

7. Unvereinbarkeit

Motion der Geschäftsleitung des Kantonsrates Zürich vom 5. Juni 2023

KR-Nr. 209/2023, RRB-Nr. 1121/27. September 2023 (Stellungnahme)

Ratspräsident Jürg Sulser: Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen. Er hat dem Rat seine schriftliche Ablehnung am 27. September 2023 bekanntgegeben.

Romaine Rogenmoser (SVP, Bülach), Referentin der Geschäftsleitung (GL): Ich spreche im Namen der Geschäftsleitung. Mit der Motion 209/2023, Unvereinbarkeit, beauftragt die Geschäftsleitung des Kantonsrats den Regierungsrat, die gesetzlichen Grundlagen bezüglich der Unvereinbarkeit im Zusammenhang mit der Ausübung von verschiedenen Ämtern systematisch zu überprüfen, zu vereinheitlichen und dem Kantonsrat eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten. Unvereinbarkeitsbestimmungen im Kanton Zürich sind Ausfluss der organisatorischen und personellen Gewaltenteilung, die als fundamentales Organisationsprinzip in Artikel 3 der Kantonsverfassung verankert sind. Eine für die Bevölkerung klar ersichtliche und nachvollziehbare Unvereinbarkeitsregel stärkt das Vertrauen in den Staat, das Fundament jeglichen staatlichen Handelns. Die Geschäftsleitung musste im Zusammenhang mit dem Baurekursgericht feststellen, dass die Unvereinbarkeit zwischen kantonalen Justizbehörden und Gemeindebehörden nicht klar ist und der gesetzgeberische Wille zweideutig ist. Die Geschäftsleitung hat im Sinne des Gleichheits- und des Unabhängigkeitsgrundsatzes der Gerichte die Unvereinbarkeit streng ausgelegt. Diese Auslegungspraxis wurde vom Verwaltungsgericht in einem Fall kassiert. Es stellt insbesondere fest, dass die Auslegungspraxis zu streng ist. Das Bundesgericht weist ausdrücklich auf die sehr unterschiedliche Ausgestaltung von Unvereinbarkeitsvorschriften in den einzelnen Kantonen hin und anerkennt, dass dabei eine politische und nicht eine rechtliche Einschätzung im Vordergrund stehe.

Nun haben wir die Situation, dass die jeweilige Gemeindeorganisation darüber entscheidet, wie die kantonale Unvereinbarkeitsbestimmung auszulegen ist. Dies scheint uns, mit Verlaub, nicht gerade State of the Art zu sein. Der Regierungsrat verzichtet mit Rücksicht auf die Gewaltentrennung und die Organisationsautonomie des Kantonsrates auf eine Stellungnahme zur Motion der Geschäftsleitung. Er argumentiert, der allfällige gesetzgeberische Handlungsbedarf betreffe die Organisation des Kantonsrates. Er erachte daher die Geschäftsleitung des Kantonsrats als zuständig. Insbesondere bezieht sich der Regierungsrat auf die Anfrage 332/2015 betreffend «Unvereinbarkeiten für Kantonsräte» und stellt fest, dass die geltenden Unvereinbarkeitsregelungen ausreichend seien, um Interessenkonflikte zu vermeiden und auch die Besonderheiten des Milizprinzips trotzdem angemessen zu berücksichtigen. Eine Antwort auf die Frage, warum die Überprüfung der Unvereinbarkeiten von Ämtern der Gemeinden und Justiz- und Bezirksbehörden

im Aufgabenbereich der Geschäftsleitung liege, eine kühne Behauptung, bleibt der Regierungsrat schuldig.

Die Bestimmungen der Unvereinbarkeiten sind in verschiedenen Gesetzen, insbesondere im GPR (*Gesetz über die politischen Rechte*), im GOG (*Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess*), im VRG (*Verwaltungsrechtspflegegesetz*), im GSVGer (*Gesetz über das Sozialversicherungsgericht*) geregelt, teils einheitlich, teils uneinheitlich. Die Geschäftsleitung ist schliesslich nur als wahlleitende Behörde mit den Unvereinbarkeiten beschäftigt.

Der Regierungsrat sieht in seiner Antwort ausserdem keine rechtlichen Einwände, die eine Änderung der geltenden Unvereinbarkeitsregelungen als angebracht oder gar als notwendig erscheinen liessen. Er sieht keine Bestimmungen, die in den letzten Jahren im Vollzug zu grösseren Unklarheiten geführt hätten, die im Einzelfall nicht durch Auslegung hätten geklärt werden können.

Dies hat sich mit dem neusten Verwaltungsgerichtsentscheid nun grundsätzlich geändert. Aus diesem Grund sieht die Geschäftsleitung einen dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf, wofür eine systematische Überarbeitung der Regelungen zu den Unvereinbarkeiten nötig ist. Diese Überprüfung kann nur vom Regierungsrat gemacht werden. Ob allenfalls die Schaffung eines Unvereinbarkeitsgesetzes, wie es zum Beispiel in den Kantonen Aargau oder Jura existiert, vorzusehen ist, kann die Geschäftsleitung zu diesem Zeitpunkt nicht beantworten. Die Geschäftsleitung und alle Fraktionen im Rat bedanken sich beim Regierungsrat, wenn er die Motion zügig an die Hand nimmt, damit die neuen Regelungen vor den nächsten Gesamterneuerungswahlen in Kraft gesetzt sind.

Anita Borer (SVP, Uster): Von Beginn weg hatten SVP, EDU und FDP eine dezidierte Meinung, die wir darum heute kurz und bündig kundtun wollen: Für uns waren die zur Diskussion stehenden Ämter am Baurekursgericht und im Gemeindevorstand nie unvereinbar. Das Verwaltungsgericht hat nun bestätigt, dass die dafür notwendige gesetzliche Grundlage fehlt und eine so weitreichende Auslegung eines bestehenden Gesetzes nicht zulässig ist.

Wir, die SVP/EDU-Fraktion sowie die FDP-Fraktion, wünschen uns eine Präzisierung der aktuellen gesetzlichen Grundlagen, damit auf Auslegungsentscheide verzichtet werden kann. Für uns ist dabei klar, die Praxis darf auf keinen Fall strenger ausgelegt werden. Sie muss dem Milizsystem gerecht werden und darf dieses nicht einschränken. Es muss eine pragmatische, bewährte Lösung angestrebt werden. Wir tun also gut daran, die Unvereinbarkeit eng zu fassen und in den wenigen Fällen, in denen es zu Überschneidungen verschiedener Ämter kommen kann, eine pragmatische Ausstandsregelung zu finden. So halten wir unser Milizsystem und unsere praxisbezogene Amtstätigkeiten aufrecht. Vielen Dank für das Beibehalten dieser Praxis und die entsprechende Präzisierung der Regelwerke durch diese Motion.

Regierungsrätin Jacqueline Fehr: Man soll nur Gesetze schaffen, die nötig sind. Ich bin schon einigermassen erstaunt über die Beurteilung dieser Frage durch das sonst sehr zurückhaltende Parlament, was Regulierungen betrifft, wenn ich jetzt diese Voten höre und auch diesen Vorstoss sehe. Wenn es dann sogar noch in Richtung eines eigenen Unvereinbarkeitsgesetzes geht, dann muss ich sagen, mit Verlaub, das wird wahrscheinlich eine ziemlich papierene Übung werden – ohne wirklichen Mehrwert am Schluss des Weges.

Die Unvereinbarkeiten sind in den einzelnen Spezialgesetzen geregelt. Zum Parlamentsgesetz nimmt der Regierungsrat keine Stellung und wird das auch künftig nicht tun, das ist nun mal Sache des Parlaments, seine eigenen Spielregeln festzulegen, auch wenn das etwas konflikthaft sein kann; das gehört dazu. Und bei den anderen Gesetzen ist es geregelt. Wenn es irgendwo jeweils eine Auslegungsfrage gibt, dann ist das das Übliche, was es eben bei Gesetzen so gibt. Deshalb gibt es einen Rechtsweg und deshalb gibt es ein Verwaltungsgericht. Die Idee, dass man durch eine Neuformulierung solche Auslegungen und künftige Konfliktfälle verhindern könnte, ist eine illusorische. Die Idee, hier eine grosse Auslegeordnung zu machen und sich dann zu einigen, ob man das jetzt strenger oder weniger streng handhaben will mit diesen Unvereinbarkeiten, wird umso schwieriger, je pauschaler man es lösen will. Sie haben ja schon Mühe, sich jeweils in den Spezialgesetzen darauf zu einigen, was richtig ist. Umso schwieriger wird es sein, wenn Sie es auf eine abstraktere Ebene heben und dann dort eine Regelung finden müssten. Also das wird ein Papiertiger werden. Wir können uns schon damit beschäftigen; aber sicher nicht auf die nächsten Gesamterneuerungswahlen, wenn ich da die Voten höre, da machen Sie sich Illusionen. Sie werden sich über lange Zeit nicht einig werden, was Sie hier genau wollen, weil Sie es eben je nach Thema auch etwas anders betrachten, und deshalb ist es spezialgesetzlich auch am richtigen Ort.

Wenn Sie uns den Auftrag geben, werden wir uns bemühen, Ihnen diese Auslegeordnung zu präsentieren. Wir werden Sie dann mal konsultieren, ob Sie immer noch der Meinung sind, dass es ein Problem gibt. Und wenn Sie dann wirklich das Gefühl haben, es gäbe ein Problem, machen wir uns an die weitere Arbeit. Aber einfach für die Schublade zu arbeiten, das tun wir nicht, da brauchen wir schon etwas mehr Fleisch am Knochen, wohin die Reise wirklich gehen soll, wo der konkrete Mehrwert wirklich liegen soll, wenn Sie hier diesen Auftrag erteilen. Ich bin einigermassen erstaunt über Ihre Regulierungsfreudigkeit, die Sie da an den Tag legen, weil Sie sich letztlich ja etwas vormachen, was Sie sonst immer kritisieren, dass einfach eine neue Formulierung im Gesetz jene Entscheide ersetzen könnte, die Sie letztlich im konkreten Fall treffen müssen. Wir tun, womit Sie uns beauftragen, aber ich warne vor grossen Illusionen. Die Entscheide werden bei Ihnen bleiben und sie werden immer noch sehr schwierig sein.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 168 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), die Motion KR-Nr. 209/2023 zu überweisen. Das Geschäft geht an den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage mit Bericht und Antrag innert zweier Jahre.

Das Geschäft ist erledigt.