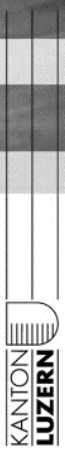


LUZERN



# **Evaluation und Teilrevision des Parlamentsrechts**

*Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf*

## **Zusammenfassung**

**Die vorliegende Evaluation des Parlamentsrechts und die daraus resultierende Teilrevision des Kantonsratsgesetzes, der Geschäftsordnung des Kantonsrates sowie weiterer Gesetze beinhaltet Anpassungen aufgrund der Digitalisierung des Ratsbetriebes, die Normierungen etablierter Praxisänderungen im Parlamentsbetrieb, die Umsetzung von überwiesenen Vorstössen und weitere Anliegen, die mit dieser Evaluation in Aussicht gestellt wurden. Weiter sollen bereits gewisse Massnahmen aus dem Planungsbericht B 30 zur Politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern umgesetzt werden.**

Die vorliegende Evaluation und Teilrevision des revidierten Parlamentsrechts vom 1. Juni 2015 geht auf Vorstösse aus dem Kantonsrat und auf Anliegen aus der Geschäftsleitung des Kantonsrates und deren Stabsgruppe, der Kommissionen und der Verwaltung zurück.

In Zusammenarbeit mit der Stabsgruppe der Geschäftsleitung des Kantonsrates (Reflexionsgruppe) hat eine Projektgruppe Themen aus den Bereichen der Behandlung parlamentarischer Vorstösse, der Beratung und Beschlussfassung im Kantonsrat, der Organisation der Kommissionen und Sessionen, der Besetzung der Parlamentsdienste, der Konstituierung und des Amtsbegins des Kantonsrates, der Entschädigung der Kantonsratsmitglieder behandelt. Darüber hinaus sollen bereits gewisse Massnahmen aus dem Planungsbericht B 30 über die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern umgesetzt werden. Im Weiteren waren die [Motion 305](#) von Marianne Wimmer-Lötscher über die Sicherstellung politischer Prozesse in Krisenzeiten und die [Motion 418](#) von Mario Cozzio über die Möglichkeit zur digitalen Teilnahme an Sessionen in Ausnahmefällen Gegenstand der Diskussionen. Wobei diese beiden letzten Themen aufgrund des Umfangs und der Komplexität nicht im Rahmen dieses Projekts weiterverfolgt wurden. Mit den Aufträgen aus den beiden Vorstössen wird man sich im Zusammenhang mit dem laufenden Covid-19 Rechenschaftsbericht unter Miteinbezug des Kantonsrates umfassend auseinandersetzen. Damit können diese gewichtigen Anliegen in angemessener Weise und mit den nötigen Ressourcen behandelt und Vorschläge zur Weiterentwicklung ihrem Rat zur Diskussion vorgelegt werden, ohne dass die Umsetzung der zum Teil bereits seit langem vorgesehenen kleineren Anpassungen mit der vorliegenden Revision noch weiter verzögert werden.

Die vorliegenden Neuerungen beinhalten insbesondere die Festhaltung gelebter und bewährter, aber bisher im Parlamentsrecht noch nicht abgebildeter Praxis, die Erhöhung der Effizienz, die Klärung und Verbesserung einzelner Abläufe und Strukturen sowie die Zusammenarbeit der beiden Räte. Dabei wird die bestehende Grundordnung der Verfahren im Kantonsrat und den Kommissionen von der vorliegenden Teilrevision nicht berührt.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1 Evaluation des geltenden Parlamentsrecht</b> .....	<b>4</b>
1.1 Ausgangslage .....	4
1.2 Rahmenbedingungen .....	4
<b>2 Projektorganisation</b> .....	<b>5</b>
<b>3 Evaluation</b> .....	<b>5</b>
3.1 Vorgehen .....	5
3.2 Ergebnisse der Evaluation .....	6
3.2.1 Parlamentarische Vorstösse .....	6
3.2.1.1 Ablehnung wegen Erfüllung .....	6
3.2.1.2 Erledigterklärung .....	7
3.2.1.3 Fristverlängerung für Stellungnahmen zu Vorstössen .....	7
3.2.1.4 Frist für die Einreichung dringlicher Vorstösse .....	7
3.2.1.5 Kriterien für die dringliche Behandlung .....	8
3.2.1.6 Einzelinitiative .....	8
3.2.1.7 Anfrage .....	9
3.2.2 Beratung und Beschlussfassung .....	9
3.2.2.1 Handlungsspielraum bei Berichten .....	10
3.2.2.2 Offenlegung der Interessenbindung .....	10
3.2.2.3 Fraktionserklärungen .....	10
3.2.3 Kommissionen .....	11
3.2.3.1 Einsicht in Kommissionsprotokolle sowie Versand .....	11
3.2.3.2 Amtsgeheimnis bei der Aufsichts- und Kontrollkommission .....	12
3.2.4 Session .....	13
3.2.4.1 Sessionsdauer .....	13
3.2.4.2 Sitzungsdauer .....	13
3.2.5 Parlamentsdienste .....	14
3.2.6 Konstituierung, Amtsbeginn, Entschädigung Kantonsrat .....	15
3.2.6.1 Konstituierung des Kantonsrates, Alterspräsidium .....	15
3.2.6.2 Amtsantritt beim Legislaturwechsel .....	16
3.2.6.3 Vereinbarkeit von Kantonsratsmandat und Familienaufgaben (Postulat 735 von Herbert Widmer).....	16
3.2.7 Planungsbericht B 30 zur Politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern.....	17
3.2.7.1 Massnahmen Entwicklungsmöglichkeit 5: Kommissionsarbeit durch breite Abstützung stärken .....	17
3.2.7.2 Massnahmen Entwicklungsmöglichkeit 9: Normierung der Kantonsstrategie .....	18
3.2.8 Politische Prozesse .....	18
<b>4 Revision des Parlamentsrechts</b> .....	<b>19</b>
4.1 Kantonsratsgesetz .....	19
4.2 Geschäftsordnung des Kantonsrates .....	23
4.3 Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrats .....	25
4.4 Weitere Gesetze .....	25
<b>5 Kosten</b> .....	<b>26</b>

# 1 Evaluation des geltenden Parlamentsrecht

## 1.1 Ausgangslage

Das Parlamentsrecht des Kantons Luzern erfuhr mit Inkrafttreten am 1. Juni 2015 eine umfassende Aktualisierung, um es an die Praxis der Abläufe im Kantonsrat und in den Kommissionen anzupassen. Dabei wurde die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GOKR, SRL [Nr. 31](#)) totalrevidiert und das Kantonsratsgesetz (KRG, SRL [Nr. 30](#)) sowie weitere Erlasse revidiert. Die Praxis hat gezeigt, dass sich das revidierte Parlamentsrecht bewährt, doch hat der Ratsbetrieb mit der Umstellung auf die elektronische Sitzungsführung weitere Veränderungen erfahren. Ebenso kamen regelmässig Anliegen und Vorschläge mittels Vorstössen aus dem Kantonsrat, von der Geschäftsleitung des Kantonsrates und deren Stabsgruppe sowie auch aus Kommissionen und der Verwaltung, die eine erneute gezielte Überprüfung des geltenden Rechts aufdrängten. Dadurch sollen gewisse Abläufe, Prozesse und Rahmenbedingungen des Parlamentsbetriebs weiter optimiert werden. Wo Unklarheiten oder Differenzen bestehen, sollen Anpassungen für mehr Klarheit und Rechtssicherheit sorgen. Im Weiteren wurde bei einzelnen Themen die Umsetzung auf die Evaluation des revidierten Parlamentsrechts vertagt, wie zum Beispiel das Amtsgeheimnis gegenüber der Aufsichts- und Kontrollkommission. Diese Anliegen wurden nun behandelt und Normierungen ausgearbeitet. Die von der COVID-19-Pandemie geprägte Zeit wirft zusätzliche Fragen zur Sicherstellung der politischen Prozesse wie auch hinsichtlich der Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Rates in Krisenzeiten auf, deren genauere Analyse sich rechtfertigt. Diese Themen wurden von der Staatskanzlei auf einer Revisionsliste laufend erfasst und dienen in der Folge als Leitlinien zur Überprüfung des geltenden Rechts.

## 1.2 Rahmenbedingungen

### *Vorstösse*

Bei der Evaluation wurden die folgenden Vorstösse berücksichtigt:

- [Postulat P 735](#) Widmer Herbert und Mit. über die Schaffung guter Rahmenbedingungen für Mütter von kleinen Kindern im Kantonsrat (teilweise erheblich)
- [Motion M 418](#) Cozzio Mario und Mit. über die Möglichkeit zur digitalen Teilnahme an Sessionen in Ausnahmefällen (teilweise erheblich als Postulat)
- [Motion M 305](#) Wimmer-Lötscher Marianne und Mit. über die Sicherstellung politischer Prozesse in Krisenzeiten (erheblich als Postulat)
- [Postulat P 425](#) Zemp Gaudenz und Mit. über die Erhöhung der Handlungsfreiheit in besonderen und in ausserordentlichen Lagen (teilweise erheblich)
- [Motion M 89](#) Widmer Herbert und Mit. über eine Erweiterung der regierungsrätlichen Beantwortungsmöglichkeiten von parlamentarischen Vorstössen durch eine Änderung von § 63a Absatz 3 im Kantonsratsgesetz

### *Planungsbericht zur Politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern ([Planungsbericht B 30](#))*

Der Kantonsrat hatte im Dezember 2017 die [Motion M 204](#) über die zeitnahe Durchführung einer Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern erheblich erklärt. Zur Umsetzung der Motion zog der Regierungsrat eine externe Evaluation und eine breit abgestützte Expertenkommission bei. In einer ersten Phase wurden die Grundlagen der Zusammenarbeit analysiert, in einer zweiten Phase äusserten sich die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates und der Verwaltung in einer umfassenden Online-Befragung. In einer dritten Phase erarbeitete eine Expertengruppe mit Delegierten des Parlaments, der Regierung und der

Verwaltung in einem partizipativen Prozess einen Katalog von Massnahmen auf der Basis der Befragungsergebnisse. Gestützt auf den Massnahmenbericht der Experten-Gruppe legte der Regierungsrat im März 2020 den [Planungsbericht B 30](#) über die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern vor. Darin unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Überblick über die institutionalisierte Zusammenarbeit der beiden Räte. Er präsentierte sodann 16 Entwicklungsmöglichkeiten zur Verbesserung der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern. Der Kantonsrat hat am 7. September 2020 von diesem Planungsbericht Kenntnis genommen.

Zwei der Entwicklungsmöglichkeiten wurden in die vorliegende Revision des Kantonsratsgesetzes aufgenommen. Es sind dies:

- Massnahmen Entwicklungsmöglichkeit 5: Kommissionsarbeit durch breite Abstützung stärken
- Massnahmen Entwicklungsmöglichkeit 9: Normierung der Kantonsstrategie

Im Übrigen erfolgt die Umsetzung von Massnahmen aus dem [Planungsbericht B 30](#) ausserhalb des vorliegenden Revisionsprojektes.

*Überwiesene Bemerkung zum [Aufgaben- und Finanzplan 2021-2024 \(AFP\) B 50](#) zum Aufgabenbereich H0-1010-Staatskanzlei*

Die Auseinandersetzung mit dieser überwiesenen Bemerkung wonach der Kommissionendienst in seiner Organisation, seinen Abläufen, aber auch in seinen zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen zu überprüfen, weiterzuentwickeln, zu reorganisieren und gegebenenfalls aufzustocken ist, wird separat vorangetrieben und ist nicht Teil dieses Projekts. Zumal auch keine diesbezüglichen gesetzgeberischen Anpassungen vorgesehen sind.

