

Stärkung des Parlaments und der Parlamentsdienste (Trennmodell)

Martin Kayser, 12. August 2026

(Bereinigte Fassung vom 5. Oktober 2026 zu Händen des Kantonsrats; es wurden allein redaktionelle Versehen behoben, wobei entsprechende Änderungen farblich hervorgehoben sind.)

Zusammenfassung: Das vorliegende Arbeitspapier dient der Vorbereitung der Sitzung der Staatswirtschaftskommission (Stawiko) vom 18. August 2026. An dieser Sitzung wird die Berichtsmotion zwecks Stärkung des Parlaments und der Parlamentsdienste (Trennmodell; Geschäftsnummer 4101) besprochen, die am 11. April 2026 eingereicht wurde.

*Die Unterstützung des Parlaments beruht im Kanton Zug auf dem so genannten **Kooperationsmodell**. In diesem Modell unterstützt die Staatskanzlei das Parlament und seine Kommissionen sowohl administrativ als auch juristisch. Aus Sicht der erwähnten Berichtsmotion fehlt es der Staatskanzlei dabei an der notwendigen Unabhängigkeit. Dadurch könne das Parlament Vorlagen der Regierung nicht mit der gebotenen Distanz studieren; ebenso führe das Modell bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht zu Problemen.*

*Die Berichtsmotion befürwortet deshalb die Umstellung auf ein so genanntes **Trennmodell**. Dabei wird die Unterstützung von Parlament und Regierung von je verschiedenen Stellen wahrgenommen. Als Alternative kommt aus Sicht der Motion ein **gemischtes Modell** in Frage. Bei diesem wird das Parlament durch eine verselbständigte und insoweit unabhängige Stelle unterstützt, die der Staatskanzlei allein administrativ angegliedert ist.*

Das vorliegende Arbeitspapier beleuchtet Vor- und Nachteile der genannten Modelle. Es erörtert sodann die Ausgestaltung der Modelle in ausgewählten Kantonen. Es benennt zu Beginn für jeden Kanton Sachverständige, die für eine Anhörung durch die Kommission in Frage kommen.

Das Arbeitspapier dient als Grundlage für den Kurzbericht der Kommission zu Händen des Kantonsrates. Im Kurzbericht sollten zweckmässigerweise allein diejenigen Kantone erörtert werden, aus denen Sachverständige angehört werden konnten. In der vorliegenden Fassung werden mehrere Kantone erörtert, da nicht alle Personen an der Klausursitzung vom 2. September 2026 verfügbar sein werden.

Inhaltsverzeichnis

1. Übersicht.....	4
1.1. Die Motion auf einen Blick	4
1.2. Auftrag an die Staatswirtschaftskommission	4
1.3. Antrag der Staatswirtschaftskommission	4
2. Behandlung der Motion in der Kommission	5
2.1. Mitberichte	5
a) Mitbericht des Büros des Kantonsrats.....	5
b) Mitbericht des Regierungsrats	5
2.2. Vorarbeiten	5
2.3. Klausursitzung.....	5
a) Sachverständige für das Trennmodell	5
b) Sachverständige zum Mischmodell.....	6
c) Sachverständige aus dem Kanton Zug	6
d) Weitere Sachverständige	7
2.4. Verabschiedung des Berichts.....	7
3. Leitfragen.....	8
3.1. Defizite des heutigen Kooperationsmodells	8
3.2. Ausgestaltung der Modelle	8
a) Aufgaben und Abgrenzung	8
b) Institutionelle Verankerung: Führung und Budget	8
3.3. Risiken und Übergang	9
4. Gegenüberstellung der Modelle	10
5. Kooperationsmodell.....	11
5.1. Auf einen Blick.....	11
5.2. Charakterisierung.....	11
5.3. Derzeitige Schwächen	12
a) Institutionelle Abhängigkeit.....	12
b) Personelle Abhängigkeit	13
5.4. Gescheiterte Reform	14
5.5. Bewertung	15
6. [Geplantes] / [verworfenes] Trennmodell	16
6.1. Auf einen Blick.....	16
6.2. Charakterisierung.....	16
6.3. Einordnung	17

6.4.	Hintergründe	17
6.5.	Kosten und Effizienz	18
6.6.	Ausgewählte Trennmodelle	19
a)	Basel-Stadt.....	19
b)	Solothurn	21
6.7.	Zwischenfazit	22
a)	Aufgaben und Abgrenzung	22
b)	Führung und Budget	22
c)	Risiken und Übergang	22
7.	[Geplantes] / [verworfenes] Mischmodell	24
7.1.	Auf einen Blick.....	24
7.2.	Charakterisierung.....	24
7.3.	Ausgewählte Mischmodelle	25
a)	Nidwalden	25
b)	Uri.....	26
c)	Schaffhausen.....	27
d)	St. Gallen	28
7.4.	Zwischenfazit	29
a)	Aufgaben und Abgrenzung	29
b)	Führung und Budget	30
c)	Risiken und Übergang	30
8.	Schlussfolgerungen.....	31
8.1.	Entscheid für das [Trennmodell] / [Mischmodell]	31
a)	[Begründung aus institutioneller Sicht]	31
b)	Begründung aus Kostenperspektive	31
8.2.	Gutachtensauftrag	31
9.	Anhänge	32
9.1.	Anhang 1: Ausgewählte Literatur	32
9.2.	Anhang 2: Kostenübersicht	33
a)	Übersicht über die Zeit	33
b)	Parlamentsbezogener Kern der Kanzlei	33
c)	Anmerkungen zur Vergleichbarkeit	33
d)	Kernbefund	33

1. Übersicht

1.1. Die Motion auf einen Blick

Der Zuger Kantonsrat wird zurzeit administrativ und juristisch vom Landschreiber unterstützt. Dieser berät gleichzeitig den Regierungsrat und untersteht dem Regierungspräsidium. Dies kann zu Rollenkonflikten führen.

Eine am 11. April 2026 eingereichte Berichtsmotion «Stärkung des Parlaments und der Parlamentsdienste (Trennmodell)» (Geschäftsnummer 4101) möchte deshalb die Einrichtung eines eigenständigen Parlamentsdiensts erreichen. Dieser soll den Kantonsrat, seine Kommissionen und seine Mitglieder unabhängig beraten und die Vorbereitung komplexer Sachgeschäfte erleichtern. Der Kantonsrat soll Regierung und Verwaltung dadurch glaubwürdig beaufsichtigen und Vorlagen der Regierung unabhängig vorbereiten können. Die Mitglieder des Kantonsrates wiederum könnten sich so auf ihr politisches Kerngeschäft konzentrieren.

1.2. Auftrag an die Staatswirtschaftskommission

Die Motion beauftragte die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) mit der Formulierung eines Kurzberichts zur Erheblicherklärung sowie der Auftragsformulierung für ein externes Gutachten. Der Bericht habe dabei darzulegen, wie die Unabhängigkeit des Parlamentsbetriebs und der Parlamentsdienste durch eine organisatorische und funktionale Trennung von der Staatskanzlei nachhaltig gestärkt werden kann.

Den auszuarbeitenden gesetzlichen Grundlagen sei das Trennmodell mit einem eigenständigen Parlamentsdienst zugrunde zu legen. Ein solches Modell gewährleiste die unabhängige Beratung von Vorlagen im Kantonsrat, frei von Loyalitätskonflikten. Als Alternative habe der Bericht ein Mischmodell zu prüfen, bei dem der Parlamentsdienst nach dem St. Galler Vorbild funktional und budgetmässig unabhängig, gleichzeitig aber der Staatskanzlei zugeordnet ist.

Der Kantonsrat hat die Berichtsmotion am 30. April 2026 an die Stawiko überwiesen.¹

1.3. Antrag der Staatswirtschaftskommission

Die Stawiko stellt zu Händen des Kantonsrats folgende Anträge:

1. Die Berichtsmotion «zur Stärkung des Parlaments und der Parlamentsdienste (Trennmodell)» vom 11. April 2026 (Geschäft Nr. 4101) sei für erheblich zu erklären.
2. Die Staatswirtschaftskommission sei zu beauftragen, bei [Herrn ____] / [Frau ____] ein Gutachten im Sinne des vorliegenden Berichts in Auftrag zu geben. / Variante: Es sei die Staatswirtschaftskommission zu beauftragen, zunächst Offerten für ein Gutachten einzuholen und anschliessend ein Gutachten im Sinne des vorliegenden Berichts in Auftrag zu geben.
3. Es sei den weiteren Arbeiten das [Trennmodell] / [Mischmodell] zu Grunde zu legen.

Anmerkung: Grundlage für den Antrag bildet § 45 Abs. 3 Satz 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (BGS 141.1). Danach unterbreitet die Kommission innert einem Jahr seit der Überweisung dem Kantonsrat Bericht und Antrag bezüglich Erheblicherklärung.

Die Kommission begründet ihren Antrag im Wesentlichen wie folgt:

[Für die Schlussfassung können hier die Hauptgründe aufgeführt werden.]

¹ Protokoll des Kantonsrats, Sitzung der 33. Legislaturperiode (2023–2026), S. 3285; rubriziert unter Nr. 1387 (Vorlage 4101.1 – 18560 Motionstext).

2. Behandlung der Motion in der Kommission

2.1. Mitberichte

a) Mitbericht des Büros des Kantonsrats

Die Kommission lud am 18. Mai 2026 das Büro des Kantonsrates sowie den Regierungsrat zur Einreichung eines Mitberichts ein. Das Büro des Kantonsrats begrüßte 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, und die extern zu vergebenden Arbeiten sollen möglichst wenig Kosten verursachen. Vor diesem Hintergrund befürwortete das Büro des Kantonsrats die Erheblicherklärung der Berichtsmotion einstimmig.

b) 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 begrüßte 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.

2.2. Vorarbeiten

Am 22. Juli 2026 beauftragte die Kommission den Staatsrechtler Martin Kayser mit der Unterstützung der Kommission bei der Ausarbeitung des Kurzberichts. Am 18. August 2026 diskutierte die Kommission die ersten Zwischenergebnisse.

2.3. Klausursitzung

An ihrer Klausursitzung vom 2. September 2026 hörte die Kommission verschiedene Expertinnen und Experten an. Die Kommission entschied sich in der Folge für das [Trennmodell] / [Mischmodell].

Anmerkung: Da der Termin für die Klausursitzung bereits feststeht und dann nicht alle Personen verfügbar sein werden, wurde der Kreis möglicher Sachverständiger bewusst weit gezogen.

a) Sachverständige für das Trennmodell

Für den Kanton **Basel-Stadt: Beat Flury**, lic. rer. pol. (Wirtschaft, Universität Basel), Leiter des Parlamentsdiensts seit 2018. Zuvor bei der Manor AG für das Dossier Wirtschaftspolitik verantwortlich. Kontakt: beat.flury@bs.ch, T +41 61 267 40 15.

Für den Kanton **Solothurn: Markus Ballmer**, lic. iur. (Universität Zürich), Ratssekretär und Leiter der Parlamentsdienste seit 2021. Zuvor bei der Allianz Versicherung als Senior Legal Counsel tätig. Kontakt: markus.ballmer@sk.so.ch, T +41 32 627 20 59. **Yves Derendinger**, lic. iur. (Universität Bern), Staatsschreiber, Leiter der Staatskanzlei seit August 2025. Zuvor Amtsgerichtspräsident, Rechtsanwalt und Kantonsrat. Kontakt: kanzlei@sk.so.ch, T +41 32 627 20 21. **Andreas Eng**, lic. iur. (Universität Bern), war von 2008 bis 2025 Staatsschreiber tätig. Er arbeitet nun wieder als Rechtsanwalt. Er könnte allenfalls zu Vorarbeiten zur Reform Auskunft geben. Kontakt: info@stampfli.ch, T +41 32 625 18 00.

Für den **Bund** enthält der vorliegende Entwurf bewusst keinen eigenen Abschnitt. Die Verhältnisse auf eidgenössischer Ebene sind mit ihrer Vielzahl von Kommissionen und zu beaufsichtigenden Ämtern im Vergleich zu

jenen im Kanton Zug schlicht zu verschiedenen. Wollte man für die eidgenössische Ebene dennoch eine Expertin einladen, käme hierfür **Ruth Lüthi**, Dr. phil. hist. (Universität Bern), in Frage. Sie ist stellvertretende Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen (SPK) bei den Parlamentsdiensten der eidgenössischen Räte. Kontakt: ruth.luethi@parl.admin.ch, T +41 58 322 98 04. Zahlreiche Beiträge in verschiedenen Fachzeitschriften sowie Dissertation im Parlamentsrecht, ebenso Kommentierung zahlreicher Bestimmungen im Kommentar zum Parlamentsgesetz (2. Auflage, Basel 2024, hrsg. von Martin Graf und Andrea Caroni).

b) Sachverständige zum Mischmodell

Zum Kanton **Nidwalden**: **Emanuel Brügger**, lic. iur. (Universität Zürich), Landratssekretär seit 2020. Zuvor Leiter des Rechtsdiensts der Parlamentsdienste des Zürcher Kantonsrates. Kontaktformular auf <https://www.nw.ch/kontakt/person/23786>, T +41 41 618 79 01. **Armin Eberli**, lic. iur. (UZH), Landschreiber seit 2020. Zuvor Projektleiter Gesetzgebung und Sekretär mehrerer landrätlicher Kommissionen im Rechtsdienst. Kontaktformular auf <https://www.nw.ch/kontakt/person/314>, T +41 41 618 79 00 [in einer Medienmitteilung aus dem Jahr 2019 publizierte E-Mail-Adresse: armin.eberli@nw.ch].

