



**Bericht und Antrag der Kommission für Staatspolitik
und Strategie (KSS) des Grossen Rats**

zur parlamentarischen Initiative Vetsch (Pragg-Jenaz)
**betreffend explizierte Darstellungspflicht von jenen Arti-
keln des Gesetzesentwurfs der Botschaft, welche über
zwingende bundesrechtliche Vorgaben beziehungs-
weise über entsprechende gesetzliche Normierungen
der Kantone St. Gallen, Tessin und Wallis hinausgehen**

Inhaltsverzeichnis

Bericht und Antrag der Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS) des Grossen Rats

zur parlamentarischen Initiative Vetsch (Pragg-Janaz) betreffend explizierte Darstellungspflicht von jenen Artikeln des Gesetzesentwurfs der Botschaft, welche über zwingende bundesrechtliche Vorgaben beziehungsweise über entsprechende gesetzliche Normierungen der Kantone St. Gallen, Tessin und Wallis hinausgehen

I. Ausgangslage.....	4
A. Wortlaut der parlamentarischen Initiative Vetsch (Pragg-Jenaz) vom 12. Juni 2018	4
B. Gesetzliche Grundlagen.....	5
1. Grossratsgesetz (GRG)	5
2. Geschäftsordnung des Grossen Rats (GGO)	5
3. Erheblicherklärung der parlamentarischen Initiative Vetsch III durch den Grossen Rat	5
II. Vorgehen der Kommission.....	6
III. Heutige Regelung.....	6
A. Gesetzliche Vorgaben.....	6
B. Praxis der Regierung.....	7
IV. Änderungsbedarf	8
A. Konkretes Anliegen der parlamentarischen Initiative	8
B. Haltung der Regierung	8
C. Haltung der Kommission für Staatspolitik und Strategie.....	8
1. Zum Anliegen der Rechtsvergleiche	9
2. Zum Anliegen der bundesrechtlichen Mindestvorgaben	10
3. Änderungsanträge oder Gegenvorschlag	11
D. Fazit	11

V. Vernehmlassung	11
VI. Finanzielle und personelle Auswirkungen	12
VII. Anträge.....	12

Bericht und Antrag der Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS) des Grossen Rats

zur parlamentarischen Initiative Vetsch (Pragg-Jenaz) betreffend explizierte Darstellungspflicht von jenen Artikeln des Gesetzesentwurfs der Botschaft, welche über zwin- gende bundesrechtliche Vorgaben beziehungsweise über entsprechende gesetzliche Normierungen der Kantone St. Gallen, Tessin und Wallis hinausgehen

Chur, 30. August 2024

Sehr geehrte Frau Landespräsidentin
Sehr geehrte Frau Landesvizepräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS) unterbreitet Ihnen nachstehend Bericht und Antrag zur parlamentarischen Initiative Vetsch (Pragg-Jenaz) vom 12. Juni 2018 betreffend explizierte Darstellungspflicht von jenen Artikeln des Gesetzesentwurfs der Botschaft, welche über zwingende bundesrechtliche Vorgaben beziehungsweise über entsprechende gesetzliche Normierungen der Kantone St. Gallen, Tessin und Wallis hinausgehen.

I. Ausgangslage

A. Wortlaut der parlamentarischen Initiative Vetsch (Pragg-Jenaz) vom 12. Juni 2018

In der Junisession 2018 reichten Grossrat Walter Vetsch (Pragg-Jenaz) und 57 Mitunterzeichnende dem Grossen Rat eine parlamentarische Initiative mit dem Ziel der Teilrevision des Grossratsgesetzes des Kantons Graubünden (GRG; BR 170.100) ein:

Parlamentarische Initiative auf Änderung des Grossratsgesetzes (GRG) wie folgt:

Unter dem Titel «6. Geschäftsverkehr zwischen der Regierung und dem Grossen Rat» wird nach Art. 68a folgender, neuer Abschnitt eingefügt:

6.5. Botschaften der Regierung

Art. 68b

Die Regierung legt in Botschaften zu Gesetzesentwürfen detailliert dar, ob und bejahendenfalls inwieweit und inwiefern der eigene Gesetzesentwurf über zwingende bundesrechtliche Vorgaben beziehungsweise über entsprechende gesetzliche Normierungen in den Kantonen St. Gallen, Tessin und Wallis hinausgeht. Dabei beachtet sie insbesondere Regelungen, die die Individual- oder Wirtschaftsfreiheit beschränken.

Begründung:

Immer wieder muss das Parlament nach dem Vorliegen verabschiedeter Gesetze und erlassenen Verordnungen zur Kenntnis nehmen, dass der Kanton Graubünden strenger gefasste Regelungen aufweist, als dies das Bundesgesetz und andere Kantone vorsehen. Feststellbar ist, dass sich enger gefasste Regelungen im Grenzbereich zu anderen Kantonen als wirtschaftlicher Nachteil auswirken können, namentlich im Grenzbereich zu den Kantonen St. Gallen und Tessin. Zudem eignet sich der Gebirgskanton Wallis als Referenz aufgrund seiner Grösse und Topographie. Damit der Bevölkerung, dem Gewerbe und der Industrie nicht ungewollte Nachteile aus einer zu streng formulierten Gesetzgebung erwachsen, soll Transparenz geschaffen werden; eine Transparenz, welche dem Parlament im Bereich seiner Legislativkompetenz ermöglicht, enger gefasste Regelungen zurückzuweisen oder aber bewusst zuzulassen.

Der Titel «6.4. Verordnungen der Regierung» und der «Art. 68a» sind noch nicht vom Grossen Rat verabschiedet worden, sondern sind Gegenstand der parlamentarischen Initiative Vetsch (Pragg-Jenaz) betreffend die Einführung eines Verordnungsvetos.

Nachstehend wird zur Vereinfachung nur noch von der parlamentarischen Initiative Vetsch III gesprochen.

B. Gesetzliche Grundlagen

1. Grossratsgesetz (GRG)

Gemäss Art. 51 GRG kann mit der parlamentarischen Initiative ein ausgearbeiteter Entwurf für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung einer Verfassungsbestimmung, eines Gesetzes, einer grossrätlichen Verordnung oder eines Grossratsbeschlusses eingereicht werden.

2. Geschäftsordnung des Grossen Rats (GGO)

Die Geschäftsordnung des Grossen Rats (GGO; BR 170.140) regelt in Art. 73 ff. die formellen Voraussetzungen, das Vorbereitungsverfahren und die Behandlung der parlamentarischen Initiative im Grossen Rat.

3. Erheblicherklärung der parlamentarische Initiative Vetsch III durch den Grossen Rat

Mit der parlamentarischen Initiative streben die 58 Unterzeichnenden eine Revision des Grossratsgesetzes an. Die Initiative wurde am 12. Juni 2018 während der Junisession schriftlich eingereicht. Sie umfasst einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf, ein Begehren sowie eine Begründung und wurde den Ratsmitgliedern form- und fristgemäss zur Kenntnis gebracht. An der Sitzung vom 24. September 2018 stellte die Präsidentenkonferenz fest, dass die formellen Voraussetzungen der parlamentarischen Initiative Vetsch III allesamt erfüllt seien und sie demzufolge gültig eingereicht worden sei. In ihrer Stellungnahme vom 16. Oktober 2018 bestätigt die Regierung, dass der Gegenstand der parlamentarischen Initiative Vetsch III weder als Vorlage vorbereitet noch innerhalb eines halben Jahres dem Grossen Rat vorgelegt wird (Art. 73 Abs. 3 lit. b GGO).

Auf Antrag der Präsidentenkonferenz erklärte der Grosse Rat in der Oktobersession 2018 die parlamentarische Initiative Vetsch III im Sinne von Art. 73 Abs. 5 GGO mit 98 zu 17 Stimmen bei 1 Enthaltung als erheblich und wies sie der KSS zur Vorberatung zu.

