

**Revision**

**des**

**Geschäftsverkehrsgesetzes**

**(Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung, GVG) vom 19. Juni 1990**

**Anhörungsbericht**

Aarau, 7. Januar 2013

## Zusammenfassung

Verschiedene parlamentarische Vorstösse machen das vorliegende Gesetzgebungsprojekt notwendig. Einer dieser Vorstösse betrifft das parlamentarische Handlungsinstrument "Auftrag". Eine Überprüfung durch den Regierungsrat ergab, dass der parlamentarische Auftrag sinnvollerweise nicht isoliert, sondern umfassend und im Kontext der übrigen parlamentarischen Handlungsinstrumente untersucht wird. Das Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI) beauftragte deshalb Prof. Dr. Andreas Auer, Universität Zürich, mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens. Der Grosse Rat gab seinerseits ein Rechtsgutachten zum gleichen Thema bei Prof. Dr. Martina Caroni, Universität Luzern, in Auftrag.

Gemäss einer anderen überwiesenen Motion vom 4. Mai 2010 betreffend Einführung eines Verordnungsvetos zugunsten des Parlaments soll immer dann, wenn der Grosse Rat feststellt, dass eine Verordnung nicht dem Willen des Parlaments entspricht, diese mit einem Veto blockiert und zur Überarbeitung an den Regierungsrat zurückgewiesen werden können.

Aufgrund der veranlassten Abklärungen erscheint es gesamthaft sachgerecht, das System der parlamentarischen Handlungsformen neu zu konzipieren. Es ist vorgesehen, die Motion zu einem umfassenderen Handlungsinstrument auszubauen und inskünftig auf den parlamentarischen Auftrag zu verzichten. Mit einer derart ausgestalteten Motion kann auch auf den Kompetenzbereich der Exekutive in der Rechtssetzung eingewirkt werden. Weitergehende Einflussmöglichkeiten des Parlaments in Form eines Verordnungsvetos lehnt der Regierungsrat nach wie vor ab, weil damit direkt in die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung eingegriffen würde. Zudem widerspräche die kassatorische Wirkung des Verordnungsvetos dem staatspolitisch wichtigen Grundsatz, dass Parlament und Regierung im Interesse eines gut funktionierenden Staats konstruktiv zusammenwirken müssen. Für den Fall, dass der Grosse Rat an der Umsetzung der Motion betreffend Verordnungsveto festhält, wird zusätzlich zum Umsetzungsvorschlag des Regierungsrats in der Anhörungsvorlage eine mögliche Lösung aufgezeigt, welche die Einführung eines Verordnungsvetos beinhaltet.

Ein weiteres Thema betrifft den vom Grossen Rat gewünschten Ausbau der parlamentarischen Einflussnahme bei Konkordaten. Im Einzelnen geht es um den Einbezug des Parlaments durch Mitwirkung bei Vernehmlassungen, den Beitritt zu Konkordaten und den Austritt aus denselben sowie die Mitwirkung in interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen. Es werden verschiedene Lösungsvorschläge unterbreitet, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen und den Handlungsspielraum des Regierungsrats nicht übermässig einengen. So soll etwa der Grosse Rat immer dann, wenn er für die Genehmigung eines Beitritts zu einem Konkordat zuständig ist, dies ebenfalls für die Kündigung desselben sein.

Des Weiteren wird die Möglichkeit vorgesehen, dass der Grosse Rat bei Gesetzen eine 3. Beratung beschliessen kann, wenn im Rahmen der redaktionellen Überprüfung einer Vorlage Widersprüche, Unklarheiten oder offensichtliche Lücken festgestellt werden, die materielle Änderungen erforderlich machen. Um zu vermeiden, dass in der 3. Beratung gänzlich

neue Themen eingebracht werden, ist zu verlangen, dass der betreffende Gegenstand in der 2. Beratung diskutiert worden ist. Ausserdem ist vorgesehen, dass neu auch Dekrete einer redaktionellen Überprüfung durch den Regierungsrat unterzogen werden. Inskünftig soll im Grossen Rat allerdings nur noch dann eine Redaktionslesung stattfinden, wenn der Regierungsrat redaktionelle Änderungen an einer Vorlage beantragt.

Sodann wird vorgeschlagen, dass die Auffassungen von Kommissionsminderheiten eine stärkere Berücksichtigung erfahren. Zu diesem Zweck soll der Regierungsrat nicht nur zu Anträgen von Kommissionen bzw. Kommissionsmehrheiten, sondern neu auch zu Anträgen von mindestens aus drei Mitgliedern bestehenden Kommissionsminderheiten zur Stellungnahme eingeladen werden.

Ferner soll die Mitarbeit von fraktionslosen Mitgliedern des Grossen Rats detaillierter geregelt werden. Dabei werden über das ursprüngliche Anliegen der entsprechenden Motion hinaus verschiedene denkbare Konstellationen einer Regelung zugeführt. In Anlehnung an die Regelung im Bund sollen auch Konstellationen einbezogen werden, die eine Gesamterneuerung der Kommissionen angezeigt erscheinen lassen.

Schliesslich zielt eine Motion vom 27. März 2012 darauf ab, dass Vorstösse nach dem Ausscheiden eines Ratsmitglieds von einem anderen Mitglied übernommen werden können. Bisher wurden parlamentarische Vorstösse in diesen Fällen als erledigt abgeschrieben. Der Regierungsrat erachtet es im Sinne eines effizienten Ratsbetriebs als angebracht, einen Vorstoss inskünftig nicht mehr an seine Urheberin oder seinen Urheber zu binden, sondern an seinen materiellen Gehalt. Das Geschäftsverkehrsgesetz soll deshalb entsprechend angepasst werden.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Ausgangslage</b> .....	<b>5</b>
1.1    Parlamentarische Vorstösse .....	5
1.2    Rechtsgutachten .....	5
1.3    Gegenstand der Anhörungsvorlage .....	6
<b>2. Neugestaltung der parlamentarischen Handlungsformen, einschliesslich Verordnungsveto</b> .....	<b>7</b>
2.1    Geltende rechtliche Grundlagen .....	7
2.2    Gutachten Prof. Andreas Auer .....	8
2.3    Gutachten Prof. Martina Caroni .....	10
2.4    Ausgestaltung der Motion .....	11
2.5    Ausgestaltung eines Verordnungsvetos .....	15
2.6    Umsetzungsvorschlag .....	19
2.7    Regelungsbedarf .....	21
2.8    Regelungsbedarf bei allfälliger Einführung des Verordnungsvetos .....	22
<b>3. Stärkere parlamentarische Einflussnahmen bei Konkordaten</b> .....	<b>24</b>
3.1    Anlass zur Revision .....	24
3.2    Umsetzungsvorschlag .....	25
3.3    Regelungsbedarf .....	27
<b>4. Möglichkeiten einer 3. Beratung bei Feststellung von materiellem Änderungsbedarf im Rahmen der redaktionellen Überprüfung</b> .....	<b>28</b>
4.1    Anlass zur Revision .....	28
4.2    Umsetzungsvorschlag .....	28
4.3    Regelungsbedarf .....	30
<b>5. Stärkere Berücksichtigung von Kommissionsminderheiten</b> .....	<b>31</b>
5.1    Anlass zur Revision .....	31
5.2    Umsetzungsvorschlag .....	31
5.3    Regelungsbedarf .....	32
<b>6. Mitarbeit von fraktionslosen Mitgliedern in Kommissionen</b> .....	<b>33</b>
6.1    Anlass zur Revision .....	33
6.2    Umsetzungsvorschlag .....	33
6.3    Regelungsbedarf .....	36
<b>7. Erledigung von Vorstössen nach Ausscheiden eines Ratsmitglieds</b> .....	<b>36</b>
7.1    Anlass zur Revision .....	36
7.2    Umsetzungsvorschlag .....	37
7.3    Regelungsbedarf .....	37
<b>8. Auswirkungen</b> .....	<b>37</b>
<b>9. Weiteres Vorgehen und Zeitplan</b> .....	<b>38</b>

## **1. Ausgangslage**

### **1.1 Parlamentarische Vorstösse**

Anlass für das vorliegende Gesetzgebungsprojekt bilden im Wesentlichen verschiedene parlamentarische Vorstösse, die der Grosse Rat zuhanden des Regierungsrats überwiesen hat.

Einer dieser Vorstösse betrifft den parlamentarischen Auftrag (§ 48 des Gesetzes über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG] vom 19. Juni 1990). Am 20. März 2007 reichte Grossrat Pascal Furer eine Motion "betreffend klare Definition des parlamentarischen Auftrags" ein. Das Begehren zielte darauf ab, dass der Regierungsrat neu direkt zur Änderung oder zum Erlass von Verordnungsbestimmungen veranlasst werden kann, anstatt wie bisher nur zur entsprechenden Prüfung. Der Vorstoss wurde am 30. Oktober 2007 als Postulat an den Regierungsrat überwiesen.

Im Zusammenhang mit der Thematik des parlamentarischen Auftrags bzw. der parlamentarischen Handlungsinstrumente steht auch eine Motion der FDP-Fraktion vom 4. Mai 2010 betreffend Einführung eines Verordnungsvetos zugunsten des Parlaments. Danach soll immer dann, wenn der Grosse Rat feststellt, dass eine Verordnung nicht dem Willen des Parlaments entspricht, diese mit einem Veto blockiert und zur Überarbeitung an den Regierungsrat zurückgewiesen werden können (vgl. hinten, Ziff. 2.5). Die Motion wurde am 7. September 2010 überwiesen. Ein allfälliges Verordnungsveto betrifft wie der parlamentarische Auftrag die Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung in fundamentaler Weise. Die beiden Themenbereiche werden deshalb zusammenhängend dargestellt (vgl. hinten, Ziff. 2).

Sodann ist aufgrund einer Motion SVP-Fraktion ein Ausbau der parlamentarischen Mitwirkungsrechte im Zusammenhang mit Konkordaten vorzunehmen. Auch bei dieser Thematik geht es um die Kompetenzabgrenzung zwischen Parlament und Regierung (vgl. hinten, Ziff. 3). Des Weiteren zielt eine überwiesene Motion darauf ab, die Möglichkeit einer 3. parlamentarischen Beratung vorzusehen, falls im Rahmen der redaktionellen Überprüfung einer Vorlage Änderungsbedarf in materieller Hinsicht festgestellt wird (vgl. hinten, Ziff. 4). Weitere Revisionspunkte betreffen eine stärkere Berücksichtigung von Kommissionsminderheiten (vgl. hinten, Ziff. 5) sowie die Regelung der Arbeit fraktionsloser Mitglieder in Kommissionen (vgl. hinten, Ziff. 6.) und die Erledigung von Vorstössen nach Ausscheiden eines Ratsmitglieds (vgl. hinten, Ziff. 7).

### **1.2 Rechtsgutachten**

Der erwähnte Vorstoss von Grossrat Pascal Furer hatte nur die Hinterfragung des parlamentarischen Auftrags vor Augen. Es drängt sich aber auf, den parlamentarischen Auftrag nicht isoliert, sondern umfassend und vertieft im Kontext der übrigen parlamentarischen Handlungsinstrumente (insbesondere der Motion und des Postulats) zu betrachten. Dabei geht es teilweise um komplexe, politisch heikle und umstrittene Fragen. Das Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI) beauftragte deshalb Prof. Dr. Andreas Auer, Universität Zürich und

Direktor des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA), mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens (vgl. hinten, Ziff. 2.2). Er legte sein Gutachten im Dezember 2010 vor.

Im Grossen Rat befasste sich im Zusammenhang mit der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) eine "Arbeitsgruppe WOV" schon seit längerem unter anderem auch mit dem parlamentarischen Auftrag. In einem Bericht der Arbeitsgruppe WOV vom 23. Februar 2010 an das Büro des Grossen Rats wurde festgestellt, dass der parlamentarische Auftrag seit seiner Einführung wiederholt zu Interpretationsschwierigkeiten, Abgrenzungsproblemen und Kompetenzdiskussionen geführt habe. Der Auftrag sei anlässlich der Parlamentsreform mit dem Ziel eingeführt worden, dem Grossen Rat ein starkes Instrument zur Verfügung zu stellen, mit dem er auch im Kompetenzbereich des Regierungsrats Stellung nehmen könne. Festzustellen sei, dass mit dem Instrument Auftrag die Zielsetzungen des Grossen Rats nicht erreicht werden. Die Arbeitsgruppe schlug deshalb vor, dieses Instrument grundsätzlich zu evaluieren. In der Folge beauftragte das Büro des Grossen Rats Prof. Dr. Martina Caroni, Universität Luzern, ebenfalls mit der Erstattung eines Rechtsgutachtens zu dieser Thematik. Prof. Martina Caroni erstattete ihr Gutachten am 3. April 2011 (vgl. hinten, Ziff. 2.3).

Am 6. September 2011 erstattete die Arbeitsgruppe WOV dem Büro des Grossen Rats einen Bericht. Darin beantragte sie mit Blick auf die beiden Rechtsgutachten, den Regierungsrat zu beauftragen, bei der Revision des GVG auf die Bestimmungen zum parlamentarischen Auftrag zu verzichten und stattdessen das parlamentarische Handlungsinstrument der Motion gemäss den Vorschlägen von Prof. Andreas Auer auszugestalten. Das Büro stimmte diesen Anträgen am 13. September 2011 zu und löste die Arbeitsgruppe WOV auf.

### **1.3 Gegenstand der Anhörungsvorlage**

Betroffen von der vorliegenden Revision ist das Geschäftsverkehrsgesetz. Gleichzeitig soll auch eine geringfügige Anpassung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985 erfolgen. Eine Anpassung der Kantonsverfassung ist beim Lösungsvorschlag des Regierungsrats nicht erforderlich (vgl. hinten, Ziff. 2.7).

Auf Dekretsstufe werden die geplanten Verfassungs- und Gesetzesänderungen beim Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rates (Geschäftsordnung, GO) vom 4. Juni 1991 Revisionsbedarf auslösen. Zu einem späteren Zeitpunkt wird deshalb auch die Revision der Geschäftsordnung anzugehen sein. Bei Dekreten erfolgt jeweils keine Anhörung. Im vorliegenden Anhörungsbericht wird aber aufgezeigt, wie aus heutiger Sicht die Geschäftsordnung voraussichtlich angepasst werden müsste.

Im Zusammenhang mit dem zu revidierenden System der parlamentarischen Handlungsformen wird eine Lösung vorgeschlagen, die neu eine umfassende Ausgestaltung der parlamentarischen Handlungsformen unter Verzicht auf die Einführung eines Verordnungsvetos beinhaltet. Der Regierungsrat ist mit Blick auf die erwähnten Rechtsgutachten überzeugt, dass sich angesichts der umfassenden Ausgestaltung der Motion ein Verordnungsveto erübrigt. Im Anhörungsbericht und in den beiliegenden Synopsen für die Kantonsverfassung und das Geschäftsverkehrsgesetz wird dieser Vorschlag dargestellt. Für den Fall, dass der Gros-

se Rat an der Umsetzung der überwiesenen Motion betreffend Einführung des Verordnungsvetos festhalten sollte, findet sich im Anhörungsbericht (nicht aber in den Synopsen) dennoch zusätzlich ein ausformulierter Lösungsvorschlag, wie die einschlägigen Bestimmungen der Kantonsverfassung und des Geschäftsverkehrsgesetzes diesfalls anzupassen wären. Damit liegen für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sowie für den Grossen Rat umfassende Entscheidungsgrundlagen vor.

## **2. Neugestaltung der parlamentarischen Handlungsformen, einschliesslich Verordnungsveto**

### **2.1 Geltende rechtliche Grundlagen**

Weil das System der parlamentarischen Handlungsformen gesamthaft einer Revision unterzogen werden soll, werden in diesem Bereich die massgebenden Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes im Wortlaut wiedergegeben. Sie lauten wie folgt:

#### **GVG § 38 Allgemeines**

<sup>1</sup> Der Grosse Rat behandelt alle ihm durch die Verfassung und die Gesetze zugewiesenen und vom Regierungsrat unterbreiteten Geschäfte sowie parlamentarischen Vorstösse und an ihn gerichtete Petitionen.

<sup>2</sup> Verfügungen von Behörden und Amtsstellen sowie Urteile der Gerichte können vom Grossen Rat oder von dessen Kommissionen nicht aufgehoben oder geändert werden.

#### **GVG § 41 Allgemeines**

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Grossen Rates, die Fraktionen, die Kommissionen und das Büro sind berechtigt, in Bezug auf Gegenstände, die in die Zuständigkeit des Rates fallen, Anträge auf Direktbeschluss, parlamentarische Initiativen, Motionen, Postulate und Interpellationen einzureichen.

<sup>1bis</sup> Die Ratsmitglieder sowie die Fraktionen können diese auch gemeinsam einreichen.

<sup>2</sup> Der Wortlaut einer Motion oder eines Postulates kann im Verlauf der Beratung nicht geändert werden. Zulässig ist die Umwandlung einer Motion in ein Postulat.

<sup>3</sup> Kommissionen oder ein Viertel aller Mitglieder des Grossen Rates sind berechtigt, in Bezug auf Gegenstände, die in seine eigene Zuständigkeit oder in Zuständigkeiten des Regierungsrates fallen, Anträge für Aufträge an den Regierungsrat zu unterbreiten.

<sup>4</sup> Der Wortlaut eines Auftrages kann im Verlauf der Beratung vom Grossen Rat abgeändert werden.

#### **GVG § 45 Motion**

<sup>1</sup> Die Motion verpflichtet den Regierungsrat, eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Dekretsvorlage oder den Entwurf für einen Beschluss vorzulegen.

#### **GVG § 46 Postulat**

<sup>1</sup> Das Postulat verpflichtet den Regierungsrat, einen Bericht vorzulegen oder zu prüfen, ob eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Dekretsvorlage, der Entwurf für einen Beschluss zu unterbreiten oder irgendeine andere Massnahme zu treffen sei.

### **GVG § 47 Interpellation**

<sup>1</sup> Die Interpellation verlangt vom Regierungsrat Aufschluss über Angelegenheiten des Kantons. Sie wird in der Regel schriftlich beantwortet.

### **GVG § 48 Auftrag**

<sup>1</sup> Der Auftrag entfaltet für Geschäfte und Massnahmen im Kompetenzbereich des Grossen Rates gegenüber dem Regierungsrat die Wirkung einer Weisung und verpflichtet den Regierungsrat, einen Entwurf für einen Erlass des Grossen Rates vorzulegen oder Massnahmen zu treffen.

<sup>2</sup> Der Auftrag verpflichtet den Regierungsrat in dessen eigenem Zuständigkeitsbereich, den Erlass oder die Änderung einer Verordnung oder eine andere Massnahme zu prüfen. Der Auftrag entfaltet die Wirkung einer Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf.

<sup>3</sup> Unzulässig ist ein Auftrag, der auf Einzelfallentscheide im Personalbereich, auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirkt.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat zeigt dem Grossen Rat in seiner Stellungnahme zum Auftrag die Konsequenzen der Umsetzung auf, insbesondere die Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung. Er kann dem Grossen Rat Anträge für Vorentscheide unterbreiten.

## **2.2 Gutachten Prof. Andreas Auer**

### **2.2.1 Wesentliche Aussagen des Gutachtens**

Im Einzelnen umfasste der Gutachterauftrag an Prof. Dr. Andreas Auer, das System der parlamentarischen Handlungsformen im Kanton Aargau aus rechtlicher und politischer Sicht zu analysieren, die Anwendungsbereiche der einzelnen Handlungsinstrumente darzustellen und allfällige Lücken aufzuzeigen. Zu diesem Zweck waren auch die Instrumentarien der parlamentarischen Vorstösse im Bund und in ausgewählten Kantonen zu untersuchen. Schliesslich sollten Lösungsmöglichkeiten für den Kanton Aargau aufgezeigt werden, dies unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Rollen von Parlament und Regierung, der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung sowie der WOV-Thematik. Prof. Andreas Auer erstattete sein Gutachten im Dezember 2010 (nachfolgend: Gutachten Auer). In der Folge liess das DVI das Gutachten Auer dem Büro des Grossen Rats zukommen.

Die wohl wesentlichste Aussage des Gutachters lässt sich auf folgenden Nenner bringen: Für die rechtliche Ausgestaltung des parlamentarischen Auftrags bringt die Unterscheidung zwischen dem Kompetenzbereich des Regierungsrats und demjenigen des Grossen Rats mehr Nachteile als Vorteile. Sie sollte deshalb besser aufgegeben werden. Es gibt gestützt auf eine demokratische Verfassung keinen eigenen Zuständigkeitsbereich der Regierung, in den das Parlament unter keinen Umständen eingreifen darf. Oft ist es auch ausserordentlich schwierig zu entscheiden, in wessen Kompetenzbereich eine Materie liegt (Gutachten Auer, S. 65 f.).

## 2.2.2 Lösungsvorschläge des Gutachters

a) Hauptvorschlag: Verzicht auf den Auftrag, Neuformulierung der Motion, keine Einführung des Verordnungsvetos

Prof. Andreas Auer unterbreitete einen Haupt- und einen Eventualvorschlag. Der Hauptvorschlag lehnt sich an die Neuregelung der Motion im Bund an, unter Berücksichtigung der Ausgestaltung des Verfahrens bei der Motion im Kanton Tessin (Einbezug einer Kommission). Dieser Lösungsansatz enthält die folgenden wesentlichen Elemente (vgl. Gutachten Auer, S. 72 ff.):

- Mit der Motion kann grundsätzlich alles verlangt werden. Mit ihr wird der Regierungsrat beauftragt, einen Entwurf zu einem Erlass des Grossen Rats vorzulegen oder eine Massnahme von allgemeinem Interesse zu treffen. Die Zulässigkeit der Motion ist nicht davon abhängig, ob die Umsetzung in den Kompetenzbereich des Regierungsrats oder des Grossen Rats fällt. Motionen sind immer verbindliche Aufträge.
- Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses, mit dem sich die Motion umsetzen lässt. Die Motion kann somit auch den Erlass oder die Änderung von Verordnungen betreffen. Der Regierungsrat hat die Wahl, ob er die Veränderungsänderung selbst vornimmt oder aber dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf vorlegt, der die Verordnungskompetenz verändert bzw. einschränkt.
- Unzulässig ist eine Motion, die auf eine in einem gesetzlichen Verfahren zu treffende Verfügung, auf eine Wahl oder einen Beschwerdeentscheid einwirkt.
- Die Motion kann von jeder oder jedem Abgeordneten oder einer Kommission eingereicht werden.
- Der Wortlaut der Motion kann vom Grossen Rat abgeändert werden.
- Die Motion wird an den Regierungsrat überwiesen, der innert 6 Monaten Bericht erstattet.
- Wenn der Regierungsrat mit dem Vorschlag nicht oder nur teilweise einverstanden ist, kann die Motionärin oder der Motionär während eines Monats verlangen, dass die Motion und der Bericht des Regierungsrats an eine Kommission überwiesen werden, die innert 6 Monaten dem Grossen Rat Bericht erstattet. Die Kommission fungiert als Bindeglied zwischen Motionär, Regierungsrat und Plenum.
- Vom Grossen Rat angenommene Motionen sind immer verbindlich, unter Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung. Letzteres bedeutet, dass der Regierungsrat im Konfliktfall eine Gesetzesänderung beantragen muss.

b) Alternativvorschlag: Aufhebung des Auftrags, Beibehaltung der anderen Vorstösse, Einführung eines Verordnungsvetos

Der Alternativvorschlag zielt gemäss Gutachter in dieselbe Richtung, geht aber etwas weniger weit. Er enthält drei Elemente:

- Verzicht auf den Auftrag.
- Beibehaltung der anderen Vorstösse, ohne Neuformulierung der Motion.
- Einführung des Verordnungsvetos.

Auf diese Weise wird dem Grossen Rat ermöglicht, mittels des Verordnungsvetos (vgl. dazu hinten, Ziff. 2.5) bremsend auf den Vollzug einzuwirken. Ausgeschlossen ist aber eine unmittelbare Einflussnahme des Grossen Rats auf konkrete Massnahmen wie Einzelakte oder dergleichen. Von einer Neuformulierung der Motion wird gemäss diesem Vorschlag abgesehen (vgl. Gutachten Auer, S. 74 f.).

## **2.3 Gutachten Prof. Martina Caroni**

### **2.3.1 Wesentliche Aussagen des Gutachtens**

Auch im Gutachten von Prof. Dr. Martina Caroni (nachfolgend: Gutachten Caroni) werden Entstehungsgeschichte und Stellung des parlamentarischen Auftrags im Gefüge der übrigen parlamentarischen Handlungsformen untersucht. Die Gutachterin stellt ebenfalls die Situation im Bund und in ausgewählten Kantonen dar. Sie gelangt zusammengefasst zu folgenden Schlussfolgerungen:

Aufgrund der Einführung der WOV gehen grössere Handlungsspielräume von Regierung und Verwaltung mit einer Beschränkung des Parlaments auf strategische Entscheide sowie auf die "Oberaufsicht bzw. Kontrolle" einher. Im Kanton Aargau fehlt derzeit ein Instrument, mit dem der Grosse Rat den Regierungsrat in dessen eigenem Zuständigkeitsbereich verbindlich zur Umsetzung einer bestimmten Massnahme nach Vorgabe des Parlaments verpflichten könnte. Insofern besteht eine Lücke (Gutachten Caroni, S. 44).

### **2.3.2 Lösungsvorschläge der Gutachterin**

- a) Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Motion auf den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats (1. Vorschlag)

Der 1. Vorschlag steht unter dem Blickwinkel der Stärkung des Parlaments. Er lehnt sich an die Regelung im Bund an. Damit hätte der Grosse Rat die Möglichkeit, den Regierungsrat auch in dessen eigenem Zuständigkeitsbereich zu verpflichten (Gutachten Caroni, S. 57). Die Umsetzung dieser Massnahme würde zu einer deutlichen Stärkung des Parlaments führen. Es bestehen gemäss Gutachterin aber verfassungsrechtliche Bedenken, weil die Gefahr einer Durchbrechung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung und somit einer Verletzung des Legalitätsprinzips besteht (Gutachten Caroni, S. 58).

- b) Zuerkennung eines Weisungscharakters des Auftrags im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats (2. Vorschlag)

Analog der Regelung im Kanton Freiburg könnte dem Auftrag im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats anstelle von Richtliniencharakter neu Weisungscharakter zuerkannt werden. Auch dieser Vorschlag steht unter dem Blickwinkel der Stärkung des Parlaments. Es bestehen dieselben verfassungsrechtlichen Bedenken wie beim vorigen Lösungsansatz. Erforderlich wäre laut Gutachterin deshalb ebenfalls eine Revision der Kantonsverfassung (Gutachten Caroni, S. 57 f.).

- c) Einschränkung des Anwendungsbereichs des Auftrags unter gleichzeitiger Anerkennung des Richtliniencharakters mit Weisungsmöglichkeit im Kompetenzbereich des Regierungsrats (3. Vorschlag)

Unter dem Blickwinkel der unterschiedlichen Funktionen von Parlament und Exekutive könnte der Anwendungsbereich des Auftrags auf den regierungsrätlichen Steuerungsbereich eingeschränkt werden, d.h. auf den Bereich des Aufgaben- und Finanzplans. Gleichzeitig wäre möglich, dem so definierten Auftrag die Wirkung einer Richtlinie mit Weisungsmöglichkeit zuzuerkennen. Diese Ausgestaltung des Auftrags entspricht derjenigen, wie sie vom Grossen Rat am 17. März 2004 beschlossen, in der 2. Beratung jedoch wieder geändert wurde. Auch dieser Lösungsansatz ist verfassungsrechtlich heikel, da sich der Richtliniencharakter mit Weisungsmöglichkeit nur schwer mit dem Legalitätsprinzip verträgt. Erforderlich wäre deshalb laut Gutachterin eine Revision der Kantonsverfassung (Gutachten Caroni, S. 58 f.).

- d) Politische Anerkennung des rechtlichen Status quo, d.h. des Richtliniencharakters von Aufträgen im Kompetenzbereich des Regierungsrats (4. Vorschlag)

Unter dem Blickwinkel der Wahrung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung drängt sich eine Lösung auf, die der gegenwärtigen Ausgestaltung des Auftrags entspricht. Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat zwar Aufträge in dessen eigenem Zuständigkeitsbereich erteilen, doch kommt diesen nicht Weisungs-, sondern Richtliniencharakter zu. Allerdings vermag diese Lösung dem Grossen Rat weiterhin kein Instrument indirekter, aber verbindlicher Einwirkung auf den regierungsrätlichen Kompetenzbereich zu verschaffen (Gutachten Caroni, S. 59).

- e) Bestätigung des Richtliniencharakters von Aufträgen im Kompetenzbereich des Regierungsrats (5. Vorschlag)

Dieser Lösungsansatz steht unter dem Blickwinkel der WOV-Thematik. Der Grosse Rat kann zwar auf den Kompetenzbereich des Regierungsrats einwirken, doch kommt dieser Möglichkeit nur Richtliniencharakter zu. Damit würde das vom Gesetzgeber anvisierte Ziel bekräftigt, den Auftrag als Instrument der strategischen Impulsgebung im Rahmen von WOV zu etablieren. Allerdings bliebe es auch hier dabei, dass der Grosse Rat keine grösseren Einflussmöglichkeiten als bisher auf den Kompetenzbereich des Regierungsrats gewinnt (Gutachten Caroni, S. 60).

## **2.4 Ausgestaltung der Motion**

### **2.4.1 Mögliche Typen von Motionen**

Sowohl das Gutachten von Prof. Auer als auch dasjenige von Prof. Caroni untersuchen die Motion im Bund und in ausgewählten Kantonen. In beiden Gutachten ist indessen keine Beschreibung von eigentlichen Typen von Motionen enthalten, so wie sie in der Praxis vorkommen. Dies ist in einem gewissen Sinn verständlich: Eine isolierte Betrachtung der Motion, ohne die Berücksichtigung ihrer Einbettung in das jeweilige Gesamtsystem der parlamentarischen Handlungsformen, erscheint als nicht allzu aussagekräftig. Ausserdem weist soweit ersichtlich jede kantonale Lösung ihre Eigenheiten auf, so dass eine exakte Zuordnung einer bestimmten Lösung zu einem bestimmten Typus kaum möglich ist. Mit Blick auf

die Untersuchungen in den beiden Gutachten lassen sich (vereinfacht) immerhin etwa die nachfolgenden Ausgestaltungen oder Typen einer Motion unterscheiden:

a) Motion im Zuständigkeitsbereich des Parlaments

Die Motion verpflichtet die Regierung, eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Dekretsvorlage oder den Entwurf für einen Beschluss vorzulegen. Dies entspricht z.B. der Ausgestaltung der Motion im Kanton Basel-Landschaft.

b) Motion im Zuständigkeitsbereich des Parlaments, Ergänzung mit Leistungsmotion

Mit der Leistungsmotion kann das Parlament die mittelfristige Planung mitgestalten. Es kann von der Regierung die Erarbeitung von Alternativen zum Leistungsteil und finanziellen Teil von künftigen Globalbudgets verlangen. In etwa entspricht dies der Lösung im Kanton Zürich und im Kanton Thurgau.

c) Motion im Zuständigkeitsbereich des Parlaments, die zugleich Elemente einer Leistungsmotion enthält

Mit der Motion kann auch die Regierung zur Änderung eines Leistungsauftrags einer Verwaltungseinheit während einer Leistungsperiode verpflichtet werden. Dies entspricht der Lösung im Kanton Schwyz.

d) Motion im Zuständigkeitsbereich des Parlaments, Ergänzung mit Auftrag

Der Auftrag wirkt im Kompetenzbereich des Parlaments als Weisung, im Kompetenzbereich der Regierung als Richtlinie. Im Wesentlichen entspricht dies der Lösung in den Kantonen Bern und Aargau. Im Kanton Freiburg wirkt der Auftrag als Richtlinie im Kompetenzbereich der Regierung. Die Motion ist ähnlich ausgestaltet wie diejenige im Kanton Aargau. Bei Delegationen von Gesetzgebungskompetenzen steht dem Parlament im Kanton Freiburg zusätzlich ein Vetorecht zur Verfügung. Dann muss die Regierung dem Parlament die Ausführungsbestimmungen vorlegen (vgl. Gutachten Auer, S. 39 ff.).

e) Umfassend ausgestaltete Motion

Die Motion beauftragt die Regierung, einen Entwurf zu einem Erlass des Parlaments vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Ist die Regierung zuständig, so trifft sie diese oder unterbreitet dem Parlament einen Entwurf eines Erlasses, mit dem die Motion umgesetzt werden kann. Sowohl für den Kompetenzbereich des Parlaments als auch für denjenigen der Regierung wird grundsätzlich dieselbe Verbindlichkeit geschaffen. In ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich kann die Regierung eine Verordnung abändern oder einen Entwurf für eine Änderung der Zuständigkeitsordnung unterbreiten. Dies entspricht z.B. der Lösung im Bund, in den Kantonen Tessin und Graubünden (wird in Graubünden aber Auftrag genannt, ausserdem gibt es dort das politische Planungsinstrument des Grundsatzbeschlusses) und im Wesentlichen dem Hauptvorschlag von Prof. Andreas Auer.

Daneben finden sich weitere Kombinationen, die in der Praxis aber kaum bedeutsam sind. Zu erwähnen sind z.B. die Ergänzung der Motion mit dem Globalbudgetantrag (in der Stadt

Zürich, vgl. Gutachten Auer, S. 26 f.) oder mit der Planungserklärung (in der Stadt Bern, vgl. Gutachten Auer, S. 31 f.).

f) Verzicht auf Motion, Ausgestaltung eines relativ umfassenden Auftrags, Einführung Verordnungsveto

Im Kanton Solothurn findet sich keine Motion, sondern ein relativ umfassend ausgestalteter Auftrag. So sind die Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf den Kompetenzbereich der Regierung eingeschränkt, weil diese in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen kann. Das Postulat ist im Auftrag integriert, es existiert nicht mehr als eigenständiger parlamentarischer Vorstoss. Ergänzt wird der so ausgestaltete Auftrag mit einem Verordnungsveto. Damit erscheint die Einführung des Verordnungsvetos als weniger einschneidend. Die einschlägigen Bestimmungen der Verfassung des Kantons Solothurn (KV SO) vom 8. Juni 1986 und des Kantonsratsgesetzes (KRG SO) vom 24. September 1989 des Kantons Solothurn lauten wie folgt:

**KV SO § 70 Abs. 1 Verhältnis zum Regierungsrat**

<sup>1</sup> Der Kantonsrat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Im eigenen Zuständigkeitsbereich kann der Regierungsrat in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen.

**KRG SO § 35 Auftrag**

<sup>1</sup> Mit einem Auftrag wird der Regierungsrat aufgefordert, einen Gegenstand zu prüfen, selber eine Massnahme zu treffen oder den Kantonsrat in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen. In ratseigenen Angelegenheiten richtet sich der Auftrag an die Ratsleitung.

<sup>2</sup> Im Auftrag können Erfüllungsfristen gesetzt werden. Wird keine Frist gesetzt, ist der Auftrag innerhalb eines Jahres seit Erheblicherklärung zu erfüllen. Aufträge, welche den Voranschlag betreffen, sind mit der Botschaft zum nächsten Voranschlag zu erfüllen, wenn sie vor Ende März überwiesen worden sind.

<sup>3</sup> Bei Massnahmen, die in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich liegen, kann der Regierungsrat in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen.

Neben dem Auftrag kennt der Kanton Solothurn die Interpellation, die Kleine Anfrage und die Parlamentarische Initiative.

## **2.4.2 Mögliche Ausgestaltung der Motion**

Als Beispiele dienen nachfolgend eine Ausgestaltung, wie sie Prof. Andreas Auer umrissen hat (vgl. im Einzelnen Gutachten Auer, S. 72 ff.) sowie die ähnliche, aber ausformuliert wiedergegebene Lösung im Bund.

a) Ausgestaltung im Sinne des Hauptvorschlags von Prof. Andreas Auer

Die von Prof. Auer vorgeschlagene Ausgestaltung der Motion ist bereits einlässlich dargestellt worden (vgl. vorne, Ziff. 2.2.2). Nachfolgend werden deshalb nur nochmals die wesentlichsten Elemente hervorgehoben, die für die Ausgestaltung der Motion im Kanton Aargau wichtig sind:

- Mit der Motion gemäss Vorschlag von Prof. Auer kann grundsätzlich alles verlangt werden. Mit ihr wird der Regierungsrat beauftragt, einen Entwurf zu einem Erlass des Grossen Rats vorzulegen oder eine Massnahme von allgemeinem Interesse zu treffen. Die Zulässigkeit der Motion ist nicht davon abhängig, ob die Umsetzung in den Kompetenzbereich des Regierungsrats oder des Grossen Rats fällt. Motionen sind immer verbindliche Aufträge.
- Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses, mit dem sich die Motion umsetzen lässt. Die Motion kann somit auch den Erlass oder die Änderung von Verordnungen betreffen. Der Regierungsrat hat die Wahl, ob er die Verordnungsänderung selbst vornimmt oder aber dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf vorlegt, der die Verordnungskompetenz verändert bzw. einschränkt.
- Unzulässig ist eine Motion, die auf eine in einem gesetzlichen Verfahren zu treffende Verfügung, auf einen Personal- oder einen Beschwerdeentscheid einwirkt.
- Vom Grossen Rat angenommene Motionen sind immer verbindlich, unter Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung. Letzteres bedeutet, dass der Regierungsrat im Konfliktfall eine Gesetzesänderung beantragen muss.

Was die von Prof. Auer vorgeschlagene Installierung einer parlamentarischen Kommission bei Differenzen zwischen Motionär und Regierung angeht, erscheint zweifelhaft, ob es bei der Umsetzung des Hauptvorschlags der Institutionalisierung einer Kommission bedarf. Dies dürfte insbesondere in denjenigen Fällen unnötig sein, in denen die Motion ohnehin von einer Kommission eingereicht wird. Immerhin könnte die vorgeschlagene Kommission vertrauensbildend zwischen den Gewalten wirken. Der Gutachter hat die Einschaltung einer Kommission deshalb vorgeschlagen, weil er ein tiefes Misstrauen zwischen Parlament und Regierung feststellt (vgl. Gutachten Auer, S. 75). Immerhin bieten sich im Rahmen des vorliegenden Gesetzgebungsvorhabens Chancen, verlorenes Vertrauen zwischen den beiden Staatsgewalten wiederherzustellen. Gesamthaft soll deshalb auf die Installierung einer zusätzlichen Kommission verzichtet werden.

#### b) Ausgestaltung im Sinne der Lösung im Bund

Der Hauptvorschlag von Prof. Auer lehnt sich an die Lösung im Bund an. Die entsprechende Bestimmung im Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) vom 13. Dezember 2002 lautet wie folgt:

##### **ParlG Art. 120 Gegenstand**

<sup>1</sup> Die Motion beauftragt den Bundesrat, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen.

<sup>2</sup> Ist der Bundesrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet der Bundesversammlung den Entwurf eines Erlasses, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

<sup>3</sup> Unzulässig ist eine Motion, die auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

Die Motion kann auch auf Massnahmen zielen, die im Zuständigkeitsbereich des Bundesrats liegen (Art. 171 BV, Art. 120 Abs. 2 ParlG). Der Bundesrat erledigt den Auftrag, indem er den verlangten Erlassentwurf ausarbeitet oder die verlangte Massnahme trifft (Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011, S. 471 ff.). Bei der Erfüllung des Auftrags ist allerdings die gesetzliche Zuständigkeitsordnung zu beachten. Der Bundesrat kann entweder die verlangte Massnahme in eigener Kompetenz ergreifen, z.B. Verordnungsbestimmungen erlassen, oder er muss für den Fall, dass er die Massnahme nicht ergreifen will, dem Parlament eine Änderung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung unterbreiten, z.B. die Änderung einer gesetzlichen Delegationsnorm (René Rhinow / Markus Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009, Rz. 2457).

Bei dieser Lösung kommt dem Postulat nach wie vor eine eigenständige Bedeutung zu. Die entsprechende Regelung im Bund lautet wie folgt:

#### **ParlG Art. 123 Gegenstand**

Ein Postulat beauftragt den Bundesrat zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob ein Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen sei. Es kann auch ein Bericht über einen anderen Gegenstand verlangt werden.

In Art. 124 ParlG wird das Verfahren bei der Behandlung von Postulaten geregelt.

## **2.5 Ausgestaltung eines Verordnungsvetos**

### **2.5.1 Vorbemerkungen**

Der Umsetzungsvorschlag des Regierungsrats (vgl. dazu hinten, Ziff. 2.6 und 2.7) erfolgt nach eingehender Analyse der rechtlichen und politischen Gegebenheiten sowie der beiden vorliegenden Rechtsgutachten. Er basiert auf einer Neugestaltung der parlamentarischen Handlungsformen auf der Grundlage des Hauptvorschlags des Gutachtens von Prof. Andreas Auer bzw. in Anlehnung an die Lösung im Bund. Wie bereits dargestellt, sieht der Hauptvorschlag von Prof. Andreas Auer vor, die Motion umfassend auszugestalten und auf den Auftrag sowie die Einführung eines Verordnungsvetos zu verzichten (vgl. hinten, Ziff. 2.2.2).

Gleichwohl gilt es zu berücksichtigen, dass die Motion der FDP-Fraktion betreffend die Einführung eines Verordnungsvetos am 7. September 2010 verbindlich überwiesen wurde (vgl. vorne, Ziff. 1.1). Deshalb wird zusätzlich zum eigentlichen Umsetzungsvorschlag des Regierungsrats im vorliegenden Anhörungsbericht das Instrument des Verordnungsvetos untersucht und aufgezeigt, wie das System der parlamentarischen Handlungsformen auszugestaltet wäre für den Fall, dass der Grosse Rat an der Einführung des Verordnungsvetos festhalten sollte. Damit will der Regierungsrat dokumentieren, dass er das Anliegen der erwähnten Motion ernst nimmt und darauf vorbereitet ist, diese bei Bedarf umzusetzen.

### **2.5.2 Regelung im Kanton Solothurn**

Im Kanton Solothurn findet sich ein Verordnungsveto, das auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsebene Regelungen erfahren hat. Gemäss Art. 79 Abs. 3 KV SO können 17 Kantonsräte (von 100, mithin ein Sechstel des Kantonsrates) innert 60 Tagen gegen eine vom

Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung Einspruch einlegen. Wird der Einspruch durch die Mehrheit der anwesenden Kantonsräte bestätigt, wird die Vorlage an den Regierungsrat zurückgewiesen. Die Bestimmung lautet wie folgt:

**KV SO Art. 79 Abs. 3 Rechtsetzung**

<sup>3</sup> 17 Kantonsräte können innert 60 Tagen gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung Einspruch einlegen. Wird der Einspruch durch die Mehrheit der anwesenden Kantonsräte bestätigt, so ist die Vorlage an den Regierungsrat zurückgewiesen. Das Kantonsratsgesetz regelt das nähere Verfahren.

