

Beschluss der Ratsleitung

vom 18. Dezember 2024

KR.Nr. A 0149/2024 (KR)

Auftrag Thomas Fürst (FDP.Die Liberalen, Olten): Effizienz im Ratsbetrieb / Aufträge (03.07.2024)

Stellungnahme der Ratsleitung

1. Vorstosstext

Die Ratsleitung wird beauftragt, zu prüfen, wie weitgehend unstrittige Aufträge beschleunigt behandelt werden können.

2. Begründung

Im Interesse eines effizienten Ratsbetriebes soll es ermöglicht werden, bei weitgehend unstrittigen Aufträgen auf eine Beratung im Plenum zu verzichten und direkt zur Abstimmung zu schreiten. Sollte jedoch eine substantielle Minderheit des Plenums auf eine Beratung bestehen, ist eine solche ordentlich durchzuführen. Die vorberatenden Kommissionen sollen sodann ebenfalls mit einfachem Mehrheitsbeschluss den Auftrag der ordentlichen Beratung im Plenum unterstellen können; insbesondere sofern eine solche notwendig erscheint, um Erwägungen zu dokumentieren, die noch nicht im Auftrag oder der Stellungnahme des Regierungsrates oder der Ratsleitung enthalten sind.

Konkret wird angeregt, bei Vorliegen folgender kumulativer Voraussetzungen auf eine Beratung im Plenum zu verzichten und direkt zur Abstimmung zu schreiten:

- Der Regierungsrat oder die Ratsleitung beantragen Erheblicherklärung.
- Sämtliche allenfalls vorberatenden Kommissionen beantragen ohne Gegenstimme Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates oder der Ratsleitung.
- Sämtliche allenfalls vorberatenden Kommissionen verzichten darauf, den Auftrag der ordentlichen Beratung im Plenum zu unterstellen.
- Es liegen keine unterschiedlichen Wortlaute zur Bereinigung vor.
- Die ordentliche Beratung im Plenum wird nicht von mindestens 17 Ratsmitgliedern beantragt.

3. Stellungnahme der Ratsleitung

3.1 Zuständigkeit der Ratsleitung und Zulässigkeit des Gegenstands

Der vorliegende Auftrag verlangt eine Prüfung einer Änderung des Kantonsratsgesetzes¹ und des Geschäftsreglements des Kantonsrats². Er bezieht sich auf Änderungen im Bereich der Verfahrensordnung der parlamentarischen Debatte. Es handelt sich somit um einen Vorstoss in

¹ BGS 121.1; KRG

² BGS 121.2; GR KR

«ratseigener Angelegenheit», für dessen Beantwortung nach § 10 Absatz 1 Buchstabe d) sowie § 35 Absatz 1 des KRG die Ratsleitung zuständig ist.

3.2 Zusammenhang zu parallel eingereichten Vorstössen

Der vorliegende Auftrag wurde am selben Tag wie der Auftrag «A 148/2024, Auftrag David Plüss (FDP.Die Liberalen, Olten): Effizienz im Ratsbetrieb – Sachvorlagen» eingereicht und weist auch einen engen sachlichen Zusammenhang zu diesem auf. Naturgemäss gibt es bei der Beantwortung deshalb Überschneidungen. Der Fokus der vorliegenden Stellungnahme liegt auf Aufträgen.

3.3 Geltendes Recht

Die geltende Verfahrensordnung in den §§ 43 - 47 GR KR sieht nur ein einziges «Standard-Verfahren» und eine einzige Debattenart vor. Diese kommt bei der Behandlung aller Sachvorlagen zur Anwendung. Diese besteht aus Eintretensdebatte, Detailberatung und Schlussabstimmung. In der Eintretensdebatte sollen gemäss § 43 Abs. 2 GR KR alle Fraktionen bekanntgeben, wie sie eine Vorlage im Allgemeinen beurteilen. Im Anschluss findet die Detailberatung statt, in welcher allfällige Wortlautbereinigungen vorgenommen werden.

Es gelten sowohl für umstrittene als auch für unumstrittene Geschäfte dieselben Regeln, insbesondere bezüglich Redezeiten und Rederechten. Es finden sich keine differenzierten Regelungen bzw. unterschiedliche Debattenarten, wie dies andere Kantone oder das Bundesparlament kennen (siehe nachfolgend Ziff. 3.4).

Zu berücksichtigen ist, dass auch das heutige Geschäftsreglement Regelungen enthält, die bezwecken, den Ratsbetrieb möglichst effizient zu gestalten. So ist die Redezeit bei Voten, abgesehen von Ausnahmen, gemäss § 52 Abs. 1 GR KR auf fünf Minuten beschränkt. Zudem kann eine Kommission gemäss § 81^{bis} Abs. 1 GR KR einen Auftrag direkt dem Rat zum Entscheid vorlegen, ohne hierzu selbst eine Detailberatung zu führen. Die genannte Bestimmung sieht weiter vor, dass reine Prüfungsgegenstände ohne Vorberatung durch eine Kommission direkt dem Kantonsrats vorgelegt werden können. In der Praxis wird jedoch von diesen bereits heute existierenden reglementarischen Möglichkeiten, die auf eine Effizienzsteigerung zielen, kaum Gebrauch gemacht.

3.3.1 Im Allgemeinen

Die Thematik des vorliegenden Vorstosses bezieht sich auf die Ausgestaltung der Beratung im Ratsplenum (Verfahrensordnung). Diesbezüglich gibt es schweizweit sehr unterschiedliche Regelungen. In der Regel kennen Parlamente mehrere Debattenarten und Beratungsformen, die sich durch Einschränkungen bei der Redezeit, dem Rede- und Antragsrecht voneinander unterscheiden. Zudem finden sich in den Parlamenten weitere Massnahmen, welche eine «Effizienzsteigerung» des Ratsbetriebs bezwecken. Das nachfolgende Kapitel bietet einen groben Überblick über die verschiedenen in Schweizer Parlamenten vorhandenen diesbezüglichen Regelungen. Dieses Verständnis soll helfen, die im vorliegenden Vorstoss beantragten Massnahmen im Gesamtkontext einordnen zu können.

3.3.2 Kanton Bern

Der Grosse Rat des Kantons Bern kennt vier verschiedene Debattenarten. Dabei sind gemäss Art. 86 Abs. 1 Geschäftsordnung des Grossen Rates³ für die Eintretens- und die Detailberatung unterschiedliche Beratungsformen möglich. Die freie Debatte gemäss Art. 87 GO entspricht jener, wie sie im Kanton Solothurn in Gebrauch ist. Die Wortmeldung steht allen Ratsmitgliedern zu,

³ BSG 151.211 – Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO).

wobei die jeweilige Redezeit beschränkt ist. Bei der organisierten Debatte nach Art. 88 GO sind die Gesamtredezeit und die Anzahl der Sprechenden beschränkt. Sie ist insbesondere vorgesehen für die Eintretensdebatte, die Beratung eines Berichts und von Gegenständen, die von Kommissionen vorberaten worden sind. Bei der reduzierten Debatte nach Art. 89 GO steht das Rede-recht nicht allen Ratsmitgliedern zu. Es kann sich somit nur ein eingeschränkter Kreis von Personen äussern. Sie ist insbesondere vorgesehen für Richtlinienmotionen. Dabei handelt es sich um an den Regierungsrat gerichtete Vorstösse, die diesem einen grossen Spielraum bezüglich des Erreichens des Ziels geben.⁴ Schliesslich existiert das schriftliche Verfahren gemäss Art. 90 GO. Dieses ist für Interpellationen und für kleine Anfragen vorgesehen.

3.3.3 Kanton Freiburg

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg kennt laut Art. 112 Grossratsgesetz⁵ drei unterschiedliche Debattenformen. Dabei werden die Geschäfte grundsätzlich in der freien Debatte behandelt. Die organisierte Debatte und das schriftliche Verfahren sind für Geschäfte reserviert, welche vorher von einer Kommission oder vom Büro geprüft wurden. Gemäss Art. 113 GRG können, abgesehen von Änderungsanträgen, bei der organisierten Debatte nur eine Sprecherin oder ein Sprecher pro Fraktion und Mitglieder, die zum Eintreten Anträge stellen, das Wort ergreifen. Die Geschäfte mit dem schriftlichen Verfahren kennen keine Debatte und die Kommission erstattet schriftlich Bericht.

3.3.4 Stadt Zürich

Der Gemeinderat der Stadt Zürich (Stadtparlament) kennt eine spezifische Regelung bei hoher Geschäftslast. Die Geschäftsleitung ist dabei gemäss Art. 160 Abs. 4 Geschäftsordnung des Gemeinderats⁶ zur Ansetzung zusätzlicher Sitzungszeit verpflichtet, wenn Vorstösse mehr als ein Jahr auf der Tagesliste pendent sind. Die Behandlung von Geschäften erfolgt dann in der reduzierten Debatte gemäss Art. 190 Gescho GR. Bei Vorlagen ergibt dies gemäss Abs. 2 eine bestimmte Reihenfolge bei der Erteilung des Worts. Mitglieder jeder Fraktion oder parl. Gruppe haben dabei eine Wortmeldung. Mitglieder, die keiner solchen angehören, haben auch eine Wortmeldung zugute.

3.3.5 Bundesparlament

Im Nationalrat sind in Art. 46 Abs. 1 Geschäftsreglement des Nationalrats⁷ sechs unterschiedliche Debattenformen vorgesehen: Freie Debatte, Organisierte Debatte, Fraktionsdebatte, Verkürzte Fraktionsdebatte, Kurzdebatte, schriftliche Debatte.

Weiter kennt der Bund Regelungen, wonach Vorstösse bei Eintritt bestimmter Bedingungen automatisch und unter bestimmten Voraussetzungen abgeschrieben werden, wie beispielsweise dem Austritt aus dem Rat oder wenn der Vorstoss nicht innerhalb von zwei Jahren seit Einreichung behandelt wird.

Zu erwähnen ist weiter das im Nationalrat bestehende System mit den «Freitaglisten». Dabei werden Vorstösse, bei welchen der Urheber mit dem Antrag des Bundesrats einverstanden ist, auf eine Liste gesetzt. Die Ratsmitglieder haben bis zum vorletzten Sessionstag Zeit, den Vorstoss zu «bekämpfen». Vorstösse, die nicht «bekämpft» werden, werden dann – je nach Antrag des Bundesrats – diskussionslos, d.h. ohne Debatte, angenommen oder abgelehnt. Wird ein Vorstoss «bekämpft», wird er in einer späteren Session ordentlich behandelt.

⁴ <https://www.gr.be.ch/de/start/wissen/parlamentarische-instrumente.html>

⁵ SGF 121.1 – Grossratsgesetz (GRG).

⁶ AS-Nr. 171.100 - Geschäftsordnung des Gemeinderats vom 16. Juni 2021 (Gescho GR).

⁷ SR 171.13 - Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN).

3.3.6 Zwischenfazit aus dem Vergleich mit anderen Parlamenten

Aus den zuvor dargestellten Regelungen anderer Parlamente wird ersichtlich, dass ein häufiges Mittel für die Beschleunigung der Bearbeitung resp. der Steigerung der Effizienz die Einführung verschiedener Debattenarten ist. Bei diesen sind die Wortmeldungen (Redezeit und Rederecht) unterschiedlich ausgestaltet und teilweise stark eingeschränkt. Die Regelungen zielen darauf ab, dass zu einem Geschäft nicht alle Ratsmitglieder die Argumente gleichermaßen vortragen, sondern die Standpunkte von den Personen, welche für die Fraktionen sprechen, in komprimierter Form und nur einmal dargestellt werden.

Der Nachteil solcher Regelungen ist eine Beschneidung des individualistischen Repräsentationsverständnis: Ratsmitglieder sind nicht nur Fraktionsmitglieder, sondern auch Vertreterinnen und Vertreter von parlamentarischen Gruppierungen, Interessensverbänden und vom Gemeinwesen. Diese Standpunkte können meistens nur über Einzelsprecher und -sprecherinnen bzw. über das individuelle Rederecht in die Debatte eingebracht werden. Zu berücksichtigen ist weiter, dass nach dem Idealbild des Schweizerischen Parlamentarismus die Kantonsratsmitglieder individuelle Repräsentanten und Repräsentantinnen der eigenen Wählerschaft – und nicht Diener und Dienerinnen der eigenen Fraktion sind. Ausdruck davon ist etwa der in Art. 68 der Kantonsverfassung⁸ verankerte Grundsatz der freien Mandatsausübung.

Es lässt sich jedoch festhalten, dass eine Verfahrensordnung mit differenzierten Verfahrens- und Debattenarten mittlerweile bei fast allen Parlamenten zum Standard gehört. Eine gleichermaßen für alle Sitzungstraktanden geltende «Einheitsdebatte», wie im Kanton Solothurn vorgesehen, bildet die Ausnahme.

3.4 Beurteilung der im Vorstoss vorgeschlagenen Massnahmen zur Effizienzsteigerung

Im Vorstoss wird eine dahin gehende Änderung der Verfahrensordnung vorgeschlagen, dass unter bestimmten Bedingungen bei weitgehend unumstrittenen Sachvorlagen auf eine Debatte im Ratsplenum verzichtet wird. Damit soll bei bestimmten Geschäften und in bestimmten Konstellationen sowohl die Eintretens- wie auch die Detailberatung gänzlich entfallen. Es soll in diesen Fällen sofort abgestimmt werden.

Der im Vorstoss skizzierte Vorschlag trägt zu einer Effizienzsteigerung bzw. Zeitgewinn bei. Selbst bei unbestrittenen Vorlagen ohne Anträge und ohne stark divergierenden Meinungen gibt es grössere Unterschiede bei der Dauer der Debatte. Selbst bei unbestrittenen Themen und Aufträgen, die einstimmig erheblich erklärt werden, kommt es vor, dass Debatten 40 Minuten dauern. Grund dafür ist, dass bei einzelnen Aufträgen gerade der Zweck in der Führung einer öffentlichen Debatte liegt. Diese Tendenz ist insbesondere bei dringlichen Vorstössen zu beachten.

Weiter entspricht es der Arbeitsteilung von Kommissionen und Ratsplenum, dass bestimmte Teile des politischen Entscheidungsprozesses an einen oder anderen Ort stattfinden. Dies bedeutet insbesondere, dass die Debatte mit den gleichen Standpunkten und Argumenten nicht zweimal geführt werden soll, nämlich ein erstes Mal in der Kommission und ein zweites Mal im Ratsplenum. Ausdruck davon ist insbesondere die Regelung von § 81^{bis} Abs. 1 GR KR, in welcher vorgesehen ist, bei Aufträgen auf eine Behandlung oder Debatte in den Kommissionen zu verzichten. Der Bestimmung von § 81^{bis} Abs. 1 GR KR liegt somit ein unterschiedliches Konzept zugrunde als im vorliegenden Auftrag: Innerhalb der Kommission – und nicht im Ratsplenum – soll auf eine Debatte verzichtet werden.

Der im Vorstoss skizzierte Vorschlag knüpft den Verzicht auf die Debatte an verschiedene Voraussetzungen, die kumuliert erfüllt sein müssen. Die Hürden sind damit hoch und es ist –

⁸ BGS 111.1

zumindest in der Theorie – sichergestellt, dass Minderheiten davor geschützt werden, ihrem Rederecht beraubt zu werden.

Nachteilig kann jedoch das Quorum von mindestens 17 Ratsmitgliedern angesehen werden, das erforderlich ist, damit in bestimmten Konstellationen überhaupt eine Beratung stattfindet. Dies ist problematisch in Fällen, in denen beispielsweise eine kleine Fraktion in einer Kommission über keinen Kommissionssitz verfügt. Sie hat damit keine Möglichkeit, überhaupt Einfluss nehmen zu können auf die Frage, ob eine Debatte im Plenum stattfindet. Im Ergebnis kann sie sich somit unter Umständen nicht zu einem Beratungsgegenstand – weder im Plenum noch in der Kommission – äussern.

Zu berücksichtigen ist zudem ein weiterer Aspekt. Die Kommissionsverhandlungen sind nicht öffentlich. Die Kommissionsprotokolle sind vertraulich und für die Öffentlichkeit nicht einsehbar. Wenn es im Kantonsrat keine Debatte gibt, werden, abgesehen von der Botschaft des Regierungsrats, keine Materialien produziert, die für die Öffentlichkeit sowie die rechtsanwendenden Behörden zur Verfügung stehen. Der politische Entscheidungsprozess ist in diesen Fällen nicht transparent und nachvollziehbar. Der Wille des Auftraggebers, dessen Kenntnis für die konkrete Umsetzung und Konkretisierung des Auftrags notwendig ist, ist so unter Umständen nicht eruierbar.