Gemäss Art. 75 GGO behandelt der Grosse Rat in der Folge das von der Kommission vorberatene Geschäft wie eine Vorlage der Regierung: Eintreten und Detailberatung.

II. Vorgehen der Kommission

Gemäss Art. 74 Abs. 1 lit. d GGO überweist die Kommission das Geschäft spätestens zwei Jahre nach Einreichung mit Bericht und Antrag an den Grossen Rat. Diese Frist wurde beim vorliegenden Geschäft offensichtlich und bei weitem nicht eingehalten. Dazu erlaubt sich die KSS einen kurzen Rückblick. In der Junisession 2018 behandelte der Grosse Rat die letzte von drei parlamentarischen Initiativen, eingereicht von alt Grossrat Walter Vetsch. Bekanntlich wurden alle drei parlamentarischen Initiativen vom Grossen Rat für erheblich erklärt. Die KSS hat in der Folge im Verlauf des Jahres 2019 die Arbeit aufgenommen, welche dann durch die Corona-Pandemie ins Stocken geriet. In der Dezembersession 2020 wurde dem Grossen Rat der erste Bericht betreffend Verordnungsveto zum Beschluss vorgelegt (parlamentarische Initiative Vetsch I). In der Junisession 2022 kam der zweite Bericht betreffend Auftragsregelung in den Grossen Rat (parlamentarische Initiative Vetsch II). Anschliessend musste sich die KSS prioritär den übergeordneten politischen Zielen und Leitsätzen für die Planungsperiode 2025-2028 und dem Regierungsprogramm und Finanzplan 2025-2028 widmen sowie weiteren Sachgeschäften, wie den beiden Vorlagen zur Digitalisierung und dem Gemeindestrukturbericht, kurzzeitig den Vorrang geben.

Sowohl bei Vetsch I als auch bei Vetsch II hatte sich die KSS für einen kooperativen Lösungsprozess entschieden und die Regierung jeweils schon in einem frühen Verfahrensstadium zu einer Stellungnahme eingeladen, um anschliessend im gegenseitigen Austausch konsensfähige Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Dieses Vorgehen hat sich nach Auffassung der KSS bewährt, weshalb auch für das vorliegende Geschäft in einem ersten Schritt die Regierung zu einer Stellungnahme aufgefordert wurde. Diese Stellungnahme wurde anschliessend in der KSS diskutiert. Daraufhin wurde alt Grossrat Vetsch zu einer Anhörung eingeladen und auch die Regierung erhielt die Gelegenheit, sich noch mündlich in der Kommission zu äussern. So konnte das Geschäft anlässlich von drei Kommissionssitzungen sowie einem Austausch zwischen dem Kommissionspräsidium und der Regierung gründlich zuhanden des Grossen Rats vorberaten werden.

III. Heutige Regelung

A. Gesetzliche Vorgaben

Form und Inhalt von Botschaften der Regierung an den Grossen Rat sind im Bündner Rechtsbuch nur marginal geregelt. So gibt es in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; BR 170.310) nur eine Bestimmung, welche sich über die Auflagefrist von Botschaften vor Regierungssitzungen ausspricht. Die Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt (FHV; BR 710.110) äussert sich zum Inhalt von Finanzplan- und Budgetbotschaften und legt das Verfahren bezüglich Verpflichtungskrediten fest. Die wohl bedeutendste Bestimmung, welche sich zur Ausgestaltung von

Botschaften äussert, ist Art. 64a Abs. 1 GRG betreffend die Offenlegung des Inhalts vorgesehener Ausführungsverordnungen (als Ausfluss der parlamentarischen Initiative Vetsch I).

B. Praxis der Regierung

In ihrer Vorab-Stellungnahme im Sinne der Mitwirkung vom 28. Februar 2023 legte die Regierung der KSS ihre Praxis ausführlich und offen dar.

Zum ersten Anliegen bezüglich interkantonale Vergleiche führte sie aus:

«Die Regierung weist darauf hin, dass interkantonale Vergleiche – allerdings nur wo nötig und sinnvoll – bereits heute gemacht werden. In den Botschaften der Regierung an den Grossen Rat sind in diesen Fällen entsprechende Ausführungen zu finden. Als Beispiel sei etwa die jüngste Teilrevision des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz, PG; BR 170.400; B Heft Nr. 1/2022-2023, S. 5 ff.) oder die Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden/Einführung portofreie briefliche Stimmabgabe (GPR; BR 150.100; B Heft Nr. 8/2021-2022, S. 654) erwähnt, wo einlässlich der Arbeitsmarkt Südostschweiz beleuchtet bzw. die Regelung zur portofreien brieflichen Stimmabgabe in anderen Kantonen mit den zu schaffenden kantonalen Regeln verglichen wurden. (...) Interkantonale Vergleiche sind in gewissen Bereichen schwierig realisierbar, da je nach zu regelnder Materie die Rahmenbedingungen (wie z.B. die Ausgestaltung der Gemeindeautonomie und viele andere Faktoren) von Kanton zu Kanton stark variieren können und der allgemeine Kontext oft ein anderer ist. Die Vergleichbarkeit der Bestimmungen kann dadurch stark eingeschränkt werden, was den erheblichen Aufwand, den ein interkantonaler Vergleich nötig macht, in diesen Fällen kaum rechtfertigt. Zudem erscheint die Einschränkung auf die drei in der Initiative erwähnten Kantone willkürlich; je nach Politikbereich oder Stand der Gesetzgebungen bieten sich Vergleiche auch mit anderen Kantonen an. Die Regierung ist deshalb der Ansicht, dass sich die bisherige Praxis bewährt hat, interkantonale Rechtsvergleiche nur dort vorzunehmen, wo sie nötig und sinnvoll erscheinen. Im Übrigen steht es der jeweilig vorberatenden Kommission frei, im Bedarfsfall entsprechende Vergleiche oder Abklärungen nachzuverlangen.»

Zum zweiten Anliegen bezüglich Handlungsspielraum des Bundesrechts führte sie aus:

«(...) Etwas vereinfacht gesagt, entsteht dort, wo der Bund seine Kompetenz nicht abschliessend ausschöpfen kann oder will (bspw. Hochschulwesen) oder sie ihm nicht übertragen sind (bspw. kantonale Steuern), ein Regelungsspielraum für die Kantone. Sollte nun der Kanton ausserhalb seiner Kompetenzen legislieren oder weitergehende Regelungen aufstellen, gelänge dennoch das Bundesrecht und nicht die zu weitgehende kantonale Regelung zur Anwendung (Bundesrecht bricht kantonales Recht). Somit erübrigen sich ohnedies Regelungen für den Fall, dass der Kanton über zwingende bundesrechtliche Vorgaben hinausgehen sollte. Die parlamentarische Initiative Vetsch III hat mit der Formulierung "über zwingende bundesrechtliche Vorgaben hinausgehen" aber wahrscheinlich nicht diese Konstellation im Auge. Es sind wohl eher Fälle gemeint, in welchen der Bund den Kantonen die Kompetenz erteilt, in einem bestimmten Bereich, der grundsätzlich in die Regelungskompetenz des Bundes fällt, weitergehende (also strengere) kantonale Regelungen aufzustellen (bspw. Schutz vor

Passivrauchen). Die Regierung erachtet es als notwendig, dass der durch das Bundesrecht gesteckte Rahmen in den Botschaften an den Grossen Rat – soweit sinnvoll - dargelegt wird. Dies wird, soweit ersichtlich, jedoch bereits heute schon praktiziert, so dass sich nach Ansicht der Regierung auch hier kein Regelungsbedarf aufdrängt. Zudem steht es wie bereits erwähnt, der jeweilig vorberatenden Kommission auch in diesen Fällen frei, im Bedarfsfall entsprechende Abklärungen nachzuverlangen.»

IV. Änderungsbedarf

A. Konkretes Anliegen der parlamentarischen Initiative

Der Urheber der parlamentarischen Initiative stellt in den Raum, dass der Grosse Rat nach dem Vorliegen verabschiedeter Gesetze und erlassenen Verordnungen «immer wieder» zur Kenntnis nehmen müsse, dass der Kanton Graubünden strenger gefasste Regelungen aufweise, als dies der Bund oder andere Kantone vorsähen. Die Ursache dafür sieht er darin, dass die Regierung in ihren Botschaften nicht transparent darlege, wenn sie – dort wo den Kantonen ein Spielraum bleibt – über Mindestvorschriften des Bundes hinausgehe und auch nicht aufzeige, wie andere Kantone im konkreten Fall legiferiert hätten. So sei es dem Grossen Rat nicht möglich, enger gefasste Regelungen zurückzuweisen oder bewusst zuzulassen.

Um diesem Problem zu begegnen, schlägt die parlamentarische Initiative Vetsch III vor, der Regierung vorzuschreiben, dass Botschaften an den Grossen Rat

- detailliert darlegen müssen, ob und bejahendenfalls inwieweit und inwiefern der Gesetzesentwurf über bundesrechtliche Minimalvorgaben hinausgeht;
- detailliert darlegen müssen, ob und bejahendenfalls inwieweit und inwiefern der Gesetzesentwurf über gesetzliche Normierungen in den Kantonen St. Gallen, Tessin und Wallis hinausgeht.

B. Haltung der Regierung

Die Haltung der Regierung wurde bereits oben unter dem Titel B. Praxis der Regierung erläutert. Kurz zusammengefasst lautet diese:

- Rechtsvergleiche auf interkantonaler Ebene werden bereits heute gemacht. Aber nur dort, wo der Rechtsvergleich sinnvoll ist, und mit Kantonen, welche sich für einen Vergleich eignen.
- Aufzuzeigen, wie der bundesrechtlich vorgegebene Rahmen vom kantonalen Gesetzgebungsvorhaben ausgenützt wird, ist notwendig und wird heute bereits gemacht.
- Aufgrund dieser langjährigen Praxis besteht kein Regelungsbedarf im Sinn der parlamentarischen Initiative Vetsch III.

C. Haltung der Kommission für Staatspolitik und Strategie

Die KSS hat sich lange und eingehend mit der parlamentarischen Initiative Vetsch III auseinandergesetzt. Sie ist dabei zum Schluss gekommen, dass aufgrund der gelebten, langjährigen Praxis der Regierung kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

1. Zum Anliegen der Rechtsvergleiche

Rechtsvergleiche stehen am Anfang eines jeden Rechtsetzungsverfahrens. Das ist auch im Kanton Graubünden respektive in der kantonalen Verwaltung des Kantons Graubünden so. Es ist üblich, dass man sich zuerst in anderen Kantonen umschaute, vergleicht, abschaut, adaptiert etc., anstatt das Rad (sprich das Gesetz) neu zu erfinden. Die Regierung schreibt dazu aber auch: *«Interkantonale Vergleiche sind in gewissen Bereichen schwierig realisierbar, da je nach zu regelnder Materie die Rahmenbedingungen (wie z.B. die Ausgestaltung der Gemeindeautonomie und viele andere Faktoren) von Kanton zu Kanton stark variieren können und der allgemeine Kontext oft ein anderer ist. Die Vergleichbarkeit der Bestimmungen kann dadurch stark eingeschränkt werden, was den erheblichen Aufwand, den ein interkantonaler Vergleich nötig macht, in diesen Fällen kaum rechtfertigt. Zudem erscheint die Einschränkung auf die drei in der Initiative erwähnten Kantone willkürlich; je nach Politikbereich oder Stand der Gesetzgebungen bieten sich Vergleiche auch mit anderen Kantonen an. Die Regierung ist deshalb der Ansicht, dass sich die bisherige Praxis bewährt hat, interkantonale Rechtsvergleiche nur dort vorzunehmen, wo sie nötig und sinnvoll erscheinen. Im Übrigen steht es der jeweilig vorberatenden Kommission frei, im Bedarfsfall entsprechende Vergleiche oder Abklärungen nachzuverlangen.»*

