



**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

16. September 2020

ANHÖRUNGSBERICHT

Verfassung des Kantons Aargau; Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG);
Änderung

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	5
1.1 Motion Kim Scheri	5
1.2 Postulat Bernhard Scholl.....	5
2. Handlungsbedarf	6
2.1 Vertretung von Parlamentsmitgliedern.....	6
2.2 Erledigungsfristen parlamentarischer Vorstösse	6
2.3 Weiterer Revisionsbedarf	7
3. Umsetzung	8
3.1 Allgemeines.....	8
3.2 Aufteilung in zwei Vorlagen.....	8
4. Stellvertretung von Parlamentsmitgliedern	8
4.1 Bedeutung	8
4.2 Vertretung von Mitgliedern des Grossen Rates	9
4.2.1 Bestimmung der Vertretung	9
4.2.1.1 Nachrücken auf Zeit.....	9
4.2.1.2 Andere Möglichkeiten	9
4.2.2 Einzelfragen	10
4.2.3 Gründe für die Abwesenheit	10
4.2.3.1 Allgemeines	10
4.2.3.2 Abschliessende Aufzählung der Gründe	11
4.2.4 Meldepflicht	11
4.2.5 Zuständige Instanz.....	11
4.2.6 Frist zur Anmeldung des Vertretungsbedarfs	12
4.2.7 Dauer der Abwesenheit	12
4.2.7.1 Minimale Dauer.....	12
4.2.7.2 Maximale Dauer.....	12
4.2.8 Freiwilligkeit der Vertretung	13
4.2.9 Entschädigung	13
4.2.9.1 Grundsatz	13
4.2.9.2 Pauschalen	13
4.2.9.3 Sitzungsgelder	13
4.2.10 Inpflichtnahme der Vertretenden.....	14
4.2.11 Mitgliedschaft der Vertretenden in Fraktionen	14
4.2.12 Mitgliedschaft der Vertretenden in Kommissionen	14
4.2.13 Parlamentarische Vorstösse	14
4.2.14 Kommunikation	15
4.3 Vertretung von Mitgliedern der Einwohnerräte	15
4.3.1 Allgemeines.....	15
4.3.2 Mögliche konkrete Ausgestaltung	16
4.4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	16
4.4.1 Zu § 76 Abs. 3 KV	16
4.4.2 Zu § 5 Abs. 3 GVG.....	17
4.4.3 Zu § 7a GVG	17
4.5 Änderungsbedarf auf Dekrets- und Verordnungsebene	18
4.5.1 Geschäftsordnung (GO).....	18
5. Erledigungsfristen sowie Erledigungszeitpunkt von parlamentarischen Vorstössen und weitere Änderungen	18
5.1 Erledigungsfristen von parlamentarischen Vorstössen.....	18

5.1.1 Erledigungszeitpunkt parlamentarischer Vorstösse, welche einen formellen Rechtsetzungsprozess erfordern	18
5.1.1.1 Erledigung im Zeitpunkt der Vorlage der Botschaft für die 1. Lesung	19
5.1.2 Erledigungszeitpunkt parlamentarischer Vorstösse ohne formellen Rechtsetzungsprozess.....	19
5.2 Verkürzung der Erledigungsfrist.....	20
5.2.1 Erledigung eines Vorstosses ohne die Notwendigkeit eines formalen Gesetzgebungsverfahrens	20
5.2.1.1 Überblick	20
5.2.1.2 Gründe für die Reduktion der Erledigungsfrist	20
5.2.2 Erledigung durch Verfassungs- und Gesetzgebungsverfahren.....	21
5.2.2.1 Teilrevision der Verfassung und ordentliches Gesetzgebungsverfahren	21
5.2.2.2 Spezialfall der Totalrevision der Kantonsverfassung.....	21
5.3 Verzicht auf eine weiterführende gesetzliche Normierung von Fristerstreckungsgesuchen bei parlamentarischen Vorstössen.....	22
5.3.1 Eingereichte Vorstösse – genügende Regelung vorhanden	22
5.3.2 Überwiesene Vorstösse – bestehende Regelung genügt	22
5.4 Verbesserung der Kommunikation.....	23
5.4.1 Bisherige Kommunikation überfälligster parlamentarischer Vorstösse	23
5.4.2 Elektronischer Zugang über die Geschäftsseite des Grossen Rats	24
5.5 Weitere Änderungen	24
5.5.1 Bereinigung der Bestimmungen zum Präsidium des Grossen Rats.....	24
5.6 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	25
5.6.1 Zu § 9a Abs. 1 GVG.....	25
5.6.2 Zu § 9b GVG (neu).....	25
5.6.3 Zu § 11 GVG	25
5.6.4 Zu § 42 Abs. 3 GVG.....	25
5.6.5 Zu § 42 Abs. 3 ^{bis} GVG.....	26
5.6.6 Zu § 42 Abs. 4 GVG.....	26
5.7 Änderungsbedarf auf Dekrets- und Verordnungsebene	26
5.7.1 Geschäftsordnung (GO).....	26
5.7.2 Verordnungsebene.....	26
6. Auswirkungen.....	26
6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	26
6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	27
6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft	27
6.4 Auswirkungen auf die Umwelt.....	27
6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden	27
6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen.....	27
7. Weiteres Vorgehen und Zeitplan	27

Zusammenfassung

Das vorliegende Gesetzgebungsprojekt nimmt mehrere auf dem parlamentarischen Weg eingereichte Anliegen auf und eröffnet einerseits neu die Möglichkeit einer Vertretung von Parlamentsmitgliedern auf Kantonsebene bei deren längerfristiger Abwesenheit und schafft andererseits differenziertere Regelungen für die Behandlung und Erledigung überwiesener parlamentarischer Vorstösse im Grossen Rat. Dafür werden die Kantonsverfassung und das Geschäftsverkehrsgesetz entsprechend angepasst.

Am 3. September 2019 wurde die (19.118) Motion Kim Schweri et al vom 7. Mai 2019 betreffend "Stellvertretungsregelung im Grossen Rat für Mütter während der Zeit des Mutterschutzes und während der Stillzeit, sowie weiteren, beispielsweise unfall- oder krankheitsbedingten Abwesenheiten" durch das Parlament überwiesen. Die Gründe, bei welchen eine Vertretung möglich ist, sollen abschliessend im Gesetz aufgezählt werden. Damit wird eine klare und praktikable Lösung geschaffen, die einen geordneten Parlamentsbetrieb ermöglicht und den Wählerwillen respektiert. Es wird vorgeschlagen, dass die Vertretung mindestens drei Monate und höchstens ein Jahr dauern soll. Bei einer kürzeren Dauer würde sich der Aufwand für die Einsetzung einer Vertretung kaum lohnen, und bei einer längeren Dauer stellt sich die Frage, ob ein Ratsmitglied nicht eher zurücktreten sollte. Ob sich jemand unter diesen Prämissen vertreten lassen will, soll vollumfänglich vom Entscheid des betreffenden Ratsmitglieds abhängen.

Die am 3. März 2020 eingereichte (20.58) Motion Suzanne Marclay-Merz et al betreffend "Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Stellvertretungsmöglichkeit in den Einwohnerräten" hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 13. Mai 2020 mit Erklärung entgegengenommen. Er führte aus, dass es den Gemeinden freistehen soll, ob sie ihrerseits eine Regelung für die Gemeindeparlamente einführen wollen oder nicht. Falls sie sich allerdings für eine Vertretungsregelung entscheiden, hat sich diese an die kantonrechtlichen Bestimmungen anzulehnen. Der Grosse Rat hat die Motion an seiner Sitzung vom 30. Juni 2020 abgelehnt. Das Anliegen wird somit nicht formell in die Gesetzesvorlage (Synopsis) aufgenommen, aber im vorliegenden Anhörungsbericht werden Ausführungen dazu gemacht. Ausserdem wird es im Fragebogen thematisiert, damit auch hierzu Klarheit über die bestehende Einschätzung der Anhörungsteilnehmenden geschaffen werden kann.

Mit der gleichen Vorlage wird das (19.17) Postulat Dr. Bernhard Scholl vom 8. Januar 2019 betreffend "fristgerechte Behandlung von überwiesenen Vorstössen durch den Regierungsrat" umgesetzt. Der Regierungsrat erklärte sich in seiner Stellungnahme bereit, den Gesetzgebungsprozess einer generellen Prüfung zu unterziehen und allenfalls differenzierte Anpassungen vorzunehmen. Der Vorstoss wurde am 3. September 2019 stillschweigend überwiesen. Die vorgenommene Prüfung des Gesetzgebungsprozesses hat ergeben, dass der Erledigungszeitpunkt für einen überwiesenen parlamentarischen Vorstoss nicht klar geregelt ist und neu ausdrücklich gesetzlich definiert werden soll. Damit wird mehr Klarheit für alle Beteiligten darüber erreicht, wann ein überwiesener parlamentarischer Vorstoss als erledigt gilt, respektive wann die ordentliche Frist zur Erledigung überschritten ist.

Um die Erledigung von parlamentarischen Vorstössen zu beschleunigen, soll sodann bei parlamentarischen Vorstössen, welche keine Verfassungs- oder Gesetzesänderungen erfordern, die Frist zur Erledigung von drei auf zwei Jahre verkürzt werden. Die geltende Regelung betreffend Fristerstreckungsverfahren wird unverändert belassen. Schliesslich sollen Zugang und Information zu den (überfälligen) parlamentarischen Vorstössen verbessert werden.

Das vorliegende Gesetzgebungsprojekt beinhaltet verschiedene Themen. Damit der Grosse Rat und insbesondere die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Gelegenheit haben, ihren politischen Willen möglichst unverfälscht zum Ausdruck zu bringen (Grundsatz der Einheit der Materie), wird das Revisionsvorhaben in zwei Gesetzesvorlagen unterteilt. Die Änderungen betreffend Vertretungsregelung benötigen zudem eine Verfassungsänderung.

Zusammengefasst handelt es sich demnach um folgende Themen:

- Vertretung von Parlamentsmitgliedern (vgl. Ziff. 4.1 und 4.2)
 - Mögliche Vertretung von Mitgliedern von Einwohnerräten (vgl. Ziff. 4.3)
 - Gesetzliche Normierung des Erledigungszeitpunkts eines parlamentarischen Vorstosses (vgl. Ziff. 5.1)
 - Verkürzung von Erledigungsfristen bei parlamentarischen Vorstössen, welche keinen formalen Gesetzgebungsprozess beinhalten (vgl. Ziff. 5.2)
 - Verbesserungen der Kommunikation bei überfälligen Vorstössen (vgl. Ziff. 5.4)
-

1. Ausgangslage

1.1 Motion Kim Schweri

Am 7. Mai 2019 wurde die (19.118) Motion Kim Schweri et al betreffend "Stellvertretungsregelung im Grossen Rat für Mütter während der Zeit des Mutterschutzes und während der Stillzeit, sowie weiteren, beispielsweise unfall- oder krankheitsbedingten Abwesenheiten" eingereicht (nachfolgend: Motion Schweri).

Mit Beschluss vom 26. Juni 2019 nahm der Regierungsrat die Motion mit Erklärung entgegen. Er führte aus, dass sich nach Überprüfung verschiedener Möglichkeiten die Einführung einer Vertretung nach Massgabe der gesetzlichen Regelung über das Nachrücken bei Ausscheiden eines Ratsmitglieds als sachgerecht erweise. Angestrebt werde eine Mindestdauer der Abwesenheit von 14 Wochen. Die Vertretungsregelung solle in Fällen des Mutterschaftsurlaubs und der Stillzeit gelten, bei Krankheit oder Unfall und bei begründeter beruflicher Verhinderung. Ob sich jemand unter diesen Rahmenbedingungen vertreten lassen wolle, solle dem Entscheid des betreffenden Grossratsmitglieds überlassen werden. Der Regierungsrat werde innert Jahresfrist eine entsprechende Anhörungsvorlage ausarbeiten.

Am 3. September 2019 überwies der Grosse Rat die Motion mit 77 zu 50 Stimmen an den Regierungsrat.

Ebenfalls am 7. Mai 2019 wurde das (19.105) Postulat Sander Mallien betreffend "Wahl von Suppleanten (Verminderung von Zufallsentscheiden des Parlaments wegen Abwesenheiten von Grossräten)" eingereicht. Am 26. Juni 2019 nahm der Regierungsrat in ablehnendem Sinne dazu Stellung. Am 3. September 2019 zog Sander Mallien das Postulat zurück.

1.2 Postulat Bernhard Scholl

Am 8. Januar 2019 wurde das (19.17) Postulat Dr. Bernhard Scholl betreffend "fristgerechte Behandlung von überwiesenen Vorstössen durch den Regierungsrat" eingereicht (nachfolgend Postulat Scholl).

Mit Beschluss vom 10. April 2019 nahm der Regierungsrat das Postulat mit Erklärung entgegen. Er führte aus, dass er den gesamten Prozess der Erledigung von Vorstössen, insbesondere auch den Gesetzgebungsprozess, einer generellen Prüfung unterziehen und einen interkantonalen Vergleich vornehmen werde. Daraus ergebe sich eventuell eine differenzierte Anpassung der Fristen nach Charakter des Rechtserlasses, der zu normieren sei, oder nach Inhalt des Vorstosses. Insgesamt erachtete der Regierungsrat die generelle Fristverkürzung für die Erledigung parlamentarischer Vorstösse auf ein Jahr weiterhin als fraglich.

