



Änderung des Kantonsratsgesetzes hinsichtlich des verstärkten Einbezugs des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen

Vernehmlassungsvorlage

(Vorentwurf vom 14. Juli 2010)

Inhaltsverzeichnis

I. Allgemeiner Teil – Einführende Erläuterungen	2
A. Ausgangslage	2
1. Vorgeschichte und Grundlagen	2
2. Heutige Rechtslage	2
B. Verstärkter Einbezug des Kantonsrates	4
1. Information	4
2. Erklärungen zu den Aussenbeziehungen	6
3. Postulat im Bereich der Aussenbeziehungen	7
4. Konsultation	9
a) Inhalt, Voraussetzungen und Gegenstand	9
b) Adressatenkreis, Form und Verbindlichkeit	10
C. Übereinstimmung mit den Legislaturzielen	11
D. Finanzielle Auswirkungen	11
II. Besonderer Teil – Gesetzestext mit Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	12
A. Änderung des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (LS 171.1)	12
B. Änderung weiterer Erlasse	16

I. Allgemeiner Teil – Einführende Erläuterungen

A. Ausgangslage

1. Vorgeschichte und Grundlagen

Im Bericht vom 17. Mai 2006 zum Postulat KR-Nr. 93/2005 (ABI 2006, 506 ff., Vorlage 4319) nahm der Regierungsrat eine erste Lagebeurteilung zum verstärkten Einbezug des Kantonsrates in den Bereich der Aussenbeziehungen vor. Die dortigen Ausführungen wurden mit Beschluss vom 8. Juli 2009 überarbeitet und ergänzt (RRB Nr. 1146/2009). Die Direktion der Justiz und des Innern erhielt zudem den Auftrag, auf der Basis dieser als Gesetzgebungskonzept dienenden Beschlüsse einen Gesetzesentwurf für den verstärkten Einbezug des Kantonsrates in die Aussenbeziehungen zu erarbeiten. Zu thematisieren beziehungsweise zu regeln sind dabei die Information sowie drei „neue“ Mitwirkungsrechte für den Kantonsrat:

1. Information;
2. Erklärungen zu den Aussenbeziehungen (strategische Ebene);
3. Postulat zum Bereich der Aussenbeziehungen (bereichsspezifische Planung);
4. Konsultation.

Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, werden die Ausführungen im Bericht vom 17. Mai 2006 sowie im Beschluss vom 8. Juli 2009 nachfolgend zusammengefasst wiedergegeben. Für weiterführende Informationen wird auf die einschlägigen Passagen in den beiden Dokumenten verwiesen.

2. Heutige Rechtslage

Die Umsetzung der verfassungsrechtlich und gesetzlich vorgegebenen Aufgaben erfolgt heute zunehmend auch über die interkantonale (und internationale) Zusammenarbeit (vgl. ABI 2006, 506 ff.).

Mit den Richtlinien der Regierungspolitik legt der Regierungsrat die Handlungsschwerpunkte für die nächste Legislatur fest. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Aussenbeziehungen für die kantonale Aufgabenerfüllung äussert er sich dabei seit der letzten Legislatur auch dazu, inwieweit die Legislaturziele über die interkantonale (und internationale) Zusammenarbeit erreicht werden sollen.

Trotz dieser Entwicklung ist der Kantonsrat nach geltendem Recht kaum an der Ausarbeitung von rechtsetzenden interkantonalen Verträgen (und Staatsverträgen) beteiligt (vgl. ABI 2006, 510). Aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzordnung handelt diese vielmehr der Regierungsrat aus, wobei er nach Art. 69 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit zu informieren hat. Anders als bei der innerkantonalen Rechtsetzung hat der Kantonsrat keine Möglichkeit zur inhaltlichen Ausgestaltung von interkantonalen oder internationalen Verträgen. Er kann einen vom Regierungsrat ausgehandelten Vertrag nur noch als Ganzes genehmigen oder ablehnen (Art. 54 Abs. 1 lit. c und Art. 69 Abs. 1 zweiter Satz KV). Nachdem einem Genehmigungsverfahren in der Regel mehrjährige Verhandlungen vorausgegangen sind, lastet auf dem Kantonsrat zudem ein erheblicher Druck, einem von einer Vielzahl von Kantonen erarbeiteten Kompromiss zuzustimmen.

Die kantonsrätlichen Einflussmöglichkeiten auf die Aufgabenerfüllung im Kontext der Aussenbeziehungen sollen mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden. Dabei sind freilich die von der Verfassung vorgegebenen Schranken und insbesondere der Grundsatz der Organadäquanz zu beachten, wonach jedes Organ diejenigen Funktionen im Staat übernimmt, die ihm auf Grund seiner verfassungsrechtlichen Legitimation und Organisation zukommen (dazu Nuspliger, Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente an der europapolitischen Willensbildung, Bericht zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen in der Fassung vom 15. Januar 2006, S. 6). Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Kantonsrates müssen sodann stets den speziellen Charakter von Vertragsverhandlungsverhältnissen berücksichtigen, in welchen der Vertragsinhalt in der Regel nur bedingt von einer Partei beeinflusst werden kann. Der Regierungsrat darf daher durch den Einbezug des Kantonsrates nicht zu stark gebunden werden (vgl. ABI 2006, 512 ff.).

Von dieser Vorlage nur am Rand betroffen ist die Mitwirkung des Kantons bei aussenpolitischen Entscheiden des Bundes (sog. vertikale Ebene), insbesondere bei der Aushandlung internationaler Verträge durch den Bund. Die diesbezügliche Mitwirkung ist primär im Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK; SR 138.1) geregelt (vgl. auch Art. 73 Abs. 1 lit. g KV). Immerhin trifft den Regierungsrat auch in diesem Bereich eine Informationspflicht gegenüber den zuständigen Kommissionen des Regierungsrates.

B. Verstärkter Einbezug des Kantonsrates

1. Information

Unabdingbare Voraussetzung für eine effektive Mitwirkung des Parlaments bei den Aussenbeziehungen stellt dessen hinreichende Information in diesem Bereich dar. Entsprechend hat der Regierungsrat im Bericht zur Strategie der Aussenbeziehungen, den er am 22. August 2007 verabschiedete, die Sicherstellung der Information und Mitwirkungsrechte des Kantonsrates zum strategischen Schwerpunkt erhoben (Bericht zur Strategie der Aussenbeziehungen vom August 2007, S. 23).

Positiv rechtlich wird dem Informationsanspruch des Kantonsrates primär in Art. 69 Abs. 2 KV Ausdruck verliehen (dazu die Protokolle des Verfassungsrates 2000 - 2004 [Prot. Plenum], S. 846 f. und 852 ff.). Danach informiert der Regierungsrat die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit (für weitere Rechtsgrundlagen vgl. RRB Nr. 1146/2009, S. 2 ff.). Ausführungsbestimmungen hierzu finden sich heute weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesstufe. Hinweise auf die Modalitäten der Information liefern aber sowohl die ratio legis von Art. 69 Abs. 2 KV als auch die Verfassungsmaterialien:

- Gegenstand des Informationsanspruchs bilden nebst Informationen über laufende Vertragsverhandlungen auch Informationen über die interkantonale und internationale Zusammenarbeit im Allgemeinen, etwa zu Vorhaben im Rahmen von Fachdirektoren- oder Regierungskonferenzen. Dabei spielt es keine Rolle, ob solche Vorhaben vom Regierungsrat initiiert werden und ob Verträge betroffen sind, die einer Genehmigung des Kantonsrates bedürfen (Prot. Plenum S. 847; Häner, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 69 N 16 ff.).

Inhalt und Umfang der Information des Regierungsrates an die zuständige Kommission des Kantonsrates richten sich grundsätzlich nach dem Inhalt und Umfang der Information, die der Regierungsrat von den Direktionen erhält. Die kantonsrätlichen Kommissionen sollen im Grundsatz die gleichen – aber auch nicht mehr – Informationen erhalten als der Gesamtregierungsrat selbst. Massgebend sind insbesondere die §§ 21 Abs. 1 lit. c und 23 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR; LS 172.11), wonach die Direktionen den Regierungsrat über besondere Vorhaben sowie wichtige Zwischen- und Endergebnisse aus Verhandlungen, Konferenzen und Gremien informieren, und in bestimmten wichtigen, in § 23 VOG RR genannten Fällen, vom Regierungsrat an eines oder mehrere seiner Mitglieder ein Mandat erteilt wird (dazu näher ABI 2007, 1351 und 1353 ff.).

- In engem Zusammenhang mit dem Gegenstand der Information steht der Informationsfluss. Das Spektrum reicht von einem blossen Hinweis auf anderweitig vorhandene Informationen (z.B. Verweis auf die Homepage der verschiedenen Fachdirektorenkonferenzen) bis zu einem zusammengefassten, gewichteten und bearbeiteten Bericht. Die Informationspflicht des Regierungsrates an den Kantonsrat ist im Prinzip eine Bringschuld. Der Regierungsrat hat grundsätzlich sicherzustellen, dass die Information innert nützlicher Frist tatsächlich erfolgt.
- In zeitlicher Hinsicht hat die Information so häufig zu erfolgen, dass die zuständige Kommission in der Lage ist, die im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Mitwirkungsrechte (insbesondere die Konsultationsrechte und das Postulat) tatsächlich zu nutzen, und sie auch sonst auf einem so aktuellen Informationsstand ist, dass sie ihre Aufgaben (vgl. § 61 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 [KRG; LS 171.1]) wahrnehmen kann.
- Die Information kann sowohl mündlich als auch schriftlich erfolgen. Die mündliche Information eignet sich besonders für vertrauliche Inhalte und bietet die Möglichkeit zu unmittelbaren Ergänzungsfragen. Demgegenüber können schriftliche Informationen vorgängig verteilt werden und so eine effiziente Information der zuständigen Kommission fördern. Schriftliche Informationen sind allerdings schwieriger vertraulich zu halten als mündliche und brauchen einen gewissen Vorlauf. Eine mündliche Information der jeweils zuständigen Kommission – gewöhnlich durch die Vorsteherin oder den Vorsteher der jeweils zuständigen Direktion – ist daher in der Regel insbesondere bei dringlichen Informationen oder bei Informationen zu wichtigen Schritten angezeigt.

Der kurze Abriss zu den verschiedenen Modalitäten der Informationsvermittlung zeigt, dass es sich um einen Regelungsbereich handelt, der „naturgemäss“ im Fluss ist. Es gilt daher bei deren Normierung insbesondere die erforderliche Flexibilität zu berücksichtigen. Da der grundsätzliche Informationsanspruch sowie die Anspruchsberechtigten nach heutiger Beurteilung bereits durch Art. 69 Abs. 2 KV ausreichend umrissen sind, erübrigt sich im gegenwärtigen Zeitpunkt der Erlass neuer Gesetzesbestimmungen. Im Falle einer künftigen, abweichenden Beurteilung könnte eine Konkretisierung der Informationsmodalitäten auf Verordnungsstufe erfolgen.

Die Informationen zu den Aussenbeziehungen werden nach heutiger Praxis aufgrund der stetig zunehmenden Datenfülle von der jeweils zuständigen Direktion gewichtet, unter der Leitung des Koordinationsgremiums für Aussenbeziehungen (KAB, § 74 VOG RR) für den Regierungsrat aufbereitet, priorisiert und in einer Informationsplattform elektronisch erfasst. Nebst dem Regierungsrat steht die Plattform dem Staatsschreiber und einzelnen Mitarbeitenden der Direktionen sowie der Staatskanzlei offen, die Aufgaben im Bereich der Aussen-

beziehungen betreuen. Es bleibt zu prüfen, ob und inwieweit diese Plattform zur Erfüllung des Informationsauftrages gegenüber dem Kantonsrat zugänglich gemacht werden kann.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass der Informationsaustausch zwischen Regierungsrat und Kantonsrat durch Art. 69 Abs. 2 KV nicht abschliessend geregelt ist. Informationen über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit kann der Kantonsrat auch mit der Interpellation und der Anfrage einholen. Diese in §§ 30 ff. KRG geregelten Instrumente verlangen aber im Gegensatz zum Informationsanspruch gemäss Art. 69 Abs. 2 KV ein aktives Verhalten des Kantonsrates. Eine besondere Ausgestaltung findet der Informationsanspruch zudem mit der Einführung der Konsultationspflicht (vgl. Kapitel B.4 hiernach).

2. Erklärungen zu den Aussenbeziehungen

Der Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons (Art. 60 Abs. 1 KV) und bestimmt mit seiner langfristigen Planung die Ziele und Mittel der Regierungspolitik (Art. 66 KV). Hierbei dient Art. 66 KV primär als Grundlage für die Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplanung (KEF) gemäss dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG; LS 611). § 3 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR; LS 172.1) bestimmt sodann, dass der Regierungsrat zu Beginn jeder Amtsdauer die Richtlinien der Regierungspolitik erstellt und diese dem Kantonsrat zur Kenntnis bringt.

Auch bei der Planung gewinnt der Bereich der Aussenbeziehungen zunehmend an Bedeutung (vgl. oben). Die Kenntnisnahme des KEF durch den Kantonsrat wird daher künftig auch die strategische Planung des Regierungsrates zu den Aussenbeziehungen umfassen (vgl. Art. 55 Abs. 1 KV sowie § 19 VOG RR, wonach der Regierungsrat im Rahmen der Festlegung der Richtlinien der Regierungspolitik gehalten ist, den Bezug der Ziele und Massnahmen im Bereich der Aussenbeziehungen zu den Aufgaben des Kantons und den übrigen Legislaturzielen darzustellen).

Ebenso wie ursprünglich mit den KEF-Erklärungen (der Anwendungsbereich der KEF-Erklärungen ist nach dem Willen des Gesetzgebers nicht zwingend auf Fragen der Budget- und Finanzplanung beschränkt, obwohl er vom Kantonsrat in diesem Sinne gelebt wird und die KEF-Erklärungen regelmässig auf das jährliche Budget und darin gar auf einzelne Budgetpositionen bezogen werden) soll der Kantonsrat daher auch im Bereich der Aussenbeziehungen eine formelle Möglichkeit haben, sich bereits auf der strategischen Ebene zur Planung des Regierungsrates zu äussern.

