

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. Mai 2009

781. Anpassung des Gesetzes über die politischen Rechte an die Kantonsverfassung (Vorlage 4562): Stellungnahme zum Ergebnis der Beratung durch die Kommission für Staat und Gemeinden

Am 12. November 2008 beschloss der Regierungsrat die Vorlage 4562 zur Anpassung des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; LS 161) an die neue Kantonsverfassung (KV; LS 101). Die Kommission für Staat und Gemeinden (STGK), der die Vorlage zur Beratung und Antragstellung an den Kantonsrat zugewiesen worden war, schloss die erste Lesung am 3. April 2009 ab.

A. Von der Kommission beabsichtigte Änderungen

Die Kommission folgt dem Antrag des Regierungsrates weitgehend. Abgesehen von einigen redaktionellen Verbesserungen möchte sie folgende Änderungen vornehmen:

1. Dreifachabstimmungen

Die in der Verfassung neu vorgesehenen referendumsrechtlichen Möglichkeiten des Kantonsrates und der Stimmberechtigten (Variantenabstimmung; Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten) erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass dereinst drei einander ausschliessende Vorlagen zu demselben Thema vorliegen werden (z. B. eine Gesetzesänderung des Kantonsrates und zwei unterschiedliche Gegenvorschläge von Stimmberechtigten). Für die Volksabstimmung über solche Vorlagen sieht der Antrag des Regierungsrates vor, dass den Stimmberechtigten die drei Vorlagen in demselben Urnengang vorzulegen sind (n§§ 59c Abs. 3 und 60a Abs. 2 GPR). Die Stimmberechtigten hätten sich dann über die Wünschbarkeit jeder der Vorlagen auszusprechen (drei Hauptfragen) und zudem zu entscheiden, welche Vorlage in Kraft treten soll, wenn mehrere der drei Vorlagen von den Stimmberechtigten angenommen werden (drei Stichfragen). Liegen ausnahmsweise mehr als drei einander ausschliessende Vorlagen vor, so hat gemäss n§ 59 Abs. 4 GPR der Regierungsrat das Verfahren festzulegen.

Die STGK erkannte die Notwendigkeit der gesetzlichen Regelung des Abstimmungsverfahrens bei drei und mehr einander ausschliessenden Vorlagen. Allerdings hielt sie das vom Regierungsrat vorgesehene Verfahren der gleichzeitigen Abstimmung über drei einander ausschliessende Vorlagen, der zufolge die Stimmberechtigten drei Haupt- und drei Stichfragen zu beantworten hätten, für zu kompliziert. Die

STGK konnte sich aber auch nicht mit der Alternative zur Dreifachabstimmung, nämlich der «Abarbeitung» der drei Vorlagen in zwei Urnengängen anfreunden. Die Kommission sprach sich vielmehr dafür aus, die Problematik vertieft behandeln zu wollen. Um die für den 1. Januar 2010 geplante Inkraftsetzung der übrigen, weitgehend unbestrittenen Neuerungen nicht zu gefährden, beschloss die STGK, die Festlegung des Abstimmungsverfahrens bei drei und mehr einander ausschliessenden Vorlagen vorerst in die Hände des Regierungsrates zu legen (Kommissionsantrag zu n§ 59 Abs. 4 GPR). Nach Abschluss der vorliegenden Revision will sie das Thema nochmals aufgreifen und eingehend behandeln.

Gegen den Vorschlag der STGK bestehen gewisse staatsrechtliche Bedenken: Aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit sollte das Abstimmungsverfahren gesetzlich genau geregelt sein. Muss der Regierungsrat das Prozedere im Einzelfall festlegen, dürfte schnell der Vorwurf laut werden, dass er durch Wahl eines bestimmten Abstimmungsverfahrens versucht, auf das Abstimmungsergebnis Einfluss zu nehmen. Andererseits erlaubt die von der STGK vorgesehene Lösung, vorerst Erfahrungen über die Abstimmung über drei oder mehr einander ausschliessende Vorlagen zu sammeln. Zudem wird damit ermöglicht, dass die übrigen, weitgehend unbestrittenen Neuerungen der Vorlage rechtzeitig in Kraft gesetzt werden können. Die Direktion der Justiz und des Innern ist deshalb zu ermächtigen, die von der STGK beabsichtigten Änderungen der n§§ 59 und 60 GPR zu unterstützen.