An der Sitzung des Grossen Rats vom 3. September 2019 wurde das unbestrittene Postulat stillschweigend an den Regierungsrat überwiesen.

2. Handlungsbedarf

2.1 Vertretung von Parlamentsmitgliedern

Der Grosse Rat soll wenn immer möglich in seiner Vollbesetzung tagen, damit der Wählerwille vollständig abgebildet werden kann. Die Mitglieder des Grossen Rats sind denn auch verpflichtet, den Sitzungen beizuwohnen (vgl. § 26 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG] vom 19. Juni 1990). Absenzen lassen sich jedoch nicht immer verhindern. Ratsmitglieder, die an der Teilnahme verhindert sind, müssen sich bei der Ratssekretärin bzw. dem Ratssekretär entschuldigen (§ 42 Abs. 3 des Dekrets über die Geschäftsführung des Grossen Rates [Geschäftsordnung, GO] vom 4. Juni 1991). Die Namen der entschuldigt und unentschuldigt Abwesenden sind im Ratsprotokoll festzuhalten (§ 42 Abs. 4 GO).

Für die Vertretung von Mitgliedern des Grossen Rates während längerer Verhinderung bestehen derzeit keine Regelungen. Demgegenüber ist für die Stellvertretung in den parlamentarischen Kommissionen bereits ein ausgebautes Stellvertretungssystem etabliert. So werden die Mitglieder des Grossen Rates bei Abwesenheit in den Kommissionen durch andere Ratsmitglieder vertreten (§ 13 Abs. 1 GVG). Die Fraktionen bestimmen, durch wen das Kommissionsmitglied vertreten wird (§ 13 Abs. 2 GVG). Scheidet ein Kommissionsmitglied aus der Fraktion aus, kann seine bisherige Fraktion eine Vertretung bestimmen, solange das Büro den Kommissionssitz nicht neu besetzt hat (§ 13 Abs. 3 GVG). Die Kommissionen wählen aus ihrer Mitte eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten, die oder der die Aufgabe der Präsidentin oder des Präsidenten bei Verhinderung übernimmt (§ 12 Abs. 3 GO). Die Kommissionsmitglieder regeln ihre Stellvertretung direkt innerhalb ihrer Fraktion. Sie melden ihre Abwesenheit und die Teilnahme der Stellvertreterin bzw. des Stellvertreters dem Kommissionspräsidium und dem Parlamentsdienst (Ziff. 2.1 des Reglements über die Zuständigkeiten und Aufgaben der grossrätlichen Kommissionen vom 26. April 2005, Stand vom 13. November 2018; nachfolgend: Kommissionsreglement). Stellvertretung ist sowohl für einzelne Sitzungen als auch für die umfassende Behandlung von Vorlagen möglich (Ziff. 2.2 Kommissionsreglement).

Neu soll nach Massgabe der Motion Schweri für die Mitglieder des Grossen Rates die Möglichkeit geschaffen werden, sich während einer längeren Verhinderung für alle Ratstätigkeiten, namentlich für die Sitzungen des Plenums, vertreten zu lassen.

2.2 Erledigungsfristen parlamentarischer Vorstösse

Zurzeit besteht die Regelung, dass überwiesene parlamentarische Vorstösse innert drei Jahren zu erledigen sind (vgl. § 42 Abs. 3 GVG). Der Regierungsrat anerkennt die Wichtigkeit einer effizienten und transparenten Bearbeitung von parlamentarischen Vorstössen für das Funktionieren des bestehenden demokratischen Systems. Trotzdem lassen sich längere Bearbeitungsdauern von überwiesenen Geschäften nicht in jedem Fall verhindern.

Die Gründe für überfällige Vorstösse sind vielfältig. In einer summarischen Auswertung von nicht fristgerecht bearbeiteten parlamentarischen Vorstössen der zwei Jahresberichte 2017 und 2018 ergab sich unter anderem, dass es sich dabei oft um Themen handelte, die eine komplexe legislative Umsetzung erforderten, was sich als zeitintensiv erwies. In anderen Fällen wurden Vorstösse thematisch zusammengefasst, weshalb es dadurch für einzelne Vorstösse zu einer längeren Bearbeitungsdauer kam. Schliesslich führten vereinzelt auch veränderte politische Schwerpunktsetzungen zu Verzögerungen in der Geschäftsbearbeitung.

Im Rahmen der internen Überprüfung des Gesetzgebungsprozesses wurde ein Kantonsvergleich mit 12 Kantonen erstellt. Dabei zeigte sich, dass der Kanton Aargau die Frist für die Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses mit drei Monaten kurz ansetzt (Beantwortungsfrist gemäss § 42 Abs. 1 GVG). Bei der Frist für die Erledigung eines Vorstosses gehört er mit einem Zeitrahmen von

36 Monaten demgegenüber zu den Kantonen mit einer eher langen Frist. Bei der Erledigungsfrist besteht demnach ein gewisser Handlungsspielraum (Erledigungsfrist gemäss § 42 Abs. 3 GVG).

Die bestehende Erledigungsfrist von drei Jahren gilt seit der GVG-Revision im Jahr 2015, mit welcher die Frist von vier Jahren auf drei Jahre reduziert wurde. Die geänderte Bestimmung in § 42 GVG trat am 1. März 2015 in Kraft. Derzeit wird weder zwischen den einzelnen Geschäftsarten wie Motion oder Postulat eine Unterscheidung gemacht, noch wird die Komplexität des zu erledigenden Geschäfts berücksichtigt. Schliesslich ist nicht geregelt, wann genau bei überwiesenen parlamentarischen Vorstössen der Zeitpunkt für die dreijährige Erledigungsfrist überschritten wird.

Für eine gute Zusammenarbeit zwischen den politischen Institutionen der parlamentarischen Legislative und der regierungsrätlichen Exekutive ist eine klare Definition von Vorteil, wann und bis zu welchem Zeitpunkt eine vom Parlament überwiesene Vorlage erledigt sein muss und was passiert, wenn eine Erledigung aus nachvollziehbaren Gründen nicht eingehalten werden kann. Normiert ist bislang lediglich, dass der Regierungsrat, sofern er die Fristen zur Erledigung nicht einhalten kann, die Verzögerung begründen und neue Fristen für die Erledigung vorschlagen muss (§ 42 Abs. 4 GVG). Wann genau dieser Erledigungszeitpunkt eintritt, ist allerdings nirgends festgehalten. Eine explizite Regelung hätte den Vorteil, dass sie die Nachvollziehbarkeit der Arbeit des Regierungsrats erhöht, Planungssicherheit schafft und für den politischen Prozess klare Leitlinien setzt.

Geplant ist, dass sich künftig die Erledigungsfristen von parlamentarischen Vorstössen nach der Art der für die Erledigung erforderlichen Massnahme unterscheiden. Als Unterscheidungskriterium dient dabei insbesondere die Frage, ob die Erledigung des parlamentarischen Auftrags eine formalgesetzliche Rechtsänderung nach sich zieht oder nicht. Eine Verkürzung der Behandlungsfristen was die Verfassungs- und Gesetzesrevisionen betrifft, ist jedoch nicht zielführend, da bereits der ordentliche Gesetzgebungsprozess die bestehenden Fristen von drei Jahren weitgehend beansprucht.

Neben der Festlegung eines klaren und nachvollziehbaren Erledigungszeitpunkts für parlamentarische Geschäfte lässt sich zusätzlich im Sinne einer Verbesserung der Transparenz die Auffindbarkeit von überfälligen Vorstössen und die Nachvollziehbarkeit der Fristüberschreitung noch verbessern, was mit dem vorliegenden Projekt ebenfalls an Hand genommen werden soll.

2.3 Weiterer Revisionsbedarf

Im Verlaufe der gesetzgeberischen Vorarbeiten hat sich sodann weiterer Revisionsbedarf im GVG sowie in der Geschäftsordnung ergeben.

Dementsprechend sollen im Bereich der Organisationsbestimmungen des GVG die Bestimmungen zum Präsidium des Grossen Rats nachvollziehbarer aufgelistet werden. Bestimmungen, welche sich mit der Institution des Präsidiums befassen, befinden sich teilweise unter den Bestimmungen zum Ratsbüro, was nicht sachgerecht erscheint. Inhaltlich werden keine Änderungen vorgenommen.

In der GO sollen sodann die Bestimmungen zur Eintretensdebatte an die gelebte Rechtswirklichkeit angepasst werden. Damit soll verhindert werden, dass die bestehenden Bestimmungen im GVG und in der GO zum Eintreten allenfalls zu widersprüchlichen Auslegungs- und Anwendungsergebnissen führen. Die geplanten Änderungen der GO sind allerdings nicht Gegenstand dieses Anhörungsverfahrens, da es sich um ein Dekret handelt, sondern werden später zusammen mit der Botschaft zur 1. Beratung ins Parlament eingebracht (vgl. § 78 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [Kantonsverfassung, KV]).

3. Umsetzung

3.1 Allgemeines

Die vorliegende Revision betrifft verschiedene Themen und hat Änderungen der Kantonsverfassung und des Geschäftsverkehrsgesetzes zur Folge.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung und namentlich bei einer allfälligen Volksabstimmung ist der Grundsatz der Einheit der Materie zu beachten. Dieser leitet sich aus dem Anspruch der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf unverfälschte Willenskundgabe ab. Er gebietet, dass in einer einzigen Vorlage nicht über mehrere Fragen abgestimmt wird, die keinen hinreichenden inneren Zusammenhang aufweisen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sollen vielmehr ihren Willen unverfälscht zum Ausdruck bringen können. Verletzt wird der Grundsatz der Einheit der Materie etwa dann, wenn mehrere politische Ziele miteinander verkoppelt werden (vgl. BGE 129 I 366; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 1388 ff.; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, Seiten 700 ff.).

Vor dem Hintergrund der anstehenden Volksabstimmung wird deshalb das vorliegende Revisionsvorhaben in zwei Vorlagen aufgeteilt. Damit wird der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt.

3.2 Aufteilung in zwei Vorlagen

Die erste Vorlage betrifft die Thematik der Vertretung von Mitgliedern des Grossen Rates. Damit verbunden ist eine Änderung der Kantonsverfassung und des Geschäftsverkehrsgesetzes (vgl. hinten, Ziff. 4).

In der zweiten Vorlage werden im Rahmen einer Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes die Fristen zur Erledigung von parlamentarischen Vorstössen geändert. Ausserdem erfolgt eine formelle Bereinigung im Zusammenhang mit § 11 des Geschäftsverkehrsgesetzes (vgl. hinten, Ziff. 5).

4. Stellvertretung von Parlamentsmitgliedern

4.1 Bedeutung

Der Grosse Rat ist die oberste Aufsicht führende Behörde des Kantons (§ 76 Abs. 1 KV). Dem Grossen Rat in seiner Funktion als (zusammen mit dem Volk) gesetzgebende Behörde kommt deshalb eine besonders gewichtige demokratische und rechtsstaatliche Funktion im Staatsgefüge zu.

Die Einsetzung von Vertreterinnen und Vertreter führt zu nicht unerheblichen Veränderungen der personellen Zusammensetzung des Grossen Rates. So können insbesondere vorübergehend auch Personen in den Grossen Rat Einsitz nehmen, die nicht über die gleiche demokratische Legitimation wie die gewählten Grossratsmitglieder verfügen.

Die Einführung eines Vertretungsregimes für die Mitglieder des Grossen Rates lässt sich deshalb nicht als blosse Organisationsfrage behandeln, die gestützt auf § 86 Abs. 1 KV bloss durch Gesetz geregelt werden könnte. Stattdessen rechtfertigt sich die Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage. Dies führt u.a. dazu, dass die Einführung der Vertretungsregelung für die Mitglieder des Grossen Rates in jedem Fall dem obligatorischen Referendum unterstellt ist (§ 62 Abs. 1 lit. a KV). Auch in anderen Kantonen, die eine Vertretung für die Mitglieder des Kantonsparlaments kennen, besteht jeweils eine verfassungsmässige Grundlage, auch wenn sich deren Vertretungssysteme nicht restlos mit dem vorliegend geplanten vergleichen lassen.

4.2 Vertretung von Mitgliedern des Grossen Rates

4.2.1 Bestimmung der Vertretung

4.2.1.1 Nachrücken auf Zeit

Es erscheint sachgerecht, dass die Bestimmung der Vertretung im Grundsatz nach Massgabe der Regeln über das Nachrücken bei Ausscheiden eines Mitglieds aus dem Grossen Rat erfolgt. Diese präsentieren sich wie folgt:

Scheidet ein Mitglied während der Amtsdauer aus dem Grossen Rat aus, erklärt die Staatskanzlei jenen Kandidaten oder jene Kandidatin als gewählt, der oder die von den Nichtgewählten auf der betreffenden Liste am meisten Stimmen erhalten hat (§ 18 Abs. 1 des Grossratswahlgesetzes [GWG] vom 8. März 1988). Kann oder will diese Person das Amt nicht antreten, rückt die nachfolgende Person an ihre Stelle (§ 18 Abs. 2 GWG). Kann ein frei gewordener Sitz nicht durch Nachrücken besetzt werden, können die Unterzeichnenden der betreffenden Liste einen Ersatzvorschlag einreichen (§ 18a Abs. 1 GWG). Die von den Unterzeichnenden der Liste vorgeschlagene Person wird ohne Urnengang als gewählt erklärt (§ 18a Abs. 2 GWG).

