

Antrag des Regierungsrates vom 27. April 2022

KR-Nr. 354/2020

**5826**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Behördeninitiative KR-Nr. 354/2020  
des Gemeinderates der Stadt Zürich betreffend  
Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage  
für eine Stellvertretungsregelung in den  
Gemeindeparlamenten**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 27. April 2022,

*beschliesst:*

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 354/2020 des Gemeinderates der Stadt Zürich betreffend Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage für eine Stellvertretungsregelung in den Gemeindeparlamenten wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und den Gemeinderat der Stadt Zürich.

---

Der Kantonsrat hat am 11. Januar 2021 folgende Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 3. September 2020 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

***Antrag***

Der Gemeinderat der Stadt Zürich beschliesst beim Kantonsrat eine Behördeninitiative einzureichen, mit welcher dieser beauftragt wird, im Gesetz über die politischen Rechte (GPR) auf kantonomer Ebene eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die es den Gemeindeparlamenten ermöglicht, eine Stellvertretungsregelung zu erlassen.

### ***Begründung***

Die Gesellschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt. In vielen Gemeindeparlamenten politisieren heute viele junge Menschen, die neben ihrem politischen Mandat auch in Beruf und Familie oder anderen Betreuungsaufgaben stark engagiert sind. Dadurch sind die Belastungen für die Vereinbarkeit gestiegen.

So kann beispielsweise die Geburt eines Kindes es erfordern, dass eine Auszeit von der Politik nötig ist – Krippenbetreuung ist erst ab drei Monaten möglich und das Arbeitsgesetz verbietet gar die Beschäftigung von Müttern bis nach acht Wochen nach der Geburt. Ebenso können längere Krankheiten, die Pflege von kranken und nahen Angehörigen oder zwingende, zeitlich klar begrenzte, Auslandsaufenthalte aus beruflichen Gründen dazu führen, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu Absenzen gezwungen werden.

Oft führen solche Belastungen zu einem vorzeitigen Rücktritt, weil kein Fehlen möglich ist. Die vielen Rücktritte führen aber zu erheblichen Wissensverlusten, sind ineffizient und verfälschen den Wählerinnen- und Wählerwillen, denn gewählt ist man für eine ganze Legislatur.

Eine Stellvertretungsregelung kann helfen, solche Rücktritte zu vermeiden. Die Stellvertretung soll durch einen klar definierten, demokratisch legitimierten Personenkreis wahrgenommen werden können und den Know-how-Transfer von bestehenden zu künftigen Parlamentarierinnen und Parlamentariern fördern. Das Mandat soll für einen begrenzten Zeitraum gelten und die mandatierte Person soll über die gleichen Rechte und Pflichten wie ein ständig gewähltes Ratsmitglied verfügen. Über die Einführung einer Stellvertretungsregelung und gegebenenfalls die konkrete Ausgestaltung sowie Anwendung und mögliche Dauer der Vertretung sollen die einzelnen Gemeindeparlamente bestimmen.

---

## *Bericht des Regierungsrates:*

### **A. Gültigkeit**

Vom Kantonsrat gemäss § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161.1) vorläufig unterstützte Behördeninitiativen werden dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen. Gestützt auf § 139a Abs. 1 GPR erstattet der Regierungsrat Bericht und Antrag über die Gültigkeit und über den Inhalt der Initiative. Zudem beantragt er dem Kantonsrat einen Beschluss nach § 139b Abs. 1 und 2 GPR (Zustimmung oder Ablehnung der Initiative, Zustimmung oder Ablehnung der vom Regierungsrat beantragten Umsetzungsvorlage). Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV). Die vorliegende Behördeninitiative wahrt die Einheit der Materie und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Zu prüfen bleibt, ob sie mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.

Gemäss Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101) regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Die Kantone sind bei der Regelung ihrer politischen Rechte somit autonom. Entsprechend steht es ihnen von Bundesrechts wegen frei, die Zusammensetzung ihrer Parlamente selber zu regeln. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Behördeninitiative, die den Gemeinden die Einführung einer Stellvertretungsregelung für die Mitglieder ihrer Parlamente ermöglichen soll, als mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar. Auch ist sie mit der Kantonsverfassung vereinbar, die in Art. 87 Abs. 2 den politischen Gemeinden die Möglichkeit einräumt, anstelle der Gemeindeversammlung ein Gemeindeparlament einzurichten. Die Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 KV sind erfüllt, womit die Behördeninitiative gültig ist.

### **B. Beurteilung der Behördeninitiative**

Die Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich verlangt die Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage, die den Gemeinden die Regelung einer Stellvertretung für die Mitglieder ihrer Gemeindeparlamente ermöglicht. Sie soll nicht verbindlich für alle Gemeindeparlamente eingeführt werden, sondern die Gemeinden sollen eine Stell-

vertretungsregelung im Einzelfall und gemäss ihren Bedürfnissen einführen können. Für den Regierungsrat ist das vom Gemeinderat der Stadt Zürich geäusserte Anliegen mit Bezug auf die in Art. 85 KV geregelte Gemeindeautonomie nachvollziehbar. Dennoch lehnt der Regierungsrat die Behördeninitiative aus dem folgenden Grund ab:

Am 16. November 2020 – und damit nur rund zweieinhalb Monate nach Einreichung der Behördeninitiative – reichten Kantonsrätin Sibylle Marti, Zürich, und Mitunterzeichnende eine parlamentarische Initiative (PI) betreffend Einführung einer Stellvertretungsregelung für Zürcher Parlamente (KR-Nr. 420/2020) ein. Die als ausgearbeiteter Entwurf ausgestaltete PI verlangt die Einführung einer Stellvertretungsregelung sowohl für den Kantonsrat als auch für die Zürcher Gemeindeparlamente. Ihr Adressatenkreis geht damit weiter als die in Form der allgemeinen Anregung formulierte Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich. Auch enthält die PI engere Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung der Stellvertretungsregelung als die Behördeninitiative. Die PI befindet sich derzeit in der Beratung bei der zuständigen Kommission für Staat und Gemeinden des Kantonsrates. Nach Auffassung des Regierungsrates ist die Frage, ob für Mitglieder von Gemeindeparlamenten eine Stellvertretungsregelung eingeführt werden soll, nicht für sich allein, sondern im Rahmen der Behandlung der PI politisch zu diskutieren und zu entscheiden. Dafür sprechen auch rechtliche und verwaltungsökonomische Gründe. Sollte die Einführung einer Stellvertretungsregelung im Kantonsrat auf Unterstützung stossen, besteht aus Sicht der politischen Rechte ein Interesse an einheitlichen Grundsätzen und Regeln auf kantonaler und kommunaler Ebene. Die Behördeninitiative ist deshalb mit Verweisung auf die laufenden Diskussionen zur erwähnten PI abzulehnen.

### **C. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Behördeninitiative KR-Nr. 354/2020 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:  
Jacqueline Fehr Kathrin Arioli