

Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates*
vom 19. Januar 2023

KR-Nr. 120a/2022

Kantonsratsgesetz (KRG)

**(Änderung vom ; Regierungsbeteiligung an
Kommissionssitzungen)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung
vom 19. Januar 2023,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 120/2022 von 11. April
2022 wird geändert, und es wird nachfolgende Änderung des Kantons-
ratsgesetzes beschlossen:

§ 85. Abs. 1 unverändert.

² Die Kommission kann an einer Sitzung beschliessen, die Beratun-
gen vorübergehend ohne Regierung und Verwaltung durchzuführen.

Abs. 2 und 3 werden zu Abs. 3 und 4.

c. Vertretung
des Regierungs-
rates

***Minderheitsantrag von Martin Hübscher, Pierre Dalcher, Markus
Schaaf, Jürg Sulser und Urs Waser:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 120/2022 vom 30. Mai 2022
wird abgelehnt.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

* Die Geschäftsleitung besteht aus folgenden Mitgliedern: Esther Guyer, Zürich (Präsidentin); Markus Bischoff, Zürich; Yvonne Bürgin, Rüti; Pierre Dalcher, Schlieren; Thomas Forrer, Erlenbach; Beatrix Frey, Meilen; Martin Hübscher, Wiesendangen; Dieter Kläy, Winterthur; Sibylle Marti, Zürich; Sylvie Matter, Zürich; Qëndresa Sadriu-Hoxha, Opfikon; Markus Schaaf, Zell; Benno Scherrer, Uster; Jürg Sulser, Otelfingen; Urs Waser, Langnau a.A.; Michael Zeugin, Winterthur. Sekretariat: Moritz von Wyss

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

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

IV. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates bestimmt das Datum des Inkrafttretens.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 19. Januar 2023

Im Namen der Geschäftsleitung
des Kantonsrates

Die Präsidentin:
Esther Guyer

Der Generalsekretär:
Moritz von Wyss

Erläuternder Bericht

1. Ausgangslage

Am 11. April 2022 reichten Lorenz Schmid (Die Mitte, Männedorf), Markus Späth (SP, Feuerthalen) und Dieter Kläy (FDP, Winterthur) die parlamentarische Initiative betreffend Regierungsbeteiligung an Kommissionssitzungen ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Das Kantonsratsgesetz wird wie folgt geändert:

§ 85. ¹ (gemäss geltendem Recht)

²^{neu} Die Kommissionen legen fest, welche Kommissionsberatungen über Anträge des Regierungsrats ohne Regierungsbeteiligung stattfinden.

Absatz 2 und 3 werden zu Absatz 3 und 4.

Die Initianten begründeten die Initiative folgendermassen:

Die Kommissionssitzungen des Kantonsrats finden in der Regel in Anwesenheit eines Mitglieds des Regierungsrats und / oder der Verwaltung statt. Aufgrund der Kantonsverfassung Art. 64 («die Mitglieder des Regierungsrates haben in den Verhandlungen des Kantonsrates und seiner Kommissionen beratende Stimme und Antragsrecht») sind nach allge-

meiner Rechtsauffassung dem Regierungsrat die beratende Stimme und das Antragsrecht in der Kommissionsdebatte in der Regel zu gewähren.

Die Anwesenheit der Regierung sowie der Verwaltung ist zweckdienlich und sinnvoll. Es gibt jedoch Situationen, in denen Kommissionssitzungen nur ohne Regierungsbeteiligung eine offene Meinungsfindung ermöglichen. So sind z.B. Hearings der vorberatenden Kommission zu Gesetzesrevisionen mit Interessenkonflikten der Regierung in Anwesenheit der Exekutive nicht ideal. Auch wenn stark beanspruchte Regierungsmitglieder einmal nicht zur Verfügung stehen, sollen die Kommissionen ihre Beratungen fortsetzen können. Kommissionssitzungen sollten deshalb auf Beschluss der Kommission explizit ohne Regierungsbeteiligung stattfinden können.

Nachdem der Kantonsrat die parlamentarische Initiative an seiner 182. Sitzung vom 27. Juni 2022 mit 72 Stimmen vorläufig unterstützt hatte, wurde sie zur näheren Prüfung der Geschäftsleitung zugewiesen. Diese hörte am 18. August 2022 Dieter Kläy als Mitinitianten an. Des Weiteren befragte sie die Kommissionen, indem sie die parlamentarische Initiative an der Koordinationssitzung der Kommissionspräsidenten vom 24. Oktober 2022 zur Diskussion stellte und die Kommissionen zur Stellungnahme einlud. An ihrer Sitzung vom 10. November 2022 hörte sie schliesslich eine Delegation des Regierungsrates an. Auf dieser Basis arbeitete die Geschäftsleitung am 24. November und 8. Dezember 2022 eine Vorlage aus und verabschiedete diese samt Bericht am 19. Januar 2023 mit 9 zu 6 Stimmen.

2. Regierungsbeteiligung in den Kommissionen

2.1 Nachbesserung des KRG

Im Rahmen der Totalrevision des Kantonsratsgesetzes (KRG, LS 171.1) wollte der Gesetzgeber mit § 85 Abs. 1 KRG das Problem lösen, dass Direktionsvorsteherinnen oder -vorsteher bisweilen nicht für Kommissionssitzungen verfügbar waren und deshalb Traktanden verschoben werden mussten. Er räumte daher den Kommissionen das Recht ein, die Regierung bzw. deren Vertretung ausdrücklich zur Sitzungsteilnahme zu verpflichten. Im Bericht dazu wurde ausgeführt, es entspreche dem Bedürfnis der Kommissionen, die politische Einschätzung der Verantwortungsträger zu erfahren und sich mit diesen direkt darüber austauschen zu können. Zu diesem Zweck würden die Termine für die Sitzungen und die Schlussabstimmung mit der zuständigen Direktion abgesprochen (KR-Nr. 32a/2018, Totalrevision des Kantonsratsgesetzes und Geschäftsreglements, Erläuterungsbericht der Geschäftsleitung vom 19. Dezember 2018, S. 40).

Obwohl diese Feststellung heute noch gilt, zeigt sich vier Jahre später ein anderes Problem: Einerseits sind die kantonsrätlichen Kommissionen in ihren Beratungen auf die Regierung und die Verwaltung angewiesen, andererseits werden sie durch deren dauernde Präsenz in der freien Entscheidungs- und Kompromissfindung gehemmt; dies insbesondere bei politisch umstrittenen Vorlagen oder bei der Beratung von Wahlvorschlägen der Regierung. Aus der Diskussion an der Koordinationskonferenz vom 24. Oktober 2022 ging hervor, dass eine gesetzliche Grundlage, nach der die Kommissionen vorübergehend auch einmal in Abwesenheit der Regierungsvertretung tagen könnten, als sehr hilfreich erachtet würde. Denn damit erhielten die Kommissionspräsidenten im Konfliktfall die nötige Handhabe. Es hatte sich nämlich herausgestellt, dass einzelne Kommissionen ein ordentlich traktandiertes Verfahren unter dem Traktandum «Verschiedenes» weiterdiskutierten, um einen allfälligen Konflikt mit der Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher umgehen zu können.

2.2 Stellungnahme des Regierungsrates

Eine Delegation des Regierungsrates nahm an der Geschäftsleitungs-sitzung vom 10. November 2022 mündlich Stellung: Für die Regierung seien die Kommissionssitzungen wichtig. Dass einzelne Regierungsmitglieder darauf beharrt hätten, an allen Traktanden der Kommissionssitzung anwesend zu sein, habe man bisher nicht festgestellt, die Sache werde von den meisten Kommissionen pragmatisch gehandhabt. Schon heute sei es möglich, Geschäfte an Kommissionssitzungen ohne Beteiligung von Regierung und Verwaltung zu beraten, ein Handlungsbedarf sei daher nicht zu erkennen. Vonseiten Regierungsrat habe man eher den Eindruck, dass es in den Kommissionen nicht gut ankomme, wenn die Regierung an einzelnen Sitzungen nicht teilnehmen könne. Die parlamentarische Initiative weise auf Probleme des Kantonsrates in der Zusammenarbeit mit der Regierung hin, und wenn das Parlament diese regeln wolle, sei das natürlich möglich. Der Regierungsrat werde es zur Kenntnis nehmen.

3. Erläuterung zum neuen Absatz 2 von § 85 KRG

3.1 Verfassungsmässige Ausgangslage

Art. 64 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) gibt dem Regierungsrat im Kantonsrat und in den Kommissionen ein Antragsrecht und eine beratende Stimme. Konkret kann der Regierungsrat seine Anträge und Vorlagen im Rat und in den Kommissionen vertreten, Anträge stellen, den Diskussionen folgen und selber initiativ tätig sein (Isabelle Häner,

in Kommentar KV, zu Art. 64, Rz. 3, 4 und 6). Das kooperierende Gewaltverständnis, das der Zürcher Verfassung inhärent ist (Giovanni Biaggini, in Kommentar KV zu Art. 3 Rz. 13), verlangt ein Zusammenwirken der beiden Gewalten Parlament und Regierung, gleichzeitig aber auch eine unabhängige Entscheidungsfindung. Dies ist bei der Gesetzgebung besonders wichtig, bringt der Regierungsrat mit der Verwaltung doch das Fachwissen ein. Der Verfassungspassus «beratende Stimme» kann aber unterschiedlich streng ausgelegt werden und bedarf in § 85 KRG einer Konkretisierung.