Eine Bestimmung der Vertretung nach Massgabe dieser Regeln erweist sich für die vorliegende Fragestellung insbesondere aus demokratischen Überlegungen als sachgerecht. Sie lässt sich auf der Basis von 140 Grossratsmitgliedern umsetzen, was aus verfassungsrechtlicher Sicht von Bedeutung ist. Sodann ist sie verhältnismässig einfach zu handhaben, da im Grundsatz auf bestehende Regelungen zurückgegriffen werden kann.

Nicht gewählte Kandidatinnen und Kandidaten haben so Gelegenheit, den Ratsbetrieb vorübergehend kennen zu lernen, was als persönliche Erfahrung und als Entscheidungsgrundlage für eine allfällige erneute Kandidatur dienen kann.

Diese Lösung geht davon aus, dass die Vertretenden während der Zeit ihres Einsatzes zu vollwertigen Ratsmitgliedern werden. Gleichzeitig ist die Ratsmitgliedschaft der Vertretenen während dieser Dauer gleichsam sistiert. Der Grosse Rat zählt somit zu keinem Zeitpunkt mehr als 140 aktive Mitglieder und es werden keine zusätzlichen Kosten verursacht.

4.2.1.2 Andere Möglichkeiten

Andere Möglichkeiten zur Einsetzung einer Vertretung erweisen sich als weniger geeignet:

Von vorneherein muss eine Wahl von Suppleantinnen und Suppleanten ausscheiden. Aus der regierungsrätlichen Beantwortung vom 26. Juni 2019 des Postulats von Sander Mallien zur Wahl von Suppleanten geht hervor, aus welchen Gründen der Regierungsrat die Wahl von Suppleantinnen und Suppleanten als Lösung ablehnt. In der Folge wurde das entsprechende Postulat zurückgezogen.

Als weitere Möglichkeit ist denkbar, dass das verhinderte Grossratsmitglied dem Parlamentsdienst vorab seine Position zu einzelnen Geschäften schriftlich bekannt gibt und der Parlamentsdienst die Stimme entsprechend einrechnet. Zwar wäre dies gesetzgebungstechnisch mit verhältnismässig geringem Aufwand verbunden. Das geltende Parlamentsrecht sieht denn auch Ausnahmen vom Grundsatz der Ermittlung der Abstimmungsergebnisse durch eine elektronische Abstimmungsanlage vor (§ 7 Abs. 2 und 3 GO). Allerdings entstünde für das abwesende Grossratsmitglied Arbeitsaufwand, indem es sich auf geeignete Art und Weise in das Geschäft einarbeiten müsste. Bei Verhinderung, etwa infolge Krankheit oder Unfall, wäre dies unter Umständen gar nicht möglich. In entscheidender Weise kommt hinzu, dass diese Lösung der Grundidee einer parlamentarischen Debatte fundamental zuwiderläuft. So könnte das vertretene Ratsmitglied seine vor der Plenumsdebatte gefasste Meinung während der Debatte nicht mehr ändern, denn es wäre grundsätzlich wohl zwingend, dass die verhinderten Personen ihre Stimmen vor der Abstimmung im Plenum abgeben. Auch die Erwartungen an die Reaktionsfähigkeit eines Ratsmitglieds liessen sich nicht erfüllen, da es zu Ab-

änderungsanträgen keine Stellung beziehen könnte, und nicht in der Lage wäre, auf Rückkommensanträge zu reagieren.

Eine weitere Möglichkeit wäre die Ausübung der Vertretung durch eine Fraktionskollegin oder einen Fraktionskollegen, wie dies bei den Kommissionen der Fall ist. So könnte die Vertretung sowohl für die Kommissionsarbeit als auch für die Arbeit im Plenum teilweise von der gleichen Person wahrgenommen werden. Das betreffende Grossratsmitglied hätte dann allerdings für die Plenumsabstimmung zwei Stimmen, mithin doppelte Stimmkraft. Dies wäre aus demokratischen Überlegungen ("one man, one vote") zumindest fragwürdig und ungewöhnlich, denn der Wählerwille würde insofern eingeschränkt. Bei fraktionslosen Mitgliedern müsste eine spezielle Regelung getroffen werden.

4.2.2 Einzelfragen

Analog bei Ausscheiden eines Ratsmitglieds soll eine klar definierte Reihenfolge Platz greifen. Dann ist von vorneherein klar, welche Personen in welcher Reihenfolge als Vertreterin oder Vertreter in Frage kommen. Insofern hängt der entsprechende Entscheid nicht von dem Ratsmitglied oder gar dem Zufall ab, sondern wurde vom Stimmvolk festgelegt. Insofern besteht eine höhere demokratische Legitimation der vertretenden Person, als wenn sie von der zu vertretenen Person aus der Nachrückungsliste ausgewählt werden darf.

Es kann nun vorkommen, dass während einer Amtsperiode aus derselben Liste (z.B. Partei X aus dem Bezirk A) mehrfach ein Nachrücken auf Zeit nötig wird. In diesem Fall soll die Liste pro Vertretungsfall stets wieder von oben nach unten abgearbeitet werden, d.h., die Person mit dem grössten Wahlerfolg wird bei mehreren anfallenden Vertretungen pro Vertretungsfall stets zuerst angefragt, danach die zweite Person etc. Anders verhält es sich beim Ausscheiden eines Parlamentsmitglieds aus dem Amt, wo ein Verzicht auf ein Nachrücken praxisgemäss endgültig wirkt. Dabei bedeutet Verzicht auf das Nachrücken als Vertreterin oder Vertreter nicht zugleich Verzicht auf das Nachrücken bei Ausscheiden eines Parlamentsmitglieds im Amt und umgekehrt.

Sodann fragt sich, wie vorgegangen werden soll, wenn sämtliche Personen aus der Liste der Nachrückenden bereits in das Amt nachgerückt sind oder für eine Vertretung nicht zur Verfügung stehen. Beim Nachrücken im Amt findet in solchen Fällen eine Ergänzungswahl statt (vgl. § 18a GWG). Beim Nachrücken auf Zeit kann in diesem Fall keine Vertretung bestimmt werden. Dasselbe Resultat entsteht, wenn ein Grossratsmitglied bewusst darauf verzichtet, sich bei längerer Verhinderung vertreten zu lassen.

Schliesslich ist denkbar, dass sich für eine Vertreterin oder einen Vertreter während des Vertretungseinsatzes die Möglichkeit bietet, im Amt nachzurücken. Das soll zulässig sein. In diesem Fall kann unter Berücksichtigung der massgeblichen Mindestdauer der Vertretung eine neue Vertreterin oder ein neuer Vertreter eingesetzt werden.

4.2.3 Gründe für die Abwesenheit

4.2.3.1 Allgemeines

Die Motion Schweri zielt in erster Linie auf eine Vertretungsregelung während des 14-wöchigen Mutterschaftsurlaubs und während der Stillzeit ab. Gerade bei Mutterschaft erscheint eine Vertretungsregelung als erforderlich. Der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung entsteht am Tag der Niederkunft (Art. 16c Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft [Erwerbsersatzgesetz, EOG] vom 25. September 1952). Er endet am 98. Tag nach seinem Beginn. Vorzeitig endet er, wenn die Mutter ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnimmt (Art. 16d EOG). Massgebend ist der Tag der Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit, unabhängig vom Beschäftigungsgrad (Art. 25 der Verordnung zum Erwerbsersatzgesetz, EOV).

Dabei gelten Sitzungsgelder von Parlamenten als massgebender Lohn im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 (vgl. Urteil des Versicherungsgerichts H 274/03 vom 2. August 2004). Mit einem AHV-pflichti-

gen Lohn ist Erwerb verbunden, und die vorzeitige Aufnahme der Erwerbstätigkeit führt wie dargestellt zur Beendigung des Anspruchs auf Mutterschaftsentschädigung. Ausnahmen bestehen bei geringfügigem Lohn, wenn der Betrag von Fr. 2'300.– pro Kalenderjahr nicht überschritten wird (vgl. Art. 34d der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVV] vom 31. Oktober 1947; Kreisschreiben des Bundesamts für Sozialversicherung BSV über die Mutterschaftsentschädigung [KS MSE], Rz. 1033 ff.). Dabei ist der Betrag entscheidend, der in einem Jahr verdient wird und nicht derjenige, welcher während der effektiven Einsatzzeit erzielt wird. Die Entschädigung von Mitgliedern des Grossen Rats übersteigt in einem Jahr fraglos diesen Betrag.

Analog zu Verhinderung infolge Mutterschaft soll gemäss Motion die Vertretung auch für länger andauernde unfall- oder krankheitsbedingte Verhinderungen sowie für den Militär- und Zivildienst gelten, sofern keine Beurlaubung für den Ratsbetrieb möglich ist.

Grundsätzlich können die Gründe für eine Abwesenheit enger oder weiter gefasst werden.

4.2.3.2 Abschliessende Aufzählung der Gründe

Die einfachste und klarste Lösung besteht darin, die massgeblichen Gründe gesetzlich abschliessend zu regeln. In Frage kommen dabei im Wesentlichen Mutterschaft, Krankheit, Unfall, Militär- und Zivildienst. Dabei handelt es sich um Fälle, in denen sich eine Verhinderung des Ratsmitglieds meistens nicht vermeiden lässt. Die entsprechenden Belege (Arztzeugnis betreffend Unfall, Krankheit, Rehabilitation; Aufgebot zum Militärdienst etc.) sind der Abwesenheitsmeldung (vgl. nachfolgend, Ziff. 4.2.4) beizulegen.

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, dass die vorhin genannten Gründe im Gesetz ausdrücklich erwähnt werden und dass zusätzlich eine Vertretung "aus wichtigen Gründen" möglich ist. Als wichtige Gründe könnten etwa die in der Motion erwähnten länger andauernden beruflich bedingten Verhinderungen berücksichtigt werden. Sodann wäre denkbar, für die Vertretung überhaupt keine Gründe vorauszusetzen. Somit wäre es in das Belieben des einzelnen Grossratsmitglieds gestellt, sich eine zeitlich limitierte Auszeit zu nehmen und sich während dieser Zeit vertreten zu lassen.

Wer sich in den Grossen Rat wählen lässt, hat sich bewusst für eine vierjährige Tätigkeit als Parlamentarierin oder Parlamentarier entschieden und gegenüber seiner Wählerschaft Verantwortung übernommen. Vorzuziehen ist damit eine möglichst klare und praktikable Lösung, die einen geordneten Parlamentsbetrieb sicherstellt und den Wählerwillen respektiert. In diesem Sinne kommt eine Vertretungslösung, die voraussetzungslos möglich ist, nicht in Frage. Aber auch mit einer Vertretung "aus wichtigen Gründen" wird das angestrebte Ziel nur teilweise erreicht. Liesse man etwa beruflich bedingte Verhinderungen als wichtige Gründe zu, wäre dies kaum von freiwilligen Sabbaticals, unbezahlten Urlauben, Studienaufenthalten, Bildungsreisen im weiteren Sinne etc. abzugrenzen. Deshalb sollen die zulässigen Gründe im Gesetz abschliessend erwähnt werden.

4.2.4 Meldepflicht

Da die einzelnen Gründe abschliessend aufgelistet werden sollen, ist die Einführung einer Bewilligungspflicht nicht erforderlich, sondern es genügt eine blosser Meldepflicht, ergänzt mit der Pflicht zur Einreichung der einschlägigen Belege. Wollte man dagegen auch andere "wichtige Gründe" genügen lassen, müsste eine Instanz bezeichnet werden, die über das Vorliegen dieser wichtigen Gründe entscheidet. Würden dagegen überhaupt keine Gründe vorausgesetzt, wäre wiederum einer einfachen Meldepflicht Genüge getan. Gleichwohl ist zu regeln, dass das Präsidium die Belege auf Plausibilität prüft und die Vertretung bestimmt (vgl. nachfolgend, Ziff. 4.2.5).

4.2.5 Zuständige Instanz

Mit Einführung einer Meldepflicht stellt sich die Frage, wer die Abwesenheitsmeldung entgegennehmen und prüfen soll, ob die Voraussetzungen zur Einsetzung einer Vertretung erfüllt sind.

In Frage kommen dafür das Büro (vgl. § 11 GVG, §§ 5 ff. GO) oder das Präsidium (vgl. § 10 GVG, § 4 GO) des Grossen Rates. Sowohl das Büro als auch das Präsidium sind Organe des Grossen Rates (§ 9 GVG) und deren Zuständigkeiten sind im Geschäftsverkehrsgesetz und der Geschäftsordnung festgelegt. Die Präsidentenkonferenz erscheint angesichts ihrer Aufgaben eher weniger geeignet (vgl. § 34a GO).

Angesichts der abschliessenden Aufzählung möglicher Gründe und der daraus resultierenden Meldepflicht besteht kein Ermessensspielraum. Es sind einzig die eingereichten Dokumente zu prüfen, ob sie den geltend gemachten Grund belegen. Im Weiteren kann es Fälle geben, in denen rasch entschieden werden muss. Entsprechend erscheint es sachgerecht, dass die Meldung an das Präsidium erfolgt.

Nach Prüfung der Belege wird das Präsidium nach Massgabe der neuen Verfahrensregeln die Vertreterin oder den Vertreter bestimmen und das Zustandekommen der Vertretung feststellen.

4.2.6 Frist zur Anmeldung des Vertretungsbedarfs

Damit eine Vertretung nahtlos eingesetzt werden kann, ist lediglich ein sehr kurzer zeitlicher Vorlauf erforderlich, um die nötigen organisatorischen Massnahmen treffen zu können. Auf die gesetzliche Statuierung einer Frist, innert welcher der Vertretungsbedarf anzumelden ist, kann deshalb verzichtet werden. Der nächstmögliche Zeitpunkt für ein Nachrücken ist jeweils die nächste Grossratssitzung. In Phasen, in denen Sitzungen stattfinden, kann der Wechsel innerhalb einer Woche gewährleistet werden. In Zeiträumen, in denen keine Sitzungen stattfinden, ist die Einrichtung einer Vertretung nicht dringend.

Bei Verhinderungen, die sich nicht planen lassen, so insbesondere bei Unfall und gegebenenfalls bei Krankheiten, wäre die Einhaltung einer vorgängigen Frist ohnehin nicht möglich. Diesfalls werden die nötigen Vorkehrungen so rasch wie möglich zu treffen sein.

4.2.7 Dauer der Abwesenheit

4.2.7.1 Minimale Dauer

Die Motion Schweri zielt ausdrücklich darauf ab, eine Vertretungslösung für längere Verhinderungen vorzusehen, und nicht bloss für eine oder ein paar wenige Grossratssitzungen. Diesbezüglich besteht ein wesentlicher Unterschied zum inzwischen zurückgezogenen Postulat von Sander Mallien betreffend Wahl von Suppleanten (vgl. vorne, Ziff. 1.1). Jener Vorstoss beantragte eine Vertretungsregelung bereits für kurzfristige und einmalige Abwesenheiten. Stattdessen wird in der Motion eine Mindestabwesenheitsdauer von beispielsweise 12 Wochen gefordert.

Grundsätzlich erscheint es sachgerecht, eine gewisse Mindestdauer festzulegen. Bei kurzen Verhinderungen besteht kein Bedürfnis zur Einsetzung einer Vertretung, und der administrative Aufwand dafür liesse sich kaum rechtfertigen. Es erscheint sachgerecht sein, eine Vertretung ab einer Verhinderung von drei Monaten zu ermöglichen. Drei Monate entsprechen im Wesentlichen der in der Motion genannten Mindestdauer von 12 Wochen.

Angesichts der Komplexität der Parlamentsgeschäfte lässt sich fragen, ob es bei einer Vertretungsdauer von lediglich drei Monaten jemandem überhaupt gelingen kann, ein vollwertiges Parlamentsmitglied zu werden. Dies lässt sich effektiv nicht restlos realisieren, ist aber auch nicht das Ziel der vorgeschlagenen Regelung. Wichtiger erscheint aus demokratischen Überlegungen, dass für die entsprechende Dauer der Verhinderung die Wählerschaft adäquat repräsentiert werden kann.

4.2.7.2 Maximale Dauer

Betreffend die Festlegung einer zeitlichen Maximalgrenze der Vertretung wird in der Motion im Zusammenhang mit der Stillzeit eine maximale Dauer eines Jahres vorgeschlagen, was vertretbar erscheint. Auch im Hinblick auf längerdauernde Verhinderungen infolge Militär- oder Zivildienst oder wegen Krankheit oder Unfall rechtfertigt sich eine maximale Frist von einem Jahr. Diese muss selbst-

redend nicht ausgeschöpft werden. Umgekehrt wäre es äusserst ineffizient, wenn durch eine kürzere Maximalfrist eine weitere Vertretung bestellt werden müsste. Im Übrigen ist es auch für die vertretende Person attraktiver, die Funktion zu übernehmen, wenn sie potenziell für eine gewisse Zeit ausgeübt werden kann.

Diese Maximaldauer gilt sinnvollerweise nicht pro Legislaturperiode, sondern pro Verhinderungsfall. Allerdings rechtfertigt sich eine derart lange Maximaldauer nur dann, wenn die Gründe für die Verhinderung eng gefasst werden (vgl. vorne, Ziff. 4.2.3).

4.2.8 Freiwilligkeit der Vertretung

Der Entscheid, ob sich jemand bei Verhinderung vertreten lassen will oder nicht, soll dem betreffenden Ratsmitglied obliegen. Niemand soll gezwungen sein, sich bei vorübergehender Verhinderung durch eine andere Person vertreten zu lassen. Es wird deshalb im Grundsatz eine Regelung vorgesehen, wonach das betreffende Grossratsmitglied vor seiner längeren Verhinderung zum Ausdruck bringen muss, dass es sich vertreten lassen will. Konkret heisst dies, dass in Fällen, in denen das betreffende Grossratsmitglied nichts betreffend Vertretung verlauten lässt, keine solche installiert wird. Im Fall, in welchem eine Vertretung wahrgenommen werden soll, muss das betreffende Mitglied dies aktiv kundtun und dabei mindestens den Anfangszeitpunkt, wenn möglich respektive bekannt, auch den Endzeitpunkt festlegen. Wenn dieser noch nicht bestimmbar ist, bleibt der Entscheid, darüber zu befinden, auf jeden Fall beim vertretenen Grossratsmitglied.

In gewissen Fällen kann die Vertretung zeitlich klar definiert werden. Dann ist davon auszugehen, dass sie automatisch dahinfällt. In anderen Fällen wird dies nicht möglich sein, so etwa bei Krankheit oder Unfall. In derartigen Fällen wird eine entsprechende Erklärung des vertretenen Ratsmitglieds erforderlich sein.

4.2.9 Entschädigung

4.2.9.1 Grundsatz

Das bestehende Entschädigungssystem basiert auf der verfassungsrechtlich festgelegten Anzahl von 140 Grossratsmitgliedern (§ 76 Abs. 2 KV). Konsequenterweise dürfen deshalb für den gleichen Zeitraum auch höchstens für 140 Ratsmitglieder Entschädigungen ausgerichtet werden. Erforderlich ist deshalb eine kostenneutrale Umsetzung der Vertretungsregelung. Das heisst, für die Dauer der Stellvertretung sollen Entschädigungen an die Vertreterin oder den Vertreter gehen. Das Ratsmitglied, das sich vertreten lässt, soll für diese Dauer nicht entschädigt werden.

4.2.9.2 Pauschalen

Die Mitglieder des Grossen Rates beziehen eine jährliche Grundentschädigung (§ 58a GVG). Diese beträgt gemäss einem Beschluss des Grossen Rates für die Ratsmitglieder derzeit jährlich pauschal Fr. 4'000.–. Die Präsidentin oder der Präsident des Grossen Rates bezieht eine jährliche Pauschalentschädigung von Fr. 20'000.–, die beiden Vizepräsidenten erhalten pro Jahr je Fr. 5'000.– (§ 90 Abs. 1 GO).

Diese Pauschalbeiträge werden den Mitgliedern quartalsweise ausgerichtet. Im Falle einer Vertretung könnten die Pauschalbeträge jeweils gerundet auf volle Monate ausgerichtet werden. Damit ist sichergestellt, dass die Pauschale pro rata jeweils entweder für das vertretene Mitglied anfällt oder für die Vertreterin oder den Vertreter. Zur Umsetzung ist die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in der Geschäftsordnung erforderlich (vgl. hinten, Ziff. 4.5.1).

4.2.9.3 Sitzungsgelder

Die Ratsmitglieder beziehen für die Teilnahme an Sitzungen des Rates, des Büros sowie der Kommissionen ein Sitzungsgeld (vgl. § 58a GVG, § 87 GO). Dieses wird den Ratsmitgliedern pro Sitzung ausgerichtet. Damit lässt sich klar zuordnen, welche Sitzungsgelder der vertretenen und welche der vertretenden Person zustehen.

4.2.10 Inpflichtnahme der Vertretenden

Jedes Mitglied, dessen Wahl für gültig erklärt worden ist, legt nach der Konstituierung des Rates das Gelöbnis ab. Wer dieses verweigert, verzichtet damit auf sein Amt (§ 5 Abs. 1 GVG). Das gleiche Gelöbnis leisten jene Mitglieder, die nach der konstituierenden Sitzung in den Rat eintreten (§ 5 Abs. 3 GVG).

Das Gesetz stellt somit den Grundsatz auf, dass alle Ratsmitglieder in Pflicht zu nehmen sind. Geht man wie in der vorliegenden Konzeption davon aus, dass die Vertreterinnen und Vertreter während der Dauer ihres Einsatzes zu vollwertigen Mitgliedern des Grossen Rates werden (vgl. vorne, Ziff. 4.2.1.1), dann sind sie ebenfalls in Pflicht zu nehmen.

Der Inpflichtnahme der Ratsmitglieder kommt somit eine nicht unerhebliche Bedeutung zu. Es werden daran auch einige wichtige Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder geknüpft. So erhalten sie beispielsweise erst nach der Inpflichtnahme Einsicht in Kommissionsakten (vgl. § 23 GVG, § 13 GO) das Recht, Auskünfte von der Verwaltung einzuholen (vgl. § 22 GVG) und das Recht zur Einreichung von parlamentarischen Vorstössen (vgl. § 41 GVG). Nach der Inpflichtnahme sind sodann beispielsweise Interessenbindungen offen zu legen (vgl. § 7 GVG).

Gesamthaft erweist es sich deshalb als erforderlich, auch die Vertreterinnen und Vertreter in Pflicht zu nehmen. Ein nennenswerter Zusatzaufwand ist damit nicht verbunden

4.2.11 Mitgliedschaft der Vertretenden in Fraktionen

Ratsmitglieder, die eine Stellvertretung in den Kommissionen wahrnehmen, haben Anspruch auf alle relevanten Kommissionsunterlagen. Die Aktenzustellung erfolgt durch das Kommissionsmitglied, die Fraktionsleitung oder auf Anfrage durch den Parlamentsdienst. Die Zustellung kann elektronisch erfolgen. Für längerfristige Vertretungen kann der Parlamentsdienst der Vertreterin bzw. dem Vertreter befristet Zugriff auf die elektronische Kommunikationsplattform der Kommission (GRAGnet-Bereich) gewähren (Ziff. 2.3 Kommissionsreglement).

Dementsprechend sollen die Vertreterinnen und Vertreter während der Dauer ihres Einsatzes zu vollwertigen Fraktionsmitgliedern werden. Sie haben damit die gleichen Rechte und Pflichten wie die übrigen Fraktionsmitglieder. Es wird dem Grossen Rat obliegen, entsprechende Regelungen auf Reglementsstufe zu erlassen.

4.2.12 Mitgliedschaft der Vertretenden in Kommissionen

Die Vertreterinnen und Vertreter sollen, wie die übrigen Mitglieder einer Fraktion, dieselben Möglichkeiten zur Kommissionsmitarbeit haben. Das bedeutet indessen nicht, dass sie automatisch das Kommissionsamt des vertretenen Ratsmitglieds übernehmen. Vielmehr obliegt dieser Entscheid dem Büro auf Vorschlag der Fraktionen (§ 12 Abs. 1 GVG). Insofern besteht kein Regelungsbedarf.

Die Mitgliedschaft der vertretenen Ratsmitglieder ist für die Dauer der Vertretung gleichsam sistiert. Infolgedessen ist davon auszugehen, dass sie keinen Zugang mehr zu Kommissionsakten haben (vgl. § 13 GO). Damit sie trotzdem mit allgemeinen Informationen aus dem Grossen Rat bedient werden können, wird zu prüfen sein, in welchen Bereichen sie Zugriff auf die Informationsplattform behalten. Ebenfalls gilt es zu klären, auf welche Stufe diesbezüglich Regelungsbedarf besteht. Es dürfte sachgerecht sein, dies auf Reglementsstufe zu normieren.

4.2.13 Parlamentarische Vorstösse

Die Vertreterinnen und Vertreter sollen auch parlamentarische Vorstösse einreichen können, die grundsätzlich gleich zu behandeln sind wie Vorstösse des vertretenen Ratsmitglieds. Dieses übernimmt nach seiner Rückkehr den Vorstoss seiner Vertreterin oder seines Vertreters automatisch. Umgekehrt übernimmt auch die Vertreterin oder der Vertreter einen hängigen Vorstoss des vertretenen Mitglieds. Demgegenüber gilt eine spezielle Regelung bei Ausscheiden eines Erstunterzeichnenden aus dem Grossen Rat, wonach das Geschäft erledigt ist, wenn nicht innert vier Wochen ein

Ratsmitglied den Vorstoss übernimmt (§ 42 Abs. 2 GVG). Sowohl für das vertretene als auch das vertretende Mitglied besteht stets die Möglichkeit, einen übernommenen Vorstoss zurückzuziehen. Somit bleibt deren Entscheidungsfreiheit in Bezug auf parlamentarische Vorstösse zu jedem Zeitpunkt gewahrt.

4.2.14 Kommunikation

Wichtig ist, dass gegenüber der Wählerschaft jederzeit Transparenz herrscht, wer in welcher Funktion im Grossen Rat Einsitz nimmt. Die Bestellung einer Vertretung ist deshalb auf geeignete Weise zu kommunizieren. Zum einen kann die Einsetzung einer Vertreterin oder eines Vertreters auf der Homepage des Grossen Rats auf der Startseite, unter "News", kommuniziert werden. Zum andern besteht die Möglichkeit, auf der Traktandenliste der Sitzungen des Grossen Rats im Rahmen der Inpflichtnahme der Vertreterin oder des Vertreters einen Hinweis anzubringen.

4.3 Vertretung von Mitgliedern der Einwohnerräte

4.3.1 Allgemeines

Am 3. März 2020 wurde die (20.58) Motion Suzanne Marclay-Merz et al betreffend "Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Stellvertretungsmöglichkeit in den Einwohnerräten" eingereicht (nachfolgend Motion Marclay-Merz). Zur Begründung wird ausgeführt, die Motion Schweri fokussiere auf die Bedürfnisse des Grossen Rates und thematisiere die Frage einer Vertretungsmöglichkeit in den kommunalen Parlamenten nicht. Daher soll mit der Motion Marclay-Merz der Regierungsrat beauftragt werden, bei der Ausarbeitung der Motion Schweri auch eine gesetzliche Grundlage für eine Vertretungsmöglichkeit für Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte vorzusehen. Dabei sollen die kommunalen Bedürfnisse geprüft und soweit sinnvoll differenziert behandelt werden. Durch flexiblere Arbeits- und Lebensformen wie Sabbaticals, längere Auslandsaufenthalte und dergleichen werde es zunehmend schwieriger, ausreichend qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten für die Einwohnerräte zu finden. Studienaufenthalte, Auslandsreisen sowie längere geschäftliche Abwesenheiten würden einem entsprechenden Engagement oft im Weg stehen oder wertvolle Ratsmitglieder faktisch zu einem Rückzug aus der kommunalen Politik zwingen. Eine Vertretungsregelung für kürzere Phasen liesse sich bei den Einwohnerräten eher rechtfertigen als beim Grossen Rat, da die im Einwohnerrat behandelten Geschäfte meist in einer Sitzung erledigt werden.

Mit Beschluss vom 13. Mai 2020 nahm der Regierungsrat diese Motion mit Erklärung entgegen. Den Gemeinden soll gemäss den Ausführungen des Regierungsrats freistehen, ob sie ihrerseits eine Regelung für die Gemeindeparlamente einführen wollen oder nicht. Falls sie sich allerdings für eine Vertreterregelung entscheiden, hat sich diese an die kantonalrechtlichen Bestimmungen anzulehnen. Der Grosse Rat lehnte den Vorstoss an seiner Sitzung vom 30. Juni 2020 indessen ab. Unter anderem wurde argumentiert, dass Personen, die in Einwohnerräte gewählt seien, wichtiger seien als Mitglieder des Grossen Rats.

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Motion Marclay-Merz nach wie vor, verzichtet aber unter diesen Umständen darauf, eine entsprechende Regelung formell in die Anhörungsvorlage aufzunehmen. Gleichzeitig nutzt er diese Gelegenheit zur Klärung, wie der Kreis der Anhörungsteilnehmenden diese Thematik beurteilt, indem er nachfolgend die entsprechenden Ausführungen und einen Vorschlag für eine gesetzliche Regelung macht. Entsprechend wird im Fragebogen das Thema aufgenommen. Das Resultat des Anhörungsverfahrens wird wesentlich sein für den Entscheid des Regierungsrats, ob die Thematik doch weiterbearbeitet werden soll.

Betroffen von einer solchen Regelung wären aktuell die folgenden zehn aargauischen Gemeinden, die über einen Einwohnerrat verfügen: Aarau, Baden, Brugg, Buchs, Lenzburg, Obersiggenthal, Wettingen, Windisch, Wohlen und Zofingen.

Damit auf kommunaler Ebene eine Stellvertretungsmöglichkeit in den Parlamenten eingeführt werden könnte, wäre im kantonalen Recht, konkret im Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG), eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen.

4.3.2 Mögliche konkrete Ausgestaltung

Für das kantonale Recht wäre die Schaffung einer Norm geplant, die es den Gemeinden erlauben würde, für ihren Einwohnerrat eine Vertretungslösung vorzusehen. Falls sich die Gemeinden für die Einführung einer Vertretungsregelung entscheiden sollten, hätte sich diese grundsätzlich an die für den Grossen Rat geltende Regelung anzulehnen. So richtet sich etwa auch die Wahl der Einwohnerräte nach den Bestimmungen über die Wahl des Grossen Rats (§ 65 Abs. 4 GG).

Das heisst namentlich, dass die Gründe, bei denen die Einsetzung einer Vertretung sachgerecht erscheint, auch für die Einwohnerräte gesetzlich abschliessend geregelt wären. Die Dauer der Vertretung soll im Minimum grundsätzlich drei Monate, im Maximum ein Jahr dauern. Auch bei Einwohnerräten wäre diese Zeitspanne zwar verhältnismässig kurz, um eine neue Person in den Parlamentsbetrieb einzuarbeiten (vgl. vorne, Ziff. 4.2.7.1). Da die Einwohnerräte weniger oft tagen als der Grosse Rat, würde sich jedoch allenfalls die Frage stellen, ob die Mindestdauer nicht höher sein sollte, um den Aufwand für die Einsetzung einer Vertretung zu rechtfertigen.

Bei der vorgeschlagenen Lösung wären die Gemeinden autonom, in ihrer kommunalen Rechtsordnung eine Vertretungsmöglichkeit für den Einwohnerrat vorzusehen. Gegebenenfalls würden aber die Vorgaben des kantonalen Rechts gelten. Damit liesse sich vermeiden, dass in den einzelnen Gemeinden verschiedene Regelungen gelten würden, was zu Rechtsunsicherheiten führen könnte. Indem sich ein kommunales Vertretungsregime eng an dasjenige anlehnen würde, welches für den Grosse Rat gilt, wäre in der Praxis eine einheitliche Anwendung gewährleistet.

Die Bestimmung könnte folgendermassen lauten:

§ 65 Abs. 5 Gemeindegesezt

§ 65 Abs. 5 III. Einwohnerrat 1. Zusammensetzung, Wahl (neu)

¹ Die Gemeindeordnung kann die Vertretung längerfristig verhinderter Mitglieder des Einwohnerrates vorsehen. Für die Vertretung gelten die Bestimmungen über die Vertretung der Mitglieder des Grossen Rates sinngemäss.

Mit dieser Lösung wäre es der jeweiligen Gemeinde mit Einwohnerrat freigestellt, für die Mitglieder ihres kommunalen Parlaments die Möglichkeit einer Vertretung vorzusehen. Entscheidet sich die Gemeinde dafür, würden im Grundsatz dieselben Regeln wie für die Mitglieder des Grossen Rates gelten (vgl. vorne, Ziff. 4.2).

Sollte eine entsprechende Änderung des Gemeindegeseztes vorgenommen werden, würde diese naturgemäss nur Geltung erlangen, wenn einerseits die verfassungsrechtliche Grundlage und andererseits die entsprechende Vertretungsregelung für den Grossen Rat in Kraft tritt.

4.4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.4.1 Zu § 76 Abs. 3 KV

§ 76 Abs. 3 Stellung, Zusammensetzung und Vertretung (neu)

³ Das Gesezt regelt die Vertretung längerfristig verhinderter Mitglieder.

Die verfassungsrechtliche Grundlage für Vertretung der Mitglieder des Grossen Rates wird bewusst kurz und prägnant gehalten. Ausdrücklich wird immerhin erwähnt, dass die Verhinderung "längerfristig" sein muss. Das Gesezt hat zu definieren, was darunter zu verstehen ist. Ausgeschlossen ist damit jedenfalls die Bestellung einer Vertretung lediglich für eine einzelne Sitzung. Darüber hinaus obliegt es dem Gesezt, die Vertretung näher auszugestalten.

4.4.2 Zu § 5 Abs. 3 GVG

§ 5 Abs. 3 Inpflichtnahme (geändert)

³ Das gleiche Gelöbnis leisten jene Mitglieder, die nach der konstituierenden Sitzung in den Rat eintreten sowie die Vertretungen gemäss § 7a.

Die Vertreterinnen und Vertreter sind in Pflicht zu nehmen, da verschiedene Rechte und Pflichten an die Inpflichtnahme geknüpft sind (vgl. vorne, Ziff. 4.2.10). Diese Ergänzung von § 5 Abs. 3 GVG ist erforderlich, handelt es sich bei der Inpflichtnahme doch nicht bloss um eine "gewöhnliche" Pflicht eines Grossratsmitglieds, sondern um einen formellen Akt von nicht unerheblicher Tragweite. Nach der Inpflichtnahme sind die Vertreterinnen und Vertreter zur Ausübung des Amtes berechtigt.

4.4.3 Zu § 7a GVG

§ 7a Stellvertretung (neu)

¹ Die Mitglieder des Grossen Rates können sich bei Verhinderungen infolge Mutterschaft, Krankheit, Unfall oder Militär- und Zivildienst jeweils während drei bis zwölf Monaten vertreten lassen.

² Der Wille, sich vertreten zu lassen, ist dem Präsidium des Grossen Rates möglichst vorgängig zur Verhinderung und unter Einreichung der entsprechenden Belege zur Kenntnis zu bringen. Das Präsidium prüft die Belege und bestimmt die Vertretung.

³ Die Bestimmung der Vertretung erfolgt nach den Grundsätzen über das Nachrücken gemäss § 18 des Gesetzes über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz) vom 8. März 1988.

⁴ Der Vertretung kommen dieselben Rechte und Pflichten wie dem vertretenen Mitglied zu.

⁵ Während der Vertretung ruhen die Rechte und Pflichten des vertretenen Mitglieds. Es erhält Zugang zu den allgemeinen Informationen für Mitglieder des Grossen Rates.

In Absatz 1 werden die zulässigen Gründe aufgezählt, bei denen eine Vertretung zulässig sein soll. Erwähnt werden die Verhinderung infolge Mutterschaft, Krankheit, Unfall sowie Militär- und Zivildienst. Diese Aufzählung ist abschliessend. Das bedeutet namentlich, dass eine Vertretung infolge beruflicher Abwesenheit, Weiterbildung, persönlicher Auszeit oder dergleichen nicht zulässig ist (vgl. vorne, Ziff. 4.2.3). Sodann wird festgehalten, dass die Vertretung jeweils zwischen drei und zwölf Monaten dauern darf (vgl. vorne, Ziff.4.2.7). Mit "jeweils" wird zum Ausdruck gebracht, dass der Verhinderungsfall auch mehrmals pro Legislaturperiode eintreten kann. Mit der Einführung einer Mindestdauer von drei Monaten ist der verfassungsrechtlichen Vorgabe einer längerfristigen Verhinderung Rechnung getragen.

Gemäss Absatz 2 ist die Verhinderung dem Präsidium, nach Möglichkeit vorgängig, unter Einreichung der entsprechenden Belege zur Kenntnis zu bringen. Welche Belege zielführend sind, ergibt sich in erster Linie aus dem Grund der Verhinderung. Allenfalls kann der Grosse Rat konkretisierende Bestimmungen auf Reglementsstufe erlassen. Das Präsidium ist zuständig für die Prüfung der Belege. Kommt das Präsidium zum Schluss, dass die Voraussetzungen zur Einsetzung einer Stellvertretung vorliegen, wird es die weiteren Verfahrensschritte einleiten und schliesslich die Vertretung bestimmen (vgl. vorne, Ziff. 4.2.5). Soweit möglich ist dem Präsidium von Anfang der Endzeitpunkt der Vertretung anzugeben, in den Fällen, in denen sich dieser erst später ergibt, rechtzeitig vor dessen Eintreten. Spätestens nach Ablauf der Maximaldauer von einem Jahr endet die Vertretung automatisch. Eine formelle Entlassung aus dem Vertretungsverhältnis ist nicht erforderlich. Allerdings soll das Ende der Vertretung durch das Präsidium bzw. den Parlamentsdienst auf geeignete Weise intern und extern kommuniziert werden.

Für die Bestimmung der Vertretung gelten gemäss Absatz 3 die Grundsätze über das Nachrücken bei Ausscheiden eines Mitglieds aus dem Grossen Rat gemäss § 18 des Grossratswahlgesetzes (für Einzelheiten vgl. vorne, Ziff. 4.2.2).

Absatz 4 regelt die grundsätzliche Rechtsstellung der Vertretung. Dieser kommt dieselben Rechte und Pflichten wie den ordentlichen Mitgliedern zu (vgl. vorne, Ziff. 4.2.9 ff.).

In Absatz 5 schliesslich findet sich eine Norm über die Rechtsstellung des vertretenen Mitglieds. Dessen Rechte und Pflichten ruhen während der Vertretung. Das heisst insbesondere, dass es keine Einsicht in Kommissionsakten hat und keine Entschädigung erhält. Es kann ihm aber weiterhin Zugang zu den allgemeinen Informationen für die Mitglieder des Grossen Rates gewährt werden. Beispielsweise kann es sich um Dokumente wie die rollende Geschäftsplanung der Grossratsgeschäfte oder um Terminlisten der Kommissionen, welche für das nächste Jahr beschlossen worden sind, oder um Formulare zur Vorbereitung von Vorstössen etc. handeln. Generell geht es um an die Grossratsmitglieder gerichtete Informationen, welche keinen geheimen Inhalt haben, aber auch nicht publiziert sind, sodass nicht von aussen darauf zugegriffen werden könnte. Dies steht nicht im Widerspruch zum Grundgedanken der Vertretung.

