

Antrag und Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden\*  
vom 20. September 2024

**420a/2020**

**A. Verfassung des  
Kantons Zürich**

(Änderung vom ...; Vertretung von Parlaments-  
mitgliedern)

**B. Gesetz  
über die Vertretung von  
Parlamentsmitgliedern  
(vom ...)**

---

\* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern:  
Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden (Präsidentin); Isabel Bartal, Zürich; Michael Biber,  
Bachenbülach; Susanne Brunner, Zürich; Tina Deplazes, Hinwil; Isabel Garcia, Zürich;  
Sonja Gehrig, Urdorf; Florian Heer, Winterthur; Benjamin Krähenmann, Zürich;  
Gabriel Mäder, Adliswil; Fabian Müller, Rüschlikon; Christian Pfaller, Bassersdorf;  
Roman Schmid, Opfikon; Nicola Yuste, Zürich; Christina Zurfluh Fraefel, Wädenswil;  
Sekretärin: Sandra Bolliger.



**Geltendes Recht**

**Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 20. September 2024**

Gemäss geltendem Recht, sofern nichts anderes vermerkt

**Minderheit**

Zustimmung zum Antrag der Mehrheit, sofern nichts anderes vermerkt

***Minderheit** Roman Schmid, Susanne Brunner, Alexander Jäger (i.V. von Isabel Garcia), Fabian Müller, Christian Pfaller, Ulrich Pfister (i.V. von Christina Zurfluh Fraefel), Angie Romero (i.V. von Michael Biber)*

*Eintreten*

Auf die Vorlage wird nicht eingetreten.

Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 420/2020 wird abgelehnt.

**A. Verfassung des Kantons Zürich**

(Änderung vom ; Vertretung von Kantonsratsmitgliedern)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 20. September 2024,

*beschliesst:*

- I. Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

**B. Kantonsrat**

**Funktion und Zusammensetzung**

Art. 50 <sup>1</sup> Der Kantonsrat übt im Zusammenwirken mit den Stimmberechtigten die verfassungsgebende und die gesetzgebende Gewalt aus.

**B. Kantonsrat**

**Funktion, Zusammensetzung und Vertretung**

Art. 50 Abs. 1 und 2 unverändert.

*Art. 50*

<sup>2</sup> Er ist ein Milizparlament und besteht aus 180 Mitgliedern.

<sup>3</sup> Das Gesetz regelt die Vertretung.

II. Diese Verfassungsänderung untersteht dem obligatorischen Referendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

**B. Gesetz über die Vertretung  
von Parlamentsmitgliedern**

(vom )

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 20. September 2024,

*beschliesst:*

- I. Das Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019 wird wie folgt geändert:

**3. Teil: Organe des Kantonsrates**

**Vertretung als Kantonsratsmitglied**

### a. Grundsatz

§ 15 a. <sup>1</sup> Ein Kantonsratsmitglied kann sich bei Verhinderung infolge Mutterschaft, Krankheit oder Unfall während drei bis zwölf Monaten durch eine Ersatzperson seiner Liste vertreten lassen.

<sup>2</sup> Eine Vertretung der Vertretung ist ausgeschlossen.

### b. Verfahren

§ 15 b. <sup>1</sup> Das Kantonsratsmitglied stellt ein Gesuch bei der Verwaltungsdelegation.

<sup>2</sup> Diese bestimmt in sinngemässer Anwendung von § 108 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 die Vertretung.

### c. Wirkung

§ 15 c. <sup>1</sup> Die vertretende Person tritt mit Ablegen des Amtsgelübdes das Amt mit all seinen Rechten und Pflichten an.

<sup>2</sup> Die Rechte und Pflichten des vertretenen Kantonsratsmitglieds ruhen bis zum Wiedereintritt in den Rat.

**Minderheit 1** *Sonja Gehrig, Gabriel Mäder*

<sup>1</sup> ...  
 ... infolge  
 Elternschaft, Krankheit, Unfall,  
 Aus- oder Weiterbildung während ...

**Minderheit 2** *Florian Heer, Isabel Bartal, Michèle Dünki-Bättig, Benjamin Krähenmann, Nicola Yuste*

<sup>1</sup> ...  
 ... infolge  
 Elternschaft, Krankheit oder Unfall  
 während ...