2. Beiblatt

Nach geltendem Recht kann die wahlleitende Behörde den Wahl- und Abstimmungsunterlagen ein Beiblatt beilegen, auf dem die Personen aufgeführt sind, die öffentlich zur Wahl vorgeschlagen worden sind (§ 61 Abs. 1 GPR). In Umsetzung einer Einzelinitiative sieht die Vorlage 4562 neu vor, dass die Gemeindeordnung für die Wahl eines kommunalen Organs die Abgabe eines Beiblatts zwingend vorschreiben kann (§ 61 Abs. 2 GPR). In der STGK stellte eine Minderheit folgenden Antrag zu § 61 Abs. 2: «Für die Wahl eines kommunalen Organs schreibt die Gemeindeordnung die Abgabe eines Beiblatts vor, sofern keine gedruckten Wahlvorschläge zum Einsatz gelangen.» Mit dem Minderheitsantrag wird beabsichtigt, dass Beiblätter zwingend bei allen Urnenwahlen zum Einsatz kommen sollen. Damit soll das Anliegen der als Postulat überwiesenen Motion KR-Nr. 293/2005 wieder aufgenommen werden (vgl. Prot. STGK, Nr. 36/07–11, S. 415), hinsichtlich welcher der Regierungsrat Ablehnung beantragt hat. Zur Begründung wird auf die Vorlage 4515 verwiesen. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, in den Beratungen der STGK und des Kantonsrates den Minderheitsantrag abzulehnen.

3. Stimmabgabe an der Urne

Nach geltendem Recht hat eine stimmberechtigte Person ihren Stimmrechtsausweis vorzuweisen, wenn sie an der Urne abstimmen möchte (§ 68 Abs. 1 GPR). Zu unterzeichnen ist der Stimmrechtsausweis nur dann, wenn die Person brieflich abstimmt oder wenn sie sich an der Urne durch eine andere stimmberechtigte Person vertreten lässt (§§ 69 Abs. 1 lit. a und 68 Abs. 3 GPR).

In der STGK wurde ein Minderheitsantrag gestellt, wonach der Stimmrechtsausweis in jedem Fall zu unterzeichnen ist, also auch bei der persönlichen Stimmabgabe an der Urne; § 68 Abs. 1 GPR soll in diesem Sinne mit folgendem Halbsatz ergänzt werden: «Bei der Stimmabgabe an der Urne weist sich die stimmberechtigte Person durch den Stimmrechtsausweis aus, *den sie unterschrieben hat.*»

Der Minderheitsantrag ist abzulehnen (vgl. auch Vorlage 4562, S. 78 ff.). Zwecks Einschränkung der missbräuchlichen Verwendung von Stimmrechtsmaterial durch Unbefugte wurde erst vor wenigen Jahren – anlässlich des Erlasses des GPR – eingeführt, dass eine Person, die sich an der Urne vertreten lassen möchte, ihren Stimmrechtsausweis zu unterzeichnen hat. Diese Neuerung hat viele Stimmberechtigte irritiert; sie wussten nichts von der Gesetzesänderung und erkannten deren Zweck nicht. Inzwischen darf die Regelung aber als allgemein bekannt und akzeptiert betrachtet werden. Es sollte davon abgesehen werden, ohne zwingenden Grund erneut die formalen Voraussetzungen der Stimmabgabe zu ändern. Der Sinn, auch bei der persönlichen Stimmabgabe eine Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis zu verlangen, ist nicht erkennbar. Demzufolge ist die Direktion der Justiz und des Innern zu beauftragen, in den Beratungen der STGK und des Kantonsrates den Minderheitsantrag abzulehnen.

4. Kantonsweites gesetzliches Quorum bei der Kantonsratswahl

Bei der Wahl der Mitglieder des Kantonsrates nimmt nach geltendem Recht eine Listengruppe nur dann an der (kantonsweiten) Oberzuteilung der Parlamentssitze teil, wenn wenigstens eine ihrer Listen im betreffenden Wahlkreis mindestens 5% der dort abgegebenen Stimmen auf sich vereinen konnte (§ 102 Abs. 3 GPR).

