



Direktion der Justiz und des Innern
Vernehmlassung Revision Kantonsratsgesetz: verstärkter Einbezug des Kantonsrates im Bereich der
Aussenbeziehungen
Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Zürich, 18. Oktober 2010

Vernehmlassungsantwort zur Revision des Kantonsratsgesetzes; verstärkter Einbezug des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen

Sehr geehrte Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich dankt dem Regierungsrat, dass ihr Gelegenheit geboten wird, sich zum Gesetzesvorentwurf für den verstärkten Einbezug des Kantonsrates in die Aussenbeziehungen zu äussern.

Allgemeine Grundhaltung

Wir stimmen den von Ihnen einleitend erwähnten Zielen der KRG-Revision zu:

- Bessere Information des Parlaments
- Bessere, insbesondere frühzeitige Mitwirkungsmöglichkeiten bei neuen Verträgen
- Sinnvolle Möglichkeit für den Kantonsrat, mit Vorstössen aktiv zu werden

Bei unserer Beurteilung der neuen Regelungen betr. Vorstösse beziehen wir die Erfahrungen mit den Vorstoss-Möglichkeiten, welche im Gefolge von KEF und CRG eingeführt wurden, in unsere Überlegungen ein.

Betonung einzelner Punkte

1. Bessere Information des Parlaments

In der Praxis hat sich die Informationspflicht gem. Art. 69 Abs. 2 KV nur teilweise bewährt. Einerseits kommen die Direktionen ihrer Pflicht nur zögernd nach. Andererseits hat das Parlament keinen Gesamtüberblick über die Aussenbeziehungen. Die diesbezüglich massgebende Verhandlung wären die Legislaturziele, welche zusammen mit dem KEF, insbesondere dem ersten einer neuen Legislatur, vom Regierungsrat vorgelegt werden. Die heutige Organisation des Kantonsrates – festgelegt im KRG und dem Geschäftsreglement – führt dazu, dass die Behandlung des KEF entsprechend der Zuständigkeit der ständigen Sachkommissionen erfolgt. Für die übergeordneten Legislaturziele, also auch für eine Gesamtschau der Aussenbeziehungen, ist keine dieser Kommissionen direkt zuständig. Somit bleibt eine Behandlung dieses Teils des KEF meist aus. Analoges gilt für die entsprechenden Teile Ihres Geschäftsberichtes.

Dieser Mangel am bisherigen Informationsfluss geht also nicht auf die Kompetenz- /Aufgabenverteilung zwischen Regierungsrat und Kantonsrat zurück. Sie ist in der Organisation des Parlaments begründet. Eine Lösung müsste in diese eingreifen und bspw.:

- **Den Legislaturziel-Teil des KEF als separate Vorlage (und evtl. in Form einer vom Kantonsrat zu genehmigenden Legislaturplanung) einer dafür zuständigen Kommission des Rates zuweisen.**
- **Eine Gesamtschau über die Aussenbeziehungen als separate Vorlage des Geschäftsberichts einer dafür zuständigen Kommission des Rates zuweisen**

Da die Situation in den meisten anderen Kantonsparlamenten ähnlich ist, könnte eine Verbesserung über die Gesamtschau der Interkantonalen Verträge auch über eine Datenbank erfolgen, welche von der Konferenz der Kantonsregierungen gemeinsam mit der IG Kantonsparlamente betrieben würde. Ein entsprechendes Projekt wurde kürzlich in die Wege geleitet.

2. Bessere, insbesondere frühzeitige Mitwirkungsmöglichkeiten

Die heutige Behandlung von rechtssetzenden interkantonalen Verträgen weist eine mangelhafte Demokratiequalität auf. Die legislative Ebene wird erst in einer Phase einbezogen, wo die Verhandlungen bereits abgeschlossen sind. Seit der Einfügung von Art. 48a BV über die Allgemeinverbindlichkeit von interkantonalen Verträgen handelt sich ja auch um verkappte Kompetenzverlagerungen auf die Bundesebene. Mittels Konkordaten können solche einschneidenden Reformen an den Volksvertretungen beider Stufen vorbei gestaltet werden. Das ergibt für die KdK-Organe einerseits eine erhebliche Ausweitung ihrer De-Facto-Kompetenzen. Andererseits werden allfällige Opponenten gezwungen, sich ganz auf Referendumsabstimmungen in ausgewählten Kantonen zu konzentrieren, selbst wenn sich ihre Einwände auf Einzelheiten beziehen (vgl. Harnos-Konkordat).

Hier bieten sich verschiedene Möglichkeiten an, die Demokratiequalität zu verbessern. In der Studie der Oberaufsichtskommission des Berner Grossen Rates von 2010 sind sie ausführlich abgehandelt:

- Rahmen-Konkordat für Kantone, welche regelmässig Konkordate abschliessen
- Interkantonale Aufsichtskommission für Konkordate
 - Besondere Mitwirkungsrechte für eine spezielle Aufsichtskommission für die Aussenbeziehungen
 - Vermeidung von „unechten“ Konkordaten (=Bundeslösungen durch Konkordat)

Diese bewerten wir wie folgt:

- **Für den Kanton Zürich ist ein Rahmenkonkordat wenig hilfreich**, denn er arbeitet in immer wieder anderen, punktuellen Konstellationen mit den anderen Kantonen zusammen
- **Eine interkantonale Aufsichtskommission wäre dort angezeigt, wo es um die Aufsicht über eine interkantonale Anstalt geht und wo der Vertrag den zürcherischen Aufsichtskommissionen keine Einsichtsrechte zuweist.** Als Beispiel für eine solche Anstalt sei das Konsortium Sondermülldeponie Kölliken genannt.
- Wenn der Kantonsrat tatsächlich in laufende Vertragsverhandlungen des Regierungsrates eingreifen will, so ist Vertraulichkeit eine absolute Voraussetzung. Eine Umwidmung der Aufsichtskommission FIKO in eine Strategiekommission, welche auch für Aussenbeziehungen zuständig wäre, wurde anlässlich der letzten Kommissionsreform im KRG verworfen. Die Kantone Zug und neuestens Bern haben spezielle Konkordatskommissionen geschaffen. Wir verweisen auf den Beitrag von Ch. Moser in der August-Ausgabe der Zeitschrift für Parlamentsfragen. **Ob solche Modelle weiterverfolgt oder die bewährten Sachkommissionen bezüglich interkantonalen Vereinbarungen vermehrt einbezogen und besser unterstützt werden sollen, ist durch den Kantonsrat vertieft abzuklären.**
- **Wo immer möglich, sollte auf „unechte“ Konkordate verzichtet werden.** Dieser Verzicht - und die stufengerechte, speditive, Regelung offener politischer Fragen hängen aber vom Gestaltungswillen von Bundesrat und eidg. Räten ab.
An dieser Stelle ist das Modell der OAK des Grossen Rates BE zu erwähnen. Es bringt **ein qualifiziertes, für die einzelnen Kantonsparlamente freiwilliges, Vernehmlassungsverfahren** vor. Voraussetzung ist auch hier eine frühzeitige Information der Kantonsparlamente durch das zuständige Organ der KdK. Ob diese Information vertraglich geregelt werden muss, bliebe zu klären. Dieses Modell ist interessant und sollte ernsthaft geprüft werden.

3. Sinnvolle Möglichkeit für den Kantonsrat, mit Vorstössen aktiv zu werden

Sie schlagen Verbesserungen bei den Vorstoss-Möglichkeiten vor:

- Explizite Erwähnung von „Massnahmen im Bereich der Aussenbeziehungen“ bei den anvisierten Zielen eines Postulats.
- Neue „Erklärung zu den Aussenbeziehungen“

Die erste Massnahme ist kosmetischer Art. Mit einem Postulat können schon bisher alle Bereiche der Regierungstätigkeit thematisiert werden. Andererseits ist an dieser expliziten Erwähnung eines immer wichtigeren Aufgabenfeldes nichts auszusetzen.

Zur Bewertung der „AB-Erklärung“ können wir die Erfahrungen mit den KEF-Erklärungen einbeziehen. Diese sind bisher wenig berauschend. Einerseits wird auf Parlamentsseite eine erhöhte Verbindlichkeit gefordert. Andererseits handelt es sich beim KEF (wie erst recht bei interkantonalen und internationalen Verträgen) um mehrjährige Ziele und Projekte. Parlamentarische Vorstösse werden aber – dem Milizcharakter auf Kantonsebene entsprechend – meist aus einer momentanen Aktualität oder einem besonderen Engagement eines Mitglieds heraus initiiert. Ihr Einfluss auf langjährige Aktivitäten des Regierungsrates ist oft ziemlich zufällig und leicht zu umgehen.

Zurzeit beschäftigt sich die STGK mit allfälligen Anpassungen des Instruments der KEF-Erklärung. Die Resultate dieser Debatte sind bei der Ausgestaltung der AB-Erklärung zu berücksichtigen.

Was für die KEF-Erklärung gilt, gilt auch für die AB-Erklärung. Wenn sie zu einer besseren Wirksamkeit der Parlamentsarbeit führen soll, sind zusätzliche Regelungen notwendig:

- **AB-Erklärungen sind nur sinnvoll im Zusammenhang mit einer höheren Verbindlichkeit der Legislaturziele/Legislaturplanung des Regierungsrates oder zumindest mit einer höheren Gewichtung in der politischen Praxis (Vgl. Pt. 2)**

Skeptisch sind wir, was den vorgeschlagenen Zeitpunkt für die Beratung von AB-Erklärungen im Kantonsrat betrifft. Das Ende einer Legislatur mit bevorstehendem Wahlkampf eignet sich denkbar schlecht für die erwünschte langfristige Perspektive. Deshalb – und auch zur Stärkung der Legislaturziele an sich – wäre zu prüfen, ob der Prozess zur Einflussnahme durch den Kantonsrat und die anschliessende Erstellung der Legislaturziele nicht eher an den Beginn einer Legislatur als an das Ende der vorhergehenden Legislatur gehört.

Wir danken für die Berücksichtigung der Stellungnahme der SP Kanton Zürich.

Freundliche Grüsse

SP Kanton Zürich



Stefan Feldmann
Präsident



Daniel Frei
Generalsekretär