

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Alex Gantner betreffend Unvereinbarkeiten
für Mitglieder des Kantonsrates**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 15. Juni 2018,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 283/2016 von Alex Gantner wird abgelehnt.

Minderheitsantrag von Katharina Kull, Regula Kaeser und Silvia Rigoni:

I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 283/2016 von Alex Gantner wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 15. Juni 2018

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Jean-Philippe Pinto

Die Sekretärin:

Jacqueline Wegmann

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Michèle Dünki, Glattfelden; Martin Farner, Oberstammheim; Sonja Gehrig, Urdorf; Regula Kaeser, Kloten; Katharina Kull, Zollikon; Jörg Mäder, Opfikon; Walter Meier, Uster; Tumasch Mischol, Hombrechtikon; Ursula Moor, Höri; Hannah Pfalzgraf, Mettmenstetten; Silvia Rigoni, Zürich; Armin Steinmann, Adliswil; Céline Widmer, Zürich; Erika Zahler, Boppelsen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

Gesetz über die politischen Rechte

(Änderung vom ; Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Kantonsrates)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 15. Juni 2018,

beschliesst:

I. Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 wird wie folgt geändert:

*Unvereinbar-
keitsgründe
a. Organ-
funktionen*

§ 25. Abs. 1 unverändert.

² Innerhalb der folgenden Gruppen sind unvereinbar:

- a. Mitglied des Kantonsrates, der Oberstaatsanwaltschaft oder der Oberjugendanwaltschaft, voll- oder teilamtliches Mitglied des obersten Gerichts, Mitglieder von Behörden oder Organen, die vom Kantonsrat gewählt werden oder deren Wahl vom Kantonsrat genehmigt beziehungsweise bestätigt wird,*

lit. b–e unverändert.

Übergangsbestimmung vom ...

Wer im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... als Mitglied einer der Behörden oder eines der Organe, die in § 25 Abs. 2 lit. a genannt sind, Einsitz hat, kann wiedergewählt werden, auch wenn diese Person die Unvereinbarkeitsvoraussetzung gemäss § 25 Abs. 2 erfüllt.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 12. September 2016 reichten Alex Gantner, Daniel Heierli und Beat Habegger eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 wird wie folgt geändert:

§ 25. Abs. 1 unverändert.

² Innerhalb der folgenden Gruppen sind unvereinbar:

- b. Mitglied des Kantonsrates, der Oberstaatsanwaltschaft oder der Oberjungenanwaltschaft, Mitglieder von Behörden oder Organen, die vom Kantonsrat gewählt werden oder deren Wahl vom Kantonsrat genehmigt beziehungsweise bestätigt wird,

lit. b–e unverändert.

Unvereinbarkeitsgründe
a. Organfunktionen

Übergangsbestimmung vom ...

Wer im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... als Mitglied einer der in § 25 Abs. 2 lit. a genannten Behörden oder Organen Einsitz hat, kann wiedergewählt werden, auch wenn diese Person die Unvereinbarkeitsvoraussetzung gemäss § 25 Abs. 2 erfüllt.

Am 22. Mai 2017 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 95 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat

Unsere Kommission hat zu der vom Kantonsrat am 22. Mai 2017 mit 95 Stimmen überwiesenen parlamentarischen Initiative von Alex Gantner folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Sie wird mit 4:11 Stimmen abgelehnt.

Die Initianten regen an, die bereits bestehenden Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Kantonsrates weiter auszudehnen auf alle Ämter und Positionen, bei denen der Kantonsrat abschliessendes Wahl- oder Genehmigungsorgan ist. Betroffen wären die Mitglieder des Schiedsgerichts in Sozialversicherungsstreitigkeiten, die Mitglieder des Bildungsrates, Präsident/Präsidentin sowie Mitglieder und Ersatzmitglieder des Steuerrekurs- und des Baurekursgerichts, die Mitglieder des Verwaltungsrates der EKZ, des Spitalrates des Universitätsspitals, des

Spitalrates des Kantonsspitals Winterthur und des Aufsichtsrates der Sozialversicherungsanstalt. Ob diese Aufzählung vollständig ist, wäre zu verifizieren.

