

Sitzung vom 27. April 1994

### **1221. Interpellation (Doppelmandat für Regierungsräte)**

Die Kantonsräte Walter Bosshard, Horgen, und Prof. Kurt Schellenberg, Wetzikon, haben am 28. Februar 1994 folgende Interpellation eingereicht und schriftlich begründet:

Wir ersuchen den Regierungsrat, Bericht zu erstatten über die staatspolitischen Auswirkungen (Vor- und Nachteile) der Tätigkeit von Inhabern eines Doppelmandats als Regierungsrat und eidgenössischer Parlamentarier.

Gestützt auf einen Bericht des Staatsschreibers und auf Antrag seines Präsidenten beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Walter Bosshard, Horgen, und Prof. Kurt Schellenberg, Wetzikon, wird wie folgt beantwortet:

#### 1. Die geltende Regelung

Nach Art. 39 Abs. 2 der Kantonsverfassung dürfen von den Mitgliedern des Regierungsrates nicht mehr als zwei den eidgenössischen Räten angehören. Die Regelung in den andern Kantonen ist unterschiedlich: Eine gleiche oder ähnliche Beschränkung kennen 15 Kantone; sechs Kantone lassen Doppelmandate ohne zahlenmässige Beschränkung zu, nur in fünf Kantonen gilt Unvereinbarkeit.

Frühere Vorstösse, die Unvereinbarkeit auch im Kanton Zürich einzuführen, blieben erfolglos. Es herrschte die Auffassung vor, es sei in erster Linie Sache der Wählerinnen und Wähler zu entscheiden, ob und wem sie ein Doppelmandat übertragen wollen; solange die eidgenössischen Räte als Milizparlament betrachtet würden, dem Vertreter aus allen Bevölkerungskreisen angehören könnten, solle es auch einem Regierungsrat möglich sein, ein solches Mandat neben seiner Verpflichtung als Mitglied der kantonalen Exekutive zu versehen.

In Beantwortung der Anfragen KR-Nrn. 207 und 237/1991 hat der Regierungsrat 1992 auch zu den Vor- und Nachteilen des Doppelmandats Stellung genommen. Die damaligen Überlegungen sind nach wie vor gültig. Sie sollen im folgenden näher ausgeführt werden.

#### 2. Vorteile des Doppelmandats

Der Föderalismus ist ein unverzichtbarer Bestandteil der staatspolitischen Ordnung der Schweiz. Wesentlich für die Lebensfähigkeit eines föderalistischen Staatswesens ist die Art und Weise, wie die Beziehungen zwischen dem Bund und den Gliedstaaten gestaltet werden. Ihre Ordnung ist nach den Anforderungen der Zeit einer ständigen Entwicklung unterworfen: Die Komplexität der heutigen Probleme verlangt immer häufiger landesweit koordinierte Lösungen und damit Änderungen in der Kompetenzverteilung zu Lasten der Gliedstaaten. Aber auch die Notwendigkeit, dass der Bundesstaat im internationalen Bereich wie ein Zentralstaat rasch und effizient handeln und entscheiden kann, bringt die Gefahr einer allmählichen Erosion der Stellung der Gliedstaaten. Dieser Entwicklung im Interesse der Erhaltung der grossen Vorteile des Föderalismus entgegenzuwirken, ist heute ein legitimes Interesse aller Kantone. Mit verschiedenen Institutionen und Gremien, auf die hier nicht einzugehen ist, wird versucht, bei der Willensbildung im Bund verstärkt mitzuwirken.

Zwar sind Doppelmandate hiezu - schon wegen des Instruktionsverbots nach Art. 91 BV - nicht unmittelbar geeignet. Hingegen hat es sich bei den erwähnten Bemühungen gezeigt, dass für eine Belebung des föderalistischen Gedankens und der föderalistischen Praxis einem verbesserten Informationsfluss zwischen Bund und Kantonen, und zwar in beiden Richtungen, grösste Bedeutung zukommt: Die Kantone müssen einerseits alle Gelegenheiten nutzen, sich Gehör zu verschaffen, und andererseits dafür besorgt sein, die für ihr selbständiges Wirken notwendigen Informationen zu erhalten.

