



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt

Handbuch zur Gesetzgebung über die politischen Rechte

(3. Auflage – Stand Januar 2018)

Die Änderungen der Teilrevision GPR und VPR von 2022 sind in dieser Fassung noch nicht berücksichtigt.



VORWORT

Auf den 1. Januar 2005 sind das Gesetz über die politischen Rechte (LS 161; GPR) sowie die entsprechende Ausführungsverordnung (LS 161.1; VPR) in Kraft getreten. Sie ersetzen das Wahl- (WAG) und Initiativgesetz (IG) sowie die Verordnung über die Wahlen und Abstimmungen (WAV). In vielen Bereichen übernahm die neue Gesetzgebung die entsprechenden Vorschriften des alten Rechts, ordnete diese aber systematisch und übersichtlich und verbesserte die Formulierung. Ausserdem enthält das Gesetz über die politischen Rechte verschiedene Änderungen, die zu einer Verbesserung der materiellen Rechtslage und der Verfahrensabläufe führen.

Das Handbuch zur Gesetzgebung über die politischen Rechte in Gemeinden vermittelte in seiner ersten Fassung im Jahr 2005 einen Überblick über die zentralen Punkte der Gesetzgebung. Soweit notwendig wurden aber auch Bestimmungen behandelt, die materiell keine Änderungen erfahren hatten. Seither wurde das GPR mehrmals geändert. Eine Überarbeitung des Handbuchs erwies sich daher als notwendig. Dabei wurde das Augenmerk darauf gerichtet, die bisherige Struktur beizubehalten und die neuen gesetzlichen Gegebenheiten darin einzufügen. Gleichzeitig war es ein Anliegen, Anwendungsfragen aus der aktuellen Praxis in das Handbuch aufzunehmen.

Das Handbuch wurde im Dezember 2017 überarbeitet. Ziel der 3. Auflage ist die Anpassung an das totalrevidierte Gemeindegesetz, das per 1. Januar 2018 in Kraft trat. Mit dieser Totalrevision einhergehend wurden auch einige Bestimmungen des GPR revidiert sowie zahlreiche Bestimmungen, die sich früher im Gemeindegesetz befanden, ins GPR überführt.

Für die Anpassungen zeichnen die folgenden Mitarbeitenden des Gemeindeamtes des Kantons Zürich verantwortlich:

lic.iur. Rolf Bieri, juristischer Sekretär mbA in der Abteilung Gemeinderecht
lic.iur. et dipl. natw. ETH Urs Glättli, juristischer Sekretär mbA in der Abteilung Gemeinderecht
lic.iur. et lic.phil. Ramona Tanner, juristische Sekretärin mbA in der Abteilung Gemeinderecht
MLaw Salomé Müller, juristische Sekretärin mbA in der Abteilung Gemeinderecht

Zürich, im Dezember 2017

Gemeindeamt des Kantons Zürich

Arthur Helbling, Amtsleiter



VORWORT	2
A. WÄHLBARKEIT, AMTSDAUER UND AUSSCHIEDEN AUS DEM AMT	5
1. Wählbarkeit	5
2. Unvereinbarkeit	6
3. Amtszwang	8
4. Amtsdauer und Amtsantritt (Konstituierung)	9
5. Vorzeitige Entlassung	10
B. WAHL- UND ABSTIMMUNGSORGANISATION	13
1. Organe und Organisation	13
2. Urnenstandorte und Öffnungszeiten	15
3. Elektronische Datenverarbeitung	16
4. Stimmregister	16
C. ALLGEMEINE VERFAHRENSBESTIMMUNGEN FÜR URNENGÄNGE	19
1. Allgemeine Pflichten der Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung bei Wahlen und Abstimmungen	19
2. Unterlagen für die Stimmberechtigten	20
3. Anhang: Muster	22
D. WAHLVERFAHREN	25
1. Wahlorgan in Versammlungsgemeinden (politische Gemeinden)	25
2. Wahlorgan in Parlamentsgemeinden	27
3. Stille Wahl und gedruckte Wahlvorschläge	28
4. Gedruckte Wahlvorschläge im Besonderen	31
5. Beiblatt	35
6. Weiteres zu den Wahlen	37



E.	RECHTSSCHUTZ	39
1.	Totalrevision des Gemeindegesetzes	39
2.	Rekurs in Stimmrechtssachen	40
3.	Rekurs	43
4.	Trennung: Rekurs in Stimmrechtssachen – Rekurs	45
5.	Übersicht: Instanzenzug Rekurs in Stimmrechtssachen und Rekurs	48
6.	Exkurs: Strafbestimmungen (§ 153 GPR)	48
F.	VERFAHRENSBESTIMMUNGEN IN GEMEINDEVERSAMLUNGEN	49
1.	Vorbereitung für die Gemeindeversammlung (§ 18 und 19 GG)	49
2.	Antragsrecht der Behörden	50
3.	Verfahrensabläufe in der Gemeindeversammlung (§§ 20 - 26 GG)	55
4.	Anfragerecht (§ 17 GG)	61
G.	INITIATIVRECHT	63
1.	Initiativrecht in Versammlungsgemeinden	63
2.	Initiativrecht in Parlamentsgemeinden	66
H.	EXKURS: BESCHLUSSFASSUNG DER GEMEINDEBEHÖRDEN (§§ 39 - 40 GG)	71



A. WÄHLBARKEIT, AMTSDAUER UND AUSSCHIEDEN AUS DEM AMT

1. Wählbarkeit

Auf kommunaler Ebene bedeutet Wählbarkeit das Recht, sich in ein Organ der Gemeinde wählen zu lassen (§ 2 lit. b GPR). Unter einem Organ versteht das Gesetz über die politischen Rechte eine Amtsstelle der Legislative, Exekutive oder Judikative, die aus einem oder mehreren Mitgliedern besteht und die von den Stimmberechtigten oder dem Parlament besetzt wird (§ 10 GPR). Organe der Gemeinde sind (vgl. § 40 GPR):

- Gemeindeparlament¹;
- Gemeindevorstand, Schulpflege einer Schulgemeinde (= Exekutive);
- Eigenständige Kommissionen z.B. Gesundheitsbehörde, Schulpflege in politischen Gemeinden;
- Rechnungsprüfungskommission (in Versammlungsgemeinden);
- Betreibungsbeamtin und Betreibungsbeamter;
- Friedensrichterin und Friedensrichter;
- Mitglieder des Wahlbüros
- unterstellte Kommissionen (gegebenenfalls)

Wählbar ist, wer über das **Schweizer Bürgerrecht** verfügt, das **18. Altersjahr** zurückgelegt hat und nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten wird. Für kirchliche Angelegenheiten sind die spezialgesetzlichen Regelungen zu beachten (vgl. dazu Kir-

¹ Das neue Gemeindegesetz spricht von "Gemeindeparlament" sowie von "Gemeindevorstand" (§ 5 Abs. 1 lit. c GG). In vielen Zürcher Gemeinden ist der Gemeindevorstand als Gemeinderat bzw. Stadtrat bekannt. Gemäss § 5 Abs. 2 GG ist es zulässig, dass für die beiden erwähnten Organe andere Bezeichnungen, mitunter "Gemeinderat" festgelegt werden. Im Rahmen dieses Handbuchs wird die gesetzliche Terminologie verwendet.



chenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich, Kirchenordnung der Römisch-katholischen Körperschaft, Kirchenordnung der Christkatholischen Kirchgemeinde Zürich des Kantons Zürich und Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden sowie je die entsprechenden Ausführungsbestimmungen).

Ferner muss die Person im betreffenden Gemeinwesen **politischen Wohnsitz** haben (§ 3 Abs. 1 lit. c GPR). Auf Gemeindeebene gilt dies allerdings nur für die Mitglieder des Gemeindeparlaments und Gemeindevorstands (§ 23 Abs. 2 GPR).

Anwendungsfall aus der Praxis: Gemäss § 23 Abs. 2 und 3 GPR ist als Mitglied des Gemeindeparlaments oder eines Gemeindevorstands wählbar, wer in der Gemeinde politischen Wohnsitz hat. Aus dem Wortlaut der genannten Bestimmung lässt sich schliessen, dass das Erfordernis der Wohnsitznahme nicht erst bei Amtsantritt erfüllt sein muss, sondern bereits im Zeitpunkt der Prüfung der Wahlvorschläge (vgl. § 52 und § 91 GPR).

Für alle *anderen kommunalen Behörden* besteht **keine Wohnsitzpflicht**: Die Behördenmitglieder können ausserhalb der Gemeinde, ja sogar ausserhalb des Kantons wohnen. Immerhin kann die **Gemeindeordnung** auch hier vorschreiben, dass die Mitglieder der betreffenden Behörde in der Gemeinde oder im Kanton wohnhaft sein müssen (§ 23 Abs. 3 GPR). Zahlreiche Gemeinden sehen in ihren Gemeindeordnungen darüber hinaus für weitere Organe eine Wohnsitzpflicht vor.

Für bestimmte Behörden bleiben spezialgesetzliche Wählbarkeitsvoraussetzungen zu beachten (Betreibungsbeamtin und Betreibungsbeamter, Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter).

Zum Spezialfall der Beendigung der Amtsdauer trotz Aufgabe des an sich erforderlichen Wohnsitzes vgl. unten Kapitel [A./5.4.](#)

2. Unvereinbarkeit

Das Gesetz über die politischen Rechte kennt im Wesentlichen drei Motive, um die gleichzeitige Besetzung von mehreren Ämtern zu verbieten: Vermeidung einer **Machtakkumulation** (§ 25 GPR), Bestehen eines **Aufsichtsverhältnisses** (§ 26 GPR) und Bestehen eines **Rechtsmittelverhältnisses** (§ 27 GPR). Auf kommunaler Ebene sind insbesondere unvereinbar:



- Mitglied im Gemeindeparlament und im Gemeindevorstand (§ 25 Abs. 2 lit. c GPR),
- Mitglied im Gemeindevorstand, Friedensrichterin oder Friedensrichter, Betriebsbeamtin oder Betriebsbeamter (innerhalb derselben Gemeinde bzw. desselben Betreibungskreises; § 25 Abs. 2 lit. d GPR),
- Ämter, die in einem unmittelbaren **Aufsichts- oder Anstellungsverhältnis** zueinander stehen (§ 26 Abs. 1 GPR). Dies betrifft beispielsweise auch die Unvereinbarkeit zwischen der Mitgliedschaft in einem Parlament und jener in einem Exekutivorgan des betreffenden Gemeinwesens, insbesondere zwischen Gemeindeparlament und Sozialbehörde oder Schulpflege derselben Parlamentsgemeinde. Auch dürfen beispielsweise Angestellte der Schulgemeinden nicht Mitglied der Schulpflege sein, sofern sie dieser unmittelbar unterstellt sind. Insbesondere ist die Mitgliedschaft in der Rechnungsprüfungskommission mit jedem anderen Amt oder Anstellung in der Gemeinde unvereinbar (Ausnahme: Mitgliedschaft im Wahlbüro).
- Ämter, die häufig durch einen **Rechtsmittelzug** miteinander verbunden sind (§ 27 GPR), also z.B. Friedensrichterin oder Friedensrichter und voll- oder teiamentliches Mitglied des Bezirks- oder Obergerichts, ferner Mitglied eines kommunalen Organs und Statthalter/Bezirksrat.
- Für Ersatzleute und Stellvertretungen gilt ein Unvereinbarkeitsgrund grundsätzlich nur, falls dies im GPR ausdrücklich erwähnt wird.

Ein weiterer Unvereinbarkeitsgrund für das **gleiche** Exekutivorgan kann sich aus der **Verwandtschaft** ergeben (Ehegatten; eingetragene Partnerinnen und Partner; Eltern/Kinder und ihre Ehegatten oder ihre eingetragenen Partnerinnen und Partner; Geschwister und ihre Ehegatten oder ihre eingetragenen Partnerinnen und Partner). Konkubinate sind in diesem Punkt der Ehe gleichgestellt. Für die Mitgliedschaft im Wahlbüro gilt dieser Unvereinbarkeitsgrund nicht (§ 28 GPR).

Für die **Schreiberin und den Schreiber** gelten folgende Unvereinbarkeitsgründe (§ 29 GPR):

- Sie dürfen nicht gleichzeitig **Präsidentin oder Präsident** der Behörde sein, für die sie tätig sind.
- Wenn für das **Mitglied einer Behörde**, für die sie tätig sind, eine Unvereinbarkeit besteht, so gilt das auch für sie. *Beispiel:* Das Mitglied des Gemeindevorstandes



darf nicht gleichzeitig Betriebsbeamtin und Betriebsbeamter sein. Das gilt nun auch für die Gemeindeschreiberin oder den Gemeindeschreiber.

Tritt eine Unvereinbarkeit ein, gilt eine **Frist von 5 Tagen** zur Erklärung der gewählten Person, welches Amt sie ausüben will. Diese Erklärung ist der wahlleitenden Behörde abzugeben; ohne solche Erklärung, weist die wahlleitende Behörde der betroffenen Person ein Amt zu (§ 30 GPR). Wenn die Unvereinbarkeit durch die gleichzeitige Wahl in zwei Behörden eintritt, haben sich die wahlleitenden Behörden zu verständigen, sofern die Wahlleitung nicht bei derselben Behörde liegt.

3. Amtszwang

Das neue Recht hält am **Amtszwang für gewisse Behörden** fest. Dazu gehören (§ 31 Abs. 1 GPR):

- Gemeindevorstand; (= Schulpflege einer Schulgemeinde)
- Schulpflege als eigenständige Kommission in einer politischen Gemeinde;
- Rechnungsprüfungskommission;
- Wahlbüro.

Zu beachten ist, dass auch die **Organe von Zweckverbänden** dem Amtszwang unterstehen (§ 31 Abs. 1 lit. c GPR).

Selbst wenn nach diesen Bestimmungen an sich ein Amtszwang besteht, so entfällt er wieder, wenn einer der folgenden **Wahlablehnungsgründe** vorliegt (§ 31 Abs. 2 und 3 GPR):

- Die Person **wohnt nicht in der Gemeinde** oder zieht weg (von Bedeutung, wenn die Gemeinde keine Wohnsitzpflicht vorsieht).
- Die gewählte Person ist bei der Wahl älter als **60 Jahre**, oder sie hat während laufender Amtsdauer diese Altersgrenze erreicht.
- Die Person übt bereits ein **anderes Gemeindeamt** oder ein anderes von den Stimmberechtigten zu wählendes Amt aus.
- Die Person hat in der betreffenden Behörde bereits **zwei Amtsdauern** hinter sich.



- Der gewählten Person kann die Ausübung des Amts **aus anderen wichtigen Gründen** nicht zugemutet werden.

4. Amtsdauer und Amtsantritt (Konstituierung)

4.1. Im Allgemeinen

Die Amtsdauer beträgt bei allen kommunalen Organen **vier Jahre**. Einzig bei den Friedensrichterinnen und Friedensrichtern beträgt sie sechs Jahre (§ 32 Abs. 1 GPR).

Die Amtsdauer **beginnt** für Organe mit mehreren Mitgliedern, die nebenamtlich tätig sind, sobald die Mehrheit der Mitglieder rechtskräftig gewählt ist (§ 32 Abs. 2 und § 33 Abs. 1 GPR). Ist das Präsidium des Organs von den Stimmberechtigten zu wählen, kann der Amtsantritt ausserdem erst nach rechtskräftiger Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten erfolgen (§ 33 Abs. 3 GPR).

Besteht ein Organ teilweise oder vollständig aus teil- oder vollamtlich tätigen Mitgliedern, einigen sich die bisherigen und die neu gewählten Mitglieder über den Zeitpunkt des Amtsantritts (§ 33 Abs. 2 GPR).

Die Amtsdauer beginnt bei Organen mit einem Mitglied mit dem Amtsantritt.

Ist die Konstituierung der neuen Behörde oder der Amtsantritt bis **1. September** des Wahljahres nicht erfolgt, hat die **Aufsichtsbehörde** die nötigen Vorkehrungen zu treffen (§ 34 GPR).

Für die Bestimmung des Zeitpunkts des Amtsantritts von Organen mit mehreren nebenamtlich tätigen Mitgliedern ist sodann zwischen Versammlungs- und Parlamentsgemeinden zu unterscheiden.

4.2. Parlamentsgemeinden

Der Amtsantritt des Organs erfolgt, sobald die Mehrheit der Mitglieder rechtskräftig gewählt ist. Ist das Präsidium des Organs von den Stimmberechtigten zu wählen, kann der Amtsantritt erst nach rechtskräftiger Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten erfolgen (§ 33a Abs. 3 GPR in Verbindung mit § 33 GPR).

Schulbehörden ohne teil- und vollamtlich tätige Mitglieder treten ihr Amt auf Beginn des Schuljahres an (§ 33a Abs. 3 GPR).



4.3. Versammlungsgemeinden

In Versammlungsgemeinden (politische Gemeinden mit Gemeindeversammlung, Schulgemeinden) treten der **Gemeindevorstand**, die **Schulpflege** und **eigenständigen Kommissionen**, die von den Stimmberechtigten gewählt werden, ihr Amt auf den **1. Juli** an (§ 33a Abs. 1 GPR). Dabei sind die Gemeinden verpflichtet, ihre Wahlen so zu organisieren, dass die Mehrheit der Mitglieder und das Präsidium vor dem 1. Juli rechtskräftig gewählt sind und allenfalls ein zweiter Wahlgang notwendig werden kann.

Die Konstituierung der übrigen Organe erfolgt, sobald die Mehrheit der Mitglieder und das Präsidium rechtskräftig gewählt sind (§ 33 Abs. 1 GPR). Unter diese Regelung fallen beispielsweise die Rechnungsprüfungskommission, das Wahlbüro, unterstellte Kommissionen und eigenständige Kommissionen, deren Mitglieder nicht von den Stimmberechtigten gewählt werden. Es erscheint jedoch zweckmässig, in den Gemeinden die Wahlen so zu organisieren, dass auch diese Organe auf den 1. Juli ihr Amt antreten.

5. Vorzeitige Entlassung

Was gilt, wenn ein Behördenmitglied die Amtsdauer nicht beenden kann oder nicht beenden will? Es geht um die Frage der vorzeitigen Entlassung.

5.1. Wann kann es zu einer vorzeitigen Entlassung kommen?

Zu einer vorzeitigen Entlassung kann es in **drei Fällen** kommen (§ 35 Abs. 1 und 2 GPR):

- Ein Behördenmitglied **verliert die Wählbarkeit**. Dieser Fall kann z.B. dadurch eintreten, dass das Mitglied *aus der Gemeinde wegzieht* und für das betreffende Amt Wohnsitzpflicht besteht (für den Spezialfall der Beendigung der ordentlichen Amtsdauer in solchen Fällen vgl. unten Kapitel [A./5.4.](#)).
- Ein Behördenmitglied möchte aus andern Gründen vom Amt zurücktreten.
 - Das ist ohne weiteres möglich, wenn für das Amt **kein Amtszwang** besteht.
 - Bei Ämtern mit Amtszwang ist dies sodann möglich, wenn sich die Person auf einen **neu eingetretenen Wahlablehnungsgrund** nach § 31 Abs. 3 GPR berufen kann. Anders gesagt: Wenn der Wahlablehnungsgrund schon bei der



Wahl bestanden, aber die oder der Gewählte die Wahl trotzdem angenommen hat, so kann er sich während der Amtsdauer nicht mehr darauf berufen.

