

KLEINE PARLAMENTSREFORM  
ÄNDERUNGEN DER GESCHÄFTSORDNUNG DES KANTONSRATS AUF GRUND  
HÄNGIGER PARLAMENTARISCHER VORSTÖSSE NACH DER ABLEHNUNG DES  
KANTONSRATSGESETZES (KRG) AM 28. JUNI 2001

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 8. APRIL 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Unter dem Titel „Kleine Parlamentsreform“ unterbreiten wir Ihnen Bericht und Anträge zu hängigen parlamentarischen Vorstössen, die zum Teil im Zusammenhang mit der am 28. Juni 2001 abgelehnten Parlamentsreform eingereicht wurden.

I.

**1. Ausgangslage: Motion Christoph Straub; Parlamentsreform - Kantonsratsgesetz**

1.1. Am 16. Januar 1998 reichten Christoph Straub und sechs weitere Ratsmitglieder eine Motion mit folgendem Wortlaut ein (Vorlage Nr. 518.1 - 9408):

*Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, welche die Voraussetzungen schafft, damit das Parlament seiner Aufgabe der politischen Steuerung der Staatstätigkeit und der Aufsicht über Regierung, Verwaltung und Gerichte besser nachkommen kann.*

Die Motionäre machten geltend, das Parlament habe zu wenig Einfluss auf die Staatstätigkeit und nur ungenügende Möglichkeiten, die Aufsicht über Regierung, Verwaltung und Gerichte auszuüben. Es müsse durch Verbesserung seines Instrumentariums in die Lage versetzt werden, vermehrt Einfluss auf die Effektivität und die Effizienz der Verwaltung und der Gerichte zu nehmen und deren Tätigkeit umfassend zu überprüfen, allenfalls unter Beizug externer Fachleute. Anstelle der lediglich nachträglichen Geschäftsprüfung bedürfe es einer vorausblickenden und gestaltenden politischen Steuerung der staatlichen Tätigkeit. Dabei gehe es um die Wahrnehmung der eigentlichen Aufgaben und der Verantwortung des Parlaments und nicht um eine Verschiebung der Kompetenzen zwischen den drei Gewalten. Schliesslich sei zu klären, welches die eigentlichen Staatsaufgaben seien und welche Bereiche im Sinne der Subsidiarität Privaten übertragen werden sollten.

1.2. Nach Kenntnisnahme eines umfassenden Berichts des Büros des Kantonsrats vom 12. November 1998 (Vorlage Nr. 518.2 - 9754) und von Stellungnahmen des Regierungsrates und der Gerichte beschloss der Kantonsrat am 28. Januar 1999, die Motion Straub erheblich zu erklären und eine 15er-Kommission einzusetzen mit dem Auftrag, Bericht und Antrag für eine umfassende Parlamentsreform zu unterbreiten.

Die Kommission Parlamentsreform verstand ihren Auftrag in dem Sinne, dass sie nicht politische Inhalte formulieren müsse, sondern „durch Erarbeitung griffiger Instrumente und besserer Verfahren dem Parlament das Rüstzeug in die Hand zu geben [habe] zur möglichst raschen und wirksamen Umsetzung der von den Politikern zu definierenden politischen Inhalte sowie zur vorausblickenden ... Kontrolle staatlichen Tuns“ (Bericht Parlamentsreform, Vorlage Nr. 817.1 - 10300, S. 16). In diesem Sinne erarbeitete die Kommission Entwürfe für eine Reihe von Verfassungsänderungen und eines neuen Kantonsratsgesetzes (KRG). In ihrem Bericht und Antrag vom 6. September 2000 werden die Entwürfe einlässlich erläutert.

1.3. In der Zeit vom 28. Januar 2001 bis 28. Juni 2001 befasste sich der Kantonsrat an insgesamt neun Sitzungen mit der umfangreichen Vorlage. In der Schlussabstimmung vom 28. Juni 2001 lehnte der Rat das Kantonsratsgesetz mit 41 : 20 Stimmen ab.

## **2. Hängige Motionen im Zusammenhang mit der Parlamentsreform**

2.1. Obwohl mit dem Bericht und Antrag der Kommission Parlamentsreform der mit der Motion Straub verbundene Auftrag eigentlich erledigt war, beschloss der Kantonsrat mit 31 : 28 Stimmen, diese Motion nicht abzuschreiben. Nicht abgeschrieben wurden auch die Motionen Felix Häcki betreffend „Limitierung der Fristerstreckung gemäss § 39 GO KR für parlamentarische Vorstösse“ (Vorlage Nr. 682.1 - 9899) sowie Josef Lang betreffend „Demokratisierung interkantonalen Vereinbarungen“ (Vorlage Nr. 684.1 - 9905).

2.2. Am 4. und am 5. Juli 2001 wurden schliesslich zwei Motionen eingereicht, die sich mit der bei der Beratung des Kantonsratsgesetzes breit diskutierten Offenlegung von Interessenbindungen im Parlament befassen, nämlich die Motion der CVP-Fraktion „betreffend Regelung der Offenlegung von Interessenbindungen“ (Vorlage Nr. 934.1 - 10638) sowie die Motion der Kantonsräte Michel, Lang und Prodolliet „für eine Offenlegung der Interessenbindungen über ein öffentliches Register“ (Vorlage Nr. 936.1 - 10641).

## **3. Erledigung der hängigen Motionen durch eine „Kleine Parlamentsreform“**

Der Regierungsrat versteht den (nicht ganz leicht interpretierbaren) Beschluss betreffend Nichtabschreibung der Motion Straub in dem Sinne, dass er Ihnen unter dem Titel „Kleine Parlamentsreform“ Bericht und Antrag zu den Motionen Häcki und Lang sowie zu den nach der Ablehnung des Kantonsratsgesetzes eingereichten Motionen der CVP-Fraktion und der Kantonsräte Michel, Lang und Prodolliet unterbreitet, ferner zu zwei weiteren Themen der Parlamentsreform, die im Kantonsrat völlig unbestritten waren (Protokollführung durch Dritte und Beizug von Sachverständigen durch die Kommissionen). Soweit es dagegen in der Motion Straub um politische Inhalte geht - also insbesondere um die Frage, welche Rolle dem Staat eigentlich zukomme und wie das Subsidiaritätsprinzip zu interpretieren sei - wird Ihnen der Regierungsrat im Zusammenhang mit der Beantwortung der Motion der Kommission Parlamentsreform vom 6. September 2000 betreffend Staatsaufgabenreform (Vorlage Nr. 822.1 - 10313) innert der von Ihnen bis zum 31. März 2005 erstreckten Frist Bericht erstatten. Insgesamt sind somit die sich aus der Motion Straub ergebenden Aufträge erfüllt; die Motion kann abgeschrieben werden.

#### **4. Zusammensetzung der Kommissionen**

Mit Schreiben vom 26. Januar 2003 unterbreiteten die Fraktionschefs des Kantonsrats dem Regierungsrat das Anliegen, die Kleine Parlamentsreform um die Problematik der Zusammensetzung der kantonsrätlichen Kommissionen zu erweitern und einen entsprechenden Lösungsvorschlag vorzulegen.

Der Regierungsrat hat Verständnis für dieses Anliegen. Indessen lag im Zeitpunkt, als es ihm zur Kenntnis gebracht wurde, der Entwurf der Kleinen Parlamentsreform bereits in weitgehend bereinigter Fassung vor. Der nachträgliche Einbezug der komplexen Frage der Kommissionszusammensetzung würde das spruchreife Geschäft erheblich verzögern. Um das zu vermeiden, wird der Regierungsrat zu diesem Thema eine separate Vorlage ausarbeiten und Ihnen so bald als möglich nachreichen.

#### **II.**

Die nachfolgenden Ausführungen zur „Kleinen Parlamentsreform“ gliedern sich wie folgt:

- I. Offenlegung der Interessenbindungen (Motionen der CVP-Fraktion und der Kantonsräte Michel, Lang und Prodolliet)
- II. „Demokratisierung interkantonalen Vereinbarungen“ (Motion Lang)
- III. Fristerstreckung für parlamentarische Vorstösse (Motion Häcki)
- IV. a) Protokollführung durch eine Drittperson  
b) Beizug externer Sachverständiger durch die Kommissionen
- V. Inkrafttreten

## I. OFFENLEGUNG DER INTERESSENBINDUNGEN

- A. Motion der CVP-Fraktion des Kantons Zug „betreffend Regelung der Offenlegung von Interessenbindungen“ vom 4. Juli 2001 (Vorlage Nr. 934.1 - 10638)

Die Motion lautet wie folgt:

*Der Regierungsrat wird beauftragt, in Ergänzung zur heutigen Geschäftsordnung des Kantonsrates einen praktikablen Vorschlag bezüglich Regelung der Offenlegung von Interessenbindungen zu unterbreiten. Die Regelung soll wenn möglich per 1. Januar 2002 in Kraft gesetzt werden.*

Zur Begründung wird an die sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen zunehmende Tendenz zur Offenlegung von Interessenbindungen in den Parlamenten erinnert. Die Regelungen seien indessen unterschiedlich; auch in der Diskussion zum neuen Kantonsratsgesetz sei nicht der Grundsatz der Offenlegung, sondern die Art der Regelung umstritten gewesen. Die CVP-Fraktion bevorzuge eine Lösung nach dem „St. Galler Modell“, das sich in der Praxis bewährt habe. Bei der Ausgestaltung sei darauf zu achten, dass unverhältnismässiger Verwaltungsaufwand vermieden werde.