In der STGK wurde ein Minderheitsantrag gestellt, wonach diese wahlkreisbezogene 5%-Hürde durch eine wahlgebietsbezogene 3%-Hürde zu ersetzen ist; in diesem Sinne sollte § 102 Abs. 3 GPR neu wie folgt lauten: «Eine Listengruppe nimmt an der Sitzverteilung nur teil, wenn sie mindestens 3 Prozent aller Parteistimmen im Kanton erhalten hat.»

Der Inhalt des Minderheitsantrags deckt sich mit der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 100/2006, zu welcher der Regierungsrat am 22. April 2009 Stellung genommen hat. Aus den dort ausgeführten

Gründen ist auch der vorliegende Minderheitsantrag abzulehnen. Die Direktion der Justiz und des Innern ist deshalb zu beauftragen, den Minderheitsantrag in den weiteren Beratungen der STGK und des Kantonsrates abzulehnen.

5. Behandlung von Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung

Die neue Kantonsverfassung enthält verhältnismässig detaillierte Fristvorgaben für die Behandlung von Volksinitiativen. So ist für Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung vorgeschrieben, dass sie innerhalb von 18 Monaten nach ihrer Einreichung den Stimmberechtigten zum Entscheid zu unterbreiten sind, falls der Kantonsrat beschliesst, keine Umsetzungsvorlage ausarbeiten zu lassen (Art. 29 Abs. 2 KV). Lässt der Kantonsrat hingegen eine Umsetzungsvorlage durch den Regierungsrat ausarbeiten, aber verabschiedet er diese in der Folge nicht, so ist die Volksabstimmung über die Initiative in der Regelfrist von 30 Monaten (Art. 29 Abs. 1 KV) durchzuführen. Lässt der Kantonsrat ergänzend zur Umsetzungsvorlage zudem einen Gegenvorschlag ausarbeiten, so verlängert sich diese Frist: Die Volksabstimmung über die Umsetzungsvorlage und den Gegenvorschlag ist innert 36 Monaten durchzuführen (Art. 30 Abs. 2 KV).

Welche Frist im Einzelfall gilt, hängt mithin davon ab, welche Haltung der Kantonsrat gegenüber der Volksinitiative einnimmt. Damit der mit der Vorbereitung der Vorlagen betraute Regierungsrat in diesem Punkt Klarheit bekommt, sieht die Vorlage 4562 vor, dass der Regierungsrat bei Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung zunächst einen sogenannten Verfahrensentscheid beim Kantonsrat einholt. Der entsprechende Antrag des Regierungsrates ist gemäss Vorlage des Regierungsrates wie folgt geregelt:

Verfahrensentscheid

a. Antrag des Regierungsrates

§ 133. ¹ Ist eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung zustande gekommen, erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert vier Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt.

² Innert gleicher Frist beantragt er dem Kantonsrat zudem einen Entscheid darüber,

- a. ob die Initiative abzulehnen ist oder ob der Regierungsrat eine ausformulierte Vorlage ausarbeiten soll, die der Initiative entspricht (Umsetzungsvorlage), und
- b. ob der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative beziehungsweise zur Umsetzungsvorlage ausarbeiten soll.

Die STGK möchte n§ 133 Abs. 2 GPR demgegenüber wie folgt formulieren:

² Innert gleicher Frist beantragt er dem Kantonsrat einen der folgenden Entscheide:

- a. Ablehnung der Initiative,
- b. Ablehnung der Initiative und Beschluss eines Gegenvorschlags,
- c. Zustimmung zur Initiative und Beschluss eines Gegenvorschlags,
- d. Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

Während die Vorlage 4562 die möglichen Inhalte des Verfahrensentscheids abstrakt regelt, zählt der von der STGK vorgesehene Absatz 2 die Möglichkeiten, wie der Verfahrensentscheid lauten kann, abschliessend auf. Inhaltlich stimmen die beiden Formulierungen bis auf einen Punkt überein: Während gemäss Vorlage 4562 der Regierungsrat zusammen mit dem Begehren auf Zustimmung oder Ablehnung der Volksinitiative *beantragen* kann, es sei ein Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten, sieht die Formulierung der STGK für diese Fälle folgende Entscheidanträge vor: «b. Ablehnung der Initiative und *Beschluss* eines Gegenvorschlags; c. Zustimmung zur Initiative und *Beschluss* eines Gegenvorschlags». Will der Regierungsrat die Initiative mit einem Gegenvorschlag ergänzen, muss er nach dem Willen der STGK somit dem Kantonsrat anlässlich des Verfahrensantrags einen solchen nicht bloss *beantragen*, sondern ihn bereits in dieser Phase *vorlegen*.

Hintergrund dieser Änderung bilden die Erfahrungen, die mit der Volksinitiative «Für mehr Veloverkehr» gemacht werden mussten. Der Regierungsrat beantragte die Ablehnung dieser allgemein anregenden Initiative, ohne einen Gegenvorschlag beschliessen lassen zu wollen (Vorlage 4487). Die vorberatende Kommission des Kantonsrates aber wollte die Initiative mit einem Gegenvorschlag ergänzen und beantragte dem Kantonsrat, dass «der nachfolgende Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung (...) dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag» zu überweisen sei; anschliessend an das Beschlussdispositiv folgte der Wortlaut des von der Kommission vorgesehenen Gegenvorschlags (vgl. Vorlage 4487a). In der Folge stimmte der Kantonsrat dem Kommissionsantrag zu (Prot. KR 2007–2011, S. 4117 ff.). Aus den im Kantonsrat abgegebenen Voten ist zu schliessen, dass dort mehrheitlich die Meinung herrschte, wonach mit Zustimmung zum Kommissionsantrag der von der Kommission ins Auge gefasste Gegenvorschlag gleich beschlossen würde; tatsächlich sah die entsprechende Dispositivziffer des Kantonsratsbeschlusses aber nur vor, dass der von der Kommission formulierte Gegenvorschlag «dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag» zu überweisen sei. Auch das Initiativkomitee unterlag diesem Irrtum

und zog die Initiative nach der Zustimmung des Kantonsrates zum Kommissionsantrag zurück, obwohl der Kantonsrat noch keinen Gegenvorschlag beschlossen hatte.

Die bei der Behandlung dieser Initiative herrschenden Missverständnisse liessen sich zukünftig durch klarer abgefasste Anträge an den Kantonsrat vermeiden. Gleichwohl weist die Behandlung dieser Initiative durch die vorberatende Kommission auf einen Schwachpunkt in der Vorlage des Regierungsrates zur GPR-Revision hin, den die STGK mit der zitierten Neufassung von § 139 Abs. 2 GPR beheben möchte: Will der Regierungsrat oder die vorberatende Kommission eine allgemein anregende Initiative mit einem Gegenvorschlag eben dieser Form ergänzen, so muss sich der Regierungsrat gemäss der Vorlage 4562 zunächst vom Kantonsrat entsprechend beauftragen lassen. Die Behandlung der Volksinitiative «Für mehr Veloverkehr» zeigte indessen, dass es in einer solchen Situation ohne Weiteres möglich ist, den Gegenvorschlag sogleich zu formulieren. Denn die Skizze eines möglichen Gegenvorschlags, wie sie zwecks Begründung des Auftrags zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags darzustellen wäre, unterscheidet sich im Konkretisierungsgrad nur unwesentlich vom Gegenvorschlag selbst. Oder anders formuliert: Wenn der Regierungsrat oder eine Kommission beim Kantonsrat einen Auftrag zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags einholen will, so muss in der Begründung dieses Antrags der gewünschte Gegenvorschlag in einer Weise und Genauigkeit beschrieben werden, die es dem Regierungsrat bzw. der Kommission erlaubt, ihn sogleich zu formulieren. In solchen Fällen zunächst einen Auftrag beim Kantonsrat einholen zu müssen, verkompliziert das Verfahren und entspricht nicht den Erwartungen der Verfahrensbeteiligten. Dementsprechend sieht der Kommissionsantrag für § 139 Abs. 2 GPR vor, dass der Regierungsrat, wenn er dem Kantonsrat Zustimmung oder Ablehnung der Initiative beantragt, zusätzlich den «Beschluss eines Gegenvorschlags» beantragen kann.

Die von der STGK vorgesehene Änderung von § 139 Abs. 2 GPR überzeugt grundsätzlich, kann aber noch verbessert werden: Gemäss lit. b soll der Regierungsrat dem Kantonsrat «Ablehnung der Initiative und Beschluss eines Gegenvorschlags» beantragen können. Diese Formulierung könnte so verstanden werden, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat beantragen kann, es sei ein Gegenvorschlag zu beschliessen, ohne darzulegen, wie dieser Gegenvorschlag genau lauten soll. Gerade dies sollte mit der Änderung der STGK an § 133 GPR aber vermieden werden: Der Gegenvorschlag des Regierungsrates (oder einer Kommission) zu einer allgemein anregenden Initiative soll jeweils «beschlussfähig» ausformuliert sein. Klarheit würde hier folgende Formulierung schaffen: «b. Ablehnung der Initiative und *Zustimmung zum beantrag-*

ten *Gegenvorschlag*». Analog müsste lit. c lauten: «*Zustimmung zur Initiative und zum beantragten Gegenvorschlag*». Demzufolge ist die Direktion der Justiz und des Innern zu beauftragen, die Neuregelung des Verfahrens zur Behandlung von Volksinitiativen in den weitem kantonsrätlichen Beratungen grundsätzlich zu unterstützen und dort die vorstehende Neufassung von § 133 Abs. 2 lit. b und c GPR zu beantragen.

B. Anderweitige Anpassungen

Im Laufe der Beratungen der Vorlage 4562 zeigte sich, dass sie in einigen weiteren Punkten geändert bzw. ergänzt werden sollte.

1. Bestätigungswahl von Gemeindepfarrern

Das geltende Recht regelt die Bestätigungswahl von Pfarrerinnen und Pfarrern in den §§ 117 und 118 GPR. In der Regel werden die Pfarrerinnen und Pfarrer in stiller Wahl in ihrem Amt bestätigt. Zu einer Bestätigungswahl an der Urne kommt es nur dann, wenn die Kirchenpflege beschliesst, den Stimmberechtigten die Nichtbestätigung einer Pfarrerin oder eines Pfarrers zu beantragen, oder wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten, höchstens aber 200 Stimmberechtigte eine Bestätigungswahl an der Urne verlangen (§§ 117 Abs. 3 und 118 Abs. 1 GPR).

Die vom Regierungsrat verabschiedete Revisionsvorlage sieht demgegenüber vor, dass die Bestätigungswahlen von Pfarrerinnen und Pfarrern in jedem Fall an der Urne stattfinden müssen; die stille Wahl ist ausgeschlossen (n§ 118 Abs. 1 GPR). Mit dieser Regelung sollten negative Begleiterscheinungen des bisherigen Verfahrens beseitigt werden: «Sind Stimmberechtigte mit einer Pfarrerin oder einem Pfarrer nicht zufrieden, so müssen sie sich verhältnismässig gut organisieren und untereinander absprechen, um die für die Durchführung einer Urnenwahl erforderlichen Unterschriften zusammenzubringen. Solche Vorverfahren mit den ihnen eigenen negativen Auswirkungen auf die Stimmung in einer Kirchgemeinde sollen fortan verhindert werden» (Vorlage 4562, S. 45), indem die Bestätigungswahlen zwingend und nicht erst auf Begehren von Stimmberechtigten an der Urne stattfinden.

Bestätigungswahlen zwingend an der Urne durchzuführen, entsprach einem Wunsch der reformierten Kirche. So schreibt denn auch Art. 125 Abs. 1 der neuen Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche vor, dass die Bestätigungswahl der Pfarrerinnen und Pfarrer an der Urne zu erfolgen habe.

Die derzeitigen Entwicklungen im Bereich der katholischen Körperschaft lassen es aber als angezeigt erscheinen, die Frage der Form der Bestätigungswahlen nochmals zu überdenken. Bei näherer Betrachtung liegt es nahe, in dieser Frage den Kirchen die Freiheit zu lassen, sich für oder gegen die Möglichkeit der stillen Bestätigungswahl auszuspre-

chen. In diesem Sinne drängt es sich auf, am Wahlsystem des geltenden Rechts festzuhalten, aber den Kirchen zu ermöglichen, in ihrer Kirchenordnung die stille Bestätigungswahl auszuschliessen.

Demzufolge soll am System der Bestätigungswahlen gemäss geltendem Recht festgehalten und dieses in dem Sinne ergänzt werden, dass die Kirchenordnung die stille Bestätigungswahl von Pfarrerinnen und Pfarrern ausschliessen kann. Dieses Ziel lässt sich mit folgenden Formulierungen erreichen (Änderungen gegenüber dem geltenden Recht sind *kursiv*):

d. Stille Bestätigungswahl

§ 117. ¹*Schreibt die Kirchenordnung die Bestätigungswahl an der Urne nicht zwingend vor*, beschliesst die Kirchenpflege vor Ablauf der Amtsdauer, welche Pfarrerinnen und Pfarrer sie den Stimmberechtigten zur Bestätigung vorschlagen will.

²Die Vorschläge der Kirchenpflege werden veröffentlicht. (unverändert)

³Die Vorgesetzten gelten als bestätigt, sofern nicht innert 20 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, ein Zehntel der Stimmberechtigten bei der Präsidentin oder dem Präsidenten der Kirchenpflege schriftlich das Begehren um Vornahme der Bestätigungswahl an der Urne stellt. In den Gemeinden mit mehr als 2000 Stimmberechtigten genügen 200 Unterschriften. In der Veröffentlichung wird darauf hingewiesen. (unverändert)

e. Bestätigungswahl an der Urne

§ 118. ¹*Die Kirchenpflege ordnet die Bestätigungswahl an der Urne an, wenn*

- a. *sie beschlossen hat, den Stimmberechtigten die Nichtbestätigung von Pfarrerinnen oder Pfarrern zu beantragen,*
- b. *Stimmberechtigte ein Begehren gemäss § 117 Abs. 3 gestellt haben, oder*
- c. *die Kirchenordnung zwingend die Bestätigungswahl an der Urne vorschreibt.*

²*Bei einer Bestätigungswahl an der Urne werden die Namen aller im Amt stehenden Pfarrerinnen und Pfarrer, die sich der Bestätigungswahl stellen, auf den Wahlzettel gedruckt und mit dem Antrag der Kirchenpflege auf Bestätigung oder Nichtbestätigung ergänzt.* (Kombination geltendes Recht und Vorlage 4562)

³*Die Stimmberechtigten werden gefragt, ob sie die Pfarrerin oder den Pfarrer im Amt bestätigen wollen. Sie können mit Ja oder Nein antworten oder sich der Stimme enthalten.* (Formulierung gemäss Beschluss STGK, 27.3.09)

⁴Stimmen für andere als auf dem Wahlzettel aufgeführte Personen und Wiederholungen des gleichen Namens sind ungültig. (unverändert)

⁵Für jede Pfarrerin und jeden Pfarrer entscheiden die für sie oder ihn abgegebenen Ja- oder Nein-Stimmen. (unverändert)

⁶Das gleiche Verfahren wird angewendet, wenn in einer Gemeinde sich mehr Pfarrerrinnen oder Pfarrer zur Bestätigungswahl stellen, als Pfarrstellen bestehen. Erhalten mehr Pfarrerrinnen oder Pfarrer, als zu bestätigen sind, mehr Ja- als Nein-Stimmen, gilt das relative Mehr. (unverändert)

Nach dem Gesagten ist die Direktion der Justiz und des Innern zu ermächtigen, in Abweichung von der Vorlage 4562 der STGK und dem Kantonsrat die vorstehende Formulierung der §§ 117 und 118 GPR zu beantragen.

2. Bedingter Rückzug von Volksinitiativen

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates liess kürzlich ein Vernehmlassungsverfahren für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) durchführen, wonach eine auf eine Änderung der Bundesverfassung zielende Volksinitiative unter der Bedingung zurückgezogen werden kann, dass ein indirekter Gegenvorschlag der Bundesversammlung nicht in einer allfälligen Volksabstimmung angelehnt wird (nArt. 73a Abs. 2 BPR). Auf diese Weise sollen Initiativkomitees dem Dilemma enthoben werden, in welchem sie bei Vorliegen eines Gegenvorschlags stehen: Ziehen sie die Volksinitiative zurück, besteht die Gefahr, dass gegen den Gegenvorschlag das Referendum ergriffen und die Vorlage vom Volk verworfen wird. Halten sie aber an der Initiative fest, wird der indirekte Gegenvorschlag in der Regel nicht wirksam, weil er meist unter der Bedingung des Rückzugs der Volksinitiative beschlossen wird. Zudem ist ungewiss, wie die Volksabstimmung über die Initiative ausgehen wird. Mit der Möglichkeit des bedingten Rückzugs lässt sich das geschilderte Dilemma beseitigen. Der Regierungsrat unterstützte deshalb in seiner Stellungnahme zuhanden der Staatspolitischen Kommission des Ständerates die geplante Gesetzesänderung auf Bundesebene.

Auf kantonaler Ebene sehen sich Initiativkomitees mit ähnlichen Problemen konfrontiert:

- Beschliesst der Kantonsrat einen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative und zieht das Initiativkomitee die Initiative in der Folge zurück, so besteht die Gefahr, dass gegen den Gegenvorschlag das Referendum ergriffen und die Vorlage in der Volksabstimmung verworfen wird.
- Hält das Komitee hingegen an der Initiative fest, kommt es zwingend zu einer Volksabstimmung über die Initiative und den Gegenvorschlag, deren Ausgang ungewiss ist.

Allerdings besteht das Problem nur bei Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Denn beschliesst der Kantonsrat bei einer allgemein anregenden Volksinitiative einen Gegenvorschlag und wird die Initiative in der Folge zurückgezogen, so untersteht der (allgemein anregende) Gegenvorschlag nicht dem fakultativen Referendum. Vielmehr hat in einem solchen Fall der Regierungsrat eine Vorlage auszuarbeiten, die dem Anliegen des Gegenvorschlags entspricht (n§ 138c Abs. 3 GPR).

Weiter besteht nur dann Bedarf nach einem bedingten Rückzug der Initiative, wenn der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum untersteht. Untersteht er dem obligatorischen Referendum (Verfassungsänderungen; Steuergesetzänderungen i.S.v. Art. 32 lit. f KV), so soll zwingend gleichzeitig über die Initiative und den Gegenvorschlag abgestimmt werden. Es wäre nicht zweckmässig, die Initiative wieder «aufleben» zu lassen und sie in einem zweiten Urnengang den Stimmberechtigten vorzulegen, falls der Gegenvorschlag im ersten Urnengang vom Stimmvolk verworfen wird.

Besondere Beachtung verdient in vorliegendem Zusammenhang die Möglichkeit des Referendums mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten. Wird eine Initiative unbedingt (definitiv) zurückgezogen, so untersteht der Gegenvorschlag des Kantonsrates nach den Vorgaben der Verfassung dem Referendum; er mutiert gleichsam zu einem «normalen» Kantonsratsbeschluss. In einem solchen Fall spricht nichts gegen die Zulassung des Referendums mit Gegenvorschlag: Der ehemalige Gegenvorschlag des Kantonsrates soll mit einem Gegenvorschlag der Stimmberechtigten ergänzt werden können. Anders ist die Lage bei einem bedingten Rückzug der Initiative. In diesem Fall verliert der Kantonsratsbeschluss seinen Charakter als Gegenvorschlag nur vorläufig: Kommt ein Referendum zustande, so lebt die Initiative und damit auch der «Gegenvorschlagscharakter» des Kantonsratsbeschlusses wieder auf. Für diesen Fall muss ausgeschlossen werden, dass dann zur Initiative und zum Gegenvorschlag des Kantonsrates noch eine weitere Vorlage – ein Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zum Gegenvorschlag des Kantonsrates – hinzutritt und eine Dreifachabstimmung nötig wird.

Die vorstehend dargelegten Regelungsideen lassen sich mit einer Änderung der Marginalie von n§ 138c GPR, einem neuen § 138d betreffend den bedingten Rückzug und einer Änderung von n§ 143a GPR verwirklichen (Änderungen/Neuerungen *kursiv*):

Rückzug der Initiative

a. Im Allgemeinen

§ 138c. ¹Die Mehrheit der Mitglieder des Initiativkomitees kann die Volksinitiative mit schriftlicher Erklärung an die Direktion zurückziehen.

³Hat der Kantonsrat einen Gegenvorschlag zu einer ausformulierten Initiative beschlossen und wird die Initiative zurückgezogen, gilt der Gegenvorschlag als Beschluss des Kantonsrates, der nach Massgabe der Kantonsverfassung dem Referendum untersteht. Untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum, setzt die Direktion die Referendumsfristen nach Art. 33 Abs. 2 KV an.

⁴Hat der Kantonsrat einen Gegenvorschlag zu einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung beschlossen und wird die Initiative zurückgezogen, so arbeitet der Regierungsrat eine Vorlage aus, die dem Gegenvorschlag entspricht. § 138 gilt sinngemäss.

⁵Der Rückzug ist nicht mehr möglich, nachdem der Regierungsrat die Volksabstimmung angeordnet hat.

b. Bedingter Rückzug

§ 138d. *Liegt eine ausformulierte Initiative vor und hat der Kantonsrat dazu einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Gegenvorschlag beschlossen, kann das Komitee die Initiative unter der Bedingung zurückziehen, dass gegen den Gegenvorschlag kein Referendum zustande kommt.*

Referendum mit Gegenvorschlag

a. Allgemeines

§ 143a. ¹Das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten gemäss Art. 35 KV kann gegen Vorlagen des Kantonsrates ergriffen werden, die dem fakultativen Referendum unterstehen. *Es ist ausgeschlossen bei Gegenvorschlägen des Kantonsrates zu Volksinitiativen, wenn diese nur bedingt zurückgezogen worden sind.*

²Die Bestimmungen über das einfache Volksreferendum gelten auch für das Referendum mit Gegenvorschlag, soweit nichts Abweichendes geregelt ist.

³Für die rechtsetzungstechnische Bereinigung des Gegenvorschlags gilt § 129 sinngemäss.

Die Direktion der Justiz und des Innern ist zu ermächtigen, der STGK und dem Kantonsrat die vorstehende Ergänzung bzw. Änderung von n§ 138c GPR zu beantragen.

3. Anpassung von § 42 Abs. 2 GPR

Nach § 42 GPR werden die Mitglieder des Kantonsrates und des Grossen Gemeinderates im Verhältniswahlverfahren (Abs. 1), die Mitglieder der übrigen Organe im Mehrheitswahlverfahren gewählt (Abs. 2 Satz 1). Nach Abs. 2 Satz 2 bleiben «abweichende Regelungen für die Wahl der Mitglieder der römisch-katholischen Synode (...) vorbehalten.». Nach dem neuen Kirchengesetz haben die kirchlichen Körperschaften die Wahl ihrer Parlamente selbst zu regeln. Dementsprechend wurde beispielsweise auch § 39 lit. a GPR in dem Sinne geändert, dass fortan nicht mehr im GPR geregelt ist, welches Organ für die Wahl der Kirchensynoden zuständig ist. Es ging aber vergessen, auch den zitierten § 42 GPR anzupassen und den dortigen Vorbehalt betreffend die Wahl der Synodalen aufzuheben. Dies soll im Rahmen der parlamentarischen Beratung der Vorlage 4562 nachgeholt werden. Die Direktion der Justiz und des Innern ist demzufolge zu beauftragen, in der STGK und im Ratsplenum die Aufhebung von § 42 Abs. 2 Satz 2 GPR zu beantragen.

4. Verwirklichung der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter

Im geltenden GPR sind die Anliegen der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter durchwegs umgesetzt. Einzig für § 40 Abs. 1 lit. b, dritter Spiegelstrich, und § 40 Abs. 2 GPR trifft dies nicht zu, denn dort ist von «Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten» die Rede. Inzwischen hat sich die Bezeichnung «Gemeindeamtsfrau» eingebürgert. Demzufolge regen wir an, an den beiden Stellen im GPR die zitierte Bezeichnung durch die Wendung «Gemeindeamtsfrau und Betreibungsbeamtin oder Gemeindeammann und Betreibungsbeamter» (Singular) zu ersetzen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Vom Ergebnis der Beratung der Kommission für Staat und Gemeinden über die Vorlage 4562 (Gesetz über die politischen Rechte; Anpassung an die neue Kantonsverfassung) wird Kenntnis genommen.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, bei der Behandlung der Vorlage 4562 durch die Kommission für Staat und Gemeinden und durch den Kantonsrat die vorstehend dargelegten Positionen namens des Regierungsrates zu vertreten.

III. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi