

Antrag des Regierungsrates vom 13. April 2011

4793

Gesetz

über den verstärkten Einbezug des Kantonsrates im Bereich der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 13. April 2011,

beschliesst:

I. Das **Kantonsratsgesetz** vom 5. April 1981 wird wie folgt geändert:

§ 22. Abs. 1 unverändert.

Gegenstand

² Durch das Mittel des Postulats wird der Regierungsrat eingeladen zu prüfen, ob

- a. eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder der Entwurf für einen Beschluss, insbesondere über einen Kredit, vorzulegen ist,
- b. eine Massnahme im Bereich der interkantonalen oder internationalen Zusammenarbeit, der mittelfristigen Planung oder eine andere Massnahme zu treffen ist.

6. Stellungnahme zu grundlegenden Plänen staatlicher Tätigkeit

§ 33 a. ¹ Die Mitglieder des Kantonsrates können bis Mitte Dezember des ersten Jahres einer neuen Amtsdauer Erklärungen zu den strategischen Zielen im Bereich der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit einreichen.

Erklärungen zur
interkantonalen
und
internationalen
Zusammen-
arbeit

² Der Kantonsrat beschliesst die Erklärungen bis Ende Januar des darauffolgenden Jahres.

³ Der Regierungsrat setzt die Erklärungen um. Kann oder will er eine Erklärung nicht umsetzen, begründet er dies schriftlich zuhänden des Kantonsrates innert dreier Monate nach dessen Beschluss.

II. Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 wird wie folgt geändert:

Interkantonale
und
internationale
Zusammen-
arbeit
a. Allgemeines

§ 7 Abs. 1–3 unverändert.
Abs. 4 wird aufgehoben.

b. Information
des Kantons-
rates

§ 7 a. ¹ Der Regierungsrat informiert die zuständigen Sachkommissionen des Kantonsrates mindestens ein Mal pro Halbjahr mündlich über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit.

² Die Informationen unterstehen dem Amtsgeheimnis. Vorbehaltlich bleibt eine abweichende Erklärung des Regierungsrates.

c. Konsultation
des Kantons-
rates

§ 7 b. ¹ Zu Vorlagen der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit von besonderer Tragweite hört der Regierungsrat die zuständige Sachkommission des Kantonsrates an. Dies gilt

- a. vor der Erteilung eines Mandats an eine Direktion für die Aufnahme von Verhandlungen zu interkantonalen oder internationalen Verträgen von besonderer Tragweite,
- b. vor der Erteilung eines Mandats an eine Direktion für die Mitwirkung in interkantonalen Konferenzen oder Gremien, soweit diese einen Entscheid von besonderer Tragweite zu treffen haben.

² Von besonderer Tragweite sind interkantonale und internationale Verträge und Entscheide, deren Inhalt Verfassungs- oder Gesetzesrang hat (Art. 32 lit. b und Art. 33 Abs. 1 lit. b KV).

III. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

I. Allgemeiner Teil

A. Grundlagen

1. Ausgangslage

Seit Ende der 90er-Jahre gewinnt insbesondere die interkantonale Zusammenarbeit an Bedeutung. So erfolgt die Umsetzung der verfassungsrechtlich und gesetzlich vorgegebenen Aufgaben heute zunehmend auch über die interkantonale (und internationale) Zusammenarbeit, die parallel dazu auch vermehrt Gegenstand der politischen Diskussion bildet.

Eine gewichtige Form der interkantonalen Zusammenarbeit sind die von zwei oder mehr Kantonen untereinander geschlossenen Vereinbarungen. Bedeutende Instrumente für die interkantonale Koordination und Zusammenarbeit bilden die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und die verschiedenen Fachdirektorenkonferenzen. Letztere haben in vielen Fällen vor allem das Ziel, eine Koordinierung der kantonalen Regelungen vorzubereiten. Auch wenn ihren Beschlüssen nicht immer rechtsverbindliche Wirkung zukommt, weisen sie ein grosses faktisches und politisches Gewicht auf.

Trotz der grossen Bedeutung der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit ist insbesondere die Mitwirkungsmöglichkeit des Kantonsrates bei der Vorbereitung und Ausgestaltung von rechtsetzenden interkantonalen Verträgen deutlich geringer als beim Erlass kantonalen Gesetze. Erstere werden aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzordnung vom Regierungsrat ausgehandelt, sodass der Kantonsrat den Vertrag schliesslich nur noch als Ganzes genehmigen oder ablehnen kann. Nachdem einem Genehmigungsverfahren in der Regel mehrjährige Verhandlungen vorausgegangen sind, lastet auf dem Kantonsrat zudem ein erheblicher Druck, einem von einer Vielzahl von Kantonen erarbeiteten Kompromiss zuzustimmen.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll der Einbezug des Kantonsrates in die Aussenbeziehungen verbessert und damit dem Anliegen des Postulats KR-Nr. 93/2005 betreffend Einbezug des Kantonsrates in Aushandlung, Ratifikation, Vollzug und Änderung interkantonomer Verträge und von Vereinbarungen mit dem Ausland Nachachtung verschafft werden. Dabei sind freilich die von der Verfassung vorgegebenen Schranken und insbesondere der Grundsatz der Organadäquanz zu beachten, wonach jedes Organ diejenigen Funktionen im

Staat übernimmt, die ihm aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Legitimation und Organisation zukommen (vgl. Nuspiger, Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente an der europapolitischen Willensbildung, in: Konferenz der Kantonsregierungen [Hrsg.], Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonaler Sicht, Zürich/Basel/Genf 2006, S. 1 ff., 6). Zu berücksichtigen ist ferner – insbesondere im Vergleich zum innerkantonalen Gesetzgebungsverfahren – der Charakter von Vertragsverhandlungsverhältnissen, der eine Beeinflussung des Vertragsinhalts durch eine Partei nur in beschränkter Masse zulässt. Der Regierungsrat darf daher durch den Einbezug des Kantonsrates nicht zu stark gebunden werden.

Von dieser Vorlage nur am Rand betroffen ist die Mitwirkung des Kantons bei ausserpolitischen Entscheiden des Bundes (sogenannt vertikale Ebene), insbesondere bei der Aushandlung internationaler Verträge durch den Bund. Die diesbezügliche Mitwirkung ist in erster Linie im Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK; SR 138.1) geregelt (vgl. auch Art. 71 Abs. 1 lit. g Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Der Einbezug des Kantonsrates beschränkt sich in diesem Bereich auf einen Anspruch auf Information (RRB Nr. 1146/2009, S. 3 und 6; Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 69 N 17 i. f.).

2. Vorgeschichte der Gesetzesvorlage

Am 23. Mai 2005 wurde der Regierungsrat mit einem dringlichen Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung zur Thematik des verstärkten Einbezugs des Kantonsrates in die Aussenbeziehungen eingeladen (Vorlage 4319; KR-Nr. 93/2005).

In seinem Bericht und Antrag vom 17. Mai 2006 (ABI 2006 506 ff.) stellte er in einem ersten Schritt die Entwicklungen im Bereich der interkantonalen Vereinbarungen dar, bevor er die bestehenden parlamentarischen Instrumente im Bereich der Aussenbeziehungen analysierte und kritisch hinterfragte. Anschliessend nahm der Regierungsrat einen Vergleich mit den Regelungen anderer Kantone sowie des Bundes vor und schlug gestützt darauf drei Instrumente für den verstärkten Einbezug des Kantonsrates in die Aussenbeziehungen vor (ABI 2006 506 ff., 523 ff.):

- Recht des Kantonsrates, Erklärungen zu den Aussenbeziehungen des Kantons abzugeben,

- Antragsrecht des Kantonsrates in Form einer allgemeinen Anregung, Verhandlungen über den Abschluss oder die Änderung eines interkantonalen Vertrages aufzunehmen,
- Konsultationsrechte des Kantonsrates bei Vorlagen der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit.

In den Beratungen des Kantonsrates fanden die Vorschläge des Regierungsrates Zustimmung und die Vorlage 4319 wurde am 24. September 2007 verabschiedet. Darin stellte der Regierungsrat auch in Aussicht, den Postulatsbericht als Grobkonzept zum Erlass der erforderlichen gesetzlichen Grundlagen für den verstärkten Einbezug des Kantonsrates in die Aussenbeziehungen zu nutzen.

Mit Beschluss Nr. 1146/2009 nahm der Regierungsrat eine Ergänzung der Vorlage 4319 unter dem Gesichtspunkt des Informationsanspruchs des Kantonsrates vor, überarbeitete das Konzept im Sinne des Postulatsberichts zur Vorlage 4319 in drei Punkten und erteilte der Direktion der Justiz und des Innern den Auftrag, einen Gesetzesentwurf im Sinne der überarbeiteten Vorlage 4319 auszuarbeiten.

3. Vorgaben der Kantonsverfassung

a) Unter der Marginalie interkantonale und internationale Zusammenarbeit hält Art. 69 Abs. 1 KV fest, dass die Aushandlung interkantonomer und internationaler Verträge Aufgabe des Regierungsrates ist. Dies gilt auch für jene Bereiche, die innerkantonale in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallen (Kommentar KV, a. a. O., Art. 69 N 1).

Der Abschluss der Verträge steht dem Regierungsrat demgegenüber lediglich im Rahmen seiner Verordnungskompetenz zu. In allen anderen Fällen ist die Genehmigung des Kantonsrates erforderlich (Art. 54 Abs. 1 lit. c KV), wobei interkantonale und internationale Verträge, deren Inhalt Verfassungs- oder Gesetzesrang hat, dem obligatorischen bzw. dem fakultativen Referendum unterstehen (Art. 32 lit. b und Art. 33 Abs. 1 lit. b KV).

Gemäss Art. 69 Abs. 2 KV hat der Regierungsrat die Pflicht, die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonomalen und internationalen Zusammenarbeit zu informieren. Auf die Festlegung einer Informationspflicht gegenüber dem Plenum hat der Verfassungsgeber verzichtet, um laufende Verhandlungen nicht durch frühzeitige Bekanntmachungen zu gefährden (Protokolle des Verfassungsrates 2000–2004 [Prot. Plenum], S. 846 f. und 852 ff.; Kommentar KV, a. a. O., Art. 69 N 3 und 13).

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass der Informationsaustausch zwischen Regierungsrat und Kantonsrat durch

Art. 69 Abs. 2 KV nicht abschliessend geregelt ist. Informationen über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit kann der Kantonsrat auch mit der Interpellation und der Anfrage einholen. Diese in §§ 30 ff. des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (KRG; LS 171.1) geregelten Instrumente verlangen aber im Gegensatz zum Informationsanspruch gemäss Art. 69 Abs. 2 KV ein aktives Verhalten des Kantonsrates.

b) Als oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons (Art. 60 Abs. 1 KV) ist der Regierungsrat dafür verantwortlich, aufgrund einer langfristigen Betrachtung die Ziele und Mittel der Regierungspolitik zu bestimmen (Art. 66 Art. 1 KV). Er bringt dies dem Kantonsrat zu Beginn jeder Amtsperiode zur Kenntnis (Art. 66 Abs. 2 KV). Dem Kantonsrat steht das Recht zu, zu grundlegenden Plänen der staatlichen Tätigkeit Stellung zu nehmen und sich insbesondere zu den Schwerpunkten der Aufgaben und Finanzplanung zu äussern (Art. 55 Abs. 1 KV). Verbindliche Aufträge kann der Kantonsrat dem Regierungsrat indessen nur im Rahmen seiner eigenen Zuständigkeit erteilen (Art. 59 KV; Kommentar KV, a. a. O., Art. 59 N 15 und Art. 60 N 2) und damit – insbesondere – nicht im Bereich der Planung (Kommentar KV, a. a. O., Art. 55 N 3 und Art. 66 N 14).

Konkrete Umsetzung findet der Anspruch des Kantonsrates auf Stellungnahme bzw. Information in § 13 Abs. 2 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG; LS 611) betreffend die Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplanung (KEF) sowie in § 3 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR; LS 172.1) betreffend die Richtlinien der Regierungspolitik (vgl. dazu auch Kommentar KV, a. a. O., Art. 66 N 2, 9 und 13 f.).

c) Die dargestellten Vorgaben der Kantonsverfassung flossen bereits in den Bericht und Antrag des Regierungsrates zum dringlichen Postulat KR-Nr. 93/2005 ein (ABl 2006 506 ff., 510 und 513).

4. Vernehmlassungsergebnisse

Der Entwurf für die Gesetzesvorlage wurde im zweiten Semester 2010 bei den einschlägigen Verbänden, den im Kantonsrat vertretenen Parteien, der Geschäftsleitung des Kantonsrates sowie der Staatskanzlei und den Direktionen des Regierungsrates in Vernehmlassung gegeben.

In den Vernehmlassungsantworten wurde die allgemeine Stossrichtung der Gesetzesvorlage, den Kantonsrat stärker in die Aussenbeziehungen einzubeziehen, mehrheitlich begrüsst.

Hinsichtlich der hierfür vorgeschlagenen Instrumente wurde verschiedentlich angeregt, dass dem Kantonsrat die Möglichkeit gegeben werden soll, verbindlich auf die Planung des Regierungsrates im Bereich der Aussenbeziehungen einzuwirken bzw. im Rahmen der vorgesehenen Konsultation für den Regierungsrat verbindliche Stellungnahmen abzugeben.

Einzelnen Vernehmlassungsantworten lag die Überzeugung zugrunde, dass bezüglich der Aushandlung interkantonalen und internationalen Verträge parallele Kompetenzen zwischen Kantonsrat und Regierungsrat bestünden, oder es wurde gar ein Vorrang des Kantonsrates in diesem Bereich gefordert.

Bezüglich der Information des Regierungsrates zuhanden des Kantonsrates wurde eine detailliertere Regelung bzw. die Einführung eines eigentlichen Verfahrensautomatismus vorgeschlagen. Erklärtes Ziel dieser Vorschläge ist es, den (minimalen) Informationsfluss verbindlich zu regeln, den Charakter der Informationspflicht als Bringschuld des Regierungsrates klarzustellen und eine Konzentration auf inhaltliche Diskussionen zu ermöglichen. Hintergrund der Anregungen bildet insbesondere seitens des Kantonsrates die Einschätzung, dass die bisherige Informationspraxis des Regierungsrates gegenüber den Kommissionen vor allem bezüglich Umfang und Zeitpunkt ungenügend sei.

Mehrere Stellungnahmen stellten die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Vermutung des Geheimnischarakters der Informationen des Regierungsrates zur interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit infrage. Es wurde insbesondere die Frage aufgeworfen, ob eine solche Vermutung mit dem Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4) sowie mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar sei.

Weitere Erwägungen zu einzelnen Anliegen der Vernehmlassungsantworten erfolgen im Zusammenhang mit den konkreten Bestimmungen.

B. Grundzüge der Gesetzesvorlage

1. Information

a) Unabdingbare Voraussetzung für eine Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenbeziehungen stellt dessen hinreichende Information dar.

Im geltenden Recht wird dem Informationsanspruch des Kantonsrates in erster Linie in Art. 69 Abs. 2 KV Ausdruck verliehen (dazu Prot. Plenum, S. 846 f. und 852 ff.; für weitere Rechtsgrundlagen vgl. RRB

Nr. 1146/2009, S. 2 ff.), wonach der Regierungsrat die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit informiert. Ausführungsbestimmungen hierzu finden sich heute weder auf Verfassungsniveau noch auf Gesetzesstufe. Hinweise auf die Modalitäten der Information liefern aber sowohl die Auslegung von Art. 69 Abs. 2 KV als auch die Verfassungsmaterialien:

- Gegenstand des Informationsanspruchs bilden neben Informationen über laufende Vertragsverhandlungen auch Informationen über die interkantonale und internationale Zusammenarbeit im Allgemeinen, etwa zu Vorhaben im Rahmen von Fachdirektoren- oder Regierungskonferenzen. Dabei spielt es keine Rolle, ob solche Vorhaben vom Regierungsrat veranlasst werden und ob Verträge betroffen sind, die einer Genehmigung des Kantonsrates bedürfen (Prot. Plenum S. 847; Kommentar KV, a. a. O., Art. 69 N 16 ff.).
Inhalt und Umfang der Information an die zuständige Kommission des Kantonsrates richten sich grundsätzlich nach dem Inhalt und Umfang der Information, die der Regierungsrat von den Direktionen erhält. Die kantonsrätlichen Kommissionen sollen im Grundsatz die gleichen – aber auch nicht mehr – Informationen erhalten wie der Gesamtregierungsrat. Massgebend sind insbesondere § 21 Abs. 1 lit. c der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR; LS 172.11), wonach die Direktionen den Regierungsrat über besondere Vorhaben sowie wichtige Zwischen- und Endergebnisse aus Verhandlungen, Konferenzen und Gremien informieren, und § 23 VOG RR, wonach sich die Direktion in bestimmten wichtigen Fällen vom Regierungsrat ein Verhandlungsmandat erteilen lässt (dazu ABl 2007 1333 ff., 1351 und 1353 ff.).
- In engem Zusammenhang mit dem Gegenstand der Information steht der Informationsfluss. Das Spektrum reicht von einem blossen Hinweis auf anderweitig vorhandene Informationen (z. B. Verweis auf die Homepage der verschiedenen Fachdirektorenkonferenzen) bis zu einem zusammengefassten, gewichteten und bearbeiteten Bericht. Die Informationspflicht des Regierungsrates an den Kantonsrat ist grundsätzlich eine Bringschuld. Der Regierungsrat hat sicherzustellen, dass die Information innert nützlicher Frist tatsächlich erfolgt.
- In zeitlicher Hinsicht hat die Information so häufig zu erfolgen, dass die zuständige Kommission in der Lage ist, die im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Mitwirkungsrechte (insbesondere die Konsultationsrechte und das Postulat) tatsächlich zu nutzen, und sie auch sonst auf einem so aktuellen Informationsstand ist, dass sie ihre Aufgaben (§ 61 KRG) wahrnehmen kann.

- Die Information soll grundsätzlich mündlich erfolgen. Die mündliche Information eignet sich für vertrauliche Inhalte und bietet die Möglichkeit zu unmittelbaren Ergänzungsfragen. Eine mündliche Information der jeweils zuständigen Kommission – gewöhnlich durch die Vorsteherin oder den Vorsteher der jeweils zuständigen Direktion – ist daher in der Regel insbesondere bei dringlichen Informationen oder bei Informationen zu wichtigen Schritten angezeigt.

Der kurze Abriss zu den verschiedenen Modalitäten der Informationsvermittlung zeigt, dass es sich um einen Regelungsbereich handelt, der «naturgemäss» im Fluss ist. Es gilt daher bei deren Normierung insbesondere die erforderliche Flexibilität zu berücksichtigen und zu wahren. Eine Konkretisierung der Informationspflicht gemäss Art. 69 Abs. 2 KV über die Regelung von n§ 7a OG RR hinaus erscheint deshalb auf formell-gesetzlicher Stufe nicht notwendig. Weitere Konkretisierungen der Informationsmodalitäten können auf Verordnungsstufe erfolgen.

b) Art. 69 Abs. 2 KV sieht einen Informationsanspruch der zuständigen Kommission des Kantonsrates und nicht des Plenums vor. Damit brachte der Verfassungsgeber seine Überzeugung zum Ausdruck, dass eine Information des Plenums, das öffentlich tagt, gewichtigen öffentlichen Interessen an einer Geheimhaltung von Informationen entgegenlaufen würde und deshalb grundsätzlich nur die Kommission zu informieren ist (vgl. Kommentar KV, a. a. O., Art. 69 N 2 und 13; Prot. Plenum, S. 844, 847 und 849). Der Verfassungsgeber hat mit anderen Worten bewusst keine Regelung getroffen, wonach im Einzelfall entweder eine Information an die Kommission oder an das Plenum erfolgt, je nachdem, ob im konkreten Fall ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Geheimhaltung besteht oder nicht. Die Vermutung eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Geheimhaltung schliesst jedoch nicht aus, dass eine Kommission im Einzelfall Informationen erhält, die keinen Geheimnischarakter aufweisen und deshalb auch dem Plenum zugänglich gemacht werden können. Der Entscheid darüber ist insbesondere unter Berücksichtigung der Kriterien gemäss § 23 Abs. 2 lit. a und d IDG sowie unter Berücksichtigung der Interessen weiterer Geheimnisträger (andere Kantone usw.) zu fällen, die allenfalls das Öffentlichkeitsprinzip nicht oder nicht im gleichen Umfang kennen wie der Kanton Zürich.

Vor diesem Hintergrund ist dem im Vernehmlassungsverfahren vorgebrachten Anliegen nicht nachzukommen, wonach das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung der Informationen ausschliesslich nach den Regeln des IDG zu beurteilen sei. Die vom Verfassungsgeber vorgenommene Beurteilung der Vertraulichkeit der regierungsrätli-

chen Informationen gemäss Art. 69 Abs. 2 KV geht als Spezialbestimmung der allgemeinen Regelung des Öffentlichkeitsprinzips gemäss Art. 17 KV und damit auch den Vorgaben im IDG vor. Dies ergibt auch deshalb Sinn, weil die Kommissionsmitglieder einen weitergehenden Anspruch auf Informationen haben sollen als eine beliebige Person, deren Informationsansprüche nach den Grundsätzen des IDG zu beurteilen wären. Ferner besteht ein Informationsanspruch des Kantonsrates nur nach Massgabe der Kantonsverfassung, sodass kein Verstoß gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip vorliegt.

c) In der Vernehmlassungsvorlage stellte der Regierungsrat in Aussicht zu prüfen, ob die heute dem Regierungsrat zur Verfügung stehende Informationsplattform zu den Aussenbeziehungen auch dem Kantonsrat zugänglich gemacht werden soll (RRB Nr. 1105/2010, S. 1 f.). Nach der Auswertung der diesbezüglichen Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren ist aus Sicht des Regierungsrates auf die Öffnung der Plattform zu verzichten. So wurde von verschiedener Seite die Befürchtung geäußert, dass mit der Öffnung der Informationsplattform die Informationspflicht des Regierungsrates als Bringeschuld gegenüber dem Kantonsrat in eine Holschuld des Kantonsrates verkehrt würde. Auch wurde vorgebracht, dass mit der Öffnung der Informationsplattform die mündliche Information an Gewicht verlieren könnte. Die mündliche Information müsse indessen klar im Vordergrund stehen, da nur sie allfällige Ergänzungs- und Rückfragen der Kommission gewährleiste.

2. Erklärungen zur interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit

Wie bereits dargelegt, bestimmt der Regierungsrat als oberste leitende und vollziehende Behörde mit seiner langfristigen Planung die Ziele und Mittel der Regierungspolitik. Der Kantonsrat erhält zu Beginn jeder Amtsperiode Kenntnis der Planung.

Konkreter Ausdruck dieser Planung sind u. a. die Richtlinien der Regierungspolitik, mit denen der Regierungsrat die Handlungsschwerpunkte für die nächste Legislatur festlegt. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Aussenbeziehungen für die kantonale Aufgabenerfüllung äussert sich der Regierungsrat seit der letzten Legislatur auch dazu, inwieweit die Legislaturziele über die interkantonale (und internationale) Zusammenarbeit erreicht werden sollen (vgl. § 19 VOG RR, wonach der Regierungsrat im Rahmen der Festlegung der Richtlinien der Regierungspolitik gehalten ist, den Bezug der Ziele und Massnahmen im Bereich der Aussenbeziehungen zu den Aufgaben des Kantons und den übrigen Legislaturzielen darzustellen).

Es rechtfertigt sich vor diesem Hintergrund, den Kantonsrat auch im Rahmen der Planung der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit verstärkt einzubeziehen. Er soll sich auf der strategischen Ebene zur Planung im Bereich der Aussenbeziehungen äussern. Der geeignete Anlass dazu ist der Erlass der Richtlinien der Regierungspolitik.

Thematisch und konzeptionell werden die Erklärungen zur interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit gleich ausgerichtet wie die Erklärungen zum KEF (§ 34 KRG) und daher im gleichen Kapitel des Kantonsratsgesetzes geregelt («Stellungnahme zu grundlegenden Plänen staatlicher Tätigkeit»). Die inhaltliche und damit auch zeitliche Ausrichtung der Erklärungen auf die Richtlinien der Regierungspolitik verlangen, dass die Mitglieder des Kantonsrates ihre diesbezüglichen Anträge nach Kenntnisnahme der neuen Richtlinien der Regierungspolitik bis Mitte Dezember des ersten Jahres einer neuen Amtsdauer einreichen und der Kantonsrat bis Ende Januar des Folgejahres darüber beschliesst.

Im Rahmen der geltenden verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung ist die langfristige Planung der Ziele und Mittel Aufgabe des Regierungsrates. Vor dem Hintergrund der Organadäquanz können die Erklärungen zur strategischen Planung der Aussenbeziehungen den Regierungsrat deshalb nur so weit binden, als er den Erklärungen Folge leisten will (vgl. zum Bereich der KEF-Erklärungen Kommentar KV, a. a. O., Art. 66 N 14). Jene Vernehmlassungsantworten, die eine weitergehende Verbindlichkeit der Erklärungen zur strategischen Planung der Aussenbeziehungen verlangen, sind daher im Rahmen der geltenden Verfassungsordnung nicht umsetzbar. Zur Erhöhung der politischen Verbindlichkeit wird der Regierungsrat aber für den Fall, dass er den Erklärungen des Kantonsrates nicht folgen will, in Begründungszwang gesetzt. Er ist verpflichtet, sich in einem Beschluss innert dreier Monate ausdrücklich mit der Auffassung des Kantonsrates auseinanderzusetzen.

Weil das Plenum des Kantonsrates über die höchste demokratische Legitimation verfügt (vgl. RRB Nr. 1146/2009, S. 17), wird diesem und nicht seinen Kommissionen das Recht auf Beschluss von Erklärungen zu den Aussenbeziehungen eingeräumt. Hinzu kommt, dass die strategische Planung zu den Aussenbeziehungen naturgemäss sehr allgemein gehalten ist und – etwa im Gegensatz zu den Konsultationspflichten (dazu nachfolgend) – keine vertraulichen Informationen beschlägt.

3. Postulat

Die Vorarbeiten zum Gesetzesentwurf zeigten, dass der Wunsch nach einem Instrument, mit dem der Kantonsrat im Stadium der bereichsspezifischen Planung aussenpolitische Impulse setzen kann, mit dem Postulat bereits im Rahmen der bestehenden parlamentarischen Instrumente erfüllt werden kann (die Motion oder die parlamentarische Initiative scheiden aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung im Bereich der Aussenbeziehungen als Instrumente zur Verfolgung des vorgenannten Zieles aus, vgl. dazu ABl 2006 506 ff., 514 f. und RRB Nr. 1146/2009, S. 18 f.).

Durch ein Postulat kann der Regierungsrat nicht nur eingeladen werden zu prüfen, ob eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder ein Beschluss vorzulegen ist, sondern auch, ob eine Massnahme der mittelfristigen Planung oder eine andere Massnahme zu treffen ist (§ 22 Abs. 2 KRG). Überdies können Postulate auch zu Gegenständen eingereicht werden, die in der abschliessenden Zuständigkeit des Regierungsrates liegen, sofern sie dessen Entscheidkompetenz nicht beschränken (Kommentar KV, a. a. O., Art. 59 N 15). In der Praxis finden sich denn auch vereinzelt Postulate zum Thema Aussenbeziehungen (z. B. KR-Nrn. 13/1994, 207/1998, 312/2006).

Um das Bewusstsein für die Verwendung des Postulats im Bereich der Aussenbeziehungen zu stärken, werden die Aussenbeziehungen im Beispielkatalog von § 22 Abs. 2 KRG ausdrücklich als möglicher Gegenstand eines Postulats genannt. Eine Ergänzung der Verfahrensvorschriften zur Überweisung, Berichterstattung und Dringlicherklärung des Postulats wird dadurch nicht erforderlich.

In Abgrenzung zu den Erklärungen zur interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit betrifft das Postulat nicht Inhalte der strategischen Planung, sondern die bereichsspezifische Planung und damit regelmässig einen konkreten Aufgabenbereich. In Abgrenzung zur allgemeinen Informationspflicht des Regierungsrates, die eine Bringschuld des Regierungsrates ist, geht beim Postulat die Initiative vom Kantonsrat aus.

4. Konsultation des Kantonsrates

a) Inhalt, Voraussetzungen und Gegenstand

Mit der Konsultation wird der zuständigen Kommission des Kantonsrates das Recht eingeräumt, in besonders gewichtigen Angelegenheiten im Bereich der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit zum Vorgehen des Regierungsrates Stellung zu nehmen.

Als in der Praxis voraussichtlich bedeutendste Anwendungsfälle der Konsultationspflicht nennt n§ 7b OG RR jene Sachverhalte, in denen nach geltendem Recht ein Verhandlungsmandat zu erteilen ist (§ 20 lit. a in Verbindung mit § 23 Abs. 1 lit. a und b VOG RR; wobei § 23 VOG RR auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens von n§ 7b OG RR entsprechend anzupassen sein wird). Damit kann sich die zuständige Kommission etwa zu den Zielen eines geplanten Vertrages äussern oder zur Erteilung eines Mandats Stellung nehmen, das der Regierungsrat seinen Mitgliedern für die Mitwirkung in der KdK, in Fachdirektorenkonferenzen oder weiteren interkantonalen oder internationalen Gremien erteilt. Massgebend ist hierbei, dass auch im Fall von § 7b Abs. 1 lit. b OG RR die interkantonale oder internationale Zusammenarbeit Gegenstand des zu treffenden Entscheides bildet. Dies ist beispielsweise nicht der Fall, wenn ein interkantonales Gremium im Zusammenhang mit einer Bundesvorlage eine Stellungnahme zuhanden des Bundes abgibt. Hierbei handelt es sich um einen Anwendungsfall von Art. 71 Abs. 1 lit. g KV.

b) Adressatenkreis, Form und Verbindlichkeit

Als Konkretisierung der Informationspflicht gemäss Art. 69 Abs. 2 KV kann Adressat der Konsultation nur die zuständige Kommission des Kantonsrates sein. Zu konsultieren ist jene Kommission, in deren Sachbereich ein Thema fällt (vgl. § 61 lit. c Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999 [GR KR; LS 171.11]).

Die Konsultation kann im Rahmen einer Kommissionssitzung erfolgen, zu der das zuständige Regierungsmitglied eingeladen wird. Bei Bedarf können die Themen den Kommissionsmitgliedern auch im Vorang schriftlich mitgeteilt werden. Denkbar ist ferner, dass die Kommissionsmitglieder ihrerseits Fragen und Anregungen vor der Sitzung der Staatskanzlei bzw. dem zuständigen Regierungsmitglied zukommen lassen.

Im Bereich der Aussenbeziehungen kann zuweilen erheblicher Zeitdruck bestehen. Die Konsultation insgesamt und damit deren beide Teilgehalte der Information durch den Regierungsrat einerseits und die Stellungnahme durch die Kommission andererseits haben deshalb so rasch zu erfolgen, dass der Regierungsrat den für die Mandatsführung nötigen Handlungsspielraum – weiterhin – bestmöglich ausschöpfen kann. In der Vernehmlassung zeigte sich, dass die Regelung der Geschäftsabläufe im Kantonsrat nicht zum Gegenstand dieser Vorlage gehört. Auf eine besondere Regelung des Konsultationsverfahrens in dringenden Fällen wird daher verzichtet. Es wird Aufgabe des Kantonsrates sein, in seinem Geschäftsreglement eine solche zu

erlassen. Es muss sichergestellt werden, dass der Regierungsrat beispielsweise ein Verhandlungsmandat innert nützlicher Frist erteilen und damit die mit den Verhandlungspartnern festgelegten Termine einhalten kann (vgl. auch ABl 2006 506 ff., 523).

Entgegen einigen im Vernehmlassungsverfahren geäußerten Anregungen kann eine von der Kommission abgegebene Stellungnahme für den Regierungsrat nicht verbindlich sein, hat dieser doch nach der geltenden Verfassungsordnung die alleinige Verhandlungskompetenz. Indessen ist der Regierungsrat im Rahmen seiner Informationspflicht gehalten, die Kommission über die Umsetzung ihrer Stellungnahmen zu orientieren.

C. Übereinstimmung mit den Legislaturzielen und finanzielle Auswirkungen der Gesetzesvorlage

Die Information und der Einbezug des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen wurden vom Regierungsrat im Bericht zur Strategie zu den Aussenbeziehungen vom 22. August 2007 unter Bezugnahme auf die Legislaturziele als strategischer Schwerpunkt festgelegt.

Die Belastung im Bereich der Aussenbeziehungen ist schwankend und im Voraus nur schwer abzuschätzen. Der entsprechende Aufwand fällt sodann je nach Sachbereich bei den zuständigen Direktionen und der Staatskanzlei an. Zusätzlichen Aufwand bringen das Verfassen von Begründungen zu den Erklärungen zur interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit sowie die Vorbereitung von und Teilnahme an Kommissionssitzungen für Konsultationen mit sich. Der Aufwand ist voraussichtlich im Rahmen der bestehenden Mittel zu bewältigen.

II. Einzelne Bestimmungen

A. Kantonsratsgesetz

§ 22. Gegenstand

Zur Stärkung des politischen Bewusstseins um die Verwendungsmöglichkeit des Postulats im Bereich der Aussenbeziehungen wird die interkantonale und internationale Zusammenarbeit ausdrücklich als möglicher Gegenstand eines Postulats genannt. Die Terminologie richtet sich nach Art. 69 Abs. 2 KV.

Es erfolgt ferner eine rein redaktionelle Anpassung der Bestimmung durch Gliederung der möglichen Gegenstände des Postulats (nlit. a und b von Abs. 2).

§ 33a. Erklärungen zur interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit

In konzeptioneller und verfahrenstechnischer Hinsicht sind die Erklärungen zur interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit analog den KEF-Erklärungen ausgestaltet (vgl. § 34 KRG). Aufgrund ihrer Ausrichtung auf die regierungsrätliche Planung sollen sich die Erklärungen zur strategischen Ebene der Aussenbeziehungen äussern und nicht operative Fragen beschlagen (vgl. § 19 VOG RR).

Zeitlich sind die Erklärungen auf die neuen Richtlinien der Regierungspolitik nach den Gesamterneuerungswahlen ausgerichtet (§ 3 OG RR).

Gegenstand der Erklärungen bildet der gesamte Bereich der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit im Sinne von Art. 69 Abs. 2 KV, an denen auch terminologisch angeknüpft wird. Erklärungen können sich damit auch auf Bereiche beziehen, bei denen dem Kantonsrat keine Genehmigungskompetenz zukommt.

B. Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung

§ 7. Interkantonale und internationale Zusammenarbeit
a. Allgemeines

Die Informationspflicht des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat wird neu in einer eigenen Bestimmung geregelt und im Vergleich zur heutigen Rechtslage konkretisiert (n§ 7a OG RR). Entsprechend ist die Marginalie von § 7 anzupassen und Abs. 4 zu streichen.

§ 7a. b. Information des Kantonsrates

In Abs. 1 wird die bisherige Regelung von § 7 Abs. 4 OG RR im Sinne von Art. 69 Abs. 2 KV präzisiert, wonach der Regierungsrat die zuständige Kommission des Kantonsrates und nicht das Plenum, das öffentlich tagt, informiert. Informationsberechtigt ist die gemäss Geschäftsreglement des Kantonsrates für das betreffende Gebiet zuständige Sachkommission.

Im Sinne der im Vernehmlassungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen, wonach der Charakter der Information als Bringschuld des Regierungsrates unterstrichen werden soll, die grundsätzlich mündliche Information begrüsst wird und mit der Einführung eines Verfahrensautomatismus mutmasslich eine Konzentration auf inhaltli-

che Diskussionen herbeigeführt werden kann, wird ein minimaler Turnus einer halbjährlichen, mündlichen Information eingeführt. Die mündliche Information erfolgt grundsätzlich durch die Vorsteherin oder den Vorsteher der sachkompetenten Direktion. Je nach Zuständigkeitsbereich wird eine Direktionsvorsteherin oder ein Direktionsvorsteher damit (pro Halbjahr) gegenüber mehreren Sachkommissionen informationspflichtig.

In Abs. 2 wird die gesetzliche Vermutung festgelegt, dass im Bereich der Aussenbeziehungen ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Geheimhaltung der Informationen besteht. Eine abweichende Beurteilung im Einzelfall wird dadurch nicht ausgeschlossen.

§ 7b. c. Konsultation des Kantonsrates

Mit Abs. 1 lit. a und b wird eine Konsultationspflicht für jene Konstellationen vorgesehen, die nach geltendem Recht in § 23 Abs. 1 VOG RR geregelt sind (vgl. dazu ABl 2007 1333, 1357 f.). Lit. a wird im Verhältnis zur heutigen Regelung in § 23 Abs. 1 VOG RR dahingehend präzisiert, als nicht mehr nur die Aufnahme von Verhandlungen erfasst wird, die von Beginn weg auf den Abschluss von Verträgen ausgerichtet sind.

Mit Abs. 1 lit. a und b wird eine Konsultationspflicht für jene Konstellationen vorgesehen, die nach geltendem Recht in § 23 Abs. 1 VOG RR geregelt sind (vgl. dazu ABl 2007 1333, 1357 f.). Lit. a wird im Verhältnis zur heutigen Regelung in § 23 Abs. 1 VOG RR dahingehend präzisiert, als nicht mehr nur die Aufnahme von Verhandlungen erfasst wird, die von Beginn weg auf den Abschluss von Verträgen ausgerichtet sind.

Im Sinne verschiedener im Vernehmlassungsverfahren eingereichter Stellungnahmen wird einerseits klargestellt, dass die Konsultation des Kantonsrates stets vor den in lit. a und b genannten Fällen zu erfolgen hat. Damit wird sichergestellt, dass sich der Kantonsrat in einem Zeitpunkt äussern kann, in dem das weitere Vorgehen noch nicht präjudiziert ist. Innerhalb der in lit. a und b genannten Konstellationen erfolgt jeweils eine Konsultation. Eine mehrfache Konsultation in derselben Angelegenheit ist nur in besonderen Ausnahmesituationen angezeigt. Die Konsultationspflicht bezieht sich in der Regel auf jene Fälle, in denen eine Genehmigungspflicht des Kantonsrates besteht. Diese ist in dessen nicht zwingende Voraussetzung der Konsultationspflicht.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Hollenstein

Der Staatsschreiber:
Husi