

Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates\*  
vom 1. Juli 2021

*KR-Nr. 396a/2019*  
*KR-Nr. 380a/2018*

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative  
von Martin Hübscher betreffend  
Darlegung finanzieller Auswirkungen**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung  
des Kantonsrates vom 1. Juli 2021,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 396/2019 von Martin Hübscher wird geändert, und es wird nachfolgende Änderung des Kantonsratsgesetzes beschlossen.

II. In Erfüllung der Motion KR-Nr. 380/2018 von Sonja Gehrig und zur Behebung eines gesetzgeberischen Versehens bei der Totalrevision werden nachfolgende Änderungen des Kantonsratsreglements beschlossen.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 1. Juli 2021

Im Namen der Geschäftsleitung des Kantonsrates

Der Präsident:  
Benno Scherrer

Der Generalsekretär:  
Moritz von Wyss

---

\* Die Geschäftsleitung besteht aus folgenden Mitgliedern: Benno Scherrer, Uster (Präsident); Markus Bischoff, Zürich; Yvonne Bürgin, Rüti; Pierre Dalcher, Schlieren; Thomas Forrer, Erlenbach; Beatrix Frey, Meilen; Esther Guyer, Zürich; Martin Hübscher, Wiesendangen; Dieter Kläy, Winterthur; Ruedi Lais, Wallisellen; Sylvie Matter, Zürich; Markus Schaaf, Zell; Roman Schmid, Opfikon; Markus Späth, Feuerthalen; Urs Waser, Langnau a. A.; Michael Zeugin, Winterthur. Sekretariat: Moritz von Wyss, Generalsekretär des Kantonsrates.

## **A. Kantonsratsgesetz (KRG)**

**(Änderung vom .....; Darlegung finanzieller Auswirkungen)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung  
des Kantonsrates vom 1. Juli 2021,

*beschliesst:*

I. Das Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019 wird wie folgt geändert:

Kommissions-  
antrag

§ 66. Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Die Kommission erstattet dem Kantonsrat Bericht und stellt Antrag. Der Bericht richtet sich nach den Vorgaben gemäss § 81 Abs. 1.

Abs. 3 unverändert.

d. Bericht und  
Antrag an den  
Kantonsrat

§ 86. <sup>1</sup> Die Kommission stellt dem Kantonsrat Antrag und erstattet ihm mündlich Bericht. Sie äussert sich in ihrem Bericht zu Abweichungen vom beim Kantonsrat eingereichten Antrag, insbesondere auch zu den finanziellen Auswirkungen.

Abs. 2 und 3 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

IV. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

---

## B. Kantonsratsreglement (KRR)

(Änderung vom . . . . .; Direktübertragung der Ratsdebatten, Quorum für Rückkommen)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 1. Juli 2021,

*beschliesst:*

I. Das Kantonsratsreglement vom 25. März 2019 wird wie folgt geändert:

§ 6. <sup>1</sup> Der Kantonsrat und seine Organe informieren die Öffentlichkeit mittels Medienkonferenzen, Mitteilungen und übertragen die Ratsdebatten in Bild und Ton. Sie nutzen dafür die digitalen Plattformen des Kantonsrates.

Information der Öffentlichkeit

Abs. 2 unverändert.

***Minderheit Martin Hübscher, Pierre Dalcher, Roman Schmid:***

<sup>1</sup> *Der Kantonsrat und seine Organe informieren die Öffentlichkeit mittels Medienkonferenzen und Mitteilungen auf der digitalen Plattform des Kantonsrates. Sie können dafür die Ratsdebatten direkt übertragen.*

*Abs. 2 unverändert.*

§ 54. Abs. 1 und 2 unverändert.

Ordnungsanträge

<sup>3</sup> Der Rat kann bis zum Ende der Behandlung eines Beratungsgegenstandes auf seine Beschlüsse zurückkommen, wenn mindestens 20 Mitglieder den Antrag unterstützen.