- B. Motion von Matthias Michel, Josef Lang und Jean-Pierre Prodoliet „für eine Offenlegung der Interessenbindungen über ein öffentliches Register“ vom 5. Juli 2001 (Vorlage Nr. 936.1 - 10641)

Die Motion lautet wie folgt:

*Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu erstatten bezüglich Pflicht zu einer umfassenden Offenlegung der Interessenbindungen. Diese soll über ein öffentliches Register geschehen - ähnlich der Praxis auf Bundesebene und in zahlreichen Kantonen. Das Register soll sowohl den Ratsmitgliedern als auch den Einwohnerinnen und Einwohnern zugänglich sein.*

Zur Begründung stellen die Motionäre fest, eine umfassende Offenlegung der Interessenbindungen aller Parlamentarier gehöre zu einer modernen Demokratie und zu einer bürgerfreundlichen Verwaltung. Die blossе Deklaration, die nur die Sprechenden zu einer (eingeschränkten) Offenlegung verpflichte, sei ungenügend; ein Register - das auch von den Einwohnern und Einwohnerinnen eingesehen werden könne - sei informativer und lege auch die Interessenbindungen der Stimmenden ohne Votum offen. Schliesslich belaste das Register den Ratsbetrieb weniger als (allenfalls umstrittene) Deklarationen.

## **1. Offenlegung der Interessenbindungen als Thema der Parlamentsreform**

1.1. Die *Kommission Parlamentsreform* hielt in ihrer Mehrheit weder eine Offenlegungspflicht noch eine Ausstandsregelung für Parlamentarier für erforderlich; ihr Entwurf eines Kantonsratsgesetzes (Vorlage Nr. 817.2 - 10301) enthält keine entsprechenden Bestimmungen. In ihrem Bericht vom 6. September 2000 (Vorlage Nr. 817.1 - 10300) befasst sich die Kommission vorrangig mit der Frage der Ausstandspflicht und eher nebenbei mit der Offenlegung von Interessenbindungen. Sie macht geltend, es entspreche dem Wesen der repräsentativen Demokratie, dass Parlamentsmitglieder Interessenvertreter seien; ihr Wählerauftrag bestehe ja wesentlich auch darin, die spezifischen Interessen einzelner Berufs- und Wirtschaftszweige wahrzunehmen. Nur wer von einem Geschäft ganz persönlich und unmittelbar betroffen sei, müsse in den Ausstand; dagegen bestehe insbesondere bei der Behandlung generell-abstrakter Erlasse zweifellos keine Ausstandspflicht. Insgesamt hätte eine Ausstandsregelung kaum mehr als theoretischen Charakter. Als Voraussetzung für die Anwendung von Ausstandsregeln bezeichnet die Kommission - nebst Kenntnis der verwandtschaftlichen Beziehungen und der persönlichen Beziehungen - die Kenntnis der Interessenbindungen der Parlamentsmitglieder; denn ohne deren Offenlegung sei das Vorliegen von Ausstandsgründen nicht zuverlässig feststellbar. Schliesslich zweifelt die Kommission an der Vollzugstauglichkeit einer Ausstandsregelung, zumal die persönlichen Beziehungen unter Ratsmitgliedern kaum objektiv zu beurteilen seien. Sowohl die Offenlegung der Interessenbindungen als auch die Ausstandspflicht wurden abgelehnt, „denn zum einen zeitigt eine unvollständige Offenlegung der Interessenbindungen keinerlei Rechtsfolgen, zum andern gibt es - im Gegensatz zu den Mitgliedern der Regierung und der Gerichte - für Parlamentsmitglieder keine berufliche Tätigkeiten, die mit ihrem Amt unvereinbar wären“ (S. 30).

1.2. Die *Diskussion im Kantonsrat* zur Frage der Offenlegung von Interessenbindungen verlief höchst kontrovers. Während ein Teil des Rates in der Offenlegungsverpflichtung einen Schwerpunkt der Reform erblickte, erachteten andere Ratsmitglieder eine Regelung dieser Frage als unnötig. Umstritten war insbesondere auch die Form, in welcher eine Offenlegung erfolgen sollte.

1.2.1. Für eine Offenlegungspflicht wurden hauptsächlich folgende Argumente vorgebracht:

- Wer sich für eine Wahl in den Kantonsrat aufstellen lasse, rücke naturgemäss seine (rechtlichen oder faktischen) Bindungen an bestimmte Interessengruppen in den Vordergrund. Diese im Vorfeld der Wahl geübte Transparenz solle auch nach der Wahl gelten.
- Der Rat und die Öffentlichkeit hätten Anspruch darauf zu wissen, aus welcher Interessenlage heraus ein Mitglied des Kantonsrates spricht. Dabei sollten die Informationen zum Hintergrund eines Parlamentariers unabhängig vom Einzelfall und umfassend gegeben werden.
- Auf Bundesebene sei die Offenlegung der Interessenbindungen längst eine Selbstverständlichkeit und sogar auf Verfassungsstufe verankert, und auch eine Vielzahl von Kantonen kenne ähnliche Lösungen.
- Es sei legitim, Sonderinteressen zu vertreten; es sei aber nicht weniger legitim, darüber informiert zu sein.
- „Transparenz und Öffentlichkeit sind der Sauerstoff der Demokratie“; Transparenz sei eine Voraussetzung für eine faire politische Auseinandersetzung und eine Grundvoraussetzung gegen den Filz.
- Zwar stehe das Öffentlichkeitsprinzip in einem Spannungsverhältnis zum Datenschutz; es müsse aber ein Gleichgewicht gefunden werden, denn „die Demokratie braucht beides“.

### 1.2.2. *Gegen* eine Offenlegungspflicht wurde im Wesentlichen vorgebracht:

- Es entspreche dem Wesen der repräsentativen Demokratie, dass alle Parlamentarier Interessenvertreter sind.
- Problem der Grauzone: Wo beginnt bzw. endet die Pflicht zur Offenlegung?
- Es könne nicht Aufgabe des Staates sein, solche Informationen - die zudem rasch veralten - jährlich aufzulegen.
- Die Offenlegungspflicht sei nicht notwendig, weil z.B. Verwaltungsratsmandate leicht erschliessbar seien, und sie habe mit Stärkung des Parlaments nichts zu tun.
- Es bestehe die Gefahr der Verletzung der Privatsphäre und von Persönlichkeitsrechten.
- Die Offenlegung sei mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden.
- Offen sei die Frage von Sanktionen bei Zuwiderhandlung gegen die Offenlegungspflicht.

1.3. In erster Lesung des Kantonsratgesetzes wurde ein Antrag auf Einführung der Offenlegungspflicht mittels eines Registers mit 52 : 16 Stimmen abgelehnt (Prot. 25. Januar 2001, S. 1203). Er hatte folgenden Wortlaut:

#### § 8 (neu)

##### Offenlegung der Interessenbindungen

<sup>1</sup> Beim Eintritt in den Kantonsrat orientiert jedes Ratsmitglied die Ratsleitung schriftlich über

- a) seine berufliche Tätigkeit;
- b) die Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien kommunaler, kantonaler, schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts;
- c) dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für kommunale, kantonale, schweizerische und ausländische Interessengruppen;
- d) die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden.



<sup>2</sup> Änderungen sind zu Beginn jedes Kalenderjahres anzugeben.  
Das Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.

<sup>3</sup> Das Verzeichnis über die Interessenbindungen ist öffentlich.  
Es wird zu Beginn jeder Amtsdauer im amtlichen Publikationsorgan veröffentlicht.

In zweiter Lesung wurde die Aufnahme dieser Bestimmung (rückkommensweise) ebenfalls abgelehnt (mit 35 : 34 Stimmen). Dagegen hiess der Rat mit 32 : 32 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten einen § 59<sup>bis</sup> mit folgendem Wortlaut gut (vgl. Prot. 28. Juni 2001, S. 1661):

#### Bekanntgabe von Interessenbindungen

Die Ratsmitglieder geben ihre Interessenbindungen bekannt, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission zu Geschäften äussern, die ihre Interessen unmittelbar berühren oder jene von Dritten, zu denen sie eine wesentliche persönliche oder rechtliche Beziehung haben.

Diese Bestimmung deckt sich im Wesentlichen mit Art. 31<sup>bis</sup> der Geschäftsordnung für den Grossen Rat des Kantons St. Gallen; zusätzlich sind jedoch von Art. 59<sup>bis</sup> auch Äusserungen in *Kommissionen* von der Offenlegungspflicht erfasst.

Die beiden nach Ablehnung des Kantonsratsgesetzes eingereichten Motionen knüpfen an die im Kantonsrat eingebrachten Anträge an.

## 2. Offenlegung der Interessenbindungen im Bund und in anderen Kantonen

### 2.1. Bund

Die Grundlage der Offenlegung von Interessenbindungen im eidgenössischen Parlament findet sich in Art. 161 Abs. 2 BV; danach „legen (die Mitglieder der Bundesversammlung) ihre Interessenbindungen offen“.

Näher ausgeführt wird dieser Grundsatz in den Art. 3<sup>bis</sup> bis 3<sup>sexies</sup> des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11):

#### Art. 3<sup>bis</sup>

<sup>1</sup> Beim Eintritt in den Rat unterrichtet jedes Ratsmitglied das Büro schriftlich über

- a) seine berufliche Tätigkeit;
- b) die Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien bedeutender schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts;
- c) dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für wichtige schweizerische und ausländische Interessengruppen;
- d) die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes;
- e) die Ausübung einer amtlichen Funktion für einen ausländischen Staat sowie die Annahme von Titeln und Orden ausländischer Behörden.

<sup>2</sup> Änderungen sind zu Beginn jedes Kalenderjahres anzugeben.

<sup>3</sup> Das Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.

### **Art. 3<sup>ter</sup>**

Das Generalsekretariat erstellt ein Register über die Angaben der Ratsmitglieder. Dieses Register ist öffentlich.

### **Art. 3<sup>quater</sup>**

<sup>1</sup> Das Büro des Rates wacht über die Einhaltung der Offenlegungspflichten.

<sup>2</sup> Es kann Ratsmitglieder dazu auffordern, sich im Register der Interessenbindungen eintragen zu lassen. Diese Aufforderung kann nicht weitergezogen werden.

### **Art. 3<sup>quinqüies</sup>**

Ratsmitglieder, deren persönliche Interessen von einem Geschäft unmittelbar betroffen sind, weisen auf diese Interessenbindung hin, wenn sie sich in einer Kommission oder im Rat äussern.

(Art. 3<sup>sexies</sup>, betr. Titel und Orden)

Diese Artikel enthalten praktisch alle Elemente, die sich auch in den kantonalen Erlassen finden; im Gegensatz zu verschiedenen Kantonen verzichtet der Bund allerdings darauf, eine Ausstandspflicht der Parlamentarier zu statuieren.

## 2.2. Kantone

Die Mehrzahl der Kantone hat in den letzten Jahren Vorschriften über die Offenlegung von Interessenbindungen eingeführt. Bemerkenswert erscheint, dass diesen

Vorschriften zunehmend Verfassungsrang zuerkannt wird (so z.B. KV BE Art. 82 Abs. 1: Die Mitglieder des Grossen Rates „müssen unter Vorbehalt des Berufsgeheimnisses ihre Interessenbindungen offen legen“).

Die kantonalen Regelungen decken sich inhaltlich und systematisch weitgehend mit dem Bundesrecht; soweit erkennbar, hat sich nur der Kanton St. Gallen für eine abweichende Lösung entschieden, indem auf eine Offenlegung mittels öffentlichen Registers verzichtet wird und die Ratsmitglieder einzig gehalten sind, ihre Interessenbindungen anzugeben, bevor sie im Rat sprechen (vgl. oben Ziff. 1.3., Antrag der Kommission Parlamentsreform).

Unterschiedliche Lösungen bestehen bezüglich *Ausstandspflicht*. Während der Bund auf eine Ausstandsverpflichtung der Ratsmitglieder verzichtet, kennt die Mehrzahl der Kantone - neben der Offenlegungspflicht - eine solche Regelung. Einzelne Kantone begnügen sich mit einer Vorschrift über den Ausstand (ohne Offenlegungspflicht). Inhaltlich stimmen diese Bestimmungen im Wesentlichen überein. Danach hat ein Ratsmitglied in den Ausstand zu treten, wenn die Gültigkeit seiner Wahl angefochten ist und „es selbst, ein nächster Angehöriger oder ein privater Auftraggeber an einem nicht allgemeinverbindlichen Beschluss des Grossen Rates ein unmittelbares privates Interesse hat“ (Art. 32 der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons St. Gallen). Im Übrigen fällt auf, dass die kantonalen Erlasse *keine Sanktionen* für den Fall der Verletzung der Ausstandspflicht kennen.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

*Der Regierungsrat empfiehlt Ihnen, die Geschäftsordnung des Kantonsrates durch eine Bestimmung über die Offenlegung der Interessenbindungen mittels eines öffentlichen Registers zu ergänzen.*

#### **3.1. Grundsätzliches zur Offenlegung von Interessenbindungen**

Mit den Motionären ist der Regierungsrat der Überzeugung, dass *Transparenz* ein wesentliches Element eines modernen Staates und Grundlage eines vertrauensvollen Verhältnisses zwischen der Bevölkerung und den Behörden ist. Dazu gehört, dass die Mitglieder des kantonalen Parlaments ihre Interessenbindungen offen legen und dass die Öffentlichkeit sich darüber ohne grossen Aufwand ins Bild setzen kann.

Die Gründe, die im Einzelnen für eine entsprechende Ergänzung der Geschäftsordnung sprechen, können der Diskussion zum Entwurf eines Kantonsratsgesetzes entnommen werden; sie sind oben (Ziff. 1.2.1.) stichwortartig zusammengefasst und brauchen hier nicht wiederholt zu werden. Es seien deshalb nur noch die folgenden Bemerkungen angebracht:

- „Die Mitglieder des Parlaments sind als Volksvertreter auch Interessenvertreter“ (Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 469). Wer sich in den Kantonsrat wählen lässt, betont seine Zugehörigkeit zu bestimmten Interessengruppen. Es ist legitim, dass der oder die Gewählte während seiner/ihrer Tätigkeit im Parlament diese Interessen im Auge behält und sich dafür einsetzt; das Parlament ist der Ort, wo Interessengegensätze ausgetragen werden. Ebenso legitim ist, dass sowohl der Rat als auch die Öffentlichkeit darüber Klarheit erhalten, aus welcher Interessenlage heraus ein Mitglied handelt.
- Die Politik im Bund und in den Kantonen hat in den letzten Jahren genügend Beispiele unschöner und zuweilen auch rechtlich problematischer Interessenverquickungen geliefert. In der Bevölkerung hat diesbezüglich eine unverkennbare Sensibilisierung eingesetzt. Es sind deshalb alle (rechtlichen und faktischen) Massnahmen zu treffen, mit denen die Glaubwürdigkeit politischen Handelns verstärkt wird.
- Der Bund und die Mehrzahl der Kantone haben sich für transparente Lösungen entschieden, ohne dass sich daraus nennenswerte Probleme ergeben hätten. Weshalb nicht auch der Kanton Zug? Damit kann dem - wenn auch weitgehend unberechtigten - Vorwurf der Geheimniskrämerei begegnet werden.
- Offenlegung der Interessenbindung bedeutet nicht Gesinnungsschnüffelei. Präzise gefasste rechtliche Vorschriften markieren die Grenzen, innerhalb welcher die Parlamentsmitglieder zur Offenlegung verpflichtet sind. Damit kann auch der Gefahr der Verletzung der Privatsphäre und der Persönlichkeitsrechte begegnet werden.

Die Offenlegung der Interessenbindungen steht nach § 5<sup>ter</sup> Abs. 3 der Geschäftsordnung ausdrücklich unter dem Vorbehalt des Berufsgeheimnisses im Sinne des

Strafgesetzbuches (StGB). Die Ratsmitglieder haben ihre Interessenbindungen, d.h. ihre Zugehörigkeit zu den in § 5<sup>ter</sup> Abs. 1 aufgezählten Institutionen anzugeben, nicht aber einzelne, konkrete Mandatsverhältnisse. Diese stehen unter dem Berufsgeheimnis, dessen Verletzung nach Art. 321 StGB auf Antrag strafrechtlich geahndet wird. Das Berufsgeheimnis bildet eine unerlässliche Voraussetzung für die Berufstätigkeit. Es dient dem Schutz der Geheimsphäre des Einzelnen und entspringt der Überlegung, dass gewisse Berufe nur dann richtig ausgeübt werden können, wenn "das Publikum aufgrund einer unbedingten Garantie zur Verschwiegenheit das unentbehrliche Vertrauen in die betreffenden Berufsinhaber hat" (BGE 112 Ia 606). Dem Berufsgeheimnis unterstehen ausschliesslich die in Art. 321 Abs. 1 StGB aufgezählten Berufe, nämlich "Geistliche, Rechtsanwälte, Verteidiger, Notare, nach Obligationenrecht zur Verschwiegenheit verpflichtete Revisoren, Ärzte, Zahnärzte, Apotheker, Hebammen sowie ihre Hilfspersonen". Nicht erfasst sind beispielsweise (auch wenn sie selbständig tätig sind): Psychologen, Sozialarbeiter, Tierärzte, Physiotherapeuten sowie Revisoren, die bloss vertraglich zur Geheimhaltung verpflichtet wurden (BGE 83 IV 194).

Ein Geheimnis im Sinne von Art. 321 StGB liegt vor, wenn es der Berufsperson infolge ihres Berufes anvertraut wurde oder diese es in Ausübung ihres Berufes wahrgenommen hat. Es muss mithin ein Zusammenhang zwischen Berufstätigkeit und Übertragung des Geheimnisses bestehen; was z.B. einem Anwalt oder Arzt als Privatperson mitgeteilt wird, fällt nicht darunter. Das Berufsgeheimnis stellt eine strikte Verpflichtung dar, die auch nach Aufhebung der vertraglichen Beziehungen zwischen der Berufsperson und ihrem Klienten weiterbesteht (BGE 114 III 105).

Nicht immer wird es gelingen, eine eindeutige Abgrenzung zwischen Offenlegungspflicht und Berufsgeheimnis zu finden, etwa wenn sich ein Anwalt nicht auf rein anwaltliche Tätigkeiten beschränkt, sondern zugleich Verwaltungsrat seiner Klientin ist. Offenzulegen ist in solchen Fällen nur die Funktion als Verwaltungsrat; das einzelne Mandat steht unter dem Schutz des Berufsgeheimnisses. Bestehen Zweifel, dann dürfte - wägt man die rechtliche Bedeutung der beiden Institute gegeneinander ab - dem Berufsgeheimnis in der Regel der Vorrang einzuräumen sein.

### 3.2. Öffentliches Register oder Offenlegung „ad hoc“?

Der Regierungsrat teilt die im Kantonsrat geäusserte Auffassung, die Informationen zum Hintergrund eines Parlamentsmitglieds sollten umfassend und unabhängig vom

Einzelfall gegeben werden. Das ist nur über ein öffentliches Register möglich. Die Anlage eines Registers verursacht, wie die Praxis im Bund und in anderen Kantonen zeigt, keinen ungebührlichen Verwaltungsaufwand, und auch die Nachführung kann sehr einfach gestaltet werden.

Zwar kann z.B. die Zugehörigkeit eines Parlamentsmitgliedes zu einem Verwaltungsrat auf Grund der heute allgemein zugänglichen Informationsquellen ermittelt werden; eine zuverlässige und vollständige Übersicht kann jedoch ohne Register - das auf den Angaben der einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier beruht - nicht gewonnen werden.

Die mündliche Deklarationspflicht, wie sie von der Kommission Parlamentsreform nach dem Muster des Kantons St. Gallen vorgeschlagen wurde, stellt nach Auffassung des Regierungsrates eine bloss halbherzige Lösung dar. Auch in der Praxis dürften sich Probleme ergeben: Wenn sich ein Mitglied des Rates in einem besonderen Fall nicht zu seinen Interessenbindungen äussert, können daraus höchst unerquickliche Kontroversen entstehen, die dem Ansehen des Parlaments in keiner Weise zuträglich wären; ausserdem könnte die Vorschrift - etwa durch Vorschieben eines anderen Ratsmitgliedes - leicht umgangen werden.

Das Geschäftsverkehrsgesetz des Bundes sieht neben der registermässig ausgewiesenen Offenlegung der Interessenbindungen auch noch eine Verpflichtung zur „Offenlegung ad-hoc“ vor (Art. 3<sup>quinquies</sup> GVG). Der Regierungsrat erachtet eine derartige zusätzliche Verpflichtung angesichts der überblickbaren Verhältnisse im Kanton Zug nicht für erforderlich.

### 3.3. Ausstand?

Ein Teil der Kantone kennt (anders als der Bund) neben oder ohne Offenlegungspflicht eine Bestimmung über den Ausstand von Parlamentsmitgliedern. Dabei ist der Ausstand stets beschränkt auf den Fall, dass jemand (oder seine nächsten Angehörigen oder seine Auftraggeber) durch ein Geschäft höchst persönlich und unmittelbar betroffen ist. Bei der Behandlung generell-abstrakter Erlasse wird die Ausstandspflicht dagegen durchwegs verneint, so auch im Kanton Bern (Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 431).

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Offenlegung von Interessenbindungen genügt und sich eine zusätzliche Bestimmung über den Ausstand erübrigt. Einerseits dürften die möglichen Ausstandsfälle ausserordentlich selten sein, und zudem ist die Einhaltung der Ausstandspflicht schwierig zu überprüfen. So lassen sich die persönlichen Beziehungen unter Ratsmitgliedern (enges Freundschafts- oder ausgesprochenes Feindschaftsverhältnis) kaum je objektiv beurteilen. Zudem gehört es - wie auch die Kommission Parlamentsreform festhält (Vorlage Nr. 817.1 - 10300, S. 30) - „zur Normalität und zu den Gepflogenheiten der Demokratie, dass jeder sich selber, seinen Verwandten oder seinen Freunden die Stimme geben und einem anderen aus purer Feindschaft die Stimme verweigern kann ... Von daher ist der Ausstand in einem rein politischen Gremium - anders als in der Exekutive und in der Justiz - durchaus atypisch“. Es kommt dazu, dass mit der Verletzung von Ausstandspflichten kaum sinnvolle Sanktionen verknüpft werden können. Die im Verwaltungsrecht übliche Konsequenz, einen in Verletzung von Ausstandsbestimmungen ergangenen Verwaltungsakt als nichtig (oder mindestens als anfechtbar) zu betrachten, orientiert sich an den in einem konkreten Verfahren rechtlich geschützten Interessen der betroffenen Parteien; derartige Überlegungen sind dem Parlamentsbetrieb durchaus fremd. Im Übrigen wird der Rat - in dem man sich sehr wohl kennt - das Votum eines an einem Geschäft besonders intensiv interessierten Mitgliedes in aller Regel richtig einzuschätzen wissen.

#### 3.4. Öffentlichkeit des Registers, Verzicht auf Publikation

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen den Entwurf einer Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrates. Es handelt sich - im Sinne der vorstehenden Ausführungen - um die Einfügung einer Bestimmung über die Offenlegung der Interessenbindungen und über die Führung des entsprechenden Registers. Systematisch gehört die Offenlegungsverpflichtung als § 5<sup>ter</sup> in den ersten Abschnitt der Geschäftsordnung, während die Führung des Registers eine Änderung von § 15 Abs. 2 erfordert. Die geänderte Bestimmung sieht vor, dass die von der Staatskanzlei geführten Register nicht nur (wie heute) „den Mitgliedern behufs Einsichtnahme“ zur Verfügung stehen sollen, sondern dass sie öffentlich sind, das heisst von allen interessierten Personen eingesehen werden können. Damit ist der berechtigten Forderung nach Transparenz Genüge getan. Auf eine Publikation der Register ist – analog zur Regelung im Bund – nach Auffassung des Regierungsrats aus Gründen der Verhältnismässigkeit und zur Vermeidung unnötigen Aufwands zu verzichten.

### 3.5. Erheblicherklärung der beiden Motionen

Mit der beantragten Änderung der Geschäftsordnung werden die in beiden Motionen formulierten Anliegen vollumfänglich erfüllt. Der Antrag ist ein „praktikabler Vorschlag bezüglich Regelung der Offenlegung von Interessenbindungen“ (CVP-Fraktion) und statuiert die „Pflicht zu einer umfassenden Offenlegung der Interessenbindungen über ein öffentliches Register“, das „sowohl den Ratsmitgliedern als auch den Einwohnerinnen und Einwohnern zugänglich sein“ wird (Michel, Lang, Prodolliet). Beide Motionen sind somit im Sinne der vorstehenden Erwägungen erheblich zu erklären.

## II. DEMOKRATISIERUNG INTERKANTONALER VEREINBARUNGEN (KONKORDATSKOMMISSION)

Am 2. Juli 1999 reichten Kantonsrat Josef Lang und 44 Mitunterzeichner und Mitunterzeichnerinnen eine Motion „für die Demokratisierung interkantonaler Vereinbarungen“ (Vorlage Nr. 684.1 - 9905) mit folgendem Wortlaut ein:

*Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu stellen bezüglich der Demokratisierung von interkantonalen Vereinbarungen, und zwar bei deren Aushandlung, Ratifizierung und Vollzug.*

Der Begründung ist im Wesentlichen zu entnehmen: Eine zunehmende Zahl interkantonalen Vereinbarungen berühre die innerkantonalen Gesetzgebungszuständigkeiten. Auf die Ausgestaltung der Konkordate hätten die kantonalen Parlamente kaum Einfluss; sie könnten Konkordate nur entweder gesamthaft annehmen oder ablehnen, und ausserdem seien sie beim Vollzug „ihres Kontrollrechts beraubt“. Die Folge sei ein Demokratiedefizit, indem neben den verfassungsmässigen Organen von Bund, Kantonen und Gemeinden eine vierte Ebene entstehe, auf welcher Regierungsvertreter ohne parlamentarische oder direktdemokratische Kontrolle einschneidende Bestimmungen aushandeln könnten. Die Motion verweist auf Empfehlungen der Konferenz der Westschweizer Kantonsregierungen, nach welchen

- die Information und Anhörung der Parlamente in der Verhandlungsphase verbessert werden soll (Schaffung von parlamentarischen „Kommissionen für äussere Angelegenheiten“),



- eine interparlamentarische beratende Kommission geschaffen werden soll, die von den Kantonsregierungen während der Verhandlungen und vor der Unterzeichnung beizuziehen ist,
- für die Ausführungsphase eine interparlamentarische Kommission mit der Kontrolle der Konkordate beauftragt werden soll.

Die Motionäre und Motionärinnen empfehlen, alle Möglichkeiten zu prüfen, die dazu beitragen können, den Volkswillen auch bei Konkordaten möglichst differenziert zum Ausdruck zu bringen, allenfalls durch Ausdehnung der Variantenabstimmung an der Urne auf die Konkordate.

## **1. Mitwirkung des Parlaments bei Konkordaten als Thema der Parlamentsreform**

1.1. Die *Kommission Parlamentsreform* setzt sich - obwohl die Motion an die Regierung überwiesen worden war - mit der Thematik vertieft auseinander; denn es wäre „mit Sicherheit nicht verstanden worden, wenn wir im Rahmen der Parlamentsreform diese Problematik nicht angegangen wären“; die Konkordatsfrage wurde sogar als ein „Schlüsselpunkt“ der Parlamentsreform bezeichnet. Die Kommission zeigte einerseits die Grenzen der Mitwirkung von Parlament und Volk bei interkantonalen Vereinbarungen auf, andererseits aber auch die Möglichkeiten des Kantonsrates, bei der Gestaltung der Konkordatsinhalte mitzuwirken (vgl. Bericht Parlamentsreform, Vorlage Nr. 817.1 - 10300, S. 113 f.), und sie schlug („im Rahmen des realistischerweise Machbaren“) vor, die Mitwirkung des Kantonsrates über eine parlamentarische Kommission („Strategiekommission“) zu verwirklichen. § 19 des Entwurfs zu einem Kantonsratsgesetz umschreibt die Befugnisse dieser Kommission im Zusammenhang mit Konkordaten wie folgt:

<sup>1</sup> Die Strategiekommission ...

- a) ...
- b) ...
- c) wirkt bei Konkordaten mit.

<sup>2</sup> Die Mitwirkung der Kommission bei Konkordaten umfasst

- a) das Recht gegenüber dem Regierungsrat auf ständige Information über den Gang der Verhandlungen;

- b) das Recht gegenüber dem Regierungsrat auf Anhörung und Meinungsäusserung vor wichtigen Verhandlungen und Entscheidungen;
- c) das Recht, dem Regierungsrat für die Verhandlungen und Entscheide Empfehlungen zu erteilen;
- d) das Recht, dem Kantonsrat gleichzeitig mit der Vorlage des Regierungsrats ihren eigenen Bericht und Antrag zu unterbreiten.

In ihren Erläuterungen erinnert die Kommission Parlamentsreform (S. 56 ff.) daran, dass sich die Mitwirkung des kantonalen Parlaments beim Abschluss von Konkordaten zwangsläufig in der *Ratifizierung* erschöpfe; denn die Führung von Konkordatsverhandlungen zwischen mehreren Parlamenten sei rein praktisch nicht möglich. Wie bei Referendumsabstimmungen beschränke sich die Mitwirkungsmöglichkeit darauf, die Vorlage entweder in ihrer Gesamtheit anzunehmen oder abzulehnen. Überdies sei das Parlament faktisch gezwungen, einem von den Regierungen ausgehandelten Konkordat zuzustimmen, weil sonst der Kanton von der gemeinsamen Problemlösung ausgeschlossen sei. Mit der beantragten Strategiekommission solle die Stellung des Kantonsrates durch frühzeitigen Einbezug in die Konkordatsverhandlungen mit der Möglichkeit zur aktiven Mitgestaltung der Vertragsinhalte gestärkt werden. Ein über die in § 19 Abs. 2 KRG umschriebenen Mitwirkungsrechte hinausgehendes eigentliches Mitbestimmungsrecht - z.B. Weisungsrecht, Vetorecht - lehnte die Kommission hingegen ab, insbesondere mit dem Hinweis, dies würde einen verfassungsrechtlich unzulässigen Eingriff in den Zuständigkeitsbereich der Regierung bedeuten.

1.2. In seiner *Vernehmlassung* vom 16. Mai 2000 signalisierte der Regierungsrat Zustimmung zum Vorschlag, dem Kantonsrat bei Konkordaten ein vermehrtes Mitspracherecht einzuräumen, allerdings unter der klaren Voraussetzung, dass seine operative Freiheit nicht eingeengt werde und sich die Mitwirkung der Kommission auf das Verhandlungsstadium beschränke. Der Regierungsrat sei „mit dem prozessorientierten Mitwirken der Kommission bei interkantonalen Konkordatsverhandlungen einverstanden“. Da es sich im Wesentlichen um Information, Anhörung und Empfehlungen handle, werde die notwendige operative Freiheit des Regierungsrates beim Aushandeln von Konkordaten nicht beeinträchtigt. Es müsse jedoch „Gewähr bestehen, dass die Strategiekommission rasch zusammentreten und ihre Anliegen rasch einbringen kann“; die Mitwirkung müsse praktikabel sein und sich auf die wichtigsten Verhandlungsschritte beschränken.

1.3. In der *Diskussion im Kantonsrat* stiess die Strategiekommission wegen ihres umfassenden, weit über die Konkordatsfrage hinaus reichenden Auftrags auf Skepsis

(insbesondere in der Staatswirtschaftskommission), während demgegenüber die Schaffung einer Kommission zur Mitwirkung bei Konkordaten breite Zustimmung fand. Die „Konkordatsproblematik“ war unbestritten, und der Umstand, dass nicht weniger als 45 Mitglieder des Rates seinerzeit die Motion unterzeichnet hatten, wurde als Hinweis auf „das diesbezügliche Malaise“ verstanden. Schliesslich wies der Kommissionspräsident darauf hin, dass der Kanton Zug „in Bezug auf diese Problematik in gewissem Sinn Pionierarbeit“ leisten könne (Prot. 25. Januar 2001, S. 1207).

Nachdem der Landammann die vorgeschlagene Regelung im Namen des Regierungsrates „auch im Hinblick auf die demokratischen Gepflogenheiten“ als sachgerecht und sinnvoll bezeichnet hatte, stimmte der Rat mit grossem Mehr (61 : 6 Stimmen) der Schaffung einer ständigen Konkordatskommission zu und beschloss folgende Fassung von § 19 KRG:

#### Konkordatskommission

<sup>1</sup> Die Konkordatskommission besteht aus sieben Ratsmitgliedern. Sie wirkt bei Konkordaten mit.

<sup>2</sup> Die Mitwirkung der Kommission bei Konkordaten umfasst:

- a) das Recht gegenüber dem Regierungsrat auf ständige Information über den Gang der Verhandlungen;
- b) das Recht gegenüber dem Regierungsrat auf Anhörung und Meinungsäusserung vor wichtigen Verhandlungen und Entscheidungen;
- c) das Recht, dem Regierungsrat für die Verhandlungen und Entscheide Empfehlungen zu erteilen;
- d) das Recht, dem Kantonsrat gleichzeitig mit der Vorlage des Regierungsrates ihren eigenen Bericht und Antrag zu unterbreiten.

Dieser Wortlaut blieb in zweiter Lesung unverändert.

Nach Ablehnung des Kantonsratsgesetzes in der Schlussabstimmung vom 28. Juni 2001 (Prot. S. 1662) beschloss der Rat, die Motion Josef Lang (Vorlage Nr. 684.1 - 9905) nicht abzuschreiben.

## 2. Stellungnahme des Regierungsrates

*Der Regierungsrat empfiehlt Ihnen, die Motion Lang erheblich zu erklären und die Geschäftsordnung des Kantonsrates in dem Sinne zu ergänzen, dass eine ständige Konkordatskommission geschaffen wird.*

Angesichts der breiten Zustimmung, welche die Schaffung einer Konkordatskommission im Zuge der Beratung des Entwurfs eines Kantonsratsgesetzes erfahren hat, dürfte sich eine weit ausholende Begründung des Antrages auf Erheblicherklärung erübrigen. Der Regierungsrat hält die Lösung, die der Kantonsrat mit § 19 KRG zu realisieren suchte, für praktikabel und geeignet, die aufgezeigte Konkordatsproblematik zu entschärfen.

Das geltende Recht (§ 41 Bst. i KV) behält dem Kantonsrat das Recht vor, Verträge mit anderen Kantonen *zu genehmigen*. Ein solches auf die Genehmigung der von der Regierung ausgehandelten Konkordate beschränktes Mitwirkungsrecht findet sich auch bei allen übrigen Kantonen. Selbst neue Kantonsverfassungen kennen im Bereich der Konkordate keine weitergehenden Befugnisse des Parlaments, so z.B. Art. 74 Abs. 2 KV des Kantons Bern; danach genehmigt der Grosse Rat „*die internationalen Verträge sowie die interkantonalen Verträge, soweit diese nicht in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fallen*“ (ähnlich KV AR, Art. 74 Abs. 3.) *Genehmigung* bedeutet, dass das Parlament nur ja oder nein zu einem Verhandlungsergebnis sagen kann, ohne dieses einer Detailberatung unterziehen zu dürfen. Diesbezüglich ist das Parlament in der gleichen Lage wie die Stimmberechtigten, die - sieht man von Variantenabstimmungen ab - eine Vorlage auch nur entweder annehmen oder verwerfen können; von einem „Demokratiedefizit“, wie es gelegentlich genannt wird, kann jedoch nicht die Rede sein. Die in der Motionsbegründung sinngemäss angeregte Einführung der Variantenabstimmung bei Konkordaten würde - abgesehen von der verfassungsrechtlichen Problematik - das Zustandekommen interkantonomer Vereinbarungen erheblich erschweren, wenn nicht gar verunmöglichen. Wenig sinnvoll erschiene es auch, dem Parlament durch entsprechende Verfassungsänderung die Kompetenz zu eigener Verhandlungsführung und zum Abschluss von Konkordaten einzuräumen; hiefür wären Fachkenntnisse erforderlich, über die es - anders als die zuständigen Fachdirektionen - selbst bei einem beträchtlichen Ausbau der parlamentarischen Infrastruktur gar nicht verfügen kann.

Der Regierungsrat hat Verständnis für das im Kantonsrat zum Ausdruck gebrachte Unbehagen und für den Wunsch, beim Entstehen von Konkordaten substanziell mitwirken zu können. Allerdings hat - wie das auch in der bisherigen Diskussion im Kantonsrat klar zum Ausdruck kam - diese Mitwirkung bestimmte Grenzen. So dürfte unbestritten sein, dass die Detailberatung mit der Möglichkeit, Änderungen von Konkordaten zu beschliessen, nicht in Frage kommen kann. Der Einbezug der kantonalen Parlamente in dieser Form hätte zur Konsequenz, dass die interkantonale Zusammenarbeit in ungehörlicher Weise erschwert würde. Derartige kantonale Regelungen könnten bewirken, dass wichtige und notwendige Konkordate nicht mehr abgeschlossen werden könnten und dass dann zentralistische Lösungen auch in jenen Fällen Auftrieb erhielten, in denen eine Konkordatslösung sinnvoll wäre. Vor allem aus föderalistischer Sicht wäre das zu bedauern, denn nach wie vor ermöglichen vor allem die rechtsetzenden Konkordate, „zu einer *gesamtschweizerischen Rechtsvereinheitlichung* zu gelangen, ohne dass die Kantone ihre bisherigen Kompetenzen verlieren“ (Häfelin/Haller, Schweiz. Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., S. 164). Wie auch die Kommission Parlamentsreform erkannt hat, sollten wir schliesslich auch den Boden der politischen Realität nicht verlassen; wir müssen mit dem System der Konkordate, wie es sich in der Schweiz seit langer Zeit eingespielt und grossenteils auch bewährt hat, leben und dabei akzeptieren, dass gewisse Entscheide nicht mehr in einem kantonalen Parlament gefällt werden können. Interkantonale Zusammenarbeit bedeutet, dass man sich gewissermassen in eine Schicksalsgemeinschaft begibt und dann auch mittragen muss, was andere beschliessen. Sagt man grundsätzlich ja zum Konkordat als Instrument des föderalistischen Staates, dann sollte man als einzelner Kanton auf Massnahmen verzichten, welche die interkantonale Zusammenarbeit erschweren.

Wie schon im Rahmen der Vernehmlassung festgestellt, legt der Regierungsrat Wert darauf, dass durch die Mitwirkung des Kantonsrates seine Bewegungsfreiheit bei den Konkordatsverhandlungen nicht unnötig eingeschränkt wird. Der Regierungsrat braucht diesen Spielraum, wenn er die Interessen des Kantons optimal wahrnehmen soll. Ferner darf die parlamentarische Mitwirkung keine unnötigen Verzögerungen verursachen und selbstverständlich die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung nicht tangieren (was beispielsweise der Fall wäre, wenn man dem Kantonsrat ein verbindliches Weisungs- oder Vetorecht einräumen oder die Delegation eines Kommissionsmitgliedes in das Verhandlungsgremium vorsehen wollte). Was schliesslich die Kontrolle des Konkordatsvollzuges anbelangt, hat der Kantonsrat bereits heute

auf Grund seiner parlamentarischen Oberaufsicht (§ 41 Bst.c KV) grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten wie bei der Kontrolle des Gesetzesvollzuges.

Unter der Voraussetzung, dass - was weitgehend unbestritten sein dürfte - diese Rahmenbedingungen eingehalten werden, kann der Kantonsrat bei Konkordaten durch seine Konkordatskommission in der Weise mitwirken, dass er sich das Recht vorbehält, durch den Regierungsrat über den Gang der Verhandlungen informiert und vor wichtigen Verhandlungsschritten und Entscheidungen angehört zu werden, allenfalls Empfehlungen abgeben zu können und befugt ist, dem Kantonsrat einen eigenen Bericht und Antrag zu unterbreiten.

Dieses Ziel wird durch Einfügung eines § 19<sup>bis</sup> in die Geschäftsordnung des Kantonsrates erreicht; der Wortlaut von § 19 des (abgelehnten) Kantonsratsgesetzes kann unverändert übernommen werden. Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen zusammen mit seinem Antrag auf Erheblicherklärung der Motion einen entsprechenden Entwurf.

### **III. FRISTERSTRECKUNG FÜR PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE**

Am 24. Juni 1999 reichten Kantonsrat Felix Häcki und acht Mitunterzeichner eine Motion „betreffend Limitierung der Fristerstreckung gemäss § 39 GO KR für parlamentarische Vorstösse“ (Vorlage Nr. 682.1 - 9899) mit folgendem Wortlaut ein:

*Dem Kantonsrat ist folgende Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrates zu unterbreiten (§ 39 Abs. 2, Ergänzung des letzten Satzes): „In Ausnahmefällen kann der Kantonsrat die Frist auf Grund eines Zwischenberichtes des Regierungsrats oder der Kommissionen maximal um ein Jahr erstrecken“.*

In ihrer Begründung vertreten die Motionäre die Auffassung, die Berichte zur Frage der Erheblich- bzw. Nichterheblicherklärung von parlamentarischen Vorstössen liessen immer wieder zu lange auf sich warten. Es sei möglich und zumutbar, entsprechende Stellungnahmen innert der in der Geschäftsordnung vorgesehenen Jahresfrist vorzulegen. Wenn diese Frist auf Grund eines Zwischenberichtes verlängert werde, dürfe die Fristerstreckung keinesfalls mehr als ein weiteres Jahr betragen.

## **1. Fristen für die Behandlung parlamentarischer Vorstösse als Gegenstand der Parlamentsreform**

1.1. Die Kommission Parlamentsreform bekundete Verständnis für die in der Motion geübte Kritik und bejahte Handlungsbedarf (Bericht vom 6. September 2000, Vorlage Nr. 817.1 - 10300, S. 112). In ihrem Bericht beschränkte sich die Kommission hingegen nicht auf die von den Motionären aufgeworfene Frage; sie unterzog vielmehr „die Fristenproblematik der parlamentarischen Vorstösse einer ganzheitlichen Prüfung ... mit dem Ziel einer in sich kohärenten Lösung“. Dabei sei berücksichtigt worden, dass für die seriöse Bearbeitung parlamentarischer Vorstösse genügend Zeit zur Verfügung stehen müsse, andererseits aber auch ein Interesse an zügiger Geschäftserledigung bestehe.

Mit Bezug auf Motionen und Postulate beantragte die Kommission, die geltende Frist zur Berichterstattung über die Erheblicherklärung von einem Jahr auf sechs Monate zu verkürzen, eine Frist von drei Jahren zur Unterbreitung der Vorlage zu einem erheblich erklärten Vorstoss einzuführen und schliesslich die Möglichkeit der Fristerstreckung auf stichhaltig begründetes Gesuch hin wie auch einer Fristverkürzung im Falle der Dringlicherklärung vorzusehen (vgl. Art. 52 Abs. 4 und 5 Entwurf Kantonsratsgesetz; Bericht der Kommission S. 69 f.). Eine obere zeitliche Grenze bei Fristerstreckungen im Sinne der Motion Häcki sah die Kommission nicht vor.

1.2. In seiner Vernehmlassung vom 16. Mai 2000 stellte der Regierungsrat fest, die geltende Frist von einem Jahr für die Berichterstattung über Erheblicherklärung oder Nichterheblicherklärung von Motionen und Postulaten habe sich bewährt. Die beantragten neuen Fristen seien realitätsfremd; die zwangsläufig zur Regel werdenden Fristerstreckungsgesuche würden zudem eine unerwünschte Steigerung des administrativen Aufwandes für Verwaltung und Parlament zur Folge haben.

1.3. In der kantonsrätlichen Debatte zu § 52 KRG gingen die Meinungen weit auseinander. Von Seiten der Befürworter wurde die Straffung der Fristen als „echte Stärkung des Parlaments“ bezeichnet und gefordert, „die Dynamik, Wirkungsweise und das Tempo“ im öffentlichen Bereich müssten in Anlehnung an die Privatwirtschaft verbessert werden. Im Vergleich zum Bund und zu anderen Kantonen seien die

beantragten Fristen immer noch reichlich bemessen. Demgegenüber machten verschiedene Votanten wie auch der Vertreter des Regierungsrates geltend, eine Verkürzung der Fristen sei insbesondere bei komplexeren Sachverhalten realitätsfremd, führe zu einer unzumutbaren Mehrbelastung der Verwaltung und sei letztlich der Qualität der Antworten - auf welche im Kanton Zug grosses Gewicht gelegt werde - abträglich.

1.4. Der Rat stimmte dem Kommissionsantrag schliesslich mit 44 : 14 Stimmen zu (Prot. 26. April 2001, S. 1447).

1.5. Nach Ablehnung des Kantonsratsgesetzes in der Schlussabstimmung vom 28. Juni 2001 (Prot. S. 1662) beschloss der Rat, die Motion Felix Häcki *nicht abzuschreiben*.

## **2. Stellungnahme des Regierungsrates**

2.1. Gegenstand der Motion ist nicht die gesamte Fristenproblematik, wie sie von der Kommission Parlamentsreform aufgegriffen wurde, sondern einzig eine Ergänzung des letzten Satzes von § 39 Abs. 2 der kantonsrätlichen Geschäftsordnung in dem Sinne, dass eine Fristerstreckung längstens für ein Jahr bewilligt werden darf.

2.2. Der Regierungsrat lehnt die vorgeschlagene Ergänzung der Geschäftsordnung als zu schematisch, unnötig und realitätsfremd ab. Sie verhindert in komplexeren Fällen die Ausarbeitung fundierter Antworten, was letztlich den ureigenen Interessen des Parlaments zuwiderläuft; in einfachen Fällen braucht es die Begrenzung der Frist nicht.

2.3. Der Zwischenbericht des Regierungsrates vom 23. April 2002 zu den per Ende März 2002 zur Berichterstattung fälligen parlamentarischen Vorstössen (Vorlage Nr. 1010.1 - 10852) zeigt in exemplarischer Weise auf, dass die von den Motionären angestrebte Befristung einerseits unnötig ist, umgekehrt aber eine sorgfältige Beantwortung bedeutungsvoller Vorstösse nachgerade verunmöglicht. Der Kantonsrat schloss sich den Überlegungen des Regierungsrates im Zwischenbericht im Wesentlichen an und stimmte den beantragten Fristverlängerungen mit geringfügigen Abstrichen zu (Prot. 27. Juni 2002, S. 2191). Sinngemäss brachte er damit zum Ausdruck, dass eine schematische Befristung - wie in der Motion beantragt - nicht sachgerecht



sein kann. Der Kantonsrat hat mit seinen Beschlüssen vom 27. Juni 2002 bewiesen, dass es bereits auf Grund des geltenden Rechts möglich ist, in differenzierter Weise Fristerstreckungen zu gewähren, die sich an der Komplexität der zu behandelnden Aufgabe orientieren und demnach nicht über einen Leisten geschlagen werden dürfen. Der Kantonsrat hat dadurch politisches Ermessen pflichtgemäss und sinnvoll gehandhabt, zugleich aber auch seine Funktion als politisches Aufsichtsorgan voll wahrgenommen. Solche Möglichkeiten gäbe er aus der Hand, wenn die in der Motion vorgeschlagene Maximalfrist - eine unnötige, in ihren Auswirkungen höchst problematische Selbstbindung - in die Geschäftsordnung aufgenommen würde. Prägnant formulieren die Experten Windlin und Delwing: „Wichtig ist, dass der Kantonsrat in begründeten Fällen die Fristen ohne zeitliche Limiten erstrecken kann“ (Positionspapier, dat. 6.3.01).

2.4. Im Folgenden sei am Beispiel der im Zwischenbericht vom 23. April 2002 aufgeführten parlamentarischen Vorstösse verdeutlicht, weshalb es in gewissen Fällen zu Verzögerungen in der Beantwortung kommen kann und weshalb eine schematische Begrenzung nicht sinnvoll ist:

2.4.1. Oftmals sind es *Komplexität und Umfang der gestellten Aufgaben*, die eine fristgemässe Erledigung erschweren und zuweilen praktisch verunmöglichen. Beispiele dafür sind etwa die Motion Christoph Straub betreffend Stärkung der politischen Steuerung und Aufsicht durch das Parlament (Vorlage Nr. 518.1 - 9408), die Motion der Kommission Parlamentsreform betreffend Staatsaufgabenreform (Vorlage Nr. 822.1 - 10313) oder die Motion Heinz Tännler, Karl Betschart und Hans Durrer betreffend Durchleuchten der kantonalen Gesetzgebung (Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtssetzung und Rechtsanwendung, Vorlage Nr. 857.1 - 10399).

In der *Motion Straub* geht es neben der Verbesserung des parlamentarischen Handwerkszeugs um die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips, mithin um die grundsätzliche Frage nach der Rolle des Staates in der Gesellschaft. In ähnlicher Weise stehen in der *Motion der Kommission Parlamentsreform* staatspolitische Grundsatzfragen zur Diskussion, und in der *Motion Tännler/Betschart/Durrer* wird insbesondere das Problem der Regelungsdichte angesprochen. Jedem dieser Vorstösse liegen höchst komplexe Sachverhalte zugrunde, die eine umfassende Bearbeitung erfordern; es ist offensichtlich, dass diese Aufgabe in der um nur ein Jahr erstreckten Frist nicht lösbar ist, zumal die *personellen Ressourcen* der Verwaltung beschränkt sind.

Die Beantwortung der Vorstösse setzt hohe Fachkompetenz und vertiefte Kenntnis unseres politischen Systems voraus und kann mithin nur wenigen besonders qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern übertragen werden, die durch Tagesgeschäfte und andere Aufgaben ohnehin bereits stark belastet sind (mit Bezug auf die Motion Tännler/Betschart/Durrer haben übrigens die Motionäre selbst eingeräumt, dass ihr Vorstoss „vom Aufwand her keine 08/15-Motion [sei], die in einigen wenigen Monaten behandelt werden kann“, weshalb sie einer Fristerstreckung bis Ende März 2004 - d.h. um zwei Jahre - zustimmten [Prot. 27. Juni 2002, S. 2191]).

2.4.2. Neben der Komplexität und dem Umfang der gestellten Aufgaben und den (nicht zuletzt wegen der Stellenplafonierung) beschränkten personellen Ressourcen können insbesondere auch die folgenden Umstände eine fristgerechte Beantwortung parlamentarischer Vorstösse verunmöglichen:

2.4.2.1. Vielfach besteht ein *Zusammenhang mit anderen, bereits hängigen Vorhaben*. Als Beispiele seien angeführt:

- Die in der Motion Leo Haas (Vorlage Nr. 133.1 - 8271) beantragte Änderung des Lehrerbesoldungsgesetzes steht im Zusammenhang mit der zurzeit in Arbeit stehenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden;
- die Motion Sybilla Schmid betreffend kantonale Schutzbestimmungen für die Einschränkung von Konsumkreditrisiken (Vorlage Nr. 211.1 - 8533) wird zusammen mit der Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Obligationenrecht behandelt;
- Anträge der Motion der FDP-Fraktion betreffend Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes (Vorlage Nr. 403.1 - 9061) werden anlässlich der laufenden Totalrevision dieses Gesetzes aufgenommen.

Nach § 39 Abs. 4 der kantonsrätlichen Geschäftsordnung sind Motionen und Postulate, die mit einem beim Kantonsrat anhängigen Beratungsgegenstand im Zusammenhang stehen, „in der Regel mit diesem zu erledigen und gleich gewöhnlichen Anträgen zu behandeln“. Der zeitliche Ablauf der Behandlung eines parlamentarischen Vorstosses kann in diesen Fällen nicht mehr selbständig bestimmt werden; massgebend ist der Sachzusammenhang mit einem anderen hängigen Geschäft. Die

in der Motion beantragte maximale Erstreckungsfrist steht mit der Regel von § 39 Abs. 4 in einem unlösbaren Widerspruch.

2.4.2.2. Die Erledigung parlamentarischer Vorstösse kann auch von neuem *Bundesrecht*, von *Konkordaten* oder von *übergeordneten Planungen* beeinflusst werden. Beispiele dafür sind die Motion Sybilla Schmid betr. Schutzbestimmungen im Zusammenhang mit Konsumkrediten (Vorlage Nr. 211.1 - 8533: Abhängigkeit von einer noch nicht vorliegenden Bundesverordnung) oder die Motion Manuela Weichelt betreffend HIV-Prävention in Untersuchungshaft und Strafvollzug (Vorlage Nr. 304.1 - 8747: Behandlung in der paritätischen Aufsichtskommission der Interkantonalen Strafanstalt Bostadel). In diesen Fällen haben es Regierung und Verwaltung ebenfalls nicht in der Hand, den zeitlichen Ablauf der Geschäfte zu steuern.

2.4.2.3. Schliesslich können *externe Gutachten* zu Verzögerungen führen, wie im Falle der Motion Marcel Meyer betreffend Vergabe von Arbeiten und Dienstleistungen an Dritte (Vorlage Nr. 810.1 - 10259), oder es sind die Ergebnisse eines langwierigen *Rechtsverfahrens* oder *vertiefte Abklärungen einer Arbeitsgruppe* abzuwarten.

2.5. Zusammenfassend hält der Regierungsrat fest, dass § 39 der Geschäftsordnung des Kantonsrates in der geltenden Fassung eine genügende Rechtsgrundlage für die sach- und zeitgerechte Behandlung parlamentarischer Vorstösse darstellt. Die einjährige Regelfrist von § 39 Abs. 2 GO genügt in den meisten einfacheren Fällen ohne weiteres; der Regierungsrat bemühte sich bereits in der vergangenen Zeit und wird sich auch in Zukunft bemühen, Ihnen seine Berichte zu Motionen und Postulaten fristgerecht abzuliefern. Bei komplexeren Vorstössen erlaubt die geltende Regelung ein differenziertes Vorgehen: Je nach Umfang der anstehenden Arbeit hat es der Kantonsrat in der Hand, nach Würdigung der im regierungsrätlichen Zwischenbericht dargestellten Gründe unterschiedliche Fristerstreckungen zu bewilligen, die - bisheriger Praxis entsprechend - eine sorgfältige Bearbeitung ermöglichen. Diese Flexibilität ginge mit der Umsetzung des Motionsantrages verloren; die Folge wäre zwangsläufig eine Änderung der bisherigen bewährten Praxis in der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse; eine vertiefte Auseinandersetzung mit schwierigeren Fragen wäre erschwert, und der Regierungsrat hätte wohl keine andere Wahl, als den Aufwand rigoros zu beschränken, was sich auf die - bisher auch im Kantonsrat begrüßte - Qualität der Antworten auswirken müsste, denn: „Wenn gute Lösungen

gewünscht werden, muss der Verwaltung auch die nötige Zeit dafür eingeräumt werden“ (Prot. der Kommission Parlamentsreform, 27. Februar 2001, S. 5). Dabei ist überdies zu berücksichtigen, dass die Zahl der Motionen, aber auch der Schwierigkeitsgrad der Themen, in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat.

2.6. Sollte der Rat die Motion wider Erwarten trotz den hier dargestellten und durch die bisherige Praxis belegten Einwänden erheblich erklären, müsste er sich damit einverstanden erklären, dass der bisherige hohe Standard der regierungsrätlichen Antworten - der sich im Blick auf die weitere Behandlung der Geschäfte immer wieder als sehr nützlich und letztlich auch als zeitsparend erwiesen hat - reduziert werden darf. Die Geschäftsordnung müsste dann zusätzlich in dem Sinne ergänzt werden, dass der Regierungsrat ausdrücklich ermächtigt würde, den gemäss § 39 Abs. 2 geforderten Bericht nur noch *summarisch*, als *Grundsatzklärung*, zu erstatten.

#### **IV. PROTOKOLLFÜHRUNG DURCH EINE DRITTPERSON BEIZUG EXTERNER SACHVERSTÄNDIGER DURCH KOMMISSIONEN**

##### **1. Ausgangslage**

1.1. In seinem Bericht und Antrag vom 12. November 1998 zur Motion von Christoph Straub (Vorlage Nr. 518.2 - 9754) schlug das Büro des Kantonsrates vor, die geltende Geschäftsordnung vor Inangriffnahme der umfassenden Parlamentsreform in zwei Bereichen zu ändern, nämlich hinsichtlich der *Protokollführung* (§ 10) und des *Beizugs externer Fachleute* (§ 24<sup>bis</sup>). Das Büro bezeichnete die vorgeschlagenen Änderungen als „dringende Anpassungen“, mit denen nicht bis zum Abschluss der ganzen Parlamentsreform zugewartet werden solle.

1.2. Der Kantonsrat beschloss am 28. Januar 1999, die erwähnten Themenkreise nicht vorzuziehen; er überwies sie vielmehr an die Kommission zur Behandlung im Rahmen der umfassenden Parlamentsreform (Prot. S. 63).

1.3. Die Kommission Parlamentsreform unterbreitete mit ihrem Bericht vom 6. September 2000 Anträge sowohl zur Protokollführung als auch zum Beizug externer Fachleute. Die entsprechenden §§ 43 Abs. 1 und 13 des Kantonsratsgesetzes pasierten die gesamte kantonsrätliche Debatte ohne Diskussion und - abgesehen von

einer geringfügigen redaktionellen Bereinigung - ohne jede Änderung; infolge der Ablehnung des Kantonsratsgesetzes erlangten sie keine Rechtskraft. Nach Auffassung des Regierungsrates liegt es bei dieser Ausgangslage nahe, die beiden unbestrittenen Revisionspunkte im Rahmen der vorliegenden „Kleinen Parlamentsreform“ zu erledigen.

## **2. Protokollführung durch eine Drittperson**

2.1. Nach der geltenden Geschäftsordnung des Kantonsrates ist der Landschreiber für das Protokoll verantwortlich. Im Einvernehmen mit dem Präsidenten kann er „einen Mitarbeiter mit der Führung des Protokolls beauftragen“ (§ 10 Abs. 1 GO). § 43 Abs. 1 des Entwurfs des am 28. Juni 2001 abgelehnten Kantonsratsgesetzes sieht demgegenüber vor, dass die Landschreiberin oder der Landschreiber im Einvernehmen mit der Präsidentin oder dem Präsidenten „eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter *bzw. eine Drittperson* mit der Protokollführung beauftragen“ kann. Dieses „Outsourcing“ - für das sich auch der Regierungsrat eingesetzt hatte - war von der Kommission Parlamentsreform ohne weitere Diskussion angenommen worden (Prot. 16. August 2000, S. 27).

2.2. Bei der Beratung des Kantonsratsgesetzes folgte der Kantonsrat stillschweigend der Auffassung des Büros, das (auf Seite 8 f. seines Berichts vom 12. November 1998) eine Flexibilisierung der Protokollführung befürwortete. Der Regierungsrat hält die in § 43 Abs. 1 KRG formulierte Lösung, die Protokollführung allenfalls einer Drittperson übertragen zu können, für sinnvoll. Deshalb soll sie im Rahmen der durch die „Kleine Parlamentsreform“ ohnehin erforderlichen Revision der Geschäftsordnung geschaffen werden, obschon die Auslagerung der Protokollführung angesichts der ausserordentlich guten Arbeit des gegenwärtigen Protokollführers derzeit nicht zu Diskussion steht.

## **3. Beizug externer Sachverständiger durch die Kommissionen**

3.1. Nach § 23 Abs. 3 GO sind die Kommissionen befugt, „Gutachten bis zum Betrag von Fr. 30'000.- einzuholen und in Anwesenheit des Vorstehers der zuständigen Direktion oder des Vertreters des entsprechenden Gerichts Mitarbeiter des Kantons sowie Aussenstehende anzuhören“.

3.2. In ihrem Bericht vom 6. September 2000 (S. 45 f.) vertritt die Kommission Parlamentsreform die Auffassung, „angesichts der zunehmenden Komplexität der zu regelnden Materien“ sei das Milizparlament „vermehrt auf den Beizug externer Experten zur Beratung und Unterstützung in bestimmten Fachbereichen angewiesen“. Hiefür sei eine ausdrückliche Rechtsgrundlage zu schaffen. Die Kommission bezeichnet die in § 23 Abs. 3 GO festgeschriebene Limitierung nicht nur als rechtlich falsch, sondern auch als irreführend; denn bei den Kosten für den Beizug von Experten handle es sich nicht um neue, sondern um gebundene Ausgaben, und zwar auch dann, wenn sie den Betrag von Fr. 30'000.- übersteigen. Vorbehalten bleibe selbstverständlich die Bewilligung eines entsprechenden Budgetkredites.

Die Kommission weist ferner darauf hin, dass den beigezogenen Experten zur Erfüllung ihrer Aufgaben bezüglich Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht die gleichen Befugnisse zustehen müssten wie den Kommissionen. Nachdem sie nicht dem Amtsgeheimnis unterstehen, müssten sie ausdrücklich auf ihr Berufs- oder Geschäftsgeheimnis verpflichtet werden, dessen Verletzung strafrechtlich geahndet wird (Art. 321 und 161/162 StGB).

3.3. Der Regierungsrat hält die Überlegungen der Kommission Parlamentsreform für berechtigt. In der Tat verfügt der Kantonsrat als Milizparlament im Vergleich zur Verwaltung nicht über ausreichendes Fachwissen, um seiner Aufsichts- und Kontrollpflicht genügen zu können. Aus diesem Grunde sollten die kantonsrätlichen Kommissionen im Bedarfsfalle vermehrt externe Fachleute beiziehen dürfen. Die entstehenden Kosten sind als gebundene Ausgaben zu betrachten (vgl. Prot. der Kommission Parlamentsreform vom 15. März 2000, S. 2), weshalb die geltende Begrenzung auf Fr. 30'000.- aufzuheben und durch einen Budgetvorbehalt zu ersetzen ist.

Die heutigen Rechtsgrundlagen genügen nicht, Experten umfassend und selbstständig im Auftrage einer Kommission Abklärungen durchführen zu lassen. Wie auch die Kommission Parlamentsreform beantragt, sind ihnen deshalb die gleichen Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte einzuräumen, wie sie (gemäss § 24 GO) den Kommissionen zustehen. Nachdem im Übrigen externe Experten dem Amtsgeheimnis natürlich nicht unterstehen, sind sie durch die sie beauftragenden Kommissionen vertraglich auf ihr Berufs- und Geschäftsgeheimnis zu verpflichten (eine direkte Verpflichtung auf das Berufs- und Geschäftsgeheimnis durch eine entsprechende Bestimmung der Geschäftsordnung wäre rechtlich nicht haltbar, weil es sich bei der GO

nicht um einen allgemeinverbindlichen Erlass handelt, der Dritten Rechte und Pflichten auferlegen könnte).

## V. INKRAFTTRETEN

Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass die vorliegende Änderung der Geschäftsordnung auf den 1. Januar 2004 in Kraft zu setzen ist, mit Ausnahme der Bestimmungen betreffend Offenlegung von Interessenbindungen (§ 5<sup>ter</sup> und § 15 Abs. 1 Ziff. 3 und Abs. 2); diese Bestimmungen sollen am Tag der konstituierenden Sitzung des Kantonsrats für die Legislaturperiode 2007/2010 in Kraft treten.

Die Inkraftsetzung der erwähnten Bestimmungen betreffend Offenlegung von Interessenbindungen auf den gleichen Zeitpunkt wie die anderen Bestimmungen, also noch während der laufenden Legislaturperiode, wäre zwar grundsätzlich möglich, denn eine Rückwirkung liegt nicht vor. Rückwirkung läge nur dann vor, wenn das neue Recht auf Sachverhalte angewendet würde, die sich abschliessend vor seinem Inkrafttreten verwirklicht haben. Hier jedoch fände das neue Recht - gestützt auf einen Sachverhalt, der sich früher, d.h. mit Beginn der laufenden Amtsperiode - verwirklicht hat, lediglich für die Zeit seit seinem Inkrafttreten (ex nunc et pro futuro) Anwendung. Eine in dieser Weise beschränkte, sog. unechte Rückwirkung ist grundsätzlich zulässig, sofern ihr nicht wohlerworbene Rechte entgegenstehen (vgl. BGE 99 V 203, zit. in Imboden/Rhinow, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I Nr. 16 III, mit weiteren Hinweisen). Solche liegen nicht vor.

Bei jeder Rechtsänderung gelten aber auch die Grundsätze der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes und der Verhältnismässigkeit. "Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt ..., dass der Übergang vom alten zum neuen Recht so festgesetzt wird, dass die daraus entstehenden Belastungen der davon betroffenen Personen in einem vernünftigen Verhältnis zum Zweck der Gesetzesänderung stehen. Ob dies zutrifft, ist durch eine Güterabwägung zu ermitteln, bei welcher einerseits die Gründe für eine sofortige und vollständige Anwendung des neuen Rechts und andererseits die nachteiligen Auswirkungen der Gesetzesänderung auf Personen zu berücksichtigen sind, die im berechtigten Vertrauen auf die Weitergeltung der früheren Rechtslage Dispositionen getroffen haben" (Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz, 1995, S. 236 f.). Solche

Dispositionen haben all jene Mitglieder des Kantonsrates getroffen, die im Wissen darum kandidiert haben, dass es in der Legislaturperiode 2003/2006 keine Offenlegungspflicht gibt.

Eine Güterabwägung zwischen diesen Dispositionen und dem Anspruch der Öffentlichkeit auf Transparenz ergibt den Vorrang vor den im Wissen um die geltende Rechtslage getroffenen Dispositionen. Auch wenn die Offenlegung der Interessenbindungen seit Jahren Gegenstand parlamentarischer Diskussionen war, musste mit der baldigen Einführung entsprechender Regeln nicht gerechnet werden, nachdem die Parlamentsreform in der Schlussabstimmung des Kantonsrates gescheitert war.

### III.

Gestützt auf diese Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden **A n t r ä g e** :

1. Es sei auf die Teilrevision des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (Vorlage Nr. 1108.2 - 11128) einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Es sei die Motion Christoph Straub betreffend Stärkung der politischen Steuerung und Aufsicht durch das Parlament (Vorlage Nr. 518.1 - 9408) im Sinne unserer Erwägungen als erledigt abzuschreiben.
3. Es seien die folgenden Motionen im Sinne unserer Erwägungen erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben:
  - a. Motion der CVP-Fraktion des Kantons Zug betreffend Regelung der Offenlegung von Interessenbindungen (Vorlage Nr. 934.1 - 10638);
  - b. Motion von Matthias Michel, Josef Lang und Jean-Pierre Prodolliet für eine Offenlegung der Interessenbindungen über ein öffentliches Register (Vorlage Nr. 936.1 - 10641);
  - c. Motion von Josef Lang für die Demokratisierung interkantonomer Vereinbarungen (Vorlage Nr. 684.1 - 9905).



4. Es sei die Motion von Felix Häcki betreffend Ergänzung von § 39 Abs. 2 letzter Satz der Geschäftsordnung des Kantonsrats (Vorlage Nr. 682.1 - 9899) nicht erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 8. April 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio