



**Kantonsratsbeschluss
betreffend die Geschäftsordnung des Regierungsrates**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 25. September 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen hiermit Bericht und Antrag zu einem neuen Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Regierungsrates (BGS 151.1, im Folgenden kurz GO RR genannt). Wir gliedern den Bericht wie folgt:

1.	IN KÜRZE	S.	1
2.	REVISIONSBEDÜRFTIGKEIT DER GO RR	S.	2
3.	ZIELRICHTUNG DER REVISION	S.	5
4.	ERLÄUTERUNG DER VORLAGE	S.	7
4.1.	Konstituierung (§§ 1 - 3)	S.	7
4.2.	Sitzungen (§§ 4 - 11)	S.	9
4.3.	Beratungen (§§ 12 - 19)	S.	24
4.4.	Geschäftsführung (§§ 20 - 23)	S.	33
4.5.	Delegationen und Kommissionen (§§ 24 -26)	S.	35
4.6.	Ausführungs- und Schlussbestimmungen (§§ 27 - 29)	S.	39
5.	PERSONELLE, FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN; ZEITPLAN	S.	40
6.	ANTRÄGE	S.	41

1. IN KÜRZE

Die ausführliche Geschäftsordnung des Regierungsrates wurde 1949 erlassen. Viele Bestimmungen gelten aufgrund späterer Gesetze nicht mehr. Der Regierungsrat beantragt eine Totalrevision mit folgenden drei Zielen: Der neue Erlass wird mit 30 anstatt bisher 64 Paragraphen deutlich kürzer. Um einen effizienten Ratsbetrieb in einer schnelllebigen Zeit sicherzustellen, wird der Ratsbetrieb rascher und einfacher. Wichtige Verfahrensfragen werden präzisiert.

1. Ziel (kürzer): Die geltende GO RR mit ihren 64 Paragraphen regelt eingehend die Konstituierung, die Sitzungen und die Form der Beratungen des Regierungsrates (§§ 1 bis 26). Ein solcher Detaillierungsgrad ist nicht nötig. Operative Einzelheiten sind dem Regierungsrat zu überlassen. Zudem enthält sie einlässliche Bestimmungen über die Geschäftsführung (§§ 27 bis 51). Der wichtigste Teil umfasst die detaillierte Zuteilung der Geschäftsfelder, besonders der heutigen Ämter, auf die einzelnen Direktionen (§§ 36 bis 51). Diese Bestimmungen wurden durch das Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (kurz Organisationsgesetz, BGS 153.1) materiell aufgehoben. Gemäss § 3 Abs. 5 des Organisationsgesetzes bestimmt nicht mehr der Kantonsrat, sondern der Regierungsrat die Zuweisung der Ämter zu den einzelnen Direktionen selber. Zum Schluss folgen Paragraphen über Protokoll, Ausfertigung der Beschlüsse und Archiv (§§ 52 bis 58). Diese sind zu detailliert, ersetzt oder überholt.

2. Ziel (rascher und einfacher): Es sind in der schnelllebigen Zeit mit der immer rascheren Entscheidungskadenz einfachere Verfahren zu ermöglichen. So sind insbesondere die Stellvertretung im Regierungsrat zu erleichtern, Zirkularbeschlüsse und Beschlüsse bei Katastrophen und Notlagen vorzusehen und die Dringlichkeitsbeschlüsse klarer zu regeln. Einfache Geschäfte sind bei der Beratung im Regierungsrat schneller abzuwickeln. Delegationen des Regierungsrates sind aufzuwerten, der Beizug externer Fachpersonen an die Regierungsratsitzungen ist zu ermöglichen. Die Mindestzahl der anwesenden Ratsmitglieder bei Wahlen und Anstellungen ist auf die üblichen vier Ratsmitglieder zu reduzieren. Der Regierungsrat wird beauftragt, elektronische, verfahrensbezogene Abläufe und Systeme einzusetzen. Die Ausführungsbestimmungen haben als Dauerauftrag einen effizienten Ratsbetrieb sicherzustellen.

3. Ziel (präziser): Verschiedene Verfahrensbestimmungen sind zu präzisieren: Die Stellung der Landschreiberin bzw. des Land Schreibers samt Stellvertretung ist zu definieren, die Ausstandsgründe sind klarer zu umschreiben, das bisher ungeschriebene Kollegialitätsprinzip samt Ausnahmemöglichkeit ist aufzunehmen und die Behandlung von Anträgen aller Art sind verfahrensrechtlich der Geschäftsordnung des Kantonsrates anzupassen. Die im Alltag wichtige Frage der Rückkommensanträge ist zu verfeinern. Das Kommissionsgeheimnis bei Verwaltungskommissionen ist einzuführen und die Stellung der GO RR zum beabsichtigten Öffentlichkeitsgesetz ist festzulegen (Zugang zu amtlichen Dokumenten).

Der Regierungsrat hat am 22. März 2011 und das Büro des Kantonsrates am 31. März 2011 beschlossen, eine Nachführung mit sanften Revisionen durchzuführen. Es ist zudem die Interpellation von Andreas Hausheer betreffend Transparenz bei Regierungsratsbeschlüssen vom 3. August 2012, Vorlage Nr. 2173.1 - 14137, zu behandeln. Sonst wurden zu diesem Themenkreis keine parlamentarischen Vorstösse eingereicht. Der frühere Land Schreiber Tino Jorio wurde - wie bei der Geschäftsordnung des Kantonsrates - mit der Ausarbeitung des Entwurfes beauftragt. Es wurde kein externes Vernehmlassungsverfahren (jedoch ein internes) durchgeführt, weil es sich hier um Verfahrensrecht des Regierungsrates mit ausschliesslicher Innenwirkung handelt.

2. REVISIONSBEDÜRFTIGKEIT DER GO RR

2.1. Änderungen der GO RR durch das Organisationsgesetz vom 29. Oktober 1998

Die erste grosse Revision der geltenden GO RR erfolgte durch das Organisationsgesetz vom 10. April 1967. Dieses wurde rund 30 Jahre später durch das geltende Organisationsgesetz vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) ersetzt, das seit dem 1. Januar 1999 in Kraft ist. Viele Bestimmungen in der GO RR, die im Organisationsgesetz geregelt werden, wurden dadurch "automatisch" aufgehoben. Das Organisationsgesetz ist ein formelles Gesetz und geht der GO RR als "nur" einfachem Kantonsratsbeschluss vor. In § 9 des Organisationsgesetzes wird festgehalten: "Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes werden alle widersprechenden Vorschriften aufgehoben. ... ". Eine formelle Anpassung der GO RR erfolgte nicht.

2.2. Konkrete Bestimmungen im Organisationsgesetz an Stelle der GO RR

Das Organisationsgesetz regelt folgende Bereiche an Stelle der GO RR:

- Staatsrechtliche Funktion des Regierungsrates (§ 2 Abs. 1);
- Alle Entscheide gehen vom Regierungsrat aus. Er entscheidet als Kollegium. Vorbehalten bleiben eine andere gesetzliche Aufgabenzuweisung sowie die Kompetenzdelegation (§ 2 Abs. 3);
- Vorsitz des Regierungsrates, Verhinderung von Frau Landammann oder Landammann, von Statthalterin oder Statthalter (§ 2 Abs. 4, inhaltlich gleich geregelt in § 46 der Kantonsverfassung, kurz KV, BGS 111.1);
- Festlegung der sieben Direktionen (§ 3 Abs. 1);
- Jeder Direktion obliegen in ihrem Geschäftsbereich die Vollzugsaufgaben nach Massgabe des Gesetzes (§ 3 Abs. 2);
- Jede Direktion steht unter der Leitung und der Aufsicht eines Ratsmitgliedes. Der Regierungsrat bezeichnet für jede Direktion eine Stellvertretung (§ 3 Abs. 3);
- Festlegung der Grundstruktur der Direktionen mit Ämtern und Abteilungen und deren Unterstellungen (§ 3 Abs. 4);
- Zuweisung der Ämter an die einzelnen Direktionen erfolgt durch den Regierungsrat und nicht durch den Kantonsrat (§ 3 Abs. 5);
- Aufgaben der Direktionssekretariate und deren Leitung (§ 3 Abs. 6);
- Leitung der Staatskanzlei; Vertretung der Geschäfte der Staatskanzlei (§ 4);
- Aufgaben der Landschreiberin oder des Landschreibers sowie der Stellvertretung (§ 4a Abs. 3 Bst. a gemäss Revision vom 24. September 2009, GS 30, 333);
- Diverse weitere Bestimmungen über die Stellvertretung der Landschreiberin oder des Landschreibers und umgekehrt (§ 4a Abs. 1, 2 und 3, dieselbe Revision 2009 wie oben);
- Auskunftspflicht der Mitarbeitenden gegenüber der Landschreiberin oder dem Landschreiber bzw. der Stellvertretung (§ 4a Abs. 5, dieselbe Revision 2009 wie oben);
- Die Direktionen und die Staatskanzlei regeln für ihre Ämter und Abteilungen die Zuständigkeiten, Unterstellungen, Stellvertretungen sowie Zeichnungsberechtigung (§ 5);
- Steuerung der Verwaltungstätigkeit durch Zielvorgaben, insbesondere Strategie und Legislaturziele, Leistungsaufträge und Globalbudgets (§ 7 gemäss Revision vom 6. Mai 2010, GS 30, 735, in Kraft am 1. September 2011).

Alle obigen Bestimmungen im Organisationsgesetz und darauf basierende Verordnungen können nicht mehr Gegenstand der GO RR sein. Die GO RR ist formell nachzuführen und erheblich zu kürzen. Das schlanke Organisationsgesetz hat sich bewährt und ist nicht zu revidieren.

Beim Bund und bei vielen Kantonen sind zwar die beiden Elemente "Organisation der Staatsverwaltung" und "Geschäftsordnung des Regierungsrates" in ein und demselben formellen Gesetz geregelt. Beim Kanton Zug ist ein Teil in einem formellen Gesetz (Organisationsgesetz) und ein Teil in einem einfachen Kantonsratsbeschluss (GO RR) normiert. Diese Zweiteilung ist auf § 48 KV zurückzuführen: "Die Geschäftsordnung des Regierungsrates wird durch ein vom Kantonsrat aufzustellendes Reglement bestimmt." Die Zweiteilung ist beizubehalten. Ob § 48 KV mit der Zuständigkeit des Kantonsrates (anstatt des Regierungsrates) beizubehalten ist, wird in Ziff. 3.5 des Berichtes behandelt.

2.3. Änderungen der GO RR durch Ausführungsbestimmungen des Regierungsrates zum Organisationsgesetz

Der Regierungsrat hat am 22. Dezember 1998 - gestützt auf § 9 des Organisationsgesetzes - die Verordnung über die redaktionelle Anpassung von Gesetzen an das Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 22. Dezember 1998 erlassen (GS 26, 191, nicht in der BGS aufgeführt). Dabei wurden 46 formelle Gesetze ab 1. Januar 1999 dem Organisationsgesetz angepasst, nicht hingegen die GO RR. Grund: Die GO RR ist nicht ein formelles Gesetz gemäss § 9 des Organisationsgesetzes, sondern nur ein rechtlich tieferer, einfacher Kantonsratsbeschluss. Sie fiel nach damaligem Verständnis nicht unter § 9 des Organisationsgesetzes.

Der Regierungsrat hat aufgrund des Organisationsgesetzes weitere Beschlüsse gefasst, die Änderungen der GO RR bewirkten, ohne dass die GO RR formell angepasst wurde:

- Verordnung vom 9. Dezember 1998 über die Ämterzuteilung (BGS 153.2);
- Regierungsratsbeschluss vom 16. März 1999 betreffend Direktionswechsel von Kommissionen, ändern Organisationseinheiten (ohne Ämter) und Sachbereichen aufgrund des neuen Organisationsgesetzes (BGS 153.21).

2.4. Änderungen der GO RR durch weitere Erlasse

In folgenden Gesetzen wurden Teilbereiche der geltenden GO RR anders geregelt, wobei die entsprechenden Bestimmungen in der GO RR formell nicht aufgehoben wurden:

- Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 1. April 1976 (BGS 162.1);
- Archivgesetz vom 29. Januar 2004 (BGS 152.4);
- Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz) vom 31. August 2006 (BGS 611.1).

2.5. Änderungen der GO RR durch die Praxis

Die GO RR weist eine hohe Regelungsdichte auf, besonders im operativen Ablauf bei der Vorbereitung und Durchführung der Regierungsratssitzungen. In den vergangenen 63 Jahren hat sich organisatorisch teilweise eine Praxis entwickelt, die von der GO RR abweicht. Konsequenterweise eingehalten wurden hingegen die Verfahrensgrundsätze für die Regierungsratssitzungen.

Fazit: Die meisten Bestimmungen der etwas in Vergessenheit geratenen GO RR gelten materiell längst nicht mehr. Eine Totalrevision drängt sich im Interesse der Rechtssicherheit auf.

Wir verweisen auf die Synopse "geltendes Recht - Entwurf" im Anhang, in dem die vielen aufzuhebenden Bestimmungen mit einer Kurzbegründung aufgeführt werden.

3. ZIELRICHTUNG DER REVISION

3.1. Materiell: Nachführung und sanfte Reform

Wie bei der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (kurz GO KR, BGS 141.1) beschlossen das Büro des Kantonsrates und der Regierungsrat für die GO RR vorerst eine blosse **Nachführung** innerhalb der gegebenen Strukturen.

Das Büro beschloss am 31. März 2011 ergänzend zur Nachführung (Auszug aus dem Protokoll): "Hingegen spricht sich das Büro klar gegen eine blosse Nachführung und Aktualisierung der derzeit geltenden Praxis und Beschlüsse aus. Es begrüsst eine **sanfte Reform**, in welcher mögliche Verbesserungen Platz finden können, ohne dass fundamental neue Geschäftsordnungen geschaffen werden."

Der Regierungsrat hält am 12. April 2011 fest (Auszug aus dem Protokoll): "Der Regierungsrat nimmt davon Kenntnis, dass das Büro des Kantonsrates an seiner letzten Sitzung vom 31. März 2011 nicht nur eine Nachführung ... wünschte, sondern eine 'sanfte Reform'. Der Regierungsrat ist damit einverstanden, dass nicht nur nachgeführt wird, dass sich aber diese 'sanfte Reform' auf ein Minimum beschränkt."

"Sanfte Reformpunkte" im Entwurf sind, **zusätzlich zur umfassenden Nachführung**:

- § 1 Abs. 2 Präzisierungen bei der Ablegung des Eides oder des Gelöbnisses;
- § 2 Festsetzung des Amtsantrittes bei einer neuen Amtsdauer (1. Januar);
- § 4 Abs. 1 Dringlichkeitssitzungen des Regierungsrates (Satz 2);
- § 5 Abs. 1 Bei Wahlen und Anstellungen gilt das übliche Quorum von vier Rats-Mitgliedern und nicht von sechs wie bis anhin;
- § 6 Abs. 2 und 3: Stellung der Landschreibenden und der Stellvertretung wird umschrieben;
- § 6 Abs. 4 Beizug externer Sachverständiger erleichtert;
- 8 Abs. 1 Neue Regelung der Ausstandsgründe;
- §§ 9 Abs. 3 und 26 Abs. 2: Öffentlichkeitsgesetz bei Zugang zu amtlichen Dokumenten des Regierungsrates und der Verwaltungskommissionen;
- § 11 Verankerung des Kollegialitätsprinzips mit Ausnahmemöglichkeit;
- § 12 Abs. 2 Einfache Geschäfte ohne Beratung im Regierungsrat;
- § 13 Abs. 2 Die verfahrensrechtliche Behandlung der Anträge erfolgt nach der GO KR;
- § 14 Abs. 4 Quorum von drei Ratsmitgliedern für einen Beschluss;
- § 15 Verfahrensrechtliche Ergänzungen bei Rückkommensanträgen; erschwerte Rückkommensanträge bei Erlassen;
- § 16 Erleichterte Stellvertretung im Regierungsrat;
- § 17 Neue Bestimmungen zu Zirkular- und Notbeschlüssen;
- § 18 Präzisierungen bei Dringlichkeitsbeschlüssen;
- § 20 Verfahrensvereinfachungen bei Eingaben an den Regierungsrat;
- § 23 Vermehrter Einsatz der Elektronik;
- § 24 Aufwertung der regierungsrätlichen Delegationen;
- § 25 Präzisierungen bei den Verwaltungskommissionen;
- § 26 Abs. 2 Kommissionsgeheimnis bei den Verwaltungskommissionen;
- § 27 Dauerauftrag an den Regierungsrat, mit Ausführungsbestimmungen einen effizienten Ratsbetrieb sicherzustellen.

3.2. Formell: Totalrevision

Die bisherigen 64 Paragraphen werden auf 30 reduziert. Sie werden teils neu redigiert (sprachliche Anpassung oder inhaltliche Straffung). Teils kommen neue Bestimmungen hinzu. Eine Teilrevision (anstatt eine Totalrevision) würde bei so vielen Änderungen zu einem unüberblickbaren Flickwerk führen. Es wird eine Totalrevision beantragt. Die alte GO RR soll aufgehoben und durch eine neue ersetzt werden.

3.3. Eine Geschäftsordnung mit internen Abläufen für den Regierungsrat (ohne Organisationsrecht für die gesamte Verwaltung)

Der Bund und andere Kantone regeln die Bereiche "Regierungsrat" und "Organisation der Staatsverwaltung" im selben **formellen Gesetz**. Folgende Gesetze wurden bei dieser Revisionsvorlage zum Vergleich beigezogen, soweit sie den Bereich "Regierungsrat" betreffen:

- Das eidgenössische Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (kurz RVOG genannt; SR 172.010).
- Das Gesetz des Kantons Zürich über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (kurz OG RR genannt; LS 172.1).

Wie oben unter Ziff. 2.1 bis 2.3. aufgeführt, sind die organisatorischen Grundzüge der Zuger Verwaltung im Organisationsgesetz vom 29. Oktober 1998 geregelt. Diese Revision der GO RR beschränkt sich daher auf die Organisation und das Verfahren der Regierungsratssitzungen (inkl. Konstituierung des Rates, regierungsrätliche Delegationen und Verwaltungskommissionen). Es wäre rechtlich nicht möglich, in einem einfachen Kantonsratsbeschluss mehr zu regeln. § 48 der Kantonsverfassung delegiert an den Kantonsrat nur die Kompetenz für die Geschäftsordnung des Regierungsrates und nicht weitergehende Regelungen für die ganze Verwaltung. Diese müssen in einem formellen Gesetz festgehalten werden.

3.4. Die GO RR als "einfacher Kantonsratsbeschluss" - keine Gesetzesrevisionen

Die GO RR ist ein einfacher Kantonsratsbeschluss. Sie untersteht nicht dem fakultativen Referendum gemäss § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung. Es handelt sich nicht um einen allgemeinverbindlichen Erlass mit Rechten und Pflichten für Dritte. Die GO RR kann nur verwaltungs- und regierungsinternes Organisations- und Verfahrensrecht regeln. Sie befindet sich staatsrechtlich eine hierarchische Stufe unter den formellen Gesetzen, die somit der GO RR vorgehen. Dadurch wird die Gestaltungsfreiheit der neuen GO RR erheblich eingeschränkt. Es handelt sich hier um dieselbe Erlassstufe wie die GO KR.

Es besteht keine Notwendigkeit, mit dieser Revision gleichzeitig Gesetze zu ändern. Es gibt nur noch die Ausführungsbestimmungen gemäss § 27 des Entwurfes in Form eines "normalen Regierungsratsbeschlusses". Dieser liegt bereits vor (Regierungsratsbeschluss vom 22. März 2011/5. Juni 2012 betreffend Vorbereitung und Durchführung der Regierungsratssitzungen).

