

Antrag der Geschäftsprüfungskommission \* vom 18. April 1997

**3557a**

**Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Motion**

**KR-Nr. 222/1987 betreffend ein Gesetz über die Mittelschulen**

(vom 29. Januar 1997)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Januar 1997

*beschliesst:*

I. Die Motion KR-Nr. 222/1987 wird einer Kommission des Kantonsrates zur Antragstellung überwiesen.

II. Dem Regierungsrat wird, da er den Auftrag des Parlamentes innert Frist nicht erfüllt hat, eine öffentliche Rüge erteilt.

Zürich, den 18. April 1997

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission  
Der Präsident: Die Sekretärin:  
Dr. Werner Hegetschweiler Barbara Büttiker

---

\* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus: Dr. Werner Hegetschweiler, Langnau a.A. (Präsident); Martin Bornhauser, Uster; Franziska Frey-Wettstein, Zürich; Ernst Frischknecht, Dürnten; Julia Gerber Rüegg, Wädenswil; Silvia Kamm, Bonstetten; Gustav Kessler, Dürnten; Susi Moser-Cathrein, Urdorf; Annelies Schneider-Schatz, Bäretswil; Ernst Stocker, Wädenswil; Richard Stucki, Oberstammheim; Sekretärin: Barbara Büttiker

## Weisung

### 1. Vorgeschichte

Mit Datum vom 26.10.87 reichten die Kantonsräte R. Bolli (FDP) und A. Bohren (FDP) die Motion KR-Nr. 222/1987 ein. Sie forderten: 'Der Regierungsrat wird eingeladen, mit einem Gesetz über die Mittelschulen eine einheitliche Rechtsgrundlage für das Mittelschulwesen im Kanton Zürich zu schaffen'.

Der Regierungsrat erklärte sich zur Entgegennahme der Motion bereit. Der Kantonsrat überwies den parlamentarischen Vorstoss an seiner Sitzung vom 25.4.88 an den Regierungsrat zur Prüfung und Antragstellung bis zum 25.4.91.

Der Regierungsrat reichte vor Fristablauf dem Kantonsrat ein Gesuch um Erstreckung der Frist bis zum 25.4.92 ein. Der Kantonsrat stimmte diesem Fristerstreckungsgesuch an seiner Sitzung vom 25.3.91 zu.

In seinem Geschäftsbericht für das Jahr 1991 - den Kantonsratsmitgliedern zugänglich ab Spätfrühling 1992 - beantragte der Regierungsrat, unter Hinweis auf die angelaufenen Reformdiskussionen auf eidgenössischer Ebene (im Bericht über die unerledigten Überweisungen) Abschreibung der Motion. Der Kantonsrat verweigerte die Zustimmung an seiner Sitzung vom 19.10.92 und verlangte einen Ergänzungsbericht zur Motion.

Mit Datum vom 6.10.93 legte der Regierungsrat dem Kantonsrat den gewünschten Ergänzungsbericht vor. Darin wurde detailliert dargelegt, dass in verschiedenen Bereichen Reformen mit Auswirkungen auf die kantonalen Mittelschulen vorbereitet würden und deshalb der Zeitpunkt für ein neues Mittelschulgesetz äusserst ungünstig sei. Der Regierungsrat beantragte deshalb wiederum Abschreibung der Motion.

An seiner Sitzung vom 14.3.94 verweigerte der Kantonsrat die Abschreibung erneut und erklärte die Motion für erheblich. Damit verpflichtete er den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage und zwar innert dreier Jahre, d.h. bis zum 14.3.97.

Mit Schreiben vom 29. Januar 1997 beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat nunmehr wiederum Abschreibung der Motion Bolli. Zusammengefasst bringt er vor, dass zwischenzeitlich:

- einige der damals diskutierten Neuerungen bereits beschlossen worden seien oder zumindest so weit gediehen, dass in diesen Bereichen gesetzliche Regelungen getroffen werden können (z.B. Maturitätsanerkennungsreglement, Verkürzung der Gymnasialdauer, Fünftagewoche);
- einige weitere Neuerungen oder Änderungen von Gesetzen, welche bereits im Kantonsrat beraten werden, Auswirkungen auf die Mittelschulen haben werden;
- die Verantwortlichen des *wifl*-Projektes 'teilautonome Mittelschulen' u.a. bis Ende 1998 einen Entwurf zu einem neuen Mittelschulgesetz erarbeiten werde, welcher 1999 im Regierungsrat behandelt und zuhanden des Kantonsrat verabschiedet werden soll.

### 2. Rechtslage

#### 2.1. Das Vorgehen des Regierungsrates

§ 19 Absatz 1 Kantonsratsgesetz (KG) verpflichtet den Regierungsrat, die Forderungen einer erheblich erklärten Motion innert dreier Jahre zu erfüllen. Gemäss dieser Bestimmung hätte der Regierungsrat dem Kantonsrat bis zum 14. März 1997 den Entwurf für ein Mittelschulgesetz unterbreiten müssen. Dies unterliess er und präsentierte mit Datum vom 29.1.97 einen erneuten Abschreibungsantrag. Dieses Vorgehen ist nicht gesetzeskonform.

Gemäss Kantonsratsgesetz hätte der Regierungsrat folgende Möglichkeiten gehabt:

- a. Er hätte gemäss § 19 Absatz 2 KG dem Kantonsrat die Erstreckung der Frist um höchstens ein Jahr, also bis zum 14. März 1998, beantragen können.
- b. Gemäss § 21 KG hätte er im Rahmen seines Geschäftsberichtes zum Jahr 1995 dem Kantonsrat die Abschreibung der erheblich erklärten Motion beantragen können. Der Kantonsrat hätte diesfalls in der Geschäftsberichtsdebatte 1996 darüber zu befinden gehabt, ob er die Motion abschreiben oder die ordentliche Behandlung verlangen wolle.