4.5 Änderungsbedarf auf Dekrets- und Verordnungsebene

4.5.1 Geschäftsordnung (GO)

Die Änderung der Geschäftsordnung ist, wie bereits erwähnt (vgl. vorne, Ziff. 2.3), nicht Gegenstand dieser Anhörungsvorlage. Zum gegebenen Zeitpunkt dürfte jedoch eine Regelung zu treffen sein, wie die Entschädigung an die Vertreterin oder den Vertreter bzw. wie die Aufteilung der Entschädigung zwischen Vertretenen und Vertretenden konkret zu erfolgen hat (bei § 87 ff. GO).

5. Erledigungsfristen sowie Erledigungszeitpunkt von parlamentarischen Vorstössen und weitere Änderungen

5.1 Erledigungsfristen von parlamentarischen Vorstössen

Das geltende GVG sieht bei parlamentarischen Vorstössen für den Regierungsrat eine Frist von drei Monaten bis zur Erstattung von Bericht und Antrag (Beantwortungsfrist gemäss § 42 Abs. 1 GVG) sowie eine Frist von drei Jahren für die Erledigung von überwiesenen Motionen und Postulaten vor (Erledigungsfrist gemäss § 42 Abs. 3 GVG). Der Grosse Rat hat überdies die Möglichkeit, eine besondere Frist anzusetzen (§ 42 Abs. 3 GVG). Kann der Regierungsrat die Fristen nicht einhalten, hat er dies zu begründen und neue Fristen für die Erledigung vorzuschlagen (§ 42 Abs. 4 GVG). Anlässlich der letzten Änderung des GVG wurde die Frist zur Behandlung von parlamentarischen Vorstössen von vier auf drei Jahre reduziert. Die geänderte Bestimmung in § 42 GVG trat am 1. März 2015 in Kraft.

Alle überwiesenen, und damit auch die überfälligen parlamentarischen Vorstösse, werden im Jahresbericht mit Jahresrechnung des Kantons Aargau publiziert. Dieser wird jeweils dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegt (vgl. § 81 Abs. 1 KV in Verbindung mit § 18 Abs. 1 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen [GAF] vom 6. Juni 2012). Wann genau bei überwiesenen parlamentarischen Vorstössen der Zeitpunkt für die dreijährige Erledigungsfrist überschritten wird, ist im kantonalen Recht allerdings nicht ausdrücklich normiert. Es werden verschiedene Interpretationen für den Erledigungszeitpunkt eines parlamentarischen Vorstosses vertreten.

Es ist zunächst zu klären, welcher Zeitpunkt im Beantwortungsprozess von parlamentarischen Vorstössen als Erledigungszeitpunkt in Frage kommt. Dabei ist zu unterscheiden, ob für die Erledigung ein formeller Rechtsetzungsprozess notwendig ist oder ob sich der parlamentarische Vorstoss auf eine andere Art erledigten lässt.

5.1.1 Erledigungszeitpunkt parlamentarischer Vorstösse, welche einen formellen Rechtsetzungsprozess erfordern

Ist für die Erledigung eines parlamentarischen Vorstosses ein formeller Rechtsetzungsprozess erforderlich, so kann der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Dekretsvorlage zu unterbreiten. Für die Motion ist dies ausdrücklich in § 45 Abs. 1 GVG

geregelt. Es ist aber auch möglich, dass die Umsetzung eines überwiesenen Postulats nach einer Prüfungs- respektive Berichtsphase die Initiierung eines Gesetzgebungsprojekts nach sich zieht. Als Beispiel kann das vorliegend behandelte Postulat Scholl aufgeführt werden, in welchem im Rahmen seiner Umsetzung eine Änderung des GVG vorgeschlagen wird (vgl. vorne, Ziff. 1.3).

Nicht entscheidend ist somit, in welcher Form der ursprüngliche parlamentarische Vorstoss überwiesen wurde. Es ist daher bei sämtlichen überwiesenen Vorstössen, die einen formellen Rechtsetzungsprozess auslösen, wichtig zu klären, wann diese durch den Regierungsrat als erledigt gelten.

5.1.1.1 Erledigung im Zeitpunkt der Vorlage der Botschaft für die 1. Lesung

Soweit ein überwiesener parlamentarischer Vorstoss eine Verfassungs-, Gesetzes-, oder Dekretsänderung nach sich zieht, erweist sich zur Bestimmung des Erledigungszeitpunkts die Vorlage der Botschaft für die 1. Lesung (respektive der Zeitpunkt der Vorlage der einzigen Botschaft beim Dekret) an den Grossen Rat als nachvollziehbar und schlüssig.

Mit dem Unterbreiten eines Erlassentwurfs für die 1. Lesung hat der Regierungsrat gemäss GVG seine Hauptaufgabe bei der Erledigung eines parlamentarischen Vorstosses erfüllt und dem Parlament eine Vorlage unterbreitet. Anschliessend beginnt der parlamentarische Prozess, auf welchen der Regierungsrat nur bedingt Einfluss nehmen kann.

Mit der Vorlage des Botschaftsentwurfs für die 1. Lesung wurden alle notwendigen (Vor)Arbeiten für eine Erledigung mittels formellem Rechtsetzungsverfahren durchgeführt. Das bedeutet, dass ein Normkonzept, in welchem die Grundzüge der neu zu regelnden Materie beschrieben und Lösungsvorschläge mittels Leitsätzen erarbeitet werden, vom Regierungsrat genehmigt wurde. Daraufhin wurde ein Erlassentwurf erstellt, im Mitberichtsverfahren verwaltungsintern bereinigt und es fand im Anschluss eine öffentliche Anhörung statt. Bei einer Dekretsvorlage fällt diese öffentliche Anhörung weg. Schliesslich wurden alle Informationen in der Erarbeitung der Botschaft an den Grossen Rat eingebracht und dem Parlament vorgelegt. Die weiteren Schritte des formellen Rechtsetzungsverfahrens sind für den Regierungsrat nur noch bedingt beeinflussbar. Der Zeitpunkt der Botschaft für die 1. Lesung ist daher sachgerecht für die Festlegung des Erledigungszeitpunkts.

Sollten während der parlamentarischen Beratung umfassende Prüfungsanträge oder eine Rückweisung an die Exekutive erfolgen, gilt der parlamentarische Vorstoss trotzdem als erledigt und er wird dadurch im weiteren Verlaufe des Überarbeitungsprozesses nicht neu als überfälliges Geschäft geführt und im Jahresbericht ausgewiesen. Gründe für eine erneute Prüfung der Materie respektive einer Rückweisung sind vielfältig und nicht planbar. Allenfalls müssen sogar neue Themen mitbearbeitet werden, die bei der ursprünglichen Überweisung des Geschäfts noch gar nicht angedacht waren. Die Exekutive hat mit der Bearbeitung des Vorstosses und der Vorlage eines Erlassentwurfs (resp. Botschaft für die 1. Lesung) den politischen Auftrag erledigt. Eine geänderte politische Grundstimmung, übergeordnete Rechtsänderungen, Verzögerungsversuche oder die Geltendmachung zusätzlicher Forderungen können für den Erledigungszeitpunkt eines parlamentarischen Vorstosses nicht entscheidend sein.

5.1.2 Erledigungszeitpunkt parlamentarischer Vorstösse ohne formellen Rechtsetzungsprozess

Sofern keine gesetzgeberischen Massnahmen notwendig sind, wird der parlamentarische Vorstoss mittels Beschluss oder dem Treffen einer Massnahme (vgl. für die Motion § 45 Abs. 1 GVG), durch Vorlage eines Berichts (vgl. für das Postulat § 46 Abs. 1 GVG) oder in der Form einer schriftlichen Antwort (vgl. für die Interpellation § 47 Abs. 1 GVG) umgesetzt. Der Erledigungszeitpunkt ist damit genügend bestimmt. Weitere (gesetzliche) Normierungen sind in diesem Bereich nicht notwendig.

5.2 Verkürzung der Erledigungsfrist

Nachdem der Erledigungszeitpunkt gesetzlich normiert werden soll, stellt sich alsdann die Frage, nach welchem Zeitablauf ein vom Parlament überwiesener Vorstoss durch den Regierungsrat zu erledigen ist und ob dafür unterschiedliche Erledigungsfristen festzusetzen sind, je nachdem, ob für die Umsetzung ein formales Gesetzgebungsverfahren notwendig ist oder nicht.

5.2.1 Erledigung eines Vorstosses ohne die Notwendigkeit eines formalen Gesetzgebungsverfahrens

5.2.1.1 Überblick

Wie erwähnt gilt aktuell die Regelung, dass überwiesene parlamentarische Vorstösse innert drei Jahren zu erledigen sind (vgl. § 42 Abs. 3 GVG). Sofern ein parlamentarischer Vorstoss kein formalgesetzliches Tätigwerden notwendig macht, ist es vertretbar, die Erledigungsfrist auf zwei Jahre zu verkürzen. Es handelt sich hierbei um folgende Erledigungsarten:

- a) Vorlage eines Dekretsentwurfs (vgl. § 45 Abs. 1 GVG zur Motion)
Mit Dekreten werden Ausführungsbestimmungen erlassen, welche keiner Volksabstimmung unterliegen (§78 Abs. 2 KV). Dekrete durchlaufen zwar einen parlamentarischen Rechtsetzungsprozess und werden durch den Regierungsrat für eine Lesung in das Parlament eingebracht. Sie sind aufgrund der fehlenden Möglichkeit einer Volksabstimmung jedoch nicht dem formalgesetzlichen Rechtsetzungsverfahren resp. dem ordentlichen Gesetzgebungsprozess unterstellt.
- b) Vorlage eines Entwurfs für einen Beschluss (vgl. § 45 Abs. 1 GVG zur Motion)
- c) Treffen einer Massnahme (vgl. § 45 Abs. 1 GVG zur Motion)
- d) Vorlage eines Berichts (vgl. § 46 Abs. 1 GVG zum Postulat)
- e) Prüfungsauftrag für weiterführende Massnahmen (vgl. § 46 Abs. 1 GVG zum Postulat)

5.2.1.2 Gründe für die Reduktion der Erledigungsfrist

Aktuelle politische Vorstösse im Parlament erfordern ein rasches Tätigwerden der Regierung. Sofern die Hürden eines formellen Gesetzgebungsverfahrens nicht eingehalten werden müssen, lässt sich die Erledigung eines Vorstosses mittels eines Berichts oder einer sonstigen Massnahme rascher umsetzen, weshalb sich eine Verkürzung der Frist auf zwei Jahre rechtfertigt. Bei (unvorhergesehenen) Verzögerungen hat der Regierungsrat dem Parlament zu begründen, weshalb die Einhaltung der Frist nicht möglich war und eine neue Frist für die Erledigung vorzuschlagen (§ 42 Abs. 4 GVG). Eine maximale Begrenzung für eine Verlängerung respektive die Schaffung einer expliziten gesetzlichen Neuregelung für ein formelles Fristverlängerungsverfahren ist nicht vorgesehen. Die bestehende Regelung betreffend Fristerstreckung genügt aufgrund ihrer offen gehaltenen Formulierung (vgl. die nachfolgenden Ausführungen unter Ziff. 5.3).

Nicht geplant ist die Schaffung von Ausnahmeregelungen. Es ist unvermeidlich, dass es mit der Verkürzung der Erledigungsfrist oder wegen fehlender Personalressourcen bei umfangreichen Geschäften allenfalls zu einer Überschreitung der Erledigungsfrist kommen kann. In einem solchen Fall kommt die soeben dargelegte und bereits bestehende Fristerstreckungsregelung zum Tragen. Ebenso haben andere formalgesetzliche Bestimmungen (wie z. B. der Budgetprozess) nach wie vor ihre Gültigkeit und können unter Umständen quasi von Gesetzes wegen zu einer Verlängerung der Umsetzungsphase führen. Eine generelle Bestimmung soll sich jedoch am Regelfall orientieren, weshalb für die meisten Geschäfte, welche kein formales Gesetzgebungsverfahren durchlaufen müssen, eine zweijährige Erledigungsfrist als angemessen und praktikabel erscheint.

5.2.2 Erledigung durch Verfassungs- und Gesetzgebungsverfahren

5.2.2.1 Teilrevision der Verfassung und ordentliches Gesetzgebungsverfahren

Ist eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung notwendig, soll hingegen die Erledigungsfrist bei drei Jahren belassen werden. Das Verfahren einer Teilrevision der Verfassung (für das spezielle Verfahren einer Totalrevision der Verfassung siehe sogleich Ziff. 5.2.2.2) respektive einer formellen Gesetzesrevision kann nicht beliebig abgekürzt werden. Formalgesetzliche Grundlagen, Mitwirkungs- und Anhörungsrechte der betroffenen Bevölkerung und Institutionen sowie qualitative Ansprüche an eine Vorlage sind zeit- und ressourcenintensive Prozesse.

Ein Gesetzgebungsprojekt durchläuft im Maximum eine Impulsphase, Konzeptphase (Normkonzept), Anhörungsphase, Entwurfsphase Botschaft 1. Beratung, parlamentarisches Verfahren 1. Beratung, Entwurfsphase Botschaft 2. Beratung, parlamentarisches Verfahren 2. Beratung und Referendumsphase. In der Praxis zeigt sich naturgemäss eine hohe Variabilität sowohl hinsichtlich der notwendigen Schritte wie auch der inhaltlichen Komplexität. Müssen alle Phasen durchlaufen werden, ist die bestehende Regelung von 3 Jahren (zu) knapp bemessen, selbst unter Berücksichtigung der neu vorgesehenen Bestimmung, dass ein überwiesener Vorstoss mit der Vorlage der Botschaft für die 1. Lesung als erledigt gilt. In Fällen, in denen auf das Normkonzept verzichtet werden kann, nur geringer Revisionsbedarf besteht und/oder keine Volksabstimmung stattfindet, verkürzt sich der Prozess naturgemäss deutlich. Anlässlich der letzten Änderung des GVG wurde die Frist zur Behandlung von parlamentarischen Vorstössen von vier auf drei Jahre reduziert. Die geänderte Bestimmung in § 42 GVG trat am 1. März 2015 in Kraft (vgl. Botschaft vom 26. Juni 2012 zum GVG [GR.13.151]). Eine weitere Beschleunigung des formellen Gesetzgebungsprozesses kann nicht ohne Qualitätsverlust und nicht ohne eine grundlegende Veränderung des Prozesses selbst realisiert werden.

Der neu gesetzlich definierte Erledigungszeitpunkt mit der Vorlage der Botschaft für die 1. Lesung schafft diesbezüglich Klarheit. Die Verlängerungsmöglichkeit in der Umsetzungsfrist durch frühzeitigen Antrag an das Parlament bleibt bestehen (vgl. den bestehenden § 42 Abs. 3 GVG). Kann die Frist nicht eingehalten werden, ist dies zu begründen und eine neue Frist zur Erledigung vorzuschlagen (vgl. den bestehenden § 42 Abs. 4 GVG). Eine weitere Verkürzung des stark formalisierten ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens lässt sich nicht realisieren.

5.2.2.2 Spezialfall der Totalrevision der Kantonsverfassung

Als Spezialfall ist auf das Verfahren betreffend Totalrevision der Kantonsverfassung hinzuweisen. Bei diesem Verfahren wird zunächst in einem Einleitungsentscheid (sog. Vorabstimmung) darüber befunden, ob eine Totalrevision überhaupt an Hand genommen werden soll (vgl. § 123 Abs. 1 KV). Ein solcher Einleitungsentscheid der Stimmberechtigten muss unabhängig davon herbeigeführt werden, ob die Initiierung einer Totalrevision vom Volk (mittels Einreichung eines Initiativbegehrens gemäss § 64 KV) oder vom Grossen Rat (mittels Vorschlagsrecht gemäss § 85 KV) erfolgt.

Wird das Begehren um Einleitung einer Totalrevision von Mitgliedern des Grossen Rats (oder von weiteren in § 85 Abs. 1 KV genannten Vorschlagsberechtigten) ausgeübt, kann dies entweder mittels Motion (vgl. § 45 Abs. 1 GVG) oder mit einem Antrag auf Direktbeschluss (vgl. § 43 Abs. 1 GVG) erfolgen. Im Fall einer Motion nimmt der Regierungsrat wie üblich nach deren Einreichung innert drei Monaten Stellung. Wird die Motion in der Folge durch den Grossen Rat überwiesen, erfolgt zwingend eine Volksabstimmung darüber, ob die Kantonsverfassung einer Totalrevision unterzogen werden soll. Entscheidet der Grosse Rat mittels Direktbeschluss selber über die Initiierung einer Totalrevision der Kantonsverfassung, entscheidet das Stimmvolk über dieses Anliegen, ohne dass der Regierungsrat vorgängig eine Stellungnahme abgegeben hat (vgl. § 123 Abs. 1 KV in Verbindung mit § 43 Abs. 1 GVG). In beiden Fällen entsteht keine Erledigungsfrist für den Regierungsrat.

Erst wenn der beschriebene Einleitungsentscheid zur Totalrevision der Kantonsverfassung positiv ausgefallen ist, wird in einem zweiten Schritt die Totalrevision durch einen speziell dafür eingesetzten Verfassungsrat an Hand genommen (vgl. § 123 Abs. 2 KV). Dieser zweite Schritt ist an keine

Erledigungsfrist gebunden. Es wäre zudem in der Sache nicht opportun, eine Erledigungsfrist für die Umsetzung der Totalrevision der Kantonsverfassung auf Gesetzesstufe einzuführen.

5.3 Verzicht auf eine weiterführende gesetzliche Normierung von Fristerstreckungsgesuchen bei parlamentarischen Vorstössen

Nachdem vorgesehen ist, den Erledigungszeitpunkt für parlamentarische Vorstösse ausdrücklich zu regeln, ist noch zu klären, ob zusätzlich eine weiterführende gesetzliche Normierung von Fristerstreckungsgesuchen notwendig ist. Dabei ist zu unterscheiden, ob ein parlamentarischer Vorstoss erst eingereicht (vgl. Ziff. sogleich 5.3.1) oder bereits vom Parlament an den Regierungsrat zur Erledigung überwiesen wurde (vgl. sogleich Ziff. 5.3.2).

5.3.1 Eingereichte Vorstösse – genügende Regelung vorhanden

Das Verfahren sowie die Konsequenzen, wie bei einer verzögerten Berichterstattung und Antragstellung durch den Regierungsrat bei eingereichten parlamentarischen Vorstössen zu verfahren ist, wird in § 42 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} GVG bereits ausreichend geregelt.

Nach der Einreichung eines parlamentarischen Vorstosses hat der Regierungsrat drei Monate Zeit, um Bericht und Antrag ans Parlament zu stellen. Lehnt er die Entgegennahme ab, so hat er dies schriftlich zu begründen (vgl. § 42 Abs. 1 GVG). Mit der Berichterstattung und Antragstellung nimmt der Regierungsrat erstmals inhaltlich Stellung und zeigt mögliche Handlungsvarianten oder Hindernisse auf, die nach einer Überweisung des parlamentarischen Vorstosses zu beachten wären. Lässt sich die gesetzlich normierte Dreimonatsfrist nicht einhalten, kann in begründeten Fällen praxisgemäss ein Fristerstreckungsgesuch an das Grossratspräsidium gerichtet werden. Diese Praxis hat sich bewährt, was sich auch aus dem dieser Vorlage zugrundeliegenden Postulatstext ergibt (vgl. GR.19.17).

§ 42 Abs. 1^{bis} GVG regelt sodann die Konsequenz einer (unbegründeten) Fristüberschreitung. Das Parlament kann das Geschäft traktandieren und anschliessend zur Erledigung überweisen. Dies hat zur Folge, dass ein Geschäft auch ohne Stellungnahme der Regierung überwiesen werden kann. Der Regierungsrat hat dann den überwiesenen Vorstoss aufgrund des ausdrücklichen parlamentarischen Auftrags zu erledigen, auch wenn er sich vorgängig nicht dazu geäussert hat. Mit der Möglichkeit einer Traktandierung ohne Stellungnahme der Regierung steht dem Parlament somit eine Handlungsmöglichkeit offen, das Geschäft voranzutreiben und allenfalls gegen den Willen der Regierung weiterzuführen. Der Regierungsrat hätte mit einem begründeten Abweisungsantrag innert Frist die Möglichkeit gehabt, Argumente gegen die Überweisung des Geschäfts vorzubringen und eine Nichtüberweisung zu erwirken. Begründeten Fristverlängerungsgesuchen der Regierung wird sodann – wie die Praxis zeigt – in der Regel entsprochen. Dies bedeutet, dass das Parlament wohl nur in Notfällen einen eingereichten Vorstoss ohne Bericht und Antrag traktandieren und überweisen wird, da ohne eine Stellungnahme des Regierungsrats insbesondere die (finanziellen) Folgen eines Vorstosses kaum ausreichend abschätzbar sind.

5.3.2 Überwiesene Vorstösse – bestehende Regelung genügt

Nachdem ein parlamentarischer Vorstoss überwiesen worden ist – ausnahmsweise auch nach einer Traktandierung ohne Bericht und Antragstellung durch den Regierungsrat – beginnt die neu unterschiedlich geregelte Erledigungsfrist zu laufen. Kann der Regierungsrat diese Fristen nicht einhalten, so hat er dies zu begründen und neue Fristen für die Erledigung vorzuschlagen (§ 42 Abs. 4 GVG).

Die geltende Regelung enthält kein formal-strenges Verfahren, unter welchen Voraussetzungen eine Fristerstreckung zur Erledigung eines überwiesenen parlamentarischen Vorstosses als begründet erscheint und zu welchem Zeitpunkt das Fristerstreckungsgesuch durch den Regierungsrat spätestens einzureichen ist. Die geltende gesetzliche Bestimmung im GVG lässt einen erheblichen Interpretationsspielraum zu. Dies liegt grundsätzlich in der Natur der zu behandelnden Thematik. Bei überwiesenen parlamentarischen Vorstössen, welche vom Regierungsrat die Erarbeitung einer ge-

setzlichen Grundlage, einer Verfassungsänderung oder auch nur – aber immerhin – eine Berichterstattung erfordern, macht eine Behandlung durch das Parlament ohne eine regierungsrätliche Vorlage wenig Sinn respektive ist nicht möglich. Eine Gesetzesberatung ohne vorliegenden Gesetzesentwurf kann nicht erfolgen und über einen nicht vorliegenden Bericht kann keine Debatte durchgeführt werden. Dem Parlament stünde in diesem aussergewöhnlichen Fall einer fehlenden regierungsrätlichen Vorlage lediglich die Möglichkeit offen, selbst einen Gesetzesentwurf zu erarbeiten (§ 78 Abs. 1 KV in Verbindung mit § 39 Abs. 2 GVG) oder im eigenen Zuständigkeitsbereich allenfalls Direktbeschlüsse zu fällen (§ 43 Abs. 1 GVG). Sofern es dies nicht kann oder will, wäre eine Traktandierung des Geschäfts ohne regierungsrätliche Vorlage oder Stellungnahme unergiebig, wenn nicht geradezu sinnlos.

Den obigen Ausführungen folgend wäre daher eine gesetzliche Regelung eines formellen Fristerstreckungsgesuchsverfahrens nach Überweisung eines parlamentarischen Vorstosses nicht zielführend. Im Gegensatz zum vorgängig beschriebenen Verfahren zur Überweisung eines parlamentarischen Vorstosses, welche notfalls auch ohne Stellungnahme der Regierung erfolgen kann, ergäbe eine Traktandierung des Geschäfts ohne Umsetzungsvorlage – wie dargelegt – keinen Sinn. Würde ein Verfahren zur Fristerstreckung überwiegener Vorstösse normiert, müsste zusätzlich geregelt werden, was passiert, wenn ein solch formelles Fristerstreckungsgesuch abgelehnt werden würde. Gleichzeitig wäre zu bestimmen, welche Institution eine Fristerstreckung bewilligen würde (das Plenum, das Präsidium des Grossen Rats oder eine andere Stelle) und wann ein solches Fristerstreckungsgesuch durch den Regierungsrat spätestens eingereicht werden müsste. Insgesamt erscheint die Einführung einer solchen Regelung weder als inhaltlich zielführend noch als notwendig. Die bisherige, offen formulierte Regelung der rechtzeitigen und begründeten Fristerstreckung gemäss § 42 Abs. 4 GVG genügt.

Sinn und Zweck des ursprünglichen Postulats war es insbesondere, eine Verbesserung des Prozesses zur Erledigung überwiegener Vorstösse und die Verbesserung der Transparenz der regierungsrätlichen Tätigkeit zu erreichen. Dadurch sollte auch die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gewalten gestärkt werden. Mit der Festlegung eines verbindlichen Erledigungszeitpunkts für überwiesene parlamentarische Vorstösse und der teilweisen Verkürzung der Erledigungsfrist konnte dies umgesetzt werden. Das Verfahren für die Umsetzung parlamentarischer Vorstösse soll jedoch nicht erneut durch unnötige administrative Hürden überlastet oder verzögert werden, weshalb im Regelungsbereich von Fristerstreckungen überwiegener Vorstösse auf eine weiterführende gesetzliche Normierung verzichtet wird.

5.4 Verbesserung der Kommunikation

Getätigte Abklärungen zu den dem Vorstoss (Postulat Scholl) zugrundeliegenden Motiven haben unter anderem ergeben, dass nicht nur der Erledigungszeitpunkt, sondern auch die als mangelhaft empfundene Transparenz zu den überfälligen Vorstössen, was deren Verfahrensstand und die Begründung für die Fristüberschreitung anbelangt, Grund für die Einreichung des Vorstosses war. Mit den nachfolgend vorgeschlagenen Massnahmen, welche keiner zusätzlichen legislatorischen Normierung bedürfen, soll die Auffindbarkeit von überfälligen Vorstössen und die Nachvollziehbarkeit der Fristüberschreitung verbessert werden. Dazu sollen die bestehenden digitalen Technologien eingesetzt und genutzt werden.

5.4.1 Bisherige Kommunikation überfälliger parlamentarischer Vorstösse

Alle hängigen parlamentarischen Vorstösse werden im Jahresbericht mit Jahresrechnung des Kantons Aargau publiziert (vgl. dazu vorne, Ziff. 5.1). Dabei werden sie nach Departement und Eingangsdatum sortiert und mit einem Fliesstext (Begründung für die Verzögerung) versehen. Bei den überfälligen Vorstössen ist die Nichteinhaltung der Frist zu begründen und der neue Erledigungszeitpunkt anzugeben. Der Jahresbericht ist allerdings ein statisches Kommunikationselement, das zeitlich versetzt über das vergangene Geschäftsjahr berichtet. So erscheint die Botschaft des Regie-

rungsrats zum Jahresbericht in der Regel im März des Folgejahres. Die Genehmigung durch den Grossen Rat erfolgt üblicherweise im darauffolgenden Juni.