Zum Kanton **Uri**: **Roman Balli**, lic. iur. (Universität Zürich), Landschreiber seit 2011. Beratendes Mitglied der Ratsleitung des Landrats, Präsident der Zentralschweizer Staatsschreiberkonferenz. Von 1998 bis 2007 Leiter des Rechtsdiensts und Direktionssekretär der Gesundheitsdirektion des Kantons Zug, wobei diese Innensicht des Zuger Staatswesens für einen Bericht aus Expertensicht nützlich sein könnte. Kontakt: roman.balli@ur.ch, T +41 41 875 20 02. **Kristin Arnold Thalmann**, lic. iur. (Universität Freiburg), Ratssekretärin und Leiterin des Landratssekretariats seit 2004. Zuvor juristische Mitarbeiterin beim Rechtsdienst des Baudepartements des Kantons Luzern. Kontakt: kristin.arnold@ur.ch, T +41 41 875 20 06.

Zum Kanton **Schaffhausen**: **Stefan Bilger**, Dr. iur. (Universität Freiburg), Staatsschreiber seit 2008. Zuvor Departementssekretär des Finanzdepartements. Dissertation im Kartellrecht; Mitherausgeber des Kommentars zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege (zusammen mit Kilian Meyer und Oliver Herrmann, 2021). Kontakt: stefan.bilger@sh.ch, T +41 52 632 73 60. **Luzian Kohlberg**, MA in Rechtswissenschaften und Wirtschaftsgeschichte (Universität Basel), Kantonsratssekretär seit 2023. Zuvor stellvertretender Kantonsratssekretär und Leiter des Ratssekretariats. Kontakt: luzian.kohlberg@sh.ch, T +41 52 632 73 78.

Zum Kanton **St. Gallen**: **Benedikt van Spyk**, Dr. iur. (Universität St. Gallen), Staatssekretär seit 2020. Zuvor Leiter Recht und Legistik der Staatskanzlei (2011–2020). Dissertation zum Recht der Humanforschung. Kontakt: benedikt.vanspyk@sg.ch, T +41 58 229 89 42 (Assistentin des Staatssekretärs). **Lukas Schmucki**, lic. rer. publ. in internationalen Beziehungen (Universität St. Gallen), Generalsekretär des Kantonsrates und Leiter der Parlamentsdienste seit 2014. Stellvertretender Geschäftsführer der interkantonalen Legislativkonferenz sowie der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen. Kontakt: lukas.schmucki@sg.ch, T +41 58 229 32 56. Falls Herr Schmucki verhindert sein sollte: **Simona Risi**, MLaw (Universität St. Gallen), arbeitet als Geschäftsführerin der vorberatenden Kommissionen und Leiterin des Dienstes Recht und Wissenschaft seit 2022. Sie verantwortet die Betreuung der vorberatenden Kommissionen sowie den juristisch-wissenschaftlichen Dienst des Parlaments. Sie war zuvor während neun Jahren am Bundesverwaltungsgericht und während eines Jahres für mich als Gerichtsschreiberin tätig. Kontakt: simona.risi@sg.ch, T +41 58 229 32 56.

c) Sachverständige aus dem Kanton Zug

Anmerkung: Sowohl das Büro des Kantonsrats als auch der Regierungsrat befürworteten in ihren Mitberichten einen «ergebnisoffenen» Vergleich mit anderen Kantonen bzw. eine «ergebnisoffene» Auseinandersetzung mit den sich stellenden Fragen. Der Regierungsrat sprach sich sodann deutlich für die Beibehaltung des Status quo aus. Auch wenn die Berichtsmotion von mehreren Parteien getragen wird, könnte im Verlauf der parlamentarischen Beratung ein Teil des Kantonsrats den Status quo beibehalten wollen. Um die Angreifbarkeit des Berichts zu reduzieren, wäre es deshalb u.U. angezeigt, nicht nur zu den von der Motion ins Auge gefassten Modellen, sondern auch zum bisherigen Modell wenigstens eine sachverständige Person anzuhören.

Vor diesem Hintergrund erscheint es empfehlenswert, den Bericht zusätzlich abzusichern. Naheliegend wäre deshalb die Einladung des amtierenden Landschreibers **Tobias Moser**. Dieser könnte bei der Anhörung zu den verbleibenden Unsicherheiten in der vorliegenden Entwurfsfassung Auskunft geben, so zur Frage, wer mit ihm eine Mitarbeiterbeurteilung durchführt und ob er in der Praxis hinsichtlich der Anstellung von Amtsleitern gegenüber dem Regierungsrat über ein Vorschlagsrecht verfügt (hinten S. 13 f.).

Aufschlussreich könnte auch die Anhörung der stellvertretenden Landschreiberin **Renée Spillmann Siegwart** sein, die den Mithericht des Regierungsrats vom 17. Juli 2026 unterzeichnete. Denkbar wäre schliesslich die Anhörung des zweiten stellvertretenden Landschreibers **Lukas Fürrer**.

d) Weitere Sachverständige

Bei meinen Recherchen bin ich auf mehrere Personen gestossen, die im Bereich des Parlamentsrechts publiziert haben. Sofern die Zeit an der Klausursitzung reicht, könnte sich die Einladung solcher Sachverständiger lohnen. Ich habe nachfolgend eine Auswahl getroffen.

Eliane Kohlbrenner, Dr. iur. (Universität St. Gallen), widmete in ihrer Dissertation zur Staatskanzlei dem Verhältnis zum Parlament einen eigenen Abschnitt. Dabei ordnete sie die Kantone Appenzell **Ausserrhoden**, Bern und Zürich den hier untersuchten drei Modelltypen zu (dort, S. 233 ff.). Danach arbeitete sie als Gerichtsschreiberin am Bundesverwaltungsgericht. Mittlerweile präsidiert sie die zweite Kammer der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen. Kontakt: Via LinkedIn oder T +41 58 229 40 49. (Eine E-Mail-Adresse konnte ich auf dem Netz nicht finden.)

Zu **Ruth Lüthi** oben S. 5 f.

Moritz von Wyss, Dr. iur. (Universität Zürich), Generalsekretär und Leiter der Parlamentsdienste des Zürcher Kantonsrats seit 2010. Präsident der Konferenz der Ratssekretärinnen und Ratssekretäre (KoRa) sowie Lehrbeauftragter für Parlamentsrecht an der Universität Bern. Zuvor wissenschaftlicher Mitarbeiter bei den Parlamentsdiensten der Bundesversammlung und Mitherausgeber des 2014 erschienenen Kommentars zum Parlamentsgesetz (nunmehr 2. Auflage, Basel 2024, hrsg. von Martin Graf und Andrea Caroni). Kontakt: moritz.vonwyss@pd.zh.ch, T +41 43 259 20 07.

2.4. Verabschiedung des Berichts

An ihrer Sitzung vom [Datum] verabschiedete die Kommission den vorliegenden Bericht.

3. Leitfragen

Die Kommission orientierte sich bei der Erörterung der drei Modelle an Leitfragen. Diese wurden anhand der jeweiligen gesetzlichen Regelungen und der Antworten der Sachverständigen beantwortet.

Anmerkung: Die nachfolgende Liste wurde dem Verfasser vom Präsidenten der Stawiko zur Verfügung gestellt. Sie lehnt sich wiederum an einen Vergleich der drei Modelle von Herrn Kantonsrat Michael Felber an. Letzterer wurde in das vorliegende Arbeitspapier integriert (vgl. hierfür die jeweiligen Übersichten zu Beginn der Erörterung der jeweiligen Modelle).

3.1. Defizite des heutigen Kooperationsmodells

Beim heutigen **Kooperationsmodell** stechen folgende Defizite heraus:

- Loyalitätskonflikte, Interessenskollisionen
- Strukturelle Defizite, z.B. bei der fachlich unabhängigen Vor- und Nachbereitung von Sitzungen, Kommissionsberatungen sowie der juristischen Beratung der Kantonsräte
- Vereinbarkeit mit der Glaubwürdigkeit der parlamentarischen Oberaufsicht aufgrund der heutigen Organisationsform

3.2. Ausgestaltung der Modelle

a) Aufgaben und Abgrenzung

Hinsichtlich Aufgaben und Abgrenzung stellen sich beim Trenn- und dem Mischmodell jeweils folgende Fragen:

- Was sind die Aufgaben und Funktionen des Parlamentsdienstes einerseits und der Staatskanzlei andererseits?
- Welches sind die «Kunden» des Parlamentsdienstes, das Präsidium, das Büro, alle Mitglieder, die Kommissionen, die Fraktionen?
- Welche Aufgaben können gemeinsam erbracht werden, z.B. aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen (IT-Infrastruktur, Raumnutzung, Druckerzeugnisse)?
- Wie ist die personelle Ausgestaltung heute in der Staatskanzlei Zug, und welche Annahmen werden in den beiden Modellen gemacht?
- Gibt es weitere Auswirkungen bei einer allfälligen Umstellung des Modells (räumlich, technisch etc.)?

b) Institutionelle Verankerung: Führung und Budget

- Wie soll die personelle Führung des eigenständigen Parlamentsdienstes ausgestaltet werden?
- Wer übt das Vorschlagsrecht aus, wer wählt, und wer kann abberufen?
- Wie soll die Budgethoheit über den eigenständigen Parlamentsdienst sichergestellt werden?
- Welcher personelle Mindestbestand ist für einen funktionsfähigen eigenständigen Parlamentsdienst erforderlich?

- Welche Fachbereiche (Rechtsberatung, Protokollführung, Öffentlichkeitsarbeit, IT) müssen zwingend im Parlamentsdienst selbst angesiedelt sein, und welche können als Dienstleistung eingekauft werden?

3.3. Risiken und Übergang

- Welche Hauptrisiken gäbe es bei der Umsetzung des Trennmodells (rechtliche, personelle, finanzielle, politische Risiken) und welche bei der Umsetzung des Mischmodells?
- Wie soll ein allfälliger Übergang erfolgen?
- Gibt es sofort umsetzbare oder provisorische Massnahmen, um die Unabhängigkeit des Parlamentsbetriebs im Sinne des Trennmodells vorläufig zu stärken?

Anmerkung: Die derzeitige Fassung des Arbeitspapiers gibt auf die gestellten Fragen Antwort, soweit sie sich anhand der untersuchten kantonalen Regelungen klären liessen. Die Defizite des bisherigen Modells werden am Schluss des Abschnitts über das Kooperationsmodell erörtert (hinten S. 15 f.). Sodann wurden die Punkte Aufgaben und Abgrenzung, Führung und Budget sowie Risiken und Übergang am Ende der Abschnitte des Trennmodells (hinten S. 22 f.) und des Mischmodells (hinten S. 29 f.) erörtert.

Die Auswirkungen auf Budget und Personalkosten werden anhand der Anhörungen zu klären sein. Siehe zu den Kosten des derzeitigen Modells die Aufstellung von Herrn Kantonsrat Michael Felber im Anhang 2 des Arbeitspapiers (hinten S. 33 f.).

4. Gegenüberstellung der Modelle

Anmerkung: Zwecks Vergleichbarkeit wird soweit möglich die Zuger Terminologie verwendet.

	Kooperationsmodell <i>ZG</i>	Mischmodell <i>NW, SH, UR, SG</i>	Trennmodell <i>BS, SO</i>
Unterstützung von	Parlament sowie Regierung und Verwaltung	Parlament sowie Regierung und Verwaltung	Allein des Parlaments
Einordnung Stabsstelle	Unterstellung unter Regierung	Führung durch Parlament; administrativ Regierung 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 Oberaufsicht 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 Oberaufsicht möglich + Potenzial für unabhängige Kommissionarbeit - Koordinationsbedarf mit Stabsstellen von Regierung und Verwaltung
Stellung des Leiters der Stabsstelle	+ Wahl durch Parlament - Abhängigkeit gegenüber der Regierung - 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 Oberaufsicht	+ 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
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

5. Kooperationsmodell

5.1. Auf einen Blick

Anmerkung: Die nachfolgende Übersicht stammt von Herrn Kantonsrat Michael Felber.

STATUS QUO · AKTUELLES MODELL KANTON ZUG
Kooperationsmodell
Staatskanzlei als gemeinsame Stabsstelle von Regierung und Parlament

GRUNDPRINZIP	STRUKTURELLE MERKMALE
Die Staatskanzlei ist gleichzeitig für den Regierungsrat (Stabsstelle der Exekutive) und für den Kantonsrat (parlamentarische Unterstützung) tätig. Der Landschreiber oder die Stv. Landschreiberin bedient beide Gewalten aus derselben Struktur heraus.	– Einheitliche Führung durch Landschreiber/in (ernannt durch Regierungsrat) – Ein gemeinsames Budget (Voranschlag Staatskanzlei) – Kein eigenständiger Personalentscheid des Büros KR – Parlamentarische Beratung als Teilaufgabe innerhalb der Staatskanzlei – Synergien bei Infrastruktur, IT und Personal

STRUKTURELLES DEFIZIT
Da Landschreiber/in und Mitarbeitende der Staatskanzlei organisatorisch der Exekutive unterstellt sind und durch den Regierungsrat angestellt werden, entsteht bei der Beratung des Parlaments – insbesondere bei der Vorprüfung regierungsrätlicher Vorlagen, bei parlamentarischen Untersuchungen oder bei politisch heiklen Verfahrensfragen – ein struktureller Loyalitätskonflikt. Die Unabhängigkeit der parlamentarischen Beratung hängt vom persönlichen Berufsethos ab, ist aber nicht institutionell abgesichert.

Berichts-Motion Nr. 4101.1 · Trennmodell · Merkblatt 1/2 · Staatswirtschaftskommission Kantonsrat Zug

5.2. Charakterisierung

Die Unterstützung des Zuger Kantonsrats beruht derzeit auf einem so genannten Kooperationsmodell.² In diesem unterstützt eine der Regierung angegliederte Stabsstelle (die Staatskanzlei) nicht nur Regierung und Verwaltung, sondern auch das Parlament.³

In Zug ist der Landschreiber als Leiter der Staatskanzlei⁴ für den Parlaments-, Protokoll- und Weibeldienst verantwortlich.⁵ Er berät die Ratsmitglieder, das Büro und das Präsidium in

² Vgl. Kohlbrener, S. 232 f., wobei die Autorin von einem «integrativen» Kooperationsmodell spricht, um dieses von «administrativen» Kooperationsmodellen abzugrenzen.

³ Für den Kanton Zug siehe § 4^{bis} Abs. 3 Bst. a des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (OG ZG, BGS 153.1), wonach der stellvertretende Landschreiber zusammen mit dem Landschreiber nicht nur den Regierungsrat, sondern auch den Kantonsrat, das Büro und das Kantonsratspräsidium berät. Vgl. auch hinten Fn. 6 sowie den Titel der §§ 11–15 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO ZG, BGS 141.1): «Staatskanzlei als Stabsstelle».

⁴ Vgl. § 4 Abs. 1 OG ZG.

⁵ § 11 Abs. 1 Ziff. 1 GO ZG.

rechtlichen, organisatorischen und planerischen Belangen.⁶ Ähnliche Modelle kennen die Kantone Appenzell Innerrhoden,⁷ Basel-Landschaft,⁸ Schwyz⁹ und Thurgau^{10,11}

5.3. Derzeitige Schwächen

a) Institutionelle Abhängigkeit

Die Staatskanzlei verfügt im Verhältnis zur Regierung über keine eigenständige Stellung. Als Stabsstelle der Regierung ist sie dieser vielmehr zur Loyalität verpflichtet. Dies wird dadurch bekräftigt, dass die Staatskanzlei unter der direkten Aufsicht des Landammanns und damit des Regierungspräsidenten steht.¹² Weder die Zuger Kantonsverfassung noch das einfache Gesetzesrecht sehen besondere Garantien für die institutionelle Unabhängigkeit der Staatskanzlei vor.

Das Kooperationsmodell bewirkt damit eine Abhängigkeit des Parlaments von Regierung und Verwaltung. Die Sekretariate der parlamentarischen Kommissionen werden von den Mitarbeitenden der zuständigen Direktion oder der Staatskanzlei besorgt.¹³ Die Sekretariate von Justizprüfungs-, Redaktions- und Konkordatskommission sind der Staatskanzlei zugeordnet.¹⁴ Der Landammann vertritt sodann die Geschäfte aus dem Zuständigkeitsbereich der Staatskanzlei im Kantonsrat und seinen Kommissionen.¹⁵

Trotz des Begriffs der «Kooperation» begegnen sich Parlament und Regierung nach dem Gesagten nicht auf Augenhöhe. Im Hinblick auf die Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht kann dies problematische Folgen haben, so wenn ein Mitarbeiter eine parlamentarische Kommission unterstützt und zur zu beaufsichtigenden Direktion nicht die notwendige

⁶ § 11 Abs. 1 Ziff. 2 GO ZG. Für den stellvertretenden Landschreiber besteht mit § 4^{bis} Abs. 3 Bst. a OG ZG eine vergleichbare Norm (vorn Fn. 3).

⁷ Zu den Besonderheiten *Gander*, Kantonale Berichte, S. 80 f.

⁸ Das Kooperationsmodell ergibt sich im Kanton Basel-Landschaft bereits aus der Verfassung selbst. Danach steht die Landeskanzlei sowohl dem Landrat als auch dem Regierungsrat als allgemeine Stabsstelle zur Verfügung; § 79 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SR 131.222.2). Die Landeskanzlei führt für den Landrat administrative und beratende Tätigkeiten aus; vgl. § 30 Abs. 1 des Landratsgesetzes vom 21. November 1994 (SGS 131).

⁹ Der Kanton Schwyz wird im vorliegenden Arbeitspapier bei den Kooperationsmodellen eingeordnet, da der dortige Staatsschreiber gleichzeitig als Sekretär des Kantonsrates amtiert und die Staatskanzlei unter seiner Leitung alle Sekretariats- und Verwaltungsarbeiten des Rates besorgt; vgl. § 39 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (SRSZ 142.110) sowie *Gander*, Kantonale Berichte, S. 101.

¹⁰ Der Kanton Thurgau weist zwar auf den ersten Blick Aspekte eines Mischmodells auf. Da sich die fachliche Unterstellung der Parlamentsdienste unter das Parlament aber soweit ersichtlich nicht aus einer expliziten Gesetzesvorschrift ergibt, wird die Thurgauer Organisation der Parlamentsunterstützung vorderhand bei den Kooperationsmodellen eingeordnet.

¹¹ Vgl. *Gander*, Oberaufsicht, S. 232 mit Hinweisen. Die dort verwendete Terminologie weicht z.T. von der in diesem Arbeitspapier bzw. der Berichtsmotion verwendeten ab. So wird z.B. der Kanton Luzern hier als Mischmodell verstanden. Auf eine tabellarische Übersicht mit sämtlichen Kantonen wird wegen dieser Unschärfen verzichtet, auch weil in einem entsprechenden Bericht an den Kantonsrat die Einordnung sämtlicher Kantone verifiziert werden müsste. Für eine tabellarische Übersicht siehe *Lichtenstein*, S. 14 ff., allerdings zum Stand des Jahres 2005.

¹² Vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 4 OG ZG

¹³ § 25 Abs. 1 Satz 1 GO ZG.

¹⁴ § 25 Abs. 1 Satz 2 GO ZG.

¹⁵ § 4 Abs. 2 OG ZG.

Distanz hat. Sitzungen werden unter Umständen nicht mit der gebotenen Unabhängigkeit vorbereitet; ebenso kann es bei der juristischen Beratung der Kommissionen und ihrer Mitglieder an der gebotenen Distanz zur Regierung fehlen.

Bei der Vorbereitung von Vorlagen des Regierungsrates können die institutionellen Abhängigkeiten dazu führen, dass der Kantonsrat seine Kontrollfunktion nur unzureichend wahrnimmt. Die direkte Aufsicht des Regierungspräsidiums über die Staatskanzlei erscheint hinsichtlich der zu leistenden Unterstützung des Kantonsrates deshalb problematisch.

b) Personelle Abhängigkeit

Auch die Spitze der Staatskanzlei, der Landschreiber, verfügt über keine vollumfängliche Unabhängigkeit. Zwar wird der Landschreiber durch das Parlament gewählt,¹⁶ personalrechtlich ist er jedoch in Regierung und Verwaltung eingegliedert. Letzteres kommt bereits darin zum Ausdruck, dass die von ihm geleitete Staatskanzlei unmittelbar vom Landammann beaufsichtigt wird.¹⁷ Der Landschreiber ist allein bei parlamentarischen Geschäften direkt dem Kantonsratspräsidium unterstellt.¹⁸

Der Landschreiber ist trotz seiner Wahl durch den Kantonsrat nicht Magistratsperson, sondern untersteht wie das übrige Personal dem kantonalen Personalrecht.¹⁹ Damit ist für den Landschreiber u.a. auch eine Mitarbeiterbeurteilung vorgesehen.²⁰ Aufgrund der grundsätzlichen Zuständigkeit der Regierung für die individuellen Personalgeschäfte²¹ und der Unterstellung der Staatskanzlei unter das Regierungspräsidium²² dürfte für die Mitarbeiterbeurteilung der Landammann zuständig sein. Auch wenn der Landschreiber bei parlamentarischen Geschäften dem Kantonsratspräsidium unterstellt ist, kann seine personalrechtliche Eingliederung in die Verwaltung damit zu Loyalitätskonflikten führen.

Der Landschreiber kann sodann zwar das Personal der Staatskanzlei anstellen;²³ für die Anstellung der Amtsleiter ist dagegen der Regierungsrat zuständig.²⁴ Die Staatskanzlei gliedert sich in eine Kanzlei und das Staatsarchiv, wobei beiden Stellen der Status eines Amtes zukommt.²⁵ Für die Anstellung der Leiter der beiden Stellen dürfte damit der Regierungsrat zuständig sein. Dem Landschreiber ist schliesslich nicht einmal die Leitung der Staatskanzlei als

¹⁶ Vgl. § 41 Abs. 1 lit. m der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV ZG, BGS 111.1).

¹⁷ Vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 OG ZG sowie vorn Fn. 12.

¹⁸ Vgl. § 11 Abs. 2 GO ZG.

¹⁹ Vgl. § 1 Abs. 1 des Personalgesetzes vom 1. September 1994 (PG ZG, BGS 154.21), der von einem umfassenden Geltungsbereich ausgeht (Regelung des Arbeitsverhältnisses «der auf bestimmte oder unbestimmte Zeit im Vollpensum oder im Teilpensum im Dienste des Kantons tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter»). Der Landschreiber wird im Personalgesetz sodann eigens bei der Abgangsentschädigung (§ 27 Abs. 6 PG ZG) sowie beim Lohn erwähnt (§ 45 Abs. 5 PG ZG). Der Vorbehalt in § 4 Abs. 1 PG ZG betrifft allein die Anstellung durch Arbeitsvertrag, die für gewählte Personen nicht gilt.

²⁰ Vgl. § 65 PG ZG, der für gewählte Personen keinen Vorbehalt macht.

²¹ § 2 Abs. 3 Ziff. 1 der Delegationsverordnung vom 28. November 2017 (DelV ZG, BGS 153.3): «Der Regierungsrat entscheidet über individuelle Personalgeschäfte der folgenden Personenkategorien: 1. ... des Landschreibers (...); 2. ... des stellvertretenden Landschreibers».

²² Vorn Fn. 12.

²³ Vgl. § 2 Abs. 1 DelV ZG in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Satz 1 OG ZG.

²⁴ § 2 Abs. 2 Ziff. 2 lit. a DelV ZG.

²⁵ § 10 Abs. 1 der Organisationsverordnung vom 2. Oktober 2018 (OV ZG).

solcher gesetzlich garantiert. Der Regierungsrat kann die Leitung vielmehr einem anderen Mitarbeiter übertragen.²⁶

Der Landschreiber verfügt nach dem Gesagten allein aufgrund von dessen Wahl über eine beschränkte personelle Unabhängigkeit. Diese wird auf verschiedenen Ebenen durchbrochen, so mit seiner personalrechtlichen Eingliederung sowie den Einschränkungen hinsichtlich seiner Leitungsbefugnisse gegenüber der Staatskanzlei. Mit der Unabhängigkeit anderer vom Parlament gewählter Personen lässt sich die Stellung des Landschreibers damit nicht vergleichen.

Dem stellvertretenden Landschreiber kommt im Vergleich zum Landschreiber noch weniger Unabhängigkeit zu. Seine Wahl erfolgt nicht durch den Kantonsrat, sondern durch den Regierungsrat.²⁷ Zwar ist für diese Anstellung ein Einvernehmen mit dem Büro des Kantonsrates notwendig. Zu einer Unabhängigkeit im eigentlichen Sinn führt dies jedoch nicht. Der stellvertretende Landschreiber ist fachlich vielmehr dem Landschreiber unterstellt und administrativ der Staatskanzlei zugeordnet.²⁸ Seine Unabhängigkeit ist im Vergleich zu jener seines Vorgesetzten damit noch stärker eingeschränkt.

5.4. Gescheiterte Reform

Die von der Berichtsmotion aufgeworfenen Fragen wurden bereits im Jahr 1998 diskutiert. Der Versuch, einen eigenständigen Ratsdienst zu schaffen, ist damals gescheitert.²⁹ Der Regierungsrat hatte dem Kantonsrat noch ein Mischmodell beantragt.³⁰ Nach diesem Modell wäre ein Generalsekretär fachlich dem Kantonsratspräsidium untergestellt gewesen. Administrativ wäre der Generalsekretär der Staatskanzlei zugeordnet und von fachlichen Fragen abgesehen dem Landammann unterstellt gewesen.³¹

Die vorberatende Kommission verwarf dieses Modell. Aus ihrer Sicht hätten sich beim Zugang zu Informationen, beim Zugriff auf die Verwaltung und der Zuordnung der zeitlichen Ressourcen Nachteile ergeben.³² Sie beantragte dem Kantonsrat deshalb eine Anpassung des bisherigen Kooperationsmodells, mit der ein stellvertretender Landschreiber vorgesehen wurde.³³ Die Staatswirtschaftskommission stimmte diesem Antrag in der Hauptsache zu.³⁴ Der Kan-

²⁶ § 4 Abs. 1 Satz 2 OG ZG.

²⁷ Vgl. § 4^{bis} Abs. 1 OG ZG, auch zum Folgenden.

²⁸ § 4^{bis} Abs. 2 OG ZG.

²⁹ Vgl. *Gander*, Kantonale Berichte, S. 213, auch zum Folgenden.

³⁰ Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Juli 2008 zu einem Kantonsratsbeschluss betreffend Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrates (Trennmodell), Vorlage Nr. 1698, Laufnummer 12788, auch zum Folgenden.

³¹ Vgl. § 10 Abs. 3 und 4 des vorgeschlagenen Kantonsratsbeschlusses, Vorlage Nr. 1698.2, Laufnummer 12789. Auch wenn im Antrag des Regierungsrates von einem Trennmodell die Rede ist, fällt es nach der Terminologie der Berichtsmotion unter ein Mischmodell.

³² Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 11. Mai 2009 zu einem Kantonsratsbeschluss betreffend Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrates (Trennmodell), Vorlage Nr. 1698.3, Laufnummer 13098, S. 2.

³³ Vgl. die synoptische Darstellung zu einem Kantonsratsbeschluss betreffend Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrates (Trennmodell), Beilage zu Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission (Fn. 32).

³⁴ Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission vom 4. Juni 2009 zu einem Kantonsratsbeschluss betreffend Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrates (Trennmodell), Vorlage Nr. 1698.4, Laufnummer 13099.

tonsrat folgte dem Antrag.³⁵ Die heutige gesetzliche Regelung beruht im Wesentlichen auf der genannten Anpassung des Kooperationsmodells.

