

Sitzung vom 6. Mai 2020

**474. Motion (Stärkung der Gewaltentrennung im Kanton Zürich)**

Die Kantonsräte Hans-Peter Amrein, Küssnacht, Claudio Schmid, Bülach, und Hans Egli, Steinmaur, haben am 24. Februar 2020 folgende Motion eingereicht:

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesänderung zu unterbreiten, wonach das Personal der Kernverwaltung des Kantons Zürich oder von Institutionen, die mehrheitlich vom Kanton Zürich beherrscht werden und mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, nicht Mitglied des Kantonsrats sein kann.

*Begründung:*

1.) Gewaltentrennung als Garantin gegen Willkür und politische Machtansammlung bei wenigen und/oder den immer Gleichen

Die Gewaltentrennung ist ein Grundordnungsprinzip eines demokratischen Rechtsstaates. Regierung, Parlament und Justiz sollen voneinander unabhängig sein. Wenn Mitglieder des Parlamentes direkt (durch die Anstellung in Direktions-Stäben etc. beim Kanton, vertreten durch die Regierung) oder indirekt (durch die Anstellung in Direktionsstäben etc. bei einer Institution, die vom Kanton, vertreten durch die Regierung, mehrheitlich beherrscht wird), oder in einer anderen Funktion direkt durch die Regierung angestellt sind, wird diese Unabhängigkeit tangiert. Der bei der Regierung angestellte Parlamentarier wird innerlich weniger kritisch gegenüber seinem Arbeitgeber, der Regierung, sein können als ein anderer Parlamentarier.

2.) Der Bund als Vorbild

Beim Bund ist die Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und Abhängigkeit von der Regierung idealtypisch umgesetzt. So hält Art. 14 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10) fest:

Der Bundesversammlung dürfen nicht angehören:

- a. die von ihr gewählten oder bestätigten Personen;
- b. die nicht von ihr gewählten Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte;
- c. das Personal der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, der Parlamentsdienste, der eidgenössischen Gerichte, des Sekretariats der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft sowie die Mitglieder der ausserparlamentarischen Kommissionen mit Entscheidungskompetenzen, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen;

- d. die Mitglieder der Armeeleitung;
- e. Mitglieder der geschäftsleitenden Organe von Organisationen oder von Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt;
- f. Personen, die den Bund in Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts vertreten, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt.

Das Personal der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung darf nicht dem Bundesparlament angehören. Gleiches gilt für Mitglieder der geschäftsleitenden Organe von Organisationen oder von Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt.

### 3.) Situation im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich ist die Unvereinbarkeit für Kantonsangestellte mit einem Kantonsratsmandat derzeit gemäss § 25 und § 26. 1. + 2. des Gesetzes über die Politischen Rechte (161) geregelt.

Verschärfungen sind klar und deutlich zu definieren, sodass leitend tätige Angestellte sowie Angestellte mit Projektverantwortung nicht auch im Kantonsrat sein können. Abhängigkeiten zwischen Parlamentsmandat und Abhängigkeit von der Regierung sind auszuschliessen.

Die vorliegende Motion kann durch eine Änderung des Gesetzes über die Politischen Rechte (161) umgesetzt werden.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Hans-Peter Amrein, Küsnacht, Claudio Schmid, Bülach, und Hans Egli, Steinmaur, wird wie folgt Stellung genommen:

1. a) Die Motion verlangt eine Ausdehnung der geltenden Unvereinbarkeitsregelungen für Mitglieder des Kantonsrates, indem neu das Personal der Kernverwaltung des Kantons Zürich oder von Institutionen, die mehrheitlich kantonale beherrscht werden und mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, nicht Mitglied des Kantonsrates sein darf. Sie fordert in der Begründung eine Anpassung des Gesetzes über die politischen Rechte, sodass leitend tätige Angestellte und Angestellte mit Projektverantwortung nicht gleichzeitig im Kantonsrat sein können.

