

Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates\*  
vom 1. September 2022

KR-Nr. 370a/2019

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative von  
Stefan Schmid betreffend Fakultatives Referendum  
für Entschädigungen des Kantonsrates**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung  
des Kantonsrates vom 1. September 2022,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarischen Initiative KR-Nr. 370/2019 von Stefan  
Schmid wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung  
beschlossen.

***Minderheitsantrag Thomas Forrer, Esther Guyer, Qëndresa Hoxha-  
Sadriu, Sylvie Matter, Markus Schaaf:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 370/2019 von Stefan Schmid  
wird abgelehnt.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 1. September 2022

Im Namen der Geschäftsleitung

Die Präsidentin:  
Esther Guyer

Der Generalsekretär:  
Moritz von Wyss

---

\* Die Geschäftsleitung besteht aus folgenden Mitgliedern: Esther Guyer, Zürich (Präsidentin), Markus Bischoff, Zürich; Yvonne Bürgin, Rüti; Pierre Dalcher, Schlieren; Thomas Forrer, Erlenbach; Beatrix Frey, Meilen; Qëndresa Hoxha-Sadriu, Opfikon; Martin Hübscher, Wiesendangen; Dieter Kläy, Winterthur; Sibylle Marti, Zürich; Sylvie Matter, Zürich; Markus Schaaf, Zell; Benno Scherrer, Uster; Jürg Sulser, Otelfingen; Urs Waser, Langnau a. A.; Michael Zeugin, Winterthur.

## **Kantonsratsgesetz (KRG)**

**(Änderung vom . . . . .; Entschädigungen für die Kantonsratsmitglieder)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 1. September 2022,

*beschliesst:*

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

Übergangs-  
bestimmung

§ 142 a. <sup>1</sup> § 10 Abs. 3 gilt bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Regelung der Entschädigungen der Kantonsratsmitglieder.

<sup>2</sup> Vor dem Inkrafttreten einer gesetzlichen Regelung ist eine Erhöhung der Entschädigungen nicht zulässig.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

IV. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates bestimmt das Datum des Inkrafttretens.

---

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Ausgangslage**

Nach fast 20-jähriger Vorarbeit verabschiedete der Kantonsrat am 27. Januar 2020 mit 122 zu 36 Stimmen bei 0 Enthaltungen die Vorlage KR-Nr. 217c/2012 betreffend Sozialversicherungsbeiträge auf Sitzungsgelder (43. KR-Sitzung, Teilprotokoll zu KR-Nr. 217/2012). Mit der Gesetzesrevision wurde eine BVK-Lösung für die Kantonsratsmitglieder eingeführt und gleichzeitig eine Totalrevision der Entschädigungsverordnung beschlossen, um diese den zeitgemässen Bedingungen anzupassen. Des Weiteren wurden die rechtlichen Grundlagen geschaffen, um dem Bundesgerichtsentcheid vom 16. Oktober 2018 betreffend Sozialversicherungsbeiträge auf Sitzungsgelder Folge zu leisten.

Anlässlich der zweiten Lesung im Rat stellte die SVP-Fraktion den Antrag, die Entschädigungsverordnung dem Referendum zu unterstellen, was mit 119 zu 49 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt wurde (43. KR-Sitzung, Teilprotokoll zu KR-Nr. 217/2012, S. 20). Bereits im Anschluss an die erste Lesung am 25. November 2019 hatte Stefan Schmid die vorliegende parlamentarische Initiative eingereicht, mit der die Frage eines Entschädigungsreferendums unabhängig vom feingestrickten Kompromiss der Vorlage KR-Nr. 217b/2012 diskutiert werden sollte. Nach vorübergehender Sistierung der Behandlung wegen laufender Verfahren vor Verwaltungs- und vor Bundesgericht wurde die parlamentarische Initiative KR-Nr. 370/2019 am 21. Juni 2021 mit 82 Stimmen vorläufig unterstützt und der Geschäftsleitung zur Ausarbeitung einer Vorlage zugewiesen (124. KR-Sitzung, Teilprotokoll zu KR-Nr. 370/2019).