5.5. Bewertung

Die gescheiterte Reform trug nicht dazu bei, die Unabhängigkeit der Staatskanzlei in institutioneller Hinsicht zu verbessern. Auch in persönlicher Hinsicht ist der Staatsschreiber stark in Regierung und Verwaltung eingegliedert.

Trotz dieser Abhängigkeiten rechtfertigt sich die Charakterisierung des Zuger Modells als Modell der Kooperation. So hat das Parlament auf «seine» Stabsstelle immerhin beschränkte Einflussmöglichkeiten. Der Landschreiber wird nicht von der Regierung eingesetzt, sondern vom Parlament auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren gewählt.³⁶ Letzteres ist bemerkenswert, da ansonsten im Regelfall nur Personen mit umfassender Unabhängigkeit vom Parlament gewählt werden, so die Präsidien der Gerichte.³⁷ Für eine beschränkte Unabhängigkeit des Landschreibers spricht vor diesem Hintergrund immerhin, dass eine Entlassung während der Amtsdauer ausgeschlossen erscheint. Das Personalgesetz enthält hierzu zwar keine ausdrückliche Regelung; für die hier vertretene Auffassung spricht, dass das Gesetz die Frage der Abgangsentschädigung für Richter und den Landschreiber in derselben Norm regelt.³⁸

Kooperation bedeutet sodann auch, dass ohne ein minimales Einvernehmen zwischen Parlament und Regierung die gemeinsame Stabsstelle kaum sinnvoll funktionieren kann. So könnte das Parlament die Anstellung des stellvertretenden Landschreibers rein theoretisch blockieren.³⁹ Ebenso würde der Kantonsrat an sich über die Möglichkeit verfügen, eine der Regierung gänzlich ungenehme Person in die Position des Landschreibers zu wählen. Solches wird üblicherweise durch informelle Mechanismen verhindert. Auch insoweit erscheint der Begriff der Kooperation für die Charakterisierung des Zuger Modells gerechtfertigt.

Der Begriff der Kooperation kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Parlament bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtsbefugnisse und seiner Organisation in grundlegender Weise auf Regierung und Verwaltung angewiesen ist. Seit der Parlamentsreform von 2014 verfügen die Kommissionen zwar über zusätzliche Informationsrechte.⁴⁰ Gleichzeitig fielen die Berichte der Staatswirtschaftskommission über ihre Tätigkeit in den 1990er- und 2000er-Jahren immer kürzer aus.⁴¹ In der Literatur wurde vor diesem Hintergrund bezweifelt, ob die Oberaufsicht im Kanton Zug zureichend funktioniert.⁴²

³⁵ Vgl. Änderung des Gesetzes vom 24. September 2009 über die Organisation der Staatsverwaltung und der Geschäftsordnung des Kantonsrates (Stellvertretung des Landschreibers/der Landschreiberin im Rahmen eines Kooperationsmodells), Vorlage Nr. 1698.6, Laufnummer 13205.

³⁶ Vgl. § 41 Abs. 1 lit. m in Verbindung mit § 77 Abs. 1 KV ZG.

³⁷ Vgl. § 41 Abs. 1 lit. l Ziff. 3 und 4 KV ZG.

³⁸ Vgl. § 27 Abs. 1 PG ZG einerseits (Anspruch von Richtern auf Abgangsentschädigung infolge unverschuldeter Nichtwiederwahl) und § 27 Abs. 6 PG ZG andererseits (Fehlen eines Anspruchs auf Abgangsentschädigung des Landschreibers, wobei die Nichtwiederwahl dort systembedingt nicht mehr erwähnt wird, da ohnehin kein Entschädigungsanspruch statuiert wird).

³⁹ Vgl. vorn Fn. 27.

⁴⁰ Gander, Kantonale Berichte, S. 211.

⁴¹ Gander, Kantonale Berichte, S. 212.

⁴² Gander, Kantonale Berichte, S. 213.

6. [Geplantes] / [verworfenes] Trennmodell

6.1. Auf einen Blick

Anmerkung: Die nachfolgende Übersicht stammt von Herrn Kantonsrat Michael Felber.

GRUNDPRINZIP

Die parlamentarische Verwaltung ist organisatorisch, personell und budgetär vollständig von der Staatskanzlei getrennt. Der Parlamentsdienst ist ausschliesslich dem Büro des Kantonsrates verantwortlich und untersteht keinen Weisungen der Regierung.

FÜHRUNG & WAHL

- Leitung durch Parlamentsdienstchef/in
- Wahl durch das Büro des Kantonsrates (nicht Regierungsrat)
- Keine Abberufbarkeit durch die Exekutive
- Berichterstattung ausschliesslich an das Büro KR

BUDGET & PERSONAL

- Eigene Budgetlinie im Voranschlag des Kantonsrates
- Genehmigung durch das Büro KR, unabhängig vom Regierungsrat
- Eigenständiges Anstellungsrecht (Personalentscheide durch Büro KR)
- Eigener Stellenplan, nicht Teil der Staatskanzlei

AUFGABEN DES PARLAMENTSDIENSTES

- Kommissionierung: Vorbereitung, Einsetzung und administrative Begleitung aller Kommissionen (unabhängig von der Staatskanzlei)
- Sitzungsorganisation Kantonsrat und Kommissionen
- Protokollführung und Geschäftsverwaltung
- Juristische Beratung der Kantonsräte und Kommissionen (weisungsfrei)
- Neutrale Vorprüfung regierungsrätlicher Botschaften
- Öffentlichkeitsarbeit und Parlamentsdokumentation
- Unterstützung parlamentarischer Untersuchungen

VERHÄLTNIS ZUR STAATSKANZLEI

- Institutionell vollständig getrennt
- Gemeinsame Leistungen nur per Service-Level-Agreement (z.B. IT, Raumnutzung) – stets mit Weisungsfreiheit zugunsten des Parlamentsdienstes
- Keine gemeinsame Führung, kein gemeinsames Budget

SCHWEIZER REFERENZBEISPIELE

Bund (seit 1999, Art. 155 BV), Basel-Stadt (seit 2004), Zürich, Bern (seit 2014), Genf.

Auf Bundesebene sind die Parlamentsdienste in der Bundesverfassung als von Bundesrat und Bundesverwaltung unabhängig verankert.

UNTERSCHIEDE ZUM HEUTIGEN KOOPERATIONSMODELL (KANTON ZUG)

- Staatskanzlei dient nicht mehr beiden Gewalten gleichzeitig
- Kommissionierung erfolgt durch den Parlamentsdienst, nicht durch die Staatskanzlei
- Landschreiber/in ist nicht mehr für den Parlamentsdienst zuständig
- Kein struktureller Loyalitätskonflikt bei regierungsnahen Geschäften
- Eigenständiges Budget: Büro KR statt Regierungsrat genehmigt
- Juristische Beratung und Kommissionsbegleitung erfolgen weisungsfrei
- Parlamentarische Untersuchungen unabhängig von der Verwaltung
- Personalentscheide beim Büro KR, nicht beim Regierungsrat
- Erfordert Anpassung Organisationsgesetz und Geschäftsordnung KR

6.2. Charakterisierung

Beim Trennmodell verfügt das kantonale Parlament über einen eigenen Parlamentsdienst. Dieser ist dem Parlament sowohl fachlich als auch administrativ unterstellt. Der Leiter der Parlamentsdienste wird vom Kantonsrat gewählt, verfügt über ein eigenes Budget und einen eigenen Mitarbeiterstab.⁴³

Während dem Parlamentsdienst die Unterstützung des Kantonsrates obliegt, ist die Staatskanzlei für die Unterstützung des Regierungsrates verantwortlich. Die beiden Organe sind da-

⁴³ Vgl. Kohlbrenner, S. 231.

mit hinsichtlich ihrer Aufgaben und Funktionen vollkommen getrennt. Der Parlamentsdienst ist von Regierung und Verwaltung vollkommen unabhängig.

Das Trennmodell herrscht in den grösseren Kantonen vor, so in den Kantonen Aargau, Bern⁴⁴ und Zürich.⁴⁵ Es findet sich sodann in den Kantonen Basel-Stadt, Freiburg,⁴⁶ Genf, Neuenburg, Tessin,⁴⁷ Waadt⁴⁸ und Wallis⁴⁹.

6.3. Einordnung

Beim Trennmodell handelt es sich um eine neue Entwicklung. Bis zum Ende des 20. Jahrhunderts herrschten das Kooperations- und das Mischmodell vor.⁵⁰ Die kantonalen Parlamente wurden mithin von der Staatskanzlei unterstützt. Ende der 1990er-Jahre wiesen einige Kantone ihren Parlamenten zusätzliche Aufgaben zu, so bei der Planung und der interkantonalen Zusammenarbeit.⁵¹ Dies führte bei den einzelnen Ratsmitgliedern zu einem Mehraufwand, ebenso bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht. Vor diesem Hintergrund entschloss sich 1996 Zürich als erster Kanton zur Einführung eines Trennmodells.⁵² Andere Kantone folgten diesem Modell im Zug von teilweise umfassenden Parlamentsreformen.⁵³ Der Bund verfügte in der Sache bereits zuvor über ein Trennmodell; verrechtlicht und konsequent verwirklicht hat der Bund dieses allerdings **erst** nach Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1999.⁵⁴

6.4. Hintergründe

Die Einführung eines Trennmodells beruhte oft auf festgestellten Mängeln des bisherigen Modells. So gelangte im Kanton Bern eine parlamentarische Untersuchungskommission zum Schluss, dass eine Kommission Regierungsvorlagen zu wenig kritisch überprüfen konnte, da sie hierfür nicht über die notwendigen verwaltungsunabhängigen Ressourcen verfügte.⁵⁵ In der Folge erhielt das Ratssekretariat einen eigenen Rechtsdienst, und der Parlamentsdienst gewann stark an Unabhängigkeit.

Das Zürcher Trennmodell geht auf einen Bürobeschluss zurück. Diesem ging ein Konflikt zwischen dem Regierungsrat und der Geschäftsprüfungskommission voraus.⁵⁶ Die Geschäftsprüfungskommission beauftragte den seinerzeitigen Leiter des Parlamentsdienstes mit rechtli-

⁴⁴ Hierzu *Nuspliger/Mäder*, S. 540. Zur Vorgeschichte *Kohlbrener*, S. 248 ff.

⁴⁵ *Gander*, Oberaufsicht, S. 232 (Stand 2017), auch zum Folgenden. Zur Terminologie vorn Fn. 11.

⁴⁶ Ein «eigenes Sekretariat» fordert bereits Art. 97 Satz 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SR 131.219). Zu den Hintergründen *Gander*, Kantonale Berichte, S. 135 f.

⁴⁷ Die Parlamentsdienste sind dem Präsidium direkt unterstellt; Art. 148 Abs. 2 des Gesetzes über den Grossen Rat vom 24. Februar 2015 (*Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con Consiglio di Stato*, LGC, RL 171.100). Der Rechtsberater des Parlaments ist autonom und unabhängig; Art. 150 Abs. 2 LGC.

⁴⁸ «Eigenen Dienste» fordert bereits Art. 98 Satz 1 der Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 (SR 131.231).

⁴⁹ Einen «unabhängigen Parlamentsdienst» fordert bereits Art. 45 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 2007 (SR 131.232).

⁵⁰ *Kohlbrener*, S. 288 f., auch zum Folgenden.

⁵¹ Vgl. *Lienhard et al.*, S. 30 f.

⁵² Vgl. *Nuspliger/Mäder*, S. 536 (Einführung im Jahr 1996).

⁵³ Vgl. *Lienhard et al.*, S. 30 ff.

⁵⁴ Vgl. zu den Parlamentsdiensten Art. 155 BV sowie Art. 64 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10).

⁵⁵ *Gander*, Kantonale Berichte, S. 12, mit Hinweisen.

⁵⁶ *Kohlbrener*, S. 257, auch zum Folgenden.

chen Abklärungen. Der Vorgesetzte des Leiters, der Staatsschreiber, versuchte in der Folge, auf diese Abklärungen Einfluss zu nehmen. Das Parlament erfuhr davon. Folge davon war der erwähnte Beschluss, mit dem der Parlamentsdienst vollständig aus der Staatskanzlei herausgelöst wurde.

Kantone, die ihre Parlamentsdienste in einem Trennmodell verselbstständigt haben, strebten bislang soweit ersichtlich keine Rückkehr zum früheren System an.⁵⁷ Die damit gemachten Erfahrungen wurden vielmehr als positiv beschrieben. Eine Berner Studie bilanzierte die Verselbstständigung der Parlamentsdienste wie folgt:⁵⁸

«Ein unabhängiger Parlamentsdienst stärkt das Parlament, indem er einerseits das Selbstbild des Parlaments in Richtung einer 'vollwertigen', unabhängigen Institution verändert, die gegenüber Regierung und Verwaltung auf **Augenhöhe** auftreten kann. Positiv beurteilt werden auch die **bessere Ressourcenausstattung** für Unterstützungsleistungen und dadurch die Professionalisierung der erbrachten Dienstleistungen, beispielsweise in Bezug auf die Unterstützung durch die Kommissionssekretariate, die juristische und wissenschaftliche Unterstützung der Parlamentsdienste sowie auch eine verbesserte interne Kommunikation. Zum letzten Punkt gehört auch die Durchführung von Einführungsveranstaltungen für neue Ratsmitglieder sowie für die Übernahme bestimmter Funktionen wie z.B. diejenige des Ratspräsidiums. Negativ zu Buche schlagende Faktoren sind kaum auszumachen bzw. sind eher vorläufiger Natur.»

