

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden\*  
vom 26. August 2011

KR-Nr. 62a/2010

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 62/2010  
von Lorenz Schmid betreffend materielle Vorprüfung  
von Volksinitiativen**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und  
Gemeinden vom 26. August 2011,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 62/2010 von Lorenz  
Schmid wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 26. August 2011

Im Namen der Kommission

Der Präsident:  
Martin Farner

Die Sekretärin:  
Jacqueline Wegmann

---

\* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Martin Farner, Oberstammheim (Präsident); Renate Büchi-Wild, Richterswil; Patrick Hächler, Gossau; Urs Hans, Turbenthal; Max Homberger, Wetzikon; Stefan Hunger, Mönchaltorf; René Isler, Winterthur; Katharina Kull-Benz, Zollikon; Heinz Kyburz, Männedorf; Jörg Mäder, Opfikon; Ursula Moor-Schwarz, Höri; Gregor Rutz, Zollikon; Priska Seiler Graf, Kloten; Jorge Serra, Winterthur; Martin Zuber, Waltalingen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 8. März 2010 reichten Lorenz Schmid, Martin Naef und Willy Germann eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Art. 26 der Kantonsverfassung des Kantons Zürich wird wie folgt geändert:

«Eine Volksinitiative wird vor Beginn der Unterschriftensammlung auf Einhaltung der Formvorschriften sowie die Gültigkeitsgründe gemäss Artikel 28 Absatz 1 geprüft.»

Art. 28 Abs. 2 der Kantonsverfassung des Kantons Zürich wird wie folgt geändert:

«Der Regierungsrat erklärt eine Volksinitiative, welche diese Voraussetzungen nicht erfüllt, für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig oder ungültig erklären.»

Art. 28 Abs. 3 der Kantonsverfassung des Kantons Zürich wird wie folgt geändert:

«Der Entscheid über die Gültigkeit der Volksinitiative ist mit einem Rechtsmittel an das Verwaltungsgericht anfechtbar.»

Am 29. März 2010 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 72 Stimmen vorläufig.

### **2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat**

Unsere Kommission hat beschlossen, dem Kantonsrat die Ablehnung der parlamentarischen Initiative von Lorenz Schmid zu beantragen.

Mit der neuen Kantonsverfassung ist es dank dem relativ tiefen Quorum einfacher geworden, eine Volksinitiative einzureichen. Gleichzeitig scheinen sich die Fälle von ungültigen oder teilungültigen Initiativen zu häufen, über die der Kantonsrat mit einer Zweidrittelsmehrheit entscheiden muss. Solche Situationen sind in niemandes Interesse.

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung vermag die Kommissionmehrheit allerdings nicht zu überzeugen. Vorab stellt sich die Frage, wie virulent das Problem tatsächlich ist. Die materielle Vorprüfung von Volksinitiativen führt letztlich zu einer Schmälerung der Volksrechte und es schränkt die Kompetenzen des Kantonsrates ein,

wenn der Regierungsrat über die Gültigkeit einer Volksinitiative auch materiell entscheiden soll. Das würde eine grosse Verantwortung für den Regierungsrat bedeuten, was auch mit gewissen Gefahren verbunden sein kann. Politische Anliegen sind politisch, also in der demokratischen Auseinandersetzung zwischen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern sowie zwischen Regierungsrat und Kantonsrat, und nicht auf juristischem Weg über die Gerichte zu entscheiden. Die vom Initianten angesprochenen Probleme erachten wir als nicht so gravierend und so häufig, dass deswegen die Verfassung geändert und die Volksrechte eingeschränkt werden müssten.

Bereits heute müssen Volksinitiativen vor der Einreichung einer formellen Prüfung durch die zuständige Direktion unterzogen werden. Dabei werden die Initianten informell auch auf offensichtliche materielle Schwierigkeiten aufmerksam gemacht. Meist werden solche Hinweise von den Initianten aufgenommen. Es liegt in deren Verantwortung, wie sie mit solchem Input umgehen, und letztlich soll das Volk entscheiden können.

Eine Minderheit teilt allerdings die Argumentation des Initianten und spricht sich für eine Lösung im Sinne dieser parlamentarischen Initiative aus. Allerdings fehlt aus ihrer Sicht ein Aspekt in den Überlegungen des Initianten, nämlich, dass es auch eine materielle Vorprüfung bei konstruktiven Referenden geben müsste. Ansonsten würden die beiden Instrumente im Rahmen des Vorschlagsrechts des Volkes ungleich ausgestattet, was sich sachlich nicht rechtfertigen liesse.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

Gemäss Art. 26 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) wird eine Volksinitiative vor Beginn der Unterschriftensammlung auf Einhaltung der Formvorschriften geprüft. Der Begriff der Formvorschriften erfasst Normen, welche die Gestalt und äussere Erscheinung des Initiativbegehrens betreffen (zum Beispiel Vorschriften über die erforderlichen Elemente der Unterschriftenliste), aber auch Bestimmungen, die zur korrekten Durchführung der Unterschriftensammlung und Volksabstimmung und zur zuverlässigen und effizienten Prüfung der Unterschriftenliste durch die Behörden beitragen (Schuhmacher, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 26 N. 13). Eine Überprüfung des Inhalts der Volksinitiative, d. h. insbesondere der Gültigkeit im Sinne von Art. 28 Abs. 1 KV, ist damit ausgeschlossen. Gemäss Art. 28 Abs. 1 KV ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt und weder gegen übergeordnetes Recht verstösst noch offensichtlich undurchführbar ist. Gemäss Art. 28

Abs. 2 KV fällt die Prüfung dieser Frage in die Zuständigkeit des Kantonsrates. Dieser hat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder zu entscheiden (Art. 28 Abs. 3 KV).

Gemäss der vorliegenden Initiative soll die Kantonsverfassung geändert werden und die Prüfung der Gültigkeit neu (im Rahmen der Vorprüfung) vor Beginn der Unterschriftensammlung erfolgen (Art. 26) sowie in die Zuständigkeit des Regierungsrates fallen (Art. 28 Abs. 2). Der Entscheid des Regierungsrates über die Gültigkeit der Volksinitiative soll mit einem Rechtsmittel an das Verwaltungsgericht anfechtbar sein (Art. 28 Abs. 3).

In seinem Antrag vom 28. August 2002 an den Kantonsrat betreffend das Gesetz über die politischen Rechte hat der Regierungsrat eine Prüfung der Gültigkeit eines Initiativtextes, die in einem Prüfbericht mit Empfehlung an die Initiantinnen und Initianten zusammengefasst wird, abgelehnt. Er beurteilte eine solche gesetzliche Verankerung der materiellen Vorprüfung einer Initiative als nicht sachgerecht, da dies in tatsächlicher Hinsicht die Entscheidungsfreiheit des Kantonsrates bei der Prüfung der Gültigkeit einschränken würde. Gleichzeitig verwies er darauf, dass aber nicht ausgeschlossen sei, dass die mit der formellen Vorprüfung betraute Amtsstelle sich gegebenenfalls auch über den Inhalt der Initiative ausspreche und den Initiantinnen und Initianten allenfalls zu einer Abänderung des Initiativtextes rate. Der Regierungsrat hat deshalb die materielle Prüfung eines Initiativtextes abgelehnt (Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2002 betreffend Gesetz über die politischen Rechte, Vorlage 4001, ABI 2002, 1507, S. 1658 f.).

Wir vertreten diese Auffassung nach wie vor. Wir stimmen deshalb der im Schreiben der Kommission vom 22. November 2010 wiedergegebenen Auffassung der Mehrheit der Mitglieder zu, wonach die Kompetenzen des Kantonsrates gerechtfertigterweise eingeschränkt würden, wenn der Regierungsrat über die Gültigkeit einer Volksinitiative auch materiell entscheiden würde. Wie richtig ausgeführt wurde, werden die Initiantinnen und Initianten auch informell auf offensichtliche materielle Schwierigkeiten bei der Frage einer Gültigkeit eines Initiativbegehrens hingewiesen. Sie haben so bereits heute die Gelegenheit, derartige Hinweise zu berücksichtigen und ihr Begehren anzupassen. Hinzu kommt, dass die Frage der Gültigkeit einer Initiative im Sinne von Art. 28 Abs. 1 KV gemäss Art. 82 lit. d des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) nach rechtskräftiger Verabschiedung der Vorlage in der Volksabstimmung auch noch auf Beschwerde hin vom Bundesgericht zu beurteilen ist. Wir lehnen deshalb die mit der PI vorgeschlagene materielle Vorprüfung einer Initiative durch den Regierungsrat mit der Möglichkeit, seinen Entscheid über die Gültigkeit

des Begehrens mit einem Rechtsmittel an das Verwaltungsgericht weiterziehen zu können, nach wie vor ab.

Ob die kürzlich vom Bundesrat vorgeschlagene bezüglich materieller Gesichtspunkte erweiterte Vorprüfung einer Volksinitiative eine taugliche Alternative wäre, ist an dieser Stelle nicht zu prüfen, da das Initiativbegehren einen anderen Weg vorsieht. Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung würde eine Volksinitiative im Rahmen der Vorprüfung nicht ungültig erklärt, aber die Initiantinnen und Initianten erhielten vor Beginn der Unterschriftensammlung eine nicht bindende Stellungnahme der zuständigen Bundesstellen und damit die Gelegenheit, den Initiativtext gegebenenfalls anzupassen. Ebenso wäre auf dem Unterschriftenbogen ein Kurzvermerk über das Ergebnis der Vorprüfung und ein Verweis auf die Fundstelle der behördlichen Stellungnahme im Bundesblatt anzubringen (vgl. Zusatzbericht des Bundesrates vom 30. März 2011 zu seinem Bericht vom 5. März 2010 über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht; BBl 2011, 3613).

Sollte eine solche oder eine andere Alternative näher in Betracht gezogen werden, stellte sich auf kantonaler Ebene die Frage, ob im Rahmen einer materiellen Vorprüfung über die Gültigkeit des Rechtsbegehrens auf Stufe Verwaltungsstelle oder Direktionsvorsteherin bzw. -vorsteher oder Regierungsrat zu entscheiden wäre und welche rechtsverbindliche Wirkung dieser Entscheid hätte. Damit zusammen hänge auch die Frage, ob der Entscheid mit einem Rechtsmittel angefochten werden könnte und bei welchen Rechtsmittelinstanzen. Zu prüfen wäre schliesslich, in welchem Verfahren die Meinungsbildung zur formellen und materiellen Vorprüfung zustande käme, da wohl in der Regel verschiedene Fachdirektionen in das Verfahren miteinzubeziehen wären. Die Klärung dieser Fragen bedürfte auf jeden Fall einer vertieften Prüfung.

Aus den genannten Gründen beantragen wir Ihnen, die PI KR-Nr. 62/2010 abzulehnen.

#### **4. Antrag der Kommission**

In Kenntnisnahme der Erwägungen des Regierungsrates, speziell hinsichtlich der Kompetenzabtretung des Kantonsrates an den Regierungsrat, und in Anbetracht der rechtlichen Schwierigkeiten, die sich in Bezug auf die zu erwartenden Rekurse gegen die Entscheide des Regierungsrates zur materiellen Vorprüfung einer Volksinitiative ergäben, lehnt die Kommission die PI Schmid, KR-Nr. 62/2010, einstimmig ab.