3.5. Spätere Aufhebung von § 48 der Kantonsverfassung - die GO RR in der Kompetenz des Regierungsrates?

Der Regierungsrat erwägt mittelfristig, dem Kantonsrat **die ersatzlose Aufhebung von § 48 der Kantonsverfassung** zu beantragen. Dies verbunden mit folgender Ergänzung von § 2 Abs. 5 des Organisationsgesetzes: "Der Regierungsrat erlässt für seine Tätigkeit eine Geschäftsordnung". Eine solche Kompetenzdelegation hätte zur Folge, dass mittelfristig nicht

mehr der Kantonsrat, sondern der Regierungsrat selber seine Verfahrensabläufe regelt. Im Rahmen der Normen zum Organisationsgesetz kann und soll aus Gründen der Gewaltenteilung, Effizienz und Flexibilität die Selbstorganisation des Regierungsrates diesem selbst überlassen werden. Dies würde ihm jederzeit eine flexible Anpassung an äussere Umstände erlauben. Ein Zeitplan für diese Verfassungsrevision besteht nicht. Sie wird später zusammen mit einer anderen Revision dem Kantonsrat und dem Volk unterbreitet, weil eine Vorlage nur deswegen zu aufwändig wäre. Der Regierungsrat stützt die vorliegende Revision weiterhin auf § 48 der Kantonsverfassung ab, damit diese rasch beschlossen wird.

3.6. Inhaltliche und verfahrensmässige Koordination mit der Totalrevision der GO KR

Das Büro des Kantonsrates wird dem Kantonsrat eine Totalrevision der GO KR unterbreiten. Es gibt nur vereinzelte, allgemeine Verweisungen von der GO RR auf die GO KR (§ 1 Abs. 1 Eid oder Gelöbnis; § 13 Abs. 2 Behandlung der Anträge im Regierungsrat; § 25 Abs. 4 verfahrensrechtliche Behandlung der Anträge in den Verwaltungskommissionen mit Verweisung auf § 13). Die beiden Vorlagen können inhaltlich und zeitlich separat für die Behandlung im Kantonsrat vorbereitet und diesem unterbreitet werden. Da sich vereinzelt dieselben inhaltlichen Fragen stellen, sind beide Vorlagen derselben kantonsrätlichen Spezialkommission zuzuweisen.

4. ERLÄUTERUNG DER VORLAGE

4.1. Konstituierung (§§ 1 - 3)

§ 1 Eid oder Gelöbnis (bisher § 1)

§ 18 der Kantonsverfassung lautet: "Die vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten kantonalen Behörden ... sind bei Beginn jeder Amtsdauer durch Eid oder Gelöbnis auf die Verfassung und die Gesetze zu verpflichten." § 1 hält - als Ausführungsbestimmung zu § 18 der Kantonsverfassung - die langjährige Praxis fest. Die GO KR gilt diesbezüglich ebenfalls für die Mitglieder des Regierungsrates, weil Eid oder Gelöbnis an der konstituierenden Sitzung des Kantonsrates abgelegt wird. Es ist mit keinen Änderungen in der neuen GO KR zum geltenden Recht zu rechnen (§ 5 des Entwurfes zur GO KR). In § 1 Abs. 2 des Entwurfes der GO RR wird neu eine Bestimmung aufgenommen, falls Mitglieder des Regierungsrates an der konstituierenden Sitzung des Kantonsrates nicht teilnehmen können (z.B. infolge von Krankheit, Unfall) oder während der Amtsdauer in den Rat eintreten (durch Nachrücken, durch eine Ersatzwahl). Die Eides- oder Gelöbnisformel ist für den Regierungsrat und für den Kantonsrat dieselbe (§ 6 des Entwurfes zur GO KR).

§ 2 Amtsantritt (keine Bestimmung im geltenden Recht)

Diese neue Bestimmung hält die bisherige Praxis fest. Der genaue Zeitpunkt des Amtsantrittes wurde 1998/1999 intern diskutiert. Es stellte sich die Frage, ob der Amtsantritt des Regierungsrates gleichzeitig mit dem Amtsantritt des Kantonsrates an der konstituierenden Kantonsrats-sitzung im Dezember erfolgt oder später am 1. Januar der neuen Amtsdauer.

§ 77 Abs. 1 der Kantonsverfassung gibt darauf keine genaue Antwort: "Die Amtsdauer der vom Volk ... gewählten kantonalen Behörden ... beträgt vier Jahre." Der Regierungsrat beschloss damals, dass sein Amtsantritt jeweils am 1. Januar der neuen Amtsdauer beginnt. Selbst wenn dadurch der Amtsantritt nicht mit demjenigen des neuen Kantonsrates übereinstimmt, wird neu gewählten Regierungsmitgliedern etwas mehr Zeit für die Beendigung der bisherigen berufli-

chen Tätigkeit und für die anspruchsvolle Einarbeitung eingeräumt. Die Zeitspanne zwischen den Gesamterneuerungswahlen am ersten Oktobersonntag und dem Amtsantritt am folgenden 1. Januar ist zeitlich ohnehin sehr kurz.

§ 3 Wahl von mehr als zwei Mitgliedern des Regierungsrates in die eidgenössischen Räte (bisher § 4 Abs. 2 und 3)

§ 45 Abs. 2 der Kantonsverfassung lautet: "In den eidgenössischen Räten dürfen gleichzeitig nicht mehr als zwei Mitglieder des Regierungsrates sitzen." Sofern der sehr unwahrscheinliche Fall eintreffen sollte, dass mehr als zwei Mitglieder des Regierungsrates in den Nationalrat und/oder in den Ständerat gewählt werden, ist das Vorgehen zur Reduktion auf zwei festzulegen. Diese Verfassungsbestimmung wird aber möglicherweise bald aufgehoben. Der Regierungsrat hat 3. Juli 2012 in Zusammenhang mit der Änderung des Wahl- und Abstimmungs-gesetzes beschlossen, dem Kantonsrat bzw. dem Volk zu beantragen (Vorlage Nr. 2170.2 - 14130), § 45 Abs.2 der Kantonsverfassung aufzuheben. Sofern das Volk dieser Aufhebung zu-stimmt, würde § 3 des Entwurfes automatisch dahinfliegen.

Am geltenden § 4 Abs. 2 und 3 der GO RR kann nicht festgehalten werden. Dieser sieht vor, dass "weitere Mitglieder ... sich binnen 14 Tagen nach der Wahl zu entscheiden haben, welches Mandat sie bekleiden wollen (Abs. 2). Zwischen mehreren gleichzeitig neugewählten überzähligen Mitgliedern entscheidet das Los" (Abs. 3). Die beiden Gewählten gelten als "ge-setzt", womit deren Wahl nicht in Frage gestellt werden darf. Erst "weitere Mitglieder" (somit ab drittem Mitglied) müssen sich dem obigen Verfahren unterziehen. Dadurch werden bereits Ge-wählte gegenüber den "überzähligen" Neugewählten bevorzugt, was dem Gebot der Rechts-gleichheit widerspricht.

§ 4 Abs. 2 und 3 der geltenden GO RR widerspricht übergeordnetem Recht, nämlich bezüglich Nationalratswahlen der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und bezüglich Ständeratswahlen dem Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (WAG, BGS 131.1). BV und WAG sehen eine solche Bevorzugung bereits Gewählter und die Losziehung in diesem Anwendungsfall nicht vor. Die Wählbarkeit in den Nationalrat ist in Art. 136 Abs. 1 und Art. 143 BV geregelt. Danach sind alle Schweizerinnen und Schweizer ab zurückgelegtem 18. Altersjahr, die wegen bestimmten Gründen nicht entmündigt sind, in den Nationalrat wählbar. Die Losziehung ist in Art. 20, 41 Abs. 1 Bst. f und 43 Abs. 2 für den Natio-nalrat im Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) zwar geregelt, jedoch nicht für diesen kantonalen Anwendungsfall. § 41 WAG regelt das Vorgehen in einem ähnlichen Fall, nämlich bezüglich der Unvereinbarkeit gemäss § 20 der Kantonsverfas-sung. Eine analoge Bestimmung müsste für die Ständeratswahl bei Verletzung von § 45 Abs. 2 KV in das WAG aufgenommen werden, wonach bei Nichteinigung ausscheidet, wer die kleinere Stimmenzahl erreicht hat. Nur bei Stimmengleichheit würde das Los entscheiden. Die GO RR ist lediglich ein einfacher Kantonsratsbeschluss, der einem formellen Gesetz in der Erlasshie-rarchie nachgeht. Bei Nichteinigung kann in der GO RR keine Regelung getroffen werden.

Sofern keine Verhandlungslösung zustande käme, könnte - bezüglich Ständeratswahlen - der Kantonsrat die Gültigkeit der Ständeratswahl bei einer "überzähligen" Person gemäss § 58 Abs. 1 WAG verweigern. Dadurch würde der verfassungsmässige Zustand wiederhergestellt. Bei der Nationalratswahl hingegen wäre das Ausscheiden einer "überzähligen" Person gemäss § 45 Abs. 2 KV nicht möglich, weil diese Wahl im Bundesrecht geregelt ist. Gemäss Art. 83 dieses Bundesgesetzes kommt kantonales Recht nur zur Anwendung, soweit "dieses Gesetz und die Ausführungserlasse des Bundes keine Bestimmungen enthalten". Durch eine kantonale

Bestimmung würde jedoch das Bundesrecht geändert, das keine Bevorzugung bisher Gewählter und keine Losziehung für "Überzählige" vorsieht.

4.2. Sitzungen (§§ 4 - 11)

§ 4 Einladung (bisher §§ 5 und 9 Abs. 3)

§ 4 Abs. 1 (Einberufungsrecht zu Regierungsratssitzungen)

Die geltende GO RR und der Entwurf sehen folgendes "doppeltes" Einberufungsrecht vor:

- Der Regierungsrat setzt die Sitzungsdaten fest (in der Regel, aber nicht zwingend, im Rahmen der Jahresplanung).
- Die Frau Landammann oder der Landammann kann nötigenfalls weitere Sitzungen anordnen (in eigener Kompetenz).

Der Bund und der Kanton Zürich sehen vor:

- Der Bundesrat bzw. der Zürcher Regierungsrat versammeln sich, so oft es die Geschäfte erfordern (Art. 16 Abs. 1 eidgenössische RVOG, § 13 Abs. 1 Zürcher OG RR).
- Jedes Mitglied des Bundesrates bzw. des Zürcher Regierungsrates kann jederzeit die Durchführung einer Sitzung verlangen (Art. 16 Abs. 3 eidgenössische RVOG, § 13 Abs. 3 Zürcher OG RR).

An der bewährten "doppelten" Einberufungsmöglichkeit gemäss Zuger Recht ist festzuhalten: Der Regierungsrat kann jederzeit - über die Jahresplanung hinaus - zusätzliche Sitzungen mit einfachem Mehr beschliessen. Diese Möglichkeit steht ebenfalls der Frau Landammann oder dem Landammann alleine zu. Dies ist bei dringenden Geschäften, auch sehr kurzfristig, sinnvoll. Es ist hier keine Mindestfrist für die Zustellung der Einladung und Unterlagen vorzuschreiben, um grösstmögliche Flexibilität in Notsituationen zu ermöglichen.

Es ist davon abzusehen, wie beim Bund und im Kanton Zürich, jedem Ratsmitglied jederzeit ein Einberufungsrecht einzuräumen. Gerade in heftig umstrittenen, politischen Situationen besteht bei einem grosszügigen Einberufungsrecht die Gefahr allzu vieler und unkoordinierter Sitzungen sowie zusätzlicher Konfliktstoff. Die ausgleichende, präsidiale Stellung der Frau Landammann oder des Landammannes würde dadurch geschwächt. Ergänzend sind die Bundes- und die Zürcher Regelung aufzunehmen: "Er versammelt sich, so oft es die Geschäfte erfordern." Damit wird ausgedrückt, dass die Sitzungen aus Effizienzgründen auf ein Minimum zu reduzieren sind. Bei geeigneten Geschäften wird sich die Frage stellen, ob anstelle einer Sitzung vermehrt Zirkularbeschlüsse gemäss § 17 Abs. 1 des Entwurfes zu fassen sind. Ein Zirkularverfahren kann von jedem Mitglied des Regierungsrates voraussetzungslos eingeleitet werden.

§ 5 Beschlussfähigkeit (bisher § 8)

Eine Mindestbeteiligung von vier Ratsmitgliedern an den Sitzungen entspricht geltendem Recht (gleich Art. 19 Abs. 1 eidgenössische RVOG; § 17 Abs. 1 Zürcher OG RR). Sofern die Beschlussfähigkeit nicht bzw. nicht mehr gegeben ist, ist die Sitzung nicht zu eröffnen bzw. sofort zu unterbrechen. Sofern die anfänglich bestandene Beschlussfähigkeit nicht mehr hergestellt werden kann, ist die Sitzung definitiv abzubrechen. Dies gilt auch bei zeitlich sehr kurzer, vorübergehender Beschlussunfähigkeit. Dieselbe Rechtslage liegt auch bei einer blossen Bera-

tung vor, ohne dass in der kritischen Zeitspanne Entscheide gefällt werden. Daher wird auch von "Beratungs- und Beschlussfähigkeit" gesprochen.

Beschlussfähigkeit bei Wahlen und Anstellungen (neu)

Bei Wahlen (Anstellungen nicht erwähnt) war nach geltendem Recht die Anwesenheit von mindestens sechs Mitgliedern erforderlich (§ 26 Abs. 1). Es ist kein Grund ersichtlich, warum hier ein anderes Quorum als bei Abstimmungen gelten soll, zumal Abstimmungen politisch, rechtlich oder finanziell ein ebenso hohes Gewicht haben wie Wahlen oder Anstellungen. Ein effizienter Ratsbetrieb erfordert auch bei Personalentscheiden rasche Entscheide, die durch allzu strenge Quoren im Einzelfall erschwert werden könnten. Das Quorum bei Wahlen und Anstellungen ist daher neu - wie bei Abstimmungen - in § 5 aufzuführen.

§ 6 Teilnahme (bisher §§ 6, 7, 15)

§ 6 Abs. 1 (Teilnahmepflicht)

In §§ 6 und 7 des geltenden Rechts sind eine Teilnahme- und Entschuldigungspflicht der Mitglieder des Regierungsrates und ein Vermerk im Protokoll vorgesehen. Es ist neu nur noch festzuhalten, dass alle Ratsmitglieder an den Sitzungen teilnehmen, was eine Präsenzpflcht beinhaltet. Es ist selbstverständlich, dass bei nicht vermeidbarer Verhinderung vorgängig eine Entschuldigung bei der Frau Landammann oder beim Landammann erfolgt und dass die Anwesenden bzw. die Entschuldigten im Sitzungsprotokoll aufgeführt werden.

Es nehmen keine weiteren Personen als die Genannten - insbesondere keine Stabsmitarbeitende - generell an den Regierungsratssitzungen teil. Vorbehalten bleibt der geschäftsbezogene Beizug von Sachverständigen (§ 6 Abs. 4 des Entwurfes) und der Standesweibelin oder des Standesweibels für administrativ-logistische Belange.

§ 6 Abs. 2 (Stellung der Landschreiberin oder des Landschreibers)

Antragsrecht der Landschreiberin oder des Landschreibers

Die Rolle der Landschreiberin oder des Landschreibers an den Regierungsratssitzungen wird in der geltenden GO RR nur in § 14 Abs. 3 (Orientierung der Medien) und in § 52 Abs. 1 (Führung des Protokolls) erwähnt. Ein Antragsrecht ist nicht vorgesehen. Am 8. Juni 1999 hat der Regierungsrat ein beschränktes Antragsrecht für die Regierungsratssitzungen beschlossen. Basierend darauf hat der Landschreiber jahrelang unbestritten ein Antragsrecht in rechtlichen, organisatorischen und planerischen Belangen ausgeübt. Seine Stellenbeschreibung äussert sich nicht dazu. Neben dem Antragsrecht hat der Landschreiber umfassend den Regierungsrat beraten, ohne dass diese zentrale Funktion besonders normiert ist.

Die Kernaufgaben der Landschreibenden bezüglich Regierungsrat sind - erst vor rund drei Jahren - in § 4a Abs. 3 Bst. a des Organisationsgesetzes geregelt worden (Revision vom 24. September 2009, GS 30, 333, in Kraft am 5. Dezember 2009): "Er bzw. sie (Stellvertretung) **berät** - zusammen mit dem Landschreiber/der Landschreiberin - den Regierungsrat ... in rechtlichen, organisatorischen und planerischen Belangen." Ein Antragsrecht ist im revidierten Organisationsgesetz nicht vorgesehen. Während den Beratungen wurde es weder im Regierungsrat noch im Kantonsrat diskutiert, somit auch nicht ausgeschlossen. Es ist daher rechtlich zulässig, ein Antragsrecht in der neuen GO RR vorzusehen. Dieses gehört materiell zu den Kernfragen jeder Geschäftsordnung. Das Antragsrecht ist gemäss jahrelanger unbestrittener Praxis auf rechtli-

che, organisatorische und planerische Belange einzuschränken, die zu den Kernaufgaben jeder Staatskanzlei als Stabsstelle des Regierungsrates gehören. Den Landschreibenden steht insbesondere kein Antragsrecht in politischen Belangen zu. Dieselben Ausführungen gelten auch für deren Stellvertretung. Die umfassende Beratungsmöglichkeit wird erstmals ausdrücklich aufgeführt und überall in der Schweiz gleich gehandhabt.

§ 4 Abs. 2 des Organisationsgesetzes lautet: "Die Vertretung von Geschäften aus dem Zuständigkeitsbereich der Staatskanzlei im Regierungsrat, im Kantonsrat sowie in den Kommissionen obliegt dem Landammann/oder Frau Landammann". Dies schliesst ein Antragsrecht der Landschreibenden für Geschäfte der Staatskanzlei nicht aus. Formell ist während den Beratungen im Regierungsrat die Frau Landammann/der Landammann für diese Geschäfte zuständig. Die Landschreibenden sprechen mit der Frau Landammann/dem Landammann diese Geschäfte vor der Einreichung ab.

Eine analoge Bestimmung bezüglich Antragsrecht/Beratung der Landschreibenden ist in der neuen GO KR für die Bürositzungen des Kantonsrates vorgesehen (§ 7 Abs. 1 des Entwurfes).

Kooperationsmodell

Die Landschreiberin oder der Landschreiber untersteht dem Kooperationsmodell, wonach sie oder er gleichermassen Stabsstelle des Kantonsrates und des Regierungsrates ist. Das 2009 im Kantonsrat eingehend diskutierte Kooperationsmodell gemäss § 4a Abs. 3 Bst. a des Organisationsgesetzes wird im Rahmen der beiden Revisionen (GO RR und GO KR) nicht hinterfragt. Die Alternative wäre das Trennmodell mit unabhängigen Stabsstellen für beide Organe. Dies würde eine Gesetzesänderung erfordern. Der Kantonsrat hat sich für das Kooperationsmodell entschieden, weil dieses die Informationen Regierungsrat/Kantonsrat besser gewährleistet und übersichtlicher ist. Es liegen keine neuen Erkenntnisse vor.

§ 6 Abs. 3 (Stellvertretende Landschreibern bzw. stellvertretender Landschreiber)

Die geltende GO RR erwähnt die Stellvertretung der Landschreiberin oder des Landschreibers nicht. Diese ist in § 4a des Organisationsgesetzes gemäss Revision vom 24. September 2009 neu geregelt. Danach ist sie oder er fachlich der Landschreiberin oder dem Landschreiber unterstellt. Die Geschäfte werden zwischen den beiden Personen in der Praxis so aufgeteilt, dass beide eine umfassende Erfahrung in allen Bereichen regierungs- und kantonsrätlichen Wirkens sammeln können. Es ist ihr oder ihm - im Vertretungsfall - dasselbe Beratungs- und Antragsrecht einzuräumen wie der Landschreiberin oder dem Landschreiber. Dieselbe Bestimmung ist in § 11 Abs. 3 des Entwurfes der GO KR vorgesehen.

§ 6 Abs. 4 (Sachverständige an den Regierungsratssitzungen)

§ 15 der geltenden GO RR sieht vor: "Zu den Sitzungen dürfen keine Drittpersonen zugezogen werden. Deren Anhörung ist Sache der zuständigen Direktion oder einer vom Regierungsrat zu bestellenden Abordnung." Diese Bestimmung erwies sich als kompliziert und realitätsfremd. Die regierungsrätliche Tätigkeit wird zusehends komplexer. Spezialisierter Sachverstand ist immer gefragter. Der Regierungsrat hat daher - in Anlehnung an eine jahrelange Praxis und an einen früheren Regierungsratsbeschluss (RRB) - in Ziff. 5.3 des RRB vom 22. März 2011 / 5. Juni 2012 festgelegt: "Die Frau Landammann oder der Landammann bewilligt auf Antrag oder von Amtes wegen ausnahmsweise den Beizug von verwaltungsinternen und/oder externen Expertinnen und Experten." Diese Bestimmung ist wegen ihrer verfahrensrechtlichen Bedeutung neu in die GO RR aufzunehmen. Die Zuständigkeit zur Einladung liegt nicht beim Ge-

samtregierungsrat, sondern aus Effizienzgründen (häufig kurzfristige Einladungen) abschliessend bei der Frau Landammann oder dem Landammann, deren präsidentiale Stellung dadurch gestärkt wird. Der Entscheid erfolgt auf Antrag einer Direktion oder von Amtes wegen formlos und unkompliziert. Die Ratsmitglieder werden vor der Sitzung orientiert.

Sowohl der Bund wie auch der Kanton Zürich kennen analoge Bestimmungen:

- Art. 18 Abs. 4 des eidgenössischen RVOG: "Wenn es dem Bundesrat zu seiner Information und Meinungsbildung angezeigt erscheint, zieht er zu seinen Verhandlungen Führungskräfte sowie inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Sachkundige bei."
- § 15 Abs. 3 des Zürcher OG RR: "Der Regierungsrat kann weitere Personen beiziehen."

Beim Beizug Externer ergaben sich in der Praxis folgende beiden Teilnahmemodelle: Beim ersten nimmt die externe Person nur an der fachtechnischen Befragung durch die Ratsmitglieder teil, verlässt dann bei der eigentlichen politischen Debatte und Beschlussfassung den Sitzungssaal. Beim zweiten Modell ist die externe Person sowohl bei der fachtechnischen Befragung wie auch bei der eigentlichen politischen Diskussion und Beschlussfassung dabei. Die Schwierigkeit beim ersten Modell besteht darin, dass zwischen fachtechnischer Befragung und dem politischen Teil Abgrenzungen häufig nicht möglich sind, weil beide Teile ineinander fliessen. Bei der politischen Beratung werden immer wieder technische Fragen gestellt, obwohl die externe Person nicht mehr anwesend ist. Ob die eine oder andere Variante zum Zuge kommt, entscheidet die Frau Landammann oder der Landammann abschliessend im Einzelfall nach Anhörung des Kollegiums. Dies ist hier nicht zu regeln, sondern der Ratsleitung zu überlassen.

§ 7 Protokoll (bisher §§ 7 Abs. 2, 9 Abs. 1, 21 Abs. 2, 52 Abs. 1, 53, 57 Abs. 1)

§ 7 Abs. 2 (Beschlussprotokoll; erweitertes Protokoll bei kontroversen Geschäften)

Das Protokoll enthält den vollständigen Wortlaut aller Beschlüsse des Regierungsrates (Beschlussprotokoll), jedoch - entgegen dem geltenden Recht - ohne Anträge mit Begründung (§ 53 Abs. 1). Die vollständigen Beschlüsse mit den entsprechenden Erwägungen werden als Beilagen zum Protokoll separat abgelegt. Von einem Wortprotokoll wie beim Kantonsrat (dort immer wieder zur Diskussion gestellt) wird abgesehen, weil entscheidungsrelevante Voten ohnehin in die Beschlüsse einfliessen. Das Bedürfnis, ein einzelnes Votum nachlesen zu können, liegt gemäss praktischer Erfahrung deutlich weniger vor als beim anders strukturierten Kantonsrat. Ein Wortprotokoll zu den wöchentlichen Regierungsratssitzungen hätte auch personelle Auswirkungen. Das Protokoll als "Langzeitgedächtnis" des Regierungsrates soll - in den Grundzügen - wegen seiner vielfachen Bedeutung in der GO RR und nicht auf Stufe Ausführungsbestimmungen geregelt werden.

Bei kontrovers beratenen Geschäften sind die wichtigsten Argumente der Debatte - entsprechend bisheriger Praxis - im Protokoll festzuhalten. Dies ist für Geschäfte wichtig, bei denen kein Beschluss gefällt wird und die an die Direktion zur Überarbeitung zurückgewiesen werden. Durch eine unverzügliche Mitteilung der wichtigsten Debattenpunkte wird die Überarbeitung erleichtert. Es wird dadurch sichergestellt, dass das Geschäft im Sinne des Regierungsrates weiterbearbeitet wird, dies zusätzlich zu den internen Instruktionen des zuständigen Ratsmitgliedes. Diese erweiterte Protokollierung kann auch dann Sinn machen, wenn nach kontroverser Debatte ein Beschluss gefällt wird. Erfahrungsgemäss lassen sich daraus wichtige Informationen für die Umsetzung ableiten.

§ 7 Abs. 3 (Erklärung zu Protokoll)

Das geltende Recht wird unverändert übernommen (§ 21 Abs. 2). Ein Ratsmitglied kann eine kurze, persönliche Erklärung, die es selber redigiert, zuhanden des Protokolls abgeben. Dies ist insbesondere dann der Fall, falls es sich persönlich in der Debatte angegriffen fühlt (Beispiel: "Ich verahre mich aus folgendem Grund gegen diesen Vorwurf: ...") oder weil eine persönliche Aussage zu einem Sachgeschäft von grosser Bedeutung ist (Beispiel: "Ich kann aus folgender religiöser und ethischer Überzeugung diesen Entscheid nicht mittragen: ...") Diese Erklärungen von 3 - 5 Sätzen sind wörtlich in das Protokoll aufzunehmen und als solche zu deklarieren. Sie sind qualifizierte Aussagen, die für Ratsmitglieder einen hohen persönlichen Stellenwert haben (gleiche Ausführungen zu § 13 des Berichtsentwurfes zur neuen GO KR).

§ 8 Ausstand (bisher §§ 11 - 13)

Einleitende Vorbemerkungen

Die Ausstandsregelung hat im Alltag grosse Bedeutung, so dass sich einige einleitende Vorbemerkungen aufdrängen (entnommen dem Organisationshandbuch der kantonalen Verwaltung und dem Rechtsgutachten von Isabelle Häner vom 4. Juli 2012 über Fragen des Ausstands von Mitgliedern des Zuger Regierungsrates, kurz Gutachten).

Vertrauen in den Staat: Unbefangenheit und Unparteilichkeit sind ein wichtiger Garant für das Vertrauen der Bevölkerung in den Regierungsrat. Ein Ausstand hat jedoch die Ausnahme zu bleiben und ist nur rechtmässig, wenn Voreingenommenheit aufgrund der konkreten Umstände als ernsthaft und begründet erscheint (Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., N1 und N 6 zu § 5a VRG).

Kantonale Regelung: Unter welchen Voraussetzungen Mitglieder des Regierungsrates in den Ausstand zu treten haben, bestimmt sich in erster Linie nach dem kantonalen Organisations- und Verfahrensrecht, neu nach § 8 Abs. 1 Ziff. 1 - 4 der GO RR. Zusätzlich gibt es einen aus Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung abgeleiteten, bundesrechtlichen Anspruch auf Unabhängigkeit und Unbefangenheit, neu nach § 8 Abs. 1 Ziff. 5 der GO RR. Für den Zuger Regierungsrat enthalten weder die Verfassung noch ein formelles Gesetz Ausstandsgründe; sie sind allein in der GO RR geregelt. Eine nahe Thematik enthält das Rechtsstellungsgesetz für den Regierungsrat vom 1. Februar 1990 (BGS 151.2), das für Ratsmitglieder zahlreiche unvereinbare Tätigkeiten aufzählt. Dadurch kann von vornherein ein Ausstandsgrund vermieden werden. Weitere ähnliche Regelungen enthalten die §§ 20 und 21 der Kantonsverfassung mit personellen Unvereinbarkeiten bei den Behörden und bei den drei Staatsgewalten.

Verfahrensfragen beim Ausstand: Ausstandsgründe sind nicht nur auf Gesuch hin, sondern von Amtes wegen zu beachten (RRB vom 25. Juni 2002). Sie sind aufgrund von Treu und Glauben unverzüglich geltend zu machen, d.h. sofort nach Kenntnis der Zusammensetzung des Regierungsrates. Das Untätigbleiben oder die Einlassung in ein Verfahren im Wissen um das Vorliegen von Ausstandsgründen gilt als Verzicht und führt grundsätzlich zum Verwirken des Anspruchs (BGE 121 I 225, 229).

Aufhebung des Entscheides: Ein unter Missachtung von Ausstandsvorschriften zustandgekommener Entscheid ist unabhängig von seiner inhaltlichen Richtigkeit aufzuheben.

Ausstandsbegehren nur gegen einzelne Ratsmitglieder: Die Ausstandsgründe können nicht gegen den Regierungsrat als Kollegialbehörde geltend gemacht werden, sondern nur gegen

einzelne Mitglieder des Regierungsrates. Ein gegen den Gesamtregierungsrat gestelltes Ausstandsbegehren ist daher so zu behandeln, wie wenn gegen jedes einzelne Regierungsratsmitglied persönlich ein Ausstandsbegehren gestellt worden wäre (RRB vom 25. Juni 2002, RRB vom 11. Juli 2006; BGE 105 Ib 301, 304).

Jedes individuell-konkrete Geschäft kann Gegenstand eines Ausstandes sein: Die Ausstandsfrage stellt sich nicht bei Rechtssetzungsverfahren. Diese sind generell-abstrakter Natur und betreffen in der Regel nicht bestimmte Einzelpersonen besonders und ausschliesslich (Gutachten S. 11 f). Hingegen kann sich bei jedem andern Geschäft die Ausstandsfrage stellen, somit nicht nur bei solchen, bei denen formell Parteien im Sinne der Verwaltungsverfahrensgesetzgebung involviert sind. Der Regierungsrat hat über viele Geschäfte zu entscheiden, die nicht durch den Erlass einer Verfügung abgeschlossen werden. Unter den Begriff des "Geschäftes" fallen daher alle Gegenstände regierungsrätlicher Beratung und Entscheidung, unabhängig von einer Qualifikation als Verfügung (Gutachten S. 22).

Verfassungsrechtlicher Mindestanspruch betreffend Ausstand: Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung gewährleistet allen Personen in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen eine gleiche und gerechte Behandlung. Darin ist das Recht auf einen Entscheid durch eine unbefangene und unparteiische Behörde enthalten. Soweit sich daraus ergibt, dass eine Person in einem Verfahren in den Ausstand zu treten hat, besteht keine Möglichkeit mehr, gestützt auf kantonales Recht zu einem anderen Ergebnis zu gelangen (Gutachten S. 10).

§ 8 Abs. 1 (Die einzelnen Ausstandsgründe)

Weitgehende Übernahme der Ausstandsgründe des Bundes und des Kantons Zürich

Die Ausstandsgründe im geltenden Recht (§§ 11 und 12 GO RR) sind unvollständig (Beispiel: Gattin oder Gatte fehlt), zu kompliziert, überholt. Der Bund und der Kanton Zürich haben - miteinander verglichen - fast dieselben Ausstandsgründe. Sie sind prägnant formuliert und weitgehend zu übernehmen, zumal der Regelungsbedarf im Bund und bei allen Kantonen in gleicher Weise besteht (Gutachten S. 35). Das Gutachten bezeichnet diese beiden Regelungen als "mainstream". Sie können als grundsätzlich bewährt gelten. Es ist zweckmässig sich daran zu orientieren (S. 36). Rechtsgrundlagen:

- beim Bund nach Art. 20 RVOG in Verbindung mit Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021).
- beim Kanton Zürich nach § 18 OG RR in Verbindung mit § 5a Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2). Zusätzlich beim Kanton Zürich: Gemäss § 43 der Kantonsverfassung tritt bei Geschäften, die sie oder ihn unmittelbar betreffen, in den Ausstand, wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt.

Einheitliche Ausstandsgründe für alle Geschäfte des Regierungsrates

Der Bund und der Kanton Zürich kennen beim Ausstand eine andere gesetzliche Systematik als der Kanton Zug. Deren Ausstandsregelung richtet sich nach zwei Gesetzen: Einerseits nach dem jeweiligen Regierungs- bzw. Organisationsgesetz (Bund RVOG, Kanton Zürich OG RR) mit dem wichtigsten Ausstandsgrund und andererseits - aufgrund einer Verweisung - nach dem jeweiligen Verwaltungsrechtspflegegesetz mit den einzelnen Ausstandsgründen. Die Ausstandsgründe in den beiden Verwaltungsrechtspflegegesetzen gelten nur dann, sofern der Bundesrat oder der Regierungsrat des Kantons Zürich eine Verfügung trifft oder eine Beschwerde entscheidet, somit formell Verfahrensparteien vorhanden sind. Im Kanton Zug hinge-

gen sind die Ausstandsgründe für den Regierungsrat in ein und demselben Erlass (GO RR) für alle Geschäfte einheitlich geregelt. Diese Zuger Systematik ist beizubehalten, wobei jedoch die einzelnen Ausstandsgründe des Bundes und des Kantons Zürich zu übernehmen sind. Das Gutachten bezeichnet das Bund/Zürcher Modell als "problematisch" (S. 36). Die Ausstandspflicht darf nicht von einem Verfahren abhängen, das zu einer Verfügung führt und/oder von der Parteistellung abhängig ist (Gutachten S. 43). Es ist problematisch, den Ausstand in Verwaltungsverfahren, die zum Erlass einer Verfügung führen, abweichend von den übrigen Geschäften zu regeln (Gutachten S. 44).

Erster Ausstandsgrund: § 8 Abs. 1 Ziff. 1 (unmittelbares persönliches Interesse)

Der wichtigste Grundsatz ist, dass niemand in eigener Sache entscheiden darf. Dies bezieht sich einerseits auf Fälle, in denen das Behördenmitglied formell Partei im entsprechenden Verfahren ist und seine Rechte und Pflichten direkt tangiert werden, andererseits auf solche, in denen er ein intensives, persönliches Interesse am Verfahrensausgang hat. Der Entscheid bewirkt - als Ausstandsgrund - beim Ratsmitglied einen besonderen Vor- oder Nachteil rechtlicher oder tatsächlicher, finanzieller oder ideeller Natur, der weit über die Betroffenheit der Allgemeinheit oder einer unbestimmten Personenmehrheit hinausgeht. Kein Ausstandsgrund besteht, wenn von einem Entscheid eine grosse Zahl von Personen potentiell betroffen ist und die Auswirkungen für das Ratsmitglied relativ gering und mittelbar sind (Gutachten S. 14 und 24).

Somit reicht als Ausstandsgrund irgendein "persönliches Interesse" nicht aus. Es muss einschränkend ein "**unmittelbares** persönliches Interesse" vorliegen bzw. eine besonders intensive Betroffenheit (vgl. Gutachten S. 23). Bereits das geltende Recht kennt den Ausstandsgrund "in eigener Sache" oder wenn "sonst ein **unmittelbares** persönliches, wirtschaftliches oder anderweitiges Interesse am Geschäft" vorliegt (§ 11 Ziff. 1). Der Bund sieht für den Bundesrat ebenfalls "an einem Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse" vor (§ 20 Abs. 1 RVOG). Das Bundesgericht ist für zurückhaltende Anwendung eines Ausstandsgrundes bei Mitgliedern des Regierungsrates in Anbetracht der verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsaufgaben, dem Effizienzgebot und der demokratischen sowie politischen Legitimation (BGE 125 I 217 E. 8a). Die Gutachterin (S. 14) präzisiert, dass "in konstanter Rechtsprechung die Wahrnehmung öffentlicher Interessen in amtlicher Eigenschaft nicht als "eigenes Interesse" betrachtet wird ... Der Gegenstand des Verfahrens muss die privaten Interessen eines Behördenmitglieds ... unmittelbar betreffen."

Das Gutachten bezeichnet den Begriff des "**unmittelbaren** persönlichen Interesses" als zentral. Dieser sollte beibehalten werden. Im Interesse der Funktionsfähigkeit der Behörden darf nicht jegliches persönliche Interesse, das man möglicherweise mit Tausenden anderen Personen teilt, einen Ausstandsgrund darstellen (S. 43).

Damit wird ausgedrückt, dass der Ausstand eine Ausnahmesituation darstellt, die nicht leicht hin angenommen werden darf (vgl. auch Gutachten S. 19). In der Praxis besteht eher die Tendenz, den Ausstand zu rasch zu bejahen. Es entstünden bei allzu offen formulierten Ausstandsgründen Abgrenzungsprobleme "Ausstand ja oder nein". Zudem bestünde die Gefahr einer nicht richtigen - rechtswidrigen - Besetzung des Regierungsgremiums. Die Ausstandspflicht steht in einem Spannungsverhältnis zum Rechtsanspruch auf Beurteilung durch die gesetzlichen, somit zuständigen Verwaltungsorgane. Das Gutachten hält fest (S. 19): "Da der Zuger Regierungsrat im Proporz gewählt wird, müssen die politischen Kräfteverhältnisse im Sinn der Erfolgswertgleichheit abgebildet werden. Eine sehr weitgehende Ausstandspraxis könnte dazu führen, dass in einer Vielzahl von Geschäften nur eine zufälligerweise mehr oder weniger reduzierte, für den Willen der Stimmberechtigten nicht repräsentative Besetzung mitwirkt."

Zweiter Ausstandsgrund: § 8 Abs. 1 Ziff. 2 (Nahestehende Personen)

Dieser Ausstandsgrund wurde aus dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich entnommen, jedoch mit folgender Abweichung: Beim Bund trifft dieser Ausstandsgrund nur bei Verfügungen oder bei Beschwerdeentscheiden zu und beim Kanton Zürich muss diese nahe Beziehung bei einer "Partei" vorliegen. Die nahe Beziehung gemäss Ziff. 2 hingegen muss im Kanton Zug bei "einer **Person** gegeben sein, die an der Sache ein unmittelbares persönliches Interesse hat." Sie muss nicht Parteistellung haben. Das "unmittelbare persönliche Interesse" ist bei Abs. 1 Ziff. 1 und Abs. 1 Ziff. 2 dasselbe (Gutachten S. 22).

Erklärungen: "In gerader Linie", "Seitenlinie bis zum dritten Grade", "Schwägerschaft"

Die folgenden Definitionen sind aus dem Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) entnommen und dürfen ebenfalls für das öffentliche Recht verwendet werden.

Art. 20 ZGB (Verwandtschaft) lautet:

"Abs. 1: Der Grad der Verwandtschaft bestimmt sich nach der Zahl der sie vermittelnden Geburten.

Abs. 2: In gerader Linie sind zwei Personen miteinander verwandt, wenn die eine von der anderen abstammt und in der Seitenlinie, wenn sie von einer dritten Person abstammen und unter sich nicht in gerader Linie verwandt sind."

Art. 21 (Schwägerschaft) lautet:

"Abs. 1: Wer mit einer Person verwandt ist, ist mit deren Ehegatten, deren eingetragener Partnerin oder deren eingetragenen Partner in der gleichen Linie und in dem gleichen Grade verschwägert.

Abs. 2: Die Schwägerschaft wird durch die Auflösung der Ehe oder eingegangenen Partnerschaft, die sie begründet, nicht aufgehoben."

Die Zählweise in der Seitenlinie geht wie folgt: Die Anzahl der Geburten von einem Verwandten bis zum andern wird gezählt. So sind miteinander Geschwister im zweiten, Onkel und Neffen im dritten Grade und Geschwisterkinder (Cousins und Cousinen) im vierten Grad verwandt.

Das Gutachten bezeichnet diese Liste der familienrechtlichen Beziehungen als sachgerecht. Sie hat sich nicht zuletzt während Jahren oder gar Jahrzehnten in der heutigen oder ähnlichen Form bewährt und entspricht dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich (S. 44).

Dritter Ausstandsgrund: § 8 Abs. 1 Ziff. 3 (Anfechtung ihrer eigenen Entscheide)

Dieser Ausstandsgrund betreffend **Vorbefassung** ist im geltenden Recht nicht vorgesehen, wird jedoch in der Praxis als Selbstverständlichkeit angewendet (ausdrücklich vorgesehen in § 18 Abs. 1 OG RR Kanton Zürich). Wegen der praktischen Bedeutung im Alltag ist dieser Ausstandsgrund neu aufzunehmen.

Damit ist jedoch nur die Anfechtung des Entscheides einer Direktion gemeint. Zulässig ist nach wie vor gemäss bisheriger, unbestrittener Praxis die Mitwirkung eines Ratsmitgliedes, sofern der Entscheid eines seiner Ämter direkt vor dem Regierungsrat angefochten wird. Das Bundesgericht hat grosszügig entschieden, dass "unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht beanstandet werden kann, wenn bei der Behandlung einer Beschwerde im Gesamtregie-

rungsrat der Vorsteher der Direktion mitwirkt, deren Entscheid angefochten ist (Gutachten S. 16 f.; Bundesgericht 5P.284/2000 vom 8. September 2000).

Wie verhält es sich bei weiteren **Vorbefassungen**? Das Gutachten (S. 16) hält dazu richtig fest, dass keine generelle Regel formuliert werden kann, sondern im Einzelfall ein Ausstand zu prüfen ist. Trotzdem beantragt die Gutachterin für diesen Entwurf eine allgemeiner gehaltene Vorbefassungsregel (S. 47). Das Gutachten verweist auf die verschiedenen Lehrmeinungen und die relativ grosszügige Praxis des Bundesgerichtes in jüngerer Zeit. Es hält fest (S. 15), dass vor allem in der Vergangenheit die Mitwirkung von Behördenmitgliedern bei Geschäften, in denen sie aufgrund einer amtlichen Eigenschaft bereits in einem früheren Stadium beteiligt waren, in sehr weitgehendem Mass zugelassen wurde. Dies betrifft sowohl die Mitwirkung in einem früheren Stadium des Instanzenzuges als auch aufgrund der Mitgliedschaft in Organen einer juristischen Person. Bei Mitgliedschaft von Amtes wegen in solchen Organen ist die neuere Praxis kaum strenger geworden.

Keine Ausstandspflicht besteht in Fällen, in denen die mehrfache Befassung eines Ratsmitgliedes mit der gleichen Angelegenheit aufgrund der Natur eines Rechtsinstituts unvermeidlich ist, z.B. bei Einsprachen und Wiedererwägung (Gutachten S. 17). Das gleiche gilt aufgrund eines Urteiles des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zug vom 17. Juni 2003 bei der Vorprüfung eines Bau- und Strassenlinienplanes durch die Baudirektion.

Im Entwurf ist kein genereller Vorbefassungs-Tatbestand vorgesehen. Sollte eine andere ausstandsrelevante Vorbefassung als bei Abs. 1 Ziff. 3 vorliegen, müsste sich der Ausstand auf § 8 Abs. 1 Ziff. 5 abstützen.

Vierter Ausstandsgrund: § 8 Abs. 1 Ziff. 4 (Vertretungsverhältnisse)

Die Formulierung gemäss Entwurf ist weitgehend dem Bundesrecht (Art. 10 Abs. 1 lit c. VwVG) und dem Zürcher Recht entnommen (§ 5a Abs. 1 Bst. c VRG). Das geltende Zuger Recht kennt für den Regierungsrat und die Gemeinden denselben Ausstandsgrund. Für den Regierungsrat wird dieser selten zur Anwendung kommen, weil § 3 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Mitglieder des Regierungsrates vom 1. Februar 1990 (BGS 151.2) viele Vertretungsverhältnisse als unvereinbar mit der regierungsrätlichen Tätigkeit festlegt. § 8 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (BGS 162.1) erklärt jedoch für die kantonalen Behörden die Ausstandsbestimmungen des Regierungsrates ebenfalls für anwendbar. § 2 Abs. 2 dieses Gesetzes hält fest: " Sind einzelne Amtsstellen ...entscheidungsberechtigt, so gelten sie im Sinne dieses Gesetzes als Behörde." Da für kantonale Behörden kein Vertretungsverbot wie für den Regierungsrat besteht, ist dieser Ausstandsgrund besonders für die "entscheidungsberechtigten" Mitarbeitenden beizubehalten.

Ziff. 4 ist nur anzuwenden, wenn eine vertretene Person "am Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse hat". Es gilt somit dieselbe Bestimmung bezüglich Interesse wie in § 8 Abs. 1 Ziff. 1 und Ziff. 2. Der Begriff "Vertretung" wird gemäss Gutachten (S. 24 f.) wie folgt definiert: " Er ist dabei in einem weiten Sinn zu verstehen. Er umfasst insbesondere die Stellvertretung i.S. v. Art. 32 ff. OR, alle Arten von Organstellungen für juristische Personen sowie Prokura und andere (kaufmännische) Handlungsvollmachten i.S. v. Art. 498 ff. OR. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Stellvertretung grundsätzlich um eine einmalige oder gelegentliche Vertretung handelt, während die anderen, auch die familienrechtlichen Institute, Dauerrechtsverhältnisse für eine unbestimmte Vielzahl von Handlungen darstellen. Bereits ihr Bestehen stellt daher einen Ausstandsgrund dar, ein Tätigwerden im Einzelfall ist nicht notwendig. ..." Auch die gesetzlichen Vertretungen, insbesondere aufgrund von Massnahmen des neuen

Erwachsenenschutzrechtes ab 1. Januar 2013 (Revision des Zivilgesetzbuches), fallen neben den rechtsgeschäftlichen darunter (Gutachten S. 44 Mitte). Ziff. 4 gilt zudem für frühere, abgeschlossene Vertretungsverhältnisse, sofern das Geschäft "die gleiche Sache" betrifft.

Fünfter Ausstandsgrund: § 8 Abs. 1 Ziff. 5 (Anschein der Befangenheit)

Dieser wichtige Ausstandsgrund betreffend Anschein der Befangenheit ist direkt aus Art. 29 Abs. 1 der BV abgeleitet. Er wird gelegentlich vergessen und ist daher der Vollständigkeit halber aufzuführen. "Massgebend für den Entscheid über den Ausstand ist eine objektivierte Betrachtungsweise, d.h. wie ein unbefangener und vernünftiger Dritter die Lage einschätzen würde" (Gutachten S. 10 f.). Erforderlich ist keine tatsächliche, sondern **der Anschein** einer objektiv begründeten, offensichtlichen Befangenheit. Es handelt sich bei Ziff. 5 um einen generellen Ausstandsgrund ("Generalklausel" gemäss Gutachten, S. 11, "Subsidiäre Generalklausel" S. 44), der immer neben den klar definierten Ausstandsgründen gemäss Ziff. 1 - 4 zu prüfen ist. Damit werden die bundesrechtlichen Mindestanforderungen sichergestellt, weil nicht jeder erdenkliche Ausstandsgrund konkret aufgezählt werden kann. Es gibt keinen Numerus clausus von Ausstandsgründen aus Art. 29 Abs. 1 BV (Gutachten S. 17). Der Bund kennt bei Verfügungen denselben Ausstandsgrund (Art. 10 Abs. 1 Bst. d VwVG). Beispiele zu Ziff. 5:

- Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung bewirkt die Vertretung öffentlicher Interessen aufgrund eines Amtes kein privates Interesse (Gutachten S. 23, 25).
- Wenn es einem Ratsmitglied von der Vorgeschichte her an der nötigen Distanz und Objektivität fehlt, um eine Beschwerde unabhängig und unbefangener instruieren zu können. Das kann bei Freundschaft, Feindschaft und ähnlichen persönlichen Beziehungen sein, wenn sie eine erhebliche Intensität aufweisen (vgl. Gutachten S. 16).
- Frühere oder laufende Streitigkeiten und Prozesse (vgl. Gutachten S. 16).
- Als weitere Ausstandsgründe werden in der Literatur genannt wirtschaftliche Interessen und Abhängigkeiten wie Beeinflussung durch Parteien (z.B. Gefälligkeiten) oder Dritte wie Medien, die Zugehörigkeit zu nicht wirtschaftlichen Interessengruppen (Gutachten S. 18).

§ 9 Ratsgeheimnis (bisher § 14 Abs. 1 und 2)

Abs. 1 (Entwurf zum neuen Öffentlichkeitsgesetz)

§ 9 Abs. 1 des Entwurfes, wonach die Verhandlungen im Regierungsrat nicht öffentlich sind, steht unter dem Vorbehalt einer anderen Regelung bei der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Die Motion von Stephan Schleiss und Werner Villiger betreffend Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Zug vom 21. Juli 2008 (Vorlage Nr. 1711.1 - 12813) ist am 25. März 2010 erheblich erklärt worden. Das neue Gesetz muss dem Kantonsrat innert drei Jahren, also bis Ende März 2013, unterbreitet werden. Der Regierungsrat hat den Entwurf zum neuen Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) in erster Lesung behandelt. Die Sicherheitsdirektion hat am 10. Juli 2012 mit Frist bis zum 5. November 2012 die Vernehmlassung eingeleitet.

Der Gesetzesentwurf gilt ebenfalls für den Regierungsrat (§§ 1 und 2 Abs. 2 Bst. a). § 5 des Entwurfes behält zwar spezielle Bestimmungen anderer Gesetze vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder von diesem Gesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen. Der Vorbehalt gilt aber nur für Normen anderer **formeller Gesetze** (S. 11 des Berichtsentwurfes zum neuen Gesetz). Bei der Geschäftsordnung des Regierungsrates handelt es sich jedoch um einen einfachen Kantonsratsbeschluss, der "gesetzshierarchisch" eine Stufe unter dem formellen Gesetz steht. Das neue Öffentlich-

keitsgesetz wird somit nach heutigem Wissensstand ebenfalls für die neue GO RR gelten. Das neue Gesetz äussert sich nicht zur Frage der Öffentlichkeit von Regierungsratssitzungen. Die heutigen und neuen Bestimmungen mit dem Ratsgeheimnis kommen somit weiterhin zur Anwendung. Der Regierungsrat hält in seinem Bericht und Antrag vom 23. Februar 2010 zur Motion fest (Vorlage Nr. 1711.2 - 13351, S. 11): "Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3) sieht vor, dass der Bundesrat ... vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips nicht erfasst wird. ... Der Hauptgrund für diese Einschränkung liegt darin, dass die Meinungsbildung im Bundesrat ... ungestört verlaufen soll. Das Öffentlichkeitsprinzip bezweckt die Transparenz in der Verwaltung, nicht die Offenlegung der Meinungsbildung innerhalb der politischen Organe. ... Der Kanton wird sich entscheiden müssen, ob er den Regierungsrat ... in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips einbeziehen ... will. Beim Regierungsrat steht das Kollegialitätsprinzip und das Beratungsgeheimnis dem Öffentlichkeitsprinzip entgegen. ...".

Dieser Entwurf zur GO RR geht davon aus, dass aufgrund der obigen Erwägungen die Regierungsratssitzungen weiterhin nicht öffentlich sind.

§ 9 Abs. 2 (Ratsgeheimnis bis nach der Beschlussfassung)

Nach geltendem und nach neuem Recht untersteht der Regierungsrat dem Ratsgeheimnis. Dieses beinhaltet die gesamte "Ausübung ihres Amtes" und beschränkt sich nicht nur auf die Vorbereitung, Durchführung und Umsetzung der Regierungsratssitzungen (Vorbehalt vgl. unten Abs. 3, neues Öffentlichkeitsgesetz). Daher geht der etwa verwendete Begriff "Beratungsgeheimnis" zu wenig weit. Ebenfalls der Begriff "Verschwiegenheitspflicht", der besonders im Bundesrecht bekannt ist, ist schwächer als "Geheimnis". Der Begriff "Ratsgeheimnis" ist wie das analoge "Kommissionsgeheimnis" bei den kantonsrätlichen Kommissionen klarer und fordernder. Es sind sämtliche Beratungen und sämtliche amtlichen Unterlagen, die nur dem Regierungsrat vorgelegt oder nur für ihn erstellt werden, geheim. Es betrifft insbesondere die Anträge an den Regierungsrat, den internen Mail- und Telefonverkehr vor den Sitzungen, den Sitzungsverlauf (besonders Anträge, Gegenanträge, Voten und Stimmverhältnisse), die Protokolle und die Regierungsratsbeschlüsse selber.

Neben dem Persönlichkeitsschutz Betroffener wird mit dem Ratsgeheimnis bezweckt, dass der Regierungsrat von aussen in seiner Meinungsbildung nicht beeinflusst wird. Wo unter äusserer Einflussnahme entschieden wird, liegt die verfassungsrechtlich begründete Selbständigkeit des Kollegiums nicht vor. Die Meinungsbildung, nur der Sache verpflichtet, würde dadurch verfälscht und das interne Vertrauensverhältnis gestört.

Selbstverständlich dürfen berechtigten Dritten Wahrnehmungen weitergegeben werden. Darunter fallen insbesondere die Vorbesprechung von Anträgen an den Regierungsrat mit engen Mitarbeitenden und die Auskunftspflicht gegenüber den kantonsrätlichen Kommissionen und dem Kantonsrat im Rahmen der GO KR.

Dieses Ratsgeheimnis erfährt einen zusätzlichen strafrechtlichen Schutz durch das Amtsgeheimnis gemäss Art. 320 des Strafgesetzbuches und durch das Verbot der Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen gemäss Art. 293 des Strafgesetzbuches. Zudem dürfen gemäss § 5 in Verbindung mit § 2 Bst. c des Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (BGS 157.1) Organe, damit auch Mitglieder des Regierungsrates, Personendaten nur unter genau umschriebenen Voraussetzungen Dritten bekanntgeben.

§ 9 Abs. 3 (Ausnahme vom Ratsgeheimnis: Zugang zu den regierungsrätlichen Dokumenten gemäss Entwurf zum neuen Öffentlichkeitsgesetz)

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten - worunter auch sämtliche Dokumente im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Regierungsrats gehören - richtet sich nach dem neuen Öffentlichkeitsgesetz, sofern dieses vom Kantonsrat mutmasslich nächstes Jahr beschlossen wird. Gemäss § 9 Abs. 1 des Gesetzesentwurfes kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben, mit Auflagen versehen oder verweigert werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Gemäss § 10 Bst. a des Gesetzesentwurfes liegen überwiegende öffentliche Interessen namentlich vor, wenn durch den Zugang die behördliche Meinungsbildung und Entscheidungsfindung beeinträchtigt werden könnte. Gemäss § 12 Abs. 1 des Gesetzesentwurfes dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist. Im Übrigen ist der Zugang zu regierungsrätlichen Dokumenten möglich.

Der Berichtsentwurf (in Vernehmlassung) hält dazu S. 9 fest. "Der Entwurf regelt zwar den Geltungsbereich erheblich umfassender als der Bund: Er stellt auch gleichzeitig durch verschiedene Bestimmungen sicher, dass die Meinungs- und Willensbildung in den Behörden, insbesondere also im Regierungsrat, den kantonsrätlichen Kommissionen ... unbeeinträchtigt verlaufen kann. ... Insgesamt erscheint es als gerechtfertigt, den Geltungsbereich möglichst weit zu fassen, um dem Öffentlichkeitsprinzip wirkungsvoll zum Durchbruch zu verhelfen."

Diese wichtige Einschränkung des Ratsgeheimnisses mit dem Zugang zu den regierungsrätlichen Dokumenten nach erfolgtem Beschluss ist neu in § 9 Abs. 3 des Entwurfes zur GO RR aufzunehmen. Es ist ein unechter Vorbehalt. Er gilt auch dann, wenn er nicht aufgenommen würde. Da die beiden Geschäftsordnungen GO RR und GO KR ebenfalls Nachschlagewerke für Praktizierende sind, ist dieser Vorbehalt aufgrund der besseren Lesbarkeit aufzunehmen.

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

Kantonsrat Andreas Hausheer hat zusammen mit drei Mitunterzeichnenden am 3. August 2012 eine Interpellation betreffend Transparenz bei Regierungsratsbeschlüssen eingereicht (Vorlage Nr. 2173.1 - 14137). Die Interpellation wird kurz wie folgt begründet: Der Regierungsrat begrüsst im Rahmen der Motion betreffend Einrichtung einer elektronischen Abstimmungsanlage im Kantonsratssaal (Vorlage Nr. 2011.2 - 14062) vermehrt Transparenz im Kantonsratssaal. Konsequenterweise müsse dies ebenfalls für den Regierungsrat gelten. Die Abstimmungsergebnisse über die Eintretensfrage und/oder über die Schlussabstimmungsfrage und/oder über die Detailberatungen zu Entwürfen, die der Regierungsrat zu Händen des Kantonsrates verabschiedet, könnten veröffentlicht werden.

Die Interpellation ist am 30. August 2012 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen worden. Die Antworten lauten:

1. Frage: Ist der Regierungsrat bereit, auch in eigener Sache für mehr Transparenz zu sorgen und dem Kantonsrat die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzuschlagen (sofern solche nötig sind), damit (mindestens) die Abstimmungsergebnisse (z.B. Eintretens- und Schlussabstimmung, Detailberatung) von zu Händen des Kantonsrates verabschiedeten Gesetzes- und Beschlussesentwürfen in welcher Form auch immer veröffentlicht werden können?

Antwort: Gemäss § 14 Abs. 1 und 2 der geltenden Geschäftsordnung des Regierungsrates (BGS 151.1) sind die Sitzungen des Regierungsrates nicht öffentlich. Den Mitgliedern ist es untersagt, an unberechtigte Drittpersonen Wahrnehmungen weiterzugeben. Dies gilt auch für alle Abstimmungsergebnisse nach den Regierungsratssitzungen. In § 9 Abs.1 und 2 des Entwurfes zur neuen GO RR ist vorgesehen, an diesen Grundsätzen festzuhalten. Zudem soll in § 11 des Entwurfes neu das unbestritten praktizierte Kollegialitätsprinzip verankert werden. Dieses hängt direkt mit dem Ratsgeheimnis zusammen. Ohne Ratsgeheimnis würde das Kollegialitätsprinzip beeinträchtigt. Wir verweisen auf die entsprechende Kommentierung von § 11 des Entwurfes (Kollegialitätsprinzip). Der Hauptgrund für ein strenges Ratsgeheimnis besteht darin, dass die Meinungsbildung während den Beratungen ungestört von aussen - nur der Sache verpflichtet - erfolgen muss. Die Beratungen könnten durch eine allfällige spätere Veröffentlichung einzelner Meinungen sachfremd beeinflusst werden. Der Regierungsrat kennt eine jahrzehntelange, unbestrittene Praxis zu seinen Protokollen. Nach dieser werden nicht einmal verwaltungsintern Abstimmungsverhältnisse mitgeteilt. Protokolle werden auch intern ohne entsprechende Angaben versandt.

Zur Zeit ist das neue Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) in Vernehmlassung. Es soll auch für den Zugang zu den Dokumenten des Regierungsrates gelten, somit zu Regierungsratsprotokollen. Gemäss § 12 Abs. 1 des Entwurfes "dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist."

Beim Zugang zu den Protokollen und somit zu den von den Interpellanten aufgeführten Informationen gelten gemäss Entwurf folgende Schranken:

§ 9 Abs. 1: "Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben, mit Auflagen versehen oder verweigert, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen."

§ 10 Bst. a: "Überwiegende öffentliche Interessen liegen namentlich vor, wenn durch den Zugang die behördliche Meinungsbildung und Entscheidungsfindung beeinträchtigt werden könnte."

§ 10 Bst. a wird im Berichtsentwurf zum Öffentlichkeitsgesetz (S. 16 f) wie folgt erläutert: "Mancherorts besteht nämlich die Befürchtung, durch das Öffentlichkeitsprinzip werde die Meinungsbildung in den Behörden behindert und das Kollegialitätsprinzip gestört. Der Entwurf nimmt diese Bedenken ernst, denn es ist legitim, dass eine Behörde ihre Entscheidungen vorbereiten kann, ohne dem Druck der Medien und der öffentlichen Meinung ausgesetzt zu sein. ...Die Beratungen in der Exekutive, aber auch in den kantonsrätlichen Kommissionen, sind Vertrauenssache; es darf nicht sein, dass mit Blick auf die Öffentlichkeit jedes Wort auf die Goldwaage gelegt werden muss. Die ungestörte Meinungsbildung kann also einem Gesuchsteller oder einer Gesuchstellerin entgegengesetzt werden, soweit nicht ein übergeordnetes Interesse zwingend die Zugänglichkeit erfordert."

Sofern das Gesetz gemäss vorliegendem Entwurf in Kraft tritt, behält sich der Regierungsrat vor, § 10 Bst. a anzuwenden. Ein Gesuch (§ 13 Abs. 1) auf Zugang zu regierungsrätlichen Protokollen wird er regelmässig verweigern, sofern dadurch das Kollegialitätsprinzip beeinträchtigt wird. Darunter fallen insbesondere einzelne Voten von Ratsmitgliedern und die Abstimmungsverhältnisse bei allen Regierungsratsgeschäften, somit nicht nur bei Kantonsratsvorlagen. Der Regierungsrat wird prüfen, § 10 Bst. a bei seiner zweiten Lesung zu konkretisieren und dem Kantonsrat eine einschränkende Fassung bezüglich Zugang zu Regierungsratsprotokollen zu unterbreiten. Er beabsichtigt jedoch nicht, Regierungsratsprotokolle generell vom Öffentlichkeitsprinzip auszuklammern.

Sollte das Öffentlichkeitsgesetz abgelehnt werden, würde der Regierungsrat am jetzigen konsequenten Ratsgeheimnis während und auch nach den Beratungen festhalten und den Zugang zu seinen Protokollen ablehnen.

2. Frage: Wenn ja, in welcher zeitlicher Frist will er dies tun?

Antwort: Der Entwurf zum Öffentlichkeitsgesetz wird mutmasslich 2013 im Kantonsrat beraten.

3. Frage: Wenn nein, warum nicht?

Antwort: Vgl. oben Frage 1.

4. Frage: Wenn nein, warum schätzt der Regierungsrat das angeblich vorhandene Transparenzbedürfnis bei Kantonsratsbeschlüssen als gewichtiger ein als das Transparenzbedürfnis gegenüber Regierungsratsbeschlüssen in den beispielhaft unter Ziffer 1 genannten Fällen und ganz allgemein?

Antwort: Der Regierungsrat und der Kantonsrat sind anders strukturiert. Die Meinungsbildung erfolgt unterschiedlich. Der Kantonsrat führt seine Meinungsbildung als direkte Volksvertretung und oberste staatliche Gewalt definitionsgemäss in der Öffentlichkeit durch. Das Volk will wissen - bzw. es ist ihm zu ermöglichen - nachzuvollziehen, wer wie und warum zu einem Parlamentsentscheid beigetragen ist. Beim Kantonsrat steht keine Konsenslösung im Vordergrund. Ganz anders im Regierungsrat. Aufgrund des Kollegialitätsprinzips muss sich der Regierungsrat - trotz unterschiedlichen politischen Auffassungen - zu einem Entscheid durchringen und einheitlich gegen aussen vertreten. Diese sensible und prozessorientierte Meinungsbildung darf nicht durch eine nachträgliche Veröffentlichung persönlichen Verhaltens gestört werden.

Der Regierungsrat beantragt, von dieser Antwort Kenntnis zu nehmen.

§ 10 Orientierung über die Regierungsratssitzungen (bisher § 14 Abs. 3)

Die neue Bestimmung ist weitgehend dieselbe wie die geltende, wird jedoch auf die kantonale Verwaltung ausgedehnt. Der Regierungsrat hat am 7. April 2009 einen Beschluss betreffend Infos des Regierungsrates gefasst. Danach orientiert der Regierungsrat die Medien nach seinen Sitzungen unter "Infos des Regierungsrates" über Beschlüsse von öffentlichem Interesse. Die Infos können in Form von Newsletters abonniert werden. Der Rat hat im Anhang an die Anträge der Direktionen standardisiert eine neue Rubrik "Infos des Regierungsrates" eingeführt, so dass die konsequente gedankliche Auseinandersetzung bezüglich externer Kommunikation bei jedem Geschäft gewährleistet ist. Das ausführliche Vollzugskonzept hat sich bewährt und bezweckt:

- Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Breite staatlicher Dienstleistungen;
- Förderung des Interesses der Bevölkerung für staatliche Belange;
- Partizipation der Öffentlichkeit am politischen Geschehen;
- Regelmässige Präsenz der regierungsrätlichen Tätigkeit in den Medien;
- Der Regierungsrat tritt vermehrt als Kollektiv in das Bewusstsein der Bevölkerung.

§ 11 Kollegialitätsprinzip (neue Bestimmung)

§ 11 Abs. 1 (Sinn und Umfang des Kollegialitätsprinzips)

Das geltende Recht sieht das Kollegialitätsprinzip nicht vor. Es ist neu in die GO RR aufzunehmen, weil es ein Grundsatz für die Zusammenarbeit in einer Kollegialbehörde ist. Der Regierungsrat definiert es in seiner mündlichen Antwort vom 29. Mai 2001 zur Interpellation von Heinz Tännler betreffend Kollegialitätsprinzip im Regierungsrat (Vorlage Nr. 906.1 - 10051): "Es stärkt die Vertraulichkeit und Geschlossenheit und erhöht die Leistungsfähigkeit. Es beinhaltet das gemeinsame Einstehen für gemeinsam gefasste Beschlüsse sowie ein einheitliches Auftreten nach aussen. Ein einzelnes Mitglied muss die Gewissheit haben, dass es allfällige Schwierigkeiten seines Standpunktes im Gremium offenlegen kann und muss, ohne im Verhältnis zu andern staatlichen Organen und zur Öffentlichkeit Nachteile zu befürchten. ... Die unterschiedlichen politischen Auffassungen werden häufig in mehreren Schritten harmonisiert. Ein häufig kontroverser Interessenausgleich findet statt. Die unterschiedlichen Gestaltungswünsche werden zu einem tragfähigen Kompromiss zusammengeschmiedet (S. 1). ... Alle Mitglieder, auch die überstimmten, müssen imstande sein, den Entscheid gegen aussen zu vertreten" (S. 2).

Ein Teil des Kollegialitätsprinzips ist auch das Ratsgeheimnis (§ 9 des Entwurfes). Sie stehen in einer gegenseitigen Wechselwirkung zueinander.

Unter "Dritten", denen gegenüber das Kollegialitätsprinzip gilt, sind alle externen Personen ausserhalb des Regierungsrates zu verstehen. Darunter fallen auch die Kantonsratsmitglieder inkl. Fraktionen, die Verwaltung und besonders die Medien.

Zusammenhang zwischen Kollegialitätsprinzip und neuem Öffentlichkeitsgesetz

Selbst wenn durch das neue Öffentlichkeitsgesetz der Zugang zu amtlichen Dokumenten des Regierungsrates möglich werden sollte, wird dadurch das Kollegialitätsprinzip nicht beeinträchtigt. Durch diesen Zugang kann zwar publik werden, dass bestimmte Mitglieder des Regierungsrates in einem bestimmten Geschäft eine andere Auffassung als die Mehrheit vertraten. Nichtsdestotrotz sind die Minderheiten verpflichtet, die Beschlüsse der Mehrheit gegen aussen konsequent zu vertreten.

Verletzung des Kollegialitätsprinzips

Bei einer allfälligen Verletzung des Kollegialitätsprinzips gibt es keine rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten gegen Ratsmitglieder, die ohne Möglichkeit einer Amtsenthebung für vier Jahre vom Volk gewählt worden sind. Vorbehalten bleibt gegebenenfalls eine Strafanzeige gemäss Art. 320 des Strafgesetzbuches (Amtsgeheimnis) oder Art. 293 des Strafgesetzbuches (Verbot der Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen). Insbesondere wäre es einer effizienten Exekutivarbeit abträglich, als Sanktion einem Ratsmitglied Informationen vorzuenthalten oder es in irgendeiner Weise auszugrenzen. Eine Sanktionsmöglichkeit wäre bei schwersten Fällen die Umteilung eines von der Verletzung besonders oder immer wieder betroffenen Amtes an eine andere Direktion (durch Änderung der Verordnung über die Ämterzuteilung vom 9. Dezember 1998, BGS 153.2). Bei Verletzungen ist jedoch das Gespräch mit dem Ratsmitglied zu suchen und auf dessen Einsicht zu hoffen.

Vergleich mit dem Bund und mit dem Kanton Zürich

Der Bund (Art. 12 RVOG, Kollegialprinzip) und der Kanton Zürich (§ 11 OG RR, Kollegium und Direktionen) sehen das Kollegialitätsprinzip ebenfalls ausdrücklich vor. Einen Schritt weiter geht der Kanton Zürich mit folgender Bestimmung in § 11 Abs. 1 Satz 3 OG RR: "Sie (die Mitglieder des Regierungsrates) räumen der Vertretung des Kollegiums gegenüber ihrer Stellung als Vorsteherin oder Vorsteher einer Direktion den Vorrang ein." Diese Verstärkung des Kollegialitätsprinzips ist sympathisch. Der Regierungsrat verzichtet darauf, in den Entwurf eine analoge Bestimmung aufzunehmen, weil diese selbstverständlich ist. Gemäss dem staatsrechtlichen Aufbau steht der Gesamregierungsrat hierarchisch ohnehin über der einzelnen Direktion.

§ 11 Abs. 2 (Entbindung vom Kollegialitätsprinzip im Einzelfall)

Die Verpflichtung zum Kollegialitätsprinzip kann sich in bestimmten Fällen als unverhältnismässig erweisen. Bei Vorliegen schwerwiegender persönlicher Gründe, beispielsweise wenn ein Ratsmitglied einen Entscheid aus ethischen oder religiösen Gründen auf keinen Fall mittragen kann, soll es erlaubt sein, ausnahmsweise vom Kollegialitätsprinzip abzuweichen. Dazu ist jedoch ein Regierungsratsbeschluss nötig. Die Entbindung bezieht sich auf ein einzelnes Geschäft. Es sei an den historischen Fall von Bundesrat Kurt Furgler erinnert, der bei der Abtreibungsdebatte in den eidgenössischen Räten als zuständiger Bundesrat die Auffassung des Bundesrates aus religiös-ethischen Gründen nicht vertreten konnte. Der Regierungsrat wird jedoch nur dann einer Entbindung zustimmen, falls bei einer subtilen Interessensabwägung die ethischen oder religiösen Gründe im Einzelfall höher zu gewichten sind als das zentrale Kollegialitätsprinzip. Dies wird eine sehr seltene Ausnahme bleiben.

4.3. Beratungen (§§ 12 - 19)

§ 12 Anträge und Art der Beratungen (bisher § 17)

§ 12 Abs. 2 (Entscheidungen ohne Beratung bei einfachen Geschäften)

Gemäss § 6 Abs. 1 des Organisationsgesetzes ist der Regierungsrat ermächtigt, seine Entscheidungsbefugnisse in Verwaltungsangelegenheiten in einzelnen, genau bezeichneten Bereichen an die Direktionen oder an die Staatskanzlei zu delegieren. Gestützt darauf hat der Regierungsrat die Delegationsverordnung vom 23. November 1999 (BGS 153.3) erlassen. Für Dutzende genau umrissener Geschäfte von eher untergeordneter politischer, finanzieller oder rechtlicher Bedeutung werden Entscheidungsbefugnisse delegiert.

Trotz der Delegationsverordnung verbleiben pro Regierungsratssitzung durchschnittlich 20 bis 30 Geschäfte. Der Regierungsrat hat zur weiteren Straffung des Verfahrens eine Gruppe von einfachen Geschäften geschaffen, die sogenannten B-Geschäfte (Ziff. 3.1 bis 3.3. des Regierungsratsbeschlusses vom 22. März 2011/5. Juni 2012 betreffend Vorbereitung und Durchführung der Regierungsratssitzungen). Diese dürfen an der Sitzung nicht beraten werden, sondern werden lediglich aufgerufen und dann formell beschlossen. Das vereinfachte Verfahren ist aber nur möglich, sofern das Geschäft durch die Direktion als B-Geschäft bezeichnet wird und kein Mitglied des Regierungsrates bis spätestens Montagmittag, 12.00 Uhr (eintreffend), vor der Sitzung das B-Geschäft in ein ordentliches A-Geschäft mit Beratung umwandelt. Der Umwandlungsantrag erfolgt vorbehaltlos mit einer Kürzestbegründung. Dieses vereinfachte Verfahren hat sich bewährt und soll beibehalten werden.

§ 2 Abs. 3 des Organisationsgesetzes hält fest "... Er (der Regierungsrat) entscheidet als Kollegium." Der Kanton Zürich regelt in § 16 Abs. 2 OG RR: "Er (der Regierungsrat) bestimmt die Geschäfte, bei denen er in einem vereinfachten Verfahren entscheidet. Jedes Mitglied kann die Beratung verlangen." Zu einer Entscheidung gehört auch die vorherige Beratung. Die Einschränkung auf den Entscheid (ohne Beratung) ist gemäss § 2 Abs. 3 des Organisationsgesetzes möglich, jedoch nur, weil jedes Mitglied dagegen Einsprache erheben kann. Es ist somit ein einstimmiger Verzicht auf die Beratung notwendig. Der Entscheid hingegen (soweit nicht delegiert) erfolgt immer im Regierungsrat. Diese wichtige Verfahrensvereinfachung ist in der GO RR ausdrücklich zu ermöglichen.

§ 13 Eintreten und Debattenordnung (bisher §§ 19 Abs. 1 und 22)

§ 13 Abs. 1 (Eintreten und Geschäfte ohne Eintretensentscheid)

Die Eintretensdebatte ist im geltenden wie auch im neuen Recht unverändert vorgesehen. Es gibt aber Geschäfte, bei denen eine Eintretensdebatte - mit allfälligem Nichteintreten - nicht möglich ist. Grund: Es ist auf das Geschäft rechtlich zwingend einzutreten (z.B. Staatsrechnung, Budget und Genehmigung der Leistungsaufträge, Verfassungs-, Gesetzes- und Standesinitiativen, überwiesene Motionen, Postulate und Interpellationen). Bei einem Teil dieser Geschäfte wird trotzdem immer wieder eine "Eintretensdebatte" geführt. Es handelt sich dabei um eine einleitende Grundsatzdiskussion. An deren Ende erfolgt kein formeller Eintretensentscheid, sondern der direkte Übergang zur Detailberatung. Eine Grundsatzdiskussion kann Sinn machen, weil sie der Meinungsbildung zu grundlegenden Fragen für die folgende Detailberatung dient. Solche Grundsatzdiskussionen, die der Regierungsrat selbst ohne Rechtsgrundlagen immer führen darf, sind nicht ausdrücklich in der GO RR festzuhalten. Bei Geschäften, auf die rechtlich zwingend einzutreten ist, ist hingegen eine Rückweisung an die antragstellende Direktion zur Überarbeitung und Wiedereinbringung möglich.

§ 13 Abs. 2 (Debattenordnung wie beim Kantonsrat)

Der jüngste Entwurf vom 3. September 2012 zur neuen GO KR regelt:

- § 63 (Ordnungsantrag): Verfahren, Inhalt, Form.
- § 74 (Bereinigung der Anträge): Festlegung des Abstimmungsverfahrens durch das Präsidium; Vorgehen bei Uneinigkeit.
- § 75 (Reihenfolge der Anträge): Reihenfolge der Abstimmungen bei Änderungs-, Änderungs- und Hauptanträgen (Abs. 1); Kriterien für die Zuordnung der Anträge auf diese drei Stufen (Abs. 2), Abstimmungsverfahren bei mehr als zwei Anträgen derselben Stufe (Abs. 3); Abstimmungsreihenfolge bei Anträgen auf Änderung des geltenden Rechts und Anträgen zur Beibehaltung des geltenden Rechts (Abs. 4); Abstimmungsreihenfolge bei Anträgen derselben Stufe, die einander gegenübergestellt werden (Abs. 5).
- § 76: Eventualanträge.
- § 77: Teilung der Abstimmungsfrage.

Dieselben Verfahrensfragen stellen sich auch bei den regierungsrätlichen Beratungen. § 22 der geltenden GO RR enthält zwar einige Bestimmungen zu Ordnungsanträgen, zu Anträgen verschiedener Stufen und zur Bereinigung der Anträge. Sie sind jedoch unvollständig. Der Regierungsrat zieht bei Verfahrensfragen neben § 22 GO RR die entsprechenden Bestimmungen in der GO KR mit der facettenreichen Praxis analog bei. Diese ergänzende Anwendung einer anderen Geschäftsordnung, besonders bei umstrittenen Geschäften, ist verfahrensrechtlich so

bedeutsam, dass eine Rechtsgrundlage dafür zu schaffen ist. Zudem normiert der Entwurf zur GO KR die Debattenordnung eingehender als bisher und ist für den Regierungsrat hilfreich.

§ 14 Mehrheit bei Abstimmungen (bisher §§ 20 und 21 Abs. 1)

§ 14 Abs. 3 (Abwesenheit der Frau Landammann oder des Landammannes)

Sofern die Frau Landammann oder der Landammann abwesend ist, steht der Stichentscheid der Statthalterin oder dem Statthalter zu. Dies ist nicht ausdrücklich zu normieren, weil diese Funktion zum Wesensmerkmal der Statthalterin/des Statthalters gehört.

§ 14 Abs. 4 (Generell: Mindestens drei Ratsmitglieder für einen Beschluss)

Das geltende Recht wird in § 14 Abs. 1 bis 3 des Entwurfes materiell übernommen, ausser in Abs. 4 des Entwurfes. § 20 Abs. 3 des geltenden Rechts sieht vor, dass "zur Beschlussfassung mindestens drei Stimmen erforderlich sind, sofern nur vier Mitglieder anwesend sind." Dieser Wortlaut ist missverständlich. Die Meinung ist wohl, dass mindestens drei Ratsmitglieder für einen Beschluss stimmen müssen und nicht etwa, dass zwei Mitglieder zustimmen und die Frau Landammann oder der Landammann den Stichentscheid geben. Dies würde ebenfalls zu drei Stimmen bei nur zwei zustimmenden Ratsmitgliedern führen. Nach dem geltenden Recht wären zudem - mutmasslich - mindestens drei Stimmen für einen Beschluss auch dann nötig, falls mehr als vier Ratsmitglieder anwesend sind. Beispiel: Bei fünf anwesenden Mitgliedern mit zwei Ja, einem Nein und zwei Enthaltungen wäre der Beschluss mutmasslich nicht zustande gekommen.

Abs. 4 wird daher in Übereinstimmung mit Art. 19 Abs. 2 der eidgenössischen RVOG so redigiert, dass es im Regierungsrat - bei einem Quorum von mindestens vier Ratsmitgliedern - keine Zufallsmehr geben darf. Der Bund regelt: "Ein Beschluss ist gültig, wenn er wenigstens die Stimmen von drei Mitgliedern auf sich vereinigt." Nötig sind für einen Beschluss mindestens drei zustimmende Ratsmitglieder. Ein Beschluss würde bei 2 Ja, 1 Nein und 4 Enthaltungen nicht zustande kommen. Ebenfalls wäre kein Beschluss zustande gekommen bei 2 Ja, 2 Nein, 2 Enthaltungen und dem Stichentscheid der Frau Landammann oder des Landammannes, weil hier nur zwei Ratsmitglieder (plus Stichentscheid) zustimmen.

§ 15 Rückkommensanträge (bisher § 23)

§ 15 Abs. 1 (qualifiziertes Mehr wie bis anhin; zweistufiges Verfahren)

Es wird am geltenden Recht unverändert festgehalten, wonach bereits gefasste Beschlüsse nur mit einem qualifizierten Mehr wieder beraten werden können. Es dient der Effizienz des Ratsbetriebes und der Rechtssicherheit, dass bereits gefasste Beschlüsse nicht immer neu in Frage zu stellen sind. Rückkommensanträge sind nur dann zu stellen, wenn sich die Grundlage für den früheren Entscheid tatsächlich oder rechtlich wesentlich geändert hat.

Folgender Verfahrensablauf ist in der neuen GO RR (Abs. 1 Satz 2) zu verdeutlichen: Es handelt sich bei Rückkommensverfahren immer um ein **zweistufiges Verfahren**. Das antragstellende Ratsmitglied begründet **im ersten Schritt**, warum auf einen früheren Beschluss zurückzukommen ist. Darüber kann kurz debattiert werden, aber nur, soweit die Debatte die Rückkommensfrage an sich beinhaltet (noch nicht die materielle Änderungsfrage). Zur Gutheissung braucht es die qualifizierte Mehrheit von mindestens vier (dieselbe Sitzung) oder mindestens fünf Stimmen (spätere Sitzung). Sofern der Rückkommensantrag gutgeheissen wird, erfolgt

erst **im zweiten Schritt** die materielle Beratung über den früheren Beschluss. Der Rat kann materiell frei debattieren. Dasjenige Ratsmitglied, das erfolgreich Rückkommen beantragt hat (1. Schritt), kann nun einen materiellen Antrag stellen und begründen (2. Schritt). Zur Gutheissung des materiellen Antrages braucht es nur noch die einfache Mehrheit der Stimmenden gemäss § 14 des Entwurfes. Dieses zweistufige Verfahren findet auch bei den Spezialfällen gemäss § 15 Abs. 2, 3 und 4 statt, wobei die erforderlichen Mehrheiten unterschiedlich sind.

§ 15 Abs. 2 (Rückkommen nach einer Lesung an zwei oder mehreren Sitzungen)

Folgender Spezialfall gemäss Praxis ist zu regeln: Wie wird das qualifizierte Mehr berechnet, sofern dieselbe Lesung sich über mehrere Sitzungen erstreckt und am Schluss dieser Lesung - an der letzten Sitzung - ein Entscheid einer früheren Sitzung angefochten wird? Gilt dann das qualifizierte Mehr von vier Stimmen ("dieselbe Sitzung") oder von fünf Stimmen ("spätere Sitzung")? Es ist festzulegen, dass bei solchen lange dauernden Beratungen nur ein qualifiziertes Mehr von vier Stimmen nötig ist, sofern der Rückkommensantrag an der letzten Beratungssitzung gestellt wird. Sofern ein solcher an einer späteren Sitzung erfolgt, braucht es fünf Stimmen. Beispiel: Eine Gesetzesrevision wird am 3. September, am 10. September und am 17. September in erster Lesung behandelt. Am 17. September wird nach Abschluss der ersten Lesung ein Antrag gestellt, auf einen Entscheid am 3. September zurückzukommen. Zur Gutheissung dieses Rückkommensantrages sind nur vier Stimmen nötig. Sofern an einer späteren Sitzung nach dem 17. September, z.B. im Oktober, ein Rückkommensantrag gestellt wird, sind zur Gutheissung des Rückkommensantrages fünf Stimmen nötig.

§ 15 Abs. 3 (Rückkommen auf das Ergebnis einer früheren Lesung)

§ 23 Abs. 2 Satz 1 des geltenden Rechts sieht vor: "Diese Vorschrift (qualifiziertes Mehr) gilt nicht für die Beratung von Gesetzes- und Beschlussesentwürfen zu Händen des Kantonsrats sowie von Verordnungen und Reglementen." Der Rat kann heute bei diesen Geschäften auf das Ergebnis einer früheren Lesung direkt ohne vorgängigen Rückkommensentscheid zurückkommen (Beispiel: in der zweiten Lesung direkt auf einen Entscheid zu § 13 der ersten Lesung). Diese Bestimmung ist aufzuheben. Es ist am Grundsatz festzuhalten, dass ein früherer Entscheid des Regierungsrates nur aufgrund eines separaten Rückkommensentscheides wieder beraten werden kann. Es kann nicht eingewendet werden, dass die obigen Geschäfte eine besondere Wichtigkeit haben. Der Regierungsrat fällt - neben den Erlassen - noch andere Entscheide von grosser Tragweite, für die ein Rückkommen auf das Ergebnis einer früheren Lesung ein qualifiziertes Mehr benötigt. Alle Geschäfte des Regierungsrates sollen neu bei einem Rückkommensantrag **auf das Ergebnis einer früheren Lesung** im Interesse eines effizienten Ratsbetriebes einem qualifizierten Mehr unterstehen. Beschlüsse früherer Lesungen sollen nur erschwert wieder in Frage gestellt werden können. Dies fördert die rasche Geschäftsabwicklung. Das qualifizierte Mehr für die Gutheissung eines Rückkommensantrages auf einer früheren Lesung beträgt einheitlich immer vier Stimmen.

§ 15 Abs. 4 (Rückkommen auf frühere Teilbeschlüsse während derselben Lesung)

Folgender Spezialfall gemäss Praxis ist neu zu regeln: Sofern **während derselben Lesung** ein Antrag gestellt wird, einen früheren Teilbeschluss **derselben Lesung** nochmals zu beraten, ist zwar ein separater Rückkommensentscheid nötig, für die Gutheissung dieses Antrages aber kein qualifiziertes Mehr. Beispiel: **Während** der Beratung eines Gesetzes wird in der ersten Lesung bei § 13 der Antrag gestellt, den vorher bereits behandelten § 4 nochmals zu beraten, weil § 13 Einfluss auf § 4 hat. Ein Rückkommensantrag benötigt zur Gutheissung das einfache Mehr der Stimmenden gemäss § 14 dieser Geschäftsordnung. Dies ist auch dann der Fall, falls

dieser Antrag (z.B. hier § 4) an der letzten oder vorletzten Sitzung, aber **immer während derselben Lesung**, beraten wurde. Es kommt auch bei Abs. 4 das zweistufige Verfahren zur Anwendung (zuerst Entscheid über das Rückkommen mit einfachem Mehr, dann die materielle Frage ebenfalls mit einfachem Mehr).

§ 16 Stellvertretung (bisher § 24)

Das geltende Recht (§ 24 Abs. 1) sieht vor, dass "Anträge abwesender Ratsmitglieder nicht in Beratung gezogen werden können". Nur "in dringenden Fällen" ist es mit dessen Einverständnis gestattet, seine Anträge zur Behandlung zu bringen (§ 24 Abs. 2). § 3 Abs. 3 Satz 2 des Organisationsgesetzes lautet: "Der Regierungsrat bezeichnet für jede Direktion eine Stellvertretung." Eine Erschwerung der Stellvertretung gemäss geltendem Recht widerspricht den Absichten dieser Bestimmung. Der Gesetzgeber will im Interesse rascher Entscheidungen vermeiden, dass sich infolge Abwesenheiten Geschäfte verzögern. Neu darf die Stellvertretung nicht nur "in dringenden Fällen" Geschäfte des abwesenden Ratsmitgliedes vertreten. Die Abwesenheit reicht aus, um **mit Zustimmung des abwesenden Ratsmitgliedes** diese Geschäfte zu beraten. Sofern die Stellvertretung an der Sitzung ebenfalls nicht teilnehmen kann, vertritt deren Stellvertretung die Geschäfte beider Abwesenden, auch hier nur mit der Zustimmung beider Abwesenden.

Im geltenden Recht ist nicht geregelt, wie vorzugehen ist, sofern die Zustimmung wegen Krankheit, Unfall, höherer Gewalt (z.B. Nichterreichbarkeit bei einem Aufenthalt in der Wüste; Kommunikationswege nach Sturm unterbrochen) gar nicht eingeholt werden kann. Es ist neu vorzusehen, dass in solchen Ausnahmesituationen der Regierungsrat bei dringenden Geschäften von der Zustimmung absehen und das Geschäft zur Beratung bringen kann (Abs. 2).

§ 17 Zirkular- und Notbeschlüsse (neu)

Zirkularbeschlüsse

Es sind zunehmend zwischen zwei Sitzungen rasche Entscheide des Regierungsrates notwendig (immer kürzere Vernehmlassungsfristen auf Bundes- oder interkantonalen Ebene, Stellungnahmen des Regierungsrates zu Verfahrensabläufen im Parlamentsbereich, repräsentative Verpflichtungen des Regierungsrates etc.). Es hat sich die Praxis eingebürgert, dass elektronisch Entscheide des Regierungsrates auf dem Zirkularweg eingeholt werden. Diese verfahrensrechtliche Vereinfachung ist eine Spezialnorm zum üblichen Verfahren gemäss § 12 Abs. 2 des Entwurfes, wonach der Regierungsrat zusammentritt und nach gemeinsamer Beratung entscheidet. Diese Abweichung ist ausdrücklich zu regeln. Sie wickelt sich in zwei Schritten ab:

Schritt 1 (verfahrensrechtliche Einsprache): Jedes Ratsmitglied kann voraussetzungslos einen Zirkularbeschluss einleiten. Dringlichkeit ist nicht erforderlich. Jedes Ratsmitglied hat das "Gegenrecht", formlos eine verfahrensrechtliche Einsprache gegen einen Zirkularbeschluss zu erheben. Diese Einsprache verlangt, dass das Geschäft an einer ordentlichen Sitzung und nicht auf dem Zirkularweg zu behandeln ist. Sie ist innert angemessener Frist einzureichen. Es handelt sich um eine Verwirkungsfrist, die der Regierungsrat als Ergänzung zum RRB vom 22. März 2011/5. Juni 2012 betreffend Vorbereitung und Durchführung der Regierungsratssitzungen festsetzen wird. "Angemessen" sind 48 Stunden seit Empfang des Mails oder der Postzustellung mit dem Beschlussesentwurf, jedoch ohne Wochenende und ohne Feiertage. Die Frist verlängert sich entsprechend. Während der Ferienzeit des Regierungsrates sind Zirkularbeschlüsse zwar möglich, jedoch wegen Abwesenheiten sehr zurückhaltend einzusetzen. Es ist in Ferienzeiten das Instrumentarium des Dringlichkeitsbeschlusses gemäss § 18 des Entwurfes

zu prüfen. Sofern nur ein einziges Ratsmitglied gegen einen Zirkularbeschluss Einsprache erhebt, kommt ein Zirkularbeschluss nicht zustande und das Geschäft wird an einer ordentlichen Sitzung behandelt. Diese Einsprache beim zuständigen Ratsmitglied mit Orientierung der anderen Ratsmitglieder kann formlos erfolgen, somit telefonisch, per Mail oder postalisch. Sie wird in der Regel eingereicht, falls ein Ratsmitglied mit dem Entwurf ganz oder teilweise nicht einverstanden ist und einen Gegenantrag vorsieht oder eine prozessorientierte Meinungsbildung im Kollegium wünscht. Zirkularbeschlüsse eignen sich ihrer Natur nach nicht für kontroverse, komplexe, sondern nur für einfache, unbestrittene Geschäfte.

Schritt 2 (materieller Entscheid): Sofern keine Einsprache eingereicht wird, kann materiell auf dem Zirkularweg entschieden werden. Auch für diesen ist eine angemessene Frist zur Willensäusserung festzusetzen, die mit derjenigen für die verfahrensrechtliche Einsprache identisch sein kann. Innert derselben Frist kann somit Einsprache und materiell zum Entscheid Stellung genommen werden. Zwei "hintereinander geschaltete" Fristen sind nicht nötig. Die Unterscheidung in A- und B-Geschäfte (§ 12 Abs. 2 des Entwurfes) macht auf dem Zirkularweg keinen Sinn. Die Umwandlung eines B- in ein A-Geschäft ist von der Wirkung her sehr ähnlich wie eine verfahrensrechtliche Einsprache gegen einen Zirkularbeschluss. Bei der Umwandlung und bei der Einsprache wird eine mündliche, gemeinsame Beratung eines Geschäftes verlangt. Für die Berechnung der Mehrheit beim materiellen Entscheid kommt § 14 des Entwurfes zur Anwendung (einfaches Mehr). Es ist materiell kein qualifiziertes Mehr nötig. Es ist jedoch innert der Frist eine ausdrückliche Willenskundgebung von jedem Ratsmitglied nötig, also "ja" oder "nein". Sofern ein Ratsmitglied nicht antwortet, gilt dies als Stimmenthaltung und nicht als Zustimmung oder Ablehnung. Es sei an § 14 Abs. 4 des Entwurfes erinnert, wonach für einen Beschluss die Zustimmung von mindestens drei Ratsmitgliedern nötig ist.

Sofern in einem Zirkularverfahren Änderungsanträge eingereicht werden, müssten diese ebenfalls auf dem Zirkularweg innert derselben angemessenen Frist bereinigt werden. Bei einem allfälligen Bereinigungsverfahren, für das sich Zirkularverfahren eher nicht eignen, sind immer alle Ratsmitglieder einzubeziehen. Zeichnet sich ab, dass eine Bereinigung nicht möglich ist, ist eine Einsprache einzureichen.

Beschlüsse bei Katastrophen und Notlagen

Bei Katastrophen und Notlagen gemäss eidgenössischer und kantonaler Gesetzgebung zum Bevölkerungsschutz muss der Regierungsrat ebenfalls rasche Entscheide via Telefon-, Video- oder ähnliche Sitzungen treffen können. Eine solche Sitzung hat Ähnlichkeit mit einem Zirkularbeschluss. Das Gemeinsame besteht darin, dass sich die Ratsmitglieder nicht an derselben Stelle zur Beratung versammeln, sondern sich an verschiedenen Orten aufhalten können. Die Kommunikationsform ist jedoch unterschiedlich. So erfolgt bei Zirkularbeschlüssen die Beratung und Beschlussfassung schriftlich oder elektronisch. Auch die Voraussetzungen sind nicht dieselben. Telefon-, Video- und ähnliche Sitzungen sind nur zulässig, wenn wegen Katastrophen und Notlagen wie Pandemien eine Zusammenkunft nicht möglich ist. Beispiel: Gemäss Ziff. 3.3.3. des Pandemieplanes des Kantons Zug vom 8. Oktober 2007 ist auf Sitzungen und Versammlungen zu verzichten.

§ 18 Dringlichkeitsbeschlüsse (bisher § 27 Abs. 3)

§ 18 Abs. 1 (Voraussetzungen für einen Dringlichkeitsbeschluss)

Das geltende Recht ist unklar, wonach "die Direktionen ebenso im Dringlichkeitsfalle, nach Verständigung von mindestens drei weiteren Mitgliedern, Massnahmen treffen können, die in

die Zuständigkeit des Rates fallen ..." (§ 27 Abs. 3). Unklar sind insbesondere die "Verständigung" (Zustimmung? Nur Orientierung? Einstimmigkeit?) und die "Massnahmen in der Zuständigkeit des Rates" (alle möglichen Regierungsgeschäfte?). Sind diese Beschlüsse Direktions- oder Regierungsratsbeschlüsse? Welcher Rechtsmittelweg gilt? Gemäss seltener Praxis wurde - besonders während den Sommerferien - in dringenden Fällen durch die zuständige Direktion auf dem Zirkularweg das Einverständnis von drei weiteren Mitgliedern (total vier) eingeholt und ein Beschluss gefällt, der in die Zuständigkeit des Regierungsrates fallen würde. Dieser erging nicht als Regierungsrats-, sondern als Direktionsbeschluss.

Ein Dringlichkeitsbeschluss ist - wie Zirkularbeschlüsse und Beschlüsse bei Katastrophen/Notlagen (§17) - ein Spezialverfahren in Abweichung vom üblichen Vorgehen. Die Voraussetzungen für dieses regierungsrätliche Notrecht sind genau zu regeln. Der wichtigste Vorteil bei dieser Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung besteht darin, dass sich nicht alle Mitglieder des Regierungsrates am gemeinsamen Sitzungsort versammeln müssen, sondern bereits ein knappes Mehr von vier Ratsmitgliedern auf formlose Weise Entscheide fällen kann. Der antragstellenden Direktion bleibt dabei ein Spielraum, welches Ratsmitglied es für diesen Dringlichkeitsbeschluss einbezieht, wobei in der Praxis die Erreichbaren einbezogen werden.

Die wichtigste Frage lautet: Wieviele Ratsmitglieder müssen mindestens mitwirken? Es ist staatsrechtlich fraglich, ob ein Beschluss bereits mit total drei Ratsmitgliedern gefällt werden kann, anstatt mit dem üblichen Quorum von vier Mitgliedern (§ 5 des Entwurfes). Die Kantonsverfassung umschreibt in § 47 die Kompetenzen des Regierungsrates. Damit ist nach unserem Demokratieverständnis die Mehrheit von vier Mitgliedern gemeint. Gemäss § 2 Abs. 3 des Organisationsgesetzes gehen alle Entscheide vom Regierungsrat aus. Sofern eine Minderheit von drei Ratsmitgliedern für bestimmte Entscheide zulässig sein sollte, müsste dies mindestens in einem formellen Gesetz - und nicht in einem einfachen Kantonsratsbeschluss wie die GO RR - ausdrücklich und eng umrissen geregelt sein. Eine solche Kompetenz für Minderheitsbeschlüsse des Regierungsrates (drei) lässt sich auch nicht aus § 48 der Kantonsverfassung ableiten, der die Rechtsgrundlage für diese GO RR bildet. Es sind somit für einen Dringlichkeitsbeschluss - wie im geltenden Recht - mindestens vier Ratsmitglieder nötig.

Es kann gegen dieses Quorum (vier) nicht eingewendet werden, dass gemäss geltendem Recht und auch gemäss § 5 des Entwurfes vier Ratsmitglieder bereits beschlussfähig seien, diese eine ordentliche Sitzung durchführen könnten und somit Dringlichkeitsbeschlüsse nutzlos seien. Dringlichkeitsbeschlüsse bieten den wesentlichen Vorteil, dass die vier Ratsmitglieder nicht zusammentreten müssen. Es werden in der Regel einfach die vier "greifbaren" Ratsmitglieder für einen solchen Entscheid kontaktiert. Zudem können diese Beschlüsse formlos gefällt werden. In der Regel werden Beschlussesentwürfe via E-Mail versendet und es wird auf dem Zirkularweg das Einverständnis eingeholt. Ein solcher Beschluss ist nicht ein Direktions-, sondern ein formeller Regierungsratsbeschluss inklusive der entsprechenden Rechtsmittelbeurteilung. Er ist in das Protokoll des Regierungsrates aufzunehmen und ausdrücklich als Dringlichkeitsbeschluss zu bezeichnen.

Folgende Voraussetzungen müssen für Dringlichkeitsbeschlüssen kumulativ erfüllt sein:

1. Ausnahmsweise bei Dringlichkeit.
2. Einstimmiger Beschluss von vier Ratsmitgliedern. Für diese Willensbildung müssen die Ratsmitglieder - in der Regel - über den Beschlussesentwurf verfügen. Eine telefonische Einholung der Zustimmung - eine nach der andern - ist nur in eigentlichen Extremsituationen zulässig.

3. Der Regierungsrat ist nicht in der Lage, in ordentlicher Besetzung und in ordentlichem Verfahren selber einen Entscheid zu fällen. Es sind strenge, objektive Massstäbe anzulegen. Dies kann in Ferienzeiten, etwa in der Sommerpause des Regierungsrates, infolge Nichterreichbarkeit zutreffen. Eher unwahrscheinlich ist die Verhinderung aus anderen Gründen, etwa bei Krankheiten infolge von Epidemien oder beim Ausstand mehrerer Ratsmitglieder.

Der Kanton Zürich sieht in § 17 Abs. 2 OG RR vor: "Sind wegen Krankheit, Ausstandsgründen oder anderen unabwendbaren Verhinderungen **nur drei** Mitglieder anwesend, können sie beschliessen, sofern sie das betreffende Geschäft einstimmig für dringend erklären." Eine solche Regelung ist jedoch in Zürich in einem formellen Gesetz getroffen worden.

Abgrenzung der verschiedenen Spezialverfahren zum ordentlichen Verfahren:

- Die Zirkularbeschlüsse (§ 17), die Beschlüsse bei Katastrophen und Notlagen (§ 17) und die Dringlichkeitsbeschlüsse (§ 18) sind Spezialverfahren zum ordentlichen Verfahren. Alle weichen insofern vom ordentlichen Verfahren ab, als sich die Ratsmitglieder nicht versammeln müssen. Soweit diese Spezialverfahren nicht ausdrückliche oder ihrer Natur nach besondere Bestimmungen vorsehen, kommen - auch für diese Spezialverfahren - die Bestimmungen für ordentliche Regierungsratssitzungen zur Anwendung. Diese Spezialverfahren sind untereinander nicht kombinierbar. Jedes hat seine Voraussetzungen und Abläufe.
- Wahlen und Abstimmungen gemäss § 19 des Entwurfes sind kein Spezialverfahren mit einem besonderen Ablauf. Sie laufen inhaltlich, somit materiell (absolutes Mehr) zwar besonders ab. Sie können aber als Zirkularbeschluss, Beschluss bei Katastrophen und Notlagen sowie als Dringlichkeitsbeschluss durchgeführt werden.

Keine Präsidialentscheide bei dringenden Geschäften

Der Regierungsrat sieht davon ab, eine Lösung mit Präsidialentscheiden zu beantragen, wie es der Bund oder der Kanton Zürich kennen.

Art. 26 Abs. 2 RVOG des Bundes: "Ist die Durchführung einer ordentlichen oder einer ausserordentlichen Verhandlung des Bundesrates nicht möglich, so entscheidet an dessen Stelle der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin."

§ 23 Abs. 1 OG RR des Kantons Zürich: "Ist die rechtzeitige Behandlung dringender Angelegenheiten im Regierungsrat nicht möglich, entscheidet die Präsidentin oder der Präsident an dessen Stelle."

Ein präsidialer Einzelentscheid ist auch im Notfall demokratisch weniger legitimiert als ein Dringlichkeitsentscheid durch vier Mitglieder des Regierungsrates. Es ist auch im Dringlichkeitsfall nicht vom üblichen Kollegiumsentscheid abzuweichen. Gemäss Erfahrung sind vier Mitglieder des Regierungsrates für Dringlichkeitsentscheide fast immer zu "mobilisieren", so dass sich keine ernsthaften praktischen Probleme ergeben. Es ist in den letzten Jahren auch kein Geschäft bekannt, bei dem sich ein Präsidialentscheid aufgedrängt hätte.

§ 18 Abs. 2 (nachträgliche Kenntnisnahme der Dringlichkeitsbeschlüsse)

Gemäss geltendem Recht müssen solche Dringlichkeitsbeschlüsse an der nächsten Regierungsratssitzung "zur Anzeige" gebracht werden (§ 27 Abs. 3). Damit ist gemäss Praxis eine Kenntnisnahme und nicht eine nachträgliche Genehmigung gemeint. Gemäss Art. 26 Abs. 3

RVOG des Bundes müssen diese dem Bundesrat nachträglich zur Genehmigung, gemäss § 23 Abs. 2 OG RR des Kantons Zürich dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht werden. Der Regierungsrat schlägt vor, dass solche Beschlüsse - auch neu - an der nächsten Sitzung dem Regierungsrat nur zur Kenntnis und nicht zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet werden. Die Dringlichkeit setzt eben voraus, dass keine Zeit besteht, einen ordentlichen Entscheid zu fassen, aber dennoch ein Entscheid gefällt werden muss. Die Einführung einer nachträglichen Genehmigung birgt die Gefahr von Rechtsunsicherheit. Es wäre nicht mehr klar, ob nun der eigentliche Beschluss oder erst der nachträgliche Genehmigungsentscheid für die weiteren Rechtsfolgen - wie etwa die Rechtsstellung Dritter oder der Beginn von Rechtsmittelfristen - massgeblich ist. Eine nachträgliche Genehmigung wäre zudem nur in Ausnahmefällen möglich, weil die Entscheide bereits Dritten eröffnet oder umgesetzt wurden. Sollte ein solcher Ausnahmefall nötig sein, besteht die Möglichkeit, im Rahmen eines Rückkommensantrages gemäss § 15 des Entwurfes das bereits beschlossene Geschäft nochmals zu behandeln.

§ 19 Wahlen und Anstellungen (bisher §§ 25 und 26)

Geltungsbereich von § 19: Wahlen

Der Regierungsrat wählt für die Amtsdauer von vier Jahren die Mitglieder der Verwaltungskommissionen (z.B. Kommission zur Förderung des kulturellen Lebens, Denkmalkommission) und den Bildungsrat mit Exekutivbefugnissen. Er wählt zudem seine staatlichen Vertretungen in den leitenden Organen von juristischen Personen (z.B. in den Bankrat der Zuger Kantonalbank), sofern es gesetzlich oder vertraglich geboten ist. Wir verweisen auf die Aufstellung S. 102 bis S. 116 des Staatskalenders 2011/12. Gemäss § 12 der Delegationsverordnung vom 23. November 1999 (kurz DeIV BGS 153.3) sind viele Kommissionswahlen vom Regierungsrat an die einzelnen Direktionen delegiert.

Geltungsbereich von § 19: Anstellung der Amtsleiterinnen und Amtsleiter

§ 25 Abs. 3 der geltenden GO RR ist überholt, weil sie noch von der "Wahl der Beamten und Angestellten" ausgeht. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons werden gemäss § 4 Abs. 1 des Personalgesetzes (BGS 154.21) durch Arbeitsvertrag auf unbestimmte oder bestimmte Dauer angestellt. Bezüglich Amtsleiterinnen und Amtsleiter ist der Regierungsrat Anstellungsbehörde, bezüglich den übrigen Angestellten sind es die Direktionen (§ 1 Abs. 3 und 4 des Personalgesetzes; § 2 der Delegationsverordnung). § 19 der neuen GO RR bezieht sich somit auf die Anstellung der Amtsleitungen durch den Regierungsrat.

§ 19 Abs. 1 (Absolutes Mehr)

Im geltenden Recht (§ 25 Abs. 1) ist die Anwesenheit von mindestens sechs Mitgliedern zur Vornahme von Wahlen erforderlich (Anstellungen werden nicht erwähnt). Die generelle Beschlussfähigkeit erfordert die Anwesenheit von mindestens vier Mitgliedern (§ 5 des Entwurfes). Es ist nicht ersichtlich, warum § 5 nicht auch bei Wahlen und Anstellungen gelten soll. Andere Geschäfte können für den Kanton oder für Direktbetroffene ebenso erhebliche finanzielle, politische oder rechtliche Konsequenzen haben wie Wahl- und Anstellungsgeschäfte.

Im geltenden Recht (§§ 25 und 26) ist nicht geregelt, ob die Frau Landammann oder der Landammann bei den Wahlen mitwirkt. Diese Mitwirkung (auch bei Anstellungen) ist gemäss unbestrittener Praxis neu festzuhalten. Im Kantonsrat und im Regierungsrat - im geltenden Recht wie auch in den Entwürfen - kommt bei Wahlen den Ratspräsidien bei Stimmgleichheit kein Stichentscheid zu. Es ist das Los zu ziehen.

§ 19 Abs. 2 (Losziehung)

Das Wahl- oder Anstellungsverfahren ist im geltenden und im neuen Recht dasselbe. Es gilt auch für Wahlen im Kantonsrat. Der Entwurf zur GO RR entspricht dem Entwurf zur GO KR (§§ 84 Abs. 2 und 4, 86 Abs. 1). In einem Wahl- oder Anstellungsverfahren können beim einzigen Wahlgang (bei nur zwei Kandidierenden) oder bei mehreren Wahlgängen (bei drei oder mehr Kandidierenden) Stimmengleichheit mit **Losziehung** entstehen, nämlich:

- Wichtigster Anwendungsfall: Nur zwei Kandidierende mit derselben Stimmenzahl. Beispiel: Drei Stimmen für jede Kandidatur. Da die Frau Landammann oder der Landammann an der Wahl teilnimmt, kommt ihr oder ihm kein Stichentscheid zu. Eine andere Situation würde jedoch vorliegen, falls zwei Kandidierende je drei Stimmen hätten und eine Kandidatur eine einzige Stimme. Niemand erreicht das absolute Mehr. In diesem Falle würde gemäss § 20 Abs. 2 des Entwurfes die Person mit einer einzigen Stimme aus der Wahl oder dem Anstellungsverfahren fallen. Das Verfahren wäre durch die Stimmengleichheit von zwei Kandidierenden nicht blockiert und das Los würde nicht gezogen. Es gäbe einen weiteren Wahl- oder Anstellungsgang mit den beiden Personen mit je drei Stimmen.
- Anwendungsfall bei mehr als zwei Kandidierenden: Zwei von drei Kandidierenden haben dieselbe geringste Stimmenzahl. Beispiel: Zwei Kandidierende haben je zwei Stimmen, eine Kandidatur hat drei Stimmen. Das Los entscheidet, welche Person mit je zwei Stimmen aus dem Verfahren fällt. Es findet ein weiterer Wahl- oder Anstellungsgang mit den beiden Verbleibenden statt.
- Anwendungsfall bei mehr als zwei Kandidierenden: Alle Kandidierende haben dieselbe Stimmenzahl. Beispiel: Drei Kandidaturen mit je zwei Stimmen. Das Los entscheidet, wer aus dem Rennen fällt. Mit den beiden Verbleibenden findet ein weiterer Gang statt.

4.4. Geschäftsführung (§§ 20 - 23)

Regelung der Geschäftskontrollen neu auf Verordnungsstufe

§§ 30 - 32 des geltenden Rechts sehen Bestimmungen über die Geschäftskontrollen vor. Auf solche ist neu zu verzichten. Die Verordnung über die Aktenführung vom 20. März 2012 (BGS 152.42) hat die flächendeckende, ordnungsgemässe und systematische Aufzeichnung von Geschäftsvorgängen zum Gegenstand. Die Aktenführung soll gemäss § 3 Abs. 2 Bst. a - d der Verordnung eine Übersicht über laufende Geschäfte ermöglichen, der Koordination mit anderen Geschäften dienen, den Stand des einzelnen Geschäftes zeigen und ermöglichen, den übergeordneten Stellen Rechenschaft über die Geschäfte abzulegen.

§ 20 Eingaben an den Regierungsrat (bisher §§ 28, 29)

§ 20 Abs. 1 und 2 (Zuständigkeit zur Zu- und Umteilung von Eingaben)

Es ist zu unterscheiden zwischen der erstmaligen Zuteilung der Geschäfte (Satz 1) und einer allfälligen späteren Umteilung von einer Direktion zur andern (Satz 2). Diese Umteilung erfolgt gelegentlich "direkt" ohne Wissen der Landschreiberin oder des Landschreibers. Dies führt zu Zuständigkeitsproblemen, weil die Zuteilung von Geschäften nicht mehr nach konstanten, in sich kohärenten Kriterien erfolgt. Der Verfahrensablauf ist daher gemäss bewährter Praxis (vgl.

auch Organisationshandbuch der kantonalen Verwaltung) in der GO RR zu regeln. Zur Entlastung des Regierungsrates steht die Verantwortung für die erstmalige Zuteilung und für eine all-fällige spätere Umteilung der Landschreiberin oder dem Landschreiber zu. Bei Streitigkeiten (Abs. 2) soll nicht der Regierungsrat, sondern für die effiziente Abwicklung der Tagesgeschäfte die Frau Landammann oder der Landammann zuständig sein.

§ 20 Abs. 3 (Eingaben untergeordneter Art - Direkte Erledigung)

Gemäss § 2 Abs. 3 des Organisationsgesetzes (BGS 153.1) gehen "alle Entscheide vom Regierungsrat aus. Er entscheidet als Kollegium." Bei "Eingaben untergeordneter Art" handelt es sich jedoch nicht um Entscheide im gesetzlichen Sinne. Täglich treffen postalisch oder elektronisch viele Anfragen und Anliegen aus der Bevölkerung ein, die an den Regierungsrat gerichtet sind. Formelle Gesuche, bei denen Rechte oder Pflichten Dritter tangiert sind, sind nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (BGS 162.1) zu behandeln und sind nicht "Eingaben untergeordneter Art". Anfragen, Sorgen, Anregungen, bei denen es nicht um Rechtsansprüche geht, können häufig im Interesse einer bürgernahen Verwaltung rasch und unkompliziert auf einem vereinfachten Weg behandelt werden. Sie sind nicht dem Regierungsrat vorzulegen, auch wenn sie an den Regierungsrat adressiert sind. Die Frau Landammann oder der Landammann, mit Delegationsmöglichkeit an die Landschreiberin oder den Landschreiber, erledigen solche Geschäfte direkt selber. Wann eine solche "Eingabe untergeordneter Art" vorliegt, beurteilt sich nach den gesamten Umständen in rechtlicher, politischer und finanzieller Hinsicht. Diese Möglichkeit ist bereits im geltenden Recht vorgesehen (§ 29 Abs. 1) und wird problemlos praktiziert.

Der Bund kennt für die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten eine ähnliche Kompetenz, wozu es einer Ermächtigung des Bundesrates bedarf (Art. 26 Abs. 4 RVOG: Bei "Angelegenheiten von vorwiegend förmlicher Art"). Dasselbe gilt für den Kanton Zürich mit Ermächtigung des Regierungsrates (§ 23 Abs. 3 OR RR: "Angelegenheiten von geringer Bedeutung").

§ 21 Gutachten (bisher § 34)

Die bisherige Regelung ist materiell unverändert zu übernehmen. Gemäss § 26 Bst. a des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 (FHG, BGS 611.1) ist eine Ausgabe gebunden, wenn sie durch eine Rechtsgrundlage (wie diese GO RR) grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist. Zudem ist gemäss § 26 Bst. b FHG eine Ausgabe gebunden, wenn sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist, wenn anzunehmen ist, mit der Rechtsgrundlage (wie diese GO RR) seien auch die sich daraus ergebenden Aufwände gebilligt worden. Durch diese Bestimmung wird der Regierungsrat ermächtigt, verwaltungsexterne Gutachten einzuholen. Ein entsprechender Budgetkredit reicht nicht aus. Es ist noch ausdrücklich ein Regierungsratsbeschluss nötig. Diese Kompetenz kann im Rahmen der Delegationsverordnung vom 23. November 1999 (BGS 153.3) bis zu einem bestimmten Betrag vom Regierungsrat auf die Direktionen delegiert werden.

Was ein "Gutachten" ist, hat der Regierungsrat bereits 2006 in den Grundzügen festgelegt. Darunter können etwa fallen: Befragungen der Bevölkerung durch spezialisierte Unternehmungen zu wichtigen öffentlichen Themen, Ausarbeitung von Konzepten zu komplexen Gesetzesentwürfen, Anwaltsaufträge mit rechtlichen Grundsatzabklärungen, Mediationen. Nicht darunter fallen Leistungen, für die eine genaue Rechtsgrundlage und der entsprechende Budgetkredit bereits bestehen (z.B. Architekten- und Ingenieurleistungen im Rahmen von Projektkrediten) oder die Vertretung durch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte bei Rechtsstreitigkeiten.

§ 22 Wechsel der Direktionen (bisher § 38 Abs. 3)

Das geltende Recht wird dem Grundsatz nach übernommen, wonach bei einem Wechsel der Direktionen während der Amtsdauer die Zustimmung der betroffenen Ratsmitglieder nötig ist. Ein Wechsel kann nicht "bilateral", sondern nur aufgrund eines Regierungsratsbeschlusses erfolgen (Präzisierung des geltenden Rechts). Im geltenden Recht wird festgehalten, dass dieser Grundsatz bei Ersatzwahlen nicht gilt. Gerade bei Ersatzwahlen sowie bei Nachrücken darf ein bereits amtierendes Ratsmitglied von einem neuen Ratsmitglied nicht ohne dessen Zustimmung aus seiner Direktion verdrängt werden. Diese Einschränkung ist daher aufzuheben.

§ 23 Einsatz der Elektronik (neu)

Der Rat setzt bereits heute intensiv konventionelle elektronische Hilfsmittel ein, um einen effizienten Ratsbetrieb sicherzustellen. Beispiele: Die Geschäftskontrollsysteme Konsul (alt) und Gever (neu). Neben dem Einsatz des E-Mails im Tagesgeschäft nutzt er den Arbeitsraum von iZug für eine konsolidierte regierungsrätliche Traktandenliste. Alle diese elektronischen Hilfsmittel setzen jedoch voraus, dass eine Person manuell ein bestimmtes Geschäft in das System stellt. Die einzelnen Schritte bei einem Geschäft müssen heute manuell angestossen werden. Mit der obigen Bestimmung soll - deklaratorisch und im Sinne einer mittelfristigen Zielsetzung - die nächst folgende "technische Generation" ermöglicht werden, nämlich automatisierte elektronische Standardabläufe über verschiedene Schritte. Beispiel: Der Antrag Nr. 95 der Volkswirtschaftsdirektion wird nach der Freigabe standardisiert der Staatskanzlei zugestellt, dort registriert, von dort automatisch auf die Traktandenliste im Arbeitsraum bei iZug gesetzt und dem gewünschten Adressatenkreis elektronisch zugestellt (je nach standardisierter Vorgabe). Durch "Knopfdruck" kann ein Ratsmitglied beispielsweise die Umwandlung von einem B- in ein A-Geschäft mit manuell eingegebener Kürzestbegründung vornehmen und den Ratsmitgliedern zustellen. Ebenfalls durch Knopfdruck kann bei Zirkularbeschlüssen eine verfahrensrechtliche Einsprache gegen einen Zirkularbeschluss vorgenommen werden (§ 17 des Entwurfes). Dieses System ermöglicht es, auf die physische Zustellung aller Anträge der Direktionen an den Regierungsrat zu verzichten oder eine erleichterte elektronische Zustellung neben der physischen vorzunehmen. Zudem wird für einen späteren Zeitpunkt die technische Möglichkeit geschaffen, selbst Regierungsratsbeschlüsse elektronisch zu versenden, sofern alle gesetzlichen, insbesondere datenschutzrechtlichen Voraussetzungen (Anpassung des Verwaltungsrechtspflegengesetzes, Signatur etc.) erfüllt sind.

Gegen den neuen § 23 könnte eingewendet werden, dass dieser nicht nötig sei. Der Regierungsrat könnte auch ohne diesen solche Systeme einführen - selbstverständlich immer vorbehaltlich der entsprechenden Budgetkredite. Mit § 23 wird jedoch der Regierungsrat als Dauerauftrag verpflichtet, alle verhältnismässigen, neuen elektronischen Mittel für einen effizienten Ratsbetrieb einzusetzen.