Als Begründung wird angegeben, dass die Corporate Governance grundsätzlich gestärkt werden soll. Es gehe um die Glaubwürdigkeit gegenüber der Bevölkerung und die Verantwortung des Parlaments, im Sinne der Transparenz Interessenkonflikte zu vermeiden. Die parlamentsinternen Spielregeln würden verdeutlicht; es müsste weniger über die geltenden Ausstandregeln nachgedacht und jeweils im Einzelfall entschieden werden, ob und wie sie anwendbar sind.

Trotz dieser Ausdehnung der Unvereinbarkeiten würde der Informationsfluss zwischen den verschiedenen Organisationen und Institutionen zum Kantonsrat nicht beeinträchtigt. Es gebe genügend Informationskanäle, die ohne Personalunion funktionierten.

In formeller Hinsicht bringen die Initianten eine Korrektur ihres Antrags an. In lit. a der zu ändernden Bestimmung ist irrtümlich ein Passus gestrichen worden. Im Falle einer Unterstützung dieser PI Gantner wäre dieser Passus (kursiv) wieder einzufügen:

- a. Mitglieder des Kantonsrates, der Oberstaatsanwaltschaft oder der Oberjugendanwaltschaft, *voll- oder teilamtliches Mitglied eines obersten Gerichts,*

Auf Nachfrage der Kommission hin wurde deutlich, dass in der laufenden Legislatur zwei Ratsmitglieder in Positionen sind, die mit dieser PI Gantner nicht mehr zulässig wären. Die Initianten haben aber vor allem den Verwaltungsrat der EKZ im Fokus. In früheren Amtsperioden waren bis zu drei Mitglieder des Kantonsrates gleichzeitig Mitglied im Verwaltungsrat der EKZ, doch aktuell ist der Kantonsrat in diesem Gremium nicht vertreten.

In der anschliessenden Debatte zeigte sich, dass die Kommissionsmehrheit die bestehenden Unvereinbarkeits- und Ausstandregeln als angemessen betrachtet. Mit diesen beiden Instrumenten werden Interessenkonflikte vermieden. Es liegt in der Verantwortung des Ratspräsidiums und aller Fraktionen, auf diese Regeln zu achten. Meist ist eine Doppelfunktion bei der Beratung der Geschäfte im Kantonsrat unproblematisch, doch wenn es bei einem bestimmten Geschäft problematisch wird, genügen die Ausstandregeln, wenn sie konsequent angewendet werden.

Bei einem Milizparlament ist es gewollt, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier Wissen und Erfahrung aus ihren übrigen Tätigkeiten in die Kommissions- und Ratsdebatten einfließen lassen. Dank der Verpflichtung, ihre Interessenbindungen transparent zu machen, können die Ratsmitglieder die Haltungen und Stellungnahmen ihrer Ratskolleginnen und Ratskollegen einschätzen und gewichten und im

Zweifelsfall die Frage nach dem Ausstand stellen. Die Ratsmitglieder gehen verantwortungsvoll mit diesen heiklen Fragen um, indem sie immer wieder freiwillig und ohne zu müssen in den Ausstand treten.

Schliesslich wurde in der Debatte darauf hingewiesen, dass beim Kantonsrat kein Handlungsbedarf erkennbar ist und ihm deshalb nicht weitere Einschränkungen auferlegt werden sollten. Viel eher sollten die teilweise heiklen Doppelmandate der Mitglieder des Regierungsrates thematisiert werden. Das ist jedoch eine sehr komplexe Thematik, die explizit nicht Gegenstand dieser PI Gantner ist.

Abschliessend wurde darauf hingewiesen, dass eine weitere Revision des Gesetzes über die politischen Rechte ansteht, im Rahmen deren nach dem Willen des Regierungsrates die Unvereinbarkeit mit Richtertätigkeiten geprüft werden solle. Das wäre die Gelegenheit, weitere Unvereinbarkeiten zu prüfen und in der Vernehmlassung zur Diskussion zu stellen.

Mit diesen Ausführungen kam die Kommissionmehrheit zum Schluss, dass diese PI Gantner abzulehnen ist.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 12. Februar 2018 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 283/2016 betreffend Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Kantonsrates im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (KRG, LS 171.1) wie folgt Stellung:

- a) Bei Erlass des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) im Jahr 2003 waren Ämter und Anstellungen unvereinbar, die in einem unmittelbaren Anstellungs-, Aufsichts- oder Wahlverhältnis zueinander standen (§ 26 GPR in der Fassung vom 1. September 2003, OS 58, 289).

Bei der Revision des Gesetzes über die politischen Rechte im Jahr 2009 wurde § 26 Abs. 1 GPR in die heute geltende Fassung gebracht. Die Bestimmung wurde dahingehend geändert, dass das Wahlverhältnis allein keinen Unvereinbarkeitsgrund mehr bildet. In der Weisung zur Gesetzesänderung führte der Regierungsrat aus:

«Die Erfahrung zeigt, dass diese [bestehende] Regelung vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsprinzips insofern zu einschränkend ist, als die Unvereinbarkeit nur schon durch ein blosses Wahlverhältnis unter staatlichen Organen entstehen soll, ohne dass das Wahlorgan die gewählte Behörde auch beaufsichtigt. Würde an der bisherigen Regelung von § 26 Abs. 1 festgehalten, wäre es beispielsweise unzulässig, den Aufsichtsrat der EKZ oder der Sozialversicherungsanstalt durch Mit-

*glieder des Kantonsrates zu besetzen. Auch könnten Mitglieder der Bau-
rekurskommissionen nicht mehr gleichzeitig dem Kantonsrat angehören.» (ABl 2008, 2069, S. 2103)*

Der Regierungsrat und in der Folge auch der Kantonsrat gelangten mit anderen Worten zur Einschätzung, dass die Wahl eines Organs durch ein Parlament so lange unproblematisch ist, als nicht gleichzeitig ein Aufsichtsverhältnis zwischen Parlament und diesem Organ besteht.

- b) In Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 332/2015 betreffend Unvereinbarkeiten für Kantonsräte legte der Regierungsrat dar, welche Behörden und Organe der Kantonsrat direkt wählt bzw. welche Wahlen der Kantonsrat genehmigt.

Der Regierungsrat brachte ferner seine Meinung zum Ausdruck, dass die bestehenden Regelungen zur Unvereinbarkeit bzw. zur Ausstandspflicht für Mitglieder des Kantonsrates grundsätzlich gut und sachgerecht sind. Es werden zum einen unerwünschte personelle Verflechtungen verhindert und zum anderen bleibt das Milizsystem des Kantonsrates gewährleistet. Das Wahlorgan hat es bis zu einem gewissen Grad auch selbst in der Hand, Interessenkonflikten durch eine sinnvolle Besetzung der gewählten Organe vorzubeugen. Klärungsbedarf besteht einzig hinsichtlich der Unvereinbarkeit des Amtes als Kantonsrätin oder Kantonsrat mit dem Amt als Handelsrichterin bzw. Handelsrichter. Die Klärung wird im Rahmen einer Etappe der laufenden Revision des Gesetzes über die politischen Rechte erfolgen (vgl. RRB Nr. 267/2016). Dabei soll auch geprüft werden, ob auf Unvereinbarkeitsregelungen konsequent verzichtet werden soll. Interessenkonflikte wären sodann durchgehend und einzig gestützt auf die Ausstandsregeln im konkreten Einzelfall zu lösen.

- c) Sachliche Gründe, die heute eine andere Beurteilung der Unvereinbarkeitsregelungen gemäss §§ 26 ff. GPR rechtfertigen würden als in den Jahren 2009 und 2016, sind nicht ersichtlich. Der Beschluss Ihrer Kommission, die PI KR-Nr. 283/2016 abzulehnen, wird deshalb unterstützt.

4. Antrag der Kommission

In Kenntnisnahme der Stellungnahme des Regierungsrates hat die Kommissionsmehrheit abschliessend festgestellt, dass es für die beantragte Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte keine sachliche Veranlassung gibt. Sie beantragt folglich die Ablehnung dieser parlamentarischen Initiative.