Für die KSS steht ebenfalls fest, dass Rechtsvergleiche nur dort Sinn machen, wo auch vergleichbare Ausgangslagen oder vergleichbare Verhältnisse bestehen. Somit würde eine starre Regelung, welche Rechtsvergleiche mit den Nachbarkantonen St. Gallen und Tessin sowie dem Kanton Wallis vorschreibt, eine von der KSS unerwünschte Einschränkung darstellen.

Die Regierung hat in ihrer Vorab-Stellungnahme vom 28. Februar 2023 ein paar wenige Beispiele aufgezählt, wo in Botschaften Rechtsvergleiche abgebildet sind. Es finden sich in den vergangenen Jahren jedoch noch viele mehr: Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform (Botschaften Heft Nr. 8/2010-2011, S. 589), Bericht über die Strompolitik des Kantons Graubünden (Botschaften Heft Nr. 6/2012-2013, S. 289), kantonale Volksinitiative «Weniger Steuern für das Gewerbe» (Botschaften Heft Nr. 6/2013-2014, S. 181), Erlass eines Gesetzes über die Förderung von Sport und Bewegung (Botschaften Heft Nr. 14/2013-2014, S. 1233), Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte (Botschaften Heft Nr. 12/2014-2015, S. 681), Teilrevision des Steuergesetzes (Botschaften Heft Nr. 4/2015-2016, S. 183), Erlass eines Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip (Botschaften Heft Nr. 11/2015-2016, S. 719), Totalrevision des Gesetzes über die Förderung der Kultur (Botschaften Heft Nr. 10/2016-2017, S. 621), Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte (Botschaften Heft Nr. 5/2017-2018, S. 183), Teilrevision des kantonalen Raumplanungsgesetzes (Botschaften Heft Nr. 5/2018-2019, S. 381), Bericht über die Optimierung der Organisation der oberen kantonalen Gerichte (Botschaften Heft Nr. 9/2018-2019, S. 799), Teilrevision des Steuergesetzes – Umsetzung STAF (Botschaften Heft Nr. 3/2010-2020, S. 69), Stärkung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Botschaften Heft Nr. 12/2019-2020, S. 939), Teilrevision des Steuergesetzes – Sondersteuern auf Kapitalabfindungen (Botschaften Heft Nr. 4/2020-2021, S. 149), Teilrevision des Gesetzes über die Pensionskasse (Botschaften Heft Nr. 2/2021-2022, S. 31) und Totalrevision des Gesetzes über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Botschaften Heft Nr. 5/2022-2023, S. 351).

Diese exemplarische und unvollständige Aufzählung zeigt auf, dass Rechtsvergleiche gemacht und dem Grossen Rat vorgelegt werden. Es gibt also die von der parlamentarischen Initiative Vetsch III geforderte Transparenz bereits.

Die KSS vertritt die Meinung, dass Abläufe, welche funktionieren, nicht zu regulieren sind. Es entspricht nicht einer guten Gesetzgebung, unnötige Bestimmungen in einen Erlass aufzunehmen. Im Sinne der Sache ist vielmehr, der Regierung möglichst viel Flexibilität bei der Ausarbeitung von Botschaften zuzugestehen, damit jeweils auf den Einzelfall betrachtet die bestmögliche Lösung erarbeitet werden kann, ohne dabei unnötigen administrativen Aufwand zu verursachen und den Zeitrahmen für die Erstellung der Botschaften auszudehnen. Auch stimmt die KSS der Regierung zu, dass es allen Mitglieder der Vorberatungskommissionen immer frei steht, allenfalls fehlende Rechtsvergleiche bei der Regierung nachzufordern. In diesem Sinn soll der vorliegende Bericht auch sensibilisieren.

Schliesslich möchte die KSS an dieser Stelle festhalten, dass während der gesamten Zeit der Vorberatung dieses Geschäfts keine Beispiele für Botschaften genannt oder gefunden werden konnten, in welchen ein Rechtsvergleich zum «Nachteil» der Ratsmitglieder gefehlt hätte.

2. Zum Anliegen der bundesrechtlichen Mindestvorgaben

Die parlamentarische Initiative Vetsch III ist in Bezug auf die bundesrechtlichen Mindestvorgaben missverständlich formuliert. Nähme man den Text wortwörtlich «über zwingende bundesrechtliche Vorgaben (...) hinausgeht», so befände man sich in einem Bereich, in welchem den Kantonen gar kein Spielraum zusteht. Zwingendes Bundesrecht ist umzusetzen, und zwar so, wie es der Bund vorgibt. Der Urheber der parlamentarischen Initiative meinte aber vielmehr jenen Bereich der Rechtsetzung, welcher den Kantonen einen Spielraum bei der Umsetzung überlässt, wo Bundesrecht eben nicht zwingend ist und den Kantonen Kompetenzen zustehen oder an sie delegiert wurden. Dies hat er gegenüber der Kommission bestätigt und macht im Kontext der parlamentarischen Initiative absolut Sinn.

Die Regierung ist sich der Tragweite dieses Anliegens bewusst und erachtet es als notwendig, den bundesrechtlichen Rahmen in den Botschaften an den Grossen Rat aufzuzeigen. Für die KSS ist dies ebenfalls eine zwingend nötige Information, die der Gesetzgeber immer erhalten muss. Wie bereits unter dem Titel des Rechtsvergleichs, besteht für die Kommission aber auch hier kein Handlungsbedarf, weil die Regierung den bundesrechtlichen Handlungsspielraum – wo überhaupt vorhanden – jeweils aufzeigt. Exemplarisch sei auf das Beispiel bei der Raumplanung verwiesen: In der Teilrevision des kantonalen Raumplanungsgesetzes (Botschaften Heft Nr. 5/2018-2019, S. 381) wurde der bundesrechtliche Rahmen zur Mehrwertabschöpfung in tabellarischer Form dargestellt. Aber auch auf die Proporzinitiative (Botschaften Heft Nr. 7/2010-2011, S. 567) oder die Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (Botschaften Heft Nr. 9/2011-2012, S. 1009).

Auch hier kann die KSS zudem festhalten, dass während der gesamten Zeit der Vorberatung dieses Geschäfts keine Beispiele für Botschaften genannt oder gefunden werden konnten, in welchen der vom Bundesrecht erlaubte Spielraum nicht aufgezeigt worden wäre.

Entsprechend kommt die KSS auch hier zum Schluss, dass in funktionierende Abläufe nicht unnötig regulatorisch eingegriffen werden soll, sondern administrativer Aufwand wenn immer möglich zu vermeiden ist. Auch hier stünde den Mitgliedern der vorberatenden Kommission frei, nötigenfalls bei der Regierung zu intervenieren und fehlende Abklärungen nachzuverlangen.

3. Änderungsanträge oder Gegenvorschlag

Aus den vorangegangenen Überlegungen ergibt sich auch, dass selbst, wollte man die parlamentarischen Initiative Vetsch III unterstützen, deren Formulierung zu absolut und zu eng ist. Dem könnte gemäss Art. 74 Abs. 1 lit. a GGO mittels eines Änderungsantrags oder eines Gegenvorschlags begegnet werden. Die KSS hat auch diese Möglichkeiten einlässlich geprüft. Sie ist aber zum Schluss gekommen, dass es keinen Sinn macht, mit einer offeneren Formulierung (z. B. «in der Regel» oder «bei Bedarf») die vorgeschlagene Bestimmung zu entschärfen. Damit würde nur die Praxis der Regierung festgehalten, was aus Sicht der KSS keine Verbesserung der Situation für die Ratsmitglieder mit sich bringt und dem Anliegen der parlamentarischen Initiative Vetsch III auch nicht dienen würde. Der Urheber der Initiative hat gegenüber der KSS klar geäußert, dass für ihn eben gerade nicht zur Diskussion steht, dass es im Belieben der Regierung steht, wann sie dem Grossen Rat Rechtsvergleiche unterbreitet oder den Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben aufzeigt. Sie soll gesetzlich verpflichtet sein, es immer zu tun. Diese Verpflichtung unterstützt die KSS aber wie vorne dargelegt nicht.

Entsprechend bringt für die KSS weder eine Änderung des Initiativtexts noch ein Gegenvorschlag eine Verbesserung zur heutigen Situation. Diese ist zufriedenstellend und zeigt, dass die Forderungen der parlamentarischen Initiative Vetsch III von der Regierung schon seit langer Zeit umgesetzt werden.

D. Fazit

Die KSS stellt fest, dass die parlamentarische Initiative Vetsch III einen Beitrag zur Sensibilisierung für Transparenz in Botschaften leistet. Dies stärkt die Arbeit des Parlaments.

Aufgrund der vorausgehenden Ausführungen ist sie jedoch zum einstimmigen Schluss gekommen, dem Grossen Rat die parlamentarische Initiative Vetsch III zur Ablehnung zu empfehlen respektive dem Grossen Rat zu empfehlen, nicht gesetzgeberisch auf die Ausgestaltung von regierungsrätlichen Botschaften einzuwirken. Auf das Einbringen eines Änderungsantrags oder Gegenvorschlags hat sie ebenfalls einstimmig verzichtet.

V. Vernehmlassung

Die parlamentarische Initiative Vetsch III betrifft die Regierung respektive die ihr unterstehenden Verwaltungseinheiten. Durch die Abgabe der Vorab-Stellungnahme im Sinne der Mitwirkung konnte sich die Regierung bereits vor der Erarbeitung dieses Berichts zur parlamentarischen Initiative äussern. Zudem erhielt sie die Gelegenheit, in der Kommission persönlich vorstellig zu werden. Und schliesslich wurde ihr

der verabschiedete Bericht der KSS im Sinne von Art. 74 Abs. 1 lit. c GGO zur Stellungnahme unterbreitet. Auf ein formelles Vernehmlassungsverfahren wurde deshalb verzichtet.

VI. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Antrag der KSS bewirkt weder neue Ausgaben noch verlangt er personelle Ressourcen.

Eine allfällige Gesetzesänderung im Sinne der parlamentarischen Initiative Vetsch III hätte Auswirkungen auf die kantonale Verwaltung, da Botschaften, welche nicht bereits heute schon die vorerwähnten Inhalte besitzen, künftig mit einem administrativen Mehraufwand erarbeitet werden müssten. Wie gross dieser wäre, kann aber nicht abgeschätzt werden, da zu viele Faktoren, welche dabei eine Rolle spielen, ungewiss sind (z. B die Anzahl der Botschaften, der Umfang und die Komplexität der Rechtsvergleiche oder die Lohnstufe der Personen, welche die Botschaften erarbeiten).

VII. Anträge

Aufgrund vorstehender Erwägungen beantragt Ihnen die KSS:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die parlamentarische Initiative Vetsch III vom 12. Juni 2018 abzulehnen.

Namens der Kommission für Staatspolitik und Strategie des Grossen Rats

Der Präsident:
Rico Lamprecht

Der Sekretär:
Patrick Barandun