

**KR-Nr. 420a/2020: Stellvertretungsregelung für Parlamente
Verfassung des Kantons Zürich, Kantonsratsgesetz, Gemeindegesetz
(Änderung vom; Stellvertretungsregelungen für Parlamentsmitglieder)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom [Beschlussdatum],

beschliesst:

I. Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

B. Kantonsrat

Funktion, Zusammensetzung und Vertretung

Art. 50 Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Das Gesetz regelt die Vertretung.

II. Das Kantonsratsgesetz (KRG) vom 25. März 2019 wird wie folgt geändert:

d. Vertretung als Kantonsratsmitglied

§ 15 a. ¹ Ein Kantonsratsmitglied kann sich bei Verhinderung infolge Mutterschaft, Krankheit oder Unfall während drei bis zwölf Monaten durch eine Ersatzperson seiner Liste vertreten lassen. Eine Vertretung der Vertretung ist ausgeschlossen.

² Es stellt ein Gesuch mit Begründung bei der Verwaltungsdelegation. Diese bestimmt in sinngemässer Anwendung von § 108 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 die Vertretung.

³ Mit Ablegen des Amtsgelübdes tritt die Vertretung das Amt mit all seinen Rechten und Pflichten an. Die Rechte und Pflichten des vertretenen Kantonsratsmitgliedes ruhen bis zum Wiedereintritt in den Rat. Der Wiedereintritt ist erst nach der bewilligten Vertretungsdauer möglich.

III. Das Gemeindegesetz (GG) vom 20. April 2015 wird wie folgt geändert:

Bestand und Vertretung

§ 27. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die Gemeindeordnung kann festlegen, dass sich Parlamentsmitglieder bei Verhinderung infolge Mutterschaft, Krankheit oder Unfall während drei bis zwölf Monaten durch Ersatzpersonen ihrer Liste vertreten lassen können. § 15 a des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 ist sinngemäss anwendbar.

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Stefan Schmid, Niederglatt (Präsident); Isabel Bartal, Zürich; Michael Biber, Bachenbülach; Diego Bonato, Aesch; Urs Dietschi, Lindau; Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden; Sonja Gehrig, Urdorf; Karin Joss, Dällikon; Doris Meier, Bassersdorf; Walter Meier, Uster; Fabian Müller, Rüschlikon; Silvia Rigoni, Zürich; Nicola Yuste, Zürich; Erika Zahler, Boppelsen; Christina Zurfluh Freaeffel, Wädenswil; Sekretärin: Rebecca Gebert.

- IV. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum. Diese Gesetzesänderungen stehen unter dem Vorbehalt, dass die Stimmberechtigten die Änderung der Verfassung des Kantons Zürich (Vertretungsregelung für Kantonsratsmitglieder) gemäss Beschluss des Kantonsrates vom annehmen.
- V. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.
- VI. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

1. Ausgangslage

Die Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) hat die Vorberatung der parlamentarischen Initiative von Sibylle Marti und Mitunterzeichnenden abgeschlossen. Die parlamentarische Initiative wurde im Kantonsrat am 23. August 2021 behandelt, wobei sie mit 69 Stimmen vorläufig unterstützt wurde.

Mit der ursprünglichen parlamentarischen Initiative wird verlangt, dass die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 und das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 1. September 2003 wie folgt geändert werden:

Die Zürcher Kantonsverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 50

¹ Der Kantonsrat übt im Zusammenwirken mit den Stimmberechtigten die verfassungsgebende und die gesetzgebende Gewalt aus.

² Er ist ein Milizparlament und besteht aus 180 Mitgliedern.

(Neu) ³ Das Gesetz regelt die Stellvertretung.

Art. 87

¹ Die Organe der Gemeinde sind:

- a. die Gesamtheit der Stimmberechtigten;
- b. der Gemeindevorstand;
- c. die weiteren vom Gesetz bezeichneten Behörden.

² Die politische Gemeinde kann an Stelle der Gemeindeversammlung ein Gemeindeparlament einrichten. (Neu) Das Gesetz regelt die Stellvertretung in Gemeindeparlamenten.

Das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) wird wie folgt ergänzt:

(Neu) § 108b Temporäre Stellvertretungsregelung

Ein für den Zürcher Kantonsrat oder ein Gemeindeparlament gewähltes Mitglied kann sich vorübergehend durch eine temporäre Stellvertretung vertreten lassen, wenn eine Teilnahme im Parlament nicht möglich oder nicht zumutbar ist, so insbesondere aufgrund von Elternschaft, Krankheit, Unfall oder ausbildungs- und betriebsbedingten Abwesenheiten.

¹ Ein Nachrücken auf Zeit erfolgt nach denselben Regeln wie in § 108 für eine Ersatzwahl beschrieben.

² Ein temporärer Stellvertreter oder eine temporäre Stellvertreterin besitzt für die Dauer der Stellvertretung dieselben Rechte und Pflichten wie die gewählte Person.