(*Beispiel:* Wenn Herr X. im Zeitpunkt der Wahl in den Gemeinderat schon 65 Jahre alt war, so kann er zwei Jahre nach der Wahl sein Gesuch um vorzeitige Entlassung nicht damit begründen, dass er mehr als 60 Jahre alt und deshalb vom Amtszwang befreit sei).

- Der in der Praxis wichtigste Grund dürfte § 31 Abs. 3 lit. d GPR sein.

5.2. Notwendigkeit einer Bewilligung

Sind die gesetzlichen Voraussetzungen für eine vorzeitige Entlassung erfüllt, muss die vorzeitige Entlassung vom zuständigen Organ **bewilligt** werden. Wer sich auf einen neu eingetretenen Wahablehnungsgrund beruft oder nicht dem Amtszwang untersteht, kann den übrigen Behördenmitgliedern also nicht lediglich mitteilen, dass sie oder er vom Amt zurückgetreten sei. Vielmehr muss die Person um Bewilligung des vorzeitigen Rücktritts ersuchen. **Zuständig** für die Erteilung der Bewilligung ist (§ 36 GPR)

- der **Gemeindevorstand** beim vorzeitigen Rücktritt von Mitgliedern des *Wahlbüros*
- die jeweilige Aufsichtsbehörde bei den Mitgliedern der *übrigen kommunalen Organe*. In der Regel handelt es sich um den Bezirksrat; bei Betreibungsbeamten ist der Gemeindevorstand (§ 6 der Verordnung des Obergerichts über die Betreibungsbeamteninnen und –beamte [LS 281.1]), bei Friedensrichterinnen und Friedensrichtern das Bezirksgericht (§ 81 lit. a des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess [LS 211.1; GOG]) zuständig.

5.3. Zeitpunkt der vorzeitigen Entlassung

Die vorzeitige Entlassung wird nicht bereits mit Erteilung ihrer Bewilligung wirksam. Vielmehr bleibt das bisherige Behördenmitglied **im Amt**, bis das **neue Mitglied gewählt** ist (§ 36 Abs. 2 GPR). Immerhin kann die Entlassungsbehörde einen **früheren Zeitpunkt** bewilligen. Die Entlassungsbehörde hat hier das Interesse des bisherigen Behördenmitglieds am sofortigen Ausscheiden aus dem Amt gegen das allgemeine Interesse an der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Behörde abzuwägen.



5.4. Spezialfall: Beendigung der Amtsdauer

Besteht für eine kommunale Behörde Wohnsitzpflicht (vgl. oben Kapitel [A./1.](#)) und zieht ein Behördenmitglied von der Gemeinde fort, so verliert die Person an sich die Wählbarkeit und muss um Entlassung aus dem Amt ersuchen (§ 35 GPR). Diese Regel kann dazu führen, dass die Funktionsfähigkeit der betreffenden Behörde eingeschränkt ist. § 24 GPR sieht deshalb vor, dass das Behördenmitglied trotz Wegzugs aus der Gemeinde die ordentliche **Amtsperiode beenden** kann. Besteht keine Wohnsitzpflicht und zieht ein Behördenmitglied von der Gemeinde weg, ist dafür keine Bewilligung erforderlich.

Das Gesuch ist der für die vorzeitige Entlassung zuständigen Behörde einzureichen. Diese hat in Anwendung von § 22 VPR die Behörde, welcher die wegziehende Person angehört, zu einer **Stellungnahme** einzuladen. Ist diese Behörde mit der Beendigung der Amtsdauer **einverstanden** und ist sichergestellt, dass die wegziehende Person wie auch die Behörde als Ganzes ihre **Aufgaben erfüllen**, so ist das Gesuch zu bewilligen. In der Regel ist für das ausscheidende Mitglied für die verbleibende Amtsdauer eine Ersatzwahl durchzuführen.

Für Mitglieder eines **Gemeindeparlamentes** gilt diese Regelung **nicht** (§ 24 GPR). Eine Vakanz im Parlament löst keine Ersatzwahl aus. Vielmehr rückt die Person auf der betreffenden Liste mit den meisten Kandidatenstimmen nach (§ 111 i.V.m. § 108 GPR). Für Mitteilung und Veröffentlichung kommt § 81 GPR analog zur Anwendung.



B. WAHL- UND ABSTIMMUNGSORGANISATION

1. Organe und Organisation

1.1. Wahlleitende Behörde

Die wahlleitende Behörde ist jenes Organ, das für die **korrekte Durchführung der Wahl oder Abstimmung verantwortlich** ist und bei Unregelmässigkeit das Nötige anordnet (§ 12 Abs. 2 GPR). Konkret sind ihre **Aufgaben** z.B.:

- Anordnung der Wahl oder Abstimmung (§ 57 Abs. 1 GPR); Entscheid über den Einsatz eines Beiblatts (§ 61 Abs. 1 GPR), sofern die Gemeindeordnung - für den Fall, dass keine gedruckten Wahlvorschläge zum Einsatz kommen - die Abgabe eines solchen nicht vorschreibt (§ 61 Abs. 1 und 2 GPR);
- Durchführung des Vorverfahrens bei stillen Wahlen oder Wahlen mit gedruckten Wahlvorschlägen (§ 48 lit. b GPR; Einladung zur Einreichung von Wahlvorschlägen usw.);
- Gestaltung, Druck und Verteilen des Wahl- und Abstimmungsmaterials (§ 60 Abs. 2 GPR);
- Ergreifen von Massnahmen bei Unregelmässigkeiten (§ 12 Abs. 2 GPR);
- Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses (gestützt auf die Auswertung durch das Wahlbüro [§ 74 GPR]).

Wahlleitende Behörden sind (§ 12 Abs. 1 GPR):

- der Regierungsrat bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen (§ 12 Abs. 1 lit. a GPR);
- der Bezirksrat für Wahlen im Bezirk (§ 12 Abs. 1 lit. b GPR);
- der Gemeindevorstand für Wahlen und Abstimmungen in der Gemeinde (§ 12 Abs. 1 lit. d GPR);



- der Gemeindevorstand der Sitzgemeinde eines Zweckverbandes, eines Notariats- oder Betreuungskreises bei Wahlen und Abstimmungen in dessen Gebiet (§ 12 Abs. 1 lit. c GPR).

Schulgemeinden können die Aufgaben der Wahlleitung ganz oder teilweise einer politischen Gemeinde (d.h. deren Gemeindevorstand), zu der sie Gebietsbezug haben, **übertragen** (§ 18 Abs. 1 GPR). Auch bei umfassender Übertragung der Wahlleitung an die politischen Gemeinden wird diese bei wichtigen Fragen (z.B. Einsatz eines Beiblatts) Rücksprache mit der Spezialgemeinde nehmen müssen. Die angefragte politische Gemeinde ist verpflichtet, die Aufgaben der Wahlleitung gegen **Ersatz ihrer (Sach-)Auslagen** und eine **angemessene Entschädigung** des Personalaufwandes zu erfüllen (§ 18 Abs. 3 GPR).

1.2. Wahlbüro

Ein Wahlbüro besteht in **jeder politischen Gemeinde** und nur in den politischen Gemeinden, nicht auch in den Schulgemeinden (§ 14 GPR).

Bestand: Mindestens 5 Mitglieder (Die Gemeindeordnung kann die Mitgliederzahl erhöhen oder dies dem Gemeindevorstand übertragen. In Parlamentsgemeinden legt das Parlament die Mitgliederzahl fest; § 14 Abs. 2 GPR).

Wahl: Die Mitglieder des Wahlbüros werden durch die Gemeindeversammlung (oder das –parlament) gewählt. In der Praxis sieht jedoch häufig die Gemeindeordnung vor, dass der Gemeindevorstand die Mitglieder wählt bzw. ernennt (§ 40 GPR).

Aufgaben: Auswertung der Wahl- und Stimmzettel. Sofern von der wahlleitenden Behörde delegiert, sind sie ausserdem für die Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses zuständig.

Präsident des

Wahlbüros: Präsidentin bzw. Präsident des Gemeindevorstands

Sekretariat: Gemeinde- bzw. Stadtschreiber/-in, wobei die Führung des Sekretariats an eine Gemeindeangestellte oder einen Gemeindeangestellten übertragen werden kann (§ 14 Abs. 3 GPR).

Hilfskräfte: Hilfskräfte müssen nicht stimmberechtigt sein. Sie dürfen nur zum Auszählendienst beigezogen werden. Es dürfen nicht mehr Hilfskräfte als gewählte Personen bei der Auszählung mitwirken. Bei Wahlen mit grossem



Aufwand kann die Präsidentin bzw. der Präsident des Wahlbüros mehr Hilfskräfte zuziehen (§ 16 GPR).

1.3. Stimm- und Wahlkreise

Die Gemeinden können ihr Gebiet für die Stimmabgabe und Auswertung der Stimmzettel in *Stimmkreise* einteilen (§ 17 GPR). Die Einteilung in *Wahlkreise* ist den Parlagemeinden vorbehalten (§ 43 Abs. 2 GPR).

Vorsteher/-in des

Stimmkreises: wird bezeichnet vom Gemeindevorstand; hat Rechte und Pflichten der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Wahlbüros (§ 17 Abs. 2 GPR).

1.4. Abstimmungslokal

Jedes Abstimmungslokal ist von mindestens zwei Mitgliedern des Wahlbüros zu führen. Die Leiterin bzw. der Leiter des Urnendienstes wird von der Präsidentin bzw. vom Präsidenten des Wahlbüros bezeichnet (§ 15 GPR).

2. Urnenstandorte und Öffnungszeiten

Urnenstandorte werden vom **Gemeindevorstand** festgelegt. Wanderurnen sind zulässig (§ 19 GPR).

Am Wahl- oder Abstimmungstag ist wenigstens eine Urne während mindestens einer Stunde offen zu halten. Spätester Urnenschluss ist 12.00 Uhr (§ 20 Abs. 1 GPR).

Die vorzeitige Stimmabgabe ist in jeder Gemeinde an mindestens zwei der vier letzten Tage vor dem Wahl- oder Abstimmungstag zu gewährleisten, sei es in einem Abstimmungslokal oder in der Gemeindeverwaltung (§ 20 Abs. 2 GPR).

Die Regelung entspricht der Minimalregelung des Bundesrechts (Art. 7 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte [SR 161.1; BPR]).



3. Elektronische Datenverarbeitung

Das EDV-Programm des Kantons (WABSTI) ist bei allen kantonalen Abstimmungen und Wahlen (auch auf Stufe Bezirk) obligatorisch zu verwenden (§ 21 Abs. 2 GPR).

Es steht den Gemeinden auch für kommunale Urnengänge zur Verfügung (§ 21 Abs. 3 GPR). Kostenlos allerdings nur

- an den vom Bund oder vom Kanton bezeichneten Wahl- oder Abstimmungsdaten;
- in der Regel an fünf weiteren Daten pro Jahr, welche die Direktion festlegt.

Die automatisierte Erfassung von Wahl- und Stimmzetteln ist nur mit Bewilligung der Direktion der Justiz und des Innern zulässig. Der Regierungsrat kann Entsprechendes anordnen (§ 21 Abs. 4 GPR).

4. Stimmregister

4.1. Grundsatz

Das Stimmregister wird nach den Bestimmungen des Bundesrechts geführt (§ 9 Abs. 1 GPR; Art. 3, 4 und für den Inhalt Art. 22 Abs. 2 BPR; Art. 1 und 2 der Verordnung über die politischen Rechte [SR 161.11]; Bundesgesetz und Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer [SR 161.5 und 161.51]). Stimmberechtigten wird auf Verlangen Auskunft über die Stimmberechtigung einer Person erteilt (§ 9 Abs. 2 GPR).

4.2. Bestand

- Stimm- und wahlberechtigte Einwohner/-innen mit politischem Wohnsitz in der Gemeinde;
- Auslandschweizer/-innen in einem Heimatort oder früheren Wohnort nach Wahl;
- Fahrende in einem Heimatort, bei Fehlen eines politischen Wohnsitzes.

Register für Fahrende und Auslandschweizer/-innen können als Zusatzregister geführt werden.



4.3. Inhalt

Das Stimmregister beruht in der Regel auf der Datensammlung der **Einwohnerkontrolle** und gibt einen Teil der dort gespeicherten Daten wieder, nämlich Name, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum, ferner Adresse, Heimatgemeinden und -kantone, der Umfang der Stimmberechtigung sowie gegebenenfalls die Zugehörigkeit zu einem Stimmkreis gemäss § 17 GPR (§ 4 VPR).

4.4. Stimmregisterführende

Grundsätzlich ist dies die Gemeindeschreiberin bzw. der Gemeindeschreiber. Die Aufgabe kann innerhalb der Gemeinde durch den Gemeindevorstand an einen anderen Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung delegiert werden (§ 2 Abs. 2 VPR).

4.5. Verhinderung mehrfacher Stimmabgaben durch den Registerführenden

Probleme bestehen bei *Fahrenden* und *Auslandsschweizer/-innen*, bei *Wohnortswechseln* und beim *Nachbezug* von Wahl- und Abstimmungsunterlagen.

Hier sind durch die Stimmregisterführenden Vorkehrungen zu treffen, die verhindern, dass mehrfach abgestimmt oder gewählt werden kann. Das geschieht bei *Auslandsschweizer/-innen und Fahrenden* einerseits durch Selbstdeklaration der Stimmberechtigten, andererseits durch Rückfragen bei den Registerführenden der anderen Gemeinden, in denen sich die Stimmberechtigten anmelden könnten (Art. 4 f. der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandsschweizer; § 5 Abs. 3 VPR).

Bei *Wohnsitzwechseln* während der letzten vier Wochen vor einem Urnengang, also nach Versand der Unterlagen, kann bis zum fünften Vortag vor dem Urnengang (Dienstag) die Wahl- und Abstimmungsunterlagen nur beziehen, wer nachweist, dass sie oder er nicht bereits gestimmt hat (§ 5 Abs. 1 GPR i.V.m. § 32 VPR). Das ist in der Regel nur möglich gegen Aushändigung der Unterlagen der früheren Wohnsitzgemeinde.

Zur Verhinderung des Missbrauchs beim *Nachbezug* von Wahl- und Abstimmungsunterlagen, insbesondere Stimmzetteln durch Stimmberechtigte, die diese nicht erhalten haben, sind die Stimmrechtsausweise zu markieren („Nachbezug“, „Ersatz“ oder mit sinngemässen Bezeichnungen; § 33 VPR).



4.6. Einsicht ins Stimmregister

Auf Anfrage erhalten Stimmberechtigte Auskunft über die Stimmberechtigung und Wählbarkeit einer bestimmten Person (§ 9 Abs. 1 i.V.m. § 6 VPR). Es kann niemand verlangen, selber im Register blättern zu können oder Listen ausgedruckt zu erhalten.

Mit anderen Worten kann jemand nur *Auskunft erhalten*, ob jemand stimm- und wahlberechtigt ist oder nicht.



C. ALLGEMEINE VERFAHRENSBESTIMMUNGEN FÜR URNENGÄNGE

1. Allgemeine Pflichten der Mitarbeitenden der Gemein- deverwaltung bei Wahlen und Abstimmungen

1.1. Vier-Augen-Prinzip

Was in den Wahlbüros schon immer galt, soll konsequenterweise auch für die Verwaltung gelten. Das **Vier-Augen-Prinzip** wird angewendet, wenn die brieflich eingegangenen Antwortcouverts durch die Gemeindeangestellten vorbearbeitet werden: Mit offenem Wahl- und Stimmmaterial wird immer *zu zweit* gearbeitet (§ 20 VPR). Als „offen“ gilt das Wahl- oder Stimmmaterial immer dann, wenn die Antwortkuverts geöffnet und bearbeitet werden. Werden die Antwortkuverts hingegen ungeöffnet in die Urne gelegt, kann das ein Angestellter der Verwaltung alleine erledigen.

1.2. Wahrung des Stimmgeheimnisses

Selbstverständlich haben auch die Mitarbeitenden das Stimmgeheimnis *uneingeschränkt* zu wahren, d.h. dafür zu sorgen, dass sie selber nicht davon Kenntnis nehmen können, wer wie wählt oder stimmt (Art. 5 Abs. 7 BPR, § 7 GPR).

Die Gemeindeverwaltung hat sodann für eine sichere Verwahrung des Stimmmaterials zu sorgen.

1.3. Schutz der Urnen

In der Gemeindeverwaltung gelten dieselben Vorschriften für den Schutz der Urnen wie in den Abstimmungslokalen: Vor dem ersten Einsatz ist zu überprüfen, ob die Urnen leer sind. Danach sind diese jeweils so zu verschliessen und zu schützen, dass nicht unbefugt Stimmmaterial eingeworfen und eine Entwendung verhindert werden kann (§ 17 VPR).



1.4. Versand und Aufbewahrung von Dokumenten

Der Versand von Dokumenten, die nicht oder nur mit *unverhältnismässigem* Aufwand wieder beschafft werden können, hat *eingeschrieben* zu erfolgen (§ 9 VPR). Das gilt etwa für die Zustellung der unterschriebenen Unterschriftenbögen an die Direktion bei kantonalen Initiativen und Referenden, nicht bei solchen auf eidgenössischer Ebene.

Wahl- und Stimmzettel inklusive Stimmrechtsausweise und Hilfsunterlagen werden bei kommunalen und kantonalen Vorlagen *bis zum Ablauf der Rechtsmittelfrist* bzw. bis zum Abschluss eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens bei den Gemeinden *aufbewahrt* und sind danach so zu vernichten, dass das Stimmgeheimnis gewahrt bleibt.

2. Unterlagen für die Stimmberechtigten

2.1. Wahl- und Abstimmungsmaterial

Zu den Wahl- und Abstimmungsunterlagen gehört *in jedem Falle*

- das *verschlussbare Stimmzettelkuvert allenfalls mit Aufdruck*;
- das *portofreie Antwortkuvert für die briefliche Stimmabgabe* (die Gemeinden sind frei, A- oder B-Post zu wählen);
- je nach Entscheid der wahlleitenden Behörde oder Bestimmung in der Gemeindeordnung wird bei Majorzwahlen auch ein *Beiblatt* zugestellt (§ 61 GPR),

sowie die weiteren in § 60 GPR aufgeführten Unterlagen.