**Minderheit 3** *Roman Schmid, Susanne Brunner, Christian Pfaller, Ulrich Pfister (i. V. von Christina Zurfluh Fraefel)*

<sup>1</sup> ...  
 ... infolge  
 Mutterschaft, Krankheit, Unfall,  
 Militär- oder Zivildienst während ...

**Geltendes Recht****Antrag der Kommission für Staat  
und Gemeinden vom  
20. September 2024**

Gemäss geltendem Recht, sofern  
nichts anderes vermerkt

**Minderheit**

Zustimmung zum Antrag der Mehrheit, sofern nichts anderes vermerkt

§ 15 c

<sup>3</sup>Der Wiedereintritt ist erst nach der  
bewilligten Vertretungsdauer mög-  
lich.

II. Das Gemeindegesetz vom  
20. April 2015 wird wie folgt  
geändert:

**Bestand**

§ 27. <sup>1</sup> Politische Gemeinden  
können ein Parlament einführen.

<sup>2</sup> Die Gemeindeordnung be-  
stimmt die Zahl der Mitglieder.

**Bestand und Vertretung**

§ 27. Abs. 1 und 2 unverändert.

§ 27 Abs. 3 (Passus Gemeindeordnung) wird mit § 31 Abs. 4 (Passus  
Gemeindeerlass) ausgemehrt.

**Minderheit** Sonja Gehrig, Isabel  
Bartal, Michèle Dünki-Bättig,  
Florian Heer, Benjamin Krähen-  
mann, Gabriel Mäder, Nicola  
Yuste

<sup>3</sup> Die Gemeindeordnung  
kann festlegen, dass sich Parla-  
mentsmitglieder bei Verhinderung ...

(vgl. § 31 Abs. 4, Gemeindeerlass)

§ 27

**Minderheit 1** Sonja Gehrig,  
Gabriel Mäder

**Minderheit 2** Florian Heer, Isabel  
Bartal, Michèle Dünki-Bättig,  
Benjamin Krähenmann, Nicola  
Yuste

**Minderheit 3** Roman Schmid,  
Susanne Brunner, Christian  
Pfaller, Ulrich Pfister (i.V. von  
Christina Zurfluh Fraefel)

<sup>3</sup> ... infolge Mutterschaft, Krankheit  
oder Unfall während drei bis zwölf  
Monaten durch Ersatzpersonen ihrer  
Liste vertreten lassen können.  
§ 15 a des Kantonsratsgesetzes  
vom 25. März 2019 ist sinngemäss  
anwendbar.

<sup>3</sup> ... infolge Elternschaft, Krankheit,  
Unfall, Aus- oder Weiterbildung  
während ...

<sup>3</sup> ... infolge Elternschaft, Krankheit  
oder Unfall während ...

<sup>3</sup> ... infolge Mutterschaft, Krankheit,  
Unfall, Militär- oder Zivildienst wäh-  
rend ...

**Minderheit** Sonja Gehrig, Isabel  
Bartal, Michèle Dünki-Bättig, Flo-  
rian Heer, Benjamin Krähenmann,  
Gabriel Mäder, Nicola Yuste

§ 31. Abs. 1 bis 3 unverändert.

§ 31. <sup>1</sup> Das Parlament regelt  
seine Organisation in einem Ge-  
meindeerlass.

<sup>2</sup> Im Erlass sind insbesondere  
zu regeln:

- a. die Organe und ihre Zustän-  
digkeiten,
- b. die Rechte der Mitglieder  
des Parlaments gemäss §§  
33–35 sowie das Verfahren  
zu deren Ausübung,
- c. die Rechte und das Verfah-  
ren der parlamentarischen  
Untersuchungskommission,
- d. die Abstimmungsordnung.

§ 31

<sup>3</sup> Enthält der Gemeindeerlass keine entsprechenden Regelungen, richten sich

- a. das Abstimmungsverfahren nach §§ 24 und 25,
- b. das Wahlverfahren nach § 26, wobei im ersten und im zweiten Wahlgang das absolute, im dritten Wahlgang das relative Mehr gilt,
- c. das Verfahren zur Behandlung von Rechten der Mitglieder des Parlaments gemäss §§ 34 und 35 sinngemäss nach dem Kantonsratsgesetz.

**Minderheit** Sonja Gehrig, Isabel Barta, Michèle Dünki-Bättig, Florian Heer, Benjamin Krähenmann, Gabriel Mäder, Nicola Yuste

(vgl. § 27 Abs. 3, Gemeindeordnung)

<sup>4</sup> Der Gemeindeerlass kann festlegen, dass sich Parlamentsmitglieder bei Verhinderung ...

## § 31

**Minderheit 1** *Sonja Gehrig, Gabriel Mäder*

**Minderheit 2** *Florian Heer, Isabel Bartal, Michèle Dünki-Bättig, Benjamin Krähenmann, Nicola Yuste*

**Minderheit 3** *Roman Schmid, Susanne Brunner, Christian Pfaller, Ulrich Pfister (i.V. von Christina Zurfluh Fraefel)*

<sup>4</sup> ... infolge Mutterschaft, Krankheit oder Unfall während drei bis zwölf Monaten durch Ersatzpersonen ihrer Liste vertreten lassen können.  
 § 15 a des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 ist sinngemäss anwendbar.

<sup>4</sup> ... infolge Elternschaft, Krankheit, Unfall, Aus- oder Weiterbildung während ...

<sup>4</sup> ... infolge Elternschaft, Krankheit oder Unfall während ...

<sup>4</sup> ... infolge Mutterschaft, Krankheit, Unfall, Militär- oder Zivildienst während ...

III. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

IV. Diese Gesetzesänderung steht unter dem Vorbehalt, dass die Stimmberechtigten die Änderung der Kantonsverfassung des Kantons Zürich (Vertretung von Kantonsratsmitgliedern) gemäss Beschluss des Kantonsrates vom annehmen.

V. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

## Bericht

### 1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 16. November 2020 reichten Sibylle Marti und Mitunterzeichnerinnen die parlamentarische Initiative (PI) betreffend «Stellvertretungsregelung für Zürcher Parlamente» ein. Sie wurde am 23. August 2021 im Kantonsrat mit 69 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

*Die Zürcher Kantonsverfassung wird wie folgt ergänzt:*

Art. 50

<sup>1</sup> Der Kantonsrat übt im Zusammenwirken mit den Stimmberechtigten die verfassungsgebende und die gesetzgebende Gewalt aus.

<sup>2</sup> Er ist ein Milizparlament und besteht aus 180 Mitgliedern.

(Neu) <sup>3</sup> Das Gesetz regelt die Stellvertretung.

Art. 87

<sup>1</sup> Die Organe der Gemeinde sind:

a. die Gesamtheit der Stimmberechtigten;

b. der Gemeindevorstand;

c. die weiteren vom Gesetz bezeichneten Behörden.

<sup>2</sup> Die politische Gemeinde kann an Stelle der Gemeindeversammlung ein Gemeindeparlament einrichten. (Neu) Das Gesetz regelt die Stellvertretung in Gemeindeparlamenten.

*Das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) wird wie folgt ergänzt:*

(Neu) § 108b Temporäre Stellvertretungsregelung

Ein für den Zürcher Kantonsrat oder ein Gemeindeparlament gewähltes Mitglied kann sich vorübergehend durch eine temporäre Stellvertretung vertreten lassen, wenn eine Teilnahme im Parlament nicht möglich oder nicht zumutbar ist, so insbesondere aufgrund von Elternschaft, Krankheit, Unfall oder ausbildungs- und betriebsbedingten Abwesenheiten.

<sup>1</sup> Ein Nachrücken auf Zeit erfolgt nach denselben Regeln wie in § 108 für eine Ersatzwahl beschrieben.

<sup>2</sup> Ein temporärer Stellvertreter oder eine temporäre Stellvertreterin besitzt für die Dauer der Stellvertretung dieselben Rechte und Pflichten wie die gewählte Person.

<sup>3</sup> Für die temporäre Stellvertretung gilt eine Minimaldauer von drei Monaten und eine Maximaldauer von acht Monaten. Die individuelle Dauer ist fallweise festzulegen. Eine temporäre Stellvertretung kann pro Legislatur und gewählte Person höchstens zweimal beantragt werden.

## **2. Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage**

Die PI Marti verlangt die Einführung einer Stellvertretungsregelung sowohl für den Kantonsrat wie auch für die Zürcher Gemeindeparlamente.

Die Erstunterzeichnerin hat ihr Recht auf Anhörung wahrgenommen und in der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) auf die Schwierigkeit hingewiesen, Parlamentsmandate mit Beruf, Familie und weiteren Engagements zu koordinieren. Mit der Möglichkeit einer temporären Stellvertretung bei längeren, mehrwöchigen Abwesenheiten soll das Milizsystem gestärkt werden. Die Initiantin wies in der Kommission darauf hin, dass die von der Stadt Zürich eingereichte Behördeninitiative, KR-Nr. 354/2020 betreffend «Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage für eine Stellvertretungsregelung in den Gemeindeparlamenten», deutlich mache, dass ein Bedürfnis nach der Einführung einer Stellvertretung bei längeren Abwesenheiten bestehe.

Die STGK hörte den Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), den Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) sowie eine Vertretung des Kantons Graubünden an. Der GPV anerkannte zwar grundsätzlich das Bemühen um miliztaugliche Gremien, lehnte jedoch die vorgeschlagene Einführung von Stellvertretungen ab. Es gehe in der Regel um eher kurzzeitige Abwesenheiten und eine Stellvertretung könne zu einem Qualitätsverlust der Beratungen führen. Des Weiteren handle es sich eher um ein Anliegen der mitgliederstarken Gemeindeparlamente grösserer Städte, das von den kleineren Gemeinden nicht geteilt werde. Aus Sicht des VZGV spricht nichts gegen die Schaffung der Möglichkeit von Stellvertretungen im Sinne einer Kann-Formulierung. Auch er wies darauf hin, dass das Bedürfnis eher in mitgliederstarken Parlamenten geäussert werde und in kleineren Gremien kaum ein Thema sei.

Nachdem der STGK das aargauische Stellvertretungsmodell, das mittlerweile in Kraft ist und umgesetzt wird, durch die Direktion der Justiz und des Innern (JI) präsentiert worden war, beauftragte sie die JI mit der Ausarbeitung eines Formulierungsvorschlags, der sich am genannten Modell orientieren sollte. Im Laufe der Beratungen stellte sich heraus, dass für eine Stellvertretungsregelung nur ein Nachrücken auf Zeit infrage kommen würde.

Das namentlich in Graubünden geltende Suppleantenmodell, das fest gewählte Vertretungen vorsieht, verwarf die Kommission. Die JI schlug Änderungen des Kantonsratsgesetzes und des Gemeindegesetzes vor; dies im Unterschied zur ursprünglichen PI, die eine Anpassung des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) vorgesehen hatte.

Die STGK beriet gemeinsam mit der PI die Behördeninitiative KR-Nr. 354/2020 des Gemeinderates der Stadt Zürich betreffend «Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage für eine Stellvertretungsregelung in den Gemeindeparlamenten» (5826). Sie nahm das Anliegen in ihren Erlassentwurf auf, weshalb sie dem Kantonsrat die Ablehnung der Behördeninitiative beantragt.

Am 13. Januar 2022 lud die STGK den Regierungsrat zur Stellungnahme ein, der aber mit Rücksicht auf die Gewaltenteilung darauf verzichtete. Er hielt es für nicht angebracht, sich als Exekutive zu organisatorischen Angelegenheiten des Kantonsrates zu äussern. Zugleich verwies er auf den Formulierungsvorschlag seitens JI. Dieser Vorschlag erfuhr im Laufe der Kommissionsberatungen verschiedene Änderungen und wurde dann in die Vernehmlassung gegeben.

#### *Vernehmlassungsentwurf*

I. Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

##### *B. Kantonsrat*

##### *Funktion, Zusammensetzung und Vertretung*

Art. 50 Abs. 1 und 2 unverändert.

<sup>3</sup> Das Gesetz regelt die Vertretung.

II. Das Kantonsratsgesetz (KRG) vom 25. März 2019 wird wie folgt geändert:

##### *d. Vertretung als Kantonsratsmitglied*

§ 15 a. <sup>1</sup> Ein Kantonsratsmitglied kann sich bei Verhinderung infolge Mutterschaft, Krankheit oder Unfall während drei bis zwölf Monaten durch eine Ersatzperson seiner Liste vertreten lassen. Eine Vertretung der Vertretung ist ausgeschlossen.

<sup>2</sup> Es stellt ein Gesuch mit Begründung bei der Verwaltungsdelegation. Diese bestimmt in sinngemässer Anwendung von § 108 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 die Vertretung.

<sup>3</sup> Mit Ablegen des Amtsgelübdes tritt die Vertretung das Amt mit all seinen Rechten und Pflichten an. Die Rechte und Pflichten des vertretenen Kantonsratsmitgliedes ruhen bis zum Wiedereintritt in den Rat. Der Wiedereintritt ist erst nach der bewilligten Vertretungsdauer möglich.

III. Das Gemeindegesetz (GG) vom 20. April 2015 wird wie folgt geändert:

*Bestand und Vertretung*

§ 27. Abs. 1 und 2 unverändert.

<sup>3</sup> Die Gemeindeordnung kann festlegen, dass sich Parlamentsmitglieder bei Verhinderung infolge Mutterschaft, Krankheit oder Unfall während drei bis zwölf Monaten durch Ersatzpersonen ihrer Liste vertreten lassen können. § 15 a des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 ist sinngemäss anwendbar.

*Vorbehaltener Beschluss*

Die Kommission für Staat und Gemeinden stimmte dem Erlassentwurf mit 11 zu 4 Stimmen zu.

**3. Rückmeldung aus der Vernehmlassung und Stellungnahme des Regierungsrates vom 28. Februar 2024**

*Anliegen der geänderten PI*

Die von der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) geänderte PI verlangt zur Einführung einer Stellvertretungsregelung sowohl für den Kantonsrat als auch für die Gemeindeparlamente eine Änderung der Kantonsverfassung (LS 101), des Kantonsratsgesetzes (KRG; LS 171.1) und des Gemeindegesetzes (LS 131.1). Mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine Stellvertretungsregelung soll das Milizsystem gestärkt werden. Im Einzelnen soll die PI ermöglichen, dass sich Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei Verhinderung infolge Mutterschaft, Krankheit oder Unfall während drei bis zwölf Monaten durch eine Ersatzperson ihrer Liste vertreten lassen können. Während die PI für den Kantonsrat eine Stellvertretungsregelung vorsieht, lässt sie es den Gemeinden offen, ob diese eine solche Regelung einführen möchten oder nicht (Kann-Formulierung).

*Vernehmlassung*

Die STGK hat die geänderte PI im Rahmen der Vorberatung mehrheitlich unterstützt. Da die PI gesetzliche Regelungen vorschlägt, die Auswirkungen auf die Gemeinden hat, führte der Regierungsrat bzw. die zuständige Direktion der Justiz und des Innern bei den betroffenen Gemeinden, Behörden, Verbänden und anderen Organisationen im Auftrag der STGK eine Vernehmlassung im Sinne von § 65 Abs. 3 KRG durch. Das Ergebnis der Vernehmlassung kann dem Bericht entnommen werden. Zusammengefasst äusserten sich die an der Vernehmlassung teilnehmenden Organisationen folgendermassen:

Die SVP lehnt wie schon die ursprüngliche PI auch die geänderte PI ab. Falls die geänderte PI mehrheitsfähig sein sollte, soll das Gesetz so schlank wie möglich sein. Demgegenüber begrüssen EVP, FDP, GLP und SP die Einführung einer Stellvertretungsregelung und die geänderte PI. Die SP und die GLP befürworten eine Ausdehnung der Regelung auf «Elternschaft». Der FDP ist wichtig, dass die Umsetzung saldo-neutral erfolgt. Die EVP regt an, die Stellvertretungsregelung mit dem Militär- und Zivildienst zu ergänzen.

Der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) und der Verein der Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute (VZGV) unterstützen im Grundsatz das Anliegen der geänderten PI. Der GPV begrüsst insbesondere die Kann-Formulierung für Gemeinden. Der VZGV spricht sich dafür aus, den Gemeinden einen grösseren Spielraum einzuräumen.

Die politischen Gemeinden begrüssen das Anliegen der geänderten PI grossmehrheitlich und schliessen sich teilweise den Stellungnahmen des GPV und VZGV an. Lediglich die Gemeinde Oberglatt und die Stadt Uster lehnen die geänderte PI ab.

#### *Verzicht auf Stellungnahme*

Der Regierungsrat hat sich bereits mit Beschluss vom 27. April 2022 zum Anliegen der ursprünglichen PI geäussert. Damals sah er mit Rücksicht auf die Gewaltenteilung von einer inhaltlichen Stellungnahme zur Einführung einer Stellvertretungsregelung für die Mitglieder des Kantonsrates ab. Mit Bezug auf die Einführung einer Stellvertretungsregelung für Mitglieder der Gemeindeparlamente erachtete er das Anliegen der PI mit Rücksicht auf die Gemeindeautonomie als nachvollziehbar. An dieser Haltung hat sich nichts geändert, zumal die von der STGK geänderte PI inhaltlich die gleiche Stossrichtung wie die ursprüngliche PI verfolgt. Sollte der Kantonsrat die Einführung einer Stellvertretungsregelung für den Kantonsrat und die Gemeindeparlamente unterstützen, begrüsst der Regierungsrat aus Sicht der politischen Rechte die von der geänderten PI vorgesehenen einheitlichen Grundsätze und Regelungen für die Parlamente beider staatlicher Ebenen.

#### **4. Bereinigung der Vorlage**

Die STGK hat sich mit der neuen Ausgangslage aufgrund der geänderten Gesetzgebung auf Bundesebene befasst: Seit dem 1. Juli 2024 endet der Anspruch auf Erwerbsersatz nicht mehr vorzeitig, wenn die Mutter während des Mutterschaftsurlaubs an Rats- und Kommissions-sitzungen von Parlamenten auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene teilnimmt, an denen eine Vertretung nicht vorgesehen ist (Art. 16d Abs. 3

EOG). Ist hingegen eine Vertretung vorgesehen, verfällt der Anspruch nach einer Sitzungsteilnahme, auch wenn sich die Mutter nicht vertreten lässt.

Trotz dieser neuen Ausgangslage hält die Kommissionsmehrheit an der Vertretungsregelung fest. Für sie hat deren Einführung mehr Gewicht als die Einschränkung der Wahlfreiheit der Mütter; dies nicht zuletzt deshalb, weil auf nationaler Ebene Bestrebungen laufen, diese Einschränkung aufzuheben. Mit dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit müssen sich Mütter entscheiden, ob sie an den Rats- und Kommissionssitzungen teilnehmen und auf die Mutterschaftsentschädigung verzichten oder sich stellvertreten lassen und den Erwerbsersatz erhalten wollen.

Die von der Redaktionskommission eingebrachten Änderungsvorschläge hat die STGK mehrheitlich übernommen.

## **5. Erläuterung der Vorlage**

### **5.1 Grundzüge der Vorlage**

Mit der Vorlage wird eine Vertretungsregelung für den Kantonsrat und die Zürcher Gemeindeparlamente eingeführt. Das Milizsystem soll durch die Möglichkeit der befristeten Vertretung von Ratsmitgliedern bei Abwesenheiten von drei bis zwölf Monaten gestärkt werden.

Die Vorlage ist in zwei Beschlüsse aufgeteilt. Beschluss A betrifft die erforderliche Verfassungsänderung. Beschluss B unter dem Titel «Gesetz über die Vertretung von Parlamentsmitgliedern» ist im Sinne eines Mantelerlasses zu verstehen, da es sich nicht um ein effektiv existierendes Gesetz handelt.

Eine Minderheit<sup>1</sup> will keine Vertretungsregelung in Kantonsrat und Gemeindeparlamenten und lehnt die parlamentarische Initiative ab. Ein Teil der Minderheit<sup>2</sup> begründet dies mit der Änderung von Art. 16d des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz vom 1. Juli 2024. Gemäss neuer Bundesgesetzgebung haben Ratsmitglieder auch Anspruch auf Erwerbsersatz, wenn sie im Mutterschaftsurlaub an Rats- und Kommissionssitzungen teilnehmen. Ist in einem Parlament eine Vertretung vorgesehen, endet der Anspruch der Mutter aber nach ihrer Teilnahme an einer dieser Sitzungen. Damit wären die Mütter, wie erwähnt, in ihrer Wahlfreiheit eingeschränkt.

---

<sup>1</sup> Roman Schmid, Susanne Brunner, Alexander Jäger (in Vertretung von Isabel Garcia), Fabian Müller, Christian Pfaller, Ulrich Pfister (in Vertretung von Christina Zurfluh Fraefel), Angie Romero (in Vertretung von Michael Biber)

<sup>2</sup> Alexander Jäger (in Vertretung von Isabel Garcia), Fabian Müller, Angie Romero (in Vertretung von Michael Biber)

## **5.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### *A. Verfassung des Kantons Zürich*

#### *Art. 50 Abs. 3.*

Die Einführung eines Stellvertretungsmodells stellt eine erhebliche Änderung des Repräsentationsgrundsatzes des Parlaments dar. Da dieses ein zentrales Staatsorgan ist, soll die Möglichkeit für Stellvertretungen auf oberster Erlassstufe und somit in der Kantonsverfassung geregelt werden. Es wird der Begriff «Vertretung» und nicht «Stellvertretung» verwendet, wie es in den meisten Bestimmungen der Fall ist.

### *B. Gesetz über die Vertretung von Parlamentsmitgliedern*

#### *§ 15 a. KRG*

Die Kommission sieht ein Nachrücken auf Zeit vor, wobei die Stellvertretenden zu vollwertigen Fraktionsmitgliedern werden. Beim Nachrücken auf Zeit wird die Vertretung für das abwesende gewählte Ratsmitglied von der ersten nicht gewählten Person auf der Wahlliste der Partei wahrgenommen. Der Entscheid, wer die Vertretung übernimmt, wird also nicht vom verhinderten Ratsmitglied, sondern von den Stimmberechtigten gemäss dem Ergebnis der letzten Erneuerungswahl getroffen.

Die Vertretung soll mindestens drei bis maximal zwölf Monate dauern. Die Kommissionsmehrheit will die Vertretungsgründe eher eng fassen. Auf eine quantitative Beschränkung der Vertretung auf beispielsweise einmal pro Amtsdauer wird bewusst verzichtet. Verschiedene Minderheiten beantragen weitere Vertretungsgründe: So soll nicht nur Mutterschaft, sondern Elternschaft ein Vertretungsgrund sein.<sup>3</sup> Gerade für jüngere Parlamentsmitglieder sind Aus- oder Weiterbildungen ein weiterer Abwesenheitsgrund.<sup>4</sup> Eine weitere Minderheit<sup>5</sup> verlangt, dass Militär- und Zivildienst den übrigen Vertretungsgründen gleichgestellt werden. Darauf will die Kommissionsmehrheit aber verzichten, da die Bundesgesetzgebung Parlamentsmitgliedern im Militärdienst Urlaub für die Teilnahme an Ratssitzungen gewährt. Der Zivilschutz wird auf kantonaler Ebene geregelt. Abgesehen vom Durchdienermodell und der Rekrutenschule sind keine Anwendungsfälle zu erwarten. Die Vertretung kommt erst ab einer Dauer von drei Monaten infrage und Einsätze im Zivildienst und Zivilschutz dauern in der Regel weniger lang.

---

<sup>3</sup> Sonja Gehrig, Michèle Dünki-Bättig, Isabel Bartal, Florian Heer, Benjamin Krähenmann, Gabriel Mäder, Nicola Yuste

<sup>4</sup> Sonja Gehrig, Gabriel Mäder

<sup>5</sup> Roman Schmid, Susanne Brunner, Christian Pfaller, Ulrich Pfister (in Vertretung von Christina Zurfluh Fraefel)

*§ 15 b. Abs. 1 KRG*

Die Verwaltungsdelegation setzt sich aus dem Kantonsratspräsidium sowie den beiden Vizepräsidien zusammen. Anders als im Kanton Aargau soll der Entscheid über die Vertretung nicht bloss dem Kantonsratspräsidium obliegen. Die Kommission verzichtet darauf, Vorgaben zum Inhalt des Gesuchs näher zu definieren. Dieses muss auch nicht zwingend eine Vertretungsdauer beinhalten, zumal diese gerade in Krankheitsfällen nicht im Voraus bekannt ist.

*§ 15 b. Abs. 2 KRG*

§ 108 Abs. 1 GPR besagt, dass der Verzicht für die ganze Legislatur gilt, wenn die Ersatzperson die Wahl ablehnt. Die Formulierung «sinn-gemäss» wird verwendet, weil es sich hier nicht um eine Ersatzwahl handelt, sondern um eine Vertretung und die Bestimmung folglich sinngemäss angewendet wird. Verzichtet eine Person auf eine Ersatzwahl, gilt der Verzicht für die ganze Legislatur. Bei Vertretungen soll eine gewisse Flexibilität bestehen.

*§ 15 c. Abs. 1 KRG*

Die Vertretung umfasst nur das Ratsmandat. In den Organen des Kantonsrates, insbesondere in den Kommissionen, richtet sie sich weiterhin nach dem Kantonsratsreglement (vgl. hierzu § 16 KRR).

*§ 15 c. Abs. 2 KRG*

Ruhen die Rechte und Pflichten der vertretenen Person, gehen sie in ihrer Gesamtheit auf die Vertretung über. Die Kommission spricht sich für eine saldoneutrale Regelung aus, weshalb auch die Entschädigung für die Dauer der Vertretung auf die Ersatzperson übergeht.

*§ 27 Abs. 3 GG und § 31 Abs. 4 GG*

Betroffen sind offensichtlich nur die Parlaments- und nicht die Versammlungsgemeinden. Ersteren soll es freistehen, ob sie eine Vertretungsregelung einführen wollen oder nicht, daher die Kann-Formulierung.

Die Kommission ist sich nicht einig, ob für die Einführung einer Vertretungsregelung eine Änderung der Gemeindeordnung nötig ist oder ob ein Gemeindeerlass genügt. Im Sinne der Kohärenz der Rechtsordnung erachtet die Kommissionsmehrheit eine Regelung auf Gemeindeordnungsebene als angebracht, was eine Volksabstimmung bedingt.

Eine Minderheit will es den Gemeinden überlassen, ob sie die Vertretung im Gemeindeerlass oder in der Gemeindeordnung festschreiben möchten. Die Gemeindeparlamente sollen eigenständig über die Vertretungsregelung entscheiden können und es bestünde immer noch die Möglichkeit einer Referendumsabstimmung. Die Mehrheit spricht sich dagegen aus. Sie will den demokratischen Prozess des Souveräns nicht einschränken.

## **6. Finanzielle und personelle Auswirkungen, Regulierungsfolgeabschätzung**

Im Zusammenhang mit den finanziellen Auswirkungen der Einführung einer Stellvertretungsregelung für den Kantonsrat und die Gemeindeparlamente gilt es, zwischen der Entschädigung für die Parlamentsmitglieder gemäss § 10 KRG oder der jeweiligen kommunalen Rechtsgrundlage und dem Verwaltungsaufwand für die mit der Umsetzung betrauten kantonalen und kommunalen Behörden zu unterscheiden.

Hinsichtlich der Entschädigung erfolgt die Umsetzung kostenneutral, weil die Entschädigung für die Dauer der Stellvertretung an die Stellvertreterin oder den Stellvertreter geht. Das Parlamentsmitglied, das sich vertreten lässt, soll für die Dauer seiner Abwesenheit nicht entschädigt werden.

In Bezug auf den Verwaltungsaufwand kann keine Kostenschätzung abgegeben werden. Es ist jedoch grundsätzlich davon auszugehen, dass die Umsetzung der Stellvertretungsregelung einen höheren Aufwand für die Verwaltungen des Kantons bzw. der Gemeinden nach sich ziehen wird.

Die beabsichtigte Änderung der Kantonsverfassung, des Kantonsratsgesetzes und des Gemeindegesetzes zieht keine Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) nach sich. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

## **7. Chronologischer Ablauf**

Die Kommission behandelte die parlamentarische Initiative an insgesamt 17 Sitzungen:

- 1. Oktober 2021: Anhörung Initiantin
- 5. November 2021: Anhörung GPV und VZGV
- 12. November 2021: Beratung
- 19. November 2021: Beratung
- 3. Dezember 2021: Beschluss auf Eintreten und Einholen erste Stellungnahme Regierungsrat
- 11. November 2022: Beratung, gemeinsam mit Vorlage 5826
- 9. Dezember 2022: Beratung gemeinsam mit Vorlage 5826
- 10. Februar 2023: Beratung gemeinsam mit Vorlage 5826
- 3. März 2023: Beratung gemeinsam mit Vorlage 5826
- 31. März 2023: Beratung gemeinsam mit Vorlage 5826
- 21. April 2023: Beratung gemeinsam mit Vorlage 5826
- 28. April 2023: Vorbehaltener Beschluss, Beratung gemeinsam mit Vorlage 5826

- 31. Mai 2024: Beratung
- 5. Juli 2024: Beratung
- 23. August 2024: Beratung
- 6. September 2024: Beratung
- 20. September 2024: Schlussabstimmung

### **8. Antrag der Kommission**

Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt dem Kantonsrat mit 8 zu 7 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten und diese im Sinne der Kommissionsmehrheit zu verabschieden. Eine Minderheit beantragt Nicht-Eintreten.

Zürich, 20. September 2024

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:	Die Sekretärin:
Michèle Dünki-Bättig	Sandra Bolliger