Da die langfristige Planung der Ziele und Mittel gemäss Verfassung eine Aufgabe des Regierungsrates ist, gebietet der Grundsatz der Organadäquanz, dass kantonsrätliche Erklärungen zur strategischen Planung der Aussenbeziehungen ohne inhaltliche Verbindlichkeit bleiben. Indessen kann der Kantonsrat für den Fall einer abweichenden Auffassung den Regierungsrat in Begründungszwang setzen und ihn verpflichten, sich in den Richtlinien explizit mit der Auffassung des Kantonsrates auseinanderzusetzen.

Wegen des heute fast ausschliesslich operativen Gebrauchs der KEF-Erklärungen würde es zu Verwirrung führen, die Erklärungen zur Strategie zu den Aussenbeziehungen lediglich unter § 13 Abs. 2 CRG zu subsumieren (vgl. auch RRB Nr. 1146/2009, S. 15 ff.). Da konzeptionell aber grundsätzlich gleich ausgerichtet, kann die Struktur und das Verfahren bei den Erklärungen zu den Aussenbeziehungen des Kantons der Regelung zu den KEF-Erklärungen im Grundsatz nachgezeichnet werden (vgl. § 13 Abs. 2 CRG sowie § 34 KRG). Der mit der Vorlage zum CRG geschaffene Abschnitt im KRG „Stellungnahme zu grundlegenden Plänen staatlicher Tätigkeit“ soll entsprechend um dieses neue parlamentarische Instrument ergänzt werden.

Im Hinblick auf die höhere demokratische Legitimation des Plenums des Kantonsrates (vgl. RRB Nr. 1146/2009, S. 17) wird diesem und nicht seinen Kommissionen das Recht auf Erklärungen zu den Aussenbeziehungen eingeräumt. Dies insbesondere auch deshalb, weil die strategische Planung zu den Aussenbeziehungen naturgemäss sehr allgemein gehalten ist und – etwa im Gegensatz zu den Konsultationspflichten (vgl. unten) – keine vertraulichen Informationen beschlägt.

3. Postulat im Bereich der Aussenbeziehungen

In Abgrenzung zu den Erklärungen zu den Aussenbeziehungen ist hier nicht die Ebene der strategischen Planung, sondern diejenige der bereichsspezifischen Planung und damit ein konkreter Politik- oder Aufgabenbereich betroffen. Bei der allgemeinen Anregung geht die Initiative vom Kantonsrat aus, während Information und Konsultation eine Bringschuld des Regierungsrates sind (RRB Nr. 1146/2009, S. 17 f.).

Die Vorarbeiten zum Gesetzesentwurf zeigten, dass der Wunsch nach einem Instrument, mit dem der Kantonsrat bereits im Stadium der bereichsspezifischen Planung aussenpolitische Impulse geben kann, ohne dass der Regierungsrat dadurch zu stark gebunden wird, mit dem Postulat im Rahmen der bestehenden parlamentarischen Instrumente erfüllt werden kann (die Motion oder die parlamentarische Initiative scheiden aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung im Bereich der Aussenbeziehungen als Instrumente zur Verfolgung

des vorgenannten Zieles aus, vgl. dazu ABI 2006, 514 f. und RRB Nr. 1146/2009, S. 18 f.). Erfasst wird neben dem ordentlichen auch das dringliche Postulat (§§ 22 ff. KRG).

Durch ein Postulat kann der Regierungsrat nicht nur eingeladen werden zu prüfen, ob eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder ein Beschluss vorzulegen ist, sondern auch, ob eine Massnahme der mittelfristigen Planung oder irgendeine andere Massnahme zu treffen ist (§ 22 Abs. 2 KRG). Überdies können Postulate auch zu Gegenständen eingereicht werden, die in der abschliessenden Zuständigkeit des Regierungsrates liegen, sofern sie dessen Entscheidkompetenz nicht beschränken (Hauser, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 59 N 15). In der Praxis finden sich denn auch vereinzelt Postulate zum Thema Aussenbeziehungen (z.B. KR-Nrn. 13/1994, 207/1998, 312/2006).

Die im Bereich der Aussenbeziehungen gewünschte Impulssetzung durch den Kantonsrat mittels Postulat ist mit der Kompetenz des Regierungsrates zur Aushandlung von interkantonalen und internationalen Verträgen vereinbar.

Um das Bewusstsein für die Verwendung des Postulats im Bereich der Aussenbeziehungen zu stärken, wird vorgeschlagen, die Aussenbeziehungen im Beispielkatalog von § 22 Abs. 2 KRG ausdrücklich als möglichen Gegenstand eines Postulats zu nennen. Eine Ergänzung der Verfahrensvorschriften zur Überweisung, Berichterstattung und Dringlicherklärung des Postulats wird dadurch nicht erforderlich.