³ Für die temporäre Stellvertretung gilt eine Minimaldauer von drei Monaten und eine Maximaldauer von acht Monaten. Die individuelle Dauer ist fallweise festzulegen. Eine temporäre Stellvertretung kann pro Legislatur und gewählte Person höchstens zweimal beantragt werden.

2. Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 28. April 2023 hat die STGK, vorbehältlich der Schlussabstimmung, die ursprüngliche parlamentarische Initiative einstimmig abgelehnt. Die parlamentarische Initiative wurde geändert und mit 11 zu 4 Stimmen unterstützt.

Die PI Marti verlangt die Einführung einer Stellvertretungsregelung sowohl für den Kantonsrat wie auch für die Zürcher Gemeindeparlamente. Aufgrund des Milizsystems müssen Parlamentsmandate mit Beruf, Familie und weiteren Engagements koordiniert werden. Durch die Möglichkeit einer temporären Stellvertretung bei längeren, mehrwöchigen Abwesenheiten soll diese Koordination vereinfacht und das Milizsystem gestärkt werden.

Die Erstunterzeichnerin konnte ihr Recht auf Anhörung wahrnehmen. Sie wies in der Kommission darauf hin, dass die von der Stadt Zürich eingereichte Behördeninitiative, KR-Nr. 354/2020 betr. Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage für eine Stellvertretungsregelung in den Gemeindeparlamenten deutlich mache, dass ein Bedürfnis nach der Einführung einer Stellvertretung bei längeren Abwesenheiten vorhanden sei.

Die STGK hörte sich den Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich (GPV), den Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) sowie eine Vertretung des Kantons Graubünden an. Der GPV anerkannte zwar grundsätzlich das Bemühen um miliztaugliche Gremien, lehnte jedoch die vorgeschlagene Einführung von Stellvertretungen ab, da es in der Regel um eher kurzzeitige Abwesenheiten gehen würde und eine Stellvertretung zu einem Qualitätsverlust der Beratungen führen könnte. Des Weiteren handle es sich eher um ein Anliegen der mitgliederstarken Gemeindeparlamente grösserer Städte, das von den kleineren Gemeinden nicht geteilt werde. Der VZGV sah keine Gründe gegen die Schaffung der Möglichkeit von Stellvertretungen im Sinne einer Kann-Formulierung und wies ebenfalls darauf hin, dass das Bedürfnis eher in mitgliederstarken Parlamenten geäussert werde und in kleineren Gremien kaum ein Thema sei.

Nachdem der Kommission das aargauische Stellvertretungsmodell – das mittlerweile in Kraft ist und umgesetzt wird – durch die Direktion der Justiz und des Innern (JI) präsentiert wurde, beauftragte die STGK die Direktion mit der Ausarbeitung eines Formulierungsvorschlags, der sich am genannten Modell orientieren sollte. Es stellte sich in den Beratungen heraus, dass für eine Stellvertretungsregelung nur ein Nachrücken auf Zeit in Frage kommen würde. Das namentlich in Graubünden geltende Suppleantenmodell, das fest gewählte Vertretungen vorsieht, verwarf die Kommission. Seitens JI wurden Änderungen des Kantonsratsgesetzes und des Gemeindegesetzes vorgeschlagen – im Unterschied zur ursprünglichen PI, die eine Anpassung des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) vorsah.

Der Regierungsrat wurde mit Datum vom 13. Januar 2022 zur Stellungnahme eingeladen, wobei dieser auf eine solche verzichtete, da es mit Rücksicht auf die Gewaltenteilung dessen Ansicht nach nicht angebracht sei, dass sich die Exekutive zu organisatorischen Angelegenheiten des Kantonsrates äussern würde. Zugleich verwies der Regierungsrat auf den Formulierungsvorschlag seitens JI. Dieser Vorschlag erfuhr anlässlich den Kommissionsberatungen verschiedene kleinere Änderungen und ist in Vernehmlassung zu geben, weshalb die Regierung erneut zur Stellungnahme eingeladen wird.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Regierungsrat wird darum gebeten, zu den finanziellen Auswirkungen und Regulierungsfolgen der beabsichtigten Legiferierung Stellung zu nehmen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

B. Kantonsrat

Art. 50 Abs. 3. KV Funktion, Zusammensetzung und Vertretung

Betreffend die nötigen rechtlichen Anpassungen wurde die STGK darauf hingewiesen, dass die Einführung eines Stellvertretungsmodells eine erhebliche Änderung des Repräsentationsgrundsatzes des Parlaments darstelle. Da das Parlament gleichzeitig ein zentrales Staatsorgan sei, sollte die Möglichkeit für Stellvertretungen entsprechend auf oberster Erlassstufe und somit in der Verfassung des Kantons festgelegt werden. Auf Anregung des Gesetzgebungsdiensts (GGD) soll im Unterschied zur ursprünglichen PI "Vertretung" und nicht "Stellvertretung" verwendet werden, da in den meisten Bestimmungen von Vertretung und nicht Stellvertretung die Rede ist.

§ 15 a Abs. 1 KRG Vertretung als Kantonsratsmitglied

Nach Vorbild des Aargauer Modells sieht die Kommission ebenfalls ein Nachrücken auf Zeit vor, wobei die Stellvertretenden zu vollwertigen Fraktionsmitgliedern werden. Die Dauer der Vertretung soll mindestens drei bis maximal zwölf Monate betragen. Gemäss der Kommissionsmehrheit sind die Vertretungsgründe eher eng zu fassen. Auf eine quantitative Beschränkung der Stellvertretung beispielsweise auf einmal pro Amtsdauer wurde bewusst verzichtet.

Verschiedene Minderheiten beantragen weitere Stellvertretungsgründe: So soll nicht nur Mutterschaft, sondern Elternschaft ein Stellvertretungsgrund sein. Gerade für jüngere Parlamentsmitglieder sollten Abwesenheiten aufgrund von Aus- oder Weiterbildungen möglich sein. Von einer anderen Minderheit wird überdies verlangt, dass Militär- und Zivildienst den übrigen Stellvertretungsgründen gleichgestellt wird. Die Kommissionsmehrheit hat hierauf verzichtet, da die Bundesgesetzgebung Parlamentsmitgliedern zumindest für Militärdienst für die Teilnahme an Ratssitzungen Anspruch auf Urlaub einräumt. Der Zivilschutz wird auf kantonaler Ebene geregelt. Abgesehen vom Durchdienermodell und der Rekrutenschule sind keine Anwendungsfälle anzunehmen, da die Stellvertretung erst ab einer Dauer von drei Monaten in Frage komme. Einsätze im Zivildienst und -schutz dauern oftmals weniger lange.

§ 15 a Abs. 2 KRG

Die Verwaltungsdelegation setzt sich aus dem Kantonsratspräsidium sowie den beiden Vizepräsidien zusammen. Anders als im Kanton Aargau soll der Entscheid über die Stellvertretung nicht bloss dem Kantonsratspräsidium obliegen. Der Verweis auf § 108 Abs. 1 GPR hat insbesondere zur Folge, dass wenn eine Ersatzperson die Stellvertretung ablehnt, der Verzicht für die gesamte Legislatur gelten würde.

§ 15 a Abs. 3 KRG

Das Ruhen der Rechte und Pflichten der vertretenen Person bedeutet, dass diese in ihrer Gesamtheit auf die Vertretung übergehen. Die Kommission spricht sich für eine saldoneutrale Regelung aus, was zur Folge hat, dass beispielsweise selbst das ZVV-Abonnement für die Dauer der Vertretung auf die Ersatzperson übergeht. Wichtig ist hervorzuheben, dass die Vertretung nur das Ratsmandat umfasst. Die Vertretung in den Organen des Kantonsrats (insbesondere in den Kommissionen) richtet sich weiterhin nach dem Kantonsratsreglement (vgl. hierzu § 16 KRR).

§ 27 Abs. 3 GG Bestand und Vertretung

Betroffen sind offensichtlich nur Parlaments- und nicht Versammlungsgemeinden. Den Parlamentsgemeinden soll es freistehen, ob sie eine Vertretungsregelung einführen wollen oder nicht, weshalb die Kommission sich für eine Kann-Regelung entschieden hat. Diskutiert wurde, ob für die Einführung einer Stellvertretungsregelung tatsächlich die Änderung der Gemeindeordnung nötig ist oder ob ein Gemeindeerlass hierfür ausreichen würde. Aufgrund der Kohärenz der Rechtsordnung

erscheint eine Regelung auf Ebene der Gemeindeordnung als angebracht.

5. Einladung zur Vernehmlassung

Laut § 65 Abs. 3 des Kantonsratsgesetzes führt der Regierungsrat, falls erforderlich, eine Vernehmlassung durch, wertet diese aus und bringt sie der Kommission zur Kenntnis. Da vorliegend eine Verfassungsänderung notwendig ist, ist ohnehin eine Vernehmlassung durchzuführen. Die Stellvertretungsregelung ist für die (Parlaments-)Gemeinden freiwillig. Zumal die Gesetzesänderung die Modalitäten einer Stellvertretungsregelung klar vorgibt, scheint aus Sicht der STGK eine Vernehmlassung klar angezeigt. Überdies sind die (Parlaments-)Gemeinden von der PI direkt betroffen, sodass diese aufgrund des ergangenen Bundesgerichtsentscheids zur PI Hasler (KR-Nr. 11/2014) anzuhören sind.

Zürich, 28. April 2023

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:
Stefan Schmid Rebecca Gebert