Dieser Umstand kann mit der im Vorstoss vorgesehenen Möglichkeit, dass die Kommission selbst die Debatte verlangen kann, entschärft werden. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in bestimmten Konstellationen einer Minderheit verunmöglicht wird, bestimmte für die Auftragsumsetzung wichtige Aspekte zu Protokoll zu geben.

3.5 Schlussfolgerungen und Empfehlung der Ratsleitung

Wie zuvor ausgeführt, gibt es im Kanton Solothurn – im Unterschied zu den meisten anderen Parlamenten – nur eine einzige Form der Debatte für sämtliche Geschäfte: Die Debatte im Ratsplenum läuft immer gleich ab – und zwar unabhängig von der jeweiligen Geschäftsart und unabhängig davon, ob ein Geschäft eine hohe politische Bedeutung hat, ob es umstritten ist oder nicht. Dieses Modell der «Einheitsdebatte» hat vor dem Hintergrund der steigenden Geschäftslast und der Zunahme des Bedarfs an Sitzungszeit zusehends ausgedient. Damit das Parlament seine verfassungsmässige Stellung innerhalb des Staatswesens effektiv ausüben kann und sich nicht mit einem immer wachsenden Pendenzenberg selbst lahmlegt, sind Optimierungen des Sitzungsbetriebs und Effizienzmassnahmen unabdingbar. Dies insbesondere im Bereich der Behandlung von Aufträgen, bei denen ein starker Anstieg festzustellen ist. Die Aufträge sind derzeit einer der Treiber des Anstiegs der Pendenzen und der immer knapper werdenden Sitzungszeit in den Kommissionen und im Ratsplenum.

Der vorliegende Vorstoss geht genau in die angestrebte Richtung: Er trägt dazu bei, dass sich das Parlament künftig stärker auf die politisch umstrittenen Dinge – und somit auf die für die Öffentlichkeit relevanten Aspekte – fokussiert. Darin liegt gerade die Hauptaufgabe des Ratsplenums: Dort, wo Uneinigkeit besteht und Meinungsunterschiede vorhanden sind, die in den Kommissionen nicht beigelegt werden konnten, soll im Ratsplenum eine Debatte stattfinden. Die Debatte bezweckt, das gegenseitige Verständnis der unterschiedlichen Meinungen zu fördern und die Lösungssuche zu erleichtern. Hingegen soll die immer knapper werdende Sitzungszeit nicht für die Behandlung von politisch unbestrittenen Themen beansprucht werden. Sie soll auch nicht in Konstellationen mit bereits gemachten Meinungen und klaren Meinungsverhältnissen beansprucht werden, bei denen es in der Debatte nur noch darum geht, dass die Fraktionen ihre bereits bekannten Standpunkte zu Protokoll geben können bzw. erneut vortragen können. Diesen Umstand gilt es insbesondere im Bereich der Aufträge zu berücksichtigen, die noch keine unmittelbare Rechtswirkung erzielen, sondern bei denen im Sinne einer Vorstufe ein Anliegen in den Rechtsetzungs- oder Planungsprozess eingebracht wird und hierzu eine Vorlage

ausgearbeitet werden muss, die entweder erneut in die parlamentarische Beratung kommt oder vom Regierungsrat konkret zu beschliessen ist.

Die im vorliegenden Vorstoss vorgeschlagene Effizienzmassnahme entspricht im Übrigen dem verfassungsmässigen Idealbild der Arbeitsteilung von Ratsplenum und Kommissionen: Details zu Vorlagen sollen in den Kommissionen ausgiebig diskutiert und geklärt werden; die Kommissionen sollen dem Ratsplenum eine möglichst bereinigte Vorlage präsentieren. Bezeichnenderweise geht der von der Kommission verabschiedete Antrag zum Regierungsrat zur Stellungnahme, mit der Möglichkeit, dass der Regierungsrat die Vorlage im Sinn der Kommission anpassen kann. So wird dem Ratsplenum bereits eine möglichst ausgewogene Lösung präsentiert. Im Ratsplenum soll keine zweite Kommissionsverhandlung stattfinden: Punkte, die in der Kommission unbestritten geblieben sind oder geklärt wurden, sollen im Ratsplenum nicht erneut diskutiert werden. Vielmehr sollen an der Plenarsitzung nur noch die strittigen Punkte geklärt werden. Genau dies ist die Kernaufgabe des Ratsplenums: Diejenigen Punkte zu diskutieren und zu entscheiden, bei denen innerhalb der Kommission keine Einigkeit erzielt werden konnte. Dies gilt auch vor dem Hintergrund von § 81^{bis} GR KR, weil die Kommissionen das geeignetere Gremium sind, Aufträge detailliert zu behandeln.

Die im Vorstoss vorgeschlagene Massnahme wird zwar dazu führen, dass bei einzelnen Geschäften unter bestimmten, eng umschriebenen Voraussetzungen keine öffentliche Parlamentsdebatte stattfindet. Jedoch findet ein Verzicht auf die Debatte faktisch bereits heute teilweise statt: Angesichts der steigenden Geschäftslast ist es nicht mehr möglich, dass sich das Ratsplenum mit allen Einzelpunkten zu Vorlagen oder mit allen Traktanden mit der gleichen Aufmerksamkeit auseinandersetzt. Die Fraktionen setzen bereits heute Schwerpunkte. Die immer knapper werdende Sitzungszeit führt deshalb bereits heute faktisch dazu, dass bei einzelnen Geschäften aus Zeitdruck keine eigentliche Debatte mehr stattfinden kann. Dies ist heute insofern problematisch, als dies zufällig geschieht und insbesondere auch möglicherweise umstrittene Themen betrifft, bei denen eine Debatte wünschenswert wäre. Der vorliegende Vorstoss schafft gerade dagegen Abhilfe, indem genau im Voraus festgelegt wird, in welchen Fällen auf eine Debatte verzichtet wird. Insbesondere Aufträge, die oftmals «lediglich» einen Umsetzungsauftrag für die Ausarbeitung einer neuen Vorlage enthalten, die erneut vom Parlament zu behandeln sind, können «schlanker» behandelt werden, damit mehr Sitzungszeit für konkrete Vorlagen mit unmittelbarer Rechtswirkung besteht.

Mit der hier vorgeschlagenen Lösung wird zudem die – im Gegensatz zum Kommissionsbetrieb – in der Öffentlichkeit stattfindende Ratsdebatte interessanter. Die Öffentlichkeit erkennt, wo die grossen politischen Unterschiede bestehen und was die Knackpunkte von Vorlagen sind. Zudem stärkt die hier vorgeschlagene Lösung auch die Kommissionsarbeit, weil dieser ein höheres Gewicht zukommt: Die heutig feststellbare Tendenz, die Kommissionsarbeit im Ratsplenum zu wiederholen oder gar erst zu führen, entwertet die Kommissionsarbeit. Sie führt dazu, dass im Plenum Anträge – insbesondere Anträge der Urheber bzw. Urheberinnen auf eine Wortlautänderung – und Themen eingebracht werden, die eigentlich bereits im Kommissionsstadium hätten vorgebracht werden sollen. Das «Damoklesschwert» einer im Ratsplenum nicht stattfindenden Debatte zwingt somit die Fraktionen und Ratsmitglieder dazu, eine aktive und lösungsorientierte Debatte bereits im Stadium der vorberatenden Kommission zu führen.

Weiter bietet die hier vorgeschlagene Lösung den Vorteil, dass ansonsten keine Änderungen der Verfahrensordnung, insbesondere ein System mit unterschiedlichen Debattenarten, eingeführt wird. Die Verfahrensordnung im Kantonsrat bleibt so einfach und überschaubar.

Aus diesen Gründen beantragt die Ratsleitung die Erheblicherklärung des Vorstosses.

4. Antrag der Ratsleitung

Erheblicherklärung

Im Namen der Ratsleitung



Marco Lupi
Kantonsratspräsident



Markus Ballmer
Ratssekretär

Verteiler

Regierungsrat
Staatskanzlei
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat