

Sitzung vom 27. September 2023

1121. Motion (Unvereinbarkeit)

Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat am 5. Juni 2023 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, 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.

Begründung

Fragen über die Unvereinbarkeit beschäftigen den Kantonsrat respektive dessen Organe regelmässig. Die Problematik ist insbesondere bei Richterwahlen von grosser Relevanz. Die Bestimmungen über die Unvereinbarkeiten sind über die Jahre zu einem Flickwerk verkommen. In verschiedenen Erlassen befinden sich Regelungen zur Unvereinbarkeit (insb. GPR, GOG, VRG, GSVGer), wobei Begrifflichkeiten uneinheitlich verwendet werden und einzelne Formulierungen teilweise unnötig kompliziert sind. Die Unklarheiten der gesetzlichen Bestimmungen lassen sich nicht mehr durch blosser Auslegung beseitigen. Es besteht demnach ein dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf, wofür eine systematische Überprüfung und Überarbeitung der Regelungen zu den Unvereinbarkeiten nötig ist, möglichst vor den nächsten Gesamterneuerungswahlen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion der Geschäftsleitung des Kantonsrates wird wie folgt Stellung genommen:

1. Soweit die Motion darauf abzielt, die Unvereinbarkeit zwischen dem Amt als Kantonsratsmitglied und weiteren Ämtern systematisch zu überprüfen und allfällige Änderungen an den gesetzlichen Grundlagen vorzuschlagen, ist darauf hinzuweisen, dass dieses Anliegen die Organisation des Kantonsrates betrifft. Für eine solche Überprüfung wäre die Geschäftsleitung des Kantonsrates zuständig, weil sich die Motion letztlich auf einen Regelungsgegenstand des Parlamentsrechts bezieht (vgl. § 43 Abs. 2 Kantonsratsgesetz [LS 171.1]). Der Regierungsrat verzichtet deshalb mit Rücksicht auf die Gewaltentrennung und die Organisationautonomie des Kantonsrates auf eine entsprechende Stel-

lungnahme. Im Übrigen hat er bereits im Rahmen der Anfrage KR-Nr. 332/2015 betreffend Unvereinbarkeiten für Kantonsräte verschiedene Fragen zu den Unvereinbarkeiten beantwortet und insbesondere eine umfangreiche Auflistung zusammengestellt, welche Ämter und Positionen für Mitglieder des Kantonsrates unvereinbar sind (RRB Nr. 267/2016). Diese Auflistung gibt einen treffenden Überblick über die Unvereinbarkeiten von Mitgliedern des Kantonsrates und ist mit wenigen Ausnahmen nach wie vor aktuell. So wurden die Unvereinbarkeiten seit der Beantwortung der Anfrage in den vergangenen Jahren ausgeweitet. Seit dem 1. Juli 2021 sind die Mitglieder einer Behörde oder eines Organs, die bzw. das vom Kantonsrat gewählt oder deren bzw. dessen Wahl vom Kantonsrat genehmigt wird, mit dem Mandat als Kantonsratsmitglied unvereinbar (vgl. parlamentarische Initiative KR-Nr. 283/2016 betreffend Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Kantonsrates). Von dieser Regelung erfasst sind insbesondere die Handelsrichterinnen und Handelsrichter. Seit dem Inkrafttreten der Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161; Vorlage 5729) am 1. Oktober 2022 ist schliesslich auch das Amt als Statthalterin oder Statthalter mit dem Amt als Kantonsratsmitglied unvereinbar.

2. Der Regierungsrat hat seine Haltung zu den Unvereinbarkeitsregelungen bereits verschiedentlich geäussert, letztmals im Rahmen seines Antrags an den Kantonsrat zur genannten Änderung des GPR (Vorlage 5729, vgl. auch Stellungnahme des Regierungsrates zur Motion KR-Nr. 66/2020 betreffend Stärkung der Gewaltentrennung im Kanton Zürich, Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 332/2015 betreffend Unvereinbarkeiten für Kantonsräte). Der Regierungsrat hielt damals fest, dass er die geltenden Unvereinbarkeitsregelungen zusammen mit der Ausweitung auf die Statthalterinnen und Statthalter als ausreichend erachte, um Interessenkonflikte zu vermeiden und die Besonderheiten des Milizprinzips trotzdem angemessen zu berücksichtigen. Er prüfte auch einen vom Kantonsrat aufgeworfenen Verzicht auf Unvereinbarkeitsregelungen. Der Regierungsrat verwarf diesen aber in seinem Antrag an den Kantonsrat, weil einerseits der Kantonsrat sich am 30. November 2020 für eine Ausweitung der Unvereinbarkeitsregelungen ausgesprochen hatte (vgl. KR-Nr. 283/2016) und andererseits die Vermeidung von Interessenkonflikten über Ausstandsregelungen im Einzelfall kaum praktikabel, aufwendig und mit Rechtsunsicherheiten verbunden wäre (vgl. Vorlage 5729). Nachdem sich der Kantonsrat im Rahmen der Änderung des GPR und der Behandlung von parlamentarischen Vorstössen erst vor Kurzem mit den Regelungen der Unvereinbarkeit befasst und dem damaligen Antrag des Regierungsrates entsprochen hat, sieht der Regierungsrat derzeit keinen Handlungsbedarf, die Unvereinbarkeit im Zusammenhang mit der Ausübung von verschiedenen Ämtern inhaltlich zu überprüfen. Er erachtet

das geltende Recht nach wie vor als dem politischen Willen des Gesetzgebers entsprechend. Auch sind dem Regierungsrat seitdem keine politischen oder rechtlichen Einwände bekannt geworden, die eine Änderung der geltenden Unvereinbarkeitsregelungen als angebracht oder gar notwendig erscheinen liessen.

3. Die Motion verlangt neben der inhaltlichen auch eine gesetzssystematische Überprüfung der geltenden Unvereinbarkeitsregelungen und gestützt darauf eine Vereinheitlichung der gesetzlichen Grundlagen. Zu diesen formellen Anliegen ist Folgendes festzuhalten:

Die Regelung der Unvereinbarkeiten der Ämter auf den verschiedenen staatlichen Ebenen hat ihre rechtliche Grundlage in der Kantonsverfassung (KV, LS 101). Art. 42 KV hält fest, dass die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates, der obersten kantonalen Gerichte und der kantonalen Ombudsstelle nicht gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören dürfen (Abs. 1). Das Gesetz kann weitere Unvereinbarkeiten vorsehen (Abs. 2). Der Gesetzgeber hat von dieser Möglichkeit regen Gebrauch gemacht, indem er die Unvereinbarkeiten thematisch in den jeweiligen Gesetzen geregelt hat.

Allgemeine Regelungen zur Unvereinbarkeit insbesondere von Ämtern, die mittels Wahl durch die Stimmberechtigten oder den Kantonsrat besetzt werden, finden sich im GPR. Diese Bestimmungen werden in §§ 25 ff. GPR systematisch und thematisch in Gruppen und in Unvereinbarkeitsgründe aus Organfunktion, Aufsichtsverhältnis, Rechtsmittelverhältnis, Verwandtschaft und weiteren Gründen unterteilt. Auch andere Gesetze enthalten eigene Regelungen zur Unvereinbarkeit. So regelt das Gerichtsorganisationsgesetz (GOG, LS 211.1) die Unvereinbarkeit von Mitgliedern der Paritätischen Schlichtungsbehörde und des Mietgerichts (§ 64 Abs. 3 GOG). Das Bezirksgericht wählt nach seiner Gesamtrenuerung aus seinen Mitgliedern die Präsidentin oder den Präsidenten des Mietgerichts (§ 10 lit. b GOG). Das Bezirksgericht wählt ebenfalls die Mitglieder der Paritätischen Schlichtungsbehörde (§ 64 Abs. 1 GOG). Da das Gericht selbst die Mitglieder des Mietgerichts und der Paritätischen Schlichtungsbehörde wählt und weder eine Volkswahl noch eine Wahl durch den Kantonsrat vorgesehen ist, ist die entsprechende Regelung der Unvereinbarkeit der beiden Ämter im GOG systematisch nahe liegend. Weitere, vergleichbare Regelungen zur Unvereinbarkeit finden sich auch in § 34 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2), in § 5b des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht (GSVGer, LS 212.81), in § 334a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1), in § 113a Abs. 1 des Steuergesetzes (StG, LS 631.1) sowie in § 14 Abs. 3 des Kantonalbankgesetzes (LS 951.1). In § 34 VRG wird geregelt, dass ein vollamtliches Mitglied des Verwaltungsgerichts keine andere hauptberufliche Tätigkeit ausüben und Dritte nicht berufsmässig vor den Ge-

richten oder Verwaltungsbehörden vertreten darf. In den weiteren Spezialgesetzen (GSVGer, PBG, StG) wird lediglich die Nebenbeschäftigung von bzw. die berufsmässige Vertretung Dritter durch Mitglieder der jeweiligen Gerichte geregelt. Auch diese Bestimmungen stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang zum Regelungsgegenstand der jeweiligen Gesetze und sind dort deshalb thematisch und systematisch richtig eingeordnet.

Vor diesem Hintergrund teilt der Regierungsrat die Auffassung nicht, wonach die Regelungen über die Unvereinbarkeiten über die Jahre zu einem «Flickwerk» verkommen seien. Auch ist ihm nicht bekannt, dass die geltenden gesetzlichen Bestimmungen in den letzten Jahren im Vollzug regelmässig zu grösseren Unklarheiten geführt hätten, die im Einzelfall nicht durch Auslegung hätten geklärt werden können. Es gibt auch keine Anhaltspunkte, dass sich die geltende Gesetzessystematik zu den Unvereinbarkeiten nicht bewährt haben sollte. Der Regierungsrat sieht deshalb keinen unmittelbaren gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Sofern in den Gesetzen allenfalls bestimmte Begrifflichkeiten uneinheitlich verwendet werden und einzelne Formulierungen vereinfacht werden könnten, wäre dies im Rahmen von anstehenden Gesetzesänderungen zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen. Eine Notwendigkeit oder gar Dringlichkeit zur Vereinheitlichung besteht nach Auffassung des Regierungsrates nicht. Er sieht in der Schaffung eines «Unvereinbarkeitsgesetzes», wie es z. B. die Kantone Aargau oder Jura kennen, keine Vorteile gegenüber der vorstehend ausgeführten, im kantonalen Recht enthaltenen Gesetzessystematik zu den Unvereinbarkeiten. Ein solches Gesetz müsste die Bestimmungen zu den verschiedensten Themenbereichen enthalten, die bis anhin in den jeweiligen Spezialgesetzen geregelt sind. Sie wären im Blickwinkel der übrigen, weiterhin in den Spezialgesetzen enthaltenen Regelungen anzuwenden. Dies würde im Vergleich zu heute kaum zu einer Vereinfachung des Gesetzesvollzugs führen, weil Regelungen, die einen thematischen Zusammenhang haben, nach wie vor in unterschiedlichen Erlassen enthalten wären.

4. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 209/2023 abzulehnen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli