



Kantonsratsbeschluss

betreffend die Geschäftsordnung des Regierungsrates (GO RR)

(Vorlage Nrn. 2183.1/.2 - 14160/61)

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 4. März 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die oben erwähnte Vorlage am 4. März 2013 an einer Halbtagesitzung beraten. An der Sitzung nahm als Vertreter des Regierungsrates Matthias Michel teil. Von der Volkswirtschaftsdirektion waren Generalsekretär Gianni Bomio und der stv. Generalsekretär Peter Kottmann (Protokoll) anwesend. Der Regierungsrat hatte den früheren Landschreiber, Tino Jorio, mit der Ausarbeitung des Entwurfs für eine neue Geschäftsordnung des Regierungsrates (GO RR) beauftragt. Aus diesem Grund hat die Kommission Herrn Tino Jorio zur Kommissionssitzung eingeladen. Ebenfalls anwesend war der amtierende Landschreiber Tobias Moser.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Fragerunde und Eintretensdebatte
4. Detailberatung / Zuständigkeit des Kantonsrates für die GO RR
5. Schlussabstimmung
6. Parlamentarische Vorstösse
7. Anträge

1. In Kürze

Eintretensabstimmung

Die Kommission beschloss mit 14:0 Stimmen ohne Enthaltungen auf die Vorlage Nr. 2183.2 - 14161 einzutreten.

Detailberatung

In der Detailberatung wurden insgesamt neun Anträge gestellt. Die Kommission hat gegenüber dem Bericht und Antrag bei folgenden vier Paragraphen abweichende Beschlüsse gefällt und stellt dem Kantonsrat entsprechenden Antrag:

- § 1 Abs. 2: Kann ein Ratsmitglied *infolge Krankheit, Unfall oder höherer Gewalt* an der konstituierenden Sitzung des Kantonsrates nicht teilnehmen, legt es den Eid oder das Gelöbnis an der nächstmöglichen Regierungsratssitzung ab.
§ 1 Abs. 3 (neu): Tritt ein Ratsmitglied später in den Regierungsrat ein, legt es den Eid oder das Gelöbnis vor dem Amtsantritt an einer Kantonsratssitzung ab. *Kann das Ratsmitglied infolge Krankheit, Unfall oder höherer Gewalt an der dafür vorgesehenen Kantonsratssitzung nicht teilnehmen, legt es den Eid oder das Gelöbnis an der nächstmöglichen Regierungsratssitzung ab.*
- § 8 Abs. 4 (neu): *Der Ausstand ist im Protokoll vorzumerken.*
- § 14 Abs. 2: Eine Stimmenthaltung ist *nicht zulässig.*

- § 15 Abs. 2: Sofern sich die Beratungen eines Geschäfts bei derselben Lesung über zwei oder mehr Sitzungen erstreckt, benötigt ein Rückkommensantrag an der letzten Sitzung vier Stimmen. An einer folgenden Sitzung *nach Abschluss dieser Lesung sind fünf Stimmen nötig*.

Schlussabstimmung

Die Kommission stimmte der Vorlage 2183.2 mit den Änderungen der Kommission mit 12:0 Stimmen ohne Enthaltungen zu.

2. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat eine Totalrevision der Geschäftsordnung des Regierungsrates aus dem Jahr 1949 (GO RR) insbesondere aus folgenden zwei Gründen:

1. In diversen Gesetzen und Ausführungsbestimmungen wurden Bereiche der geltenden GO RR anders geregelt, ohne dass jeweils eine formelle Anpassung der GO RR erfolgte:
 - Organisationsgesetz vom 1. Januar 1999;
 - Ausführungsbestimmungen des Regierungsrates aufgrund des Organisationsgesetzes;
 - Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 1. April 1976;
 - Archivgesetz vom 29. Januar 2004;
 - Finanzhaushaltgesetz vom 31. August 2006.
2. Im Lauf der Jahre haben sich Abweichungen zwischen der GO RR und der gelebten Praxis ergeben.

Wie der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag selber feststellt, gelten viele Bestimmungen der GO RR materiell seit Längerem nicht mehr, weshalb sich eine Totalrevision aufdrängt. Die im Rahmen der Totalrevision vorgenommenen Änderungen lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- Neue Bestimmungen und bestehende Bestimmungen mit materiellen Änderungen (in der Vorlage «sanfte Reformpunkte» genannt). Eine diesbezügliche Übersicht findet sich im Bericht des Regierungsrates auf Seite 5;
- Bestimmungen, die zwar materiell von der bisherigen GO RR übernommen, aber sprachlich angepasst oder inhaltlich gestrafft wurden (in der Vorlage «Nachführungen» genannt);
- Gegenüber der bisherigen GO RR gestrichene Bestimmungen (in der Vorlage ebenfalls «Nachführungen» genannt).

3. Fragerunde und Eintretensdebatte

a. Fragerunde

Die einzelnen Revisionspunkte wurden vom Volkswirtschaftsdirektor und dem alt Landschreiber erläutert und - wo nötig - mit Beispielen aus der Praxis illustriert. Deshalb ergaben sich in der Fragerunde nur wenige grundlegende Fragen. Angefragt wurde insbesondere, welche Punkte zentral seien. Die anwesenden Vertreter der Volkswirtschaftsdirektion und der Staatskanzlei verwiesen auf die Bestimmungen zum Ausstand, zum Ratsgeheimnis, zum Kollegialitätsprinzip und zur Dringlichkeit von Beschlüssen (insbesondere auch Zirkular- und Notbeschlüsse).

Weiter wurde angefragt, welche heute unklaren Fragen nun im Entwurf geregelt sind. Es handelt sich um die Bestimmungen betreffend Rückkommen, Kategorien von Geschäften, Vorgehen bei Notsituationen und die Ausstandsfrage. Weitere Hinweise wurden betreffend Fragen zu den Quoren und zur Anwesenheitspflicht des Regierungsrats im Kantonsrat (in § 34 der GO KR geregelt) gemacht.

b. Eintretensdebatte

Für die Kommissionsmitglieder war unbestritten, dass eine Revision der GO RR in Abstimmung mit der Revision mit der GO KR erfolgen muss, weshalb zum Eintreten keine speziellen Ausführungen gemacht wurden.

Die Kommission beschloss mit 14:0 Stimmen ohne Enthaltungen, auf die Vorlage Nr. 2183.2 - 14161 einzutreten.

4. Detailberatung / Zuständigkeit des Kantonsrates für die GO RR

In der Detailberatung hat sich die Kommission intensiv mit den Bestimmungen befasst. Wiederrum wurden zahlreiche Fragen zur Organisation und zum Vorgehen im Rahmen der heutigen Regierungsratssitzungen beantwortet. Nachfolgend wird lediglich auf diejenigen Bestimmungen eingegangen, bei welchen ein Streichungs- oder Änderungsantrag gestellt oder über einzelne Punkte vertieft diskutiert wurde.

§ 1 Eid oder Gelöbnis

Es wurde darüber diskutiert, wie vorzugehen ist, wenn ein Mitglied des Regierungsrats nicht an der konstituierenden Sitzung des Kantonsrats teilnehmen kann. Nach Ansicht der Kommission soll eine Ablegung des Eids oder Gelöbnisses an der nächsten Regierungsratssitzung nur dann erfolgen, wenn eine Teilnahme an der konstituierenden Sitzung des Kantonsrats «infolge Krankheit, Unfall oder höherer Gewalt» nicht möglich ist, womit die Formulierung von § 16 Abs. 2 des Antrags übernommen wurde. Dieser Antrag wurde mit 12:2 Stimmen ohne Enthaltungen gutgeheissen.

Ein weiterer Antrag, der verlangte, dass in Fällen von Krankheit, Unfall oder höherer Gewalt auch ein später in den Regierungsrat eintretendes Mitglied den Eid oder das Gelöbnis nicht an einer Kantonsratssitzung ablegen kann, dies an der nächstmöglichen Regierungsratssitzung tun kann, wurde mit 14:0 Stimmen ohne Enthaltungen gutgeheissen.

§ 2 Amtsantritt

Es wurde hinterfragt, ob es sinnvoll sei, dass ein neu gewähltes Regierungsratsmitglied nach den Gesamterneuerungswahlen erst am 1. Januar des Folgejahres sein Amt antritt. Diese Frist bis zum Amtsantritt wurde im Hinblick auf die Regelung der beruflichen und persönlichen Verhältnisse einer gewählten Person als sinnvoll erachtet. Weiter sind wahlrechtliche Rechtsmittelfristen einzuhalten.

§ 3 Wahl von mehr als zwei Mitgliedern des Regierungsrats in die eidg. Räte

Die Bestimmung wird obsolet, wenn das geänderte Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (§ 41 Abs. 3 der «Pukelsheim-Vorlage») mutmasslich per 1. Januar 2014 in Kraft tritt und die Verfassungsänderung zu § 45 Abs. 2 der Kantonsverfassung an der Volksabstimmung vom 22. September 2013 angenommen wird. Der beantragte § 3 wird jedoch bis zur Änderung der Rechtslage in der neuen GO RR belassen.

§ 6 Teilnahme

Es wurde diskutiert, ob es im Rahmen der Gewaltentrennung sinnvoll sei, dass der Landschreiber in rechtlichen, organisatorischen und planerischen Belangen ein Antragsrecht sowohl im Regierungsrat wie auch im Büro des Kantonsrates hat (Kooperations- oder Trennmodell für die Landschreibenden). Ein Antrag dazu wurde nicht gestellt, da sich das Kooperationsmodell in der Praxis bewährt hat und das Kantonsparlament sich 2009 bei einer Revision des Organisationsgesetzes für das Kooperationsmodell entschieden hat, wonach die Landschreibenden sowohl für den Kantonsrat als auch den Regierungsrat tätig sind (Abs. 2).

Zu Abs. 4 wurde der Antrag gestellt, dass die Frau Landammann bzw. der Landammann nicht nur «ausnahmsweise» verwaltungsinterne und/oder verwaltungsexterne Sachverständige an die Sitzung einladen kann, sondern dies immer dann können soll, «wenn es angemessen erscheint». Damit würde die Regelung im Bund übernommen. Der entsprechende Antrag wurde mit 10:4 Stimmen abgelehnt.

§ 8 Ausstand

Es entspann sich eine Diskussion darüber, ob die neue Bestimmung den Ausstand strenger regle als bisher. Die vorgeschlagene Regelung ist punkto Ausstandsgründe zum Teil strenger, zum Teil gibt es aber weniger Ausstandsgründe, als in der bisherigen Regelung. In jedem Fall werden aber klare und prägnante Begriffe verwendet, die zum Beispiel auch der Bund oder der Kanton Zürich kennen (z.B. Abs. 1 Ziff. 2). Zudem werden Regelungen übernommen, die in der Bundesverfassung festgesetzt, seit Langem in der Lehre gefordert sind bzw. vom Bundesgericht entsprechend entschieden wurden (Abs. 1 Ziff. 5). Es wurde länger darüber diskutiert, wann bei objektiver Betrachtungsweise offensichtlich der Anschein der Befangenheit vorliegt. Dies ist dann der Fall, wenn das entsprechende Regierungsmitglied zur behandelten Sache oder Person eine grosse Nähe bzw. fehlende Distanz hat und die mentale Offenheit deshalb derart eingeschränkt ist, dass keine objektive Entscheidungsfreiheit mehr besteht.

Zu § 8 wurde ein Antrag gestellt: Es sei der Ausstand in jedem Fall im Protokoll vorzumerken. Dies entspricht der heute geltenden Regelung und wurde mit 12:1 Stimmen bei einer Enthaltung beschlossen.

§ 9 Ratsgeheimnis

Eine Diskussion entspann sich über die Öffentlichkeit der Beratungen des Regierungsrats. Letztlich entschied sich die Kommission, hier keine Anträge zu stellen, da die Thematik im Rahmen der Beratungen zum Öffentlichkeitsgesetz in die politische Diskussion und Entscheidungsfindung kommen wird. Der ausdrückliche Verweis auf das Öffentlichkeitsgesetz in der neuen GO RR wurde als sinnvoll erachtet.

