



Kantonsrat
Zürich

Geschäftsleitung

Zürich, 19. Dezember 2018

KR-Nr. 32a/2018, Motion der Geschäftsleitung vom 5. Februar 2018 betreffend Totalrevision des Kantonsratsgesetzes und des Ge- schäftsreglements des Kantonsrates

**Erläuterungen der Geschäftsleitung vom 8. Dezember 2018 zum Antrag für ein totalre-
vidiertes Kantonsratsgesetz (KRG) und Kantonsratsreglement (KRR)**

Übersicht

Übersicht.....	2
1. Ausgangslage.....	4
2. Zielsetzung	5
3. Wichtigste Neuerungen	8
4. Stellungnahmen und Vernehmlassungen	11
5. Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden, Regulierungsfolgeabschätzung und Entlastung der Unternehmungen	12
6. Kompetenzdelegation.....	13
7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Kantonsratsgesetzes.....	13
8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Kantonsratsreglements	58
9. Antrag	72
Inhaltsverzeichnis	73

Übersicht

Das Kantonsratsgesetz (KRG) stammt aus dem Jahr 1981, das Geschäftsreglement (GR-KR) aus dem Jahr 1999. Die letzte grössere Teilrevision im Jahr 2012 führte zu über 40 Änderungen, zudem wurde seither das KRG nochmals drei Teilrevisionen unterzogen (Budgetverfahren, Informationsrechte und Funktion des Kantonsrates bei der interkantonalen Zusammenarbeit). Das Gesetz und das Reglement sind heute sprachlich uneinheitlich und systematisch nicht mehr kohärent.

Der Kantonsrat beauftragte die Geschäftsleitung mit der Motion 32/2018 mit 113 Stimmen ihm je einen totalrevidierten Entwurf des KRG und des GR-KR zu unterbreiten.

Die vorliegenden Entwürfe überführen die bisherigen Gesetzes- und Reglementsbestimmungen in eine moderne Systematik und Sprache. Wo notwendig und erwünscht, wird das Verfahren den heutigen Bedürfnissen des politischen Betriebs angepasst, Vereinfachungen vorgenommen und das Parlament in seiner Aufgabenerfüllung gestärkt. Die Besonderheiten des Kantonsrates sollen dabei erhalten bleiben, aber auch die Entwicklungen des modernen Parlamentarismus miteinbezogen werden.

Drei wesentliche Neuerungen können hier erwähnt werden:

- 1) Im Bereich der "Public Corporate Governance" wird die parlamentarische Initiative KR-Nr. 279/2016 der Geschäftsleitung umgesetzt, die vom Kantonsrat mit 171 Stimmen unterstützt wurde. Der Regierungsrat soll den Kantonsrat mit einer vierjährigen Beteiligungsstrategie über seine wesentlichen Ziele für die bedeutenden Beteiligungen in Kenntnis setzen und über deren Umsetzung jährlich berichten (§§ 95 und 107). Dabei wird grundsätzlich eine generelle Genehmigungspflicht von Eigentümerstrategien bei bedeutenden Beteiligungen eingeführt. Will man eine solche Bewilligung ausschliessen, so muss dieser Ausschluss in der Spezialgesetzgebung ausdrücklich festgehalten werden.
- 2) Das Kantonsratsgesetz führt ein Konsultationsverfahren beim Erlass von Verordnungen des Regierungsrates ein (§ 103). Die Sachkommissionen können auf der Basis der Informationsrechte neu verlangen, dass die Regierung diese bei bestimmten Verordnungen zu Konsultation einlädt. Die Sachkommission kann dieses Recht anhand der Liste der Vernehmlassungen ausüben. Dieses dialogische Konsultationsverfahren wird im Bund bereits erfolgreich praktiziert und ermöglicht eine konkrete Meinungskundgabe. Eine Genehmigungspflicht für Verordnungen bleibt die Ausnahme. Sie kommt weiterhin nur dort zum Zug, wo sie spezialgesetzlich vorgesehen ist.
- 3) Die Geschäftsleitung hat lange über die Änderung des heutigen Wahl- und Eignungsprüfungsverfahrens für Richterinnen und Richter diskutiert. Schliesslich entschied sie, beim heutigen zweigeteilten Verfahren mit IFK und JUKO zu bleiben. Die IFK wird neu explizit ein Organ des Rates. Eine Minderheit schlägt jedoch vor, die IFK in eine Wahlkommission umzuwandeln, die als ordentliche Wahlkommission auch die Prüfung der Richterinnen- und Richterandidaturen nach Art. 75 Kantonsverfassung vornehmen kann. Damit könne das zweistufige Verfahren zwischen IFK und JUKO, das immer wieder zu Kompetenzstreitigkeiten geführt hat, aufgehoben werden.

Die Geschäftsleitung möchte, dass diese Vorlage noch in dieser Legislatur (2015-2019) verabschiedet und bereits auf Beginn des Amtsjahres 2020/2021 in Kraft gesetzt werden kann. Sie beantragt einstimmig die Zustimmung zur Vorlage.

1. Ausgangslage

1.1 Konsolidierter Entwurf

Das kantonale Parlamentsrecht wurde wie bereits erwähnt letztmals 2012 in über 40 Punkten (KR-Nr. 80/2010 "Effizienzvorlage") in einem grösseren Umfang teilrevidiert. Kurz nach deren Inkrafttreten am 6. Mai 2013 musste die Geschäftsleitung bereits am 23. Mai 2013 drei Auslegungsentscheide treffen. Sie stellte dabei fest, dass das Kantonsratsgesetz (KRG) und das Geschäftsreglement des Kantonsrates (GR-KR) teilweise keine übereinstimmende Begrifflichkeit mehr kennen und im parlamentarischen Alltag ohne Auslegung nicht mehr ohne Weiteres anwendbar sind.

Seit Inkraftsetzung der Effizienzvorlage wurden zudem drei weitere wesentliche Teilrevisionen zum Kantonsratsgesetz verabschiedet. Eine vierte Teilrevision wurde zugunsten der Totalrevision sistiert, jedoch in den vorliegenden Entwurf eingearbeitet:

- a) 4793: Verstärkter *Einbezug des Kantonsrates im Bereich der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit* (OS 68, 103; ABI 2011, 1270): Diese Revision brachte eine verstärkte Informationspflicht des Regierungsrates sowie die Kompetenz des Kantonsrates, vor Verhandlungsmandaten Stellung zu nehmen.
- b) 236/2012: Stärkung der *Informationsrechte der Aufsichtskommissionen* (OS 69, 482; ABI 2014-01-10): Diese Revision trug Erkenntnissen aus verschiedenen Oberaufsichtsuntersuchungen Rechnung (BVK, Medizinhistorisches Institut, Dermatologisches Institut). Sie sorgte insbesondere dafür, dass der Kantonsrat bzw. ein Ausschuss der Geschäftsleitung definitiv über die Anwendung und Ausübung der Informationsrechte der kantonsrätlichen Kommissionen bestimmt.
- c) 64/2014: Revision des *Budgetverfahrens* (OS 72, 95; ABI 2016-01-22): Mit dem neuen Budgetverfahren wurden die Einflussnahme des Kantonsrates auf die Budgetplanung gestärkt und das Verfahren innerhalb des Kantonsrates geklärt, indem die Finanzkommission klarere Kompetenzen erhielt und die Beratungen über das Budget und den KEF zusammengelegt wurden.
- d) 279/2016: Berichterstattung des Regierungsrates zu kantonalen Beteiligungen: Diese parlamentarische Initiative der Aufsichtskommissionen und der Geschäftsleitung verlangte ein klares Verfahren zwischen Kantonsrat und Regierungsrat im Rahmen der "Public Corporate Governance". Die Initiative wurde vom Kantonsrat mit 171 Stimmen unterstützt (Protokoll des Kantonsrates der 104. Sitzung vom 22. Mai 2017, S. 6790ff.).

Das Gesetz und das Reglement sind als Folge der verschiedenen Teilrevisionen heute sprachlich uneinheitlich und systematisch nicht mehr kohärent. Die Geschäftsleitung beauftragte deshalb die Parlamentsdienste, ihr bis spätestens 2017 einen Entwurf für ein totalrevidiertes Kantonsratsgesetz und Kantonsratsreglement im Sinne einer Nachführung vorzulegen und mögliche Änderungen vorzuschlagen, welche das Parlament stärken.

1.2 Entwurf der Geschäftsleitung

Auf der Grundlage des Entwurfs der Parlamentsdienste erarbeitete die Geschäftsleitung an sechs Sitzungen¹ eine erste Fassung. Am 26. Februar 2018 wurde die Geschäftsleitung vom Kantonsrat mit 113 zu 50 Stimmen mit der Motion KR-Nr. 32/2018 beauftragt, die Totalrevision des zürcherischen Parlamentsrechts durchzuführen. Der erste Entwurf wurde dem Regierungsrat, den Kommissionen und den Fraktionen zu einer ersten Stellungnahme unterbreitet. Die eingegangenen Rückmeldungen diskutierte die Geschäftsleitung an drei weiteren Sitzungen² und verab-

¹ Protokolle der GL vom 2. September (85. Sitzung) und 25. November 2017 (98. Sitzung) sowie vom 10. März (110. und 111. Sitzung) und 24. März 2018 (114. und 115. Sitzung).

² Protokolle der GL vom 16. Juni 2018 (125. Sitzung) und 7. Juli 2018 (129. und 130. Sitzung)

schiedete eine bereinigte Vorlage samt Bericht für eine Behördenvernehmlassung. Dazu wurden die Gerichte, der Regierungsrat, die unabhängigen Verwaltungseinheiten und die Fraktionen des Kantonsrates eingeladen.

Die Gerichte formulierten Bedenken, der Kantonsrat weite seine Kompetenzen ihnen gegenüber aus. Die Geschäftsleitung führte eine konstruktive Aussprache mit den Präsidien der obersten Gerichte durch.

Der Regierungsrat äusserte sich umfassend, weshalb bereits im Juni 2018 das Gespräch mit ihm gesucht wurde. Die erste Aussprache konnte indessen erst am 6. September 2018 stattfinden. Die zweite Stellungnahme des Regierungsrates wurde von der Geschäftsleitung nochmals eingehend geprüft. Sie lud die Regierung zu einer weiteren Aussprache ein. Am 20. November 2018 fand ein konstruktiver Dialog zum Thema "Public Corporate Governance" und einigen anderen Punkten statt.

Die weiteren Rückmeldungen aus der Behördenvernehmlassung arbeitete die Geschäftsleitung soweit ein, als sie nicht schon einmal vorgebracht und von der Geschäftsleitung mit klarem Mehr abgelehnt worden waren (vgl. diesbezüglich die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen unter Ziff. 7).

In einer ersten Lesung (27. Oktober und 3. November 2018) und in einer zweiten Lesung vom 8. Dezember 2018 wurden die beiden Erlassentwürfe bereinigt und zuhanden des Kantonsrates verabschiedet. Damit kann das Ziel, dieses Geschäft noch in dieser Legislatur abzuschliessen, erreicht werden.

2. Zielsetzung

2.1 Allgemeine Zielsetzung

Die Geschäftsleitung setzte sich zum Ziel, im Sinne einer Nachführung das heute bestehende Gesetz und Reglement in eine moderne Systematik und Sprache zu fassen. Der Begriff der "Nachführung" erlangte hauptsächlich bei der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 Bekanntheitsgrad. Er suggeriert, dass man das geltende Recht und die geltende Praxis ohne nennenswerte inhaltliche Änderungen in neuer Formulierung niederschreiben kann. Gleichwohl ist dabei zu bedenken, dass in der Nachführung die Änderung des Rechtsverständnisses integriert werden muss. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates ist deshalb von einem offenen Begriff der "Nachführung" ausgegangen. Das geltende Recht soll den heutigen Bedürfnissen des politischen Betriebs angepasst werden. Änderungen sollen dort vorgenommen werden, wo eine Vereinfachung oder Weiterentwicklung des Kantonsratsgesetzes oder des Kantonsratsreglements (das bisherige Geschäftsreglement des Kantonsrats) das Parlament stärkt. Die Besonderheiten des Kantonsrates sollen erhalten bleiben zudem aber auch die Entwicklungen des modernen Parlamentarismus miteinbezogen werden.

Die unter Ziff. 1.1 aufgezählten und bereits erfolgten Revisionen wurden in der Geschäftsleitung nicht nochmals grundsätzlich diskutiert. Die Geschäftsleitung beschränkte sich bei Neuerungen auf diejenigen Themen, bei denen seit längerem Handlungsbedarf besteht. Darunter fallen das Gesetzgebungsverfahren, die Klärung der Rolle des Parlaments im Rahmen der "Public Corporate Governance" und die Redeordnung im Rat (vgl. unten unter Ziff. 3).

2.2 Charakter des Kantonsrates und seines Verfahrens

Der Geschäftsleitung sind die Besonderheiten der heutigen Organisation und des heutigen Verfahrens des Kantonsrates wichtig, denn sie machen den Charakter des Gremiums aus. Darum achtete die Geschäftsleitung im Wesentlichen darauf, die Eigenheiten zu erhalten. Dazu zählt, dass der Kantonsrat eine lange Tradition mit parlamentarischen Minderheitsrechten bzw. mit niedrigen Minderheitsquoten kennt. Bereits seit der Teilrevision des Kantonsratsgesetzes von 1856 achtet man im Kanton Zürich darauf, schon im Verfahren ein Gleichgewicht

zwischen Mehr- und Minderheiten herzustellen.³ Die Integration der verschiedenen politischen Strömungen bildet ein besonderes Merkmal des kantonalzürcherischen Verfahrens.

Des Weiteren können Dritte seit der demokratischen Verfassung 1869 am parlamentarischen Verfahren partizipieren. Diese Durchlässigkeit zeigt sich sowohl in der Möglichkeit von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern oder Initiativkomitees, in der Ratsdebatte eine Initiative vorzustellen, als auch im Recht selbstständiger Behörden oder Anstalten, ihre Jahresberichte im Rat auf Antrag selbst vertreten zu dürfen. Das Verfahren baut auf den Verfahrensrechten der einzelnen Ratsmitglieder auf.⁴ Die Regeln über die Fraktionen sind sehr spärlich. Das Parlamentsrecht hat nur Bestimmungen über die Bildung der Fraktionen und deren Rolle in der Redeordnung und bei den Wahlen. In den Bestimmungen zum Verfahren nehmen die Fraktionen eine untergeordnete Rolle ein.

2.3 Systematik und Verhältnis zum Kantonsratsreglement

Aufbauend auf diesen Eckpunkten kann die Systematik gesetzt werden. Das heutige Kantonsratsgesetz baut auf den Rechten der einzelnen Ratsmitglieder auf und führt dann über das Verfahren und das Verhältnis zum Regierungsrat zur Organisation des Kantonsrates. Das Kantonsratsgesetz beinhaltet insbesondere jene Regelungen, die andere Organe oder Dritte betreffen, während das Kantonsratsreglement den eigentlichen autonomen Satzungs- und Verfahrensteil regelt.

An dieser Grundordnung will die Geschäftsleitung festhalten. Sie gewährleistet insbesondere im Verhältnis zwischen Gesetz und Reglement die Flexibilität, die ein Parlament benötigt. In Bezug auf die Systematik hat die Geschäftsleitung eine kleine Korrektur vorgenommen, damit die Logik des Verfahrens eingehalten werden kann. Zu Beginn werden neu die grundlegenden Bestimmungen deutlicher herausgeschält, welche die Versammlungs- und Organisationsfreiheit sowie die Öffentlichkeit des Kantonsrates gewährleisten. Die Systematik wird von zwei Grundgedanken geprägt:

1. Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit des Kantonsrats ist die Handlungs- und Organisationsfähigkeit seiner Mitglieder. Demzufolge werden die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder an die erste Stelle gesetzt und die daraus entstehende Organisation des Kantonsrates folgt an zweiter Stelle. Auf diesen Bestimmungen baut das Verfahren auf, wobei zuerst die individuellen Verfahrensteile der parlamentarischen Initiativen und Vorstösse und dann das allgemeine Verfahren auch für die Organe des Rates normiert werden. Damit nimmt die Vorlage ein zentrales Element der alten Systematik auf.
2. Auf ein Kapitel über die Aufgaben des Kantonsrates wird verzichtet. Diese werden in den einzelnen besonderen Verfahrensbestimmungen geregelt und somit nicht speziell ausgewiesen.

Das Kantonsratsgesetz soll nach dem materiellen Gesetzesbegriff des Kantons (Art. 38 KV) nur die zentralen Organisationsregeln, Verfahrensbestimmungen und das grundsätzliche Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern und zu den anderen Gewalten bestimmen. Das Reglement dagegen soll den eigentlichen internen Ablauf festlegen. Verschiedene Änderungen, namentlich auch die Klärung und Ergänzung der Redeordnung, finden sich deshalb auf der Ebene des Kantonsratsreglements.

2.4 Verhältnis zu anderen Behörden oder Gewalten

Der Kanton Zürich stellt in Art. 3 der Kantonsverfassung den Grundsatz der Gewaltenteilung auf. Dessen Ausgestaltung in Verfassung und Gesetz ist sehr uneinheitlich und nur als Ordnungsgrundsatz zu betrachten. Man kann auf die Zürcher Verfassung sehr gut das kooperative

³ vgl. Hans-Peter Schaub, Auf der Suche nach den Wurzeln der Minderheitsrechte im Zürcher Kantonsrat, in: Parlament, Nr. 1/2017, S. 51.

⁴ Dies entspricht dem für die Schweiz traditionellen individualistischen Repräsentationsverständnis.

rende Gewaltenteilungsverständnis anwenden, welchem der Gedanke des arbeitsteiligen Zusammenwirkens von Parlament und Regierung zugrunde liegt;⁵ davon ausgeschlossen ist die Judikative, deren Funktion grundrechtlich geschützt ist.⁶

Das kooperierende Gewaltenteilungsverständnis dient der Praktikabilität des staatlichen Handelns und fängt die Widersprüchlichkeiten in der Rechtsordnung auf. Diesem Gewaltenteilungsverständnis liegt eine Hierarchisierung gemäss der höher liegenden demokratischen Legitimation und Funktion zugrunde⁷, die dem Kantonsrat für die Erfüllung von Art. 51 zukommt.⁸ Gemäss Bundesverfassung sind neben dem obligatorischen Verfassungsreferendum die demokratisch direkt gewählten kantonalen Parlamente der Minimalstandard für eine demokratische Ordnung der Kantone (Art. 51 Abs. 1, 1. Satz BV). Dem Regierungsrat wiederum kommt nach der Zürcher Verfassung eine besondere Rolle zu. Er ist die "oberste leitende und vollziehende Behörde". Diese Besonderheit zeigt, wie wichtig der Regierungsrat im staatlichen Handeln von Zürich ist und dass er die Geschicke leitet und nach aussen hin vertritt. Wie aber Isabelle Häner im Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung festhält, ist aufgrund des Legalitätsprinzips die Vorrangstellung des Kantonsrates auch in der Zürcher Kantonsverfassung vorherrschend.⁹

Die Geschäftsleitung will sich praktisch und pragmatisch an die zeitgenössische und geltende Lehre halten und keinen Diskurs über das Gewaltenteilungsprinzip mit dem Regierungsrat führen. Im Sinne von Andreas Auer gibt es im heutigen Staatsverständnis keine Unterscheidung zwischen ausschliesslichen Kompetenzbereichen der Regierung und des Parlaments. Damit will die Geschäftsleitung keine "statische Betrachtungsweise" auf das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung richten, sondern dem Umstand Rechnung tragen, dass die Zuständigkeitsordnung jederzeit durch Verfahren und Gesetz geändert werden kann.¹⁰

Im Zentrum dieser Revision steht deshalb der Grundsatz "Legitimation durch Verfahren". Das Verfahren hat die Funktion, die Politik zur Geltung zu bringen, weshalb es wichtig ist, das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung flexibel zu gestalten. Die Handlungsmöglichkeiten der Politik sollen im Zentrum des Verfahrens stehen und nicht die Fülle an Kompetenzen der einen oder anderen Gewalt. Die Stärke von Parlament und Regierung im politischen Prozess misst sich an der Plausibilität ihres Handelns und nicht daran, ob eine Konfliktregel zugunsten der einen oder der anderen Partei ausgestaltet ist. Für weitergehende Revisionen¹¹ bedürfte es nach Auffassung der Geschäftsleitung einer Revision der Verfassung, was aber nicht angestrebt wird.

2.5 Entwicklungen im kantonalen Parlamentarismus

Soll das Verfahren den aktuellen und absehbaren Bedürfnissen gerecht werden, ist es unerlässlich, übergeordnete Einflussfaktoren für den kantonalen Parlamentarismus mitzuberücksichtigen. Zu dessen Entwicklung wird folgende Einschätzung gemacht:

Im Bereich der Gesetzgebung verstärkt sich auf Bundesebene die Tendenz, mittels Rahmengesetzgebungen Einfluss auf die Kompetenzen der Kantone zu nehmen. Zudem führt die deutlich zunehmende Rolle von Regierungskonferenzen und Konkordaten dazu, dass der kantonale Gesetzgebungsprozess dahingehend umgangen wird, dass die Parlamente keinen Ein-

⁵ Giovanni Biaggini, Kommentar KV, 2007, Art. 3 N. 6-8.

⁶ Diesbezüglich ist das Grundrecht der einzelnen Bürgerin oder des einzelnen Bürgers auf ein unabhängiges Gericht massgebend (Art. 30 BV).

⁷ Hansjörg Seiler, Gewaltenteilung, Bern 1994, S. 506f.

⁸ Giovanni Biaggini, Kommentar BV, 2016, Art. 51 N. 12.

⁹ Isabelle Häner, Kommentar KV, 2007, Art. 60 N. 4.

¹⁰ Andreas Auer, Staatsrecht der Kantone, Bern 2016, S. 67 N. 174.

¹¹ Z.B. Reduktion der Mitgliederzahl des Kantonsrates, stellvertretende Parlamentsmitglieder, Abberufungsrecht, Wahl des Regierungsrates durch den Kantonsrat, klarere Aufteilung der Aufgaben zwischen Regierung und Parlament, inhaltliche und prozedurale Lücken der Schuldenbremse (Leistungsüberprüfung 2016), etc.

fluss auf den eigentlichen Regelungsinhalt nehmen, sondern lediglich noch Gesamtpakete annehmen oder ablehnen können. Silvano Möckli nennt diesen Prozess "Gouvernokratie".¹² Die Einflussnahme der kantonalen Parlamente in der Gesetzgebung nimmt deshalb selbst- oder fremdverschuldet tendenziell ab.

Die Oberaufsicht als parlamentarische Tätigkeit wird dagegen immer zentraler. Nicht nur die Doktrin der "Public Corporate Governance", welche zur Dezentralisierung der kantonalen Verwaltung führt, verlangt eine stärkere Ausrichtung der Oberaufsicht auf eine Risikoprüfung und die Anpassung der Methode der parlamentarischen Kontrolle. Auch durch Medien und Öffentlichkeit sind die Parlamente im politischen Alltag vermehrt gefordert, Vorkommnisse in der Verwaltung stärker und investigativer zu untersuchen. Georg Müller geht gar so weit, dass er der Oberaufsicht eine zentrale Oppositionsfunktion des Parlamentes im Sinne einer demokratischen Sicherung des Verwaltungshandelns zuschreibt.¹³

Im Kontext der Bedeutungsabnahme der gesetzgeberischen Tätigkeit und der Bedeutungszunahme der Oberaufsicht wurde geprüft, ob die beiden Verfahren nicht stärker angeglichen werden müssten. Vor dem Hintergrund, dass das Gesetzgebungsverfahren eine Reihe von Minderheitsrechten kennt, stellte sich die Frage, ob solche Rechte nicht auch im Verfahren der Oberaufsicht eingeführt werden sollten, damit der integrative Charakter des zürcherischen Parlamentsverfahrens erhalten bleibt. Die Geschäftsleitung ist aber der Meinung, dass das heutige Verfahren den Minderheiten genügend Rechte gibt, um sich auch in der Oberaufsicht zu artikulieren. Zudem gelte bei der Oberaufsicht grundsätzlich die Gepflogenheit des Einstimmigkeitsprinzips.

Des Weiteren wird die staatliche Tätigkeit der Planung wieder an Bedeutung gewinnen. Die Planung der Politik und der Ressourcenverwendung, insbesondere der finanziellen Ressourcen, entwickelt sich zunehmend zu einem wichtigen politischen Steuerungsinstrument, weshalb das Parlament konsequenterweise Interesse an den Beteiligungen des Kantons bekundet. Wie weit ein Parlament sich dabei sinnvoll einbringen kann und soll, ist umstritten. Jedoch sollte ein Parlament sich zur Planung äussern und diese zumindest punktuell ändern können.

Zuletzt ist anzufügen, dass die traditionelle Funktion des Parlaments, als Forum der "Öffentlichkeit" und als "Bühne der Politik" zu dienen, durch das Aufkommen der elektronischen und audiovisuellen Medien stark beeinflusst wird. Dies verlangt von den Parlamenten, aktiver und zeitnaher zu informieren, sofern sie in der medialen Öffentlichkeit wahrgenommen werden wollen. Im Kantonsratsgesetz und im Reglement muss dafür nicht viel normiert werden. Es kann aber mit einer Flexibilisierung und Lockerung dazu beigetragen werden, dass einfacher informiert werden kann.

3. Wichtigste Neuerungen

3.1 Systematik und Verfahren im Parlament

Im Sinne einer Nachführung der geltenden Bestimmungen und Praxis liegt die Hauptneuerung darin, dass die Systematik und Formulierung der gesetzlichen Bestimmungen umfassend, einheitlich und neu formuliert, gestaltet und gesetzt wurde. Damit werden einige Verfahrensteile ausführlicher formuliert, wie beispielsweise das Verfahren der Kommissionen (§ 82ff. eKRG), andere Verfahren, die heute sehr ausführlich geregelt sind, wurden dagegen sprachlich gekürzt (KEF-Erklärung § 48f.).

Die Geschäftsleitung will am Verfahren im Kantonsrat nichts Grundlegendes ändern. Sie schlägt aber punktuelle Änderungen bei der Gesetzgebung vor.

¹² Vgl. Silvano Möckli und die weiteren Diskussionsbeiträge in: Parlament, Parlement, Parlamento, Mitteilungsblatt der SGP-SSP, 2009/3 zum Thema "Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik", S. 5ff.

¹³ Georg Müller, Parlamentarische Oberaufsicht im Bund, in: Parlament, Parlement, Parlamento, Mitteilungsblatt der SGP-SSP, 2016/1, S. 42.

So verlangt unter anderem § 81 eKRG vom Regierungsrat eine einheitliche Berichterstattung zu seinen Entwürfen, insbesondere zu den Erlassentwürfen. Das Gesetz listet dabei die Inhalte auf, nach denen der Regierungsrat zu Vorlagen an den Kantonsrat zu berichten hat. So erhalten die Ratsmitglieder alle notwendigen Informationen und können entsprechend auch zielgerichteter nachfragen. Damit implementiert man ein erfolgreiches Instrument des Bundes. Zudem wird der missverständliche Begriff "Weisung" abgeschafft und durch die präzisere Wendung "Bericht" ersetzt, denn der Regierungsrat weist den Kantonsrat nicht an, sondern berichtet.

Eine Minderheit will zudem das Verfahren der parlamentarischen Initiative ändern und stärker zwischen Vorprüfungsverfahren (erste Phase) und Ausarbeitungsverfahren (zweite Phase) unterscheiden. In der heutigen Praxis genügt bereits das Quorum von 60 Mitgliedern zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfes, obwohl dieses Verfahrensstadium als Hoffnungsrunde bezeichnet wird. Dies ist eine Entwicklung der Praxis, die ursprünglich nicht vom Gesetzgeber gewollt war und der Gesetzgebung auch nicht förderlich ist. Neu würde mit der vorläufigen Unterstützung der Regierungsrat zur Stellungnahme eingeladen. Er nähme jedoch nur Stellung mit Blick auf die Positionierung der Kommission, ob das Anliegen definitiv unterstützungswürdig ist oder nicht. Da sich die Stellungnahme des Regierungsrates nur auf diese Frage beziehen würde, könnte die Frist verkürzt werden. Erst wenn die Mehrheit des Rates der Initiative definitiv zustimmt, würde ein Erlassentwurf ausgearbeitet, zu dem die Kommission die Verwaltung beziehen könnte. Die Mehrheit möchte hingegen am bisherigen Verfahren festhalten.

Im Kantonsratsreglement wird die Redeordnung vereinfacht. In § 56ff. werden als erstes die Beratungsarten (§ 60ff. eKRR) und die Redezeiten (§ 59) soweit als möglich getrennt. Die Redezeiten werden systematisch auf die drei Debattenformen (Eintreten, Detailberatung und Schlussabstimmung) aufgeteilt, sodass sie grundsätzlich einheitlich angewendet werden können. Neu ist, dass die Vertretung der Regierung eine Redezeitbeschränkung auf 10 Minuten erhält. Im Gegensatz zu den anderen Rednerinnen und Rednern kann sie sich wie die Kommissionssprechenden jederzeit und mehrmals in der Debatte äussern. Bei der Detailberatung gilt eine Redezeitbeschränkung für alle auf einheitlich 5 Minuten. Die organisierte Debatte wird abgeschafft, da sie sich als impraktikabel erwiesen hat und praktisch nie zur Anwendung kam. Dafür soll die Kurzdebatte festgeschrieben werden, die heute bei der Abschreibung von Vorstössen und Debatten über Dringlicherklärungen bereits praktiziert wird.

3.2 Planung und "Public Corporate Governance"

Im Bereich der "Public Corporate Governance" wird das Anliegen der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 279/2016 der Geschäftsleitung umgesetzt, die vom Kantonsrat mit 171 Stimmen unterstützt wurde. Nach einer Aussprache mit dem Regierungsrat konnte bei diesem Themenbereich ein Kompromiss geschlossen werden: Der Regierungsrat berichtet vierjährlich über die Ziele der kantonalen Beteiligungspolitik. Mit dieser Beteiligungsstrategie unterbreitet er die Eigentümerstrategien der bedeutenden Beteiligungen dem Kantonsrat zur Genehmigung. Anhand einer Liste aller Beteiligungen kann der Kantonsrat mit seinem Genehmigungsbeschluss zudem beschliessen, welche weiteren Eigentümerstrategien er der generellen Genehmigung unterstellen möchte. Der Regierungsrat hat diese Genehmigung mit dem jährlichen Bericht nachzuholen. Darin berichtet der Regierungsrat des Weiteren über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie (§§ 95 Abs. 2 und 3 und 107). Damit wird grundsätzlich eine generelle Genehmigungspflicht von Eigentümerstrategien bei bedeutenden Beteiligungen eingeführt. Soll eine solche Bewilligung ausgeschlossen werden, so muss dieser Ausschluss in der Spezialgesetzgebung explizit festgehalten werden.

3.3 Konsultationsverfahren bei Verordnungen

In der Vergangenheit hat das Genehmigungsverfahren für gesetzesvertretende Verordnungen immer wieder zu Diskussionen Anlass gegeben. Die Geschäftsleitung ist der Auffassung, dass der Kantonsrat im jeweiligen Gesetz festschreiben soll, wenn er die Kompetenz zur Genehmigung für eine ausführende gesetzesvertretende Verordnung beanspruchen möchte. Da aber

das Genehmigungsverfahren nicht kreativ ist, sondern mehr eine Art Referendums- oder Vetoverfahren, will die Geschäftsleitung es um ein kreativeres Verfahren ergänzen, ohne dabei die Kompetenz des Regierungsrates zu verletzen. Die Sachkommissionen sollen auf der Basis der Informationsrechte verlangen können, dass die Regierung diese zur Konsultation einer bestimmten Verordnung einlädt. Die Sachkommissionen können dieses Recht anhand der Liste der Vernehmlassungen ausüben. Die Kommission verfasst eine Stellungnahme, bevor der Regierungsrat die Verordnung beschliesst. Dieser zieht die Stellungnahme in Beratung, kann aber selber entscheiden, ob er die Anregungen aufnehmen will oder nicht. Dieses dialogische Konsultationsverfahren wird im Bund erfolgreich praktiziert und ermöglicht eine konkrete Meinungskundgabe zu politisch heiklen Fragen.

3.4 Organisation der Richterwahlen

Die Geschäftsleitung diskutierte die heutige Kritik an der Organisation des Richterwahlverfahrens eingehend. Insbesondere führte das Eignungsprüfungsverfahren in der Vergangenheit immer wieder zu Differenzen zwischen der Interfraktionellen Konferenz (IFK) und der JUKO bzw. den Fraktionen und der JUKO. Als Lösung wurde das System der Bundesversammlung¹⁴ diskutiert mit einem einheitlichen Organ, welches den Wahlvorschlag und die Richterprüfung nach Art. 75 KV vornimmt.

Die Geschäftsleitung hat jedoch beschlossen, am heutigen System festzuhalten. Wegen einzelner Fälle soll ein Verfahren, das sich gut eingespielt hat, nicht geändert werden. Neu wird jedoch die IFK ein Organ des Kantonsrates sein und somit die Rechte für und Pflichten der Kommissionen erhalten. Entsprechend sind ihre abweichende Zusammensetzung und ihre abweichende Beschlussfassung über Wahlvorschläge speziell im Gesetz zu regeln. Neu ist auch, dass die IFK die Eignung der Handelsrichterinnen und Handelsrichter nach Art. 75 KV ausschliesslich vornimmt und nicht mehr die JUKO, denn diese werden nach ihren Berufssparten als Fachrichter ausgewählt und nicht nach juristischer Vorbildung.

Eine Minderheit möchte eine Wahlkommission schaffen, die über den Wahlvorschlag beschliesst und die Richter- und Richterinnenprüfung nach Art. 75 KV vornimmt. Damit sollte das heutige Verfahren effizienter und einfacher gestaltet werden und die Konflikte zwischen Justizkommission und Fraktionen beseitigt werden. Da die Vertretung aller Fraktionen in dieser Kommission besonders wichtig ist, wird im Gesetz neu folgender Verteilschlüssel festgeschrieben: *"Die Fraktionen sind proportional zu ihrer Stärke im Kantonsrat vertreten. Jede Fraktion hat Anspruch auf mindestens einen Sitz."* Eine zweite Minderheit möchte ebenfalls eine Wahlkommission in der Zusammensetzung der ersten Minderheit, jedoch die Eignungsprüfung nach Art. 75 KV wie bisher durch die heutige JUKO vornehmen lassen.

3.5 Kommissionensystem

Das Kommissionensystem war Gegenstand längerer Diskussionen. Die Geschäftsleitung beantragt, am heutigen System festzuhalten. Neu sollen alle Kommissionen auf Gesetzesstufe gleichberechtigt genannt werden. Von Veränderungen im Bestand oder in der Grösse der Kommissionen möchte die Mehrheit der Geschäftsleitung absehen. Eine Vergrösserung gefährde die Vertraulichkeit und verkompliziere das Verfahren in den Kommissionen. Demgegenüber stellen zwei Minderheiten verschiedene neue Kommissionsmodelle zur Diskussion. Bei den Sachkommissionen schlägt eine Minderheit eine Raumplanungskommission vor. Damit würden diejenigen Kommissionen, welche heute die verschiedenen Teilrevisionen des Richtplans vorberaten müssen, wesentlich entlastet. Im Bereich der Aufsichtskommissionen möchte eine Minderheit eine Eigentümerkommission, welche die parlamentarische Kontrolle über die Beteiligungsstrategie des Regierungsrates, die Eigentümerstrategien des Kantons und die finanziellen Aspekte und Risiken der Beteiligungen ausübt. Eine weitere Minderheit ist der Meinung, dass eine Eigentümerkommission die heutige Aufsichtskommission über die wirt-

¹⁴ Art. 40a Parlamentsgesetz [SR 171.10].

schaftlichen Unternehmen (AWU) ersetzen und die Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit (ABG) auf die Themenbereiche Bildung und Kultur reduziert werden soll. Schliesslich plädiert eine Minderheit für eine bessere Vertretung der politischen Kräfte des Rates in den Kommissionen. Die Aufsichtskommissionen sollen 15 und die Sachkommissionen 17 Mitglieder zählen. Damit könne man die Aufgaben in den Kommissionen besser verteilen und werde dem Milizcharakter des Kantonsrates besser gerecht.

