



**Kantonsratsbeschluss
über die Geschäftsordnung des Kantonsrates**

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 9. April 2014

In ihrer Sitzung vom 9. April 2014 hat sich die Stawiko mit der neuen Geschäftsordnung Kantonsrat (Vorlage Nr. 2251.2 - 14342) befasst. Sie behandelte dabei ausschliesslich diejenigen Bestimmungen, die die Zusammensetzung, Rolle und Aufgaben der Stawiko regeln. Für weitergehende Auskünfte nahmen als Delegation des Büros des Kantonsrates Kantonsratspräsident Hubert Schuler, Landschreiber Tobias Moser und Erlassredaktor und alt Landschreiber Tino Jorio an der Sitzung teil.

Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

- | | |
|------------------------|----------|
| 1. Ausgangslage | 1 |
| 2. Beratung | 2 |

1. Ausgangslage

Die geltende Geschäftsordnung Kantonsrat stammt aus dem Jahr 1932. Seither wurde sie in sieben kleinen Revisionen angepasst. Daneben hat sich eine umfangreiche rechtliche Praxis entwickelt. Der Versuch einer Totalrevision scheiterte im Jahr 2001. Am 31. März 2011 hat das Büro des Kantonsrats daher beschlossen, die Geschäftsordnung zu revidieren. Die weitgehend ungeschriebene Praxis, die Empfehlungen des Büros des Kantonsrats und weitere die Geschäftsordnung betreffende Beschlüsse des Kantonsrats sollen darin aufgenommen werden. Dabei soll auch die Gelegenheit genutzt werden, Verfahrensabläufe zu präzisieren und zu vereinfachen («sanfte Reform»). Ziel ist es, mit der neuen Geschäftsordnung ein leicht lesbares Nachschlagewerk zu schaffen. Nebst dem Gesetzestext wird ein ausführlicher Kommentar erarbeitet, der allen Parlamentsmitgliedern als Handbuch abgegeben werden wird.

Die neue Geschäftsordnung Kantonsrat hat keine finanziellen Auswirkungen. Die Stawiko ist jedoch direkt vom neuen §18 der neuen Geschäftsordnung betroffen. Dieser Paragraph legt die Aufgaben der Stawiko fest.

Die Stawiko hat sich bei der Beratung insbesondere mit den Begriffen der Oberaufsicht und der Visitation befasst. Es ist ihr ein grosses Anliegen, die Verantwortlichkeiten der Stawiko im neuen §18 klar zu regeln und die geltende Praxis ihrer Prüfungstätigkeit richtig abzubilden.

Die Stawiko hat bereits vorab zwei Mal zu Entwürfen des neuen §18 Stellung genommen: Am 22. November 2012 zum Vernehmlassungsentwurf des Büros des Kantonsrates und am 13. Januar 2014 zur Frage der Formulierung der Oberaufsicht in der Vernehmlassung der vorbereitenden Kommission.

2. Beratung

Die Oberaufsicht des Kantonsrats umfasst die umfassende Kontrolle über die gesamte kantonale Tätigkeit bezüglich Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Plausibilität und Wirksamkeit. Dies ist in §41 Abs. 1 Bst. c und d der Kantonsverfassung festgeschrieben. Die Staatswirtschaftskommission übt zusammen mit der Justizprüfungsfunktion (JPK) die Oberaufsicht für den Kantonsrat aus. Die Aufgaben der Stawiko und der JPK sind in den §§18 und 19 der Geschäftsordnung des Kantonsrates geregelt. Es handelt sich dabei um «Zwillingsparagrafen». Sie wurden daher von der Kommission in Struktur und Terminologie einander angepasst.

Die Oberaufsicht ist abzugrenzen von der Aufsicht, wie sie dem Regierungsrat über die Verwaltung und dem Obergericht über die Zivil- und Strafrechtspflege zusteht.

§18 Abs. 3 Staatswirtschaftskommission (Nummerierung gemäss Vorlage Nr. 2251.3 - 14624 der vorberatenden Kommission)

Die der Stawiko zufallenden Bereiche der Oberaufsicht sind in §18 Abs. 3 (Nummerierung gemäss Antrag der Kommission Nr. 2251.3 - 14624) aufgezählt. Die Aufzählung war unbestritten. Hingegen war die Stawiko mit dem Wortlaut «Sie prüft...» nicht einverstanden.

