaltung;	
<b>Ist-Zustand</b>	Fallen die Treffen zwischen dem Büro und den Kommissionspräsidien unter die abgegoltenen Tätigkeiten gemäss Art. 1 Abs. 1 der Entschädigungs-Weisung?  Was ist mit informellen Treffen des Kommissionspräsidiums mit dem Regierungsrat zur Vorabsprache eines Themas?
<b>Mögliches weiteres Vorgehen</b>	Entscheid, ob diese Treffen abgegolten werden sollen und entsprechende Anpassung der Entschädigungs-Weisung durch das Büro
<b>Entstehungszusammenhang</b>	Parlamentsdienst und Anfrage betroffener Personen  Bisherige Praxis: Entschädigung Büro über reguläres Taggeld der Sitzung, da die Treffen im Anschluss stattgefunden haben. Zusätzliche Entschädigung für Kommissionspräsidien.
<b>Handlungsbedarf (Entscheid Büro)</b>	Für Treffen zwischen dem Büro und den Kommissionspräsidien wird ein Taggeld ausbezahlt.  Weitere informelle Treffen zur Vorabsprache werden grundsätzlich durch die Zulagen abgegolten.

<b>2.3</b>	<b>Betreuungsentschädigung: nur bei Kantonsrats- und Kommissions-sitzungen?</b>
<b>Weisung über Entschädigungen für Mitglieder und Fraktionen des Kantonsrates vom 12. August 2019</b> <b>Art. 10 Abs.1</b> 1 Eine Betreuungsentschädigung kann für Sitzungen des Kantonsrates und seiner Organe beantragt werden.	
<b>Ist-Zustand</b>	Kann für Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen, die vom Büro genehmigt wurden, ebenfalls eine Betreuungsentschädigung beantragt werden? Auch wenn diese z.B. nur eine oder eineinhalb Stunden dauern? Es gibt für solche Veranstaltungen ein Taggeld, die Teilnahme ist





	jedoch fakultativ.
<b>Mögliches weiteres Vorgehen</b>	Anpassung der Entschädigungs-Weisung durch das Büro
<b>Entstehungszusammenhang</b>	Betroffene Mitglieder des Kantonsrates
<b>Handlungsbedarf (Entscheid Büro)</b>	Es wird eine Betreuungsentschädigung bei Zusatzveranstaltungen im Anschluss an Sitzungen des Kantonsrats ausbezahlt (wenn durch Parlamentsdienst organisiert). Bei Informationsveranstaltungen der Departemente zu Geschäften besteht kein Anspruch auf eine Betreuungsentschädigung.

<b>2.4</b>	<b>Betreuungsentschädigung: Frist für Beantragung</b>
<b>Weisung über Entschädigungen für Mitglieder und Fraktionen des Kantonsrates vom 12. August 2019 Art. 10 Abs.3 und 4</b> <i>3 Die Betreuungsentschädigung ist innert eines Monats nach einer Sitzung geltend zu machen. 4 Das Büro behandelt Anträge zweimal jährlich. Es kann Belege einfordern. Negative Entscheide werden begründet.</i>	
<b>Ist-Zustand</b>	Die Mitglieder des Kantonsrates haben einen Monat Zeit für die Einreichung eines Gesuchs, obwohl das Büro nur zweimal jährlich entscheidet. Dies wird als ungerecht empfunden.  Das Büro hat dies so festgelegt, da die Formulierung einer Frist für den Versand auf die letzte Sitzung des Büros vor Auszahlung schwierig ist.
<b>Mögliches weiteres Vorgehen</b>	Neue Formulierung, Anpassung der Entschädigungs-Weisung durch das Büro
<b>Entstehungszusammenhang</b>	Betroffene Mitglieder des Kantonsrates
<b>Handlungsbedarf (Entscheid Büro)</b>	Keine Anpassung

<b>2.5</b>	<b>Vergütung von Fahrspesen bei GA-Besitz</b>
<b>Ist-Zustand</b>	Dürfen Mitglieder des Kantonsrates, welche ein GA besitzen, Reisespesen für den öffentlichen Verkehr geltend machen? Bei den Reiseentschädigungen bei KR-Sitzungen wird bis anhin den GA-Besitzerinnen/-Besitzern nichts ausbezahlt.  Das Büro hat am 14. Oktober 2019 beschlossen, die Kursgelder und Fahrspesen für Mitglieder der KGS für die Tagung der Interkantonalen Legislativkonferenz (ILK) und der Kommission der Ratssekretäre (KoRa) zur Gesundheitspolitik, 29. November 2019 in Zürich zu übernehmen. Dabei hatte es Kommissionsmitglieder mit und ohne GA.



