

Antrag der Geschäftsleitung* vom 9. Dezember 2021

KR-Nr. 292a/2020

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Beat Habegger
betreffend Offenlegung der Interessenbindungen
durch Kantonsratsmitglieder**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 9. Dezember 2021,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 292/2020 von Beat Habegger wird abgelehnt.

Minderheit Dieter Kläy, Pierre Dalcher, Beatrix Frey, Martin Hübscher, Roman Schmid und Urs Waser:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 292/2020 von Beat Habegger wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen (vgl. Anhang).

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 9. Dezember 2021

Im Namen der Geschäftsleitung

Der Präsident:

Benno Scherrer

Der Generalsekretär:

Moritz von Wyss

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

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 17. August 2020 reichten Beat Habegger und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend Offenlegung der Interessenbindungen durch Kantonsratsmitglieder ein. Sie wurde am 26. April 2021 mit 122 Stimmen vorläufig unterstützt und am 29. April 2021 der Geschäftsleitung zugewiesen. Diese behandelte die Initiative an ihren Sitzungen vom 10. Juni, 16. September, 25. November und 9. Dezember 2021 im Beisein des Initianten. Sie diskutierte im Lauf ihrer Beratungen über verschiedene mögliche Änderungen der parlamentarischen Initiative, verwarf diese aber in der Schlussabstimmung vom 9. Dezember 2021 mit 10 zu 6 Stimmen und beantragt dem Kantonsrat die Ablehnung der parlamentarischen Initiative. Die Minderheit der Geschäftsleitung beantragt, auf die Initiative einzutreten und diese in abgeänderter Form anzunehmen. Der Regierungsrat verzichtete mit Beschluss Nr. 1209/2021 vom 27. Oktober 2021 auf eine materielle Stellungnahme.

2. Wortlaut der Initiative

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Kantonsratsgesetz (LS 171.1) des Kantons Zürich wird wie folgt geändert (neue Abschnitte kursiv):

§ 14 Abs. 1 *Die Kantonsratsmitglieder legen folgende bestehende Interessenbindungen offen:*

lit. a berufliche Tätigkeiten; falls das Ratsmitglied Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer ist, so sind die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber anzugeben;

§ 14 Abs. 1^{bis} *Bei Tätigkeiten nach Absatz 1 Buchstaben b–d gibt das Ratsmitglied an, ob es sich um ein ehrenamtliches oder bezahltes Mandat handelt. Spesenentschädigungen fallen nicht in Betracht.*

3. Erwägungen der Geschäftsleitung

Für die Geschäftsleitung stellte sich zu Beginn der Beratung die Frage, ob tatsächlich eine gesetzgeberische Lücke vorliegt oder es sich um ein Vollzugsproblem handelt. Weder der Initiant konnte dies beant-

worten, noch führte einer der neuen Formulierungsvorschläge zu einer Klärung. Die Mängel der Initiative – Ungleichbehandlung der Kantonsratsmitglieder, Eingriff in die Rechte Dritter und mangelnde finanzielle Transparenz – blieben bestehen.

Das Bundesgericht hat in zwei Entscheiden festgehalten, dass Parlamentsmitglieder Interessenvertreter seien (BGE 123 I 97ff. [betreffend Ausstand im Parlament SH] und BGE 125 I 289ff. [betreffend Ausstand im Parlament BL]). Das Parlamentsrecht müsse sicherstellen, dass die Gewählten ihre parlamentarische Arbeit wirksam und rechtsgleich wahrnehmen können, andernfalls sei die aus der Rechtsgleichheit abgeleitete Erfolgswertgleichheit und damit das aktive Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger verletzt.

Die parlamentarische Initiative unterscheidet richtigerweise zwischen unselbstständiger und selbstständiger beruflicher Tätigkeit. Bei Interessenvertretung durch Anstellung verlangt sie eine grössere Transparenz als bei Interessenvertretung durch Mandat. Angestellte müssen die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber angeben, während Selbstständige allenfalls durch das zivilrechtliche Berufsgeheimnis geschützt sind, sofern ihre Mandantinnen oder Mandanten eine Offenlegung nicht wünschen. Diese Unterscheidung hält einer Prüfung der Rechtsgleichheit nicht stand, zumal auch Arbeitgebende ein Interesse daran haben können, öffentlich nicht mit Einzelnen ihrer Angestellten, deren Partei oder weiteren Interessenbindungen in Verbindung gebracht zu werden. Durch die Offenlegungspflicht des Kantonsrates werden die Interessen Dritter tangiert oder gar verletzt. Mit der Offenlegung der Interessenbindungen im Internet verschärft sich dieses Problem zunehmend, weil allfällige Verbindungen nicht durch Personen, sondern durch Algorithmen der Suchmaschinen hergestellt werden.