In § 64 GPR ist umschrieben, was in den kurzen, sachlich gefassten und gut verständlichen Beleuchtenden Bericht gehört, nämlich abweichende Meinungen wesentlicher Minderheiten des Parlaments oder der Exekutive mit Begründung und bei Initiativen und Referenden auch die Stellungnahmen der Komitees. In Versammlungsgemeinden sind ausserdem die wesentlichen Vor- und Nachteile einer Vorlage, die Anträge der Exekutivorgane und der RPK und die Abstimmungsempfehlung einer allfälligen vorbereitenden Gemeindeversammlung aufzunehmen. Der Beleuchtende Bericht wird in der Regel von der Exekutive (Gemeindevorstand, Schulpflege in Schulgemeinden) verfasst (§ 64 GPR).



2.2. Zustellfristen

Die Wahl- und Stimmzettel *müssen* mindestens drei Wochen vor dem Wahl- und Abstimmungstag den Stimmbürgern zugestellt sein (§ 62 GPR).

2.3. Vorschriften für Informationen auf dem Stimmmaterial

Die Direktion der Justiz und des Innern hat in Zusammenarbeit mit dem Berufsverband der Gemeindeschreiber und der kommunalen Verwaltungsfachleute im Sinne von § 8 VPR Mustervorlagen erstellt (vgl. [Homepage: www.zh.ch](http://www.zh.ch) < Politik & Staat < Wahlen und Abstimmungen < Gemeindewahlen).

2.4. Stellvertretung

Jeder Stimmberechtigte kann an der Urne oder bei der vorzeitigen Stimmabgabe in der Gemeindeverwaltung *zwei beliebige weitere* Stimmberechtigte seiner Gemeinde vertreten. Der Stimmberechtigte hat jedoch den Stimmrechtsausweis zu unterschreiben wie für die briefliche Stimmabgabe (§ 68 Abs. 3 GPR i.V.m. § 35 VPR).

Bei Wahlen und Abstimmungen in einer Schulgemeinde ist nicht erforderlich, dass auch die Vertreterin oder der Vertreter dieser Gemeinde angehört (§ 35 Abs. 3 VPR).

Schreibunfähige (unkundig oder unfähig) können die Wahl- und Stimmzettel durch eine andere stimmberechtigte Person ausfüllen lassen. Auf dem Stimmrechtsausweis ist das Vertretungsverhältnis offen zu legen und die beauftragte Person ergänzt die Erklärung mit ihrem Namen und ihrer Unterschrift (§ 11 VPR; diese Regelung gilt auch für Referenden und Initiativen auf kantonaler und Bundesebene; Art. 18a VPR).

Beispiel:

In Vertretung:

Ch. Hilfiker

(Christoph Hilfiker)



3. Anhang: Muster

3.1. Stimmrechtsausweis



P.P.
8010 Zürich



Stadt Zürich

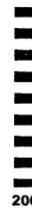
Stimmrechtsausweis
Urnengang vom 29. November 2009

Hans Muster
Mustergasse 1
8001 Zürich

Ihre eigenhändige Unterschrift ist zwingend!
Ich stimme brieflich./ Ich stimme an der Urne./ Ich lasse mich
an der Urne vertreten:

Ich bestätige, dass diese Stimmabgabe meinem Willen entspricht.

(Eigenhändige Unterschrift)



Geschäftsantwortsendung Invio commerciale-risposta
Envoi commercial-réponse

2009 ZH



SICHERHEITSSIEGEL

HYDALAM XO™

1

Stadt Zürich
Stimmregisterzentrale
Postfach
8010 Zürich

Urnenstandorte und Öffnungszeiten

Vorzeitige Stimmabgabe

Persönliche Stimmabgabe ab Montag vor dem Urnengang im

Kreisbüro Ihres Wahlkreises

Kreisbüro 1 Mo – Fr 8.30 – 16.30 Uhr

Kreisbüro 2 Mo – Mi + Fr 8.00 – 11.30 und 13.30 – 16.30 Uhr
Do 8.00 – 11.30 und 13.30 – 18.30 Uhr

Persönliche Stimmabgabe an der Urne

Stimmabgabe nur im eigenen Wahlkreis (siehe rechts) möglich

Am Sonntag 10.00 – 12.00 Uhr

* Am Samstag 10.00 – 12.00 Uhr

Ausnahme: Für alle Stimmberechtigten

im Hauptbahnhof, Warteraum, Zwischengeschoss Bahnhofhalle

Samstag 06.00 – 16.00 Uhr

Sonntag 06.00 – 10.00 Uhr

Urnenstandorte

Kreis 1 und 2 Stadthaus

Schulhaus Hirschengraben

Alterswohnheim Mittelleimbach

*Foyer Pfarreizentrum St. Franziskus

Pavillon auf der Egg

Schulhaus Entlisberg

Schulhaus Lavater

Schulhaus Leimbach

Schulhaus Manegg

Stadthausquai 17

Hirschengraben 46

Klebestrasse 9

Kilchbergstrasse 1

Honeggerweg 8

Balberstrasse 71

Schulhausstrasse 1

Wegackerstrasse 40

Tannenrauchstrasse 10

Informationen zur Stimmabgabe siehe Rückseite



Sie haben folgende Möglichkeiten, Ihre Stimme abzugeben:

a) Briefliche Stimmabgabe

- ▶ **Unterschreiben Sie den Stimmrechtsausweis.**
- ▶ Legen Sie die Wahl- und/oder Stimmzettel in das Stimmzettelkuvert und verschliessen Sie es.
- ▶ Legen Sie diesen Stimmrechtsausweis und das verschlossene Stimmzettelkuvert ins Antwortkuvert (Zustellkuvert).
- ▶ Kontrollieren Sie, ob im Adressfenster die **Anschrift der Gemeindeverwaltung/Stadtverwaltung** erscheint.
- ▶ Geben Sie das Antwortkuvert rechtzeitig zur Post. Wahl- und Stimmzettel, die das Wahlbüro nicht bis Samstagvormittag erreichen, können nicht mehr berücksichtigt werden.

b) Persönliche Stimmabgabe an der Urne

- ▶ **Unterschreiben Sie den Stimmrechtsausweis.**
- ▶ Nehmen Sie diesen **Stimmrechtsausweis** mit und geben Sie ihn an der Urne ab.
- ▶ Legen Sie die Wahl- und Stimmzettel persönlich in die Urne (im Urnenlokal oder bei der vorzeitigen Stimmabgabe).
- ▶ Beachten Sie die Rubrik Urnenstandorte und Öffnungszeiten auf der Vorderseite.

c) Stimmabgabe durch Stellvertretung

- ▶ Sie können sich durch eine andere (in Ihrem Stimmkreis/Wahlkreis) stimmberechtigte Person an der Urne vertreten lassen.
- ▶ **Unterschreiben Sie den Stimmrechtsausweis** und geben Sie diesen zusammen mit Ihren Wahl- und Stimmzetteln Ihrer Vertretung mit. Die Stellvertretung darf höchstens **zwei weitere Personen** vertreten. Sie muss gleichzeitig ihren eigenen Stimmrechtsausweis an der Urne abgeben.

Wenn Sie Ihre Stimme nicht elektronisch abgeben, üben Sie Ihr Stimmrecht so aus:

- ▶ Verwenden Sie nur die **amtlichen Wahl- und Stimmzettel** und füllen Sie diese **eigenhändig und handschriftlich** aus.
- ▶ **Falten Sie die Wahl- und Stimmzettel nach Möglichkeit nicht!**

Beachten Sie diese Vorschriften! Ihre Stimmabgabe könnte sonst ungültig sein.

Die unbefugte oder mehrmalige Teilnahme an einer Wahl oder Abstimmung ist als Wahlfälschung strafbar (Art. 282 StGB).



3.2. Stimmzettelcouvert

Stimmzettelkuvert für die briefliche Stimmabgabe

- ▶ Legen Sie Ihre Wahl- und Stimmzettel in dieses Kuvert.
- ▶ Verwenden Sie für jede stimmende Person ein **eigenes** Kuvert.
- ▶ Der Stimmrechtsausweis gehört **nicht** in dieses Kuvert.
- ▶ **Verschliessen** Sie dieses Kuvert.
- ▶ Legen Sie es zusammen mit dem unterschriebenen Stimmrechtsausweis **ins Antwortkuvert**

3.3. Antwortcouvert

Wichtige Hinweise

Wahl- und Abstimmungsmaterial

- ▶ Prüfen Sie **sofort** den Inhalt dieses Kuverts. Wenden Sie sich an die Gemeinde-/Stadtverwaltung, wenn Unterlagen fehlen oder fehlerhaft sind.

Briefliche Stimmabgabe

- ▶ Haben Sie die Wahl- und Stimmzettel ins **Stimmzettelkuvert** gelegt und dieses **verschlossen**?
- ▶ Haben Sie das verschlossene Stimmzettelkuvert ins **Antwortkuvert** gelegt?
- ▶ Haben Sie den Stimmrechtsausweis **unterschrieben** und beigelegt?
Ihre Stimmabgabe ist sonst ungültig.
- ▶ Erscheint im Adressfenster die **Anschrift der Gemeindeverwaltung** [**Variante: Stadtverwaltung**]?
- ▶ Reicht die Zeit für den Postweg? (B-Post [**Variante: A-Post**])

Persönliche Stimmabgabe an der Urne

- ▶ Haben Sie den Stimmrechtsausweis dabei?



D. WAHLVERFAHREN

1. Wahlorgan in Versammlungsgemeinden (politische Gemeinden)

Wer ist zuständig für die Wahl von Behörden (Wahlorgan)? Wenn die Stimmberechtigten zuständig sind: Wählen sie an der Urne oder in der Gemeindeversammlung (Wahlform)?

1.1 In Versammlungsgemeinden werden zwingend an der Urne gewählt

Die Stimmberechtigten in Versammlungsgemeinden wählen zwingend an der Urne (§ 40 Abs. 1 lit. a GPR):

- Gemeindevorstand (Mitglieder und Präsident/-in);
- Schulpflege (Mitglieder und gegebenenfalls Präsident/-in);
- Rechnungsprüfungskommission (Mitglieder und Präsident/-in);
- Friedensrichterin und Friedensrichter;
- Mitglieder der Bürgerrechtskommission, soweit vorhanden.

Wahlorgan für Schulpflegen in **Einheitsgemeinden** (politische Gemeinde erfüllt Schulaufgaben): Die Wahl der Schulpräsidentin bzw. des Schulpräsidenten erfolgt entweder durch die Stimmberechtigten an der Urne oder sie bzw. er wird vom Gemeindevorstand aus seiner Mitte bestimmt. Wird die Schulpräsidentin bzw. der Schulpräsident von den Stimmberechtigten an der Urne gewählt, kann ihre bzw. seine Wahl entweder im Rahmen der Wahl der Mitglieder des Gemeindevorstands oder im Rahmen der Mitglieder der Schulpflege erfolgen. Die Gemeindeordnung legt fest, welche dieser drei Varianten in einer Gemeinde Anwendung findet.

Die Schulpräsidentin bzw. der Schulpräsident ist von Gesetzes wegen Mitglied des Gemeindevorstands. Erfolgt ihre bzw. seine Wahl im Rahmen der Wahl der Mitglieder der Schulpflege, ist bei der Wahl des Gemeindevorstands letztlich ein Mitglied weniger zu wählen (z.B. 6), als der Gemeindevorstand Mandate hat (z.B. 7). Die Gemeindeordnung legt die Anzahl Mitglieder des Gemeindevorstands und der Schulpflege fest.



1.2 Wahlbüro

Die Mitglieder des Wahlbüros werden grundsätzlich durch die Gemeindeversammlung gewählt. Die Gemeindeordnung kann vorsehen, dass sie vom Gemeindevorstand gewählt werden (§ 40 lit. b GPR). Nicht mehr möglich ist, die Mitglieder des Wahlbüros an der Urne zu wählen.

1.3 Eigenständige und unterstellte Kommissionen, Betriebsbeamtin bzw. Betriebsbeamter

Die Mitglieder eigenständiger und unterstellter Kommissionen werden grundsätzlich durch den Gemeindevorstand gewählt. Die Gemeindeordnung kann vorsehen, dass sie von den Stimmberechtigten an der Urne gewählt werden (§ 40 lit. b GPR). Nicht mehr möglich ist, die Mitglieder eigenständiger Kommissionen in der Gemeindeversammlung zu wählen.

Die Präsidentin bzw. der Präsident eigenständiger Kommissionen ist immer ein Mitglied des Gemeindevorstands. Der Gemeindevorstand wählt sie oder ihn aus seiner Mitte.

Zumeist bilden mehrere politische Gemeinden einen Betreibungskreis. Die Wahl des/der Betriebsbeamten/-in ist diesfalls in den Rechtsgrundlagen über den Betreibungskreis (meist Anschluss- oder Zusammenarbeitsvertrag oder Zweckverbandsstatuten) geregelt (im Übrigen vgl. Merkblatt des Gemeindeamtes und des Betreibungsinспекtorates vom März 2012 zur Aufsicht über das Betreibungswesen).

1.4 Vertretungen der Gemeinde in Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts

Sofern das Organisationsrecht von Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts keine abweichende Bestimmung vorsieht, wählt der Gemeindevorstand die Vertretungen der Gemeinde in solche Organisationen (§ 40 Abs. 1 lit. d GPR).



2. Wahlorgan in Parlamentsgemeinden

2.1 In Parlamentsgemeinden werden zwingend an der Urne gewählt

- Mitglieder des Gemeindeparlaments;
- Mitglieder und Präsidentin/Präsident des Gemeindevorstands (Stadtrates);
- Mitglieder der Schulpflege, allenfalls Schulpräsidentin bzw. Schulpräsident (vgl. Kapitel [D/1.1](#));
- Friedenrichterin und Friedensrichter;
- Mitglieder der Bürgerrechtskommission, soweit vorhanden.

Die **Rechnungsprüfungskommission** wird in Parlamentsgemeinden durch das Parlament aus seiner Mitte gewählt (§ 58 Abs. 2 GG).

2.2 Wahlbüro

Die Mitglieder des Wahlbüros werden grundsätzlich durch das Gemeindeparlament gewählt. Die Gemeindeordnung kann vorsehen, dass der Gemeindevorstand das Wahlbüro wählt (§ 40 lit. b GPR). Nicht mehr möglich ist, die Mitglieder des Wahlbüros an der Urne zu wählen.

2.3 Eigenständige und unterstellte Kommissionen, Betriebsbeamtin bzw. Betriebsbeamter

Grundsätzlich Wahl durch den Gemeindevorstand. Die Gemeindeordnung kann aber die Wahl durch das Gemeindeparlament oder an der Urne vorsehen (§ 40 Abs. 1 lit. c GPR).

2.4 Vertretungen der Gemeinde in Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts

Sofern das Organisationsrecht von Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts keine abweichende Bestimmung vorsieht, wählt der Gemeindevorstand die Vertretungen der Gemeinde in solche Organisationen (§ 40 Abs. 1 lit. d GPR).



3. Stille Wahl und gedruckte Wahlvorschläge

3.1. Anwendungsbereich

Das Gesetz über die politischen Rechte sieht für **folgende Organe** vor, dass sie in stiller Wahl oder unter Verwendung gedruckter Wahlvorschläge gewählt werden können (§ 48 GPR):

- Organe auf Bezirksebene (Bezirksrat, Statthalterin und Statthalter, Staatsanwältin und Staatsanwalt, Bezirksrichterin und Bezirksrichter;
- Notarin und Notar;
- Gemeindeorgane, wenn die Gemeindeordnung dies vorsieht.

Auf Gemeindestufe ist die stille Wahl oder die Wahl mit gedruckten Wahlvorschlägen **bei allen Organen** möglich, und zwar ohne Einschränkungen für **Erneuerungswahlen** und für **Ersatzwahlen**.

3.2. Optionen

Bei kommunalen Wahlen haben die Gemeinden somit folgende Optionen:

- Einsatz einzig eines leeren Wahlzettels;
- Einsatz von gedruckten Wahlvorschlägen;
- Stille Wahl. Wenn diese nicht zustande kommt:
 - Einsatz eines leeren Wahlzettels (§ 54 Abs. 2 GPR) oder
 - Einsatz von gedruckten Wahlvorschlägen (§ 55 GPR).

Gedruckte Wahlvorschläge werden in folgenden Fällen verwendet (vgl. auch Kapitel [D./4](#)):

- Es sind gleich viele oder weniger Personen vorgeschlagen worden, als Stellen zu besetzen sind (Regelfall ohne Kampfwahl [§ 55 Abs. 1 lit. a GPR]). Es wird ein amtlicher Wahlzettel verwendet, der die vorgeschlagenen Personen in alphabetischer Reihenfolge enthält (§ 55 a Abs. 1 GPR).
- Es sind mindestens zehn Stellen zu besetzen und dabei mehr Personen vorgeschlagen worden, als Stellen zu besetzen sind (Spezialfall grosse Behörden [§ 55 Abs. 1 lit. b GPR]). Die Stimmberechtigten erhalten eine Wahanleitung, für



jeden Wahlvorschlag einen amtlichen Wahlzettel und einen leeren Wahlzettel (§ 55 a Abs. 2 und 4 GPR).

Bei kommunalen Wahlen ist zudem erforderlich, dass die Gemeindeordnung die Wahl mit gedruckten Wahlvorschlägen für dieses Organ vorsieht (§ 55 Abs. 2 GPR).

Ein leerer Wahlzettel wird dann verwendet, wenn mehr Personen vorgeschlagen sind als Stellen zu besetzen sind (Regelfall mit Kampfwahl [§ 55 Abs. 1 lit. a e contrario GPR]).

(Bei einem leeren Wahlzettel kann es sinnvoll sein, ein *Beiblatt* einzusetzen [vgl. dazu Kapitel [D./5](#)]).

3.3. Vorverfahren

Ist für ein Organ die stille Wahl und/oder der Einsatz gedruckter Wahlvorschläge vorgesehen, so ist das **Vorverfahren** gemäss §§ 48-56 GPR zu durchlaufen.

Anwendungsfall aus der Praxis: Sind für eine Wahl leere Wahlzettel vorgesehen, würde es sowohl § 48 GPR als auch § 31 Abs. 2 VPR widersprechen ein Vorverfahren (Fristansetzung für die Einreichung von Wahlvorschlägen, Veröffentlichung von Wahlvorschlägen) durchzuführen.

Bei der Durchführung des Vorverfahrens sind folgende Phasen zu unterscheiden:

- *Fristansetzung* zur Einreichung von provisorischen Wahlvorschlägen (§ 49 GPR):
 - Frist 40 Tage; Verkürzung möglich.
 - Vorschläge sind einsehbar.
- *Einreichung der provisorischen Wahlvorschläge* („zunächst Vorgeschlagene“; §§ 49-51 GPR):
 - Eine Kandidierende und ein Kandidierender darf nur auf einem der Wahlvorschläge aufgeführt sein.
 - 15 Unterzeichnende.
- *Prüfung* der Wahlvorschläge (§ 52 GPR);
- *Veröffentlichung* der provisorischen Wahlvorschläge; Ansetzung einer „zweiten Frist“ von 7 Tagen (§ 53 GPR);
- Evtl. *Einreichung neuer oder geänderter Wahlvorschläge* sowie evtl. Rückzug von provisorischen Wahlvorschlägen (definitive Wahlvorschläge);
- *Prüfung* der definitiven Wahlvorschläge;



- *Veröffentlichung* der definitiven Wahlvorschläge, wenn die zunächst vorgeschlagenen mit den definitiv vorgeschlagenen Personen nicht übereinstimmen (§ 53 GPR). Kommt es zur stillen Wahl (vgl. zu den Voraussetzungen Kapitel [D./3.4.](#)), kann diese Veröffentlichung mit der Feststellung, welche Personen „still gewählt“ wurden, verbunden werden.

Anwendungsfall aus der Praxis: Jede Person kann nur einen Wahlvorschlag unterzeichnen (§ 51 Abs. 2 GPR). Damit ist gemeint, dass eine Person nur einen Wahlvorschlag *pro Amt* unterzeichnen kann. D.h. eine Person kann z.B. für den Gemeindevorstand, die Schulpflege, die Rechnungsprüfungskommission je ein Wahlvorschlag unterzeichnen.

3.4. Stille Wahl

Die wahlleitende Behörde erklärt die definitiv vorgeschlagenen unter folgenden **zwei, kumulativ zu verstehenden Voraussetzungen** als still gewählt (§ 54 GPR):

1. Die Zahl der definitiv vorgeschlagenen ist kleiner oder gleich der Zahl der zu besetzenden Stellen.
2. Der Kreis der provisorisch vorgeschlagenen stimmt mit dem Kreis der definitiv vorgeschlagenen überein.

Für die nicht besetzten Stellen wird ein **leerer Wahlzettel** verwendet.

Anwendungsfall aus der Praxis: Bei einer Behörde mit fünf Mitgliedern: Die Stille Wahl ist nicht möglich, wenn während der ersten Wahlvorschlagsfrist drei Personen vorgeschlagen wurden und während der zweiten Frist noch zwei neue Kandidaten dazu kommen (§ 54 Abs.1 lit. b GPR).

3.5. Gedruckte Wahlvorschläge

Kommt es nicht zur stillen Wahl, so werden die definitiv vorgeschlagenen auf **gedruckten Wahlvorschlägen** aufgeführt, sofern die Gemeindeordnung für das betreffende Organ den Einsatz gedruckter Wahlvorschläge vorsieht (§ 55 GPR). Andernfalls erfolgt eine Wahl mit einem leeren Wahlzettel.



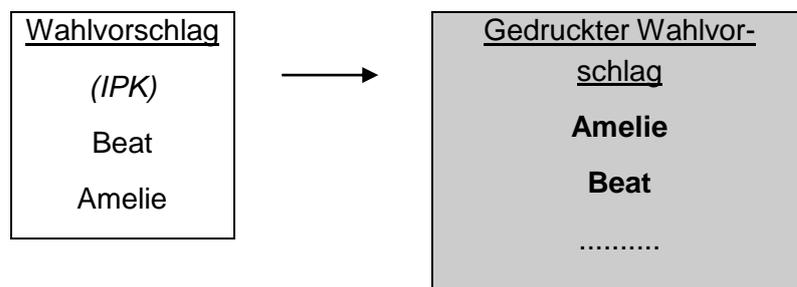
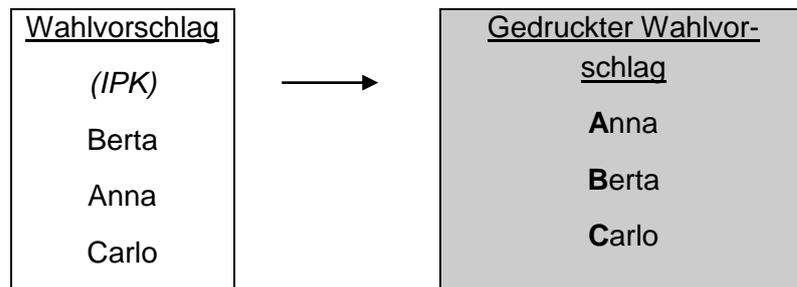
4. Gedruckte Wahlvorschläge im Besonderen

4.1. Vom Wahlvorschlag zum gedruckten Wahlvorschlag

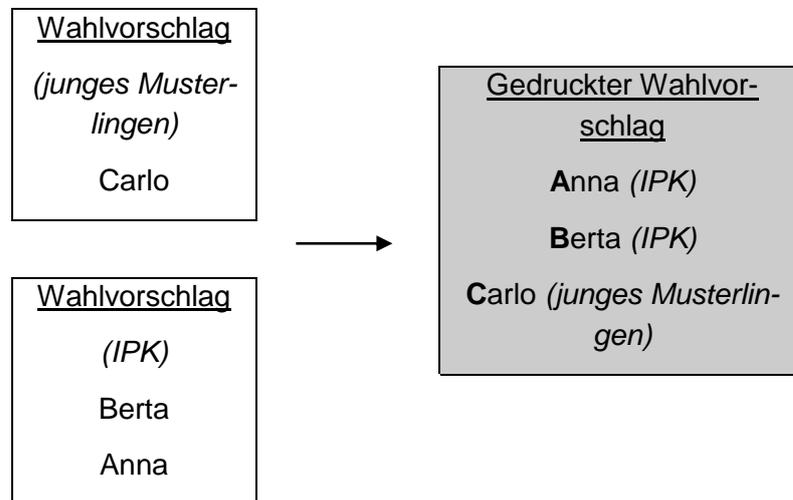
Welche Regeln gelten für den Übergang von den Wahlvorschlägen zu den gedruckten Wahlvorschlägen? Es ist wie folgt zu unterscheiden:

a) Nicht zu viele Personen vorgeschlagen

Sind im Vorverfahren weniger oder gleich viele Personen definitiv vorgeschlagen worden, als Stellen zu besetzen sind, werden die Namen aller definitiv vorgeschlagenen auf einem **einzigen gedruckten Wahlvorschlag** aufgeführt. Auf dem Wahlvorschlag gilt die **alphabetische Reihenfolge** (§ 55 Abs. 1 lit. a i.V.m. § 55 a Abs. 1 GPR).

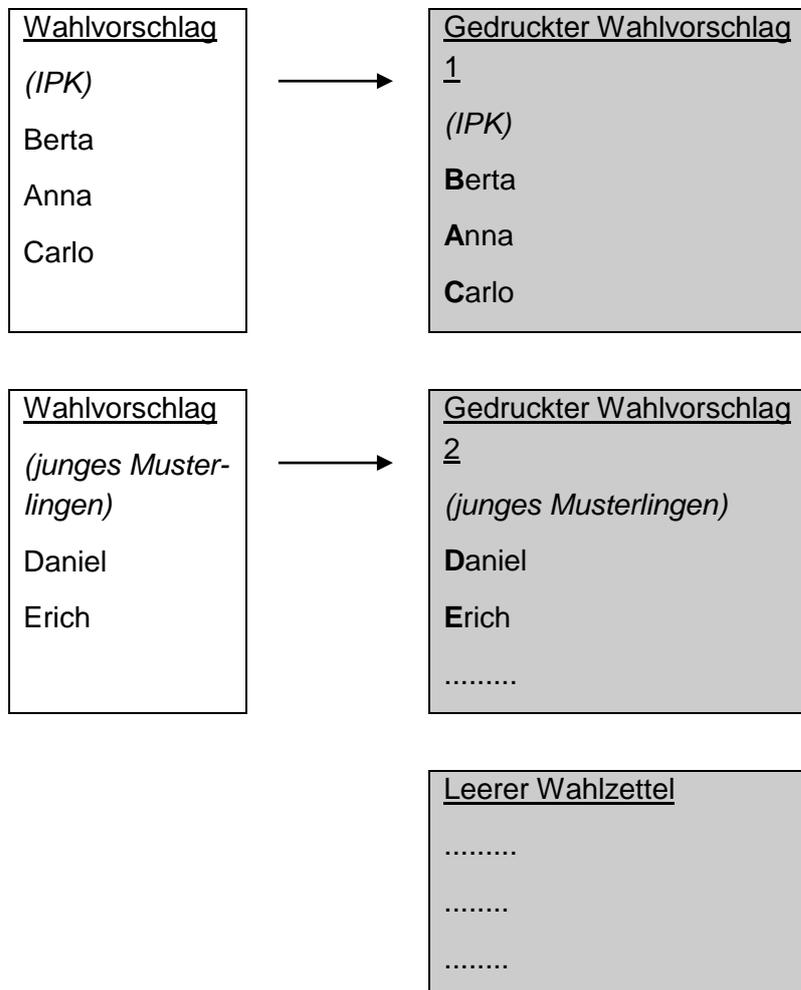


Ein einziger gedruckter Wahlvorschlag wird auch dann verwendet, wenn die definitiv vorgeschlagenen **von mehreren Wahlvorschlägen herrühren**. In einem solchen Fall wird bei jeder Kandidatin und jedem Kandidaten die **Kurzbezeichnung** des betreffenden Wahlvorschlages wiedergegeben (§ 26 Abs. 3 VPR). Auch hier gilt die **alphabetische Reihenfolge**.



b) Mindestens zehn Stellen zu besetzen und zu viele Personen vorgeschlagen

Sind mindestens zehn Stellen zu besetzen und zudem mehr Personen vorgeschlagen worden, als Stellen zu besetzen sind, wird jeder Wahlvorschlag als **separater Wahlvorschlag** gedruckt. Die Reihenfolge auf den gedruckten Wahlvorschlägen entspricht der **Reihenfolge auf den Wahlvorschlägen**. Auf den gedruckten Wahlvorschlägen wird die **Kurzbezeichnung** des betreffenden Wahlvorschlags angegeben (§ 55 a Abs. 2 GPR i.V.m. § 26 Abs. 2 VPR). Die Stimmberechtigten erhalten eine Wahlanleitung und, sofern mehrere gedruckte Wahlvorschläge vorliegen, einen **leeren Wahlzettel** (§ 55 a Abs. 4 GPR).



4.2. Angaben und Prüfung

Die **Wahlvorschläge** müssen die Angaben gemäss § 24 Abs. 1 VPR enthalten (vgl. für die weiteren Angaben § 24 Abs. 2 und 4 VPR). Welche Angaben von der wahlleitenden Behörde zu **prüfen** sind, ergibt sich aus § 25 VPR.

Auf den **gedruckten Wahlvorschlägen** sind die Angaben gemäss § 26 VPR zu machen (Rufname der Vorgeschlagenen. Kurzbezeichnung des Wahlvorschlages).



Ein Beispiel:

Wahlvorschlag	<u>Prüfung</u>	Gedruckter Wahlvorschlag
der IPK der Gemeinde Pfäffikon		(IPK Gemeinde Pfäffikon)
<u>Vorgeschlagen:</u> Gottfried Kern 28. Mai 1952 Informatiker Gutstrasse 7, Pfäffikon von Gossau/ZH fakultativ: - Gody - bisher - FDP	Wahlfähig? → x → → x → → → x → → x → → → →	<u>Vorgeschlagen:</u> Gottfried Kern 1952 Informatiker Pfäffikon Gody bisher FDP
<u>Unterzeichnende:</u> Hans Gerber 13. November 1949 Bachweg 7, Pfäffikon [Hans Gerber]	Stimmberechtigt? → x → x → x	



5. Beiblatt

Das Gesetz über die politischen Rechte sieht vor, dass ein Beiblatt eingesetzt werden kann. Mit einem Beiblatt werden die Stimmberechtigten darüber informiert, wer öffentlich für ein Amt vorgeschlagen worden ist (§ 61 GPR).

5.1. Anwendungsbereich

Im Prinzip bestehen keine Einschränkungen beim Einsatz eines Beiblatts. Ein Beiblatt ist aber nur sinnvoll, wenn **keine gedruckten Wahlvorschläge** zum Einsatz kommen. Das kann der Fall sein, wenn:

- von vornherein nur ein leerer Wahlzettel zum Einsatz kommen soll;
- eine stille Wahl an sich möglich wäre, diese aber im konkreten Fall wegen fehlender Voraussetzungen scheitert, und in der Folge auch keine gedruckten Wahlvorschläge eingesetzt werden;
- nicht alle Stellen in stiller Wahl besetzt werden können, so dass für die verbleibenden Stellen ein leerer Wahlzettel zum Einsatz kommt.

Nach § 61 Abs. 2 GPR kann die Gemeindeordnung vorschreiben, dass bei der Wahl eines kommunalen Organs zwingend ein Beiblatt einzusetzen ist (vgl. zum Beiblatt auch § 31 VPR). Für die kommunalen Organe, für die die Gemeindeordnung kein Beiblatt vorschreibt, bleibt es nach wie vor im Ermessen der wahlleitenden Behörde, für eine Wahl den Einsatz eines Beiblattes zu beschliessen (§ 61 Abs. 1 GPR; VerwGer ZH VB.2010.146). Hat eine Schulgemeinde die Durchführung einer Wahl der politischen Gemeinde übertragen, so ist es gleichwohl sinnvoll, wenn mit der Schulgemeinde über den Einsatz eines Beiblatts Rücksprache genommen wird.

Anwendungsfall aus der Praxis: Bei der Verwendung eines Beiblattes (Wahlverfahren mit leeren Wahlzetteln) gilt nicht analog die strenge Regelung für die gedruckten Wahlvorschläge, wonach nach Ablauf der zweiten Frist keine Änderungen an den Wahlvorschlägen mehr angebracht werden dürfen (§ 53 Abs. 2 GPR), zumal das Beiblatt nicht die Qualität amtlicher Wahlzettel aufweist. Änderungen am Beiblatt dürfen demnach bis zur Bereitstellung für die Drucklegung vorgenommen werden.

5.2. Verfahren

Wer wird auf das Beiblatt aufgenommen? Es ist wie folgt zu unterscheiden:



a) Mit „erfolglosem“ Vorverfahren

Hat bei einer Wahl ein Vorverfahren stattgefunden und kommt es, weil die entsprechenden Voraussetzungen nicht erfüllt sind, in der Folge weder zu einer stillen Wahl noch zum Einsatz gedruckter Wahlvorschläge, so werden die nach Ablauf der zweiten Meldefrist **definitiv Vorgeschlagenen** auf dem Beiblatt aufgeführt (§ 31 Abs. 1 VPR). Es wird also **keine neue Frist** angesetzt, während der sich Personen für die Aufnahme auf das Beiblatt melden können.

Die wahlleitende Behörde **entscheidet** über den Einsatz eines Beiblatts (sofern die Gemeindeordnung nicht den zwingenden Einsatz eines Beiblatts vorschreibt) nachdem feststeht, dass keine oder nicht alle Stellen in stiller Wahl besetzt werden können und dass es nicht zum Einsatz gedruckter Wahlvorschläge kommt.

b) Ohne Vorverfahren

Hat bei einer Wahl kein Vorverfahren stattgefunden (weil für das entsprechende Organ weder eine stille Wahl noch eine Wahl mit gedruckten Wahlvorschlägen vorgesehen ist), so gilt Folgendes (§ 31 Abs. 2 VPR):

Mit der **Anordnung der Wahl** entscheidet sich die wahlleitende Behörde, ob sie ein Beiblatt einsetzen will, sofern die Gemeindeordnung nicht den zwingenden Einsatz eines Beiblatts vorschreibt. Ist das der Fall, so veröffentlicht sie mit der Wahlanordnung eine **Frist von mindestens sieben Tagen**, während der sich Personen, die auf dem Beiblatt aufgeführt sein möchten, melden können.

Wer auf dem Beiblatt erscheinen möchte, macht jene **Angaben**, die auch für einen Wahlvorschlag erforderlich bzw. zulässig sind (obligatorische und fakultative Angaben). Die wahlleitende Behörde *prüft* die Angaben gemäss den Vorschriften über Wahlvorschläge (siehe Kapitel 4.3.).

5.3. Angaben auf dem Beiblatt

Auf das Beiblatt werden jene Angaben gedruckt, die auch auf einem **gedruckten Wahlvorschlag** erscheinen würden. Die Personen werden in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt (§ 31 Abs. 3 VPR).



6. Weiteres zu den Wahlen

6.1. Zeitpunkt von Erneuerungswahlen

Der **erste Wahlgang** von Erneuerungswahlen findet bei sämtlichen kommunalen Organen (also auch bei den Schulorganen) zwischen Januar und Juni des Wahljahres statt (§ 44 Abs. 2 GPR).

Die **Kehrordnung** ergibt sich aus § 23 VPR.

Bei der Organisation der Wahlen gilt es, die Regelung über den Amtsantritt, der in Versammlungsgemeinden für gewisse Organe auf den 1. Juli festgelegt wurde, zu berücksichtigen (vgl. Kapitel [A./4.3.](#)). Insbesondere ist dabei auch die Möglichkeit eines zweiten Wahlgangs (vgl. Kapitel [D./6.2.](#)) zu beachten.

6.2. Zweiter Wahlgang

Für zweite Wahlgänge gelten folgende Besonderheiten (§ 84 GPR):

- Zu einem zweiten Wahlgang kommt es, wenn ein **Amt nicht besetzt** werden kann, weil:
 - weniger Personen das absolute Mehr erreicht haben, als Stellen zu besetzen sind (§ 77 Abs. 3 GPR);
 - die gewählte Person die Wahl ablehnt.
- Die **Anordnung** des zweiten Wahlgangs wird **mindestens** 22 Tage vor dem Wahlgang veröffentlicht (beim ersten Wahlgang beträgt die Frist 28 Tage, § 57 Abs. 2 GPR).
- Zweite Wahlgänge finden **immer mit leeren** Wahlzetteln statt (§ 84 lit. b GPR). Es gibt kein Vorverfahren (es kann ein Beiblatt eingesetzt werden; § 31 VPR gilt analog, d.h. es muss eine 7-Tage-Frist zur Meldung angesetzt werden).
- Bei einem zweiten Wahlgang sind nach wie vor **alle Wahlfähigen wählbar**; es gibt keine Einschränkung des Kreises der Personen, die gewählt werden können.
- Entscheidend ist das **relative Mehr** (§ 84 lit. a GPR). (Beim ersten Wahlgang ist das absolute Mehr erforderlich, § 77 Abs. 1 GPR).

Sofern der Amtsantritt gesetzlich auf den 1. Juli festgelegt ist (das heisst in Versammlungsgemeinden für den Gemeindevorstand, Schulpflege und eigenständige Kommis-



sionen, die von den Stimmberechtigten gewählt werden; siehe Kapitel A./4.3.), muss auch der zweite Wahlgang bis Ende Juni stattfinden (§ 44 Abs. 2 Satz 2 GPR).