<b>Mögliches weiteres Vorgehen</b>	Neue Formulierung, Anpassung der Entschädigungs-Weisung durch das Büro
<b>Entstehungszusammenhang</b>	Betroffene Mitglieder des Kantonsrates  Bisherige Praxis: Auszahlung der Spesen für alle teilnehmenden Mitglieder der KGS gemäss Beschluss des Büros.
<b>Handlungsbedarf (Entscheid Büro)</b>	Für das GA werden keine Fahrkosten entschädigt (analog Entschädigungsreglement für Angestellte der KVAR).

<b>2.6</b>	<b>Doppeltes Sitzungsgeld für Ratspräsidentin oder Ratspräsident</b>
<b>Ist-Zustand</b>	Gemäss Art. 35 Abs. 2 GO KR berechtigt die Sitzungsleitung im Büro und in den Kommissionen zum Bezug des doppelten Sitzungsgeldes. Die Leitung der Kantonsratssitzung wird gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. a der Weisung über Entschädigungen für Mitglieder und Fraktionen des Kantonsrates über die Zulage abgegolten.
<b>Mögliches weiteres Vorgehen</b>	Anpassung GO KR
<b>Entstehungszusammenhang</b>	Ratspräsidentin  Die Vorbereitungen für die Ratssitzungen sind zeitlich sehr aufwändig. Alle Sitzungsleitenden sollen gleich behandelt werden.
<b>Handlungsbedarf (Entscheid Büro)</b>	Die jetzige Regelung sieht diese Tätigkeit mit der Zulage abgegolten. Soll in einer späteren Revision behandelt werden.

<b>2.7</b>	<b>Jährliches Abschiedessen für Kommissionen</b>
<b>Ist-Zustand</b>	Frühere Regelung: ständige Kommissionen können gegen Ende des Amtsjahres ein Essen organisieren, in diesem Rahmen werden auch zurückgetretene Mitglieder verabschiedet.  Budget für Essen: 50 Fr. pro Person Budget für Abschiedsgeschenk: 100 Fr.
<b>Mögliches weiteres Vorgehen</b>	
<b>Entstehungszusammenhang</b>	Treffen Büro-Kommissionspräsidenten, Eingabe aus der GPK
<b>Handlungsbedarf (Entscheid Büro)</b>	Pro Jahr steht jeder Kommission und dem Büro 40 Franken pro Person für ein Abschied-/Jahresessen zur Verfügung. Ausgaben für Abschiedsgeschenke werden nicht mehr übernommen.



## c) Varia

<b>3.1</b>	<b>Einsichtsrecht für Fraktionen, die nicht in einer Kommission vertreten sind</b>
<b>Ist-Zustand</b>	Im Bericht und Antrag vom 1. Juli 2019 zur Wahl der ständigen Kommissionen wurde dieses Einsichtsrecht vorgesehen. Konkret betrifft es derzeit die Kommission Bau und Volkswirtschaft, die einen Abschnitt in ihrem Geschäftsreglement dazu aufgenommen hat. Die KBV beantragt, diesen Abschnitt in allen anderen Geschäftsreglementen nachzutragen.
<b>Mögliches weiteres Vorgehen</b>	Diskussion mit Kommissionspräsidien anlässlich des Treffens am 18. Juni 2020.
<b>Entstehungszusammenhang</b>	Diskussion Büro bei der Zusammensetzung/Auswahl der Kommissionsvertreter/innen für den Wahlvorschlag der ständigen Kommissionen
<b>Handlungsbedarf (Entscheid Büro)</b>	Die Kommissionspräsidien sind bereit, die Geschäftsreglemente entsprechend anzupassen.