6.5. Kosten und Effizienz

Das Trennmodell heisst nicht, dass es zwischen der Unterstützung von Parlament und Regierung eine hermetische Grenze gäbe. So kann das Parlament auch beim Trennmodell auf Dienste der Verwaltung zurückgreifen.⁵⁹ Der Parlamentsdienst muss damit nicht alles Wissen aus sich selbst heraus generieren. Bei den Kantonen mit Trennmodellen fällt vielmehr auf, dass die Parlamentsdienste zahlreiche Leistungen von der Verwaltung beziehen oder sich die Erbringung von Dienstleistungen mit der Staatskanzlei teilen.⁶⁰ Dies führte soweit ersichtlich zu keinen Problemen hinsichtlich der unabhängigen Arbeit der Parlamentsdienste. Beim Beizug der Verwaltung könnten sich allenfalls dann Schwierigkeiten ergeben, wenn höhere Verwaltungsbeamte die Arbeit einer Kommission primär aus politischer Warte beurteilen.⁶¹

Beim Vergleich der Kosten der Modelle ist sodann zu berücksichtigen, dass durch eine Trennung der Stabsstellen mitunter Ressourcen eingespart werden können. So kann die Konzentration von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung an einer Stelle zu mehr Effizienz führen. Diese Problematik wird zum Schluss dieses Arbeitspapiers erörtert.⁶²

⁵⁷ Vgl. Lienhard *et al.*, S. 122, mit Hinweisen.

⁵⁸ Lienhard *et al.*, S. 122 f., ohne Hervorhebungen im Original.

⁵⁹ Von Wyss, S. 63 f., mit Hinweis auf Art. 155 BV.

⁶⁰ Lienhard *et al.*, S. 118.

⁶¹ Lüthi, Spannungsfeld, S. 371 f.

⁶² Hinten S. 31 f.

6.6. Ausgewählte Trennmodelle

Aus den verschiedenen Prototypen für Trennmodelle wurden für das vorliegende Arbeitspapier die Kantone Basel-Stadt und Solothurn ausgewählt. Sie erscheinen aufgrund ihrer Organisation und ihrer Grösse am ehesten mit dem Kanton Zug vergleichbar.

Anmerkung: Bei meinen bisherigen Recherchen konnte ich noch keine Gesetzesbestimmung finden, die explizit eine Unabhängigkeit der Parlamentsdienste im eigentlichen Sinn statuieren würde. Das hat mich erstaunt. So wird z.B. bei der eidgenössischen Finanzkontrolle die Unabhängigkeit ausdrücklich im Gesetz statuiert.⁶³

Bei der Anhörung Sachverständiger könnte es sich lohnen, zu fragen, weshalb der kantonale Gesetzgeber auf eine ausdrückliche Regelung verzichte. Möglicherweise ergab sich die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste aus der systematischen Stellung der jeweiligen Bestimmungen, so dass sie wie beim Grundsatz der Gewaltenteilung in der Bundesverfassung gleichsam hinter den Bestimmungen aufscheint. Oder sie wurde ähnlich wie bei den eidgenössischen Parlamentsdiensten als derart selbstverständlich angesehen, dass sie nicht eigens kodifiziert wurde. Falls sich die Kommission für ein Trennmodell entscheiden wollte, wäre es aus meiner Sicht vor diesem Hintergrund sinnvoll, die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste auf Gesetzesstufe zu normieren.

a) Basel-Stadt

Im Vergleich zum Kanton Zug ist der Kanton Basel-Stadt ein Stadtkanton mit den zwei benachbarten Gemeinden Riehen und Bettingen. Ansonsten ist der Kanton zureichend mit Zug vergleichbar. So ist sein Parlament, der Grosse Rat, ungefähr gleich gross wie jenes von Zug. Der Kanton hat zwar mehr Einwohner, dafür weniger Fläche. Bei der Staatsorganisation gibt es keine grundlegenden Unterschiede. Vor diesem Hintergrund bietet sich der Kanton Basel-Stadt als Prototyp grundsätzlich an.

Der Kanton Basel-Stadt hat einen von der übrigen Staatsverwaltung unabhängigen Parlamentsdienst im Jahr 2004 eingeführt.⁶⁴ Der Dienst ist dem Büro des Grossen Rats unterstellt und befolgt dessen Weisungen.⁶⁵

Der Parlamentsdienst unterstützt den Grossen Rat, das Ratsbüro und die Kommissionen und erledigt die administrativen, juristischen und organisatorischen Aufgaben.⁶⁶ Die Parlamentsdienste sind in einen Ratsdienst und einen Bereich Kommissionen unterteilt.⁶⁷ Ersterer ist für die Vorbereitung und Abarbeitung der Plenumsitzungen zuständig, ebenso für die Geschäfts-

⁶³ Art. 1 Abs. 2 Satz 1 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (SR 614.0).

⁶⁴ Vgl. § 19 Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (GO BS, SG 152.100). Die erwähnte Norm löste eine praktisch gleich lautende Bestimmung aus dem Vorgängererlass ab, wo noch von einem «verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienst» die Rede war; vgl. S. 44 des Berichts der Spezialkommission für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung vom 30. Mai 2006 über die Totalrevision des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) und der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB), Geschäft Nr. 06.5165.02, abrufbar auf <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100212/000000212640.pdf> (zuletzt besucht am 5. Oktober 2026). Vgl. auch Gander, Kantonale Berichte, S. 191 f.

⁶⁵ § 19 Abs. 2 GO BS; im selben Sinn § 3 Abs. 1 des Reglements über Organisation und Aufgaben des Parlamentsdienstes vom 7. Juni 2023 (R OPD BS, SG 152.400). Vgl. hierzu Thomas Dähler in ders. (Hrsg.), Praxiskommentar zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, 2. Aufl. 2024, § 19 Rz. [einschlägige Randziffer wäre ggf. nach Erheblicherklärung zu konsultieren].

⁶⁶ § 1 Abs. 1 R OPD BS.

⁶⁷ Vgl. <https://grosserrat.bs.ch/ratsbetrieb/parlamentsdienst> (zuletzt besucht am 5. Oktober 2026), auch zum Folgenden.

und Terminkontrolle sowie die Administration der Sitzungsgelder. Letzterer umfasst die Kommissionssekretariate und die Protokollführung.⁶⁸

Der Kanton Basel-Stadt hat das Trennmodell konsequent verwirklicht. Die Verselbständigung des Parlamentsdienstes umfasst zunächst die Hoheit über Leitung und Personal. So wird der Leiter des Parlamentsdiensts vom Parlament gewählt.⁶⁹ Dies unterstreicht die Verwaltungsunabhängigkeit des Parlamentsdienstes **sowie** die Bedeutung der damit verbundenen Dienstleistungen.⁷⁰

Der Leiter des Parlamentsdienstes stellt seine Mitarbeitenden an, wobei deren Anstellung vom Ratsbüro genehmigt werden muss.⁷¹ Stellenbeschrieb,⁷² Pflichtenheft und Einreihung⁷³ der Mitarbeitenden müssen ebenfalls vom Ratsbüro genehmigt werden. Dieses ist auch für personalrechtliche Massnahmen zuständig.⁷⁴

Die Verselbständigung des Parlamentsdienstes beinhaltet sodann die Budgethoheit. Der Parlamentsdienst erstellt sein Budget selbständig.⁷⁵ Das Budget muss wiederum vom Ratsbüro genehmigt werden.⁷⁶ Das Ratsbüro bereitet das Budget des Parlamentsdienstes zusammen mit dem Budget des Parlaments vor.⁷⁷ Der Regierungsrat muss dieses unverändert in das kantonale Budget übernehmen.

Im Gegensatz zum Kooperationsmodell gibt es beim basel-städtischen Trennmodell damit keinerlei personelle oder institutionelle Verbindung zur Regierung. Der Parlamentsdienst ist organisatorisch, personell und budgetär vielmehr vollumfänglich dem Parlament zugeordnet. Wollte man im Kanton Zug das Trennmodell übernehmen, böte sich der Kanton Basel-Stadt vor diesem Hintergrund als Prototyp grundsätzlich an.

Bei einer Übernahme wäre allerdings zu beachten, dass Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung im Kanton Basel-Stadt teilweise auseinanderfallen. Während der Leiter des Parlamentsdienstes für seine Mitarbeiter eine Führungsverantwortung trägt, hat er keine selbständige Kompetenz, personalrechtliche Massnahmen zu treffen. Ähnliches gilt hinsichtlich der Anstellung des Personals. Bei einer Anlehnung an das basel-städtische Modell böte sich vor diesem

⁶⁸ Zu den Aufgaben im Einzelnen § 1 Abs. 2 OPD BS. Vgl. für eine umfassende Übersicht für die Dienste, die für ein Parlament erbracht werden können, *Lüthi*, Dienstleistungen, S. 7 ff. Die Autorin unterscheidet dabei zwischen administrativen sowie wissenschaftlich-beratenden Dienstleistungen.

⁶⁹ Die Wahl scheint explizit allein auf untergesetzlicher Stufe verankert zu sein; vgl. § 2 Abs. 1 R OPD BS. § 18 Abs. 2 Bst. g GO BS statuiert demgegenüber allein, dass das Ratsbüro dem Grossen Rat den Leiter des Parlamentsdiensts vorschlägt. Aus letzterer Bestimmung geht die Wahlbefugnis des Parlaments immerhin implizit hervor. Die zuständige parlamentarische Kommission hielt demgegenüber noch fest, dass die Frage, wer die Leitung des Parlamentsdienstes wählt, ins Gesetz gehöre. Vgl. hierzu den Bericht der Spezialkommission (Fn. 64), S. 43.

⁷⁰ *Stöcklin*, S. 18.

⁷¹ § 4 Abs. 3 R OPD BS. Das Reglement ist damit grosszügiger als § 18 Abs. 2 lit. g GO BS, wonach das Ratsbüro die Mitarbeiter des Parlamentsdienstes «wählt». Ob die Praxis dem Reglement oder dem Gesetz folgt, sollte in der Anhörung der kantonalen Sachverständigen geklärt werden.

⁷² § 4 Abs. 2 R OPD BS, auch zum Pflichtenheft.

⁷³ § 4 Abs. 1 Satz 1 R OPD BS; § 18 Abs. 2 lit. i GO BS.

⁷⁴ § 19 Abs. 4 GO BS.

⁷⁵ § 3 Abs. 2 Satz 1 R OAPD BS.

⁷⁶ § 3 Abs. 2 Satz 2 R OAPD BS.

⁷⁷ § 18 Abs. 2 lit. f GO BS, auch zum Folgenden.

Hintergrund eine schlankere Regelung an, in der Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung an einer Stelle gebündelt sind.

b) Solothurn

Der Kanton Solothurn hat rund doppelt so viele Einwohner wie der Kanton Zug und verfügt über eine rund doppelt so grosse Fläche. Die beiden Parlamente sind ungefähr gleich gross. Der Kanton Zug verfügt sodann von der Hauptstadt abgesehen ähnlich [wie der Kanton Solothurn](#) über mehrere grössere Zentren. Vor diesem Hintergrund bietet sich der Kanton Solothurn für einen Vergleich mit dem Kanton Zug grundsätzlich an.

Der Kanton Solothurn verfügte bis vor wenigen Jahren über ein Mischmodell.⁷⁸ Aufgrund einer Parlamentsreform hat der Kanton die Unterstützung von Regierung und Verwaltung im Jahr 2021 auf zwei verschiedene Stellen aufgeteilt. Während die Unterstützung der Regierung durch den Staatsschreiber geschieht,⁷⁹ erfolgt jene von Ratspräsidium, Ratsleitung, Kommissionen, Fraktionen und der einzelnen Ratsmitglieder durch die Parlamentsdienste.⁸⁰ Unterstützung von Regierung und Parlament erfolgen nach dem Gesagten getrennt.

Die Parlamentsdienste werden vom Ratssekretär geleitet.⁸¹ Dieser wird vom Parlament gewählt⁸² und ist dem Kantonsratspräsidium unterstellt.⁸³ Der Ratssekretär erhält seine Aufträge vom Kantonsratspräsidium.⁸⁴ Der Leistungsauftrag der Parlamentsdienste wird ebenfalls vom Ratspräsidium festgelegt.⁸⁵

Die Regelung des Kantons Solothurns erscheint im Vergleich zu jener von Basel-Stadt insgesamt handlicher. So konnten keine Regelungen gefunden werden, aufgrund derer der Leiter der Parlamentsdienste hinsichtlich der Personalführung eingeschränkt wäre. Für Anstellungen scheint er (und nicht das Ratspräsidium) zuständig zu sein; dasselbe dürfte für personalrechtliche Massnahmen gelten. Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung scheinen mithin nicht auseinanderzufallen.

Bei der Betrachtung des Solothurner Modells fällt sodann auf, dass es nicht auf einer vollkommenen Trennung von Regierungs- und Parlamentsunterstützung ausgeht. Vielmehr koordinieren Staatsschreiber und Ratssekretär die Geschäfte von Regierung und Parlament.⁸⁶ Der Ratssekretär kann sodann bei Bedarf in Absprache mit dem Staatsschreiber Personal der Staatskanzlei beiziehen.⁸⁷ Schliesslich kann er für die Protokollführung in den Kommissionen in

⁷⁸ Zum seinerzeitigen Modell *Gander*, Kantonale Berichte, S. 206.

⁷⁹ Vgl. § 11 Abs. 1 lit. a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 7. Februar 1999 (RVOG SO, BGS 122.111), der eine der Funktionen des Staatsschreibers als jene des Stabschefs des Regierungsrats umschreibt.

⁸⁰ § 12 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989 (KRG SO, BGS 121.1).

⁸¹ § 11 Abs. 1 Satz 2 KRG SO.

⁸² § 11 Abs. 1 Satz 1 KRG SO.

