



Erläuternder Bericht der Ratsleitung zum Nachtrag zur Geschäftsordnung des Kantonsrats und zum Nachtrag Behördengesetz

23. März 2023

I. Ausgangslage

1. Ausgangslage, Ziel und Inhalt der Vorlagen

Der Kantonsrat will die sich bietenden Chancen der Digitalisierung im eigenen Ratsbetrieb noch konsequenter nutzen. So soll auf die Kantonsratssitzung vom 14. September 2023 hin der Ratssaal als Arbeitsstätte des Kantonsrats technisch aufgerüstet und der Wechsel von gedruckten zu digitalen Geschäftsunterlagen noch im Amtsjahr 2023/2024 vollzogen werden. Die technische Aufrüstung beinhaltet nebst dem notwendigen Ersatz der bisherigen Mikrofonanlage ein elektronisches Abstimmungssystem mit Präsentationsmonitoren sowie Strom- und WLAN-Zugang an den Arbeitsplätzen. Der Kantonsrat verspricht sich von der Digitalisierung einen noch effizienteren und zeitgemässeren Ratsbetrieb. Die Geschäftsprozesse und der Informationsfluss werden vereinfacht. Die Entscheide des Rats werden dank dem elektronischen Abstimmungssystem und deren Publikation für die Bürgerin und für den Bürger transparenter.

Seit 2015 steht dem Kantonsrat ein Sitzungsapp zur Verfügung, in welchem die Geschäftsunterlagen in elektronischer Form bereitgestellt werden. Parallel dazu werden bislang sämtliche Unterlagen den Ratsmitgliedern auch noch in Papierform verschickt. Der Wechsel zur rein elektronischen Nutzung der Geschäftsunterlagen, wie es etwa auch der Regierungsrat seit 2015 praktiziert, ist auch für den Kantonsrat immer wieder thematisiert worden. Weitere Schritte Richtung Digitalisierung nahm der Kantonsrat nun vergangenes Jahr 2022 vor. So nahm er am 27. Oktober 2022 vom Bericht zu den Postulaten betreffend infrastrukturelle und technische Aufrüstung (Geschäftsnummer 32.22.11) mit 48 zu 0 Stimmen ohne Enthaltungen Kenntnis. Mit 45 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung bewilligte er gleichentags einen Objektkredit in der Höhe von Fr. 353 000.– (Geschäftsnummer 34.22.03) für die Aufrüstung des Kantonsratssaals. Der Vollzug beider Geschäfte ist an das Bau- und Raumentwicklungsdepartement BRD sowie an das Ratssekretariat delegiert und derzeit in Bearbeitung. Die Projektierungsphase der Installationen im Kantonsratssaal ist im Gange. Die Installationen sind in der Zuständigkeit des Hochbauamts als Bauherrenvertretung, eng flankiert durch die von der Ratsleitung eingesetzte Begleitgruppe unter der Leitung des Ratssekretärs.

Parallel gilt es die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um die neuen Prozesse einzuführen und die neue Technik zu nutzen. Dazu gehört, dass den Mitgliedern des Kantonsrats künftig die Geschäftsunterlagen konsequent digital aufbereitet und zugestellt werden sowie die elektronische Abstimmung mit anschliessender öffentlicher Publikation des Abstimmungsverhaltens ermöglicht wird. Diese gesetzlichen Grundlagen für die Digitalisierung des Parlaments werden getreu bisheriger Gesetzgebung möglichst schlank, verständlich und zielgerichtet geschaffen.

Ein Nachtrag zur Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR; GDB 132.11) beinhaltet drei punktuelle Anpassungen. Neu umschrieben wird die Sitzungseinladung mit den Geschäftsunterlagen an den Kantonsrat. Weiter wird die elektronische Stimmabgabe eingeführt und das daraus resultierende Abstimmungsprotokoll als neuer Inhalt des Kantonsratsprotokolls definiert.

Ein zweiter Nachtrag des Gesetzes über die Entlöhnung und Entschädigung von Behörden und Kommissionen (Behördengesetz; GDB 130.4) sieht eine IT-Infrastrukturentschädigung für die Ratsmitglieder vor, welche beim elektronischen Geschäftsverkehr sowie der „Bring your own device policy“ (BYOD) selbst für die Anschaffung und den Unterhalt notwendiger persönlicher Endgeräte verantwortlich sind.

2. Vorgehensweise

Für die Erarbeitung des Nachtrags ist nach Art. 22 Abs. 1 Bst. l und m des Kantonsratsgesetzes (KRG; GDB 132.1) die Ratsleitung des Kantonsrats zuständig.

Im Auftrag der Ratsleitung erarbeitete das Ratssekretariat je einen Entwurf Nachtrag GO KRG und einen Entwurf Nachtrag Behördengesetz. Diese Entwürfe basieren mitunter auf einer Evaluation und Analyse von Gesetzgebungen anderer Kantonalparlamente, welche bereits ihre Geschäftsunterlagen digital nutzen, elektronisch abstimmen und das Stimmverhalten der Ratsmitglieder mit dem Protokoll zusammen veröffentlichen. Die Nachträge knüpfen weiter an die bisherige schlanke Gesetzgebung des Kantonsrats an, welche sich nach der letzten Parlamentsreform von 2005 sowie einer letztmaligen Änderung im Jahre 2012 als sehr wirksam, effizient, funktions- und damit miliztauglich erwiesen hat.

Die Vorgaben für die Nachträge lauteten sodann:

- die Umsetzung des Anpassungsbedarfs schlank, aber effektiv auszugestalten;
- der Praxis im Geschäftsverkehr und in der Parlamentsarbeit den notwendigen Spielraum zu belassen;
- den Aufwand für Ratsmitglieder und die kantonale Verwaltung so weit als möglich gering zu halten.

Die beiden Entwürfe verabschiedete die Ratsleitung zuhanden einer Vernehmlassung am 22. März 2023.

Der Ratssaal als Arbeitsstätte des Kantonsrats wird derweil parallel zum Gesetzgebungsprozess auf den 14. September 2023 hin technisch aufgerüstet und das elektronische Abstimmen damit ermöglicht. Die Umstellung auf den Ratsbetrieb mit rein digitalen Geschäftsunterlagen soll noch im Amtsjahr 2022/2023 vollzogen werden.

II. Vorlage Nachtrag Geschäftsordnung Kantonsrat

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 8 Sitzungseinladung

Wie dem Kantonsrat bereits mit dem Bericht zu den Postulaten betreffend infrastrukturelle und technische Aufrüstung (Geschäftsnummer 32.22.11) unterbreitet, ist zukünftig für die Kantonsratssitzungen die konsequent digitale Zustellung der Sitzungsunterlagen vorgesehen. Für die rein digitale Zustellung sprechen mitunter die vorgesehenen und teilweise bereits getätigten Investitionen in die technische Aufrüstung, die guten Erfahrungen der ständigen Kommissionen des Kantonsrats sowie anderer Kantonalparlamente, die Verhinderung von Doppelspurigkeit und nicht zuletzt die Kostenersparnis.

Die Art und Weise der Zustellung der Sitzungsunterlagen an die Ratsmitglieder ist durch die Geschäftsordnung bisher nicht streng legifert und das soll auch künftig so sein. Das Wort „versandt“ lässt aber auf einen postalischen Versand der Unterlagen schliessen, was bisher auch die Regel war. Bereits jetzt sind im Kantonsrat aber Geschäftsunterlagen nur elektronisch zugestellt worden, so beispielsweise beim Versand von Geschäftsunterlagen, welche sich für den Druck nicht eignen oder von Kommissionsprotokollen (vgl. Art. 39).

Eine „Zustellung“ oder „zugestellt“ anstatt „versandt“ gibt neu klar zum Ausdruck, dass die elektronische Zustellung mittels Sitzungsapp mitgemeint ist. Mit „Zustellung“ wird die elektronische Abrufbarkeit neu inkludiert. Den Ratsmitgliedern müssen die Geschäftsunterlagen sodann

konsequent im dafür bereits vorhandenen sogenannten Sitzungsapp zugänglich gemacht werden. Auch andere Kantone verstehen unter „Zustellung“ gleicherweise die elektronische Abrufbarkeit bzw. das elektronisch zugänglich machen von Unterlagen in ihren Geschäftsordnungen.

Die Geschäftsordnung des Kantonsrats schliesst damit nicht aus, von der elektronischen Zustellung einzelne Ausnahmen zu machen und eine Papierzustellung nötigenfalls zu erlauben. Die Absätze 2 (Einsichtnahme bei für Zustellung ungeeigneten Unterlagen) und 3 (kurzfristige Einladung und Zustellung in dringenden Ausnahmefällen) des Artikels werden nicht angepasst.

Art. 18 Kantonsratsprotokoll

a. Inhalt

In der Regel wird im Kantonsrat bei Sachabstimmungen offen abgestimmt. Zukünftig werden die Abstimmungsergebnisse des Kantonsrats für die Bürgerinnen und Bürger dank deren Publikation offen nachvollziehbar sein. Das schafft Transparenz über die Tätigkeit der Legislative und damit Vertrauen in die getroffenen Entscheide. So sind auch die Sitzungen des Kantonsrats nach Art. 12 KRG grundsätzlich öffentlich.

Die elektronische Abstimmungsanlage im Ratssaal macht es (auch ohne aufwändige Abstimmung unter Namensaufruf nach Art. 44 Abs. 3) einfach möglich, das Abstimmungsverhalten der einzelnen Ratsmitglieder (Ja, Nein, Enthaltung, Abwesenheit) eindeutig festzuhalten und es auch zu veröffentlichen. Der Kantonsrat zeigt sich damit konsequent und bürgerfreundlich, nachdem er bereits den Auftrag zur Realisierung der elektronischen Stimmabgabe (vgl. Kantonsratsgeschäfte mit Nr. 32.22.11 und 34.22.03) gab und mit der Zustimmung zum neuen Öffentlichkeitsgesetz (Geschäftsnummer 22.22.01) den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes auf den Kantonsrat und seine Organe ausdehnte. Im Übrigen tut es der Kantonsrat damit den allermeisten anderen Kantonalparlamenten und der Bundesversammlung gleich, welche die Abstimmungsergebnisse in Form einer Namensliste zusammen mit dem Protokoll veröffentlichen, sofern sie denn elektronisch abgestimmt haben.

Entsprechend soll nun Art. 18 Abs. 1 Bst. d ergänzt werden, sodass auch die besagten Namenslisten aus elektronischer Abstimmung als Teil des Protokolls verstanden und schliesslich mit diesem im Internet veröffentlicht werden (siehe Art. 21 Abs. 2 GO).

Art. 44 Stimmabgabe

Mit dieser Ergänzung wird die notwendige gesetzliche Grundlage für die elektronische Stimmabgabe im Kantonsrat geschaffen. Ab dem Zeitpunkt da die technischen Einrichtungen im Kantonsratssaal bestehen, soll die Stimmabgabe in aller Regel elektronisch erfolgen. Ist die elektronische Abstimmungsanlage nicht verfügbar (beispielsweise aufgrund eines Technikausfalls oder Ratssitzungen „extra muros“), stimmt der Rat mit Handaufheben ab.

Der Einsatz der elektronischen Abstimmungsanlage beschränkt sich – gleich wie bei den allermeisten Kantonalparlamenten sowie bei National- und Ständerat – auf die offenen Sachabstimmungen. Die offenen Sachabstimmungen machen denn auch den Grossteil der Abstimmungen im Kantonsrat aus.

In besonderen Ausnahmefällen (bspw. bei einer Begnadigung), in der Praxis äusserst selten, kann der Kantonsrat geheime schriftliche Abstimmung beschliessen. Das Verfahren richtet sich sodann wie bisher analog dem Vorgehen bei geheimen Wahlen (Art. 52 bis 54 GO KR; Kapitel 6.3).

Ebenfalls keine Anwendung findet die elektronische Stimmabgabe bei Wahlen. Grund dafür ist die aufwändige technische Abbildung unbeschränkter Anzahl Wahlvorschläge und wechselnden absoluten erforderlichen Mehrheiten. Auch alle anderen Kantonalparlamente verzichten bei

Wahlen auf die Anwendung der elektronischen Stimmabgabe. Die Wahlen erfolgen somit weiterhin entweder offen durch Handaufheben (Art. 44) oder geheim mit Stimmzetteln (Art. 52).

An der Abstimmung unter Namensaufruf nach Abs. 4 wird festgehalten. Auch andere Kantone haben mit der Einführung einer elektronischen Abstimmungsanlage diese Abstimmungsform beibehalten. Ist die elektronische Abstimmungsanlage einmal nicht verfügbar (beispielsweise aufgrund eines Technikausfalls oder Ratssitzungen „extra muros“), ist die Abstimmung mit Namensaufruf immer noch möglich, sodass das Stimmverhalten der einzelnen Ratsmitglieder für die Anwesenden im Kantonsratssaal hörbar bzw. „sichtbar“ ist und veröffentlicht werden kann.

III. Vorlage Nachtrag Behördengesetz

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 3 Mitglieder des Kantonsrates

Der Kantonsrat hat am 27. Oktober 2022 den Bericht zu den Postulaten betreffend infrastrukturelle und technische Aufrüstung (Geschäftsnummer 32.22.11) mit 48 zu 0 Stimmen ohne Enthaltungen zur Kenntnis genommen und damit der Ratsleitung den Auftrag erteilt, die konsequent digitale Zustellung und Nutzung der Sitzungsunterlagen umzusetzen. Nachdem in der Berufs- und Geschäftswelt, in der Schule sowie auch im Alltag sich „papierlos“ immer mehr etabliert und durchsetzt, will nun auch der Kantonsrat vorangehen und die Vorteile der Digitalisierung bei seinem eigenen Geschäftsverkehr konsequenter nutzen.

Als Voraussetzung zur Nutzung der digitalen Geschäftsunterlagen im Kantonsrat sind mobile Endgeräte für die Ratsmitglieder notwendig, was mittels der sogenannten „Bring your own device policy“ (BYOD) erreicht wird. Dieser Ansatz verursacht den Ratsmitgliedern zusätzliche persönliche Kosten, nämlich den Aufwand für die Anschaffung und den Unterhalt mindestens eines persönlichen IT-Gerätes (z.B. Notebook, gegebenenfalls auch noch für ein Smartphone zur Authentifizierung im Netzwerk).

Die Vorlage sieht deshalb eine moderate IT-Infrastrukturentscheidung für die Ratsmitglieder vor. Die Delegationsnorm ermöglicht der Ratsleitung im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses den jährlichen Pauschalbetrag nach unten oder oben leicht anzupassen, sodass künftig auf die effektiven Geräteanforderungen und damit ändernde Gerätekosten reagiert werden kann. Bei der beabsichtigten Entschädigung von Fr. 200.– bis 500.– jährlich handelt es sich um einen angemessenen Amortisationsbeitrag für die notwendige persönliche Standardausrüstung zur Ausübung des Kantonsratsmandats. Im Laufe der vierjährigen Legislatur ergibt sich so ein Betrag, mit dem sich ein Gerät oder gegebenenfalls auch zwei Geräte (ggf. auch Smartphone) wieder für vier Jahre kaufen und unterhalten lassen. In anderen Kantonalparlamenten bewegen sich vergleichbare IT-Entschädigungen zwischen Fr. 200.– und 800.– pro Ratsmitglied und Jahr.

Für die IT-Entschädigung spricht ausserdem:

- Jedes Ratsmitglied kann genau das Gerät anschaffen, welches seinem Bedarf am besten entspricht; kürzlich angeschaffte persönliche Geräte können weiterhin für das Kantonsratsmandat eingesetzt werden;
- Die Ratsmitglieder haben die Möglichkeit, dasselbe Gerät auch für Beruf oder für private Zwecke zu verwenden;
- Unterhalt, Wartung, Support und Garantiefälle des Geräts bleiben Sache des Ratsmitglieds, was den Verwaltungsaufwand erheblich reduziert.

IV. Auswirkungen

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Finanz- und Kreditbedarf des Projekts „infrastrukturelle und technische Aufrüstung Kantonsratsaal“ inklusive des vorliegenden Nachtrags zur Geschäftsordnung ist mit dem gleichnamigen Objektkredit vom Kantonsrat am 27. Oktober 2022 bewilligt worden.

Die vorgesehene IT-Entschädigung für die Ratsmitglieder wird nur schon mit den wiederkehrenden Einsparungen durch den konsequenten Verzicht auf Papierversände (mit dem Wegfall von Druck- und Portokosten) vollständig kompensiert.

Gemäss derzeitigem Projektstand ist davon auszugehen, dass das Rats- beziehungsweise Kanzleisekretariat der Staatskanzlei mit der Vorbereitung der elektronischen Geschäftsunterlagen sowie mit der Vorbereitung der elektronischen Abstimmungen inklusive Dokumentation und Veröffentlichung einen Mehraufwand hat, welcher sich aber mit dem konsequenten Verzicht auf Papierversände wieder kompensieren lässt.

Weiter wird wohl der Ratssekretär als sogenannter „Technikbediener“ der elektronischen Abstimmungsanlage im Ratssaal fungieren. Unterstützt wird er dabei von den beiden Stimmzählenden. Auch bei einer elektronischen Abstimmung (offene Sachabstimmung) behalten die Stimmzählenden (auch ohne effektives Auszählen der erhobenen Hände) ihre Aufgabe während der Ratssitzung insofern, dass sie für Anwesenheitskontrolle und sichere Ermittlung der Abstimmungsergebnisse (Art. 24 Abs. 2 KRG) verantwortlich bleiben.

Demnach wird mit dem Nachtrag zur Geschäftsordnung respektive mit der Umstellung auf digitale Zustellung und Nutzung der Sitzungsunterlagen sowie der elektronischen Abstimmung und der Publikation der Abstimmungsergebnisse kein zusätzliches Personal notwendig.

Beilagen:

- Synopse Nachtrag Geschäftsordnung des Kantonsrats
- Synopse Nachtrag Gesetz über die Entlöhnung und Entschädigung von Behörden und Kommissionen (Behördengesetz)