

Antrag der Geschäftsleitung* vom 9. April 2020

KR-Nr. 112a/2020

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung der Verordnung
über den Fristenstillstand bei kantonalen
und kommunalen Volksbegehren und Wahlen
während der Corona-Pandemie**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die gleichlautenden Anträge des Regierungsrates vom 1. April 2020 und der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 9. April 2020,

beschliesst:

I. Die Verordnung über den Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren und Wahlen während der Corona-Pandemie vom 1. April 2020 wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Im Namen der Geschäftsleitung

Der Präsident:

Dieter Kläy

Der Sekretär:

Pierre Dalcher

* Die Geschäftsleitung besteht aus folgenden Mitgliedern: Dieter Kläy, Winterthur (Präsident); Markus Bischoff, Zürich; Yvonne Bürgin, Rüti; Beatrix Frey, Meilen; Esther Guyer, Zürich; Martin Hübscher, Wiesendangen; Ruedi Lais, Wallisellen; Silvie Matter, Zürich; Markus Schaaf, Zell; Benno Scherrer, Uster; Roman Schmid, Opfikon; Markus Späth, Feuerthalen; Urs Waser, Langnau a. A.; Michael Zeugin, Winterthur; Sekretär: Pierre Dalcher, Schlieren.

Weisung

1. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Der Bundesrat hat mit seiner Verordnung vom 20. März 2020 über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren (SR 161.16) im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) einen Stillstand der Fristen aller Volksbegehren des Bundes angeordnet. Hierzu gehören die Volksinitiativen und fakultativen Referenden auf eidgenössischer Ebene. Die Anordnung des Fristenstillstands erstreckt sich auf alle Verfahrensstadien. Sie trägt den Einschränkungen der Bewegungs- und Versammlungsfreiheit Rechnung, welche die Sammlung der Unterschriften stark beeinträchtigen. Bei den Referenden gilt der Fristenstillstand jedoch nur bedingt. Voraussetzung ist, dass das Interesse am Fristenstillstand der Bundeskanzlei angezeigt wird.

Der Fristenstillstand des Bundes gilt für kantonale und kommunale Volksbegehren nicht. Die Massnahmen des Bundes zur Eindämmung des Coronavirus haben jedoch auch Auswirkungen auf die politischen Rechte im Kanton Zürich und in seinen Gemeinden, die bis auf Weiteres nur noch sehr beschränkt wahrgenommen werden können. Es erscheint deshalb zum Schutz der demokratischen Mitwirkungsrechte unumgänglich, nach dem Vorbild des Bundes einen Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren sowie zusätzlich zu den Wahlen während der Corona-Pandemie anzuordnen.

2. Rechtliche Grundlagen

Ist die öffentliche Sicherheit schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht, kann der Regierungsrat gemäss Art. 72 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) auch ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen, insbesondere Notverordnungen und Notverfügungen. Diese Bestimmung dient dem Schutz klassischer Polizeigüter (wie dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder dem Schutz der öffentlichen Gesundheit), der Abwehr von wirtschaftlichen und sozialen Notständen mit einer gewissen Intensität sowie dem Schutz der Einrichtungen des Staates. Zu Letzterem gehört auch das verlässliche Funktionieren des Staates. Dies erlaubt es dem Regierungsrat, gestützt auf Art. 72 KV eine Notverordnung zu erlassen, die dem Schutz der politischen Mitwirkungsrechte dient.

Gemäss Art. 72 Abs. 2 KV sind Notverordnungen dem Kantonsrat unverzüglich zur Genehmigung zu unterbreiten. Die Genehmigung ist nicht konstitutiv, weshalb die sofortige Wirksamkeit der angeordneten Massnahmen davon unberührt bleibt.

3. Inkrafttreten

Da die Massnahmen des Bundes im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie unmittelbaren Auswirkungen auf die kantonalen politischen Rechte haben, ist auch für diese ein Fristenstillstand anzuordnen. Um Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit zu schaffen, muss die Inkraftsetzung deshalb rückwirkend auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bundesverordnung erfolgen. Diese ist gemäss Art. 5 am 21. März 2020 in Kraft getreten. Eine solche Rückwirkung ist zwar nur ausnahmsweise zulässig. Vorliegend sind die Voraussetzungen jedoch erfüllt. Insbesondere beruht die Rückwirkung auf einem überwiegenden öffentlichen Interesse und ist zeitlich mässig. Aus demselben Grund ist dem Lauf der Beschwerdefrist und der Einreichung einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen und die Beschwerdefrist abzukürzen (§ 55 in Verbindung mit §§ 25 Abs. 3 sowie 22 Abs. 3 Verwaltungsrechtspflegengesetz vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]).

4. Erläuterungen zu den Bestimmungen im Einzelnen

§ 1. Stillstand der Fristen bei Initiativen und Referenden

Der Fristenstillstand ist für die kantonalen und kommunalen Volksbegehren festzulegen. Als Volksbegehren gelten Initiativen (Volksinitiative, Behördeninitiative, Einzelinitiative) und fakultative Referenden (Volksreferendum, Gemeindereferendum, Kantonsratsreferendum, Parlamentsreferendum).

Der Fristenstillstand umfasst den Stillstand insbesondere von Fristen für die Einreichung, Prüfung, Behandlung und Unterbreitung von kantonalen und kommunalen Initiativen (Abs. 1) und Referenden (Abs. 2).

Die Fristen für die Sammlung von Unterschriften für kantonale Initiativen und Referenden sind verfassungsrechtlich geregelt (Art. 55 und 33 Abs. 3 KV). Diese Fristen werden mit dieser Verordnung – nach Vorbild der Verordnung des Bundes – nicht verlängert. Vielmehr stehen bei Volksinitiative und fakultativem Referendum die Fristen still, innert deren die Unterschriftenlisten der Direktion gesamthaft und nach Gemeinden sortiert einzureichen sind (§§ 126 Abs. 2 und 142 Abs. 3

Gesetz über die politischen Rechte [GPR, LS 161.1]). Für die Sammlung von Unterschriften bleibt somit nicht mehr Zeit, als verfassungsrechtlich vorgesehen.

Beim Fristenstillstand bei Volksinitiativen wird lediglich Bezug auf die Rechtsgrundlagen der kantonalen Initiative genommen. Der Fristenstillstand gilt jedoch kraft Verweisung von §§ 155 und 156 auch für Volksinitiativen in Gemeinden und Zweckverbänden. Die Fristen für Referenden in Gemeinden und Zweckverbänden sind in den §§ 157 Abs. 3 und 159 Abs. 2 GPR geregelt.

Im Gegensatz zu Volksinitiativen gilt der Fristenstillstand bei Referenden nur bedingt (Abs. 2 lit. a). Der Fristenlauf steht – nach Vorbild der Verordnung des Bundes – still, sofern ein Interesse am Stillstand der Fristen besteht. Für den Nachweis dieses Interesses genügt eine einfache schriftliche Anzeige bei der Direktion der Justiz und des Innern oder bei der Geschäftsleitung des Kantonsrates, in Gemeinden beim Gemeindevorstand (vgl. § 158 GPR) und in Zweckverbänden beim Verbandsvorstand (vgl. § 160 GPR). Die Anzeige muss innert fünf Tagen seit der Veröffentlichung des referendumpflichtigen Beschlusses im amtlichen Publikationsorgan erfolgen. Der Stillstand der Referendumsfrist gilt in diesem Fall ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des Beschlusses. Falls keine Anzeige bei der zuständigen Stelle eingeht, läuft die Referendumsfrist ohne Unterbrechung weiter, und der Beschluss kann nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft gesetzt werden.

Der Fristenstillstand soll für gesetzliche oder von Behörden angeordnete Fristen gelten, die auf einen bestimmten Zeitraum gerichtet sind oder ein bestimmtes Enddatum zwischen dem Inkrafttreten dieser Verordnung und dem in der Bundesverordnung angeordneten Fristenstillstand aufweisen. Er soll ebenso lange dauern wie der in der Bundesverordnung angeordnete Fristenstillstand.

§ 2. Stillstand der Fristen bei Wahlen

Der Fristenstillstand ist auch für Wahlen festzulegen. Unter Wahlen fallen die Mehrheitswahlen an der Urne nach § 48 GPR, für die ein Vorverfahren erforderlich ist, d.h. Bezirkswahlen, Gemeindevahlen (bei Erfüllung der Voraussetzungen) sowie Wahl der Notarinnen und Notare. Der Fristenstillstand umfasst den Stillstand der Fristen für die Einreichung, Prüfung und Behandlung von Wahlvorschlägen.

§ 3. Ausschluss von Verfahrenshandlungen

Während des Fristenstillstands bleiben gewisse Handlungen ausgeschlossen. Dies betrifft insbesondere die Vorprüfung und Veröffentlichung der Unterschriftenlisten einer Volksinitiative oder die Prüfung der Gültigkeit von Einzelinitiativen in Gemeinden. Auch die Verfügung und Veröffentlichung des Zustandekommens von Volksbegehren sind

grundsätzlich ausgeschlossen. Der Ausschluss von Handlungen im Zusammenhang mit Referenden in Gemeinden und Zweckverbänden ergibt sich kraft Verweisung von §§ 158 und 160 GPR auf das kantonale Referendum. Der Ausschluss gemäss Abs. 2 der Verordnung gilt für Referenden jedoch nur, wenn der zuständigen Stelle die Sammlung von Unterschriften gemäss § 1 Abs. 2 lit. a der Verordnung angezeigt worden ist. Ausgeschlossen sind weiter Handlungen im Zusammenhang mit Wahlvorschlägen sowie die Durchführung von kantonalen und kommunalen Abstimmungen und Wahlen.

§ 4. Volksabstimmungen und Wahlen

Die Verordnung lässt zu, dass die wahlleitende Behörde trotz des Fristenstillstands für ein Volksbegehren oder eine Wahl einen Abstimmungs- oder Wahltermin für einen Zeitpunkt festlegen kann, wenn die Verordnung nicht mehr in Kraft ist. Die Festlegung soll nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen sowie unter Berücksichtigung der Abstimmungsplanung des Bundes und des Kantons erfolgen.

§ 5. Verbot von Unterschriftensammlungen

Während der Dauer des Fristenstillstands muss die Sammeltätigkeit für kantonale und kommunale Volksbegehren ruhen, um eine faktische Verlängerung der Sammelfrist zu verhindern. Es sind alle Arten von Sammeltätigkeiten untersagt. Die Verordnung verbietet sowohl die aktive Sammlung im öffentlichen Raum, die zurzeit aufgrund der Einschränkungen der Bewegungs- und Versammlungsfreiheit ohnehin kaum mehr möglich ist, als auch die Zurverfügungstellung von Unterschriftenlisten. Im Internet verfügbare elektronische Unterschriftenlisten sind zu entfernen oder deren Herunterladen ist zu sperren. Auch ist der postalische Versand von Unterschriftenlisten verboten. Wer trotz des Fristenstillstands Unterschriften sammelt, macht sich gegebenenfalls nach Art. 282 Ziff. 1 Abs. 2 und 3 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (SR 311) strafbar.

§ 6. Geltungsdauer

Diese Verordnung ist in ihrer Geltungsdauer an die Verordnung des Bundes gebunden und gilt nur so lange, als diese in Kraft ist.

Verordnung über den Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren und Wahlen während der Corona-Pandemie

(vom 1. April 2020)

Der Regierungsrat,

gestützt auf Art. 72 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005,

beschliesst:

Stillstand
der Fristen bei
Initiativen und
Referenden

§ 1. ¹ Bei Initiativen stehen folgende gesetzlichen Fristen still:

- a. Frist zur Einreichung von Unterschriftenlisten für eine Volksinitiative gemäss § 126 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR),
- b. Frist zur Feststellung des Zustandekommens einer Volksinitiative gemäss § 127 Abs. 4 GPR,
- c. Fristen für die Behandlung von Volksinitiativen gemäss §§ 130, 131 Abs. 4, 133–136 und 138 GPR,
- d. Fristen für die Durchführung der Volksabstimmung gemäss §§ 132 und 137 GPR,
- e. Fristen für die Behandlung von Einzel- und Behördeninitiativen gemäss §§ 139 Abs. 2 und 139 a Abs. 3 GPR,
- f. Fristen für die Behandlung und Unterbreitung von Einzelinitiativen in den Gemeinden gemäss §§ 150 Abs. 3, 152 Abs. 2 und 154 GPR.

² Bei Referenden stehen folgende gesetzlichen Fristen still:

- a. Fristen zur Einreichung und Feststellung des Zustandekommens eines Referendums gemäss §§ 142 Abs. 3, 143 Abs. 2, 143 a, 144 Abs. 3, 157 Abs. 3 und 159 Abs. 2 GPR, sofern der Direktion, der Geschäftsleitung des Kantonsrates, dem Gemeindevorstand oder dem Verbandsvorstand spätestens fünf Tage nach Veröffentlichung des referendumpflichtigen Beschlusses die Sammlung von Unterschriften angezeigt wird,
- b. Frist für die Durchführung der Volksabstimmung gemäss § 59 Abs. 1 GPR.

- § 2. Bei Wahlen stehen folgende gesetzlichen Fristen still:
- a. Frist zur Einreichung von Wahlvorschlägen gemäss § 49 GPR,
 - b. Frist zur Prüfung der Wahlvorschläge gemäss § 52 Abs. 1 GPR,
 - c. zweite Frist zur Veröffentlichung der Namen der vorgeschlagenen Personen gemäss § 53 Abs. 1 GPR.
- Stillstand
der Fristen
bei Wahlen
- § 3. ¹ Während des Stillstands der Fristen werden die folgenden Handlungen nicht vorgenommen:
- a. Vorprüfung und Veröffentlichung der Unterschriftenlisten einer Volksinitiative gemäss §§ 124 und 125 GPR,
 - b. Verfügung und Veröffentlichung des Zustandekommens von Volksbegehren gemäss §§ 127 Abs. 4, 143 Abs. 2, 143 a und 144 Abs. 3 GPR,
 - c. Prüfung der Gültigkeit von Einzelinitiativen in Gemeinden gemäss § 150 Abs. 3 GPR,
 - d. Ansetzung von Fristen zur Einreichung von Wahlvorschlägen gemäss § 49, zur Verbesserung von mangelhaften Wahlvorschlägen gemäss § 52 Abs. 1 und zur Anpassung von Wahlvorschlägen gemäss § 53 Abs. 1 GPR.
- Ausschluss von
Verfahrens-
handlungen
- ² Abs. 1 lit. b gilt nur, wenn bei Referenden die Sammlung von Unterschriften gemäss § 1 Abs. 2 lit. a dieser Verordnung angezeigt worden ist.
- § 4. ¹ Während des Fristenstillstands finden keine Volksabstimmungen über kantonale und kommunale Volksbegehren sowie keine Wahlen statt.
- Volks-
abstimmungen
und Wahlen
- ² Die wahlleitende Behörde kann trotz des Fristenstillstands Abstimmungs- und Wahltermine festlegen.
- § 5. Während des Stillstands der Fristen gemäss § 1 dürfen keine Unterschriften gesammelt und keine Unterschriftenlisten zur Verfügung gestellt werden.
- Verbot von
Unterschriften-
sammlungen
- § 6. Diese Verordnung gilt, so lange die Verordnung vom 20. März 2020 über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren in Kraft ist.
- Geltungsdauer

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh Kathrin Arioli