Die Motion geht inhaltlich weiter als die vom Kantonsrat noch nicht beratene parlamentarische Initiative KR-Nr. 283/2016 betreffend Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Kantonsrates, die eine Ausdehnung der

Unvereinbarkeit auf alle Ämter und Positionen verlangt, bei denen der Kantonsrat abschliessendes Wahl-, Genehmigungs- bzw. Bestätigungsorgan ist. Der Regierungsrat lehnte diese parlamentarische Initiative in seiner Stellungnahme an die Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) vom 16. Mai 2018 ab. Die STGK beantragte dem Kantonsrat die Ablehnung der parlamentarischen Initiative. Sie beurteilte eine Doppelfunktion bei der Beratung der Geschäfte im Kantonsrat als meist unproblematisch, wobei andernfalls die Ausstandsregeln im Einzelfall genügen. Bei einem Milizparlament sei es gewollt, dass die Ratsmitglieder Wissen und Erfahrung aus ihren übrigen Tätigkeiten in den Ratsbetrieb einfliessen liessen. Dem Kantonsrat sollten keine weiteren Einschränkungen auferlegt werden, zumal die Ratsmitglieder verantwortungsvoll mit den Ausstandsfragen umgingen (KR-Nr. 283a/2016).

b) An der ablehnenden Haltung des Regierungsrates zu einer Ausdehnung der Unvereinbarkeitsregelungen für Mitglieder des Kantonsrates hat sich seit seiner Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 283/2016 nichts geändert. Der Regierungsrat beurteilt die bestehenden Unvereinbarkeits- und Ausstandsregelungen nach wie vor als grundsätzlich zweckmässig und sachgerecht. Sie verhindern unerwünschte personelle Verflechtungen und gewährleisten das Milizsystem des Kantonsrates. Er lehnt deshalb auch die Forderung der Motion ab, die Unvereinbarkeitsregelungen auf das gesamte Personal der Kernverwaltung des Kantons oder von mehrheitlich kantonale beherrschten Institutionen auszuweiten. Diese Forderung widerspricht dem im Kanton Zürich gelebten Verständnis des Milizprinzips, das allfällige Interessenkonflikte nicht durch möglichst weitgehende Unvereinbarkeitsregelungen, sondern im Einzelfall durch das Zusammenspiel von Unvereinbarkeits- und Ausstandsregelungen verhindern möchte. Dieses Zusammenspiel hat sich – zusammen mit der politischen Kontrolle – in den letzten Jahren bewährt. Eine Verschärfung der Unvereinbarkeitsregelungen würde dem Kantonsrat sachlich nicht gerechtfertigte Einschränkungen auferlegen. Sie widerspräche zudem dem Auftrag von Art. 45 der Kantonsverfassung (LS 101), für die nebenamtliche Tätigkeit in Behörden günstige Rahmenbedingungen zu schaffen.

c) Der Regierungsrat lehnt die Motion nicht nur aus inhaltlichen, sondern auch aus praktischen Überlegungen ab. Forderung und Begründung der Motion sind widersprüchlich formuliert. Die Motion verlangt einerseits, dass das Personal der Kernverwaltung des Kantons oder von mehrheitlich kantonale beherrschten Institutionen nicht Mitglied des Kantonsrates sein darf. Andererseits fordert sie, dass leitende Angestellte und Angestellte mit Projektverantwortung nicht auch im Kantonsrat sein können. Aus der Motion ergibt sich nicht, in welchem Verhältnis die beiden

Anliegen zueinanderstehen und ob sie sich gegenseitig ausschliessen oder einander ergänzen. Aus Sicht des Regierungsrates ist die Motion deshalb nicht umsetzbar.