3.2 Erwägungen der Kommission

Die Geschäftsleitung diskutierte die parlamentarisch Initiative eingehend. Ein Teil der Geschäftsleitung erachtet es als wichtig, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen: Die Einflussnahme der Regierungsglieder und insbesondere der Verwaltung auf die Kommissionen nehme zu. Die pragmatische Praxis einzelner Kommissionen, die Diskussion über ein ordentliches Traktandum einfach in Abwesenheit von Regierung und Verwaltung unter «Verschiedenes» fortzusetzen, entspreche weder einem offenen und transparenten parlamentarischen Verfahren, noch diene es der Nachvollziehbarkeit von Beschlüssen. Einem gelebten kooperierenden Gewaltverständnis sei dies nicht förderlich. Ein anderer Teil der Geschäftsleitung meint, dass die gesetzlichen Grundlagen es schon heute erlauben, eine Vorlage des Regierungsrates partiell ohne dessen Beteiligung zu diskutieren. Die Kommissionen müssten sich einfach entsprechend positionieren.

3.3 Neue Bestimmung

Die Geschäftsleitung bemühte sich, den unterschiedlichen Bedenken und Wünschen Rechnung zu tragen. Die Kommissionspräsidien sollten eine gesetzliche Grundlage erhalten, auf die sie sich im Konfliktfall stützen könnten. Die neue Bestimmung wollte sie aber so formulieren, dass der verfassungsmässige Anspruch der Regierung auf beratende Stimme und Antragsrecht zweckmässig im Sinne beider Gewalten und eines konstruktiven Gesetzgebungsprozesses verstanden wird.

Die Formulierung der Initianten erschien der Geschäftsleitung zu formalistisch. Sie hätte den Kommissionen jegliche Spontaneität in der Handhabung verunmöglicht. Der Geschäftsleitung war es aber wichtig, dass eine kommissionsinterne Aussprache unabhängig vom Geschäft oder Traktandum stattfinden kann, allerdings zeitlich begrenzt und nur punktuell, was mit den Wörtern «Beratungen» und «vorübergehend» zum Ausdruck kommt. Die neue gesetzliche Bestimmung wurde bewusst in einem separaten Absatz 2 untergebracht, damit der in Absatz 1 festgehaltene Anspruch der Regierung und das Recht der Kommission, die

Teilnahme an einer Sitzung zu verlangen, nicht eingeschränkt werden. Absatz 2 ist als Ergänzung zu Absatz 1 zu verstehen.

4. Vernehmlassung und Auswirkungen der Vorlage

Die Direktbetroffenen wurden angehört. Der Regierungsrat teilte anlässlich seiner mündlichen Stellungnahme mit, dass er auf eine weitere schriftliche Stellungnahme verzichte. Die Kommissionspräsidien konnten sich ebenfalls äussern, ihr Anliegen wurde aufgenommen. Die Vorlage hat keine finanzielle Auswirkung und steht, wie oben erläutert, im Einklang mit der Verfassung.

5. Auffassung der Minderheit

Die Minderheit ist der Meinung, es brauche keine neue gesetzliche Grundlage. Das Zusammenspiel zwischen Regierung und Kommission funktioniert heute sehr gut. Sollte es einmal notwendig sein, die Regierung vorübergehend von den Beratungen in einer Kommission auszuschliessen, dann genügen die heutigen Bestimmungen im KRG. Die Regierung hat zwar Anspruch darauf, bei der Behandlung ihrer Geschäfte anwesend zu sein. Dies nimmt sie aber nicht vollumfänglich wahr, weshalb die Kommissionen durchaus auch ohne Regierung tagen. Warum also regeln, was schon möglich ist.

6. Antrag der Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung beantragt mit 9 zu 6 Stimmen, der geänderten parlamentarischen Initiative zuzustimmen. Eine Minderheit (Martin Hübscher, Pierre Dalcher, Markus Schaaf, Jürg Sulser und Urs Waser) beantragt, die parlamentarische Initiative definitiv abzulehnen.