Die bestehende Auflistung im Jahresbericht ist zwar vollständig und durch die angefügte Begründung der Verzögerung sachlich nachvollziehbar. Damit besteht grundsätzlich Transparenz. Die visuelle Umsetzung sowie der schnelle und einfache Zugang zu den im vorliegenden Zusammenhang vor allem interessierenden überfälligen parlamentarischen Vorstösse sind hingegen nicht optimal.

5.4.2 Elektronischer Zugang über die Geschäftsseite des Grossen Rats

Bereits heute besteht die Möglichkeit, sämtliche im Grossen Rat eingereichten Geschäfte digital im Internet abzurufen. Aktuell erhält man im Geschäft selber jedoch keine weiteren Informationen, weshalb ein Geschäft nicht fristgerecht erledigt werden konnte und wann eine zukünftige Erledigung geplant ist. Hinterlegt ist lediglich der Postulats- oder Motionstext, der Bericht und Antrag des Regierungsrats sowie der Überweisungsbeschluss des Parlaments. Weitere Informationen sind einzig aus den jährlich publizierten Jahresberichten ersichtlich.

Mit Hilfe digitaler Umsetzungsinstrumente soll künftig die Zugänglichkeit und Übersichtlichkeit zu den entsprechenden Informationen erleichtert werden. Es ist geplant, die überfälligen Geschäfte zusätzlich mit einem Statusfeld zu versehen, welches eine Überfälligkeit eines überwiesenen Vorstosses erkenntlich macht. Sodann sollen die im Jahresbericht bereits vorhandenen Informationen auf angemessene Weise mit der Geschäftsdatenbank des Grossen Rats verknüpft werden. Im heutigen Zeitpunkt kann allerdings noch keine finale (technische) Umsetzungslösung beschrieben werden. Bei der Umsetzung soll zudem darauf geachtet werden, dass kein zusätzlicher Ressourcenbedarf oder Aufwand für den Betrieb der gewählten Instrumente generiert wird. Auf die Führung einer separaten Liste der überfälligen Geschäfte ausserhalb der beschriebenen digitalen Prozesse durch die für die jeweiligen Geschäfte zuständigen Departemente wird aufgrund des erheblichen administrativen Aufwands verzichtet.

Mit der erwähnten Optimierung der Geschäftsdatenbank des Grossen Rats wird die Transparenz bezüglich der überfälligen parlamentarischen Vorstösse erhöht und die Nachvollziehbarkeit der Geschäftsbearbeitung sowohl für Parlamentsmitglieder als auch für die Öffentlichkeit verbessert. Es soll nicht mehr ausschliesslich die jährlich erscheinende statische Jahresberichtserstattung abgewartet werden müssen.

5.5 Weitere Änderungen

5.5.1 Bereinigung der Bestimmungen zum Präsidium des Grossen Rats

Ein weiterer, untergeordneter und lediglich die Systematik betreffender Revisionsbedarf ergibt sich bei den Organisationsbestimmungen des GVG.

In § 11 Abs. 2 GVG ist die Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Grossen Rats geregelt. In Abs. 2^{ter} finden sich sodann Bestimmung zur ersten Sitzungseröffnung des Grossen Rats zu Beginn eines neuen Amtsjahrs. Inhaltlich und organisatorisch passen diese erwähnten Bestimmungen nicht in § 11 GVG, welche die Regelungen zum Büro des Grossen Rats enthält. § 11 Abs. 2 und Abs. 2^{ter} GVG sind vielmehr bei den Bestimmungen zum Präsidium, welches in § 10 GVG geregelt ist, anzusiedeln. Dementsprechend werden die erwähnten Bestimmungen verschoben und neu als §§ 9a und 9b GVG aufgeführt. Die Marginalie in § 10 GVG wird angepasst und lautet neu "Zusammensetzung und Zuständigkeit".

§ 11 Abs. 2 GVG entspricht neu dem § 9a Abs. 1 und § 11 Abs. 2^{ter} GVG wird neu zu § 9b GVG. Inhaltlich wurden keine Veränderungen vorgenommen.

5.6 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.6.1 Zu § 9a Abs. 1 GVG

§ 9a Abs. 1 GVG Wahl (neu)

¹ Der Präsident sowie der erste und zweite Vizepräsident werden in der konstituierenden Sitzung nach der Inpflichtnahme des Grossen Rates und dann jeweils zu Beginn der ersten Sitzung des neuen Amtsjahrs für ein Jahr gewählt.

Es handelt sich um eine Verschiebung der Norm, welche inhaltlich dem bestehenden § 11 Abs. 2 GVG entspricht.

5.6.2 Zu § 9b GVG (neu)

§ 9b Abs. 1 Eröffnung des Amtsjahrs

¹ Der Präsident des vorangehenden Amtsjahrs eröffnet die erste Sitzung des neuen Amtsjahrs und sorgt für die Durchführung der Präsidiumswahlen. Nach Abschluss des Wahlgeschäfts obliegt die Sitzungsleitung dem neu gewählten Präsidium.

Es handelt sich um eine Verschiebung der Norm, welche inhaltlich dem bestehenden § 11 Abs. 2^{bis} GVG entspricht.

5.6.3 Zu § 11 GVG

§ 11 Abs. 2 und 2bis (aufgehoben)

Die Marginalie wird entsprechend angepasst. Vgl. obige Bemerkungen unter Ziffer 5.6.1 und 5.6.2.

5.6.4 Zu § 42 Abs. 3 GVG

§ 42 Abs. 3 GVG Behandlung und Erledigung (geändert)

³ Hat der Grosse Rat für überwiesene Motionen und Postulate keine besonderen Fristen angesetzt, erledigt der Regierungsrat diese innert folgender Fristen:

- a) drei Jahre, sofern für die Umsetzung eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung erforderlich ist,
- b) zwei Jahre in allen übrigen Fällen.

Bislang wurde bei der Erledigungsfrist nicht unterschieden, ob für die Umsetzung des parlamentarischen Vorstosses ein formelles Rechtssetzungsverfahren durchgeführt werden muss oder nicht. Dies geschieht neu in Abs. 3 im Rahmen einer Aufzählung. Ist für die Erledigung eines parlamentarischen Vorstosses eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung notwendig, wird die bisher geltende Erledigungsfrist bei drei Jahren belassen, da ein formeller Gesetzgebungsprozess nicht weiter verkürzt werden soll. Der damit verbundene Qualitätsverlust wäre zu gross.

Ist hingegen die Erledigung in anderer Form möglich, wird die Erledigungsfrist auf zwei Jahre verkürzt. Nicht einem formellen Rechtsetzungsprozess unterstehen auch Dekretsänderungen, da dabei lediglich Ausführungsbestimmungen erlassen werden, die keiner Volksabstimmung unterliegen (vgl. § 78 Abs. 2 KV). Die verkürzte Erledigungsfrist gilt somit in folgenden Fällen (vgl. §§ 45 Abs. 1 und 2 sowie 46 Abs. 1 GVG):

- Vorlage eines Dekretsentwurfs
- Vorlage eines Entwurfs für einen Beschluss (vgl. § 45 Abs. 1 GVG zur Motion)
- Treffen einer Massnahme (vgl. § 45 Abs. 1 GVG zur Motion)
- Vorlage eines Berichts (vgl. § 46 Abs. 1 GVG zum Postulat)
- Prüfungsauftrag für weiterführende Massnahmen

5.6.5 Zu § 42 Abs. 3^{bis} GVG

§ 42 Abs. 3^{bis} GVG Behandlung und Erledigung (neu)

^{3bis} Überwiesene parlamentarische Vorstösse, die zur Umsetzung eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung erfordern, gelten mit der Vorlage der Botschaft zur ersten Beratung im Grossen Rat als erledigt.

Der Erledigungszeitpunkt wird neu ausdrücklich normiert. Ist die Erledigung mit einem formellen Rechtsetzungsverfahren (Gesetzes- oder Verfassungsänderung) verbunden, wird der Erledigungszeitpunkt auf die Vorlage der regierungsrätlichen erläuternden Botschaft und den materiellen Anträgen für die erstmalige Beratung im Grossen Rat festgelegt. Der parlamentarische Vorstoss gilt daher mit der Vorlage der regierungsrätlichen Botschaft (1. Lesung) als erledigt.

Eine weitere gesetzliche Normierung, insb. für die neu in § 42 Abs. 3 GVG normierten und verkürzten Erledigungsfristen für parlamentarische Vorstösse ohne formelles Gesetzgebungsverfahren, ist nicht notwendig. Können die überwiesenen Vorstösse ohne formelles Gesetzgebungsverfahren erledigt werden, ergeben sich die massgebenden Erledigungszeitpunkte bereits selber direkt aus dem bestehenden Gesetz.

5.6.6 Zu § 42 Abs. 4 GVG

§ 42 Abs. 4 GVG Behandlung und Erledigung (geändert)

⁴ Kann der Regierungsrat diese Fristen nicht einhalten, (...) hat er dies zu begründen und neue Fristen für die Erledigung vorzuschlagen.

In Absatz 4 erfolgt lediglich eine sprachliche Anpassung.

5.7 Änderungsbedarf auf Dekrets- und Verordnungsebene

5.7.1 Geschäftsordnung (GO)

Wie bereits erwähnt, sind die infolge der Gesetzesänderungen notwendigen Dekrets- und Verordnungsanpassungen nicht Gegenstand dieser Vorlage (vgl. vorne, Ziff. 2.3). Die Darstellung des voraussichtlichen Änderungsbedarfs hat deshalb rein informativen Charakter.

Was die Dekretsebene angeht, erweist sich § 48 Abs. 4 der Geschäftsordnung aus folgendem Grund als revisionsbedürftig: Vor der Detailberatung einer Vorlage findet in der Regel eine Eintretensdebatte statt (vgl. § 32 Abs. 1 GVG). Demgegenüber ist in der Geschäftsordnung festgelegt, dass wenn das Eintreten auf die Vorlage nicht bestritten ist, keine Eintretensdebatte stattfindet, sofern der Rat nicht anders beschliesst. Der Präsident stellt in diesem Fall fest, dass der Rat stillschweigend mit der Behandlung einverstanden ist (§ 48 Abs. 4 GO).

Zwischen diesen beiden Bestimmungen besteht zwar kein eigentlicher Normkonflikt, doch gibt § 48 Abs. 4 GO die Praxis unzutreffend wider. Diese Bestimmung soll deshalb dahingehend neu gefasst werden, dass bei unbestrittenem Eintreten auf eine Eintretensdebatte verzichtet werden kann.

5.7.2 Verordnungsebene

Auf Verordnungsebene zeichnet sich gegenwärtig kein Revisionsbedarf ab.

6. Auswirkungen

6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die Vorlage bringt keine massgebenden personellen oder finanziellen Auswirkungen auf den Kanton mit sich. Insbesondere ist die Einführung der Stellvertretungsregelung kostenneutral. Ein gewisser Mehraufwand dürfte für das Präsidium des Grossen Rats und den Parlamentsdienst entstehen, was aber keinen zusätzlichen Ressourcenbedarf auslöst.

Die Verbesserung der digitalen Lösung bei der Geschäftsdatenbank des Grossen Rats ist mit Umsetzungskosten für die IT-Lösung verbunden. Diese lassen sich allenfalls nicht ausschliesslich mit den bestehenden Personalressourcen realisieren. Bei der Umsetzung soll jedoch darauf geachtet werden, dass kein zusätzlicher Ressourcenbedarf oder Aufwand für den Betrieb der gewählten Instrumente generiert wird.

6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Auswirkungen auf die Wirtschaft sind keine auszumachen.

6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Einführung einer Vertretungsregelung für die Legislative bedeutet neue Formen des Amts als Parlamentarierin oder Parlamentarier. So lässt sich dieses besser mit Mutterschaft und Militärdienst vereinbaren, indem das Stimmrecht der betroffenen Fraktion weiterhin aktiv ausgeübt werden kann und nicht notgedrungenemassen längere Vakanzen entstehen. Gleiches gilt bei längeren Abwesenheiten durch Krankheit oder Unfall. Gleichzeitig wird für Kandidierende auf den ersten Ersatzplätzen die grundsätzliche Möglichkeit geschaffen, das Amt als Parlamentsmitglied, wenn auch nur vorübergehend, ausüben zu können. Damit könnte die Attraktivität eines Legislativamts gesteigert werden.

Die gesetzliche Normierung der Erledigungsfristen trägt zur besseren Nachvollziehbarkeit politischer Abläufe bei. Durch die verbesserte Transparenz entsteht ein Mehrwert für die interessierte Öffentlichkeit.

6.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Es gibt keine Auswirkungen auf die Umwelt.

6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Es gibt keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Unmittelbare Auswirkungen auf Bund und die anderen Kantone sind nicht auszumachen.

7. Weiteres Vorgehen und Zeitplan

Anhörung	September bis Dezember 2020
1. Beratung Grosser Rat	2. Quartal 2021
2. Beratung Grosser Rat inkl. Redaktionslesung	4. Quartal 2021
Volksabstimmung	15. Mai 2022
Inkraftsetzung (nach Gewährleistung durch eidg. Räte)	1. Januar 2023

Beilagen

- Synopse Revision Kantonsverfassung (Beilage 1)
- Synopse Revision GVG Vertretung von Parlamentsmitgliedern (Beilage 2)
- Synopse Revision GVG Erledigungsfristen von parlamentarischen Vorstössen und weitere Änderungen (Beilage 3)