

Sitzung vom 5. April 2023

423. Motion (Folgen eines Parteiwechsels von gewählten Kantonsrätinnen und Kantonsräten)

Die Kantonsräte Erich Vontobel, Bubikon, Hans Egli, Steinmaur, und Thomas Lamprecht, Bassersdorf, haben am 27. Februar 2023 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten, welcher die Konsequenzen eines Parteiwechsels einer in den Kantonsrat gewählten Person in den wenigen Wochen zwischen Wahl und Amtsantritt regelt. Ziel soll sein, dass der Sitz in dieser Zeit bei der ursprünglichen Partei verbleibt, und die erste Ersatzperson gemäss Wahlergebnissen nachrückt, analog den Folgen von Rücktritt, Umzug oder Tod einer gewählten Kantonsrätin oder eines Kantonsrates.

Begründung:

Kantonsratswahlen sind keine Personenwahlen im eigentlichen Sinn. Kandidierende werden in den Kantonsrat gewählt, weil sie sich in ihrer Partei etabliert haben und von ihrer Partei entsprechend auf den Wahl-Listen an vorderer Stelle aufgeführt und gefördert werden. Vor diesem Hintergrund ist es nicht statthaft, wenn eine gewählte Person zwischen Wahl und Amts-antritt die Partei wechseln und ihren Sitz mit all den damit verbundenen Rechten mitnehmen kann.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Erich Vontobel, Bubikon, Hans Egli, Steinmaur, und Thomas Lamprecht, Bassersdorf, wird wie folgt Stellung genommen:

Das kantonale Recht kennt keine Regelungen zu Parteiwechseln und Parteiaustritten von Kantonsratsmitgliedern. Diese sind deshalb sowohl unmittelbar nach der Wahl als auch später während der Amtsdauer zulässig. Parteiwechsel und Parteiaustritte kommen denn auch von Zeit zu Zeit vor. Sie stehen gemäss den geltenden rechtlichen Grundlagen einer weiteren Ausübung des Parlamentsmandats bis zum Ende der Amtsdauer nicht entgegen. Das Bundesgericht äusserte sich 2008 zu den rechtlichen

Folgen eines Parteiwechsels, als ein in den Kantonsrat des Kantons St. Gallen wiedergewähltes Mitglied zwischen Wahltermin und Amtsantritt des Kantonsrates die Partei wechselte (BGE 135 I 19 E. 3 und 5). Es anerkannte, dass die Zusammensetzung des Parlaments aus Sicht der Stimmberechtigten nicht nur am Wahltag selbst, sondern auch danach dem Wahlergebnis entsprechen solle. Dabei sei jedoch einzubeziehen, dass für die im Amt stehenden Parlamentsmitglieder das in der Schweiz vorherrschende Prinzip der auftragsfreien Repräsentation (sogenanntes freies Mandat) gelte. Auf Bundesebene ergibt sich dieser Grundsatz aus Art. 161 der Bundesverfassung (SR 101) und für den Kanton Zürich aus Art. 52 der Kantonsverfassung (KV, LS 101). Gemäss Bundesgericht möge der Schritt, bereits kurz nach dem Wahltag bzw. noch vor Konstituierung des neugewählten Parlaments die Partei zu wechseln, fragwürdig und der damit verbundene Verlust an politischer Glaubwürdigkeit gross sein. Ein solcher Parteiübertritt sei mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des direkten Wahlrechts aber vereinbar und stelle auch keine Verletzung der Treuepflicht gegenüber der Wählerschaft dar. Es würden keine höheren Anforderungen an die Zulassung zum Amtsantritt als später während der Amtsausübung gelten. Es stehe dem kantonalen Gesetzgeber jedoch frei, eine Regelung über die Konsequenzen zu erlassen für den Fall, dass eine gewählte Person noch vor der Erwirkung der Wahl aus eigenen Stücken die Partei wechsele (vgl. zum Ganzen BGE 135 I 19 E. 3 und 5). Für den Regierungsrat ist es rechtlich fragwürdig, ob sich eine solche vom Bundesgericht als zulässig betrachtete gesetzliche Regelung tatsächlich mit dem genannten, verfassungsrechtlich garantierten Prinzip der auftragsfreien Repräsentation vereinbaren liesse, weil die Mitglieder des Kantonsrates ohne Weisungen stimmen (vgl. Art. 52 Abs. 1 KV). Dies bedeutet, dass sie ihr Mandat frei ausüben und unter anderem auch nicht an Weisungen ihrer Parteien gebunden sind. Entsprechend verpflichtet der Austritt aus einer Partei rechtlich auch nicht zum Rücktritt aus dem Kantonsrat. Vor diesem Hintergrund erachtet der Regierungsrat die von den Motionären verlangte gesetzliche Regelung weder als zielführend noch mit dem Prinzip des freien Mandats vereinbar, weshalb er die Motion ablehnt. Eine Verbotsregel für den Parteiwechsel zwischen Wahltag und Amtsantritt stände im Widerspruch zur Unabhängigkeit der Kantonsratsmitglieder, zumal ein Parteiwechsel gemäss Motion zwingend zu einem Rücktritt des gewählten, wechselwilligen Kantonsratsmitglieds führen würde. Eine entsprechende gesetzliche Regelung würde sodann einen Listenzusammenschluss von Kantons-

ratsmitgliedern verunmöglichen. Ein solcher Zusammenschluss stellt insbesondere für kleinere Parteien, welche die Fraktionsgrösse nicht erreichen, ein wichtiges Instrument dar, um durch Bildung einer gemeinsamen Fraktion insbesondere Einsitz in kantonsrätliche Kommissionen nehmen zu können. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Motion selbst bei Umsetzung wohl nur eine überschaubare praktische Wirkung entfalten könnte, weil Parteiwechsel gemäss ihrem Wortlaut nur zwischen Wahl und Amtsantritt ausgeschlossen wären. Die von der Motion verlangte Regelung könnte somit kaum verhindern, dass mit einem Parteiwechsel bis zum Amtsantritt zugewartet und dieser dann direkt im Anschluss vollzogen werden könnte.

Dessen ungeachtet hat ein Parteiwechsel zwischen Wahl und Amtsantritt unmittelbare Auswirkungen auf die politische Zusammensetzung des Kantonsrates. Kommt es zu einem solchen Wechsel, wird der am Wahltag ausgedrückte Wille der Wählerschaft am Tag des Amtsantritts des Kantonsrates verzerrt abgebildet, weil sich die Stärke der Parteien durch den Parteiwechsel ändert. Diese veränderten Kräfteverhältnisse können sich unmittelbar z. B. auf die Zusammensetzung der kantonsrätlichen Kommissionen auswirken. So sieht § 15 Abs. 1 des Kantonsratsreglements (LS 171.11) vor, dass für die Sitzverteilung in den Kommissionen und die Wahl der Präsidentinnen und Präsidenten die Anzahl und Grösse der Fraktionen zu Beginn der Legislatur massgebend sind. Das Gleiche gilt auch für die Wahl von Behörden und Ämtern, für die der Kantonsrat Wahlorgan ist und bei denen unter Umständen ein Parteienproporz zu beachten ist (z. B. für die Wahl der Mitglieder und Ersatzmitglieder der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte [Art. 75 Abs. 1 KV]). Der Regierungsrat erachtet die mit Parteiwechseln verbundenen Verschiebungen der Kräfteverhältnisse in Kommissionen, Behörden und Ämtern aus demokratiepolitischer Sicht als problematisch. Um solchen Verschiebungen entgegenzuwirken, könnten die geltenden rechtlichen Grundlagen insoweit geändert werden, als neu für die Berechnung der Ansprüche für Kommissionssitze oder für die Sitze in die vom Kantonsrat gewählten Behörden und Ämter nicht mehr auf den Beginn der Amtsdauer, sondern auf die Ergebnisse des Wahltags abzustellen wäre. Damit könnte der Wille der Wählerschaft besser abgebildet werden. Es wäre jedoch zu berücksichtigen, dass Zusammenschlüsse von gewählten Kantonsratsmitgliedern von Listen, die für sich selbst keine Fraktionsgrösse haben, zu einer Fraktion möglich bleiben sollten. Der Kantonsrat hat letztlich die Frage, ob es eine solche Regelung braucht, politisch zu beantworten, weil sie seine Organisation betrifft.

Folglich müsste auch der Anstoss für eine mögliche Änderung der betroffenen Rechtsgrundlagen vom Kantonsrat selbst kommen. Das Instrument der Motion eignet sich dafür nicht. Der Regierungsrat legt sich bei organisatorischen Angelegenheiten des Kantonsrates allgemein Zurückhaltung auf und verzichtet deshalb mit Rücksicht auf die Gewaltenteilung darauf, dem Kantonsrat entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 72/2023 abzulehnen.

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