



Botschaft der Ratsleitung zum Nachtrag zum Gesetz über den Kantonsrat (Kantonsratsgesetz)

2. Dezember 2011

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Nachtrags zum Gesetz über den Kantonsrat (Kantonsratsgesetz) mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Im Namen der Ratsleitung

Ratspräsident: Adrian Halter

Ratssekretärin: Nicole Frunz Wallimann

1. Ausgangslage

1.1 Anpassungen

Im April 2005 verabschiedete der Kantonsrat das neue Kantonsratsgesetz (KRG; GDB 132.1) und die dazugehörige Geschäftsordnung (GO; GDB 132.11). Damit war die Parlamentsreform 2005 abgeschlossen und konnte rechtzeitig zu Beginn der Amtsdauer 2006 bis 2010 umgesetzt werden. Die Parlamentsreform 2005 hatte eine dreifache Zielsetzung: Der Kantonsrat arbeitet wirksam, effizient und ist miliztauglich. Diese Ziele wurden damit erreicht. Der Kantonsrat verfügt über einfache Strukturen und effiziente Abläufe und wurde in seiner Rolle gegenüber dem Regierungsrat und der Verwaltung gestärkt.

Nach Ablauf einer Amtsdauer zeigt sich, dass sich die neuen rechtlichen Grundlagen des Parlaments grundsätzlich im Alltag als bewährt und funktionstauglich erwiesen haben. Gemäss ersten Erfahrungen und Analysen des geltenden Parlamentsrechts besteht kein grosser Handlungsbedarf. Dies widerspiegelt sich auch in der Tatsache, dass sich aktuelle Reformbestrebungen auf kantonaler Ebene (wie z.B. im Kanton Bern und im Kanton Appenzell Ausserrhoden) an unserem Kantonsratsgesetz orientieren, und die Erkenntnisse aus der Parlamentsreform 2005 in ihre Projektkommissionen einfließen.

Die vorgeschlagenen Anpassungen beziehen sich hauptsächlich auf ein rechtliches Verankern von bestehenden Verfahrensabläufen. Bisher haben diese Lücken zu keinen formell-rechtlichen Problemen geführt. Das sollte den Kantonsrat aber nicht daran hindern, diese im Rahmen einer Revision proaktiv anzugehen.

1.2 Vorgehensweise

Die Ratsleitung beschloss im April 2010 unter der Federführung des Ratssekretariats das Kantonsratsgesetz sowie die dazugehörige Geschäftsordnung im Jahre 2011 zu überprüfen.

Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus einem bis zwei Mitgliedern der Fraktionen, hat auf der Grundlage von Arbeitspapieren des Ratssekretariats verschiedene Aspekte vorberaten und einen Entwurf verabschiedet.

2. Vernehmlassung

Da es sich vor allem um moderate Anpassungen im Verfahrensbereich handelt und alle Fraktionen bei der Erarbeitung des Entwurfs involviert waren, beantragte die Arbeitsgruppe zuhänden der Ratsleitung kein ordentliches Vernehmlassungsverfahren mehr durchzuführen. Generell stimmte die Ratsleitung diesem Antrag zu, lud jedoch zusätzlich den Regierungsrat zu einer Stellungnahme zur vorgesehen Revision des Kantonsratsgesetzes ein.

Ergänzend zur Vorlage regte der Regierungsrat in seiner Stellungnahme an, dass Mitglieder der ständigen Kommissionen bei persönlicher oder beruflicher Befangenheit in den Ausstand treten. Diese Anregung wurde nicht aufgenommen, da in Art. 8 KRG der Umstand des Ausstands genügend umschrieben wird und eine weitergehende Ausstandspflicht nicht notwendig ist. Die gleiche Ausstandsregelung findet sich in fast allen kantonalen Parlamentsrechten wieder. Eine berufliche Beschränkung der Kommissionszugehörigkeit, namentlich für Juristen, sehen nur die Kantone Nidwalden und Zug vor, indem im kantonalen Anwaltsregister eingetragene Rechtsanwälte nicht der Justizkommission angehören, bzw. praktizierende Rechtsanwälte in der Justizkommission nicht die Mehrheit bilden dürfen.

Auf weitere Bemerkungen des Regierungsrats zu einzelnen Gesetzesbestimmungen wird bei den folgenden Erläuterungen Bezug genommen.

3. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Nachtrags

3.1 Gesetz über den Kantonsrat (Kantonsratsgesetz)

Art. 20 Abs. 1 Bst. f

Bei dieser Anpassung handelt es sich um eine redaktionelle Ergänzung basierend auf dem Leitfaden zur geschlechtergerechten Sprache der Schweizerischen Bundeskanzlei.

Art. 23 Abs. 2, 3 und 4

Im Rahmen der Parlamentsreform 2005 wurde die Ratsleitung als Leitungsorgan des Kantonsrats festgelegt sowie der Einbezug der Fraktionspräsidien in die erweiterte Ratsleitung rechtlich verankert. Damit soll ein reibungsloser Informationsaustausch mit den Fraktionen sichergestellt werden. Dieser muss auch bei Abwesenheit des Fraktionspräsidenten oder der Fraktionspräsidentin gewährleistet sein. Die Revision sieht vor, dass für Fraktionen, welche nicht in der Ratsleitung vertreten sind, die gleiche Stellvertreterregelung zur Anwendung kommt wie bei den nichtständigen Kommissionen (siehe auch Art. 13 Abs. 5 GO).

Art. 56 Abs. 3 und 4

Analog den allgemeinen Verfahrensbestimmungen für parlamentarische Vorstösse in der Bundesversammlung (Art. 119 Abs. 3 Bundesgesetz über die Bundesversammlung; SR 171.10) kann der Wortlaut eines Vorstosses nach dessen Einreichung nicht mehr geändert werden. Mit dieser Bestimmung wird auch die gegenwärtige kantonale Praxis rechtlich festgehalten.

3.2 Geschäftsordnung des Kantonsrats

Art. 25a

Parlamentarische Vorstösse sind ein wichtiges Instrument des Parlaments, um dessen Funktion gegenüber dem Regierungsrat wahrzunehmen. Mit dem neuen Artikel wird die bisherige Praxis bei der Einreichung von parlamentarischen Vorstössen rechtlich verankert. Diese Regelung beeinträchtigt die parlamentarischen Vorstösse in ihrer Funktion als wirksames Instrument nicht, bzw. das Recht des einzelnen Kantonsratsmitglieds, parlamentarische Vorstösse einzureichen, wird nicht eingeschränkt.

Im Vergleich zu anderen Kantonen werden im Kanton Obwalden pro Amtsjahr wenig parlamentarische Vorstösse eingereicht. Gemäss geltender Rechtsgrundlage werden diese Vorstösse durch den Regierungsrat und die Mitarbeitenden in der Verwaltung innert kurzer Zeit beantwortet und vom Kantonsrat umgehend behandelt.

Ein Grund für diesen effizienten Ratsbetrieb liegt sicherlich darin, dass der Kanton Obwalden keine Rückzugsmöglichkeit für parlamentarische Vorstösse vorsieht. Dieser Grundsatz im Kantonsratsgesetz ist schweizweit einmalig. Diese Eigenheit muss jedoch in Verbindung mit der kurzen Behandlungsfrist nach Art. 56 Abs. 1 KRG betrachtet werden. In den meisten Kantonen gilt für die Beantwortung eines Vorstosses durch den Regierungsrat eine Frist von vier Monaten bis zu 12 Monaten. Da sich in diesem relativ langen Zeitraum die Sachverhalte grundlegend ändern können, ist es bei einer solchen Frist angebracht, eine Rückzugsmöglichkeit vorzusehen.

In seiner Stellungnahme regte der Regierungsrat an, unter gewissen Bedingungen (z.B. innert Monatsfrist, bis zur nächsten Kantonsratssitzung) den Rückzug von parlamentarischen Vorstössen zuzulassen. Es gilt zu bedenken, dass mit dem jetzigen Verfahren die Verwaltung sofort nach der Einreichung des Vorstosses mit dessen Beantwortung beauftragt wird. Eine Rückzugsmöglichkeit birgt einerseits die Gefahr, dass Ressourcen in der Verwaltung unnötig gebunden würden. Andererseits rechnet man mit einem Anstieg an Vorstössen. Beides würde sicherlich zu einer Verminderung der heutigen Effizienz bei der Behandlung von Vorstössen führen.

Im Weiteren schlug der Regierungsrat vor, dass das zuständige Mitglied des Regierungsrats die schriftliche Beantwortung erläutern kann, aber nicht zwingend muss. Diese „kann-Formulierung“ entspricht auch der heutigen Praxis.

Art. 28 Abs. 4

Die geltende Geschäftsordnung regelt in Art. 28 Abs. 3 GO, dass über materielle Anträge bei der zweiten Lesung erst abgestimmt werden kann, wenn die zuständige Kommission und der Regierungsrat dazu Stellung genommen haben.

In der Praxis lässt die Geschäftsordnung einen Handlungs- und Ermessensspielraum zu, indem nicht genau festgelegt wird, wie und wann die Kommission und die Regierung Stellung nehmen müssen. Konkret besteht jedoch die Möglichkeit, dass ein kurzfristig eingereichter Antrag die Schlussabstimmung einer Gesetzesvorlage verunmöglicht, bzw. ein Geschäft auf die nächste Kantonsratssitzung verschoben werden muss.

Um Klarheit zu schaffen und um mögliche taktische Verzögerungen des Parlamentsbetriebs zu verhindern, wird nun geregelt, bis wann materielle Änderungsanträge vor der zweiten Lesung eingereicht werden müssen. Diese zeitliche Festlegung erlaubt nicht nur der Kommission und der Regierung, sondern allen Kantonsratsmitgliedern allfällige Änderungsanträge seriös zu prüfen und innerhalb der Fraktion zu besprechen.

Mittels Ratsleitungsbeschluss wurde dieser Artikel als Weisung im April 2010 eingeführt. Der Regierungsrat erachtet die Frist von zehn Tagen als sehr knapp. Aus seiner Sicht darf die Frist auf keinen Fall dazu führen, dass sich die Verschiebung von Geschäften häuft, weil die Kommission und/oder der Regierungsrat aus zeitlichen Gründen keine Stellung zum Antrag nehmen können.

Primär soll die geltende Frist nicht als Anreiz gesehen werden, um Geschäfte zu verschieben, sondern sie soll dazu führen, dass materielle Anträge früher eingereicht werden. Seit Einführung dieser Praxis im Frühling 2010 hat sich die Frist als sinnvoll erwiesen. Eine weitere Ausdehnung der Frist könnte die parlamentarische Tätigkeit beeinträchtigen und allenfalls sogar einschränken.

Art. 30 Abs. 5 und 6

Sowohl das Bundesgesetz über die Bundesversammlung sowie eine grosse Mehrheit der Kantone schreiben in ihrem Parlamentsrecht das obligatorische Eintreten für gewisse Erlasse oder Verwaltungsgeschäfte vor. Aus formell-rechtlicher Sicht wird damit verhindert, dass ein Beratungsgegenstand im Falle eines Nichteintretens-Beschlusses erledigt ist und vom Regierungsrat oder Kantonsrat nicht mehr weiter bearbeitet wird. Vor allem bei Wahlen, Finanzvorlagen oder Geschäftsberichten könnte ein Nichteintretens-Entscheid dazu führen, dass die Verwaltungsbehörden oder sogar Gerichte handlungsunfähig würden. Um dies formell zu verhindern, wird bei Wahlen, Volksbegehren, Voranschlägen, Nachtragskrediten, Geschäftsberichten und Rechnungen das Eintreten obligatorisch. Die parlamentarischen Antragsrechte werden damit nicht eingeschränkt. Die einzelnen Kantonsratsmitglieder können weiterhin mittels Rückweisungsantrag ein Geschäft zur Überarbeitung oder Überprüfung an den Regierungsrat oder an

die Kommission zurückweisen.

Art. 50 Abs. 4

Im Rahmen der Parlamentsreform wurde 2005 das Verfahren bei offenen und geheimen Wahlen geregelt. Dabei wurde bei den offenen Wahlen nicht explizit aufgeführt, unter welchen Umständen keine Wahl zustande gekommen ist. Diese Lücke in der Geschäftsordnung wird nun geschlossen.

Der Regierungsrat empfahl in seiner Stellungnahme die Terminologie „Schlussabstimmung“ einzubauen. Aus Sicht der Rechtsterminologie spricht man bei Wahlen nicht von „Schlussabstimmungen“. Diese finden nur bei Sachvorlagen nach der Detailberatung und der allfälligen Bereinigung von Anträgen statt.

Art. 53 Abs. 3 und 4

Mit der Geschäftsordnung vom 21. April 2005 wurde bei geheimen Wahlen neu auch die Möglichkeit der Listenwahlen vorgesehen. Bei der Übernahme der damals geltenden Vorschriften von der Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 12. März 1971 wurde dieser Artikel nicht entsprechend angepasst. Mit der jetzigen Revision wird dies nachgeholt.

Die Geschäftsordnung regelt das Vorgehen bei Stimmengleichheit bei mehr als zwei Bewerberinnen oder Bewerber bei offenen Wahlen. In der geltenden Geschäftsordnung fehlt diese im Ablauf bei geheimen Wahlen.

Beilage:

- Entwurf Nachtrag zum Gesetz über den Kantonsrat (Kantonsratsgesetz)