Zunächst ist unklar, welches Personal zur Kernverwaltung gehören soll. Der Begriff ist im Kanton Zürich, wo allgemein zwischen zentraler und dezentraler Verwaltung unterschieden wird, nicht geläufig. Gemäss dem Wortlaut der Motion handelt es sich um Personal, das z. B. in Direktionsstäben direkt (beim Kanton) oder indirekt (bei einer mehrheitlich kantonal beherrschten Institution) oder in einer anderen Funktion direkt durch die Regierung angestellt ist. Gleichzeitig verweist die Motion auf die Unvereinbarkeitsregelung von Art. 14 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10), wonach unter anderem das Personal der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung der Bundesversammlung nicht angehören darf. Da die Motion trotz Verweisung auf die «idealtypisch» umgesetzte Bundesregelung keine solch weitgehende Unvereinbarkeit zu verlangen scheint, müsste bei ihrer Umsetzung definiert werden, welche Funktionen zur Kernverwaltung gehören. Eine solche Umsetzung wäre mit schwierigen Abgrenzungsfragen verbunden. So könnten neben den genannten Direktionsstäben auch Funktionen in Organisationseinheiten der zentralen Verwaltung (z. B. Ämter, Fachstellen) und der dezentralen Verwaltung (z. B. Bezirksräte) zur Kernverwaltung gezählt werden, weil sie wichtige staatliche Kernaufgaben erfüllen. Darüber hinaus wird die Abgrenzung erschwert, wenn die Motion auch Funktionen erfassen will, die direkt vom Regierungsrat angestellt werden, aber anscheinend nicht zwingend zur Kernverwaltung oder zu mehrheitlich vom Kanton beherrschten Institutionen gehören müssen.

Weiter ist unklar, was die Motion unter der direkten oder indirekten Anstellung durch die Regierung versteht, die zu einer Abhängigkeit von der Regierung führen soll. Ihr Wortlaut könnte weit ausgelegt werden, sodass alle Anstellungen erfasst sind, die dem Regierungsrat als oberste verwaltungsleitende Behörde zumindest administrativ unterstehen (vgl. § 32 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [LS 172.1]). Er könnte aber auch eng ausgelegt werden, indem nur das Personal erfasst wird, das der Regierungsrat selber anstellt. Hierzu ist festzuhalten, dass in der Regel nur die ranghöchsten Kadermitarbeitenden der kantonalen Verwaltung (d. h. Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, Amtschefinnen und Amtschefs) vom Regierungsrat direkt angestellt werden. Für diese gilt bereits nach geltendem Recht gestützt auf das unmittelbare Anstellungsverhältnis eine Unvereinbarkeit mit dem Kantonsratsmandat (vgl. § 26 Abs. 2 lit. a Gesetz über die politischen Rechte [GPR, LS 161]).

Schliesslich lässt die Motion das Verhältnis zwischen der Zugehörigkeit zur Kernverwaltung und den Funktionen als leitend tätige Angestellte und als Angestellte mit Projektverantwortung offen. Diese Funktionen sollen – anscheinend unabhängig von der Anstellung bei der Kernverwaltung oder dem Regierungsrat als direkt anstellender Instanz – ebenfalls von der neuen Unvereinbarkeitsregelung erfasst werden. In diesem Zusammenhang müsste geklärt werden, ob die Motion mehr Gewicht auf die Zugehörigkeit zur Kernverwaltung oder auf die Funktion der betroffenen Mitarbeitenden legt. Im ersten Fall wären alle Angestellten der Kernverwaltung oder von kantonally beherrschten Institutionen ungeachtet ihrer hierarchischen Stellung von der Ausübung des Kantonsratsmandats ausgeschlossen. Im zweiten Fall würde sich die Forderung der Motion auf alle kantonalen Angestellten ungeachtet der Organisationseinheit erstrecken, die in leitender Funktion tätig sind oder Projektverantwortung haben. Der Regierungsrat erachtet eine allgemeine Unvereinbarkeit für leitend tätige Angestellte und Angestellte mit Projektverantwortung angesichts der Grösse der Verwaltung und der zahlreichen, häufig auch kleinen Projekte in der Verwaltung in Bezug auf den Einsatz der personellen Mittel in der Praxis als nicht umsetzbar.

d) Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 66/2020 abzulehnen.

2. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat in seiner Stellungnahme an die STGK zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 283/2016 eine Klärung hinsichtlich der Unvereinbarkeit des Amtes als Kantonsrätin oder Kantonsrat mit dem Amt als Handelsrichterin bzw. Handelsrichter in Aussicht gestellt hat. Diese Klärung wird im Rahmen des derzeit laufenden Projektes zur Änderung des GPR erfolgen. Gleichzeitig soll auch die Frage geklärt werden, ob auf Unvereinbarkeitsregelungen konsequent verzichtet werden soll (KR-Nr. 283a/2016).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:  
**Kathrin Arioli**