



Sitzung vom: 12. August 2019
Beschluss Nr.: 27

Motion betreffend Neuregelung Ratsleitung des Kantonsrats: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion betreffend Neuregelung Ratsleitung des Kantonsrats (52.19.05), welche von Kantonsrat Christian Limacher als Erstunterzeichnender und 18 weiteren Mitunterzeichnenden am 23. Mai 2019 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Anliegen der Motionäre

1.1 Auftrag

Die Motionäre fordern, dass die gesetzlichen Grundlagen (Kantonsratsgesetz [KRG; GDB 132.1]) sowie die Geschäftsordnung des Kantonsrats [GO; GDB 132.11] so anzupassen seien, dass die Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen neu mit Stimmrecht der Ratsleitung angehören. Bisher nahmen die Präsidentinnen und Präsidenten mit beratender Stimme an den Sitzungen der Ratsleitung teil. Die bisherige Unterscheidung zwischen "enger" und "erweiterter" Ratsleitung soll entfallen.

1.2 Begründung

Die Motionäre begründen dies im Wesentlichen damit, dass es eine Frage der Interpretation von Art. 12 Abs. 1 GO sei, ob jede Fraktionen einen der fünf Ratsleitungssitze besetze, oder diese Verteilung nach Fraktionsgrösse sinnvoller sei. In der Vergangenheit habe folglich die Wahl des dritten Stimmentzählers bzw. der dritten Stimmentzählerin zu Diskussionen im Kantonsrat geführt. Aus Sicht des Motionärs sollten jedoch bei der Wahl in die Ratsleitung parteipolitische Interessen zweitrangig sein.

Mit dieser Motion solle sichergestellt werden, dass alle Fraktionen mit einer Stimme in der Ratsleitung vertreten seien. Der Grösse der Fraktionen und allfälligen Turnussystemen könne somit viel besser Rechnung getragen werden. In der Praxis würde diese Anpassung keine grossen Veränderungen bedeuten, da die Fraktionspräsidien bereits heute an den Ratsleitungssitzungen teilnehmen würden.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1 Gesetzliche Verankerung der Ratsleitung

Die Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (KV; GDB 101.0) sowie die Kantonsratsgesetzgebung halten betreffend Zusammensetzung und Wahl der Ratsleitung im Wesentlichen Folgendes fest:

Art. 67 KV Konstituierung

¹ Der Kantonsrat wählt aus seiner Mitte auf ein Jahr den Präsidenten und Vizepräsidenten sowie die Stimmzähler.

...

In der Kantonsverfassung sind die Ratsorgane wie Ratspräsidium, Ratsleitung sowie Kommissionen nur knapp definiert und rechtlich normiert. Als Mitglied der Ratsleitung ist jedes Mitglied des Kantonsrats wählbar. Die Kantonsverfassung sieht weder einen bestimmten Turnus noch eine Zusammensetzung aufgrund der Fraktionsstärke für die Wahl der Ratsleitung vor.

Mit der Parlamentsreform 2005 wurde das "Ratsbüro" umbenannt. Seither wird der Begriff "Ratsleitung" verwendet. Gemäss Botschaft zu den Entwürfen eines neuen Kantonsratsgesetzes und einer Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 20. Januar 2005 wurden die in Art. 67 KV aufgeführten Funktionen (namentlich Präsident, Vizepräsident, Stimmzähler) neu als "Ratsleitung" definiert und unter Art. 21 KRG formell auf Gesetzesstufe verankert.

Die Ratsleitung bildet für den gesamten Ratsbetrieb das geschäftsführende Organ. Die geschäftsleitenden Befugnisse für die Koordination und die Vorbereitung des gesamten Parlamentsbetriebs sind in Art. 22 KRG festgelegt.

2.2 Stellung der Fraktionspräsidien

Eine wichtige materielle Änderung der Parlamentsreform 2005 war die Einbindung der Fraktionspräsidien in die Ratsleitung: Art. 23 Abs. 1 Bst. c KRG hält fest, dass die Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Ratsleitung teilnehmen. Damit wurde die bisherige Praxis gesetzlich verankert und die Bedeutung der Fraktionspräsidien – vor allem hinsichtlich eines verbesserten und effizienten Informationsaustausches zwischen den Gremien – anerkannt. Dank dieser Mitverantwortung der Fraktionen wurden der Ratsbetrieb breiter abgestützt sowie die Geschäftsvorbereitung verbessert.

Gemäss den Unterlagen aus dem Mitberichtsverfahren und dem Vernehmlassungsverfahren von 2005 wurde die Mitwirkung der Fraktionspräsidien mit beratender Stimme in der Ratsleitung einhellig begrüsst. Eine weitergehende Integration mittels Stimmrecht wurde damals nur von der SP vorgeschlagen.

2.3 Enge und erweiterte Ratsleitung

Die neue Terminologie der "Ratsleitung" im 2005 hat im Kantonsrat zu einer umgangssprachlichen Differenzierung zwischen der "engeren" und "erweiterten" Ratsleitung geführt. In der Praxis werden die fünf Ratsleitungsmitglieder gemäss Art. 21 KRG als die "engere" Ratsleitung bezeichnet. Zusammen mit dem Landammann, den Fraktionspräsidien, der Landschreiberin und dem Ratssekretär bilden sie die "erweiterte" Ratsleitung.

In den gesetzlichen Grundlagen werden die Begriffe "engere" und "erweiterte" Ratsleitung jedoch nicht verwendet.

2.4 Wahlbehörden Ratsleitung und Fraktionspräsidien

Wie unter Ziffer 2.1 ausgeführt, wird die Ratsleitung (Präsidium, Vizepräsidium und die drei Stimmzähler) durch den Kantonsrat gewählt und erhält dadurch eine starke politische und

rechtliche Legitimation. Diese Legitimation zeichnet sich auch dadurch aus, dass die Ratsleitung ermächtigt ist, Entscheidungen zu treffen, Wahlen vorzunehmen oder bei Konflikten zu vermitteln oder zu entscheiden.

Nach Art. 21 Abs. 2 KRG wird die Ratsleitung zu Beginn jedes Amtsjahres gewählt. Die Wahl von Präsidium und Vizepräsidium erfolgt – sofern nicht ein Drittel der anwesenden Kantonsratsmitglieder die geheime Wahl verlangen - offen.

Die erstmalige Wahl eines Stimmzählers erfolgt jedoch mittels geheimer Wahl (Art. 53 KRG in Verbindung mit Art. 12 Abs. 2 GO). Mit dieser Wahlhürde setzt der Kantonsrat ein bewusstes Zeichen. Sicherlich spielen bei den Wahlen in die Ratsleitung auch parteipolitische Interessen und Überlegungen eine Rolle (was übrigens mit Art. 12 Abs. 1 GO bewusst in die Geschäftsordnung aufgenommen wurde). Ein wichtiges Kriterium für die Wahl sind aber die Persönlichkeit und die Fähigkeiten des entsprechenden Kandidaten bzw. der entsprechenden Kandidatin.

Im Gegensatz dazu wird die Wahl des Fraktionspräsidiums innerhalb der Fraktion von den Fraktionsmitgliedern vorgenommen. Der Wahlmodus für die Fraktionspräsidenten ist gesetzlich nicht geregelt und wird von der jeweiligen Fraktion eigenverantwortlich festgelegt. Die Fraktionen melden ihre Konstituierung nach Art. 10 KRG dem Ratspräsidium und der Staatskanzlei. Es ist in der Sache logisch, dass sich die Fraktionen selber konstituieren und ihr Präsidium gemäss ihren internen Kriterien und Vorgaben wählen.

2.5 Demokratische Bedenken

Für die Wahl der Ratsleitung und jener der Fraktionspräsidenten gelten unterschiedliche rechtliche Grundlagen und Wahlprozedere. Eine Umsetzung des Anliegens der Motionäre hätte zur Folge, dass nicht alle Mitglieder der Ratsleitung über dieselbe demokratische Legitimation verfügen würden.

Eine Parteienenspaltung bzw. -zersplitterung könnte sogar dazu führen, dass die Fraktionspräsidenten die Mehrheit in der (erweiterten) Ratsleitungssitzung bilden. Aktuell würde die Bildung einer zusätzlichen Fraktion dafür genügen. Dies hätte zur Konsequenz, dass diese – rechtlich weniger stark legitimierte Personen – die vom Kantonsrat gewählten fünf Ratsleitungsmitglieder überstimmen könnten. Dieses Szenario ist in demokratischer Hinsicht heikel.

Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, müssten die Fraktionspräsidenten ebenso durch den Kantonsrat gewählt werden. Dadurch hätten alle Ratsleitungsmitglieder die gleiche Legitimation. Eine Wahl der Fraktionspräsidenten durch den Kantonsrat erscheint aber weder sach- noch stufengerecht. Ein solcher Wahlmodus findet sich – soweit ersichtlich weder in einem anderen Kanton noch beim Bund.

3. Fazit

Es gilt festzuhalten, dass es in der Kompetenz des Kantonsrats liegt, die Prozesse, die Verfahren und die Organisationsstruktur des Parlaments festzulegen. Der Regierungsrat hat Verständnis für das Anliegen der Motionäre und kann die politischen Beweggründe nachvollziehen. Hingegen äussert er Bedenken demokratischer Natur.

Mit der Parlamentsreform 2005 erhielt die durch den Kantonsrat gewählte Ratsleitung als dessen Geschäftsleitung eine starke Legitimation. Den Fraktionspräsidenten in der Ratsleitung das Stimmrecht zu erteilen, würde diesen ein zu grosses Gewicht verschaffen und wäre unter demokratiepolitischen Aspekten heikel.

Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ablehnung der Motion.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Motions-
text)
- Ratssekretariat
- Staatskanzlei

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 22. August 2019