In diesem Feld der Informationsbeziehungen liegen unbestreitbare und vielleicht die bedeutsamsten Vorteile des Doppelmandats:

a) Es hat sich erwiesen, dass trotz aller Bemühungen um eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen das föderalistische Prinzip die Aufgaben von Bund und Kantonen nicht scharf trennen kann. Ein grosser Teil der heutigen Staatsaufgaben kann nur im Zusammenwirken beider Ebenen befriedigend gelöst werden. Das bedeutet, dass vor allem die Organe auf der höheren staatlichen Ebene in hohem Mass auf die Erfahrungen und das Sachwissen der unteren Ebene angewiesen sind. Es darf in diesem Zusammenhang auf die Verhältnisse im Kantonsrat hingewiesen werden, der einigen Nutzen zieht aus der Mitwirkung von zahlreichen Angehörigen kommunaler Exekutiven unter seinen Mitgliedern.

b) Die Verflechtung der Aufgaben von Bund und Kantonen macht es notwendig, dass möglichst viele regionale Interessen im Stadium der Gesetzgebung in die eidgenössischen Räte einfließen. Dabei geht es in diesem Fall staatspolitisch nicht um die Interessen der unteren staatlichen Ebene an und für sich; in einem wirtschaftlich, kulturell und geographisch so komplexen Land wie der Schweiz ist es vielmehr auch erforderlich, die unterschiedlichen, nicht selten kontroversen Interessen der einzelnen Regionen und Kantone zur Geltung zu bringen. Die von der Bundesverwaltung durchgeführten Vernehmlassungsverfahren bieten zwar eine willkommene, häufig aber nicht genügende Handhabe, den Interessen des Kantons wirksam Gehör zu verschaffen. Das Wissen des Mandatsträgers als gleichzeitig für den Vollzug verantwortliches Regierungsmitglied aber kann zu zielgerichtetem und effizientem Verhalten im Interesse des eigenen und anderer Kantone führen.

Es fällt denn auch auf, dass von kleineren und finanzschwachen Kantonen viel mehr von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, Regierungsmitglieder in die Bundesversammlung zu entsenden, als von grösseren. Auch die sich als Minderheit empfindenden französisch-sprechenden Stände legen grossen Wert darauf, auf diese Weise in Bern ihren Standpunkt vertreten zu können. Die grösseren Kantone aber haben trotz ihrer Finanzkraft auf manchen Gebieten nicht zu unterschätzende spezifische Probleme, für die im Bund und in andern Kantonen Verständnis geschaffen werden muss. Der grundsätzliche Verzicht auf eine bestehende Möglichkeit, dies zu tun, müsste sich längerfristig zum Nachteil dieser Kantone auswirken.

c) Auf der andern Seite erhält der Träger des Doppelmandats seinerseits in manchen Fragen einen vertieften Einblick in aktuelle Sachfragen, grössere Sachkenntnis und damit vielfach einen Wissensvorsprung. Dessen Bedeutung ist vor allem augenfällig bei Problemen, die Bund und Kanton berühren; zu denken ist etwa an Fragen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen oder die verschiedenen Mechanismen des Finanzausgleichs, die in zahlreichen Bereichen, wie Verkehr, Bildung, Umwelt, Landwirtschaft, eine Rolle spielen. Ferner können sich die zusätzlichen Informationen bei den Vorlagen auswirken, bei denen später dem Kanton die nachgeordnete Gesetzgebung und der Kantonsregierung der Vollzug obliegt. Schliesslich ist der Kanton nicht selten unmittelbarer Adressat einer Bundesgesetzgebung und muss sich mit der Frage befassen, wie Erlasse des Bundesparlaments in die Praxis umgesetzt werden. Auf diesem Weg erhaltene Informationen können in allen Fällen frühzeitiges und optimales Reagieren oder das Einholen zusätzlich nötiger Auskünfte ermöglichen.

d) Der Inhaber des Doppelmandats kann darüber hinaus dank der Mitwirkung in den eidgenössischen Räten wertvolle persönliche Kontakte zu den Bundesbehörden und zur Bundesverwaltung wie auch zu Vertretern anderer Landesteile schaffen, was nicht nur der eigenen Tätigkeit, sondern Regierung und Verwaltung des Kantons zugute kommt. Kommunikation und Gedankenaustausch bringen nicht nur die Möglichkeit, das eigene Sachwissen zu vertiefen, sondern sind auch Gelegenheit, den Standpunkt des eigenen Kantons darzulegen und Verständnis für dessen Belange und Interessen zu wecken.

### 3. Nachteile des Doppelmandats

Statt von «Nachteilen» sollte richtigerweise von «Vorbehalten» gesprochen werden, zumal den ungünstigen Auswirkungen, soweit sie von Bedeutung sind, mit Massnahmen mindestens zum Teil begegnet werden kann.

a) Ein erster Vorbehalt ist eher theoretischer Natur und in gewissem Mass die Kehrseite vorher erwähnter Vorteile: Die Teilung der Macht ist ein wesentliches Motiv des föderalistischen Staatsaufbaus. Durch die Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten auf die verschiedenen staatlichen Ebenen wird in sachlicher Hinsicht eine Machtkonzentration verhindert. Eine zu starke Verflechtung von Machträgern verschiedener Ebenen würde diesem Ziel zuwiderlaufen.

Ähnliches gilt unter dem Gesichtspunkt der klassischen Gewaltentrennung mit Bezug auf die personelle Trennung der staatlichen Organe. Wenn Mitglieder der Legislative des Bundesstaates zugleich in den Exekutiven des Gliedstaates tätig sind, entspricht das sicher nicht der reinen Lehre. Sie wirken mit an der Rechtsetzung des Bundes, deren Vollzug ihnen im Kanton anvertraut ist.

Die Bedeutung dieses Vorbehalts wird zunächst durch die Beschränkung der Zahl der Doppelmandate im Kanton relativiert. Dass aber die Vorteile des Doppelmandats den theoretischen Vorbehalt weitgehend entkräften, zeigt die Tatsache, dass in andern Ländern, wie z.B. in der Bundesrepublik Deutschland, die Mitwirkung von Exekutivmitgliedern des Gliedstaates im Parlament des Bundesstaates sogar institutionalisiert ist. Die Idee einer solchen Regelung taucht auch in der Schweiz immer wieder auf.

b) Die aufgezeigten Vorteile der Informationsverbesserung dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Träger des Doppelmandats im Bund nicht als Vertreter der Kantonsregierung auftritt, sondern seine eigene Meinung oder jene der Fraktion seiner Partei vertritt. Das kann in Einzelfällen zu Problemen mit seiner Stellung im Kanton als Mitglied einer dem Kollegialitätsprinzip unterstehenden Behörde führen.

c) Der wichtigste Vorbehalt gegenüber dem Doppelmandat aber liegt in der grossen zeitlichen und arbeitsmässigen Belastung seines Trägers. Der Regierungsrat hat bei der Beantwortung der erwähnten Anfrage darauf hingewiesen, dass eidgenössische Parlamentarier, aus welcher Berufsgruppe sie auch stammen, den überwiegenden Teil ihrer Freizeit der Arbeit in der eidgenössischen Politik widmen müssen. Wie die Belastung zu bewältigen sei, muss dem einzelnen Mandatsträger überlassen werden. Dass es möglich ist, den Verpflichtungen beider Ämter zu genügen, zeigt sich darin, dass mit Ausnahme der letzten Legislaturperiode immer ein oder zwei Mitglieder des Zürcher Regierungsrates der Bundesversammlung angehörten. Allerdings sind die Beanspruchungen durch beide Mandate in den letzten Jahren sicher grösser geworden. Die von den Stimmberechtigten allerdings abgelehnte Vorlage des Bundes zu einem Infrastrukturgesetz versuchte, dieser Tatsache Rechnung zu tragen: Sie hielt zu Recht am Milizsystem des eidgenössischen Parlaments fest, wollte aber ermöglichen, dass die einzelnen Ratsmitglieder die Kosten ihrer Administration und Infrastruktur besser decken könnten. Richtigerweise wird davon ausgegangen, dass der Träger eines Doppelmandats sein primäres Hauptmandat voll erfüllt und Entlastung bei der Ausübung seines zweiten Mandats suchen muss. Dafür bestehen verschiedene Möglichkeiten.

#### 4. Entlastungsmassnahmen

Mit Bezug auf die zeitliche Belastung sind Friktionen nicht völlig vermeidbar; sie können jedoch auf ein tragbares Mass reduziert werden. Das Bundeshaus ist heute mit Einrichtungen der Telekommunikation so gut ausgerüstet, dass die Mitglieder der Bundesversammlung praktisch jederzeit erreichbar sind und in dringlichen Fällen ihre Verantwortung als kantonale Regierungsmitglieder durchaus täglich und stündlich wahrnehmen können. Dass die Tätigkeit des Regierungskollegiums nicht behindert wird, stellt schon Art. 39 der Kantonsverfassung mit der Beschränkung auf zwei Mitglieder sicher.

Um der arbeitsmässigen Belastung zu begegnen, ist eine optimale Arbeitsorganisation und Planung unabdingbar. Das gilt sowohl für die Parlamentsarbeit wie auch - als Selbstverständlichkeit - für die Ausübung des Regierungsamtes. Gleich verhält es sich mit der Forderung nach grösstmöglicher Selbständigkeit und Zuverlässigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Soweit und nur soweit als ein «betriebliches» Interesse an der Mandatsausübung im Sinne der umschriebenen Vorteile besteht, kommt auch ein Beizug von Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern aus der kantonalen Verwaltung in Frage. Dies setzt allerdings voraus,

dass andere Arbeiten dadurch nicht vernachlässigt werden. Eine gewisse Belastung der kantonalen Verwaltung ist aber angesichts der möglichen Vorteile für deren Aufgabenerfüllung zu verantworten. Diese Entlastungsmassnahme ist jedoch insofern unvollkommen, als dem Mandatsträger in der Regel nur die Spezialisten aus der eigenen Direktion zur Verfügung stehen, es sei denn, es gehe um eine politische Aufgabe, die in erster Linie und unmittelbar im Interesse des Kantons wahrgenommen wird. In einem solchen Fall ist eine direktionsübergreifende Hilfeleistung nicht ausgeschlossen.

Auf längere Sicht aber werden andere Entlastungsmassnahmen zu prüfen sein. Dabei ist von der eingangs erwähnten Überlegung auszugehen, dass es für die Kantone als Gliedstaaten im Bundesstaat immer wichtiger wird, ihre Anliegen im Bund zu Gehör zu bringen und ihre Interessen dort gezielt zu vertreten. Einer kantonalen Fachstelle für die Beziehungen zum Bund und für Fragen der Bundespolitik könnte die Aufgabe übertragen werden, alle Vorhaben des Bundes zu verfolgen, im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Kantone zu prüfen und die Fachdirektionen frühzeitig mit Informationen zu versorgen. Umgekehrt wäre sie Anlaufstelle der Direktionen, wenn aus deren Sicht ein Handlungsbedarf in der Bundespolitik besteht. Die Fachstelle müsste intern nicht dem Mandatsträger untergeordnet werden. Sie könnte ihm aber, obwohl ihre Arbeit nicht in erster Linie auf gerade aktuelle Rats- oder Kommissionsgeschäfte ausgerichtet wäre, wertvolle Leistungen für die Beurteilung von Geschäften aus kantonalen Sicht erbringen.

#### 5. Schlussbemerkung

Die Vorteile des Doppelmandats überwiegen gegenüber den Nachteilen. Durch interne Entlastungsmassnahmen kann die grosse Belastung auf ein noch tragbares Mass reduziert werden. Damit soll die Mandatsausübung einem Mitglied der kantonalen Exekutive in gleicher Weise möglich sein wie etwa einem Vertreter der Wirtschaft. Es wäre nicht richtig, dass sich der Kanton Zürich etwas verbietet, auf das andere Kantone aus den geschilderten Gründen offensichtlich grossen Wert legen. Die Verfassung hat mit der Beschränkung auf zwei Regierungsmitglieder jene Vorkehrungen getroffen, welche die ordentliche Weiterführung der Tätigkeit der Gesamtbehörde sicherstellt. Weitere einschränkende Massnahmen sind nicht nötig, denn letztlich ist es Sache der Wählerinnen und Wähler zu entscheiden, ob Doppelmandate im von der Verfassung vorgesehenen Mass ausgeübt werden sollen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.

Zürich, den 27. April 1994

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
Roggwiller