Zu beachten ist immerhin, dass im Bereich der Aussenbeziehungen zuweilen öffentliche Interessen gegen eine umfassende Offenlegung von Informationen sprechen können. § 23 des Gesetzes über die Informationen und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) sieht allgemein vor, dass ein öffentliches Organ die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise verweigern oder aufschieben kann, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegenstehen. Die Bestimmung ermöglicht es insbesondere, einen Informationsanspruch dann einzuschränken, wenn dadurch Positionen in Vertragsverhandlungen betroffen wären oder die Bekanntgabe von Informationen die Beziehungen zu anderen Kantonen, zum Bund oder zum Ausland beeinträchtigen würden. Gleichzeitig verbietet das Verhältnismässigkeitsprinzip dem Regierungsrat, die Auskunftspflicht über das notwendige Mass hinaus einzuschränken. Vielmehr ist der Regierungsrat gehalten, seiner Berichterstattungspflicht auch bei einer Gefährdung öffentlicher Interessen weiterhin möglichst weitgehend nachzukommen und in diesem Sinne die Berichterstattung nicht gänzlich zu verweigern, sondern bloss inhaltlich einzuschränken. Zu denken ist etwa an einen mündlichen statt einen schriftlichen Bericht oder die Berichter-

stattung an die zuständige Kommission anstelle des Plenums. Es gilt, jeweils im Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen (vgl. auch RRB Nr. 1146/2009, S. 20).

4. Konsultation

a) Inhalt, Voraussetzungen und Gegenstand

Mit der Konsultation wird der zuständigen Kommission des Kantonsrates das Recht eingeräumt, in besonders gewichtigen Angelegenheiten im Bereich der Aussenbeziehungen zu einem Vorgehen des Regierungsrates Stellung zu nehmen.

Die Voraussetzungen, unter welchen eine Konsultation der zuständigen Kommission vorzunehmen ist, sind im Gesetzesentwurf bewusst offen formuliert, um dem Bedürfnis des Einzelfalls Rechnung zu tragen. Gleichzeitig gebietet die verfassungsmässige Rahmenordnung, dass der Kantonsrat über seine Kommissionen nicht vorbehaltlos in die Verhandlungskompetenz des Regierungsrates (Art. 69 Abs. 1 KV) eingreifen kann. Entsprechend ist die Konsultation auf Gegenstände zu beschränken, die inhaltlich von besonders grosser Tragweite sind.

Als in der Praxis voraussichtlich bedeutendste Anwendungsfälle der Konsultationspflicht nennt der Vorentwurf einerseits ausdrücklich jene Sachverhalte, in denen nach geltendem Recht gemäss § 20 lit. a in Verbindung mit § 23 Abs. 1 lit. a und b VOG RR ein Verhandlungsmandat zu erteilen ist. Damit kann sich die zuständige Kommission etwa zu den Zielen eines geplanten Vertrages äussern oder zur Erteilung eines Mandats Stellung nehmen, das der Regierungsrat seinen Mitgliedern für die Mitwirkung in der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), in Fachdirektorenkonferenzen und weiteren interkantonalen Gremien erteilt.

Gegenstand der Konsultation sollen ferner Vernehmlassungsantworten des Regierungsrates im Bereich der Aussenbeziehungen sein. Bevor der Text eines interkantonalen Vertrages durch eine interkantonale Konferenz (in der Regel eine Fachdirektorenkonferenz) oder ein anderes interkantonales Gremium verabschiedet wird, kommt der Entwurf regelmässig bei den beteiligten Kantonen in die Vernehmlassung. Die Ausarbeitung der kantonalen Vernehmlassungsantwort ist stets Aufgabe des Regierungsrates (Art. 71 Abs. 1 lit. g KV), doch soll – in Fällen von grosser Bedeutung – die zuständige Kommission des Kantonsrates ihre Meinung dazu äussern können.

b) Adressatenkreis, Form und Verbindlichkeit

Art. 69 Abs. 2 KV sieht einen Informationsanspruch der zuständigen Kommission des Kantonsrates und nicht des Plenums vor. Damit brachte der Verfassungsgeber seine Überzeugung zum Ausdruck, dass eine Information des Plenums, das öffentlich tagt, gewichtigen öffentlichen Interessen an einer Geheimhaltung von Informationen entgegenlaufen würde (vgl. Häner, a.a.O., Art. 69 N 6). Die Materialien zeigen, dass der Verfassungsrat dabei vor allem an jene konkreten Fälle einer besonders gearteten Information dachte, die im Rahmen der vorgeschlagenen Konsultationspflicht geregelt werden sollen (vgl. Prot. Plenum, S. 847 ff.). Dies schliesst allerdings nicht aus, dass eine Kommission im Einzelfall Informationen erhält, die nicht dem Amtsgeheimnis unterstehen und deshalb auch dem Plenum zugänglich gemacht werden können. Der entsprechende Entscheid ist vom Regierungsrat unter Berücksichtigung der Interessen allfälliger weiterer Geheimnisträger zu treffen.