Es wurde vorgeschlagen, anstelle von Abs. 2 den Wortlaut des bisherigen § 14 Abs. 2 zu verwenden, wonach Wahrnehmungen, die von Amtes wegen gemacht werden, nicht weitergegeben werden dürfen, sofern sie «nicht zur Veröffentlichung bestimmt sind». Dieser Antrag wurde mit 11:3 Stimmen abgelehnt.

§ 11 Kollegialitätsprinzip

Diskutiert wurde grundsätzlich, ob das Kollegialitätsprinzip heute noch zeitgemäss sei, was die Kommission mit 9:5 Stimmen guthiess, indem sie einen Antrag auf Streichung von Abs. 1 ablehnte. Damit befürwortete die Mehrheit der Kommission das Kollegialitätsprinzip als fundamentalen Grundsatz der Zusammenarbeit im Regierungsratskollegium. Die Kommission war aber dafür, dass in Ausnahmefällen der Gesamregierungsrat aus schwerwiegenden persönli-

chen Gründen ein Mitglied vom Kollegialitätsprinzip entbinden kann. Ein Antrag, dass bei einer Ablehnung einer solchen Entbindung das einzelne Mitglied den Entscheid des Kollegiums innerhalb von zehn Tagen bei der Justizprüfungskommission anfechten könnte, wurde mit 9:4 Stimmen, bei einer Enthaltung, abgelehnt.

§ 14 Mehrheit bei Abstimmungen

Die Mehrheit der Kommission war der Auffassung, dass entgegen der heutigen Praxis im Regierungsrat eine begründete Stimmenthaltung nicht eingeräumt werden sollte. Dabei wurde auf die Praxis bei den gemeindlichen Exekutiven verwiesen und ein entsprechender Antrag wurde mit 9:5 Stimmen gutgeheissen.

§ 15 Rückkommensanträge

Die Kommission erachtete die Regelung als sehr detailliert und schwierig nachvollziehbar. Allerdings entspricht sie weitgehend der bisherigen Praxis im Regierungsrat und konkretisiert diese derart, dass heute vorhandene Unsicherheiten künftig vermieden werden können. Deshalb beschränkte sich die Kommission auf eine Ergänzung von Abs. 2, wonach sich im Falle der Beratung eines Geschäfts innerhalb derselben Lesung über zwei oder mehr Sitzungen Rückkommensanträge an der folgenden Sitzung «nach Abschluss dieser Lesung» fünf Stimmen benötigen. Dieser Antrag wurde mit 13:0 Stimmen ohne Enthaltung angenommen.

§ 17 Zirkular- und Notbeschlüsse

Die Kommission erachtet es als sinnvoll, dass das Vorgehen nicht nur bei Dringlichkeit (§ 18), sondern auch bei Zirkular- und Notbeschlüssen geregelt wird. Über die Frist zur Einsprache wurde diskutiert, es wurden aber keine Anträge gestellt.

§ 19 Wahlen und Anstellungen

Es wurde diskutiert, ob bei Stimmengleichheit bei Wahlen und Anstellungen anstelle des Loses nicht die Frau Landammann oder der Landammann den Stichentscheid vornehmen sollte. Mit Verweis auf die GO KR wurde die vorgeschlagene Lösung, die der bisherigen Lösung entspricht, als sinnvoll erachtet und kein Antrag gestellt.

§ 27 Ausführungsbestimmungen effizienter Ratsbetrieb

Die Kommission befürwortet, dass der Regierungsrat Ausführungen zu diesem Beschluss erlässt, und dabei einen effizienten Ratsbetrieb sicherstellt. Dies entspricht der bisherigen Praxis, dass rein organisatorische Abläufe durch den Regierungsrat selber geregelt werden können. In diesem Zusammenhang nahm die Kommission Kenntnis davon, dass § 23 (Einsatz der Elektronik) eine grundsätzliche Zielvorgabe beinhaltet und deshalb vom Kantonsrat und nicht vom Regierungsrat beschlossen wird.

Zuständigkeit des Kantonsrates für die GO RR

Gemäss § 48 der Kantonsverfassung wird die Geschäftsordnung des Regierungsrates durch ein vom Kantonsrat aufzustellendes Reglement bestimmt. Der Regierungsrat erwägt mittelfristig, diese Zuständigkeit des Kantonsrates ersatzlos aufzuheben. Dies verbunden mit folgender Ergänzung von § 2 Abs. 5 des Organisationsgesetzes: «Der Regierungsrat erlässt für seine Tätigkeit eine Geschäftsordnung». Ein Zeitplan für eine entsprechende Verfassungsrevision besteht nicht. Sie soll später mit einer anderen Revision dem Kantonsrat und dem Volk unterbreitet werden, weil eine Vorlage nur deswegen zu aufwändig wäre. Die Kommission diskutierte diese Stossrichtung und war mehrheitlich der Auffassung, dass auch künftig der Kantonsrat die Grundzüge der Geschäftsordnung des Regierungsrats festlegen soll. Dies dient auch dem Schutz des Kollegiums, welches vom Parlament verabschiedete Rahmenbedingungen erhält.

Eine Minderheit könnte sich auch vorstellen, eine Geschäftsordnung lediglich zu genehmigen. Insgesamt war die Kommission grossmehrheitlich der Auffassung, dass sich in nächster Zeit eine Verfassungsänderung nicht aufdrängt.

5. Schlussabstimmung

Die Kommission stimmt der Vorlage Nr. 2183.2 - 14161 mit den Änderungen der Kommission mit 12:0 Stimmen ohne Enthaltungen zu.

6. Parlamentarische Vorstösse

Interpellation von KR Andreas Hausheer betreffend Transparenz bei Regierungsratsbeschlüssen vom 3. August 2012 (Vorlage Nr. 2173.1 - 14137)

Im Rahmen der Ausführungen zum vorgeschlagenen § 9 (Ratsgeheimnis) der neuen GO RR beantwortet der Regierungsrat die Interpellation von KR Andreas Hausheer betreffend Transparenz bei Regierungsbeschlüssen vom 3. August 2012. Die Kommission hat länger darüber diskutiert, ob sie diese Interpellation zur Kenntnis nehmen will oder eine Kenntnisnahme erst später im Rahmen der Diskussion zum Öffentlichkeitsgesetz erfolgen soll. Da die Thematik im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes wiederum politisch diskutiert und auch entschieden wird, ist die Kommission mehrheitlich der Auffassung, dass eine Kenntnisnahme zum jetzigen Zeitpunkt Sinn macht, zumal die Mitglieder des Kantonsrats allfällige Fragen und politische Wertungen im Rahmen der Beratungen des Öffentlichkeitsgesetzes einbringen können. Auf eine materielle Diskussion wurde darum verzichtet. Die Kenntnisnahme kann somit nicht als Willensäusserung der Kommission aufgefasst werden, ob sie mit den Antworten des Regierungsrates einverstanden ist oder nicht.

7. Anträge

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat,

1. auf die Vorlage Nr. 2183.2 - 14161 einzutreten;
2. es sei ihr mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen;
3. es sei von der Beantwortung der Interpellation von KR Andreas Hausheer im Sinne der unter Ziff. 6 gemachten Ausführungen Kenntnis zu nehmen.

Steinhausen, 4. März 2013

Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Andreas Hausheer

Kommissionsmitglieder:

Hausheer Andreas, Steinhausen, Präsident

Barmet Monika, Menzingen

Brandenberg Manuel, Zug

Brunner Philip C., Zug

Burch Daniel Thomas, Risch

Christen Hans, Zug

Frei Pirmin, Baar

Gisler Stefan, Zug

Gössi Alois, Baar

Ingold Gabriela, Unterägeri

Iten Franz Peter, Unterägeri

Thalmann Silvia, Zug

Wandfluh Oliver, Baar

Weber Florian, Walchwil

Wyss Thomas, Oberägeri

- Synopse