



**Berichts-Motion von Michael Felber, Philip C. Brunner, Christian Hegglin, Klemens Iten, Christophe Lanz und Andreas Lustenberger
betreffend Stärkung des Parlaments und der Parlamentsdienste (Trennmodell)**

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 30. September 2026

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Michael Felber, Philip C. Brunner, Christian Hegglin, Klemens Iten, Christophe Lanz und Andreas Lustenberger haben am 11. April 2026 eine Berichts-Motion betreffend Stärkung des Parlaments und der Parlamentsdienste (Trennmodell) eingereicht (Vorlage Nr. 4101.1 - 18560). Wir unterbreiten Ihnen zur Beratung der Erheblicherklärung folgenden Bericht und Antrag:

1. Ausgangslage
2. Behandlung als Motion
3. Mitbericht des Büros des Kantonsrats
4. Mitbericht des Regierungsrats
5. Arbeitsweise der Stawiko
6. Arbeitspapier von Dr. Martin Kayser sowie Diskussion mit den Experten
7. Modell
8. Erheblicherklärung
9. Auftragsformulierung für ein externes Fachgutachten
10. Weiteres Vorgehen
11. Anträge

1. Ausgangslage

Mit der Berichts-Motion soll die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) beauftragt werden, dem Kantonsrat einen Bericht und Antrag zu unterbreiten, wie die Unabhängigkeit des Parlamentsbetriebs und der Parlamentsdienste durch eine organisatorische und funktionale Trennung von der Staatskanzlei nachhaltig gestärkt werden kann.

Es wird die Überweisung an die Stawiko beantragt. Diese soll einen Kurzbericht zur Erheblicherklärung sowie eine Auftragsformulierung für ein externes Fachgutachten vorlegen. Zudem soll die Stawiko einen Mitbericht beim Regierungsrat und beim Büro des Kantonsrates einholen.

2. Behandlung als Motion

Gemäss § 43 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR, BGS 141.1) sind Berichts-Motionen Anträge, durch deren Erheblicherklärung der Regierungsrat, die Gerichte oder eine Kommission des Kantonsrats beauftragt werden, einen Bericht in einer kantonalen Angelegenheit mit Lösungsvorschlägen vorzulegen. Im Kommentar zu den Geschäftsordnungen des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Zug von Tino Jorio wird dazu ausgeführt, dass Berichts-Motionen als Basis für eine Grundsatzdiskussion, für das Aufzeigen von Lösungsmöglichkeiten und als Vorbereitung für eine fundierte, spätere Motion dienen. Zudem wird dazu ausgeführt, dass das Motionsbegehren nur die Erstellung eines Berichts mit klar umrissener Thematik und Lösungsvorschlägen beinhaltet.

Die eingereichte Berichts-Motion geht entgegen ihrem Titel deutlich weiter. Sie verlangt nicht allein den erwähnten Bericht betreffend die nachhaltige Stärkung der Unabhängigkeit der Parlamentsdienste. Vielmehr habe die Stawiko darüber hinaus eine gesetzliche Grundlage zu erarbeiten, welche:

1. das aktuelle Kooperationsmodell durch ein Trennmodell ersetzt;
2. alternativ ein Mischmodell prüft und
3. die fachliche Unabhängigkeit sicherstellt.

Aus der Kommission wird deshalb der Antrag gestellt, die Vorlage nicht aufgrund ihres Titels, sondern ihres Inhalts und folglich als Motion zu beraten.

- Die Stawiko spricht sich mit 6 : 1 Stimmen für die Behandlung der Vorlage als Motion und nicht als Berichts-Motion aus.

3. Mitbericht des Büros des Kantonsrats

Das Büro des Kantonsrats begrüsst mit Schreiben vom 30. Juni 2026 die durch die Motion angeregten Abklärungen zur Rolle der Staatskanzlei als Stabsstelle von Kantons- und Regierungsrat. Der Bericht solle ergebnisoffen den Vergleich mit anderen Kantonen aufzeigen. Die extern zu vergebenden Arbeiten sollen möglichst wenig Kosten verursachen. Vor diesem Hintergrund befürwortete das Büro des Kantonsrats die Erheblicherklärung der Berichtsmotion einstimmig.

4. Mitbericht des Regierungsrats

Der Regierungsrat sprach sich mit Mitbericht vom 17. Juli 2026 ebenfalls für die Erheblicherklärung der Berichtsmotion aus. Er sah zwar für einen Systemwechsel keinen Handlungsbedarf, da sich das bisherige Kooperationsmodell aufgrund der kurzen Wege, der Effektivität und der Effizienz bewährt habe. Die Regierung begrüsst allerdings eine ergebnisoffene Auseinandersetzung mit den sich stellenden Fragen. Der Bericht der Stawiko solle eine Übersicht zu den Systemen in den 26 Kantonen sowie im Bund enthalten, und dabei unter anderen Fragen wie Organisation, Grundauftrag, Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung, Abläufe sowie Anzahl Mitarbeitende und Anzahl Vollzeitäquivalente beleuchten.

5. Arbeitsweise der Stawiko

Gemäss § 30 GO KR hat der Präsident in Abstimmung mit zwei weiteren Mitgliedern der Stawiko mit Dr. Martin Kayser einen externen Sachverständigen zur Unterstützung bei der Ausarbeitung dieses Kurzberichts beigezogen. Dr. Martin Kayser arbeitet als selbständiger Rechtsanwalt sowie als Dozent für Verwaltungsrecht an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Er erarbeitete im Auftrag des Präsidenten der Stawiko das beiliegende Arbeitspapier. Die wichtigsten Aussagen sind im nachfolgenden Kapitel 6 des vorliegenden Berichts enthalten. Vorgängig wurden, wie dies die Motion verlangt hat, Mitberichte des Büros des Kantonsrats und des Regierungsrats eingeholt. Zudem wurde bei den Beratungen in der Stawiko für jedes Modell ein Experte eingeladen, mit welchen die entsprechenden Modelle diskutiert wurden. Mit folgenden Experten wurden die entsprechenden Modelle diskutiert:

- Tobias Moser, Landschreiber Kanton Zug (aktuell gelebtes Kooperationsmodell)
- Emanuel Brügger, Landratssekretär des Kantons Nidwalden (Mischmodell)
- Markus Ballmer, Ratssekretär und Leiter der Parlamentsdienste des Kantons Solothurn (Trennmodell).

Die Diskussion mit den Experten sowie die Beratung der Mitberichte, des Arbeitspapiers von Dr. Martin Kayser und des weiteren Vorgehens fanden an den Sitzungen vom 18. August 2026 und 2. September 2026 statt.

6. Arbeitspapier von Dr. Martin Kayser sowie Diskussion mit den Experten

Im Arbeitspapier hat Dr. Martin Kayser die Ausprägungen und die Vor- und Nachteile des Kooperationsmodells, des Mischmodells und des Trennmodells wie folgt gegenübergestellt:

	Kooperationsmodell <i>ZG</i>	Mischmodell <i>NW, SH, UR, SG</i>	Trennmodell <i>BS, SO</i>
Unterstützung von	Parlament sowie Regierungsrat und Verwaltung	Parlament sowie Regierungsrat und Verwaltung	Allein das Parlament
Einordnung Stabsstelle	Unterstellung unter Regierungsrat	Führung durch Parlament; administrativ Regierungsrat zugeordnet	Unterstellung unter Parlament
Unabhängigkeit versus Effizienz	+ Nutzung von Synergien durch Beratung aus einer Hand und kurzer Wege + Bei rein administrativen Dienstleistungen geringe Gefahr von Interessenkonflikten - Bei beratenden Aufgaben potenzielle Loyalitätskonflikte für Mitarbeitende - Eingeschränkte Ausübung der Obergeraufsicht aufgrund Fehlens eigener parlamentarischer Mittel	+ Effizienz dank fachlichen Überschneidungen - Je nach Ausprägung der administrativen Zuordnung mögliche Einschränkungen der Unabhängigkeit - Mögliche Konflikte innerhalb der Stabsstelle aufgrund unterschiedlicher Zuordnungen	+ Persönliche und fachliche Unabhängigkeit + Konsequente Wahrnehmung der Obergeraufsicht möglich + Potenzial für unabhängige Kommissionsarbeit - Koordinationsbedarf mit Stabsstellen von Regierungsrat und Verwaltung
Stellung der Leitung der Stabsstelle	+ Wahl durch Parlament - Abhängigkeit gegenüber dem Regierungsrat - Mögliche Machtkonzentration beim Landschreiber aufgrund Informationsmonopol	+ Wahl durch Parlament + Unterstellung unter Kantonsratspräsidium - Je nach Ausgestaltung der administrativen Zuordnung Gefahr von Rollenkonflikten	+ Wahl durch Parlament + Unterstellung unter Kantonsratspräsidium + Aufträge werden allein vom Parlament erteilt
Kosten	+ Tiefe Kosten: kein zusätzliches Personal + Auf den ersten Blick Modell mit den geringsten Kosten - Versteckte Zusatzkosten aufgrund externer Mandatierungen sowie nicht ausgewiesener Beanspruchung verwaltungsinterner Ressourcen - Mögliche Folgekosten aufgrund unzureichender Wahrnehmung der Obergeraufsicht	+ Moderate Kosten + Eigener Ratskredit kann Transparenz des Budgets herstellen + Gemeinsamer Kanzlei-, Weibel- und Archivdienst - Mehraufwand für Abgrenzung und Koordination	+ Volle Kostentransparenz + Beizug von Personal der Staatskanzlei kann Kosten dämpfen - Höchster Aufwand: eigene Leitung, eigene Infrastruktur - Gefahr von Doppelspurigkeiten und eines gehemmten Informationsflusses bei fehlendem Austausch mit Staatskanzlei

	Kooperationsmodell	Mischmodell	Trennmodell
	ZG	NW, SH, UR, SG	BS, SO
Umsetzungsaufwand versus Verwirklichung der Motionsziele	+ Kein Aufwand, da bei Festhalten an Status quo keine Gesetzesänderungen notwendig - Risiko der aufgedrängten Gesetzesänderung bei fortgesetztem Scheitern des Status quo - Festhalten am Status quo geht an Zielen der Motion vorbei	+ Mittlerer Aufwand: punktuelle Anpassungen von OG und GO + Keine tiefgreifende Reform der Organisation notwendig + Keine Verfassungsänderung notwendig - Mischmodell könnte in einer Referendumsabstimmung u.U. schwieriger zu vermitteln sein	+ Motionsanliegen am konsequentesten erfüllt + Keine Verfassungsänderung notwendig - Höchster Aufwand: neue Rechtsgrundlage, Herauslösung aus der Staatskanzlei - Eingehende Anpassungen von OG und GO

Den drei Experten wurden vorgängig ein einheitlicher Fragekatalog mit Themen zugestellt, welche die Stawiko beim Austausch diskutieren wollte. Die intensiven Gespräche mit den Experten haben die in der Tabelle enthaltenen Ausführungen bestätigt. Insbesondere gilt es darauf zu achten, dass der Parlamentsdienst den Aufgaben entsprechend mit genügend Ressourcen ausgestattet wird. Ansonsten besteht wiederum eine Abhängigkeit von der Stabsstelle des Regierungsrats (der Staatskanzlei). Eine klare Trennung zwischen den Stabsstellen von Regierungsrat und Parlament stärkt die Unabhängigkeit. Je nach personeller Besetzung der Stellen können auch gewisse Überschneidungen möglich sein (zum Beispiel gegenseitige Stellvertretungen). Dies ist aber stark abhängig von den entsprechenden Personen und kann je nach Konstellation zu Konflikten führen. Die wichtigsten Erfolgsfaktoren sind die Koordination und die Kommunikation zwischen den beiden Diensten – dies ist der Vorteil des Kooperationsmodells, bei welchem weniger Schnittstellen bestehen. Allerdings fehlt beim Kooperationsmodell die Reflektion von unterschiedlichen Personen. Beim Trennmodell soll auf die Budgethoheit, die Kompetenzen zur Anstellung von Mitarbeitenden sowie auf das Fachwissen der Mitarbeitenden (z. B. Finanzen etc.) geachtet werden. Sowohl beim Misch- als auch beim Trennmodell ist der Beizug der Verwaltung in die Arbeit von Kommissionen und Ratsbüro möglich, wodurch deren bereits vorhandenes Fachwissen genutzt werden kann und damit der Aufwand des Parlamentsdienstes sowie die damit verbundenen Kosten reduziert werden können.

7. Modell

In der Diskussion zeigt sich, dass die Stawiko aus staatspolitischen Gründen das Trennmodell bevorzugt. Der Kantonsrat soll gegenüber dem Regierungsrat und der Verwaltung mehr Gewicht bekommen und gestärkt werden. Das Mischmodell scheint dafür weniger geeignet. Beim Trennmodell sind zudem die Zuständigkeiten klar. Die Ausgestaltung muss aber im Detail noch diskutiert werden.

8. Erheblicherklärung

Wie bereits im vorhergehenden Kapitel 7 ausgeführt, spricht sich die Mehrheit der Stawiko für die Stärkung des Kantonsrats aus. Einzelne wird darauf hingewiesen, dass sich die Mehrkosten in Grenzen halten sollen. Dem wird entgegengehalten, dass die Stärkung des Kantonsrats nur über einen mit ausreichend Ressourcen und Fachwissen ausgestatteten Parlamentsdienst erreicht werden kann.

➔ Die Stawiko spricht sich mit 7 : 0 Stimmen für die Erheblicherklärung aus.

9. Auftragsformulierung für ein externes Fachgutachten

Die Stawiko ist sich einig, dass die Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen für das Trennmodell durch ein externes Fachgutachten erfolgen soll. Der grundsätzliche Auftrag soll wie folgt lauten:

Die Erarbeitung eines Vorschlags, wie im Kanton Zug das Trennmodell (getrennte Regierungsrats- und Parlamentsdienste) eingeführt werden kann. Der Vorschlag hat die Verhältnisse und die Grösse des Kantons Zug zu berücksichtigen. In einem ersten Schritt sollen mittels Aussprachepapier die wichtigsten Grundsatzfragen von der Stawiko geklärt werden, bevor in einem zweiten Schritt die konkreten Gesetzesanpassungen erarbeitet und vorgeschlagen werden.

In Bezug auf die Frage, wie das Trennmodell im Kanton Zug ausgestaltet werden soll, sind aus Sicht der Stawiko im Rahmen des Fachgutachtens insbesondere für die folgenden Schwerpunkte die verschiedenen Möglichkeiten mit den entsprechenden Vor- und Nachteilen aufzuzeigen:

- Unterstellung des Parlamentsdiensts (z. B. Kantonsrat, Büro des Kantonsrats, Kantonsratspräsidium)
- Aufgaben des Parlamentsdiensts
 - Zuständigkeiten (Kantonsrat, Kantonsratspräsidium, Büro des Kantonsrats, ständige Kommissionen, ad-hoc Kommissionen, Fraktionen, Ratsmitglieder?)
 - Aufgaben (Sitzungsorganisation und -vorbereitung, Protokollierung, Berichterstattung etc.)
 - Fachliche Ausstattung (juristische Mitarbeitende, betriebswirtschaftliche Mitarbeitende, etc.?) / Beizug von externem Know-How (ja/nein, wer entscheidet über den Beizug?)
- Personal
 - Anforderung an die Leitung
 - Unterstellung der Leitung des Parlamentsdiensts (z. B. Kantonsratspräsidium, Ausschuss des Büros des Kantonsrats etc., wer legt den Lohn der Leitung des Parlamentsdiensts fest?); Wahl und Entlassung der Leitung;
 - Kompetenz zur Einstellung von Personal (Leitung, allenfalls unter Zustimmung / Beizug weiterer Organe wie des Präsidiums oder des Personalamts)
- Budgetierung (Budgethoheit)
- Informationszugang der Mitglieder des Kantonsrats: Wie könnte den Mitgliedern des Kantonsrats der Zugang zu neutralen Informationen aus der Verwaltung gewährleistet werden?
- Sind getrennte Ressourcen (z. B. Informatik) notwendig?

10. Weiteres Vorgehen

Für die Stawiko stellt sich die Frage, welches Gremium die Vorlage nach Erheblicherklärung behandeln soll. Es bestehen verschiedene Möglichkeiten:

- Regierungsrat (Landammann/Staatskanzlei),
- Büro des Kantonsrats,
- Stawiko oder
- kantonsrätliche ad-hoc Kommission.

Es wird eingebracht, dass der Kantonsrat seine eigene Organisation selbst erarbeiten solle. Es könne nicht sein, dass der Regierungsrat mit der Verwaltung diese Aufgabe übernehme. Deshalb würde nur das Büro oder eine kantonsrätliche Kommission in Frage kommen.

In einer ersten Abstimmung werden das Büro des Kantonsrats und eine kantonsrätliche Kommission einander gegenübergestellt.

→ Die Stawiko spricht sich mit 6 : 1 Stimmen für eine kantonsrätliche Kommission aus.

In der zweiten Abstimmung wird bestimmt, ob die Überweisung an die Stawiko oder eine ad-hoc Kommission erfolgen soll.

→ Die Stawiko spricht sich mit 4 : 3 Stimmen für die Stawiko aus.

Wie unter Kapitel 2 ausgeführt, spricht sich die Stawiko für die Behandlung dieser Vorlage als Motion aus. Damit ergibt das weitere Vorgehen wie folgt:

1. Bericht und Antrag der Stawiko zur Erheblicherklärung
2. Beratung im Kantonsrat: Erheblicherklärung und Überweisung an die Stawiko oder Nichterheblicherklärung
3. Bei Erheblicherklärung und Überweisung an Stawiko:
 - a. Vergabe des externen Fachgutachtens durch die Stawiko
 - b. Klärung der wichtigsten Grundsatzfragen mittels Aussprachepapier durch die Stawiko
 - c. Ausarbeitung eines Vorschlags für die notwendigen Gesetzesanpassungen durch den Gutachter
 - d. Verabschiedung des beratenen Vorschlags zur Vernehmlassung durch die Stawiko
 - e. Vernehmlassungen zum von der Stawiko verabschiedeten Vorschlag (Umfang der Vernehmlassung noch zu klären aufgrund der Tragweite der Änderungen)
 - f. Beratung der eingegangenen Rückmeldungen aus der Vernehmlassung durch die Stawiko
 - g. Erarbeitung des Berichts und Antrags an den Kantonsrat durch die Stawiko
 - h. Verabschiedung des Berichts und Antrags an den Kantonsrat durch die Stawiko
4. Weiterer ordentlicher parlamentarischer Prozess

11. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

Die am 11. April 2026 eingereichte Berichts-Motion von Michael Felber, Philip C. Brunner, Christian Hegglin, Klemens Iten, Christophe Lanz und Andreas Lustenberger (Vorlage Nr. 4101.1 - 18560) sei:

- als Motion zu behandeln;
- erheblich zu erklären und der Stawiko zu überweisen.

Edlibach, 30. September 2026

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Der Präsident: Tom Magnusson

Beilagen:

- Arbeitspapier von Dr. Martin Kayser vom 12. August 2026 (redaktionell bereinigte Fassung vom 5. Oktober 2026)
- Kostenrahmen für die Begleitung von Phase 2 vom 17. September 2026