II. Gegen die Änderung des Kantonsratsreglements kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

III. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

---

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Ausgangslage**

#### **1.1 Parlamentarische Initiative KR-Nr. 369/2019 betreffend Darlegung finanzieller Auswirkungen**

Am 9. Dezember 2019 reichten Kantonsrat Martin Hübscher, Wiesendangen, Kantonsrätin Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, und Kantonsrat Michael Zeugin, Winterthur, eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

«Das Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019 wird wie folgt ergänzt:  
§ 66 Abs. 2:

Die Kommission erstattet dem Kantonsrat Bericht und stellt Antrag. Der Bericht führt aus, welche Anträge des Regierungsrates sie aufgenommen oder abgelehnt hat und welche finanziellen Auswirkungen damit verbunden sind.

§ 86 Abs. 1:

Die Kommission stellt dem Kantonsrat Antrag und erstattet ihm mündlich Bericht. Sie äussert sich im Bericht zu Abweichungen vom beim Kantonsrat eingereichten Antrag, insbesondere auch zu den finanziellen Auswirkungen.»

Die Einreichenden begründeten die Initiative wie folgt:

«Der Regierungsrat ist nach der Kantonsverfassung verpflichtet, in seinen Berichten zu Rechtsetzungsvorhaben (z. B. in Weisungen an den Kantonsrat oder in Beleuchtenden Berichten zu Abstimmungsvorlagen) auf die <langfristigen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen> hinzuweisen (Art. 67 Abs. 1 KV). Im Verfassungsrat präzierte die Präsidentin der zuständigen Kommission dies dahingehend, dass <auch die finanziellen Auswirkungen im Bericht enthalten sein müssen> (Protokoll des Zürcher Verfassungsrates, S. 3031).

Das heute noch geltende Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 (KRG) enthält zu dieser Pflicht zur Darlegung der finanziellen Auswirkungen keine ausführenden Regeln für das parlamentarische Verfahren. Insbesondere lässt es offen, ob und inwieweit sich der Regierungsrat zu den finanziellen Auswirkungen äussern muss, wenn er bei parlamentarischen Initiativen zum Ergebnis der Kommissionsberatung Stellung nimmt.

Das neue KRG vom 25. März 2019 konkretisiert diese Pflicht an zwei Stellen. So haben die Berichte des Regierungsrates an den Kantonsrat zu Gesetzen, Verordnungen und Kantonsratsbeschlüssen insbesondere <die finanziellen und personellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden sowie die Kostendeckung bei der Finanzplanung> zu

erläutern (§ 81 Abs.1 KRG). Ferner hat der Regierungsrat, wenn er bei parlamentarischen Initiativen zum Ergebnis der Kommissionsberatung Stellung nimmt, unter anderem zu prüfen, «welche finanziellen Auswirkungen und Regulierungsfolgekosten zu erwarten sind» (§ 65 Abs.2 KRG).

Der Kantonsrat und seine Kommissionen unterliegen keiner solchen allgemeinen Pflicht zur Darlegung der finanziellen Auswirkungen von Rechtsetzungsvorhaben – weder nach bisherigem noch nach dem neuen Recht, und weder für eigene Vorstösse noch für Änderungen an Vorlagen des Regierungsrates.

Um dem Kantonsrat (bzw. seinen Kommissionen) eine entsprechende Pflicht wie dem Regierungsrat aufzuerlegen, muss das Kantonsratsgesetz wie vorgeschlagen ergänzt werden.»

Der Kantonsrat hat die parlamentarische Initiative am 11. Januar 2021 mit 146 Stimmen vorläufig unterstützt und am 14. Januar 2021 der Geschäftsleitung zur Vorberatung zugewiesen.

## **1.2 Motion KR-Nr. 380/2018 betreffend Übertragung der Ratsdebatten**

Am 10. Dezember 2018 reichten Jörg Mäder, Sonja Gehrig und Simon Schlauri, die zwischenzeitlich aus dem Kantonsrat ausgetreten sind, eine Motion mit folgendem Wortlaut ein:

«Die Geschäftsleitung des Kantonsrates wird beauftragt die gesetzlichen und technischen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Ratsdebatten künftig via Live-Streaming der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können. Falls möglich mit Bild, zwingend aber die Tonspur. Das Material soll zudem auch aufbewahrt und öffentlich über die Webseite des Kantonsrates zugänglich sein.»

Die Einreichenden begründeten die Motion wie folgt:

«Die Art und Weise, wie sich Bürgerinnen und Bürger informieren, hat sich in den letzten Jahren massiv geändert. Das hatte und hat weiterhin auch Folgen für die Berichterstattung aus dem Rat. Es ist daher angezeigt, dass wir als Volksvertreter uns auch neu ausrichten.

Mit einer Live-Übertragung aus dem Ratssaal können wir die Zugänglichkeit der Ratsdebatten erhöhen. Damit wird auch dem aktuellen Informationsverhalten der Bevölkerung, die sich immer mehr online informiert, Rechnung getragen. Der Fokus ist dabei auf die Tonspur zu legen, das Bildmaterial wäre wünschenswert, aber optional.

Ein ähnliches Anliegen wurde im Gemeinderat der Stadt Zürich eingebracht (2018/198 Übertragung der Ratsdebatten via Live-Stream

auf der Webseite des Gemeinderats) und wurde vom Rat unterstützt (Sitzung vom 6. Juni 2018). Von daher kann man ein solches Projekt gemeinsam umsetzen und somit auch, aber nicht nur, bei der Finanzierung Synergien nutzen. Abzuklären wäre auch, ob die beiden Landeskirchen, die den Ratssaal auch nutzen, bei dem Projekt auch mitmachen würden.»

Die Geschäftsleitung erklärte sich bereit, die Motion entgegenzunehmen, und der Kantonsrat stimmte der Überweisung am 28. November 2019 zu. Am 3. November 2019 wurde die Motion der Geschäftsleitung zur Vorberatung zugewiesen.

## **2. Meinung der Geschäftsleitung zur parlamentarischen Initiative und zur Motion**

Die Geschäftsleitung diskutierte die parlamentarische Initiative KR-Nr. 396/2019 betreffend Darlegung finanzieller Auswirkungen an ihren Sitzungen vom 28. Januar und 18. März 2021. Sie kam zum Schluss, dass die Darlegung der finanziellen Auswirkungen parlamentarischer Anträge nur eine konsequente Weiterführung der Praxis ist, die bei Vorlagen des Regierungsrates seit Langem gilt. Zwar wurden Bedenken laut, mit solchen zusätzlich nötigen Berechnungen könnte die Behandlung der Vorlagen verzögert werden. Für die Geschäftsleitung überwiegt aber der Vorteil einer gesetzlichen Regelung: Es soll nicht mehr von der Mehrheit einer Kommission abhängig sein, ob nach den Kostenfolgen gefragt wird oder nicht. Dass Versäumnisse zu erheblichen Fehlannahmen führen können, hat die Vergangenheit gezeigt, so beispielsweise bei der Umsetzung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 163/2014 betreffend Soziallastenausgleich im Finanzausgleichsgesetz.

Mit der Motion KR-Nr. 380/2018 betreffend Übertragung der Ratsdebatten befasste sich die Geschäftsleitung an ihren Sitzungen vom 14. und 28. November 2019. Sie sah ebenso wenig wie ihr auf solche Themen spezialisierter Ausschuss für Öffentlichkeitsarbeit einen Grund, sich der Forderung der Motion zu verschliessen. Aus damaliger Sicht – coronabedingte Provisorien waren noch kein Thema – bot sich mit dem geplanten Umzug des Kantonsrates in ein Provisorium während der Rathaussanierung die ideale Gelegenheit, dem Aktualitäts- und Informationsanspruch in zeitgemässer Form zu genügen.

### **3. Legislatorische Umsetzung der Auslegungsentscheide der Geschäftsleitung**

Im Nachgang zur Inkraftsetzung des totalrevidierten Parlamentsrechts setzte die Geschäftsleitung eine Subkommission ein, welche die Einführung begleitete und bei einzelnen Bestimmungen Klärungsbedarf feststellte. Am 11. Juni 2020 legte sie vier Themenpunkte vor, zu denen die Geschäftsleitung am 18. Juni 2020 folgende Auslegungsentscheide traf (vgl. Schreiben der Geschäftsleitung vom 29. Juni 2020):

§ 5 (Sitzungsteilnahme) Abs. 2 KRR: Keinen Anspruch auf das Sitzungsgeld hat, wer sich später als eine Stunde nach Sitzungsbeginn in die Präsenzliste einträgt.

§ 54 (Ordnungsanträge) KRR: Der Kantonsrat kann Rückkommen auf seine Beschlüsse beschliessen, wenn mindestens 20 Ratsmitglieder einen entsprechenden Antrag unterstützen. Wegen eines gesetzgeberischen Versehens war diese Bestimmung bei der Totalrevision nicht in das neue Kantonsratsreglement übertragen worden.

§ 57 (Worterteilung) Abs. 2 KRR und § 62 (Reduzierte Debatte) KRR: Repliken sind in der reduzierten Debatte zulässig.

§ 58 (Redezeit) KRR und § 60 (Freie Debatte): Für die freie Debatte gelten die Redezeiten nach § 58 KRR.

Die Geschäftsleitung entschied, von diesen vier Auslegungsentscheiden nur die Bestimmung über das Rückkommen in das Kantonsratsreglement überzuführen. Während es sich dabei um ein zentrales Verfahrensrecht handelt, geht es bei den drei anderen Punkten um klassische Begriffsauslegungen. Diese bedürfen keiner Konkretisierung, unterliegen dem Zeitgeist und können auch wieder geändert werden.

## **4. Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen**

### **4.1 A. Kantonsratsgesetz (KRG)**

#### **§ 66. Kommissionsantrag**

Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 396/2019 verlangt, dass sowohl bei der Vorberatung von Vorlagen des Regierungsrates als auch bei der Berichterstattung zu parlamentarischen Initiativen über die finanziellen Auswirkungen der jeweiligen Revisionen berichtet werden soll. In § 66 geht es um die Berichterstattung der Kommission bei der parlamentarischen Initiative. Diese ist das originäre verfahrensrechtliche Instrument des Parlaments, um in seiner angestammten Aufgabe «Gesetzgebung» initiativ tätig zu sein. Da die Berichterstattung über

parlamentarische Initiativen gegenüber derjenigen über die Anträge des Regierungsrates bis anhin eher spärlich ausgefallen ist, kommt die Geschäftsleitung zum Schluss, dass der Zeitpunkt für eine Angleichung gekommen ist.

So wird neu explizit auf § 81 KRG verwiesen, dessen Bestimmungen bei der Berichterstattung über parlamentarische Initiativen zur Anwendung kommen sollen. Die Kommissionen haben sich an die darin ausgeführten Vorgaben zu halten und unter anderem auch über die finanziellen Auswirkungen der Vorlage zu berichten (§ 81 Abs. 1 lit. d KRG). Damit stehen der Öffentlichkeit und der Jurisprudenz äquivalente Materialien zur Gesetzgebung zur Verfügung und die Beschlüsse des Kantonsrates lassen sich auch dann gut nachvollziehen, wenn sie auf parlamentarischen Initiativen gründen. Je nach Inhalt einer Vorlage müssen nicht sämtliche Anforderungen von § 81 KRG erfüllt sein. Die vorberatende Kommission kann eine Gewichtung vornehmen und festhalten, dass zu einzelnen Aspekten keine Angaben gemacht werden können. Sie wird dabei von der Verwaltung unterstützt (§ 64 Abs. 3 in Verbindung mit § 84 KRG).

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

Bei der Berichterstattung über eine Vorlage des Regierungsrates kann sich die vorberatende Kommission auf den gemäss § 81 KRG bereits vorliegenden Bericht abstützen und muss lediglich ihre Änderungen erläutern. Es genügt deshalb, in § 86 die finanziellen Auswirkungen explizit zu erwähnen. Deren Berechnung kann an die zuständige Direktion bzw. die Verwaltung delegiert werden, denn diese verfügt als Fachdirektion über das Zahlenmaterial und die nötigen Informationen.

## 4.2 B. Kantonsratsreglement (KRR)

### § 6. Information der Öffentlichkeit

Die Motion KR-Nr. 380/2018 könnte auch mit einem Auftrag an die Verwaltung umgesetzt werden. Weil die Forderung aber schon mehrmals vorgebracht worden ist, hat sie mittlerweile politische Bedeutung erlangt. Die Geschäftsleitung will daher mit einer Ergänzung von Abs. 1 im Kantonsratsreglement festschreiben, dass der Kantonsrat für eine direkte Übertragung der Ratsdebatten zu sorgen hat. Von dieser Vorgabe darf nur abgewichen werden, wenn aufgrund der örtlichen Gegebenheiten eine Direktübertragung nicht oder nur mit unverhältnismässig grossem Aufwand möglich wäre. Im Sinne dieses gesetzgeberischen Willens verlangt eine Minderheit eine Kann-Formulierung. Es ist gesetzgeberisch falsch, einen Anspruch zu suggerieren, wenn davon abgewichen werden kann.

#### § 54. Ordnungsanträge

Seit Einführung der demokratischen Verfassung von 1869 ist das Recht des Kantonsrates, auf seine Beschlüsse zurückzukommen, als Minderheitsrecht ausgestattet. Während es im Bund und in den anderen Kantonen nur mit Mehrheitsentscheid möglich ist, auf eine Abstimmung zurückzukommen, gilt im Kanton Zürich seit 1932 ein Quorum von 20 Stimmen. Das alte Geschäftsreglement des Kantonsrates (aGR-KR) hielt in § 20 fest: «Der Rat kann bis zum Ende der Beratung eines Geschäfts auf seine Beschlüsse zurückkommen. Der Antrag auf Rückkommen gilt als beschlossen, wenn mindestens 20 Mitglieder zustimmen.» (OS 55, 164). Eine solche Bestimmung fehlt aber im totalrevidierten Parlamentsrecht. Einzig vom «Rückkommen auf das Eintreten» ist im neuen Kantonsratsgesetz die Rede; es wird nämlich in § 88 Abs. 2 KRG explizit ausgeschlossen.

Weder bei der Erarbeitung des Entwurfs durch die Parlamentsdienste noch in den Beratungen der Geschäftsleitung war das Rückkommen Gegenstand von Diskussionen. Da sich die Geschäftsleitung bei der Totalrevision im Wesentlichen aber eine Nachführung des geltenden Verfahrens zum Ziel gesetzt hatte (Bericht der Geschäftsleitung vom 19. Dezember 2018, S. 5), muss davon ausgegangen werden, dass die Übertragung der Bestimmung in das neue Kantonsratsreglement schlichtweg vergessen wurde. Dieses gesetzgeberische Versehen ist zu beheben, stellt das Rückkommen doch ein wichtiges Verfahrensrecht dar.

### 5. Rechtmässigkeit und finanzielle Folgen

Die Revision von §§ 66 und 86 KRG und § 54 KRR kann zu mehr Verwaltungstätigkeit führen, die für die Rechnung des Kantons Zürich aber kaum ins Gewicht fällt. Die Einrichtung eines Livestreams im zukünftigen Provisorium (Kirche Hard) und im späteren Rathaus führt zu Investitions- und Unterhaltskosten. Die Investitionskosten werden im Rahmen der Bauprojekte veranschlagt. Genaue Zahlen fehlen, da die Auswertung der Offerten noch nicht abgeschlossen ist. Ziel ist es, die Videoanlage an die Abstimmungs- und die Tonanlage zu koppeln, was einen weitgehend automatischen Betrieb ermöglicht. Zu den Unterhaltskosten liegen aber ebenfalls noch keine konkreten Zahlen vor.

Auf ein Vernehmlassungsverfahren hat die Geschäftsleitung verzichtet. Die Änderungen des Kantonsratsgesetzes bzw. des Kantonsratsreglements betreffen hauptsächlich das interne Verfahren. Die Möglichkeit einer Live-Übertragung der Kantonsratsdebatten ist Bestandteil der laufenden Projektierung und noch nicht konkretisiert. Entspre-

chend genügt die Stellungnahme der Fraktionen bzw. der Ratsmitglieder.

Die Auswirkungen der Vorlage auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt sowie künftige Generationen (§ 81 Abs. 1 lit. e KRG) können mit einer verstärkten Transparenz über die Tätigkeit und die Beschlüsse des Kantonsrates zusammengefasst werden.

## **6. Antrag**

Die Geschäftsleitung beantragt mit 13 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (Einstimmigkeit), auf die Vorlage einzutreten und der beantragten Gesetzes- und Reglementsänderung zuzustimmen.