Die Konsultation gemäss neu § 7a OG RR kann im Rahmen einer Kommissionssitzung erfolgen, zu der das zuständige Regierungsmitglied eingeladen wird. Bei Bedarf können die Themen den Kommissionsmitgliedern auch im Vorgang schriftlich mitgeteilt werden. Denkbar ist ferner, dass die Kommissionsmitglieder ihrerseits Fragen und Anregungen vor der Sitzung der Staatskanzlei bzw. dem zuständigen Regierungsmitglied zukommen lassen.

Zu konsultieren ist jene Kommission, die gemäss § 61 lit. c des Geschäftsreglements des Kantonsrates vom 15. März 1999 (GR KR; LS 171.11) die Aufgabe hat, interkantonale und internationale Verträge ihres Sachbereichs zu beraten.

Im Bereich der Aussenbeziehungen kann zuweilen erheblicher Zeitdruck bestehen. Da aber die Konsultationspflicht den für eine optimale Ausschöpfung seines Mandats nötigen Handlungsspielraum des Regierungsrates nicht einschränken soll, wird eine Regelung vorgesehen, wonach in dringenden Fällen lediglich die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident konsultiert werden muss. Die Kommission als Ganzes wird anschliessend von der Präsidentin oder vom Präsidenten über die Konsultation informiert. Seitens der Kommission resp. deren Präsidentin oder Präsidenten hat die Stellungnahme zuhanden des Regierungsrates jeweils so rasch zu erfolgen, dass der Regierungsrat beispielsweise das Verhandlungsmandat innert nützlicher Frist tatsächlich auch erteilen und damit die mit den Verhandlungspartnern festgelegten Termine einhalten kann.

Eine von der zuständigen Kommission abgegebene Stellungnahme kann für den Regierungsrat aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzverteilung nicht verbindlich sein. Der Regierungsrat ist aber im Rahmen seiner allgemeinen Informationspflicht gehalten, die Kommission über die weitere Verwendung ihrer Stellungnahmen zu orientieren.

C. Übereinstimmung mit den Legislaturzielen

Die Sicherstellung der Information und des Einbezugs des Kantonsrates in die Aussenbeziehungen wurde vom Regierungsrat im Bericht zur Strategie zu den Aussenbeziehungen vom 22. August 2007 als strategischer Schwerpunkt festgelegt. Der Strategiebericht nimmt dabei auch Bezug auf die Legislaturziele des Regierungsrates. Die Vorlage berücksichtigt sodann bereits die Leitlinien, die gegenwärtig vom Regierungcontrolling des Regierungsrates für die Erstellung der Richtlinien der Regierungspolitik erarbeitet werden.

D. Finanzielle Auswirkungen

Die Belastung im Bereich der Aussenbeziehungen ist schwankend und im Voraus nur schwer abzuschätzen. Der entsprechende Aufwand fällt sodann je nach Sachbereich bei den zuständigen Direktionen und der Staatskanzlei an. Zusätzlichen Aufwand bringen das Verfassen von Begründungen zu Erklärungen (vgl. Kapitel I.B.2), die Bearbeitung von allgemeinen Anregungen im Rahmen von Postulaten (vgl. Kapitel I.B.3; wobei dieses parlamentarische Instrument schon bisher zur Verfügung stand) sowie die Vorbereitung von und Teilnahme an Kommissionssitzungen für Konsultationen (vgl. Kapitel I.B.4) mit sich. Der Aufwand ist im Rahmen der bestehenden Ressourcen zu bewältigen.

II. Besonderer Teil – Gesetzestext mit Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

A. Änderung des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (LS 171.1)

Geltendes Recht	Vorentwurf vom 14. Juli 2010	Bemerkungen
	<p>Kantonsratsgesetz (Änderung vom ...; Verstärkter Einbezug des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen)</p> <p>Der Kantonsrat, nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom ... beschliesst: I. Das Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 wird wie folgt geändert:</p>	
<p>II. Verhandlungsordnung (...) 3. Postulat</p>		
<p>§ 22. Gegenstand</p> <p>¹ Die Mitglieder des Kantonsrates sind berechtigt, an den Ratssitzungen schriftlich begründete Postulate einzureichen.</p> <p>² Durch das Mittel des Postulats wird der Regierungsrat eingeladen, zu prüfen, ob eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder der Entwurf für einen Beschluss, insbesondere über einen Kredit,</p>	<p>§ 22. Gegenstand</p> <p>Abs. 1 unverändert</p> <p>² Durch das Mittel des Postulats wird der Regierungsrat eingeladen, zu prüfen, ob eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder der Entwurf für einen Beschluss, insbesondere über einen Kredit, vorzulegen, Massnahmen im Bereich der Aussenbeziehungen zu ergreifen, eine Massnahme der mittelfristigen Planung oder irgendeine andere</p>	<p>Da das Postulat bereits heute die Thematik der Aussenbeziehungen zum Gegenstand haben kann, bedürfen die Bestimmungen von §§ 22 ff. KRG streng genommen keiner Ergänzung. Zur Stärkung des politischen Bewusstseins um die Verwendungsmöglichkeit des Postulats im Bereich der Aussenbeziehungen werden die Aussenbeziehungen in Abs. 2 indessen ausdrücklich als</p>

vorzulegen, eine Massnahme der mittelfristigen Planung oder irgendeine andere Massnahme zu treffen sei.	Massnahme zu treffen sei.	möglicher Gegenstand eines Postulats genannt.
(...) 6. Stellungnahme zu grundlegenden Plänen staatlicher Tätigkeit		
	<p>§ 33a. Erklärungen zu den Aussenbeziehungen</p> <p>¹ Die Mitglieder des Kantonsrates können im Hinblick auf den Erlass der Richtlinien der Regierungspolitik gemäss § 3 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung Erklärungen zu den strategischen Zielen im Bereich der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit einreichen.</p> <p>² Die Erklärungen sind im Jahr vor Beginn einer neuen Amtsdauer bis Mitte Dezember einzureichen und werden vom Kantonsrat bis Ende Januar des folgenden Jahres beschlossen.</p> <p>³ Der Regierungsrat setzt die Erklärungen in den Richtlinien der Regierungspolitik um. Kann oder will er eine Erklärung nicht umsetzen, begründet er dies in den Richtlinien der Regierungspolitik.</p>	<p>In konzeptioneller und verfahrenstechnischer Hinsicht sind die Erklärungen zu Aussenbeziehungen grundsätzlich den KEF-Erklärungen nachgebildet (vgl. § 34 KRG und § 13 Abs. 2 CRG). Zeitlich ist an den Erlass der Richtlinien der Regierungspolitik anzuknüpfen, die (nur) alle vier Jahre erstellt werden (§ 3 OG RR).</p> <p>Gegenstand der Erklärungen bildet der gesamte Bereich der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit im Sinne von Art. 69 Abs. 2 KV. Erklärungen können sich damit auch auf Bereiche beziehen, bei denen dem Kantonsrat keine Genehmigungskompetenz zukommt.</p> <p>Zu betonen ist an dieser Stelle, dass sich die Erklärungen nicht auf operative Fragen, sondern entsprechend den Richtlinien der Regierungspolitik auf die strategische Ausrichtung der Aussenbeziehungen beziehen müssen (vgl. § 19 VOG RR).</p> <p>Die Erklärungen des Kantonsrates erfolgen im Hinblick auf die nächsten vom Regierungsrat zu erstellenden Richtlinien der Regierungspolitik. In diesen hat sich der Regierungsrat auch mit jenen Erklärungen des Kantonsrates auseinanderzusetzen, denen er nicht folgen kann oder will.</p>
	II. Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 wird wie folgt geändert:	

<p>§ 7. Internationale und interkantonale Verträge</p> <p>¹ Der Regierungsrat vertritt den Kanton gegen aussen.</p> <p>² Er handelt die internationalen und interkantonalen Verträge aus.</p> <p>³ Der Regierungsrat schliesst im eigenen Namen ab:</p> <p>a. Verträge, die dem Kanton nur Rechte bringen,</p> <p>b. Abkommen über den Vollzug von Erlassen,</p> <p>c. Verträge, zu deren Abschluss er durch ein Gesetz oder den Kantonsrat ermächtigt ist,</p> <p>d. Verträge über Gegenstände, zu deren Regelung er im innerkantonalen Bereich allein zuständig wäre.</p> <p>⁴ Der Regierungsrat informiert den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen.</p>	<p>§ 7 Internationale und interkantonale Verträge a. Zuständigkeit des Regierungsrates</p> <p>Abs. 1 - 3 unverändert</p> <p>Abs. 4 wird aufgehoben</p>	<p>Die Verpflichtung des Regierungsrates zur Information und Konsultation des Kantonsrates werden in der neuen Bestimmung von § 7a OG RR zusammengefasst, weshalb Abs. 4 aufzuheben ist.</p>
	<p>§ 7a b. Information und Stellungnahme des Kantonsrates</p> <p>¹ Der Regierungsrat informiert die zuständigen Kommissionen des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit.</p> <p>² In Angelegenheiten von besonderer Tragweite holt der Regierungsrat die Stellungnahme der zuständigen Kommission des Kantonsrates oder in dringlichen Fällen von deren Präsidentin oder Präsident ein. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf</p> <p>a. die Erteilung von Mandaten an die zuständige Direktion für die Planung oder Ausarbeitung von interkantonalen oder internationalen Verträgen, die rechtsetzende oder anderweitige Inhalte von</p>	<p><u>Abs. 1:</u> Die heutige Regelung gemäss § 7 Abs. 4 OG RR wird im Sinne von Art. 69 Abs. 2 KV präzisiert. So spricht Abs. 1 des Vorentwurfs von den zuständigen Kommissionen und bringt damit zum Ausdruck, dass der Kantonsrat keine auf Aussenbeziehungen spezialisierte Kommission einsetzt, sondern die Aussenbeziehungen von den in der Sache jeweils zuständigen Kommissionen behandelt werden.</p> <p><u>Abs. 2:</u> Das Erfordernis der besonderen Tragweite soll die Konsultationspflicht im Zusammenhang mit interkantonalen oder internationalen Verträgen in der Regel auf jene Fälle beschränken, in denen später allenfalls eine Genehmigungspflicht des Kantonsrates besteht. Dies ist indessen nicht zwingende Voraussetzung der Konsultationspflicht.</p>

	<p>besonderer Tragweite betreffen;</p> <p>b. die Erteilung von Mandaten an die zuständige Direktion für die Mitwirkung in Konferenzen und Gremien, die zu Entscheidungen von besonderer Tragweite führt.</p> <p>c. die Ausarbeitung von Stellungnahmen zu Vernehmlassungen, die durch Konferenzen oder Gremien zu Entwürfen interkantonaler Verträge durchgeführt werden und Inhalte von besonderer Tragweite betreffen.</p> <p>³ Die Informationen und Stellungnahmen unterstehen dem Amtsgeheimnis.</p>	<p>Mit lit. a und b wird eine Konsultationspflicht für jene Mandate vorgesehen, die nach geltendem Recht in § 23 Abs. 1 VOG RR sind (vgl. dazu ABI 2007 S. 1357 f.). In lit. a findet insoweit eine Präzisierung statt, als bereits die der konkreten Ausarbeitung vorausgehende Planung als wichtig genug für eine Mandatserteilung beurteilt wird.</p> <p>Die Konsultation erfolgt, bevor der Regierungsrat ein Verhandlungsmandat definitiv festlegt oder ändert.</p> <p><u>Abs. 3:</u> Es wird eine gesetzliche Vermutung geschaffen, wonach im Bereich der Aussenbeziehungen grundsätzlich ein Geheimhaltungswille besteht und regelmässig ein schützenswertes Geheimnis vorliegt. Die Vermutung ist Ausfluss der vom Verfassungsgeber vorweggenommenen Einschätzung, wonach eine Information des Plenums wegen der Vertraulichkeit der fraglichen Informationen nicht sachgerecht ist (Art. 69 Abs. 2 KV).</p>
--	--	--

B. Änderung weiterer Erlasse

Geltendes Recht	Geplante Anpassung an den Vorentwurf vom 14. Juli 2010	Bemerkungen
<p>Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR; LS 172.11)</p> <p>§ 23. Mandate</p> <p>¹ Die zuständige Direktion lässt sich vom Regierungsrat ein Verhandlungsmandat erteilen:</p> <p>a. vor der Aufnahme von Verhandlungen für den Abschluss von interkantonalen oder internationalen Verträgen, die rechtsetzende oder anderweitige Inhalte von besonderer Tragweite umfassen,</p> <p>b. für die Mitwirkung in Konferenzen und Gremien, die zu Entscheidungen von besonderer Tragweite führen.</p> <p>² Das Mandat enthält insbesondere:</p> <p>a. Vorgehens- und Terminplanung,</p> <p>b. Zuständigkeiten,</p> <p>c. inhaltliche Vorgaben,</p> <p>d. Berichterstattung,</p> <p>e. Abschluss und Genehmigung.</p> <p>³ In den übrigen Fällen kann sich die zuständige Direktion ein Mandat erteilen lassen.</p>	<p>§ 23. Mandate</p> <p>¹ Die zuständige Direktion lässt sich vom Regierungsrat in den Fällen von § 7a Abs. 2 lit. a und b OG RR ein Mandat erteilen.</p> <p>Abs. 2 und 3 unverändert</p>	<p><u>Abs. 1:</u> Mit der Regelung der Konsultationspflicht vor der Erteilung von Mandaten in und gemäss § 7a Abs. 2 OG RR wird der Gegenstand der Mandate neu bereits auf Gesetzesstufe geregelt, weshalb sich eine Wiederholung auf Verordnungsstufe erübrigt. In der VOG RR sind lediglich noch die Modalitäten der Mandatserteilung zu regeln.</p>