

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 5. September 2018

### **835. Motion KR-Nr. 32/2018 betreffend Totalrevision des Kantonsratsgesetzes (zweite Stellungnahme)**

Mit der Motion KR-Nr. 32/2018 vom 5. Februar 2018 beauftragte sich die Geschäftsleitung des Kantonsrates offiziell mit der Totalrevision des Kantonsratsgesetzes und des Geschäftsreglements des Kantonsrates.

Mit Schreiben vom 6. April 2018 überwies die Geschäftsleitung des Kantonsrates dem Regierungsrat den Entwurf des Kantonsratsgesetzes vom 24. März 2018 (E-KRG) zur internen Stellungnahme. Diese erfolgte mit Beschluss vom 6. Juni 2018 (RRB Nr. 525/2018).

Am 7. Juli 2018 eröffnete die Geschäftsleitung des Kantonsrates das Vernehmlassungsverfahren bei ausgesuchten Behörden und setzte eine Frist bis 31. August 2018. Diese Frist wurde in teilweiser Gutheissung eines Fristerstreckungsgesuchs des Regierungsrates um eine Woche verlängert.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

**b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :**

I. Schreiben an die Geschäftsleitung des Kantonsrates:

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 7. Juli 2018 und nehmen zur Vernehmlassungsvorlage des Kantonsratsgesetzes und des Geschäftsreglements wie folgt Stellung:

#### **I. Grundsätzliche Bemerkungen**

##### ***Handlungsbedarf***

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass eine Totalrevision des Kantonsratsgesetzes nicht nötig ist und spricht sich deshalb für Nichteintreten aus. Für eine bloss formelle Revision des Gesetzes hätte der Regierungsrat allerdings Verständnis. Nach mehreren Änderungen in den letzten Jahren haben Übersichtlichkeit und Lesbarkeit gelitten.

Die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen materiellen Rechtsänderungen erscheinen hingegen unnötig, soweit diese über die Verankerung der bisherigen, unbestrittenen Praxis hinausgehen. Die heute bestehenden Instrumente der Zusammenarbeit zwischen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat einerseits sowie anderen staatlichen Institutionen andererseits beurteilen wir in ihrer Art grundsätzlich als sinnvoll und in

ihrem Umfang als zweckmässig. Es ist deshalb kein Bedarf erkennbar, das grundsätzlich funktionierende Zusammenwirken in der vorgesehenen Form anzupassen.

Sollte an der Totalrevision festgehalten werden, stehen aus unserer Sicht folgende Eckpunkte im Vordergrund:

***Wahrung der Interessen des Kantons als übergeordnetes Ziel***

Beurteilt man –entgegen der Auffassung des Regierungsrates – auch eine grundsätzlich inhaltliche Überprüfung des Kantonsratsgesetzes als notwendig, muss im Interesse des ganzen Kantons der Fokus der Überarbeitung auf folgende Ziele ausgerichtet sein:

1. Verbesserung und Vereinfachung des Zusammenwirkens der Behörden
2. Einhaltung der Vorgaben der Kantonsverfassung
3. Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Behörden wie auch des Kantons als Gesamtes

Im Hinblick auf die ***erste Zielsetzung*** begrüßen wir ausdrücklich, dass die Geschäftsleitung des Kantonsrates das Verhältnis zwischen Kantonsrat und Regierungsrat als kooperierende Gewaltenteilung versteht, die auf dem Gedanken eines arbeitsteiligen Zusammenwirkens von Legislative und Exekutive beruht (vgl. Bericht der Geschäftsleitung vom 7. Juli 2018 zum Entwurf eines totalrevidierten Kantonsratsgesetzes [nachfolgend Bericht], S. 10). Diesem Verständnis läuft die Vernehmlassungsvorlage vom 7. Juli 2018 zuwider, indem sie in verschiedenen Bereichen einen erheblichen Ausbau der parlamentarischen Kontrolle vorsieht (sei dies mit zusätzlichen Einflussmöglichkeiten oder mit einem Ausbau bestehender Mittel). Aus unserer Sicht ist es für die Verbesserung des Zusammenwirkens von Kantonsrat und Regierungsrat (wie auch weiteren Behörden) zielführender, die Kooperation anstelle der Aufsicht des Kantonsrates zu stärken. Denn (allein) über die Aufsicht lässt sich das gegenseitige Vertrauen nicht verbessern. Die Prüfung und Entwicklung neuer Kooperationsformen müssen zur Sicherung der beidseitigen Akzeptanz gemeinsam erfolgen und erfordern selbstredend mehr Zeit, als die Planung der Geschäftsleitung vorsieht.

Im Hinblick auf die ***zweite Zielsetzung*** erachten wir es als unerlässlich, verschiedene im Entwurf vorgesehene Rechtsänderungen auf ihre Vereinbarkeit mit der Kantonsverfassung überprüfen zu lassen. Damit diese Beurteilung von allen Seiten akzeptiert werden kann, drängt sich ein gemeinsam in Auftrag gegebenes Gutachten auf. Gegenstand des Gutachtens sollten verschiedene Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfs sein, die das Verhältnis zwischen Kantonsrat und Regierungsrat im Allgemeinen und vorrangig die Gewaltenteilung (z. B. hinsichtlich der Eigentümerstrategie, die interkantonale und internationale Zusammen-

arbeit und des Einbezugs der Angestellten der Verwaltung) betreffen. Sollte nach Einschätzung der Geschäftsleitung des Kantonsrates kein Klärungsbedarf bestehen, behalten wir uns die selbstständige Einholung eines entsprechenden Gutachtens vor.

Im Rahmen der *dritten Zielsetzung* ist schliesslich im Auge zu behalten, dass der Kanton Zürich auf funktionsfähige Institutionen angewiesen ist, die anstehende Probleme innert nützlicher Frist angehen und umsetzen zu können. Dies ist aus unserer Sicht – bezüglich der Zusammenarbeit von Kantonsrat und Regierungsrat – mit dem heutigen Kantonsratsgesetz gewährleistet. Ob dies auch mit den geplanten Rechtsänderungen noch der Fall sein wird, ist hingegen fraglich. Verschiedentlich sollen die Kontrolle und Einflussmöglichkeiten des Kantonsrates in einer Art und Weise ausgebaut werden, die nicht sachgerecht ist und zu einer Verlangsamung oder gar Blockade der (politischen) Prozesse führen kann. Dies schwächt auch den Wirtschaftsstandort Zürich. Der Ausbau der Kontroll- und Einflussmöglichkeiten des Kantonsrates bedingt bei diesem wie auch bei der Verwaltung zudem mehr Mittel. Unter Berücksichtigung der schon heute hohen Geschäftslast ist dies problematisch.

#### ***Gegenstand dieser Vernehmlassungsantwort***

Die knapp zweimonatige Vernehmlassungsfrist während der Sommerferien wird dem grossen Umfang und der politischen Bedeutung des Geschäfts nicht gerecht. Insbesondere der Entwurf des Kantonsratsreglements, der im Rahmen dieser Vernehmlassung zum ersten Mal vorgelegt wurde, konnte vom Regierungsrat unter diesen Voraussetzungen nur äusserst rudimentär geprüft werden.

#### ***Zeitliche Verhältnisse***

Wenn das KRG – entgegen der Auffassung des Regierungsrates – total revidiert werden soll, müsste dies als Chance genutzt werden, das Zusammenwirken grundlegend zu überdenken und nachhaltig zu verbessern. Dies bedingt eine gemeinsame Diskussion der möglichen Kooperationsformen und erfordert selbstredend mehr Zeit, als der Zeitplan der Geschäftsleitung des Kantonsrates dies vorsieht. Der Regierungsrat hofft, dass im Interesse der Sache die nötige Anpassung des Zeitplans möglich ist.

## **2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des E-KRG**

### ***§ 1. Funktion***

Wie bereits ausgeführt, unterstützen wir die Ausführungen im Bericht, wonach das Verhältnis zwischen Kantonsrat und Regierungsrat als kooperierende Gewaltenteilung zu verstehen ist, die auf dem Gedanken eines arbeitsteiligen Zusammenwirkens von Legislative und Exekutive beruht. In diesem Sinne hält auch die Lehre fest: «Im Gegensatz zur Bun-

desverfassung [...] bezeichnet die Zürcher Verfassung den Kantonsrat nicht als die (unter Vorbehalt der Rechte des Volkes) oberste Gewalt des Staates. Der Verfassungsrat war sich bewusst, dass zwischen den drei Staatsgewalten Parlament, Regierung und Justiz im Kanton Zürich strukturell kein Über- und Unterordnungsverhältnis besteht.» (Matthias Hauser, in: Isabelle Häner / Markus Rüssli / Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 50 N. 1 mit zahlreichen Verweisen). Im Gegensatz zum System der Parlamentssuprematie verfügen Kantonsrat und Regierungsrat im Kanton Zürich auch über die gleiche demokratische Legitimation, da beide direkt vom Volk gewählt werden (Art. 51 und 62 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Hierin liegt denn auch der grundlegende Unterschied zum Verhältnis zwischen der Legislative und der von ihr gewählten Exekutive auf Bundesebene (vgl. Art. 148 Bundesverfassung [BV, SR 101]).

Darüber hinaus wird die kooperierende Gewaltenteilung in anderen Bestimmungen der Kantonsverfassung unmissverständlich zum Ausdruck gebracht. So bezeichnet Art. 60 KV den Regierungsrat ausdrücklich als die **oberste leitende und vollziehende Behörde**. Im Sinne der Machtbegrenzung steht diesem Verständnis eine Kontrolle des Regierungsrates im Rahmen der parlamentarischen Obergewalt aber selbstverständlich nicht generell entgegen (Art. 57 KV).

Diesem Verständnis widerspricht die von der Geschäftsleitung geltend gemachte Hierarchisierung zwischen Legislative und Exekutive diametral. Entgegen den Ausführungen im Bericht lässt sich die Parlamentssuprematie auch nicht aus der Bundesverfassung oder der im Bericht zitierten Kommentarstelle von Giovanni Biaggini ableiten.

Das Verhältnis zwischen den drei Staatsgewalten ist somit im Einzelfall mittels Auslegung der Verfassung zu klären und nicht anhand von § 1 E-KRG, der mehr Unsicherheiten bringt als Klarheit zu schaffen. Auf die Bestimmung ist zu verzichten.

## **§ 2. Konstituierung**

a) Bereits beim Teilamt als Kantonsrätin oder Kantonsrat ist die Koordination des Kantonsratsmandats mit der beruflichen Tätigkeit eine grosse Herausforderung. Dies gilt während der Amtsdauer, aber vor allem auch bei der erstmaligen Wahl. Beim Vollamt des Regierungsrates ist der Amtsantritts innert nur weniger Wochen selbstredend noch viel anspruchsvoller und faktisch kaum zu bewältigen. Die bisherige Tätigkeit muss abgeschlossen (Kündigung oder Nachfolge im Unternehmen) und die Übernahme der neuen Tätigkeit (Übernahme und Übergabe einer Direktion) vorbereitet werden. Hierzu reichen sieben Wochen nicht aus. Deshalb will der Regierungsrat in der dritten Etappe der GPR-Revision

verschiedene Massnahmen vorschlagen, die eine Verlängerung der (minimalen) Frist zwischen Wahl und Amtsantritt auf rund zehn Wochen erlauben. Vor diesem Hintergrund stimmt der Regierungsrat § 2 E-KRG insoweit zu, als die heute geltende Frist bereits um eine Woche verlängert wird. Die erwähnte Problematik ist damit aber noch nicht genügend gelöst.

b) Heute hält § 5 KRG fest, dass der Kantonsrat nach der Leistung des Amtsgelübdes die Ergebnisse der Wahlen erwahrt und über Rekurse entscheidet. Im E-KRG fehlt eine entsprechende Bestimmung, weshalb nicht (mehr) klar ist, ob der bisherige oder der neue Kantonsrat für die genannten Entscheide zuständig ist.

