



**Motion von Cornelia Stocker und Daniel Abt
betreffend verfahrenstechnische Gleichstellung von Interpellationen mit Motionen und
Postulaten
(Vorlage Nr. 2610.1 - 15147)**

Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrats
vom 26. September 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zur Motion von Cornelia Stocker und Daniel Abt
betreffend verfahrenstechnische Gleichstellung von Interpellationen mit Motionen und Postula-
ten (Vorlage Nr. 2610.1 - 15147).

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	Einleitung.....	1
2.	Das Wesen von parlamentarischen Vorstössen.....	1
3.	Die Nichtüberweisung von parlamentarischen Vorstössen	2
3.1.	Im Allgemeinen	2
3.2.	Die Zulässigkeit der Nichtüberweisung von Interpellationen im Besonderen	2
3.3.	Anderer Lösungsansatz zur Umsetzung der Anliegen der Motion	2
4.	Mitberichte des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts und des Regierungsrats	3
5.	Gesamtbeurteilung.....	3
6.	Antrag.....	4

1. Einleitung

Cornelia Stocker und Daniel Abt reichten am 14. April 2016 eine Motion ein mit dem Anliegen,
§ 51 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August
2014 (GO KR) dahingehend zu ändern, dass bei der Überweisung von Interpellationen dassel-
be Verfahren zur Anwendung kommen kann wie bei Motionen und Postulaten.

An seiner Sitzung vom 12. Mai 2016 überwies der Kantonsrat die Motion an das Büro des Kan-
tonsrats zur Berichterstattung und Antragstellung.

Das Büro des Kantonsrats beantragt dem Kantonsrat nach Einholen von Mitberichten beim Re-
gierungsrat und bei den Gerichten einstimmig die Nichterheblicherklärung der Motion.

2. Das Wesen von parlamentarischen Vorstössen

Gemäss Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR) vom 28.
August 2014 (BGS 141.1) gibt es vier Arten von parlamentarischen Vorstössen: Die Motion und
das Postulat (§ 45 ff. GO KR), die Interpellation (§ 50 f. GO KR) sowie die Kleine Anfrage (§ 53
GO KR). Im Gegensatz zur Motion und zum Postulat stellen die Interpellation und die Kleine
Anfrage sog. **Frage-Instrumente** dar. Die Kleine Anfrage ist für eher kleinere Fragestellungen
geeignet, deren Beantwortung innert eines Monats nach Eingang des Vorstosses erledigt wer-
den muss und für die es keine parlamentarische Debatte gibt. Dagegen können bei einer Inter-

pellation auch komplexere Fragen unterbreitet werden, für deren Beantwortung sechs Monate nach der Überweisung zur Verfügung stehen; der politische Diskurs findet bei Interpellationen auch noch mündlich an der Kantonsratssitzung statt.

Kantonsratsmitglieder können mit parlamentarischen Vorstössen nicht nur politische Themen (be)setzen («agenda setting») und so die Erlassgebung sowie die Führung des Kantons beeinflussen. Sie sollen mit parlamentarischen Vorstössen auch ihre Pflicht zur Ausübung der verfassungsrechtlich dem Kantonsrat obliegenden Oberaufsicht wahrnehmen (vgl. § 41 Abs. 1 Bst. c der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894, KV, BGS 111.1).

3. Die Nichtüberweisung von parlamentarischen Vorstössen

3.1. Im Allgemeinen

Der Kantonsrat kann nach geltendem Recht Motionen und Postulate mit zwei Dritteln der Stimmenden von vornherein ablehnen (§ 45 Abs. 2 Satz 3 GO KR); für Interpellationen und Kleine Anfragen besteht das Instrument der Nichtüberweisung nicht. Eine Nichtüberweisung stellt verfahrensrechtlich einen **Nichteintretensbeschluss** des Kantonsrats dar. Mit einer Nichtüberweisung von Vorstössen wird potenziell die Möglichkeit zur Oberaufsicht eingeschränkt. Nicht überwiesene parlamentarische Vorstösse sind nämlich für den Kantonsrat erledigt; in der Geschäftskontrolle des Kantonsrats werden sie als «abgeschlossen» geführt.