6.3. Dritte und weitere Wahlgänge

Die Sonderregeln für einen zweiten Wahlgang (§ 84 GPR) werden auch für dritte und weitere Wahlgänge als anwendbar erklärt (vgl. Ingress zu § 84 GPR).



E. RECHTSSCHUTZ

1. Totalrevision des Gemeindegesetzes

Mit dem neuen Gemeindegesetz, das am 1. Januar 2018 in Kraft tritt, ergeben sich beim Rechtsschutz verschiedene Änderungen. Die Rechtsmittel in Gemeindeangelegenheiten sind neu einheitlich im Verwaltungsrechtspflegegesetz (LS 175.2; VRG) geregelt. Damit soll dem Ziel der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Rechtsschutzes in einem Gesetz Rechnung getragen werden.

Der Rekurs in Stimmrechtssachen, mit dem die Verletzung der politischen Rechte gerügt werden kann, ist in § 19 Abs. 1 lit. c VRG geregelt.

Die noch im aufgehobenen Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 enthaltene Gemeindebeschwerde als (spezialgesetzliches) Rechtsmittel zur Anfechtung von Beschlüssen der Stimmberechtigten und des Gemeindeparlaments wurde aufgehoben. Solche Beschlüsse können neu mit Rekurs gemäss § 19 Abs. 1 und 2 VRG angefochten werden. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Neuerungen bei der Legitimation für die Anfechtung von Beschlüssen und Erlassen von (kommunalen) Legislativorganen sowie für die Rekursgründe zu beachten. Für weitere Einzelheiten wird auf das untenstehende Kapitel E./3. verwiesen.

Weiter fällt auch der noch in § 152 des aufgehobenen Gemeindegesetzes enthaltene Rekurs gegen Anordnungen und Erlasse anderer Gemeindebehörden und Träger öffentlicher Aufgaben (insbesondere Vorstände von Gemeinden, Zweckverbänden, Anstalten und Privaten, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen) weg. Solche Beschlüsse sind neu ebenfalls mit Rekurs gemäss VRG anfechtbar.

Schliesslich fällt auch der bisherige "Protokollberichtigungsrekurs" mit Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes dahin. Die Berichtigung des Protokolls kann somit nicht mehr für sich allein mit Rekurs verlangt werden. Es ist jedoch möglich, mit dem Rekurs gegen eine Anordnung oder einen Erlass gleichzeitig auch die Berichtigung eines angeblich unrichtigen oder unvollständigen Protokolls zu rügen. Alternativ ist es möglich, mit einer Aufsichtsbeschwerde an die Aufsichtsbehörde eine Protokollberichtigung zu verlangen. Es kann gerügt werden, dass das Protokoll den Wortlaut der gefassten Beschlüsse nicht richtig wiedergibt, es Lücken in der Wiedergabe der wesentlichen Aussagen enthält oder es Aussagen in einer Weise wiedergibt, die dem tatsächlichen Sinn zuwiderlaufen.



2. Rekurs in Stimmrechtssachen

2.1. Allgemeines

Das VRG enthält diverse Spezialbestimmungen über den Rekurs in Stimmrechtssachen (§§ 19 lit. c, 21 a, 22 Abs. 1 Satz 2, 25 Abs. 2 lit. b, 26 d und 27 b VRG).

2.2. Anwendungsbereich (Anfechtungsobjekt)

Das Anfechtungsobjekt des Rekurses in Stimmrechtssachen der Gemeinde - bzw. in kommunalen Angelegenheiten - wird in § 19 Abs. 1 lit. c VRG geregelt. Mit dem Rekurs in Stimmrechtssachen sind alle **Handlungen** (Tathandlungen) und **Unterlassungen** (Nichthandeln trotz entsprechender Verpflichtung) von **staatlichen** (auch kommunalen) **Organen** anfechtbar, betreffend welche die Verletzung politischer Rechte geltend gemacht wird.

Insbesondere können nicht nur Verfügungen, sondern auch Realakte Anfechtungsobjekt sein. Nicht unter den Anwendungsbereich des Rekurses in Stimmrechtssachen fällt demgegenüber die Anfechtung einer durch die Behörde selber vorgenommenen Wahl, es sei denn, es werde geltend gemacht, die Wahl hätte durch die Stimmberechtigten erfolgen sollen.

Mit Rekurs in Stimmrechtssachen können demnach alle **Verletzungen der politischen Rechte** und von **Vorschriften über ihre Ausübung** beanstandet werden. Die politischen Rechte sind grundsätzlich in § 2 GPR definiert und werden zusammen mit den Verfahrensvorschriften im Gesetz über die politischen Rechte und im Gemeindegesetz (Gemeindeversammlung) weiter konkretisiert. Dazu gehören beispielsweise Vorschriften über

- das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht sowie das Verfahren bei Wahlen und Abstimmungen (Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung von Wahlen und Abstimmungen),
- das Initiativ- und Referendumsrecht (Ungültigkeit einer Initiative oder Unterschrift) und
- die freie Willensbildung der Stimmberechtigten (korrekte Information über den Abstimmungsgegenstand [Behörden müssen sachlich, transparent, verhältnismässig und fair informieren], korrekte Ermittlung des Stimmergebnisses) sowie
- über die Missachtung oder die unrechtmässige Aufhebung eines Volksentscheides.



Mit Rekurs in Stimmrechtssachen geltend gemacht werden kann auch eine Verletzung der Gewaltenteilung, wenn beispielsweise die Exekutive die kommunale Zuständigkeitsordnung missachtet und einen Entscheid allein trifft, der den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung hätte unterbreitet werden müssen (z.B. die Bewilligung von Ausgaben, deren Gebundenheit angezweifelt wird).

Rügen gegen die Führung des Stimmregisters sind ebenfalls im Rahmen eines Rekurses in Stimmrechtssachen zu erheben und zu behandeln.

2.3. Legitimation bzw. Rekursberechtigung

Die Legitimation zur Erhebung eines Rekurses in Stimmrechtssachen ergibt sich aus § 21 a VRG.

Zunächst sind die **Stimmberechtigten**, die an der in Frage stehenden Wahl oder Abstimmung teilnehmen können, zur Erhebung eines Rekurses in Stimmrechtssachen berechtigt. Nicht dazu legitimiert sind indessen nicht stimmberechtigte Personen, auch wenn sie ein rechtliches Interesse an der Rekuserhebung haben.

Weiter können **Kandidierende** Rekurs in Stimmrechtssachen erheben, selbst wenn sie nicht stimmberechtigt sind. Dies setzt allerdings voraus, dass bei der betreffenden Wahl keine Wohnsitzpflicht in der Gemeinde vorgeschrieben ist (siehe § 23 Abs. 3 GPR) und die betreffende Person einen hinreichenden Bezug zur Wahl aufweist (z.B. **öffentlich** kandidiert oder Stimmen erhalten hat).

Schliesslich sind auch **politische Parteien und Gruppierungen** (§ 21 a lit. b VRG) zur Wahrung ihrer eigenen Interessen oder, im Rahmen ihrer Zweckbestimmung, der Rechte ihrer Mitglieder zum Rekurs berechtigt. Darunter sind in praktischer Hinsicht zu verstehen:

- **Politische Parteien** bzw. Organisationen, die einen politischen Zweck verfolgen und im betreffenden Wahl- und Abstimmungskreis tätig sind (auch in Schulgemeinden rekurslegitimiert),
- **Organisationen**, deren Mitglieder mehrheitlich im der betreffenden Wahl- und Abstimmungskreis stimmberechtigt sind und die sich in den Statuten verpflichtet haben, die politischen Interessen ihrer Mitglieder zu verteidigen (auch in Schulgemeinden rekurslegitimiert), und
- **Initiativkomitees** mit Bezug auf ihre Initiative sowie Referendumskomitees mit Bezug auf das Referendum sowie ihre Vertretungen namens des Komitees (vgl. § 61 Abs. 3 VPR).

Nicht vorausgesetzt wird, dass die rekurrierende Organisation als juristische Person ausgestaltet ist.



- Ferner ist die **betroffene(n) Gemeindebehörde(n)** rekursberechtigt, insbesondere dann, wenn sie eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend machen.

2.4. Rügepflicht

In **Gemeindeversammlungen** müssen Verletzungen von Vorschriften über die politischen Rechte oder ihre Ausübung von teilnehmenden Personen **sofort gerügt** werden. Dies umfasst nicht nur (Verfahrens-)Fehler bei der Geschäftsbehandlung, sondern betrifft auch die Verletzung aller politischen Rechte wie z.B. den Vorwurf einer irreführenden oder falschen Information seitens der Behörden. Im Vorfeld von Gemeindeversammlungen kommt der Fristenlauf von § 22 Abs. 2 VRG zur Anwendung. Für die Erfüllung der Rügepflicht wird nicht verlangt, dass die Beanstandung in der Versammlung bereits detailliert begründet wird, sondern es genügt, den vermeintlichen Fehler zu nennen und zu rügen (§ 21 a Abs. 2 VRG). Die Rüge muss nicht zwingend von der Rekurrentin oder dem Rekurrenten persönlich erhoben werden. Es reicht aus, wenn irgendeine Stimmberechtigte oder irgendein Stimmberechtigter diese Rüge in der Gemeindeversammlung erhoben hat.

Die Rüge ist zu einem Zeitpunkt zu erheben, in dem auf einen Beschluss noch ohne grössere Schwierigkeiten zurückgekommen werden kann (RRB Nr. 2485/1989). Die sofortige Rügepflicht bei Teilnahme an einer Gemeindeversammlung bezieht sich auf Verfahrensfehler, wie die Unterdrückung von Voten und Anträgen, Unklarheiten oder andere Fehler im Abstimmungsverfahren (Unterlassen einer geheimen Abstimmung, unrichtige Ermittlung der Ergebnisse, Verletzung der Zuständigkeitsvorschriften usw.).

2.5. Instanzenzug

Der Rekurs in Stimmrechtssachen ist beim für die Gemeinde zuständigen Bezirksrat zu erheben (§ 19b Abs. 2 lit. c VRG). Der vom Bezirksrat als erste Rechtsmittelinstanz gefällte Entscheid kann an das kantonale Verwaltungsgericht weitergezogen werden (§ 41 Abs. 1 VRG). Ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid in Stimmrechtssachen kann mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 lit. c BGG) beim Bundesgericht angefochten werden.

2.6. Rekursfrist

Für den Rekurs in Stimmrechtssachen gilt eine kurze Frist von **5 Tagen** (§ 22 Abs. 1 Satz 2 VRG), so dass ein Rekurs umgehend erhoben werden muss. Die kurze Frist dient weniger der raschen Erledigung der Rechtsmittel in Stimmrechtssachen, sondern der umgehenden Erzielung rechtssicherer Verhältnisse im Verfahren von Wahlen und Abstimmungen. Die kurze Rekursfrist hat zur Folge, dass in der Regel auch die Ver-



nehmlassungsfristen kurz angesetzt werden. Die Gemeindebehörden müssen daher damit rechnen, dass - vorbehältlich Fristerstreckung - innert einer Woche zu einem Rekurs in Stimmrechtssachen Stellung genommen werden muss.

Die kurze Rekursfrist muss in geeigneter Form publik gemacht werden. Insbesondere in Gemeindeversammlungen sind die Gemeindebehörden verpflichtet, die Teilnehmenden auf die kurze Rekursfrist hinzuweisen.

Die Rekursfrist beginnt am Tag nach der schriftlichen Mitteilung der Anordnung, ohne solche am Tag nach der schriftlichen Veröffentlichung und ohne solche am Tag nach der Kenntnisnahme der angefochtenen Handlung oder Unterlassung (z.B. bei der Vorbereitung einer Wahl oder Abstimmung oder in der Gemeindeversammlung; § 22 Abs. 2 VRG). In jedem Fall beginnt die Frist spätestens am Tag nach der Veröffentlichung des Ergebnisses einer Wahl oder Abstimmung zu laufen.

2.7. Anordnungen der Rekursinstanz

Einem Rekurs in Stimmrechtssachen gegen eine Wahl oder Abstimmung kommt – ohne gegenteilige Anordnung der Rekursinstanz – keine aufschiebende Wirkung zu, wenn die Rekurschrift *vor* dem Wahl- oder Abstimmungstag eingereicht worden ist (§ 25 Abs. 2 lit. b VRG). Wird sie *nach* dem Wahl- oder Abstimmungstag eingereicht, hemmt der Rekurs in Stimmrechtssachen die Wirksamkeit einer Wahl oder Abstimmung. Die anordnende Instanz oder die Rekursinstanz können jedoch aus besonderen Gründen die aufschiebende Wirkung entweder erteilen oder entziehen (vgl. § 25 Abs. 3 VRG).

2.8. Kosten- und Entschädigungsfolgen

Bei Rekursen in Stimmrechtssachen werden in der Regel gemäss § 13 Abs. 4 VRG (Rekursverfahren vor Bezirksrat) und § 65a Abs. 2 i.V.m. § 13 Abs. 4 VRG (Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht) nur Kosten erhoben, wenn das Rechtsmittel offensichtlich aussichtslos ist. Keine Kostenfreiheit genießt, wer seine politischen Rechte missbraucht. Eine allfällige Parteientschädigung richtet sich nach § 17 Abs. 2 VRG.

3. Rekurs

3.1. Anwendungsbereich

Gegen Anordnungen und Erlasse der Legislative (Gemeindeversammlung oder – parlament, Urnenbeschlüsse) kann Rekurs erhoben werden. Anwendbar sind die allgemeinen Regelungen zum Rekurs gemäss VRG (§ 19 ff VRG).



Der Rekurs kann sich sowohl gegen individuell-konkrete Einzelakte (Anordnungen) als auch gegen generell-abstrakte Normen (Erlasse) richten. Anfechtbar sind somit ein einzelner Beschluss eines **Legislativorgans** (z.B. Kreditbewilligung), ein Verwaltungsakt (z.B. Einbürgerung) oder ein Erlass (Verordnung, Reglement usw.). Nicht anfechtbar ist jedoch eine Wahl.

Weiter sind Anordnungen und Erlasse der **Behörden** von Gemeinden, Zweckverbänden, (gemeinsamen) Anstalten sowie von Privaten, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, anfechtbar.

In Bezug auf die **Rügegründe**, die vorgebracht werden können, muss zwischen Anordnungen und Erlassen unterschieden werden: Bei **Anordnungen**, die individuell-konkreter Natur sind (wie z.B. Verfügungen), können Rechtsverletzungen (einschliesslich Ermessensmissbrauch, -überschreitung oder -unterschreitung), die unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhaltes sowie die Unangemessenheit gerügt werden (§ 20 Abs. 1 VRG). Ein Beispiel hierfür ist die Beanstandung der Verletzung von allgemeinen Verfahrensvorschriften (z.B. Verletzung der Begründungspflicht bei Einbürgerungsentscheiden). Wird dagegen ein **Erlass**, der generell-abstrakter Natur ist (wie z.B. Verordnungen und Reglemente), angefochten, kann lediglich die Verletzung von übergeordnetem Recht gerügt werden (§ 20 Abs. 2 VRG). Sofern ein Verstoss gegen die Vorschriften über die politischen Rechte oder ihre Ausübung vorgebracht werden will, ist ein Rekurs in Stimmrechtsachen zu erheben (vgl. Kapitel [E./2](#)). Mit anderen Worten steht beim (ordentlichen) Rekurs vielmehr der Fall im Vordergrund, wo (sofern es sich um ein Erlass handelt), **inhaltlich** kantonales Recht oder Bundesrecht oder **höherrangiges** kommunales **Recht** (z.B. Gemeindeordnung) **verletzt** wird.

3.2. Legitimation

Auf den Rekurs gegen Anordnungen und Erlasse von gemeinderechtlichen Organisationen kommen die **allgemeinen Regeln** zur Legitimation gemäss § 21 VRG zur Anwendung. Danach ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch eine Anordnung **berührt** ist (mehr als die Allgemeinheit) und ein **schutzwürdiges Interesse** (auch rein faktisches Interesse) an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Ein rechtliches Interesse, dass der Beschluss eine Rechtsnorm verletzt, welche die beschwerdeführende Person schützen will, wird nicht verlangt.

Öffentlich-rechtliche Körperschaften und andere Träger öffentlicher Aufgaben mit Rechtspersönlichkeit sind im Sinne von § 21 Abs. 2 lit. a-c VRG ebenfalls zur Beschwerdeerhebung legitimiert.

Legitimationsvoraussetzung ist sodann immer ein *aktuelles Interesse* an einer Beschwerde. Von diesem Erfordernis kann abgewichen werden, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfene Frage jederzeit und unter gleichen oder ähnlichen Umstän-



den wieder stellen könnte, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige verfassungsgerichtliche Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (vgl. MARTIN BERTSCH, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., § 21 N 25; BGE 137 I 23, E. 1.3.1.)

3.3. Instanzenzug und Kosten

Grundsätzlich gelten für das Beschwerdeverfahren die allgemeinen Bestimmungen des zweiten Abschnitts des VRG zum Verwaltungsverfahren (§§ 4-31 VRG).

Dies bedeutet insbesondere, dass:

- die unterliegende Partei (Gemeinde oder Privatperson) grundsätzlich **kostenpflichtig** wird.
- die Beschwerdefrist **30 Tage** beträgt,
- der Beschwerde von Gesetzes wegen **aufschiebende Wirkung** zukommt,
- die Rechtsmittelinstanz **vorsorgliche Massnahmen** treffen kann,
- der **Bezirksrat erste** und das **Verwaltungsgericht zweite** Rechtsmittelinstanz (§§ 41 ff. VRG) vorbehältlich besonderer Zuständigkeiten (z.B. Baurekursgericht) sind.

4. Trennung: Rekurs in Stimmrechtssachen – Rekurs

Aufgrund des unterschiedlichen Anwendungsbereichs (Anfechtungsgegenstand und -gründe) und insbesondere der unterschiedlichen Fristen (5 bzw. 30 Tage) müssen die beiden Rechtsmittel getrennt erhoben werden. Da bei der Anfechtung insbesondere zwischen inhaltlichen Mängeln und Verletzungen der politischen Rechte unterschieden werden muss, ist es für den Laien oft schwierig, korrekt vorzugehen. Dies erhöht die Gefahr deutlich, dass auf eine Rüge wegen Fristversäumnisses nicht eingetreten werden kann. Entsprechend anspruchsvoll sind auch die Anforderungen für die Gemeinde- und Rechtsmittelbehörden, diese Unterscheidungen richtig vorzunehmen und danach zu handeln.