#### **§ 4. Amtsantritt**

Es erscheint nicht sachgerecht, die Folgen eines verweigeren Gelübdes von einer Mehrheit im Kantonsrat abhängig zu machen. Die Folge muss mit anderen Worten von Gesetzes wegen eintreten. Für Entscheide bezüglich eines Mitglieds des Regierungsrates wäre dieser zudem – als wahlleitende Behörde – selbst zuständig.

#### **§ 5. Ende der Amtsdauer**

In lit. b werden zwei Regelungsgedanken vermengt: das Ende der Amtsdauer bei Rücktritt eines einzelnen Mitglieds des Kantonsrates und die Voraussetzung, dass ein Rücktritt vom Kantonsrat auf Gesuch hin bewilligt werden muss. Zudem fehlen Regelungen zu den Voraussetzungen eines Rücktritts und zum Zeitpunkt des Amtsantritts der Nachfolgerin oder des Nachfolgers.

##### Regelungsvorschlag:

§ 5. <sup>1</sup> Die Amtsdauer endet:

- a. bei Erneuerungswahlen mit der Konstituierung des neu gewählten Kantonsrates,
- b. bei vorzeitigem Rücktritt während der Amtsdauer mit dem Amtsantritt der Nachfolgerin oder des Nachfolgers.

<sup>2</sup> Rücktrittsgesuche sind schriftlich einzureichen. Der Kantonsrat bewilligt den Rücktritt, wenn dadurch der Ratsbetrieb nicht beeinträchtigt wird. Die Nachfolgerin oder der Nachfolger tritt das Amt in der Regel in der der Bewilligung folgenden Ratssitzung an.

#### **§ 6. Sitzungen**

Der Wortlaut von Abs. 2 lässt den Schluss zu, dass die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident einen Antrag der Geschäftsleitung, des Regierungsrates oder der 30 Kantonsratsmitglieder auch ablehnen kann. Dies dürfte nicht der Regelungsabsicht entsprechen.

Regelungsvorschlag:

§ 6. <sup>1</sup>(...)

<sup>2</sup>Die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident beruft den Kantonsrat ein. Die Geschäftsleitung, der Regierungsrat oder 30 Kantonsratsmitglieder können die Einberufung verlangen.

<sup>3</sup>(...)

**§ 8. Antrags-, Äusserungs- und Einsichtsrecht**

Gemäss § 8 lit. a E-KRG stellt die parlamentarische Initiative neu keine Unterform der Vorstösse mehr dar. Der Mehrwert dieser Rechtsänderung ist nicht ersichtlich. Vielmehr widerspricht die Neuregelung der bisherigen Zürcher Begrifflichkeit und zieht – im Sinne einer einheitlichen Terminologie in Kanton und Gemeinden – Anpassungen in anderen Gesetzen nach sich (vgl. § 10 Abs. 3 lit. c und § 34 Gemeindegesetz [LS 131.1]).

**§ 14. Offenlegung der Interessenbindungen**

Auch bei Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien einer Gesellschaft des Privatrechts (z. B. einfache Gesellschaft, Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft) besteht ein legitimes Bedürfnis nach einer Offenlegung der Interessenbindungen. Zudem sind – analog zu § 15 Abs. 1 lit. c E-KRG – die Personenverbindungen zu erwähnen.

Regelungsvorschlag:

§ 14. <sup>1</sup>Die Mitglieder legen folgende aktuelle Interessenbindungen offen:

a. (...)

b. Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien von Körperschaften, Personenverbindungen, Gesellschaften, Anstalten und Stiftungen oder Institutionen, ausgenommen Gemeinden, des privaten oder öffentlichen Rechts mit Sitz in der Schweiz oder im Ausland,

c. (...)

d. (...)

<sup>2-3</sup>(...)

**§ 15. Ausstand**

a) Unklar bleibt, welche Rechte das Kantonsratsmitglied in den Fällen des Ausstands verliert. Hier ist eine inhaltliche Klärung angezeigt, die mittels Verweisung auf § 8 E-KRG vorgenommen werden kann.

b) Im Übrigen sollen für den Kantonsrat die allgemeinen Ausstandsregeln des Zürcher Rechts gelten, wie sie in § 5a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) festgehalten sind. Eine Sonderregelung für die Kantonsratsmitglieder ist nicht angezeigt.

### **§ 20. Aufgaben der Geschäftsleitung**

Die Erstellung der Richtlinien der Regierungspolitik ist Sache des Regierungsrates. Die Aufgabe des Kantonsrates beschränkt sich auf die Kenntnisnahme der Richtlinien (Art. 66 KV, § 3 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [OG RR, LS 172.1]). Inwiefern für diese Kenntnisnahme eine Beratung in der Geschäftsleitung notwendig sein soll, ist nicht ersichtlich. Auf lit. h ist – im Sinne des Minderheitsantrags der GL – zu verzichten.

### **§ 21. Rechte der Geschäftsleitung**

Der Antrag der Minderheit zu § 21 Abs. 1 lit. b E-KRG, wonach die Geschäftsleitung den anderen Kantonsratsorganen (insbesondere den Sachkommissionen) Fristen zur Vorberatung der Geschäfte setzen kann, wird unterstützt. Die Erfahrung zeigt, dass Sachkommissionen zuweilen viel Zeit benötigen, um einzelne Vorlagen zu beraten. Dies kann die Umsetzung wichtiger allgemeiner politischer Anliegen ungebührlich verzögern.

### **§§ 25f. Ständige Kommissionen**

Aufgrund der grundlegenden Bedeutung der ständigen Kommissionen und des Interesses an ihrer Kontinuität unterstützt der Regierungsrat das Anliegen der Minderheit, die ständigen Kommissionen oder zumindest die Aufsichtskommissionen im Gesetz ausdrücklich zu nennen.

Aus den gleichen Gründen ist auch die Anzahl der Mitglieder der Kommissionen im Gesetz zu regeln. Die heutige Mitgliederzahl hat sich aus Sicht des Regierungsrates bewährt.

### **§ 31. Wahlkommission**

Gemäss Art. 75 Abs. 1 Satz 2 KV sind die Kandidaturen für die Mitglieder und Ersatzmitglieder der für das ganze Kantonsgebiete zuständigen Gerichte (inhaltlich) zu prüfen. Dies ist in § 31 E-KRG mit den nötigen Bestimmungen auszuführen.

### **§§ 35f. Geheimhaltung**

Die Vernehmlassungsvorlage zum Kantonsratsgesetz vom 7. Juli 2018 schafft mit der «parlamentarischen Vertraulichkeit» und dem «Kommissionsgeheimnis» neue Kategorien von Geheimhaltungsstufen, die in der übrigen kantonalen Rechtsordnung nicht bekannt sind. Diese vom Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) und vom Amtsgeheimnis gemäss Strafgesetzbuch verselbstständigte Umschreibung der Geheimhaltung widerspricht dem Interesse an einer einheitlichen und klaren Rechtsordnung. Die autonome Regelung führt zwingend zu Abgrenzungsproblemen. So richtet sich z. B. die Einsicht in Akten, die sich bei der kantonalen Verwaltung befinden nach dem IDG. Werden die

Akten einer Kommission übergeben, kommen andere Regelungen zur Anwendung, wobei deren Verhältnis zum IDG (Lex specialis oder gesonderte Beurteilung je Datenherrschaft?) wie auch zum StGB (Amtsgeheimnisverletzung) unklar bleibt. Gerade auch aus diesen Überlegungen äusserte sich der Regierungsrat bereits im Zusammenhang mit dem Gesetz über die Stärkung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen dezidiert kritisch zur Idee, im KRG vom IDG abzuweichen (vgl. RRB Nr. 971/2013). Die Geschäftsleitung des Kantonsrates führte damals aus (vgl. Antrag der Geschäftsleitung vom 12. Dezember 2013, KR-Nr. 236a/2012):

*«Nicht betroffen von dieser Gesetzesänderung sind die Sachkommissionen und die Parlamentarische Untersuchungskommission.*

*Ebenso nicht tangiert wird der Geltungsbereich des IDG im Verhältnis des Kantonsrates gegenüber Dritten und der Öffentlichkeit. Damit wurde den signalpolitischen Bedenken von Regierungsrat und Datenschutzbeauftragtem bezüglich eines gänzlichen Ausschlusses des Kantonsrates vom IDG Rechnung getragen, wie er in einer ersten Version der Geschäftsleitung vom 6. Juni 2013 vorgesehen war.»*

Die Vernehmlassungsvorlage vom 7. Juli 2018 weicht nun aber auch diese – erst kürzlich geäusserte – Zusicherung auf und sieht weitere Abweichungen vom IDG vor. Dies ist problematisch, weil auch der Kantonsrat und seine Organe dem verfassungsrechtlich verankerten Transparenzprinzip (Art. 49 KV) unterstehen und den grundrechtlichen Anspruch auf Informationszugang (Art. 17 KV) zu gewährleisten haben.

Insgesamt ist eine mit dem IDG konforme Regelung vorzunehmen. Dabei erscheinen auf Stufe des Organisationsreglements des Kantonsrates Konkretisierungen zum IDG – z. B. im Sinne von § 35 Abs. 2 E-KRG – sinnvoll.

### **§§ 38 et al. Unterstützung durch die kantonale Verwaltung**

Die Vernehmlassungsvorlage vom 7. Juli 2018 sieht in § 38 sowie an verschiedenen anderen Stellen die Unterstützung der Parlamentsdienste oder der Organe des Kantonsrates durch die kantonale Verwaltung vor (vgl. insbesondere §§ 64, 64a und 85 E-KRG sowie § 131 Entwurf des Gesetzes über die politischen Rechte [GPR, LS 161]).

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich das Prinzip der einfachen Staatsverwaltung und stellt auch die Möglichkeiten nicht infrage, dass die Organe des Kantonsrates Angestellte der kantonalen Verwaltung zur Unterstützung beiziehen. Indessen gilt es zu berücksichtigen, dass jeder Beizug kantonalen Angestellter durch den Kantonsrat dazu führt, dass in der Verwaltung Mittel für die Erfüllung der Kernaufgaben fehlen. Die zu erwartenden Auswirkungen auf die Mittel der Verwaltung sind umso er-



heblicher, als die Vernehmlassungsvorlage vom 7. Juli 2018 mehr Konstellationen nennt, in denen der Beizug kantonalen Angestellter möglich sein soll. Es wäre vom Kantonsrat vor diesem Hintergrund zu erwarten gewesen, dass er die von ihm definierten Vorgaben an Berichte zu Gesetzesänderungen (vgl. § 81 Abs. 1 lit. h E-KRG) selbst einhält und die personellen und finanziellen Auswirkungen auf den Kanton bezüglich des Beizugs von kantonalen Angestellten ausweist. Dabei hat sich der Kantonsrat auch dazu zu äussern, wer die Kosten für die vom Kantonsrat beanspruchten Angestellten tragen soll. Bedauerlicherweise ist die Geschäftsleitung des Kantonsrates diesem Anliegen, das der Regierungsrat bereits in der Stellungnahme vom 6. Juni 2018 geäußerte hatte, nicht nachgekommen.