## **2 Projektorganisation**

Der Staatsschreiber setzte am 23. März 2021 eine Projektorganisation ein und erteilte der Staatskanzlei den Auftrag die Evaluation und Teilrevision des per 1. Juni 2015 revidierten Kantonsratsgesetzes und der Geschäftsordnung für den Kantonsrat durchzuführen. Soweit erforderlich zog die Projektgruppe die Rechtsdienste der Departemente zur Fachberatung oder weitere Ansprechpersonen aus der Verwaltung bei der Umsetzung bei. Der Projektgruppe wurde die Stabsgruppe der Geschäftsleitung des Kantonsrates als Reflexionsgruppe zur Seite gestellt. Für die Projektsteuerung verantwortlich waren die Kantonsratspräsidentin des Jahres 2020/2021, Ylfete Fanaj, der Kantonsratsvizepräsident 2020/2021 und Kantonsratspräsident 2021/2022, Rolf Bossart, sowie der Staatsschreiber Vincenz Blaser.

## **3 Evaluation**

### **3.1 Vorgehen**

Im Rahmen der Evaluation wurden die einzelnen Themen von der Projektgruppe in Arbeitsblättern aufgearbeitet und anschliessend in die Reflexionsgruppe (SG-GL) sowie die Projektsteuerung eingegeben. Für die Aufarbeitung der Themen zog die Projektgruppe bei Bedarf noch weitere Schlüssel- und Ansprechpersonen für die Fachberatung mit ein. Die Reflexionsgruppe hatte den Auftrag die Themen zu überdenken und über mögliche Meinungen und Stossrichtungen zu diskutieren. Anschliessend wurde das analysierte und überarbeitete Ergebnis aus der Diskussion

der Reflexionsgruppe sowie konkrete Lösungsvorschlägen der Projektsteuerung unterbreitet. Dieser oblag die Beschlussfassung bezüglich der weiteren Themenverfolgung. Soweit sich aus der Evaluation einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf herausstellte, wurde für diese Inhalte von der Projektgruppe eine entsprechende Anpassung des Parlamentsrechts ausgearbeitet.

Die Projektgruppe ordnete die zu evaluierenden Themen den folgenden Themenblöcken zu:

- Parlamentarische Vorstösse
- Beratung und Beschlussfassung
- Kommissionen
- Session
- Parlamentsdienste
- Konstituierung, Amtsbeginn, Entschädigung Kantonsrat
- Planungsbericht B 30 zur Politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern
- Politische Prozesse

Das folgende Kapitel 3.2 ist systematisch nach diesen zehn Themenblöcken aufgebaut.

## **3.2 Ergebnisse der Evaluation**

### **3.2.1 Parlamentarische Vorstösse**

Im Zusammenhang mit den parlamentarischen Vorstössen wurden die folgenden Anliegen behandelt.

#### **3.2.1.1 Ablehnung wegen Erfüllung**

Der Regierungsrat beantragt in seiner Stellungnahme zu Postulaten oder Motionen entweder die Erheblicherklärung oder die Ablehnung. Sind bei einem Vorstoss die wesentlichen Forderungen bereits erfüllt, hat der Regierungsrat gemäss § 63a Absatz 3 [KRG](#) mit dieser Begründung dessen Ablehnung zu beantragen (praxisgemäss «Ablehnung wegen Erfüllung»). Da die Umsetzung des per 1. Juni 2015 eingeführten § 63a Absatz 3 [KRG](#) erneut zu Missverständnissen geführt hat, wurde die [Motion 89](#) von Herbert Widmer über eine Erweiterung der regierungsrätlichen Beantwortungsmöglichkeiten von parlamentarischen Vorstössen durch Änderung von § 63a Absatz 3 im [KRG](#) eingereicht, welche als Postulat erheblich erklärt wurde. Im Zuge dieses Vorstosses führte der Regierungsrat die Praxis ein, in solchen Fällen den Antrag klar auf «Ablehnung wegen Erfüllung» zu stellen. In der [Stellungnahme zur Motion 89](#) stellte der Regierungsrat in Aussicht, dass das Anliegen im Rahmen einer Evaluation der Aktualisierung des Parlamentsrechts (nochmals) geprüft wird. Die erneute Diskussion darüber hat ergeben, dass keine weitere Antragsvariante eingeführt werden soll. Es soll an der Wortwendung «Ablehnung wegen Erfüllung» und damit der heutigen Praxis festgehalten werden. Der Antrag auf Ablehnung ist sachlogisch. Der Regierungsrat lehnt ab, da die wesentlichen Punkte des Vorstosses bereits erfüllt sind. Bei der Diskussion wurde indessen deutlich, dass in der Begründung oftmals der Erfüllungsgrad der Forderungen zu wenig ausgeführt wird und damit nicht klar nachvollziehbar ist, welche wesentlichen Forderungen erfüllt sind. Die Begründung des Antrags auf Ablehnung wegen Erfüllung muss aussagekräftiger sein und es soll für den Antrag auf «Ablehnung wegen Erfüllung» jeweils in der Stellungnahme genauer dargelegt werden, welche wesentlichen Forderungen erfüllt sind. Dazu soll § 63a Absatz 3 [KRG](#) präzisiert werden.

### **3.2.1.2 Erledigterklärung**

Es geht um die Frage, wann und wie Vorstösse beschrieben werden sollen. Die erheblich erklärten Vorstösse werden gemäss § 72 [KRG](#) durch den Kantonsrat bei der Beratung der periodischen Rechenschaftsberichte erledigt. In der Praxis werden jeweils im Jahresbericht Ausführungen über den Stand der hängigen Sachgeschäfte gemacht. Der Kantonsrat beschliesst im Rahmen der Beratung des Jahresberichts jeweils über die Abschreibung der Vorstösse. Dies im Unterschied zum Bundesparlament, in dem die Abschreibung der Vorstösse einzeln beantragt werden können (Art. 122 Abs. 2 und Art. 124 Abs. 5 Parlamentsgesetz, [SR 171.10](#)). Während mit der Regelung des Kantonsratsgesetzes einmal im Jahr berichtet wird und der Stand der Vorstösse im Überblick ersichtlich ist, wird bei einer individuellen Abschreibung beispielsweise im Rahmen einer sachlich zusammenhängenden Botschaft diese Übersicht nicht mehr gewährleistet. Die geltende Regelung wird als gut erachtet. Es soll daher an der geltenden Praxis festhalten werden.

### **3.2.1.3 Fristverlängerung für Stellungnahmen zu Vorstössen**

Bei der letzten Parlamentsrechtsrevision wurde auf mehrfache Anregung hin die Möglichkeit geschaffen, dass im Einzelfall, wenn sich die Frist zur Stellungnahme zu einem Vorstoss durch den Regierungsrat nicht einhalten lässt, bei der Geschäftsleitung eine Fristverlängerung beantragt werden kann. Diese entscheidet über eine angemessene Fristverlängerung und informiert den Kantonsrat. Dies wurde sodann explizit mit der Regelung in § 63a Absatz 1 [KRG](#) aufgenommen. Von Seiten der Verwaltung wurde vereinzelt vorgebracht, dass diese Regelung zu formalistisch sei. Da die Fristerstreckung durch Entscheid der Geschäftsleitung zu erfolgen hat, bedingt dies einen formellen Prozess, da nur dadurch der Geschäftsleitung die Entscheid Grundlagen dargelegt werden können. Dies sorgt für Transparenz und Klarheit. Der Ablauf hat sich grundsätzlich seither bewährt hat und soll so belassen werden. Es drängt sich keine Änderung dieser gesetzlichen Grundlage auf.

### **3.2.1.4 Frist für die Einreichung dringlicher Vorstösse**

Es liegt in der Natur der Sache, dass in Krisenzeiten die Anzahl der dringlichen Vorstösse ansteigt. Dies ist bei der COVID-19 Pandemie sehr ausgeprägt der Fall. Dringliche Vorstösse werden zudem auch zeitnah vor der Session eingereicht, erlaubt doch § 74 Absatz 2 [GOKR](#) das Einreichen dringlicher Vorstösse bis am Freitagmorgen, 6 Uhr, vor der Session. Da auch in solchen Fällen - unabhängig davon, ob der Kantonsrat an der Session die dringliche Behandlung beschliesst - eine Stellungnahme des Regierungsrates durch die Verwaltung vorzubereiten ist, stellen solche kurzfristigen dringlichen Vorstösse für die Verwaltung eine logistisch und zeitlich grosse Herausforderung dar. Es stellt sich die Frage, ob der derzeit geregelte letztmögliche Zeitpunkt für die Einreichung dringlicher Vorstösse angepasst werden kann, damit die Koordination und letztendlich auch die Qualität der Stellungnahmen des Regierungsrates trotz der nach wie vor gegebenen Kurzfristigkeit besser gewährleistet werden kann. Die Projektgremien sind sich der Problematik bewusst. Die Einreichung von kurzfristig dringlichen Vorstössen sollte, wenn immer möglich vermieden werden. Die Kurzfristigkeit ist aber Teil des Systems, denn das Parlament muss an seinen Sessionen die Möglichkeit haben, auch sehr kurzfristig aufflammende Themen politisch zu diskutieren. Man sprach sich indessen für eine Bewusstseinsförderung in den Fraktionen des Kantonsrates über die Kultur von kurzfristig eingereichten dringlichen Vorstössen aus. Ebenfalls befürworteten die Projektgremien eine Auffrischung der Sensibilisierung des gesamten Kantonsrats für eine konsequente Beachtung der Kriterien für den Antrag der dringlichen Behandlung gemäss § 75 [GOKR](#).

Trotzdem wird vorgeschlagen, dass der Zeitpunkt für die letztmögliche Einreichung eines dringlichen Vorstosses vor der Session etwas vorverschoben werden soll. Gemäss § 74 Absatz 2 [GOKR](#) gilt heute Freitagmorgen 6 Uhr vor der Session. Neu soll der letztmögliche Zeitpunkt auf Donnerstagnachmittag 14 Uhr vor der Session verschoben werden.

### 3.2.1.5 Kriterien für die dringliche Behandlung

Im Zusammenhang mit der Einreichung von dringlichen Vorstössen wurden auch die in § 75 [GOKR](#) definierten Kriterien erörtert. Dabei wurde auch die Idee von einer «zweistufigen Dringlichkeit» der Vorstösse diskutiert. Danach könnte die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Behandlung eines Vorstosses zwar nicht als dringlich, aber doch zügig zum Beispiel in der übernächsten Session, beantragt werden kann. Diese Idee wurde aber wieder verworfen. Die Begründung liegt darin, dass das bei der letzten Parlamentsrechtsrevision eingeführte System mit den Fristen für die Vorstossbehandlung des Regierungsrates (§ 63a Absatz 1 [KRG](#)) sowie den Normen zur Dringlichkeit (§§74 und 75 [GOKR](#)) in sich abgestimmt ist und funktioniert. Es soll grundsätzlich auch sicherstellen, dass die Behandlung der Vorstösse in absehbarer Zeit erfolgt. Eine zusätzliche Abstufung würde das System «verkomplizieren und unübersichtlich gestalten» ohne erheblichen Mehrwert. Es bestünde zudem die Gefahr, dass die ordentlichen Fristen an Bedeutung verlieren, wenn nicht gar obsolet werden würden. Dies weil aufgrund vieler dringlicher Vorstösse oder dann Vorstössen, die zügig behandelt werden müssten, die übrigen immer mehr nach hinten verschoben würden. Zudem müssten zusätzliche Kriterien bestimmt werden, nach welchen eine «zügige» Behandlung beschlossen werden könnte. Verzögerungen gibt es denn vor allem auch auf Grund der Geschäftslast, insbesondere, wenn sich viele dringliche Vorstösse häufen. Daher soll eine Anpassung der GOKR dahingehend erfolgen, dass die Kriterien für den Antrag der Dringlicherklärung gestärkt werden und damit die Bedeutung eines Antrags auf Dringlichkeit. Die Voraussetzungen gemäss § 75 [GOKR](#) sollen dahingehend verschärft werden, dass jeweils mindestens zwei Kriterien kumulativ erfüllt sein müssen.

### 3.2.1.6 Einzelinitiative

Das Vorgehen bei der [Einzelinitiative E 123](#) von Samuel Zbinden über die Einführung des Stimmrechtsalters, welche der Kantonsrat am 6. Dezember 2021 letztlich abgelehnt hatte, sowie der noch hängigen [Einzelinitiative E 417](#) von Marianne Wimmer-Lötscher über die Erweiterung der Gemeindeautonomie betreffend Vergabe des Stimm- und Wahlrechts auf kommunaler Ebene hat bei einzelnen Kantonsratsmitgliedern zu Fragen zum Prozessablauf bei Einzelinitiativen geführt. Es wurde bemängelt, dass für die Vorberatung durch die zuständige Kommission – sofern die Einzelinitiative vom Kantonsrat an diese überwiesen wurde (vgl. § 66 Abs. 2 und 3 [KRG](#)) – keine Fristen gelten. Tatsächlich ist die Rechtslage so, dass nach der Eröffnung einer Einzelinitiative der Regierungsrat gemäss § 63a Absatz 1a [KRG](#) innert sechs Monaten schriftlich Stellung zu nehmen hat und sich dabei dazu zu äussern hat, ob er der Zuweisung an eine vorberatende Kommission zustimmt. Spricht sich der Kantonsrat in der Folge mit einem Drittel der stimmenden Ratsmitglieder dafür aus, wird die Einzelinitiative der zuständigen Kommission zugewiesen (§ 66 Abs. 3 [KRG](#)). Der Kommission obliegt nun die Erarbeitung des Berichts wofür sie keinen Fristen unterliegt (§ 66 Absatz 4 [KRG](#)).

Nebst der Fristenthematik für die Kommissionen wurde auch erneut das Thema des Drittelquorums und damit die Frage nach der Rechtfertigung als Minderheitenrechts aufgeworfen. Dazu ist anzumerken, dass die Frage nach dem sinnvollen Quorum



bereits bei der letzten Parlamentsrechtsrevision vom 1. Juni 2015 ein Thema war (siehe [Kantonsratsprotokoll B 129 A Nr. 21 vom 26. Januar 2015](#) S. 11/12) und der Vorschlag für eine Erhöhung des Quorums auf die Hälfte der stimmenden Ratsmitgliedern verworfen wurde.

Das Instrument der Einzelinitiative wird vom Kantonsrat bis jetzt mit Zurückhaltung angewendet, weshalb kaum Erfahrungen mit dem Beratungsprozess bestehen. So sind die erwähnten Einzelinitiativen seit langer Zeit die ersten, welche an eine Kommission zur Vorberatung überweisen wurden. Im Falle der Vorberatung der [E 123](#) durch die Kommission ist es aufgrund der Corona-Pandemie zu einigen zeitlichen Verzögerungen gekommen. Im Zusammenhang mit der Behandlung der E 123 hat sich gezeigt, dass eine Überprüfung der parlamentarischen und administrativen Abläufe der Vorberatung in der Kommission und der anschliessenden Behandlung im Kantonsrat sinnvoll erscheint. Der Zeitpunkt dafür ist indessen verfrüht. Für eine umfassende Analyse des Einzelinitiativrechts sollen beide Verfahren zuerst abgeschlossen werden. Erst danach ist eine kritische Prüfung der Prozesse sinnvoll und es können anhand der Erfahrungswerte Lehren daraus gezogen und allenfalls gesetzliche Anpassungen vorgenommen werden. Erste Rechtsvergleiche mit andern Kantonen zeigen, dass es grosse Unterschiede gibt bei der Zielsetzung und der Ausgestaltung der Einzelinitiative (oder der parlamentarischen Initiative). Dies ist vertieft zu analysieren, was im Rahmen des vorliegenden Revisionsvorhabens noch nicht möglich war.

### **3.2.1.7 Anfrage**

Gemäss § 78 Absatz 2 [GOKR](#) kann das anfragende Ratsmitglied, wenn es mit der Antwort des Regierungsrates zufrieden ist, *ausnahmsweise* – anstelle einer Diskussion – eine kurze Wortmeldung machen. In letzter Zeit wird diese Möglichkeit immer wieder überstrapaziert und die Wortmeldung wird immer weniger zur Ausnahme. Es wurde daher diskutiert, ob diese Möglichkeit gestrichen werden soll. Bei einer Streichung ist jedoch zu befürchten, dass die entsprechenden Ratsmitglieder – obwohl eigentlich mit der Antwort zufrieden – im Schnelldurchgang trotzdem erklären, nicht zufrieden oder nur teilweise zufrieden zu sein, um sich im Rat äussern zu können. Dies wäre kontraproduktiv und einem ökonomischen Ratsbetrieb nicht dienlich. Die Ratsmitglieder sollen wieder darauf sensibilisiert werden, dass diese kurzen Wortmeldungen eine Ausnahme darstellen sollen. Wenn es erforderlich wird, sollen zusätzliche Regelungen zur «kurzen Wortmeldung» in den Weisungen und Regelungen der Geschäftsleitung des Kantonsrates Eingang finden können. Eine Anpassung der GOKR wird nicht vorgeschlagen.

Gemäss § 74 Absatz 2 [KRG](#) kann nur der Erstunterzeichner oder der Erstunterzeichnerin einer Anfrage die Diskussion verlangen. Es wurde thematisiert, ob diese Möglichkeit auch den übrigen Kantonsratsmitgliedern zustehen sollte. Dies deshalb, weil es den Kantonsratsmitgliedern grundsätzlich nicht vorenthalten werden sollte sich zu den Antworten des Regierungsrats äussern zu können. Im Ergebnis kam man aber zum Schluss, dass die Hoheit über den Vorstoss bei der antragstellenden Person liegen muss. Damit hat diese die Entscheidungsmacht über das Führen einer Diskussion oder nicht und das soll so beibehalten werden.

### **3.2.2 Beratung und Beschlussfassung**

Im Zusammenhang mit der Beratung und Beschlussfassung wurden die folgenden Anliegen behandelt.

### 3.2.2.1 Handlungsspielraum bei Berichten

In der Praxis führt die Heterogenität der Planungs- und Rechenschaftsberichte teilweise zu Unsicherheiten und Abgrenzungsschwierigkeiten bezüglich des Handlungsspielraums und der Kompetenzen des Kantonsrats bei den einzelnen Berichten. Es stellt sich die Frage, ob die Möglichkeiten konkreter normiert werden müssen. Die Behandlung und die Beschlussfassung bei Planungs- und Rechenschaftsberichten sind in den §§ 79, 79a, 80a und 80b [KRG](#) grundsätzlich geregelt. Die Regelung zu Bemerkungen finden sich in den §§ 75 und 76 [KRG](#). Zudem steht den Kantonsratsmitgliedern immer die Möglichkeit parlamentarischer Vorstösse zur Verfügung, um weitergehende Anliegen zu Planungs- und Rechenschaftsgeschäften vorzubringen. Mit diesen allgemeinen Regelungen soll gerade der Beratung einer Vielzahl unterschiedlicher Berichte Rechnung getragen werden. Um den Unsicherheiten zu begegnen, sollen sich die Kantonsratsmitglieder schnell und einfach zu jeder Zeit über die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente bei den einzelnen Geschäften informieren können. Das schafft Vertrauen, Sicherheit und schont Ressourcen. Die Staatskanzlei nimmt das Anliegen auf und wird mit adäquaten Lösungen für eine bessere Übersicht und mehr Transparenz sorgen.

### 3.2.2.2 Offenlegung der Interessenbindung

Zu klären war die Frage, inwieweit auch Interessenbindungen aus nicht mehr aktuellen Tätigkeiten der Kantonsratsmitglieder zu veröffentlichen sind. Die Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen der Mitglieder des Kantonsrats stützt sich auf § 40 Abs. 2 Kantonsverfassung (KV, SRL [Nr. 1](#)) und wird in § 49a Absatz 3 [KRG](#) konkretisiert: Danach hat jedes Ratsmitglied die Geschäftsleitung des Kantonsrates zu Beginn der Amtsdauer, beim Neueintritt, zu Beginn jedes Kalenderjahres und bei jeder Veränderung über seine berufliche Tätigkeit, seine Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien, seine Leitungs- oder dauernden Beratungs- und Expertenfunktionen für Interessengruppen und Verbände, sowie seine Mitgliedschaft in Organen und Kommissionen der öffentlichen Hand zu orientieren. Die Offenlegung erfolgt im Internet, indem bei jedem Ratsmitglied die Interessenbindungen aufgeführt sind. Technisch erfolgt die Meldung und Veröffentlichung der Interessenbindung heute so, dass die Ratsmitglieder diese selber mit einem entsprechenden Formular bewirtschaften, wobei das Sekretariat des Kantonsrates die Mitglieder jährlich an die Aktualisierung erinnert. Neue Kantonsratsmitglieder werden bei Amtsbeginn separat auf die Pflicht der Veröffentlichung hingewiesen. Personendaten aus allgemein zugänglichen amtlichen Veröffentlichungen darf ein Organ gemäss § 10 Abs. 2 Kantonales Datenschutzgesetz (KDSG, SRL [Nr. 38](#)) auf Anfrage in dem Umfang und in gleicher Weise bekanntgeben, wie sie veröffentlicht worden sind. Gemäss § 49a Absatz 1 [KRG](#) haben die Kantonsratsmitglieder jede Veränderung zu melden, das impliziert, dass die angegebenen Informationen aktuell sein sollten. Damit ist es dem einzelnen Kantonsratsmitglied überlassen, auch ehemalige Interessenbindungen noch veröffentlicht zu lassen.

### 3.2.2.3 Fraktionserklärungen

Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat in ihren Weisungen die Fraktionserklärung geregelt. Im Gegensatz zu den Protokollerklärungen (vgl. § 47 [GOKR](#)) ist sie aber nicht im Kantonsratsgesetz oder der Geschäftsordnung geregelt. Die Fraktionserklärungen haben sich im Ratsbetrieb etabliert und sind Praxisalltag. Ursprünglich haben die Fraktionen, welche ein grosses Geschäft abgelehnt haben eine Fraktionserklärung gehalten. Mittlerweile verlesen oft alle Fraktionen eine Fraktionserklärung als Gesamtbeurteilung beziehungsweise politische Würdigung nach Abschluss der Debatte. Im Vergleich zu Protokollerklärungen – womit Ratsmitglieder, die bei

der Behandlung eines Wahl- oder Sachgeschäftes in die Minderheit versetzt wurden, einzeln oder gemeinsam ihre gegensätzliche Meinungsäusserung zu Protokoll geben können – haben nach der heutigen Praxis die Fraktionserklärung ein höheres politisches Gewicht, weshalb ebenfalls eine Normierung in der [GOKR](#) angezeigt erscheint. Die Normierung soll möglichst offen sein und weder den Zeitpunkt noch die Redezeit einer Fraktionserklärung regeln. Das Recht zur Abgabe der Erklärung soll jedoch analog zur Einreichung von Vorstössen im Namen einer Fraktion einzig dem Fraktionspräsidenten oder der Fraktionspräsidentin zustehen beziehungsweise bei Verhinderung dem Vizepräsidenten oder der Vizepräsidentin. Eine Ausdehnung auf weitere Fraktionsmitglieder soll nicht möglich sein. Dies entgegen der heutigen Regelung in den Weisungen der Geschäftsleitung des Kantonsrates, wonach auch eine vom Fraktionspräsidium bestimmte Stellvertretung berechtigt ist, eine Fraktionserklärung abzugeben. Weiter soll eine Fraktionserklärung analog den Ordnungsanträgen (§ 42 Absatz 5 [GOKR](#)) vorgängig beim Kantonsratspräsidium persönlich angemeldet werden. Bei mehreren Fraktionserklärungen zu einem Geschäft erteilt der Ratspräsident gemäss § 42 Absatz 4 [KRG](#) in der Reihenfolge der Anmeldung das Wort. Das hat bisher gut funktioniert. Einzig bei den Diskussionen über COVID-19 wurde ausnahmsweise nach der Fraktionsgrösse gesprochen. Diese Erklärungen standen aber nicht im Zusammenhang mit einem konkreten Sachgeschäft und die Reihenfolge war abgesprochen. Eine separate Regelung für Fraktionserklärungen ist nicht erforderlich. Damit bleibt auch ein gewisser Handlungsspielraum, dass die Fraktionen die Reihenfolge unter sich absprechen können. Diese Regelungen zu den Fraktionserklärungen sind entsprechend in der [GOKR](#) neu aufzunehmen.

### **3.2.3 Kommissionen**

Im Zusammenhang mit den Kommissionen wurden die folgenden Anliegen behandelt.

#### **3.2.3.1 Einsicht in Kommissionsprotokolle sowie Versand**

Gemäss § 31 Absatz 1 [KRG](#) haben nebst den Mitgliedern des Kantonsrates alle interessierten Behördenmitglieder und Amtsstellen ein Einsichtsrecht in die Protokolle der Kommissionssitzungen (exklusiv das Protokoll der Aufsichts- und Kontrollkommission [AKK]). Gemäss § 16 Absatz 2 [GOKR](#) sind im Protokoll die Voten in Bezug auf die Anträge, Empfehlungen und Begründungen so weit festgehalten, als sie zum Verständnis nötig sind. Falls im Protokoll auf Unterlagen verwiesen wird, sind diese Teil des Protokolls. Für das Einsichtsrecht genügt kein privates Interesse, sondern es muss nachweislich ein fachliches Interesse vorliegen. In der Praxis attestiert man dem Gesamtingerungsrat grundsätzlich ein fachliches Interesse, weshalb alle Regierungsräte Einsicht in die Protokolle sämtlicher Kommissionssitzungen haben (ausser Sitzungen der AKK). Die Protokolle der Kommissionssitzungen werden jeweils im Mobile Client der elektronischen Geschäftsverwaltung des Kantonsrates aufgeschaltet, worauf die Kantonsratsmitglieder eine Zugriffsberechtigung haben. Gemäss dem Wortlaut von § 16 Absatz 4 [GOKR](#) können in die elektronische Version mit Ausnahme der Protokolle der Aufsichts- und Kontrollkommission alle Kantonsratsmitglieder Einsicht nehmen. Verwaltungsinterne Sitzungsteilnehmende erhalten eine elektronische Version, externe Teilnehmerinnen und Teilnehmer per Post Auszüge. Die jeweils an der Kommissionssitzung teilnehmenden Regierungsräte würden nach dieser Bestimmung das Protokoll der Sitzung elektronisch zugestellt erhalten, die übrigen nicht teilnehmenden Regierungsräte erhielten kein Protokoll. Dies entspricht nicht mehr der heutigen Praxis, wonach der Gesamtingerungsrat eben-

falls eine Zugriffsberechtigung zum Mobile Client hat und somit Einsicht in die elektronische Version der Protokolle hat. Diese Praxis soll im Sinne der Transparenz beibehalten werden und entsprechend § 16 Absatz 4 [GOKR](#) präzisiert werden. Dem entspricht auch, dass der Regierungsrat nicht nur in das Protokoll, sondern gemäss heutiger Usanz in alle Dokumente der Kommissionssitzungen (exklusiv der AKK) Einsicht hat, die im Mobile Client aufgeschaltet werden.

Der Versand von Auszügen an externe Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfolgt heute nur noch selten per Post. In der Regel werden diese ebenfalls elektronisch verschickt. Die Auszüge sind mit einem Vertraulichkeitsvermerk zu versehen. § 16 Absatz 4 [GOKR](#) soll auch diesbezüglich präzisiert werden.

### **3.2.3.2 Amtsgeheimnis bei der Aufsichts- und Kontrollkommission**

Im Mai 2016 hatte sich die Aufsichts- und Kontrollkommission (AKK) an den Regierungsrat gewandt. Sie stellte sich auf den Standpunkt, das Amtsgeheimnis gemäss § 28 [KRG](#) schränke die Möglichkeiten der Oberaufsicht ein, weil die Mitglieder des Regierungsrates und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung das Amtsgeheimnis gegenüber der AKK zu wahren hätten, was der bewährten Praxis offenerer Visitationsgespräche widerspreche. Der Regierungsrat hat sich in der Folge über das Vorbringen der AKK ausgesprochen und hat sich gestützt auf eine Variantendiskussion einverstanden gezeigt, dass bei der Auskunftspflicht gegenüber der AKK und ihrer Ausschüsse das Amtsgeheimnis grundsätzlich nicht mehr geltend gemacht werden soll. Er befürwortete aber, dass die Auskunftspflicht für *heikle Informationen* auf Subkommissionen oder Ausschüsse beschränkt werden können soll. Es wurde entschieden, dass die entsprechend erforderliche Gesetzesrevision im Rahmen der geplanten Evaluation und Anpassung des neuen Parlamentsrechts umgesetzt werden wird.

#### *Bisherige Regelung*

Mit der heutigen Regelung braucht es, sollen gegenüber der Aufsichts- und Kontrollkommission Auskünfte erteilt und Einsicht in Akten gewährt werden, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, eine explizite Entbindung vom Amtsgeheimnis durch den Regierungsrat. Dabei hat der Regierungsrat grundsätzlich die Pflicht zur Entbindung, darf er doch gemäss § 28 Absatz 2 [KRG](#) nur am Amtsgeheimnis festhalten, soweit dies zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen, zum Schutze der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren geboten ist. Wenn der Regierungsrat in diesen Fällen entscheidet, dass er am Amtsgeheimnis festhalten will, so hat er die Kommission durch einen Bericht (unter Wahrung des Amtsgeheimnisses) zu informieren (§ 28 Absatz 3 [KRG](#)). Die Frage der Festhaltung am Amtsgeheimnis kommt in der Praxis bei den normalen jährlichen Visitationsgesprächen selten vor, sondern zeigt sich hauptsächlich in Krisen-Fällen (zum Beispiel «Polizei-affäre», «Internetaffäre», «Causa VBL»), in denen oftmals gleichzeitig die grundsätzlich nachträgliche Oberaufsicht der AKK in eine begleitende Oberaufsicht wechselt. Dabei ist der Regierungsrat in den Krisen-Fällen bisher in der Regel so vorgegangen, dass er - zumindest in einer ersten Phase - nicht die gesamte AKK informierte, sondern einen Ausschuss und/oder das Präsidium. Konkret hat er in diesen Fällen die Enthebung vom Amtsgeheimnis für Auskünfte und Einsicht in Akten einzig gegenüber einem bestehenden Ausschuss und/oder dem Präsidium der AKK beschlossen und nicht gegenüber der ganzen Kommission. Die geltende Praxis zeigt, dass der Regierungsrat kaum je bei Fällen im Sinn von § 28 Absatz 2 [KRG](#) vollständig an seinem Recht auf Festhalten am Amtsgeheimnis Gebrauch macht und dafür die Kommission mit einem Bericht (unter Wahrung des Amtsgeheimnisses) über

den Sachverhalt informiert. Vielmehr wählt er in diesen Fällen bereits heute den Weg über eine auf einen Ausschuss und/oder das Präsidium eingeschränkte vollständige Information und Einsichtnahme.

### *Neue Regelung*

Mit der neuen gesetzlichen Regelung in Bezug auf das Amtsgeheimnisses gegenüber der Aufsichts- und Kontrollkommission wird ein Paradigmenwechsel vollzogen. Es soll neu der Grundsatz gelten, dass es gegenüber der AKK und ihren Ausschüssen keiner Entbindung vom Amtsgeheimnis mehr bedarf. Damit können die Mitglieder des Regierungsrates und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung im Rahmen von Befragungen gemäss § 27a [KRG](#) vollumfänglich Auskünfte erteilen und Einsicht in Akten gewähren, auch wenn diese der Geheimhaltung unterliegen, ohne vorgängig um eine Entbindung vom Amtsgeheimnis zu ersuchen. Damit können insbesondere im Rahmen der regelmässigen Visitationsbesuchen Rechtsunsicherheiten in Bezug auf eine mögliche Verletzung des Amtsgeheimnisses beseitigt und die Prozesse vereinfacht werden. Der AKK wird damit grundsätzlich eine uneingeschränkte Einsicht bzw. umfassende Informationsrechte gegenüber der Verwaltung gewährt. Wie bereits in der heutigen Praxis soll aber auch zukünftig dem Regierungsrat die Möglichkeit gegeben werden, diese umfassenden Informationsrechte auf einen Ausschuss der AKK einzuschränken, wenn es zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen, zum Schutze der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren angezeigt ist. In diesen Fällen hat er beim Präsidium der AKK zu beantragen, dass eine Einschränkung der umfassenden Informationsrechte auf den zuständigen Ausschuss der AKK erfolgt. Diese Beschränkungsmöglichkeit soll insbesondere dazu beitragen, dass die AKK bzw. Teile der AKK in Krisen-Fällen weiterhin proaktiv über Vorkommnisse informiert wird und so beurteilen kann, ob sich in der Angelegenheit eine begleitende Oberaufsicht aufdrängt. Da der Entscheid über die Einschränkung der Informationsrechte beim Präsidium der AKK selbst liegt, ist es diesem unbenommen, jederzeit auf ihren Entscheid zurückzukommen und die vollumfänglichen Informationsrechte wieder auf die gesamte Kommission auszuweiten. Dies kann sich insbesondere dann aufdrängen, falls die Gesamtkommission in der Folge weitergehende Abklärungen vornehmen will, um Feststellungen und Empfehlungen an den Regierungsrat zu unterbreiten. Für die Umsetzung ist das Kantonsratsgesetz, das Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PG, SRL [Nr. 51](#)) sowie das Gesetz über die Rechtsstellung der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden (Behördengesetz, BehG, SRL [Nr. 50](#)) anzupassen.

### **3.2.4 Session**

Im Zusammenhang mit Sessionen wurden die folgenden Anliegen behandelt.

#### **3.2.4.1 Sessionsdauer**

Aufgrund der Verschiebung der Budgetsession, sind es neu die Monate September und Oktober, in welchen die Session drei Tage umfasst und nicht mehr wie bis anhin die Monate September und Dezember. Der § 32 Absatz 1 [GOKR](#) wird entsprechend angepasst.

#### **3.2.4.2 Sitzungsdauer**

Die Mitglieder der Geschäftsleitung stellten fest, dass sich jeweils ab 17.00 Uhr im Kantonsrat die Reihen lichten. An der GL-Sitzung vom 7. März 2018 hatten sie sich dafür ausgesprochen, innerhalb der Fraktionen zu prüfen, ob das Bedürfnis besteht,

die Session am Nachmittag jeweils von 13.30 bis 17.30 Uhr durchzuführen. Anlässlich der GL-KR Sitzung vom 25. April 2018 wurde über die Sessions- und Sitzungsdauer und die Rückmeldungen aus den Fraktionen betreffend die Umfrage zur Zeit Anpassung der Sessions-Nachmittage diskutiert. Die Mehrheit hatte sich für eine Verkürzung der Mittagspause ausgesprochen. Nach eingehender Diskussion entschied sich die Geschäftsleitung am 25. April 2018 die Anpassung der Sessionszeiten erst bei der Evaluation und Revision der Geschäftsordnung des Kantonsrates sowie des Kantonsratsgesetzes vorzunehmen. Aufgrund der Corona-Pandemie wurde die Mittagspause bei den externen Sessions auf eine Stunde gekürzt (in der Regel 12.30 Uhr - 13.30 Uhr). Damit konnte der Kantonsrat bereits Erfahrungen mit einer verkürzten Mittagszeit sammeln. Die Projektgremien haben sich einstimmig für eine Verkürzung der Mittagspause zugunsten eines früheren Endes am Abend ausgesprochen. Sie sind der Ansicht, dass eine um eine halbe Stunde gekürzte Mittagspause ausreichen sollte, selbst wenn wieder mehr Veranstaltungen und Treffen über Mittag stattfinden werden, als in der anhaltenden Pandemiezeit. Die Pandemie hat zudem gezeigt, dass es in der Regelung der Sessionszeiten eine gewisse Flexibilität braucht. Um bei der Bevölkerung die nötige Information sicherzustellen, sind weiterhin fixe Zeiten in der [GOKR](#) zu regeln. Diese Zeiten sollen den Regelfall darstellen, wovon die Geschäftsleitung des Kantonsrates Ausnahmen beschliessen kann. Eine fix normierte Pause am Nachmittag soll nicht eingeführt werden, da diese keine wesentliche Verbesserung des Ratsbetriebes mit sich bringen würde. Die Sitzungsdauer am Nachmittag soll damit neu von 13.30 bis 17.30h dauern. Dafür erhält die Geschäftsleitung die Möglichkeit Ausnahmen zu beschliessen.

### **3.2.5 Parlamentsdienste**

Im Zusammenhang mit den Parlamentsdiensten wurde die Bestätigung der Wahl der Parlamentsdienstleiterin oder des Parlamentsdienstleiters sowie der wissenschaftlichen Mitarbeiter des Kommissionendienstes durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates thematisiert.

Seit der Parlamentsrechtsreform von 2015 sind die Parlamentsdienste der Staatskanzlei nicht mehr nur administrativ zugeordnet, sondern Teil davon, wobei sie bei ihren Aufgaben für den Kantonsrat diesem unterstellt bleiben (vgl. § 32 Absatz 1 [KRG](#)). Der Miteinbezug des Kantonsrats bei der Anstellung von Mitarbeitenden der Parlamentsdienste erfolgt, indem die Geschäftsleitung die Wahl durch den Staatschreiber zu bestätigen hat.

An der Sitzung vom 25. April 2018 stimmte die damalige Geschäftsleitung dem Vorschlag der Staatskanzlei zu, dass die Kommissionssekretärinnen und -sekretäre neu im Zirkularverfahren bestätigt werden und auf eine persönliche Vorstellung in der Geschäftsleitung verzichtet wird. Der designierte Leiter oder die designierte Leiterin der Parlamentsdienste hat sich indessen weiterhin persönlich vorzustellen. Es wurde darüber hinaus diskutiert, ob die Wahl dieser Personen nur noch bei der Staatskanzlei liegen und auf die Bestätigung durch die Geschäftsleitung verzichtet werden soll.

Das Thema wurde in der Evaluation wieder aufgegriffen. Dabei wurde über den Grad des Miteinbezugs der Geschäftsleitung in den Rekrutierungsprozess insbesondere der Parlamentsdienstleitung gesprochen und ob der Einbezug legiferiert werden soll. Weiter wurde erneut diskutiert, ob ein Verzicht auf die Bestätigung der Wahl angezeigt ist.

Die heutige Regelung lässt der zuständigen Wahlbehörde Spielraum, in welchem Ausmass sie die Geschäftsleitung in den Rekrutierungsprozess miteinbeziehen will. Dieser Einbezug kann unterschiedlich sein, je nach Funktion, die es zu besetzen gilt. Soweit die Wahl von der Geschäftsleitung am Schluss bestätigt werden muss, hat die zuständige Behörde ein Interesse, dass die Auswahl der Kandidatin oder des Kandidaten auch im Sinne der Geschäftsleitung ist. Der Leiter oder die Leiterin der Parlamentsdienste ist eine Schlüsselperson und sehr bedeutend für eine gute funktionierende Zusammenarbeit zwischen Kantonsrat und Verwaltung. Aus diesem Grund ist bei dieser Funktion die Bestätigung der Wahl des Staatsschreibers oder der Staatsschreiberin durch die Geschäftsleitung absolut angezeigt. Die Person soll sich daher auch weiterhin persönlich bei der Geschäftsleitung vorstellen. Weiter ist man aber der Ansicht, dass die Wahl der Kommissionssekretärinnen und -sekretäre keiner Bestätigung durch die Geschäftsleitung mehr bedarf, auch nicht im Zirkularverfahren. Die Sicherstellung des Funktionierens des Kommissionendienstes liegt in der Verantwortung der Parlamentsdienstleitung und des Staatsschreibers oder der Staatsschreiberin. Diese müssen beispielsweise bei längerfristigen Ausfällen auch kurzfristige Personalentscheide treffen können. Über das Weisungsrecht der Kommissionen besteht ein genügender Einfluss der Kommissionen auf die Amtsführung der Kommissionssekretärinnen und -sekretäre. Es liegt darüber hinaus im Ermessen der Parlamentsdienstleitung und der zuständigen Behörde, in welcher Form das Kommissionspräsidium bei der Auswahl der Kommissionssekretärinnen und -sekretäre einbinden wollen.

Aus diesen Überlegungen soll die heutige Regelung in § 32 Absatz 2 [KRG](#) dahingehend angepasst werden, dass nur noch die Wahl der Parlamentsdienstleiterin oder des Parlamentsdienstleiters durch die Geschäftsleitung bestätigt werden muss. Bei der Wahl der Kommissionssekretärinnen und -sekretäre soll darauf verzichtet werden.

### **3.2.6 Konstituierung, Amtsbeginn, Entschädigung Kantonsrat**

Im Zusammenhang mit der Konstituierung, der Amtsdauer und der Entschädigung wurden die folgenden Anliegen behandelt.

#### **3.2.6.1 Konstituierung des Kantonsrates, Alterspräsidium**

Zur Diskussion stand, ob im Rahmen der Konstituierung anstelle des ältesten Mitglieds ein anderes Ratsmitglied die Funktionen des bisherigen «Alterspräsidenten» oder «Alterspräsidentin» gemäss § 2 [KRG](#) übernehmen soll. Die Neuwahl des Kantonsrates erfolgt alle vier Jahre spätestens am 7. Mai (§ 1 Abs. 1 [KRG](#)). Gemäss § 37 [KV](#) und § 1 Absatz 2 [KRG](#) kommen die neugewählten Mitglieder des Kantonsrates vor Ende Juni zur konstituierenden Sitzung zusammen. Gemäss § 2 [KRG](#) besorgt bei dieser konstituierenden Sitzung das älteste Mitglied des neugewählten Kantonsrates als Alterspräsident oder Alterspräsidentin die mit der Konstituierung zusammenhängenden Präsidialaufgaben (§ 2 Absatz 1 [KRG](#)). Insbesondere ernennt und leitet er das provisorische Büro, eröffnet und leitet die konstituierende Sitzung bis zur Wahl der Organe des Kantonsrates. Mit dem Abschluss der Wahl des Kantonsratspräsidiums, der Stimmzählerinnen- und zähler sowie ihre Stellvertretungen ist der neugewählte Kantonsrat konstituiert (§ 10 Absatz 2 [KRG](#)). Nach der Konstituierung des neugewählten Kantonsrates vereidigt der Alterspräsident oder die Alterspräsidentin den neuen Ratspräsidenten oder die Ratspräsidentin. Diese oder dieser übernimmt nach der Vereidigung den Vorsitz und vereidigt die übrigen Ratsmitglieder (§ 11 Absatz 1 [KRG](#)). Neben dieser Organfunktion ist dem Alterspräsidium auch eine repräsentative und symbolische Funktion mit Blick auf das sich für

die neue Legislatur konstituierende Parlament inne. Dies äussert sich darin, dass der Alterspräsident oder die Alterspräsidentin die konstituierende Sitzung mit einer Ansprache eröffnet wobei anschliessend auch das jüngste Ratsmitglied eine Rede hält (§ 1 [GOKR](#)). Die Regelung, dass das älteste Ratsmitglied für die Konstituierung des Parlaments die präsidialen Funktionen übernimmt, stellt eine pragmatische Lösung für die Sicherstellung des Präsidiums in der Übergangsphase vom alten zum neuen Parlament dar. Der Einbezug des jüngsten Kantonsratsmitglieds bei der Konstituierung ist durch § 1 [GOKR](#) sichergestellt.

In der Vergangenheit kam es vor, dass die Aufgabe des Alterspräsidiums mehrmals auf das gleiche Kantonsratsmitglied fiel. Angesichts der Symbolik dieser Funktion soll ein Kantonsratsmitglied nur einmal während seiner oder ihrer laufenden Amtszeit die Funktion als Alterspräsident oder Alterspräsidentin innehaben können. Die gesetzliche Regelung in § 2 [KRG](#) soll dahingehend ergänzt werden, dass wenn ein Mitglied die Präsidenschaft bereits einmal ausübte, das nächstälteste Mitglied die Aufgabe übernimmt. Diese neue Regelung soll analog für das jüngste Mitglied gelten, weshalb § 1 [GOKR](#) ebenfalls entsprechend anzupassen ist.

Schliesslich wurde vereinzelt moniert, dass beim Legislaturwechsel der amtierende Kantonspräsident oder die amtierende Kantonspräsidentin eine Session weniger leiten kann, weil in diesen Fällen die Junisession als konstituierende Sitzung durch den Alterspräsidenten oder die Alterspräsidentin eröffnet und nach der Konstituierung direkt durch den neuen Ratspräsidenten oder die neue Ratspräsidentin geleitet wird. Dies ist jedoch nicht zu ändern. Er oder sie bleibt aber bis zur konstituierenden Sitzung in der Funktion des Kantonspräsidenten oder der Kantonspräsidentin.

### **3.2.6.2 Amtsantritt beim Legislaturwechsel**

Es gibt Kritik daran, dass beim Legislaturwechsel der Amtsantritt des Kantonsrates nicht deckungsgleich ist mit demjenigen des Regierungsrates. Der Grund liegt darin, dass es beim Regierungsrat den Akt der Konstituierung nicht braucht, dieser beim Kantonsparlament als rechtlichen Gründungsakt indessen Voraussetzung ist. Zudem kann für die Gesamterneuerungswahl des Regierungsrates der ein zweiter Wahlgang notwendig sein, was beim Parlament nicht der Fall ist. Gemäss § 37 [KV](#) und § 1 Absatz 2 [KRG](#) kommen die neugewählten Mitglieder des Kantonsrates vor Ende Juni zur konstituierenden Sitzung zusammen. Der Legislaturwechsel beim Regierungsrat ist immer auf den 1. Juli festlegt (§ 52 [KV](#)). Würde das beim Kantonsrat analog dem Regierungsrat festgelegt, so müsste die konstituierende Sitzung immer genau an diesem Tag stattfinden. Das ist für den Kantonsrat nicht praktikabel. Einem früheren Amtsantritt des Regierungsrates wiederum steht entgegen, dass dann die Zeit für einen zweiten Wahlgang fehlt. Einer Angleichung des Amtsantritts beim Legislaturwechsel stehen daher schon praktische Überlegungen entgegen. Dazu kommt, dass für die Angleichung eine Verfassungsänderung notwendig wäre.

### **3.2.6.3 Vereinbarkeit von Kantonsratsmandat und Familienaufgaben (Postulat 735 von Herbert Widmer)**

Wie der Regierungsrat in seiner [Stellungnahme](#) zum [Postulat 735](#) von Herbert Widmer über die Schaffung guter Rahmenbedingungen für Mütter von kleinen Kindern im Kantonsrat darlegte, ist es ihm ein grosses Anliegen, dass die Ausübung eines politischen Mandats mit der Wahrnehmung von Familienaufgaben vereinbar ist. Er führte dazu aus, dass die Tätigkeit von Parlamentsmitgliedern mit Elternpflichten



nicht auf die Teilnahme an den Sessionen beschränkt werden kann. Die Parlamentstätigkeit umfasst vielmehr auch die Kommissionsarbeit, die Teilnahme an Fraktionssitzungen, den Besuch von Weiterbildungen und selbstverständlich die umfangreiche Vorbereitungsarbeit. Um diese Arbeit prästieren zu können, sind die entsprechenden Kantonsrätinnen und Kantonsräte nicht nur an den Sessionstagen, sondern während des ganzen Jahres auf eine zuverlässige und qualitativ gute Kinderbetreuung angewiesen. Damit unterscheidet sich der Bedarf von Ratsmitgliedern mit Elternpflichten an einer guten Betreuungssituation nur unwesentlich von demjenigen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Luzern mit kleinen Kindern. Für Angestellte des Kantons, die ihre vorschulpflichtigen Kinder in einer Kindertagesstätte, bei Tageseltern oder durch eine Nanny betreuen lassen, gewährt der Kanton unter gewissen Voraussetzungen Betreuungsbeiträge (siehe [Merkblatt Betreuungsbeiträge des Kantons Luzern vom Mai 2020](#)). Der Kantonsrat hat dem Vorschlag zugestimmt, dass auch die Mitglieder des Kantonsrates analog den Angestellten des Kantons Luzern von den Betreuungsbeiträgen profitieren können, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen. Die Bearbeitung der Anträge erfolgt durch die Dienststelle Personal des Kantons Luzern und die Kosten werden der Staatskanzlei in Rechnung gestellt. Damit die Auszahlung von Betreuungsbeiträgen gesprochen werden kann, braucht es jedoch eine rechtliche Grundlage. Diese soll mit einer entsprechenden Anpassung des Kantonsratsgesetzes geschaffen werden. Im Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrats (SRL [Nr. 70](#)) soll konkret die Möglichkeit der Betreuungsbeiträge für die Kantonsratsmitglieder festgelegt werden.

### **3.2.7 Planungsbericht B 30 zur Politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern**

Der Kantonsrat hat am 7. September 2020 den Planungsbericht über die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern ([B 30](#)) zustimmend zur Kenntnis genommen. Die beiden darin aufgezeigten Entwicklungsmöglichkeiten 5 und 9, sollen bereits im Rahmen der vorliegenden Teilrevision des Kantonsratsgesetzes umgesetzt werden.

#### **3.2.7.1 Massnahmen Entwicklungsmöglichkeit 5: Kommissionsarbeit durch breite Abstützung stärken**

Die Entwicklungsmöglichkeit Nr. 5 fordert, die Kommissionsarbeit durch breite Abstützung zu stärken. Im Sinne einer effizienten Zusammenarbeit ist es zielführend, wenn in allen Kommissionen ein breiteres Spektrum an politischen An- und Absichten vertreten ist. Dies ist insbesondere dann gewährleistet, wenn in allen Kommissionen alle Fraktionen Einsitz haben. In der vergangenen Legislatur waren zwei Fraktionen von der Mitarbeit in gewissen Kommissionen ausgeschlossen. Rückblickend betrachtet, war dieser Zustand unbefriedigend. Die politischen Kräfteverschiebungen durch die Wahlen im Frühjahr 2019 haben dazu geführt, dass in der laufenden Legislatur (wieder) jede Fraktion in allen Kommissionen vertreten ist. Der Einsitz sämtlicher Fraktionen in allen Kommissionen stärkt nicht nur die Qualität der Kommissionsarbeit, sondern hat darüber hinaus einen positiven Effekt auf die Qualität und die Effizienz der (öffentlichen) Ratsdebatte. Auf eine «Verlagerung der Kommissionsarbeit ins Plenum» kann verzichtet und das Vertrauen dadurch gestärkt werden. Um neuerliche Nicht-Vertretungen auszuschliessen, soll § 22 Absatz 1 [KRG](#) angepasst werden und das Einsitzrecht generell und ausnahmslos für alle Fraktionen in den Kommissionen vorgesehen werden. Die bisherige Regelung sah auch

eine grundsätzliche Vertretung aller Fraktionen vor, liess jedoch mit der Formulierung «in der Regel» Spielraum offen, davon abzuweichen.

### **3.2.7.2 Massnahmen Entwicklungsmöglichkeit 9: Normierung der Kantonsstrategie**

Die Entwicklungsmöglichkeit Nr. 9 sieht die gesetzliche Normierung der Kantonsstrategie vor. Die Kantonsstrategie ist ein Instrument der politischen Langfristplanung und wird vom Kantonsrat bisher nicht formell behandelt. Im Zuge der Einbettung in die Gesetzgebung soll deshalb auch geregelt werden, wie er die Kantonsstrategie künftig berät. Die gesetzliche Normierung sowie die formelle Beratung durch den Kantonsrat wird die politische Verankerung und Verbindlichkeit der Kantonsstrategie sowie der politische Dialog zwischen den beiden Räten verbessern.

Die Sachgeschäfte des Kantonsrates sind im Kantonsratsgesetz aufgeführt. Es ist deshalb folgerichtig, die Kantonsstrategie als Instrument der politischen Langfristplanung ins Kantonsratsgesetz aufzunehmen und hier zu normieren. So kann sie gleichzeitig gegen das inhaltlich an sie anschliessende Legislaturprogramm abgegrenzt werden. Kantonsstrategie und Legislaturprogramm sollen jeweils gemeinsam in einem Planungsbericht dem Kantonsrat vorgelegt werden. Das Legislaturprogramm als Instrument der politischen Mittelfristplanung ist bereits heute in § 78 [KRG](#) normiert.

### **3.2.8 Politische Prozesse**

Im Verlaufe der COVID-19 Pandemie wurden Vorstösse eingereicht, welche die Sicherstellung der politischen Prozesse im Allgemeinen und des Ratsbetriebes im Besonderen zum Inhalt haben. Es handelt sich dabei um die [Motion M 418](#) von Mario Cozzio über die Möglichkeit zur digitalen Teilnahme an Sessionen in Ausnahmefällen (teilweise erheblich erklärt als Postulat am 10.5.2021), die [Motion M 305](#) von Marianne Wimmer-Lötscher über die Sicherstellung politischer Prozesse in Krisenzeiten (erheblich erklärt als Postulat am 10.5.2021) sowie das [Postulat M 425](#) von Gaudenz Zemp über die Erhöhung der Handlungsfreiheit in besonderen und in ausserordentlichen Lagen (teilweise erheblich erklärt am 6.12.2021).

Die Stellungnahmen des Regierungsrates wie auch die Debatten im Kantonsrat zu diesen Vorstössen haben gezeigt, dass es komplexe ineinandergreifende Themen sind und eine sorgfältige Auslegeordnung und Analyse der bestehenden Prozesse und geltenden Regelungen im Kanton Luzern sinnvoll und angezeigt ist. Es laufen viele Diskussionen und Entwicklungen rund um das Thema der politischen Prozesse und der Digitalisierung auf Bundesebene sowie in den meisten Kantonen. So ist zu beobachten, dass diese ausserordentliche Lage vielfach als Anlass genommen wird, um die heutigen politischen Prozesse und die geltende Gesetzgebung kritisch zu überdenken. Es werden grundsätzliche Fragen zur Weiterentwicklung des schweizerischen Parlamentswesens gestellt (bspw. an der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen am 13. November 2021 in Luzern, vgl. [Mitteilungsblatt](#) SGP-SSP vom Dezember 2021). Aus technischer Sicht ist die weitere Digitalisierung der Session möglich, auch wenn gewisse Geschäfte (Wahlen, geheime Abstimmungen) noch nicht vollständig digital abgewickelt werden können. Viel wichtiger sind aber die staatspolitischen Aspekte wie die Bedeutung der Volksvertretung durch die physische Präsenz der Parlamentsmitglieder und somit die Unmittelbarkeit der Parlamentsdebatte, die wichtige Grundlagen für eine hohe Akzeptanz und Legitimität für Beschlüsse der Legislative darstellen. Darüber

muss zwingend diskutiert werden. Die in der Kantonsverfassung verankerte Vorgabe, dass sich der Kantonsrat regelmässig zu Sitzungen versammelt (vgl. § 38 [KV](#)), ist Ausfluss des Demokratiegebots und meint grundsätzlich eine physische Anwesenheit der Kantonsratsmitglieder. Die digitale Teilnahme von Kantonsratsmitgliedern an der Session bedarf daher einer Änderung der Kantonsverfassung und kann nicht lediglich mit der Revision des [KRG](#) oder der [GOKR](#) eingeführt werden. Zentral ist auch die Frage, ob die gesetzlichen Grundlagen der Regierung und dem Parlament in Krisenzeiten – nicht nur COVID-19 bedingt - genügend Handlungsspielraum zulassen und der Dringlichkeit in der Rechtssetzung und bei Finanzbeschlüssen genügend Rechnung getragen werden kann. In diesem Zusammenhang ist auch die Fragen des Notrechts und seiner Grenzen zu beleuchten. Die historische Erfahrung zeigt, dass Notrecht in solchen ausserordentlichen Situationen ein Mittel zur Bewältigung der Krise und zum Erhalt von Rechtsstaatlichkeit sein kann (vgl. dazu AJP/PJA 6/2020 von Felix Uhlmann/Florian Brunner/Martin Wilhelm, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts, Rz. 685 ff.).

Aus all dem ergibt sich, dass die Aufträge aus diesen Vorstössen einer ganzheitlichen, umfassenden Betrachtung, mit den erforderlichen Abklärungen und Diskussionen bedürfen. Dies war im Rahmen dieser Teilrevision aus Zeit- und Ressourcen Gründen noch nicht möglich. Mit der vorliegende Revision sollen zum Teil bereits lange vorgesehenen kleineren Anpassungen in verschiedenen Bereichen vorgenommen werden, ohne dass die bestehende Grundordnung der Verfahren im Kantonsrat und den Kommissionen berührt werden. Damit diese Umsetzung nicht weiter verzögert und wie geplant auf die neue Legislatur des Kantonsrates per 1. Juni 2023 erfolgen kann, wurden das Thema der politischen Prozesse in Krisenzeiten von diesem Projekt entkoppelt. Dieses wird ist im Rahmen des neu ausgerichteteten Rechenschaftsbericht Covid-19 über die Bewältigung der aktuellen Pandemie ([Motion M 274](#) von Angela Lüthold) aufgenommen und dort vertieft analysiert. Der Rechenschaftsbericht wird neu einen expliziten Bereich zur Evaluation der politischen Prozesse enthalten. Dabei soll eine Auslegeordnung der Rechtsrahmen, der politischen Prozesse während der Covid-19-Pandemie, der Rollen des Regierungsrates und des Kantonsrates, und der möglichen Weiterentwicklungen gemacht werden, wozu auch der Miteinbezug der Weiterentwicklung der Digitalisierung des Ratsbetriebes gehört. Die Analyse soll dabei in einem ersten Schritt durch eine externe Evaluation erfolgen. Der Kantonsrat soll dabei in geeigneter Form im Sinn eines Echoraumes in das Projekt miteinbezogen werden. Gestützt auf die Ergebnisse können sodann Anpassungen von Regelstrukturen und politischen Prozessen vorgeschlagen, im Rahmen der Beratung des Rechenschaftsberichtes im Kantonsrat vertieft diskutiert werden und wo erforderlich weitere Gesetzgebungsverfahren eingeleitet werden.

## **4 Revision des Parlamentsrechts**

Der Anpassungsbedarf in den gesetzlichen Grundlagen, der sich aus der vorstehend dargelegten Evaluation ergibt, wird nachfolgend dargelegt.

### **4.1 Kantonsratsgesetz**

#### **Wahl und Konstituierung**

##### **§ 2**

##### **Absatz 1<sup>bis</sup>**

Ein Kantonsratsmitglied soll nur einmal während seiner Amtszeit Alterspräsident

oder Alterspräsidentin sein können. In Absatz 1<sup>bis</sup> wird daher neu geregelt, dass – wenn das älteste Ratsmitglied diese Aufgabe bereits einmal innehatte –, das nächstälteste Mitglied oder bei dessen Verhinderung wiederum das nächstälteste, also das drittälteste Mitglied des Kantonsrates, die Präsidialaufgaben besorgt. Im Übrigen wird auf Kapitel [3.2.6.1](#) verwiesen.

## **Kommissionen**

### **§ 22**

#### *Absatz 1*

Zur Stärkung der Kommissionsarbeit sollen grundsätzlich immer alle Fraktionen in allen Kommissionen vertreten sein. Eine Ausnahme soll nicht mehr möglich sein. Die Bestimmung wird entsprechend revidiert, indem die Fraktionen nicht mehr nur «in der Regel» in den Kommissionen im Verhältnis ihrer Mitgliederzahl vertreten sind. Im Übrigen wird auf Kapitel [3.2.7.1](#) verwiesen.

### **§ 27c**

Die Regelung des Amtsgeheimnisses gegenüber der Aufsichts- und Kontrollkommission soll abweichend zu den übrigen Kommissionen in einer separaten Bestimmung geregelt werden (siehe Kap. [0](#)).

#### *Absatz 1*

Die Mitglieder des Regierungsrates sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung sind gegenüber der Aufsichts- und Kontrollkommission im Rahmen ihrer Prüftätigkeit zur vollumfänglichen Auskunftserteilung und Aktenherausgabe verpflichtet. Die AKK hat damit grundsätzlich uneingeschränkte Informations- und Einsichtsrechte ohne dass eine vorgängige explizite Entbindung vom Amtsgeheimnis durch den Regierungsrat erfolgen muss.

#### *Absatz 2 und 3*

In gewissen Situationen insbesondere in Krisen-Fällen kann es zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen, zum Schutze der Persönlichkeit oder aus Rücksichtnahme auf ein hängiges Verfahren geboten sein, dass nicht sofort eine vollumfängliche Information an die gesamte Aufsichts- und Kontrollkommission erfolgt. In solchen Fällen soll der Regierungsrat die Möglichkeit haben, einen Antrag auf Beschränkung der vollumfänglichen Informations- und Einsichtsrechte auf einen Ausschuss zu stellen.

Er hat dafür einen begründeten Antrag zu Händen des Präsidiums der Aufsichts- und Kontrollkommission zu stellen. Das Präsidium entscheidet abschliessend über den Antrag des Regierungsrates, wobei bei Stimmengleichheit dem Präsidenten oder der Präsidentin der Stichentscheid zusteht. Für den Entscheid stehen dem Präsidium die vollen Informationsrechte zu. Dies muss nicht unbedingt gleichbedeutend sein mit der vollen Information über die massgebliche Angelegenheit, für welche die Beschränkung der Informationsrechte gefordert wird. Das Präsidium muss sich aber soweit wie nötig über die Sache informieren können, um den Antrag des Regierungsrates sachgerecht entscheiden zu können, weshalb es angemessen erscheint, ihm in jedem Fall die vollumfänglichen Informationsrechte zuzugestehen. Um das Problem der Stimmengleichheit zu umgehen und um diese neue spezielle Aufgabe

des Präsidiums breiter abzustützen, empfiehlt sich, dass das Präsidium der Aufsichts- und Kontrollkommission auch zukünftig aus drei Personen besteht. Dies liegt gemäss § 11 Absatz 1 [GOKR](#) in der Organisationskompetenz der Kommission.

Indem der Entscheid für die Beschränkung der vollumfänglichen Informationsrechte nicht mehr beim Regierungsrat (bisherige Möglichkeit zum Festhalten am Amtsgeheimnis) sondern beim Präsidium der Kommission liegt, kann dieses - je nach Entwicklung der Angelegenheit - später auch die Aufhebung der Beschränkung beschliessen. Dies ist insbesondere dann angezeigt, wenn sich Entscheide über weitere Abklärungen und über das Aussprechen von Empfehlungen an den Regierungsrat aufdrängen, die durch die Gesamtkommission zu fällen sind.

#### *Absatz 4*

Schliesslich soll der Klarheit halber festgehalten werden, dass die Prüftätigkeit gemäss § 27a [KRG](#) nur dem Ausschuss zusteht, soweit in einer Angelegenheit die Informationsrechte beschränkt wurden. Dadurch wird der Geheimnisschutz gewährleistet.

#### *Absatz 5*

Die Mitglieder der AKK unterstehen analog wie die Mitglieder der anderen Kommissionen ihrerseits dem Amtsgeheimnis. Die Bestimmung ist daher sinngemäss identisch mit § 28 Absatz 4 [KRG](#).

#### *Absatz 6*

Für das Kantonsgericht sowie die Gerichte und Behörden, die ihm unterstellt sind, sollen die Absätze 1-5 sinngemäss gelten. Dies entspricht der Regelung in § 28 Absatz 5 [KRG](#). Anzumerken ist, dass für das Kantonsgericht und seiner unterstellten Gerichte und Behörden sowie für die Staatskanzlei das Präsidium der Aufsichts- und Kontrollkommission die Funktion des zuständigen Ausschusses übernimmt. Anstelle des Regierungsrates ist der Präsident oder die Präsidentin des Kantonsgerichts zuständig für den Antrag auf Beschränkung der Informationsrechte. Dies entspricht den Bestimmungen für die Gerichte in den §§ 25 bis 27b [KRG](#).

### **§ 28**

Mit der eigenständigen Regelung des Amtsgeheimnisses gegenüber der Aufsichts- und Kontrollkommission in § 27 c [KRG](#) findet die Regelung von § 28 nur noch auf alle übrigen Kommissionen und Kommissionsausschüsse ausgenommen der Aufsichts- und Kontrollkommission Anwendung. Entsprechend ist der Sachtitel anzupassen und in Absatz 1 zu präzisieren, dass die Amtsgeheimnisentbindung durch den Regierungsrat nur noch gegenüber den Fachkommissionen notwendig ist.

## **Parlamentsdienste**

### **§ 32**

#### *Absatz 2*

Neu soll nur noch die Wahl der Leiterin oder des Leiters des Parlamentsdienstes durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates bestätigt werden. Für die Wahl der Kommissionssekretärinnen und –sekretäre bedarf es keine Bestätigung mehr. (siehe Kap. [0](#))

## **Parlamentarische Vorstösse**

## **§ 63a**

### **Absatz 3**

Der Regierungsrat soll neu die Pflicht haben, seinen Antrag auf Ablehnung wegen Erfüllung der wesentlichen Forderungen ausführlicher zu begründen. Damit kommt der Gesetzgeber dem Wunsch nach mehr Transparenz hinsichtlich des Erfüllungsgrads der Forderungen nach (siehe Kap. [3.2.1.1](#)). § 63 Absatz 3 ist entsprechend zu präzisieren.

## **Planungs- und Rechenschaftsberichte**

## **§ 77**

### **Absatz 1a**

Die Kantonsstrategie soll – zusammen mit dem Legislaturprogramm – als Planungsbericht dem Kantonsrat zur Beratung vorgelegt werden (siehe Kap. [3.2.7.2](#)). Entsprechend ist die Aufzählung in § 77 Absatz 1a zu ergänzen.

## **§ 78**

### **Absatz 1**

Es ist sinnvoll, die Kantonsstrategie und das Legislaturprogramm in Form eines einzigen Planungsberichtes vorzulegen. Die Kantonsstrategie wird vom Regierungsrat als langfristige Vorgabe für die politische Tätigkeit entwickelt, das Legislaturprogramm schliesst mit Ausführungen zur Umsetzung in den Hauptaufgaben direkt daran an. Die Durchgängigkeit der beiden Instrumente kann im Rahmen eines integralen Dokuments am besten abgebildet werden. Diese Darstellung entspricht auch dem durchgehenden Strategieprozess, der mit der Umsetzung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen ([FLG](#)) seit 2011 entwickelt wurde.

Die Laufzeit der beiden Instrumente ändert sich gegenüber heute nicht. Die Kantonsstrategie hat einen langfristigen Horizont von bis zu zehn Jahren. Das Legislaturprogramm gibt die mittelfristige Planung über einen Zeitraum von vier Jahren wieder. Die Realität zeigt aber, dass wegen der grossen Dynamik in allen Politikbereichen Projektionen auf zehn Jahre hinaus schwierig sind. Die Kantonsstrategie wird deshalb alle vier Jahre, anlässlich der Erarbeitung des neuen Legislaturprogramms, formell auf ihre Aktualität überprüft und wo nötig angepasst (siehe Kap. [3.2.7.2](#)).

### **Absatz 1<sup>bis</sup> und 2**

Im neuen Absatz 1bis und im geänderten Absatz 2 werden die wesentlichen Inhalte der Kantonsstrategie und des Legislaturprogramms aufgezählt. Daraus ist auch die Abgrenzung der beiden Planungsinstrumente erkennbar. Während die Kantonsstrategie übergeordnete Entwicklungen analysiert und grundsätzliche Ziele formuliert, leitet das Legislaturprogramm daraus konkrete politische Zielsetzungen und Aufgaben für die jeweils folgende Vierjahresperiode ab. Die Kantonsstrategie enthält also, einfach formuliert, die Top-Prioritäten des Kantons Luzern: sei es betreffend die Kultur der Organisation, sei es betreffend die politischen Ziele. Das Legislaturprogramm deckt die gesamte Breite der staatlichen Tätigkeit in den Hauptaufgaben ab.