4. Stellungnahmen und Vernehmlassungen

4.1 Vorgehen

Die Geschäftsleitung führte bereits im Frühjahr eine erste interne Vernehmlassung bei den Kommissionen, Fraktionen und dem Regierungsrat durch. Folgende Behörden oder Organe antworteten:

- Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen
- Finanzkommission
- Justizkommission
- Kommission für Bildung und Kultur
- Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt
- Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit
- Kommission für Planung und Bau
- Kommission soziale Sicherheit und Gesundheit
- Konferenz der Aufsichtskommissionspräsidenten
- Fraktionen der BDP, CVP, EDU, EVP, GLP, Grünen, SP und SVP
- Regierungsrat

Die Vorbringungen wurden diskutiert und eingearbeitet, soweit sich eine Mehrheit in der Geschäftsleitung fand. Der zweite Entwurf wurde dann am 7. Juli 2018 in eine Behördenvernehmlassung geschickt. Auf diese antworteten:

- FDP-Fraktion
- der Datenschutzbeauftragte
- Finanzkontrolle
- Regierungsrat
- Obergericht
- Sozialversicherungsgericht
- Verwaltungsgericht

4.2 Grundsätzliche Zustimmung

Die Totalrevision wird in Bezug auf Aufbau, Systematik und Sprache in den Stellungnahmen allgemein als gelungen erachtet. Bei den Rückmeldungen zu einzelnen Punkten des Entwurfs kristallisierten sich verschiedene Positionen heraus, die jeweils bei den entsprechenden Bestimmungen behandelt werden.

Mit dem Regierungsrat führte die Geschäftsleitung zwei Aussprachen betreffend seiner grundsätzlichen Vorbehalte zur Frage der Verfassungsmässigkeit durch, da für die Geschäftsleitung dessen Stellungnahmen nicht immer nachvollziehbar waren. Die beiden Aussprachen haben zumindest in vier Punkten Kompromisse erbracht, nämlich zu den Themenbereichen des Public Corporate Governance, der interkantonalen Verträge, der Vertretung von Standesinitiativen vor den Bundesbehörden und der Konsultationsverfahren bei Verordnungen.

Auch mit den Gerichten konnten verschiedene Bedenken ausgeräumt werden. Es konnte klar gestellt werden, dass mit diesem Entwurf die Oberaufsicht über die Gerichte in keiner Form ausgeweitet wird. Es ist der Geschäftsleitung ein Anliegen, dass die jetzige offene und sehr kooperierende Praxis zwischen Justizkommission und Gerichten erhalten werden kann. Sie ist deshalb auf die Formulierungen der Gerichte eingegangen, wo es zweckmässig war.

4.3 Hängige Vorstösse und parlamentarische Initiativen

Zum parlamentarischen Verfahren und Betrieb sind verschiedene Motionen und parlamentarische Initiativen hängig. Diese wurden in die Beratungen miteinbezogen. Da die Fraktionen drei Mal und die Kommissionen einmal zum Entwurf Stellung nehmen konnten, ging die Geschäftsleitung davon aus, dass auf eine gesonderte Anhörung der Initianten oder Motionäre verzichtet oder über diese Vernehmlassungen erfolgen kann. Zudem war je ein Mitunterzeichnender der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 270/2016 und der Motion KR-Nr. 138/2015 Mitglied der Geschäftsleitung und somit bei allen Beratungen dabei.

Für die Erfüllung der Motion KR-Nr. 217/2012 der Geschäftsleitung betreffend Sozialversicherungsbeiträge auf Sitzungsgelder wird dem Rat eine gesonderte Vorlage unterbreitet.

Die Motion von Hans-Heinrich Raths (KR-Nr. 138/2015) ist gesetzgeberisch im bisherigen Gesetz und der vorliegenden Gesetzesvorlage erfüllt, da das Abstimmungsverhalten wie gefordert bereits öffentlich ist. Es gilt die technische Umsetzung an die Hand zu nehmen, was mit der neuen Homepage im August 2019 möglich sein wird.

Die parlamentarische Initiative von Alex Gantner (KR-Nr. 270/2016) verlangt eine Behandlungsfrist für die Behandlung parlamentarischer Initiativen. Die Initiative wurde mit 112 Stimmen beschlossen. Dieses Anliegen wurde von der Geschäftsleitung abgelehnt, da es die Planung eines wöchentlich tagenden Parlaments erschweren würde. Eine Minderheit beantragt bei § 63, dass parlamentarische Initiativen innert sechs Monaten im Rat behandelt werden müssen, womit das Anliegen der parlamentarischen Initiative aufgenommen wurde.

Die parlamentarische Initiative der Geschäftsleitung (KR-Nr. 279/2016) betreffend "Public Corporate Governance" wurde teilweise in § 95 und 107 umgesetzt (vgl. oben Ziff. 3.2 und Kommentierung bei § 95 und 107).

Die Motion der Kommission für Staat und Gemeinden betreffend papierlosem Parlamentsbetrieb (KR-Nr. 8/2017) ist insofern umgesetzt, als keine Bestimmung gegen eine Umstellung sprechen würde. Besonders thematisiert wurde sie nicht, da vorab die Einführung des zentralen Geschäftsverwaltungssystems "Axioma" auf Kommissionsstufe abgewartet werden soll.

Die Geschäftsleitung beantragt deshalb, die genannten Motionen als erfüllt abzuschreiben und die parlamentarischen Initiativen als erfüllt abzulehnen (vgl. Beschluss C).

5. Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden, Regulierungsfolgeabschätzung und Entlastung der Unternehmungen

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen. Bei Obsiegen der Minderheit zu § 26 Abs. 1 (15 Mitglieder für Aufsichtskommission und 17 Mitglieder für Sachkommission) hätte die Vergrößerung der Kommissionen einen zusätzlichen finanziellen Mehraufwand von zirka Fr. 1,1 Mio. pro Jahr zur Folge, was ca. 0,07% des gesamten Staatshaushalts ausmacht. Die Minderheit zu § 26 Abs. 4 (Anspruch jeder Fraktion auf mindestens einen Sitz in der Finanzkommission) würde die Finanzkommission um acht bis elf Mitglieder vergrössern. Bei durchschnittlich 29 Sitzungen pro Jahr bedeutet dies eine finanzielle Auswirkung von ca. Fr. 46'600 bis Fr. 63'800.

Auf die Gemeindeparlamente hat die Totalrevision insofern eine Auswirkung, als sie das Kantonsratsgesetz subsidiär anzuwenden haben, wenn sie keine eigenen Bestimmungen über das Abstimmungs- oder Wahlverfahren oder zur parlamentarischen Initiative und zu den Vorstössen erlassen (§ 31 Gemeindegesetz).

Die Folgeabschätzung der Regulierung dürfte positiv ausfallen. Das Kantonsratsgesetz und das Kantonsratsreglement und damit das politische Verfahren werden für die Bürgerinnen und Bürger und die interessierten Akteure wieder besser lesbar und verständlich. Das Verfahren im Parlament und das Handeln des Kantonsrates werden einfacher nachvollziehbar. Auch die Ratsmitglieder profitieren von der Neuformulierung, indem sie schneller Zugriff zu den Bestimmungen des parlamentarischen Verfahrens erhalten und ohne Nachkonsultation und Auslegung auskommen. Zudem wird an verschiedenen Stellen die Möglichkeit geschaffen, dass der

Kantonsrat auch im digitalen Zeitalter schnell und effizient arbeiten kann und somit auch besser für die Bürgerinnen und Bürger zugänglich wird.

Die Be- oder Entlastung von Unternehmen ist nicht Gegenstand dieses Gesetzes, weshalb diesbezüglich keine Veränderungen entstehen.

6. Kompetenzdelegation

Das Kantonsratsgesetz delegiert an zwei Stellen die Kompetenzen des Gesetzgebers an den Kantonsrat: In § 10 wird der Kantonsrat ermächtigt, ein Entschädigungsreglement zu erlassen, und in § 145 erhält der Kantonsrat die Möglichkeit, alle ausführenden Bestimmungen zum Kantonsratsgesetz zu erlassen. Damit ist insbesondere auch das Kantonsratsreglement gemeint, dessen Totalrevision mit dieser Vorlage in Ziffer III unterbreitet wird. In § 37 Abs. 3 delegiert der Gesetzgeber die Regelung der Verordnung über die Parlamentsdienste an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die diese dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreitet wird. Diese Zuständigkeitsordnung war bereits im bisherigen Kantonsratsgesetz so vorgesehen.

7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Kantonsratsgesetzes

1. Teil: Allgemeine Bestimmungen (§ 1 - 7)

Dieser Teil enthält die wichtigsten Bestimmungen zur Funktion des Kantonsrates, zur Konstituierung, zur Verhandlungs- und Beschlussfähigkeit, zur Amtsdauer, zu den Sitzungen und zur Öffentlichkeit. Diese Bestimmungen präzisieren oder ergänzen unter anderem die verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 50 (Funktion), Art. 53 (Öffentlichkeit der Verhandlungen) und Art. 49 (Transparenz) der Kantonsverfassung. Sie gehen als spezialgesetzliche Bestimmungen den Bestimmungen anderer Gesetze, wie z.B. dem Gesetz über die politischen Rechte, dem Publikationsgesetz oder dem Gesetz über die Information und den Datenschutz, vor.

§ 1 Funktion

Im politischen Alltag befassen sich Regierung und Parlament mit denselben Fragen und Problemstellungen, aber nicht zur gleichen Zeit und nicht in der gleichen Funktion. Eine klare Abgrenzung inhaltlicher Kompetenzen kann jedoch nicht ausgemacht werden. Die Kompetenzordnung im heutigen Rechtsstaat ist nicht in Stein gemeisselt, ansonsten eine zu statische Betrachtungsweise das politische Leben einschränkt.¹⁵

Der Kantonsrat hat einerseits mit der Gesetzgebungsaufgabe die formelle Vorrangstellung gegenüber den anderen Behörden¹⁶, und prüft andererseits die anderen Behörden mittels der parlamentarischen Kontrolle, was wiederum der demokratischen Legitimierung des Handelns der Regierung und Verwaltung dient¹⁷ Er ist zudem die Wahlbehörde der obersten kantonalen Gerichte und er entscheidet über Kompetenzkonflikte zwischen den anderen obersten Gewalten des Kantons.

Er übt diese Funktionen in einer stellvertretenden Funktion für das Volk aus. Die Geschäftsleitung wollte diese Funktion des Kantonsrates in § 1 festhalten, ohne die verfassungsmässige Aufgabenordnung in Frage stellen. Einerseits um das Selbstbewusstsein gegenüber den anderen kantonalen Behörden, insbesondere dem Regierungsrat zu festigen, andererseits um eine Richtschnur im Sinne einer Bindung an den Volkswillen zu formulieren: "Der Kantonsrat vertritt als oberste Behörde das Volk des Kantons Zürich."

¹⁵ Vgl. Andreas Auer, Staatsrecht der Kantone, Bern 2016, S. 67, Rz. 174

¹⁶ Isabelle Häner, Kommentar KV, Zürich 2007, Art. 60 N 4

¹⁷ Matthias Hauser, Kommentar KV, Zürich 2007, Art 57 N 5

Der Regierungsrat beantragte die Streichung dieses Paragraphen, kündigte ein Rechtsgutachten an und hielt in seiner Stellungnahme fest: "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 Oberaufsicht aber selbstverständlich nicht generell entgegen (Art. 57 KV). Diesem Verständnis widerspricht die von der Geschäftsleitung gemachte Hierarchisierung zwischen Legislative und Exekutive diametral."

Die Geschäftsleitung war überrascht, welche Bedeutung der Regierungsrat diesem § 1 beimisst. Beide Aussagen von § 1 sind im Staatsrecht unbestritten und von der Präsidentin des Verfassungsrats im Kommentar zur Kantonsverfassung bestätigt. Scheinbar war aber vor allem der Begriff "oberste Behörde" Stein des Anstosses. Die Geschäftsleitung zeigte Kompromissbereitschaft und formulierte § 1 Abs. 1 insofern neu, als dass sie den Begriff "oberste Gewalt" herauslöste und mit der Ergänzung «gegenüber den anderen kantonalen Behörden» präziserte. Eine Wiederholung der Kantonsverfassung lehnt sie jedoch ab, weil dies nicht notwendig sei. Eine Minderheit kommt dem Regierungsrat insofern entgegen, als er Abs. 1 im Sinne von Art. 53 Abs. 1 KV umformuliert. Eine zweite Minderheit behält die ursprüngliche Formulierung mit dem Begriff "oberste Gewalt" bei und eine dritte Minderheit streicht Abs. 1 gänzlich und will in § 1 nur den Inhalt des Gesetzes gemäss Abs. 2 auflisten.

Abs. 2 enthält eine Umschreibung des Inhalts des Gesetzes, welche einen kleinen Leitfaden durch das Gesetz gibt.

§ 2 Konstituierung

Abs. 1: Der Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung wird neu als Zeitrahmen definiert. Je nach Zeitpunkt der Ermittlung des Wahlergebnisses und der Daten der Feiertage, die auf einen Montag fallen oder fallen können (1. Mai, Pfingstmontag) aber auch allfälligen Frühlingferien ist dem neu zusammentretenden Kantonsrat der entsprechende Handlungsspielraum zu geben. Die Konstituierung des Regierungsrates kann davon abweichend geregelt werden.

Im Kantonsratsgesetz stehen nur noch die wichtigen gesetzlichen Bestimmungen zur Konstituierung. Der detaillierte Ablauf wird im Kantonsratsreglement festgehalten.

Abs. 2: Der Kantonsrat erwahrt das Ergebnis der Kantonsratswahlen. Die Konstituierung steht unter dem Vorbehalt, dass der Kantonsrat verhandlungs- und beschlussfähig ist, womit auf § 3 verwiesen wird.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort eine Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte angekündigt, um sich der Problematik des Zeitpunkts des Amtsantritts des Regierungsrates anzunehmen.

Im Weiteren hat er darauf hingewiesen, dass nicht ganz klar sei, ob der bisherige oder der neu zusammentretende Kantonsrat für die Erhaltung der Wahl zuständig sei. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat nun ausdrücklich festgehalten, dass der neu zusammentretende Kantonsrat die Erhaltung vornimmt. Die Konstituierung des Kantonsrates kann nur erfolgen, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist (§ 3). Ansonsten bleibt der bisherige Kantonsrat im Amt.

§ 3 Verhandlungs- und Beschlussfähigkeit

Das Quorum der Anwesenheit der absoluten Mehrheit zur Verhandlungs- und Beschlussfähigkeit wird aus dem bisherigen Recht übernommen. Es stellt die minimale Legitimität der Kantonsratsverhandlungen sicher. Der Nachweis des Vorliegens der Beschlussfähigkeit ist durch die elektronische Abstimmungsanlage bei jeder einzelnen Abstimmung möglich. Falls bei einer einzelnen Abstimmung die Beschlussfähigkeit nicht gegeben ist, kann sie wiederholt werden. Entgegen dem bisherigen Wortlaut ist eine (sofortige) Aufhebung der Sitzung nicht mehr zwingend, da sich möglicherweise einzelne Kantonsratsmitglieder nur kurzzeitig ausserhalb des Kantonsratssaals aufgehalten haben. Es muss also nicht laufend die absolute Mehrheit der Ratsmitglieder im Kantonsratssaal anwesend sein, sie muss sich aber innert Kürze darin versammeln können.

§ 4 Amtsantritt

Abs. 1: Das Ablegen des Amtsgelübdes ist Voraussetzung für den Amtsantritt.

Ein Amtsgelübde kann erst an der Konstituierung verweigert werden, da diese mit dem Amtsantritt verbunden ist.

Abs. 2: Es wird mündlich abgelegt. Ist dies einem Kantonsratsmitglied nicht möglich, wird das Amtsgelübde schriftlich eingeholt. Damit wird sichergestellt, dass alle Mitglieder des Kantonsrates ihr Amt antreten können, auch wenn sie an der konstituierenden Sitzung oder an der Sitzung, an der sie ein zurückgetretenes Mitglied ersetzen sollten, verhindert sind. Diese Regelung ist insbesondere für die konstituierende Sitzung von Bedeutung, um die Funktionsfähigkeit des Kantonsrates sicherzustellen.

Abs. 3: Bei Verweigerung des Amtsgelübdes, sei dies mündlich oder schriftlich, gilt der entsprechende Sitz als nicht besetzt. Mit der Formulierung wird an § 108 GPR angeknüpft, der die Folgen der Nichtbesetzung regelt.

§ 5 Ende der Amtsdauer

Das Ende der Amtsdauer wird neu im Kantonsratsgesetz ausdrücklich geregelt. Die Amtsdauer der Kantonsratsmitglieder endet erst dann, wenn sich der neu gewählte Kantonsrat konstituiert hat. Bis zu diesem Zeitpunkt verfügen die bisherigen Kantonsratsmitglieder über ihre Rechte und Pflichten.

Will ein Kantonsratsmitglied vorzeitig zurücktreten, muss es ein entsprechendes schriftliches Gesuch stellen. Der Kantonsrat entscheidet über die Bewilligung. Das Mitglied kann dabei den Zeitpunkt des Rücktritts nicht frei bestimmen, sondern bleibt im Amt, bis die Nachfolge das Amt angetreten hat. Damit wird weitgehend sichergestellt, dass der Kantonsrat andauernd über die volle Mitgliederzahl von 180 Mitgliedern verfügt und nur in ausserordentlichen Fällen nicht, wie z.B. Todesfällen.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort darauf hingewiesen, dass einerseits Regelungen zu den Voraussetzungen eines Rücktritts und andererseits zum Zeitpunkt des Amtsantritts der Nachfolgerin oder des Nachfolgers fehlen würden. Er schlug vor, dass eine Verweigerung der vorzeitigen Entlassung höchstens dann in Frage kommen dürfe, wenn dadurch das Funktionieren des Ratsbetriebs erheblich beeinträchtigt würde. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates will keine Voraussetzungen im Gesetz festhalten und möchte, dass der Kantonsrat auf den Einzelfall bezogen entscheiden kann. Bei einem Parlament mit 180 Mitgliedern ist dessen Funktionieren in der Regel ohne weiteres auch mit vorzeitigen Rücktritten gewährleistet. Auch bezüglich Zeitpunkt des Amtsantritts sollen die Wünsche der oder des Zurücktretenden und der Nachfolgerin oder des Nachfolgers berücksichtigt werden können.

§ 6 Sitzungen

Abs. 1: Am grundsätzlich wöchentlichen Sitzungsrhythmus des Kantonsrates gemäss bisherigem Recht wird festgehalten. Die weiteren Bestimmungen zu den Sitzungen finden sich im Kantonsratsreglement.

Abs. 2: Die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident beruft den Kantonsrat ein, und zwar nach Vorgabe von Abs. 1. Die Geschäftsleitung, der Regierungsrat oder 30 Kantonsratsmitglieder können zusätzliche Einberufungen verlangen. Die Minderheit möchte für die Einberufung aus der Mitte des Rates 60 Stimmen verlangen.

Entgegen dem bisherigen Recht ist es nicht mehr der Regierungsrat, der den Kantonsrat zur konstituierenden Sitzung einberuft, sondern die abtretende Kantonsratspräsidentin oder der abtretende Kantonsratspräsident.

§ 7 Öffentlichkeit

Abs. 1: Der Öffentlichkeitsgrundsatz der Kantonsratssitzungen wird gemäss bisherigem Recht beibehalten, ebenso das Führen eines Wortprotokolls.

Eine Minderheit möchte ausdrücklich regeln, dass die Debatte direkt, also mittels Bild- und/oder Tonübertragung, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden muss. Dies entspreche einer zeitgemässen Öffentlichkeits- und Medienarbeit in einem Parlament.

Abs. 2: Es wird ausdrücklich festgehalten, welche Unterlagen veröffentlicht werden müssen. Diese werden gemäss Publikationsgesetz im amtlichen Publikationsorgan veröffentlicht. Es sind dies die Beratungsgegenstände, die von den Kommissionen vorberaten werden, insbesondere die Mehr- und Minderheitsanträge der Kommissionen. Mit den Anträgen werden auch die schriftlichen Berichte veröffentlicht.

Abs. 3: Die Möglichkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit war schon im bisherigen Recht vorgesehen. Neu wird ein Ausschluss an bestimmte Anforderungen geknüpft. Gemäss bestehender Praxis sind die Beratungen zu Begnadigungsgesuchen lediglich medienöffentlich.

2. Teil: Rechte und Pflichten der Kantonsratsmitglieder (§ 8 - 15)

Sobald ein Mitglied des Kantonsrates sein Amt angetreten hat, erhält es die Rechte und Pflichten, die mit dem Amt verbunden sind. Die Rechte erlauben es den Kantonsratsmitgliedern, die ihnen mit dem Amt zukommenden Aufgaben effektiv auszuüben. Zu den Aufgaben des Kantonsrates gehören insbesondere die Rechtsetzung (Art. 54 KV), die Planung (Art. 55 KV), die Ausübung von Finanzbefugnissen (Art. 56 KV), die parlamentarische Kontrolle (Art. 57 KV) und die Ausübung von Wahlbefugnissen (Art. 58 KV). Die wichtigsten Rechte der einzelnen Kantonsratsmitglieder sind die Antrags-, Äusserungs- und Einsichtsrechte. Diese werden durch die Rechte der Kantonsratsorgane bzw. ihrer Mitglieder ergänzt.

Daneben ist auch die Immunität (Art. 44 KV) von erheblicher Bedeutung, da sie den Kantonsratsmitgliedern die freie parlamentarische Tätigkeit ermöglicht.

Schliesslich ist eine Entschädigung für die Mitglieder erforderlich, da der Kantonsrat ein Milizparlament ist (Art. 50 Abs. 2 KV). Die Mitglieder sind zu entschädigen, um es den Wahlberechtigten tatsächlich zu ermöglichen, ein solches Amt auszuüben.

Die Pflichten dienen wie die Rechte der effektiven Aufgabenausübung. Dazu zählen die Bestimmungen über die Sitzungsteilnahme und den parlamentarischen Anstand im Sinne von minimalen Verhaltensregeln. Da die Kantonsratsmitglieder als Amtsträger bisweilen auch geheime Informationen erhalten, sind sie an die Geheimhaltungspflicht gebunden. Die Pflichten zur Offenlegung der Interessenbindungen (Art. 52 Abs. 2 KV) und zum Ausstand (Art. 43 KV) sind verfassungsrechtlich geregelt.

Rechte der Kantonsratsmitglieder

§ 8 Antrags-, Äusserungs- und Einsichtsrechte

Die Bestimmung nennt die Antrags-, Äusserungs- und Einsichtsrechte. Die Antragsrechte können nicht eingeschränkt werden. Das Äusserungsrecht kann im Rahmen der im Kantonsratsreglement vorgesehenen Debattenarten und Redezeiten eingeschränkt werden. Die Rechte zur Einsicht in Kommissionsprotokolle und -unterlagen werden durch das Kommissionsgeheimnis begrenzt, welches in § 36 geregelt ist.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort ausgeführt, dass die parlamentarische Initiative neu keine Unterform der Vorstösse mehr sei, was der bisherigen Zürcher Begrifflichkeit widerspreche. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hält fest, dass Vorstösse und parlamentarische Initiativen zwei grundsätzlich verschiedene Instrumente des Parlaments darstellen. Vorstösse richten sich an eine Behörde. Diese wird mit der Ausarbeitung einer Antwort, eines Berichts oder eines Entwurfs beauftragt. Die Verfahrensherrschaft geht mit der Einrei-

chung bzw. mit der Überweisung an die beauftragte Behörde über. Parlamentarische Initiativen dagegen richten sich an das Parlament. Dieses behält während des ganzen Verfahrens die Verfahrensherrschaft.

§ 9 Immunität

Die Immunität der Kantonsratsmitglieder und der Mitglieder des Regierungsrates für Äusserungen im Rahmen der Sitzungen des Kantonsrates und seiner Organe wird gewährleistet. Sie dürfen sich dort sowohl mündlich als auch schriftlich frei äussern und können dafür weder strafrechtlich noch zivilrechtlich belangt werden. Einzig die parlamentarischen Disziplinierungen gemäss § 17 Abs. 3 lit. a können zur Anwendung gelangen.

Eine Aufhebung der Immunität ist wie bisher möglich. Für die Aufhebung der Immunität wegen Äusserungen im Rat ist gemäss Art. 44 Abs. 2 KV eine 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder erforderlich.

Im Sinne der Vereinheitlichung werden neu die Anträge an den Kantonsrat in jedem Fall von der Oberstaatsanwaltschaft gestellt, was der bisherigen Praxis entspricht (§ 131). Die Oberstaatsanwaltschaft stellt dem Kantonsrat aufgrund von Strafanzeigen oder ex officio Antrag, ob die Immunität aus strafrechtlicher Sicht aufzuheben sei oder nicht. Der Kantonsrat fällt seinen Entscheid nach freiem Ermessen und insbesondere aufgrund staatspolitischer Erwägungen.

§ 10 Entschädigung

Abs.1: Die Kantonsratsmitglieder haben Anspruch auf eine Entschädigung für ihre parlamentarische Tätigkeit. Die Entschädigung soll alle vier Jahre der Teuerung angepasst werden. Momentan steht die Teuerung für fast 20 Jahre aus.

Abs. 2: Die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident und die Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten erhalten eine zusätzliche pauschale Zulage. Diese soll den durch die Repräsentationspflichten entstehenden zusätzlichen Aufwand entschädigen. Bis anhin haben die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident für jeden einzelnen Anlass ein Delegationsformular ausgefüllt, von der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten gegenzeichnen lassen und via Parlamentsdienste über das Buchungszentrum einzeln verbuchen lassen. Dieser Verwaltungsaufwand kann mit einer Pauschalzulage erheblich reduziert werden.

Die Minderheit lehnt die pauschale Zulage ab. Sie möchte die bisherige Regelung zur Entschädigung nach Aufwand beibehalten, so dass die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident für die repräsentativen Auftritte mit einem Sitzungsgeld entschädigt wird.

Abs. 3: Die Ansätze der Sitzungsgelder, die Pauschalentschädigungen sowie die Spesenpauschalen werden in einer Verordnung vom Kantonsrat festgesetzt.

Eine Minderheit möchte eine Regelung in Anlehnung an den Bund, wo bei längeren unverschuldeten Absenzen wie zum Beispiel bei Krankheit, Schwangerschaft oder Elternurlaub eine angemessene Entschädigung ausgerichtet wird.

Pflichten der Kantonsratsmitglieder

§ 11 Sitzungsteilnahme

Die Sitzungsteilnahmepflicht entspricht dem bisherigen Recht und wird im KRR §5 präzisiert. Stellvertretungen im Rat sind weiterhin nicht möglich. Stellvertretungen in den Kommissionen sind in KR §16 geregelt.

§ 12 Parlamentarischer Anstand

Die Normierung des parlamentarischen Anstands ist Voraussetzung für disziplinarische Massnahmen, um einen reibungslosen Betrieb der Kantonsratssitzungen zu ermöglichen. Die Regelung entspricht inhaltlich dem bisherigen Recht. Die Disziplinargewalt liegt gemäss § 17 Abs. 3 lit. a bei der Kantonsratspräsidentin oder dem Kantonsratspräsidenten. Die einzelnen disziplinarischen Massnahmen sind im Kantonsratsreglement geregelt. Der Anstand umfasst nicht

nur das Unterlassen beleidigender Äusserungen, sondern auch angemessene Kleidung, und untersagt Störungen der Kantonsratssitzung.

§ 13 Geheimhaltung

Die Mitglieder des Kantonsrates unterstehen wie im bisherigen Recht einer umfassenden Geheimhaltungspflicht in Bezug auf Informationen, die bereits der Geheimhaltung unterstehen und die sie in ihrer amtlichen Tätigkeit erhalten. Ob etwas geheimzuhalten ist, beurteilt sich allgemein nach § 23 IDG, wonach überwiegende öffentliche oder private Interessen zu schützen sind. Daneben gibt es bundesrechtliche Geheimhaltungspflichten, z.B. die Berufsgeheimnisse wie das Anwalts-, Arzt- oder Bankgeheimnis, oder kantonale Geheimhaltungspflichten, gestützt beispielsweise auf das Personalgesetz (§ 51 PG).

Die beiden Geheimhaltungsstufen im Parlamentsrecht ergeben sich aus §§ 35 f. Es sind dies die parlamentarische Vertraulichkeit als erste Stufe und das Kommissionsgeheimnis als zweite, erhöhte Geheimhaltungsstufe. Es werden damit keine neuen Geheimhaltungsstufen eingeführt, sondern die beiden bereits bestehenden Geheimhaltungsstufen erhalten einen verständlichen Begriff. Die bisher verwendeten Begriffe "vertraulich" und "Amtsgeheimnis" waren missverständlich, denn sie suggerierten, dass nur die Verletzung von § 72 Abs. 2 GR-KR nach Art. 320 StGB strafbar sei (siehe dazu die Erläuterungen zum 4. Teil: Protokolle und Vertraulichkeit).

§ 14 Offenlegung der Interessenbindungen

Abs. 1: Die Offenlegung der Interessenbindungen ist eine wichtige Voraussetzung für die Wahrung der Unabhängigkeit der Kantonsratsmitglieder und eine verfassungsrechtliche Pflicht (Art. 52 KV). Sie bildet zudem die Voraussetzung für die Beurteilung von allfälligen Unvereinbarkeiten oder Ausstandspflichten. Der Katalog der Interessenbindungen entspricht inhaltlich bisherigem Recht. Für die Offenlegung sind nur aktuelle Interessenbindungen relevant, frühere oder künftige fallen grundsätzlich ausser Betracht. Die Einhaltung der Offenlegungspflicht liegt in der Verantwortung des einzelnen Kantonsratsmitglieds. Bei Nichteinhaltung gibt es keine direkten Sanktionen. Die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident kann aber das fehlbare Kantonsratsmitglied, gestützt auf die Disziplinalgewalt, öffentlich verwarnen. In schwerwiegenden oder wiederholten Fällen ist es denkbar, dass ein Kommissionsmitglied gemäss § 25 Abs. 5 abgesetzt wird.

Abs. 2: Die Kantonsratsmitglieder üben eine öffentliche Funktion aus. Die Veröffentlichung der Interessenbindungen ist deshalb angezeigt. Die digitale Plattform erweist sich dabei als einfach und transparent.

Abs. 3: Zusätzlich zur generellen Offenlegungspflicht haben die Kantonsratsmitglieder die Pflicht, auf jegliche unmittelbare persönliche Betroffenheit bei einem konkreten Beratungsgegenstand hinzuweisen, bevor sie sich dazu äussern.

§ 15 Ausstand

Abs. 1: Der Ausstand ist immer im konkreten Einzelfall zu prüfen, er ist nicht genereller Natur. Voraussetzung ist eine unmittelbare persönliche Betroffenheit. Damit wird an die Offenlegungspflicht gemäss § 14 Abs. 3 angeknüpft. Liegt keine solche Betroffenheit vor, ist ein Ausstand grundsätzlich nicht zulässig. Damit wird sichergestellt, dass das Kantonsratsmitglied seine Repräsentationsfunktion auch tatsächlich wahrnimmt. Eine Ausstandspflicht kann insbesondere bei den Einzelakten (11. Teils des Kantonsratsgesetzes) zum Tragen kommen.

Abs. 2: Nie gilt eine Ausstandspflicht gemäss bisherigem Recht bei der Gesetzgebung oder beim Budget. Neu wird die sie ausdrücklich auch bei Kreditbeschlüssen ausgeschlossen.

Abs. 3: Die Ausstandsgründe sind vor Beginn der Beratung der Präsidentin oder dem Präsidenten des Kantonsrates oder des jeweiligen Kantonsratsorgans zu melden. Jedes Kantonsratsmitglied hat die Pflicht zur Meldung, auch wenn es sich nicht um seine eigene Ausstandspflicht handelt. Wird die Ausstandspflicht bestritten, entscheidet der Kantonsrat bzw. das jeweilige Kantonsratsorgan.

Die bisherige Regel betreffend Ausstandspflicht im Bereich parlamentarische Kontrolle (§ 8a Abs. 3 KRG) wurde gestrichen, da sie nie zur Anwendung gekommen ist.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort bemängelt, dass unklar sei, welche Rechte das Kantonsratsmitglied im Falle des Ausstands verliere. Der Ausstand solle zudem gleich wie im Verwaltungsrechtspflegegesetz gelten. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates weist darauf hin, dass die Folgen des Ausstands hinlänglich bekannt sind: Das sich im Ausstand befindliche Mitglied hat weder das Recht an den Beratungen mitzuwirken noch an den Abstimmungen teilzunehmen. Es hat sich in den Organen aus der Sitzung zu entfernen. Im Kantonsrat kann es im Saal verbleiben, da dessen Sitzungen öffentlich sind. Die Regeln des Ausstands gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz gehen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung für die Funktion des Parlaments als Volksvertretung und Interessenvertretung zu weit (vgl. BGE 123 I 97ff. und 125 I 289ff.).

Das Verwaltungsgericht hat in seiner Vernehmlassungsantwort angeregt, die Kreditbeschlüsse nicht von der Ausstandspflicht auszunehmen. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates ist angesichts der Natur und der Adressaten der Kreditbeschlüsse der Meinung, dass sich eine Ausstandspflicht bei Kreditbeschlüssen im Parlament nicht rechtfertigt.

3. Teil: Die Organe des Kantonsrates (§ 16 – 33)

Das Gesetz legt einerseits die Organe fest. Bei den Kommissionen wird unterteilt in ständige Kommissionen, darunter Aufsichtskommissionen, Sachkommissionen, die Redaktionskommission und die Interfraktionelle Konferenz, sowie in Spezialkommissionen, bei denen die Parlamentarische Untersuchungskommission einen Sonderfall darstellt. Die Kommissionen zeichnen sich durch das Recht bzw. die Pflicht aus, dem Kantonsrat Berichte zu erstatten und Anträge zu stellen. Die Fraktionen sind wie bis anhin ebenfalls Kantonsratsorgane und deshalb an gewisse Rechte und Pflichten sowie Verfahrensbestimmungen des Kantonsratsgesetzes und des Kantonsratsreglements gebunden.

§ 16 Übersicht

Abs. 1: Es werden die bestehenden Organe des Kantonsrates aufgezählt.

Eine Minderheit möchte eine Wahlkommission einsetzen und damit die bisherige Interfraktionelle Konferenz ersetzen. Eine weitere Minderheit möchte zudem eine erweiterte Geschäftsleitung einsetzen (siehe § 24a).

Abs. 2: Der Kantonsrat kann im Kantonsratsreglement weitere Organe vorsehen.

Abs. 3: Grundsätzlich werden die Bestimmungen für die Kommissionen auch in den anderen Organen sinngemäss angewandt.

Kantonsratspräsidium

§ 17 Kantonsratspräsidentin oder Kantonsratspräsident

Abs. 1: Die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident wird wie bisher jährlich gewählt.

Abs. 2: Sie oder er ist direkt im Anschluss an das Amt nur dann wieder wählbar, wenn sie oder er nicht für ein ganzes Amtsjahr gewählt worden ist.

Abs. 3: Aufgaben sind die Sitzungsleitung des Kantonsrates, die Worterteilung, die Verfügung der im Kantonsratsreglement aufgezählten disziplinarischen Massnahmen, die Ausübung des Hausrechts gemäss Kantonsratsreglement, die Vertretung des Kantonsrates gegen aussen und die Wahrnehmung der repräsentativen Aufgaben des Kantonsrates. Bei Abwesenheit gehen die Aufgaben auf die Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten über (§ 18 Abs. 2).

Von Amtes wegen ist die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident wie bisher auch Präsidentin oder Präsident der Geschäftsleitung, der Verwaltungsdelegation und der Informationsdelegation.

§ 18 Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten

Abs. 1: Für die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten gilt wie bisher jährliche Wahl und zudem die Regel, dass abtretende Kantonsratspräsidentinnen oder -präsidenten nicht gewählt werden können.

Abs. 2: Die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten übernehmen die Aufgaben der Kantonsratspräsidentin oder des Kantonsratspräsidenten bei deren bzw. dessen Abwesenheit. Dasselbe gilt für den Fall des Ausstands oder wenn die Präsidentin oder der Präsident im Kantonsrat zur Sache sprechen will. Damit wird ein Führungsvakuum an der Spitze vermieden und die Unabhängigkeit des Präsidiums gewahrt.

§ 19 Kantonsratssekretariat

Abs. 1: Das Kantonsratssekretariat besteht aus den Kantonsratssekretärinnen und -sekretären.

Abs. 2: Die Aufgaben werden in einer nicht abschliessenden Aufzählung genannt.

Abs. 3: Die Aufteilung der Aufgaben auf die einzelnen Mitglieder des Kantonsratssekretariats und die Übertragung weiterer Aufgaben obliegt der Geschäftsleitung.