Nicht zu unterschätzen ist ferner der Umstand, dass die vom Kantonsrat beigezogenen Angestellten «Diener zweier Herren» sind und früher oder später unweigerlich in Loyalitätskonflikte hinsichtlich Mitteleinsatz und hinsichtlich der gegebenenfalls unterschiedlichen Zielsetzung von Kantonsrat und Regierungsrat geraten. Dieser Konflikt und eine realistische Darstellung des Personalbedarfs werfen die Frage auf, ob es nicht ehrlicher und zielführender wäre, auch die Ressourcen der Parlamentsdienste auszubauen. Zumindest bei wiederholt auftretenden Aufgaben und benötigten Kompetenzen (Leitung von Gesetzgebungsprojekten, Ausarbeitung von Erlassentexten, Durchführung von Vernehmlassungen usw.) erscheint eine Stärkung der Parlamentsdienste sachgerechter als der Beizug von Angestellten der kantonalen Verwaltung. Deren Inanspruchnahme sollte ausschliesslich für das Einbringen von Fachwissen und nur dann erfolgen, wenn die Parlamentsdienste eine Aufgabe nicht selbst erfüllen können. Aus dem gleichen Grund kann auch nur die Unterstützung einer Kommission und nicht hingegen die Unterstützung der Parlamentsdienste einen Beizug rechtfertigen, selbst wenn Letztere im Auftrag einer Kommission oder der Geschäftsleitung handeln. Die Kernaufgaben der Parlamentsdienste müssen diese selbst erfüllen können (allenfalls auch mit befristeten Anstellungsverhältnissen o. Ä.).

§ 38 Abs. 1 E-KRG wird aus diesen Gründen abgelehnt.

Unbesehen dieser allgemeinen Vorbehalte kann ein Beizug kantonalen Angestellter in den übrigen Fällen nur unter folgenden Voraussetzungen infrage kommen:

- Das Verfahren und die Zuständigkeiten zum Beizug der kantonalen Angestellten müssen geklärt sein. Insbesondere ist klar zu regeln, wer den Auftrag definiert, den die Angestellten erfüllen sollen. Bei § 38 E-KRG ist dies beispielsweise nicht der Fall (unklare Abgrenzung der Verantwortlichkeit zwischen Geschäftsleitung und Parlamentsdiensten).

- Der Beizug muss stets von der zuständigen Kommission beim betreffenden Regierungsmitglied beantragt und von diesem bewilligt werden. Andernfalls wird eine Steuerung des Beizugs durch den Kantonsrat bzw. des Mitteleinsatzes in der Verwaltung verunmöglicht und der hierarchische Aufbau der Verwaltung mit dem Regierungsrat an der Spitze durchbrochen.
- Gleichermassen ist das von der Verwaltung erarbeitete Ergebnis über das zuständige Regierungsmitglied an die betreffende Kommission zurückzuleiten.
- Zur Planung der Mittel in der kantonalen Verwaltung ist eine Vorlagenplanung des Kantonsrates analog jener des Regierungsrates nötig.

Insgesamt wird vorgeschlagen in § 38 E-KRG auf Abs. 1, in § 85 E-KRG auf Abs. 2 und in § 138 E-GPR auf Abs. 2 zu verzichten. Anstelle von § 85 Abs. 2 E-KRG ist folgende Bestimmung einzuführen:

Regelungsvorschlag:

*Beizug der kantonalen Verwaltung*

§ 85 a. <sup>1</sup>Die Kommissionen können für die Ausarbeitung von Umsetzungsvorlagen und Gegenvorschlägen zu Volks-, Behörden- und Einzelinitiativen Angestellte des Kantons beiziehen, soweit es um die Nutzbarmachung spezifischen Fachwissens der Verwaltung geht.

<sup>2</sup>Der Beizug setzt die Zustimmung der Vorsteherin oder des Vorstehers der zuständigen Direktion bzw. der Staatsschreiberin oder des Staatsschreibers voraus.

**§ 42. Stillstand des Fristenlaufs**

Eine Fristverlängerung (unabhängig von der Dauer der Frist) ist auch in den Fällen von § 41 Abs. 2 E-KRG angezeigt. Nach dem Ausscheiden des erstunterzeichnenden Mitglieds kann es – insbesondere bei Ferienunterbruch – sehr lange dauern, bis klar wird, ob ein Vorstoss weiterhin verfolgt wird. Bis zu diesem Entscheid ist die weitere Behandlung des Vorstosses oder der parlamentarischen Initiative nicht sinnvoll.

**§ 43. Gegenstand von Motionen**

Der Regierungsrat lehnt die Ausdehnung des Motionsrechts im Sinne von § 43 Abs. 2 E-KRG ab. Mittels Motion kann der Kantonsrat den Regierungsrat nur veranlassen, eine Vorlage auszuarbeiten, die in die Beschlusszuständigkeit des Kantonsrates fällt.

Nach der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung (Art. 70 Abs. 3 KV) ist die Beaufsichtigung von Trägern öffentlicher Aufgaben – und damit auch der Erlass und die Ausgestaltung von Eigentümerstrategien – Sache des Regierungsrates, soweit nach Gesetz nicht der Kantonsrat zuständig ist (so auch die Regelung im Gesetz über den Lehrmittelverlag [LMVG, LS 410.9], im Gesetz über das Universitätsspital Zürich [USGZ,

LS 813.15] und im Gesetz über die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich [PUKG, LS 813.17]). Diese Zuständigkeitsordnung erlaubt es durchaus, dem Kantonsrat im Gesetz eine gewisse Einflussnahme auf die Eigentümerstrategien zuzugestehen. Diese sollte jedoch sachgerecht ausgestaltet sein. Das Instrument der Motion erachten wir nicht für sachgerecht, weil es zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten führt.

Missfällt dem Kantonsrat eine Eigentümerstrategie, so kann er zudem die Genehmigung verweigern (§ 97 Abs. 4 E-KRG und die Bemerkungen dazu). Zudem steht dem Kantonsrat das Postulat zur Verfügung, um eine entsprechende Anregung einzubringen. Schliesslich gewährleisten die heutigen Richtlinien über die Public Corporate Governance eine angemessene Einflussnahme des Kantonsrates (vgl. Richtlinie 14 und Bericht über die Public Corporate Governance, S. 36 ff.).

Die abweichenden Überlegungen im Bericht sind nicht stichhaltig.

Insgesamt sind § 43 Abs. 2 und § 45 Abs. 2 E-KRG ersatzlos wegzulassen.

#### **§ 46. Fristversäumnis**

Das – schon heute bestehende – Informationsrecht im Umfang der Auflichtskommissionen ist unverhältnismässig und verneint die Schutzwürdigkeit von allfälligen, entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen pauschal (z. B. Schutz der Willensbildung des Regierungsrates oder Schutz der Privatsphäre Dritter).

Der Beizug der kantonalen Verwaltung kann zudem mit dem vorgeschlagenen § 85a Abs. 1 E-KRG in allgemeiner Weise geregelt werden, weshalb auf Abs. 2 von § 46 E-KRG zu verzichten ist.

#### **§ 48. Einreichung und Beschluss über KEF-Erklärungen**

Die Bestimmung lässt offen, was der Inhalt der KEF-Erklärung ist. Diese zentrale Frage müsste geregelt werden, indem Abs. 3 von § 33a KRG (heutige Fassung) in das revidierte Kantonsratsgesetz übernommen wird.

#### **§ 55. Verfahren bei Dringlichkeit**

Die Anzahl der ein Postulat unterzeichnenden Kantonsratsmitglieder ist von der Dringlichkeit zu unterscheiden. Mit anderen Worten: Nicht jedes von mehr als 60 Mitgliedern unterstützte Postulat ist dringlich.

##### Regelungsvorschlag:

§ 55. <sup>1</sup> Jedes Kantonsratsmitglied kann Dringlicherklärung beantragen. Die Beratung erfolgt in der Regel eine Woche nach der Einreichung. Das Postulat ist dringlich erklärt, wenn 60 Kantonsratsmitglieder den Antrag auf Dringlicherklärung unterstützen.

<sup>2</sup> Über die Dringlicherklärung wird nicht beraten, wenn 60 Kantonsratsmitglieder das Postulat als dringlich bezeichnetes Postulat unterzeichnen.

<sup>3-5</sup> (...)

### **§ 57. Gegenstand der Interpellation**

Der Gegenstand von Interpellationen (§ 30 KRG: «Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung») war in der Vergangenheit verschiedentlich Gegenstand von Diskussionen zwischen Kantonsrat und Regierungsrat. Daraus entwickelte sich eine Praxis, die insbesondere die Zulässigkeit von Anfragen und Interpellationen betreffend Gerichte klärte. Mit § 57 E-KRG wird der Gegenstand der Interpellationen insbesondere auf ausgelagerte oder private Träger ausgedehnt, die der Aufsicht des Regierungsrates unterstehen (z. B. selbstständige Anstalten).

Es ist sachgerecht, die Voraussetzung der Aufsicht des Regierungsrates im Gesetz ausdrücklich aufzuführen.

### **§ 58. Dringliche Interpellationen**

Auch eine mündliche Berichterstattung des Regierungsrates setzt eine gemeinsame, protokollierte Beschlussfassung voraus. Insofern führt die mündliche Berichterstattung zu keiner nennenswerten Zeitersparnis. Auch bei der mündlichen Berichterstattung innert 14 Tagen muss der Regierungsrat somit innert zehn Tagen nach Einreichung der dringlichen Interpellation beschliessen. Diese Frist schliesst – unter Einhaltung der bewährten und sachgerechten Vorgaben betreffend Einreichung von Anträgen an den Regierungsrat (vgl. § 44 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [VOG RR, LS 172.11]) – eine ernsthafte Beantwortung der Interpellation aus.

Das an sich nachvollziehbare Bedürfnis des Kantonsrates, sich auch kurzfristig und ohne grossen Aufwand über Angelegenheiten des Kantons informieren zu können, kann durch die dringliche Interpellation demnach nicht befriedigt werden. Im Rahmen der gemeinsamen Diskussion einer sinnvollen Kooperation zwischen Kantonsrat und Regierungsrat (vgl. Ausführungen unter Punkt 1 hiervor) sind Alternativen zu prüfen (z. B. regelmässige Fragestunde).

### **§ 61. Gegenstand der parlamentarischen Initiative**

Die zentrale Bedeutung des Kantonsratsgesetzes rechtfertigt die strenge Einhaltung der Vorgaben der Kantonsverfassung nicht nur in materieller, sondern auch in formeller Hinsicht. Insofern hat das Kantonsratsgesetz etwa zu berücksichtigen, dass nach der Logik von Art. 33 Abs. 3 und Art. 54 KV auch Gesetze in der Form von Kantonsratsbeschlüssen erlassen, geändert oder aufgehoben werden. Die – im Bericht nicht näher begründete – Unterscheidung zwischen Gesetzen einerseits und Kantonsratsbeschlüssen andererseits (vgl. z. B. §§ 43, 61 und 75 E-KRG) widerspricht der Kantonsverfassung. Die Differenzierung wird zudem auch im E-KRG nicht eingehalten (vgl. beispielsweise § 7 Abs. 2 und § 93 Abs. 3 E-KRG).

Regelungsvorschlag:

*Gegenstand*

§ 61. <sup>1</sup> Mit einer parlamentarischen Initiative können Kantonsratsmitglieder einen Beschluss des Kantonsrates verlangen.

<sup>2</sup> (...)

**§ 63. Vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative**

Erfahrungsgemäss führen parlamentarische Initiativen, die vorläufig nur von einer Minderheit des Kantonsrates unterstützt werden, kaum je zu einem Ergebnis. Die vorläufige Unterstützung setzt in diesen Fällen zudem häufig ein falsches Zeichen, da in der Öffentlichkeit zu Unrecht der Eindruck entsteht, der Kantonsrat befürworte das Anliegen der Initiative. Zur Entlastung des Kantonsrates, des Regierungsrates und der Verwaltung und mit Blick auf die öffentliche Wahrnehmung ist es deshalb angezeigt, dass lediglich noch parlamentarische Initiativen weiter geprüft werden, die von einer Mehrheit des Kantonsrates unterstützt werden.

Das Verfahren der vorläufigen Prüfung gemäss § 63 Abs. 3 und § 64a E-KRG (Minderheit) würde demgegenüber zu keiner bedeutenden Entlastung führen. Die wesentlichen von der Initiative aufgeworfenen Fragen müssten auch im Verfahren der vorläufigen Prüfung beurteilt werden.

Regelungsvorschlag:

*Unterstützung*

§ 63. <sup>1</sup> Der Kantonsrat stellt fest, ob die Initiative von der Mehrheit des Kantonsratsmitglieder vorläufig unterstützt wird.

<sup>2</sup> Wird das Quorum nicht erreicht, ist das Verfahren beendet. Wird die Initiative vorläufig unterstützt, wird sie einer Kommission zu Bericht und Antragstellung zugewiesen.

**§ 64. Vorberatung**

Gemäss § 64 Abs. 3 E-KRG kann die Kommission die zuständige Direktion «für Rechts- und Sachauskünfte sowie für die Ausarbeitung eines Entwurfs» beiziehen. Gemäss § 62 Abs. 1 E-KRG ist eine parlamentarische Initiative jedoch als ausgearbeiteter Entwurf und nicht in der Form einer allgemeinen Anregung einzureichen. Die Ausarbeitung eines Entwurfs durch die vorberatende Kommission entfällt. Der entsprechende Passus in § 64 Abs. 3 E-KRG ist deshalb wegzulassen. Sofern die Ausarbeitung eines Entwurfs gemäss Abs. 3 nur die Fälle einer Änderung gemäss Abs. 2 betreffen sollte, wäre der Passus abzulehnen. Aufgrund des regelmässig geringen Umfangs der Änderungen sind diese durch die Parlamentsdienste auszuarbeiten.

Unter Berücksichtigung des Regelungsvorschlags zu § 85a E-KRG, wäre § 64 Abs. 3 E-KRG wie folgt zu formulieren:

Regelungsvorschlag:

*Vorberatung*

§ 64. <sup>1-2</sup>(...)

<sup>3</sup> Sie kann Angestellte des Kantons beiziehen, soweit es um die Nutzbarmachung spezifischen Fachwissens der Verwaltung geht. Der Beizug setzt die Zustimmung der Vorsteherin oder des Vorstehers der zuständigen Direktion bzw. der Staatsschreiberin oder des Staatsschreibers voraus.

**§ 65. Stellungnahme des Regierungsrates**

a) Problematisch ist die Verkürzung der Frist zur Stellungnahme durch die Regierung in Fällen, in denen eine definitive Unterstützung vorliegt (§§ 65 f. E-KRG). Hier hat die Regierung neu insgesamt längstens neun Monate Zeit (im Gegensatz zu den geltenden maximal zwölf Monaten). Die Beibehaltung einer flexibleren Fristenlösung mit Erstreckungsmöglichkeiten erscheint zielführender. Parallel zur ausgedehnten Beanspruchung von personellen Mitteln sind Fristverkürzungen oder die Einführung aufwendiger, zeitintensiver Verfahren zu vermeiden.

b) Beschreitet der Kantonsrat für ein gesetzgeberisches Anliegen den Weg der parlamentarischen Initiative, soll er das gesamte Rechtsetzungsverfahren selbst durchführen. Dies betrifft auch die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens. Es ist nicht nachvollziehbar und nicht sinnvoll, diesen Schritt dem Regierungsrat bzw. der kantonalen Verwaltung zu übertragen. Die Durchführung einer Vernehmlassung stellt keine besonderen fachlichen Anforderungen, sodass sie von den Parlamentsdiensten vorgenommen werden kann. Der Regierungsrat und die kantonale Verwaltung sind keine administrativen Hilfsorgane der Parlamentsdienste. Hinzu kommt, dass die Befassung mit den Stellungnahmen der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten zu einer intensiven Auseinandersetzung der durchführenden Stelle mit der Regelungsmaterie führt und auf diese Weise die Qualität der Rechtsetzung fördert.

§ 65 Abs. 3 E-KRG ist deshalb ersatzlos wegzulassen.

c) Gemäss Vernehmlassungsvorlage vom 7. Juli 2018 prüft die zuständige Kommission, ob sie dem Kantonsrat Änderungen zur einer parlamentarischen Initiative beantragen will (§ 64 Abs. 2 E-KRG). Demgegenüber soll der Regierungsrat in der Folge die Anforderungen der Rechtsetzung, die finanziellen Auswirkungen und die Regulierungsfolgen prüfen und – wenn nötig – ein Vernehmlassungsverfahren durchführen, worauf die Kommission den Entwurf überarbeitet.

Das Vorverfahren der Rechtsetzung darf nicht in der vorgesehenen Weise segmentiert und unter der Kommission, der Verwaltung und dem Regierungsrat aufgeteilt werden. Das Vorgehen führt zu einer Zersplitterung der Aufgaben und Kompetenzen und verhindert die Bündelung der im Vorverfahren gewonnenen Erkenntnisse.

#### **§ 66. Kommissionsantrag**

Die Prüfung von parlamentarischen Initiativen (vor der Schlussabstimmung) durch die Redaktionskommission des Kantonsrates wird begrüsst. Wichtig ist, dass der Einbezug der Vertretungen der zuständigen Direktion, der Redaktionskommission des Regierungsrates und des Gesetzgebungsdienstes gewährleistet ist.

#### **§ 68. Standesinitiative**

Gemäss Art. 59 Abs. 1 lit. b KV fällt es in die Kompetenz des Kantonsrates, der Bundesversammlung Standesinitiativen einzureichen. Die Standesinitiative kann auf einer parlamentarischen Initiative (§ 25 KRG) oder auch auf einer Volksinitiative beruhen (Art. 23 KV). Unabhängig davon hält Art. 71 KV fest, dass der Regierungsrat den Kanton gegen innen und aussen vertritt. Wieso dieser verfassungsrechtliche Grundsatz bei Standesinitiativen generell oder nur in Bezug auf Standesinitiativen aufgrund einer parlamentarischen Initiative durchbrochen werden soll, ist nicht ersichtlich. So soll es ja auch im Falle der Volksinitiativen der Regierungsrat sein, der den Kanton gegen aussen vertritt (und nicht etwa das Volk). Es ist mit der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung nicht vereinbar, die Vertretungskompetenz der Exekutive auf den Kantonsrat oder eines seiner Organe zu übertragen.

#### **§§ 75 ff. Beratungsgegenstände und Beschlussformen**

- a) §§ 75–78 E-KRG sind in verschiedener Hinsicht nicht korrekt:
- Entgegen der Platzierung in § 75 lit. a E-KRG handelt es sich bei «Kantonsratsbeschlüssen» nicht um einen Beratungsgegenstand, sondern um eine Form der Geschäftserledigung. In § 75 E-KRG sollte aber nur aufgenommen werden, was «Gegenstand» eines Kantonsratsbeschlusses sein kann.
  - Wenn in § 75 lit. a E-KRG von Gesetzes- und Ordnungsbestimmungen als Beratungsgegenstände die Rede ist, müssen auch Verfassungsnormen erwähnt werden.
  - Zu Unrecht nicht erfasst sind etwa Vorlagen betreffend neue Ausgaben über 3 Mio. Franken oder das Budget.
  - Der Erlass von Gesetzen und Verordnungen ist – entgegen § 76 Abs. 1 E-KRG – keine Beschlussform, sondern ein Beratungsgegenstand. Auch Gesetze und Verordnungen werden in Form eines Kantonsratsbeschlusses erlassen (vgl. Verweisung auf die massgebenden Verfassungsbestimmungen bei den Bemerkungen zu § 61 E-KRG).

- Entgegen § 76 Abs. 2 E-KRG entscheidet der Kantonsrat bei Wahlen nicht zwingend in der Form eines Kantonsratsbeschlusses. So erfolgt kein Kantonsratsbeschluss beim Regelfall der Gewählterklärung, wenn nicht mehr Personen kandidieren, als Stellen zu besetzen sind.
- Die unklare Gliederung führt im Ergebnis zu Widersprüchen bzw. Überschneidungen, indem z. B. ein Gesetz nicht nur von § 75 lit. a, sondern auch von lit. b erfasst werden kann.
  - b) Die §§ 75–78 E-KRG erscheinen zudem überflüssig:
- Die Beratungsgegenstände des Kantonsrates ergeben sich aus der Kantonsverfassung, aus anderen Bestimmungen des KRG (insbesondere aus dem Kapitel Vorstösse und parlamentarische Initiativen) und aus anderen Gesetzen. Mangels eines eigenen Regelungsgehalts ändert sich deshalb nichts an der Rechtslage, wenn § 75 E-KRG weggelassen wird.
- Hinsichtlich der Beschlussformen ist selbstverständlich, dass der Kantonsrat in Form eines «Beschlusses» beschliesst. Dies gilt, wie erwähnt, auch für Gesetze und für im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates liegende Verordnungen. Die ohne Beschluss zu erledigende Kenntnisnahme von gewissen Vorlagen (Berichten, Plänen usw.) ergibt sich aus dem Wortlaut der betreffenden Sachgesetzgebung. Auch § 76 E-KRG kann ohne Änderung der Rechtslage weggelassen werden.
- Für eine Umschreibung der Begriffe der rechtsetzenden Bestimmungen und der Planung besteht kein Bedarf.
  - c) Betreffend der Verträge gemäss § 75 lit. e ist darauf hinzuweisen, dass das geltende Recht als Verhandlungsgegenstand des Kantonsrates unter anderem die «Genehmigung von internationalen und interkantonalen Verträgen» (§ 12 Abs. 1 lit. k KRG) nennt. Diese Formulierung erscheint präziser als der in § 75 lit. e E-KRG verwendete Begriff «Verträge». Es ist denn auch klar zu unterscheiden zwischen der Genehmigungskompetenz des Kantonsrates und dem Recht auf Einbezug bei der Verhandlungskompetenz des Regierungsrates. § 75 lit. e E-KRG soll deshalb wie folgt lauten: «Genehmigung von internationalen und interkantonalen Verträgen». Sollen mit der Bestimmung noch andere Beschlüsse betreffend Verträge erfasst werden, wäre eine weitere Litera ins Auge zu fassen.

### **§ 79. Initiativrecht der kantonalen Behörden**

- a) Die Bestimmung regelt, welche staatlichen Instanzen dem Kantonsrat welche Beschlüsse beantragen können mit der zwingenden Rechtsfolge, dass der Kantonsrat darüber beschliessen muss.

Vor diesem Hintergrund sollte in der Marginalie ausdrücklich vom Antragsrecht die Rede sein. Der Begriff der Initiative (Marginalie «Initiativrecht») wird üblicherweise enger verstanden und nur im Zusammenhang mit Volksinitiativen und parlamentarischen Initiativen verwendet.



b) Nach § 79 Abs. 1 E-KRG kann der Regierungsrat dem Kantonsrat «Gesetze und Kantonsratsbeschlüsse unterbreiten». Gemäss Abs. 2 können die Gerichte «in ihrem Selbstverwaltungsbereich dem Kantonsrat Kantonsratsbeschlüsse unterbreiten» (gemäss den Erläuterungen aber keine Anträge für Rechtserlasse). Weitere, in Abs. 3 einzeln aufgezählte staatliche Institutionen können «bei der Geschäftsleitung des Kantonsrates die Auslösung des Gesetzgebungsprozesses beantragen».

Die Regelungen sprechen verschiedene Fragen an, ohne sie konsistent zu beantworten. So ist beispielsweise nicht nachvollziehbar, weshalb die Gerichte in ihrem Selbstverwaltungsbereich dem Kantonsrat Kantonsratsbeschlüsse (aber keine Rechtserlasse), die anderen Institutionen hingegen Anträge auf Auslösung des Gesetzgebungsprozesses (nicht hingegen auf Fassung eines Kantonsratsbeschlusses) unterbreiten können sollen.

Vorab ist festzuhalten, dass jede Person und jede Institution mit einer Anregung an den Kantonsrat gelangen kann. Ob der Kantonsrat das Anliegen aufnehmen will, ist von der Geschäftsleitung zu entscheiden. Diese Frage bedarf keiner besonderen Regelung im Gesetz; sie ergibt sich zum Teil bereits aus der Kantonsverfassung (Petitionsrecht). Deshalb ist § 79 Abs. 3 E-KRG entbehrlich: Wie alle anderen Personen und Institutionen können auch die oder der Datenschutzbeauftragte, die Finanzkontrolle und die Ombudsstelle mit Anliegen zur Gesetzgebung oder zu anderen Themen im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates an diesen bzw. an die Geschäftsleitung gelangen.