Das Verfahren des Verordnungsvetos ist in § 44 des KRG SO geregelt. Nachdem der Regierungsrat eine Verordnung oder Verordnungsänderung beschlossen hat, stellt er den Text den Kantonsratsmitgliedern zu. Diese haben 60 Tage Zeit, um Einspruch zu erheben. Erheben mindestens 17 Kantonsratsmitglieder Einspruch, entscheidet der Gesamtkantonsrat in der Regel in der nächsten Session über die Bestätigung des Einspruchs. Das Verordnungsveto hat rein kassatorische Wirkung. Der Regierungsrat entscheidet mithin selbst, ob und mit welchem Inhalt er erneut eine Verordnung erlässt. Die Bestimmung lautet wie folgt:

**KRG SO § 44 4. Verordnungsveto**

<sup>1</sup> Hat der Regierungsrat eine Verordnung oder Verordnungsänderung beschlossen, stellt er den Text den Ratsmitgliedern zu.

<sup>2</sup> Innert 60 Tagen seit dem Versand kann jedes Ratsmitglied gegen die Verordnung oder Verordnungsänderung schriftlich Einspruch erheben. Der Einspruch ist nach Möglichkeit kurz zu begründen.

<sup>3</sup> Erheben mindestens 17 Ratsmitglieder Einspruch, entscheidet der Rat über die Bestätigung des Einspruchs in der Regel in der nächsten Session.

<sup>4</sup> Die Absätze 1-3 gelten sinngemäss auch für Verordnungen und Geschäftsreglemente der Gerichte.

Gemäss § 90 des Geschäftsreglements des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991 (GR SO) ist der Einspruch mittels einer Unterschrift auf dem entsprechenden Schriftstück der jeweiligen Verordnung oder Verordnungsänderung anzubringen. Die Bestimmung lautet wie folgt:

**GR SO § 90 Verordnungsveto**

<sup>1</sup> Ratsmitglieder, welche den Einspruch gegen eine Verordnung bzw. eine Verordnungsänderung unterstützen wollen, sollen ihre Unterschrift wenn möglich auf demselben Schriftstück leisten.

**2.5.3 Regelung im Kanton Freiburg**

Im Kanton Freiburg ist ebenfalls auf Verfassungsstufe ein Verordnungsveto vorgesehen. Dieses ist eingeschränkt auf Rechtssätze, die in Wahrnehmung der Delegationsbefugnisse ergangen sind. Die entsprechende Norm der Kantonsverfassung des Kantons Freiburg (KV FR) vom 16. Mai 2004 lautet wie folgt:

### **KV FR Art. 93 Delegation**

<sup>3</sup> Der Grosse Rat kann gegen Rechtssätze, die in Wahrnehmung der Delegationsbefugnisse ergangen sind, sein Veto einlegen.

Im Grossratsgesetz des Kantons Freiburg vom 6. September 2006 (GRG FR) wird das Verordnungsveto konkreter normiert. Art. 177 lautet wie folgt:

### **GRG FR Art. 177 Klausel**

<sup>1</sup> Delegiert der Grosse Rat in einem Erlass Gesetzgebungskompetenzen und will er deren Anwendung kontrollieren, so fügt er eine Vetoklausel ein.

<sup>2</sup> Ausführungsbestimmungen, die vom Staatsrat gemäss seinen verfassungsmässigen Zuständigkeiten erlassen werden, unterstehen nicht dem Veto.

<sup>3</sup> Die Klausel wird in der Bestimmung, mit der die Delegation erteilt wird, oder in einer Schlussbestimmung des Erlasses eingefügt. In diesem Fall erwähnt sie ausdrücklich, bei welchen Gesetzgebungskompetenzen die Ausführung dem Veto untersteht.

In den Art. 178–181 folgen weitere Bestimmungen v.a. zum Verfahren.

## **2.5.4 Mögliche Ausgestaltung eines Verordnungsvetos im Kanton Aargau**

### **a) Allgemeines**

Weder dem Text der Motion der FDP-Fraktion (vgl. vorne, Ziff. 1.1) noch der entsprechenden Begründung ist im Detail zu entnehmen, wie das Verordnungsveto ausgestaltet werden soll. Zunächst ist zu entscheiden, ob alle Verordnungen des Regierungsrats dem Veto unterstellt werden sollen, oder ob es Ausnahmen geben soll. Weiter stellt sich die Frage, ob – und wenn ja – welches Quorum des Grossen Rats ein Verordnungsveto soll einlegen dürfen oder ob dies nur der Mehrheit des Grossen Rats zustehen soll, nachdem ein bestimmtes Quorum des Grossen Rats dies beantragt hat. Nicht zuletzt fragt sich, welche Auswirkungen ein Veto auf die Verordnung hat, namentlich ob das Veto wie im Kanton Solothurn rein kassatorisch wirken soll. Weiter stellen sich Fragen betreffend das Verfahren.

### **b) Verfassungsstufe**

Das Verordnungsveto stellt einen Eingriff in die Kompetenzverteilung zwischen dem Grossen Rat und dem Regierungsrat dar, welche aufgrund ihrer Wichtigkeit in der Kantonsverfassung geregelt ist. Entsprechend bedarf das Verordnungsveto in seinen Grundzügen als Eingriff in diese Kompetenzverteilung ebenfalls einer verfassungsmässigen Grundlage. Es handelt sich dabei zudem um eine neue Zuständigkeit des Grossen Rats, die rechtssetzender Natur ist und deshalb dem Grossen Rat nicht nur durch Gesetz eingeräumt werden kann, sondern einer Verfassungsrevision bedarf (vgl. § 82 Abs. 2 KV).

Im Kanton Solothurn wird ein Verordnungsveto dem Kantonsparlament zur Abstimmung vorgelegt, wenn mehr als 17 Kantonsräte, mithin mehr als ein Sechstel des Kantonsrats, dies verlangen. Für die Bestätigung des Vetos wird das einfache Mehr im Kantonsrat gefordert. Der Grosse Rat des Kantons Aargau besteht aus 140 Mitgliedern. Es ist naheliegend, dass je höher das Quorum zur Einreichung des Verordnungsvetos ist, desto seltener ein Verord-

nungsveto dem gesamten Grossen Rat zur Bestätigung vorgelegt werden muss. Da schliesslich der gesamte Grosse Rat über die Bestätigung des Verordnungsvetos abstimmen kann, muss das Quorum zur Einreichung des Verordnungsvetos nicht übermässig hoch festgelegt werden. Es erscheint sinnvoll, das Quorum für das Einreichen des Verordnungsvetos bei 50 Mitgliedern des Grossen Rats festzusetzen. Damit ist sichergestellt, dass für die Einlegung des Verordnungsvetos die Mitglieder mehrerer Fraktionen erforderlich sind. Dass für die Bestätigung des Vetos die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen vorausgesetzt wird, ergibt sich bereits aus der allgemeinen Bestimmung von § 31 GVG, weshalb eine zusätzliche Normierung unnötig ist.

Die Motion der FDP-Fraktion zielt soweit ersichtlich darauf ab, dass sämtliche Verordnungen, die der Regierungsrat neu erlässt und in der Gesetzessammlung (SAR) publiziert werden, dem Verordnungsveto unterstellt werden. Das Veto soll mithin gegen alle Verordnungen zulässig sein. Auszunehmen sind jedoch Verordnungsbestimmungen, die gemäss § 91 Abs. 2<sup>bis</sup> der Kantonsverfassung zum Vollzug des Bundesrechts notwendig sind. In diesen Fällen ist eine präventive Kontrolle durch das Parlament kaum denkbar (vgl. Felix Uhlmann, Das Verordnungsveto – eine Auslegeordnung, in: Parlament. Parlement. Parlamento. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, August 2010, Nr. 2, S. 4 ff.).

#### c) Gesetzesstufe

Weder dem Motionstext noch dessen Begründung lässt sich entnehmen, welches Quorum für die Einreichung beziehungsweise für die Bestätigung eines Verordnungsvetos vorausgesetzt werden soll. Es geht aus der Motion auch nicht hervor, ob eine Verordnung dem gesamten Grossen Rat überhaupt vorzulegen ist, beziehungsweise ob bereits das Einreichen des Verordnungsvetos durch ein bestimmtes Quorum zur Rückweisung an den Regierungsrat führen soll.

Wie im Kanton Solothurn könnte im Kanton Aargau eine 60-tägige Frist zur Einreichung eines Verordnungsvetos eingeführt werden. Dies gibt den einzelnen Mitgliedern des Grossen Rats ausreichend Zeit, um sich über die Verordnung ein Bild zu machen. Allerdings ist der Zeitraum nicht so gross, als dass die Rechtssetzung übermässig verzögert würde. Die Abstimmung über das Verordnungsveto sollte möglichst bald erfolgen. Eine Formulierung, dass die Abstimmung in der Regel anlässlich der nächsten Sitzung stattfinden soll, erscheint dabei sinnvoll. Diese Formulierung bringt mit sich, dass das Verordnungsveto beförderlich behandelt wird, ohne dass zwingend eine Behandlung an der nächsten Sitzung des Grossen Rats vorgeschrieben und somit eine gewisse Flexibilität geschaffen wird.

Im Kanton Solothurn muss das Veto gegen eine Verordnung schriftlich eingereicht und "nach Möglichkeit" begründet werden. Es erscheint indessen sinnvoll, die Begründungspflicht als absolut zu statuieren. Dies verpflichtet die einzelnen Grossrätinnen und Grossräte, sich nochmals vertieft mit der Verordnung auseinanderzusetzen und nicht vorschnell ein Veto einzulegen. Eine Beschränkung des Vetos auf einzelne Vetogründe, insbesondere auf die Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht, ist zwar wünschenswert, hingegen nicht prak-

tikabel. Es wird nicht zu verhindern sein, dass das Verordnungsveto auch als Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele benützt wird.

Sodann erscheint es sachgerecht, dass die betreffenden Verordnungsbestimmungen genau bezeichnet werden müssen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass auch Verordnungsbestimmungen vom Veto erfasst werden, die im Grossen Rat völlig unbestritten sind. Dies bedeutet folglich, dass die übrigen Bestimmungen einer Verordnung vom Regierungsrat wie geplant in Kraft gesetzt werden können.

Gemäss dem Motionstext soll eine Verordnung mit einem Veto blockiert oder zur gesetzeskonformen Überarbeitung an den Regierungsrat zurückgewiesen werden können. Gemeint ist jedenfalls, dass das Verordnungsveto rein kassatorisch wirken soll. Dies ist folgerichtig, da eine reformatorische Wirkung des Verordnungsvetos zu einer faktischen Verordnungsgebung durch den Grossen Rat führen würde und dies mit der von der Verfassung festgelegten Aufteilung der Rechtssetzungskompetenzen zwischen Regierungsrat und Grosse Rat nicht vereinbar ist. In diesem Sinne wird zu normieren sein, dass bis zum Ablauf der Vetofrist die betreffenden Verordnungsbestimmungen nicht in Kraft treten dürfen (vgl. dazu hinten, Ziff. 2.8).

Erforderlich ist schliesslich die Aufnahme einer Bestimmung, wonach in Fällen zeitlicher Dringlichkeit eine Verordnungsbestimmung durch den Regierungsrat sofort, somit vor Ablauf der Vetofrist, in Kraft gesetzt werden kann. Eine derartige Klausel erscheint im Interesse eines sachgerechten Gesetzesvollzugs durch den Regierungsrat als unabdingbar. Eine Durchbrechung des Vetos ist damit nicht verbunden, da im Falle der Bestätigung des Vetos die betreffende Bestimmung wieder dahinfällt.

#### d) Dekretsstufe

Unter Kapitel D der Geschäftsordnung sind die verschiedenen Verhandlungsgegenstände des Grossen Rats normiert. §§ 66 ff. GO regeln die Abstimmungen des Grossen Rats und werden in Zukunft ohne weiteres auch auf die Abstimmung betreffend die Bestätigung des Verordnungsvetos anwendbar sein. Allenfalls notwendig erscheint der Erlass von Verfahrensbestimmungen, die auf die Einreichung des Vetos gegen eine Verordnung des Regierungsrats anwendbar sind. Der geltenden GO lassen sich keine entsprechenden Bestimmungen entnehmen. Diesbezüglich werden bei Bedarf vertiefte Abklärungen bei der Staatskanzlei und beim Parlamentsdienst erfolgen müssen.

## **2.6 Umsetzungsvorschlag**

### **2.6.1 Wesentliche Elemente**

Nach eingehender Prüfung der rechtlichen und politischen Situation sowie nach einer Analyse der beiden vorliegenden, fundierten Rechtsgutachten schlägt der Regierungsrat zur Neugestaltung des Systems der parlamentarischen Handlungsformen vor, die Motion umfassender auszugestalten, auf den parlamentarischen Auftrag zu verzichten und von der Einführung eines Verordnungsvetos abzusehen. Diese Konzeption entspricht im Wesentlichen dem

Hauptvorschlag von Prof. Auer, der sich seinerseits wiederum an die Lösung im Bund anlehnt (vgl. vorne, Ziff. 2.2.2).

Mit der neu ausgestalteten Motion soll der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten können, dem Grossen Rat eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Dekretsvorlage zu unterbreiten oder eine Massnahme zu treffen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, trifft er das Erforderliche für deren Umsetzung oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses, mit dem die Motion umgesetzt werden kann. In vom Gesetz ausdrücklich erwähnten Fällen soll die Motion nicht zulässig sein (vgl. hinten, Ziff. 2.7, Entwurf von § 45 GVG).

Indem der Anwendungsbereich der Motion in Anlehnung an das Bundesrecht umfassender ausgestaltet wird, lassen sich die Bedürfnisse des Parlaments auf geeignete Weise berücksichtigen. Zielt die Motion auf die Änderung einer regierungsrätlichen Verordnung, hat der Regierungsrat gemäss dem Gutachten von Prof. Dr. Andreas Auer die Wahl, ob er die Verordnungsänderung selbst vornimmt oder aber dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf vorlegt, der die Verordnungskompetenz verändert bzw. einschränkt. Die zweite Möglichkeit steht dem Grossen Rat bereits heute zur Verfügung. Er kann jederzeit mit einer Motion die Neugestaltung oder die Änderung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung auf dem Weg des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erwirken und entweder sich selbst als zuständig erklären oder aber diese Kompetenz an den Regierungsrat delegieren. Bereits Prof. Dr. Georg Müller hat in seinem Rechtsgutachten vom 3. Juni 2004 zu den Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung darauf hingewiesen, dass damit der Grundsatz der Gewaltenteilung nicht verletzt wird. Unzulässig ist gemäss Prof. Georg Müller ein Eingriff des Parlaments in die gesetzlich festgelegte Zuständigkeitsordnung direkt mittels eines parlamentarischen Vorstosses. Der Regierungsrat hat diese Rechtslage bereits in seiner (04.205) Botschaft an den Grossen Rat vom 18. August 2004 zu den Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung aufgezeigt (III. Teil, Parlamentsreform, S. 10 ff.).

### **2.6.2 Bewertung**

Die vorgeschlagene Neukonzeption erscheint gesamthaft als am besten geeignet, die bestehende Unzufriedenheit des Grossen Rats mit dem parlamentarischen Auftrag auszuräumen und die Bedürfnisse des Grossen Rats zu erfüllen. Im Bund hat sich diese Lösung bewährt. Mit einer derart ausgestalteten Motion kann auch auf den Kompetenzbereich der Exekutive in der Rechtssetzung eingewirkt werden. Weitergehende Einflussmöglichkeiten des Parlaments in Form eines Verordnungsvetos lehnt der Regierungsrat nach wie vor ab, weil damit direkt in die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung eingegriffen würde. Zudem widerspräche die kassatorische Wirkung des Verordnungsvetos dem staatspolitisch wichtigen Grundsatz, dass Parlament und Regierung im Interesse eines gut funktionierenden Staats konstruktiv zusammenwirken müssen.

Inwieweit das neue System Auswirkungen auf den Anwendungsbereich des Postulats haben wird, ist aus heutiger Sicht schwierig abzuschätzen. Es ist aber damit zu rechnen, dass das Postulat zumindest in einem gewissen Ausmass an Bedeutung verlieren wird.

Verschiedene andere Umsetzungsmöglichkeiten, die der Regierungsrat ebenfalls geprüft hat, erfüllen die angestrebten Ziele deutlich weniger gut: Namentlich wird die Einführung eines Verordnungsvetos (vgl. zum Vorstoss der FDP-Fraktion vorne, Ziff. 1.1.) unter Beibehaltung des geltenden Systems der parlamentarischen Handlungsformen die bestehenden Unzufriedenheiten mit dem Auftrag (vgl. zum Vorstoss von Grossrat Pascal Furer vorne, Ziff. 1.1) nicht ausräumen. Ausserdem bestünden nach wie vor Überschneidungen im Anwendungsbereich von Motion und Postulat, was unbefriedigend erscheint. Auch der Eventualvorschlag von Prof. Andreas Auer (vgl. vorne, Ziff. 2.2.2) weist gewichtige Nachteile auf: Mit dem Versuch, die bestehenden Unzufriedenheiten mit dem Auftrag dadurch zu lösen, dass er zugunsten des Verordnungsvetos abgeschafft wird, bleiben die Überschneidungen im Anwendungsbereich von Motion und Postulat bestehen. Gerade wenn der Auftrag nicht mehr zur Verfügung steht, ist damit zu rechnen, dass vermehrt wieder der Versuch unternommen wird, mit dem Postulat verfassungswidrig in den Kompetenzbereich des Regierungsrats einzugreifen.

Für den Fall, dass der Grosse Rat an der Einführung eines Verordnungsvetos festhalten sollte, wird im vorliegenden Anhörungsbericht eine Möglichkeit aufgezeigt, wie ein Verordnungsveto in ein neu konzipiertes System der parlamentarischen Handlungsformen eingebettet werden könnte (vgl. vorne, Ziff. 2.5.1 und hinten, Ziff. 2.8).

## **2.7 Regelungsbedarf**

Eine Änderung der Kantonsverfassung ist in Übereinstimmung mit dem Gutachten von Prof. Georg Müller nicht erforderlich, da nur indirekt auf den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats eingewirkt werden kann und die gesetzliche Zuständigkeitsordnung gerade nicht tangiert wird (vgl. vorne, Ziff. 2.6.1). Auch Prof. Andreas Auer hält offenbar eine Verfassungsrevision nicht für erforderlich (vgl. vorne, Ziff. 1.3). Anders verhält es sich bei einer allfälligen Einführung eines Verordnungsvetos. Ein solches würde auch aus rechtlichen Gründen eine Verfassungsrevision zwingend erforderlich machen, weil damit ein klarer Eingriff in die Kompetenzverteilung zwischen dem Grossen Rat und dem Regierungsrat verbunden wäre und eine neue Zuständigkeit des Grossen Rats im Bereich der Rechtssetzung begründet würde (vgl. vorne, Ziff. 2.5.4, Ziff. 2.8).

Das Geschäftsverkehrsgesetz (§ 41 Abs. 3 und 4, § 42 Abs. 1 und 3, § 45 und § 48 GVG) soll wie folgt geändert werden:

### **GVG § 41 Abs. 3 und 4 Allgemeines**

<sup>3</sup> Aufgehoben.

<sup>4</sup> Aufgehoben.

### **GVG § 42 Abs. 1 und 3 Behandlung und Erledigung**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat erstattet dem Grossen Rat innert drei Monaten nach Einreichung Bericht und Antrag zu Motionen und Postulaten ~~und Aufträgen~~. Lehnt er ihre Entgegennahme ab, hat er dies schriftlich zu begründen. Innert der gleichen Frist beantwortet er Interpellationen.

<sup>3</sup> ~~Überwiesene Motionen und Postulate und Aufträge~~, für die der Grosse Rat keine besondere Frist angesetzt hat, erledigt der Regierungsrat innert vier Jahren.

#### **GVG § 45 Motion**

<sup>1</sup> Die Motion verpflichtet den Regierungsrat, eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Dekretsvorlage vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen.

<sup>2</sup> Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, trifft er das Erforderliche für deren Umsetzung oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

<sup>3</sup> Unzulässig ist eine Motion im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats, die auf Einzelentscheide, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirkt.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat zeigt dem Grossen Rat in seiner Stellungnahme zur Motion die Konsequenzen der Umsetzung auf, insbesondere die Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung.

#### **GVG § 48 Auftrag**

Aufgehoben.

Auf Dekretsstufe werden diese Revisionen eine Anpassung der §§ 80 ff. GO erforderlich machen.

### **2.8 Regelungsbedarf bei allfälliger Einführung des Verordnungsvetos**

Für den Fall, dass der Grosse Rat an der Einführung eines Verordnungsvetos festhalten sollte, erfolgt nachstehend ein Vorschlag, wie ein Verordnungsveto eingeführt und wie das bestehende System der parlamentarischen Handlungsformen sachgerecht angepasst werden könnte, um Überschneidungen in den Anwendungsbereichen der einzelnen Instrumente sowie die bestehenden Unzufriedenheiten mit dem Instrument Auftrag zu beseitigen.

Die nachfolgende Konzeption lehnt sich an den Eventualvorschlag von Prof. Auer an (vgl. vorne, Ziff. 2.2.2), will aber Überschneidungen in den Anwendungsbereichen von Motion und Postulat eliminieren. Die Nachteile des Eventualvorschlags von Prof. Auer werden dadurch ausgeräumt. Konzeptionell knüpft der Vorschlag zudem an die solothurnische Lösung an, die weder Motion noch Postulat kennt, sondern neben dem Verordnungsveto einen relativ umfassend ausgestalteten Auftrag (vgl. vorne, Ziff. 2.4.1). Dieses relativ umfassende Instrument wird nachfolgend "Auftrag" genannt, könnte aber auch mit "Motion" bezeichnet werden. Relativ umfassend ist es darum, weil der Regierungsrat, gleichsam als Gegengewicht zum Verordnungsveto, bei Massnahmen in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich in begründeten Fällen vom Auftrag abweichen kann (vgl. vorne, Ziff. 2.4.1). Abgesehen davon entsprechen die nachfolgenden Formulierungsvorschläge dem vorne aufgezeigten Umsetzungsvorschlag (vgl. vorne, Ziff. 2.7).

Auf Verfassungsstufe sollen nur die wichtigsten Grundzüge einer Regelung erfolgen. Dazu gehört hier namentlich die Anzahl der Grossratsmitglieder, die ein Veto einlegen können. Die detaillierte Ausgestaltung des Verordnungsvetos ist auf Stufe Gesetz vorzunehmen. Damit

erhält der Gesetzgeber einen grossen Spielraum bei der Ausgestaltung des Verordnungsvetos.

Wichtige Bestimmungen müssen auf der Stufe des Gesetzes geregelt werden (vgl. § 78 Abs. 1 KV). Aus dem Gesetz muss deshalb ersichtlich sein, welche Quoren für das Einreichen beziehungsweise für die Bestätigung des Vetos vorausgesetzt werden. Sodann soll im Gesetz geregelt werden, dass die betroffenen Bestimmungen genau zu bezeichnen sind und dass das Veto zu begründen ist. Schliesslich ist festzulegen, welche Rechtsfolgen ein bestätigtes Veto nach sich zieht.

Das Geschäftsverkehrsgesetz regelt unter Kapitel E (§§ 38 ff.) die verschiedenen Verhandlungsgegenstände des Grossen Rats. Der Erste Abschnitt des Kapitels E normiert die verschiedenen Sachgeschäfte und Wahlen des Grossen Rats. Da es sich beim Verordnungsveto um ein Sachgeschäft des Grossen Rats handelt, wäre das Verordnungsveto innerhalb dieses Abschnitts als § 40a einzufügen.

Konkret wäre bei einer Einführung des Verordnungsvetos aufgrund der dargestellten Neukonzeption das geltende Recht wie folgt zu ändern:

#### **KV § 91 Abs. 4<sup>bis</sup> c) Rechtssetzung**

<sup>4bis</sup> Mindestens 50 Mitglieder des Grossen Rates können, vorbehaltlich der Fälle gemäss § 91 Abs. 2<sup>bis</sup>, gegen vom Regierungsrat beschlossene Verordnungen oder Verordnungsänderungen ihr Veto einlegen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

#### **GVG § 40a Verordnungsveto**

<sup>1</sup> Dem Grossen Rat sind Beschlüsse des Regierungsrates über Verordnungen oder Verordnungsänderungen zuzustellen. Dagegen kann innert 60 Tagen seit dem Versand das Verordnungsveto eingelegt werden.

<sup>2</sup> Im Verordnungsveto sind die betroffenen Bestimmungen genau zu bezeichnen sowie die diesbezüglichen Einwände zu begründen.

<sup>3</sup> In der Regel entscheidet der Grosse Rat in der nächsten Sitzung über die Bestätigung des Vetos. Bei Bestätigung des Verordnungsvetos treten die betreffenden Verordnungsbestimmungen nicht in Kraft.

<sup>6</sup> Bis zum Ablauf der Vetofrist dürfen Verordnungen oder Verordnungsänderungen nicht in Kraft gesetzt werden. Der Regierungsrat kann bei zeitlicher Dringlichkeit die Inkraftsetzung vor Ablauf der Vetofrist anordnen. Wird das Veto bestätigt, fällt die Verordnungsbestimmung dahin.

#### **GVG § 41 Allgemeines**

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Grossen Rates, die Fraktionen, die Kommissionen und das Büro sind berechtigt, in Bezug auf Gegenstände, die in die Zuständigkeit des Rates fallen, Anträge auf Direktbeschluss, parlamentarische Initiativen, ~~Motionen, Postulate~~ Aufträge und Interpellationen einzureichen.

~~<sup>1bis</sup> Die Ratsmitglieder sowie die Fraktionen können diese auch gemeinsam einreichen.~~

~~<sup>2</sup> Der Wortlaut einer Motion oder eines Postulates kann im Verlauf der Beratung nicht geändert werden. Zulässig ist die Umwandlung einer Motion in ein Postulat.~~

~~<sup>3</sup> Kommissionen oder ein Viertel aller Mitglieder des Grossen Rates sind berechtigt, in Bezug auf Gegenstände, die in seine eigene Zuständigkeit oder in Zuständigkeiten des Regierungsrates fallen, Anträge für Aufträge an den Regierungsrat zu unterbreiten.~~

~~<sup>4</sup> Der Wortlaut eines Auftrages kann im Verlauf der Beratung vom Grossen Rat abgeändert werden.~~

### **GVG § 42 Abs. 1 und 3 Behandlung und Erledigung**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat erstattet dem Grossen Rat innert drei Monaten nach Einreichung Bericht und Antrag zu ~~Motionen, Postulaten und Aufträgen~~. Lehnt er ihre Entgegennahme ab, hat er dies schriftlich zu begründen. Innert der gleichen Frist beantwortet er Interpellationen.

<sup>3</sup> ~~Überwiesene Motionen, Postulate und Aufträge~~, für die der Grosse Rat keine besondere Frist angesetzt hat, erledigt der Regierungsrat innert vier Jahren.

### **GVG § 45 Motion**

Aufgehoben.

### **GVG § 46 Postulat**

Aufgehoben.

### **GVG § 48 Auftrag**

<sup>1</sup> Der Auftrag verpflichtet den Regierungsrat, eine Verfassungs-, Gesetzes- oder Dekretsvorlage vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen.

<sup>2</sup> Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses, mit dem der Auftrag umgesetzt werden kann. In begründeten Fällen kann der Regierungsrat vom Auftrag abweichen.

<sup>3</sup> Unzulässig ist ein Auftrag, der auf Einzelfallentscheide im Personalbereich, auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirkt.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat zeigt dem Grossen Rat in seiner Stellungnahme zum Auftrag die Konsequenzen der Umsetzung auf, insbesondere die Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung. Er kann dem Grossen Rat Anträge für Vorentscheide unterbreiten.

Auf Dekretsstufe würden diese Revisionen zum gegebenen Zeitpunkt (vgl. vorne, Ziff. 1.3) eine Anpassung der §§ 80 ff. GO erforderlich machen.

## **3. Stärkere parlamentarische Einflussnahmen bei Konkordaten**

### **3.1 Anlass zur Revision**

Die SVP-Fraktion reichte am 2. Mai 2006 eine Motion betreffend parlamentarische Einflussnahme bei Konkordaten ein. Der Vorstoss zielt auf eine Verstärkung der Einflussnahme des Parlaments namentlich bei der Mitwirkung in Anhörungsverfahren zu Konkordaten, beim Beitritt und beim Austritt sowie bei der Mitwirkung in interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen (z.B. interkantonale Geschäftsprüfungskommission gemäss Konkordat vom

25. Juni 2003 über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch). Die Motion wurde am 24. Oktober 2006 überwiesen.

Die genannte Motion bildet die Fortsetzung einer Reihe von Vorstössen, die zu diesem Thema in der Vergangenheit bereits eingereicht wurden. Zu erwähnen ist die Motion Harry Lütolf vom 1. Juni 1999 betreffend Mitwirkung des Grossen Rats im Bereich der auswärtigen Beziehungen. Dieser Vorstoss wurde durch den Grossen Rat im Rahmen des Gesamtberichts zur Parlamentsreform am 15. März 2001 abgelehnt. Gleichwohl ist die Mitwirkung des Parlaments damals aufgewertet worden durch die Aufnahme von § 39b des Geschäftsverkehrsgesetzes. Nach dieser Bestimmung informiert der Regierungsrat das Büro des Grossen Rats frühzeitig über wichtige Entwicklungen und Geschäfte im Bereich der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und Staaten. Das Büro weist die Angelegenheit der zuständigen Fachkommission zu, welche entscheidet, ob sie die Information zur Kenntnis nimmt oder gegenüber dem Regierungsrat eine Stellungnahme abgibt. Zudem wurde eine Interpellation der SVP-Fraktion vom 3. März 2009 betreffend Defizite des "kooperativen Föderalismus" am 3. Juni 2009 vom Regierungsrat beantwortet. Schliesslich reichte die SVP-Fraktion am 10. März 2009 eine später zurückgezogene Motion betreffend Einführung einer grossrätlichen Konkordatskommission ein.

Zur Begründung der genannten Motion der SVP-Fraktion wurde im Wesentlichen geltend gemacht, mit der Einführung des neuen Finanzausgleiches erhielten Konkordate eine noch grössere Bedeutung als bisher. Die "demokratische Kontrolle" von Konkordaten sei aber problematisch. Zudem könne sich das Parlament meistens erst dann zu einem Vertrag äussern, wenn er fertig vorliege. Die Vernehmlassungen zu Konkordaten müssten vom Parlament, und nicht nur vom Regierungsrat oder von einer Kommission, beschlossen werden. Ausserdem würden sich offene Fragen stellen betreffend Beitritt und Austritt im Zusammenhang mit Konkordaten. Und schliesslich sei zu fordern, dass in die interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen die zuständigen Personen der Kommission Aufgabenplanung und Finanzen (KAPF) entsandt würden.

## **3.2 Umsetzungsvorschlag**

### **3.2.1 Allgemeines**

Bereits im Rahmen der Parlamentsreform erfolgten zur Verstärkung der parlamentarischen Einflussmöglichkeiten Ergänzungen des Geschäftsverkehrsgesetzes und der Geschäftsordnung. Weitergehende Mitwirkungs- oder gar Mitbestimmungsrechte des Parlaments können zu einer starken Beeinträchtigung der kantonalen Handlungsfähigkeit führen (vgl. Beantwortung der Motion des Regierungsrats vom 9. August 2006). In diesem Sinne ist bei der Umsetzung der Motion der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben gemäss § 89 Abs. 2 lit. b–d KV ein hoher Stellenwert einzuräumen. Danach obliegen dem Regierungsrat die Vertretung des Kantons nach innen und nach aussen, die Pflege der Beziehungen mit den Behörden des Bundes und anderer Kantone sowie der endgültige Abschluss internationaler und interkantonaler Verträge, soweit ihn Gesetze für zuständig erklären.

### **3.2.2 Einbezug durch Mitwirkung bei der Vernehmlassung**

Was den Einbezug des Parlaments bei Vernehmlassungen betrifft, kann eine Fachkommission gestützt auf § 39b GVG bei der Erarbeitung der Vernehmlassung mitwirken und eine Stellungnahme zuhanden des Regierungsrats abgeben. Formell erstattet jedoch der Regierungsrat die Vernehmlassung.

Die Motion der SVP-Fraktion regt an, dass die kantonale Vernehmlassung durch das Parlament anstelle des Regierungsrats oder einer Kommission beschlossen werde. Dies würde voraussetzen, dass das Geschäft in einer Kommission vorberaten und anschliessend ordnungsgemäss im Ratsplenum traktandiert würde. Aufgrund der erhöhten zeitlichen Dringlichkeit von Geschäften im ausserpolitischen Bereich erscheint ein solcher Ablauf kaum realistisch und würde zu einer erheblichen Mehrbelastung der Grossrätinnen und Grossräte führen. Ausserdem könnte eine solche Lösung zu einer starken Beeinträchtigung der kantonalen Handlungsfähigkeit führen und stünde im Widerspruch zur geltenden verfassungsrechtlichen Ordnung, wonach der Regierungsrat den Kanton vertritt und ihm demnach auch die Verhandlungsführung obliegt.

Gegenwärtig kann eine Fachkommission gestützt auf § 39b GVG bei der Erarbeitung der Vernehmlassung mitwirken und eine Stellungnahme zuhanden des Regierungsrats abgeben. Es ist klar, dass der Regierungsrat derartige Stellungnahmen einer grossrätlichen Kommission praxismässig in seine Überlegungen mit einbezieht. Allerdings besteht keine ausdrückliche Regelung, wie mit diesen Stellungnahmen zu verfahren ist. Es soll deshalb im Rahmen der vorliegenden Gesetzesrevision eine Bestimmung geschaffen werden, wonach die Stellungnahme des Grossen Rats in diejenige des Regierungsrats einfließen muss.

### **3.2.3 Beitritt und Austritt**

Was den Beitritt zu einem Konkordat betrifft, so liegt es in der Natur der Sache, dass im Rahmen des Genehmigungsverfahrens der Grosse Rat einem Konkordat nur integral zustimmen oder dieses ablehnen kann. Andernfalls liessen sich übereinstimmende Willensäusserungen der Vertragspartner nicht erzielen. Diesbezüglich hält die Kantonsverfassung auch ausdrücklich fest, dass der endgültige Abschluss von Konkordaten dem Regierungsrat obliegt.

Betreffend die Zuständigkeit und das Verfahren bei Kündigungen von Konkordaten gilt Folgendes: Grundsätzlich ist der Regierungsrat für die Kündigung zuständig. Hat eine Kündigung aber Auswirkungen auf bestehende Gesetze und Dekrete, so ist sie vom Grossen Rat genehmigen zu lassen. Damit deckt sich die Zuständigkeit beim Abschluss von Konkordaten nicht vollständig mit der in der Praxis gehandhabten Zuständigkeit bei der Kündigung. Richtig und konsequent erscheint, die Zuständigkeiten bei Abschluss und Kündigung gleich auszugestalten. Immer dann, wenn der Grosse Rat zuständig für die Genehmigung eines Beitritts zu einem Konkordat ist, sollte er es auch für die Kündigung dieses Konkordats sein. Vorbehalten bleiben spezielle Kündigungsvorschriften im betreffenden Konkordat. Insofern erscheint eine Regelung der Zuständigkeit für die Kündigung von Konkordaten auf gesetzlicher Ebene als angebracht.

### 3.2.4 Mitwirkung in interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen

Der Regierungsrat hat in seiner Beantwortung der Motion der SVP-Fraktion bereits darauf hingewiesen, dass bei neueren Konkordaten zunehmend die Einsetzung einer interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission vorgesehen ist (vgl. Beantwortung der Motion des Regierungsrats vom 9. August 2006). Beispielsweise nehmen zwei Mitglieder des Grossen Rats Einsitz in der Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission gemäss Konkordat vom 25. Juni 2003 über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch. Der Regierungsrat hält allerdings im Unterschied zur Forderung der Motion dafür, dass eher Mitglieder aus der betroffenen Fachkommission denn Mitglieder der KAPF delegiert werden sollten. Der Entscheid darüber, ob darin Mitglieder der Fachkommissionen oder der KAPF Einsitz nehmen sollten, obliegt jedoch dem Parlament. Zur Klarstellung kann die Geschäftsordnung entsprechend ergänzt und eine entsprechende Kompetenz des Büros statuiert werden.

### 3.3 Regelungsbedarf

Die Intentionen der Motion der SVP-Fraktion sollen wie folgt in die erwähnten Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes und des Organisationsgesetzes integriert werden:

#### **GVG § 39b Aussenbeziehungen**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat informiert das Büro frühzeitig über wichtige Entwicklungen und Geschäfte im Bereich der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und mit ausländischen Staaten.

<sup>2</sup> Das Büro weist die Angelegenheit der zuständigen Fachkommission zu. Diese entscheidet, ob sie die Information zur Kenntnis nimmt oder gegenüber dem Regierungsrat eine Stellungnahme abgibt.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat lässt die Stellungnahme der Fachkommission in die kantonale Vernehmlassung einfließen.

#### **Organisationsgesetz § 10 Internationale und interkantonale Verträge**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat handelt die internationalen und interkantonalen Verträge aus und legt sie dem Grossen Rat zur Genehmigung vor, soweit er nicht nach diesem oder einem andern Gesetz für den endgültigen Abschluss zuständig ist.

<sup>2</sup> Bei Verträgen oder Vertragsänderungen von geringfügiger Tragweite ist er zum endgültigen Abschluss ermächtigt.

<sup>3</sup> Für die Kündigung von Verträgen gelten dieselben Zuständigkeiten wie bei deren Abschluss. Vorbehalten bleiben spezielle Bestimmungen in kantonalen Gesetzen oder in den Verträgen selbst.

Die Geschäftsordnung wäre im gegebenen Zeitpunkt (vgl. vorne, Ziff. 1.3) wie folgt zu ändern:

#### **GO § 6 Abs. 1 lit. s**

<sup>1</sup> Das Büro hat insbesondere folgende Aufgaben und Befugnisse:

- s) es bezeichnet diejenigen Mitglieder des Grossen Rates, die in interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen gemäss interkantonalen Vereinbarungen Einsitz nehmen.

#### **4. Möglichkeiten einer 3. Beratung bei Feststellung von materiellem Änderungsbedarf im Rahmen der redaktionellen Überprüfung**

##### **4.1 Anlass zur Revision**

Eine Motion von Grossrat Thomas Leitch-Frey (Sprecher) vom 5. September 2006 zielte auf die Möglichkeit ab, eine 3. Beratung durchzuführen, wenn im Rahmen der redaktionellen Überprüfung einer Vorlage Unzulänglichkeiten festgestellt werden, die materiellen Änderungsbedarf auslösen. Die Motion wurde am 9. Januar 2007 überwiesen. Sie verlangte die Ergänzung von § 33 GVG mit einem neuen Absatz 6, der folgenden Wortlaut aufweisen soll:

<sup>6</sup> Stellt der Regierungsrat bei der redaktionellen Überprüfung einer Vorlage Widersprüche, Unklarheiten oder offensichtliche Lücken fest, die materielle Änderungen nötig machen, kann der Rat mit zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder für die von den materiellen Änderungen betroffenen Teile eine dritte Beratung beschliessen.

Begründet wurde der Vorstoss damit, dass im Rahmen einer Redaktionslesung grundsätzlich keine materiellen Änderungen mehr möglich sind. Diese müssten im Rahmen einer dritten Beratung diskutiert werden können. Eine solche sei aber nur unmittelbar im Anschluss an die zweite Beratung, und nicht später, möglich. Es gehe also darum, die Handlungsfähigkeit des Parlaments zu erhöhen.

Grundsatz ist somit die zweimalige Beratung einer Gesetzesvorlage. Die Durchführung einer dritten Beratung ist möglich, allerdings nur in besonderen Fällen, und sie bedarf eines Quorums von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Grossen Rats. Damit wird klargestellt, dass die Durchführung einer dritten Beratung die Ausnahme bleiben soll. Wird im Rahmen der redaktionellen Überprüfung materieller Änderungsbedarf (aufgrund von Widersprüchen, Unklarheiten oder Lücken) festgestellt, können entsprechende Änderungen grundsätzlich im Rahmen der Redaktionslesung eingebracht werden. Regelmässig haben sich bisher entsprechende materielle Differenzen gestützt auf einen regierungsrätlichen Antrag (bzw. früher durch die grossrätliche Redaktionskommission) in der Redaktionslesung klären bzw. auflösen lassen, ohne dass ein Grundsatzantrag auf Durchführung einer 3. Beratung gestellt wurde.

##### **4.2 Umsetzungsvorschlag**

###### **4.2.1 Allgemeines**

Gesetzgebungsprojekte stehen nicht selten unter grossem Zeitdruck. Die Durchführung einer 3. Beratung bedeutet, dass das Geschäft zur Ausarbeitung einer 3. Botschaft an den Regierungsrat zurückgehen muss. Damit werden selbst im günstigsten Fall weitere zwei Monate vergehen, bis das Geschäft zur Behandlung im Grossen Rat traktandiert werden kann. Unter

Umständen verstreicht damit wertvolle Zeit. Ausserdem werden durch eine 3. Beratung nicht unerhebliche Kosten verursacht. Es ist deshalb dafür zu sorgen, dass die Durchführung einer 3. Beratung nach wie vor die Ausnahme bleibt. Wird eine solche dennoch beschlossen, ist anzustreben, dass dadurch der Gesetzgebungsprozess nicht übermässig in die Länge gezogen wird. In diesem Sinne ist es angezeigt, dass die Aufnahme eines neuen Gegenstands in der 3. Beratung nur mit einem qualifizierten Mehr möglich ist. Die überwiesene Motion sieht in diesem Zusammenhang die Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Grossen Rats vor, was sachgerecht erscheint.

Um zu vermeiden, dass in der 3. Beratung gänzlich neue Themen eingebracht werden, ist zu verlangen, dass der betreffende Gegenstand in der 2. Beratung diskutiert wurde. Die Abgrenzung, was (gänzlich) neu ist und was in einem gewissen Umfang bereits besprochen wurde, kann im Einzelfall schwierig sein. Massgebend wird sein, ob das betreffende Thema in seinen Grundzügen bereits Gegenstand der 2. Beratung war. Der nachfolgende Formulierungsvorschlag ("Widersprüche, Unklarheiten oder offensichtliche Lücken", vgl. hinten, Ziff. 4.3) bringt dies zum Ausdruck. Diesfalls erscheint eine 3. Beratung darüber als zulässig. Entsprechend darf im Grundsatz dann davon ausgegangen werden, dass die neuen Regelungen keiner neuen Anhörung bedürfen.

Zur Entlastung des Grossen Rats und zur Beschleunigung des Verfahrens wird vorgeschlagen, dass eine Redaktionslesung im Grossen Rat inskünftig nur noch dann stattfinden soll, wenn der Regierungsrat Änderungen an einer Vorlage beantragt.

#### **4.2.2 Verhältnis einer 3. Beratung einerseits zu einer Auflösung von materiellen Widersprüchen im Rahmen der Redaktionslesung andererseits**

Es stellt sich die Frage, ob bei Einführung der Möglichkeit zur Durchführung einer 3. Beratung im Anschluss an die Redaktionslesung nach wie vor auch die Möglichkeit bestehen soll, materielle Widersprüche wie bisher im Rahmen der Redaktionslesung aufzulösen.

Einerseits wäre die Behandlung im Rahmen der Redaktionslesung weniger aufwändig und würde erheblich Zeit sparen, läge also im Interesse des Regierungsrats. Andererseits ist davon auszugehen, dass eine Weiterführung dieser Praxis nicht im Sinne der überwiesenen Motion wäre. Diese zielt darauf ab, dass im Rahmen der Redaktionslesung keine materiellen Änderungen möglich sind. Im Sinne der überwiesenen Motion sollen deshalb inskünftig materielle Widersprüche nur noch im Rahmen einer 3. Beratung ausgeräumt werden können.

#### **4.2.3 Anzahl Redaktionslesungen**

Die Motion verlangt die Möglichkeit, nach Durchführung einer redaktionellen Überprüfung durch den Regierungsrat die Möglichkeit einer 3. Beratung "für die von den materiellen Änderungen betroffenen Teile". Daraus ist zu schliessen, dass für die materiell unbestrittenen Teile der Vorlage die Redaktionslesung stattfinden soll; die 3. Beratung beschränkt sich auf die restlichen Teile. Damit stellt sich die Frage, ob für diese Teile eine gesonderte Redaktionslesung stattfinden soll, oder ob eine solche entfällt. Denkbar sind beide Varianten. Einerseits wird der Gesetzgebungsprozess zusätzlich verzögert, wenn nach der 3. Beratung nochmals eine Redaktionslesung stattfindet. Andererseits gewährleistet die Durchführung einer geson-

derden Redaktionslesung für die von der 3. Beratung betroffenen Teile, dass ein neuer Erlass oder eine Erlassrevision gesamthaft nach einheitlichen Standards redigiert wird. Gesamthaft ist die Durchführung einer gesonderten Redaktionslesung für die von der 3. Beratung betroffenen Teile zu bevorzugen. Eine qualitativ einwandfreie redaktionelle Behandlung der gesamten Revisionsvorlage nach einheitlichen Standards erscheint erforderlich, die damit einhergehende Verzögerung als vernachlässigbar.

#### 4.2.4 Redaktionslesungen auch bei Dekreten

Bislang erfolgte eine redaktionelle Überprüfung bzw. eine Redaktionslesung nur bei Gesetzen, nicht aber bei Dekreten. Praxisgemäss stützte man sich darauf, dass gemäss § 35 Abs. 1 GVG nach der Annahme in der Schlussabstimmung die Vorlage zur redaktionellen Überprüfung an den Regierungsrat geht. Gemäss § 34 GVG erfolgt nach der 1. Beratung einer Vorlage eine Gesamtabstimmung, nach der 2. Beratung die Schlussabstimmung. Nachdem bei Dekreten nur eine einzige Beratung, gleichsam die 1. Beratung stattfindet, schloss man daraus, dass es bei Dekreten nur eine Gesamtabstimmung und keine Schlussabstimmung gibt und dass bei ihnen demzufolge keine Redaktionslesung stattfinden muss.

Abgesehen davon, dass diese Gesetzesauslegung keinesfalls zwingend erscheint, ist sachlich nicht einzusehen, weshalb nicht auch Dekrete einer Redaktionslesung unterzogen werden sollen. Es wird deshalb vorgeschlagen, dass inskünftig auch bei Dekreten standardmässig eine redaktionelle Überprüfung bzw. eine Redaktionslesung durchgeführt wird.

#### 4.3 Regelungsbedarf

In redaktioneller Hinsicht bestehen gewisse Doppelspurigkeiten zwischen dem gemäss Motion beantragten § 33 Abs. 6 GVG einerseits und dem geltenden § 33 Abs. 5 und § 35 Abs. 2 GVG andererseits. Das Anliegen der Motion soll deshalb wie folgt in die bestehenden Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes integriert werden:

##### **GVG § 35 Redaktionslesung**

<sup>1</sup> Nach der Annahme in der Schlussabstimmung gehen Gesetzes- und Dekretsvorlagen zur redaktionellen Überprüfung an den Regierungsrat.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat hat den endgültigen Wortlaut festzulegen und Widersprüche formaler Natur zu beseitigen. Das Ergebnis der Überprüfung unterbreitet er dem Grossen Rat zur Genehmigung, falls er Änderungen am Erlasstext beantragt.

<sup>3</sup> Stellt der Regierungsrat bei der redaktionellen Überprüfung einer Vorlage Widersprüche, Unklarheiten oder offensichtliche Lücken fest, die materielle Änderungen nötig machen, unterbreitet er nach Rücksprache mit der vorberatenden Kommission dem Rat schriftlich Antrag über die Fortsetzung des Rechtssetzungsverfahrens. Der Grosse Rat kann mit zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder für die von den materiellen Änderungen betroffenen Teile eine zusätzliche Beratung beschliessen.

Die neue Regelung würde also anders als in der Motion vorgeschlagen in § 35 GVG eingefügt. Damit wird verdeutlicht, dass sich das Verfahren bei einer 3. Beratung aufgrund einer redaktionellen Überprüfung des Regierungsrats anders gestaltet als bei Durchführung einer 3. Beratung unmittelbar im Anschluss an die 2. Beratung gemäss § 33 Abs. 5 GVG. Im letz-

teren Fall erfolgt eine redaktionelle Überprüfung durch den Regierungsrat und eine Redaktionslesung erst nach der 3. Beratung. Im ersten Fall werden die materiell widerspruchsfreien Teile im Anschluss an die 2. Beratung redaktionell sofort bereinigt, und nach der 3. Beratung erfolgt eine redaktionelle Überprüfung lediglich noch für die entsprechenden Änderungen. Eine 4. Beratung soll nach wie vor in keinem der beiden Fälle zulässig sein, was aber nicht ausdrücklich geregelt werden muss.

Eine Anpassung der Geschäftsordnung oder anderer Erlasse ist nicht erforderlich.

## **5. Stärkere Berücksichtigung von Kommissionsminderheiten**

### **5.1 Anlass zur Revision**

Am 16. Mai 2006 reichte die SVP-Fraktion eine Motion betreffend Effizienzsteigerung der Arbeit des Grossen Rats ein. Die Motion wurde am 29. August 2006 überwiesen. Der Vorstoss zielt auf eine stärkere Berücksichtigung der Auffassungen von Kommissionsminderheiten ab. Weicht eine Kommissionsminderheit – und nicht nur wie bisher eine Kommission bzw. eine Kommissionsmehrheit – von den Anträgen des Regierungsrats ab, soll dieser spätestens nach Abschluss der Beratungen zur Stellungnahme eingeladen werden.

Zur Begründung wurde geltend gemacht, die in der Kommission unterlegenen Anträge würden oftmals in den Fraktionen und im Plenum erneut gestellt. Diesfalls sei es für die nicht der Kommission angehörenden Grossrätinnen und Grossräte hilfreich, den Wortlaut der Anträge (und die Stellungnahme des Regierungsrats dazu) vorgängig zu kennen, anstatt diese mündlich vorgetragen zu bekommen und innert Minutenfrist darüber entscheiden zu müssen.

In seiner Beantwortung vom 5. Juli 2006 führte der Regierungsrat aus, das Anliegen sei grundsätzlich berechtigt. Er hielt allerdings fest, dass Minderheitsmeinungen nicht in allen Fällen berücksichtigt werden sollten, namentlich nicht bei weniger gewichtigen Geschäften oder wenn ein Antrag lediglich die Unterstützung einer ganz kleinen Minderheit in der Kommission findet.

### **5.2 Umsetzungsvorschlag**

Die Auffassungen von Kommissionsminderheiten sollen inskünftig stärker berücksichtigt werden. Der Regierungsrat strebt allerdings nicht an, dass Minderheitsanträge zunehmen, sondern dass sie durch die Grossrätinnen und Grossräte schriftlich und damit klar und präzise formuliert werden. In diesem Sinne hält der Regierungsrat dafür, klar zu definieren, was unter "Kommissionsminderheit" zu verstehen ist. Mit Blick auf das Anliegen der Motion sowie auf die vom Regierungsrat angestrebte Stossrichtung soll sich eine "Kommissionsminderheit" aus mindestens drei Parlamentarierinnen oder Parlamentariern zusammensetzen müssen.

Zudem wird vorgeschlagen – analog der Regelung von § 54 GO für Anträge an das Plenum – ausdrücklich zu regeln, dass die Anträge der Kommissionsminderheiten schriftlich vorzuliegen haben.

Eine Stellungnahme des Regierungsrats zu Minderheitsmeinungen setzt voraus, dass sie in der synoptischen Darstellung der Erlassänderung erwähnt werden. Bei der praktischen Umsetzung hinsichtlich der Ausgestaltung der Synopse wird in diesem Zusammenhang auch ein Blick auf die Lösung im Bund und anderen Kantonen zu werfen sein.

Oftmals dürfte eine unterlegene Minderheit nach der Abstimmung in der Kommission darauf verzichten, auch im Plenum über ihren Antrag abstimmen zu lassen. In diesem Fall machen eine Aufführung ihres Antrags in der Synopse, eine Stellungnahme des Regierungsrats dazu und schliesslich die Unterbreitung des Antrags im Plenum keinen Sinn. Der Minderheitsantrag soll deshalb nur dann in der Synopse erscheinen, wenn mindestens drei Mitglieder der unterlegenen Minderheit mit ihrer Unterschrift auf dem Antragsformular dies ausdrücklich verlangen.

### 5.3 Regelungsbedarf

Die überwiesene Motion enthält bereits Formulierungsvorschläge, wie § 57 Abs. 3 GVG und § 53 Abs. 2 GO abzuändern sind. Daran kann angeknüpft werden. Konkret können die Vorgaben der Motion und des Regierungsrats wie folgt in die erwähnten Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes und der Geschäftsordnung integriert werden:

#### **GVG § 57 Kommissionsarbeit**

<sup>1</sup> Zu den Sitzungen der Kommissionen ist in der Regel der Vorsteher des zuständigen Departementes einzuladen.

<sup>2</sup> Die Kommissionen können verwaltungsunabhängige Fachleute oder nach Absprache mit dem Departementvorsteher Mitarbeiter des Kantons zur Mitwirkung beiziehen.

<sup>3</sup> Weicht eine Kommission oder eine mindestens aus drei Mitgliedern bestehende Kommissionsminderheit in einem Geschäft von den Anträgen des Regierungsrates ab, ist dieser spätestens nach Abschluss der Beratungen zur Stellungnahme einzuladen. Für Anträge von Kommissionsminderheiten gilt dies nur, wenn mindestens drei Mitglieder der unterlegenen Minderheit dies ausdrücklich verlangen.

Die Geschäftsordnung wäre im gegebenen Zeitpunkt (vgl. vorne, Ziff. 1.3) wie folgt abzuändern:

#### **GO § 53 Zustellung**

<sup>1</sup> Die Vorlagen sind allen Ratsmitgliedern mit den dazugehörenden Unterlagen in der Regel 7 Tage vor der Kommissionsberatung zuzustellen.

<sup>2</sup> Abänderungsanträge der Kommissionen und der Kommissionsminderheiten müssen schriftlich gestellt werden und sollen in der Regel 17 Tage vor der Plenumsberatung im Besitz der Ratsmitglieder sein.

## **6. Mitarbeit von fraktionslosen Mitgliedern in Kommissionen**

### **6.1 Anlass zur Revision**

Eine Motion der SP-Fraktion vom 5. Juni 2007 verlangte die Schaffung von ergänzenden Regelungen über die Kommissionszugehörigkeit von Mitgliedern des Grossen Rats, die fraktionslos sind oder dies während der Legislatur werden. Der Vorstoss wurde am 30. Oktober 2007 auf Antrag des Regierungsrats als Postulat überwiesen.

Zur Begründung des Vorstosses wurde im Wesentlichen angeführt, die Frage der Kommissionszugehörigkeit eines neu fraktionslos gewordenen Mitglieds des Grossen Rats habe in einem Einzelfall im Grossen Rat nur deshalb zu Diskussionen geführt, weil eine gesetzliche Regelung dieser Konstellation bisher fehle. Die Proportionalität innerhalb der Kommissionen gemäss Mitgliederstärke solle zwar gewahrt bleiben, doch müsse jedes Mitglied die nötigen Informationen erhalten, um das Recht wahrnehmen zu können, gemäss § 16 GO den Kommissionen schriftlich Anregungen zu unterbreiten.

Am 26. September 2007 führte der Regierungsrat in seiner Beantwortung des Vorstosses aus, aufgrund der geltenden Regelungen ergebe sich, dass ein fraktionslos gewordenes Mitglied einer ständigen Kommission aus dieser auszuscheiden habe. Während die Bestimmung von § 12 Abs. 3 GVG die Aufnahme fraktionsloser Parlamentsmitglieder in nichtständige Kommissionen ausdrücklich vorsehe, verzichte sie bei ständigen Kommissionen auf eine solche Regelung. Damit habe der Gesetzgeber eine klare Unterscheidung getroffen, indem fraktionslose Mitglieder in nichtständigen, nicht aber in ständigen Kommissionen Einsitz nehmen dürfen. Daraus folge, dass ein Mitglied einer ständigen Kommission, das neu fraktionslos wird, aufgrund des nachträglichen Wegfalls der Wahlvoraussetzungen aus der ständigen Kommission auszuscheiden habe. Der Regierungsrat räumte aber gleichzeitig ein, dass eine Präzisierung der geltenden Formulierung bei einer Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes geprüft werden soll.

### **6.2 Umsetzungsvorschlag**

#### **6.2.1 Allgemeines**

Bei der Umsetzung lassen sich im Wesentlichen zwei Grundsätze festhalten: Zum einen sollen Kommissionsmitglieder, die während der Amtsdauer aus der Fraktion austreten und fraktionslos werden oder in eine andere Fraktion eintreten, ihren Kommissionssitz verlieren. An ihrer Stelle soll ein anderes Mitglied aus der betreffenden Fraktion Einsitz in die Kommission nehmen. Zum andern soll der politische Wille der Wählerinnen und Wähler so weitgehend wie möglich respektiert werden. In diesem Sinne ist die Einführung einer Bestimmung vorgesehen, wonach im Grundsatz die Zuteilung der Kommissionssitze an die Fraktionen während der ganzen Amtsdauer unverändert bleibt.

Die erwähnte Motion der SP-Fraktion hat nun im Grunde nur die gesetzliche Regelung einer Konstellation vor Augen, in der ein Kommissionsmitglied aus der Fraktion austritt oder ausgeschlossen wird. Darüber hinaus sind aber auch weitere Ereignisse möglich, die eine Ver-

änderung der Fraktionsstärken bewirken und angesichts der erwähnten Grundsätze geregelt werden sollten, selbst wenn sie eher selten vorkommen mögen. Denkbar erscheinen etwa die folgenden Konstellationen:

- 1) Austritt oder Ausschluss eines Kommissionsmitglieds aus der Fraktion, das damit fraktionslos wird;
- 2) Austritt oder Ausschluss eines Kommissionsmitglieds und Neueintritt in eine andere Fraktion;
- 3) Ausscheiden einer Parlamentarierin oder eines Parlamentariers aus dem Grossen Rat, womit automatisch auch ein Austritt aus der Fraktion verbunden ist;
- 4) Austritt von mehreren Mitgliedern aus einer Fraktion, die damit fraktionslos werden;
- 5) Austritt von mehreren Mitgliedern aus einer Fraktion und Bildung einer neuen Fraktion.

Zur Vermeidung von allfälligen zukünftigen Unsicherheiten und Diskussionen im Grossen Rat erscheint es angezeigt, über das eigentliche Anliegen des parlamentarischen Vorstosses hinaus möglichst alle denkbaren Konstellationen einer Regelung zuzuführen.

### **6.2.2 Neubesetzung eines Kommissionssitzes und Gesamterneuerung der Kommission**

In gewissen der oben aufgezeigten Konstellationen lässt sich der politische Wählerwille durch Neubesetzung des betreffenden Kommissionssitzes wieder wie bisher abbilden. In den Konstellationen 4) und 5) werden stärkere Korrekturen nötig.

In diesem Zusammenhang hält das Parlamentsgesetz des Bundes fest, dass sich die Zusammensetzung der Kommissionen nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat richtet (Art. 43 Abs. 3 ParlG). Das Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN) vom 3. Oktober 2003 bestimmt, dass bei frei werden des Amtes eines Kommissionsmitglieds das Amt neu besetzt wird (Art. 17 Abs. 4 GRN). Eine ausserordentliche Gesamterneuerung der Kommissionen für den Rest der Amtsdauer findet statt, wenn eine Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist, oder wenn eine neue Fraktion gebildet wird (Art. 17 Abs. 5 GRN). Scheidet ein Kommissionsmitglied aus dem Rat aus, kann seine Fraktion eine Vertretung bestimmen, solange das Büro den Kommissionssitz nicht neu besetzt hat (Art. 18 Abs. 2 GRN). Das Geschäftsreglement des Ständerates (GRS) vom 20. Juni 2003 enthält teilweise gleichlautende Bestimmungen (Art. 13 Abs. 4 GRS, Art. 14 Abs. 2 GRS).

Damit unterscheidet das Bundesrecht zwischen Neubesetzung eines Kommissionssitzes und einer Gesamterneuerung einer Kommission. Letzteres entspricht dem Grundsatz gemäss § 12 Abs. 3 GVG, wonach die Bestellung der Kommissionen grundsätzlich im Verhältnis der Mitgliederzahlen der Fraktionen erfolgt. Es erscheint deshalb sachgerecht, ähnlich der Regelung im Bund zwischen Neubesetzung eines Kommissionssitzes und einer Gesamterneuerung einer Kommission zu unterscheiden. Damit wird dem Grundsatz, dass die Kommissionen im Verhältnis der Mitgliederzahlen der Fraktionen zusammengesetzt werden, ein hohes Gewicht zugemessen. Ausserdem soll analog der Regelung im Bund ausdrücklich festgelegt

werden, dass bei Ausscheiden eines Kommissionsmitglieds aus dem Rat seine Fraktion eine Vertretung bestimmen kann, solange das Büro den Kommissionssitz nicht besetzt hat.

Im Falle eines Ausscheidens eines Mitglieds aus einer Kommission gelangt die allgemeine Stellvertretungsregelung gemäss § 13 Abs. 2 GVG nicht zur Anwendung. Vielmehr ergibt sich aus dem neuen Absatz 3 von § 13, dass die Fraktion in diesem Fall als Übergangslösung eine Vertretung bestimmt, bis das Büro den Kommissionssitz neu vergibt. Die aktuelle Stellvertreterin bzw. der aktuelle Stellvertreter rückt deshalb nicht automatisch nach.

Abgesehen vom Sonderfall ausserordentlicher Gesamterneuerungen werden selbstredend nur Mitglieder derselben Fraktion für die Neubesetzung eines frei gewordenen Kommissionssitzes in Frage kommen.

### **6.2.3 Ständige und nichtständige Kommissionen**

Das geltende Recht nimmt insofern eine Differenzierung vor, als ein Mitglied einer ständigen Kommission, das neu fraktionslos wird, aus der ständigen Kommission auszuscheiden hat. Bei einer nichtständigen Kommission gilt dies nicht (vgl. vorne, Ziff. 6.1). Eine entsprechende Unterscheidung findet sich auch im Bundesrecht (vgl. vorne, Ziff. 6.2.2).

Im Rahmen der Parlamentsreform (in Kraft seit 2005) wurde ein eigentlicher Paradigmenwechsel vorgenommen, indem früher das Büro zur Vorberatung von Gesetzesvorlagen regelmässig nichtständige Kommissionen eingesetzt hatte. Demgegenüber werden heute diese Geschäfte in der Regel jener ständigen Kommission zugewiesen, die gestützt auf § 17 Abs. 3 GO für den entsprechenden Aufgabenbereich zuständig ist. Angesichts der geschwundenen Bedeutung der nichtständigen Kommissionen fragt sich zwar, ob diese Differenzierung heute überhaupt noch angezeigt ist, oder ob sie im Sinne einer einheitlichen Regelung nicht aufgegeben werden sollte. Trotzdem ermöglicht die geltende Regelung, dass auch fraktionslose Mitglieder des Grossen Rats in eine Kommission Einsitz nehmen können. Sie soll deshalb beibehalten werden.

### **6.2.4 Information der Mitglieder**

Die erwähnte Motion der SP-Fraktion scheint auch das Ziel zu verfolgen, den Informationsfluss fraktionsloser Mitglieder zu verbessern. Der Regierungsrat hat diesbezüglich bereits darauf hingewiesen, dass der Informationsfluss v.a. über die Fraktionen läuft. Dementsprechend haben es Aussenstehende schwerer, sich einen Überblick über die anstehenden Geschäfte zu verschaffen. Immerhin können alle Ratsmitglieder in die Kommissionsprotokolle Einblick nehmen (§ 13 Abs. 3 GO). Grundsätzlich ist es aber Sache des Parlaments selber, den Informationsfluss zu optimieren (vgl. Beantwortung der Motion der SP-Fraktion durch den Regierungsrat vom 26. September 2007). Der Informationsfluss scheint gegenwärtig aber zu keinen Diskussionen mehr Anlass zu geben, weshalb kein Regelungsbedarf besteht.

### 6.3 Regelungsbedarf

Die ergänzenden Regelungen können in enger Anlehnung an die Rechtslage im Bund als § 12 Abs. 3<sup>bis</sup>, § 12a und § 13 Abs. 3 mit folgendem Wortlaut in das Geschäftsverkehrsgesetz integriert werden:

#### **GVG § 12 Abs. 3<sup>bis</sup> Arten und Bestellung**

<sup>3bis</sup> Eine ausserordentliche Gesamterneuerung der Kommissionen für den Rest der Amtsdauer findet statt, wenn die Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist oder wenn eine neue Fraktion gebildet wird.

#### **GVG § 12a Ausscheiden und Neubesetzung**

<sup>1</sup> Ein Mitglied einer ständigen Kommission, das fraktionslos wird, scheidet aus der Kommission aus.

<sup>2</sup> Wird das Amt eines Kommissionsmitglieds frei, so wird es für den Rest der Amtsdauer neu besetzt.

#### **GVG § 13 Abs. 3 Stellvertretung**

<sup>3</sup> Scheidet ein Kommissionsmitglied aus dem Rat aus, kann seine Fraktion eine Vertretung bestimmen, solange das Büro den Kommissionssitz nicht neu besetzt hat.

Eine Anpassung der Geschäftsordnung oder anderer Erlasse ist nicht erforderlich.

## 7. Erledigung von Vorstössen nach Ausscheiden eines Ratsmitglieds

### 7.1 Anlass zur Revision

Am 27. März 2012 reichte Grossrat Roland Basler (Sprecher) eine Motion ein. Sie zielt darauf ab, dass Vorstösse nach dem Ausscheiden eines Ratsmitglieds von einem anderen Mitglied übernommen werden können. Die einschlägige Regelung des Geschäftsverkehrsgesetzes lautet wie folgt:

#### **GVG § 42 Abs. 2 Behandlung und Erledigung**

<sup>2</sup> Wird ein hängiger parlamentarischer Vorstoss vom Erstunterzeichnenden zurückgezogen oder scheidet dieser aus dem Rat aus, ist das Geschäft erledigt.

Zur Begründung wird ausgeführt, ein politisches Thema dürfe nicht einfach dadurch erledigt sein, nur weil ein Ratsmitglied aus dem Grossen Rat ausscheide. Die Abschreibung eines Vorstosses solle vielmehr nach sachlichen Kriterien erfolgen. Die Motion strebt eine Lösung analog der Regelung im Bund an, die folgenden Wortlaut aufweist:

### **ParlG Art. 119 Abs. 5 lit. b Allgemeine Verfahrensbestimmungen für Vorstösse**

<sup>5</sup> Ein Vorstoss eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion wird ohne Ratsbeschluss abgeschrieben, wenn

- b. die Urheberin oder der Urheber aus dem Rat ausscheidet und nicht ein anderes Ratsmitglied während der ersten Woche der folgenden Session den Vorstoss aufnimmt.

Der Regierungsrat war in seiner Beantwortung vom 20. Juni 2012 bereit, die Motion mit einer Erklärung entgegenzunehmen. Er führte aus, dass die geltende Bestimmung seinerzeit eingeführt worden war, um die parlamentarischen Vorstösse stärker an ihre Urheberin oder ihren Urheber zu binden und um den Ratsbetrieb zu straffen und zu rationalisieren. Aufgrund eines Vergleichs mit der Rechtslage im Bund und verschiedenen Kantonen zeige sich indes, dass die heutige Regelung des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht mehr zeitgerecht sei. Es sei im Sinne der Effizienz angebracht, einen Vorstoss inskünftig nicht mehr an seine Urheberin oder seinen Urheber zu binden, sondern an seinen materiellen Gehalt. Zudem solle sich die Frage stellen dürfen, ob ein bereits hängiges Geschäft im Grossen Rat aufrecht erhalten bleiben solle oder nicht. Der Regierungsrat erachte es deshalb als sinnvoll, wenn ein hängiger Vorstoss, dessen Urheberin oder Urheber aus dem Grossen Rat ausgeschieden sei, von einem anderen Mitglied übernommen werden könne, bevor das Geschäft abgeschrieben werde. Dabei sei eine Befristung vorzusehen.

## **7.2 Umsetzungsvorschlag**

Die Motion soll im Sinne der regierungsrätlichen Beantwortung umgesetzt werden. Dabei erscheint sachgerecht, dass eine Mitunterzeichnerin oder ein Mitunterzeichner nach einem Rückzug des Vorstosses oder nach einem Ausscheiden des Erstunterzeichnenden aus dem Rat das Geschäft innert Monatsfrist aufnehmen kann.

## **7.3 Regelungsbedarf**

§ 42 Abs. 2 GVG soll wie folgt geändert werden:

### **GVG § 42 Abs. 2 Behandlung und Erledigung**

<sup>2</sup> Wird ein hängiger parlamentarischer Vorstoss vom Erstunterzeichnenden zurückgezogen oder scheidet dieser aus dem Rat aus, ist das Geschäft erledigt, sofern nicht eine Mitunterzeichnerin oder ein Mitunterzeichner innert vier Wochen den Vorstoss aufnimmt.

## **8. Auswirkungen**

Einige Revisionspunkte in dieser Vorlage werden zu einer unerwünschten Verlängerung der Gesetzgebungsverfahren beitragen. Namentlich ein Verordnungsveto könnte zu empfindlichen Verzögerungen führen. Aufgrund seiner blockierenden Wirkung kann ein Verordnungsveto negative Auswirkungen auf den Rechtssetzungsprozess auf Verordnungsstufe und auf den Vollzug der Gesetzgebung haben. Die Möglichkeit, ein Veto einzulegen, würde nicht zuletzt auch zu komplizierteren Abläufen zwischen Parlament und Regierung führen. Bei

einer Verstärkung der parlamentarischen Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Konkordate besteht potentiell die Gefahr, dass damit eine Beeinträchtigung der kantonalen Handlungsfähigkeit einhergeht. Schliesslich führt die Möglichkeit zur Durchführung einer 3. Beratung bei Feststellen von materiellem Änderungsbedarf im Rahmen der Redaktionslesung zu einer Verzögerung des Gesetzgebungsprozesses und zu höherem Verwaltungsaufwand. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass diese Revisionspunkte durch überwiesene parlamentarische Vorstösse initiiert wurden und die entsprechenden verbindlichen Aufträge des Grossen Rats umzusetzen sind.

## 9. Weiteres Vorgehen und Zeitplan

Die weiteren Schritte im Gesetzgebungsprojekt sind wie folgt geplant:

Was	Wann
Verabschiedung Botschaft 1. Beratung durch den Regierungsrat	Juni 2013
Parlamentarische Beratung in Kommission und Plenum	August–Oktober 2013
Verabschiedung Botschaft 2. Beratung durch den Regierungsrat (inkl. Dekretsänderungen GO)	Januar 2014
Parlamentarische Beratung in Kommission und Plenum	Februar–Mai 2014
Redaktionslesung durch den GR	Juni 2014
eventuell Volksabstimmung	2. Hälfte 2014
Inkraftsetzung	1. Januar 2015

## Beilagen

- Synopse zum Geschäftsverkehrsgesetz