⁸³ § 11 Abs. 1 Satz 2 KRG SO. Vgl. hierzu Bericht und Antrag der Ratsleitung an den Kantonsrat von Solothurn vom 10. November 2021 betreffend die Teilrevision des Kantonsratsgesetzes und des Geschäftsreglements des Kantonsrates, RG 0229/2021 [[wäre ggf. nach Erheblicherklärung auszuwerten](#)].

⁸⁴ § 11 Abs. 2 KRG SO.

⁸⁵ § 12 Abs. 3 KRG SO. Falls man Sachverständige aus dem Kanton Solothurn anhören wollte, könnte diese über Pflichtenheft und Leistungsauftrag Auskunft geben.

⁸⁶ § 11 Abs. 1 lit. c RVOG SO; § 16 Abs. 2 des Geschäftsreglements des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991 (GR SO, BGS 121.2).

⁸⁷ § 16 Abs. 1 GR SO.

Ausnahmefällen Mitarbeiter der zuständigen Departemente beiziehen.⁸⁸ Die genannten Regelungen dürften Ressourcen einsparen.

Der Kanton Solothurn bietet sich vor diesem Hintergrund als Prototyp gut an.

6.7. Zwischenfazit

a) Aufgaben und Abgrenzung

Wie sich aus dem Vergleich der beiden Kantone ergibt, hat es der Kanton Zug bei der Einführung eines Trennmodells in der Hand, die «Kunden» des Parlamentsdienstes eigenständig zu definieren. Neben dem Präsidium und dem Büro des Kantonsrates können auch die Kommissionen, die Fraktionen sowie die einzelnen Mitglieder als mögliche Auftraggeber des Parlamentsdienstes definiert werden.

Der Vergleich der Kantone zeigt sodann, dass vom Begriff des «Trennmodells» nicht auf eine abschliessende Auftrennung der Aufgaben geschlossen werden darf. Der Kanton Zug hätte es vielmehr in der Hand, Aufgaben zu definieren, die aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen gemeinsam erbracht werden. Sodann könnte die gemeinsame Nutzung von Strukturen geregelt werden, so z.B. hinsichtlich IT oder Sitzungszimmern. Ebenso kann der Zuger Gesetzgeber seinem Parlamentsdienst den Beizug von Sachverständigen aus der Verwaltung gestatten oder gar vorschreiben. Dadurch können Ressourcen gemeinsam genutzt und Kosten eingespart werden.

Zur Gewährleistung der institutionellen Unabhängigkeit eines Parlamentsdienstes erscheint eine räumliche Trennung von der Staatskanzlei sinnvoll. Auch hier liessen sich Kosten einsparen, indem solche Räumlichkeiten z.B. auch von den parlamentarischen Kommissionen genutzt werden könnten.

b) Führung und Budget

Das Trennmodell bedingt eine unabhängige Führung des Parlamentsdienstes. Der Leiter sollte vom Parlament gewählt werden; der Auswahlprozess und ein allfälliges Vorschlagsrecht könnten z.B. dem Büro des Kantonsrates zugestanden werden.

Das Budget des Parlamentsdienstes muss vom Kantonsrat bestimmt werden können. Es spricht dabei nichts dagegen, externe Dienstleistungen einzukaufen, z.B. im Rahmen der IT. Wie viel Personal für ein funktionierendes Trennmodell erforderlich ist, hängt u.a. davon ab, welche Ressourcen von Parlamentsdiensten und Staatskanzlei gemeinsam genutzt werden.

c) Risiken und Übergang

Die Einführung eines Trennmodells würde eine grundlegende Abkehr vom bisherigen Kooperationsmodell bedeuten. Personen, die bislang sowohl für die Regierung als auch das Parlament gearbeitet haben, müssten sich u.U. entscheiden, ob sie bei den neuen Parlamentsdiensten oder am bisherigen Ort weiterarbeiten wollen. Auch könnte es einzelnen Stellen innerhalb der Verwaltung anfänglich schwerfallen, bei Anfragen aus dem Parlamentsdienst umfassend Auskunft zu geben, da sich Teile der Verwaltung womöglich an das bisherige Modell gewöhnt haben. Indem Kosten, die bislang allenfalls nur versteckt auftraten, transparent würden, könnte der Einführung eines Trennmodells politischer Widerstand erwachsen.

⁸⁸ § 17 Abs. 2 GR SO.

Die Unabhängigkeit des Parlamentsbetriebs könnte im Sinne von Übergangsmassnahmen auch unter dem bisherigen Kooperationsmodell verstärkt werden. So wäre es z.B. denkbar, einzelne Kommissionen mit eigenständigen Sekretariaten auszustatten.⁸⁹ Ebenso könnte die personelle Unabhängigkeit des Landschreibers verstärkt werden. Bei solchen provisorischen Massnahmen sollte allerdings beachtet werden, dass dadurch nicht ein Mischmodell verfestigt wird, das bei einer Reform gleichsam auf halbem Weg stehen bleibt.

⁸⁹ Als **Vorbild** könnte das Mischmodell des Kantons Appenzell Ausserrhoden herangezogen werden. Dort verfügt die Staatswirtschaftskommission als einzige parlamentarische Kommission über ein verwaltungsunabhängiges Sekretariat; *Gander*, Kantonale Berichte, S. 58.

7. [Geplantes] / [verworfenes] Mischmodell

7.1. Auf einen Blick

Anmerkung: Die nachfolgende Übersicht stammt von Herrn Kantonsrat Michael Felber.

MODELL B · SUBSIDIÄRE ALTERNATIVE

Mischmodell

Funktionale Trennung und budgetmässige Unabhängigkeit bei administrativer Zuordnung zur Staatskanzlei

GRUNDPRINZIP

Der parlamentarische Dienst verbleibt administrativ in der Staatskanzlei, wird aber fachlich und budgetär abgeschirmt. Die parlamentarischen Mitarbeitenden sind in ihrer fachlichen Tätigkeit weisungsfrei gegenüber der Exekutive und unterstehen in Sachfragen ausschliesslich dem Büro des Kantonsrates.

FÜHRUNG & WAHL

- Fachliche Leitung durch Ratssekretär/in oder parlamentarische/n Dienstleiter/in
- Vorschlagsrecht beim Büro KR; Anstellung ggf. noch durch Regierungsrat (je nach Ausgestaltung)
- Fachliche Weisungsfreiheit gegenüber Staatskanzlei und Regierung in parlamentarischen Angelegenheiten
- Administrativer Einbezug in Staatskanzlei-Strukturen bleibt bestehen

BUDGET & PERSONAL

- Eigenständige Budgetlinie für den parlamentarischen Dienst im Voranschlag
- Genehmigung oder Mitsprache durch das Büro KR
- Personalentscheide: Büro KR hat Mitsprache, administrativer Rahmen bei Staatskanzlei
- Gemeinsame Infrastrukturnutzung (IT, Räume) ohne separaten Aufbau

SCHUTZINSTRUMENTE

- Gesetzlich verankerte Weisungsfreiheit in Sachfragen (Org.-Gesetz oder GO KR)
- Berichterstattungspflicht ausschliesslich an Büro KR in Fachfragen
- Getrennte Aktenhaltung für parlamentarische Geschäfte
- Offenlegungspflicht bei Interessenkonflikten
- Überprüfungsklausel: periodische Evaluation, ob Mischmodell genügt

GRENZEN DES MISCHMODELLS

- Struktureller Loyalitätskonflikt bei Personalentscheiden bleibt teilweise bestehen
- Weisungsfreiheit in der Praxis schwer durchzusetzen ohne vollständige Institutionalisierung
- Glaubwürdigkeit der Oberaufsicht nach aussen weniger klar sichtbar
- Taugt als Übergangslösung, weniger als Dauerlösung

SCHWEIZER REFERENZBEISPIELE

St. Gallen: unabhängige Organisationseinheit, aber administrativ der Staatskanzlei zugeordnet (Geschäftsreglement KR SG). Luzern, Aargau: ähnliche Varianten.

UNTERSCHIEDE ZUM HEUTIGEN KOOPERATIONSMODELL (KANTON ZUG)

- Explizite gesetzliche Weisungsfreiheit in parlamentarischen Sachfragen (neu)
- Eigenständige Budgetlinie mit Mitsprache des Büros KR (neu)
- Berichterstattung an Büro KR in Fachfragen statt nur an Landschreiber/in (neu)
- Getrennte Aktenhaltung für parlamentarische Geschäfte (neu)
- Administrative Zuordnung zur Staatskanzlei bleibt bestehen (wie heute)
- Kommissionierung: formal weisungsfrei, administrativ aber noch in Staatskanzlei eingebettet (Übergangscharakter)
- Keine eigene Personalhoheit des Büros KR (wie heute)
- Landschreiber/in bleibt administrativ zuständig (wie heute)

7.2. Charakterisierung

Bei den gemischten Modellen ist der Parlamentsdienst fachlich dem Parlament unterstellt.⁹⁰ Der Parlamentsdienst verfügt über eine eigene, vom Parlament gewählte Leitung. Er verfügt allerdings in der Regel nicht über ein eigenständiges Budget. Zudem ist der Parlamentsdienst

⁹⁰ Vgl. Kohlbrenner, S. 232, auch zum Folgenden (wobei die Autorin das Trennmodell als «administratives Kooperationsmodell» bezeichnet).

administrativ der Staatskanzlei oder der Regierung zugeordnet. Er ist damit Teil der Verwaltung. Seine Unabhängigkeit ist folglich eine beschränkte.

Mischmodelle bewegen sich nach dem Gesagten auf einer Skala zwischen dem Kooperations- und dem Trennmodell. Sie finden sich in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden,⁹¹ Glarus,⁹² Graubünden,⁹³ Jura,⁹⁴ Luzern,⁹⁵ Nidwalden, Obwalden,⁹⁶ Schaffhausen, St. Gallen und Uri.⁹⁷

7.3. Ausgewählte Mischmodelle

Aufgrund der vergleichbaren Einwohnerzahlen werden nachfolgend zunächst die Modelle der Kantone Nidwalden, Uri und Schaffhausen näher beleuchtet. Der von der Motion erwähnte Prototyp des Kantons St. Gallen wird zum Schluss erörtert.

a) Nidwalden

Der Kanton Nidwalden weist ungefähr dieselbe Fläche wie der Kanton Zug auf. Seine Einwohnerzahl beträgt im Vergleich indessen nur ein Drittel. Nidwalden ist verglichen mit Zug sodann ländlicher und gebirgiger. Sein Parlament, der Landrat, ist nur unwesentlich kleiner als der Zuger Kantonsrat. Vor diesem Hintergrund ist der Kanton Nidwalden für einen Vergleich grundsätzlich geeignet.

Im Kanton Nidwalden ist genauso wie im Kanton Zug die Staatskanzlei die gemeinsame Stabsstelle beider Gewalten.⁹⁸ Sie wird vom Landschreiber geleitet.⁹⁹ Dieser wird vom Regierungsrat ernannt.¹⁰⁰

Im Gegensatz zum Kanton Zug ist in Nidwalden diejenige Stelle, die das Parlament unterstützt, innerhalb der Staatskanzlei verselbständigt. Das Landratssekretariat unterstützt das Landratspräsidium, das Landratsbüro, die landrätlichen Kommissionen, deren Präsidien sowie die Landratsmitglieder.¹⁰¹ Dem Landratssekretariat obliegt unter anderem die Protokoll-

⁹¹ Zu den Hintergründen *Kohlbreuner*, S. 235 ff.

⁹² Das Ratssekretariat ist fachlich dem Büro und dem Präsidenten des Landrates unterstellt, administrativ dem Ratsschreiber; Art. 62a Abs. 1 der Landratsverordnung vom 13. April 1994 (LRV, GS II A/2/3). Zu den Hintergründen *Gander*, Kantonale Berichte, S. 142.

⁹³ In Graubünden ist das Ratssekretariat zwar eine Abteilung der Standeskanzlei, andererseits fachlich den Organen des Grossen Rates unterstellt; Art. 32 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 8. Dezember 2005 (BR 170.140).

⁹⁴ Vgl. *Gander*, Kantonale Berichte, S. 198 f.

⁹⁵ Zur Entwicklung des Luzerner Modells *Gander*, Kantonale Berichte, S. 65 f.

⁹⁶ Das Ratssekretariat ist der Staatskanzlei zwar administrativ zugeordnet. Gleichzeitig ist es hinsichtlich der Ausübung seiner unterstützenden Tätigkeiten für den Kantonsrat unabhängig von Regierung und Staatsverwaltung unmittelbar dem Kantonsrat und seinen Ratsorganen verantwortlich; Art. 50 Abs. 3 des Kantonsratsgesetzes vom 21. April 2005 (GDB 132.1). Im Jahr 2009 wurde die Personalunion zwischen Ratssekretär und Landschreiber aufgehoben; *Gander*, Kantonale Berichte, S. 96.

⁹⁷ *Gander*, Oberaufsicht, S. 232 (Stand 2017), wobei der Autor das Mischmodell als «administratives Kooperationsmodell» bezeichnet (im selben Sinn wie schon erwähnt *Kohlbreuner*, S. 232). Luzern wird in diesem Arbeitspapier bei den Mischmodellen eingeordnet. Luzern verfügt über einen eigenen Leiter des Parlamentsdienstes. Der Parlamentsdienst ist administrativ der Staatskanzlei zugeordnet, fachlich demgegenüber dem Kantonsrat unterstellt. Die Organisation des Kantons Basel-Landschaft beruht demgegenüber auf dem Kooperationsmodell. Zu den Unterschieden in der Terminologie vorn Fn. 11.

⁹⁸ Art. 26 Abs. 1 des Landratsgesetzes vom 4. Februar 1998 (LRG NW, NG 151.1).

⁹⁹ Art. 26 Abs. 2 LRG NW.

¹⁰⁰ Art. 11 Abs. 2 Satz 1 des Personalgesetzes vom 3. Juni 1998 (PG NW, NG 165.1).