Zu regeln ist einzig, welche Institutionen dem Kantonsrat welche Anträge unterbreiten können, die der Kantonsrat behandeln **muss** (selbstständiges Antragsrecht). Hier sollte gelten:

- Die obersten kantonalen Gerichte und die selbstständigen Körperschaften und Anstalten des kantonalen Rechts (UZH, USZ, EKZ, ZKB, SVA, GVZ usw.) sollen in ihrem Selbstverwaltungsbereich über ein selbstständiges Antragsrecht verfügen. Dabei kann es sich um Sachgeschäfte (z. B. Kreditbeschlüsse) oder um Erlasse (z. B. Organisationsreglement einer Anstalt) handeln, soweit der Kantonsrat darüber zu entscheiden hat.
- Der Regierungsrat soll ein umfassendes selbstständiges Antragsrecht haben, das einzig durch die Selbstverwaltungsbereiche der Gerichte und der obersten Körperschaften und Anstalten beschränkt ist.

#### Regelungsvorschlag:

#### *Antragsrecht der kantonalen Behörden*

§ 79. <sup>1</sup> Der Regierungsrat kann dem Kantonsrat Anträge zu sämtlichen Gegenständen im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates unterbreiten, ausgenommen zu Gegenständen nach Abs. 2.

<sup>2</sup>Die obersten kantonalen Gerichte und die selbstständigen Körperschaften und Anstalten des kantonalen Rechts können dem Kantonsrat Anträge zu Gegenständen ihres Selbstverwaltungsbereichs unterbreiten.

### ***§ 80. Beginn des parlamentarischen Verfahrens***

Die Bestimmung verbindet drei Regelungsbereiche: den Beginn des parlamentarischen Verfahrens, die Form der Einreichung von Anträgen, Vorstössen usw. und die Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates. Für keine dieser Fragen besteht Regelungsbedarf auf Gesetzesstufe.

### ***§ 81. Bericht zum Antrag***

a) Die inhaltlichen Anforderungen an die Berichte, die sowohl für Anträge des Regierungsrates als auch der Organe des Kantonsrates gelten, sind überhöht. Dies zeigt exemplarisch der Bericht der Geschäftsleitung des Kantonsrates zur Vernehmlassungsvorlage vom 7. Juli 2018, der die Vorgaben selbst nicht einhalten kann. Auch dient die Einführung von zwingenden Mindestvorgaben nicht der Verständlichkeit der Berichte.

Der Katalog ist mit folgender Formulierung auf einen sachgerechten Umfang zu verkleinern:

#### *Regelungsvorschlag:*

#### *Bericht zum Antrag*

§ 81. <sup>1</sup> Anträge an den Kantonsrat sind zu begründen. Die Begründung umfasst:

- a. Ausgangslage,
- b. tatsächliche und rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen,
- c. Ziele der Vorlage,
- d. zentrale Elemente der Vorlage,
- e. Ergebnis der Vernehmlassung samt Begründung der Nichtberücksichtigung wesentlicher Anregungen,
- f. bei Erlassen: Erläuterung der einzelnen Bestimmungen, insbesondere ihres Zwecks,
- g. Auswirkungen auf den Staatshaushalt, die Gemeinden, die Wirtschaft (Regulierungsfolgeabschätzung), die Umwelt und die künftigen Generationen.

<sup>2-3</sup>(...)

b) Umgekehrt ist die Regelung zu eng, wenn in Abs. 2 die Berichte zu Postulaten, Interpellationen und Anfragen allgemein von Abs. 1 ausgenommen werden. Was gilt für diese Art von Vorstössen?

#### **§ 84. Informationsrechte**

a) Die Ausdehnung der Informationsrechte der Kommissionen und Subkommission in § 84 Abs. 1 E-KRG wird abgelehnt. Bereits die heute geltende Regelung garantiert den Kommissionen ein umfangreiches Informationsrecht. Die neue Regelung, die lediglich noch einen (losen) Zusammenhang zwischen den einsehbaren Akten und dem Beratungsgegenstand verlangt, schützt entgegenstehende öffentliche (dazu § 23 Abs. 2 IDG) und private Interessen zu wenig.

b) Die Regelung ist zudem unklar. Es fragt sich, welches Mitglied des Regierungsrates gemeint ist: jenes, das für das behandelte Geschäft zuständig ist, oder jenes, das Vorgesetzte oder Vorgesetzter der zu befragenden Person ist.

#### **§ 85. Vertretung des Regierungsrates**

a) Eine obligatorische Teilnahme des zuständigen Regierungsmitglieds wird – ohne Bereitschaft zur Verschiebung von Traktanden auf spätere Kommissionssitzungen – nicht einzuhalten sein. Auch im Interesse einer raschen Erledigung der Geschäfte in den Kommissionen muss eine Vertretung in Ausnahmefällen weiterhin möglich sein.

b) Eine Verpflichtung des Regierungsrates, seinen Anspruch auf Stellungnahme zu den Ergebnissen der Beratung einer Vorlage in der Kommission geltend zu machen, ist sachgerecht, soweit das Regierungsmitglied an der Sitzung teilgenommen hat. Andernfalls ist der Regierungsrat von den Parlamentsdiensten auf die Möglichkeit der Stellungnahme hinzuweisen, da die Parlamentsdienste die Übersicht über den Stand der Beratungen haben.

#### **Antragsrecht des Regierungsrates in Kommissionen und im Kantonsrat**

Gemäss Art. 64 KV haben die Mitglieder des Regierungsrates im Kantonsrat wie auch in den Kommissionen beratende Stimme und Antragsrecht.

Diese verfassungsmässigen Ansprüche sind insofern zu konkretisieren, als ein Regierungsmitglied im Laufe der Kommissionssitzung – nach Rücksprache mit dem Regierungsrat – seinen ursprünglichen Antrag selber anpassen kann und hierzu nicht auf einen entsprechenden Antrag aus den Reihen der Kommissionsmitglieder angewiesen ist. Eine Anpassung kann beispielsweise dann angezeigt sein, wenn sich im Rahmen der Beratung der Kommission neue Erkenntnisse ergeben, die aus Sicht des Regierungsrates eine Korrektur rechtfertigen.

Schliesslich bedingt eine Umsetzung des Antragsrechts im Kantonsrat gemäss Art. 64 KV, dass der Antrag des Regierungsrates in der gleichen Form wie der Antrag der Kommission eingebracht werden kann. Denn

nur so können abweichende Anträge nachvollziehbar gegenübergestellt und diskutiert werden. Nach dem Vorbild von Bund und anderen Kantonen ist der Antrag des Regierungsrates deshalb etwa bei Gesetzesvorlagen in der Synopse dem Antrag der Kommission gegenüberzustellen (als mittlere Spalte neben dem geltenden Recht).

#### ***§ 86. Bericht und Antrag an den Kantonsrat***

Der Minderheitsantrag, wonach sich die Kommission in einem schriftlichen Bericht zu allfälligen Abweichungen von beim Kantonsrat eingereichten Anträgen äussern soll, wird unterstützt. Im Interesse der transparenten Meinungsbildung sollte der Minderheitsantrag noch ausgedehnt werden. In ihrem schriftlichen Bericht soll die Kommission sämtliche Änderungen gegenüber dem von ihr behandelten Antrag begründen. Denn die Erfahrung zeigt, dass in der mündlichen Debatte des Kantonsrates meist nur die politisch umstrittenen Fragen zur Sprache kommen und von der Kommissionssprecherin oder vom Kommissionssprecher eingehend begründet werden. Demgegenüber kommen Änderungen von – vermeintlich – untergeordneter Bedeutung kaum oder überhaupt nicht zur Sprache, weshalb sich die Motive der Kommission für diese Änderung nachträglich nur schwer erschliessen lassen. Hinzu kommt, dass die schriftliche Begründung einer Regelung oft Unklarheiten zutage fördert.

#### ***Regelungsvorschlag:***

#### ***Bericht und Antrag an den Kantonsrat***

§ 86. Die Kommission erstattet dem Kantonsrat schriftlich und mündlich Bericht und Antrag. Sie äussert sich insbesondere zu Abweichungen gegenüber dem von ihr behandelten Antrag.

#### ***§ 94. Erforderliches Mehr***

Analog zur differenzierten Regelung bei den Wahlen (§ 126 E-KRG) sollte auch bei Abstimmungen geregelt werden, dass sie offen erfolgen.

#### ***Regelungsvorschlag:***

#### ***Erforderliches Mehr***

§ 94. <sup>1</sup>(...)

<sup>2</sup>Jedes Mitglied hat eine Stimme pro Abstimmung. Die Abstimmung erfolgt offen.

<sup>3</sup>(...)

#### ***§ 95. Stimmabgabe der Präsidentin oder des Präsidenten***

Gemäss Abs. 1 stimmt die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsrates mit Ausnahme der Quorumsbeschlüsse nicht mit. Unklar bleibt, ob damit nur qualifizierte Mehrheiten (z. B. gemäss Art. 56 Abs. 2 KV) gemeint sind oder auch Abstimmungen, bei denen weniger als die Hälfte der Stimmen genügt (z. B. Dringlicherklärung nach § 55 E-KRG).

### **§ 97. Planung und Berichterstattung**

a) Bei der Erarbeitung von Bericht und Richtlinien über die Public Corporate Governance hat der Regierungsrat auf eine gesonderte zusammenfassende Planung und Berichterstattung zu den Beteiligungen des Kantons verzichtet. Vielmehr sieht er diese im Rahmen der bestehenden Instrumente vor.

Die Umsetzung der Richtlinien über die Public Corporate Governance bei den einzelnen Beteiligungen hat der Regierungsrat in Legislaturziel 10.1 Massnahme c geplant. Die Berichterstattung über die Umsetzung erfolgt im Rahmen der Berichterstattung über die Legislaturziele. Da es sich bei der Umsetzung der Richtlinien über die Public Corporate Governance um eine strategische Zielsetzung handelt, ist eine dauerhaft einzurichtende Planung und Berichterstattung nicht erforderlich.

Die Ziele jeder einzelnen Beteiligung werden gemäss PCG-Richtlinie 5 im Rahmen einer Eigentümerstrategie festgelegt. Das Erreichen der Ziele jeder bedeutenden Beteiligung wird von der zuständigen Direktion gemäss PCG-Richtlinie 7.4 jährlich zuhanden des Regierungsrates beurteilt. Für die bedeutenden Beteiligungen werden die Eigentümerstrategien und die Berichte über das Erreichen der Ziele des Kantons gemäss PCG-Richtlinie 14.1 zusammen mit den Geschäftsberichten dem Kantonsrat zur Information zugestellt.

Die umfassende, übergreifende Planung und Rechenschaft sieht der Regierungsrat in den allgemeinen Planungs- und Rechenschaftsinstrumenten vor: Legislaturplanung, Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, Legislaturbericht, Geschäftsbericht des Regierungsrates. Der Regierungsrat legt diese Instrumente dem Kantonsrat regelmässig vor.

Die gemäss § 109 Abs. 2 E-KRG vorgesehenen zusammenfassenden Angaben des Berichts über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie liegen dem Kantonsrat heute jährlich wie folgt vor:

- Geschäftsbericht des Regierungsrates, Teil 3, Ziff. 25 und 33: Beteiligungslisten Finanz- und Verwaltungsvermögen mit allen Beteiligungen; Ziff. 34: Übersicht über die nicht konsolidierten bedeutenden Beteiligungen gemäss PCG-Richtlinien, Anhang A,
- KEF und Geschäftsbericht, Teil 2, Zu konsolidierende Anstalten, Leistungsgruppen Nrn. 9300 ff.

Das vom Regierungsrat vorgesehene Instrumentarium berücksichtigt die unterschiedlichen Informationsbedürfnisse zu bedeutenden, weniger bedeutenden und Kleinstbeteiligungen sowie zu privat- und öffentlich-rechtlichen Beteiligungen. Zudem ist es auf die bestehenden Instrumente der Planung und Rechenschaft abgestimmt. Mit einer zusätzlichen geson-

dernten, dazwischenliegenden Planung und Berichterstattung zu sämtlichen Beteiligungen, ungeachtet ihrer Grösse, Bedeutung und Rechtsform, würde eine aufwendige und überbordende Mehrfachsteuerung und -berichterstattung geschaffen. Im Sinne eines schlanken Instrumentariums regen wir an, auf die gemäss § 97 Abs. 3 und 4 sowie § 109 E-KRG vorgesehene Planung und Berichterstattung zu verzichten.

b) Die Berichterstattung des Regierungsrates soll sich auf die spezialgesetzlich geregelten Berichte beschränken. Es besteht weder die Notwendigkeit noch die Legitimation über eine allgemeine Norm wie § 97 Abs. 1 E-KRG weitere Berichterstattungspflichten zur Planung auf untergeordneter Regelungsstufe einzuführen oder zu erweitern (zur verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Regierungsrates vgl. Art. 66 KV).

c) Gemäss § 3 LMVG legt der Regierungsrat die beschlossene Eigentümerstrategie dem Kantonsrat nur zur Kenntnisnahme vor. Die in § 97 Abs. 4 und 5 E-KRG vorgesehene Genehmigungspflicht ist somit systemwidrig. Um Widersprüche zwischen den verschiedenen Erlassen zu vermeiden, sind die Rechte und Pflichten von Kantonsrat und Regierungsrat zu den Eigentümerstrategien nur in den entsprechenden Spezialerlassen zu regeln.

#### ***§ 98. Interkantonale und internationale Zusammenarbeit***

Die Bestimmung ist neu und definiert die interkantonale und internationale Zusammenarbeit für die nachfolgenden Bestimmungen. Mit einer Verweisung auf das OG RR, auf das sich § 102 E-KRG ausdrücklich stützt, ist klarzustellen, dass es sich hierbei um Kompetenzen des Regierungsrates handelt, in die der Kantonsrat nur einbezogen wird, bei denen er aber nicht federführend ist. Die Verweisung auf das OG RR beschränkt ferner sämtliche nachfolgenden Rechte und Pflichten auf Entscheide von interkantonalen Konferenzen und Gremien von besonderer Tragweite. Alles andere wäre unverhältnismässig. Weiter umfasst § 7a lit. b OG RR nur interkantonale, nicht aber internationale Gremien. Insoweit ist § 98 E-KRG zu undifferenzieren.

#### ***Regelungsvorschlag:***

#### ***Interkantonale und internationale Zusammenarbeit***

§ 98. Die interkantonale und internationale Zusammenarbeit umfasst die Aushandlung von interkantonalen und internationalen Verträge gemäss § 7 Abs. 2 OG RR sowie die Mitwirkung in interkantonalen und internationalen Konferenzen und Gremien gemäss § 7a lit. b OG RR.

**§ 102. Konsultation bei interkantonalen oder internationalen Verträgen**

Bei einer unterbliebenen Konsultation soll das Quorum vom einfachen Mehr auf eine Zweidrittelmehrheit erhöht werden. Dies erfolgt wohl in der Absicht, den Regierungsrates zur Einhaltung der Konsultation zu bewegen (Bericht, S. 13). Die Zielsetzung ist zwar nachvollziehbar, indessen fehlt ein sachlicher Zusammenhang zwischen einem allfälligen Fehlverhalten des Regierungsrates und der Sanktion (Erhöhung des Quorums). Bei der Genehmigung von Verträgen hat der Kantonsrat das öffentliche Interesse zu wahren, was nicht mit der Sanktionierung eines missliebigen Verhaltens des Regierungsrates vermengt werden darf. Ausserdem ist es nicht immer von vornherein klar, ob ein Vertrag der Genehmigung des Kantonsrates unterstehen wird. Denn es gibt einerseits Grenzfälle, bei denen die Frage des Einbezugs des Kantonsrates diskutabel ist, und andererseits kann sich der Vertragsinhalt im Laufe der Aushandlung ändern.

Auf Abs. 4 von § 102 E-KRG ist daher zu verzichten.

Entgegen den Ausführungen im Bericht (S. 13) besteht bei Beschlussquoren in der Kantonsverfassung keine Lücke. Die Verfassung geht stillschweigend von einem 50%-Quorum aus. Eine Vorlage ist angenommen, wenn mehr als die Hälfte der Anwesenden ihr zustimmt. Das ergibt sich aus dem demokratischen Prinzip. Qualifizierte Quoren für geschäfts erledigende Abstimmungen brauchen eine Grundlage in der Kantonsverfassung (vgl. z. B. Art. 44 Abs. 2 oder Art. 56 Abs. 2 KV).

**§ 105. Verordnungsgebung durch den Regierungsrat**

a) Es ist grundsätzlich sachgerecht, dass sich der Regierungsrat bei Durchführung einer Vernehmlassung auch Gedanken dazu macht, ob und welche Kommission sinnvollerweise zu einer Stellungnahme einzuladen ist (dahingehend bereits Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 302/2017 betreffend Ist der Regierungsrat für Alternativen zu einem Verordnungsveto bereit?, Beantwortung der Frage 3).

Bei der Einladung der Kommission sind indessen die Vorgaben der Kantonsverfassung einzuhalten.

b) Die Verfassung kennt drei Regelungsstufen: die Kantonsverfassung, die Gesetze und die Verordnungen und regelt die Zuständigkeit zu deren Erlass abschliessend. Was die Verordnungen betrifft, beruht die Zuständigkeit bei gesetzesvertretenden Verordnungen auf einer Delegation durch die Verfassung oder das Gesetz (Art. 38 Abs. 3 KV), bei Vollzugsverordnungen kommt dem Regierungsrat eine allgemeine Zuständigkeit zu (Art. 67 Abs. 2 KV).

Bei den gesetzestretenden Verordnungen kennt die Kantonsverfassung somit nur zwei Optionen: Die Delegation zum Erlass von Verordnungsrecht liegt vor oder eben nicht. Weitere Varianten oder Abstufungen wie partielle oder eingeschränkte Delegationen kennt die Verfassung nicht. Damit kann und soll die Zuständigkeit zum Erlass von Verordnungen an eine Behörde eindeutig zugewiesen werden. Genehmigungsvorbehalte, Vetorechte und ähnliche Figuren widersprechen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung. Der Gesetzgeber kann somit nur entscheiden, ob er einen Regelungsbereich selbst ausfüllen oder ihn an eine andere Behörde delegieren will.

Das in der Vernehmlassungsvorlage vom 7. Juli 2018 vorgesehene Konsultationsrecht der Sachkommissionen unterläuft die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung. Für die Vollziehungsverordnungen ist das Konsultationsrecht verfassungswidrig, weil dem Regierungsrat kraft Art. 67 Abs. 2 KV die ausschliessliche Regelungskompetenz zukommt. Und für die gesetzestretenden Verordnungen sieht die Kantonsverfassung, wie dargelegt, nur eine (umfassende) Delegation zur ausschliesslichen Regelungskompetenz vor.

Entsprechend muss es auch weiterhin in der Kompetenz des Regierungsrates liegen, zu entscheiden, **ob** ein Vernehmlassungsverfahren nötig ist und **wenn** er zur Vernehmlassung einladen will. Eine Verpflichtung des Regierungsrates, beim Erlass von Verordnung immer die Sachkommission einladen zu müssen, wäre verfassungswidrig.

c) Die Einladung einer Kommission zur Vernehmlassung sollte mit der Aufhebung bestehender Genehmigungsvorbehalte einhergehen. Bestehenden Genehmigungsvorbehalte sind zu prüfen und gegebenenfalls im Rahmen der Nebenänderungen aufzuheben (vgl. etwa § 359 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz [LS 700.1]).

### **§§ 106f. Oberaufsicht**

a) Entgegen den Ausführungen im Bericht (S. 11) muss sich die Oberaufsicht des Kantonsrates auf **grundlegende** Vorkommnisse beschränken und darf nicht von der Tagespolitik geprägt sein (vgl. Matthias Hauser, a. a. O., Art. 57 N. 3 mit Verweisen). Andernfalls nimmt der Kantonsrat bei vereinzelten Vorkommnissen politischen Einfluss auf die operative Ebene, was zu einer Verlangsamung oder gar vollständigen Blockade des Vollzugs führen kann. Die Subsidiarität der Oberaufsicht des Kantonsrates im Verhältnis zur autonomen Problemlösung durch die Exekutive und im Verhältnis zur rechtlichen Überprüfung von Einzelfällen durch die Gerichte muss gewährleistet bleiben.



b) In Ziff. 2.3 (2. Absatz) des Berichts wird ausgeführt, Dritte könnten am Verfahren partizipieren, indem einzelne Bürgerinnen und Bürger oder Initiativkomitees ihre Anliegen in der Ratsdebatte vorstellen und auch selbstständige Behörden und Anstalten mit direktem Antragsrecht ihre Jahresberichte im Rat vertreten dürften. Dies ist in Bezug auf die selbstständigen Anstalten zumindest missverständlich formuliert. Beim direkten Antragsrecht selbstständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten handelt es sich keineswegs – wie im Bericht dargestellt – um eine Mitwirkungsmöglichkeit, vergleichbar mit derjenigen von Bürgerinnen und Bürgern. Bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten handelt es sich vielmehr um Vollzugseinrichtungen des Kantons. Bei der Regelung ihrer Antragsrechte geht es damit um die innere Organisation des Kantons. Zieht der Kantonsrat als Oberaufsichtsorgan Vollzugseinrichtungen zur direkten Rechenschaft heran, so übernimmt er eine Aufsichtsrolle. Dies schränkt seine Rolle als Oberaufsichtsorgan ein, weil er in dieser seine eigene Aufsichtstätigkeit beurteilen müsste.

#### **§ 108. Erweiterter Geschäftsbericht**

Die Erarbeitung des Geschäftsberichts fällt in die Zuständigkeit des Regierungsrates (Art. 71 KV). Der Kantonsrat kann den Regierungsrat im Rahmen der Oberaufsicht nicht mit konkreten Weisungen dazu verpflichten, bestimmte Teile seines Geschäftsberichts vertieft darzustellen. Die Regelung ist ersatzlos wegzulassen.

#### **§ 109. Beteiligungen**

Die Einführung von Berichten des Regierungsrates über seine Beteiligungsstrategie und deren Umsetzung wird abgelehnt. Eine Beteiligungsstrategie entspräche nur einer Zusammenfassung der Eigentümerstrategien. Sowohl die Eigentümerstrategien zu den bedeutenden Beteiligungen als auch die Berichte zu deren Umsetzung werden dem Kantonsrat gemäss den Richtlinien über die Public Corporate Governance schon heute zur Information vorgelegt (vgl. Richtlinien 14.1 e und 14.1 f sowie Bericht über die Public Corporate Governance, S. 38). Im Falle der Universität und der Zürcher Fachhochschule werden zudem beispielsweise die in dieser Bestimmung verlangten Informationen – soweit vorhanden – in den Jahresberichten des Regierungsrates zu diesen Anstalten ausgewiesen. Diese Jahresberichte bedürfen der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Die vorgesehene Neuregelung bietet insgesamt keinen Mehrwert, sondern führt nur zu einem unnötigen Verwaltungsausbau. Auf die Bestimmungen ist zu verzichten.