Auch die gesetzliche Trennung zwischen Interessenbindungen und beruflicher Tätigkeit konnte keine Klärung in dieser Frage bringen. Wird die Offenlegungspflicht der Arbeitnehmenden auf öffentlich-rechtliche Organisationen und Interessengruppierungen beschränkt, kann der Eingriff in die Rechte Dritter zwar verringert, aber nicht behoben werden. Zudem geben Mitglieder des Kantonsrates, die für die öffentliche Hand arbeiten, ihre Interessenbindungen stets präzise an, weshalb sich eine gesetzgeberische Regelung erübrigt. Sollte sich in diesen Bereich einmal ein Problem ergeben, kann dieses über den Vollzug gelöst werden.

Ausserdem verlangt die parlamentarische Initiative für die Offenlegung der finanziellen Interessenbindungen ein binäres System: Die Kantonsratsmitglieder haben anzugeben, welche ihrer Mandate entschädigt werden und welche nicht, wobei auf die Lohnausweise abgestellt werden kann. Diese Offenlegungspflicht vermag vielleicht eine gewisse Neugier zu befriedigen, führt aber kaum zu mehr Transparenz, weil sie

nichts über die Höhe der Mandatsentschädigung aussagt. Es ist jedoch ein erheblicher Unterschied, ob jemand für ein Mandat wenige Hundert oder mehrere Tausend Franken erhält, und lässt sich gesetzgeberisch nicht einfach gleichsetzen. Die Geschäftsleitung lehnt dieses binäre System deshalb grundsätzlich ab.

In ihrer Gesamtbetrachtung unterstützt die Geschäftsleitung mehr Transparenz. Sie erkennt aber kein wirkliches öffentliches Interesse an einer Neuregelung im Kantonsratsgesetz, zumal sie den Nachteil einer Verletzung der Rechtsgleichheit höher gewichtet als einen allfälligen Nutzen.

4. Minderheit der Geschäftsleitung

Die Minderheit der Geschäftsleitung unterstützt die Initiative in abgeänderter Form. Ihr Erlassentwurf schlägt eine Unterscheidung zwischen beruflicher Tätigkeit und Interessenvertretung vor. Der Einwand betreffend Verletzung der Rechtsgleichheit könne insofern entkräftet werden, als die Offenlegung der Arbeitgebenden auf die öffentlich-rechtlichen Institutionen und Interessengruppen nach geltendem § 14 Abs. 1 lit. c des Kantonsratsgesetzes (KRG, LS 171.1) beschränkt werde. An der finanziellen Offenlegung will die Minderheit festhalten, weil es besser sei, eine schrittweise statt gar keine Transparenz herzustellen. Eine weitere Minderheit verlangt überdies, dass in § 14 Abs. 3 KRG die Präzisierung «inklusive Mandate mit Spesenpauschalen» gestrichen wird, da ohnehin der Lohnausweis relevant sei.

Aus Sicht der Minderheit würde mit der Änderung des Kantonsratsgesetzes den höheren Erwartungen der Öffentlichkeit an die Transparenz über die Kantonsratsmitglieder Rechnung getragen. Die unpräzise Regel könne konkretisiert werden und es werde lesbar gemacht, ob es sich bei den Interessenbindungen um ehrenamtliche oder bezahlte Mandate handle. Auch wenn die Gesetze des Bundes nicht einer Verfassungsgerichtsbarkeit unterstehen, prüfe die Bundesversammlung die Anwendung der Grundrechte präzise, weshalb die bundesgesetzliche Regelung bedenkenlos übernommen werden könne.

5. Antrag der Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung beantragt mit 10 zu 6 Stimmen, die parlamentarische Initiative abzulehnen. Eine Minderheit beantragt, auf die parlamentarische Initiative einzutreten und ihr in abgeänderter Form zuzustimmen.

Kantonsratsgesetz (KRG) vom 25. März 2019	Text der parlamentarischen Initiative (gemäss geltendem Recht, sofern nichts anderes vermerkt)	Beschluss der Geschäftsleitung vom 9. Dezember 2021	Minderheit (gemäss Text der parlamentarischen Initiative, sofern nichts anderes vermerkt)
	<p>Beschluss des Kantonsrates über die parlamentarische Initiative von Beat Habegger betreffend Offenlegung der Interessenbindungen durch Kantonsratsmitglieder (vom)</p>		
	<p><i>Der Kantonsrat,</i> nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung vom 9. Dezember 2021, <i>beschliesst:</i></p>	<p><i>Der Kantonsrat,</i> nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung vom 9. Dezember 2021, <i>beschliesst:</i></p>	
			<p>Minderheit Dieter Kläy, Pierre Dalcher, Beatrix Frey, Martin Hübscher, Roman Schmid, Urs Waser</p>
	<p>I. Auf die parlamentarischen Initiative KR-Nr. 292/2020 von Beat Habegger wird eingetreten, und es wird folgende Änderung des Kantonsratsgesetzes beschlossen.</p>	<p>I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 292/2020 von Beat Habegger wird abgelehnt.</p>	<p>I. Auf die parlamentarischen Initiative KR-Nr. 292/2020 von Beat Habegger wird eingetreten, und es wird folgende Änderung des Kantonsratsgesetzes beschlossen.</p>

Kantonsratsgesetz (KRG) vom 25. März 2019	Text der parlamentarischen Initiative (gemäss geltendem Recht, sofern nichts anderes vermerkt)	Beschluss der Geschäftsleitung vom 9. Dezember 2021	Minderheit (gemäss Text der parlamentarischen Initiative, sofern nichts anderes vermerkt)	
	II. Mitteilung an den Regierungsrat.	II. Mitteilung an den Regierungsrat.	II. Mitteilung an den Regierungsrat.	
	Kantonsratsgesetz (KRG) (Änderung vom; Offenlegung der Interessenbindungen)		Minderheit Dieter Kläv, Yvonne Bürgin, Pierre Dalcher, Beatrix Frey, Martin Hübscher, Roman Schmid, Urs Waser	
	<i>Der Kantonsrat,</i> nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung vom, <i>beschliesst:</i>			
	I. Das Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019 wird wie folgt geändert:			
§ 14 d. Offenlegung der Interessenbindungen			§ 14 d. Offenlegungspflichten	
¹ Die Kantonsratsmitglieder legen folgende bestehende Interessenbindungen offen:			¹ Die Kantonsratsmitglieder geben ihre berufliche Tätigkeit und ihre Interessenbindungen auf der digitalen Plattform des Kantonsrates bekannt.	

Kantonsratsgesetz (KRG) vom 25. März 2019	Text der parlamentarischen Initiative (gemäss geltendem Recht, so- fern nichts anderes vermerkt)	Beschluss der Geschäfts- leitung vom 9. Dezember 2021	Minderheit (gemäss Text der parlamenta- rischen Initiative, sofern nichts anderes vermerkt)	
a. berufliche Tätigkeiten,	a. berufliche Tätigkeiten; falls das Ratsmitglied Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer ist, so sind die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber anzu- geben,		2 Nehmen sie eine Tätigkeit in unselbstständiger Stel- lung bei einer öffentlich- rechtlichen Institution oder einer Interessengruppe wahr, geben sie zusätzlich ihre Arbeitgeberin oder ihren Arbeitgeber an.	
				Minderheit Yvonne Bürgin, Pierre Dalcher, Beatrix Frey, Martin Hübscher und Dieter Kläy
			3 Sie legen folgende Inter- essenbindungen offen und bezeichnen die bezahlten Mandate (inklusive Mandate mit Spesenpauschalen):	3 Sie legen nachfolgende Interessenbindungen offen und bezeichnen die bezahl- ten Mandate:
b. Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien von Körperschaften, Gesellschaften, Anstal- ten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts mit Sitz in der Schweiz oder im Aus- land,			Abs. 1 lit. b–d werden zu Abs. 3 lit. a–c.	

Kantonsratsgesetz (KRG) vom 25. März 2019	Text der parlamentarischen Initiative (gemäss geltendem Recht, so- fern nichts anderes vermerkt)	Beschluss der Geschäfts- leitung vom 9. Dezember 2021	Minderheit (gemäss Text der parlamenta- rischen Initiative, sofern nichts anderes vermerkt)	
c. dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für kommunale, kantonale, schweizerische und ausländische Interessen- gruppen,				
d. Mitwirkung in Kommis- sionen und anderen Orga- nen des Bundes, des Kan- tons und der Gemeinden.				
	² Bei Tätigkeiten nach Abs. 1 lit. b–d gibt das Ratsmit- glied an, ob es sich um ein ehrenamtliches oder bezahltes Mandat handelt. Spesenentschädigungen fallen nicht in Betracht.		Streichen (vgl. oben Abs. 3 der Minderheit erfüllt)	
² Die Interessenbindungen werden auf der digitalen Plattform des Kantonsrates veröffentlicht.	Abs. 2 wird zu Abs. 3		Streichen (vgl. oben Abs. 1 der Minderheit)	

Kantonsratsgesetz (KRG) vom 25. März 2019	Text der parlamentarischen Initiative (gemäss geltendem Recht, so- fern nichts anderes vermerkt)	Beschluss der Geschäfts- leitung vom 9. Dezember 2021	Minderheit (gemäss Text der parlamenta- rischen Initiative, sofern nichts anderes vermerkt)	
<p>³ Betrifft ein Beratungs- gegenstand unmittelbar die persönlichen Interessen eines Kantonsratsmit- glieds, weist es auf diese Interessenbindung hin, wenn es sich im Kantons- rat oder in seinen Organen dazu äussert.</p>	<p>Abs. 3 wird zu Abs. 4</p>		<p>Abs. 3 wird zu Abs. 4</p>	
			<p>II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.</p>	
			<p>III. Im Falle eines Referen- dums wird der Beleuch- tende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.</p>	
			<p>IV. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates bestimmt das Datum des Inkrafttretens.</p>	