Geschäftsleitung

§ 20 Zusammensetzung

Abs. 1: Auch die Geschäftsleitung, zu deren Mitgliedern die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident, die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten, die Kantonsratssekretärinnen und Kantonsratssekretäre sowie die Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen von Amtes wegen gehören, wird wie bisher jährlich bestimmt.

Abs. 2: Grundsätzlich besteht die Geschäftsleitung aus 15 Mitgliedern. Hat aber eine Fraktion mit nur einem Sitz in der Geschäftsleitung Anspruch auf ein Präsidialamt (Präsident oder Vizepräsident), wird die Geschäftsleitung um einen Sitz vergrössert, damit Rollenkonflikte von Rats- und Fraktionspräsidium vermieden werden können.

§ 21 Aufgaben

Abs. 1: Die Geschäftsleitung ist wie nach der bisherigen Praxis das verfahrensleitende und koordinierende Organ des Kantonsrates ausserhalb der Kantonsratssitzungen. Sie hat dazu ein administratives Weisungsrecht gemäss § 22 Abs. 1 lit. b. Sie bestimmt die Sachbereiche der ständigen Kommissionen, soweit das Kantonsratsreglement einen entsprechenden Spielraum lässt. Neu weist sie die Beratungsgegenstände den Organen zu, wie sie das bisher schon bei den Aufsichtseingaben getan hat.

Die Geschäftsleitung hat eine zur Kantonsratspräsidentin oder zum Kantonsratspräsidenten ergänzende Vertretungsfunktion für den Kantonsrat gegen aussen, was bedeutet, dass sie auf Beschluss hin die Vertretungsfunktion übernehmen kann.

Weiter ist sie für die Vorbereitung jener Beratungsgegenstände zuständig, welche Organisation, Verfahren und Finanzen des Kantonsrates betreffen. Betrifft eine parlamentarische Initiative einen solchen Regelungsgegenstand, ist die Geschäftsleitung für deren Behandlung zuständig. Sie erstellt den Budgetentwurf und die Rechnung des Kantonsrates und seiner Organe.

Ausserdem beschliesst sie über Gesuche gemäss §§ 24 ff. IDG und § 35 Abs. 4 eKRG. Sie ist subsidiär für alle Aufgaben zuständig, die nicht einem anderen Organ zugewiesen sind.

Eine Minderheit möchte ihr zudem die Aufgabe zuweisen, die Richtlinien der Regierungspolitik, also die Legislaturziele, zu beraten und dem Kantonsrat Bericht zu erstatten. Der Kantonsrat kann damit die Planung, die ihm der Regierungsrat zur Kenntnis vorlegen muss, zu Beginn der Legislatur in einer Gesamtschau diskutieren. Während der Legislatur erfolgt im Rahmen des KEF eine detaillierte Vorberatung in den einzelnen Sachkommissionen. Eine Minderheit

möchte diese Aufgabe in Verbindung mit § 16 Abs. 1 lit. e der erweiterten Geschäftsleitung zuweisen.

Mit der Mehrheit bleibt es im Ermessen der zuständigen Sachkommissionen, wieweit sie die Legislaturziele beraten wollen. Eine Berichterstattung an den Kantonsrat ist nicht vorgesehen.

Abs. 2: Die Geschäftsleitung sorgt für die Koordination. Unter anderem lädt sie dazu die Kommissionspräsidentinnen und Kommissionspräsidenten zu gemeinsamen Sitzungen ein.

§ 22 Rechte

Abs. 1: Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt die Geschäftsleitung wie bisher über das Recht, zu allen Beratungsgegenständen Anträge zu stellen. Von diesem Recht macht sie jedoch in der Praxis kaum je Gebrauch, denn zu anderen Organen parallel laufende Anträge sollten nur im Ausnahmefall gestellt werden. In einem solchen Fall hat der Kantonsrat über zwei parallele Anträge von Organen zu entscheiden. Hingegen kann sie die Anträge in formeller Hinsicht direkt bereinigen, wenn beispielsweise das antragstellende Organ ein formell fehlerhaftes Dispositiv benutzt.

Die Geschäftsleitung kann den anderen Organen administrative Weisungen erteilen. Dabei geht es um Weisungen, die nicht die politische Beurteilung eines Beratungsgegenstandes betreffen, sondern um Vorgaben für Einladungen, Protokolle, Berichte und Anträge. Daneben übt die Geschäftsleitung gemäss § 21 Abs. 1 lit. d eine verfahrensleitende Funktion aus und erlässt Weisungen zum Verfahren. Damit soll u.a. sichergestellt werden, dass die Verfahrensbestimmungen des Parlamentsrechts in allen Organen gleich angewendet werden.

Eine Minderheit möchte zudem ausdrücklich das Recht festhalten, den anderen Organen des Kantonsrates für die Vorberatung der Geschäfte Fristen zu setzen. Damit soll neben einer Geschäftsplanung auch eine Zeitplanung entstehen. Die Mehrheit der Geschäftsleitung lehnt dieses Ansinnen jedoch ab.

Weiter kann die Geschäftsleitung den Aufsichtskommissionen Aufträge erteilen, im Bereich der parlamentarischen Kontrolle Abklärungen zu treffen und ihr Bericht zu erstatten. Sie hat das Recht, Subkommissionen einzusetzen, die sich nicht nur aus Mitgliedern der Geschäftsleitung zusammensetzen.

Abs. 2: Die Geschäftsleitung ist ausserdem das oberste Organ hinsichtlich Ausgabenkompetenzen und verfügt dazu im Bereich des Kantonsrates und seiner Organe über die gleichen Kompetenzen wie der Regierungsrat.

§ 23 Informationsdelegation

Abs. 1: Die Informationsdelegation besteht aus der Kantonsratspräsidentin bzw. dem Kantonsratspräsidenten und vier weiteren Mitgliedern der Geschäftsleitung. Die Mitglieder werden jährlich von der Geschäftsleitung gewählt.

Abs. 2: Die Informationsdelegation entscheidet über Bestand und Umfang der Informationsrechte des Kantonsrates und seiner Organe gegenüber dem Regierungsrat, den obersten Gerichten und dem Bankrat in strittigen Einzelfällen. Das Verfahren ist in § 112 geregelt und kommt nur bei Uneinigkeit zwischen einer Aufsichtskommission und den genannten Behörden bzw. Organen zur Anwendung.

§ 24 Verwaltungsdelegation

Abs. 1: Die Verwaltungsdelegation besteht wie die bisherige Verwaltungskommission aus der Kantonsratspräsidentin bzw. dem Kantonsratspräsidenten und den beiden Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten.

Abs. 2: Die Aufgaben der Verwaltungsdelegation entsprechen denjenigen der bisherigen Verwaltungskommission. Neben der Rekursfunktion aufgrund spezialgesetzlicher Zuständigkeit ist sie das Aufsichtsorgan über die Parlamentsdienste.

Eine Minderheit möchte für eine erhöhte Kontinuität neben den drei Mitgliedern des Präsidiums neu auch zwei Mitglieder der Geschäftsleitung delegieren, wobei eines davon, wie beim Bundesparlament oder bei Verwaltungsräten, während vier Jahren als Delegierte oder Delegierter der Verwaltungsdelegation amtiert und direkte Ansprechperson für die Generalsekretärin oder den Generalsekretär der Parlamentsdienste ist.

§ 24a erweiterte Geschäftsleitung

Die Minderheit möchte für die Koordinationsaufgaben, den Bericht des Regierungsrates zu den Aussenbeziehungen und die Richtlinien der Regierungspolitik die Geschäftsleitung um die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen erweitern.

Die Mehrheit erachtet dieses zusätzliche Organ als nicht notwendig. Die Aufgaben können durch die bisherigen Organe abgedeckt werden.

Ständige Kommissionen

§ 25 Bestand

Abs. 1: Die Bestimmung bildet die gesetzliche Grundlage und Verpflichtung für die Bildung der ständigen Kommissionen. Die Aufsichtskommissionen werden in Abs. 2 und die Sachkommissionen in Abs. 3 aufgezählt. Die Minderheit möchte anstelle der ABG die ABK und anstelle der AWU eine Eigentümerkommission schaffen (vgl. Bericht Ziff. 3.5). Eine weitere Minderheit führt zur Entlastung der KPB eine Kommission für Raumplanung ein (vgl. Bericht Ziff. 3.5).

Abs. 4: Die Wahl der Mitglieder und der Präsidentin oder des Präsidenten der Kommissionen erfolgt wie bis anhin für die Amtsdauer des Kantonsrates.

Abs. 5 und 6: Kommt es in Kommissionen zu Situationen, welche deren Handlungsfähigkeit wesentlich beeinträchtigen, kann der Kantonsrat bei ständigen Kommissionen bzw. die Geschäftsleitung bei Subkommissionen einzelne Mitglieder absetzen.

§ 26 Zusammensetzung

Abs. 1: Die Regelung der Anzahl der Mitglieder wird auf die Stufe des Reglements delegiert. Die Geschäftsleitung will an den bisherigen Kommissionsgrössen festhalten, da es keinen vorranglichen Grund für eine Änderung gibt. Eine Minderheit möchte hingegen die Anzahl Mitglieder auf Gesetzesstufe festhalten. Sie schlägt neu für Aufsichtskommissionen 15 Mitglieder und für Sachkommissionen 17 Mitglieder vor. Damit sollen die zunehmende Arbeitslast insbesondere bei den Aufsichtskommissionen besser verteilt und die kleinen Fraktionen bei den Sachkommissionen besser in den legislativen Prozess eingebunden werden können.

Abs. 2: Die Gesamtzahl der Kommissionssitze wird proportional auf die Fraktionen verteilt.

Abs. 3: Die Verteilung der Sitze innerhalb einer Kommission soll nach Massgabe der politischen Kräfteverhältnisse im Kantonsrat erfolgen, wie es der bisherigen Praxis entspricht. In Verbindung mit der Pflicht zur Sitzungsteilnahme und dem Abstimmungszwang bei Schlussabstimmungen können die Kommissionen ihre Vorbereitungsfunktion für den Kantonsrat dadurch zweckmässig erfüllen und ein Abbild des Stimmenverhältnisses im Rat geben.

Eine Minderheit möchte eine besondere Regelung für die Zusammensetzung der Finanzkommission (FIKO). In ihr sollen sämtliche Fraktionen mit mindestens einem Sitz vertreten sein. Darüber hinaus soll die Verteilung der Kommissionssitze nach Parteienproporz gelten. Die Mehrheit möchte keine Sonderregelung für diese Kommission treffen.

§ 27 Aufgaben

Abs. 1: Da die ständigen Kommissionen die sachpolitischen Entwicklungen mitverfolgen oder im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle gesetzgeberischen Handlungsbedarf erkennen können, haben sie die Möglichkeit, mit parlamentarischen Initiativen, Motionen und Postulaten Einfluss zu nehmen. Damit soll auch stärker unterstrichen werden, dass die Sachkommissionen nicht nur reaktiv, sondern auch initiativ tätig sein sollen.

Abs. 2: Der Kantonsrat wählt die Kommissionspräsidentin oder den Kommissionspräsidenten und die Mitglieder. Weitere Funktionen, wie z.B. die Wahl einer Vizepräsidentin oder eines Vizepräsidenten oder die Einrichtung von Subkommissionen, sind der Kommission überlassen.

Abs. 3 und 4: Die Bestimmung bildet die gesetzliche Grundlage, um zwischen Sachkommissionen, die für die Vorberatung der zugewiesenen Beratungsgegenstände zuständig sind und die gesellschaftlichen Entwicklungen in ihrem Sachbereich verfolgen, und Aufsichtskommissionen, die für den Kantonsrat die parlamentarische Kontrolle ausüben, zu unterscheiden.

§ 28 Subkommissionen

Die Bestimmung bildet die bisherige Praxis ab und setzt die Leitplanken für die Einsetzung von Subkommissionen. Die Kommission muss diesen einen definierten Auftrag geben. Die Subkommissionen haben die Pflicht, der Kommission Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen. Sie haben nur vorbereitende Funktion und dürfen keine abschliessenden Entscheide fällen. Zulässig sind nur Zwischenentscheide, die dem Endentscheid der Kommission nicht vorgreifen. Mehrere Kommissionen können gemeinsame Subkommissionen einsetzen. Bei Subkommissionen, die aus Mitgliedern von Aufsichts- und von Sachkommissionen zusammengesetzt sind, sind die unterschiedlichen Informationsrechte und Geheimhaltungsstufen zu beachten.

§ 29 Spezialkommissionen

Abs. 1: Neben den ständigen Sachkommissionen kann der Kantonsrat Spezialkommissionen einsetzen. Dies ist aber nur in Ausnahmefällen zulässig, etwa wenn ein Beratungsgegenstand den Zuständigkeitsbereich mehrerer Sachkommissionen betrifft oder ein Mitberichtsverfahren zwischen den Kommissionen nicht zielführend ist. Beispiele für die Einsetzung von Spezialkommissionen waren in den vergangenen 18 Jahren die Spezialkommission ZKB, die Spezialkommission Integration und die Spezialkommission Organisationsgesetz des Regierungsrates und CRG.

Abs. 2: Die Spezialkommissionen haben mindestens 15 Mitglieder. Die Anzahl wird durch den Kantonsrat bei der Einsetzung festgelegt. Auch hier gelten bei der Zusammensetzung § 26 Abs. 2 und 3.

Abs. 3: Die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten und der Mitglieder erfolgt durch die Geschäftsleitung. Die Amtsdauer der Mitglieder endet auch hier mit dem Ende der Amtsdauer des Kantonsrates, um allenfalls veränderten politischen Kräfteverhältnissen Rechnung zu tragen.

Eine Minderheit möchte die Wahl der Mitglieder neu dem Kantonsrat übertragen und damit eine Parallelität zu den ständigen Kommissionen herstellen. Die Geschäftsleitung lehnt dies ab, weil Spezialkommissionen ausserordentlich und manchmal dringend eingesetzt werden müssen und während den Ratsferien für dieses Geschäft kaum eine Kantonsratssitzung einberufen werden kann. Für die Minderheit soll der Kantonsrat auch für die Absetzung der Präsidentin oder des Präsidenten und von einzelnen Mitgliedern zuständig sein.

§ 30 Redaktionskommission

Abs. 1: Die Redaktionskommission ist weder eine Sach- noch eine Aufsichtskommission. Sie besteht aus drei Kantonsratsmitgliedern, wovon eines der Geschäftsleitung angehört. Diese wählt jährlich die Mitglieder und die Präsidentin oder den Präsidenten.

Abs. 2: Die Redaktionskommission prüft die Verfassung, die Gesetze und Verordnungen des Kantonsrates nach sprachlichen und rechtsetzungstechnischen Kriterien und stellt ihm Antrag.

§ 31 Interfraktionelle Konferenz

Die Interfraktionelle Konferenz (IFK) besteht aus den Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen. Jede Fraktion kann ein weiteres Mitglied in die IFK delegieren (Abs. 1). Die IFK ist wie im bisherigen Recht für die Wahlvorbereitungen zuständig. Neu wird aber die bisherige

Praxis der einstimmigen Wahlvorschläge gesetzlich festgehalten (Abs. 2). Die Kandidaturprüfungen werden wie bisher von der für die obersten Gerichte zuständigen Aufsichtskommission durchgeführt (Abs. 4). Ausgenommen sind neu die Handelsrichterinnen und Handelsrichter, die durch die IFK selber geprüft werden (Abs. 5).

Eine Minderheit möchte eine Wahlkommission einführen und ihr die Aufgaben der IFK und die Kandidaturprüfung zuweisen (vgl. Bericht Ziff. 3.4). Damit läge das ganze Wahlvorbereitungsverfahren in einer Kommission und könnte effizienter gestaltet werden. Eine dritte Minderheit möchte am heutigen System festhalten, die IFK aber neu zusammensetzen und zwar proportional zur Stärke der Fraktionen. Die Kandidaturprüfung würde wie bisher vollständig von der JUKO durchgeführt.

Fraktionen

§ 32 Zusammensetzung

Abs. 1: Die Fraktionen sind Organe des Kantonsrates. Für die Bildung einer Fraktion sind mindestens fünf Mitglieder erforderlich. Parteilose und Mitglieder von Parteien mit weniger als fünf Sitzen können entweder eine gemeinsame Fraktion bilden oder sich einer bestehenden Fraktion anschliessen. Ein Kantonsratsmitglied kann nur einer Fraktion angehören (Abs. 2). Eine Minderheit möchte die Mindestanzahl auf sieben erhöhen. Sie will damit die Funktion der Fraktionen, eine strukturierende Wirkung auf Beratungen zu haben, verstärken und die Anzahl der Fraktionsvoten im Rat reduzieren. Für die Mehrheit hat sich die Anzahl fünf bewährt und fördert im Sinne des Charakters des zürcherischen Parlamentsrechts politische Minderheiten.

Ein Kantonsratsmitglied kann nach Abs. 2 nur einer Fraktion angehören. Im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung erfolgt die Konstituierung der Fraktionen selbständig (Abs. 3).

Damit die Fraktionen ihre gesetzlichen Aufgaben gemäss § 33 erfüllen können, leistet ihnen der Kantonsrat nach Abs. 4 einen Beitrag zur Deckung der Kosten ihrer Tätigkeit für den Kantonsrat und seine Organe.

§ 33 Aufgaben

Abs. 1: Die wichtigste Funktion der Fraktionen ist die Vorbereitung der Beratungsgegenstände des Kantonsrates und ihre Mitwirkung bei der Willensbildung. Diese Aufgabe nehmen sie in Koordination mit den Kommissionen wahr. Die Bestimmung bildet damit die bisherige Praxis ab.

Abs. 2: Fraktionen haben im Kantonsrat das Recht, Wahlvorschläge einzureichen und Erklärungen abzugeben. Das Recht zur Einreichung von Vorstössen, parlamentarischen Initiativen und Anträgen ist hingegen den einzelnen Kantonsratsmitgliedern vorbehalten, da diese Rechte im parlamentarischen Verfahren mit bestimmten Verfahrensrechten ad personam einhergehen (Rede-, Anhörungs- und Begründungsrechte).

Abs. 3: Einsichtsrechte in die Unterlagen der Kommissionen haben grundsätzlich nur Kantonsratsmitglieder. Das Kantonsratsreglement bestimmt, in welchem Umfang Fraktionssekretärinnen oder -sekretäre, die nicht Kantonsratsmitglieder sind, zur Vorbereitung der Fraktions-sitzungen Zugang zu den Unterlagen erhalten sollen. Voraussetzung ist in jedem Fall die Verpflichtung, die Vertraulichkeit zu wahren.

4. Teil: Protokolle und Vertraulichkeit (§34 – 36)

Sämtliche Kantonsratsorgane, die über ein Antragsrecht an den Kantonsrat verfügen, sind verpflichtet, Protokolle zu führen, mit deren Hilfe sich die übrigen Kantonsratsmitglieder auf die Beratungen im Kantonsrat vorbereiten können.

Bei der Geheimhaltung kennt das Parlamentsrecht zwei Stufen: Vertraulichkeit und Amtsgeheimnis (§ 72 Abs. 1 und 2 GR-KR). Grundsätzlich untersteht alles, was ein Kantonsratsmitglied in amtlicher Funktion ausserhalb der öffentlichen Kantonsratssitzungen erfährt, der Vertraulichkeit. Die Geschäftsleitung und die Aufsichtskommissionen können diese Vertraulichkeit

auf die Sitzungsteilnehmenden beschränken, was heute im Geschäftsreglement als Amtsgeheimnis bezeichnet wird. Diese Begrifflichkeit hat in der Vergangenheit immer wieder zu Unklarheiten geführt, weil gemäss Art. 320 StGB eine "Verletzung des Amtsgeheimnisses" einen Straftatbestand darstellt. Verschiedene Ratsmitglieder und Dritte nahmen deshalb an, dass nur eine Verletzung des Amtsgeheimnisses nach bisherigem Wortlaut des Geschäftsreglements, nicht aber die Verletzung des Sitzungsgeheimnisses eine Amtsgeheimnisverletzung nach StGB darstelle. Um diese falsche Annahme zu vermeiden und damit eine Klärung zu Art. 320 StGB herzustellen, schlägt die Geschäftsleitung die Begriffe der parlamentarischen Vertraulichkeit und des Kommissionsgeheimnisses vor. Damit wird keine neue Rechtslage, sondern eine Klärung der Rechtslage eingeführt. Der Datenschutzbeauftragte beanstandete diese neue Begrifflichkeit in seiner Stellungnahme nicht.

Der Regierungsrat kritisiert, dass die Regelung nicht IDG-konform sei. Insbesondere sei das Verhältnis zum IDG zu klären. Im Gegensatz dazu sieht der Datenschutzbeauftragte keinen zusätzlichen Regelungsbedarf und hält fest, dass die Schutzmechanismen im KRG im Sinne einer *lex specialis* zum IDG genügen. Das Verhältnis zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung, d.h. der Oberaufsichtsbereich, vom IDG ausgenommen (§ 2 Abs. 2 Bst. b IDG).¹⁸ Für die Sachkommissionen und für die PUK gilt jedoch das IDG. Für die Sachkommissionen ist § 35 eine verbindliche Auslegung des Ermessenspielraums gemäss § 23 Abs. 2 lit. b IDG und hält klar fest, dass für den Meinungsbildungsprozess in der Kommission die Vertraulichkeit festgeschrieben ist. Ausgenommen davon ist wie bereits im bisherigen Recht die Einsicht in die Kommissionsprotokolle zum Zwecke der Wissenschaft oder zur Rechtsanwendung. Für das Verfahren der PUK dagegen, das als quasi-justizielles Verfahren stärker in die Persönlichkeitsrechte Dritter eingreift als dasjenige der ständigen Aufsichtskommissionen, gilt das IDG ergänzend. Die Geschäftsleitung hält an dieser auf die bisherige und geltende Rechtslage angewandten Auslegung fest. Sie wird dabei vom Datenschutzbeauftragten unterstützt.

Protokoll

§ 34

Abs. 1: Die Pflicht zur Protokollführung betrifft die Geschäftsleitung und die Kommissionen sowie die Redaktionskommission, die Spezialkommissionen und die Interfraktionelle Konferenz. Keine Pflicht zur Protokollführung haben die Subkommissionen. Da sie jedoch der Kommission zur Berichterstattung verpflichtet sind, findet diese im Protokoll oder in den Unterlagen der Kommission ihren Niederschlag.

Abs. 2 ermächtigt die Geschäftsleitung, einen Protokollverteiler zu beschliessen. Sie hat dafür zu sorgen, dass der Regierungsrat und die obersten Gerichte die sie betreffenden Protokolle erhalten.

Abs. 3: Im Kantonsratsreglement werden die Einzelheiten zur Protokollierung Wie bereits zur Motion (KR-Nr. 236/2012) der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit zur Stärkung der Aufsichtskommissionen in Bezug auf die Oberaufsichtstätigkeiten des Zürcher Kantonsrates dargelegt, ist geregelt.

Geheimhaltung

§ 35 Parlamentarische Vertraulichkeit

Abs. 1: Die Sitzungen der Kantonsratsorgane sind nicht öffentlich. Teilnahmeberechtigt sind die Mitglieder des jeweiligen Organs und die Behörden oder Organe in Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Rechte und Pflichten im Parlamentsverfahren gemäss § 83ff. Weitere Dritte sind nicht berechtigt, an den Sitzungen teilnehmen. Die Kantonsratsorgane haben aber die Möglichkeit, gemäss § 84 für Befragungen oder Anhörungen auch Dritte an die Sitzungen einzuladen.

¹⁸ Vgl. Bericht zur Motion KR-Nr. 236/2012 der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit zur Stärkung der Aufsichtskommissionen.

Eine Minderheit schlägt vor, die heute starre Vertraulichkeit zu lockern und die Anhörung von Dritten, insbesondere von Initiativkomitees, öffentlich zu machen. Damit soll die Bevölkerung bei den Volksrechten die Argumente und Diskussion in der Kommission erfahren können. Die Mehrheit sieht keinen Gewinn in der öffentlichen Durchführung von Anhörungen. Im Bund, der diese Regelung seit mehreren Jahrzehnten kennt, wird sie nur ganz selten angewendet.

Abs. 2: Wie einleitend vermerkt, sind die Sitzungen vertraulich, weshalb explizit nicht nur die Protokolle, sondern auch die Unterlagen unter die Vertraulichkeit fallen müssen. Die Geschäftsleitung folgt in diesem Punkt dem Regierungsrat. Wie im geltenden Recht bleiben die Protokolle während zehn Jahren nach Abschluss der Beratungen im Kantonsrat vertraulich.

Abs. 3 hält das Recht fest, dass alle Kantonsratsmitglieder Protokolle einsehen können, die unter die parlamentarische Vertraulichkeit fallen.

In Abs. 4 wird das Einsichtsrecht während der zehn Jahre dauernden Vertraulichkeitsfrist festgelegt. Dritte erhalten wie bis anhin nur Einsicht in die Protokolle, wenn ein Interesse im Rahmen der Rechtsanwendung besteht, also beispielsweise zur Frage der Anwendung einer Bestimmung in einem bestimmten Fall, oder wenn ein Interesse der Wissenschaft vorgebracht wird, z.B. für die wissenschaftliche Kommentierung eines Gesetzes. Eine Einsicht in die Protokolle der parlamentarischen Kontrolle ist indessen generell ausgeschlossen.

§ 36 Kommissionsgeheimnis

Abs. 1: Die gegenüber § 35 erhöhte Stufe der Vertraulichkeit wird als Kommissionsgeheimnis bezeichnet. Geschäftsleitung und Aufsichtskommissionen haben die Möglichkeit, ihre Protokolle und Unterlagen dem Kommissionsgeheimnis zu unterstellen. Mit diesem können sie die Einsichtnahme auf die Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer beschränken.

Abs. 2: Die Oberaufsichtstätigkeit des Kantonsrates ist vom IDG ausgenommen (§ 2 Abs. 2 lit. b IDG). Gestützt auf diese Bestimmung ist eine Einsichtnahme während mindestens 20 Jahren abzulehnen. Während dieser Frist erhalten weder die übrigen Kantonsratsmitglieder noch Behörden oder Organe oder weitere Dritte Einsicht in die Protokolle und Unterlagen, die dem Kommissionsgeheimnis unterstellt wurden. Es handelt sich dabei um eine Minimalfrist, längere Geheimhaltungsfristen aufgrund anderer gesetzlichen Bestimmungen bleiben vorbehalten.

5. Teil: Parlamentsdienste (§ 37 – 38)

Der Kantonsrat verfügt mit den Parlamentsdiensten seit 20 Jahren über eine Parlamentsverwaltung, die von der übrigen Kantonsverwaltung unabhängig ist. Als Stabsstelle übernehmen die Parlamentsdienste eigenständig die zentralen Aufgaben für den Betrieb des Kantonsrates und unterstützen den Kantonsrat in parlamentsrechtlichen Fragen.

Für zentrale Verwaltungsdienstleistungen und die fachliche Unterstützung in den einzelnen Politikbereichen sind der Kantonsrat und die Parlamentsdienste auf die Verwaltung angewiesen.

§ 37 Generalsekretariat

Abs. 1: Die Parlamentsdienste haben in den letzten 20 Jahren die Funktion eines Generalsekretariats übernommen. Sie sind für die formale und juristische Vor- und Nachbereitung der Beschlüsse und Schriftlichkeit des Kantonsrates und seiner Organe zuständig. Sie besorgen die Verwaltung des Kantonsrates und seiner Organe und erledigen deren Aufträge. Die Geschäftsleitung beantragt deshalb, die Parlamentsdienste ihrer Funktion entsprechend als Generalsekretariat zu bezeichnen. Die Ausarbeitung und Mitunterzeichnung der Beschlüsse der Geschäftsleitung und des Kantonsrates erfolgen durch das Generalsekretariat. Eine Minderheit möchte an der Bezeichnung "Parlamentsdienste" anstelle Generalsekretariat festhalten.

Abs. 2: Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär führt das Generalsekretariat. Er oder sie untersteht der Geschäftsleitung und der Verwaltungsdelegation. Die Minderheit will auch hier analog zu Abs. 1 an der Terminologie "Leiter Parlamentsdienste" festhalten.

Abs. 3: Organisation und Aufgaben der Parlamentsdienste werden wie bisher in einem Reglement der Geschäftsleitung festgehalten, welches vom Kantonsrat zu genehmigen ist. Darin ist unter anderem sicherzustellen, dass die Kommissionen ihren Sekretariaten direkt Aufträge erteilen können.

§ 38 Unterstützung durch die kantonale Verwaltung

Abs. 1: Das Generalsekretariat und die Parlamentsdienste sind eine Stabsstelle mit beschränkten Ressourcen. Sie sind daher zur Erfüllung ihrer Aufgaben ausserhalb des Parlamentsrechts und des Parlamentsbetriebs auf den Beizug der speziellen fachlichen und personellen Ressourcen angewiesen, die in der Verwaltung vorhanden sind, wie z.B. im Rechnungswesen oder im Personalwesen. Die Geschäftsleitung oder die Kommissionen können im Einvernehmen mit dem jeweiligen Mitglied des Regierungsrates oder der Staatsschreiberin oder dem Staatsschreiber die Parlamentsdienste beauftragen, die Verwaltung beizuziehen. Damit wird der heutige Anspruch präzisiert und die Auftrags- und Aufgabenstellung geklärt.

Abs. 2: Dem Kantonsrat wird für die Kantonsratssitzungen und für die repräsentativen Anlässe des Kantonsrates der Weibeldienst der Staatskanzlei zur Verfügung gestellt, der in diesem Rahmen dem Weisungsrecht der Kantonsratspräsidentin oder des Kantonsratspräsidenten untersteht.

Der Regierungsrat hat sich in seiner Vernehmlassungsantwort ablehnend zu dieser Bestimmung wie auch zum Beizug der kantonalen Verwaltung in den weiteren Bestimmungen des Kantonsratsgesetzes und des Gesetzes über die politischen Rechte geäussert. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hält dazu fest, dass die Regelung die mit den meisten Direktionen in vielen Fällen bereits heute erfolgreich gelebte Praxis festhält. Aufgrund der Bestimmung ist in diesem Sinne nicht mit einem höheren Ressourcenbedarf bzw. nicht mit höheren Kosten für die Verwaltung zu rechnen. Auch werden mit der Bestimmung nicht Kernaufgaben der Parlamentsdienste an die Verwaltung ausgelagert. Deutlich festgehalten werden muss, dass insbesondere das Vorverfahren der Rechtsetzung die Kernaufgabe der Verwaltung ist (vgl. Art. 67 Abs. 1 KV). Dabei ist unerheblich, ob der Anstoss dazu vom Regierungsrat, vom Kantonsrat oder von den Stimmberechtigten erfolgt. Das Gesetz legt nur den Grundsatz des Beizugs fest. Eine genauere Regelung der Beizugsmodalitäten erfolgt sinnvollerweise auf Vereinbarungsstufe.

6. Teil: Vorstösse und parlamentarische Initiativen (§ 39 – 74)

Die Vorstösse und parlamentarischen Initiativen sind die wichtigsten Instrumente der Kantonsratsmitglieder zur Ausübung ihrer Aufgaben. Auf Anregung der obersten Gerichte werden diese explizit dort erwähnt, wo sie anstelle des Regierungsrates Rechte und Pflichten haben. Zudem wird der richterlichen Unabhängigkeit bei der Anfrage noch besser Rechnung getragen als in der Vernehmlassungsversion.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

§ 39 Einreichung

Die Vorstösse und parlamentarischen Initiativen müssen schriftlich ausgefertigt und während der Kantonsratssitzung eingereicht werden. Mit dem Zeitpunkt der Einreichung sind sie anhängig gemacht.

§ 40 Unveränderlichkeit

Abs. 1: Wie bisher sind die Vorstösse und parlamentarischen Initiativen nach der Einreichung nicht mehr abänderbar.

Abs. 2: Zulässig sind aber die Umwandlung einer Motion in ein Postulat sowie ein Rückzug gemäss den Verfahrensbestimmungen im Kantonsratsreglement. Damit will man die Diskussion im Rat betreffend Überweisung auf die wesentlichen politischen Argumente beschränken und nicht eine semantische Diskussion führen, wann und unter welchen Formulierungen ein

Vorstoss überwiesen wird. Zudem ist die Zahl der unbehandelten Vorstösse zu hoch, um die Verfahren zu verlängern.

Eine Minderheit möchte die Möglichkeit der Veränderung eines Vorstosses während der Ratsdebatte vorsehen.

§ 41 Ausscheiden des erstunterzeichnenden Kantonsratsmitglieds

Abs. 1: Vorstösse und parlamentarische Initiativen werden abgeschrieben, wenn vor deren Behandlung das erstunterzeichnende Kantonsratsmitglied aus dem Kantonsrat ausscheidet.

Abs. 2: Mit Ausnahme der Anfrage, die nicht im Rat behandelt wird, können sie jedoch bis zur vierten auf das Ausscheiden folgenden Sitzung von einem anderen Kantonsratsmitglied aufgenommen und damit aufrechterhalten werden.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort einen Fristenstillstand zwischen Ausscheiden und Aufrechterhaltung angeregt. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates kann das Anliegen des Regierungsrates nachvollziehen, ist aber zur Auffassung gelangt, dass angesichts der eher geringen Anzahl Fälle und dem in diesem frühen Verfahrensstadium noch überschaubaren Aufwand der Verwaltung auf eine spezifische Regelung verzichtet werden kann.

§ 42 Stillstand des Fristenlaufes

In den längeren sitzungsfreien Zeiten, in der Regel Sommerferien, Herbstferien und Weihnachtsferien, gilt ein Stillstand für jene Fristen, die sechs Monate oder kürzer sind. Dies soll der Verwaltung in allen Fällen eine adäquate Behandlung ermöglichen.

2. Abschnitt: Vorstösse

A. Motion

§ 43 Gegenstand

Abs. 1: Der Gegenstand der Motion entspricht dem bisherigen Recht. Motionsfähig sind Gegenstände, für deren Beschlussfassung der Kantonsrat zuständig ist. Nicht motionsfähig sind damit Gegenstände, die in die Beschlusskompetenz anderer Behörden wie etwa des Regierungsrates (Verordnungen, Verwaltungsanordnungen) oder eines Gerichts (Urteile) fallen. Die Einführung einer Eigentümerstrategie-Motion lehnt die Mehrheit der Geschäftsleitung ab, weil dafür das Mittel des Postulats oder die Genehmigung von Eigentümerstrategien durch den Kantonsrat zur Verfügung stehen.

Zur Ausarbeitung entsprechender Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen oder Beschlüsse, insbesondere Kreditbeschlüsse, kann nur der Regierungsrat, nicht aber andere Behörden verpflichtet werden.

Eine Minderheit möchte den Regierungsrat mittels einer Motion auch verpflichten können, eine Eigentümerstrategie zu ändern. Die Zuständigkeit für die Änderung verbleibt beim Regierungsrat. Der Kantonsrat kann ihn aber entsprechend beauftragen. Über die Änderung wird der Kantonsrat gemäss § 45 Abs. 2 informiert. Im bisherigen Recht fehlt eine klare Zuständigkeitsregel für Parlament und Regierung. Die PCG-Richtlinien des Regierungsrates sind für den Kantonsrat nicht verbindlich. Die Eigentümermotion ermöglicht dem Kantonsrat eine Einflussnahme, ohne die Zuständigkeit des Regierungsrates für den Erlass von Eigentümerstrategie grundsätzlich infrage zu stellen.

Abs. 2: Wenn es um Bestimmungen oder Beschlüsse geht, welche die Parlamentsorganisation oder das Parlamentsverfahren betreffen, wird die Geschäftsleitung des Kantonsrates zur Ausarbeitung verpflichtet.

§ 44 Verfahren vor der Überweisung

Abs. 1: Das Verfahren vor der Überweisung einer Motion entspricht dem bisherigen Recht. Die Erklärung der Entgegennahme kann ohne Bericht erfolgen. Bei einem Antrag auf Ablehnung hat der Regierungsrat oder die Geschäftsleitung schriftlich Bericht zu erstatten.

Eine Minderheit möchte, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat auch eine Entgegennahme als Postulat beantragen kann.

Die Mehrheit streicht die Möglichkeit, eine Motion in einzelne Punkte aufzuteilen und entsprechend zu überweisen. Dieses Recht wurde praktisch kaum in Anspruch genommen, weshalb es gestrichen werden kann. Eine Minderheit möchte die Möglichkeit beibehalten. Damit wird eine minimale Änderung möglich und es könnte z.B. ein rechtswidriger Teil herausgelöst werden, ohne dass der ganze Vorstoss abgelehnt werden müsste. Dafür sind ein entsprechender Antrag und eine Beschlussfassung erforderlich. Der Antrag kann vom Regierungsrat oder von einem Kantonsratsmitglied gestellt werden.

Abs. 2: Der Kantonsrat kann die Motion überweisen oder ablehnen. Eine andere Verfahrensmöglichkeit gibt es nicht.

Eine Minderheit möchte für die Überweisung eine Frist von sechs Monaten festschreiben und damit den Kantonsrat und nicht nur die Regierung verpflichten, Vorstösse beförderlich zu behandeln.

Abs. 3: Mit der Ablehnung ist das Verfahren beendet.

§ 45 Verfahren nach der Überweisung

Abs. 1: Auch das Verfahren nach der Überweisung entspricht dem bisherigen Recht. Die Frist zur Antragstellung beträgt zwei Jahre. Sie erfolgt mit schriftlichem Bericht.

Abs. 2: Ein Antrag auf Fristverlängerung um bis zu einem Jahr muss drei Monate vor Ablauf der Frist gestellt werden. Bei Ablehnung bleiben dem Regierungsrat ab dem Entscheid noch sechs Monate zur Antragstellung. Ein Antrag auf Fristverlängerung verschafft dem Regierungsrat somit eine maximale Ausdehnung seiner Bearbeitungszeit um drei Monate.

Abs. 3: Ein Antrag auf Abschreibung im Geschäftsbericht ist nur innerhalb der Berichterstattungsfrist zulässig.

Jene Minderheit, welche eine Motion zu Eigentümerstrategien beantragt (§ 43), möchte, dass der Regierungsrat die entsprechende Strategieänderung dem Kantonsrat innert eines Jahres zur Kenntnis bringt.

§ 46 Fristversäumnis

Abs. 1: Hält der Regierungsrat die Frist nicht ein, überweist der Kantonsrat die Motion einer Sachkommission zu Bericht und Antrag. Damit wird sichergestellt, dass die Motion nach Ablauf der Frist auch wirklich weiterverfolgt wird.

Abs. 2: Der Sachkommission stehen in diesem Fall die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen zur Verfügung. Insbesondere kann sie sämtliche von der Verwaltung bisher erstellten Unterlagen zur Motion einfordern. Zudem hat der Regierungsrat der Kommission auf Verlangen Angestellte des Kantons zur Verfügung zu stellen.

Der Regierungsrat hält in seiner Vernehmlassungsantwort fest, dass das heute schon bestehende Informationsrecht im Umfang der Aufsichtskommissionen unverhältnismässig sei. Für die Geschäftsleitung des Kantonsrates ist dieses jedoch die Folge der vorangegangenen Auftragspflichtverletzung des Regierungsrates. Es wäre widersinnig, wenn die vorberatende Kommission gleichsam bei Null anfangen müsste.

§ 47 Erledigung

Hier wird das Verfahrensende festgelegt. Mit dem Entscheid des Kantonsrats über Nichteintreten auf den Kommissionsantrag oder mit der Schlussabstimmung ist die Motion erledigt.

B. KEF-Erklärungen

Die folgenden Bestimmungen, wie auch diejenigen über die Finanzmotion (§ 48 - 52) wurden vor kurzen mit der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 64/2014 betreffend "Revision des Budgetverfahrens" eingeführt. Die Geschäftsleitung übernimmt diese deshalb weitgehend unverändert (OS 72, 95; ABI 2016-01-22).

§ 48 Einreichung und Beschluss

Abs. 1: Der Zeitpunkt der Einreichung von Erklärungen zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF-Erklärungen) ist so festgelegt, dass der Kantonsrat Budget und KEF im Dezember zusammen beraten kann.

Abs. 2: Der Beschluss von KEF-Erklärungen erfolgt während den Beratungen zum Budget.

Abs. 3: Mit einer KEF-Erklärung verlangt der Kantonsrat eine Änderung des KEF. Sie muss sich also auf den KEF beziehen. Sie unterscheidet sich damit deutlich von den anderen parlamentarischen Vorstossarten.

Abs. 4: Fällt die KEF-Erklärung in den Zuständigkeitsbereich eines obersten Gerichts, kommen diesem die Rechte und Pflichten des Regierungsrates zu.

§ 49 Umsetzung

Abs. 1: Die Umsetzung der KEF-Erklärungen hat im nächsten KEF zu erfolgen.

Abs. 2: Eine Ablehnung der Umsetzung ist vom Regierungsrat zu begründen und innert vier Monaten dem Kantonsrat zur Kenntnis zu bringen.

C. Finanzmotion

§ 50 Ausarbeitung und Überweisung

Abs. 1: Die Finanzkommission prüft bei einer Ablehnung von KEF-Erklärungen durch den Regierungsrat, ob sie eine Finanzmotion einreichen will. Mit der Finanzmotion kann sie als einziges Organ dem Kantonsrat beantragen, den Regierungsrat zu verpflichten, die Forderung einer KEF-Erklärung umzusetzen.

Abs. 2: Die Finanzmotion verpflichtet den Regierungsrat, die Forderung umzusetzen. Sie kann daher wie die Motion den Regierungsrat nur verpflichten, dem Kantonsrat einen Antrag zu unterbreiten, der in die Beschlusskompetenz des Kantonsrates fällt.

Abs. 3: Über die Finanzmotion berät und beschliesst der Kantonsrat bei der Beratung des nächsten Budgets.

§ 51 Verfahren nach der Überweisung

Abs. 1: Unabhängig von der Art der Umsetzung hat der Regierungsrat seinen Antrag mit dem nächsten Budget dem Kantonsrat zu unterbreiten.

Abs. 2: Ein Antrag auf Fristverlängerung ist bis zur letzten Juni-Sitzung des Kantonsrates möglich. Stimmt der Kantonsrat dem Antrag zu, verlängert sich die Frist über den Abgabetermin des regierungsrätlichen KEF-Entwurfs Ende August hinaus um sechs Monate bis Anfang März des folgenden Jahres.

§ 52 Erledigung

Die Finanzmotion ist erledigt und damit das Verfahren beendet, wenn der Kantonsrat Nichteintreten beschliesst oder nach Durchführung der Schlussabstimmung.

D. Postulat

§ 53 Gegenstand

Abs. 1: Der Gegenstand des Postulats entspricht bisherigem Recht.

Abs. 2: Neu wird zusätzlich ausdrücklich die Möglichkeit geschaffen, den Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme des Kantons auf ihre Wirksamkeit zu prüfen.

Abs. 3: Für das Verfahren wird auf die Bestimmungen zur Motion verwiesen. Die dazu gestellten Minderheitsanträge gelten somit auch für das Überweisungsverfahren für Postulate.

§ 54 Verfahren nach der Überweisung

Abs. 1: Der Regierungsrat hat innert zweier Jahre Bericht zu erstatten. Die Frist kann bei der Überweisung auf ein Jahr verkürzt werden. Dazu braucht es einen Mehrheitsentscheid des Kantonsrates.

Abs. 2: Eine Verlängerung der Frist kann bis zu drei Monaten vor deren Ablauf beantragt werden. Lehnt der Kantonsrat den Antrag ab, gilt eine Frist von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der Ablehnung.

§ 55 Verfahren bei Dringlichkeit

Die Dringlicherklärung von Postulaten kann auf zwei Arten erfolgen. Zum einen kann sie anlässlich einer Beratung in der Kantonsratssitzung erfolgen (Abs. 1). Diese findet in der Regel eine Woche nach der Einreichung statt. Zum anderen findet gemäss Abs. 2 keine Beratung statt, wenn 60 Kantonsratsmitglieder ein als dringlich bezeichnetes Postulat vor der Einreichung unterschreiben.

Abs. 3: Der Regierungsrat hat innert fünf Wochen die Bereitschaft zur Entgegennahme oder die Ablehnung zu erklären.

Abs. 4: Die Beratung über die Überweisung bzw. Ablehnung erfolgt zwei Wochen nach Eingang des Berichts.

Abs. 5: Die Frist zur Erstattung des Berichts zu einem dringlich erklärten Postulat beträgt ein Jahr.

§ 56 Erledigung

Abs. 1: Die Erledigung entspricht bisherigem Recht. Es gibt die beiden Verfahrensentseide, ein Postulat entweder als erledigt abzuschreiben oder einen Ergänzungsbericht zu verlangen, falls der regierungsrätliche Bericht das Postulat nicht genügend beantwortet. Ergeben sich aus dem Bericht aber grundsätzlich neue Fragestellungen, ist ein neues Postulat einzureichen.

Abs. 2: Der Kantonsrat hat die Möglichkeit, bei der Abschreibung eine abweichende Beurteilung abzugeben.

E. Interpellation

§ 57 Im Allgemeinen

Abs. 1: Die Interpellation richtet sich an den Regierungsrat. Sie verlangt Aufschluss über die Tätigkeit der Zentralverwaltung und über die Erledigung aller kantonalen Aufgaben, die der Aufsicht des Regierungsrates unterstehen, auch wenn sie durch ausgelagerte öffentliche oder private Träger erfüllt werden. Ausgeschlossen sind Organe und Behörden, die nicht der Aufsicht des Regierungsrates unterstehen wie die Gerichte, die Ombudsstelle, die Beauftragte oder den Beauftragten für den Datenschutz oder die Finanzkontrolle.

Eine Minderheit möchte, dass auch die obersten Gerichte, die Ombudsstelle, die oder der Beauftragte für den Datenschutz und die Finanzkontrolle Interpellationen beantworten müssen. Bei den Gerichten sind Interpellationen zu richterlichen Urteilen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ausgeschlossen, da dies in die richterliche Unabhängigkeit und in den Schutz der Persönlichkeitsrechte Dritter eingreifen würde. Generell nicht zulässig sind Interpellationen

an die obersten Gerichte zu laufenden Verfahren. Hingegen sind nach dem Minderheitsantrag Fragen zur Justizverwaltung zulässig.

Abs. 2: Eine Interpellation benötigt die Unterschrift von 20 Kantonsratsmitgliedern.

Abs. 3: Die Beantwortung erfolgt innert zweier Monate schriftlich. Es findet eine Diskussion im Kantonsrat statt. Diese ist zwar nicht an eine Frist gebunden. Nach Möglichkeit sollte die Diskussion aber auch bald erfolgen.

§ 58 Dringlicherklärung

Abs. 1: Eine Interpellation kann neu von 60 unterzeichnenden Kantonsratsmitgliedern dringlich erklärt werden. Damit kann eine sehr rasche und deshalb mündliche Beantwortung erreicht werden.

Abs. 2: Die Frist von drei Wochen ermöglicht es dem Regierungsrat, die Beantwortung an einer ordentlichen Regierungssitzung zu beschliessen. Findet länger keine Sitzung statt, soll folgerichtig die Beantwortung an der nächsten Sitzung stattfinden.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort das Bedürfnis des Kantonsrates nach einer dringlichen Interpellation grundsätzlich anerkannt, aber die ursprünglich vorgesehene Frist von zwei Wochen als zu kurz moniert. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat die Frist daher auf drei Wochen verlängert.

§ 59 Anfrage

Abs. 1: Anfragen sollen sich neu nicht nur an den Regierungsrat richten können, sondern auch an die nicht seiner Aufsicht unterstehenden obersten kantonalen Gerichte und an den Bankrat der Zürcher Kantonalbank. Inhaltliche Grenzen bei der Beantwortung ergeben sich aus übergeordnetem Recht (z.B. bundesrechtliche Berufsgeheimnisse, Bankkundengeheimnis, Geschäftsgeheimnis), aus dem IDG (insbesondere gestützt auf § 23) oder aus spezialgesetzlichen Regelungen.

Eine Minderheit möchte, dass auch die Ombudsstelle, die oder der Beauftragte für den Datenschutz und die Finanzkontrolle Anfragen direkt beantworten müssen. Die Mehrheit möchte an der bisherigen Lösung festhalten, bei der die Beantwortung über die Geschäftsleitung als administrativ vorgesetzte Behörde erfolgt.

Abs. 2: Das Anfragerecht bezieht sich nicht auf richterliche Urteile in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht, da dies in die richterliche Unabhängigkeit und in den Schutz der Persönlichkeitsrechte Dritter eingreifen würde. Hingegen sind Fragen zur Justizverwaltung zulässig. Generell nicht zulässig sind Anfragen zu laufenden Verfahren. Die Bestimmung übernimmt die vom Kantonsrat am 28. November 2018 mit 154 Stimmen genehmigte Formulierung der geänderten parlamentarischen Initiative KR-Nr. 141/2016.

Abs. 3: Die Beantwortung hat innert dreier Monate schriftlich zu erfolgen.

Abs. 4: Mit der Beantwortung ist das Verfahren beendet. Insbesondere findet keine Diskussion im Kantonsrat statt.

§ 60 Dringlicherklärung

Das Verfahren entspricht bisherigem Recht.

3. Abschnitt: Parlamentarische Initiative

A. Allgemeine Bestimmungen

Die Mehrheit will grundsätzlich das bisherige Verfahren beibehalten, wonach die Kommission schon mit Unterstützung von 60 Ratsmitgliedern ganze Erlassentwürfe ausarbeiten kann.

Eine Minderheit dagegen möchte ein neues Verfahren für die parlamentarische Initiative einführen. Dieses wird unter 3.1 dieses Berichtes erläutert. Es soll stärker zwischen Vorprüfungsverfahren (1. Phase) und Ausarbeitungsverfahren (2. Phase) unterscheiden und damit die ge-

gesetzgeberische Arbeit der Kommissionen stärken. Im Vorprüfungsverfahren wird nur der gesetzgeberische Handlungsbedarf geprüft, und dazu bedarf es der Unterstützung von 60 Ratsmitgliedern. Für die Ausarbeitung einer Vorlage durch die Kommission bedarf es dann der Mehrheit im Rat. Damit soll verhindert werden, dass für Anliegen, die keine Mehrheit finden, der ganze Gesetzgebungsprozess ausgelöst wird.

§ 61 Gegenstand

Gegenstand der parlamentarischen Initiative können Gesetzesbestimmungen, Verordnungen oder Kantonsratsbeschlüsse sein, die in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallen. Es handelt sich dabei also nicht nur um Erlasse, sondern es kann mit einer parlamentarischen Initiative beispielsweise auch ein Kreditbeschluss, eine Standesinitiative oder ein Kantonsreferendum initiiert werden.

§ 62 Form und Zulässigkeit

Abs. 1: Die parlamentarische Initiative muss als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Eine Minderheit möchte, dass sie neu auch als Anregung eingereicht werden kann. Die Form der Anregung würde es den Kantonsratsmitgliedern ermöglichen, ihre Regelungsabsichten zu formulieren, ohne dabei alle gesetzes- und rechtsetzungstechnischen Aspekte beleuchten zu müssen.

Abs. 2: Wie im bisherigen Recht sind Anliegen, die mit einem Antrag zu einem im Kantonsrat bereits hängigen Beratungsgegenstand (Gesetz, Verordnung oder Kantonsratsbeschluss) eingebracht werden können, nicht zulässig. Diese Koordinationsbestimmung dient in erster Linie dazu, die Einheitlichkeit der Gesetzgebung zu wahren. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates ist denn auch gehalten, die Entgegennahme gegebenenfalls abzulehnen.

§ 63 Vorläufige Unterstützung

Abs. 1: Zur vorläufigen Unterstützung und damit für eine Vorberatung in der Kommission sind mindestens 60 Stimmen erforderlich. Ansonsten ist das Verfahren beendet.

Eine Minderheit möchte, dass der Kantonsrat innert sechs Monaten nach Einreichung feststellt, ob die Initiative vorläufig unterstützt wird. Dabei handelt es sich um einen Antrag zur Umsetzung des Anliegens gemäss der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 270/2016 von Alex Gantner, die mit 112 Stimmen am 22. Mai 2017 vorläufig unterstützt wurde. Die Mehrheit lehnt eine starre Frist ab. Sie setzt das Anliegen um, indem sie in § 11 eKRR die Geschäftsleitung verpflichtet, für die beförderliche Behandlung nicht nur von parlamentarischen Initiativen, sondern auch von Vorstössen zu sorgen.

Eine Minderheit möchte ein differenziertes Verfahren einführen. Unterstützt die Mehrheit der Kantonsratsmitglieder eine parlamentarische Initiative gemäss Abs. 2, wird diese der Kommission direkt zur Ausarbeitung einer Gesetzesbestimmung, einer Verordnung oder eines Kantonsratsbeschlusses gemäss § 64a zugewiesen. In Abs. 3 sieht die Minderheit vor, dass das heutige Verfahren der vorläufigen Unterstützung zur Anwendung kommt, wenn die Initiative von mindestens 60, aber weniger als der Mehrheit der Ratsmitglieder unterstützt wird. Die vorberatende Kommission prüft den grundsätzlichen politischen Handlungsbedarf, und zwar im Verfahren der vorläufigen Prüfung gemäss § 64.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort vorgeschlagen, dass für die Unterstützung einer parlamentarischen Initiative die Mehrheit der Kantonsratsmitglieder erforderlich sein soll. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates lehnt dies, mit Ausnahme der erwähnten Minderheit, ab. Die parlamentarische Initiative soll der Tradition des zürcherischen Rechts folgen und als wichtiges Minderheitsrecht erhalten bleiben.

§ 64 Vorberatung

Die oder der Erstunterzeichnende hat nach Abs. 1 das Recht auf Anhörung in der Kommission. Diese prüft gemäss Abs. 2, ob sie dem Kantonsrat Änderungen beantragen will. Für die Ausarbeitung eines Entwurfs kann sie nach Abs. 3 die zuständige Direktion beiziehen, die ihr für Rechts- und Sachauskünfte zur Verfügung steht.

Gemäss dem von der Minderheit beantragten Verfahren ist innerhalb der sechsmonatigen Frist dem Regierungsrat Gelegenheit zur Stellungnahme innert drei Monaten zu geben. Somit erfolgt neu eine politisch-grundsätzliche und beförderliche Diskussion des Anliegens der parlamentarischen Initiative in der Kommission. Stellt die Kommission dem Kantonsrat Antrag, die Initiative zu unterstützen und folgt der Rat diesem Antrag mit der Mehrheit der Kantonsratsmitglieder, dann wird sie einer Kommission zur Ausarbeitung gemäss § 64a zugewiesen. Erreicht die Initiative die Mehrheit nicht, ist das Verfahren beendet.

Der Regierungsrat hat sich in seiner Vernehmlassungsantwort ablehnend zu Abs. 3 geäussert. Änderungen von parlamentarischen Initiativen seien von den Parlamentsdiensten auszuarbeiten. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hält hierzu fest, dass Änderungen von parlamentarischen Initiativen teilweise von erheblichem Umfang sind. Bereits bisher gab es Beispiele von parlamentarischen Initiativen, die formelle oder materielle Totalrevisionen von Gesetzen zum Gegenstand hatten. Die fachlichen und personellen Ressourcen für die Änderung solcher Entwürfe sind nur beim Regierungsrat bzw. seiner Verwaltung vorhanden. Die vorgeschlagene Lösung entspricht dem Kooperationsmodell, das sich im Zusammenspiel von Regierung und Verwaltung und Parlament im Kanton Zürich bewährt hat. Zudem sind die Aufgaben des Vorverfahrens der Rechtsetzung grundsätzlich vom Regierungsrat und seiner Verwaltung zu erfüllen (siehe auch die Bemerkungen zu § 38).

§ 64a Ausarbeitung

Abs. 1: Gemäss dem von der Minderheit beantragten Verfahren erfolgt die Ausarbeitung mit dem Ziel, das Anliegen der Initiative umzusetzen.

Abs. 2: Für die Ausarbeitung benötigt die Kommission die Unterstützung der Fachleute aus der Verwaltung, weshalb der Regierungsrat verpflichtet wird, diese der Kommission zur Verfügung zu stellen. Bereits heute geschieht dies insbesondere bei parlamentarischen Initiativen, die absehbar die Mehrheit des Kantonsrates auf sich vereinigen.

§ 65 Stellungnahme des Regierungsrates

Nach der Vorberatung ist die Kommission verpflichtet, ihren Erlass- oder Beschlussentwurf dem Regierungsrat zur Stellungnahme vorzulegen (Abs. 1). Dieser erhält eine Frist von sechs Monaten zur schriftlichen Stellungnahme. Die Stellungnahme muss gemäss Abs. 2 Aussagen zu den Anforderungen an die Rechtsetzung, zu den finanziellen Auswirkungen und zu den Regulierungsfolgen enthalten.

Nach Abs. 3 obliegt es in der Regel dem Regierungsrat zu entscheiden, ob eine Vernehmlassung durchzuführen ist und diese gegebenenfalls auch durchzuführen. In diesem Fall verlängert sich die Frist um drei Monate.

Der Regierungsrat lehnt in seiner Vernehmlassungsantwort insbesondere seine Zuständigkeit für die Durchführung einer allfälligen Vernehmlassung ab. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates ist dagegen der Ansicht, dass auch bei der parlamentarischen Initiative eine enge Zusammenarbeit zwischen Kantonsrat und Regierungsrat bzw. seiner Verwaltung zielführend ist. Die Regierung und die Verwaltung verfügen über die fachlichen und personellen Ressourcen, die für eine solide Gesetzgebung notwendig sind. Die Kommission soll sich ihrerseits auf die politischen Weichenstellungen konzentrieren können.

§ 66 Kommissionsantrag

Abs. 1: Vor der Schlussabstimmung ist der Entwurf von der Redaktionskommission zu prüfen. Damit wird die Rechtsetzungsqualität der Erlassentwürfe gegenüber heute gesteigert, sodass keine redaktionell nicht geprüften Erlassentwürfe mehr in den Kantonsrat zur Beratung gelangen.

Abs. 2: Der schriftliche Bericht der Kommission an den Kantonsrat führt zudem aus, welche Anträge des Regierungsrates die Kommission aufgenommen hat und welche nicht. Damit wird sichergestellt, dass bereits in der Kommission über die Regierungsanträge beraten und abgestimmt wird. Dies erhöht auch die Nachvollziehbarkeit der Kommissions- und letztlich der Kantonsratsbeschlüsse.

Abs. 3: Lehnt die Kommission in der Schlussabstimmung ihren Entwurf ab, beantragt sie dem Kantonsrat Ablehnung der parlamentarischen Initiative.

§ 67 Erledigung

Wie im bisherigen Recht wird der Abschluss des Verfahrens der parlamentarischen Initiative klar geregelt (Ablehnung, Nichteintreten oder Schlussabstimmung).

B. Standesinitiative

§ 68 Standesinitiative

Standesinitiativen aufgrund von parlamentarischen Initiativen sollen neu nicht allein vom Regierungsrat bei den Bundesbehörden vertreten werden. Er soll die Geschäftsleitung dazu beziehen.

Eine Minderheit zieht es vor, dass der Regierungsrat stattdessen die vorberatende Kommission bezieht. Eine weitere Minderheit möchte, dass eine Vertretung der Kommission und eine Unterzeichnerin oder ein Unterzeichner der parlamentarischen Initiative den Kanton vor den Bundesbehörden vertritt, da sie Absicht und Diskussion der Initiative am besten kennen.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort darauf hingewiesen, dass grundsätzlich ihm die verfassungsrechtliche Kompetenz der Vertretung des Kantons gegen aussen zukommt. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat dies in den beantragten Bestimmungen berücksichtigt.

C. Kantonsreferendum

Diese Bestimmungen entsprechen dem bisherigen Recht.

§ 69 Einreichung

Die Kantonsratsmitglieder ergreifen das Kantonsreferendum gegen einen Kantonsratsbeschluss mittels einer parlamentarischen Initiative (Abs. 1). Die Fristen sind so bemessen, dass nach Abs. 2 das Ergreifen innerhalb der vom Bundesrecht vorgegebenen Frist erfolgen kann, weshalb der Regierungsrat unverzüglich zu informieren ist.

§ 70 Vorläufige Unterstützung

Auch bei der vorläufigen Unterstützung wird das Verfahren der parlamentarischen Initiative mit speziellen Fristen angewandt (Abs. 1). In der Kommission wird die oder der Erstunterzeichnende gemäss § 64 Abs. 1 angehört (Abs. 2). Der Regierungsrat wird zudem zur Stellungnahme eingeladen (Abs. 3).

§ 71 Behandlung in der Kommission

Das Verfahren hat in Abweichung zu den übrigen parlamentarischen Initiativen immer nur eine Phase in der Kommission. Für ein Kantonsreferendum benötigt es keine Ausarbeitungsphase. Die Kommission stellt dem Kantonsrat Antrag auf Zustimmung oder Ablehnung der parlamentarischen Initiative und damit des Kantonsreferendums.

§ 72 Behandlung im Kantonsrat

Auch der Kantonsrat muss den Kantonsratsbeschluss rechtzeitig vor Ablauf der Referendumsfrist fassen. Konkret ist vorgesehen, dass dies spätestens an der zweitletzten Sitzung vor deren Ende zu geschehen hat.

§ 73 Fristen in Ausnahmefällen

In Ausnahmefällen, wie z.B. Ferienzeiten, hat die Geschäftsleitung die Kompetenz, vom Gesetz abweichende Fristen festzulegen, um einen fristgerechten Entscheid sicherzustellen.

§ 74 Antrag des Regierungsrates

Abs. 1: Auch der Regierungsrat hat die Kompetenz, einen selbstständigen Antrag auf Ergreifen des Kantonsreferendums in Form eines Kantonsratsbeschlusses zu stellen. Das weitere Verfahren entspricht demjenigen der vorläufigen Unterstützung einer parlamentarischen Initiative durch ein Kantonsratsmitglied.

Abs. 2: Im Verfahren vor der Kommission hat der Regierungsrat als Antragsteller das Recht, an den Kommissionssitzungen teilzunehmen.

7. Teil: Beratungsgegenstände und Beschlussformen (§ 75 – 78)

Die Festlegung der Beratungsgegenstände und der Beschlussformen bildet die verfahrensrechtliche und die formale Grundlage für die Erfüllung und Umsetzung der Aufgaben des Kantonsrates. Die Aufzählung der Beratungsgegenstände ist nicht abschliessend, diejenige der Beschlussformen jedoch schon. Zudem werden die Rechtsetzung und die Planung als Begriffe definiert. Die parlamentarische Kontrolle wird in § 104 definiert.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort die Bestimmungen des 7. Teils in verschiedener Hinsicht kritisiert. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hält dazu fest, dass Beratungsgegenstände und Beschlussformen auseinanderzuhalten sind. Bei den Beschlussformen wird in § 76 festgelegt, dass der Kantonsrat drei formelle Beschlussformen kennt: Gesetz, Verordnung und Kantonsratsbeschluss. Diese formellen Beschlussformen kommen immer dann zur Anwendung, wenn vom Kantonsrat ein Entscheid gestützt auf einen Antrag eines Kantonsratsorgans zu treffen ist. Ausnahmen sind Berichte zur Kenntnisnahme, z.B. Tätigkeitsberichte der Aufsichtskommissionen, da dort kein Entscheid des Kantonsrates getroffen wird.

Die Festlegung der drei Beschlussformen berücksichtigt die unterschiedlichen Gegenstände und Rechtsfolgen.

Das Gesetz besteht aus generell-abstrakten Normen, die der Kantonsrat direkt erlässt. Das Gesetz unterliegt (unter Vorbehalt anderslautender verfassungsrechtlicher Bestimmungen) dem fakultativen Referendum und ist nicht mit einem ordentlichen Rechtsmittel anfechtbar.

Die Verordnung besteht ebenfalls aus generell-abstrakten Normen, unterliegt im Gegensatz zum Gesetz aber keinem Referendum und ist mit einem ordentlichen Rechtsmittel anfechtbar.

Alle Entscheide, die nicht generell-abstrakten Charakter haben, werden in der Form des Kantonsratsbeschlusses festgehalten. Dazu gehören materielle Entscheide, aber auch Verfahrensentscheide. Zudem werden generell-abstrakte Normen, die der Kantonsrat nicht direkt erlässt, sondern bei denen der Entscheid obligatorisch den Stimmberechtigten zukommt, wie Verfassungsbestimmungen oder Volksinitiativen, in der Form des Kantonsratsbeschlusses festgehalten. Die Verfassung legt aufgrund dieser Unterscheidungsmerkmale nach Auffassung der Geschäftsleitung die entsprechenden Beschlussformen nahe.

Zu den Beratungsgegenständen gehören über die Gegenstände der formellen Beschlüsse gemäss § 75 lit. a hinaus weitere Beratungsgegenstände wie beispielsweise parlamentarische Initiativen und Vorstösse oder Ordnungsanträge.

Auch Wahlen durch den Kantonsrat werden – wie der Regierungsrat zutreffend festgestellt hat – nicht in einer der drei formellen Beschlussformen vorgenommen, weshalb der Wahlvorschlag als Beratungsgegenstand zu erwähnen ist.

Der Kantonsrat kann zudem mit anderen Parlamenten Verträge abschliessen, weshalb auch dies ein Beratungsgegenstand ist.

§ 75 Beratungsgegenstände

Die Beratungsgegenstände sind heute im Gesetz und Reglement verstreut genannt und haben eine unterschiedliche Bezeichnung, z.B. Vorlage, Geschäft, Verhandlungsgegenstand. Die Bestimmung nennt die Beratungsgegenstände des Kantonsrates. § 75 nennt alle Beratungsgegenstände. Sie entsprechen den Traktanden, die vom Kantonsrat beraten werden können.

Für die Gesetzgebung ist der Kantonsrat gemäss Kantonsverfassung zuständig. Verfassung oder Spezialgesetze legen zudem fest, in welchen Bereichen der Kantonsrat zuständig ist, Verordnungsbestimmungen und Kantonsratsbeschlüsse zu erlassen, welche Behörden und Organe er wählt, welche Berichte und Pläne ihm zur Kenntnisnahme (nicht zur Beschlussfassung) unterbreitet werden und welche Verträge er abschliessen kann.

Gegenstand von Kantonsratsbeschlüssen sind gestützt auf die Kantonsverfassung und die Gesetze insbesondere Volks-, Einzel- und Behördeninitiativen, das Budget, der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan, die Genehmigung der Staatsrechnung, Verpflichtungskredite und Vermögensveräusserungen, die Genehmigung von Verordnungen (nicht aber Verordnungen, die der Kantonsrat selber erlassen kann), die Genehmigung von Wahlen (nicht aber Wahlen, die der Kantonsrat selber vornimmt), von Verträgen, von Berichten, die Festlegung von Richtplänen und weitere Plänen, Ermächtigungsgesuche, vom Regierungsrat befürwortete Begnadigungsgesuche, Ausstandsbegehren, Kompetenzkonflikte und die Erhaltung der Kantonsratswahlen. Auch hier legen Verfassung und Spezialgesetze die Kompetenzen fest, z.B. die Höhe der Verpflichtungskredite oder Vermögensveräusserungen, für die der Kantonsrat zuständig ist, oder welche Verordnungen, Wahlen oder Berichte er zur Genehmigung vorgelegt erhält.

Weitere Beratungsgegenstände sind Vorstösse vor der Überweisung und parlamentarische Initiativen vor der Unterstützung, Petitionen, Wahlvorschläge, Berichte und Pläne des Regierungsrates oder Berichte der Kommissionen, die der Kantonsrat zur Kenntnis nimmt, Verträge, die der Kantonsrat abschliessen kann und Ordnungsanträge.

§ 76 Beschlussformen

Abs. 1: Der Kantonsrat kennt wie einleitend bereits erwähnt drei Formen von Beschlussfassungen: das Gesetz, die Verordnung und den Kantonsratsbeschluss. Der Begriff des Gesetzes findet sich in der Verfassung (Art. 54 KV). Die Verordnung ist eine Regelungsstufe unterhalb des Gesetzes angesiedelt. Es handelt sich dabei um Parlamentsverordnungen. Dort werden Bestimmungen erlassen, die aufgrund ihrer Bedeutung nicht dem Referendum unterstehen müssen. Der Kantonsrat kann nur für sich und seine Organe, für die Ombudsstelle und die Zürcher Kantonalbank Verordnungen erlassen. Die Verordnungskompetenz des Regierungsrates wird davon nicht tangiert.

Abs. 2: Die dritte Form ist der Kantonsratsbeschluss. Alle Beratungsgegenstände, über die der Kantonsrat einen materiellen Entscheid fasst und die nicht in der Form des Gesetzes oder der Verordnung erlassen werden, werden als Kantonsratsbeschlüsse verabschiedet. Dies sind insbesondere Beschlüsse über Volksinitiativen, Verfassungsbestimmungen, das Budget, Finanzbeschlüsse und alle individuell-konkreten Akte des Kantonsrates.

Abs. 3: Die Kenntnisnahme von Berichten und Plänen erfolgt nicht in Form eines Beschlusses. Über Berichte und Pläne führt der Kantonsrat eine Diskussion. Nach deren Beendigung gelten diese als zur Kenntnis genommen.

§ 77 Rechtsetzung

Die Verfassung hat auf eine eigentliche Definition, was unter einem Gesetz zu verstehen ist, verzichtet und in Art. 38 KV lediglich eine materielle Definition vorgenommen. Das Kantonsratsgesetz nimmt deshalb in § 77 eine formelle Definition vor: Rechtssetzend sind Bestimmungen, die viele Personen betreffen (generell) und verschiedene Sachverhalte (abstrakt) regeln. Zusammen mit der materiellen Definition in der Verfassung ergibt sich, dass Bestimmungen, welche die formelle Definition nicht erfüllen, also weder generell noch abstrakt sind, nicht in der Form des Gesetzes oder der Verordnung, sondern in der Form des Kantonsratsbeschlusses erlassen werden sollten.

§ 78 Planung

Auch der Begriff der Planung ist in der kantonalen Gesetzgebung bisher nicht formell definiert. Das Kantonsratsgesetz hält fest, dass unter Planung Vorentscheidungen zu verstehen sind,

konkret Grundsätze und Kriterien, die zu beachten sind, oder Massnahmen, die ergriffen werden sollen.

8. Teil: Verfahren (§ 79 - 105)

Im Verfahrensteil des Gesetzes finden sich alle Bestimmungen zum Verfahren, die für den Kantonsrat und seine Organe, aber auch für Behörden und andere am Parlamentsverfahren Beteiligte, wie z.B. den Regierungsrat und die Gerichte, relevant sind, indem sie diesen Rechte einräumen und Pflichten auferlegen. Dabei werden auch die verschiedenen Verfahrensstadien, wie die Einleitung des parlamentarischen Verfahrens, das Verfahren in den Kommissionen und das Verfahren im Kantonsrat festgelegt. Die Definition von Beginn und Abschluss des parlamentarischen Verfahrens ist von grundsätzlicher Bedeutung, da dazwischen die Verfahrenshoheit über die Beratungsgegenstände allein beim Kantonsrat bzw. seinen Organen liegt.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

A. Gegenstand

§ 79 Initiativrecht der kantonalen Behörden

Das heutige Gesetz und die Verfassung verwenden den Begriff "Antrag" sowohl für das Initiativrecht (selbständiges Antragsrecht) als auch für das Antragsrecht (unselbständiges Antragsrecht, da immer auf einen Beratungsgegenstand bezogen). Diese Begriffsverwendung ist antiquiert und sorgte in der Vergangenheit immer wieder für Verwirrung. Insbesondere in § 12 des bisherigen Kantonsratsgesetzes ist nicht klar geregelt, wer jetzt Initiativrecht und wer Antragsrecht besitzt. § 79 klärt dieses Problem. Er nennt, welche Behörden initiativ Beratungsgegenstände einbringen dürfen.

Abs. 1: Der Regierungsrat ist neu ausdrücklich die einzige Behörde, die dem Kantonsrat Gesetze unterbreiten kann. Ferner kann er dem Kantonsrat Entwürfe zu Kantonsratsbeschlüssen vorlegen.

Abs. 2: Den obersten Gerichten steht wie bisher ein Initiativrecht für Kantonsratsbeschlüsse in dem Bereich zu, der ihre Selbstverwaltung betrifft. Es handelt sich dabei um nicht-rechtsetzende Bestimmungen. Zu denken ist hier insbesondere an Finanzbeschlüsse, z.B. einen Objektkredit für den Umbau des Obergerichtsgebäudes. Zudem können sie dem Kantonsrat Verordnungen zur Genehmigung vorlegen.

Weitere Antragsrechte können sich aus der Spezialgesetzgebung ergeben, für das Obergericht z.B. aus dem Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (§§ 8 Abs. 3, 12 Abs. 1 und 13 Abs. 1 GOG).