### **§ 110. Ausserordentliche Vorkommnisse**

Schranke jeder Aufsicht bildet das Subsidiaritätsprinzip, wonach Aufsichtsbehörden grundsätzlich nur dann tätig werden, wenn die beaufsichtigte Stelle nicht selbst in der Lage ist, Missstände zu beheben. Wenn die beaufsichtigte Stelle selbst das Erforderliche anordnet und durchsetzt, erübrigt sich ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde (Hauser, a. a. O., Art. 57 N. 7; bezüglich Gemeindeaufsicht Tobias Jaag, Die Gemeindeaufsicht im Kanton Zürich, ZBl 1994/1993, 529 ff., 529). Dies gilt auch bei ausserordentlichen Vorkommnissen. Dies bedeutet umgekehrt, dass nicht jedes Ereignis, das bei einer beaufsichtigten Stelle eine Handlungspflicht auslöst, bereits Gegenstand der Oberaufsicht sein soll. Die Oberaufsicht rechtfertigt in diesem Sinne kein präventives Sammeln von Informationen für den – dannzumal rein hypothetischen – Fall, dass eine beaufsichtigte Stelle die Missstände nicht selbst beheben würde. Aus diesen Gründen wird die Bestimmung als verfassungswidrig eingestuft und abgelehnt. Der Begriff «ausserordentliche Vorkommnisse» ist zudem so offen und unklar, dass Differenzen und politische Auseinandersetzungen bei der Auslegung der Norm absehbar sind.

### **§§ 112 ff. Rechte der Aufsichtskommission**

Damit der Regierungsrat sein Rechte gemäss § 114 E-KRG wahrnehmen kann, bedarf es zwingend einer Information des Regierungsrates, **bevor** die Aufsichtskommission ihre Rechte nach § 112 Abs. 1 E-KRG (Besichtigung der Verwaltung und Befragung/Anhörung von kantonalen Angestellten) und § 113 E-KRG (Herausgabe von Akten durch kantonale Angestellte) ausübt. Um den hierarchischen Aufbau der Verwaltung mit dem Regierungsrat an der Spitze zu wahren, ist deshalb klarzustellen, dass eine direkte Kontaktaufnahme zwischen der Aufsichtskommission und der Verwaltung ohne vorgängige Information des Regierungsrates nicht zulässig ist.

### **§ 118. Organisation der Untersuchungskommission**

Im Reglement der Untersuchungskommission sollte auch die Kommunikation der PUK gegen aussen festgelegt werden.

### **§ 120. Verhältnis zu anderen Verfahren**

Wie bereits dargelegt (vgl. Bemerkungen zu § 110 E-KRG), ist die Oberaufsicht des Kantonsrates grundsätzlich subsidiär zur selbstständigen Behebung eines Missstandes durch die beaufsichtigte Stelle. Doch auch bei der begleitenden Kontrolle ist darauf zu achten, dass die Verantwortlichkeiten nicht verwischt werden und der Kantonsrat nicht die Kompetenz hat, dem Regierungsrat verbindliche Weisungen zu erteilen (Hauser, a. a. O., Art. 57 N. 7).

Mit § 120 E-KRG wird das Subsidiaritätsprinzip bezüglich Administrativuntersuchungen und weiteren Verfahren (so Bericht, S. 40 f.; unklar bleibt, ob beispielsweise auch personalrechtliche Verfahren und Strafverfahren gemeint sind) ausgehebelt. Der Regierungsrat wird an der selbstständigen Durchführung der Verfahren gehindert und die entsprechende Entscheidkompetenz dem Kantonsrat übertragen. Der Kantonsrat weist den Regierungsrat an, auf die Aufnahme von Administrativ- oder anderweitigen Verfahren zu verzichten oder diese auszusetzen. Dies stellt einen verfassungswidrigen Eingriff in die Kompetenzen des Regierungsrates dar.

Auf § 120 E-KRG ist zu verzichten.

### **§ 126. Offene Wahlen**

Es fehlen Regelungen über die Anzahl Stimmen, die ein Mitglied des Kantonsrates hat, und über die Frage des Kumulierens.

#### Regelungsvorschlag:

#### *Allgemeines*

§ 125 a. <sup>1</sup> Jedes Mitglied des Kantonsrates hat so viele Stimmen, wie Stellen zu besetzen sind.

<sup>2</sup> Jedes Mitglied kann einer kandidierenden Person höchstens eine Stimme geben.

### **§§ 134 ff. Aufhebung der Immunität**

Gemäss E-KRG wird das Verfahren um Aufhebung der Immunität im Kantonsrat ausschliesslich von der Oberstaatsanwaltschaft eingeleitet, d. h., alle Anträge, Gesuche und Anzeigen, die bis anhin direkt bei der Geschäftsleitung des Kantonsrates eingingen (und nicht der Oberstaatsanwaltschaft zur Antragstellung überwiesen wurden), laufen über die Oberstaatsanwaltschaft und werden von dieser bzw. der Staatsanwaltschaft Zürich bearbeitet.

Die geplante Vereinheitlichung erscheint sinnvoll und wird, ungeachtet des damit für die Staatsanwaltschaft verbundenen Mehraufwandes, begrüsst. Unerlässlich ist, dass mit der Prüfung der Anzeigen usw. sowie mit allfälligen Vorabklärungen auch künftig eine Staatsanwaltschaft betraut werden kann. Auch bleibt gestützt auf Art. 7 Abs. 2 Bst. b StPO (SR 312.0) und Art. 44 Abs. 3 KV das Anwendungsgebiet von §§ 134 ff. E-KRG gegenüber dem heutigen Recht unverändert. Das heisst, bei einer Übertretung durch eine Magistratsperson kann die Strafverfolgung – wie bisher – auch dann ohne Ermächtigung durch den Kantonsrat erfolgen, wenn die Übertretung im Amt begangen worden ist, da nur die Strafverfolgung wegen im Amt begangener Vergehen oder Verbrechen solcher Personen einer Aufhebung der Immunität durch den Kantonsrat bedarf.

Die Einleitung des Verfahrens sollte klarer geregelt werden.

Regelungsvorschlag:

*a. Einleitung des Verfahrens*

§ 134. <sup>1</sup> Begehren um Aufhebung der Immunität eines Mitglieds des Regierungsrates, des Kantonsrates oder eines obersten kantonalen Gerichts sind bei der Oberstaatsanwaltschaft einzureichen.

<sup>2</sup> Die Oberstaatsanwaltschaft beantragt der Geschäftsleitung des Kantonsrates, dem Begehren zu entsprechen oder nicht auf das Begehren einzutreten.

*Bemerkungen zu einzelnen Minderheitsanträgen*

Die Anträge der Minderheiten zu § 62 E-KRG (Parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung) und § 117 E-KRG (Einführung einer Ermittlungskommission) werden im Sinne der Stellungnahme des Regierungsrates vom 6. Juni 2018 abgelehnt.

**3. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des E-GPR**

**§ 64 Abs. 4 Beleuchtender Bericht**

Nach geltendem Recht verfasst in der Regel der Regierungsrat den Beleuchtenden Bericht. Entgegen den Ausführungen im Bericht ist die Aufgabe der Staatskanzlei darauf beschränkt, die entsprechenden Texte von den zuständigen Stellen einzuholen (einschliesslich Stellungnahmen von Initiativ- und Referendumskomitees bei Volks- und Gemeindereferenden; vgl. § 64 Abs. 1 lit. c GPR).

Die neue Regelung wird aus verschiedenen Gründen abgelehnt. Zum einen ist die Organisation und Aufgabenverteilung innerhalb der Verwaltung Sache des Regierungsrates (Art. 65 KV), womit ein Eingriff des Kantonsrates (Bestimmung der zuständigen Verwaltungseinheit) verfassungswidrig ist. Zum anderen kann es nicht sein, dass eine Verwaltungseinheit Dokumente direkt zuhandedes Kantonsrates verfasst. Ein Austausch kann nur über den Regierungsrat erfolgen. Unklar bleibt ferner, wer die Abstimmungszeitung beschliesst. Über diese wird nach geltendem Recht vom Regierungsrat in einer separaten Entscheidung beschlossen (dies selbst dann, wenn die Geschäftsleitung des Kantonsrates den Bericht erstellt). Die neue Regelung führt in diesem Punkt zu einer unzumutbaren Aufgabenteilung zwischen Regierungsrat und Geschäftsleitung des Kantonsrates. Schliesslich erhöht der zusätzliche Schritt (Verabschiedung durch die Geschäftsleitung nach Beschluss des Regierungsrates) den Zeitbedarf, verkompliziert das Verfahren und führt zu Unklarheiten beim Rechtsmittelweg (dazu sogleich).

Die heutige Möglichkeit der einzelfallweisen Übertragung der Zuständigkeit zur Ausarbeitung des Beleuchtenden Berichts gemäss § 64 Abs. 3 GPR genügt, um den im Bericht der Geschäftsleitung angeführten Bedürfnissen gerecht zu werden.

Schliesslich ist klarzustellen, dass auch eine abweichende Begründung des Regierungsrates (vgl. § 64 Abs. 1 lit. b GPR) von diesem und nicht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates zu verfassen ist.

Auf die Anpassung von § 64 GPR ist zu verzichten.

#### **§ 128a. Folgen der Ungültigkeit einer Initiative**

Die verschiedenen Rechtsfolgen ergeben sich von selbst (vgl. zudem § 128 Abs. 2 und 3 GPR) und bedürfen keiner gesetzlichen Regelung. Auf die Bestimmung ist zu verzichten.

#### **§ 131b. Entscheid des Kantonsrates**

Hinsichtlich der abzulehnenden Unterscheidung zwischen Erlass und Kantonsratsbeschluss wird auf die voranstehenden Ausführungen verwiesen.

In Abs. 2 ist klarzustellen, dass in diesem Fall über die Initiative und den Gegenvorschlag eine Volksabstimmung durchzuführen ist.

#### Regelungsvorschlag:

#### *c. Entscheid des Kantonsrates*

##### § 131b. <sup>1</sup>(...)

<sup>2</sup>Beschliesst der Kantonsrat einen Gegenvorschlag und stimmt er auch der Initiative zu, findet eine Volksabstimmung über die beiden Vorlagen statt. Die Abstimmungsempfehlung lautet, den Gegenvorschlag der Initiative vorzuziehen.

#### **§ 135a. Entscheid des Kantonsrates**

Gemäss § 135 Abs. 3 E-KRG hat der Kantonsrat eine Abstimmungsempfehlung zur Initiative zu beschliessen. Dies impliziert, dass eine Volksabstimmung **über die Initiative** durchzuführen ist. Dies ist nur dann richtig, wenn das Volk nicht bereits im Sinne von § 135 Abs. 2 E-GPR über die Initiative entschieden hat. Zu einer solchen Abstimmung kann es aber bereits gekommen sein. Im Gesetz ist deshalb zu unterscheiden, ob die Umsetzungsvorlage vor oder nach Durchführung einer Volksabstimmung über die Initiative ausgearbeitet worden ist.

- Wurde die Umsetzungsvorlage **vor** Durchführung einer Volksabstimmung über die Initiative ausgearbeitet und lehnt der Kantonsrat die Umsetzungsvorlage ab, so ist über die **Initiative** eine Volksabstimmung durchzuführen. Dieser Fall wird von § 135a Abs. 3 E-GPR erfasst.

- Wurde die Umsetzungsvorlage **nach** Durchführung einer Volksabstimmung über die Initiative ausgearbeitet und lehnt der Kantonsrat die Umsetzungsvorlage ab, so ist über die **Umsetzungsvorlage** abzustimmen. Auf diesen Fall passt Abs. 3 von § 135a E-GPR nicht.

Im geltenden Recht wird der Unterscheidung «Umsetzungsvorlage vor/nach Durchführung einer Volksabstimmung über die Initiative» dadurch Rechnung getragen, dass der erste Fall in den §§ 135–137 GPR geregelt ist, der zweite Fall aber in § 138 GPR. Der Entwurf für das neue KRG will hingegen beide Fälle in den §§ 134 und 135a E-GPR regeln (und verzichtet gleichzeitig auf die Anpassung von § 138 GPR).

Von einer solchen Vermischung der beiden Fälle in §§ 134 und 135a E-GPR ist abzusehen. Die unterschiedlichen Rechtsfolgen einer Ablehnung der Umsetzungsvorlage in einer Bestimmung zu regeln, ist redaktionell kaum zu schaffen. Vielmehr sollte in den §§ 135a–137 E-GPR wie bisher nur das Verfahren geregelt werden im Fall, dass der Kantonsrat ohne Durchführung einer Volksabstimmung die Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage beschlossen, also einen Beschluss nach § 133 Abs. 2 lit. d GPR gefasst hat.

Dies bedingt die Weglassung von Abs. 2 in § 135a E-PGR und eine Anpassung von Abs. 3 dieser Bestimmung in dem Sinn, dass ausdrücklich geregelt wird, worüber abzustimmen ist (über die Initiative). Sodann muss, dem geltenden Recht folgend, geregelt werden, was geschieht, wenn der Kantonsrat eine Umsetzungsvorlage beschliesst (Referendum gemäss KV), und wie zu verfahren ist, wenn der Kantonsrat eine Umsetzungsvorlage und einen Gegenvorschlag dazu beschliesst (zwingende Volksabstimmung über beide Vorlagen). Denn dies ergibt sich nicht mit der wünschbaren Deutlichkeit aus der KV. Schliesslich ist zu regeln, innert welcher Frist der Kantonsrat diese Beschlüsse zu fällen hat (vgl. § 136 Abs. 5 GPR).

#### Regelungsvorschlag:

##### *b. Entscheid des Kantonsrates*

§ 134. <sup>1</sup> Der Kantonsrat fällt innert neun Monaten nach Einreichung der Initiative einen Beschluss im Sinne von § 133 Abs. 2.

<sup>2</sup> Bei Beschlüssen im Sinne von § 133 Abs. 2 lit. a–c findet eine Volksabstimmung über die Initiative und gegebenenfalls über den Gegenvorschlag statt.

##### *Umsetzungsvorlage a. Antrag des Regierungsrates*

§ 135. <sup>1</sup> Bei einem Beschluss im Sinne von § 133 Abs. 2 lit. d unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat die entsprechende Vorlage innert der in der Verordnung bezeichneten Frist.

<sup>2</sup> Der Gegenstand der Umsetzungsvorlage muss dem Gegenstand einer Initiative gemäss Art. 23 KV entsprechen.

*b. Entscheid des Kantonsrates*

§ 136. <sup>1</sup> Wird ein Gegenvorschlag zur Umsetzungsvorlage beantragt, behandelt der Kantonsrat diesen zuerst.

<sup>2</sup> Der Gegenvorschlag steht unter dem Vorbehalt des Beschlusses einer Umsetzungsvorlage zur Initiative.

<sup>3</sup> Tritt der Kantonsrat auf die Umsetzungsvorlage nicht ein oder lehnt er sie ab, findet eine Volksabstimmung über die Initiative statt. Der Kantonsrat beschliesst eine Abstimmungsempfehlung zur Initiative.

<sup>4</sup> Beschliesst der Kantonsrat eine Umsetzungsvorlage, untersteht diese nach Massgabe der Kantonsverfassung dem Referendum.

<sup>5</sup> Beschliesst der Kantonsrat eine Umsetzungsvorlage und einen Gegenvorschlag, findet eine Volksabstimmung über die beiden Vorlagen statt. Der Kantonsrat beschliesst eine Abstimmungsempfehlung.

<sup>6</sup> Der Kantonsrat beschliesst innert der in der Verordnung bezeichneten Frist.

*Umsetzung nach der Volksabstimmung*

§ 138. <sup>1</sup> Nehmen die Stimmberechtigten die Initiative oder den Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung an, unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert eines Jahres nach der Volksabstimmung eine Umsetzungsvorlage. Es gelten § 135 Abs. 2 und § 136 Abs. 1 und 2.

Abs. 2–4 unverändert.

**§ 139. Einreichung und Vorprüfung**

Abs. 2 und 3 von § 139 GPR müssen mit dem geltenden Inhalt beibehalten werden. Mit ihnen wird die Vorgabe von Art. 31 KV umgesetzt. Der Kantonsrat hat in jedem Fall über die vorläufige Unterstützung zu entscheiden, und der Regierungsrat hat in jedem Fall Bericht und Antrag zu vorläufig unterstützten Initiativen zu erstatten, ungültige Initiativen ausgenommen.

Auf § 139c E-GPR kann verzichtet werden.

Regelungsvorschlag:

*Einreichung und Vorprüfung*

§ 139. <sup>1–3</sup> (...)

<sup>4</sup> Andernfalls stellt sie dem Kantonsrat Antrag auf vorläufige Unterstützung oder Ablehnung.

<sup>5</sup> Unterstützt der Kantonsrat die Initiative vorläufig, überweist er sie dem Regierungsrat zu Berichterstattung und Antragstellung. Andernfalls ist das Verfahren beendet.

<sup>6</sup> Unterstützt der Kantonsrat eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung vorläufig, kann er den Regierungsrat zudem beauftragen, eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten.

<sup>7</sup> Der Kantonsrat entscheidet innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative.

#### *Bericht und Antrag*

§ 139 a. <sup>1</sup> Der Regierungsrat erstattet Bericht und stellt Antrag über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative. § 128 Abs. 1–3 gelten sinngemäss.

Abs. 2 unverändert.

#### *Entscheid des Kantonsrates*

§ 139 b. <sup>1</sup> (...)

<sup>2</sup> Bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung beschliesst der Kantonsrat, eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten, der Umsetzungsvorlage zuzustimmen oder sie abzulehnen oder die Initiative abzulehnen.

<sup>3–4</sup> (gemäss § 139 b Abs. 4 und 5 E-GPR)

### **4. Bemerkungen zum E-VRG**

#### ***§ 10d. Rechtsmittel betreffend Beleuchtender Bericht***

a) Art. 88 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht verlangt bei Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen als Vorinstanz das «Parlament» oder die Regierung. Ob diese Voraussetzung mit der Zuständigkeit der Geschäftsleitung des Kantonsrates erfüllt ist, scheint fraglich.

b) Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Regierungsrat und der Geschäftsleitung des Kantonsrates führt insbesondere bei der Beschlussfassung über den Beleuchtenden Bericht zu Unklarheiten beim Rechtsmittelweg. Wer soll etwa Rechtsmittelinstanz sein, wenn bei der Anfechtung der Abstimmungszeitung der Inhalt des Beleuchtenden Berichts beanstandet und deshalb gleichzeitig dessen Berichtigung und die Wiederholung der Abstimmung wegen unzulässiger Beeinflussung der freien Willensbildung verlangt wird? Für den ersten Akt ist die Geschäftsleitung des Kantonsrates inhaltlich verantwortlich, für den zweiten Akt der Regierungsrat als wahlleitende Behörde. Eine Aufteilung des Rechtsmittelwegs wäre jedoch unsinnig.

Auf die Anpassung von § 10d VRG ist zu verzichten.



## **5. Bemerkungen zum E-KRR**

### ***Rechtsgrundlage für den Erlass des Kantonsratsreglements***

Gemäss Art. 38 Abs. 3 KV bestimmen Verfassung und Gesetz, welche Behörden Verordnungen erlassen können. Während sich die Verordnungskompetenz des Regierungsrates unmittelbar aus der Kantonsverfassung ergibt (Art. 67 Abs. 2 KV), setzen Verordnungen des Kantonsrates im Einzelfall eine Delegation durch den Gesetzgeber voraus (vgl. Hauser, a. a. O., Art. 38 N. 46).

Der Entwurf zum KRG verweist zwar verschiedentlich auf das «Kantonsratsreglement» (§ 8 lit. c, § 16 Abs. 2, § 20 lit. a, § 25 Abs. 1, § 26 Abs. 1, § 33 Abs. 3, § 34 Abs. 2, § 94 Abs. 1 E-KRG), eine ausdrückliche Norm, die den Kantonsrat zum Erlass von Vollzugsbestimmungen auf Verordnungsstufe ermächtigen würde, fehlt aber. Damit obläge es, gestützt auf Art. 67 Abs. 2 KV, dem Regierungsrat, die Vollzugsbestimmungen zum KRG zu erlassen. Dies wäre nicht sinnvoll und entspräche offensichtlich auch nicht der Absicht der Geschäftsleitung des Kantonsrates. Im KRG ist daher eine Bestimmung einzufügen, die den Kantonsrat ermächtigt, die Vollzugsbestimmungen zu erlassen (vgl. § 57 Abs. 1 KRG).

### ***Bezeichnung des Kantonsratsreglements***

Die Kantonsverfassung beruht auf dem Grundgedanken, dass alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes und weniger wichtige Rechtssätze – namentlich über den Vollzug der Gesetze – in der Form der Verordnung erlassen werden (Art. 38 Abs. 1 und 2 KV). Während der Entwurf für ein Kantonsratsgesetz dieser von der Kantonsverfassung vorgegebenen Ausdrucksweise folgt, weicht der Entwurf mit den Vollzugsbestimmungen davon ab, indem das Regelwerk als «Kantonsratsreglement» betitelt wird. Dies mag zwar der bisherigen Tradition entsprechen (vgl. § 57 Abs. 1 KRG), doch stammt das heutige KRG aus der Zeit vor Erlass der Kantonsverfassung. Im Übrigen scheint der KRG-Entwurf selbst die Begriffe «Verordnung» und «Reglement» nicht als Synonyme zu gebrauchen, wobei das «Reglement» in der Normhierarchie unterhalb der «Verordnung» zu stehen scheint (vgl. § 15 Abs. 2 E-KRG; andernfalls würde die Aufzählung von «Verordnungs- und Reglementsbestimmungen» in dieser Norm keinen Sinn ergeben).

Wir regen an, die Vollzugsbestimmungen zum neuen Kantonsratsgesetz in einer neuen «Kantonsratsverordnung» festzulegen.

### ***§ 72. Rückzug eines Vorstosses oder einer parlamentarischen Initiative***

Im Gegensatz zum bisherigen § 45 Abs. 2 des Geschäftsreglements fehlt in § 72 E-KRR der Passus, wonach der Rückzug «vor der betreffenden Sitzung» erfolgen muss. Damit wäre der Rückzug gemäss Wortlaut grundsätzlich noch im Verlauf der Kantonsratssitzung möglich. Nament-

lich angesichts des Erfordernisses, den Rückzug schriftlich und unterzeichnet zu erklären, kann dies kaum dem Sinn der Regelung entsprechen. Trotz des Hinweises in den Erläuterungen, dass die neue Regelung inhaltlich beim alten Recht bleibt, ist demnach der erwähnte Passus auch in das neue Recht zu übernehmen. Dass damit allenfalls der Rückzug bereits für einen Vorstoss oder eine Initiative erfolgt, der bzw. die an der Sitzung aus zeitlichen Gründen nicht mehr behandelt wird, ist wie bisher in Kauf zu nehmen. Zu regeln ist zudem, an wen der Rückzug zu richten ist. Als geeignete Adressatin oder als geeigneter Adressat erscheint die Kantonsratspräsidentin bzw. der Kantonsratspräsident.

## **6. Weitere Bemerkungen**

Wie eingangs dargestellt, ist dem Regierungsrat eine angemessene inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Kantonsratsreglement aufgrund der kurzen Vernehmlassungsfrist und den laufenden Sommerferien nicht möglich.

Abschliessend möchten wir der Geschäftsleitung des Kantonsrates für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken. Wir hoffen auf Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anliegen. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates wird eingeladen, sich mit den Einwänden des Regierungsrates auseinanderzusetzen und darzulegen, weshalb diese unbegründet sein sollen.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Antragstellung der Geschäftsleitung des Kantonsrates an den Kantonsrat betreffend Totalrevision des Kantonsratsgesetzes nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**