



Fraktionen auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden: Der Ausserrhoder Kantonsrat gibt sich eine neue Ordnung

Im Ausserrhoder Kantonsrat steht die Totalrevision der Geschäftsordnung des Kantonsrates an. Die Hauptpunkte der Revision betreffen die Einführung von Fraktionen und des erweiterten Büros, die Befugnis des Kantonsrates, eine PUK einzusetzen, die Offenlegung von Interessenbindungen von Mitgliedern des Kantonsrates sowie die Änderung verschiedener Fristen.

Am 14. Mai 2002 hat der Kantonsrat eine erste Lesung durchgeführt; eine zweite ist im November/Dezember 2002 vorgesehen.

1. Eine neue Organisation

Die Geschäftsordnung sieht neu einen Abschnitt mit der Überschrift "Organisation" vor. Er fasst einerseits die in der geltenden Geschäftsordnung zu findenden Bestimmungen über das Büro, die Kommissionen und den Parlamentsdienst zusammen und wird andererseits neu mit Bestimmungen über die Fraktionen und das erweiterte Büro, in welchem die Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen vertreten sind, ergänzt. Neben der Organisation werden auch die Aufgaben der einzelnen Organe und des Parlamentsdienstes aufgeführt.

2. Einführung von Fraktionen

Hauptanlass dieser Revision ist die Einführung der Fraktionen. Bei der Ausgestaltung des Systems sind viele Aspekte zu berücksichtigen. Dazu gehören etwa, dass

- ein beachtlicher Teil der Mitglieder des Kantonsrates keiner Partei angehören (17 Mitglieder),
- ein grosser Teil der Mitglieder der FDP angehört (34 Mitglieder),
- die SVP, die SP und die CVP im Rat im Verhältnis zur FDP eher wenig Mitglieder haben, indes gesamtschweizerisch zahlenmässig stark sind,
- die Arbeit im Kantonsrat nicht erschwert, sondern rationeller gestaltet werden soll,
- die Fraktionen heute teilweise schon Realität sind,
- Fraktionen in anderen Parlamenten verbreitet sind,
- die Mitwirkungsrechte der einzelnen Mitgliedern des Kantonsrates (etwa

Antragsrecht, Teilnahme an der Diskussion) nicht beschnitten werden dürfen, und zwar allgemein, ganz unabhängig davon, ob sie einer Fraktion oder einer Partei angehören oder nicht.

Es sind verschiedene Modelle diskutiert worden. Ein Schwerpunkt der Diskussion galt der Mindestmitgliederzahl für die Bildung einer Fraktion - entweder 3 oder 5. In Abwägung aller Umstände wurde schliesslich ein einfaches und offenes System gewählt, welches den Mitgliedern des Kantonsrates, welche einer Partei angehören, gleich gerecht wird wie denjenigen Mitgliedern, welche keiner Partei angehören. Das vorgeschlagene Modell sieht daher bewusst nur wenige Voraussetzungen vor:

- die Mindestmitgliederzahl beträgt 3, wobei ein Ratsmitglied gleichzeitig nur einer Fraktion angehören darf;
- die Fraktionen müssen "auf Dauer" angelegt werden, also keine ad-hoc Fraktionen für einzelne Geschäfte;
- die Fraktionen müssen sich konstituieren, und sie haben dem Büro zu Beginn jedes Amtsjahres ihre Bezeichnung sowie den Namen der Präsidentin oder des Präsidenten zu nennen.

Möglich ist also etwa, dass eine Partei oder ein Teil davon eine Fraktion bildet, dass aus einer Partei mehrere Fraktionen hervorgehen, mehrere Parteien sich zu einer einzigen Fraktion zusammenschliessen, die parteilosen Mitglieder eine oder mehrere Fraktionen bilden, oder dass ein Fraktionszusammenschluss zwischen parteilosen Mitgliedern und einer oder mehreren Parteien oder Teilen davon erfolgt. Selbstverständlich besteht kein Fraktionszwang, und ein Mitglied des Kantonsrates erleidet durch die Nichtmitgliedschaft in einer Fraktion keine Nachteile, welche ihr oder ihm die Arbeit im Rat erschweren würde. Den Fraktionen werden indes zusätzliche Mitwirkungsrechte zugestanden. Dazu gehören:

- die Fraktionen sind Teil des erweiterten Büros;
- die Fraktionen haben im eigenen Namen das Antragsrecht, und sie können in eigenem Namen parlamentarische Vorstösse einreichen: die entsprechenden Anträge oder Vorstösse erhalten dadurch ein besonderes Gewicht;
- ihre Stärke wird bei den Wahlen der

übrigen Organe angemessen berücksichtigt (es ist daher nach wie vor möglich, dass auch Nichtfraktionsmitglieder in die Organe gewählt werden);

- bei der Eintretensdebatte wird ihnen vor den einzelnen Mitgliedern des Rates das Wort erteilt, sofern sie es wünschen.

3. Das Büro wird erweitert

Die Geschäftsordnung sieht neu die Einführung von Fraktionen vor. Sie werden den Parlamentsbetrieb in einem nicht unerheblichen Masse prägen. Das bedingt (zwangsläufig), dass die Fraktionen in die Geschäftsplanung angemessen involviert werden. Neu lädt deshalb das Büro des Kantonsrates - also die "Geschäftsleitung" - die Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen zur Behandlung bestimmter Geschäfte zu seinen Sitzungen ein. Ein eigentliches zusätzliches Organ wird dadurch nicht geschaffen. Die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten werden auch nicht zu Mitgliedern des Büros. Wären sie das, dann müssten sie nach der Kantonsverfassung durch den Kantonsrat gewählt werden. Dies erscheint kaum sinnvoll.

Es ist davon auszugehen, dass etwa 3 solcher Sitzungen im Jahr stattfinden werden. Auf eine genaue Nennung der Anzahl Sitzungen ist bewusst verzichtet worden. Die Präsidentinnen und Präsidenten haben bei den zu behandelnden Geschäften das volle Antrags- und Stimmrecht. Die Geschäfte erfahren durch die Mitwirkung der Fraktionen eine breitere Abstützung.

Neben der Festlegung der Sitzordnung und der Vorbereitung von Wahlen (vor allem der vorberatenden Kommissionen, der Staatsanwaltschaft und der Ratschreiberin oder des Ratschreibers) gehören zum Geschäftsbereich insbesondere die Beschäftigung mit grundsätzlichen Fragen des Parlamentsbetriebs sowie die Mitwirkung bei der rollenden Planung. Diese Informationen werden durch die Präsidentinnen und Präsidenten in die Fraktionen getragen, was dazu führen wird, dass die Mitglieder des Kantonsrates, soweit sie einer Fraktion angehören, inskünftig insgesamt besser informiert sein werden. Dies soll ein Anreiz sein, um sich zu Fraktionen zusammenschliessen.



4. Neu mit PUK

Neu wird ausdrücklich die Möglichkeit geschaffen, eine parlamentarische Untersuchungskommission einzusetzen. Sie soll bei speziellen Vorkommnissen von grosser Tragweite zur Anwendung gelangen, aber nur dann, wenn die ständigen Kommissionen der Geschäftsordnung für die Durchführung von Abklärungen und dergleichen nicht mehr in der Lage sind. Dementsprechend sind entweder diese ständigen Kommissionen jeweils für ihren Bereich, oder 15 Mitglieder des Kantonsrates befugt, dem Kantonsrat die Einsetzung einer derartigen PUK zu beantragen. Der Kantonsrat bestimmt den Auftrag und die Zusammensetzung der Kommission. Zusätzlich zu den Befugnissen der übrigen Kommissionen ist die PUK zur eigentlichen Durchführung von Untersuchungen befugt, und sie kann zu diesem Zweck Auskunftspersonen befragen und Zeuginnen oder Zeugen einvernehmen.

Ja-Stimmen zu 18 Nein-Stimmen bei einer Enthaltung gut. Die zweite Lesung dürfte im November oder Dezember 2002 durchgeführt werden.

Erich Niederer
Ratschreiber
E-mail: Erich.Niederer@kk.ar.ch

5. Das Interesse offen legen

Die Bestimmung über den Ausstand wird neu formuliert. Für allgemeinverbindliche Beschlüsse, d.h. Beschlüsse, die eine unbestimmte Anzahl von Personen betreffen und nicht nur eine bestimmte Person oder ganz bestimmte Personen, also für Gesetze und Verordnungen, welche generell abstrakt sind, besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht. Eine solche ist nur bei einem nicht allgemeinverbindlichen Beschluss vorgesehen, soweit ein Mitglied des Kantonsrates oder eine nächste Angehörige oder ein nächster Angehöriger ein persönliches Interesse hat. Sofern eine Ausstandspflicht besteht, gilt sie für die Vorbereitung (Antragstellung), Beratung und Beschlussfassung.

Ein neuer Absatz befasst sich mit den Interessenbindungen der Mitglieder des Kantonsrates. Eine Interessenbindung alleine vermag in der Regel noch keinen Ausstand zu begründen. Im Sinne der Transparenz erscheint es aber richtig, dass die Mitglieder des Rates, wenn sie sich äussern, auf allfällig relevante Interessenbindungen von sich aus hinweisen. Auf die Einführung eines öffentlichen Registers, welches alle Interessenbindungen beinhaltet, wird verzichtet.

6. Zweite Lesung Ende Jahr

Anlässlich der ersten Lesung am 13. Mai 2002 hat der Kantonsrat einem Antrag auf Durchführung einer zweiten Lesung zugestimmt. In der Schlussabstimmung nach der ersten Lesung hiess der Kantonsrat die totalrevidierte Geschäftsordnung mit 41