Die Darlegung der grundsätzlichen und langfristigen Ziele (Absatz 1<sup>bis</sup>a entspricht ungefähr den *Vision* und *Mission* genannten Elementen der klassischen Strategieterminologie und soll neu, im Sinne einer Entflechtung, nicht mehr im Legislaturprogramm sondern in der Kantonsstrategie enthalten sein. Gemäss Absatz 1<sup>bis</sup>b sollen weiter unter «bedeutende übergeordnete Entwicklungen» die globalen Megatrends und ausserordentliche kantonale Gegebenheiten, die besondere politische

Massnahmen verlangen, dargelegt werden. Aus diesen Darlegungen sollen schliesslich wahlweise die Definition von Zielen, Handlungsfeldern oder Massnahmen abgeleitet werden (Absatz 1<sup>bis</sup>c), die überdies im Legislaturprogramm aufgenommen und konkretisiert werden können.

Das Legislaturprogramm soll ergänzende Ausführungen zur Kantonsstrategie, weitere wichtige Rahmenbedingungen für die politische Tätigkeit und den Überblick über die Hauptaufgaben enthalten. Mit der Darlegung der Aufgaben und Zielsetzungen während der Amtsdauer (Absatz 2c) werden die Legislaturziele formuliert (siehe Kap. [3.2.7.2](#)).

### **§ 79a**

#### *Absatz 1*

Mit der Beratung im Parlament hat der Kantonsrat auch die Möglichkeit, zur Kantonsstrategie Bemerkungen im Sinn von § 75 [KRG](#) zu beschliessen. Entsprechend ist § 79a zu ergänzen.

## **Verfassungs- und Gesetzesinitiative**

### **§ 82b**

#### *Absatz 1*

Bei der Prüfung des Kantonsratsgesetzes ist aufgefallen, dass der Verweis auf § 135 des Stimmrechtsgesetzes (StRG, SRL [Nr. 10](#)) in der Klammer bei § 82b nicht korrekt ist. Es geht richtigerweise um den Erwahrensentscheid hinsichtlich dem Zustandekommen einer Verfassungsinitiative oder einer Gesetzesinitiative, welcher gemäss § 141 [StRG](#) veröffentlicht wurde. Der Verweis muss daher auf § 141 [StRG](#) lauten. Dieses gesetzgeberische Versehen soll korrigiert werden.

## **Entschädigungen**

### **§ 87**

#### *Absatz 2*

Mit dieser Norm soll die rechtliche Grundlage geschaffen werden, damit den Kantonsratsmitgliedern Betreuungsbeiträge an die Kinderbetreuung vorschulpflichtiger Kinder gewährt werden können. Dabei soll mit einer offenen Formulierung auch die Unterstützung von allfälligen weiteren Massnahmen ermöglicht und die Rechtsgrundlage nicht auf finanzielle Betreuungsbeiträge für Kinder eingeschränkt werden. Damit kann der Kantonsrat zukünftig bei Bedarf auch weitere Massnahmen für die Vereinbarkeit des Kantonsratsmandats mit Verpflichtungen in der Familie zulassen (zum Beispiel hinsichtlich der Betreuung von älteren und kranken Familienangehörigen). Mit der zusätzlichen Ausdehnung des Fächers von der Familie auf die Gesellschaft, hat der Kantonsrat zudem die Option, dass zukünftig auch Massnahmen für die Vereinbarkeit mit anderweitigen gesellschaftlichen Verpflichtungen ergriffen werden können. Im Übrigen wird auf Kapitel [3.2.6.3](#) verwiesen.

## **4.2 Geschäftsordnung des Kantonsrates**

### **Wahl und Konstituierung**

#### **§ 1**

##### *Absatz 1*

Analog zur Regelung, dass das Alterspräsidium von einem Mitglied des Kantonsrates nur einmal übernommen werden soll, soll dies auch für die Rede des jüngsten Ratsmitglieds gelten. In diesem Fall geht die Aufgabe auf das zweitjüngste Ratsmitglied über (siehe Kap. [3.2.6.1](#)). Die Regelung ist entsprechend zu ergänzen.

## **Kommissionen**

### **§ 16**

#### *Absatz 4*

Nebst den Mitgliedern des Kantonsrates sollen neu auch die Mitglieder des Regierungsrates explizit aufgeführt werden. Damit wird die Praxis, welche sich mit der Digitalisierung des Ratsbetriebs etabliert hat, normiert und sorgt für Transparenz bezüglich der Einsichtsberechtigten in die elektronische Version. Ebenso entspricht der Wechsel vom Versand des Auszuges an die externen Teilnehmerinnen und Teilnehmer per Post nicht mehr der heutigen Praxis. Die Zustellung kann per Post oder elektronisch erfolgen, hat jedoch in jedem Fall einen Vertraulichkeitsvermerk zu enthalten (siehe Kap. [3.2.3.1](#)).

## **Sessionen und Sitzungen**

### **§ 32**

#### *Absatz 1*

Die Bestimmung entspricht nicht mehr der heutigen Sessionsplanung, daher ist sie anzupassen. Die Session dauert neu in den Monaten September und Oktober drei Tage.

#### *Absatz 2*

Neu sollen die Nachmittagssitzungen jeweils von 13.30 bis 17.30h dauern. Zudem soll der Geschäftsleitung des Kantonsrates die Möglichkeit gegeben werden, in Ausnahmefällen die Sessionszeiten situativ anzupassen (siehe Kap. [3.2.4.2](#)).

## **Beratung und Beschlussfassung**

### **§ 42 Abs. 5 und § 47a**

Neu sollen die in der Praxis etablierten Fraktionserklärungen auch in der Geschäftsordnung geregelt werden. Wir verweisen dazu auf die Ausführungen bei Kapitel [3.2.2.3](#).

Dafür wird ein neuer § 47a eingefügt. Die Fraktionserklärungen können nur von der Fraktionspräsidentin oder dem Fraktionspräsidenten (oder bei dessen Abwesenheit vom Vizepräsidenten oder der Vizepräsidentin) gehalten werden. Eine Fraktionserklärung soll - wie ein Ordnungsantrag - zu jeder Zeit der Diskussion möglich sein, muss aber ebenfalls vorgängig beim Kantonsratspräsidenten oder der Kantonsratspräsidentin persönlich angemeldet werden (§ 42 Abs. 5). Die Fraktionspräsidentin oder der Fraktionspräsident soll für die Fraktionserklärung keiner Redezeitbeschränkung unterliegen (§ 47a).

## **Parlamentarische Vorstösse**

### **§ 74**

#### *Absatz 2*



Die Frist für die letztmögliche Einreichung dringlicher Vorstösse wird von Freitagmorgen 6 Uhr vor der Session neu auf den Donnerstagnachmittag 14 Uhr vor der Session vorverlegt (siehe Kap. [3.2.1.4](#)). Die Regelung in der [GOKR](#) ist entsprechend anzupassen.

## **§ 75**

### **Absatz 1**

Die Hürde, einem Antrag auf dringliche Behandlung eines Vorstosses statt zu geben, soll erhöht werden, indem zukünftig mindestens zwei der Kriterien gemäss Absatz 1a bis 1e kumulativ erfüllt sein müssen. Wir verweisen auf die Ausführungen bei Kapitel [3.2.1.5](#). Entsprechend ist der Einleitungssatz dieser Bestimmung anzupassen.

## **4.3 Kantonsratsbeschluss über die Entschädigung der Mitglieder und der Fraktionen des Kantonsrats**

### **§ 4a**

Damit die Auszahlung von Betreuungsbeiträgen gesprochen werden kann, wird die entsprechende Anpassung des Kantonsratsgesetzes geschaffen. Mit dieser Norm hier soll die Möglichkeit der Betreuungsbeiträge für die Kantonsratsmitglieder konkret festgelegt werden. Den Kantonsrätinnen und Kantonsräten wird für die bessere Vereinbarkeit von Familie und der Ausübung des Kantonsratsmandats einen finanziellen Beitrag gewährt. Analog den Angestellten des Kantons Luzern, die ihre vorschulpflichtigen Kinder in einer Kindertagesstätte bei Tageseltern oder durch eine Nanny betreuen lassen, sollen die Kantonsratsmitglieder unter denselben Voraussetzungen Betreuungsbeiträge beantragen können. Die Höhe der Beiträge richtet sich dabei nach dem Haushaltseinkommen des Antragstellers oder der Antragstellerin. Dessen Mindestpensum muss 20 % betragen, was einem Kantonsratsmandat entspricht. Das Antragsformular und die dazugehörigen Unterlagen mit allen Voraussetzungen sind bei der Dienststelle Personal einzuholen. (siehe Kap. [3.2.6.3](#))

## **4.4 Weitere Gesetze**

### **§ 9 Absatz 4 Behördengesetz**

### **§ 52 Absatz 4 Personalgesetz**

Nach geltendem Gesetz müssen die Angestellten des Kantons Luzern für Auskünfte gemäss § 52 Absatz 1 [KRG](#) durch die zuständige Behörde von der Geheimhaltungspflicht entbunden werden (§ 52 Absatz 3 [KRG](#)). Ebenso sind die Behördenmitglieder für Auskünfte gemäss § 9 Abs. 1 [BehG](#) an das Amtsgeheimnis gebunden und bedürfen von der Behörde die Zustimmung (§ 9 Abs. 3 [BehG](#)). Da die Behördenmitglieder und die Angestellten der Verwaltung gemäss dem neuen § 27c [KRG](#) zur vollumfänglichen Auskunftserteilung und Aktenherausgabe gegenüber der Aufsichts- und Kontrollkommission verpflichtet sein werden, ist keine Entbindung vom Amtsgeheimnis mehr notwendig. Dies ist auch im Behördengesetz (SRL Nr. 50) und im Personalgesetz (SRL Nr. 51) zu berücksichtigen. Die Regelungen zur Geheimhaltungspflicht der Behördenmitglieder (§ 9 Abs. 4 [BehG](#)) beziehungsweise der Angestellten (§ 52 Abs. 4 [PG](#)) sind entsprechend zu ergänzen. Es wird auf die Ausführungen in Kapitel [0](#) verwiesen.

## **5 Kosten**

Die vorliegenden Gesetzes- und Verordnungsänderungen zielen auf eine Optimierung der Abläufe und eine Verankerung der heutigen Praxis in Kantonsrat, Kommissionen und Verwaltung. Daraus entstehen grundsätzlich keine Mehrkosten.

Die Umsetzung des [Postulats 735](#) von Herbert Widmer über die Schaffung guter Rahmenbedingungen für Mütter von kleinen Kindern wird zu geringfügigen Mehrkosten führen. Es gelten dieselben Voraussetzungen für einen Anspruch wie bei den Angestellten des Kantons Luzern. Beitragsberechtigte Ratsmitglieder dürfen in Abhängigkeit von ihrem Haushaltseinkommen mit Betreuungsbeiträgen zwischen 1'000 und 3'100 Franken pro Jahr rechnen. Es ist dementsprechend davon auszugehen, dass die Erweiterung des Beitragsanspruchs auf die Ratsmitglieder nicht zu hohen Kosten führen wird.