Der Begriff prüfen kann nicht nur staatsrechtlich, sondern auch revisionsrechtliche verstanden werden. Eine revisionsrechtliche Prüfung nimmt die Stawiko hingegen nicht vor. Dies würde die Möglichkeiten einer Milizkommission übersteigen. Aufgrund dieser Überlegung wurde bei der letzten Anpassung der Geschäftsordnung Kantonsrat im Jahr 2010 (Vorlage Nr. 1852.3 - 13 168) der Begriff «prüfen» durch den Begriff «beaufsichtigen» ersetzt.

Die Delegation des Büros riet vom Wort «beaufsichtigen» aus mehreren Gründen ab. Der Begriff bedeute im staatsrechtlichen Verständnis, dass die Behörde eine Aufsichtspflicht hat. Die Stawiko hingegen hat die Pflicht der **Oberaufsicht**. Weiter sei «beaufsichtigen» ein schwächeres Wort als «prüfen». Letzteres umfasse insbesondere ein umfassendes Einsichts- und Auskunftsrecht. Die Geschäftsprüfungsfunktion der Stawiko würde mit dem Begriff «beaufsichtigen» trotz der Möglichkeit der Visitationen gemäss §18 Abs. 5 nicht deutlich genug, da die Visitationen nur ein kleines Element der gesamten Tätigkeit darstellten. In der Vergangenheit habe sich gezeigt, dass insbesondere eine klarere Regelung des Verhältnisses zwischen Kantonsrat und Gerichten nötig sei. Beim Begriff «beaufsichtigen» bestünde die Gefahr, dass es in Zukunft Diskussionen geben darüber könnte, welche Kompetenzen der Stawiko als Oberaufsichtsbehörde zustehen.

Aufgrund dieser Ausführungen und der Diskussion wurde in der Stawiko der Antrag gestellt, den Wortlaut Sie «prüft...» zu ändern in «Sie übt die Oberaufsicht aus...»:

- **Antrag** (Änderungen Stawiko fett) zu §18 Abs. 3:
«³ Sie **übt die Oberaufsicht** insbesondere **in folgenden Bereichen aus:** ...»

Der Antrag wurde einstimmig angenommen.

§18 Abs. 2 Staatswirtschaftskommission (Nummerierung gemäss Vorlage Nr. 2251.3 - 14624 der vorberatenden Kommission)

Die vorberatende Kommission hat die Aufzählung der Behörden, die unter der Oberaufsicht der Stawiko stehen, ergänzt um die Schlichtungsbehörden, die Kommissionen des Obergerichts

und die Staatsanwaltschaft. Sie begründet dies damit, dass diese Behörden keine Gerichte seien und daher die Formulierung des Büros «die Gerichte» (Antrag Nr. 2251.2 - 14342) nicht ausreiche. Das Büro hat seine Formulierung mit Beschluss vom 28. März 2014 in «alle Gerichte» angepasst. Die Delegation des Büros legte dar, dass eine vollständige Aufzählung inklusive Schlichtungsbehörden, Kommissionen des Obergerichts und Staatsanwaltschaft materiell keinen Unterschied zur Formulierung «alle Gerichte» mache. Die Ergänzung könnte aus Gründen der Lesbarkeit eingefügt werden. Sie würde hingegen die Bestimmung verlängern, was die Lesbarkeit wiederum einschränken würde.

Einigkeit bestand darüber, dass die Ombudsstelle in der Aufzählung genannt werden muss.

- Die Stawiko beschloss mit fünf Stimmen gegenüber einer Gegenstimme, sich dem Antrag des Büros gemäss Protokoll vom 28. März 2014 anzuschliessen.

§18 Abs. 5 Staatswirtschaftskommission (Nummerierung gemäss Vorlage Nr. 2251.3 - 14624 der vorberatenden Kommission)

Im Zentrum der Diskussion um Absatz 5 stand der Begriff der «Visitation». Das Büro wie auch die Kommission haben in ihren Anträgen mit «Die Stawiko visitiert...» eine Visitationspflicht formuliert. Im geltenden Recht hingegen steht die Visitation als kann-Bestimmung geschrieben. Büro und Kommission beabsichtigen mit der Anpassung, die Rolle der Stawiko zu stärken und im Bedeutungsumfang eine Deckungsgleichheit zwischen den Begriffen «Oberaufsicht» und «Visitation» zu erreichen.

In der Stawiko gab es Bedenken, dass die Visitationspflicht gemäss den Entwürfen von Büro und Kommission die heutige Praxis nicht korrekt abbildet. Es könnten Erwartungen geweckt werden, die die Stawiko als Milizkommission nicht erfüllen kann. Es wurde der Antrag eingebracht, den Absatz zu ergänzen mit «Über die Kadenz der Visitationen entscheidet die Stawiko.»

Die Delegation brachte vor, dass der Begriff über eine Periodizität der Visitation nicht ausgeweitet oder geschmälert werden könne. Bereits mit den Formulierungen von Büro und Kommission sei klar, dass die Stawiko den Rhythmus der Visitationen selber bestimme.

Die Stawiko war sich mit den Delegierten des Büros einig, dass die Verwaltung dann als visitiert gilt, wenn alle Direktionen besucht worden sind. Können die Direktionsvorstehenden die Fragen der Stawiko zufriedenstellend beantworten, ist für die Visitation das Gespräch mit der Amtsleiterin oder dem Amtsleiter nicht notwendig.

- **Antrag** (Änderungen Stawiko fett) zu §18 Abs. 5:
«⁵ Die erweiterte Staatswirtschaftskommission visitiert im Rahmen der Oberaufsicht gemäss Abs. 2 alle staatlichen Stellen. **Sie entscheidet über die Kadenz der Visitationen.** Die vorgeschetzten Stellen werden vorher orientiert.»

Der Antrag wurde mit 5 Stimmen gegenüber 1 Gegenstimme angenommen.

§18 Abs. 8 Staatswirtschaftskommission (Nummerierung gemäss Vorlage Nr. 2251.3 - 14624 der vorberatenden Kommission)

Die vorberatende Kommission hat zu Absatz 8 die Ergänzung «jedoch ohne Gerichte, *Schlichtungsbehörden, Kommissionen des Obergerichts, Staatsanwaltschaft, Datenschutzstelle* und Ombudsstelle» (Ergänzung kursiv) eingefügt. Die Ergänzung der Schlichtungsbehörden und der Kommissionen des Obergerichts ist aus Sicht Stawiko nicht nötig.

- Die Stawiko beschloss mit fünf Stimmen gegenüber einer Gegenstimme dem Antrag des Büros und des Obergerichts zu folgen.

In der Stawiko wurde beantragt, den Absatz zu ergänzen mit der Einschränkung «mittels klar formuliertem Auftrag».

- **Antrag** (Änderungen Stawiko fett) zu §18 Abs. 8:
«⁸ (neu) Der Kantonsrat kann die erweiterte Staatswirtschaftskommission **mittels klar formuliertem Auftrag** mit Abklärungen zu besonderen Vorkommnissen beim Regierungsrat, bei der Verwaltung und bei den kantonalen Anstalten beauftragen, jedoch ohne alle Gerichte, Staatsanwaltschaft², Datenschutzstelle und Ombudsstelle.»

Der Antrag wurde einstimmig angenommen.

§16 Abs. 2 Ständige Kommissionen (gleiche Nummerierung Büro und vorberatende Kommission)

Im geltenden Recht sind keine Ausstandsbestimmungen für Mitglieder des Kantonsrates enthalten. In der Praxis treten Personen bei einem Geschäft, bei dem sie persönlich betroffen sind, in den Ausstand. Da jedes Parlamentsmitglied bei gewissen Geschäften persönliche Interessen hat, wird diese Regelung relativ grosszügig ausgelegt.

Für die Mitgliedschaft in der Stawiko (und analog in der JPK) sollen gemäss Antrag des Büros strengere Regeln gelten. Befürworter in der Stawiko wiesen auf den Aspekt der Good Governance hin, der damit gestärkt würde. Mögliche Interessenskonflikte würden seltener, da Personen nicht gewählt werden könnten, wenn sie Mitarbeitende oder Mitglieder von leitenden Organen von Anstalten des Kantons sind oder von Aktiengesellschaften, bei denen der Kanton Mehrheitsaktionär ist. Sie könnten sich zwar nach wie vor zur Wahl stellen. Sie müssten aber im Falle einer Wahl entscheiden, welches Amt sie ausüben möchten. Mit dieser Regelung müssten seltener Mitglieder in den Ausstand treten.

Dem wurde entgegen gehalten, dass die Verschärfung der Regeln dazu führen würde, dass sich der Kreis von Personen, die geeignet und bereit sind, das Stawiko-Amt auszuüben, deutlich verkleinern würde.

- Die Stawiko beschloss dem Antrag des Büros zu folgen. (Stimmenverhältnis 3:2, 1 Enthaltung)

Zug, 9. April 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Der Präsident: Gregor Kupper