Abs. 3: Die unabhängigen Behörden und Organe des Kantons, die nicht der Aufsicht des Regierungsrates unterstehen, also neben den obersten Gerichten die Ombudsstelle, der oder die Datenschutzbeauftragte oder die Finanzkontrolle, können die Auslösung des Gesetzgebungsprozesses bei der Geschäftsleitung des Kantonsrates beantragen. Diese entscheidet nach ihrem Ermessen, ob sie dem Kantonsrat einen entsprechenden Vorstoss bzw. eine parlamentarische Initiative unterbreiten will.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort ausgeführt, dass die Regelung gemäss Abs. 3 unnötig sei, da alle Personen und Institutionen sich mit Anliegen im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates an diesen wenden können. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hält aufgrund der bisherigen Praxis, wonach beispielsweise die Kantonalbank dem Kantonsrat Gesetzesentwürfe unterbreitet hat, eine gesetzliche Bestimmung zur Klärung und Praxisänderung für angezeigt. Sie will den selbstständigen Anstalten ausdrücklich kein Initiativrecht zugestehen. Der Regierungsrat vermischt in seiner Antwort zudem das Initiativrecht und das Antragsrecht. Die Antragsrechte aufgrund gesetzlicher Bestimmungen, z.B. zur Rechenschaftsablage oder zur Genehmigung von Verordnungen, sind ein anderer Regelungsgegenstand als das Initiativrecht.

Die obersten Gerichte haben angeregt, die Möglichkeit der Einreichung von genehmigungsbedürftigen Verordnungen ausdrücklich zu erwähnen. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat diese Anregung aufgenommen.

§ 80 Beginn des parlamentarischen Verfahrens

Die Festlegung des Beginns des parlamentarischen Verfahrens ist für das weitere Verfahren von Bedeutung, z.B. für die Öffentlichkeit von Unterlagen, für einen allfälligen Fristenlauf, für die Beurteilung der Zulässigkeit einer parlamentarischen Initiative oder für die Unveränderlichkeit von Vorstössen.

Der Regierungsrat und in ihrem Bereich die obersten Gerichte lösen das parlamentarische Verfahren mit dem Versand ihrer "Anträge" an den Kantonsrat aus. Die Kantonsratsmitglieder lösen es mit dem Zeitpunkt der Einreichung eines Vorstosses oder einer parlamentarischen Initiative während der Kantonsratssitzung aus. In allen übrigen Fällen wird das Verfahren durch Einreichung bei der Geschäftsleitung ausgelöst, so z.B. mit dem Eingang von Aufsichtseingaben oder Ermächtigungsgesuchen. Ausnahme bildet der Antrag des Regierungsrates auf Begnadigung, welcher bei der Justizkommission eingereicht wird

Entgegen der Auffassung des Regierungsrates in seiner Vernehmlassungsantwort besteht für die Geschäftsleitung des Kantonsrates aufgrund der Rechtsfolgen des Beginns des Verfahrens (beschränkte Rückzugsmöglichkeiten, Verfahrensherrschaft) genügend Bedarf für eine Regelung auf Gesetzesstufe.

§ 81 Bericht zum Antrag

Abs. 1: Die Bestimmung legt fest, dass jedes Gesetz, jede Verordnung und jeder Kantonsratsbeschluss bei der Einreichung einen schriftlichen Bericht mit Begründung und Kommentierung der einzelnen Bestimmungen enthalten. In einer nicht abschliessenden Aufzählung werden neu die wichtigsten Erläuterungspunkte ausdrücklich festgelegt. Zwar erfüllen die heutigen Berichte die Anforderungen bereits weitgehend. Jedoch fehlen in einzelnen Berichten bestimmte Erläuterungen. Zudem weicht auch der Aufbau der Berichte teilweise voneinander ab. Um dem Kantonsrat eine zielführende Beratung und der Öffentlichkeit eine einfache Nachvollziehbarkeit zu ermöglichen, sind die Berichte daher neu unter Berücksichtigung der aufgezählten Mindest Erläuterungen und mit dem gleichen Aufbau zu verfassen. Die Bestimmung gilt für Behörden, die dem Kantonsrat einen Erlass oder Beschluss unterbreiten.

Abs. 2: Während Erlasse grundsätzlich sämtlichen Anforderungen vollumfänglich genügen müssen, kann insbesondere bei Beschlüssen eine Gewichtung vorgenommen werden. Berichte zu Postulaten, Anfragen und Interpellationen müssen diese Anforderungen nicht erfüllen.

Abs. 3: Die Geschäftsleitung weist Anträge zurück, welche die Anforderungen an die Erläuterungspflicht nicht erfüllen.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort darauf hingewiesen, dass die inhaltlichen Anforderungen überhöht seien. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat die Mindestvorgaben daraufhin noch einmal überdacht und eine Konzentration der Mindestvorgaben vorgenommen.

B. Beratung in den Kommissionen

§ 82 Vorberatung

Abs. 1: Es gilt wie bisher der Grundsatz der Vorberatung durch die Kommission und der Antragstellung an den Kantonsrat. Dem Kantonsrat sollen keine Beratungsgegenstände ohne Antrag einer vorberatenden Kommission, der Geschäftsleitung oder der Interfraktionellen Konferenz unterbreitet werden, mit Ausnahme der Vorstösse und parlamentarischen Initiativen, bei denen zuerst ein Verfahrensentcheid über die Überweisung bzw. vorläufige Unterstützung gefällt werden muss. Auch Ordnungsanträge werden nicht vorberaten.

Abs. 2: Sämtliche Organe, also die Fraktionen, die Kommissionen und die Geschäftsleitung, sind neu ausdrücklich zur Koordination verpflichtet und damit auch berechtigt, die erforderlichen Informationen untereinander auszutauschen.

§ 83 Verfahren in den Kommissionen/im Allgemeinen

Abs. 1: Die Verfahrensbestimmungen des Kantonsrates finden sinngemäss auf die Kommissionen Anwendung.

Abs. 2: In den Verfahrensbestimmungen sind in der Regel nur die Rechte und Pflichten des Regierungsrates festgehalten. Sie gelten indes sinngemäss auch im Verfahren mit den obersten Gerichten. Die obersten Gerichte haben in der Vernehmlassung angeregt, die ihnen zukommenden Rechte und Pflichten im Verfahren gesetzlich festzulegen. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat diese Anregung in Abs. 2 aufgenommen.

§ 84 Informationsrechte

Abs. 1: Die Informationsrechte der Kommissionen und Subkommissionen entsprechen grundsätzlich bisherigem Recht. Der Anwendungsbereich von lit. a wird insofern erweitert, als der Regierungsrat verpflichtet wird, sämtliche Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die mit dem Beratungsgegenstand in Zusammenhang stehen.

Abs. 2: Die Kommission soll insbesondere auch direkt die in der Verwaltung vorhandenen Fachleute zum Beratungsgegenstand befragen können. Auch Besichtigungen soll sie vornehmen können, wenn diese im Zusammenhang mit dem Beratungsgegenstand stehen.

Abs. 3: Die Informationsrechte gelten auch gegenüber den obersten Gerichten, wenn diese dem Kantonsrat Beratungsgegenstände vorlegen.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort eingewendet, dass entgegenstehende öffentliche und private Interessen zu wenig geschützt werden könnten, wenn ein loser Zusammenhang mit dem Beratungsgegenstand für das Informationsrecht genüge. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates ist der Ansicht, dass das hier grundsätzlich anwendbare IDG im Verhältnis zwischen Verwaltung und Kantonsrat im Einzelfall genügend Schutzmöglichkeiten bietet. Das IDG kommt einzig im Bereich der Oberaufsicht nicht zur Anwendung (vgl. § 2 Abs. 2 lit. b. IDG). Dort werden deshalb spezielle Schutzregeln festgehalten (vgl. § 111 Abs. 2 und 3).

§ 85 Vertretung des Regierungsrates

Abs. 1: Die Berechtigung zur Teilnahme des Regierungsrates an den Kommissionssitzungen bezieht sich auf Beratungsgegenstände, die er selber eingebracht hat oder zu denen er Antrag stellt. Auf Einladung der Kommission kann er aber auch bei der Behandlung parlamentarischer Initiativen und bei kommissionsinternen Traktanden anwesend sein.

Für das zuständige Mitglied des Regierungsrates besteht die Pflicht, die Anträge des Regierungsrates persönlich zu vertreten, wenn die Kommission dies ausdrücklich verlangt. In Absprache mit der Kommission besteht die Möglichkeit, dass sich das zuständige Mitglied durch ein anderes Mitglied des Regierungsrates vertreten lässt. Es entspricht einem Bedürfnis der Kommissionen, dass sie die politische Einschätzung des politischen Verantwortungsträgers hören und mit diesem direkt diskutieren können. Die Sitzungstermine und die Termine für die Schlussabstimmungen werden zu diesem Zweck mit den zuständigen Direktionen abgesprochen. Das Mitglied des Regierungsrates ist berechtigt, sich zu seiner Unterstützung von Angestellten des Kantons an die Sitzungen begleiten zu lassen.

Abs. 2: Will die Kommission bei einer Initiative entgegen dem Antrag des Regierungsrates eine Umsetzungsvorlage oder einen Gegenvorschlag ausarbeiten, kann sie im Einvernehmen mit dem zuständigen Regierungsmitglied Angestellte des Kantons zu ihrer Unterstützung beziehen. Damit soll der Regierungsrat als Behörde davon entlastet werden, gegen seinen politischen Willen an der Ausarbeitung mitwirken zu müssen.

Abs. 3: Der Regierungsrat hat das Recht, vor der Schlussabstimmung in der Kommission zu den Ergebnissen der Beratungen Stellung zu nehmen. Er hat dies der Kommission rechtzeitig

anzuzeigen. Die Kommission ihrerseits ist verpflichtet, die Stellungnahme in Beratung zu ziehen. Die bisherige Regelung (Recht zur Stellungnahme) wird damit präzisiert und praxistauglicher gemacht. In § 21 Abs. 1 eKRR wird dazu festgehalten, dass die Kommission die Beratungen formell abschliesst und erst an einer folgenden Sitzung in der Regel zwei Wochen später die Schlussabstimmung durchführt. Dadurch wird einerseits dem Regierungsrat, andererseits den Fraktionen die Möglichkeit gegeben, sich in Kenntnis des ganzen Entwurfs für die Schlussabstimmung zu positionieren.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort darauf hingewiesen, dass die obligatorische Teilnahme des zuständigen Regierungsmitglieds auch die Bereitschaft der Kommission erfordere, Traktanden zu verschieben. Für eine rasche Erledigung der Geschäfte müsse zudem eine Vertretung möglich sein. Für die Geschäftsleitung des Kantonsrates ermöglicht die beantragte Bestimmung den Kommissionen genau diesen Spielraum, um abzuwägen, ob sie die Teilnahme des zuständigen Mitgliedes des Regierungsrates benötigen oder ob sich dieses im Dienste einer beförderlichen Behandlung vertreten lassen kann.

§ 86 Bericht und Antrag an den Kantonsrat

Abs. 1: Die Kommission muss wie bisher mindestens mündlich Bericht erstatten. Der Antrag ist zwingend schriftlich. Sie ist neu zudem ausdrücklich verpflichtet, sich in ihrem Bericht zu allfälligen Abweichungen gegenüber dem Antrag des Regierungsrates zu äussern. Damit wird die Nachvollziehbarkeit der Änderungen der Kommission bzw. des Kantonsrates erhöht.

Eine Minderheit möchte neben der mündlichen Berichterstattung eine schriftliche Berichterstattung. Als Minimum soll sich die Kommission schriftlich zu den Abweichungen äussern müssen, um die Nachvollziehbarkeit der beantragten Änderungen weiter zu verbessern.

Abs. 2: Bei Beratungsgegenständen, auf die Eintreten nicht obligatorisch ist und die in der Schlussabstimmung abgelehnt werden, beantragt die Kommission dem Kantonsrat Nichteintreten. Sämtliche in der Kommission gestellten Anträge, und damit auch die Minderheitsanträge, fallen dahin. Dies entspricht der bisherigen Praxis. Bei einem Nichteintretens-Entscheid ist einzig der Minderheitsantrag, auf den Beratungsgegenstand einzutreten, zulässig. Tritt der Kantonsrat dann auf den Beratungsgegenstand ein, weist er diesen zwingend zur erneuten Vorberatung an die Kommission zurück.

Abs. 3: Nur Kommissionsmitglieder können in der Kommission Minderheitsanträge stellen. Es werden nur Anträge als Minderheitsanträge aufgenommen, die in der Kommission gestellt und von der Mehrheit abgelehnt wurden.

C. Beratung im Kantonsrat

Die Bestimmungen zu Eintreten, Detailberatung und Schlussabstimmung gelten nur für Beratungsgegenstände, die vom Kantonsrat im Detail geändert werden können. Neben Gesetzen und Verordnungen des Kantonsrates sind dies insbesondere auch Kantonsratsbeschlüsse, die der Kantonsrat im Detail ändern kann (Kreditbeschlüsse, Beschlüsse zum Richtplan). Bei Gesetzen und Verordnungen des Kantonsrates kommt nach der Detailberatung eine Redaktionslesung dazu. Diese Bestimmungen wollte die Geschäftsleitung explizit neu auf Gesetzesstufe, da sie den Kern des parlamentarischen Verfahrens darstellen.

§ 87 Behandlung von Anträgen

Abs. 1: Die Kantonsratsmitglieder können an den Sitzungen des Kantonsrates zu jedem hängigen Beratungsgegenstand schriftlich Anträge einreichen.

Abs. 2: Anträge zum Verfahren, zur Ordnung oder zur Traktandenliste werden in der Regel sofort behandelt, was bedeutet, dass die Beratungen unterbrochen werden, bis über den Ordnungsantrag entschieden worden ist.

Abs. 3: Änderungsanträge zum Richtplan sind nur zulässig, wenn sie von der Kommission vorgeprüft wurden. Damit soll sichergestellt werden, dass betroffene Gemeinden ihr verfassungsmässiges Mitwirkungsrecht wirksam wahrnehmen können. Diese Regelung muss aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung neu eingeführt werden.

§ 88 Eintreten

Abs. 1: Mit dieser Bestimmung werden Funktion und Folgen des Eintretens auf einen Beratungsgegenstand definiert. Mit dem Eintretensbeschluss wird der politische Handlungsbedarf bejaht oder verneint. Wird nicht eingetreten, ist das Verfahren beendet. Nicht bei allen Beratungsgegenständen gibt es einen Eintretensbeschluss. Legen z.B. die Aufsichtskommissionen ihre Berichte vor, können diese diskutiert werden. Mit der Diskussion ist das Verfahren aber abgeschlossen.

Abs. 2: Wird eingetreten, wird das Verfahren fortgeführt und muss zwingend mit einer Rückweisung oder einer Schlussabstimmung abgeschlossen werden.

Abs. 3: Liegt ein Antrag auf Nichteintreten vor, hat der Kantonsrat über das Eintreten zu beraten. In den anderen Fällen kann er auf eine Beratung zum Eintreten verzichten.

§ 89 Obligatorisches Eintreten

Die Bestimmung zählt jene Beratungsgegenstände auf, die einer Behandlungspflicht unterliegen. Lit. a betrifft den Fall einer Umsetzungsvorlage nach der Volksabstimmung über eine Volksinitiative (Folge von BGE 141 I 186 betreffend die "Kulturlandinitiative"). Bei lit. d handelt es sich vor allem um Geschäftsberichte, Wahlen, aber auch Verordnungen anderer Behörden, die einer Genehmigung des Kantonsrates unterliegen. Bei diesen Beratungsgegenständen besteht für den Kantonsrat eine Behandlungspflicht.

§ 90 Rückweisung

Abs. 1: Nach dem Eintreten ist eine Rückweisung des gesamten Beratungsgegenstands an die vorberatende Kommission oder an den Regierungsrat bzw. das oberste Gericht möglich. Rückweisung ist bei jedem Beratungsgegenstand möglich, der von den genannten Behörden initiiert worden ist. Ebenfalls möglich ist die Rückweisung von ausgearbeiteten Entwürfen in Folge von allgemein anregenden Volksinitiativen oder von parlamentarischen Initiativen. Schliesslich ist auch die Rückweisung von der Genehmigung unterstehenden Beratungsgegenständen möglich (Berichte oder Verordnungen von Behörden).

Abs. 2: Im späteren Verlauf der Beratungen ist nur noch eine teilweise Rückweisung zulässig.

Abs. 3: Im Rückweisungsantrag muss angegeben werden, was überprüft, geändert oder ergänzt werden soll. Ein Antrag, der diese Anforderungen nicht erfüllt, ist unzulässig. Die vorberatende Kommission oder der Regierungsrat sind verpflichtet, den Auftrag nach bestem Wissen und Gewissen umzusetzen.

§ 91 Detailberatung

Die Beratungsgegenstände, auf die eingetreten worden ist, werden in einer Detailberatung behandelt. In dieser werden die Änderungsanträge behandelt (Abs.1). Möglich ist in dieser umgangssprachlich als „erste Lesung“ bezeichneten Beratung die paragraphen- oder abschnittsweise Behandlung oder die Strukturierung der Diskussion nach Sachgebieten (Abs. 2). Eine Redaktionslesung („zweite Lesung“) nach Abs. 3 findet bei Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen sowie bei Verordnungen statt, die der Kantonsrat erlassen kann. Grundlage der Redaktionslesung im Kantonsrat bildet der Antrag der Redaktionskommission. Wie im nach bisherigem Recht kann der Kantonsrat auf eine Bestimmung zurückkommen (Abs. 4). Ein Rückkommen ist erforderlich, da es sich um eine redaktionelle Lesung handelt und die inhaltlichen Beschlüsse in der Detailberatung getroffen worden sind. Findet ein Änderungsantrag eine Mehrheit, wird über diesen eine dritte Lesung durchgeführt

§ 92 Schlussabstimmung

Die Beratungen werden mit einer Schlussabstimmung abgeschlossen (Abs. 1). Die Schlussabstimmung ist mit Ausnahme der Fälle gemäss Abs. 2 zwingend bei sämtlichen Beratungsgegenständen, zu denen Detailänderungen möglich sind. Neben Gesetzen und Verordnungen können dies insbesondere auch im Detail abänderbare Kantonsratsbeschlüsse sein (z.B. Kreditbeschlüsse, Richtplanbeschlüsse).

Keine Schlussabstimmung findet statt, wenn Eintreten obligatorisch ist. Beim Budget findet jedoch eine Schlussabstimmung statt. Die Rechtsfolge einer Ablehnung des Budgets ist explizit in § 19 Abs. 4 CRG geregelt. Volksinitiativen kann der Kantonsrat nicht abändern. Er entscheidet deshalb nicht über die Volksinitiative, sondern beschliesst eine Abstimmungsempfehlung in einem die Volksinitiative "umkleidenden" Kantonsratsbeschluss. Dieser Kantonsratsbeschluss ist der eigentliche Beratungsgegenstand und darüber findet keine Schlussabstimmung statt. Analoges gilt für Verordnungen oder Berichte, die genehmigt werden müssen.

Mit der Schlussabstimmung ist das Verfahren im Kantonsrat gemäss Abs. 3 beendet. Fällt die Schlussabstimmung zustimmend aus, ist der Beschluss zudem verfahrensmässig gültig zustande gekommen.

2. Abschnitt: Abstimmungsverfahren

§ 93 Erforderliches Mehr

Für die Abstimmungen und Beschlussfassungen im Kantonsrat und in seinen Organen genügt grundsätzlich das einfache Mehr. Ausgenommen davon sind die in Verfassung, Gesetz oder Kantonsratsreglement vorgesehenen Quoren. Als Quoren gelten unabhängig von ihrer Höhe alle Bestimmungen, die eine bestimmte Mindestanzahl von Stimmen verlangen.

Abs. 2: Die Stimmabgabe darf nur persönlich erfolgen. In den Organen kann sich ein Mitglied bei Abwesenheit an der Sitzung durch ein anderes Kantonsratsmitglied ersetzen lassen. Dieses hat volles Stimmrecht und gibt seine persönliche Stimme ab.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort angeregt, festzuhalten, dass die Abstimmungen offen erfolgen. Für die Geschäftsleitung des Kantonsrates ist dies entbehrlich, da die Kantonsratssitzungen öffentlich sind und damit auch das Abstimmungsverhalten.

§ 94 Stimmabgabe der Präsidenten

Abs. 1: Im Kantonsrat stimmt die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident bzw. die oder der Vorsitzende nicht mit. Hingegen darf sie oder er bei Quorumsabstimmungen mitstimmen und bei Stimmgleichheit den Stichentscheid fällen. Somit ist sichergestellt, dass es über jeden Antrag einen eindeutigen Kantonsratsentscheid gibt.

Abs. 2: In den Organen wird der Präsidentin oder dem Präsidenten das Stimmrecht zuerkannt, damit die politischen Kräfteverhältnisse gewahrt werden können. Kommt es dort zur Stimmgleichheit, zählt die bereits abgegebene Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten doppelt.

3. Abschnitt: Besondere Verfahren

§ 95 Planung und Berichterstattung

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat gemäss spezialgesetzlichen Regelungen bestimmte Planungsberichte zu unterbreiten (z.B. den Energieplanungsbericht gemäss § 4 Abs. 1 EnerG oder den Raumplanungsbericht gemäss § 10 PBG). Er kann dem Kantonsrat weitere Berichte über seine Planung der staatlichen Tätigkeiten unterbreiten.

Diese Berichte werden einer Kommission zur Vorberatung zugewiesen. Unabhängig davon, ob der Kantonsrat diese Berichte zur Genehmigung oder zur Kenntnisnahme vorgelegt erhält, kann die vorberatende Kommission dem Kantonsrat eine Stellungnahme vorlegen. Diese gibt dem Regierungsrat Gelegenheit, gegebenenfalls Änderungen an seiner Planung vorzunehmen.

Die Absätze 3 und 4 setzen zusammen mit § 107 das Anliegen der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 279/2016 um, die im Mai 2017 mit 171 Stimmen vorläufig unterstützt wurde. Der Regierungsrat setzt gemäss § 95 Abs. 3 den Kantonsrat mit einer vierjährigen Beteiligungsstrategie über seine wesentlichen Ziele für die bedeutenden kantonalen Beteiligungen in Kenntnis. Gemäss § 107 berichtet er jährlich über deren Umsetzung. Damit wird eine angemessene Steuerung und Oberaufsicht über die kantonalen Beteiligungen durch den Kantonsrat ermöglicht, ohne dass dafür jährlich ein Postulat an den Regierungsrat überwiesen werden muss. Mit der Beteiligungsstrategie (Gesamtstrategie) legt der Regierungsrat in einer Gesamtschau

die von ihm verfolgte generelle Beteiligungspolitik und die damit verbundenen Ziele, die mit den verschiedenen bedeutenden Beteiligungen gewählten Lösungen sowie die übergeordneten Risiken dar. Der Regierungsrat legt zudem für sämtliche bedeutenden Beteiligungen dem Kantonsrat Eigentümerstrategien zur Genehmigung vor, in denen er spezifisch für die jeweilige Beteiligung die strategischen Ziele formuliert und Vorgaben macht.

Für die Minderheit, die eine Eigentümermotion einführen möchte, gilt zudem Folgendes: Wenn der Regierungsrat eine neue Eigentümerstrategie festlegt oder eine Eigentümerstrategie ändert, legt er sie dem Kantonsrat unverzüglich vor. Dieser erhält damit die Möglichkeit, zeitnah mit einer entsprechenden Motion gemäss § 43 Abs. 2 darauf Einfluss zu nehmen.

Eine Minderheit möchte zudem, dass der Regierungsrat eine Beteiligungsstrategie zu sämtlichen Beteiligungen und nicht nur zu den bedeutenden vorlegt.

Abs. 5 sieht die Möglichkeit vor, dass der Kantonsrat auch Eigentümerstrategien von nicht bedeutenden Beteiligungen der Genehmigung unterstellen kann.

Abs. 6: Verweigert der Kantonsrat die Genehmigung einer Eigentümerstrategie, ist der Regierungsrat verpflichtet, innert sechs Monaten eine neue vorzulegen.

Interkantonale und internationale Zusammenarbeit

§ 96

Die Bestimmungen zur interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit wurden per 1. April 2013 in Kraft gesetzt (Vorlage 4793). Änderungen daran sind mit einer Ausnahme nicht erforderlich: Die Bestimmung definiert neu, was im Rahmen des Kantonsratsgesetzes unter interkantonaler und internationaler Zusammenarbeit zu verstehen ist: Sie umfasst sowohl die entsprechenden Verträge des Kantons als auch die Mitwirkung des Kantons an interkantonalen und internationalen Konferenzen und Gremien, unabhängig davon, welche Behörde oder welches Organ für deren Abschluss zuständig ist oder tatsächlich mitwirkt.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort einen Verweis auf § 7 Abs. 2 OG RR und auf § 7a lit. b OG RR angeregt. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates ist der Auffassung, dass dieser Verweis nicht zweckmässig ist. Die Sachkommissionen sollen selbständig beurteilen können, mit welchen interkantonalen und internationalen Verträgen und Konferenzen sowie Gremien sie sich genauer befassen möchten. Davon abzugrenzen sind die Konsultationspflicht bzw. das Konsultationsrecht gemäss § 100 dieses Gesetzes. Diese beschränken sich auf bestimmte für den Kantonsrat entscheidrelevante Bereiche.

Besondere Aufgaben der Sachkommissionen

§ 97 Grundsatz

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht. Die Sachkommissionen haben insbesondere auch die Aufgabe, die Entwicklungen in ihrem Sachbereich aktiv mitzuverfolgen.

§ 98 Information

Abs. 1: Um den Sachkommissionen ihre Aufgabe zu erleichtern, ist der Regierungsrat verpflichtet, sie über laufende und geplante Vorhaben umfassend zu informieren.

Abs. 2: Andererseits hat er zweimal jährlich einen Bericht mit sämtlichen laufenden und geplanten Vorhaben zuhanden der Geschäftsleitung zu erstellen.

§ 99 Stellungnahmen

Die Sachkommissionen haben die Möglichkeit, gegenüber dem Regierungsrat Stellung zu den Vorhaben zu nehmen.

§ 100 Konsultation

Abs. 1: Mit der Konsultationspflicht des Regierungsrates soll eine minimale Gewähr bestehen, dass ein aus einem Verhandlungsmandat entstehender Vertrag im Kantonsrat Zustimmung findet.

Abs. 2: Die Kommission kann auch von sich aus eine Konsultation verlangen.

Abs. 3: Nach der Konsultation informiert der Regierungsrat laufend über die Verhandlungen. Damit kann die Kommission prüfen, inwieweit ihre Konsultation beachtet wird oder aus welchen Gründen sie nicht berücksichtigt werden kann.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort das von der Geschäftsleitung des Kantonsrates vorgeschlagene Beschlussquorum abgelehnt. Dieses wäre für den Fall einer nicht durchgeführten Konsultation zum Tragen gekommen. Die Geschäftsleitung ist zum Schluss gekommen, dass das Beschlussquorum nicht sachgerecht ist und hat dieses aus dem Antrag gestrichen.

§ 101 Kommissionsgeheimnis

Bei laufenden Vorhaben ist nur schon aus verhandlungstaktischen Gründen eine erhöhte Geheimhaltung erforderlich. Deshalb werden die Unterlagen und Protokolle dem Kommissionsgeheimnis unterstellt und die Einsichtnahme auf die Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer beschränkt.

§ 102 Interparlamentarische Koordination

Die Bestimmung konkretisiert Art. 48 BV und Art. 4 KV.

§ 103 Konsultation bei Verordnungen des Regierungsrates

Bei einzelnen Verordnungen oder Verordnungsbestimmungen besteht beim Kantonsrat das Bedürfnis, mindestens über eine Konsultation vor dem Erlass durch den Regierungsrat am Verfahren beteiligt zu werden. Die Kommission kann bei der Konsultation eine Stellungnahme verfassen, wenn sie dies für nötig hält. Die Sachkommission erteilt dem Regierungsrat nach Möglichkeit bereits beim Erlass des zugrundeliegenden Gesetzes den Auftrag, sie zur Konsultation einzuladen. Die Sachkommission hat das Konsultationsverfahren beförderlich durchzuführen, um den Verordnungsgebungsprozess nicht zu blockieren. Damit wird im Gesetz eine Alternative zu einem Genehmigungsvorbehalt geschaffen, die flexibler ist und die Verordnungskompetenz des Regierungsrates weniger einschränkt.

Der Regierungsrat hat sich in seiner Vernehmlassungsantwort kritisch zum Konsultationsrecht geäußert. Dieses widerspreche der ausschliesslichen Regelungskompetenz des Regierungsrates. Die Minderheit schliesst sich dem Regierungsrat an und möchte auf das Konsultationsverfahren verzichten.

Die Mehrheit der Geschäftsleitung ist aber der Auffassung, dass die Konsultation die Regelungskompetenz des Regierungsrates nicht in Frage stellt. Der Regierungsrat bleibt in jedem Fall Erlassbehörde und entscheidet selbständig, inwiefern er eine allfällige Stellungnahme der Sachkommission berücksichtigen will. Die Konsultation ist bewusst als Recht der Sachkommission im Einzelfall und nicht als generelle Pflicht des Regierungsrates ausgestaltet, damit sie dort Anwendung findet, wo dies dem Gesetzgeber oder dem Verordnungsgeber zweckmässig erscheint.

9. Teil: Parlamentarische Kontrolle (§ 104 – 123)

In diesem Teil werden der Gegenstand und das Verfahren der parlamentarischen Kontrolle, insbesondere die Rechte und Pflichten der Organe und der zu beaufsichtigenden Behörden und Stellen, festgelegt. Die ordentliche parlamentarische Kontrolle wird massgeblich durch die ständigen Aufsichtskommissionen ausgeübt. Der Kantonsrat seinerseits hat im Wesentlichen die Aufgabe, die Geschäfts- und Rechenschaftsberichte des Regierungsrates und der in den

Spezialgesetzen bezeichneten weiteren Träger öffentlicher Aufgaben zu genehmigen sowie die Tätigkeitsberichte der Aufsichtskommissionen zur Kenntnis zu nehmen.

Für Vorkommnisse von besonderer Tragweite verfügt der Kantonsrat zudem über die Möglichkeit, eine parlamentarische Untersuchungskommission einzusetzen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

§ 104 Oberaufsicht

Abs. 1: Eine Definition des Gegenstands der parlamentarischen Kontrolle fehlte im bisherigen Recht. Die parlamentarische Kontrolle umfasst die gesamte Tätigkeit in Erfüllung kantonaler Aufgaben («die Geschäftsführung und die Haushaltführung») sowie explizit auch die unterlassene Aufgabenerfüllung. Dabei ist unerheblich, ob die Aufgabenerfüllung durch eine staatliche Behörde bzw. ein staatliches Organ oder durch Private erfolgt. Die parlamentarische Kontrolle soll die politischen Verantwortlichkeiten sichtbar machen und für die demokratische Legitimation des staatlichen Handelns sorgen. Diese Funktion kann sie nur wahrnehmen, wenn im Konkreten die Abläufe des Vollzugs überprüft werden. Die parlamentarische Kontrolle richtet sich in erster Linie an die obersten verantwortlichen Behörden, also den Regierungsrat, das oberste Gericht, die Ombudsperson, die oder den Beauftragten für den Datenschutz und die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle.

Abs. 2: Staatliche Akte, wie Verfügungen oder Beschlüsse, können im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle weder aufgehoben noch abgeändert werden. Es können auch keine Weisungen erteilt werden. Die Entscheidungsgewalt und -verantwortung bleiben beim handelnden bzw. handlungspflichtigen Organ respektive dessen vorgesetzten Behörden und Organen.

Abs. 3: Da grundsätzlich die gesamte Tätigkeit des Staates der parlamentarischen Kontrolle unterliegt, ist insbesondere für die Justiz im Hinblick auf die Sicherstellung der richterlichen Unabhängigkeit die bisherige Schutzbestimmung beizubehalten. Sie hält unmissverständlich fest, dass eine Überprüfung richterlicher Urteile (Urteile von mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Behörden, z.B. Statthalter die strafrechtliche Kompetenzen besitzen) weder in tatsächlicher noch rechtlicher Hinsicht überprüft werden dürfen. Dies ist den gesetzlich dafür vorgesehenen Rechtsmittelinstanzen vorbehalten.

Die obersten Gerichte haben sich in ihren Vernehmlassungsantworten kritisch zur parlamentarischen Kontrolle über die Justiz geäußert. Sie haben vorgeschlagen, diese auf die Justizverwaltung zu beschränken. Diese Beschränkung ist nach Auffassung der Geschäftsleitung des Kantonsrates erstens untauglich, da der Begriff der Justizverwaltung nicht definiert ist. Zudem impliziert der Begriff, dass die Rechtsprechung ganz generell von der parlamentarischen Kontrolle ausgenommen werden soll. Das widerspricht aber sowohl dem bisherigen Recht als auch der überwiegenden heutigen Lehre. Die Geschäftsleitung anerkennt aber die besondere Schutzwürdigkeit der richterlichen Unabhängigkeit und hat für ihren effektiven Schutz die Bestimmung aus dem bisherigen Recht als Abs. 3 wieder im bisherigen Wortlaut ins Gesetz eingefügt. Sie hat zudem auch die Möglichkeit der Verweigerung der Akteneinsicht und der Auskunftserteilung in § 111 Abs. 2 und 3 ausdrücklich festgehalten.

§ 105 Kriterien der parlamentarischen Kontrolle

Auch die Prüfkriterien der parlamentarischen Kontrolle waren im bisherigen Recht nicht definiert. Sie haben sich durch Wissenschaft und Praxis entwickelt. Für die Prüfung der Geschäftsführung und der Haushaltführung sind heute die Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit allgemein anerkannte Kriterien.

Die Rechtmässigkeit beurteilt sich danach, ob sich die Tätigkeit auf geltendes Recht stützt. Die Ordnungsmässigkeit ist bei der Haushaltführung von Bedeutung. Sie hat die zahlenmässige und rechnerische Richtigkeit zum Gegenstand. Die Zweckmässigkeit beurteilt sich danach, ob die Akte den durch Recht und Beschlüsse gesetzten Zielen entsprechen. Die Wirtschaftlichkeit beurteilt sich nach dem Einsatz der Mittel im Verhältnis zur Wirkung. Es geht dabei um eine Abwägung des Verhältnisses von Kosten und Nutzen. Die Wirksamkeit schliesslich beurteilt die eingetretene im Vergleich zur beabsichtigten Wirkung.

Bei der parlamentarischen Kontrolle der Tätigkeiten, die nicht durch Behörden und deren Verwaltung vorgenommen werden, sondern durch ausgegliederte Einheiten, an denen der Kanton beteiligt ist, erfolgt die Beurteilung anhand der übergeordneten Kriterien, ob die Interessen des Kantons gewahrt werden, ob der Umgang mit den Risiken angemessen ist und ob die Leistungserfüllung zielgerichtet erfolgt. Generell umschrieben liegt hier der Fokus eher auf dem Ergebnis und der zielgerichteten Erfüllung.

Berichterstattung des Regierungsrates

§ 106 Erweiterter Geschäftsbericht

Ein Element zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle ist die Rechenschaftspflicht der Behörden. Diese erstellen Rechenschafts- oder Geschäftsberichte. Der Kantonsrat ist kontrollierendes Organ und Adressat der Berichte. Er darf damit den Umfang der Informationen mitbestimmen. Er soll die Berichterstattung des Regierungsrates im Einzelfall auf seine Bedürfnisse anpassen können. Auf Antrag der Aufsichtskommission beauftragt er den Regierungsrat, einen bestimmten Teil seiner Geschäftsführung vertieft darzustellen. Denkbar wäre z.B. ein Auftrag, ein Grossprojekt wie das PJZ umfassender darzustellen oder Querschnittsaufgaben wie die IT vertiefter abzubilden.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort die Bestimmung abgelehnt, da der Kantonsrat den Regierungsrat nicht mit konkreten Weisungen zu etwas verpflichten könne. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates geht davon aus, dass sich Aufsichtskommissionen und Regierungsrat im Normalfall einvernehmlich über allfällige zusätzlich oder ausführlicher zu beleuchtende Themen austauschen können. Weiter scheint es der Geschäftsleitung zweckmässiger und ressourcenschonender, auf die vorgeschlagene Weise im Rahmen des Geschäftsberichtes vorzugehen anstatt den Regierungsrat mit (dringlichen) Interpellationen oder Postulaten zu einer bestimmten Berichterstattung anzuhalten.