Die Befugnis der Kantonsratsmitglieder zur Einreichung von parlamentarischen Vorstössen ist ein elementares und ein zentrales Instrument der Parlamentsmitglieder. Die Nichtüberweisung eines Vorstosses relativiert daher das politische Potenzial der einreichenden Parlamentsmitglieder. Eine Nichtüberweisung eines Vorstosses schliesst eine vertiefte Beratung über dessen Inhalt aus, weil zum Vorstoss gar keine Berichterstattung und Antragstellung erfolgt. Das qualifizierte Mehr von zwei Dritteln der Stimmenden für eine Nichtüberweisung «sichert» bis zu einem gewissen Grad die parlamentarischen Rechte der einzelnen Kantonsratsmitglieder sowie von kleinen Fraktionen (**Minderheitenschutz**), garantiert sie aber letztlich nicht.

3.2. Die Zulässigkeit der Nichtüberweisung von Interpellationen im Besonderen

Es gibt keine höherrangigen Normen, die es dem Kantonsrat verböten, in seiner Geschäftsordnung eine voraussetzungslose Möglichkeit der Nichtüberweisung von Interpellationen zu schaffen. Es ist letztlich eine Frage der Wertung, ob der Kantonsrat auch gegen Interpellationen die Nichtüberweisung zur Verfügung haben will.

Bei der Totalrevision der Geschäftsordnung des Kantonsrats war in der Fassung der externen Vernehmlassung vom 3. September 2012 die Möglichkeit der Nichtüberweisung von Interpellationen vorgesehen, sofern diese in keinem unmittelbarerem Zusammenhang mit dem Kanton standen. Diese wenig praktikable, weil kaum messbare und immer mit subjektiven Wertungen verknüpfte Beschränkung wurde in der Folge nicht in die Geschäftsordnung aufgenommen.

3.3. Anderer Lösungsansatz zur Umsetzung der Anliegen der Motion

Es ist dem Regierungsrat oder den Gerichten unbenommen, bei Dringlichkeit die Beantwortung von Interpellationen im sog. «Express»-Verfahren von § 51 Abs. 4 GO KR zu erledigen. Eine konzise Interpellationsantwort ist spätestens am sechsten Tag vor der nächsten Kantonsratssitzung elektronisch oder postalisch zu versenden; die Interpellation wird dann unmittelbar an

dieser Kantonsratssitzung behandelt. Der Handlungsspielraum für den Regierungsrat oder das Gericht ist relativ gross, statuiert doch die Geschäftsordnung ausdrücklich, dass (nur) der Regierungsrat oder das Gericht über die Dringlichkeit entscheidet. Dringlichkeit kann auch darin bestehen, dass mit einer umgehenden Beantwortung – in den Worten der Motionärin und des Motionärs – die «Verwaltung von Ballast zu befreien» ist. So lassen sich gerade Fragen rasch und kompetent beantworten, für die eine Selbstrecherche im Internet oder ein Telefonanruf bei der Verwaltung genügt hätte. Der Regierungsrat und die Gerichte sollen durchaus auch kurze Antworten geben dürfen. Fundierte Antworten müssen nicht zwangsläufig lang ausfallen. Es kann bisweilen auch angezeigt sein, mit Verweisungen und Hyperlinks auf weiter führende Fundstellen bzw. Erläuterungen wie Statistiken, Studien und Berichte zu arbeiten. Dieses Vorgehen ist insbesondere dann angebracht, wenn sich die Fragen auf Themen beziehen, die nicht oder kaum in einem direkten oder indirekten Bezug zum Kanton Zug stehen.