<b>3.2</b>	<b>Rücktritt aus einer Kommission während der Legislatur; Regelung für Ersatzwahl</b>
<b>Ist-Zustand</b>	Es fehlen Regeln, wie bei einem Rücktritt aus einer Kommission mit der Verteilung der Sitze unter den Fraktionen vorzugehen ist. Gilt ausschliesslich der zu Beginn der Legislatur vereinbarte Zahlenschlüssel?  Was wäre, wenn eine Präsidentin oder ein Präsident während der Legislatur zurücktritt? Rückt automatisch die oder der Vize nach? Oder darf die Fraktion, welche das Präsidium gestellt hat, einen Vorschlag machen?
<b>Mögliches weiteres Vorgehen</b>	Diskussion und Absprache im Büro
<b>Entstehungszusammenhang</b>	Debatte im Kantonsrat zum Wahlantrag für die ständigen Kommissionen, Votum Jaap van Dam im Namen der SP-Fraktion
<b>Handlungsbedarf (Entscheid Büro)</b>	Bei einem Rücktritt während der Legislatur soll der proportionale Schlüssel gemäss Fraktionsstärke beibehalten werden. Für den Ersatz eines Präsidiums werden keine starren Regelungen und kein automatisches Nachrücken festgelegt.

<b>3.3</b>	<b>Stellenprozentage Parlamentsdienst</b>
<b>Ist-Zustand</b>	In den Materialien zur Kantonsratsgesetzgebung wurde für den Parlamentsdienst mit einem Stellenetat von 245 % gerechnet. Die Stelle der Leitung Parlamentsdienst war mit einem Pensum von 80-100 % ausgeschrieben und ist mit einem 80 %-Pensum besetzt worden. Die Stelle der stv. Leiterin umfasst ein 50 %- und diejenige der Aktuarin für die GPK ein 60 %-Pensum. Die Protokollführerin für den Kantonrat arbeitet im Stun-



	<p>denlohn. Für sie wurde ein Pensum von 35 % veranschlagt.</p> <p>Die Stellenprozepte für den Parlamentsdienst waren bisher ausreichend. Die Aktuarin der GPK arbeitet am oberen Limit der zeitlichen Belastung. In der GPK fielen mit der Neukonstituierung und Neuausrichtung neben den inhaltlichen auch viele organisatorische Arbeiten an. Es bleibt abzuwarten, ob und wie sich die Arbeitslast im kommenden Amtsjahr einpendelt.</p> <p>Die Arbeitslast des Parlamentsdienstes hängt sehr stark von der Anzahl Geschäfte und damit von der Anzahl der Sitzungen von Kommissionen und Rat ab. Das laufende Amtsjahr zeichnete sich durch eine tiefe Geschäftslast aus. Es blieb Zeit für die Ausarbeitung der neuen Prozesse (Konstituierung und Geschäftsreglemente der Kommissionen, Überarbeitung der Geschäftsplanung, Kommunikationskonzept etc.) und die Definition von Schnittstellen in der Kantonskanzlei (z. B. Anpassung Organisationsreglement).</p> <p>Bei einer höheren Geschäftslast und weiteren arbeitsintensiven Projekten ist es möglich, dass die Stellenprozepte nicht mehr ausreichen.</p>
<b>Mögliches weiteres Vorgehen</b>	
<b>Entstehungszusammenhang</b>	Diskussion im Büro KR
<b>Handlungsbedarf (Entscheid Büro)</b>	Überprüfung im März 2021



### D. Beurteilung der Umsetzung durch das Büro

Für eine umfassende Evaluation der neuen Kantonsratsgesetzgebung ist es zu früh. Zum einen lagen wenige Geschäfte vor und einzelne Kommissionen haben noch keine grössere Vorlage beraten. Zum anderen konnten die Kommissionen aufgrund der ausserordentlichen Lage rund um das Coronavirus eine Zeit lang keine Sitzungen durchführen. Trotzdem hat das Büro eine erste Einschätzung zu folgenden Punkten vorgenommen.

#### 1. Start der ständigen Kommissionen

Anlässlich des Treffens des Büros mit den Kommissionspräsidien im Juni 2020 waren sich alle Kommissionspräsidien einig, dass der Start der ständigen Kommissionen geglückt ist, auch wenn noch nicht alle Geschäfte behandelt haben. Es ist klar, dass die Geschäftslast zwischen den Kommissionen grundsätzlich immer variieren kann. Die Unterstützung durch den Parlamentsdienst wird sehr geschätzt. Es gibt nur noch in wenigen Punkten Abstimmungsbedarf.

Anlässlich der Wahl der ständigen Kommissionen an der Kantonsratssitzung vom 26. August 2019 entstand eine Diskussion darüber, ob der Wahlvorschlag des Büros ausgewogen sei und ob die Fraktionen ausreichend berücksichtigt wurden. Kantonsrat Jaap van Dam nannte im Namen der SP-Fraktion folgende Punkte, die im Rahmen eines Evaluationsberichts abgehandelt werden sollen:

1. Am Ende des ersten Jahres ist zu prüfen, ob sich die Auswahlkriterien bewährt haben; insbesondere, ob die Anzahl der Mitglieder der ständigen Kommissionen sieben oder neun betragen soll.
2. Zudem ist eine Grundregel zu prüfen: Dürfen Kommissionspräsidium und Departementsvorsteher von der gleichen Partei besetzt werden?
3. Ist bei fünf Fachkommissionen die Anzahl von drei Präsidien aus derselben Fraktion gerechtfertigt?
4. Es fehlen Regeln, wie bei einem Rücktritt vorzugehen ist. Nach welchem Prozedere wird im Fall eines Präsidiumsrücktritts während der Legislatur vorgegangen? Wird automatisch der oder die Vize neue Präsidentin oder neuer Präsident? Oder darf die Fraktion, welche das Präsidium stellt, einen Vorschlag machen? Gilt ausschliesslich der zu Anfang vereinbarte Zahlenschlüssel?

Die Anzahl der Mitglieder der Kommissionen gab bisher nur in der GPK Anlass zur Diskussion. In ihrem Tätigkeitsbericht schreibt sie, dass die Grösse mit neun Mitgliedern derzeit als adäquat erlebt wird. In Bezug auf die Frage 2 ist das Büro nicht bereit, eine Grundregel einzuführen, um sich nicht unnötig einzuschränken. Grundsätzlich ist es bei der Besetzung von Kommissionen schwierig, alle Kriterien zu berücksichtigen, da der Handlungsspielraum von den verfügbaren Kandidierenden abhängt und aufgrund dessen nur in geringem Masse vorhanden ist. Dies gilt auch für die Frage 3: Die Proportionalität gemäss Fraktionsstärke war das wichtigste Kriterium. Die Besetzung der Präsidien hängt stark von den verfügbaren Kandidierenden ab und steht teilweise in einem Zielkonflikt mit den weiteren Kriterien wie Geschlecht und regionale Vertretung. Der vierte Punkt ist in der vorstehenden Übersicht aufgenommen (siehe Punkt 3.2).

#### 2. Neustrukturierung des Büros

Die Umsetzung der neuen Struktur des Büros ist gelungen. Das Büro versteht sich als «Geschäftsführung des Kantonsrates» und konnte von Beginn an seinen Aufgaben gerecht werden. Die Vertretung aller Fraktionen führt dazu, dass bei den Entscheidungen alle Meinungen angehört und danach in die Fraktionen weitergetra-



gen werden. So nehmen auch die Informationen aus dem Büro in den Fraktionssitzungen mehr Raum ein als früher. Die Strukturen und Prozesse sind mit einem Gremium im Vergleich zu vorher (Büro vs. erweitertes Büro) klarer und einfacher umzusetzen. Damit konnte eine wichtige Zielsetzung der neuen Kantonsratsgesetzgebung umgesetzt werden.

### **3. Einsetzung eines teilautonomen Parlamentsdienstes**

Der Aufbau eines teilautonomen Parlamentsdienstes ist auf gutem Weg. Die intensiven Vorbereitungen vor Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung haben sich ausbezahlt. Das neue Team konnte sich schnell organisieren und hat zu einer konstruktiven Zusammenarbeit gefunden. Die neue Leiterin Parlamentsdienst hat sich sehr schnell eingearbeitet und hat viel zu einer reibungslosen Umsetzung beigetragen. So konnten die neuen Prozesse innert kurzer Zeit umgesetzt und die Organe des Kantonsrates wirksam unterstützt werden.

Innerhalb der Kantonskanzlei wurden verschiedene Prozesse neu definiert und die Zusammenarbeit geregelt. Der Ratschreiber und die Leiterin Parlamentsdienst stehen in einem intensiven Austausch und reflektieren regelmässig ihre Rollen. Eine gute Zusammenarbeit innerhalb der Kantonskanzlei ist für ein effektives Zusammenwirken von Regierung und Parlament zentral. Selbstredend divergieren aber die Interessen von Kantons- und Regierungsrat in vielen Punkten. Die Balance zwischen Zusammenarbeit und Abgrenzung zu finden, ist ein kontinuierlicher Prozess, der nicht abschliessend festgelegt werden kann, sondern im ständigen Dialog austariert werden muss.

### **4. Zusammenarbeit Kantonsrat / Regierungsrat**

Ein Ziel der Teilrevision der Kantonsratsgesetzgebung war die Stärkung des Kantonsrates. Auf fachlicher Ebene ist diese Stärkung noch wenig spürbar, weil keine grösseren Gesetzgebungsprojekte beraten wurden. Die ständigen Kommissionen sind zwar konstituiert, konnten inhaltlich jedoch noch wenige Akzente setzen, weil die Vorlagen dazu fast gänzlich fehlten. Die fehlenden Geschäfte führten auf verschiedenen Ebenen wiederholt zu Diskussionen und Unmut zwischen den Gremien. Das Büro hat im Rahmen der Neukonzeption der Sach- und Terminplanung Standardfristen für die Beratung von Geschäften in den Kommissionen festgelegt. Diese sind für die Planung in den Departementen massgebend und sollen den Kommissionen genügend Zeit für eine fundierte Behandlung der Vorlage einräumen. Die Fristen gelten unter dem Vorbehalt, dass die Kommissionen im Ausnahmefall mehr Zeit benötigen. Die Geschäftsplanung ist eine zentrale Aufgabe des Büros. Von der Neukonzeption verspricht sich das Büro den nötigen Handlungsspielraum für eine zeitlich zuverlässigere Planung der Geschäfte.

### **5. Offene Punkte der Umsetzung**

Eine Neuerung, die die Kantonsratsgesetzgebung mit sich brachte, war die Neuordnung der Mitwirkung des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen. Die Grundzüge sind in Art. 68–71 KRG festgelegt. Die Umsetzung ist bis jetzt noch nicht erfolgt. Bei mehreren Geschäften im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit im Amtsjahr 2019/2020 wurde die kantonsrätliche Mitwirkung noch nicht umgesetzt. Das Büro erwartet, dass dieser Punkt bis Ende 2020 durch den Regierungsrat geklärt wird.



Von verschiedenen Neuerungen, wie zum Beispiel der parlamentarischen Initiative und der dringlichen Interpellation wurde im ersten Jahr der Umsetzung noch kein Gebrauch gemacht. Dies trifft auch auf neue Möglichkeiten der unterjährigen Berichterstattung durch die GPK zu.

### **6. Weiteres Vorgehen**

Die Umsetzung der neuen Kantonsratsgesetzgebung ist ein laufender Prozess. Das Büro, die Kommissionen und alle Mitglieder des Kantonsrates sind angehalten, die Umsetzung weiter aufmerksam zu verfolgen, Schwachstellen zu orten und nach Möglichkeiten Verbesserungen einzuleiten.

Das Büro wird die Umsetzung der offenen Punkte und weiteren Massnahmen auf Basis dieses Berichts in einem Jahr prüfen, die weitere Entwicklung festhalten und dem Kantonsrat erneut über besondere Feststellungen berichten.

### **7. Dank**

Das Büro bedankt sich bei der Kantonskanzlei, insbesondere bei Roger Nobs, Sabrina Baumgartner und Anja Jenny, für die gute und zuverlässige Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Kantonsratsgesetzgebung. Den Kommissionen und ihren Präsidien gilt ein grosser Dank für ihre geleistete Arbeit sowie die gute Zusammenarbeit und die intensive Kooperation in diesem Amtsjahr.

Im Namen des Büros des Kantonsrates

Katrin Alder, Präsidentin