§ 107 Beteiligungen

Abs. 1: Die Berichterstattung zur Umsetzung der Beteiligungsstrategie erfolgt wie der Geschäftsbericht jährlich. Die Berichterstattung wird dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet. Die Formulierung setzt das Anliegen der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 279/2016, die am 22. 5. 2017 mit 171 Stimmen vorläufig unterstützt wurde, um.

Abs. 2: Analog zur Beteiligungsstrategie sind auch im Umsetzungsbericht die Ebene von Beteiligungspolitik und -portfolio insgesamt wie auch die Ebene der einzelnen Beteiligungen zu beleuchten. Die Inhalte, die der Bericht des Regierungsrates abzudecken hat, sind aufgeführt. Dies sind Mindestvorgaben, über die der Bericht hinausgehen kann. Die Mindestvorgaben stellen sicher, dass der Bericht rückblickend Transparenz über die Strategieumsetzung und die Wahrung der Kantonsinteressen schafft. Gleichzeitig zeigt er vorausschauend die wichtigsten Chancen und Risiken aus Gewährleister- und Eigentümersicht auf. Auf dieser Grundlage und im Rahmen seiner Zuständigkeiten kann der Kantonsrat bei Bedarf gezielt weitere Informationen einholen und/oder geeignete Massnahmen zur Steuerung einleiten. Angesichts der verschiedenen Risiken, insbesondere der finanziellen Risiken, die von Beteiligungen ausgehen, ist der entsprechende Aufwand für die Berichterstattung gerechtfertigt.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort ausgeführt, dass er diese Art der Berichterstattung ablehnt. Er begründet dies damit, dass er die Eigentümerstrategien und deren Umsetzung bereits heute dem Kantonsrat vorlege. Im Falle von gewissen Anstalten werde dies im jeweiligen Bericht des Regierungsrates zu deren Geschäftsberichten ausgeführt. Für die Geschäftsleitung hat indessen ein integraler Bericht über die Eigentümerstrategien bedeutender Beteiligungen und derjenigen Beteiligungen, welche der Kantonsrat speziell gemäss § 97 beschliesst, einen Mehrwert. Im Lichte der gesamten Beteiligungsstrategie kann besser beurteilt werden, welche Risiken für den Kanton bestehen und ob etwas an der Strategie oder an der Finanzierung geändert werden muss. So wird den Aufsichtskommissionen und den einzelnen Kantonsratsmitgliedern ein Überblick und eine vernetzte Betrachtungsweise über die Beteiligungen erleichtert.

§ 108 Ausserordentliche Vorkommnisse

Ausserordentliche Vorkommnisse stossen potenziell auf rasch einsetzendes und grosses Interesse der Medien bzw. der Öffentlichkeit. Es steht den Behörden und ihrer Verwaltung wie auch der zuständigen Aufsichtskommission gut an, wenn zumindest die Präsidentin oder der Präsident der Aufsichtskommission unverzüglich informiert wird und gegebenenfalls die ersten Schritte für allfällige Abklärungen einleiten kann. Es wird deshalb eine entsprechende Informationspflicht eingeführt. Zudem wird auch die Präsidentin bzw. der Präsident des Kantonsrates informiert. Damit soll insbesondere die Koordination der Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit ermöglicht werden. Dies wird bereits heute zwischen einzelnen Direktionen und der Geschäftsprüfungskommission so gehandhabt.

Der Regierungsrat hat sich in seiner Vernehmlassungsantwort kritisch zu dieser Bestimmung geäußert und hat zur Begründung seiner ablehnenden Haltung das Subsidiaritätsprinzip angeführt. Die Notwendigkeit, die Öffentlichkeitsarbeit in schwierigen Situationen zu koordinieren, rechtfertigt nach Auffassung der Geschäftsleitung des Kantonsrates aber diese Informationspflicht. Sie eröffnet den Aufsichtskommissionen zudem die Möglichkeit abzuwägen, ob das Vorkommnis Abklärungen rechtfertigt.

Aufsichtskommissionen

§ 109 Aufgaben

Abs. 1: Der Kantonsrat ist zuständig für den Beschluss über die Genehmigung der Geschäfts- und Rechenschaftsberichte oder für deren Kenntnisnahme. Die Spezialgesetze legen fest, welche Berichte dem Kantonsrat unterbreitet werden müssen (vgl. § 37 OG RR, § 75 Abs. 2 GOG etc.). Die Prüfung dieser Berichte wird den Aufsichtskommissionen zugewiesen. Diese verfügen über die erforderlichen Informationsrechte für eine vertiefte Prüfung.

Abs. 2: Geschäfts- oder Rechenschaftsberichte können aufgrund ihres Umfangs und ihrer von den zu beaufsichtigenden Behörden vorgenommenen Gewichtung aber nur ein Element der parlamentarischen Kontrolle sein. Ein weiteres unerlässliches Element ist die Kompetenz der Aufsichtskommissionen, weitere Abklärungen zu treffen, entweder nach eigenem Beschluss oder im Auftrag der Geschäftsleitung gemäss § 22 Abs. 1 lit. c. Dies entspricht der bisherigen Praxis.

§ 110 Informationsrechte

Abs. 1: Die Informationsrechte sind kaskadenartig aufgebaut. Sie entsprechen dem bisherigen Recht. Am Anfang steht das Informationsrecht des einzelnen Kantonsratsmitglieds, welches dieses mittels einer Anfrage ausüben kann. Eine Minderheit von 20 Kantonsratsmitgliedern kann darüber hinaus ein Informationsrecht mit einer Interpellation ausüben. Die Sachkommissionen verfügen im Zusammenhang mit den ihnen vorgelegten Beratungsgegenständen und ihrer Mitwirkungsfunktion über weitere Informationsrechte (vgl. § 84). Die Aufsichtskommissionen verfügen zusätzlich über erweiterte Informationsrechte. Grundsätzlich stehen den Aufsichtskommissionen alle Unterlagen zur Einsicht offen. Aus besonderen Gründen gemäss § 111 Abs. 2 kann die Einsichtnahme jedoch eingeschränkt werden. Die Aufsichtskommissionen dürfen zudem Besichtigungen in der Verwaltung vornehmen und Personen befragen oder anhören. Auch dies geschieht gemäss der Informationskaskade grundsätzlich im Einvernehmen mit dem Regierungsrat bzw. dem obersten Gericht. Die Besichtigung kann aber auch ohne dessen Einvernehmen und insbesondere ohne dessen Teilnahme erfolgen.

Abs. 2: Die Aufsichtskommissionen erhalten die Berichte der Finanzkontrolle in ihrem Zuständigkeitsbereich gemäss dem neu beschlossenen § 17 Abs. 2 FKG. Weiter erhalten sie neu alle Controlling-Berichte zur Erreichung der Legislaturziele.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort darauf hingewiesen, dass er vor einer direkten Kontaktaufnahme mit der Verwaltung zu informieren ist. Dies ist nach Ansicht der Geschäftsleitung des Kantonsrates grundsätzlich sichergestellt, da gemäss der Informationskaskade zuerst das Einvernehmen bei der Ausübung der Informationsrechte gesucht wird.

§ 111 Auskunftspflicht

Abs. 1: Gegenüber den Aufsichtskommissionen gilt für die Behördenmitglieder und die Angestellten des Kantons die Pflicht, wahrheitsgemäss und vollständig Auskunft über dienstliche Angelegenheiten zu erteilen und Akten herauszugeben. Es bedarf dazu keiner Entbindung vom Amtsgeheimnis. Die Pflicht erstreckt sich zudem auf die Führungsorgane von selbstständigen öffentlichen Anstalten. Dies galt implizit bereits bisher.

Abs. 2: Gründe für die Verweigerung der Aktenherausgabe oder der Auskunftserteilung können die Wahrung schutzwürdiger privater Interessen, der Schutz der Persönlichkeit oder die Rücksicht auf ein hängiges justizförmiges Verfahren sein. Bei hängigen Verfahren soll so eine allfällige Einflussnahme verhindert werden.

Abs. 3: Bei Akten zu richterlichen Entscheiden kann im Einzelfall die Herausgabe oder Auskunftserteilung auch dann verweigert werden, wenn die entsprechenden Verfahren nicht mehr hängig, also abgeschlossen sind.

Abs. 4: Wird die Akteneinsicht oder Auskunftserteilung unter den genannten Voraussetzungen verweigert, muss das zuständige oberste Organ einen besonderen Bericht erstatten.

§ 112 Verfahren bei Uneinigkeit

Abs. 1: Die Bestimmungen wurden per 1. Januar 2015, gestützt auf die parlamentarische Initiative KR-Nr. 236/2012, in Kraft gesetzt, eine grundlegende Revision ist nicht erforderlich. Erhält eine Aufsichtskommission die gewünschten Unterlagen oder Auskünfte nicht, ist aber der Ansicht, dass keine ausreichenden Gründe für die Einschränkung der Auskunfts- oder Herausgabepflicht vorliegen, kann sie an die Informationsdelegation gelangen. Diese vermittelt zwischen den Parteien. Kommt keine Einigung zustande, entscheidet sie abschliessend über den Bestand und Umfang der Informationsrechte.

Abs. 2: Für die Beurteilung des Bestands und Umfangs der Informationsrechte muss die Informationsdelegation im Einzelfall Einsicht in die entsprechenden Akten nehmen können. So kann sie beurteilen, ob im konkreten Fall eine Schutzwürdigkeit vorliegt oder ob mindestens teilweise Akten herausgegeben oder Auskünfte erteilt werden können.

Abs. 3: Vor ihrem Entscheid hört sie das zuständige oberste Organ an.

Abs. 4: Lässt sie eine Einsichtnahme zu, trifft sie die zum Geheimnisschutz erforderlichen Vorkehrungen, z.B. kann sie eine Akteneinsicht ohne Herausgabe oder nur mit Herausgabe speziell gekennzeichnete Kopien anordnen.

§ 113 Ergebnisse und Empfehlungen

Das Verfahren nach § 113 ist grundsätzlich ein Verfahren das unter der parlamentarischen Vertraulichkeit steht. Die Öffentlichkeit wird im Verfahren nach § 114 informiert.

Abs. 1: Mit der Mitteilung der Prüfungsergebnisse wird dem zuständigen obersten Organ die Möglichkeit eröffnet, Massnahmen zur Behebung von allfälligen Missständen zu treffen.

Abs. 2: Kommen die Aufsichtskommissionen zum Schluss, dass die Prüfung oder Ergreifung von Massnahmen sinnvoll wäre, können sie entsprechende Empfehlungen abgeben. Dies entspricht der bisherigen Praxis.

§ 114 Feststellungen und Empfehlungen

Abs. 1: Die Aufsichtskommissionen sind gegenüber dem Kantonsrat rechenschaftspflichtig. Sie müssen mindestens einmal jährlich schriftlich Bericht erstatten. Dies kann wie bisher auch bei der Prüfung der Geschäfts- und Rechenschaftsberichte der Behörden, aber auch in einem eigenen Tätigkeitsbericht erfolgen. Weitere Berichterstattungen zu einzelnen besonderen Abklärungen stehen ihnen offen. Dies entspricht der bisherigen Praxis.

Abs. 2: Die zuständige Direktion oder das zuständige oberste Gericht haben Anspruch darauf, zu allfälligen Empfehlungen der Aufsichtskommission Stellung zu nehmen. Die Kommission

fasst nach Vorliegen der Stellungnahme über die Empfehlungen und über ihren Bericht in einer Schlussabstimmung Beschluss.

Abs. 3: Damit die Umsetzung der Empfehlungen, die in den Berichten der Aufsichtskommissionen veröffentlicht werden, nachvollzogen werden kann, sind der Regierungsrat und die obersten Gerichte verpflichtet, die Umsetzung oder Nichtumsetzung in ihrem Geschäftsbericht auszuweisen.

2. Abschnitt: Parlamentarische Untersuchungskommission

§ 115 Aufgaben und Einsetzung

Abs. 1: Eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) ist das schärfste Mittel zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle. Es soll deshalb nur dort eingesetzt werden, wo Vorkommnisse eine besondere Tragweite haben. Zuletzt war dies beim Korruptionsskandal bei der Beamtenversicherungskasse der Fall. Die PUK ist in diesem Sinne subsidiär zur ordentlichen parlamentarischen Kontrolle durch die ständigen Aufsichtskommissionen. Genügen deren Instrumente und Ressourcen, sollen die Abklärungen durch sie erfolgen.

Abs. 2: Absatz 2 regelt die beiden möglichen Wege zur Einsetzung einer Untersuchungskommission. Zum einen können die Aufsichtskommissionen die Einsetzung einer PUK beantragen, wenn sie nach eigenen Abklärungen zum Schluss kommen, dass einerseits die Tragweite und andererseits der Bedarf an zusätzlichen Instrumenten und Ressourcen ausgewiesen sind.

Zum andern können auch Mitglieder des Kantonsrates einen Antrag auf Einsetzung stellen. In diesem Fall ist das vorgängige Abwarten der Beantwortung einer Interpellation Voraussetzung.

Abs. 3: Der Regierungsrat bzw. das oberste Gericht haben das Recht, zu Anträgen auf Einsetzung einer PUK Stellung zu nehmen.

Abs. 4: Auftrag und finanzielle Ressourcen werden vom Kantonsrat mit dem Beschluss zum Einsatz festgelegt. Innerhalb des Auftrags und der finanziellen Mittel soll die PUK unabhängig vom Kantonsrat ihrer Tätigkeit nachgehen können.

Gemäss Minderheit soll es neu auch möglich sein, dass eine Minderheit des Kantonsrates ein Vorverfahren initialisieren kann. Sie kann die Einsetzung einer Ermittlungskommission beantragen, welche wie die Aufsichtskommissionen Abklärungen trifft und dann bei Bedarf einen Antrag auf Einsetzung einer PUK stellen kann.

§ 115 a Ermittlungskommission

Die Minderheit verlangt, dass eine Fraktion den Antrag auf Einsetzung einer Ermittlungskommission stellen kann. Für die Unterstützung sind 60 Stimmen erforderlich. Jede Fraktion hat Anspruch auf einen Sitz in der Ermittlungskommission. Diese führt Abklärungen durch, um zu prüfen, ob die Vorkommnisse die Einsetzung einer PUK rechtfertigen. Dazu verfügt sie über die gleichen Informationsrechte wie die Aufsichtskommissionen beziehungsweise, falls die Mehrheit des Kantonsrates den Antrag auf Einsetzung einer Ermittlungskommission unterstützt, über die Informationsrechte der PUK. Sie ist verpflichtet, innerhalb von sieben Monaten Bericht zu erstatten und einen Antrag auf Einsetzung oder Ablehnung einer PUK zu stellen.

§ 116 Organisation

Die PUK hat die Pflicht, ein Reglement zu erlassen, welches die Arbeitsweise, den Umgang mit vertraulichen Informationen, die Information der Öffentlichkeit und die übrigen administrativen Belange innerhalb der vom Kantonsratsgesetz festgelegten Verfahrensbestimmungen regelt. Die PUK verfügt über ein eigenes Sekretariat, das von den Parlamentsdiensten zur Verfügung gestellt wird. Die PUK kann weitere Mitarbeitende anstellen.

§ 117 Wahl der Mitglieder

Abs. 1: Die Wahl der Mitglieder und der Präsidentin oder des Präsidenten der PUK erfolgt wie bei den ständigen Kommissionen auf Vorschlag der Wahlkommission.

Abs. 2: Die PUK ist das einzige Organ, dessen Amtsdauer nicht an die Amtsdauer des Kantonsrates gebunden ist. Die PUK-Mitglieder bleiben unter Voraussetzung ihrer Wiederwahl in den Kantonsrat im Amt. Damit werden der PUK eine erhöhte Stabilität und Unabhängigkeit gegeben und die Kontinuität kann besser gewährleistet werden.

§ 118 Verhältnis zu anderen Verfahren

Abs. 1: Damit die Untersuchungen der PUK nicht vom Regierungsrat oder der Verwaltung behindert werden können, dürfen Administrativuntersuchungen oder ähnliche Verfahren nur mit Ermächtigung der PUK eingeleitet werden. Das betrifft auch personalrechtliche Massnahmen, da diese die Untersuchungen der PUK beeinträchtigen könnten.

Abs. 2: Bereits laufende Verfahren werden mit der Einsetzung der PUK automatisch unterbrochen. Sie dürfen erst nach Ermächtigung durch die PUK wiederaufgenommen werden. Bei der PUK BVK hat sich gezeigt, dass solche interne Verfahren die Untersuchungen einer PUK beeinträchtigen können. Es wird daher ein Ermächtigungsverfahren eingeführt, ohne die Zuständigkeiten für die einzelnen Verfahren ändern zu müssen.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort eingewendet, dass es sich dabei um einen Eingriff in seine Kompetenzen handle. Mit dem von der Geschäftsleitung des Kantonsrates vorgeschlagenen Verfahren werden die Kompetenzen des Regierungsrates jedoch nicht aufgehoben. Es handelt sich um eine verfahrensrechtliche Bestimmung, die das Verhältnis verschiedener Verfahren zueinander regelt. Dabei hat ein Verfahren einer PUK zeitlich Vorrang, soweit dies erforderlich ist. Ist dies nicht erforderlich sowie nach Abschluss der Untersuchungen durch den Kantonsrat können die Verfahren unverzüglich fortgesetzt oder eingeleitet werden.

§ 119 Informationsrechte

Die Informationsrechte der PUK gehen über diejenigen einer Aufsichtskommission hinaus. Die PUK kann insbesondere förmlich Auskunftspersonen befragen und Zeugen einvernehmen. Sie erhält zudem von allen Personen in öffentlicher Funktion, also von Magistratspersonen, Angestellten des Kantons und Behördenmitgliedern in öffentlicher Funktion, Auskünfte und Akten. Von privaten Aufgabenträgern erhält sie Auskünfte und Akten, soweit diese der Zeugenpflicht unterstehen.

§ 120 Auskünfte und Herausgabe von Akten

Abs. 1: Es bedarf gegenüber der PUK keiner Entbindung vom Amtsgeheimnis.

Abs. 2: Es gilt wahrheitsgemässe Auskunftspflicht der Magistratspersonen und der Angestellten des Kantons. Als Angestellte des Kantons gelten das Personal gemäss Personalgesetz und das Personal der öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons.

Abs. 3: Für die Sachverhaltsermittlungen kommen zur Vornahme von Augenscheinen und zum Beizug von Sachverständigen die Bestimmungen der schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO) für Sachverhaltsermittlungen, zur Einvernahme von Zeugen die Bestimmungen der schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) zur Anwendung.

§ 121 Rechte der Betroffenen

Abs. 1: Die Informationspflicht der PUK stellt sicher, dass die Personen, die unmittelbar in ihren Interessen betroffen sind, ihre Verfahrensrechte wahrnehmen können.

Abs. 2: Verfahrensrechte sind insbesondere das Beiwohnen bei Sachverhaltsermittlungen und das Stellen von Ergänzungsfragen.

Abs. 3: Weitere Verfahrensrechte sind die Einsichtnahme in Akten, Gutachten und Einvernahmeprotokolle.

Abs. 4: Die PUK kann diese Verfahrensrechte jedoch einschränken, falls dies für die Untersuchung unerlässlich ist. Will sie jedoch auf Beweise abstellen, muss sie den Betroffenen vor Abschluss der Untersuchung das rechtliche Gehör einräumen.

§ 122 Verwertung der Beweismittel

Abs. 1: Um Beweismittel verwenden zu können, hat die PUK den Betroffenen soweit Anspruch auf rechtliches Gehör zu gewähren, als auf Beweismittel, die sie betreffen, abgestellt wird.

Abs. 2: Nach Abschluss der Untersuchungen und vor der Berichterstattung an den Kantonsrat erhalten die Betroffenen Einsicht in die sie betreffenden Berichtsteile und können dazu eine Stellungnahme abgeben.

§ 123 Abschluss der Untersuchung

Die PUK erstattet gemäss Abs. 1 dem Kantonsrat erst dann inhaltlich Bericht, wenn sie ihre Untersuchungen abgeschlossen hat. Sie stellt Antrag auf Einstellung der Untersuchung oder auf Ergänzung des Untersuchungsauftrags sowie über ihre Auflösung (Abs. 2). Der Kantonsrat fasst darüber Beschluss.

10. Teil: Wahlen (§ 124 – 128)

Eine weitere Aufgabe des Kantonsrates ist die Ausübung seiner Wahlbefugnisse. Das Kantonsratsgesetz regelt das Wahlverfahren im Kantonsrat. Grundsätzlich finden die Wahlen offen statt. In bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Fällen finden zwingend geheime Wahlen statt.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort angeregt, eine Bestimmung über die Anzahl Stimmen pro Kantonsratsmitglied und über die Frage der Stimmenkumulation einzufügen. Für die Geschäftsleitung ist eine solche Bestimmung nicht erforderlich. Dass pro zu besetzende Stelle nur eine Stimme pro Kantonsratsmitglied abgegeben kann, ist ein allgemeiner Wahlgrundsatz. Eine Stimmenkumulation wäre nur zulässig, wenn es eine entsprechende gesetzliche Grundlage gäbe.

§ 124 Offene Wahlen

Abs. 1: Das Wahlverfahren ist wie das Abstimmungsverfahren grundsätzlich offen, sowohl im Kantonsrat als auch in den Kommissionen und seinen anderen Organen. Anträge auf fallweise geheime Durchführung einer Wahl sind nicht mehr möglich. Dies entspricht dem Grundsatz der einheitlichen Durchführung der Wahlen und dem Gleichbehandlungsgebot gegenüber den zur Wahl vorgeschlagenen.

Abs. 2: Die Wahl erfolgt ohne explizite Stimmabgabe, wenn gleich viele oder weniger Kandidatinnen und Kandidaten vorgeschlagen sind, als Stellen zu besetzen sind. Die Vorgeschlagenen gelten dann als gewählt.

§ 125 Geheime Wahlen

Als Ausnahme vom Grundsatz offener Wahlen gibt es für die abschliessend aufgezählten Stellen geheime Wahlen. Bei den Gerichten werden die Mitglieder, nicht aber die Ersatzmitglieder geheim gewählt.

§ 126 Erforderliches Mehr

Abs. 1: Die Wahl einer Person ist erfolgt, wenn sie das absolute Mehr der Stimmen erhält. Das absolute Mehr berechnet sich gemäss § 127.

Abs. 2: Haben mehr Personen das absolute Mehr erreicht als Stellen zu besetzen sind, so ist gewählt, wer die meisten Stimmen erhalten hat gemäss § 127 Abs. 4.

Abs. 3: Haben weniger Personen das absolute Mehr erreicht als Stellen zu besetzen sind, wird für die nicht besetzten Stellen ein zweiter Wahlgang durchgeführt, in welchem das relative Mehr genügt.

§ 127 Berechnung des Mehrs

Für die Berechnung des absoluten Mehrs werden die abgegebenen Stimmen zusammengezählt. Die leeren und ungültigen Stimmen werden abgezogen (Abs. 1). Für die Ungültigkeit lehnt sich die Bestimmung an das Gesetz über die politischen Rechte an und nimmt zwei

wesentliche Gründe für das Parlament auf (vgl. §§ 72 Abs. 1 lit. c und 73 Abs. 1 lit. c GPR). Auch für die Berechnung des absoluten und relativen Mehrs nimmt das KRG in Abs. 3 und 4 die Bestimmungen des GPR auf (§ 78 Abs. 1 und 2 GPR).

In Abs. 5 wird die Stimmgleichheit geregelt. Zuerst wird ein weiterer Wahlgang durchgeführt, bevor bei nochmaliger Stimmgleichheit das Los entscheidet. Die Minderheit möchte keinen weiteren Wahlgang durchführen, sondern direkt das Los entscheiden lassen.

§ 128 Erneuerungswahlen der Gerichte

Abs. 1: Bei Erneuerungswahlen können alle Sitze in einem Wahlgang besetzt werden. Damit wird die bisherige Praxis gesetzlich festgeschrieben.

Abs. 2: Zu regeln ist allerdings der Fall, in dem einzelne Ämter im ersten Wahlgang nicht besetzt werden können, weil nicht für alle Ämter das absolute Mehr einer Kandidatin oder eines Kandidaten erreicht worden ist. Dann folgen für die nicht besetzten Ämter einzelne Wahlgänge.

Abs. 3: Die Interfraktionelle Konferenz hört die entsprechenden Kandidatinnen und Kandidaten an. Damit erhalten nicht wiedergewählte wie nicht gewählte Kandidatinnen und Kandidaten die Möglichkeit, sich noch einmal für ihre Kandidatur einzusetzen und allfällige Bedenken auszuräumen oder ihre Kandidatur zurückzuziehen.

Damit wird eine Möglichkeit geschaffen, eine bisherige Richterin oder einen bisherigen Richter in einem rechtsstaatlich korrekten Verfahren abzuwählen. Gleichzeitig wird die Wiederwahl von bisherigen Richterinnen und Richtern erleichtert. In der Ergänzungswahl, die zu einem späteren Zeitpunkt stattfindet, können andere Kandidierende vorgeschlagen werden, sofern sie die Kandidaturprüfung durchlaufen haben.

Die obersten Gerichte haben in der Vernehmlassung Vorbehalte zur dadurch geschaffenen Abwählmöglichkeit geäußert. Die Geschäftsleitung ist diesen Vorbehalten insbesondere dadurch entgegengekommen, dass sie die Anhörung vor der Wahlkommission nach einer verpassten Wahl gesetzlich festgelegt hat.

11. Teil: Besondere Einzelakte des Kantonsrates (§ 129 – 141)

Mit den besonderen Einzelakten erledigt der Kantonsrat verschiedene Aufgaben, die nicht generell-abstrakter Natur sind. Es sind Akte, die in einem verwaltungsrechtlichen oder verwaltungsähnlichen Verfahren zustande kommen, weshalb hier mindestens teilweise die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien an Verwaltungsverfahren Anwendung finden.

§ 129 Verweisung

Die Verfahren der besonderen Einzelakte sind verwaltungsverfahrenähnliche oder spezialverwaltungsrechtliche Verfahren. Das Kantonsratsgesetz sieht besondere Regelungen vor. Ergänzend kommt sinngemäss das Verwaltungsrechtspflegegesetz zur Anwendung.

§ 130 Begnadigung

Abs. 1: Die Grundlagen für das Begnadigungsverfahren finden sich in §§ 202 ff. GOG. Der Regierungsrat erstattet zu seinem Antrag einen schriftlichen Bericht.

Abs. 2: Der Antrag wird von der für die Aufsicht über die Gerichte zuständigen Kommission vorberaten.

Abs. 3: Da die Identität der zu Begnadigenden aus Persönlichkeitsschutz nicht öffentlich bekannt gegeben werden darf, sind die Anträge des Regierungsrates entsprechend formuliert. Für die Beurteilung einer Begnadigung hat aber die vorberatende Kommission vollumfängliche Akteneinsicht. Sind Akten auch für die übrigen Kantonsratsmitglieder für den Entscheid relevant, entscheidet die Geschäftsleitung auf Antrag der Justizkommission oder eines Kantonsratsmitglieds über den Umfang der Akteneinsicht.

Abs. 4 und 5: Die Kommission muss dem Kantonsrat keinen schriftlichen Bericht zum Antrag unterbreiten, da die Beschlüsse nicht begründet werden.

Aufhebung der Immunität

§ 131 Einleitung des Verfahrens

Abs. 1: Das Verfahren um Aufhebung der Immunität wird neu ausschliesslich von der Oberstaatsanwaltschaft im Kantonsrat eingeleitet. Sie prüft entsprechende Anzeigen oder Gesuche oder führt von sich aus Vorabklärungen durch und stellt dem Kantonsrat Antrag, ein Verfahren zur Aufhebung der Immunität einzuleiten. Der Antrag der Oberstaatsanwaltschaft enthält eine Begründung, die darlegt, ob die Immunität aus strafrechtlichen Gründen aufgehoben werden kann.

Abs. 2: Die Oberstaatsanwaltschaft reicht ihren begründeten Antrag mit sämtlichen Akten bei der Geschäftsleitung des Kantonsrates ein.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort angeregt, die Einleitung des Verfahrens genauer zu regeln. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates möchte aber dem Regierungsrat bzw. der Verwaltung bewusst keine Vorgaben machen, wo Anzeigen oder Gesuche einzureichen sind und wie die Verwaltung intern damit bis zur Einleitung durch die Oberstaatsanwaltschaft zu verfahren hat.

§ 132 Vorprüfung

Abs. 1: Neu kann die Geschäftsleitung direkt Nichteintreten beschliessen, wenn die Oberstaatsanwaltschaft bereits zum Schluss gelangt ist, dass das angezeigte Verhalten keinen Straftatbestand erfüllt. Damit wird das Verfahren gegenüber dem bisherigen Verfahren vereinfacht und beschleunigt. Die Geschäftsleitung kann bei abweichender Auffassung den Antrag gemäss Abs. 3 der Justizkommission zu Bericht und Antrag überweisen.

Abs. 2: Unter den im Gesetz genannten Voraussetzungen kann ein Kostenvorschuss verlangt werden. Es handelt sich um eine "Kann"-Bestimmung. Die Geschäftsleitung verfügt über freies Ermessen, ob und wie hoch sie im Rahmen der mutmasslichen Staatsgebühr und Kosten den Kostenvorschuss erhebt. Wird der Kostenvorschuss nicht geleistet, erfolgt Nichteintreten.

Eine Minderheit lehnt die Einführung eines Kostenvorschusses ab.

Abs. 3: Erfolgt kein Nichteintreten, wird der Antrag von der Justizkommission geprüft. Sie erstattet der Geschäftsleitung Bericht und stellt ihr Antrag.

Abs. 4: Eine Strafuntersuchung ist insbesondere dann offensichtlich unbegründet, wenn die angezeigte Person nicht als Täterin infrage kommt oder ein strafbares Verhalten nicht glaubhaft dargelegt werden kann. Dann entscheidet die Geschäftsleitung abschliessend über das Gesuch. In den übrigen Fällen erstattet die Geschäftsleitung dem Kantonsrat Bericht und stellt ihm Antrag, die Immunität aufzuheben oder nicht aufzuheben. Für die Beurteilung kann sie insbesondere staatspolitische Erwägungen und Opportunitätsüberlegungen anführen.

Abs. 5: Partei- und Verfahrensrechte kommen grundsätzlich nur der angezeigten Person zu, zudem allenfalls Personen, die geltend machen können, dass ihr Recht auf Leben vom angezeigten Verhalten betroffen ist. Dies entspricht der bisherigen Praxis bzw. der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 135 I 113).

§ 133 Beschluss des Kantonsrates

Abs. 1: Kommt es zu einer Beratung über die Aufhebung der Immunität im Kantonsrat, steht der Person, deren Immunität infrage gestellt wird, das Recht zu, schriftlich zum Antrag Stellung zu nehmen. Dies entspricht der bisherigen Praxis.

Abs. 2: Wird die Immunität aufgehoben, kann der Kantonsrat anstelle eines kantonalen Staatsanwalts z.B. einen Privaten oder einen ausserkantonalen Staatsanwalt mit der Strafuntersuchung beauftragen. Der Entscheid ist mit Begründung den Parteien zuzustellen und öffentlich bekannt zu machen.

Ausstandsentscheide

§ 134 Betreffend Kantonsratsmitglieder

Abs. 1: Entscheide über den Ausstand werden nur gefällt, wenn der Ausstand streitig ist. Ist der Ausstand in einem Kantonsratsorgan streitig, entscheidet dieses unter Ausschluss des betroffenen Mitglieds. Ist der Ausstand im Kantonsrat streitig, entscheidet dieser unter Ausschluss des betroffenen Mitglieds. Im Organ läuft das Verfahren so ab, dass das betroffene Mitglied seine Haltung zum Ausstand äussern kann und anschliessend für die Beratung und Beschlussfassung das Sitzungszimmer verlässt. Die zulässigen Ausstandsgründe ergeben sich aus § 15. Der Entscheid wird dem betroffenen Mitglied gemäss Abs. 2 mitgeteilt und im Protokoll festgehalten. Gegen den Entscheid steht keine Anfechtungsmöglichkeit offen (Abs. 3).

§ 135 Betreffend Mitglieder des Regierungsrates

Über Ausstandsbegehren gegen mehr als vier Mitglieder des Regierungsrates entscheidet der Kantonsrat, da in diesem Fall der Regierungsrat gemäss § 17 OG RR nicht mehr beschlussfähig ist (Abs. 1). Ist ein Ausstandsbegehren offensichtlich unbegründet, entscheidet die Geschäftsleitung abschliessend (Abs. 2). Um eine unnötige Behinderung des Regierungsrates zu vermeiden, wird damit ein rasches Verfahren sichergestellt. Ist das Ausstandsbegehren nicht offensichtlich unbegründet, findet gemäss Abs. 3 in der Geschäftsleitung ein Vorverfahren statt. Diese ist verpflichtet, eine Stellungnahme des Regierungsrates einzuholen. Sie erstattet dem Kantonsrat schriftlich Bericht und stellt ihm Antrag, ob bzw. welchen Ausstandsbegehren stattzugeben ist.

Ermahnung und Haftungsansprüche

§ 136 Verfahren

Abs.1: Jedes Kantonsratsmitglied kann die Einleitung eines Verfahrens zur Ermahnung gemäss § 137 oder zur Geltendmachung von Haftungsansprüchen gemäss § 138 beantragen. Es handelt sich dabei nicht um einen parlamentarischen Vorstoss, sondern um einen besonderen Fall eines Ordnungsantrages. Das bisherige, wenig praktikable Verfahren der Interpellation entfällt damit.

Abs. 2: Die Abklärungen werden von der zuständigen Aufsichtskommission vorgenommen. Je nach betroffenen Behörden- oder Organmitgliedern wird also die GPK, FIKO, JUKO, AWU oder ABG beauftragt, einen entsprechenden Bericht zu verfassen und dem Kantonsrat einen Antrag zu stellen. Das Verfahren richtet sich nach den §§ 137 bzw. 138.

Abs. 3: Die Aufsichtskommissionen können ihn ihrem Zuständigkeitsbereich ohne einen vorgängigen Auftrag des Kantonsrates Abklärungen vornehmen und diesem einen Bericht mit Antrag unterbreiten.

§ 137 Ermahnung

Abs. 1: Die Magistratspersonen und aufgezählten Amtspersonen werden vom Kantonsrat im Sinne der parlamentarischen Kontrolle beaufsichtigt. Aufgrund des Fehlens einer direkten Aufsicht wird dem Kantonsrat die Kompetenz übertragen, diese Amtspersonen mittels einer Ermahnung zu disziplinieren, wenn diese gegen das Recht verstossen oder eine Amtspflicht verletzen. Es muss sich dabei aber um Verstösse handeln, die im Zusammenhang mit dem Amt stehen.

Abs. 2: Der mit den Abklärungen beauftragten Aufsichtskommission kommt beim Entscheid, welche Abklärungen erforderlich sind, ein erhebliches Ermessen zu. Sie holt eine Stellungnahme der oder des Betroffenen, aber auch der Behörde ein, der die oder der Betroffene angehört, also des Regierungsrates oder des jeweiligen obersten Gerichts. Bei den Amtsträgern gemäss Abs. 1 lit. c gibt es keine Behördenstellungnahme.

Abs. 3: Die Kommission erstattet dem Kantonsrat schriftlich Bericht und stellt ihm Antrag, ob eine Ermahnung auszusprechen ist oder nicht. Beschliesst der Kantonsrat eine Ermahnung oder lehnt er eine solche ab, ist das Verfahren abgeschlossen.

§ 138 Haftungsansprüche

Abs. 1: Die Kompetenzen des Kantonsrates zur Geltendmachung von Schadenersatz- oder Rückgriffsansprüchen bleiben unverändert. Sie betreffen sämtliche Behördenmitglieder sowie Mitglieder von Anstaltsorganen, über die keine Dienstaufsicht besteht. Dies umfasst gemäss § 18 lit. a Ziff. 5 Haftungsgesetz auch die Mitglieder der obersten Organe der rechtlich selbstständigen Anstalten, die der allgemeinen Aufsicht des Regierungsrates unterstehen.

Abs. 2: Der mit den Abklärungen beauftragten Aufsichtskommission kommt beim Entscheid, welche Abklärungen erforderlich sind, ein erhebliches Ermessen zu. Sie kann zur Unterstützung bei den Abklärungen und bei der Beurteilung Fachpersonen beiziehen, insbesondere also Spezialisten im Haftpflichtrecht. Zwingend hat sie eine Stellungnahme der betroffenen Behörde bzw. des betroffenen Anstaltsorgans einzuholen. Eine Stellungnahme der betroffenen Person dagegen ist nicht zwingend, da es sich um einen vorwiegend politischen Entscheid handelt, ob Klage erhoben werden soll. Die betroffene Person kann im nachfolgenden ordentlichen Klageverfahren ihre Rechte geltend machen.

Abs. 3: Die Kommission erstattet dem Kantonsrat schriftlich Bericht und stellt ihm Antrag, ob eine Klage erhoben werden soll oder nicht. Beschliesst der Kantonsrat Klage zu erheben, entscheidet die Geschäftsleitung, wen sie mit der Klageerhebung beauftragen will.

§ 139 Gebühren

Abs. 1: Gebühren benötigen eine Grundlage im Gesetz. Dabei muss ein Gebührenrahmen festgelegt werden. Die Kompetenz wird neu auf die Geschäftsleitung beschränkt. Das entspricht der bisherigen Praxis. Der Gebührenrahmen bleibt unverändert. Die bisherige ständige Praxis, dass bei Aufsichtseingaben keine Gebühren auferlegt werden, kann weitergeführt werden.

Abs. 2: Wenn eine Person, die eine Eingabe macht, aus einem früheren Verfahren Gebühren oder Verfahrenskosten schuldet, oder ihren Wohnsitz nicht in der Schweiz hat, kann die Geschäftsleitung einen Kostenvorschuss verlangen.

Abs. 3: Die Höhe des Kostenvorschuss soll der Höhe der mutmasslichen Gebühren und Verfahrenskosten entsprechen.

Abs. 4: Bei Nichtleistung des Kostenvorschusses wird die Eingabe nicht behandelt.

Die Minderheit möchte die Möglichkeit des Kostenvorschusses streichen.

12. Teil: Jugendparlament (§ 140 – 141)

Das Jugendparlament steht mit dem Kantonsrat nur ganz am Rande in Verbindung. Es kann seine Beschlüsse als Petition im Sinne von Art. 16 KV beim Kantonsrat einreichen. Diesem entstehen daraus gewisse Verfahrenspflichten.

§§ 140 und 141 Anerkennung und Petitionen

Die Bestimmungen zum Jugendparlament wurden per 1. April 2017 in Kraft gesetzt und bleiben unverändert. Für die Erläuterung wird auf KR-Nr. 69a/2011 verwiesen.

13. Teil: Schlussbestimmungen

§ 142 Ausführungsbestimmungen

Art. 38 Abs. 3 KV verlangt für den Erlass von Verordnungen des Kantonsrates eine Delegationsnorm im Gesetz.

§ 143 Änderungen bisherigen Rechts

a. Gesetz über die politischen Rechte

§ 64

Abs. 4: Der Kantonsrat erhält damit neu die Kompetenz, den Beleuchtenden Bericht der Genehmigung seiner Geschäftsleitung zu unterstellen.

Die Minderheit möchte noch darüber hinausgehen und den Beleuchtenden Bericht durch die Geschäftsleitung verabschieden lassen. Für die Mehrheit ist die Verabschiedung des Beleuchtenden Berichts grundsätzlich eine Aufgabe der Exekutive. Ihrer Ansicht nach genügt es, wenn die Geschäftsleitung den Minderheitenstandpunkt verfassen und fallweise ein Vetorecht vorsehen kann. Die Minderheit erfordert in § 10 d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes eine Anpassung der Anfechtungsmöglichkeit in Stimmrechtssachen gegen erstinstanzliche Anordnungen der Geschäftsleitung (Verabschiedung des Beleuchtenden Berichts).

138c

Abs. 1: Bei einer Anhörung einer Vertretung des Initiativkomitees soll die vorberatende Kommission diesem auch einen allfälligen Gegenvorschlag zur Stellungnahme unterbreiten können.

Die Minderheit möchte die Anhörung den Kommissionen als zwingend vorschreiben.

b. Publikationsgesetz

In § 16 Abs. 3 wird ein Gesetzesverweis angepasst.

c. Kantonalbankgesetz

§ 12 Abs. 4 wird ein Gesetzesverweis angepasst.

§ 143a Übergangsbestimmungen

Für verschiedenen Minderheiten sind Übergangsbestimmungen erforderlich. Wo bspw. neue Kommissionen eingeführt werden sollen, soll dies auf Beginn einer Legislatur erfolgen (Abs. 1). Die Vergrößerung bestehender Kommissionen soll innert sechs Monaten nach Inkrafttreten erfolgen (Abs. 2). Die Neubildung der Wahlkommission als Ablösung von IFK und mit der Übernahme der Aufgabe der JUKO soll drei Monate nach Inkrafttreten erfolgen bzw. die bereits laufenden Kandidaturprüfungen sollen noch durch die JUKO abgeschlossen werden (Abs. 3). Die Erhöhung der Mindestzahl Mitglieder für die Fraktionen soll auf den Beginn der Legislatur erfolgen (Abs. 4). Hängige parlamentarische Initiativen sollen noch nach bisherigem Verfahrensrecht abgeschlossen werden können (Abs. 5). Und schliesslich soll die Möglichkeit der Eigentümermotion auf Beginn eines Amtsjahrs eingeführt werden (Abs. 6).

§ 144 Aufhebung bisherigen Rechts

Das bisherige Kantonsratsgesetz und das bisherige Geschäftsreglement des Kantonsrates sind mit den Neuerlassen vollständig aufzuheben.

§ 145 Referendum

Als Gesetz im formellen Sinn untersteht das Kantonsratsgesetz dem fakultativen Referendum.

§ 146 Inkraftsetzung

Die Inkraftsetzung kann auf den Beginn des Amtsjahres 2020/2021 erfolgen. Mit diesem konkreten Inkraftsetzungsdatum können komplizierte transitive und koordinierende Bestimmungen zwischen bisherigem und neuem Recht vermieden werden. Ein Vorbehalt muss einzig zugunsten des Entschädigungsreglements angebracht werden, falls dieses bis dahin noch nicht in Kraft gesetzt werden kann.

8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Kantonsratsreglements

1. Teil: Konstituierende Sitzung und allgemeine Bestimmungen

Dieser Teil enthält die detaillierten Bestimmungen zum Ablauf der Konstituierung des Kantonsrates und die Ausführungsbestimmungen zu den allgemeinen Bestimmungen des Kantonsratsgesetzes. Da der Kantonsrat erst verhandlungs- und beschlussfähig ist, wenn er sich konstituiert hat, ist eine genaue Regelung des Ablaufs notwendig, um die Bestellung der wichtigsten Organe zu ermöglichen.

§ 1 Einladung und Eröffnung

Abs. 1: In Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen über den Beginn und das Ende der Amtsdauer bleibt die abtretende Kantonsratspräsidentin bzw. der abtretende Kantonsratspräsident solange im Amt, bis sich der neue Kantonsrat konstituiert hat, und lädt die neu gewählten Mitglieder des Kantonsrates zur konstituierenden Sitzung ein. Dies stellt eine Neuerung gegenüber bisherigem Recht dar, nach welchem der Regierungsrat zur konstituierenden Sitzung eingeladen hat. Heute ist der Kantonsrat ein permanentes Parlament. Die Einladung kann deshalb ohne Weiteres von der abtretenden Präsidentin bzw. vom abtretenden Präsidenten erfolgen.

Die Aufteilung der Aufgaben zwischen ältestem und jüngstem anwesenden Kantonsratsmitglied wird in Abs. 2 bis 4 wie im bisherigen Recht geregelt. Die Sitzung wird vom ältesten bzw. vom jüngsten anwesenden Kantonsratsmitglied in alphabetischer Reihenfolge des Familiennamens eröffnet. Erstes Traktandum nach den Ansprachen ist die Erhaltung der Wahl, welche vom Mitglied geleitet wird, das als erstes gesprochen hat. Das Mitglied, das als zweites gesprochen hat, leitet die Wahl der Kantonsratspräsidentin oder des Kantonsratspräsidenten.

§ 2 Ablauf

Die Reihenfolge im Ablauf der konstituierenden Sitzung wird gegenüber dem bisherigen Recht geändert. Voraussetzung für die Konstituierung des neuen Kantonsrates ist die Erhaltung des Wahlergebnisses durch die Anwesenden. Bei der Erhaltung werden auch die Stimmrechtskurse behandelt. Mit dem Erhaltungsbeschluss wird festgehalten, wer gültig gewählt worden ist. Dazu ist die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder erforderlich. Im Anschluss an die Erhaltung können die Kantonsratsmitglieder und die Regierungsratsmitglieder das Amtsgelübde vor dem ältesten und jüngsten Kantonsratsmitglied ablegen. Damit haben die Kantonsratsmitglieder ihr Amt angetreten und der Kantonsrat kann sich konstituieren.

Es folgt die Wahl der Kantonsratspräsidentin oder des Kantonsratspräsidenten. Danach wird die Geschäftsleitung gewählt, zuerst die Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten und dann die Mitglieder des Ratsbüros. Daraufhin teilen die Fraktionen mit, wen sie als Fraktionsvorsitzende in der Geschäftsleitung Einsitz nehmen lassen wollen. Der Kantonsrat ernennt diese Personen zu Mitgliedern der Geschäftsleitung und wählt deren übrige Mitglieder. Nach der Wahl der Geschäftsleitung folgt diejenige der Stimmzählerinnen und Stimmzähler. Abschliessend stellt der Kantonsrat fest, dass er sich konstituiert hat.

Im Anschluss an die Konstituierung kann der Kantonsrat weitere Beratungsgegenstände behandeln, wie z.B. die Bestellung der Kommissionen.

§ 3 Sitzungszeiten

Abs. 1: Es wird am bisherigen Grundsatz festgehalten, dass die ordentlichen Sitzungen am Montagvormittag stattfinden. Für ein Milizparlament wie den Zürcher Kantonsrat ist dieser ordentliche Sitzungstag von grosser Bedeutung, damit die Mitglieder ihre Haupttätigkeit danach ausrichten können. Gleiches gilt analog für die ordentlichen Sitzungshalbtage der Kommissionen (vgl. § 17 Abs. 1)

Abs. 2: Zum Abbau der Geschäftslast können zusätzlich Sitzungen am Montagnachmittag angesetzt werden.

Abs. 3: Die Sitzungen sollten so geplant und durchgeführt werden, dass sie drei bis vier Stunden dauern.

Die Minderheit möchte vier der zusätzlichen Sitzungen für die Behandlung von parlamentarischen Initiativen und Vorstössen reservieren. Teilweise dauert es recht lange, bis diese behandelt werden. So soll eine raschere Behandlung ermöglicht werden. Die Mehrheit möchte die Flexibilität der Traktandierung beibehalten.

§ 4 Sitzungsplanung und weitere Sitzungszeiten

Abs. 1: Für die Planung der Sitzungstermine ist die Geschäftsleitung zuständig, was den Einbezug sämtlicher Fraktionen gewährleistet. Bei der Festlegung der sitzungsfreien Zeit werden die Schulferien des Sitzungsortes und die offiziellen Feiertage berücksichtigt. Von diesem Grundsatz soll nur in Ausnahmefällen abgewichen werden.

Abs. 2: Bei hoher Geschäftslast und für bestimmte Beratungsgegenstände genügt der ordentliche Sitzungsrhythmus am Montag nicht. Der Kantonsrat muss die Möglichkeit haben, auch an anderen Wochentagen Sitzungen durchführen zu können. Ein jährlich wiederkehrendes Beispiel dafür ist die Beratung des Budgets. Auch für die Behandlung weiterer umfangreicher Beratungsgegenstände, wie Richtplanrevisionen, oder wenn eine besondere Dringlichkeit, ein Notfallkredit beispielsweise, es erfordert können ausserordentliche Sitzungstage angesetzt werden. Ausserordentliche Sitzungstage sind möglichst frühzeitig bekannt zu geben. Die Sitzungen finden dann in der Regel nachmittags oder abends statt.

Die Minderheit der Geschäftsleitung möchte für den generellen Abbau der Geschäftslast nicht Sitzungen an anderen Wochentagen durchführen.

Abs. 3: Die Sitzungstermine sind rechtzeitig bekannt zu geben.

Abs. 4: Die Einladung zur Sitzung enthält die Beratungsgegenstände. Sie wird den Kantonsratsmitgliedern spätestens vier Tage vor der Sitzung zugestellt. In dringenden Fällen kann die Frist von der Kantonsratspräsidentin oder dem Kantonsratspräsidenten verkürzt werden.

Die Minderheit möchte die Zustellung ausschliesslich digital erfolgen lassen.

§ 5 Sitzungsteilnahme

Abs. 1: Bei Verhinderung an einer Sitzung ist eine schriftliche Entschuldigung beim zuständigen Sekretariat (Kantonsratssekretariat, Kommissionssekretariat) einzureichen.

Abs. 2: Mit der Anwesenheitskontrolle wird einerseits die Präsenz für die Verhandlungen festgestellt, andererseits dient sie der Sitzungsgeldabrechnung.

Abs. 3: Bei Verspätung um mehr als eine halbe Stunde oder bei vorzeitigem Verlassen um mehr als eine halbe Stunde besteht kein Anspruch auf ein Sitzungsgeld.

Die Minderheit möchte den Wegfall des Anspruchs auf Sitzungsgeld nicht im Reglement festhalten.

Abs. 4: Die Information über die Anwesenheit der Kantonsratsmitglieder ist öffentlich.

§ 6 Information der Öffentlichkeit

Abs. 1: Die Bestimmung legt die Informationskanäle für den Kantonsrat und seine Organe fest. Es sind dies Medienkonferenzen, digitale Publikationen, insbesondere Medienmitteilungen auf der Webseite des Kantonsrates und über den Verbreitungskanal der Kommunikationsabteilung der Staatskanzlei.

Eine Minderheit möchte die Möglichkeit von Medienkonferenzen auf Ausnahmefälle beschränken.

Abs. 2: Die Veröffentlichung der Einladungen zu den Kantonsratssitzungen erfolgt auch im Amtsblatt.

§ 7 Protokoll

Abs. 1 und 2: Am Inhalt des Protokolls wird nichts Wesentliches geändert.

Abs. 3: Neu wird die Genehmigung ausdrücklich geregelt. Diese erfolgt wie bisher durch einen Ausschuss der Geschäftsleitung, bei Einwendungen entscheidet die Geschäftsleitung abschliessend.

Abs. 4: Die Veröffentlichung des Protokolls erfolgt digital.

§ 8 Medien

Abs. 1: Zugang zum Ratssaal haben nur die Kantonsratsmitglieder, Mitglieder antragsberechtigter Behörden und Angestellte für den Ratsbetrieb. Medienschaaffende haben nur Zutritt, wenn sie akkreditiert sind.

Abs. 2: Die Akkreditierung erfolgt wie bisher durch die Geschäftsleitung. Mit der Akkreditierung ist die Erlaubnis verbunden, den Ratssaal zu betreten. Zudem wird soweit verfügbar ein Sitzplatz innerhalb des Ratssaals zur Verfügung gestellt.

Abs. 3: Bei Verstössen gegen die Ordnung des Hauses oder des Kantonsrates kann die Akkreditierung entzogen werden.

Abs. 4: Neu ist die Möglichkeit von Tagesakkreditierungen durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär vorgesehen. Als Disziplinar massnahme kann die Akkreditierung entzogen werden.

§ 9 Besucherinnen und Besucher

Die Benutzung der Tribüne und die Möglichkeit, Mobilitätsbehinderten einen Platz im Ratssaal zur Verfügung zu stellen, entsprechen bisherigem Recht.

§ 10 Ausschluss der Öffentlichkeit

Abs. 1: Wenn ein Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit gestellt wird, haben alle Personen, die nicht für den Ratsbetrieb erforderlich sind, das Rathaus zu verlassen.

Abs. 2: Neu wird im Zusammenhang mit der Staatsgarantie für die ZKB die Möglichkeit der Geheimhaltung von Sitzungen samt Einladung vorgesehen.

2. Teil: Organe

1. Abschnitt: Die Geschäftsleitung

§ 11 Aufgaben

Die Bestimmung nennt die Aufgaben der Geschäftsleitung in Ergänzung zum Kantonsratsgesetz und hält die bisherige Praxis nun ausdrücklich fest. Zum Ausdruck kommt dabei die koordinierende und leitende Funktion der Geschäftsleitung bei nicht-politischen, verfahrensrechtlichen Fragestellungen. Sie sorgt im Wesentlichen für einen möglichst reibungslos funktionierenden Ratsbetrieb. Es handelt sich bei den Aufgaben ausschliesslich um solche betreffend Belange des Kantonsrates und seiner Organe.

§ 12 Verfahren bei Informationszugangsgesuchen

Abs. 1: Sämtliche Entscheide über Informationszugang werden wie bisher von der Geschäftsleitung getroffen.

Abs. 2: Sie ist verpflichtet, entsprechende Gesuche, die nicht den Kantonsrat betreffen, an die zuständige Behörde weiterzuleiten

§ 13 Rechnungslegung

Die Bestimmung entspricht bisherigem Recht.

§ 14 Unterzeichnung der Schriftstücke

Die Schriftstücke werden wie bisher durch die Parlamentsdienste ausgefertigt. Die Unterzeichnung erfolgt durch die Kantonsratspräsidentin oder den Kantonsratspräsidenten und durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär.

2. Abschnitt: Die Kommissionen

A. Allgemeine Bestimmungen

§ 15 Bestellung der Kommissionen

Abs. 1: Die Regelung entspricht der bisherigen Praxis. Massgebend für die Berechnung ist die Anzahl der Fraktionen und deren Grösse zu Beginn der Legislatur. Änderungen des Fraktionsbestandes während der Legislatur haben grundsätzlich keine Auswirkungen auf die Sitzverteilung in den Kommissionen.

Abs. 2: Bei Verzicht einer Fraktion auf ein Präsidium oder einen Sitz verfällt der Anspruch zugunsten der Fraktion mit dem nächsttieferen Anspruch. Damit sollen entstehende Verzerrungen des Proporztes möglichst klein gehalten werden.

Abs. 3: Bei Vorliegen identischer rechnerischer Ansprüche ist der Losentscheid vorgesehen.

§ 16 Stellvertretung

Abs. 1: Die Fraktionen haben die Möglichkeit, für einzelne Kommissionssitzungen Stellvertretungen zu bezeichnen. Diese sind dem Kommissionssekretariat möglichst frühzeitig zu melden.

Abs. 2: In der Geschäftsleitung und in den Aufsichtskommissionen sind solche Stellvertretungen nicht möglich. Aufgrund der besonderen Natur der Geschäfte und der erhöhten Geheimhaltung ist dort eine Einzelfallstellvertretung nicht zweckmässig. Bei längerdauernder Verhinderung besteht jedoch die Möglichkeit, eine Stellvertretung durch die Geschäftsleitung genehmigen zu lassen.

Eine Minderheit möchte in der Geschäftsleitung und in den Aufsichtskommissionen generell keine Stellvertretung zulassen.

§ 17 Sitzungshalbtage

Abs. 1: Wie für den Kantonsrat gibt es auch für die einzelnen Kommissionen bestimmte Sitzungshalbtage. Diese werden für die ganze Legislatur zu deren Beginn von der Geschäftsleitung festgelegt. Den Subkommissionen wird ausdrücklich ein grösserer Spielraum bei der Festlegung ihrer Sitzungstermine eingeräumt.

Abs. 2: Die Festlegung der Sitzungshalbtage erfolgt nach Konsultation der Aufsichtskommissionen und anschliessend der Sachkommissionen.

Zwei Minderheiten möchten ausdrücklich die in der Regel sitzungsfreien Tage festhalten.

§ 18 Sitzungsplanung

Es wird neu ausdrücklich festgehalten, dass die Sitzungsplanungen und Einladungen der Sachkommissionen öffentlich zugänglich sind. Damit können entsprechende Anfragen von Behörden, Amtsstellen, Medien und weiteren Dritten durch die Kommissionsmitglieder oder das Kommissionssekretariat beantwortet werden.

§ 19 Sitzungsteilnehmende

Die Kommission bestimmt, wer an ihren Sitzungen teilnimmt. Das Recht zur Teilnahme haben die Kommissionsmitglieder und deren Stellvertretungen, die Mitarbeitenden der Parlamentsdienste und im Rahmen von § 85 eKRG die zuständigen Mitglieder des Regierungsrates. Über die Teilnahme von Mitarbeitenden der Verwaltung entscheidet die Kommission, ebenso über die Teilnahme von Externen.

§ 20 Anhörung der Erstunterzeichnenden

Abs. 1: Die bisherige Regelung wird dahingehend angepasst, dass das erstunterzeichnende Kantonsratsmitglied das Recht hat, seinen Standpunkt in der Kommission zu vertreten. Die Kommission wird in der Regel den Sitzungstermin mit dem erstunterzeichnenden Mitglied abprechen.

Abs. 2: Wenn dieses an der entsprechenden Kommissionssitzung verhindert ist, erhält es ersatzweise das Recht, eine schriftliche Stellungnahme einzureichen.

§ 21 Verfahren bei Erlassen

Abs. 1: Das Verfahren in den Kommissionen wird geregelt, da es sich von jenem im Kantonsrat in einigen Punkten unterscheidet. So ist z.B. in der Kommission eine Eintretensdebatte aufgrund der Vorberatungspflicht in jedem Fall obligatorisch. Zudem hat die Kommission den Abschluss der Detailberatung ausdrücklich festzustellen und die Schlussabstimmung in der Regel frühestens zwei Wochen danach durchzuführen. Darauf sollte einzig verzichtet werden, wenn es keine abweichenden Anträge gibt. Der Zeitraum gibt einerseits dem Regierungsrat, andererseits den Fraktionen die Gelegenheit, das Schlussresultat zu beurteilen und gegebenenfalls Stellung dazu zu nehmen. Die Parlamentsdienste erstellen in dieser Zeit die definitive Fassung des Beratungsgegenstandes, über den die Schlussabstimmung durchgeführt wird.

Abs. 2: Der Stimmzwang für die Schlussabstimmung wird beibehalten.

§ 22 Sistierung

Die Kommissionen verfügen bei der Traktandierung ihrer Beratungsgegenstände über einen erheblichen Ermessensspielraum, was ihnen auch erlaubt, politische Prioritäten zu setzen. Völlig frei sind sie allerdings nicht, haben sie doch das Gebot der beförderlichen Behandlung (§ 31) zu befolgen. Soll eine Beratung aus bestimmten Gründen für einen längeren Zeitraum sistiert werden, ist ein begründeter Antrag an die Geschäftsleitung zu stellen, die darüber abschliessend entscheidet.

§ 23 Koordination

Abs. 1: Die Bestimmung führt § 21 Abs. 2 eKRG näher aus. Halbjährliche Sitzungen sind die Regel.

Abs. 2: Die Bestimmung schafft die ausdrückliche rechtliche Grundlage für die heute bereits gelebte Praxis der Präsidien der Aufsichtskommissionen zur Koordination.

§ 24 Information der Öffentlichkeit

Abs. 1: Die Kommissionen haben grundsätzlich die Pflicht, die Öffentlichkeit über die Ergebnisse ihrer Beratungen zu informieren. Grundlage dafür ist die Veröffentlichung ihrer Anträge an den Kantonsrat.

In Abs. 2 wird die Zuständigkeit für die Information der Medien geregelt. Verantwortlich ist die Präsidentin oder der Präsident der Kommission oder ein beauftragtes Mitglied. Die übrigen Kommissionsmitglieder haben der offiziellen Information nicht vorzugreifen.

Abs. 3: Die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident und die Präsidien der Fraktionen werden vorab über den Zeitpunkt und Inhalt der Medienorientierung informiert, damit sie sich entsprechend vorbereiten können.

Abs. 4: Erst mit der Veröffentlichung der Anträge oder mit der Information der Medien dürfen sich die übrigen Kommissionsmitglieder öffentlich über die Beratungen auseinandersetzen. Dabei dürfen keine Protokolle und Unterlagen herausgegeben werden. Zudem darf nicht mitgeteilt werden, wer sich wie geäußert oder abgestimmt hat, soweit dies nicht aus dem Antrag ersichtlich ist. Ihre eigene Meinung und ihr eigenes Stimmverhalten dürfen sie bekannt geben.

§ 25 Berichterstattung

Abs. 1: Die Kommissionen berichten wie bisher grundsätzlich mündlich über die Beratungsgegenstände. Sie müssen eines oder mehrere Mitglieder dafür bestimmen.

Abs. 2: Die schriftliche Berichterstattung bei parlamentarischen Initiativen wird beibehalten, ebenso im schriftlichen Verfahren.

Abs. 3: Die Kommissionen stellen der Geschäftsleitung Antrag auf Beratungsart. Der Antrag wird grundsätzlich nach dem einfachen Mehrheitsprinzip beschlossen, ausser für das schriftliche Verfahren, wo Einstimmigkeit erforderlich ist.

Kommissionsprotokolle

§ 26 Aufzeichnung

Abs. 1: Es werden Tonaufzeichnungen der Sitzungen für die Protokollierung erstellt. Die Aufzeichnungen dürfen zu keinem anderen Zweck verwendet werden. Sie werden nicht zugänglich gemacht und nicht herausgegeben. Die Aufzeichnungspflicht besteht nur für die Kommissionssitzungen, nicht aber für Subkommissionssitzungen. Diese können aufgezeichnet werden.

Abs. 2: Nach der Protokollgenehmigung erfolgt die Löschung.

Eine Minderheit möchte die Löschung erst drei Monate nach der Genehmigung.

§ 27 Inhalt

Abs. 1: Von den Beratungen in den Kommissionen werden analytische Protokolle und keine Wortprotokolle erstellt. Für rechtsetzende Geschäfte ist diese Protokollierung zwingend. Sie gibt den wesentlichen Inhalt der Voten weiter. Einzig die Anträge werden im Wortlaut erfasst. Diese Art der Protokollierung dient der Vorbereitung der weiteren Behandlung des Beratungsgegenstandes in späteren Kommissionssitzungen und im Kantonsrat, als Grundlage für die Erstellung von Berichten, als Nachweis von Kommissionsbeschlüssen und schliesslich der späteren Auslegung von Erlassen und Kommissionsbeschlüssen.

Abs. 2: In einem Beschlussprotokoll werden nur die Beschlüsse und wesentlichen Ergebnisse der Beratungen festgehalten. Im Kurzprotokoll werden darüber hinaus die Beratungsbeiträge in stark gestraffter Form wiedergegeben. Diese Protokollierung ist für nicht rechtsetzende Geschäfte zulässig.

§ 28 Genehmigung

Abs. 1: Nach der Ausfertigung wird das Protokoll den Kommissionsmitgliedern und den Sitzungsteilnehmenden zugestellt.

Abs. 2: Die Genehmigung erfolgt in der Regel an der nächsten Kommissionssitzung. Dort werden die Korrekturen aufgenommen.

§ 29 Kennzeichnung

Die Protokolle, die von der Kommission dem Kommissionsgeheimnis unterstellt wurden, sind für die Erkennbarkeit entsprechend gekennzeichnet, wie dies bereits nach bisheriger Praxis der Fall ist (sog. interne Protokolle).

B. Sachkommissionen

§ 30 Mitgliederzahl

Die Mitgliederzahl der Sachkommissionen wird gemäss bisherigem Recht beibehalten.

Die Minderheit möchte die Mitgliederzahl auf 17 erhöhen (*vgl. Bericht vorne unter Ziff. 3.5 und Ziff. 7, § 26*).

§ 31 beförderliche Behandlung

Die zugewiesenen Beratungsgegenstände sind beförderlich zu behandeln. Die Kommissionen sollen regelmässig Sitzungen durchführen. Zudem kommt den zugewiesenen Beratungsgegenständen in zeitlicher Hinsicht Priorität gegenüber den weiteren Aufgaben der Sachkommissionen zu.

C. Aufsichtskommissionen

§ 32 Mitgliederzahl

Mit dieser Regelung wird am bisherigen Aufsichtskommissionssystem festgehalten. Die Zahl von 11 Mitgliedern bleibt unverändert.

Die Minderheit verlangt 15 Mitglieder, um damit eine breitere Abstützung in den Fraktionen und eine höhere Flexibilität bei der internen Aufgabenzuteilung zu ermöglichen. (vgl. Bericht vorne unter Ziff. 3.5 und Ziff. 7, § 26)

§ 33 Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit

Abs. 1: Neu werden die einzelnen Beteiligungen nicht mehr abschliessend aufgezählt. Die ABG hat damit sämtliche Beteiligungen im Bereich Bildung und Gesundheit zu prüfen. Dies geschieht primär anhand der Beteiligungsstrategie des Regierungsrates, die auch die Eigentümerstrategien enthält.

Abs. 2: Die parlamentarische Kontrolle über die Finanzen wird nur dort von der ABG ausgeübt, wo nicht die Finanzkommission dafür zuständig. Die Kontrolle betrifft also Beteiligungen, die nicht Bestandteil der konsolidierten Staatsrechnung sind.

Abs. 3: Ist die Genehmigung eines Geschäftsberichts gesetzlich vorgesehen, stellt die Kommission dem Kantonsrat Antrag. Darüber hinaus und in den übrigen Fällen prüft sie die Beteiligungen nach eigenem Ermessen.

Abs. 4: Die Prüfung der Beteiligungen an Privaten hat sich auf das Controlling und die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen bei der Leistungserfüllung zu fokussieren. Die Begründung zur Minderheit von § 33a findet sich bei § 25 eKRG.

§ 34 Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen

Abs. 1: Auch bei der AWU werden die einzelnen Beteiligungen nicht mehr abschliessend aufgezählt. Die Aufgaben werden auf sämtliche bedeutenden Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen ausgeweitet. Neu werden neben den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich und der Gebäudeversicherung Kanton Zürich auch die AXPO Holding AG und die Flughafen Zürich AG als bedeutende Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen kontrolliert, wobei die Aufzählung nicht abschliessend ist. Die Kontrolle geschieht anhand der Beteiligungsstrategie des Regierungsrates, die auch die Eigentümerstrategien enthält.

Sie übt zudem die parlamentarische Kontrolle über die Finanzen aus, da diese nicht Teil der konsolidierten Staatsrechnung sind und damit nicht in die Kompetenz der Finanzkommission fallen (Abs. 2).

Ist die Genehmigung eines Geschäftsberichts gesetzlich vorgesehen, stellt die Kommission dem Kantonsrat Antrag (Abs. 3). Darüber hinaus und in den übrigen Fällen prüft sie die Beteiligungen nach eigenem Ermessen.

Abs. 4: Die Prüfung der Beteiligungen an Privaten hat sich auf das Controlling und die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen bei der Leistungserfüllung zu fokussieren. Die Kontrolle über die ZKB ist dabei ein Spezialfall und erhält daher einen eigenen Absatz 5. Es handelt sich um eine verfassungsrechtliche Beteiligung, die nicht unter die Beteiligungsstrategie des Regierungsrates und dessen Controlling fällt.

Finanzkommission

§ 35 Aufgaben

Abs. 1: Die Aufgaben der Finanzkommission entsprechen dem bisherigen Recht. Sie übt die parlamentarische Kontrolle über die Finanzen aus. Der Umfang entspricht dem Bereich, den die konsolidierte Staatsrechnung umfasst.

Abs. 2: Die Finanzkommission hat sich bei einigen Beratungsgegenständen vor ihrer Antragstellung an den Kantonsrat zwingend mit den Kommissionen zu koordinieren.

§ 36 Referentinnen und Referenten

Abs. 1: Grundsätzlich können sich die Kommissionen selber konstituieren. Die Finanzkommission ist verpflichtet, Referentinnen und Referenten zu bestimmen.

Abs. 2: Diese haben an den Sitzungen der Kommissionen teilzunehmen, wo Geschäfte behandelt werden, zu denen die Finanzkommission Antrag an den Kantonsrat stellt. Damit wird die Koordination sichergestellt.

Abs. 3: Darüber hinaus können sie an sämtlichen Sitzungen der Kommissionen teilnehmen, soweit diese Beratungsgegenstände mit erheblichen finanziellen Auswirkungen beraten.

Abs. 4: Sie erhalten für die Ausübung ihrer Aufgabe direkten Zugriff auf die Protokolle und Unterlagen.

§ 37 Vorberatung des Budgets

Abs. 1: Die gesetzten Fristen beginnen mit der Veröffentlichung des Budgets durch den Regierungsrat, also spätestens am ersten Mittwoch des Monats September (vgl. § 17 CRG). Ab diesem Datum hat die Finanzkommission drei Wochen Zeit, Vorgaben an die Sachkommissionen zu machen.

Abs. 2: Die Kommissionen nehmen ihre Beratungen Ende September auf. Sie haben die Vorgaben der Finanzkommission nach sachpolitischen Kriterien zu prüfen und, sofern möglich, umzusetzen. Sie stellen der Finanzkommission am Montag der zehnten Woche nach Überweisung des Budgets, d. h. in der zweiten Novemberwoche, Antrag.

Abs. 3: Weichen ihre Anträge von den Vorgaben der Finanzkommission ab, kommt ein entsprechendes Konsolidierungsverfahren zur Anwendung. Die Finanzkommission hört je eine Vertretung der Sachkommission und des Regierungsrates an.

Abs. 4: Kommt keine Einigung zustande, wird der Antrag der Finanzkommission mit demjenigen der Sachkommission ergänzt. Es liegt dann am Kantonsrat, definitiv zu entscheiden. Die Schlussabstimmung in der Finanzkommission findet, wie schon heute, in der vorletzten Woche des Monats November statt.

§ 38 Änderung der Budgetindikatoren

Der Regierungsrat orientiert die Finanzkommission und die zuständige Kommission vorgängig, wenn er Indikatoren ändert. Das entspricht bisherigem Recht.

§ 39 Geschäftsprüfungskommission

Abs. 1: Der GPK kommt mit der parlamentarischen Aufsicht über den Regierungsrat gleich wie im bisherigen Recht die parlamentarische Kontrolle über sämtliche Bereiche der öffentlichen Aufgabenerfüllung durch den Kanton und durch weitere Träger öffentlicher Aufgaben, also auch von Privaten zu, ausser die Kontrolle der Aufgabenerfüllung sei einer anderen Kommission (Finanzen, Justiz, Strafverfolgung, Anstalten der Bildung und Gesundheit, bedeutende Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen) zugewiesen. Neu kommt ihr zudem die Kontrolle über die Ombudsstelle und die oder den Beauftragten für den Datenschutz zu, die nicht der Aufsicht des Regierungsrates unterstehen. Teil der Aufgabe ist der Antrag an den Kantonsrat auf Genehmigung der entsprechenden Geschäftsberichte.

Abs. 2: Sie stellt Antrag zu Abschreibungsanträgen im Geschäftsbericht des Regierungsrates.

Abs. 3: Sie überwacht die Einhaltung der Fristen durch den Regierungsrat in den genannten Fällen.

Justizkommission

§ 40 Aufgaben

Abs. 1: Die Aufgaben entsprechen dem bisherigen Recht.

Abs. 2: Die parlamentarische Kontrolle bezieht sich auf sämtliche Strafverfolgungsbehörden, die der Direktion der Justiz und des Innern unterstehen, und damit neu auch auf die Statthalterämter.

Abs. 3: Die Justizkommission stellt dem Kantonsrat Antrag zur Genehmigung der entsprechenden Rechenschaftsberichte bzw. Geschäftsbericht.

Abs. 4: Die von den Gerichten vorgelegten Beratungsgegenstände betreffen ihren Selbstverwaltungsbereich und die Verordnungen, die der Genehmigung unterstehen.

§ 41 Richterwahlen

Abs. 1: Die Kandidaturprüfung wird mit Ausnahme der Handelsrichterinnen und Handelsrichter wie im bisherigen Recht durch die JUKO durchgeführt.

Die Minderheit möchte auch die Handelsrichterinnen und Handelsrichter wie im bisherigen Recht von der JUKO prüfen lassen.

Abs. 2: Die Prüfung entspricht bisherigem Recht. Neu ist die JUKO verpflichtet, ein Reglement dazu zu erlassen. Dieses muss von der Geschäftsleitung genehmigt werden.

Abs. 3: Die Ausschreibung durch die Gerichte erfolgt wie im bisherigen Recht.

Die Minderheit möchte die Kandidaturprüfung der Wahlkommission übertragen.

§ 42 Begnadigung

Abs. 1: Die Kantonsratsmitglieder erhalten eine anonymisierte Zusammenfassung des Sachverhalts mit Begründung des Antrags auf Begnadigung. Die Justizkommission erhält gemäss § 130 eKRG umfassende Akteneinsicht.

Abs. 2: Wenn der Regierungsrat ein Begnadigungsgesuch ablehnt, unterbreitet er seinen Entscheid der Justizkommission zur Kenntnisnahme.

E. Interfraktionelle Konferenz

§ 43

Die Interfraktionelle Konferenz schreibt die Handelsrichterstellen aus und berechnet die Ansprüche für die Richterstellen und informiert die Justizkommission.

E. Redaktionskommission

§ 44 Aufgaben

Abs. 1: Die Aufgaben der Redaktionskommission werden genauer bzw. erstmals ausdrücklich festgehalten. Sie entsprechen der bisherigen Praxis.

§ 45 materielle Bereinigung

Abs. 1: Neu ist die Regelung des Verfahrens für eine materielle Bereinigung. Die Redaktionskommission erhält die Kompetenz, die zu bereinigenden Punkte der vorberatenden Kommission zur Klärung zuzuweisen.

Abs. 2: Sollte keine Einigung zwischen der vorberatenden Kommission und der Redaktionskommission zustande kommen, stellt die Geschäftsleitung dem Kantonsrat Antrag. Damit wird sichergestellt, dass dem Kantonsrat eine eindeutige Beratungsgrundlage vorliegt.

§ 46 Teilnehmende

Die Teilnehmenden (Vertretung der vorberatenden Kommission und der zuständigen Direktion) werden ausdrücklich festgehalten. Sie entsprechen der bisherigen Praxis.

§ 47 Fraktionen

Abs. 1: Die Bestimmungen entsprechen inhaltlich dem bisherigen Recht. Die externen Mitarbeitenden der Fraktionssekretariate erhalten die Kommissionsprotokolle und -unterlagen für die Beratungsgegenstände, zu denen die Kommissionen dem Kantonsrat Antrag stellen. Davon ausgenommen sind die Beratungsgegenstände der parlamentarischen Kontrolle.

Abs. 2: Die externen Mitarbeitenden sind der Verwaltungsdelegation der Geschäftsleitung zu melden.

Abs. 3: Für diese Mitarbeitenden gelten in Bezug auf die genannten Unterlagen die Bestimmungen des Personalgesetzes zum Amtsgeheimnis.

Abs. 4: Kann das Amtsgeheimnis nicht gewährleistet werden, kann die Geschäftsleitung die Zustellung der genannten Unterlagen verweigern.

3. Teil: Ratsbetrieb

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

§ 48 Sitzungsleitung

Abs. 1: Die Bestimmungen entsprechen inhaltlich dem bisherigen Recht. Die Kompetenzen werden bei Abwesenheit der Kantonsratspräsidentin oder des Kantonsratspräsidenten von der Stellvertretung ausgeübt.

Abs. 2: Sie oder er achtet auf die Einhaltung des parlamentarischen Verfahrens gemäss KRG und KRR, auf die Wahrung des parlamentarischen Anstands und sorgt für Ruhe im Ratssaal.

Abs. 3: Sie oder er kann bei störender Unruhe die Sitzung unterbrechen oder schliessen.

§ 49 Disziplinarische Massnahmen

Die Bestimmungen entsprechen inhaltlich dem bisherigen Recht und Praxis. Sie dienen der Durchsetzung der Ordnung. In Abs. 2 entscheidet neu die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident abschliessend über einen Wortentzug. Der Wortentzug gilt gemäss Abs. 3 jeweils für das gesamte Traktandum. Über einen Sitzungsausschluss gemäss Abs. 4 beschliesst der Kantonsrat. Diesen Antrag kann nur die Kantonsratspräsidentin bzw. der Kantonsratspräsident stellen. Voraussetzung ist entweder die Verletzung des Wortentzugs, wiederholte Beleidigung oder wiederholte Störung der Sitzung.

Hausrecht

§ 50 Ausübung

Ausdrückliche Regelungen zum Hausrecht fehlten bisher. An den Sitzungen und offiziellen Anlässen des Kantonsrates im Rathaus übt die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident das Hausrecht aus (Abs. 1). Während der Sitzungen der Kantonsratsorgane üben die jeweiligen Präsidentinnen oder Präsidenten das Hausrecht aus (Abs. 2). Das Hausrecht erstreckt sich auf die Räumlichkeiten, in welchen der Kantonsrat oder seine Organe und Verwaltung tagen und arbeiten. Die Verwaltungsdelegation ist für die Bestimmung der Benützung der Sitzungszimmer zuständig.

§ 51 Massnahmen

Die Bestimmung zählt die Massnahmen auf, die aufgrund des Hausrechts ausgeübt werden können.

§ 52 Schriftverkehr

Der Schriftverkehr innerhalb des Kantonsrates und mit der Verwaltung kann elektronisch erfolgen. § 52 schafft die Grundlage für einen Verzicht auf einen papierenen Schriftverkehr.

2. Abschnitt: Beratung

§ 53

Die Regelung entspricht inhaltlich der bisherigen. Sie definiert den doppelten Zweck der Beratungen. Sie dienen der Darlegung der Argumente zuhanden der Öffentlichkeit und sind Teil der Meinungsbildung im Rat. Äusserungen sind kurz und zur Sache zu halten. Verhandlungssprache ist Hochdeutsch.

3. Abschnitt: Antragsrecht

§ 54 Materielle Änderungen

Abs. 1: Das Antragsrecht wird wie bisher beibehalten. Jedes Kantonsratsmitglied kann Anträge stellen. Sie müssen sich auf einen hängigen Beratungsgegenstand beziehen.

Abs. 2: Neu ist, dass die Anträge einerseits bei der Generalsekretärin oder beim Generalsekretär und zwingend auch elektronisch bei den Parlamentsdiensten eingereicht werden müssen.

Abs. 3: Die Begründung erfolgt wie bisher mündlich im Kantonsrat bei der Behandlung des Beratungsgegenstandes.

§ 55 Ordnungsantrag

Abs. 1: Ordnungsanträge können als Ausnahme vom Grundsatz der Schriftlichkeit der Anträge mündlich gestellt werden. Sie sollten in der Regel sofort behandelt werden. Dies gilt vor allem dann, wenn der Antrag Einfluss auf das weitere Verfahren hat.

Abs. 2: Zu Ordnungsanträgen kann die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident das Rederecht beschränken.

4. Abschnitt: Redeordnung

§ 56 Rederecht

Abs. 1: Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Recht. Neben den Mitgliedern des Kantonsrates und des Regierungsrates steht auch den Vertreterinnen und Vertretern der antragsberechtigten Organe das Rederecht zu.

Abs. 2: Der Antrag zur Erteilung eines Rederechts an Dritte wird wie im bisherigen Recht von der Geschäftsleitung gestellt.

§ 57 Reihenfolge der Rednerinnen und Redner

Abs. 1: Zuerst wird das Wort zur Begründung bzw. zur Berichterstattung erteilt.

Abs. 2: Die weitere Reihenfolge wird durch die Kantonsratspräsidentin oder den Kantonsratspräsidenten bestimmt. Ihr oder ihm kommt dabei ein grosser Ermessensspielraum zu.

Eine Minderheit möchte ausdrücklich festlegen, wem das letzte Wort zukommt. Insbesondere stört sie sich daran, dass meist der Regierungsrat das letzte Wort beansprucht, auch wenn der Antrag der Kommission, ein Vorstoss oder eine parlamentarische Initiative der Beratungsgegenstand ist.

§ 58 Worterteilung

Abs. 1: Die Bestimmung entspricht inhaltlich weitgehend bisherigem Recht. Das Wort kann nur die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident erteilen. Nur wer das Wort erhält, darf sprechen.

Abs. 2: Zum selben Punkt darf nur zweimal gesprochen werden.

Abs. 3: Antragsberechtigte Behörden oder Organe erhalten das Wort auch ausserhalb der Reihe, unabhängig von der Beratungsart.

Abs. 4: Neu besteht in einem Votum die Möglichkeit der Frage an eine Vorrednerin oder einen Vorredner. Die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident gibt dem Angefragten möglichst unmittelbar Gelegenheit, die Frage zu beantworten.

Eine Minderheit möchte diese Fragemöglichkeit streichen.

§ 59 Redezeiten

Abs. 1: Die Redezeiten werden neu, insbesondere übersichtlicher geregelt. Die längste reguläre Redezeit beträgt neu zehn Minuten. Diese gilt für die Eintretens- oder Grundsatzdebatte und zwar auch für die Mitglieder des Regierungsrates. Für Rednerinnen und Redner ohne besondere Funktion zum Beratungsgegenstand gelten fünf Minuten Redezeit.

Fünf Minuten gelten für alle Rednerinnen und Redner in der Detailberatung.

Vor der Schlussabstimmung können Fraktionssprecherinnen und -sprecher das Abstimmungsverhalten mit fünf Minuten Redezeit erläutern. Die Geschäftsleitung kann diese Redezeit auf zehn Minuten beim Budget oder bei wichtigen Geschäften verlängern.

Eine Minderheit sieht keinen Grund, diese Redemöglichkeit vor der Schlussabstimmung zu regeln, das könne von Fall zu Fall in der Geschäftsleitung vereinbart werden.

Abs. 2: Zehn Minuten Redezeit gelten auch für die Erstunterzeichnenden von parlamentarischen Initiativen und Vorstössen. Für die nichtprivilegierten Rednerinnen und Redner beträgt die Redezeit fünf Minuten, in der Detailberatung und in der Schlussdebatte beträgt sie für alle Rednerinnen und Redner fünf Minuten. Für eine zweite Äusserung zum selben Punkt ist die Redezeit für alle auf fünf bzw. zwei Minuten (Kurzdebatte) begrenzt.

Abs. 3: Ausnahmeregelungen für längere Redezeiten sind zu Beginn der Sitzung vom Kantonsrat zu beschliessen und können insbesondere in Betracht fallen, wenn ein Beratungsgegenstand besonders komplex oder schwierig zu erläutern ist.

Eine Minderheit möchte dafür ein Zwei-Drittels-Mehr einführen.

5. Abschnitt: Beratungsarten

§ 60 Allgemeine Bestimmungen

Wo nichts anderes bestimmt ist oder beschlossen wird, gilt gemäss Abs. 1 freie Debatte. Die anderen Beratungsarten werden gemäss Abs. 2 von der Geschäftsleitung beschlossen und frühzeitig bekannt gegeben (Abs. 3). Die praktisch nie angewendete organisierte Debatte wird abgeschafft, dafür die Kurzdebatte eingeführt. Mit einem Ordnungsantrag kann ein Kantonsratsmitglied freie Debatte verlangen, nicht aber andere Debattenarten. 60 Stimmen genügen zum Entscheid für freie Debatte. Eine Minderheit möchte daraus ein Mehrheitsrecht machen und verlangt für die Änderung einen Mehrheitsentscheid. In Abs. 5 wird zudem klargestellt, dass eine Änderung der Beratungsart nicht mehr möglich ist, wenn die Debatte begonnen hat.

§ 61 Freie Debatte

Die Bestimmung entspricht bisherigem Recht. Jedes Kantonsratsmitglied hat das Recht auf Wortmeldung. Anträge auf Schliessung der Rednerliste sind neu explizit zulässig.

§ 62 Kurzdebatte

Abs. 1: Die Kurzdebatte wird neu als Beratungsart eingeführt und ist für Dringlicherklärungen und die Abschreibung von Vorstössen vorgesehen, falls kein anderer Antrag gestellt wird (Abs. 1). Sie entspricht den bisherigen Bestimmungen, die eine Redezeit von zwei Minuten in der freien Debatte vorgesehen haben. Jedes Kantonsratsmitglied hat das Recht auf Wortmeldung. Die Redezeit beträgt zwei Minuten (Abs. 2).

§ 63 Reduzierte Debatte

In der reduzierten Debatte ist das Rederecht auf die Erstunterzeichnenden von Vorstössen und parlamentarischen Initiativen, Antragsstellenden und Fraktionssprechenden beschränkt (Abs. 2). Daraus erkennt man für welche Beratungsgegenstände die Reduzierte Debatte vorgesehen ist, weshalb Abs. 1 sie explizit für rechtsetzende Erlasse ausschliesst. Die Redezeiten in der reduzierten Debatte werden neu gemäss § 59 geregelt. Das erstunterzeichnende Kantonsratsmitglied erhält für die Begründung eines Vorstosses oder einer parlamentarischen Initiative zehn Minuten Redezeit (§ 59 Abs. 2). Ansonsten beträgt die Redezeit generell fünf Minuten, also auch für die Mitglieder des Regierungsrates und die Berichterstatterin oder den Berichterstatter der Kommission (Antragstellerinnen oder Antragsteller) (§ 59 Abs. 1 lit. b). Anträge aus dem Kantonsrat müssen vor der Behandlung schriftlich gestellt und begründet werden (Abs. 4).

§ 64 Schriftliches Verfahren

Das schriftliche Verfahren wird ohne Recht auf Wortmeldung durchgeführt. Es wird insofern neu geregelt, als auch bei mehreren gestellten Anträgen nicht mehr automatisch eine reduzierte Debatte stattfindet. Es kann zu Beginn der Sitzung ein Ordnungsantrag auf eine freie Debatte gestellt werden, über den diskutiert und abgestimmt wird.

§ 65 Gemeinsame Beratung und unterschiedliche Beratungsart

Die Bestimmungen entsprechen dem bisherigen Recht. Zur gemeinsamen Beratung von Beratungsgegenständen wird neu in Abs. 1 klargestellt, dass die Abstimmung über die einzelnen Beratungsgegenstände separat erfolgt. Gemäss Abs. 2 können für Eintreten und Detailberatung unterschiedliche Beratungsarten festgelegt werden, ausser bei rechtsetzenden Erlassen, wo generell freie Debatte zwingend ist.

6. Abschnitt: Erklärungen

§ 66 Erklärungen aus dem Rat

Der Zweck der Fraktionserklärungen wird gemäss der bisherigen Praxis festgehalten. Ebenfalls wird neu festgehalten, dass die Erklärungen kurz und knapp sein sollen (Abs. 1). Persönliche Erklärungen sind gemäss bisherigem Recht auf die genannten Sachverhalte (Abwehr von Angriffen und Klärung von Missverständnissen) beschränkt und dürfen höchstens zwei Minuten dauern (Abs. 2).

§ 67 Erklärungen des Regierungsrates

Neu wird die Regierungserklärung zu ausserordentlichen Ereignissen eingeführt.

7. Abschnitt: Vorstösse, parlamentarische Initiativen und KEF-Erklärungen

§ 68 Einreichung

Neu ist zusätzlich zur Einreichung im Kantonsrat die elektronische Einreichung bei den Parlamentsdiensten vorgeschrieben.

§ 69 Anforderungen

Die Anforderungen gemäss Abs. 1 entsprechen der bisherigen Praxis. Neu wird in Abs. 2 ausdrücklich festgehalten, dass Forderung und Begründung voneinander zu trennen sind. Motionen, Postulate und parlamentarische Initiativen sind zwingend zu begründen. Bei Interpellationen und Anfragen ist eine Begründung fakultativ (Abs. 3).

§ 70 Prüfung durch Kantonsratssekretariat

Zuständig für die Prüfung der Vorstösse ist das Kantonsratssekretariat. Die Geschäftsleitung entscheidet über die Entgegennahme oder allfällige Änderungen abschliessend, sofern die Erfüllung der Anforderungen umstritten ist.

§ 71 Rückzug

Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Recht. Der Rückzug ist nur bis vor der Behandlung möglich. Er muss schriftlich und unterzeichnet bekannt gegeben werden.

8. Abschnitt: Abstimmungen

Elektronische Stimmabgabe

§ 72 Stimmabgabe

Die Bestimmung entspricht inhaltlich weitgehend dem bisherigen Recht. Die Stimmabgabe erfolgt elektronisch. Zustimmung, Ablehnung oder Enthaltung sind möglich. Die Stimmabgabe erfolgt am Sitzplatz bzw. am Rednerpult, weshalb Abs. 3 die stellvertretende Stimmabgabe explizit ausschliesst. Die Stimmabgabe erfolgt persönlich.

§ 73 Bekanntgabe

Abstimmungsverhalten und -ergebnis werden auf Bildschirmen angezeigt. Die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident verkündet das Resultat zuhanden des Protokolls. Abstimmungsverhalten und -ergebnis werden gespeichert und veröffentlicht. Eine Namensabstimmung ist bei der elektronischen Stimmabgabe daher nicht mehr vorgesehen.

§ 74 Stimmabgabe bei Ausfall der elektronischen Abstimmungsanlage

Die Bestimmungen entsprechen inhaltlich dem bisherigen Recht. Die Stimmabgabe erfolgt durch Aufstehen am Sitzplatz. Die Stimmen werden ausgezählt. Eine Abstimmung mit Namensaufruf wird nur auf Verlangen von 20 Kantonsratsmitgliedern durchgeführt.

§ 75 Abstimmungsverfahren

Das Abstimmungsverfahren wird präziser geregelt. Die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident legt das Verfahren fest (Abs.1). Bei Einsprachen beschliesst der Kantonsrat ohne Diskussion. Wenn nur ein Antrag vorliegt, wird dieser gemäss Abs. 2 direkt zum Beschluss erhoben. Eine Abstimmung entfällt. Ebenfalls neu ist die Regelung, dass über teilbare Abstimmungsfragen getrennt abgestimmt wird, sofern ein Kantonsratsmitglied dies verlangt (Abs. 3). Genauer geklärt wird in Abs. 4 zudem, wann Anträge gegeneinander auszumehren sind, nämlich alternierende, wenn sie sich auf den gleichen Textteil beziehen (formelles Kriterium) oder wenn sie sich gegenseitig ausschliessen (materielles Kriterium).

Mehrstufiges Abstimmungsverfahren

§ 76 paarweise Abstimmung

Bei mehr als zwei gestellten Anträgen ist zuerst zu prüfen, ob eine paarweise Ausmehrung nach inhaltlichen Kriterien möglich ist. Diese Art der Ausmehrung wird durchgeführt, bis zwei Anträge einander gegenübergestellt werden können (Abs. 1). Die Abstimmungen erfolgen nach Abs. 2 in der Reihenfolge, dass zuerst über die kleinsten inhaltlichen Differenzen abgestimmt wird und inhaltlich aufgestiegen wird bis zur grössten inhaltlichen Differenz.

§ 77 gleichzeitige Abstimmung über mehrere Anträge

Abs. 1: Ist keine paarweise Abstimmung gemäss § 76 möglich, kommt das sogenannte Cup-System zur Anwendung, bei dem mehr als zwei Anträge einander gegenübergestellt werden. Jedes Kantonsrats- oder Kommissionsmitglied hat nur eine Stimme pro Abstimmung.

Abs. 2: Erreicht kein Antrag das absolute Mehr, werden die beiden Anträge, die am wenigsten Stimmen erhalten haben, einander gegenübergestellt und derjenige, der weniger Stimmen erhält, scheidet definitiv aus. Das Verfahren wird solange fortgesetzt, bis einer der Anträge die Mehrheit erreicht.

Abs. 3: Neu wird ausdrücklich festgehalten, dass mit Eventualanträgen nicht die Abstimmungsreihenfolge verändert werden darf.

9. Abschnitt: Wahlverfahren

§ 78 Offene Wahlen

Die Bestimmungen entsprechen dem bisherigen Recht. Einzige Neuerung ist, dass die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident auch bei offenen Wahlen ihre Stimme abgeben darf.

Geheime Wahlen

§ 79 Stimmabgabe

Die Bestimmungen entsprechen dem bisherigen Recht. Um die Geheimhaltung sicherzustellen, sind Bild- und Tonaufnahmen verboten. Es werden nur so viele Stimmzettel ausgeteilt, wie Kantonsratsmitglieder anwesend sind. Die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident darf mitstimmen.

§ 80 Stimmenauszählung

Die Bestimmungen entsprechen dem bisherigen Recht. Die Stimmzählerinnen und Stimmzähler zählen die Wahlzettel aus. Eine Kantonsratssekretärin oder ein Kantonsratssekretär hält das Ergebnis schriftlich fest. Die Kantonsratspräsidentin oder der Kantonsratspräsident verkündet das Ergebnis. Werden mehr Wahlzettel eingesammelt, als Kantonsratsmitglieder anwesend sind, ist der Wahlgang ungültig.

§ 81 Genehmigung von Wahlen

Abs. 1: Es ist nur Genehmigung oder Nichtgenehmigung möglich. Da der Kantonsrat nicht Wahlbehörde ist, hat er einen der beiden Entscheide zu fällen und kann weder Nichteintreten noch eine mit einem Auftrag verbundene Rückweisung beschliessen.

Abs. 2: Sind z.B. bei einer Gesamterneuerung mehrere Mitglieder einer Behörde gewählt worden, so fasst der Kantonsrat einen Genehmigungsbeschluss, mit welchem er die Wahl einzelner Mitglieder nicht genehmigen kann. Damit wird sichergestellt, dass die Nichtgenehmigung der Wahl eines einzelnen Mitglieds nicht die Genehmigung der Wahl der übrigen Mitglieder verzögert.

4. Teil: Schlussbestimmungen

§ 82 Inkrafttreten

Das Inkrafttreten ist vom Kantonsratsgesetz abhängig und muss zeitgleich mit diesem erfolgen.

9. Antrag

Die Geschäftsleitung beantragt einstimmig, der Vorlage 32/2018, Totalrevision Kantonsratsgesetz und Geschäftsreglement zuzustimmen und mit Beschluss C (vgl. Bericht vorne Ziff. 4.3) die entsprechenden Beschlüsse zu den hängigen parlamentarischen Initiativen und über die von Vorstössen zu fassen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
Übersicht.....	3
1. Ausgangslage	4
1.1 Konsolidierter Entwurf.....	4
1.2 Entwurf der Geschäftsleitung.....	4
2. Zielsetzung	5
2.1 Allgemeine Zielsetzung.....	5
2.2 Charakter des Kantonsrates und seines Verfahrens.....	5
2.3 Systematik und Verhältnis zum Kantonsratsreglement.....	6
2.4 Verhältnis zu anderen Behörden oder Gewalten.....	6
2.5 Entwicklungen im kantonalen Parlamentarismus.....	7
3. Wichtigste Neuerungen	8
3.1 Systematik und Verfahren im Parlament.....	8
3.2 Planung und "Public Corporate Governance"	9
3.3 Konsultationsverfahren bei Verordnungen	9
3.4 Organisation der Richterwahlen	10
3.5 Kommissionensystem.....	10
4. Stellungnahmen und Vernehmlassungen	11
4.1 Vorgehen	11
4.2 Grundsätzliche Zustimmung	11
4.3 Hängige Vorstösse und parlamentarische Initiativen	12
5. Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden, Regulierungsfolge- abschätzung und Entlastung der Unternehmungen	12
6. Kompetenzdelegation	13
7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Kantonsratsgesetzes	13
1. Teil: Allgemeine Bestimmungen (§ 1 - 7)	13
§ 1 Funktion	13
§ 2 Konstituierung.....	14
§ 3 Verhandlungs- und Beschlussfähigkeit	14
§ 4 Amtsantritt.....	15
§ 5 Ende der Amtsdauer.....	15
§ 6 Sitzungen.....	15
§ 7 Öffentlichkeit.....	16
2. Teil: Rechte und Pflichten der Kantonsratsmitglieder (§ 8 - 15).....	16
Rechte der Kantonsratsmitglieder	16
§ 8 Antrags-, Äusserungs- und Einsichtsrechte	16
§ 9 Immunität	17
§ 10 Entschädigung	17
Pflichten der Kantonsratsmitglieder.....	17
§ 11 Sitzungsteilnahme	17
§ 12 Parlamentarischer Anstand	17
§ 13 Geheimhaltung	18
§ 14 Offenlegung der Interessenbindungen	18
§ 15 Ausstand.....	18
3. Teil: Die Organe des Kantonsrates (§ 16 – 33).....	19
§ 16 Übersicht.....	19
Kantonsratspräsidium.....	19

§ 17 Kantonsratspräsidentin oder Kantonsratspräsident	19
§ 18 Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten	20
§ 19 Kantonsratssekretariat	20
Geschäftsleitung	20
§ 20 Zusammensetzung	20
§ 21 Aufgaben	20
§ 22 Rechte	21
§ 23 Informationsdelegation	21
§ 24 Verwaltungsdelegation	21
§ 24a erweiterte Geschäftsleitung	22
Ständige Kommissionen	22
§ 25 Bestand	22
§ 26 Zusammensetzung	22
§ 27 Aufgaben	22
§ 28 Subkommissionen	23
§ 29 Spezialkommissionen	23
§ 30 Redaktionskommission	23
§ 31 Interfraktionelle Konferenz	23
Fraktionen	24
§ 32 Zusammensetzung	24
§ 33 Aufgaben	24
4. Teil: Protokolle und Vertraulichkeit (§34 – 36)	24
Protokoll	25
§ 34	25
Geheimhaltung	25
§ 35 Parlamentarische Vertraulichkeit	25
§ 36 Kommissionsgeheimnis	26
5. Teil: Parlamentsdienste (§ 37 – 38)	26
§ 37 Generalsekretariat	26
§ 38 Unterstützung durch die kantonale Verwaltung	27
6. Teil: Vorstösse und parlamentarische Initiativen (§ 39 – 74)	27
1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	27
§ 39 Einreichung	27
§ 40 Unveränderlichkeit	27
§ 41 Ausscheiden des erstunterzeichnenden Kantonsratsmitglieds	28
§ 42 Stillstand des Fristenlaufes	28
2. Abschnitt: Vorstösse	28
A. Motion	28
§ 43 Gegenstand	28
§ 44 Verfahren vor der Überweisung	29
§ 45 Verfahren nach der Überweisung	29
§ 46 Fristversäumnis	29
§ 47 Erledigung	29
B. KEF-Erklärungen	30
§ 48 Einreichung und Beschluss	30
§ 49 Umsetzung	30
C. Finanzmotion	30
§ 50 Ausarbeitung und Überweisung	30
§ 51 Verfahren nach der Überweisung	30
§ 52 Erledigung	30
D. Postulat	31
§ 53 Gegenstand	31

§ 54 Verfahren nach der Überweisung	31
§ 55 Verfahren bei Dringlichkeit	31
§ 56 Erledigung	31
E. Interpellation	31
§ 57 Im Allgemeinen	31
§ 58 Dringlicherklärung	32
§ 59 Anfrage	32
§ 60 Dringlicherklärung	32
3. Abschnitt: Parlamentarische Initiative	32
A. Allgemeine Bestimmungen	32
§ 61 Gegenstand	33
§ 62 Form und Zulässigkeit	33
§ 63 Vorläufige Unterstützung	33
§ 64 Vorberatung	33
§ 64a Ausarbeitung	34
§ 65 Stellungnahme des Regierungsrates	34
§ 66 Kommissionsantrag	34
§ 67 Erledigung	35
B. Standesinitiative	35
§ 68 Standesinitiative	35
C. Kantonsreferendum	35
§ 69 Einreichung	35
§ 70 Vorläufige Unterstützung	35
§ 71 Behandlung in der Kommission	35
§ 72 Behandlung im Kantonsrat	35
§ 73 Fristen in Ausnahmefällen	35
§ 74 Antrag des Regierungsrates	36
7. Teil: Beratungsgegenstände und Beschlussformen (§ 75 – 78)	36
§ 75 Beratungsgegenstände	36
§ 76 Beschlussformen	37
§ 77 Rechtsetzung	37
§ 78 Planung	37
8. Teil: Verfahren (§ 79 - 105)	38
1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	38
A. Gegenstand	38
§ 79 Initiativrecht der kantonalen Behörden	38
§ 80 Beginn des parlamentarischen Verfahrens	39
§ 81 Bericht zum Antrag	39
B. Beratung in den Kommissionen	39
§ 82 Vorberatung	39
§ 83 Verfahren in den Kommissionen/im Allgemeinen	40
§ 84 Informationsrechte	40
§ 85 Vertretung des Regierungsrates	40
§ 86 Bericht und Antrag an den Kantonsrat	41
C. Beratung im Kantonsrat	41
§ 87 Behandlung von Anträgen	41
§ 88 Eintreten	42
§ 89 Obligatorisches Eintreten	42
§ 90 Rückweisung	42
§ 91 Detailberatung	42
§ 92 Schlussabstimmung	42
2. Abschnitt: Abstimmungsverfahren	43

§ 93 Erforderliches Mehr	43
§ 94 Stimmabgabe der Präsidenten	43
3. Abschnitt: Besondere Verfahren	43
§ 95 Planung und Berichterstattung	43
Interkantonale und internationale Zusammenarbeit	44
§ 96	44
Besondere Aufgaben der Sachkommissionen	44
§ 97 Grundsatz	44
§ 98 Information	44
§ 99 Stellungnahmen	44
§ 100 Konsultation	45
§ 101 Kommissionsgeheimnis	45
§ 102 Interparlamentarische Koordination	45
§ 103 Konsultation bei Verordnungen des Regierungsrates	45
9. Teil: Parlamentarische Kontrolle (§ 104 – 123)	45
1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	46
§ 104 Oberaufsicht	46
§ 105 Kriterien der parlamentarischen Kontrolle	46
Berichterstattung des Regierungsrates	47
§ 106 Erweiterter Geschäftsbericht	47
§ 107 Beteiligungen	47
§ 108 Ausserordentliche Vorkommnisse	48
Aufsichtskommissionen	48
§ 109 Aufgaben	48
§ 110 Informationsrechte	48
§ 111 Auskunftspflicht	49
§ 112 Verfahren bei Uneinigkeit	49
§ 113 Ergebnisse und Empfehlungen	49
§ 114 Feststellungen und Empfehlungen	49
2. Abschnitt: Parlamentarische Untersuchungskommission	50
§ 115 Aufgaben und Einsetzung	50
§ 115 a Ermittlungskommission	50
§ 116 Organisation	50
§ 117 Wahl der Mitglieder	50
§ 118 Verhältnis zu anderen Verfahren	51
§ 119 Informationsrechte	51
§ 120 Auskünfte und Herausgabe von Akten	51
§ 121 Rechte der Betroffenen	51
§ 122 Verwertung der Beweismittel	52
§ 123 Abschluss der Untersuchung	52
10. Teil: Wahlen (§ 124 – 128)	52
§ 124 Offene Wahlen	52
§ 125 Geheime Wahlen	52
§ 126 Erforderliches Mehr	52
§ 127 Berechnung des Mehrs	52
§ 128 Erneuerungswahlen der Gerichte	53
11. Teil: Besondere Einzelakte des Kantonsrates (§ 129 – 141)	53
§ 129 Verweisung	53
§ 130 Begnadigung	53
Aufhebung der Immunität	54
§ 131 Einleitung des Verfahrens	54
§ 132 Vorprüfung	54

§ 133 Beschluss des Kantonsrates	54
Ausstandsentscheide	55
§ 134 Betreffend Kantonsratsmitglieder	55
§ 135 Betreffend Mitglieder des Regierungsrates	55
Ermahnung und Haftungsansprüche	55
§ 136 Verfahren	55
§ 137 Ermahnung	55
§ 138 Haftungsansprüche	56
§ 139 Gebühren	56
12. Teil: Jugendparlament (§ 140 – 141)	56
§§ 140 und 141 Anerkennung und Petitionen	56
13. Teil: Schlussbestimmungen	56
§ 142 Ausführungsbestimmungen	56
§ 143 Änderungen bisherigen Rechts	57
a. Gesetz über die politischen Rechte	57
b. Publikationsgesetz	57
c. Kantonalbankgesetz	57
§ 143a Übergangsbestimmungen	57
§ 144 Aufhebung bisherigen Rechts	57
§ 145 Referendum	57
§ 146 Inkraftsetzung	57
8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Kantonsratsreglements	58
1. Teil: Konstituierende Sitzung und allgemeine Bestimmungen	58
§ 1 Einladung und Eröffnung	58
§ 2 Ablauf	58
§ 3 Sitzungszeiten	58
§ 4 Sitzungsplanung und weitere Sitzungszeiten	59
§ 5 Sitzungsteilnahme	59
§ 6 Information der Öffentlichkeit	59
§ 7 Protokoll	60
§ 8 Medien	60
§ 9 Besucherinnen und Besucher	60
§ 10 Ausschluss der Öffentlichkeit	60
2. Teil: Organe	60
1. Abschnitt: Die Geschäftsleitung	60
§ 11 Aufgaben	60
§ 12 Verfahren bei Informationszugangsgesuchen	60
§ 13 Rechnungslegung	60
§ 14 Unterzeichnung der Schriftstücke	61
2. Abschnitt: Die Kommissionen	61
A. Allgemeine Bestimmungen	61
§ 15 Bestellung der Kommissionen	61
§ 16 Stellvertretung	61
§ 17 Sitzungshalbtage	61
§ 18 Sitzungsplanung	61
§ 19 Sitzungsteilnehmende	61
§ 20 Anhörung der Erstunterzeichnenden	62
§ 21 Verfahren bei Erlassen	62
§ 22 Sistierung	62
§ 23 Koordination	62
§ 24 Information der Öffentlichkeit	62
§ 25 Berichterstattung	63

Kommissionsprotokolle.....	63
§ 26 Aufzeichnung.....	63
§ 27 Inhalt.....	63
§ 28 Genehmigung.....	63
§ 29 Kennzeichnung.....	63
B. Sachkommissionen.....	63
§ 30 Mitgliederzahl.....	63
§ 31 beförderliche Behandlung.....	64
C. Aufsichtskommissionen.....	64
§ 32 Mitgliederzahl.....	64
§ 33 Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit.....	64
§ 34 Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen.....	64
Finanzkommission.....	65
§ 35 Aufgaben.....	65
§ 36 Referentinnen und Referenten.....	65
§ 37 Vorberatung des Budgets.....	65
§ 38 Änderung der Budgetindikatoren.....	65
§ 39 Geschäftsprüfungskommission.....	65
Justizkommission.....	66
§ 40 Aufgaben.....	66
§ 41 Richterwahlen.....	66
§ 42 Begnadigung.....	66
E. Interfraktionelle Konferenz.....	66
§ 43.....	66
E. Redaktionskommission.....	66
§ 44 Aufgaben.....	66
§ 45 materielle Bereinigung.....	66
§ 46 Teilnehmende.....	67
§ 47 Fraktionen.....	67
3. Teil: Ratsbetrieb.....	67
1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen.....	67
§ 48 Sitzungsleitung.....	67
§ 49 Disziplinarische Massnahmen.....	67
Hausrecht.....	67
§ 50 Ausübung.....	67
§ 51 Massnahmen.....	67
§ 52 Schriftverkehr.....	68
2. Abschnitt: Beratung.....	68
§ 53.....	68
3. Abschnitt: Antragsrecht.....	68
§ 54 Materielle Änderungen.....	68
§ 55 Ordnungsantrag.....	68
4. Abschnitt: Redeordnung.....	68
§ 56 Rederecht.....	68
§ 57 Reihenfolge der Rednerinnen und Redner.....	68
§ 58 Worterteilung.....	68
§ 59 Redezeiten.....	69
5. Abschnitt: Beratungsarten.....	69
§ 60 Allgemeine Bestimmungen.....	69
§ 61 Freie Debatte.....	69
§ 62 Kurzdebatte.....	69
§ 63 Reduzierte Debatte.....	70

§ 64 Schriftliches Verfahren	70
§ 65 Gemeinsame Beratung und unterschiedliche Beratungsart.....	70
6. Abschnitt: Erklärungen	70
§ 66 Erklärungen aus dem Rat.....	70
§ 67 Erklärungen des Regierungsrates	70
7. Abschnitt: Vorstösse, parlamentarische Initiativen und KEF-Erklärungen.....	70
§ 68 Einreichung.....	70
§ 69 Anforderungen	70
§ 70 Prüfung durch Kantonsratssekretariat.....	70
§ 71 Rückzug.....	71
8. Abschnitt: Abstimmungen.....	71
Elektronische Stimmabgabe.....	71
§ 72 Stimmabgabe	71
§ 73 Bekanntgabe	71
§ 74 Stimmabgabe bei Ausfall der elektronischen Abstimmungsanlage	71
§ 75 Abstimmungsverfahren.....	71
Mehrstufiges Abstimmungsverfahren	71
§ 76 paarweise Abstimmung	71
§ 77 gleichzeitige Abstimmung über mehrere Anträge	71
9. Abschnitt: Wahlverfahren	72
§ 78 Offene Wahlen.....	72
Geheime Wahlen.....	72
§ 79 Stimmabgabe	72
§ 80 Stimmenauszählung	72
§ 81 Genehmigung von Wahlen	72
4. Teil: Schlussbestimmungen.....	72
§ 82 Inkrafttreten.....	72
9. Antrag.....	72
Inhaltsverzeichnis	73