¹⁰¹ Art. 27 Abs. 1 LRG NW.

führung, die Information der Öffentlichkeit, die Erteilung von Rechtsauskünften an die landrätlichen Kommissionen sowie die Führung von Sekretariatsarbeiten für den Landrat und dessen Kommissionen.¹⁰²

Das Landratssekretariat wird vom Landratssekretär geleitet.¹⁰³ Dieser wird vom Landrat gewählt.¹⁰⁴ Dem Landratssekretär steht für die Administration des Landratssekretariats das erforderliche Personal zur Verfügung.¹⁰⁵

Der Landratssekretär ist bezüglich der Geschäfte des Landrates, des Landratsbüros und der landrätlichen Kommissionen den Weisungen des Landrates, des Landratspräsidiums oder des Kommissionspräsidiums unterstellt.¹⁰⁶ Dem Landschreiber ist er allein in administrativer Hinsicht unterstellt. Das Landratssekretariat wird damit als Parlamentsdienst inhaltlich vom Parlament geführt. Der Verbund mit der erwähnten administrativen Unterstellung unter den Landschreiber führt zu einem Mischmodell.¹⁰⁷

Das Nidwaldner Mischmodell erscheint als gut ausbalanciert. Während der Landschreiber von der Regierung ernannt wird, wird der Landratssekretär vom Landrat gewählt. Auch wenn Letzterer administrativ dem Landschreiber unterstellt ist, dürfte die Wahl durch das Parlament zu einer gewissen Unabhängigkeit beitragen. Vor diesem Hintergrund böte sich der Kanton Nidwalden als Prototyp grundsätzlich gut an.

b) Uri

Der Kanton Uri verfügt im Vergleich zum Kanton Zug über deutlich weniger Einwohner, dafür über umso mehr Fläche. Das Urner Parlament, der Landrat, ist im Vergleich zum Zuger Parlament nur unwesentlich kleiner.

Im Kanton Uri wählt der Landrat auf Antrag der Ratsleitung das Ratssekretariat.¹⁰⁸ Dieses steht ausschliesslich dem Landrat, der Ratsleitung, dem Landratspräsidium und den Kommissionen zur Verfügung.

Das Ratssekretariat wird vom Landratspräsidium beaufsichtigt.¹⁰⁹ Es ist diesem fachlich unterstellt.¹¹⁰ Der Voranschlag für das Ratssekretariat wird ebenfalls vom Landratspräsidium erstellt.¹¹¹

Die vom Ratssekretariat zu erfüllenden Aufgaben werden von der Ratsleitung bestimmt.¹¹² Das Ratssekretariat ist namentlich für die Protokollführung verantwortlich, ebenso für die Planung der Kommissionssitzungen, die Sekretariatsarbeiten für die Kommissionen sowie die Beratung

¹⁰² Im Einzelnen § 17 Abs. 1 des Landratsreglements vom 16. September 1998 (LRR NW).

¹⁰³ Art. 27 Abs. 2 LRG NW.

¹⁰⁴ Art. 14 Abs. 2 Ziff. 4 LRG NW in Verbindung mit Art. 1 Ziff. 1 des Landratsbeschlusses über die Festlegung der Anstellungsinstanz im Sinne der Personalgesetzgebung vom 21. November 2012 (NG 165.12).

¹⁰⁵ § 18 Abs. 1 LRR NW.

¹⁰⁶ Art. 27 Abs. 3 LRG NW, auch zum Folgenden.

¹⁰⁷ Zu den Hintergründen des Modells *Trippel*, S. 32 f.

¹⁰⁸ Art. 62 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landrats vom 4. April 2012 (GO UR, RB 2.3121), auch zum Folgenden.

¹⁰⁹ Art. 19 Abs. 1 lit. k GO UR.

¹¹⁰ Art. 62 Abs. 3 Satz 1 GO UR. Zu den Hintergründen *Gander*, Kantonale Berichte, S. 164.

¹¹¹ Art. 19 Abs. 1 lit. l GO UR.

¹¹² Art. 63 Abs. 1 GO UR.

von Landrat, Ratsleitung und **Landratspräsidium** in Rechts- und Verfahrensfragen.¹¹³ Administrative Sekretariatsarbeiten des Landrats können auch von der Standeskanzlei besorgt werden, soweit diese Arbeiten nicht dem Ratssekretariat obliegen.¹¹⁴

Das Ratssekretariat ist administrativ der Staatskanzlei (der «Standeskanzlei») angegliedert.¹¹⁵ Die Standeskanzlei wird von einem Vorsteher geführt, der auch als Kanzleidirektor bezeichnet wird. Letzterer wird auf Antrag des Regierungsrats vom Landrat gewählt.¹¹⁶ Bei der Einführung des Modells hielt der seinerzeitige Kanzleidirektor fest, das Ratssekretariat arbeite mit ihm eng zusammen, um das administrative Bindeglied zwischen Regierung und Landrat herzustellen.¹¹⁷ Ob diese Zusammenarbeit heute immer noch so eng gepflegt wird, wäre in der Befragung von Sachverständigen zu klären.

Das Urner Modell erscheint vor diesem Hintergrund differenziert und ausgewogen. Zweckbindung, Wahlverfahren und Aufsicht führen zu einer beträchtlichen Unabhängigkeit des Ratssekretariats. Das Ratssekretariat ist der Standeskanzlei allein administrativ angegliedert. Vor diesem Hintergrund bietet sich das Modell des Kantons Uri als Prototyp gut an.

c) Schaffhausen

Der Kanton Schaffhausen ist flächenmässig grösser als der Kanton Zug, von der Einwohneranzahl her etwas kleiner. Regierung und Parlament des Kantons Schaffhausen sind im Vergleich zum Kanton Zug etwas kleiner. Insgesamt scheinen die Kantone relativ gut miteinander vergleichbar.

Der Schaffhauser Kantonsrat verfügt über ein Ratssekretariat. Dieses ist für Protokollführung, Korrespondenz und Ausfertigung der Beschlüsse des Kantonsrates verantwortlich.¹¹⁸ Ihm obliegt sodann die Protokollführung der Kommissionen.¹¹⁹ Ebenso obliegt dem Ratssekretariat die Rechtsberatung des Präsidiums, der Geschäftsleitung, der Fraktionspräsidien sowie bei Bedarf der Kommissionsvorsitzenden des Kantonsrates.¹²⁰ Schliesslich nimmt es verschiedene weitere Aufgaben wahr, so die Entgegennahme parlamentarischer Vorstösse¹²¹ und die Auszahlung von Spesen.¹²²

Das Ratssekretariat wird vom Ratssekretär geleitet. Dieser wird vom Kantonsrat gewählt.¹²³ Der Ratssekretär ist dem Präsidenten des Kantonsrates unterstellt.¹²⁴ Sein Pflichtenheft wird

¹¹³ Im Einzelnen Art. 63 Abs. 2 GO UR.

¹¹⁴ Art. 65 GO UR.

¹¹⁵ Art. 62 Abs. 3 Satz 2 GO UR. Vgl. auch die tabellarische Übersicht auf <https://app.kantonsparlamente.ch/?lan=d&sel=k032&mode=kw> (zuletzt besucht am 5. Oktober 2026).

¹¹⁶ Art. 9 der Personalverordnung vom 15. Dezember 1999 (PV, RB 2.4211).

¹¹⁷ Huber, S. 30.

¹¹⁸ § 17 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen vom 20. Dezember 1999 (GO SH, SHR 171.110).

¹¹⁹ § 15 Abs. 1 Satz 1 GO SH.

¹²⁰ § 22 Abs. 2 GO SH.

¹²¹ § 67 Abs. 4 und § 75 Abs. 2 GO SH.

¹²² § 83 Abs. 1 GO SH.

¹²³ Art. 19 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Kantonsrat vom 20. Mai 1996 (KRG SH, SHR 171.100).

¹²⁴ Art. 19 Abs. 1 Satz 2 KRG SH, auch zum Folgenden.

vom Ratsbüro erarbeitet. Letzteres legt auch seine Besoldung fest, wobei es sich dabei mit dem Regierungsrat abspricht.¹²⁵

Das Ratssekretariat ist der Staatskanzlei angegliedert.¹²⁶ Die Staatskanzlei wird vom Staats-schreiber geleitet.¹²⁷ Der [Staatsschreiber](#) wiederum wird vom Regierungsrat gewählt.¹²⁸

Kanzlei-, Weibel-, Archiv- und weitere administrative Aufgaben für den Kantonsrat werden nach Absprache zwischen Ratsbüro und Regierungsrat von der Staatskanzlei und der Verwaltung wahrgenommen.¹²⁹ Diese Regelung sticht unter den Mischmodellen heraus. Intuitiv würde man erwarten, dass die genannten Aufgaben dem Ratssekretariat angegliedert wären.

Auffällig ist sodann, dass vom Ratssekretariat zu erfüllende Aufgaben auch von der Staatskanzlei bzw. der Verwaltung wahrgenommen werden können. So kann z.B. die Protokollführung für eine Kommission ausnahmsweise einem Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung oder einer aussenstehenden Person übertragen werden.¹³⁰ Ebenso kann die Rechtsberatung des Präsidiums, der Geschäftsleitung oder der Fraktionspräsidien auch durch den Staatsschreiber erfolgen.¹³¹ Einerseits dürften diese Regelungen zur Einsparung von Kosten führen. Auf der anderen Seite könnte das Ratssekretariat so an eigenem Profil verlieren.

Das Schaffhauser Mischmodell eignet sich vor diesem Hintergrund zwar grundsätzlich gut als Prototyp. Gleichzeitig wäre bei einer Anlehnung zu bedenken, dass das Ratssekretariat im Vergleich zu anderen Kantonen über eine weniger unabhängige Stellung verfügt.

d) **St. Gallen**

Der Kanton St. Gallen ist im Vergleich zum Kanton Zug rund vier Mal so gross. Auch verfügt er über deutlich mehr Einwohner. Insofern ist er für einen Vergleich mit Zug daher nur teilweise geeignet. Gleichzeitig weist der Kanton Besonderheiten auf, die ihn für einen Vergleich interessant machen. Er wird deshalb nachfolgend erörtert.

Die Staatskanzlei ist gleichzeitig [Stabsstelle](#) von Regierung und Kantonsrat.¹³² Sie ist einerseits der Regierung unterstellt, in Angelegenheiten des Kantonsrates andererseits dessen Präsidium.¹³³ Die Staatskanzlei wird vom Staatssekretär geleitet.¹³⁴ Dieser gehört der Regierung mit beratender Stimme an.¹³⁵ Er wird auf Antrag von der Regierung vom Kantonsrat auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt.¹³⁶

¹²⁵ § 83a GO SH.

¹²⁶ Art. 19 Abs. 3 Satz 1 KRG SH.

¹²⁷ Art. 26 Abs. 1 des Organisationsgesetzes vom 18. Februar 1985 (OG SH, SHR 172.100).

¹²⁸ Vgl. Art. 8 Abs. 1 des Personalgesetzes vom 3. Mai 2004 (PG SH, SHR 180.100).

¹²⁹ Art. 19 Abs. 3 KRG SH; § 23 Abs. 1 GO SH.

¹³⁰ § 15 Abs. 1 Satz 2 GO SH.

¹³¹ § 22 Abs. 2 GO SH.

¹³² Art. 32 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994 (StVG SG, sGS 140.1).

¹³³ Art. 32 Abs. 2 StVG SG.

¹³⁴ Art. 20 Abs. 1 lit. d StVG SG.

¹³⁵ Art. 13 [Abs. 1](#) StVG SG.

¹³⁶ Art. 64 Bst. d in Verbindung mit Art. 59 Abs. 1 Bst. d der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (SR 131.225).

Die Parlamentsdienste bilden innerhalb der Staatsverwaltung eine eigenständige Organisationseinheit.¹³⁷ Sie sind der Staatskanzlei allein administrativ zugeordnet.¹³⁸ Den Parlamentsdiensten obliegt die Geschäfts- und Protokollführung für das Präsidium des Kantonsrates sowie die Kommissionen, die Erteilung von Verfahrens-, Rechts- und Sachauskünften an die Organe und Mitglieder des Kantonsrates, die Zustellung der Beratungsunterlagen sowie die Information der Öffentlichkeit.¹³⁹

Die Parlamentsdienste umfassen den Ratsdienst und den parlamentarischen Kommissionsdienst.¹⁴⁰ Der Ratsdienst handelt nach Weisung sowie unter Aufsicht des Kantonsratspräsidiums.¹⁴¹ Die Parlamentsdienste sind dem ihnen vorgesetzten Organ des Kantonsrates unmittelbar verantwortlich.¹⁴²

Der Leiter des Parlamentsdienstes ist Generalsekretär des Kantonsrates.¹⁴³ Er wird vom Präsidium auf Antrag des Staatssekretärs gewählt.¹⁴⁴ Die Wahl muss durch den Kantonsrat genehmigt werden.¹⁴⁵ Der Generalsekretär führt unter Aufsicht des Präsidiums und nach dessen Weisungen die Parlamentsdienste. Er ist dem Präsidenten unterstellt.¹⁴⁶ Er steht dem Kantonsrat unmittelbar zur Verfügung und steht dem Präsidenten in der Amtsführung zur Seite.¹⁴⁷

Dem Generalsekretär kommt nach dem Gesagten eine eigenständige Stellung zu. Auch erscheinen die von ihm geleiteten Parlamentsdienste als stark verselbständigt. Innerhalb der Mischmodelle scheinen die Parlamentsdienste beim St. Galler Modell über die ausgeprägteste Eigenständigkeit zu verfügen. Die administrative Zuordnung zur Staatskanzlei dürfte demgegenüber eine eher untergeordnete Rolle zu spielen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, auch St. Gallen als Prototypen heranzuziehen. Bei einem direkten Vergleich müssen allerdings die unterschiedlichen Grössen der Kantone berücksichtigt werden.