4.1. Rechtsmittelbelehrung

Die nachstehenden Muster für Rechtsmittelbelehrungen können verwendet werden, sofern die spezialgesetzlichen Regelungen (z.B. in den Bereichen des Planungs- und Baurechts oder des Steuerrechts) nicht eine besondere Rechtsmittelbelehrung verlangen.



Die Ausführungen in den eckigen Klammern müssen von Gesetzes wegen nicht in einer Rechtsmittelbelehrung erwähnt werden, sie können daher auch weggelassen werden. Sie dienen nur der weitergehenden Information.

Der Rekurs in Stimmrechtssachen gegen die Verletzung von Verfahrensvorschriften in der Gemeindeversammlung setzt insbesondere voraus, dass diese bereits in der Versammlung von irgendeiner stimmberechtigten Person gerügt worden ist (§ 21a Abs. 2 VRG).

Rechtsmittelbelehrung für Beschlüsse der Stimmberechtigten (an der Urne oder in der Gemeindeversammlung)

"Gegen diesen Beschluss kann, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Bezirksrat [Name, Adresse]

- wegen Verletzung von Vorschriften über die politischen Rechte **innert 5 Tagen** schriftlich Rekurs in Stimmrechtssachen (§ 19 Abs. 1 lit. c i.V.m. § 19b Abs. 2 lit. c sowie § 21a und § 22 Abs. 1 VRG)
- und im Übrigen **innert 30 Tagen** schriftlich Rekurs erhoben werden (§ 19 Abs. 1 lit. a und d i.V.m. § 19b Abs. 2 lit. c sowie § 20 und § 22 Abs. 1 VRG).

Die Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist, soweit möglich, beizulegen.

[Die Kosten des Rekursverfahrens hat die unterliegende Partei zu tragen. In Stimmrechtssachen werden Verfahrenskosten nur erhoben, wenn das Rechtsmittel offensichtlich aussichtslos ist.]"

Rechtsmittelbelehrung für Beschlüsse der Gemeindebehörden

"Gegen diesen Beschluss kann, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Bezirksrat [Name, Adresse] **innert 30 Tagen** schriftlich Rekurs erhoben werden (§ 19 Abs. 1 lit. a und d i.V.m. § 19b Abs. 2 lit. c sowie § 20 und § 22 Abs. 1 VRG).

Die Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist, soweit möglich, beizulegen.

[Die Kosten des Rekursverfahrens hat die unterliegende Partei zu tragen.]"



Rechtsmittelbelehrung für Gemeindewahlen (Urne, Gemeindeversammlung)

"Gegen diese Wahl kann wegen Verletzung von Vorschriften über die politischen Rechte **innert 5 Tagen**, von der Veröffentlichung an gerechnet, schriftlich Rekurs in Stimmrechtssachen beim Bezirksrat [Name, Adresse] erhoben werden (§ 19 Abs. 1 lit. c i.V.m. § 19b Abs. 2 lit. c sowie § 21a und § 22 Abs. 1 VRG).

Die Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist, soweit möglich, beizulegen.

[In Stimmrechtssachen werden Verfahrenskosten nur erhoben, wenn das Rechtsmittel offensichtlich aussichtslos ist.]"

4.2. Weiterzug (§ 172 GG)

§ 172 GG regelt, welches Gemeindeorgan über den Weiterzug entscheidet, wenn ein Gemeindebeschluss im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert wurde. Nachdem es aus Zeit- und Aufwandsgründen nicht zweckmässig ist, dafür die Gemeindeversammlung vorzusehen, ist bei

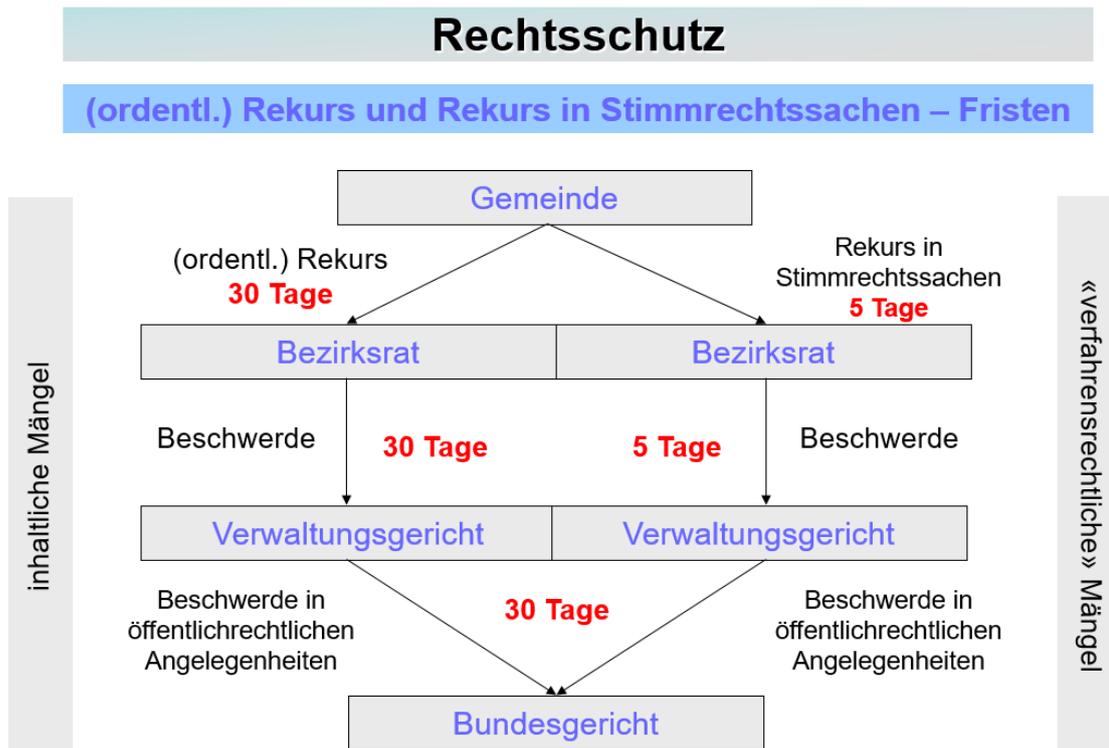
- Parlamentsgemeinden das Gemeindeparlament und bei
- Versammlungsgemeinden der Gemeindevorstand nach Anhörung der Rechnungsprüfungskommission

für den Entscheid über den Weiterzug des Rechtsmittelentscheides an die nächsthöhere Instanz zuständig.

Zur Wahrung der Rekursfrist ist es zuweilen nicht möglich, innert Frist den Entscheid des Gemeindeparlaments zu erhalten bzw. die Rechnungsprüfungskommission anzuhören. § 172 Abs. 2 GG sieht deshalb vor, dass die jeweiligen Entscheide des zuständigen Organs nachgebracht werden können, wenn der Gemeindevorstand das Rechtsmittel bereits erhoben hat.



5. Übersicht: Instanzenzug Rekurs in Stimmrechtssachen und Rekurs



6. Exkurs: Strafbestimmungen (§ 162 GPR)

Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (LS 211.1) weist die Zuständigkeit im Übertretungsstrafrecht grundsätzlich den Statthalterämtern zu (§ 89 Abs. 1 GOG). Für Bussen gemäss § 162 GPR sind demnach die Statthalterämter und nicht die Gemeindevorstände zuständig, sofern die entsprechende Befugnis nicht auf die Gemeinde übertragen wurde. Es ist zu bestrafen, wer den Anordnungen des Wahlbüros zwecks Wahrung von **Ruhe und Ordnung** in und um die Abstimmungslokalitäten keine Folge leistet. Dieser Straftatbestand geht weiter als die bundesrechtliche Bestimmung in Art. 279 StGB (Störung und Hinderung von Wahlen und Abstimmungen), da letztere eine Nötigung voraussetzt.



F. VERFAHRENSBESTIMMUNGEN IN GEMEINDEVERSAMMLUNGEN

1. Vorbereitung für die Gemeindeversammlung (§ 18 und 19 GG)

Der Gemeindevorstand lädt die Stimmberechtigten zur Gemeindeversammlung ein. Mindestens Ort, Datum und **Traktanden** der Gemeindeversammlung müssen vier Wochen vor der Versammlung im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde **veröffentlicht** werden. In dringenden Fällen kann die Frist auf zwei Wochen verkürzt werden.

Auf der Traktandenliste werden sämtliche Geschäfte aufgeführt, die in der Gemeindeversammlung behandelt werden sollen. Geschäfte, die nicht auf dieser Liste stehen, dürfen nicht behandelt werden (Ausnahme: Anfragen nach § 17 GG). Die Stimmberechtigten sollen mit Hilfe der Traktandenliste entscheiden, ob sie an der Versammlung teilnehmen oder nicht. Sie müssen nicht damit rechnen, dass unerwartet ein Geschäft in der Versammlung besprochen und entschieden wird, über das sie gerne mitentschieden hätten.

Zwingend ist zudem, dass der Gemeindevorstand einen **Beleuchtenden Bericht** verfasst (§ 19 Abs. 1). Dieser muss mindestens zwei Wochen vor der Gemeindeversammlung den Stimmberechtigten zugestellt werden. Alternativ kann in der öffentlichen Ankündigung der Gemeindeversammlung der Hinweis erfolgen, dass der Bericht aufliegt und auf Verlangen kostenlos zugestellt wird (§ 19 Abs. 2 GG).

Für den Inhalt des Beleuchtenden Berichts ist § 64 GPR massgebend. Der Beleuchtende Bericht soll kurz, sachlich gefasst und gut verständlich sein und insbesondere folgende Inhalte aufweisen:

- die Erläuterung der Vorlage und eines allfälligen Gegenvorschlags (§ 64 Abs. 1 lit. a GPR),
- die wesentlichen Vor- und Nachteile der Vorlage (§ 64 Abs. 2 lit. a GPR),
- die Anträge der Exekutivorgane und der RPK (§ 64 Abs. 2 lit. b GPR),
- die Abstimmungsempfehlung der vorberatenden Gemeindeversammlung (§ 64 Abs. 2 lit. c GPR).



2. Antragsrecht der Behörden

2.1. "Einfacher" Antrag

Der Gemeindevorstand unterbreitet der Gemeindeversammlung Geschäfte zur Beschlussfassung (§ 11 Abs. 1 GG).

Die Abstimmungsfrage muss klar und unmissverständlich formuliert sein und ausschliesslich mit "Ja" oder "Nein" beantwortet werden können. Suggestivfragen sind nicht erlaubt.

Beispiel: "Bewilligen Sie den Kredit von 15 Mio. Franken für den Neubau des Schulhauses?"

2.2. Variantenabstimmung

Ausnahmsweise kann der Gemeindevorstand beschliessen, den Stimmberechtigten zwei Varianten zu unterbreiten (§ 12 Abs. 1 lit. a GG). Dabei sollte sich der Gemeindevorstand bei der Unterbreitung von zwei Varianten in Zurückhaltung üben.

Bei einer Variantenabstimmung können die Stimmberechtigten zu einem einzelnen Punkt der Vorlage differenziert Stellung nehmen, indem sie sich für die Lösung gemäss dem Hauptantrag oder gemäss der Variante entscheiden. Die antragstellende Behörde muss den von ihr bevorzugten Antrag bezeichnen (§ 12 Abs. 2 GG). Das erfolgt durch die Verwendung der beiden Begriffe Hauptantrag und Variantenantrag und im Beleuchtenden Bericht durch entsprechende Erläuterungen zur Vorlage.

Die Variante kann darin bestehen, dass der Gemeindevorstand den Stimmberechtigten zwei Anträge auf gleicher Stufe unterbreitet, die sich gegenseitig ausschliessen (sogenannte Alternativen).

Beispiel:

Hauptantrag: Bewilligung eines Kredits von 15 Mio. Franken für den Neubau des Schulhauses.

Variantenantrag: Bewilligung eines Kredits von 12 Mio. Franken für die umfassende Renovation des Schulhauses.

Die Variante kann aber auch darin bestehen, dass die Stimmberechtigten zu einem Nebenpunkt der Vorlage differenziert Stellung nehmen können. Die Anträge in den Nebenpunkten schliessen sich ebenfalls gegenseitig aus.



Beispiel:

Hauptantrag: Bewilligung eines Kredits von 15 Mio. Franken für den Neubau des Schulhauses mit Ölheizung.

Variantenantrag: Bewilligung eines Kredits von 16 Mio. Franken für den Neubau des Schulhauses mit Holzschnitzelheizung.

2.3. Zusatzabstimmung

Bei einer Zusatzabstimmung wird über einen ergänzenden Punkt zu einer Vorlage abgestimmt. Der Zusatzantrag steht allerdings unter der Bedingung, dass der Hauptantrag angenommen wird.

Beispiel:

Hauptantrag: Bewilligung eines Kredits von 15 Mio. Franken für den Neubau eines Schulhauses.

Zusatzantrag: Falls der Hauptantrag angenommen wird: Zusätzliche Bewilligung eines Kredits von 30'000 Franken für einen erweiterten Spielplatz zum Schulhaus.

Auch bei Zusatzanträgen hat der Gemeindevorstand seine Präferenz offen zu legen.

Anders als bei der Variantenabstimmung können sich die Stimmberechtigten nicht frei zwischen zwei Varianten entscheiden, sondern zur Abstimmung über die Zusatzfrage kommt es nur, falls der Hauptantrag angenommen wird. Ein Teil der Lehre ist daher der Ansicht, dass Zusatzanträge der freien Willensbildung der Stimmberechtigten entgegensteht und daher nicht zu befürworten ist.

2.4. Grundsatzabstimmung

Ausnahmsweise kann der Gemeindevorstand den Stimmberechtigten eine Grundsatzfrage unterbreiten (§ 12 Abs. 1 lit. b GG).

Beispiel: "Soll die Gemeinde ein neues Schulhaus bauen?"

Abstimmungen über Grundsatzfragen führen nicht zu einem verbindlich vollziehbaren Beschluss. Sie legen lediglich die Stossrichtung für das weitere Vorgehen fest und sind in diesem Sinne mit einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung vergleichbar.

Bejahen die Stimmberechtigten die Grundsatzfrage in der Gemeindeversammlung, muss das zuständige Exekutivorgan diesen innert 18 Monaten nach dem Grundsatzentscheid eine konkrete Vorlage (Umsetzungsvorlage) zur Abstimmung vorlegen (§ 12 Abs. 3 GG i.V.m. § 154 GPR). Die Stimmberechtigten sind frei, die gestützt auf die gutgeheissene Grundsatzfrage ausgearbeitete Umsetzungsvorlage zu verwerfen.



2.5. Exkurs: Abstimmungsarten an der Urne

Die genannten Antragsarten ("einfacher" Antrag, Varianten-, Zusatzabstimmung und Grundsatzabstimmung) kommen auch im Rahmen von Urnenabstimmungen zur Anwendung.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass bei einer Variantenabstimmung, eine Stichfrage gestellt werden muss (§ 60 a Abs. 2 GPR): Sollten sowohl die Hauptvorlage wie auch die Variante mehr Ja- als Nein-Stimmen erhalten, muss geklärt werden, ob die Hauptvorlage oder die Variante verwirklicht werden soll.

Bei Zusatzabstimmungen hingegen ist keine Stichfrage erforderlich, denn die Verwirklichung des "Zusatzes" ist nur möglich, wenn die Hauptvorlage angenommen worden ist.

"Einfacher" Antrag



Gemeinde Musterlingen

1

Stimmzettel für die Gemeindeabstimmung vom
26. September 2017

Wollen Sie folgende Vorlage annehmen?

**Bewilligen Sie den Kredit von 15 Mio.
Franken für den Neubau des
Schulhauses?**

Ja oder Nein



Variantenabstimmung (zwei Beispiele)

	Gemeinde Musterlingen	2
Stimmzettel für die Gemeindeabstimmung vom 26. September 2017		
Wollen Sie folgende Vorlage annehmen?		
<u>Hauptantrag:</u> Bewilligen Sie den Kredit von 15 Mio. Franken für den Neubau des Schulhauses mit Ölheizung?	Ja oder Nein	<input type="text"/>
<u>Variantenantrag:</u> Bewilligen Sie den Kredit von 16 Mio. Franken für den Neubau des Schulhauses mit Holzschnitzelheizung?		<input type="text"/>
<u>Stichfrage:</u> Falls sowohl der Hauptantrag als auch der Variantenantrag angenommen werden: Welche Variante bevorzugen Sie?	Hauptantrag <input type="checkbox"/> Variantenantrag <input type="checkbox"/>	

	Gemeinde Musterlingen	3
Stimmzettel für die Gemeindeabstimmung vom 26. September 2017		
Wollen Sie folgende Vorlage annehmen?		
<u>Hauptantrag:</u> Bewilligen Sie den Kredit von 15 Mio. Franken für den Neubau des Schulhauses?	Ja oder Nein	<input type="text"/>
<u>Variantenantrag :</u> Bewilligen Sie den Kredit von 12 Mio. Franken für die umfassende Renovation des Schulhauses?		<input type="text"/>
<u>Stichfrage:</u> Falls sowohl der Hauptantrag als auch der Variantenantrag angenommen werden: Welche Variante bevorzugen Sie?	Hauptantrag <input type="checkbox"/> Variantenantrag <input type="checkbox"/>	



Zusatzabstimmung

	Gemeinde Musterlingen	4
Stimmzettel für die Gemeindeabstimmung vom 26. September 2017		
Wollen Sie folgende Vorlage annehmen?		
<u>Hauptantrag:</u> Bewilligen Sie den Kredit von 15 Mio. Franken für den Neubau des Schulhauses?	Ja oder Nein	<input type="checkbox"/>
<u>Zusatzantrag 1:</u> Falls der Hauptantrag angenommen wird: Bewilligen Sie den zusätzlichen Kredit von Fr. 30'000 für einen erweiterten Spielplatz zum Schulhaus?		<input type="checkbox"/>
<u>Zusatzantrag 2:</u> Falls der Hauptantrag angenommen wird: Bewilligen Sie den zusätzlichen Kredit von Fr. 15'000 für den Bau eines Biotops zum Schulhaus?		<input type="checkbox"/>

Grundsatzabstimmung

	Gemeinde Musterlingen	5
Stimmzettel für die Gemeindeabstimmung vom 26. September 2017		
Wollen Sie folgende Vorlage annehmen?		
Soll die Gemeinde <u>Musterlingen</u> ein neues Schulhaus bauen?	Ja oder Nein	<input type="checkbox"/>



3. Verfahrensabläufe in der Gemeindeversammlung (§§ 20 - 26 GG)

3.1. Versammlungsleitung, Wahl der Stimmenzählenden

Dem/der Präsidenten/-in des Gemeindevorstands kommt bei der Durchführung der Gemeindeversammlung eine wichtige Rolle zu. Er oder sie plant, koordiniert und führt durch die Versammlung. Zudem sorgt er oder sie für einen geordneten Ablauf und kann nötigenfalls Ruhestörende von der Versammlung ausschliessen.

Der/die Präsident/-in des Gemeindevorstands leitet die Gemeindeversammlung (§ 20 Abs. 1 GG). Nach der Begrüssung werden die Stimmenzählenden gewählt (§ 20 Abs. 2 GG). Im Anschluss daran werden die Geschäfte in der Reihenfolge, in der sie traktandiert wurden, behandelt.

Ab 1. Januar 2018 können Schulgemeinden die Leitung der Gemeindeversammlung nicht mehr an den/die Präsident/-in des Gemeindevorstands der politischen Gemeinde übertragen.

3.2. Erläuterung der Vorlage

Ein Mitglied des Gemeindevorstands erläutert jeweils die Vorlage. Je nach deren Inhalt gibt auch die Rechnungsprüfungskommission ihre Stellungnahme hierzu ab.

Danach können sich die Stimmberechtigten melden, sich zum Geschäft äussern und Anträge stellen.

3.3. Antragsrecht der Stimmberechtigten

Das (unselbständige oder akzessorische) Antragsrecht der Stimmberechtigten - d.h. das Recht, anlässlich der Versammlung zu jedem traktandierten Geschäft Anträge zu stellen - regelt § 22 Abs. 2 GG. Das Gesetz erwähnt Anträge zum Verfahren und zum Inhalt.

Verfahrensanträge oder auch Ordnungsanträge genannt, sind unter anderem Anträge auf Verschiebung oder **Rückweisung** des Verhandlungsgegenstandes. Diese werden vor den inhaltlichen Anträgen behandelt (§ 23 Abs. 1 GG). Weitere Ordnungsanträge sind:

- Geheime Abstimmung (§ 25 Abs. § 1 GG);
- Nachträgliche Urnenabstimmung (Art. 86 Abs. 3 und 4 KV);



- Vorschlagsrecht für Wahlen in der Versammlung (§ 26 Abs. 1 GG);
- Redezeitbeschränkung (§ 22 Abs. 4 GG);
- Änderung der Traktandenfolge;
- Rückkommen.

Anträge zum Inhalt sind materielle Anträge, eine Vorlage zu ändern. Kommen auf diese Weise zum selben Geschäft mehrere Anträge zusammen, die sich gegenseitig ausschliessen, werden diese Anträge gegeneinander zur Abstimmung gebracht.

Das Antragsrecht der Stimmberechtigten hat seine Grenzen: Der traktandierte Verhandlungsgegenstand darf in seiner wesentlichen Bedeutung - worunter auch die finanziellen Auswirkungen zu verstehen sind - nicht verändert werden. Die Gemeindeversammlung muss in der Lage sein, zu einem gestellten Antrag der Stimmberechtigten umgehend, d. h. ohne weitere Prüfung Stellung nehmen zu können. Ist dies nicht möglich, ist der Antrag unzulässig. Möglich bleibt jedoch auch in diesem Fall, ein Antrag auf Rückweisung des Geschäfts zu stellen, so dass auch diese Variante vom Gemeindevorstand abgeklärt werden muss und alsdann in einer späteren Gemeindeversammlung den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vorgelegt werden kann.

3.4. Abstimmungsverfahren

Im Hinblick auf das Abstimmungsverfahren in der Gemeindeversammlung ist die klare Trennung zwischen Änderungsanträgen in einem Haupt- oder in einem Nebenpunkt von zentraler Bedeutung:

Bei den Anträgen des Gemeindevorstands handelt es sich im Normalfall um Hauptanträge. Er kann aber mittels Variantenabstimmung auch Anträge über Nebenpunkte zur Abstimmung vorlegen.

Hinsichtlich der Anträge aus dem Kreis der Stimmberechtigten der Gemeindeversammlung ist zwischen Hauptanträgen und Anträge zu Nebenpunkten zu unterscheiden:

- Zulässige Änderungsanträge sind solche, welche den Verhandlungsgegenstand in seiner wesentlichen Bedeutung nicht verändern.
- Für sich stehende Anträge der Stimmberechtigten - mithin solche, die unabhängig vom Bestehen eines Hauptantrages gutgeheissen werden können - sind Hauptanträge; damit stehen sie auf gleicher Stufe wie der Hauptantrag des Gemeindevorstands. Der Hauptantrag bildet für sich ein vollständiges Ganzes.



- Lediglich Anträge der Stimmberechtigten, die sich ausschliesslich auf Nebenseitenpunkte eines Hauptantrages beziehen - mithin nur in Verbindung mit einem Hauptantrag gutgeheissen werden können - sind als Änderungsanträge zu behandeln.

Als Erstes sind die unzulässigen Anträge auf Änderung der Vorlage auszuscheiden (im nachfolgenden Beispiel mit dem „Verbotsschild“ dargestellt (siehe Grafik); im Beispiel wird davon ausgegangen, dass im Beleuchtenden Bericht die Auswirkungen aller übrigen Anträge dargelegt worden sind, weshalb die Stimmberechtigten zu diesen Anträgen umgehend Stellung nehmen können.

Als nächstes erfolgt die Unterteilung der verbleibenden, zulässigen Anträge in Haupt- und Änderungsanträge (im nachfolgenden Beispiel sind die Hauptanträge als Ellipsen [HA 2 bis HA 4] und die Änderungsanträge über Nebenseitenpunkte als Dreiecke [NP 1 bis NP 3] dargestellt).

Abstimmungsverfahren in der Gemeindeversammlung

Antrag der Gemeindevorsteherschaft

 HA 1 Neubau eines Schulhauses mit Mehrzweckhalle

Anträge der Stimmberechtigten

 HA 2 Neubau eines Schulhauses ohne Mehrzweckhalle

 ~~HA 3~~ Renovation des alten Schulhauses

 HA 4 Neubau eines Schulhauses mit Sporthalle

 NP 1 Bau einer Tribüne für 100 Personen in der Sporthalle

 NP 2 Bau einer Tribüne für 200 Personen in der Sporthalle

 NP 3 Bau von Kletteranlage anstelle Tribüne in der Sporthalle

 NP HA 4 Bau der Sporthalle ohne Tribüne und ohne Kletteranlage



Sofern mehrere Änderungsanträge gestellt werden, die verschiedene Teilaspekte der Vorlage betreffen: Zusammenfassung von Änderungsanträgen, die gleich geordnet sind, d. h. den gleichen Teilaspekt der Vorlage betreffen, in Gruppen je gleich geordneter Änderungsanträge (im Beispiel betreffen alle Änderungsanträge die "Gestaltung" der Sporthalle, weshalb sie der gleichen Gruppe zugeordnet worden sind);

Abstimmung über jede Gruppe gleich geordneter Änderungsanträge. Dabei werden sämtliche Änderungsanträge, die sich auf denselben Punkt beziehen und gegenseitig ausschliessen (inkl. Antrag des Gemeindevorstands falls vorhanden) nebeneinander zur Abstimmung gebracht. D.h. alle Anträge werden den Stimmberechtigten nebeneinander (gleichzeitig) zur Abstimmung vorgelegt. Jede stimmberechtigte Person hat bei der Abstimmung nur eine Stimme. Der Antrag mit den wenigsten Stimmen scheidet aus.

In der Praxis hat sich bewährt, dass der Vorsitzende die Stimmberechtigten auffordert, sich physisch an einen bestimmten Ort im Saal pro Antrag zu stellen. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass jeder nur für einen Antrag stimmen kann. Der Antrag mit den wenigsten Stimmen scheidet aus. Dieses Verfahren wird wiederholt, bis nur noch ein Antrag verbleibt.

Nach erfolgreicher Ausmehrung der Nebenpunkte findet über den verbleibenden Hauptantrag eine Schlussabstimmung statt (§ 23 Abs. 2 GG).



Abstimmungsverfahren in der Gemeindeversammlung

Antrag der Gemeindevorsteherschaft

HA 1 Neubau eines Schulhauses mit Mehrzweckhalle

Anträge der Stimmberechtigten

HA 2 Neubau eines Schulhauses ohne Mehrzweckhalle

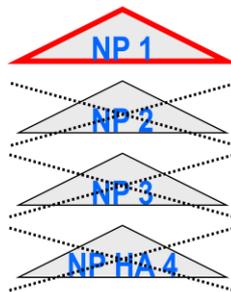


Renovation des alten Schulhauses



Neubau eines Schulhauses mit Sporthalle

verbleibender Antrag!



NP 1 Bau einer Tribüne für 100 Personen in der Sporthalle

NP 2 Bau einer Tribüne für 200 Personen in der Sporthalle

NP 3 Bau von Kletteranlage anstelle Tribüne in der Sporthalle

NP-HA 4 Bau der Sporthalle ohne Tribüne und ohne Kletteranlage

Abstimmung über die - gegebenenfalls mittels angenommener Änderungsanträge modifizierte - Hauptanträge, wobei jede stimmberechtigte Person nur über eine Stimme verfügt und der Antrag mit den wenigsten Stimmen ausscheidet (Verfahren analog Ausmehrung Änderungsanträge);

Wiederholung des Verfahrens bis noch ein - gegebenenfalls modifizierter - Hauptantrag verbleibt;

Schlussabstimmung über den - gegebenenfalls modifizierten – Hauptantrag (im Beispiel werden die verschiedenen Abstimmungen (Ausscheidungsverfahren) wiederum gleich wie oben veranschaulicht; in der Schlussabstimmung obsiegt der Antrag Neubau eines Schulhauses ohne Mehrzweck- oder Sporthalle).



Abstimmungsverfahren in der Gemeindeversammlung

Antrag der Gemeindevorsteherschaft



Neubau eines Schulhauses mit Mehrzweckhalle

Anträge der Stimmberechtigten

angenommen!



Neubau eines Schulhauses ohne Mehrzweckhalle



Renovation des alten Schulhauses



Neubau eines Schulhauses mit Sporthalle und
Tribüne für 100 Personen

In der Regel wird an der Gemeindeversammlung **offen abgestimmt**. Bestehen Zweifel, ob ein Antrag angenommen oder nicht, wird die Abstimmung wiederholt und die Stimmen werden von den Stimmezählenden gezählt. Bei Stimmgleichheit trifft die/der Präsident/-in des Gemeindevorstands den Stichentscheid (anderenfalls stimmt er oder sie nicht mit). Ein Viertel der Stimmberechtigten, die in der Gemeindeversammlung anwesend sind, können verlangen, dass **geheim** abgestimmt wird (§ 25 Abs. 1 GG). In diesem Fall findet die Abstimmung mit amtlichen Stimmzetteln statt. Bei der Vorbereitung einer Gemeindeversammlung ist daher darauf zu achten, dass stets genügend Papier, Schreibmaterial und ein Behältnis für eine geheime Abstimmung vorhanden sind.



3.5. Wahlen in der Gemeindeversammlung

Aus Gründen der normativen Einheit wird auch das Wahlverfahren in Gemeindeversammlungen im Gemeindegesetz geregelt (§ 26 GG).

Die Regelungen wurden im Vergleich zum früheren Gemeindegesetz stark vereinfacht. Dies hat insbesondere damit zu tun, dass die Gemeindeversammlung nur noch die Stimmzählenden und allenfalls die Mitglieder des Wahlbüros wählt (sofern diese Kompetenz nicht dem Gemeindevorstand zukommt; § 40 lit. b GPR).

Nach wie vor können die Stimmberechtigten – allenfalls vor der Gemeindeversammlung oder dann an der Versammlung selber – **Wahlvorschläge** einreichen (§ 26 Abs. 1 GG).

Werden gleich viele oder weniger Personen vorgeschlagen, als Stellen zu besetzen sind, werden die Vorgeschlagenen als gewählt erklärt (**stille Wahl**; § 26 Abs. 2 GG).

Wenn die Voraussetzungen der stillen Wahl nicht erfüllt sind, mithin, wenn mehr Personen vorgeschlagen werden, als Stellen zu besetzen sind, sieht § 26 Abs. 3 GG folgendes **Wahlverfahren** vor:

- Es wird immer *offen* und in *einem* Wahlgang gewählt (lit. a). Mit anderen Worten ist neu die geheime Wahl nicht mehr möglich.
- Die Vorgeschlagenen werden in *alphabetischer* Reihenfolge aufgerufen (lit. b Satz 1).
- Die Stimmberechtigten haben so viele Stimmen, wie Stellen zu besetzen sind. Jeder Person können sie nur eine Stimme geben (lit. b Sätze 2 und 3).
- Gewählt sind die Personen, die am meisten Stimmen erhalten haben (lit. c). Das heisst, dass das relative Mehr ausschlaggebend ist. Aus diesem Grund kommt es auch nicht zu einem zweiten Wahlgang.
- Die/der Präsident/-in des Gemeindevorstands wählt nicht mit. Bei Stimmengleichheit trifft sie oder er den Stichentscheid (lit. d).

4. Anfragerecht (§ 17 GG)

Über Angelegenheiten der Gemeinde von **allgemeinem Interesse** können Stimmberechtigte schriftlich Anfragen beim Gemeindevorstand einreichen und deren Beantwortung in der Gemeindeversammlung verlangen (§ 17 Abs. 1 GG).

Um dem Gemeindevorstand eine seriöse Bearbeitung der Anfragen zu ermöglichen, muss eine Anfrage mindestens zehn Arbeitstage vor der Gemeindeversammlung dem



Gemeindevorstand schriftlich eingereicht werden. Der Gemeindevorstand beantwortet die Anfrage gegenüber dem Anfragenden spätestens einen Tag vor dieser Versammlung schriftlich (§ 17 Abs. 2 GG). Der Stimmberechtigte hat das Recht auf eine kurze - das heisst dem Gegenstand der Anfrage angemessene - Stellungnahme. In der Versammlung werden die Anfrage und die Antwort bekannt gegeben. Die anfragende Person kann zur Antwort Stellung nehmen. Die Versammlung kann beschliessen, dass eine Diskussion stattfindet (§ 17 Abs. 3 GG).

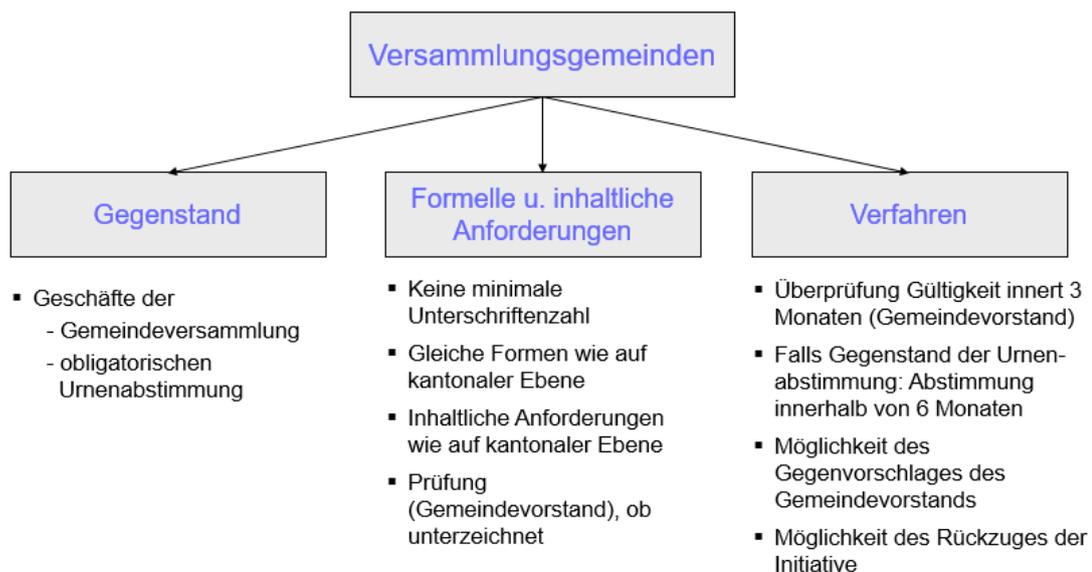


G. INITIATIVRECHT

1. Initiativrecht in Versammlungsgemeinden

Die §§ 146 ff. GPR regeln das Initiativrecht in Versammlungsgemeinden.

In Versammlungsgemeinden können nach wie vor **Einzelinitiativen** (von einem Stimmberechtigten alleine oder zusammen mit anderen Stimmberechtigten) eingereicht werden (§ 146 Abs. 1 GPR). Weiterhin nicht vorgesehen ist die Einreichung von Volksinitiativen (diese sind den Parlamentsgemeinden und Zweckverbänden vorbehalten).



1.1. Gegenstand der Initiative / Form und Gültigkeit

Möglich ist eine Initiative über einen Gegenstand, der der **Abstimmung der Stimmberechtigten** (somit entweder in der Gemeindeversammlung oder an der Urne) untersteht (§§ 147 Abs. 1 GPR). Ausgeschlossen sind damit Initiativen über Gegenstände, die in die ausschliessliche Zuständigkeit der Behörden fallen.

Eine Initiative kann als **allgemeine Anregung** oder als **ausgearbeiteter Entwurf** eingereicht werden.



Weiter muss die Initiative die **Einheit der Materie** wahren, **darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen** und **nicht offensichtlich undurchführbar** sein (Art. 28 Abs. 1 lit. c KV).

Die Initiative hat sie einen Titel, den Wortlaut der Initiative, eine kurze Begründung und den Name(n) und die Adresse(n) sowie die Unterschrift(en) des oder der Initianten zu enthalten (§ 150 Abs. 1 GPR).

1.2. Verfahrensvorschriften, Gültigkeitsprüfung durch den Gemeindevorstand

In Gemeinden sind Initiativen dem Gemeindevorstand einzureichen (§ 150 Abs. 1 Satz 2 GPR).

Der Gemeindevorstand prüft ohne Verzug, ob die Initiative von mindestens einer stimmberechtigten Person unterzeichnet worden ist.

Innert drei Monaten nach Einreichung der Initiative beschliesst der Gemeindevorstand über ihre Gültigkeit. (§ 150 Abs. 2 und 3 GPR).

Ist die eine oder andere Voraussetzung nicht erfüllt, stellt dies der Gemeindevorstand mit begründetem Beschluss fest, gegen welchen beim Bezirksrat der Rekurs in Stimmrechtssachen gegeben ist. Es empfiehlt sich vor dem Beschluss über die Ungültigkeit, der/dem oder den Initiantin/Initianten die festgestellten Mängel zu erläutern und sofern möglich, eine Frist zur Nachbesserung einzuräumen.

Bei den im Zusammenhang mit der Initiative vom GPR aufgeführten Fristen, handelt es sich grundsätzlich um **Ordnungsfristen**. Ordnungsfristen dienen insbesondere bei der Behandlung von Initiativen dazu, ein Regelverfahren aufzuzeigen. Es handelt sich dabei in der Regel um verbindliche Ordnungsfristen. Sie sind insbesondere von politischer Bedeutung. Sie regeln aber auch die terminlichen Schnittstellen zwischen den einzelnen Gemeindeorganen bei der Behandlung von Initiativen. In gut begründeten Einzelfällen lassen sie sich zwar übertreten. Werden sie jedoch ungerechtfertigt missachtet, lassen sich solche Ordnungswidrigkeiten auch auf dem Rechtswittelweg überprüfen.

1.3. Initiative mit Gegenstand in der Gemeindeversammlung

Betrifft die Initiative einen Gegenstand, welcher der Abstimmung in der Gemeindeversammlung untersteht, unterbreitet ihr der Gemeindevorstand die Initiative zur Beschlussfassung (nach erfolgter Gültigkeitsprüfung gemäss § 150 Abs. 3 GPR). Er kann den Stimmberechtigten gleichzeitig einen Gegenvorschlag zur Initiative beantragen (§ 151 Abs. 1 und 2 GPR).



Gemäss § 151 Abs. 3 GPR kann der/die Intitiant/-in/-en die Initiative anlässlich der Gemeindeversammlung mündlich erläutern.

1.4. Initiative mit Gegenstand an der Urnenabstimmung

Betrifft die Initiative einen Gegenstand, welcher der Urnenabstimmung untersteht, bringt der Gemeindevorstand die Initiative zur Abstimmung an der Urne. Die Urnenabstimmung hat innert 6 Monaten nach dem Beschluss des Gemeindevorstands über die Gültigkeit der Initiative stattzufinden (§ 152 Abs. 2 GPR).

Der Gemeindevorstand kann den Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag zur Initiative beantragen (§ 152 Abs. 2 GPR). Diesfalls gelten die Voraussetzungen von § 138 a GPR. Das heisst, dass der Gegenvorschlag des Gemeindevorstands die gleiche Form wie die Initiative aufweisen, denselben Regelungsgegenstand wie die Initiative betreffen und eine selbstständige, von der Initiative unabhängige, Vorlage bilden muss.

1.5. Initiative in der Form der allgemeinen Anregung

Wird eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung von den Stimmberechtigten angenommen, hat der Gemeindevorstand innert 18 Monaten nach der Abstimmung eine Umsetzungsvorlage zur Abstimmung zu bringen (§ 154 GPR). Unerheblich ist dabei, ob die Stimmberechtigten über die Initiative an der Urne oder anlässlich der Gemeindeversammlung die Initiative angenommen haben.

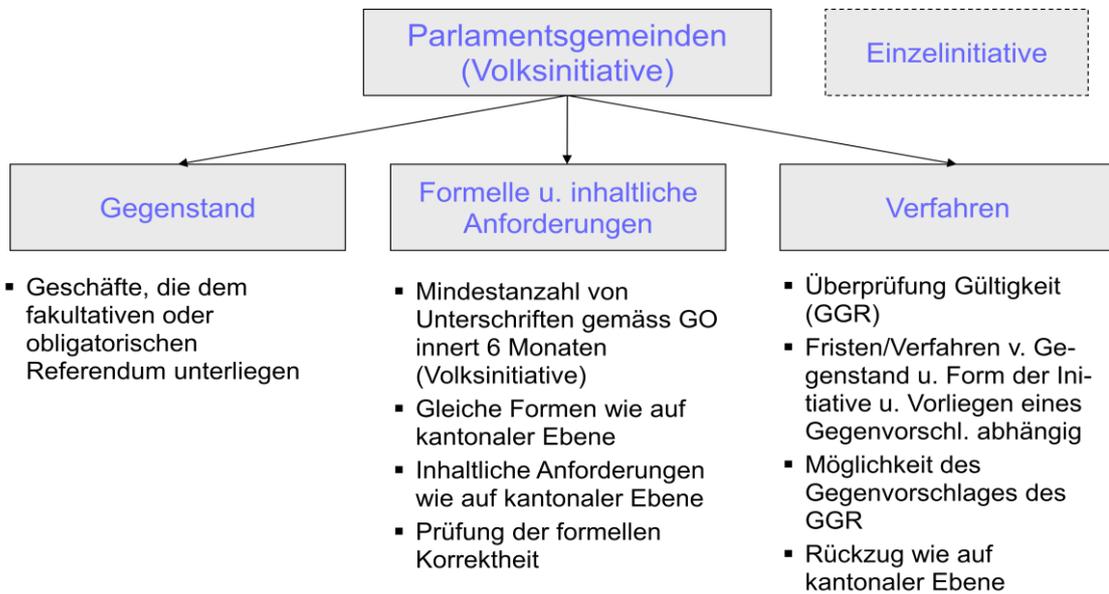
1.6. Rückzug von Einzelinitiativen

Wird die Einzelinitiative von mehreren Stimmberechtigten unterschrieben, kann diese mit einer von der Mehrheit unterzeichneten schriftlichen Erklärung bis zur Anordnung der Abstimmung vorbehaltlos zurückgezogen werden. Die **Rückzugsklausel** soll bei Unterschriftensammlungen grundsätzlich verhindern, dass die Gemeindeversammlung über ein Begehren abstimmen muss, von dem sich seine Urheberinnen und Urheber zwischenzeitlich distanziert haben. Zudem werden damit die Unterzeichnenden darüber informiert, dass die **Mehrheit** der Unterzeichnenden nach deren eigener Beurteilung der Sachlage den Vorstoss zurückziehen dürfen.

Unterliegt die Initiative der Abstimmung in der **Gemeindeversammlung**, kann die Initiative (mündlich) anlässlich der Versammlung selber bis zur Anordnung der Schlussabstimmung zurückgezogen werden. Damit wird dem/den Initianten ermöglicht, nach Kenntnisnahme der Meinungen der Stimmberechtigten in der Debatte, die Initiative zurückzuziehen. Betrifft die Initiative allerdings einen Gegenstand, der der Urnenabstimmung unterliegt, ist der Rückzug bloss bis zur Anordnung der Urnenabstimmung durch den Gemeindevorstand möglich (§ 153 Abs. 2 GPR).



2. Initiativrecht in Parlamentsgemeinden



2.1. Allgemeines

In Parlamentsgemeinden gibt es zwei Arten von Initiativen: Einzelinitiativen und Volksinitiativen (§ 146 Abs. 2 GPR).

Möglich sind Initiativen über Gegenstände, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen (§ 147 Abs. 2 GPR). Mit anderen Worten muss auch hier eine Zuständigkeit der Stimmberechtigten gegeben sein.

Gemäss § 155 GPR gelten für Initiativen in Parlamentsgemeinden die Bestimmungen über kantonale Volksinitiativen und Einzelinitiativen (§§ 122 – 139 b GPR) sinngemäss. Die Verweisung gilt auch für die Verordnungsbestimmungen aus der Verordnung über die politischen Rechte, soweit sie die erwähnten Gesetzesbestimmungen weiter ausführen (§§ 61–67 VPR). Die Verweisung auf die §§ 122-139 b GPR bedingte die Regelung der Besonderheiten in § 155 GPR.

2.2. Besonderheiten gegenüber dem Initiativrecht auf kantonaler Ebene

Die Buchstaben a – c in §§ 155 GPR regeln einige Abweichungen, die sich aus den Besonderheiten des Gemeinderechts ergeben. Dabei handelt es sich um die Folgenden:



- a. Behördeninitiativen sind ausgeschlossen.
- b. die vorläufige Unterstützung von Einzelinitiativen erfordert die Zustimmung eines Drittels der Mitglieder des Parlaments. Die Gemeindeordnung kann ein höheres Quorum festzulegen.

Dies ermöglicht, Einzelinitiativen, deren Anliegen im Parlament keinen genügenden Rückhalt finden oder die offensichtlich unzulässig sind, in einem frühen Verfahrensstadium zu erledigen.

- c. Das Referendum richtet sich nach § 157 Abs. 1 und 3 GPR.

Generell gilt zudem (§ 149 GPR):

- a. An die Stelle des Regierungsrates oder der Direktion tritt der Gemeindevorstand, an die Stelle des Kantonsrats das Gemeindeparlament.
- b. An die Stelle des Amtsblattes tritt das Publikationsorgan der Gemeinde.

2.3. Einzelinitiative

Über eine Einzelinitiative findet eine Urnenabstimmung statt, falls

- eine gewisse Anzahl Mitglieder des Parlaments die Initiative vorläufig unterstützt und
- das Parlament der Initiative, einem Gegenvorschlag oder einer Umsetzungsvorlage zustimmt und
- die Voraussetzungen für das obligatorische oder fakultative Referendum erfüllt sind (§§ 139 ff GPR).

Eine Einzelinitiative in Parlamentsgemeinden ist beim Parlament einzureichen (§ 139 Abs. 1 GPR).

Im Unterschied zu Einzelinitiativen in Versammlungsgemeinden muss sodann mindestens ein Drittel des Gemeindeparlaments (oder je nach Gemeindeordnung mehr) die Initiative vorläufig unterstützen (§ 155 lit. b). Das heisst, das Parlament stimmt innerhalb von 6 Monaten darüber ab, ob es die Initiative vorläufig unterstützen und damit das weitere parlamentarische Verfahren ermöglichen will oder nicht (§ 139 Abs. 2 GPR). Unterstützt das Parlament die Initiative nicht, ist sie erledigt und es kommt zu keinem weiteren parlamentarischen Verfahren. Die Stimmberechtigten können nicht an der Urne über die Initiative abstimmen. Die Einzelinitiative ist gescheitert (vgl. Art. 31 Abs. 2 KV).



Wird die Initiative vom Parlament vorläufig unterstützt, prüft der **Gemeindevorstand** die Gültigkeit der Initiative. Gleichzeitig teilt er dem Parlament mit, ob er die Initiative begrüsst (Empfehlung zur Annahme) oder ablehnt (Empfehlung zur Ablehnung). Wie in Versammlungsgemeinden kann der Gemeindevorstand einen Gegenvorschlag erarbeiten. Wurde die Initiative in Form der allgemeinen Anregung formuliert, kann der Gemeindevorstand dem Parlament auch bereits eine konkrete Vorlage zur Umsetzung der Initiative beantragen (Umsetzungsvorlage).

Gestützt auf die Entscheidungsgrundlagen des Gemeindevorstands stimmt das **Parlament** ab. Es entscheidet über die Initiative und, falls vorhanden, über einen Gegenvorschlag oder eine Umsetzungsvorlage. Lehnt das Parlament die Initiative und falls vorhanden den Gegenvorschlag oder die Umsetzungsvorlage des Gemeindevorstands ab, ist die Initiative erledigt. Die Stimmberechtigten können nicht an der Urne über die Initiative abstimmen. Nur unter der Voraussetzung, dass das Parlament der Initiative oder, falls vorhanden, dem Gegenvorschlag oder der Umsetzungsvorlage des Gemeindevorstands zustimmt, kommt es unter Umständen zu einer Urnenabstimmung.

Zu einer **Urnenabstimmung** kommt es falls die Voraussetzungen für das obligatorische oder fakultative Referendum erfüllt sind. Sind die Voraussetzungen für das obligatorische Referendum erfüllt, kommt es automatisch zu einer Urnenabstimmung über das Geschäft. Untersteht das Geschäft dem fakultativen Referendum, findet eine Urnenabstimmung nur statt, falls die erforderliche Anzahl Unterschriften für das Zustandekommen eines fakultativen Referendums gesammelt werden kann.

Rechte des/der Initiant/-in: Der/die Initiant/-in hat in diesem Verfahren keine besonderen Rechte. Er oder sie ist nicht in das Verfahren eingebunden.

2.4. Volksinitiative

Vor dem Sammeln der Unterschriften für eine Volksinitiative findet das **Vorprüfungsverfahren** statt. Der Gemeindevorstand prüft die Initiative auf formelle Mängel (Titel, Text, Begründung der Initiative, Namen und Adressen der Mitglieder des Initiativkomitees (5-20 Mitglieder), formelle Voraussetzungen des Unterschriftenbogens). Ist die Vorprüfung erfolgreich, wird die Initiative im amtlichen Publikationsorgan veröffentlicht. Ab diesem Datum müssen innerhalb von 6 Monaten die notwendige Anzahl Unterschriften gesammelt werden. Die Anzahl zu sammelnde Unterschriften wird in der jeweiligen Gemeindeordnung festgelegt (§ 146 Abs. 2 lit. a GPR). Die in der Gemeindeordnung festgelegte Zahl darf nicht grösser als 3000 sein und zudem 5 % der Anzahl der Stimmberechtigten dieser Gemeinde nicht übersteigen.

Die Initiative und die Unterschriftenbögen sind nach der **Unterschriftensammlung** beim Gemeindevorstand einzureichen. Dieser entscheidet innerhalb von 3 Monaten über das **Zustandekommen** (Gültigkeit) der Initiative. Konnten die für das Zustande-



kommen der Initiative erforderliche Anzahl Unterschriften nicht gesammelt werden, wird die Initiative im weiteren Verlauf als Einzelinitiative in Parlamentsgemeinden behandelt.

Ist die Volksinitiative zustande gekommen, beginnt ein komplexes Verfahren zwischen Gemeindevorstand und Parlament (vgl. ausführlich dazu SAILE/BURGHERR; Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden; St. Gallen 2011). Das Verfahren endet damit, dass das Parlament über die Initiative und falls vorhanden über den Gegenvorschlag und/oder die Umsetzungsvorlage abstimmt.

Die Stimmberechtigten stimmen an der Urne über den Initiativgegenstand ab: falls

- das Parlament die Initiative ablehnt,
- ein Gegenvorschlag zur Initiative vorliegt (in diesem Fall kommt es zu einer Variantenabstimmung wobei sich die Initiative und der Gegenvorschlag gegenüberstehen),
- das Parlament die Initiative annimmt und die Voraussetzungen für das obligatorische oder fakultative Referendum erfüllt sind.

Rechte des Initiativkomitees: Kommt es zu einer Urnenabstimmung, hat das Initiativkomitee das Recht, im Beleuchtenden Bericht seine Stellungnahme abzugeben. Im vorangehenden parlamentarischen Verfahren kommt dem Initiativkomitee keine besondere Stellung zu.

2.5. Gegenvorschlag bei Initiativen

Volks- und Einzelinitiativen

Bei Volksinitiativen entspricht das Gegenvorschlagsrecht des Gemeindevorstands (im Sinne eines Antragsrechts) und des Gemeindeparlaments (im Sinne einer Beschlussvorlage) dem bisherigen Recht.

Bei Einzelinitiativen in Parlamentsgemeinden ist von der Grundüberlegung auszugehen, dass Einzelinitiativen kein Recht auf Urnenabstimmungen vermitteln. Konsequenterweise kann das Parlament einer Einzelinitiative keinen Gegenvorschlag gegenüberstellen, wenn es der Initiative zustimmt (§ 155 GPR i.V.m. § 139 b Abs. 1 lit. a-b GPR). Hingegen ist es zulässig, dass das Parlament dann einen Gegenvorschlag beschliessen kann, wenn es die Einzelinitiative ablehnt, da mit der Ablehnung die Einzelinitiative erledigt ist (§ 155 GPR i.V.m. § 139 b Abs. 2 GPR). Ein ausformulierter Gegenvorschlag, dem das Parlament zugestimmt hat, gilt demgegenüber als eigener Parlamentsbeschluss, der nach Massgabe des Gegenstands dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht (§ 155 GPR i.V.m. § 139 b Abs. 4 GPR).



Regelungsgegenstand und Form

Der Gegenvorschlag muss denselben Regelungsgegenstand betreffen wie die Initiative bzw. die Umsetzungsvorlage, d.h. der Gegenvorschlag muss einen genügenden sachlichen Zusammenhang zur Volksinitiative bzw. zur Umsetzungsvorlage aufweisen (§ 155 GPR i.V.m. § 138 a lit. b GPR). Zudem muss der Gegenvorschlag bei Volksinitiativen die gleiche Form haben wie die Hauptvorlage; d.h. in der Form der allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gehalten sein (§ 155 GPR i.V.m. § 138 a lit. a GPR).

2.6. Rückzug der Initiative

Die Mehrheit der Mitglieder Initiativkomitees ist befugt, die Volksinitiative mit schriftlicher Erklärung an den Gemeindevorstand zurückzuziehen, was nicht mehr möglich ist, nachdem der Gemeindevorstand die Urnenabstimmung angeordnet hat (vgl. § 155 GPR i.V.m. § 138 c Abs. 1 und Abs. 4 GPR). Hat das Gemeindeparlament einen Gegenvorschlag zu einer ausformulierten Initiative beschlossen und wird die Initiative zurückgezogen, gilt der Gegenvorschlag als ihr eigener Beschluss, der nach Massgabe des Gegenstands dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht (§ 155 GPR i.V.m. § 138 c Abs. 2 GPR; im Falle einer nicht ausformulierten Initiative siehe § 138 c Abs. 3 GPR).

2.7. Mehrfachabstimmungen (Abstimmungen über zwei sich ausschliessende Vorlagen)

Volksinitiative und Gegenvorschlag werden gleichzeitig zur Abstimmung gebracht. Gleichzeitig werden auch zwei Volksinitiativen, die sich gegenseitig ausschliessen, der Urnenabstimmung unterstellt (vgl. § 59 Abs. 3 GPR). Die Stimmberechtigten können sich für jede der beiden Vorlagen unabhängig äussern, d.h. sie annehmen oder ablehnen. Mit der Stichfrage können die Stimmberechtigten zudem ihr Präferenz für eine der beiden Vorlagen ausdrücken für den Fall, dass beide Vorlagen von der Mehrheit der Stimmberechtigten angenommen werden (vgl. § 60 a Abs. 2 GPR).



H. EXKURS: BESCHLUSSFASSUNG DER GEMEINDE- BEHÖRDEN (§§ 39 - 40 GG)

Die Bestimmungen über die Beschlussfassung bei Abstimmungen und Wahlen in Behörden sind einheitlich in den §§ 39 - 40 GG enthalten.

1.1. Beschlussfassung im Allgemeinen

Sowohl für Wahlen als auch für Abstimmungen gilt, dass jedes Mitglied zur Stimmabgabe verpflichtet ist, die Präsidentin oder der Präsident mitstimmt und dass ihm oder ihr der Stichentscheid zukommt (§ 40 Abs. 1 GG).

1.2. Beschlussfassung bei Abstimmungen

Bei Abstimmungen in Behörden gelangen die entsprechenden Vorschriften, wie sie in der Gemeindeversammlung gelten (§ 40 Abs. 3 GG), zur Anwendung. Die Abstimmung erfolgt dabei stets offen.

1.3. Beschlussfassung bei Wahlen

Für die Berechnung des absoluten Mehrs ist zwingend auf die Zahl der anwesenden Behördenmitglieder abzustellen (§ 40 Abs. 2 GG).

Der Verweis auf die Bestimmungen über die Wahlen in Gemeindeversammlungen betrifft insbesondere die Frage über den Verfahrensablauf bei offenen Wahlen (§ 26 GG).