4.5. Delegationen und Kommissionen (§§ 24 - 26)

§ 24 Delegationen (bisher § 33)

§ 33 des geltenden Rechts sieht "Kommissionen vor, denen auch Nichtmitglieder angehören können. ... Den Vorsitz führt ein Mitglied des Regierungsrates." Darunter fallen auch die regierungsrätlichen Delegationen. Gemäss jahrelanger und unbestrittener Praxis können Delegationen wichtige Bereiche regierungsrätlicher Geschäfte vorbereiten und für das Kollegium Verhandlungen mit Dritten führen. Sie sind wegen ihrer bedeutsamen Stellung neu ausdrücklich in

der GO RR vorzusehen. Ihnen steht jedoch keine Entscheidungskompetenz zu. Der Regierungsrat hat am 4. Januar 2011 für die Amtsdauer 2011 - 2014 folgende drei Delegationen mit je drei Mitgliedern beschlossen: Delegation Personalfragen (Vorsitz Finanzdirektor), Delegation betreffend Verwendung des Ertragsausschusses (Vorsitz Finanzdirektor) und Baudelegation (Vorsitz Baudirektor). Der neue § 24 entspricht weitgehend § 27 OG RR des Kantons Zürich.

§ 25 Kommissionen (bisher § 33)

§ 25 Abs. 1 und 2 (Kompetenz zur Einsetzung von Kommissionen ohne formelles Gesetz)

Bestimmte Kommissionen werden in erster Linie durch ein formelles Gesetz eingesetzt. Beispiele: Die Denkmalkommission gemäss §§ 12 und 13 des Gesetzes über Denkmalpflege, Archäologie und Kulturgüterschutz vom 26. April 1990 (BGS 423.11); die Kommission zur Förderung des kulturellen Lebens gemäss § 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Förderung des kulturellen Lebens vom 25. März 1965 (BGS 421.1). Der Regierungsrat kann darüber hinaus gemäss geltendem § 33 GO RR Kommissionen - neben den gesetzlich vorgeschriebenen - von sich aus bestellen. Es ist keine Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz notwendig. Beispiel: Die Kommission für Integrationsfragen und gegen Rassismus gemäss Verordnung vom 8. August 2000 (BGS 122.72), die sich direkt auf § 33 der GO RR stützt. Es ist nicht einmal eine formelle Verordnung notwendig. Ein "einfacher" Regierungsratsbeschluss reicht aus, insbesondere bei Kommissionen mit wenig Aussenwirkung und verwaltungsinternem Aufgabenkreis.

Diese Kompetenz, ohne formelles Gesetz Kommissionen einsetzen zu dürfen, ist dem Regierungsrat weiterhin einzuräumen. Neu ist lediglich die Verpflichtung aufzunehmen, bei Kommissionen die Aufgaben, die Organisation sowie die administrative Zuordnung festzulegen. Dies dürfte bereits heute bei den meisten Kommissionen der Fall sein. Im Gegensatz zum geltenden Recht besteht keine gesetzliche Verpflichtung mehr, dass Mitglieder des Regierungsrates in der Kommission Einsitz nehmen und den Vorsitz führen. Sie kann auch vollständig aus Nichtmitgliedern bestehen.

Es stellte sich in der Praxis die Frage, wann eine Kommission im Sinne der GO RR und wann lediglich eine informelle Arbeitsgruppe vorliegt. Kommissionen zeichnen sich dadurch aus, dass sie für eine Amtsdauer vom Regierungsrat gewählt werden. Sie werden nicht nur für ein bestimmtes Einzelprojekt eingesetzt, sondern haben zu einem bestimmten Gebiet einen generellen Auftrag, dies im Gegensatz zu vielen Arbeitsgruppen. Arbeitsgruppen unterstehen nicht der GO RR, sondern können nach operativen, verwaltungsinternen Bedürfnissen durch den Regierungsrat - und allenfalls auch die Direktionen - frei eingesetzt werden.

§ 25 Abs. 3 (Rechtsgrundlage für Kommissionen mit Entscheidungsbefugnissen)

Die Kommissionen des Regierungsrates, sofern sie sich auf § 25 Abs. 1 und 2 des Entwurfes stützen, haben nur beratende Funktionen. Sollten einer Kommission Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden, wäre dafür als Grundlage ein formelles Gesetz nötig. Dies ergibt sich aus § 2 Abs. 3 des Organisationsgesetzes (BGS 153.1): "Alle Entscheide gehen vom Regierungsrat aus. Er entscheidet als Kollegium. Vorbehalten bleiben eine andere gesetzliche Aufgabenzuweisung sowie die Kompetenzdelegation." Diese wichtige Einschränkung ist ausdrücklich im Gesetz aufzunehmen. Beispiel für eine solche Kommission mit Entscheidungsbefugnissen: Bildungsrat gemäss § 65 des Schulgesetzes vom 27. September 1990 (BGS 412.11), der für strategische Entscheide in der obligatorischen Schulzeit zuständig ist. Diese Unterscheidung in beratende Kommissionen und Kommissionen mit Entscheidungsbefugnissen kennt ebenfalls das Zürcher Recht (§§ 28 und 29 OG RR).

§ 25 Abs. 4 (Eintreten und Debattenordnung für Kommissionen)

Eintreten ist ein allgemeiner verfahrensrechtlicher Schritt, der sich auch bei Kommissionen regelmässig stellt. Welche Debattenordnung kommt zur Anwendung? Kommissionen treffen beratende, vorbereitende oder begutachtende Beschlüsse, die innerhalb der Kommissionen kontrovers sein können. Welcher Antrag wird wann, wie, in welcher Reihenfolge zur Abstimmung gebracht und welchem anderem Antrag gegenüber gestellt? Es ist ein und dieselbe Debattenordnung für den Kantonsrat, für den Regierungsrat und für die Kommissionen vorzusehen. Es stellen sich auf allen Ebenen ähnliche Verfahrensfragen. Für Kommissionen wird daher auf die Debattenordnung des Regierungsrates verwiesen (§ 13 Abs. 2 Entwurf GO RR), die sich ihrerseits auf die jeweilige Debattenordnung des Kantonsrates stützt .

Keine Kommissionen auf Stufe der Direktionen (ausser mit einer Rechtsgrundlage)

Eine Bestimmung für Kommissionen auf Stufe der Direktionen gibt es im geltenden Recht nicht. § 35 GO RR hält lediglich fest: "Jede Direktion führt die Aufsicht über die ihr unterstellten Kommissionen ...". Es ist nicht klar, ob aus dieser selbstverständlichen Norm die Zuständigkeit einer Direktion abgeleitet werden kann, von sich aus eine beratende Kommission einzusetzen. Ihr ist aber neu diese Möglichkeit nicht einzuräumen. Im Rahmen der Umsetzung des Legislativzieles "Kurze Wege im Verwaltungsverfahren" sind eine Arbeitsgruppe und mit ihr der Regierungsrat zum Schluss gekommen, dass es generell zu viele Kommissionen gibt, diese - wo möglich - abgeschafft und der hoheitliche Vollzug möglichst an Verwaltungseinheiten delegiert werden sollten. Kommissionsentscheide sind langwierig und sie kann nicht vor Ort definitiv entscheiden. Beratende Kommissionen auf Direktionsstufe sind daher nur in ausdrücklich vorgesehenen Bereichen auf der Basis eines formellen Gesetzes zu ermöglichen, In allen anderen Fällen können Arbeitsgruppen eingesetzt werden, die in der Regel viel flexibler sind.

§ 26 Ausstand bei Kommissionen; Kommissionsgeheimnis (bisher für Ausstand §§ 11 bis 13, für Kommissionsgeheimnis keine Bestimmung)

§ 26 Abs. 1 (Ausstand)

Es sind - wie im geltenden Recht (§ 13) - für die Kommissionen dieselben Ausstandsgründe vorzusehen wie für den Regierungsrat (§ 8 des Entwurfes). Es kann dagegen nicht eingewendet werden, dass die Kommissionen in der Regel nur beratende Funktion haben und daher weniger weit gehende Ausstandsgründe gelten. Auch der "nur" beratende oder begutachtende Entscheid einer Kommission kann auf den nachfolgenden Direktions- oder Regierungsratsbeschluss grosse Auswirkungen haben. Lediglich der Ausstandsgrund gemäss § 8 Abs. 1 Ziff. 3 des Entwurfes macht in diesem Zusammenhang keinen Sinn (Ausstand bei Anfechtung eines eigenen Entscheides), ohne dass dies in der GO RR besonders zu erwähnen ist.

Ein Kommissionsmitglied, das die Interessen von öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Organisationen und Institutionen vertritt, setzt damit noch keinen Ausstandsgrund. Es sind im Wesentlichen "unmittelbare **persönliche** Interessen" (§ 8 Abs. 1 Ziff. 1 des Entwurfes) für den Ausstand verlangt, was Interessenvertretungen von Gruppierungen nicht sind. Dass Kommissionsmitglieder Interessen vertreten ist legitim und vielfach auch erwünscht, um breit abgestützte, ausgewogene Fachentscheide zu ermöglichen. Bei der Wahl von vielen Kommissionsmitgliedern ist ohnehin klar, welche Interessen sie vertreten, zumal sie häufig von Gruppierungen delegiert oder mindestens vorgeschlagen werden.

§ 26 Abs. 2 (Kommissionsgeheimnis)

Es gibt im geltenden Recht kein generelles Kommissionsgeheimnis für die verwaltungsinternen Kommissionen, ausser dem bundesrechtlich geregelten Amtsgeheimnis gemäss Art. 320 und dem Verbot der Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen gemäss Art. 293 des Strafgesetzbuches. Vorbehalten bleibt zudem das Amtsgeheimnis kantonaler Angestellter gemäss § 29 des Personalgesetzes (BGS 154.21) und gemeindlicher Behördemitglieder sowie Angestellter gemäss §§ 13 und 99 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (BGS 171.1), soweit diese Kommissionsmitglieder sind. Die kantonsrätlichen Kommissionen kennen ein Kommissionsgeheimnis gemäss § 22 Abs. 4 der geltenden GO KR, wenn auch mit gewissen Einschränkungen.

Auch eine "bloss" beratende Kommission muss ohne Einfluss von aussen alle Beschlüsse - nur der Sache und dem Kommissionsauftrag verpflichtet - fassen können. Dieser Grundsatz gilt ebenso für die kantonsrätlichen Kommissionen. Es ist dieselbe Rechtsgrundlage für die verwaltungsinternen und für die kantonsrätlichen Kommissionen mit derselben Begründung zu schaffen. Es ist der einfache und nicht interpretierbare Grundsatz einzuführen, dass während der Kommissionstätigkeit sämtliche Beratungen und sämtliche Unterlagen, die der Kommission vorgelegt oder von ihr erstellt werden, geheim sind. Dies betrifft insbesondere Einladungen zu Kommissionssitzungen, interne Fachberichte, Expertisen, Protokolle, interne Korrespondenz. Damit ist auch untersagt, dass gegen aussen mitgeteilt wird, wer, wann was in der Kommission gesagt hat und Dritten Kommissionsunterlagen auszuhändigen. Es ist nicht zulässig, während den Beratungen Instruktionen einzuholen. Durch diesen rigorosen Grundsatz entfällt die Pflicht, unterscheiden zu müssen, welche Beratungen und Kommissionsunterlagen geheim sind und welche nicht.

Das Kommissionsgeheimnis gilt auch gegenüber den Organisationen und Institutionen, durch welche sie in die Kommission delegiert wurden. Kommissionsmitglieder dürfen während den Beratungen keine Instruktionen bei ihrer Organisation für das einzelne Geschäft einholen. Dies gilt auch vor den eigentlichen Beratungen, also in einer Phase, nachdem die Unterlagen für die spätere Beratung zugestellt wurden. Bei den kantonsrätlichen Kommissionen ist es anders geregelt, weil die Fraktionen als Organe des Kantonsrates für Kommissionsmitglieder politische Stossrichtungen festlegen und Empfehlungen mit auf den Weg geben dürfen. Öffentlich-rechtliche Körperschaften und privatrechtliche Kommissionen können anderswie früh und generell Einfluss nehmen, indem sie bei der Wahl der Kommissionsmitglieder mitwirken. Sie melden Kandidaturen mit ihr genehmer Grundhaltung als ihre Vertretung oder ermuntern Interessierte dazu, sofern dies vorgesehen oder zulässig ist. Zudem steht generellen Instruktionen oder Empfehlungen der Organisationen zu Beginn der Amtsdauer für ihre delegierten Mitglieder - unabhängig vom einzelnen Geschäft - nichts im Wege.

Ausnahmen vom Grundsatz des Kommissionsgeheimnisses (insbesondere das neue Öffentlichkeitsgesetz)

Auch hier wird sich der Zugang zu den amtlichen Dokumenten der Kommissionen nach dem neuen Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) richten, das zurzeit in Vernehmlassung ist. Es wird auf die Kommentierung zu § 9 Abs. 1 und 3 dieses Berichtes verwiesen (Ratsgeheimnis), die analog für das Kommissionsgeheimnis gilt. Das neue Öffentlichkeitsgesetz sieht in der Vernehmlassungsfassung zwar keine Öffentlichkeit der Beratungen des Regierungsrates oder der Kommissionen vor. Es gilt jedoch bezüglich Zugang zu ihren amtlichen Dokumenten, sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen vorliegen (§ 10 Bst. a des Entwurfes). Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen

ist (§ 12 Abs. 1 des Entwurfes). Es wird in § 26 Abs. 2 ein neuer Satz eingefügt, wonach der Zugang zu den amtlichen Dokumenten der Kommissionen sich nach dem neuen Öffentlichkeitsgesetz richtet. Rechtlich wäre ein solcher Hinweis nicht nötig, weil auch ohne diesen das Öffentlichkeitsprinzip aufgrund des neuen Gesetzes direkt zur Anwendung käme. Da aber die GO RR - wie auch die GO KR - den Charakter eines gut lesbaren Handbuches hat, ist ausnahmsweise ein solcher wichtiger Hinweis anzubringen. Vorbehalten bleibt selbstverständlich das Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes.

Die Frage wurde aufgeworfen, ob das Kommissionsgeheimnis nach der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips noch gerechtfertigt ist. Es würde auch bei Verzicht auf das Kommissionsgeheimnis die Möglichkeit bestehen, ein bestimmtes Geschäft geheim zu behandeln. Am Kommissionsgeheimnis ist jedoch festzuhalten, weil während den Beratungen die von aussen nicht beeinflusste Meinungsbildung für Entscheide, die nur der Sache verpflichtet sind, zentral ist.

Selbstverständlich kann eine Kommission Dritte orientieren, sofern bei regierungsrätlichen Kommissionen der Regierungsrat, bei Kommissionen mit Entscheidungsbefugnissen (z.B. beim Bildungsrat) die Kommission selber entsprechend beschlossen hat (Abs. 2 Satz 2). Die "Auftraggebenden" beschliessen generell oder im Einzelfall Art und Umfang der Orientierung Dritter. Es gibt auch Kommissionen, die von ihrem Aufgabenbereich her gesetzlich verpflichtet sind, sich an die Öffentlichkeit zu wenden. Dabei sind immer die Vorgaben des Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (BGS 157.1) zu beachten, insbesondere § 5 in Verbindung mit § 2 Bst. c für das Bearbeiten von Personendaten.

§ 26 Abs. 3 (Vorbehalt einer anderen Regelung des Ausstandes oder der Geheimhaltung in einem formellen Gesetz)

Der Ausstand und das Kommissionsgeheimnis werden in einem einfachen Kantonsratsbeschluss (GO RR) geregelt. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob für einzelne Kommissionsmitglieder eine davon abweichende Ausstands- oder Geheimhaltungspflicht in einem übergeordneten formellen Gesetz gilt. Diese würde der GO RR vorgehen. Es gibt eine spezielle, gesetzliche Ausstandspflicht für Kommissionsmitglieder, die kantonale Mitarbeitende (§ 36 des Personalgesetzes, BGS 154.21), Mitglieder von Gemeindebehörden sowie gemeindliche Mitarbeitende sind (§ 10 des Gemeindegesetzes, BGS 171.1). Analoges gilt für das Amtsgeheimnis. Für Mitarbeitende des Kantons, die in einer Kommission tätig sind, gilt das Amtsgeheimnis gemäss § 29 des Personalgesetzes (BGS 154.21), sofern ein öffentliches Geheimhaltungs- oder ein Persönlichkeitsschutzinteresse besteht. Mitglieder von gemeindlichen Organen, die in einer Kommission tätig sind, unterstehen der Schweigepflicht gemäss § 13, gemeindliche Mitarbeitende § 99 des Gemeindegesetzes.

4.6. Ausführungs- und Schlussbestimmungen

§ 27 Ausführungsbestimmungen; effizienter Ratsbetrieb

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 22. März 2011/5. Juni 2012 (kurz RRB vom 22. März 2011) die Vorbereitung und Durchführung der Regierungsratssitzungen bereits geregelt. Dieser betrifft operative Bereiche, um einen effizienten Ratsbetrieb sicherzustellen, wie etwa:

- Den Mailverkehr vor Regierungsratssitzungen;
- Traktandenliste und Einladung;
- Regelung externer Vernehmlassungen.

Der RRB vom 22. März 2011/5. Juni 2012, der auf jahrelanger Erfahrung beruht, ist mit zwei Ausnahmen nicht in die neue GO RR aufzunehmen (§ 6 Abs. 4 des Entwurfes betreffend Einladung von Sachverständigen an die Regierungsratssitzungen und § 12 Abs. 2 betreffend Regierungsgeschäfte ohne Beratung). Diese beiden Ausnahmen beinhalten bedeutsame Verfahrensfragen (vgl. vorne bei den entsprechenden Erläuterungen).

Für den RRB vom 22. März 2011/5. Juni 2012 ist keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich. Diese lässt sich aus § 47 Abs. 1 der Kantonsverfassung ableiten. Der Regierungsrat ist unter anderem "mit dem Vollzug der Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse sowie mit der Staatsverwaltung ... in allen Teilen beauftragt". Der RRB vom 22. März 2011/5. Juni 2012 dient der operativen Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrages. Ebenfalls der Bund und die anderen Kantone überlassen solche Bereiche der Exekutive. Die Regierungen müssen rasch und flexibel auf Veränderungen im Umfeld von Regierungsratssitzungen reagieren können.

Trotz dieser Rechtslage werden mit dem neuen § 27 dem Regierungsrat das Recht und die Pflicht eingeräumt, Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Dies jedoch mit dem ausdrücklichen Auftrag, "einen effizienten Ratsbetrieb sicherzustellen." Damit wird der Regierungsrat in die Pflicht genommen, in den Ausführungsbestimmungen alle nur möglichen Verfahrensvereinfachungen und -beschleunigungen vorzunehmen. Diese Pflicht hat sich der Regierungsrat zwar bereits mit dem RRB vom 22. März 2011/5. Juni 2012 selber auferlegt. Sie ist jedoch als Dauerauftrag ausdrücklich in die GO RR aufzunehmen. Bei diesen Bestimmungen handelt es sich um interne Abläufe, die in Form eines "einfachen" Regierungsratsbeschlusses zu erlassen sind. Eine juristisch etwas schwerfälligere Verordnung ist nicht nötig. Eine rasche Anpassung muss gewährleistet sein.

5. PERSONELLE, FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN; ZEITPLAN

Die Vorlage hat keine personellen und finanziellen Auswirkungen. Es handelt sich primär um eine verfahrensrechtliche Nachführung. Die organisatorischen Strukturen werden beibehalten.

Zeitplan:

25. Oktober 2012	Kommissionsbestellung im Kantonsrat (15 Mitglieder; dieselbe wie für die GO KR; unabhängige Behandlung von der GO KR) Keine Beratung durch die Stawiko
24. Januar 2013	Nur eine Lesung im Kantonsrat
2. Februar 2013	Inkrafttreten.

6. ANTRÄGE

1. Es sei auf die Vorlage Nr. 2183.2 - 14161 einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Die Interpellation von Andreas Hausheer betreffend Transparenz bei Regierungsratsbeschlüssen vom 3. August 2012 (Vorlage Nr. 2173.1 - 14137) sei zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 25. September 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilage: Synopse geltendes Recht - neues Recht