Die Geschäftsleitung bemühte sich an insgesamt neun Sitzungen<sup>1</sup>, zu denen Stefan Schmid jeweils eingeladen worden war, eine verfassungsmässige Lösung auszuarbeiten. Mit Beschluss vom 15. Juni 2022 nahm der Regierungsrat Stellung. Am 1. September 2022 verabschiedete die Geschäftsleitung mit 8 zu 5 Stimmen die geänderte parlamentarische Initiative, eine Minderheit beantragt deren Ablehnung.

---

<sup>1</sup> GL-Sitzungen vom 22. April (Nr. 78), 22. Mai (Nr. 81), 28. Oktober (Nr. 96) und 11. November 2021 (Nr. 98) sowie 27. Januar (Nr. 106), 24. Februar (Nr. 109), 3. März (Nr. 110), 18. August (Nr. 126) und 1. September 2022 (Nr. 128)

## 2. Wortlaut der Initiative

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

*Das KRG vom 13. März 2019 wird wie folgt ergänzt:*

*§ 10.*

*(Neu) <sup>4</sup> Höhe und Art der Entschädigungen unterliegen dem fakultativen Referendum.*

## 3. Erwägungen der Geschäftsleitung

### 3.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Referenden auf Gesetzesstufe müssen der materiellen Zuständigkeitsordnung der Kantonsverfassung entsprechen.<sup>2</sup> Die Verfassung sieht kein Verordnungsreferendum vor, weshalb es unzulässig wäre, eine vom Kantonsrat erlassende Verordnung, im Konkreten die Entschädigungsverordnung, auf Gesetzesstufe dem fakultativen Referendum zu unterstellen.<sup>3</sup> Diese Ordnung kann auch nicht mit dem Kantonsratsbeschluss-Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. c KV, LS 101) umgangen werden, hält die Delegationsvorschrift doch klar fest, dass die detaillierten Vorschriften in Form einer Verordnung erlassen werden müssen (§ 10 Kantonsratsgesetz [KRG, LS 171.1]). In dem Sinne hätte die parlamentarische Initiative ohne Verfassungsänderung nicht umgesetzt werden können.

### 3.2 Erster Entwurf

Was die Initiative im Kern anstossen will, ist ein Finanzreferendum über die Entschädigungen der Kantonsratsmitglieder. Diesem Anliegen trägt der Lösungsansatz des ersten Entwurfes der Geschäftsleitung Rechnung. Statt eine neue Referendumsform einzuführen, soll die Erhöhung der Entschädigungen der Kantonsratsmitglieder als «neue Ausgabe» definiert und dem Finanzreferendum gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. d KV unterstellt werden. Diese läge in der Kompetenz des Gesetzgebers, da die Definition von neuen und gebundenen Ausgaben in § 37 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) auf Gesetzesstufe festgehalten ist. § 10 KRG hätte folgendermassen gelautet:

---

<sup>2</sup> Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern. 2016, S. 411ff., Rz. 994, 996 und 998

<sup>3</sup> Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern. 2016, S. 411ff., Rz. 994, 996 und 998; Tobias Jaag / Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Auflage, Zürich 2019, S. 20, Rz. 424. Christian Schuhmacher, in: Kommentar KV, Isabelle Häner, Markus Rüssli und Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Zürich 2007, Art. 33 Rz. 17f.

*<sup>4</sup> Die Mehrausgaben einer Revision der Entschädigungsverordnung unterstehen dem Finanzreferendum gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 2 KV. Ausgenommen ist der Teuerungsausgleich.*

Mit dieser Lösung hätte der Kantonsrat die Entschädigungen bis zu einer Gesamtsumme von jährlich Fr. 400 000 selbstständig erhöhen können, bei höheren Beträgen wäre das fakultative Finanzreferendum zum Tragen gekommen. Der Kantonsrat hätte damit künftig bei einer Revision der Entschädigungsverordnung immer auch die prognostizierten Mehrausgaben im Kantonsratsbeschluss beziffern müssen. Bei Überschreiten des Höchstbetrages von Fr. 400 000 nach Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 2 KV träte die revidierte Entschädigungsverordnung erst nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach Zustimmung in der Volksabstimmung in Kraft. Würde die Revision von den Stimmberechtigten verworfen, gälte weiterhin die alte Verordnung.

Nach Meinung der Geschäftsleitung wäre diese Lösung in der geltenden Finanzordnung eingebettet gewesen und hätte weder die Verfassungsordnung zu den demokratischen Instrumenten verletzt noch die Definition gebundener und neuer Ausgaben nach CRG angetastet. Vielmehr hätte es sich beim neuen Abs. 4 in § 10 KRG um eine «lex specialis» zu § 37 Abs. 1 CRG gehandelt.

#### **4. Stellungnahme des Regierungsrates**

Der Regierungsrat nahm am 15. Juni 2022 Stellung zu diesem Entwurf. Er teilte die Auffassung der Geschäftsleitung, dass die ursprüngliche Formulierung der parlamentarischen Initiative im Widerspruch zur Kantonsverfassung steht.

Gegenüber der in Ziff. 3.1 dargestellten Formulierung äusserte der Regierungsrat aber grosse Bedenken: «Der Gesetzgeber hat die Entschädigung der Kantonsratsmitglieder in einer Erlassform vorgesehen, die nicht dem Referendum untersteht. Den Stimmberechtigten wurde in diesem Zusammenhang bewusst keine Mitsprachemöglichkeit eingeräumt. Es spielt keine Rolle, ob es sich dabei um ein fakultatives oder ein Finanzreferendum handelt. Daran ändert auch die Einbettung des Letzteren in die Finanzordnung des CRG nichts.» Das vorgeschlagene Finanzreferendum habe seine Rechtsgrundlage in einer Parlamentsverordnung, «was zu einer Vermischung der Zuständigkeiten und letztlich wiederum zu einer Umgehung der Kantonsverfassung führen würde». Schliesslich könne die Verordnung nicht unabhängig vom Finanzbeschluss in Kraft treten.

## **5. Vorliegender Entwurf und Erläuterung der Bestimmung**

Aufgrund der vom Regierungsrates geäußerten Bedenken beschloss die Geschäftsleitung am ersten Entwurf nicht festzuhalten. Damit kann nur mit der Überführung der Parlamentsverordnung in ein Entschädigungsgesetz das Referendum zu diesem Sachbereich im Rahmen der Verfassungsordnung bzw. ohne Verfassungsänderung eingeführt werden.

Da die Geschäftsleitung aber den jetzigen Kompromiss, auf den fast 20 Jahre hingearbeitet wurde, nicht gefährden will, schlägt sie eine Übergangsbestimmung im Kantonsratsgesetz vor, wonach die Entschädigungsverordnung bei der nächsten Revision in ein Gesetz überzuführen sei.

Es ist der Geschäftsleitung bewusst, dass eine solche Bestimmung keinen normativen Charakter hat und es sich um symbolische Rechtsetzung handelt. Sie meint aber, dass mit dieser Lösung dem Anliegen einer genügenden demokratischen Absicherung der Entschädigungen für Kantonsratsmitglieder entsprochen werde.

Mit dem neuen § 142a KRG wird eine Übergangsbestimmung eingeführt. In Abs.1 wird der Auftrag festgeschrieben, die Entschädigungsverordnung in ein Gesetz überzuführen. Abs. 2 bindet diese Überführung an die nächste ordentliche Erhöhung der Entschädigungen. Anpassungen infolge Teuerungsausgleichs sind von dieser Bestimmung ausgenommen.

Eine Minderheit lehnt die parlamentarische Initiative auch in geänderter Form ab. Entweder sei man konsequent und führe ein Referendum auf Verfassungsstufe ein oder man überführe die Verordnung sofort in ein Gesetz. Jetzt eine deklaratorische Bestimmung ohne legislatorischen Wert zu erlassen, nur weil momentan der politische Wille fehle, widerspreche einem aufrichtigen Vorgehen in der Gesetzgebung.

## **6. Auswirkungen**

Die Vorlage hat keine Auswirkungen in personeller oder finanzieller Hinsicht. Künftig wird die Möglichkeit bestehen, gegen Erhöhungen der Entschädigung der Kantonsratsmitglieder das Gesetzesreferendum zu ergreifen. Weitere Auswirkungen, insbesondere auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt, können nicht eruiert werden. Die Verfassungsmässigkeit wurde erläutert.

## **7. Antrag**

Die Geschäftsleitung beantragt mit 8 zu 5 Stimmen der Vorlage KR-Nr. 370a/2019 zuzustimmen. Eine Minderheit beantragt, die parlamentarische Initiative definitiv abzulehnen.