## 2.2. Heilung des Mangels

2.2.1. Der Regierungsrat könnte seinen Bericht und Antrag jederzeit zugunsten eines Fristerstreckungsgesuches zurückziehen. Mit einem entsprechenden Beschluss des Kantonsrates kann dem Regierungsrat dann die Gelegenheit geboten werden, seiner gesetzlichen Verpflichtung doch noch nachzukommen. Die mit dem vorgeschlagenen Procedere verbundene formale Verletzung der Ordnungsfrist gemäss § 19 Absatz 1 KG wiegt weniger schwer, als die Missachtung der gesetzlichen Verpflichtung, die Forderungen der Motion zu erfüllen. Dieser Weg ist jedoch eher theoretischer Natur, wird doch die bereits angebrochene Jahresfrist für die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage kaum ausreichen.

2.2.2. Der Kantonsrat kann dem Antrag des Regierungsrates vom 29.1.97 folgen und die Motion abschreiben. Diese Möglichkeit muss dem Kantonsrat - entgegen der wohl zu eng formulierten Bestimmung in § 19 Absatz 3 KG - in Anlehnung an die Regelung in § 21 KG zur Verfügung stehen.

## 2.3. Durchsetzen der Motionsforderung durch den Kantonsrat

Der Kantonsrat hat keine rechtlichen Mittel, um den Regierungsrat zur Erfüllung seiner gesetzlich vorgesehenen Pflicht zu zwingen. Der Gesetzgeber hat dem Parlament hierfür kein Instrumentarium zur Verfügung gestellt. Er hat offenbar vorausgesetzt, dass sich der Regierungsrat als oberste kantonale Vollziehungsbehörde die Missachtung seiner gesetzlichen Verpflichtungen und die damit verbundene Konfrontation mit dem Parlament nicht leisten wird.

Immerhin hat er in § 19 Absatz 3 KG vorgesehen, dass der Kantonsrat die Motion selbst (notfalls ohne Beteiligung des Regierungsrates) erfüllen kann, indem er das Geschäft einer parlamentarischen Kommission zur Vorbereitung und Antragstellung an den Kantonsrat überweist.

## 2.4. Missbilligung des regierungsrätlichen Vorgehens durch den Kantonsrat

Neben der erwähnten Möglichkeit, die Forderung der Motion selbst zu erfüllen und die Gesetzesvorlage selbst zu erarbeiten, ist die öffentliche Rüge des Regierungsrates in Betracht zu ziehen. Die öffentliche Rüge ist eines der Mittel, welche dem Parlament bei der Ausübung der Verwaltungskontrolle bzw. bei der Oberaufsicht zur Verfügung stehen. Sie kann bei der Behandlung des Geschäftes im Rat oder im Rahmen eines Kommissionsberichtes, der vom Rat zu genehmigen oder zur Kenntnis zu nehmen ist, ausgesprochen werden.

## 3. Möglichkeiten des Kantonsrates

Dem Kantonsrat stehen - sofern der Regierungsrat seinen Antrag nicht zurückziehen und ein Fristerstreckungsgesuch stellen will - folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

- 3.1. Er stimmt dem Abschreibungsantrag des Regierungsrates zu
  - und verzichtet auf eine öffentliche Rüge

- oder verbindet diesen Beschluss mit einer öffentlichen Rüge an den Regierungsrat

3.2. Er überweist die Motion einer Spezialkommission zur Ausarbeitung eines Entwurfs zu einem Mittschulgesetz

- und verzichtet auf eine öffentliche Rüge
- oder verbindet diesen Beschluss mit einer öffentlichen Rüge an den Regierungsrat

#### 4. Antrag an den Kantonsrat

4.1. Die GPK vertritt die Ansicht, dass das Vorgehen des Regierungsrates gegen geltendes Recht verstösst und daher nicht tolerierbar ist. Es geht nicht an, dass der Regierungsrat, als oberste kantonale Vollziehungsbehörde, seine gesetzlichen Verpflichtungen gegenüber dem Parlament missachtet. Dies umsomehr, als der Regierungsrat durchaus die Möglichkeit gehabt hätte, in seinem letzten Geschäftsbericht die Motion zur Abschreibung zu beantragen. Dies unterliess er. Er hätte ferner die Möglichkeit gehabt vor Erlass des Berichtes und Antrages vom 29.1.97 die Angelegenheit mit dem Büro des Kantonsrates zu besprechen und damit die direkte Konfrontation mit dem Parlament zu vermeiden. Auch dies unterblieb. Aus diesen Gründen ist eine förmliche Rüge durchaus am Platz.

4.2. Die GPK ist der Ansicht, dass die Forderung nach einem Mittschulrahmengesetz nach wie vor seine Berechtigung hat. Sie sieht darin eine Chance, die Gesetzgebung zu straffen, Widersprüche zu beseitigen und die Kompetenzordnung klar zu regeln. Überdies könnte mit diesem Vorgehen ein Zeichen gesetzt werden, dass der Kantonsrat gewillt ist, seine Forderungen an den Regierungsrat notfalls eigenständig durchzusetzen.

4.3. Aufgrund dieser Überlegungen stellt die GPK dem Kantonsrat folgenden Antrag:

1. Die Motion KR-Nr. 222/1987 wird einer Kommission des Kantonsrates zur Antragstellung überwiesen.
2. Dem Regierungsrat wird, da er den Auftrag des Parlamentes innert Frist nicht erfüllt hat, eine öffentliche Rüge erteilt.