7.4. Zwischenfazit

a) Aufgaben und Abgrenzung

Bei den Mischmodellen sind Aufgaben und Funktionen von Parlamentsdienst und Staatskanzlei relativ klar getrennt. Ersterer unterstützt den Kantonsrat, Letztere den Regierungsrat. Der Vergleich der Kantone zeigt, dass sich dabei die «Kunden» des Parlamentsdienstes eigenständig definieren lassen. Naheliegend erscheint eine Unterstützung des Präsidiums, des Büros und der Kommissionen. Inwieweit daneben auch Fraktionen sowie einzelne Ratsmitglieder auf den Parlamentsdienst zurückgreifen können, ist eine Frage der Ressourcen.

¹³⁷ Vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. b StVG SG. Zu den Hintergründen *Gander*, Kantonale Berichte, S. 156.

¹³⁸ Art. 6a Abs. 3 StVG SG.

¹³⁹ Art. 6b Abs. 1 StVG SG.

¹⁴⁰ Art. 6a Abs. 1 StVG SG. Im Einzelnen Art. 45^{ter} und Art. 46^{bis} des Geschäftsreglements des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979 (GeschKR SG, sGS 131.11).

¹⁴¹ Art. 6c Abs. 2 StVG SG.

¹⁴² Art. 6a Abs. 2 StVG SG.

¹⁴³ Art. 7 Abs. 1 Satz 3 Bst. c^{bis} GeschKR SG.

¹⁴⁴ Art. 7 Abs. 1 Satz 1 Bst. c^{bis} GeschKR SG.

¹⁴⁵ Art. 7 Abs. 1 Satz 2 Bst. c^{bis} GeschKR SG.

¹⁴⁶ Art. 45^{bis} Abs. 1 GeschKR SG.

¹⁴⁷ Art. 45^{bis} Abs. 2 lit. a und a^{bis} GeschKR SG.

Da in den Mischmodellen der Parlamentsdienst der Staatskanzlei administrativ zugeordnet ist, bietet sich eine einheitliche Zuordnung zentraler Aufgaben wie z.B. die IT-Infrastruktur an.

Ob die Mischmodelle im Vergleich zum Trennmodell personell weniger Ressourcen in Anspruch nehmen, muss in den Anhörungen geklärt werden.

b) Führung und Budget

Den untersuchten Mischmodellen liegt eine eigenständige Führung des **Parlamentsdienstes** zugrunde. Eine Wahl durch den Kantonsrat erscheint dabei naheliegend. Wird das Vorschlagsrecht z.B. dem Büro eingeräumt, kommt dem Leiter der Parlamentsdienste mehr Unabhängigkeit zu, als wenn das Vorschlagsrecht dem Landschreiber zukommt.

Auch wenn der Parlamentsdienst der Staatskanzlei administrativ zugeordnet ist, sollte bei einem Mischmodell geprüft werden, ob für die Unterstützung des Parlaments ein eigenständiges Budget vorgesehen werden kann. Ein solches Budget kann die Unabhängigkeit des Parlamentsdienstes vergrössern. Gleichzeitig ist dabei anzumerken, dass ein eigenes Budget bei den Mischmodellen eher unüblich zu sein scheint.

Der Personalbestand des Parlamentsdienstes hängt auch davon ab, wie viele Ressourcen gemeinsam genutzt werden und auf welche Ressourcen der Verwaltung der Parlamentsdienst zurückgreifen darf. Auch bei der Einführung eines Mischmodells erscheint es sodann denkbar, Dienstleistungen wie z.B. die IT auszulagern.

c) Risiken und Übergang

Die Einführung eines Mischmodells birgt das Risiko in sich, dass eine Reform auf halbem Weg stehen bleiben könnte. Vertreter des Status quo könnten versuchen, das Kooperationsmodell mit einzelnen Elementen des Mischmodells zu versehen, die Unterstützung des Kantonsrates aber bei der Staatskanzlei zu belassen. Um eine Wiederholung der gescheiterten Reform von 1998 zu vermeiden, erschiene es deshalb sinnvoll, einen Prototypen klar herauszuarbeiten und dabei Varianten soweit als möglich zu vermeiden. Auch erscheint es sinnvoll, die Unterschiede zwischen Kooperations- und Mischmodell klar zu benennen, um so einen **klaren** Wechsel zu ermöglichen.

Wie bei der Einführung eines Trennmodells könnten auch beim Mischmodell einzelne Elemente vorgängig eingeführt werden. Für gewisse Kommissionen liessen sich eigenständige Sekretariate schaffen.

8. Schlussfolgerungen

8.1. Entscheid für das [Trennmodell] / [Mischmodell]

Aufgrund der dargelegten Überlegungen erweist sich das [Trennmodell] / [Mischmodell] als die beste Lösung, um die von der Motion geforderten Ziele zu verwirklichen. Die Kommission befürwortet das Modell aus den folgenden Gründen:

a) [Begründung aus institutioneller Sicht]

Hier werden in der Schlussfassung die Gründe im Vergleich zur Übersicht zu Beginn des Berichts ausführlicher geschildert.

b) Begründung aus Kostenperspektive

Sowohl beim Kooperations- als auch beim Mischmodell können Kosten fallen, die nirgendwo transparent ausgewiesen werden. Wenn z.B. eine Kommission im Mischmodell durch einen Mitarbeiter einer Direktion unterstützt wird, werden die entsprechenden Kosten im Haushalt der jeweiligen Direktion verbucht. Stellt ein Kanton auf ein Trennmodell um, können daraus zwar Mehrkosten entstehen; umgekehrt werden damit bei den Direktionen auch Kosten eingespart.¹⁴⁸

Bei der Berechnung der Kosten sollte sodann berücksichtigt werden, dass die zureichende Wahrnehmung der Oberaufsicht unnötige Kosten vermeiden kann. Weiss z.B. die Verwaltung, dass eine bestimmte parlamentarische Kommission mit einem eigenen Sekretär regelmässig genauer hinschaut, kann das dazu führen, dass Prozesse von Anfang an eingehalten werden oder das Budget konsequent beachtet wird.

Soweit vor diesem Hintergrund Kosten der Parlamentsdienste mit der Anzahl der Ratsmitglieder korreliert werden, sind die entsprechenden Zahlen mit Vorsicht zu geniessen. Auf ein Ratsmitglied können bei Trennmodellen zwar mehr Kosten entfallen;¹⁴⁹ umgekehrt nehmen kantonale Parlamente ihre Oberaufsicht aktiver wahr, wenn ihnen mehr eigenständig verwaltete Ressourcen zur Verfügung stehen.¹⁵⁰ Sodann wurden bei den bislang erstellten Kostenvergleichen indirekte Kosten sowie die Vermeidung von Folgekosten offenbar nicht berücksichtigt. Entsprechende Zahlen sind deshalb mit Vorsicht zu geniessen.

8.2. Gutachtensauftrag

Das Gutachten soll dem Kantonsrat aufzeigen, welche strukturellen Anpassungen für das gewählte Modell notwendig sind, so Änderungen des Organisationsgesetzes, der Geschäftsordnung des Kantonsrates sowie weiterer Erlasse auf Gesetzes- und Verordnungsebene. Das Gutachten soll sodann prüfen, ob das gewählte Modell eine Verfassungsänderung notwendig macht.

Anmerkung: Momentan vermag ich keine Gründe für eine Verfassungsänderung zu erkennen. Ein konsequentes Trennmodell kann es allerdings sinnvoll erscheinen lassen, die Unabhängigkeit eines Parlamentsdienstes verfassungsrechtlich abzusichern. Sodann sollte auch bei einem gemischten Modell berücksichtigt werden, dass sich die Stellung von Personen wie jener des Landeschreibers verändert. Eine umfassende Formulierung des Gutachtensauftrags schadet vor diesem Hintergrund nicht.

¹⁴⁸ Lienhard *et al.*, S. 123.

¹⁴⁹ Vgl. Gander, Oberaufsicht, S. 232.

¹⁵⁰ Gander, Oberaufsicht, S. 233.

9. Anhänge

9.1. Anhang 1: Ausgewählte Literatur

Gander Heiri, Die parlamentarische Oberaufsicht in den Schweizer Kantonen, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2024 (zit. Oberaufsicht)

Gander Heiri, Die parlamentarische Oberaufsicht in den Schweizer Kantonen: Kantonale Berichte zur Oberaufsicht und zur Entwicklung der Vorstossaktivität, Anhang zur Publikation «Die parlamentarische Oberaufsicht in den Schweizer Kantonen», Zürich 2024 (zit. Kantonale Berichte) (open access)

Huber Peter, Kanton Uri: Abschluss der Parlamentsreform, Parlament: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2004, Heft 2, S. 30

Kohlbreuner Eliane, Die Rolle der Staatskanzlei in der Staatsleitung, Diss. St. Gallen, Bern 2014 (open access)

Lichtenstein Ursula, Parlamentsorganisationen im Überblick, Parlament / Parlement / Parlamento 2005, Heft 3, S. 14 ff.

Lienhard Andreas et al., Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern, Studie im Auftrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision des Kantons Bern, Bern 2011 (open access)

Lüthi Ruth, Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen aus der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen, LeGes 2009, S. 363 ff. (zit. Spannungsfeld)

Lüthi Ruth, Dienstleistungen für das Parlament, Parlament / Parlement / Parlamento 2007, Heft 1, S. 4 ff. (zit. Dienstleistungen)

Nuspliger Kurt, Die Staatskanzlei als Verbindungsstelle von Regierung und Parlament, in: Staatskanzlei – Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse, Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums «100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonferenz», Chur 2000, S. 65 ff. [könnte allenfalls nach der Erheblicherklärung dienlich sein]

Nuspliger Kurt/Mäder Jana, Der Dialog zwischen Regierung und Parlament, ZBl 2014, S. 523 ff.

Rieder Stefan/Widmer Thomas, Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen, Bern 2007 [könnte allenfalls nach der Erheblicherklärung dienlich sein]

Stöcklin Jürg, Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt schafft neu einen verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienst, Parlament: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2003, Heft 2, S. 18

Trippel Nicole, Kanton Nidwalden: Änderung des Landratsgesetzes und des Landratsreglements zwecks Stärkung der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle, Parlament: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2004, Heft 2, S. 32 ff.

Von Wyss Moritz, Gesetzesformulierung oder Gesetzesabsegnung durch das Parlament?, LeGes 2002, S. 59 ff.

9.2. Anhang 2: Kostenübersicht

Anmerkung: Die nachfolgende Übersicht stammt von Herrn Kantonsrat Michael Felber. Stand: 23. Juli 2026. Quellen: offizielle Budget- und Rechnungsbände des Kantons Zug (Beschlüsse Kantonsrat, Budgets 2022–2026). Alle Beträge in Franken; Saldo = Nettoaufwand. R = Rechnung, B = Budget.

a) Übersicht über die Zeit

Jahr	Kantonsrat (KSt 1000)	Staatskanzlei total (Dir. 11) ¹	davon Kanzlei (KSt 1120)	davon Kommunikationsstelle (KSt 1130) ²
R2020	795'307	8'190'647	2'924'666	242'161
R2021	993'858	8'237'662	2'849'478	127'446
R2022	1'029'203	9'188'030	3'362'480	— (integriert)
R2023	1'098'576	10'611'694	4'494'795	—
R2024	1'092'381	11'457'785	4'800'207	—
B2025	1'180'000	12'490'473	4'883'600	—
B2026	1'621'200	13'130'173	5'556'700	—

b) Parlamentsbezogener Kern der Kanzlei

Leistungsgruppe 1 «Unterstützung Kantonsrats- und Regierungsratsgeschäfte» (Anteil am Globalbudget der Kanzlei)

Budgetjahr	LG1 in Fr.	Anteil am Kanzlei-Globalbudget
B2022	2'188'020	60 %
B2024	2'304'972	50 %
B2026	2'822'411	50 %

c) Anmerkungen zur Vergleichbarkeit

¹ Direktion 11 hiess bis ca. 2025 «Allgemeine Verwaltung», neu «Staatskanzlei». Umfasst: 1100 Regierungsrat, 1120 Kanzlei, 1126 Staatsarchiv, 1128 Ombudsstelle, 1129 Datenschutzstelle.

² Die Kommunikationsstelle des Regierungsrats (KSt 1130) wurde per Budget 2022 in die Kanzlei (KSt 1120) integriert; der Sprung 2021→2022 erklärt sich teilweise dadurch.

³ Kantonsrat, Sprung B2026 (ca. +440'000 Fr. gegenüber B2025): Teilrevision Entschädigungsgesetz (+240'300 Fr. Kantonsräte, +38'000 Fr. Fraktionen) plus einmalig 140'000 Fr. für die Multimedia-Anlage im Kantonsratssaal.

⁴ R2020 ist ein Corona-Tiefjahr (nur 22 KR-Halbtage, keine Wahlen) und als Basisjahr ungeeignet.

⁵ KSt 1000 enthält fast ausschliesslich Behördenentschädigungen und Kommissionsgelder; die personelle Unterstützung des Parlaments (Parlamentsdienst im engeren Sinn) läuft über die Kanzlei (Leistungsgruppe 1).

d) Kernbefund

Der Nettoaufwand der Kanzlei stieg von der Rechnung 2020 bis zum Budget 2026 um rund 90 Prozent (bereinigt um die Integration der Kommunikationsstelle: rund 75 Prozent). Treiber sind neue Stellen ab 2024, der Ersatz bzw. die Weiterentwicklung des Kantonsrats-Tools sowie der Ausbau von Kommunikation und Digitalisierung. Der Kantonsrat selbst blieb bis Budget 2025 stabil bei rund 1,0–1,2 Mio. Franken; der Sprung im Budget 2026 ist auf die Revision des Entschädigungsgesetzes und einen Einmalposten zurückzuführen.