4. Mitberichte des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts und des Regierungsrats

Das Obergericht hielt mit Schreiben vom 5. September 2016 fest, dass es Verständnis habe für das Anliegen der Motionärin und des Motionärs; da indessen «kein direkt die Justiz betreffender Erlass zur Diskussion» stehe, verzichte das Obergericht auf eine eigentliche Vernehmlassung. Wegen der «genuin parlaments- und demokratierechtlichen Natur» der in der Motion aufgeworfenen Fragen verzichtete das Verwaltungsgericht in seiner Eingabe vom 7. September 2016 auf eine Stellungnahme. Der Regierungsrat liess am 20. September 2016 verlauten, dass der Erlass und die Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrats in die Zuständigkeit des Kantonsrats fielen (§ 48 Abs. 1 der Kantonsverfassung, BGS 111.1); die Exekutive erlaubte sich den Hinweis, dass die Bearbeitung parlamentarischer Vorstösse zunehmend die Ressourcen von Regierung und Verwaltung binde. Diese Tatsache veranlasste den Regierungsrat jedoch nicht, dem Kantonsrat eine Empfehlung betreffend die Beibehaltung oder die Änderung von § 51 der Geschäftsordnung des Kantonsrats abzugeben. Letztlich sei die Steuerung der Geschäfte des Kantonsrats Sache des Parlaments.

5. Gesamtbeurteilung

Interpellationen gehören zu den Frage-Instrumenten der Kantonsratsmitglieder. Schüfe der Kantonsrat in seiner Geschäftsordnung die verfahrensrechtliche Möglichkeit einer Nichtüberweisung von Interpellationen, würde er sich letztlich ohne Not einen «Kanal» für die politische Auseinandersetzung «zuschütten». Interpellation dienen auch dazu, Informationen für eine allfällig nachfolgende Motion erhältlich zu machen. So bewirken Interpellationsantworten immer auch einen **Informationsgleichstand** aller Mitglieder des Kantonsrats.

Der Kantonsrat als gesetzgebende und aufsehende Gewalt des Kantons (§ 38 Abs. 1 KV) kann gerade mit Interpellationen auch seiner Obliegenheit zur **Oberaufsicht** nachkommen (§ 41 Abs. 1 Bst. c KV).

Die Offenheit gegenüber anderen Meinungen und Haltungen erfordert es, dass auch Einzelmitglieder des Kantonsrats mit dem Instrument der Interpellation auf eine Fragestellung aufmerksam machen können, die dann im Ratsplenum diskutiert werden kann. Der **Schutz politischer Minderheiten** ist im Kanton Zug Tradition und daher höher zu gewichten als das Bedürfnis des Regierungsrats und der Gerichte, sich nicht mit zahl- und umfangreichen Interpellationen abgeben zu müssen.

Es obliegt der **Selbstverantwortung** der Kantonsratsmitglieder, parlamentarische Vorstösse zielgerichtet, wirtschaftlich und wirksam einzusetzen. Nur weil es phasenweise mehr oder komplexere parlamentarische Vorstösse gibt, wäre es unverhältnismässig, neu ebenfalls auch die Interpellation mit dem «Fallbeil» einer Nichtüberweisung «auf-/auszurüsten». Der Kantonsrat soll jedenfalls nicht mithelfen, sich dem Vorwurf auszusetzen, den politischen Diskurs unterbinden oder gar «zensurieren» zu wollen, indem er die Rechte der Parlamentsmitglieder beschneidet.

Sollte die Arbeitslast des Regierungsrats oder der Gerichte durch Interpellationen übermässig steigen, ist es der Exekutive und der Judikative unbenommen, Interpellationen im sog. «Express»-Verfahren gemäss § 51 Abs. 4 GO KR zu erledigen. Zudem dürfen prägnante Interpellationsantworten auch kürzer oder kurz ausfallen.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen beantragen wir Ihnen einstimmig:

- Die Motion von Cornelia Stocker und Daniel Abt betreffend verfahrenstechnische Gleichstellung von Interpellationen mit Motionen und Postulaten (Vorlage Nr. 2610.1 - 15147) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 26. September 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Büro des Kantonsrats des Kantons Zug

Der Kantonsratspräsident: Moritz Schmid

Der Landschreiber: Tobias Moser