

Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2002

**4001**

**A. Gesetz  
über die politischen Rechte**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2002,

*beschliesst:*

**I. Teil: Allgemeines**

§ 1. Dieses Gesetz regelt den Inhalt der politischen Rechte und Pflichten auf der Ebene des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden sowie die Voraussetzungen und das Verfahren ihrer Ausübung. Gegenstand und Geltungsbereich

Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die politischen Rechte und Pflichten in der Gemeinde.

Für die politischen Rechte des Bundes gilt dieses Gesetz, soweit das Bundesrecht keine Bestimmungen enthält.

§ 2. Die politischen Rechte und Pflichten sind:

- a) das Recht, an Wahlen und Abstimmungen des Kantons, des Bezirks und der Gemeinde teilzunehmen,
- b) das Recht und die Pflicht, sich in Organe des Kantons, des Bezirks und der Gemeinde sowie in den Ständerat wählen zu lassen,
- c) das Recht, Wahlvorschläge, Initiativen und Referenden zu unterzeichnen und einzureichen,
- d) das Recht, an Gemeindeversammlungen teilzunehmen.

Politische Rechte und Pflichten  
a) Inhalt

§ 3. Die politischen Rechte stehen stimmfähigen Personen mit politischem Wohnsitz im betreffenden Gemeinwesen zu. Bei bürgerlichen und kirchlichen Angelegenheiten ist zudem die Zugehörigkeit zum betreffenden Gemeinwesen erforderlich. b) Voraussetzungen

Stimmfähig sind Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die das achtzehnte Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt wurden.

Der politische Wohnsitz bestimmt sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte.

Abweichende Bestimmungen über die Wählbarkeit bleiben vorbehalten.

c) Arten der Ausübung

§ 4. Die politischen Rechte werden persönlich oder schriftlich ausgeübt.

Sie können auf elektronischem Weg ausgeübt werden, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind. Der Wille der Stimmberechtigten muss korrekt festgestellt werden können und das Stimmgeheimnis gewahrt bleiben.

d) stellvertretende Ausübung

§ 5. Die Verordnung regelt, wie nicht schreibkundige oder schreibfähige Personen die politischen Rechte ausüben können.

Wahl- und Abstimmungs-freiheit

§ 6. Die staatlichen Organe gewährleisten, dass die Meinung der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht werden kann, indem sie insbesondere

- a) einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung fördern,
- b) eine von Zwang und unzulässigem Druck freie Stimmabgabe ermöglichen.

Sie stellen sicher, dass das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beachtet wird.

Staatliche Organe, staatlich beherrschte Unternehmen und Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, können sich sachlich und mit verhältnismässigem Einsatz von Mitteln an der Meinungsbildung beteiligen, soweit sie vom Thema direkt betroffen sind.

Stimm-geheimnis

§ 7. Bei Urnenwahlen und Urnenabstimmungen sowie bei geheimen Wahlen und Abstimmungen ist das Stimmgeheimnis uneingeschränkt, in den übrigen Fällen soweit als möglich zu wahren.

Öffentlichkeit

§ 8. Bei Urnenwahlen und Urnenabstimmungen haben die Stimmberechtigten Zutritt zu den Räumen, in denen die Wahl- und Stimmzettel ausgewertet und die Ergebnisse ermittelt werden. Die Arbeit der Wahlbüros darf dadurch nicht behindert werden.

Unter Wahrung des Stimmgeheimnisses ist es zulässig, das Stimmverhalten der Bevölkerung auszuwerten und zu veröffentlichen.

Stimmregister

§ 9. Das Stimmregister wird nach den Bestimmungen des Bundesrechts geführt.

Das Stimmregister steht den Stimmberechtigten zur Einsicht offen.

§ 10. Organe im Sinne dieses Gesetzes sind die von den Stimmberechtigten oder einer Volksvertretung zu besetzenden Stellen. Sie bestehen aus einem oder mehreren Mitgliedern. Die Präsidentin oder der Präsident gilt als Mitglied des Organs. Begriffe

Amt im Sinne dieses Gesetzes ist die Stellung des Mitgliedes eines Organs.

Direktion im Sinne dieses Gesetzes ist die für Wahlen und Abstimmungen zuständige Direktion des Regierungsrates.

§ 11. Die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes über das Verwaltungsverfahren kommen zur Anwendung, soweit dieses Gesetz keine abweichenden Regelungen enthält. Verweis auf das VRG

Die Ausstandsvorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes gelten nur im Rechtsmittelverfahren.

## II. Teil: Wahlen und Abstimmungen

### 1. Abschnitt: Wahl- und Abstimmungsorganisation

#### A. Behörden

§ 12. Wahlleitende Behörde ist:

- a) der Regierungsrat für kantonale Wahlen und Abstimmungen,
- b) der Bezirksrat für Wahlen im Bezirk,
- c) der Gemeinderat der Sitzgemeinde eines Zweckverbandes oder eines Notariatskreises bei Wahlen und Abstimmungen in dessen Gebiet,
- d) die Gemeindevorstehererschaft für Wahlen und Abstimmungen in der Gemeinde.

Wahlleitende  
Behörde

Die wahlleitende Behörde ist für die korrekte Durchführung der Wahl oder Abstimmung verantwortlich. Bei Unregelmässigkeiten ordnet sie das Nötige an.

Für kantonale Wahlen und Abstimmungen regelt die Verordnung, welche Aufgaben des Regierungsrates durch die Direktion wahrgenommen werden.

§ 13. Bei der Wahl des Kantonsrates und der kirchlichen Synoden unterstützen die Kreiswahlvorsteherchaften die wahlleitende Behörde. Kreiswahl-  
vorsteherchaft

- Gemeinde-  
wahlbüro  
a) im  
Allgemeinen
- § 14. In jeder politischen Gemeinde besteht ein Wahlbüro von mindestens fünf Mitgliedern.
- Die Gemeindeordnung kann die Mitgliederzahl erhöhen oder dies dem Gemeinderat übertragen. In Gemeinden mit Grosse Gemeinde-  
rat legt dieser die Mitgliederzahl fest.
- Die Präsidentin oder der Präsident des Gemeinderates steht dem Wahlbüro vor, die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber führt das Sekretariat.
- b) Urnendienst
- § 15. In jedem Abstimmungslokal versehen mindestens zwei Mitglieder des Wahlbüros den Urnendienst. Die Präsidentin oder der Präsident des Wahlbüros bezeichnet eines von ihnen als Leiterin oder Leiter.
- Die Mitglieder, die Urnendienst leisten, stellen eine geordnete Stimmabgabe sicher, indem sie insbesondere
- a) die Stimmberechtigung prüfen,
  - b) die Wahlzettel abstempeln, sofern für eine Wahl mehrere Wahlzettel zur Verfügung stehen,
  - c) das Stimmgeheimnis gewährleisten,
  - d) Ruhe und Ordnung im und um das Stimmlokal sicherstellen.
- Bei der vorzeitigen Stimmabgabe an der Urne versehen die von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Wahlbüros bezeichneten Gemeindeangestellten den Urnendienst.
- Für den Einsatz von Wanderurnen gelten die Bestimmungen sinngemäss.
- c) Auszählendienst
- § 16. Die Mitglieder des Wahlbüros, die den Auszählendienst versehen, können durch höchstens gleich viele nicht gewählte Personen unterstützt werden, die nicht stimmberechtigt sein müssen.
- Bei Wahlen mit grossem Auszählaufwand kann die Präsidentin oder der Präsident des Wahlbüros die Zahl der Hilfspersonen erhöhen.
- d) Stimmkreise
- § 17. Für die Stimmabgabe und die Auswertung der Stimm- und Wahlzettel können die Gemeinden ihr Gebiet in Stimmkreise einteilen.
- Der Gemeinderat bezeichnet ein Mitglied des Wahlbüros als Vorsteherin oder Vorsteher des Stimmkreises. Diese oder dieser hat im Stimmkreis die Rechte und Pflichten der Präsidentin oder des Präsidenten des Wahlbüros.
- Delegation  
von Aufgaben
- § 18. Spezialgemeinden können die Aufgaben der Wahlleitung ganz oder teilweise einer politischen Gemeinde übertragen, die in ihrem Gebiet liegt oder in deren Gebiet sie liegen.

Die politischen Gemeinden sind verpflichtet, die Aufgaben gegen Ersatz der Auslagen und angemessene Entschädigung zu übernehmen.

Die Aufgaben des Wahlbüros werden in jedem Fall durch die Wahlbüros der politischen Gemeinden erledigt.

## **B. Urnen**

§ 19. Der Gemeinderat bestimmt die Urnenstandorte. Er achtet auf gute Zugänglichkeit. Standorte

Er kann Wanderurnen einsetzen.

§ 20. Am Wahl- oder Abstimmungstag ist wenigstens eine Urne während mindestens einer Stunde geöffnet. Die Urnen werden spätestens um 12 Uhr geschlossen. Öffnungszeiten

Die Gemeinden gewährleisten die vorzeitige Stimmabgabe an mindestens zwei der vier letzten Tage vor dem Wahl- oder Abstimmungstag, indem sie die Abstimmungslokale entsprechend öffnen oder die Stimmabgabe in der Gemeindeverwaltung ermöglichen.

## **C. Elektronische Datenverarbeitung**

§ 21. Der Kanton unterhält ein EDV-Programm, das

- a) die Wahlbüros bei der Übertragung des Inhalts der Wahl- und Stimmzettel in elektronische Form unterstützt,
- b) den so erfassten Inhalt der Wahl- und Stimmzettel auswertet,
- c) die Ergebnisse der Wahl oder Abstimmung ermittelt,
- d) die Daten zwischen Wahlbüro und wahlleitender Behörde übermittelt,
- e) die erforderlichen statistischen Auswertungen vornimmt.

Das Programm wird den zuständigen Behörden kostenlos zur Verfügung gestellt. Sie sind verpflichtet, es bei allen Urnenwahlen und -abstimmungen auf der Ebene des Kantons und der Bezirke zu verwenden.

Die Gemeinden sind berechtigt, das Programm auch für kommunale Wahlen und Abstimmungen einzusetzen.

Die Direktion kann den Einsatz von Geräten für die automatisierte Erfassung von Stimm- und Wahlzetteln bewilligen. Der Regierungsrat kann deren Einsatz und Verwendung von hierfür geeigneten Wahl- und Abstimmungszetteln anordnen.

## D. Publikationsorgane

§ 22. Veröffentlichungen im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen des Kantons erfolgen im Amtsblatt, solche des Bezirks zusätzlich in den amtlichen Publikationsorganen des Bezirks. Abweichende Bestimmungen bleiben vorbehalten.

Veröffentlichungen im Zusammenhang mit kommunalen Wahlen und Abstimmungen richten sich nach dem Gemeindegesetz.

## 2. Abschnitt: Wählbarkeit, Amtszwang und Amtsdauer

### A. Wählbarkeitsvoraussetzungen

Wohnsitzpflicht § 23. Als Mitglied eines Organs des Kantons oder des Bezirks ist wählbar, wer im Kanton politischen Wohnsitz hat.

Als Mitglied des Grossen Gemeinderates und einer Gemeindevorsteherchaft ist wählbar, wer in der Gemeinde politischen Wohnsitz hat.

Für die Wahl in andere Organe der Gemeinde kann die Gemeindeordnung den politischen Wohnsitz in der Gemeinde oder im Kanton vorschreiben.

Beendigung der Amtsdauer § 24. Gibt das Mitglied eines Organs der Gemeinde oder des Bezirks den erforderlichen politischen Wohnsitz auf, bewilligt die für die vorzeitige Entlassung zuständige Behörde auf Gesuch hin die Beendigung der Amtsdauer, sofern das betroffene Organ dem zustimmt und die Aufgabenerfüllung sichergestellt ist. Für die Mitglieder des Grossen Gemeinderates ist die Bewilligung ausgeschlossen.

### B. Unvereinbarkeit

Unvereinbarkeitsgründe a) Organfunktionen § 25. Die Mitglieder des Regierungsrates, die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber dürfen nicht gleichzeitig ein weiteres Amt im Kanton, in einem Bezirk oder in einer Gemeinde besetzen. Die Unvereinbarkeit mit Ämtern des Bundes richtet sich nach der Kantonsverfassung.

Innerhalb der folgenden Gruppen sind unvereinbar:

- a) Mitglied des Kantonsrates, der Staatsanwaltschaft oder der Jugendstaatsanwaltschaft, voll- oder teilamtliches Mitglied eines obersten Gerichts,

- b) Mitglied des Bezirksgerichts, der Bezirksanwaltschaft, der Jugendanwaltschaft, des Bezirkrates beziehungsweise Statthalterin oder Statthalter innerhalb des gleichen Bezirks,
- c) Mitglied des Grossen Gemeinderates und des Gemeinderates,
- d) Mitglied des Gemeinderates, Friedensrichterin oder Friedensrichter, Gemeindeammann- und Betriebsbeamter innerhalb derselben Gemeinde,
- e) Geschworene oder Geschworener einerseits und Mitglied eines Gerichts, einer Untersuchungs- und Anklagebehörde oder eines Polizeikorps andererseits.

§ 26. Ämter und Anstellungen, die in einem unmittelbaren Wahl-, Anstellungs- oder Aufsichtsverhältnis zueinander stehen, sind unvereinbar. b) Aufsichtsverhältnis

Dies gilt auch für

- a) die Mitglieder eines Parlamentes gegenüber den Exekutivorganen des betreffenden Gemeinwesens sowie den Angestellten, die der unmittelbaren Aufsicht eines Direktions- oder Departementsvorstandes dieses Gemeinwesens unterstehen, wie Generalsekretärinnen und -sekretäre, Amtsleiterinnen und -leiter,
- b) die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission gegenüber jedem andern Amt oder Anstellung in der Gemeinde, mit Ausnahme der Mitgliedschaft im Wahlbüro,
- c) die kantonale Ombudsperson und jedes andere Amt oder jede andere Anstellung im Kanton oder in einem Bezirk.

Für Ersatzleute und Stellvertretungen gilt dieser Unvereinbarkeitsgrund nicht.

§ 27. Innerhalb der folgenden Gruppen sind unvereinbar:

- a) Friedensrichterin oder Friedensrichter, vollamtliches oder teilamtliches Mitglied des Bezirksgerichts, des Obergerichts oder des Kassationsgerichts, c) Rechtsmittelverhältnis
- b) Mitglied eines Gemeindeorgans, Statthalter beziehungsweise Mitglied des Bezirkrates, vollamtliches oder teilamtliches Mitglied des Verwaltungsgerichts,
- c) Mitglied des für Bausachen zuständigen Gemeindeorgans, Mitglied der Baurekurskommissionen, vollamtliches oder teilamtliches Mitglied des Verwaltungsgerichts.

Für nebenamtliche Ersatzleute und Stellvertretungen gilt dieser Unvereinbarkeitsgrund nicht.

d) Verwandtschaft

§ 28. Dem gleichen Exekutivorgan und der gleichen Gerichtsabteilung dürfen nicht angehören:

- a) Ehegatten,
- b) Eltern, Kinder und ihre Ehegatten,
- c) Geschwister und ihre Ehegatten.

Personen in eheähnlicher Lebensgemeinschaft sind den Ehegatten gleichgestellt.

Für die Mitglieder des Wahlbüros gilt dieser Unvereinbarkeitsgrund nicht.

e) weitere Gründe

§ 29. Die Präsidentin oder der Präsident eines Organs darf nicht gleichzeitig Schreiberin oder Schreiber des Organs sein.

Besteht eine Unvereinbarkeit für die Mitglieder eines Organs, so gilt das auch für die Schreiberin oder den Schreiber dieses Organs.

Für die Mitglieder von Gemeindeorganen kann die Gemeindeordnung weitere Unvereinbarkeiten für die Ämter und Anstellungen auf allen politischen Ebenen festlegen.

Verfahren

§ 30. Tritt eine Unvereinbarkeit ein, teilt die betroffene Person der wahlleitenden Behörde innert fünf Tagen nach Mitteilung der Wahl oder nach Eintritt des Unvereinbarkeitsgrundes mit, welches Amt sie annimmt oder weiterhin besetzen möchte.

Ohne solche Erklärung weist die wahlleitende Behörde der betroffenen Person ein Amt in der Reihenfolge der nachfolgenden Kriterien zu:

- a) das Amt mit Amtszwang vor jenem ohne Amtszwang,
- b) das bisherige Amt vor dem neuen Amt,
- c) Entscheid durch das Los.

### **C. Amtszwang**

§ 31. Für folgende Organe besteht Amtszwang:

- a) Gemeindevorsteherchaft, Rechnungsprüfungskommission, Fürsorgebehörde, Gesundheitsbehörde, Vormundschaftsbehörde, Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen und Wahlbüro,
- b) Geschworene, Arbeitsrichter, Beisitzer des Mietgerichts und Handelsrichter,
- c) Organe von Zweckverbänden.

Kein Amtszwang besteht bei Vollämtern und Ämtern der Kirchengemeinde sowie bei kommunalen Ämtern, wenn die Amtsträgerin oder der Amtsträger nicht in der Gemeinde wohnt.

Vom Amtszwang ist ferner befreit,

- a) wer mehr als sechzig Jahre alt ist,
- b) wer bei der Wahl in ein Gemeindeamt abgesehen vom Wahlbüro bereits ein Gemeindeamt ausübt,
- c) wer schon während zwei Amtsdauern Mitglied des betreffenden Organs war,
- d) wem die Ausübung des Amtes aus andern wichtigen Gründen nicht zumutbar ist.

#### D. Amtsdauer

§ 32. Für die Richterinnen und Richter, die Friedensrichterinnen und Friedensrichter, die Geschworenen und die Gemeindepfarrerinnen und Gemeindepfarrer beträgt die Amtsdauer sechs Jahre, für die Mitglieder der übrigen Organe vier Jahre.

Ordentliche  
Amtsdauer

Die Amtsdauer beginnt bei Organen mit mehreren Mitgliedern mit der Konstituierung des neu gewählten Organs, bei Organen mit einem Mitglied mit dem Amtsantritt.

Die Amtsdauer endet mit dem Beginn der Amtsdauer des erneuerten Organs.

§ 33. Die Konstituierung oder der Amtsantritt von Organen mit nebenamtlich tätigen Mitgliedern erfolgt

Konstituierung  
und Amtsantritt  
a) im  
Allgemeinen

- a) bei Schulbehörden auf Beginn des Schuljahres,
- b) bei anderen Organen, sobald die Mehrheit der Mitglieder rechtskräftig gewählt sind.

Besteht ein Organ teilweise oder vollständig aus teil- oder vollamtlich tätigen Mitgliedern, einigen sich die bisherigen und die neu gewählten Mitglieder über den Zeitpunkt der Konstituierung oder des Amtsantritts.

Ist das Präsidium eines Organs vom Volk zu wählen, konstituiert es sich erst nach rechtskräftiger Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten.

§ 34. Hat sich das Organ bis zum 1. September des Wahljahres nicht konstituiert oder ist das Amt bis zu diesem Datum nicht angetreten, trifft die Aufsichtsbehörde die nötigen Vorkehrungen.

b) aufsichts-  
rechtliche  
Regelung

Vorzeitige  
Entlassung  
a) Voraus-  
setzungen

§ 35. Wer die Wählbarkeit verliert, ersucht schriftlich um vorzeitige Entlassung aus dem Amt oder um Erlaubnis zur Weiterführung des Amtes im Sinne von § 24.

Um vorzeitige Entlassung kann ersuchen, wer ein Amt ohne Amtszwang bekleidet oder wer sich auf einen Wahablehnungsgrund nach § 31 Abs. 3 berufen kann, der nicht schon bei der Wahl bestanden hat.

Weiter gehende personalrechtliche Verpflichtungen bleiben vorbehalten.

b) Entscheid

§ 36. Über die vorzeitige Entlassung entscheidet:

- a) der Kantonsrat bei Mitgliedern des Ständerates, des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie bei den durch ihn gewählten Organen,
- b) der Kirchenrat oder die römisch-katholische Zentralkommission bei Gemeindepfarrerinnen und -pfarrern,
- c) der Gemeinderat bei Mitgliedern des Wahlbüros und bei Geschworenen,
- d) die zuständige Aufsichtsbehörde bei den Mitgliedern der übrigen Organe.

Die entlassene Person bleibt bis zum Amtsantritt der Nachfolgerin oder des Nachfolgers im Amt. Die Entlassungsbehörde kann das Ausscheiden auf einen früheren Zeitpunkt hin anordnen.

Teilentlassung

§ 37. Das Mitglied eines Organs kann um Teilentlassung ersuchen, wenn das Gesetz die Amtstätigkeit im Teilamt zulässt und wenn es die dienstlichen Verhältnisse zulassen.

Das für die vorzeitige Entlassung zuständige Organ entscheidet über das Gesuch nach Anhörung des betroffenen Organs und legt den Beschäftigungsgrad neu fest.

### **E. Entschädigung**

§ 38. Die Mitglieder der Organe haben Anspruch auf Ersatz der Auslagen und auf eine angemessene Entschädigung.

### 3. Abschnitt: Allgemeine Verfahrensbestimmungen für Wahlen

§ 39. Die Stimmberechtigten wählen an der Urne:

- a) die beiden Mitglieder des Ständerates, die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates und der Kirchensynoden,
- b) den Statthalter oder die Statthalterin, die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Bezirksrates, die Mitglieder der Bezirksschulpflege, der Bezirkskirchenpflege, der Bezirksgerichte und der Bezirksanwaltschaften,
- c) die Notarinnen und Notare.

Wahlorgan,  
Wahlform  
a) Organe des  
Kantons und des  
Bezirks

§ 40. In Gemeinden ohne Grossen Gemeinderat werden folgende Organe, soweit vorhanden und nicht aus Mitgliedern des Gemeinderates bestehend, wie folgt gewählt:

- a) an der Urne:
  - Gemeinderat (Mitglieder und Präsidentin oder Präsident),
  - Schulpflege (Mitglieder und Präsidentin oder Präsident),
  - Rechnungsprüfungskommission (Mitglieder und Präsidentin oder Präsident).
  - allfällige Bestätigungswahl von Gemeindepfarrerinnen und Gemeindepfarrern,
- b) an der Urne, sofern die Gemeindeordnung keine Wahl in der Gemeindeversammlung vorsieht:
  - Fürsorgebehörde (Mitglieder),
  - Gesundheitsbehörde (Mitglieder),
  - Gemeindeammänner und Betreibungsbeamte,
  - die Friedensrichterinnen und Friedensrichter,
- c) durch die Gemeindeversammlung, sofern die Gemeindeordnung keine Urnenwahl vorsieht:
  - Kirchenpflege (Mitglieder und Präsidentin oder Präsident),
  - Zivilvorsteherschaft (Mitglieder und Präsidentin oder Präsident),
  - Vormundschaftsbehörde (Mitglieder),
  - übrige Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen (Mitglieder),
  - Wahlbüro (Mitglieder),
  - Geschworene,
  - Ergänzungsmitglieder der Rechnungsprüfungskommissionen gemäss § 83 a Abs. 2 Gemeindegesetz,

b) Kommunale  
Organe in  
Versammlungsgemeinden

- Ergänzungsmitglieder für die bürgerliche Abteilung des Gemeinderates gemäss § 78 Abs. 2 Gemeindegesetz,
- die von den Stimmberechtigten zu wählenden Mitglieder der Organe eines Zweckverbandes, vorbehältlich abweichender Bestimmungen des Zweckverbandes.

Für folgende Organe kann die Gemeindeordnung die Wahl oder Ernennung durch die Gemeindevorstehererschaft vorsehen:

- Fürsorgebehörde,
- Gesundheitsbehörde,
- Vormundschaftsbehörde,
- übrige Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen,
- Wahlbüro,
- Gemeindeammänner und Betreibungsbeamte.

c) Kommunale Organe in Parlamentsgemeinden

§ 41. In Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat werden die Mitglieder des Grosseem Gemeinderates sowie die Mitglieder und die Präsidentin oder der Präsident des Gemeinderates an der Urne gewählt.

Soweit vorhanden und nicht aus Mitgliedern des Gemeinderates bestehend werden die in § 40 Abs. 1 lit. b und c genannten Organe durch den Grosseem Gemeinderat gewählt. Die Gemeindeordnung kann die Urnenwahl vorschreiben.

§ 40 Abs. 2 ist auch in Parlamentsgemeinden anwendbar.

Wahlart

§ 42. Die Mitglieder des Kantonsrates und des Grosseem Gemeinderates werden im Verhältniswahlverfahren gewählt.

Die Mitglieder der übrigen Organe werden im Mehrheitswahlverfahren gewählt. Abweichende Regelungen für die Wahl der Mitglieder der römisch-katholischen Synode bleiben vorbehalten.

Wahlkreise

§ 43. Die Mitglieder der Organe werden im Gebiet des Gemeinwesens gewählt, für das sie zuständig sind. Vorbehalten bleiben abweichende Wahlkreiseinteilungen für die Wahl des Kantonsrates und der kirchlichen Synoden.

Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat können in ihrer Gemeindeordnung das Gemeindegebiet in mehrere Wahlkreise aufteilen.

Zeitpunkt der Wahlen

§ 44. Im Jahr, in dem die Amtsdauer abläuft, findet für das gesamte Organ eine Erneuerungswahl statt.

a) Erneuerungswahl

Der erste Wahlgang findet bei Schulorganen zwischen März und Juni, bei den übrigen Organen zwischen Januar und April statt.

b) Ersatzwahlen

§ 45. Tritt während der Amtsdauer eine Vakanz ein, wird eine Ersatzwahl durchgeführt.

Bei Organen mit mehreren Mitgliedern findet keine Ersatzwahl statt, wenn die Erneuerungswahl innert sechs Monaten erfolgt und die Funktionsfähigkeit des Organs gewahrt bleibt.

Bei Organen mit einem Mitglied gilt die Ersatzwahl als Erneuerungswahl, wenn sie weniger als sechs Monate vor Beginn des Wahljahres stattfindet.

§ 46. Eine Wahl gilt als angenommen, wenn die gewählte Person gegenüber der wahlleitenden Behörde die Wahl nicht innert fünf Tagen nach der Mitteilung schriftlich ablehnt. Wahlannahme  
und -ablehnung

Bei Ämtern mit Amtszwang kann die Wahl nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen abgelehnt werden. Die Wahlablehnung ist schriftlich zu begründen.

Bei Ämtern ohne Amtszwang kann die Wahl ohne Angabe von Gründen abgelehnt werden.

§ 47. Die Verordnung regelt das Wahlverfahren für Teilämter. Teilämter

#### 4. Abschnitt: Urnenwahlen und -abstimmungen

##### A. Vorverfahren für Mehrheitswahlen

§ 48. Das Vorverfahren für Mehrheitswahlen findet statt Anwendungs-  
bereich

a) bei Bezirkswahlen,  
b) bei Gemeindewahlen, soweit die Gemeindeordnung die stille Wahl oder die Wahl mit gedruckten Wahlvorschlägen vorsieht,  
c) bei der Wahl der Notarinnen und Notare.

§ 49. Die wahlleitende Behörde setzt mit amtlicher Veröffentlichung eine Frist von 40 Tagen an, innert welcher Wahlvorschläge bei ihr eingereicht werden können. Wahlvorschläge  
a) Einreichung

Die Gemeindeordnung kann für kommunale Wahlen eine kürzere Frist vorsehen.

Die Wahlvorschläge können eingesehen werden.

§ 50. Auf einem Wahlvorschlag dürfen höchstens so viele wählbare Personen genannt sein, als Stellen zu besetzen sind. b) Inhalt

Jede Person darf höchstens auf einem der Wahlvorschläge und dort höchstens einmal genannt sein.

§ 51. Jeder Wahlvorschlag muss von mindestens 15 Stimmberechtigten des betreffenden Wahlkreises unterzeichnet sein. c) Unterzeich-  
nung und  
Vertretung

Jede Person kann nur einen Wahlvorschlag unterzeichnen. Die Unterzeichnung kann nicht zurückgezogen werden.

Wenn die Unterzeichnenden eines Wahlvorschlages keine zur Vertretung ermächtigte Person bezeichnen, gilt die erstunterzeichnende und, wenn diese verhindert ist, die zweitunterzeichnende Person als berechtigt, Vorschläge zurückzuziehen und andere Erklärungen abzugeben.

- d) Prüfung § 52. Die wahlleitende Behörde prüft, ob die Wahlvorschläge den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Bei einem Mangel setzt sie eine Frist von vier Tagen zur Verbesserung an.
- Wird ein Mangel innert Frist nicht behoben, ist der Wahlvorschlag ganz oder teilweise ungültig.
- Weist ein Wahlvorschlag auch nach der Verbesserung zu viele Namen auf, werden die Überzähligen von unten nach oben gestrichen.
- e) zweite Frist § 53. Die wahlleitende Behörde veröffentlicht die Namen der vorgeschlagenen Personen und setzt eine Frist von sieben Tagen an, innert welcher frühere Wahlvorschläge geändert oder zurückgezogen oder neue Wahlvorschläge eingereicht werden können.
- Nach Ablauf der zweiten Frist können die Wahlvorschläge nicht mehr verändert werden.
- Die wahlleitende Behörde prüft auch die definitiven Wahlvorschläge.
- Stimmen die zunächst vorgeschlagenen mit den definitiv vorgeschlagenen Personen nicht überein, werden die Namen der definitiv vorgeschlagenen veröffentlicht.
- Stille Wahl § 54. Die wahlleitende Behörde erklärt die Vorgeschlagenen als gewählt, wenn
- a) gleich viele oder weniger Personen vorgeschlagen wurden, als Stellen zu besetzen sind, und
  - b) die zunächst vorgeschlagenen mit den definitiv vorgeschlagenen übereinstimmen.
- Für die nicht besetzten Stellen wird ein Wahlgang mit einem leeren Wahlzettel durchgeführt.
- Gedruckte Wahlvorschläge § 55. Sind die Voraussetzungen für eine stille Wahl nicht erfüllt, werden gedruckte Wahlvorschläge verwendet. Bei kommunalen Wahlen ist zudem erforderlich, dass die Gemeindeordnung die Wahl mit gedruckten Wahlvorschlägen für dieses Organ vorsieht.

Sind weniger oder gleich viele Personen zur Wahl vorgeschlagen, wie Stellen zu besetzen sind, werden alle vorgeschlagenen Personen in alphabetischer Reihenfolge auf einen amtlichen Wahlzettel gedruckt.

Sind mehr Personen vorgeschlagen, als Stellen zu besetzen sind, wird jeder Wahlvorschlag als amtlicher Wahlzettel gedruckt.

Die vorschlagenden Personen können den Wahlvorschlag mit einer kurzen Bezeichnung versehen.

Neben dem oder den gedruckten Wahlvorschlägen erhalten die Stimmberechtigten in jedem Fall auch einen leeren Wahlzettel sowie eine Wahlanleitung.

§ 56. Die Verordnung regelt, durch welche Angaben die Namen auf den Wahlvorschlägen und den gedruckten Wahlvorschlägen ergänzt werden. Ergänzende Angaben

## **B. Anordnung, Wahl- und Abstimmungsunterlagen**

§ 57. Wahlen und Abstimmungen an der Urne werden von der wahlleitenden Behörde angeordnet. Anordnung

Die Anordnung von kantonalen Wahlen oder Abstimmungen wird mindestens sieben, die Anordnung anderer Wahlen oder Abstimmungen mindestens vier Wochen vor dem Wahl- oder Abstimmungstag veröffentlicht. a) Zuständigkeit, Veröffentlichung

§ 58. Die wahlleitende Behörde legt die Wahl oder Abstimmung auf einen Sonntag, jedoch nicht auf Palmsonntag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, den eidgenössischen Bettag, den Weihnachtstag oder einen Sonntag zwischen dem Weihnachts- und dem Berchtoldstag. b) Wahl- und Abstimmungstag

Die Wahl- und Abstimmungstage werden, soweit möglich, mit jenen des Bundes zusammengelegt.

Ausgeschlossen ist die gleichzeitige Durchführung

- a) der Nationalratswahl und von kantonalen Abstimmungen,
- b) von eidgenössischen oder kantonalen Abstimmungen einerseits und Erneuerungswahlen des Kantonsrates und des Regierungsrates anderseits.

Für zweite Wahlgänge gelten diese Ausschlüsse nicht.

§ 59. Der Regierungsrat ordnet eine Volksabstimmung so an, dass sie innert acht Monaten durchgeführt wird c) Kantonale Abstimmungen

- a) ab Beschluss des Kantonsrates bei einer Vorlage, die zwingend zur Volksabstimmung gebracht werden muss,
- b) ab Feststellung des Zustandekommens bei Referenden.

- Wahl- und Abstimmungsunterlagen
- a) Bestand
- § 60. Wahl- und Abstimmungsunterlagen sind:
- a) die Abstimmungsvorlage mit dem Beleuchtenden Bericht,
  - b) die Wahl- und Stimmzettel,
  - c) der Stimmrechtsausweis,
  - d) die Wahlanleitung,
  - e) das Beiblatt,
  - f) das verschliessbare Stimmzettelkuvert,
  - g) das portofreie Antwortkuvert für die briefliche Stimmabgabe.
- Das Zustellkuvert für die Wahl- und Abstimmungsunterlagen kann als Antwortkuvert sowie als Stimmrechtsausweis ausgestaltet sein.
- Die wahlleitende Behörde stellt den Gemeinden rechtzeitig und in genügender Anzahl die Wahl- und Abstimmungsvorlagen, die Wahl- und Stimmzettel, das Beiblatt, die Wahlanleitung und die Beleuchtenden Berichte zur Verfügung.
- b) Beiblatt
- § 61. Die wahlleitende Behörde kann den Wahl- und Abstimmungsunterlagen ein Beiblatt beilegen, auf dem die Personen aufgeführt sind, die öffentlich zur Wahl vorgeschlagen worden sind.
- c) Zustellung
- § 62. Die Gemeinde stellt den Stimmberechtigten die Wahl- und Abstimmungsunterlagen mindestens drei Wochen vor dem Wahl- und Abstimmungstag zu.
- Die Wahl- und Stimmzettel und der Stimmrechtsausweis dürfen frühestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag zugestellt werden.
- d) Veröffentlichung
- § 63. Die wahlleitende Behörde veröffentlicht die Abstimmungsvorlage und den Beleuchtenden Bericht spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag.
- Bei kommunalen Abstimmungen kann sich die Veröffentlichung auf die Bezeichnung der Abstimmungsvorlage beschränken.
- Beleuchtender Bericht
- § 64. Zu einer Abstimmungsvorlage wird ein kurzer, sachlich gefasster und gut verständlicher Beleuchtender Bericht verfasst, der folgenden Inhalt aufweist:
- a) die Erläuterung der Vorlage und des Gegenvorschlags,
  - b) die Begründung der Mehrheit und von wesentlichen Minderheiten des Parlamentes sowie, falls inhaltlich abweichend, jene des Exekutivorgans,
  - c) bei Volksinitiativen oder fakultativen Referenden die Stellungnahme des Initiativ- oder Referendumskomitees,
  - d) das Ergebnis der Schlussabstimmung des Parlamentes, eine allfällige Abstimmungsempfehlung des Parlamentes und die Abstimmungsempfehlung des Exekutivorgans.

In Gemeinden ohne Parlament werden neben den Angaben gemäss Abs. 1 lit. a und c die wesentlichen Vor- und Nachteile der Vorlage sowie die Anträge des Gemeinderates und der Rechnungsprüfungskommission in den Beleuchtenden Bericht aufgenommen.

Der Beleuchtende Bericht wird von der Exekutive verfasst, es sei denn, das Parlament betraue damit seine Geschäftsleitung.

Ehrverletzende, krass wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen in der Stellungnahme gemäss Abs. 1 lit. c kann die wahlleitende Behörde ändern oder zurückweisen.

### C. Stimmabgabe

§ 65. Für die Stimmabgabe werden die amtlichen Wahl- und Stimmzettel verwendet. Ausfüllen  
des Wahl- und  
Stimmzettels

Der Wahl- oder Stimmzettel muss durch die stimmberechtigte Person handschriftlich ausgefüllt oder geändert werden.

§ 66. Die Stimme kann jeder wählbaren Person gegeben werden. Diese muss auf Grund des Namens und weiterer Zusätze eindeutig bestimmbar sein. Bei Wahlen  
im Besonderen

Der Wahlzettel darf nur so viele Namen enthalten, als Stellen zu besetzen sind.

Jede Person darf höchstens einmal genannt sein.

Als Präsidentin oder Präsident kann einer Person die Stimme nur gegeben werden, wenn der Person auch eine Stimme als Mitglied des Organs gegeben wird oder wenn die Person bereits Mitglied des Organs ist.

§ 67. Bei gedruckten Wahlvorschlägen können Namen gestrichen, durch andere Namen ersetzt und auf leeren Zeilen Namen hinzugefügt werden. Bei gedruckten  
Wahl-  
vorschlägen

§ 68. Bei der Stimmabgabe an der Urne weist sich die stimmberechtigte Person durch den Stimmrechtsausweis aus. Stimmabgabe  
an der Urne

Bestehen begründete Zweifel, ob die stimmende Person mit der auf dem Stimmrechtsausweis bezeichneten Person übereinstimmt, wird ein weitergehender Nachweis der Identität verlangt. Im Zweifelsfall entscheidet die Leiterin oder der Leiter des Urnendienstes.

Eine stimmberechtigte Person kann höchstens zwei weitere Personen an der Urne vertreten. Die vertretene Person hat sich damit schriftlich einverstanden zu erklären.

Briefliche  
Stimmabgabe

§ 69. Bei der brieflichen Stimmabgabe legt die stimmberechtigte Person folgende Unterlagen in das Antwortkuvert:

- a) den Stimmrechtsausweis mit der unterschriebenen Erklärung, brieflich zu stimmen,
- b) das verschlossene Stimmzettelkuvert mit den Wahl- und Stimmzetteln.

Die von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Wahlbüros bezeichneten Gemeindeangestellten prüfen die Stimmrechtsausweise und legen die Stimmzettelkuverts in die Urne.

In Fällen vermuteter Ungültigkeit und in Zweifelsfällen übergeben sie die Unterlagen dem Wahlbüro.

#### **D. Auswertung der Wahl- und Stimmzettel**

Zusammenzug

§ 70. Berücksichtigt werden die Wahl- und Stimmzettel, die sich in den Urnen befinden oder die bis zur Schliessung der Urnen bei der Gemeindeverwaltung eingetroffen sind.

Die Gemeinden können den Zeitpunkt der letzten Leerung des Briefkastens und des Postfaches der Gemeindeverwaltung auf frühestens Samstag, zwölf Uhr, vorverlegen.

Ermittlung der  
Stimmenzahlen  
a) zu ermittelnde Werte

§ 71. Das Wahlbüro ermittelt

- a) die Zahl der Stimmenden, bestehend aus der Summe der an der Urne abgegebenen Stimmrechtsausweise und der brieflich eingegangenen Stimmzettelkuverts,
- b) die Zahl der leeren, der ungültigen und, als Rest, der massgebenden Wahl- und Stimmzettel,
- c) unter den massgebenden Wahl- und Stimmzetteln: die Zahl der leeren, der ungültigen und, als Rest, der massgebenden Stimmen,
- d) unter den massgebenden Stimmen bei Abstimmungen: die Zahl der Ja-Stimmen und der Nein-Stimmen sowie das Ergebnis einer Stichfrage im Sinne von § 135 Abs. 1 lit. c,
- e) unter den massgebenden Stimmen bei Wahlen: die Zahl der Stimmen, die jede kandidierende Person erhalten hat.

b) ungültige  
Wahl- und  
Stimmzettel

§ 72. Wahl- oder Stimmzettel sind ungültig, wenn

- a) sie nicht amtlich sind,
- b) sie nicht abgestempelt sind, sofern bei einer Wahl mehrere Stimmzettel zur Verfügung stehen,
- c) sie ehrverletzende Äusserungen enthalten,
- d) wesentliche Teile fehlen.

Bei der brieflichen Stimmabgabe sind die Wahl- oder Stimmzettel zudem ungültig, wenn

- a) der Stimmrechtsausweis nicht beiliegt oder nicht unterschrieben ist,
- b) im Antwortkuvert mehr Stimmzettelkuverts als Stimmrechtsausweise liegen,
- c) das Stimmzettelkuvert zur gleichen Sache mehrere Wahl- oder Stimmzettel unterschiedlichen Inhalts enthält. Lauten sie gleich, ist einer von ihnen gültig.

§ 73. Eine Stimme ist ungültig, wenn

- a) die Eintragung anders als handschriftlich durch die stimmberechtigte Person erfolgt ist,
- b) sich der Wille der stimmenden Person nicht eindeutig feststellen lässt,
- c) die Person, der die Stimme zukommen soll, nicht genügend bestimmt oder diese Person nicht wählbar ist,
- d) die Person auf dem Wahlzettel bereits einmal aufgeführt ist.

c) ungültige Stimmen

Enthält ein Wahlzettel mehr gültige Kandidatennamen, als Personen zu wählen sind, sind die überzähligen Stimmen ungültig. Die Namen werden von unten nach oben gestrichen.

Die Stimme für die Präsidentin oder den Präsidenten ist ungültig, wenn dieser Person nicht gleichzeitig als Mitglied gestimmt wird oder wenn diese Person bei Ersatzwahlen nicht bereits Mitglied des Organs ist.

§ 74. Die Ergebnisse der Auswertung und die Zahl der Stimmberechtigten werden in einem doppelt geführten Protokoll festgehalten und der wahlleitenden Behörde sofort übermittelt.

Protokoll und Übermittlung

Das Protokoll wird von der Präsidentin oder dem Präsidenten, von der Sekretärin oder dem Sekretär und von zwei weiteren Mitgliedern des Wahlbüros unterzeichnet und das Doppel der wahlleitenden Behörde zugestellt.

## **E. Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses**

§ 75. Die wahlleitende Behörde ermittelt das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung.

Zuständigkeit

Als Ergebnis einer Wahl oder Abstimmung gilt der Zusammenzug der Auswertungsergebnisse der Wahlbüros und der Ausgang der Wahl oder Abstimmung.

Die wahlleitende Behörde kann die Auswertungsergebnisse der Wahlbüros überprüfen und berichtigen. Bei einem knappen Ausgang ordnet sie eine Nachzählung an.

Bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen kann die wahlleitende Behörde die mit der Ermittlung des Ergebnisses zusammenhängenden Aufgaben dem Wahlbüro übertragen.

- Abstimmungen § 76. Eine Abstimmungsvorlage ist angenommen, wenn die Zahl der Ja-Stimmen die Zahl der Nein-Stimmen übersteigt.
- Liegt ein Gegenvorschlag vor und erhalten beide Vorlagen mehr bejahende als verneinende Stimmen, so entscheidet das Ergebnis der Stichfrage gemäss § 135 Abs. 1 lit. c.
- Wahlen  
a) erforderliches Mehr § 77. Eine Person ist im ersten Wahlgang gewählt, wenn sie das absolute Mehr der Stimmen auf sich vereint.
- Haben mehr Personen das absolute Mehr erreicht, als Stellen zu besetzen sind, gilt unter ihnen das relative Mehr.
- Haben weniger Personen das absolute Mehr erreicht, wird für die nicht besetzten Stellen ein zweiter Wahlgang durchgeführt.
- b) absolutes und relatives Mehr § 78. Die Zahl der massgebenden Stimmen wird durch die doppelte Zahl der zu besetzenden Stellen geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl ist das absolute Mehr.
- Beim relativen Mehr ist entscheidend, wer mehr Stimmen erhalten hat.
- c) Losentscheid § 79. Haben mehrere Personen gleich viele Stimmen erhalten und liegen keine sofortigen Wahlablehnungen vor, so zieht der Präsident oder die Präsidentin der wahlleitenden Behörde das Los.
- Soweit möglich, werden die Betroffenen für die Losziehung beigezogen.
- Protokoll § 80. Die Ergebnisse der Wahl oder Abstimmung werden in einem Protokoll festgehalten, das von der Präsidentin oder dem Präsidenten und von der Sekretärin oder dem Sekretär der wahlleitenden Behörde unterzeichnet wird.

#### **F. Abschluss der Wahl oder Abstimmung**

- Mitteilung und Veröffentlichung § 81. Die wahlleitende Behörde teilt den gewählten Personen die Wahl unverzüglich mit. Sie weist sie auf die Rechtsmittel und die Bestimmungen über die Wahlablehnung und die Unvereinbarkeit hin.

Sie veröffentlicht das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung mit der entsprechenden Rechtsmittelbelehrung.

Bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen kann die wahlleitende Behörde diese Aufgaben dem Wahlbüro übertragen.

§ 82. Lehnt eine gewählte Person die Wahl ab oder kann das Amt aus anderen Gründen nicht besetzt werden, findet ein zweiter Wahlgang statt. Nichtbesetzung eines Amtes

§ 83. Die wahlleitende Behörde stellt die Rechtskraft des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses fest. Feststellung der Rechtskraft

Weicht der zunächst veröffentlichte Ausgang der Wahl oder Abstimmung vom rechtskräftig gewordenen Ausgang ab, veröffentlicht sie das rechtskräftig gewordene Ergebnis der Wahl oder Abstimmung.

### **G. Zweiter Wahlgang**

§ 84. Beim zweiten Wahlgang gelten die Vorschriften für den ersten Wahlgang mit folgenden Abweichungen und Besonderheiten:

- a) Die Anordnung des zweiten Wahlganges wird mindestens 22 Tage vor dem Wahlgang veröffentlicht.
- b) Das Vorverfahren findet nicht statt.
- c) Es können auch Personen gewählt werden, die im ersten Wahlgang nicht zur Wahl standen.
- d) Entscheidend ist das relative Mehr.

### **5. Abschnitt: Wahl des Kantonsrates**

§ 85. Soweit die nachfolgenden Bestimmungen nichts anderes regeln, richtet sich die Wahl des Kantonsrates nach den allgemeinen Bestimmungen über die Wahlen. Verweis

§ 86. Für die Kantonsratswahlen bestehen folgende Wahlkreise: Wahlkreise  
a) Bestand

1. Stadt Zürich, Stadtkreise 1, 2, 3, 4, 5 und 9,
2. Stadt Zürich, Stadtkreise 6, 7, 8, 10, 11 und 12,
3. Bezirk Dietikon,
4. Bezirk Affoltern,
5. Bezirk Horgen,
6. Bezirk Meilen,
7. Bezirk Hinwil,

8. Bezirk Uster,
9. Bezirk Pfäffikon,
10. Bezirk Winterthur,
11. Bezirk Andelfingen,
12. Bezirk Bülach,
13. Bezirk Dielsdorf.

- b) Kreiswahlvorsteherschaft § 87. Kreiswahlvorsteherschaft ist in den Wahlkreisen 1 und 2 das Zentralwahlbüro der Stadt Zürich, im Wahlkreis 10 das Zentralwahlbüro der Stadt Winterthur und in den übrigen Wahlkreisen das Wahlbüro des Bezirkshauptortes.
- c) Sitzzuteilung § 88. Auf Antrag des Regierungsrates teilt der Kantonsrat den einzelnen Wahlkreisen vor jeder Wahl die Zahl der Sitze zu.  
Die Zuteilung beruht auf der Zahl der Personen, die im Wahlkreis zivilrechtlichen Wohnsitz haben.  
Die Zuteilung erfolgt nach dem Verfahren, das bei der Verteilung der Sitze eines Wahlkreises auf die einzelnen Listen zur Anwendung kommt.
- Wahlvorschläge  
a) Inhalt § 89. Eine Person darf nur auf einem Wahlvorschlag aller Wahlkreise und dort höchstens zweimal genannt sein.  
Die vorgeschlagene Person muss schriftlich bestätigen, die Kandidatur anzunehmen.  
Jeder Wahlvorschlag muss eine Bezeichnung tragen, die nicht irreführend sein darf und die sich von der Bezeichnung der anderen Vorschläge hinreichend unterscheidet.  
Geht der Wahlvorschlag von einer politischen Partei oder einer andern gesellschaftlichen Gruppierung aus, so wird er in dieser Gruppierung in einem demokratischen Verfahren festgelegt.
- b) Unterzeichnung und Einreichung § 90. Jeder Wahlvorschlag muss von mindestens 30 Stimmberechtigten des Wahlkreises unterschrieben sein.  
Die Wahlvorschläge müssen der Kreiswahlvorsteherschaft bis spätestens am 10. Dienstag vor dem Wahltag eingereicht werden.  
Ab diesem Zeitpunkt können die Wahlvorschläge nicht mehr geändert werden. Die Behebung von Mängeln gemäss § 52 bleibt vorbehalten.
- c) Prüfung § 91. Die Präsidentin oder der Präsident der Kreiswahlvorsteherschaft prüft die Wahlvorschläge gemäss § 52, lässt sie allenfalls verbessern und stellt der Direktion umgehend eine Kopie der Wahlvorschläge zu.

Die Direktion prüft, ob der Name einer Person nicht auf mehreren Listen steht, und teilt die Ergebnisse allen Kreiswahlvorsteherschaften mit.

§ 92. Die bereinigten Wahlvorschläge heissen Listen.

Listen

Listen, die in der laufenden Amtsdauer im Rat vertreten sind, erhalten Listennummern in der Reihenfolge ihrer Stärke im Rat. Bei gleicher Sitzzahl entscheidet die alphabetische Reihenfolge der Listenbezeichnungen.

a) Listennummern

Den übrigen Listen wird unter Aufsicht der Vorsteherin oder des Vorstehers der Direktion durch Losentscheid eine Listennummer zugewiesen. Listen aus verschiedenen Wahlkreisen, aber mit gleicher Bezeichnung, erhalten dieselbe Listennummer.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Wahlvorschläge können bei der Losziehung anwesend sein.

Die Direktion teilt den Vertreterinnen und Vertretern der Wahlvorschläge die Listennummer bis zum achten Freitag vor der Wahl mit.

§ 93. Listen können untereinander verbunden werden.

b) Listenverbindung

Einzelne Listen einer Listenverbindung können nicht zusätzlich verbunden werden (Unterlistenverbindung).

Die Vertreterinnen und Vertreter der Wahlvorschläge teilen der Kreiswahlvorsteherschaft die Listenverbindungen bis zum sechsten Montag vor der Wahl mit.

Die Listenverbindungen werden auf den betreffenden Listen angegeben.

§ 94. Die Kreiswahlvorsteherschaft veröffentlicht die Listen im Amtsblatt, unter Angabe der Listennummern und der Listenverbindungen.

c) Veröffentlichung

§ 95. Die Kreiswahlvorsteherschaft lässt die Listen als Wahlzettel drucken und stellt sie den Gemeinden rechtzeitig zusammen mit der von der Direktion verfassten Wahlanleitung zur Verfügung.

Wahlunterlagen

§ 96. Auf den Wahlzetteln dürfen nur Kandidatennamen aufgeführt werden, die auf einer der Listen des Wahlkreises erscheinen.

Ausfüllen des Wahlzettels

Derselbe Name darf höchstens zweimal auf einem Wahlzettel stehen.

a) Kandidaten

§ 97. Listennummer und Listenbezeichnung können durch eine andere Nummer und Bezeichnung ersetzt werden.

b) Listenbezeichnung

Widersprechen sich Listennummer und Listenbezeichnung, ist die Listenbezeichnung massgebend.

Ersatzlose Streichungen und Änderungen der Listennummern oder Listenbezeichnungen, aus denen der Wille des oder der Wählenden nicht eindeutig hervorgeht, gelten als nicht erfolgt.

Auswertung	§ 98. Neben den in § 72 genannten Fällen sind Wahlzettel ungültig, wenn keiner der aufgeführten Namen auf einer der Listen des Wahlkreises enthalten ist.
a) ungültige Wahlzettel und Stimmen	Neben den in § 73 Abs. 1 lit. a–c und Abs. 2 genannten Fällen sind Stimmen ungültig, wenn <ol style="list-style-type: none"> <li>a) der Kandidatename auf keiner der amtlichen Listen des Wahlkreises steht,</li> <li>b) derselbe Kandidatename bereits zweimal aufgeführt ist.</li> </ol>
b) Zusatzstimmen	§ 99. Enthält ein Wahlzettel weniger gültige Kandidatennamen, als im Wahlkreis Sitze zu vergeben sind, werden die übrigen Stimmen als Zusatzstimmen jener Liste zugezählt, die auf dem Wahlzettel bezeichnet ist.
c) zu ermittelnde Werte	§ 100. Neben den in § 71 lit. a und b genannten Werten ermittelt das Wahlbüro zusätzlich <ol style="list-style-type: none"> <li>a) unter den massgebenden Wahlzetteln: die Zahl der ungültigen und, als Rest, der massgebenden Stimmen,</li> <li>b) unter den massgebenden Stimmen: die Zahl der Stimmen, die jede kandidierende Person erhalten hat (Kandidatenstimmen), und die Zahl der Zusatzstimmen jeder Liste,</li> <li>c) die Summe der Kandidaten- und Zusatzstimmen jeder Liste (Parteistimmen).</li> </ol>
d) Übermittlung	§ 101. Die Übermittlung der Angaben im Sinne von § 74 erfolgt an die Kreiswahlvorsteherschaft.
Sitzverteilung	§ 102. Die Kreiswahlvorsteherschaft zieht die Auswertungsergebnisse der Wahlbüros zusammen.
a) erste Verteilung	Die Summe der Parteistimmen aller Listen des Wahlkreises wird durch die um eins vergrösserte Zahl der im Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt. Die nächsthöhere ganze Zahl heisst Verteilungszahl. Jeder Liste werden so viele Sitze zugeteilt, als die Verteilungszahl in ihrer Parteistimmenzahl enthalten ist.
b) Verteilung verbleibender Sitze	§ 103. Bleiben nach der ersten Verteilung noch Sitze übrig, so wird die Parteistimmenzahl jeder Liste durch die um eins vergrösserte Zahl der ihr bereits zugewiesenen Sitze geteilt und der erste noch zu vergebende Sitz derjenigen Liste zugewiesen, die den grössten Quotienten aufweist.

Das Verfahren wird wiederholt, bis alle Sitze verteilt sind.

Bei gleichen Quotienten zieht die Präsidentin oder der Präsident der Kreiswahlvorsteherschaft das Los.

§ 104. Verbundene Listen werden bei der Sitzverteilung zunächst als eine einzige Liste behandelt. Als Parteistimmenzahl gilt die Summe der Parteistimmen aller Listen der Listenverbindung. c) Sitzverteilung bei Listenverbindungen

Die auf die Listenverbindung entfallenden Sitze werden nach den vorstehenden Sitzverteilungsregeln auf die einzelnen Listen verteilt.

§ 105. Die einer Liste zugewiesenen Sitze werden nach Massgabe der Kandidatenstimmen auf die kandidierenden Personen verteilt. Bei gleicher Stimmzahl erhält die auf der Liste zuerst genannte Person den Sitz. d) Sitzverteilung innerhalb der Listen

Die nicht gewählten Personen sind Ersatzleute in der Reihenfolge der erzielten Kandidatenstimmen.

Werden einer Liste mehr Sitze zugeteilt, als sie kandidierende Personen enthält, gelten die Regeln über die Bezeichnung einer Ersatzperson und über die Nachwahl.

§ 106. Sofort nach Ermittlung des Wahlergebnisses übermittelt die Kreiswahlvorsteherschaft der Direktion die Wahlergebnisse, anschliessend auch ihr Protokoll-doppel sowie die Protokoll-doppel der Wahlbüros. Abschluss a) Mitteilung und Veröffentlichung

Die Mitteilung der Wahl an die gewählten Personen gemäss § 81 Abs. 1 erfolgt durch die Kreiswahlvorsteherschaft, die Publikation durch die Direktion.

§ 107. Auf die konstituierende Sitzung des Kantonsrates hin stellt der Regierungsrat Bericht und Antrag über die Ergebnisse der Wahl und über die Beurteilung von Stimmrechtsrekursen. b) Bericht und Antrag

§ 108. Kann ein Sitz nicht besetzt werden oder wird er nachträglich frei, erklärt die Direktion die erste Ersatzperson der betreffenden Liste als gewählt. Lehnt die Ersatzperson die Wahl ab, gilt der Verzicht auch für spätere Fälle. c) Nachrücken, Ersatz- und Nachwahl

Kann der Sitz durch Nachrücken nicht besetzt werden, kann die Mehrheit der Unterzeichnenden der Liste eine Ersatzperson bezeichnen.

Kann ein Sitz auch auf diese Weise nicht besetzt werden, ordnet der Regierungsrat im betreffenden Wahlkreis eine Nachwahl an, bei der das relative Mehr entscheidet.

## 6. Abschnitt: Weitere Wahlen

Ständerat	<p>§ 109. Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen stimmberechtigt sind, können an den Ständeratswahlen teilnehmen. Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer kommen zur Anwendung.</p> <p>Die Wahl des Ständerates findet gleichzeitig mit der Wahl des Nationalrates statt.</p> <p>Für die Mitglieder des Ständerates beginnt die Amtsdauer mit ihrer Vereidigung.</p>
Nationalrat	<p>§ 110. Für die Wahl der Zürcher Mitglieder des Nationalrates sind die Wahlvorschläge bis spätestens am elften Donnerstag vor dem Wahltag (73. Tag) der Direktion einzureichen.</p>
Grosser Gemeinderat	<p>§ 111. Die Wahl des Grossen Gemeinderates erfolgt im Verhältniswahlverfahren.</p> <p>Die Bestimmungen über die Wahl des Kantonsrates kommen sinngemäss zur Anwendung.</p>
Geschworene	<p>§ 112. Auf je 1000 und einen allfälligen Rest von mehr als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern steht der Gemeinde eine Geschworene oder ein Geschworener zu. Jede Gemeinde stellt mindestens eine Geschworene oder einen Geschworenen.</p> <p>Die Amtsdauer der Geschworenen beginnt am 1. Januar nach dem Wahljahr.</p>
Kirchliche Wahlen a) Wahlleitende Behörde	<p>§ 113. Bei Wahlen und Abstimmungen der evangelisch-reformierten Landeskirche ist wahlleitende Behörde</p> <p>a) die Direktion bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen, b) der Bezirksrat bei der Wahl der Bezirkskirchenpflege.</p> <p>Vorbehalten bleiben abweichende Anordnungen der Landeskirche.</p> <p>Die Wahlen und Abstimmungen in der römisch-katholischen Körperschaft richten sich nach dem Gesetz über das katholische Kirchenwesen.</p>
b) Kreiswahlvorsteherschaft	<p>§ 114. Kreiswahlvorsteherschaft bei Synodalwahlen ist in den Wahlkreisen der Stadt Zürich das Zentralwahlbüro der Stadt Zürich, in den Wahlkreisen der Stadt Winterthur das Zentralwahlbüro der Stadt Winterthur und in den übrigen Wahlkreisen das Wahlbüro des Kreishauptortes.</p> <p>Für die Aufgaben der Kreiswahlvorsteherschaft gelten die entsprechenden Bestimmungen über die Wahl des Kantonsrates sinngemäss.</p>

§ 115. Über die Unvereinbarkeit und die vorzeitige Entlassung entscheidet bei Synodalen die Synode, bei Mitgliedern der Bezirkskirchenpflege der Kirchenrat, bei Kirchenpflegern der Bezirksrat, bei Gemeindepfarrerinnen und -pfarrern der Kirchenrat oder die römisch-katholische Zentralkommission.

c) Unvereinbarkeit und vorzeitige Entlassung

§ 116. Die Neuwahlen der Gemeindepfarrerinnen und Gemeindepfarrer werden durch Verordnungen der anerkannten Kirchen geregelt. Die Verordnungen bedürfen der Genehmigung des Regierungsrates.

d) Neuwahl von Gemeindepfarrern

§ 117. Die Kirchenpflege beschliesst vor Ablauf der Amtsdauer, welche Pfarrerinnen und Pfarrer sie den Stimmberechtigten zur Bestätigung vorschlagen will.

e) Stille Bestätigungswahl

Die Vorschläge der Kirchenpflege werden veröffentlicht.

Die Vorgeschlagenen 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.

§ 118. Beschliesst die Kirchenpflege, den Stimmberechtigten die Nichtbestätigung von Pfarrerinnen oder Pfarrern zu beantragen, oder verlangt eine genügende Anzahl Stimmberechtigter rechtzeitig die Vornahme der Bestätigungswahl an der Urne, so ordnet die Kirchenpflege die Urnenwahl für alle Pfarrerinnen und Pfarrer an.

f) Bestätigungswahl an der Urne

In solchen Fällen werden die Namen der Pfarrerinnen und Pfarrer auf den Wahlzettel gedruckt mit dem Antrag der Kirchenpflege auf Bestätigung oder Nichtbestätigung.

Wollen die Wählenden die Bestätigung einer Pfarrerin oder eines Pfarrers ablehnen, streichen sie deren oder dessen Namen durch. Streichungen werden als Nein-Stimmen, unveränderte Linien als Ja-Stimmen gezählt.

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

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

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

### III. Teil: Kantonale Initiativen

#### 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Gegenstand, Bezeichnungen	<p>§ 119. Mit einer kantonalen Initiative wird das Begehren gestellt,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) die Kantonsverfassung zu ändern,</li> <li>b) ein Gesetz oder einen referendumsfähigen Kantonsratsbeschluss zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben,</li> <li>c) eine Standesinitiative im Sinne von Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung einzureichen.</li> </ul> <p>Das Begehren wird gestellt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) bei der Volksinitiative von 10 000 Stimmberechtigten,</li> <li>b) bei Einzelinitiativen von einem einzelnen oder mehreren Stimmberechtigten,</li> <li>c) bei der Behördeninitiative von einem Organ des Kantons oder der Gemeinde.</li> </ul>
Formen	<p>§ 120. Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ist ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form.</p> <p>Eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung umschreibt das Ziel des Begehrens. Sie bedarf der Ausformulierung.</p> <p>Initiativen können in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs oder der allgemeinen Anregung abgefasst sein. Initiativen auf Gesamtrevision der Kantonsverfassung sind nur in der Form der allgemeinen Anregung zulässig.</p>
Rechtmässigkeit	<p>§ 121. Initiativen dürfen nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen oder offensichtlich undurchführbar sein.</p> <p>Enthält eine Initiative Begehren verschiedener Art, müssen diese einen hinreichenden inneren Zusammenhang aufweisen. Vorbehalten bleiben Initiativen auf Gesamtrevision der Kantonsverfassung.</p>

#### 2. Abschnitt: Volksinitiativen

Initiativkomitee	<p>§ 122. Das Initiativkomitee besteht aus mindestens fünf und höchstens zwanzig Stimmberechtigten.</p> <p>Das Initiativkomitee bezeichnet ein Mitglied als Vertreterin oder Vertreter und ein weiteres Mitglied als dessen Stellvertretung.</p>
------------------	--

§ 123. Jede Unterschriftenliste enthält folgende Angaben:

- a) die Gemeinde, in der die unterzeichnenden Personen politischen Wohnsitz haben,
- b) den Titel, den Text und eine kurze Begründung der Initiative,
- c) den Hinweis, ob es sich um eine allgemeine Anregung oder einen ausformulierten Entwurf handelt,
- d) das Datum der Veröffentlichung im Amtsblatt,
- e) eine vorbehaltlose Rückzugsklausel,
- f) die Namen und Adressen der Mitglieder des Initiativkomitees,
- g) den Hinweis, dass sich strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht oder sich bei der Unterschriftensammlung bestechen lässt (Art. 281 und 282 StGB).

Unterschriften-  
listen  
a) Inhalt

Der Titel und die Begründung der Initiative dürfen nicht irreführend, ehrverletzend oder übermässig lang sein, keine kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten und zu keinen Verwechslungen Anlass geben.

§ 124. Vor Beginn der Unterschriftensammlung reicht das Initiativkomitee der Direktion eine Unterschriftenliste zur Vorprüfung ein.

b) Vorprüfung

Die Direktion verfügt die nötigen Änderungen, wenn der Titel oder die Begründung der Initiative oder die Form der Unterschriftenliste den gesetzlichen Vorschriften nicht entspricht.

§ 125. Die Direktion veröffentlicht den Titel, den Text, die Bezeichnung als allgemeine Anregung oder ausformulierten Entwurf und die Namen der Mitglieder des Initiativkomitees im Amtsblatt.

c) Veröffentlichung

§ 126. Zur Unterzeichnung der Unterschriftenliste gibt die stimmberechtigte Person handschriftlich ihren Namen, Vornamen, ihr Geburtsjahr und ihre Adresse an und fügt ihre Unterschrift bei.

Unterschriften-  
sammlung,  
Einreichung  
der Listen

Die Unterschriftenlisten sind der Direktion gesamthaft und spätestens sechs Monate nach der Veröffentlichung der Initiative im Amtsblatt einzureichen.

§ 127. Eine Initiative ist gültig, wenn ihr Inhalt rechtmässig ist, wenn sie die Einheit der Form wahrt und wenn sie zu Stande gekommen ist.

Gültigkeit  
a) Voraus-  
setzungen

Eine Initiative ist zu Stande gekommen, wenn die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und rechtzeitig eingereicht worden sind und wenn die erforderliche Zahl gültiger Unterzeichnungen vorliegt.

Eine Unterzeichnung ist gültig, wenn die unterzeichnende Person in der Gemeinde, die auf der Liste angegeben ist, politischen Wohnsitz hat und wenn sie die Initiative nicht bereits einmal unterzeichnet hat.

Ist ein Teil der Initiative unrechtmässig, wird nur er für ungültig erklärt, wenn der verbleibende Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und ein sinnvolles Ganzes ergibt.

Eine Initiative, die keinen hinreichenden innern Zusammenhang aufweist, wird in mehrere Teile getrennt, wenn die Teile ein sinnvolles Ganzes ergeben und wenn angenommen werden kann, dass eine ausreichende Zahl von Initianten auch die einzelnen Teile unterstützt hätte.

b) Entscheid  
der Direktion  
und des  
Regierungsrates

§ 128. Die Direktion lässt so viele Unterzeichnungen durch die Stimmregisterführenden auf ihre Gültigkeit hin prüfen, als dies für das Zustandekommen der Initiative erforderlich ist.

Die Direktion stellt innert drei Monaten nach Einreichung der Initiative fest, ob sie zu Stande gekommen ist, und veröffentlicht diese Verfügung. Ist sie nicht zu Stande gekommen, wird sie dem Kantonsrat zur weiteren Behandlung als Einzelinitiative überwiesen.

Der Regierungsrat beschliesst über die Rechtmässigkeit der Initiative innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung. Hält er sie für vollständig unrechtmässig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung.

Andernfalls erstattet er dem Kantonsrat innert eineinhalb Jahren nach ihrer Einreichung darüber und über den Inhalt der Initiative Bericht und Antrag. In begründeten Fällen kann der Kantonsrat die Frist um höchstens sechs Monate verlängern. Lehnt er die Fristverlängerung ab, so hat er die Initiative umgehend in Beratung zu ziehen.

c) Beschluss des  
Kantonsrates

§ 129. Beantragt der Regierungsrat, die Initiative für vollständig ungültig zu erklären, entscheidet der Kantonsrat darüber innert drei Monaten.

Für die vollständige oder teilweise Ungültigerklärung und für die Trennung einer Initiative in mehrere Begehren ist die Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder erforderlich.

Materielle  
Behandlung  
a) Begründung  
durch das Initia-  
tivkomitee

§ 130. Das Initiativkomitee kann die Initiative zuhanden des Kantonsrates in schriftlicher Form begründen.

Bei der materiellen Behandlung im Kantonsrat hat eine Vertretung des Initiativkomitees das Recht, die Initiative persönlich zu begründen und an den Verhandlungen mit beratender Stimme teilzunehmen, falls ein entsprechendes Gesuch von mindestens einem Viertel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates unterstützt wird.

§ 131. Der Kantonsrat kann einen Gegenvorschlag in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes beschliessen. b) Gegenvorschlag

Der Gegenvorschlag muss denselben Regelungsgegenstand betreffen wie die Initiative.

§ 132. Stimmt der Kantonsrat einer ausformulierten Initiative ohne Gegenvorschlag zu, gilt das Initiativbegehren als sein eigener Beschluss. c) Beschluss des Kantonsrates

Stimmt er ohne Gegenvorschlag einer Vorlage zu, die dem Begehren einer allgemein anregenden Initiative entspricht, findet keine Volksabstimmung über die Initiative statt.

In den übrigen Fällen beauftragt er den Regierungsrat mit der Anordnung einer Volksabstimmung.

Der Kantonsrat beschliesst eine Abstimmungsempfehlung

- a) zur Frage, welche Vorlage er der andern vorzieht, wenn er einerseits einer ausformulierten Initiative zustimmt oder einer allgemein anregenden Initiative Folge leistet und wenn er andererseits einem Gegenvorschlag zustimmt,
- b) wenn er einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung keine Folge leistet.

§ 133. Sind zwei Volksinitiativen hängig, die denselben Regelungsgegenstand betreffen, kann sie der Kantonsrat gleichzeitig zur Volksabstimmung bringen lassen, sofern er keinen Gegenvorschlag beschliesst. d) Zwei Volksinitiativen

Die Vorschriften über die gleichzeitige Abstimmung über eine Initiative und einen Gegenvorschlag gelten sinngemäss.

§ 134. Der Regierungsrat ordnet eine Volksabstimmung an, wenn ihn der Kantonsrat entsprechend beauftragt hat oder wenn die Schlussabstimmung des Kantonsrates über eine Initiative drei Jahre nach ihrer Einreichung noch nicht vorliegt. Volksabstimmung  
a) Ansetzung

§ 135. Liegt ein Gegenvorschlag vor, werden die Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel gefragt, b) Abstimmungsfragen bei Gegenvorschlag

- a) ob sie der Initiative zustimmen,
- b) ob sie dem Gegenvorschlag zustimmen,
- c) welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls die Stimmberechtigten beiden Vorlagen zustimmen.

Jede Frage kann unabhängig von der Beantwortung der andern Fragen beantwortet werden.

Rückzug  
der Initiative

§ 136. Die Mehrheit der Mitglieder des Initiativkomitees können die Volksinitiative mit schriftlicher Erklärung an die Direktion zurückziehen.

Hat der Kantonsrat einen Gegenvorschlag beschlossen und wird die Initiative zurückgezogen, gilt der Gegenvorschlag als ordentlicher Beschluss des Kantonsrates. Unterliegt der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum, wird er vom Regierungsrat veröffentlicht.

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

Weiteres  
Vorgehen bei  
allgemeinen  
Anregungen

§ 137. Wird eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung vom Volk angenommen, lässt der Kantonsrat durch den Regierungsrat oder eine Kommission eine Vorlage ausarbeiten.

Der Regierungsrat oder die Kommission erstattet innert einem Jahr Bericht und Antrag. In begründeten Fällen kann der Kantonsrat die Frist um höchstens sechs Monate verlängern.

Lehnt der Kantonsrat die Vorlage in der Schlussabstimmung ab oder formuliert er einen Gegenvorschlag, wird eine Volksabstimmung über diese Vorlage und den allfälligen Gegenvorschlag durchgeführt.

### 3. Abschnitt: Einzel- und Behördeninitiativen

§ 138. Einzel- und Behördeninitiativen werden der Geschäftsleitung des Kantonsrates eingereicht.

Der Kantonsrat stellt innert sechs Monaten fest, ob die Initiative von mindestens 60 Ratsmitgliedern vorläufig unterstützt wird.

Wird die Initiative vorläufig unterstützt, überweist er sie dem Regierungsrat oder einer Kommission zur weiteren Behandlung nach den Vorschriften über die Volksinitiative. Die Frist zur Stellung von Bericht und Antrag beginnt mit der vorläufigen Unterstützung.

Wird die Initiative nicht vorläufig unterstützt, ist sie erledigt. Lehnt sie der Kantonsrat nach der materiellen Beratung ab, findet keine Volksabstimmung statt.

### IV. Teil: Kantonales Referendum

Einzelpunkt-  
abstimmung

§ 139. Beschliesst der Kantonsrat eine Vorlage, die zwingend zur Volksabstimmung gebracht werden muss oder gegen die das Referendum ergriffen werden kann, kann er neben der Abstimmung über das Ganze ausnahmsweise auch eine solche über einzelne Punkte der Vorlage anordnen.

§ 140. Beim fakultativen Volksreferendum verlangen 5000 Stimmberechtigte, dass über einen Kantonsratsbeschluss, der nach der Kantonsverfassung zur Volksabstimmung gebracht werden kann, eine solche durchgeführt wird. Volksreferendum  
a) Begriff

§ 141. Die Unterschriftenlisten enthalten folgende Angaben: b) Unterschriften

- a) die Gemeinde, in der die unterzeichnenden Personen ihren politischen Wohnsitz haben,
- b) die Bezeichnung und das Datum des Beschlusses, über den die Volksabstimmung verlangt wird,
- c) den Hinweis, dass sich strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht oder sich bei der Unterschriftensammlung bestechen lässt (Art. 281 und 282 StGB).

Die Unterzeichnung der Unterschriftenliste richtet sich nach den entsprechenden Bestimmungen über die Volksinitiative.

Die Unterschriftenlisten sind der Direktion gesamthaft innert 60 Tagen einzureichen.

§ 142. Die Prüfung der Unterzeichnungen und das Zustandekommen eines Referendums richten sich nach den entsprechenden Bestimmungen über die Volksinitiative. c) Zustandekommen

Die Direktion stellt innert drei Monaten nach Einreichung der Unterschriftenlisten fest, ob das Referendum zu Stande gekommen ist. Der Entscheid wird veröffentlicht.

§ 143. Wird das Referendum von 45 Mitgliedern des Kantonsrates ergriffen, so muss die Unterschriftenliste lediglich die Bezeichnung und das Datum des Beschlusses enthalten. Behördenreferendum

Für die Unterzeichnung genügt die Angabe des Namens und die Unterschrift.

Die Geschäftsleitung des Kantonsrates prüft die Unterschriftenliste und stellt, unter Mitteilung an die Direktion, das Zustandekommen fest.

§ 144. Ist das Referendum nicht ergriffen worden oder nicht zu Stande gekommen, stellt der Regierungsrat die Rechtskraft des Kantonsratsbeschlusses fest. Rechtskraft

### V. Teil: Rechtsschutz und Strafbestimmungen

Anwendbares Recht	<p>§ 145. Der Schutz der politischen Rechte des kantonalen und kommunalen Rechts richtet sich nach den nachfolgenden Bestimmungen, ergänzend nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.</p> <p>Der Schutz der politischen Rechte des Bundes richtet sich nach Bundesrecht.</p>
Stimmrechtsrekurs	<p>§ 146. Mit Stimmrechtsrekurs kann die Verletzung der politischen Rechte oder von Vorschriften über ihre Ausübung gerügt werden.</p>
a) Rekursgründe, Anfechtungsobjekt	<p>Anfechtbar sind alle Handlungen und Unterlassungen von staatlichen Organen.</p>
b) Legitimation	<p>§ 147. Zum Rekurs berechtigt sind</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) die Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises und die Kandidierenden,</li> <li>b) Organisationen zur Wahrung ihrer eigenen Interessen oder, im Rahmen ihrer Zweckbestimmung, der Rechte ihrer Mitglieder,</li> <li>c) betroffene Gemeindebehörden.</li> </ol>
c) Rechtsmittelzug	<p>§ 148. Bei Wahlen und Abstimmungen in der Gemeinde ist der Bezirksrat erste Rekursinstanz.</p> <p>Bei Wahlen und Abstimmungen im Bezirk und im Kanton entscheidet</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) der Kantonsrat gestützt auf einen Bericht und Antrag des Regierungsrates, wenn es um die Wahl des Kantonsrates geht,</li> <li>b) die entsprechende Synode, wenn es um kantonale kirchliche Wahlen geht,</li> <li>c) der Regierungsrat in den übrigen Fällen.</li> </ol>
d) Frist	<p>§ 149. Die Rekursfrist beträgt fünf Tage.</p> <p>Der Fristenlauf beginnt am Tag nach der schriftlichen Mitteilung der Anordnung, ohne solche am Tag nach ihrer amtlichen Veröffentlichung und ohne solche am Tag nach der Kenntnisnahme der angefochtenen Handlung oder Unterlassung.</p> <p>Der Fristenlauf beginnt in jedem Fall spätestens am Tag nach der Veröffentlichung des Ergebnisses einer Wahl oder Abstimmung.</p>

§ 150. Die Rekursinstanz trifft die erforderlichen Anordnungen.

Bezieht sich der Rekurs auf eine Wahl oder Abstimmung und wird er vor dem Wahl- oder Abstimmungstag eingereicht, kommt ihm aufschiebende Wirkung nur dann zu, wenn dies von der Rekursinstanz auf Antrag oder von Amtes wegen so angeordnet wird.

e) Anordnungen der Rekursinstanz

Die Rekursinstanz kann Nachzählungen vornehmen oder vornehmen lassen.

Die Wiederholung einer Wahl oder Abstimmung wird nur dann angeordnet, wenn Gründe dafür bestehen, dass die Unregelmässigkeit den Ausgang der Wahl oder Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat.

§ 151. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Ausgenommen sind rechtsmissbräuchlich erhobene Rekurse.

f) Kosten

Die Entschädigung richtet sich nach den Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

§ 152. Mit Busse bis zu Fr. 500 wird bestraft,

Strafbestimmungen

- a) wer unbefugt eine Wahlurne oder ein verschlossenes Stimmkuvert öffnet,
- b) wer als Mitglied oder Hilfsperson des Wahlbüros vorsätzlich seine Pflichten verletzt,
- c) wer als Angehöriger der Gemeindeverwaltung vorsätzlich seine Pflichten bei der Prüfung von Unterschriften und bei der vorzeitigen oder brieflichen Stimmabgabe verletzt,
- d) wer den Anordnungen der verantwortlichen Organe des Wahlbüros zwecks Wahrung von Ruhe und Ordnung in und um die Abstimmungslokalitäten keine Folge leistet.

## VI. Teil: Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 153. Dieses Gesetz gilt auch für hängige Verfahren.

Übergangsrecht

Soweit ein Organ oder eine Verwaltungsstelle mit einer Angelegenheit bereits befasst ist, bleibt ihre Zuständigkeit bestehen.

§ 154. In folgenden Gesetzen wird der Ausdruck «Wahlgesetz» oder «Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen» durch den Ausdruck «Gesetz über die politischen Rechte» ersetzt:

Anpassung von Bezeichnungen

- a) Gemeindegesetz: §§ 41 Abs. 4, 60 Abs. 1, 102 Abs. 3,
- b) Verwaltungsrechtspflegegesetz: § 34 Abs. 4,

- c) Gesetz über die evangelisch-reformierte Landeskirche: §§ 15 Abs. 2 und 28 Abs. 4,
- d) Gesetz über das katholische Kirchenwesen: § 16 Abs. 3,
- e) Gerichtsverfassungsgesetz: § 1,
- f) Gesetz über das Sozialversicherungsgericht: § 5b Abs. 4,
- g) Planungs- und Baugesetz: § 334 Abs. 4,
- h) Gesetz über die Zürcher Kantonalbank: § 14 Abs. 3.

Aufhebung bisherigen Rechts § 155. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden das Wahlgesetz vom 4. September 1983 und das Initiativgesetz vom 1. Juni 1969 aufgehoben.

Anpassung anderer Erlasse § 156. Die nachfolgenden Erlasse werden wie folgt geändert:

a) Das **Gemeindengesetz** vom 6. Juni 1926:

2. Ankündigung § 43. Jede Versammlung ist, dringliche Fälle vorbehalten, mindestens vier Wochen vorher unter Bezeichnung der Beratungsgegenstände öffentlich bekannt zu geben. Die zur Behandlung bestimmten Anträge, Rechnungen und die auf die Verhandlungen bezüglichen Akten sind den Stimmberechtigten zwei Wochen vor der Versammlung zur Einsicht aufzulegen.

Abs. 2 unverändert.

D. Vorsteher-schaft § 45. Die Gemeindeversammlung wird vom Präsidenten der Gemeindevorsteher-schaft geleitet.

1. Leitung

Kirch-, Schul- und Zivilgemeinden sowie die Bürgerschaft können durch Gemeindebeschluss die Leitung ihrer Versammlung dem Präsidenten der politischen Gemeinde übertragen, sofern er dem betreffenden Gemeindeverband angehört.

2. Stimmen-zähler

§ 45 a. Die Versammlung wählt offen mit absolutem Mehr die erforderliche Anzahl Stimmezähler, die nicht Mitglieder der beantragenden Behörden sein dürfen.

Sie bilden mit dem Präsidenten und dem Schreiber die Vorsteher-schaft der Versammlung.

3. Handhabung von Ruhe und Ordnung

§ 45 b. Der Präsident sorgt für Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung in der Gemeindeversammlung.

Er kann diejenigen, welche wiederholt die Ruhe stören, wegweisen und eine Versammlung, in der die Ordnung nicht hergestellt werden kann, schliessen.

Die Fehlbaren werden vom Gemeinderat mit Ordnungsbusse belegt oder, wenn ein Vergehen vorliegt, der Bezirksanwaltschaft überwiesen.

§ 45 c. Der Präsident stellt die Anfrage an die Versammlung, ob nicht stimmfähige Personen anwesend sind. E. Feststellung der Stimmfähigen

Ist das der Fall, so fordert der Präsident sie auf, sich aus der Versammlung zu entfernen oder sich an die für Zuhörer bestimmten Plätze zu begeben. 1. Nicht Stimmfähige

Im Streitfall entscheidet über ihre Stimmfähigkeit sofort die Vorsteherchaft der Versammlung.

§ 45 d. Das Stimmregister liegt während der Verhandlungen zur Einsicht auf oder kann beim Stimmregisterführer eingesehen werden. 2. Stimmregister

§ 46. Die Gemeindeversammlung beschliesst in der Regel auf Antrag der Gemeindebehörde, der vor der Versammlung den Stimmfähigen zur Einsicht aufgelegt wird. Der Antrag wird vom Präsidenten oder einem von der Behörde bestellten Berichterstatter erläutert. F. Antragstellung  
1. Antragsrecht der Behörden

Die Gemeindebehörde kann verschiedene Anträge zur gleichen Sache und Eventualanträge über einzelne Punkte einer Vorlage stellen. Sie bezeichnet den von ihr bevorzugten Antrag.

Sie kann Antrag auf Abstimmung über eine Grundsatzfrage stellen. Das Abstimmungsergebnis ist für die Behörde verbindlich.

§ 46 a. Jeder anwesende Stimmfähige ist befugt, Anträge auf Verwerfung, Änderung, Verschiebung oder Rückweisung des Verhandlungsgegenstandes zu stellen. 2. Antragsrecht der Stimmfähigen

§ 46 b. Verschiebt eine Gemeindeversammlung den Entscheid über einen ihr vorgelegten Antrag, so kann sie ihn der Gemeindevorsteherchaft oder einer besonderen Kommission zur weiteren Prüfung überweisen. 3. Rückweisung

Die Kommission stellt ihren Antrag der Gemeindevorsteherchaft zur Begutachtung zu.

§ 46 c. Die Behörde ist berechtigt, einen von der Gemeindeversammlung geänderten oder abgelehnten Antrag einer späteren Gemeindeversammlung erneut vorzulegen. 4. Wiedereinbringung eines Antrages

§ 46 d. Jeder Stimmfähige hat das Recht, sich über den zur Verhandlung stehenden Gegenstand auszusprechen. G. Beratung und Abstimmung

Die Beratung wird fortgesetzt, bis niemand mehr das Wort verlangt oder die Versammlung den Abbruch der Beratung beschliesst. 1. Beratung

2. Abstimmungsordnung § 46 e. Rückweisungsanträge werden vor Anträgen zur Sache behandelt.
- Liegen Änderungsanträge vor, werden sie zuerst durch Abstimmungen bereinigt. Hierauf erfolgt die Abstimmung über die Hauptanträge.
- Gleichgeordnete Änderungs- und Hauptanträge werden nebeneinander zur Abstimmung gebracht. Der Antrag mit den wenigsten Stimmen scheidet aus. Das Verfahren wird wiederholt, bis nur noch ein Antrag verbleibt. Über diesen wird gemäss Absatz 4 abgestimmt.
- Ein Antrag gilt als angenommen, wenn er mehr zustimmende als ablehnende Stimmen auf sich vereinigt.
3. Durchführung der Abstimmung § 46 f. Vor der Abstimmung legt der Präsident die Anträge und die Fragestellung vor und gibt seine Auffassung über die Abstimmungsfolge bekannt.
- Die Abstimmung erfolgt offen, sofern nicht ein Viertel der anwesenden Stimmberechtigten die geheime Abstimmung verlangt.
- Bei der offenen Abstimmung erklärt die Vorsteherschaft der Versammlung, auf welcher Seite sich die Mehrheit befindet. Bestehen hierüber Zweifel oder wird die Richtigkeit der Erklärung angefochten, so wird die Abstimmung wiederholt und werden die Stimmen gezählt.
- Bei geheimen Abstimmungen stimmt der Präsident mit.
- Bei offenen Abstimmungen stimmt er nicht mit. Bei Stimmengleichheit hat er den Stichentscheid.
- H. Wahlen § 47. Ist in einer Gemeindeversammlung weniger als die Hälfte der Stimmberechtigten anwesend, kann ein Drittel der Anwesenden zu Beginn einer Wahl verlangen, dass diese statt in der Versammlung an der Urne erfolgen soll.
1. Verfahrensart In der Gemeindeversammlung wird geheim gewählt, wenn das Gesetz oder die Gemeindeordnung es so vorschreibt oder wenn ein Viertel der Anwesenden es verlangt.
- In den übrigen Fällen wird offen gewählt.
2. Offene Wahlen § 48. Die offenen Wahlen erfolgen nach folgenden Vorschriften:
1. Aus der Versammlung werden Wahlvorschläge gemacht.
  2. Sind nicht mehr Personen vorgeschlagen, als Stellen zu besetzen sind, werden die Vorgeschlagenen als gewählt erklärt, falls nicht Auszählung verlangt wird.
  3. Die Stimmerhebung erfolgt in der Reihenfolge der Vorschläge.
  4. Der Präsident wählt nicht mit.
  5. Es findet ein Wahlgang statt. Gewählt ist, wer mehr Stimmen erhalten hat. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Präsident.

§ 49. Für geheime Wahlen gelten folgende Vorschriften:

3. Geheime  
Wahlen

1. Aus der Versammlung werden Wahlvorschläge gemacht. Die Wählenden sind nicht daran gebunden.
2. Die Stimmabgabe erfolgt auf amtlich ausgegebenen Zetteln. Es gelten die Gültigkeitsvorschriften des Gesetzes über die politischen Rechte.
3. Der Präsident wählt mit.
4. Es findet ein Wahlgang statt. Gewählt ist, wer mehr Stimmen erhalten hat. Bei Stimmengleichheit zieht der Präsident das Los.

§ 49 a. Vor einer Versammlung kann die Gemeindevorsteherschaft einen Termin ansetzen, bis zu welchem Wahlvorschläge angemeldet werden können.

4. Anmeldung  
von Wahl-  
vorschlägen

Die Gemeindevorsteherschaft veröffentlicht die Wahlvorschläge.

Bei der Wahl in der Versammlung sind die Stimmberechtigten an die Wahlvorschläge nicht gebunden.

§ 50. Abs. 1 unverändert.

I. Initiativrecht

Das Initiativbegehren enthält den Wortlaut und eine kurze Begründung der Initiative sowie Name und Adresse des Initianten oder der Mitglieder des Initiativkomitees.

1. Einreichung

Werden durch den Initianten oder das Initiativkomitee Unterschriften gesammelt, enthält die Unterschriftenliste folgende Angaben:

1. den Titel, den Wortlaut und die Begründung der Initiative,
2. eine vorbehaltlose Rückzugsklausel,
3. Name und Adresse des Initianten oder der Mitglieder des Initiativkomitees.

Initiativen werden der Gemeindevorsteherschaft eingereicht.

§ 50 a. Die Gemeindevorsteherschaft prüft, ob die Initiative von mindestens einer stimmberechtigten Person unterstützt wird, ob sie rechtmässig ist und ob die Gemeindeversammlung zur Behandlung des Gegenstandes zuständig ist.

2. Prüfung

Ist das nicht der Fall, stellt die Gemeindevorsteherschaft dies mit begründetem Beschluss fest.

§ 50 b. Ist die Gemeindeversammlung zuständig und die Initiative gültig, legt die Vorsteherschaft die Initiative mit ihrem Antrag der nächsten Gemeindeversammlung vor.

3. Beratung in  
der Gemeinde-  
versammlung

Wird die Initiative weniger als einen Monat vor einer Gemeindeversammlung eingereicht, wird die Initiative an der übernächsten Versammlung behandelt.

Der Initiant oder ein Mitglied des Initiativkomitees begründen den Antrag mündlich in der Versammlung.

Die Gemeindevorsteherchaft kann der Versammlung einen Gegenvorschlag in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes unterbreiten.

Der Initiant oder die Mehrheit der Mitglieder des Initiativkomitees können die Initiative bis zum Beschluss der Gemeindeversammlung über das Initiativbegehren zurückziehen.

4. Verweis § 50 c. Für die Form und die Rechtmässigkeit der Initiative gelten die entsprechenden Vorschriften des Gesetzes über die politischen Rechte.
- J. Anfragerecht § 51. Jedem Stimmberechtigten steht das Recht zu, über einen Gegenstand der Gemeindeverwaltung von allgemeinem Interesse eine Anfrage an die Gemeindevorsteherchaft zu richten.  
Die Anfragen sind spätestens zehn Arbeitstage vor der Gemeindeversammlung der Gemeindevorsteherchaft schriftlich einzureichen.  
Die Gemeindevorsteherchaft beantwortet die Anfrage in der Gemeindeversammlung. Eine Beratung und Beschlussfassung über die Antwort findet nicht statt.  
§§ 52 und 53 werden aufgehoben.
- K. Protokoll § 54. Der Schreiber der Gemeindevorsteherchaft trägt die Ergebnisse der Verhandlungen, insbesondere die gefassten Beschlüsse und die Wahlen, genau und vollständig in das Gemeindeprotokoll ein.  
Der Präsident und die Stimmzähler prüfen längstens innert sechs Tagen nach Vorlage das Protokoll auf seine Richtigkeit und bezeugen diese durch ihre Unterschrift. Nachher steht das Protokoll den Stimmberechtigten zur Einsicht offen.  
Das Begehren um Berichtigung des Protokolls ist in der Form des Rekurses innert 30 Tagen, vom Beginn der Auflage an gerechnet, beim Bezirksrat einzureichen.
- II. Befugnisse § 64. Der Gemeindevorsteherchaft kommt zu:  
Ziffern 1–3 unverändert;  
4. die Vornahme der ihr übertragenen Wahlen und Ernennungen.
2. Beschlussfassung im Allgemeinen § 66. Abs. 1 unverändert.  
Jedes Mitglied ist zur Stimmabgabe verpflichtet. Der Präsident stimmt mit.  
Bei gleichgeteilten Stimmen gibt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag.

- § 66 a. Die Beratung und die Abstimmung richtet sich nach den entsprechenden Vorschriften für die Gemeindeversammlung.  
Die Abstimmung erfolgt offen. 2a. Abstimmungen
- § 66 b. Gewählt ist, wer auf der Basis der Zahl der anwesenden Behördemitglieder das absolute Mehr erreicht. Erreichen mehr Kandidierende das absolute Mehr, gilt unter ihnen das relative Mehr.  
Im dritten Wahlgang entscheidet ausschliesslich das relative Mehr.  
Im Übrigen gelten die Bestimmungen über die Wahlen in Gemeindeversammlungen. 2b. Wahlen
- § 68 a. Beschlüsse der Gemeindeversammlung sowie allgemein verbindliche Beschlüsse von Gemeindeorganen werden unter Bekanntgabe der Beschwerde- oder Rekursfrist veröffentlicht. Die Veröffentlichung kann sich auf die Bezeichnung des Beschlusses und die Fristansetzung beschränken, mit dem Hinweis, dass der Beschluss in der Gemeinderatskanzlei aufliegt. 5. Amtliche Veröffentlichungen
- § 90. Die Wahlen durch die Gemeinde richten sich nach den entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte. B. Befugnisse  
I. Wahlen
- § 91. Der Abstimmung durch die Gemeinde werden unterbreitet:  
Ziffern 1–3 unverändert; II. Abstimmungen  
4. Volksinitiativen über Gegenstände gemäss Ziffern 1–3; 1. Obligatorisches Referendum  
5. Volksinitiativen, die der Grosse Gemeinderat ablehnt, denen er keine Folge leistet oder denen er einen Gegenvorschlag gegenüberstellt.
- § 92. Der Gemeindeabstimmung unterliegen ferner Beschlüsse des Grossen Gemeinderates: 2. Fakultatives Referendum  
Ziffer 1 unverändert;  
2. wenn binnen 30 Tagen von der Bekanntmachung des Beschlusses an eine durch die Gemeindeordnung zu bestimmende Zahl von Stimmberechtigten beim Gemeinderat das schriftliche Begehren um Anordnung der Gemeindeabstimmung einreicht;  
Ziffer 3 unverändert.  
Abs. 2 unverändert.
- § 93. Folgende Geschäfte des Grossen Gemeinderates können der Gemeindeabstimmung nicht unterstellt werden: 3. Ausschluss des Referendums  
Ziffern 1–6 unverändert; a) Kraft Gesetzes  
7. Ablehnende Beschlüsse des Grossen Gemeinderates.

4. Verweis § 94 a. Im Übrigen gelten die Bestimmungen über das kantonale Referendum, wobei an die Stelle des Kantonsrates der Grosse Gemeinderat und an die Stelle der Direktion oder des Regierungsrates der Gemeinderat tritt.

5. Besondere Abstimmungsgegenstände § 94 b. Zulässig ist

- a) die Abstimmung über eine Grundsatzfrage, die für die Behörden verbindlich sind,
- b) die zusätzliche Abstimmung über einzelne Punkte einer Vorlage,
- c) die zusätzliche Abstimmung über eine Variante zu einzelnen Punkten der Vorlage,
- d) die Abstimmung über zwei verschiedene Vorschläge zur gleichen Sache.

Bei Varianten- und Alternativabstimmungen gemäss Abs. 1 lit. c und d richtet sich das Verfahren nach den für eine gleichzeitige Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag geltenden Vorschriften.

Marginale zu § 95:

6. Doppelantrag

7. Initiativen  
a) Wahlen § 96. Für kommunale Initiativen gelten die Bestimmungen über kantonale Volksinitiativen und Einzelinitiativen mit nachfolgenden Abweichungen:

1. Eine Initiative kann über Gegenstände eingereicht werden, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen.
  2. Bei Volksinitiativen wird das Begehren von der in der Gemeindeordnung genannten Zahl von Stimmberechtigten gestellt.
  3. Publikationen erfolgen im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde.
  4. An die Stelle des Kantonsrates tritt der Grosse Gemeinderat, an die Stelle der Direktion oder des Regierungsrates der Gemeinderat.
  5. Die Gemeinden können in der Gemeindeordnung kürzere Behandlungsfristen festlegen.
  6. Für die vorläufige Unterstützung von Einzelinitiativen ist die Zustimmung von einem Drittel der anwesenden Mitglieder des Grossen Gemeinderates erforderlich.
- §§ 97–99 werden aufgehoben.

Marginale zu § 100:

7. Weisung

§ 101. Abs. 1 unverändert.

A. Organisation

Die Wahl erfolgt nach dem Verhältniswahlverfahren gemäss den Vorschriften über die Wahl der Mitglieder des Kantonsrates.

§ 106 a. Soweit nachfolgend und in der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates nichts anderes bestimmt ist, gelten für die Wahlen und Abstimmungen die entsprechenden Vorschriften für die Gemeindeversammlung.

E. Befugnisse  
I. Im Allgemeinen

§ 107. Im ersten und im zweiten Wahlgang gilt das absolute, im dritten Wahlgang das relative Mehr.

II. Wahlen

Die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident werden im geheimen Verfahren gewählt.

§ 108. Dem Grossen Gemeinderat steht zu:

III. Beschlüsse

Ziffern 1–4 unverändert;

5. die Festsetzung der Zahl der Mitglieder des Wahlbüros, sofern die Gemeindeordnung dies vorsieht;

Ziffer 6 unverändert.

§ 151. Beschlüsse der Gemeinde und des Grossen Gemeinderates können von den Gemeindebehörden, von Stimmberechtigten und von denjenigen Personen, die gemäss § 21 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes dazu berechtigt sind, durch Beschwerde angefochten werden:

B. Rechtsmittel  
I. Gemeindebeschwerde

1. wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen,

Ziffer 2 unverändert.

Über die Beschwerde entscheidet der Bezirksrat.

Im Übrigen richtet sich die Beschwerde nach den Bestimmungen des zweiten Abschnittes des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

§ 151 a. Die Verletzung der politischen Rechte sowie der Vorschriften über ihre Ausübung kann mit Stimmrechtsrekurs gemäss dem Gesetz über die politischen Rechte geltend gemacht werden.

II. Stimmrechtsrekurs

Wird beanstandet, im Rahmen einer Gemeindeversammlung oder der Versammlung eines Grossen Gemeinderates seien Vorschriften über die politischen Rechte oder ihre Ausübung verletzt worden, so kann eine Person, die an der Versammlung teilgenommen hat, Stimmrechtsrekurs nur dann erheben, wenn sie die Verletzung schon in der Versammlung gerügt hat.

Marginale zu § 152:

III. Rekurs

Marginale zu § 153:

IV. Sonderregelung

V. Weiterzug  
durch die  
Gemeinde

§ 155. Ist ein Beschluss der Gemeinde oder des Grossen Gemeinderates im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert worden, entscheidet folgendes Organ darüber, ob die Gemeinde ihrerseits den Rechtsmittelweg beschreiten soll:

- a) in Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation die Gemeindeversammlung,
- b) in Gemeinden mit Urnenabstimmung die Gemeindevorsteherchaft in gemeinsamer Sitzung mit der Rechnungsprüfungskommission,
- c) in Gemeinden mit Grosse Gemeinderat der Grosse Gemeinderat.

Abs. 4 wird Abs. 2.

b) Das **Kantonsratsgesetz** vom 5. April 1981:

Wahl

§ 1. Der Kantonsrat wird nach den Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte gewählt.

Konstituierende  
Sitzung

§ 2. Der Regierungsrat beruft die Mitglieder des Kantonsrates auf den sechsten der Wahl folgenden Montag zur konstituierenden Sitzung ein.

a) Einberufung

Er stellt dem Kantonsrat Bericht und Antrag über die gegen die Wahlen erhobenen Rekurse.

Prüfung  
der Wahlakten

§ 5. Satz 1 unverändert. Der Rat erwahrt die Ergebnisse der Wahlen auf Grund des Berichts und Antrages des Regierungsrates.

Mitglieder, deren Wahl angefochten ist, treten bei der Behandlung des Rekurses in den Ausstand.

Abs. 3 unverändert.

Verhandlungs-  
gegenstände

§ 12. Verhandlungsgegenstände des Kantonsrates sind:

- lit. a und b unverändert,
- c) Erhaltung des Ergebnisses der Kantonsratswahl,
- lit. d–k unverändert.

§ 13. Folgende Wahlen werden im geheimen Verfahren durch- Wahlverfahren  
geführt:

- a) das Präsidium und die Vizepräsidien des Kantonsrates,
- b) die Mitglieder des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts und des Sozialversicherungsgerichts,
- c) der Präsident, die Vizepräsidenten und die Mitglieder des Kassationsgerichts,
- d) die Mitglieder des Bankpräsidiums der Kantonalbank,
- e) die Präsidenten und Mitglieder der Baurekurskommissionen,
- f) die Mitglieder des Landwirtschaftsgerichts.

Sofern mehr Vorschläge gemacht werden, als Sitze zu vergeben sind, werden folgende Wahlen im geheimen Verfahren durchgeführt:

- a) die Mitglieder des Bankrates der Kantonalbank,
- b) die Ombudsperson,
- c) fünf Mitglieder des Aufsichtsrates der Sozialversicherungsanstalt.

Sofern der Rat nichts anderes beschliesst, wird in den übrigen Fällen offen gewählt.

§ 34 wird aufgehoben.

§ 39. Abs. 1 unverändert.

Soll der Beleuchtende Bericht über Abstimmungsvorlagen durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates statt durch den Regierungsrat abgefasst werden, beschliesst dies der Kantonsrat nach Verabschiedung der Vorlage.

Abs. 3 und 4 werden aufgehoben.

§ 43. Abs. 1 unverändert.

Die Geschäftsleitung veröffentlicht im Amtsblatt die Erwerbung der Kantonsratswahl sowie die Wahlen und Beschlüsse des Kantonsrates.

Abs. 4–6 werden zu Abs. 3–5.

Ausfertigung;  
Beleuchtender  
Bericht

Zuständigkeit  
a) Allgemeines

- c) Das **Gesetz betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen** vom 26. Februar 1899:

**Fünfter Abschnitt: Kommissionen und Gremien**

§ 62. Die Wahlen und Abstimmungen in Kommissionen und andern Gremien der Verwaltung richten sich nach den entsprechenden Bestimmungen für die Gemeindebehörden.

Abweichende Sonderbestimmungen bleiben vorbehalten.

Titel vor § 63:

**Sechster Abschnitt: Übergangs- und Vollziehungsbestimmungen**

- d) Das **Verwaltungsrechtspflegegesetz** vom 24. Mai 1959:

IV. Rekurs-  
erhebung  
1. Ort und Frist

§ 22. Abs. 1 und 2 unverändert.

Die vorstehenden Bestimmungen über die Frist gelten für sämtliche Beschwerden und Rekurse des kantonalen Rechtes. Die abweichenden Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Zivilprozessordnung, der Strafprozessordnung, des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch, des Gesetzes über die politischen Rechte und der auf diesen Gesetzen beruhenden Verordnungen bleiben vorbehalten.

X. Wahl- und  
Abstimmungs-  
verfahren

§ 40 a. Soweit gesetzlich nichts anderes vorgesehen ist, richtet sich das Verfahren für Wahlen und Abstimmungen bei Geschäften der Justizverwaltung nach den entsprechenden Bestimmungen für die Gemeindebehörden.

- e) Das **Gesetz über das katholische Kirchenwesen** vom 7. Juli 1963:

b) Bestätigungs-  
wahl

§ 17. Abs. 1–3 unverändert.

Beschliesst die Kirchenpflege, den Stimmberechtigten die Nichtbestätigung von Pfarrern zu beantragen, oder wird von einer genügenden Anzahl Stimmberechtigter rechtzeitig die Durchführung der ordentlichen Bestätigungswahl verlangt, so ist für alle von den Stimmberechtigten zu wählenden Pfarrer der Kirchgemeinde die Bestätigungswahl nach Massgabe der Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte vorzunehmen.

f) Das **Gerichtsverfassungsgesetz** vom 13. Juni 1976:

§ 3 b. Soweit gesetzlich nichts anderes vorgesehen ist, richtet sich das Verfahren für Wahlen und Abstimmungen bei Geschäften der Justizverwaltung nach den entsprechenden Bestimmungen für die Gemeindebehörden.

Wahl- und  
Abstimmungs-  
verfahren

§ 28. Das Bezirksgericht wählt nach seiner Gesamterneuerung für den Rest des Kalenderjahres und sodann je am Jahresende für das folgende Jahr aus seiner Mitte in geheimer Wahl einen oder mehrere Vizepräsidenten, deren Zahl vom Obergericht festgesetzt wird, sowie die Einzelrichter.

Vizepräsident  
und  
Einzelrichter

g) Das **Unterrichtsgesetz** vom 23. Dezember 1859:

§ 17. Die Schulkapitel oder deren Abteilungen wählen in geheimer Wahl einen Fünftel der Mitglieder der Bezirksschulpflege, mindestens aber vier Mitglieder.

Abs. 2–4 unverändert.

h) Das **Landwirtschaftsgesetz** vom 2. September 1979:

§ 56. Abs. 1 und 2 unverändert.

Amtszwang

Das Recht zur Ablehnung der Wahl richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte.

§ 61. Die Geschäftsbehandlung richtet sich nach den entsprechenden Vorschriften für die Gemeindebehörden.

d) Verfahren

**B. Beschluss des Kantonsrates  
über die Abschreibung parlamentarischer Vorstösse**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2002,

*beschliesst:*

I. Folgende parlamentarische Vorstösse werden als erledigt abgeschrieben:

- a) Postulat KR-Nr. 14/1995 betreffend Schaffung von Wahlkreisverbänden,
- b) Motion KR-Nr. 139/1995 betreffend Änderung des Wahlgesetzes betreffend Urnenwahl,
- c) Postulat KR-Nr. 337/1995 betreffend stille Wahlen für Regierungsrat und Ständerat,
- d) Postulat KR-Nr. 29/1996 betreffend Wahlrecht von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern bei den Ständeratswahlen im Kanton Zürich,
- e) Postulat KR-Nr. 30/1996 betreffend Möglichkeit der stillen Wahl für alle obligatorischen Urnenwahlen,
- f) Motion KR-Nr. 313/2000 betreffend ehrliche und für die Stimmberechtigten verständliche Abstimmungszettel (überwiesen als Postulat),
- g) Motion KR-Nr. 210/2001 betreffend Einführung der Vorprüfung von Volksinitiativen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

## **C. Beschluss des Kantonsrates über die Einzelinitiative Feldmann**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2002,

*beschliesst:*

I. Die Einzelinitiative Stefan Feldmann betreffend Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (KR-Nr. 123/2001) wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

## **Weisung**

### **A. Ausgangslage**

Die politischen Rechte umfassen die Befugnisse, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, sich in staatliche Behörden und Funktionen wählen zu lassen, Initiativen und Referendumsbegehren einzureichen und an Gemeindeversammlungen teilzunehmen. Auf eidgenössischer Ebene sind sie im Wesentlichen in der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101), im Gesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1) und im Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975 (SR 161.5) geregelt. Für die kantonale Ebene finden sich die entsprechenden Rechtsgrundlagen in erster Linie in der Kantonsverfas-

sung vom 18. April 1869 (KV; LS 101), im Wahlgesetz vom 4. September 1983 (WG; LS 161) und im Initiativgesetz vom 1. Juni 1969 (IG; LS 162). Für Abstimmungen, die in der Gemeindeversammlung vorgenommen werden, ist sodann das Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (GG; LS 131.1) zu beachten.

Die rechtliche Regelung der politischen Rechte auf kantonaler Ebene weist verschiedene Schwachstellen auf.

*Fehlende gesetzliche Einheit.* Die politischen Rechte auf kantonaler Ebene sind heute im Wesentlichen in zwei Erlassen geregelt (Wahlgesetz und Initiativgesetz). Angesichts des engen Sachzusammenhangs vermag diese Aufteilung nicht mehr zu befriedigen.

*Unbefriedigender Aufbau des Wahlgesetzes.* Das geltende Wahlgesetz vom 4. September 1983 hat den Inhalt der Rechtsnormen, wie er sich aus seinem Vorgänger, dem Wahlgesetz vom 4. Dezember 1955, ergab, in wichtigen Punkten geändert, indessen den Aufbau des früheren Gesetzes übernommen. Schon damals passten Inhalt und Gliederung des Erlasses nicht optimal aufeinander. Seit Erlass des heute geltenden Gesetzes wurde dieses nicht weniger als 16 Mal geändert, was es noch unübersichtlicher werden liess. Zusammenhängende Fragen sind an unterschiedlichen Stellen im Gesetz geregelt, und die Regelungsinhalte stimmen zum Teil nicht mehr mit den Untertiteln überein.

*Initiativgesetz nicht nachgeführt.* Die Änderung der Kantonsverfassung vom 27. September 1998 führte dazu, dass Gesetzesänderungen nicht mehr zwingend dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten sind; sie unterstehen nur noch dem fakultativen Referendum. Die durch diesen Systemwechsel erforderlichen Anpassungen des Initiativgesetzes sind bis heute noch nicht vorgenommen worden.

*Inhaltliche Mängel.* Zahlreiche Bestimmungen des Wahlgesetzes und des Initiativgesetzes stimmen mit dem übergeordneten Recht nicht mehr überein oder vermögen aus andern Gründen nicht mehr zu befriedigen.

Die aufgezeigten Mängel und neue Gesetzgebungsanliegen im Bereich der politischen Rechte haben in den letzten Jahren zu zahlreichen parlamentarischen Vorstössen geführt (vgl. Kapitel F). Verlangt wurde unter anderem, Wahlkreisverbände zu schaffen, den Anwendungsbereich der stillen Wahl auszudehnen, Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern das aktive Wahlrecht bei der Wahl des Ständerates einzuräumen, das Verfahren beim knappen Ausgang einer Wahl oder Abstimmung genauer zu regeln und ein Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen einzuführen.

## **B. Vorarbeiten für ein Gesetz über die politischen Rechte**

Am 28. Juni 2000 hat der Regierungsrat ein Konzept für ein Gesetz über die politischen Rechte beschlossen und die Direktion der Justiz und des Innern mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfes beauftragt. Der Zeitpunkt der Inangriffnahme eines solchen Gesetzesprojektes mag mit Blick auf die laufende Totalrevision der Kantonsverfassung erstaunen, enthält die Verfassung doch verhältnismässig detaillierte Bestimmungen zu den politischen Rechten. Er rechtfertigt sich dadurch, dass ein gut aufgebautes, nachgeführtes Gesetz ohne grosse Schwierigkeiten an Änderungen des höherrangigen Rechts angepasst werden kann. Immerhin hält das Konzept als Rahmenbedingung fest, dass Problembereiche, die erst im Rahmen der Verfassungsrevision zu diskutieren sind, nicht aufgegriffen werden. Dies betrifft beispielsweise die Einteilung des Kantons in Wahlkreise bei der Wahl des Kantonsrates.

In der Folge setzte die Direktion der Justiz und des Innern eine Arbeitsgruppe ein, bestehend aus Vertretern der kantonalen und der kommunalen Verwaltung, der Bezirksverwaltung sowie der Wissenschaft. Auf der Grundlage eines Vorentwurfes der Direktion erarbeitete die Arbeitsgruppe in insgesamt 13 Sitzungen eine Vorlage, die der Regierungsrat am 11. Juli 2001 zur Vernehmlassung frei gab. An der Vernehmlassung beteiligten sich insgesamt 96 Stellen (neun staatliche Organe, 67 Gemeinden, fünf politische Parteien, sieben Fachverbände und acht Privatpersonen) mit zum Teil äusserst umfangreichen Stellungnahmen. Neben einer sehr grossen Zahl von wertvollen Detailanregungen, die in den vorliegenden Gesetzesentwurf eingearbeitet werden konnten, führte die Vernehmlassung auch zu einigen gewichtigeren Änderungen am Vernehmlassungsentwurf:

- Liberalisierung der Vorschriften betreffend die stille Wahl und die Verwendung gedruckter Wahlvorschläge für kommunale Organe (§§ 48 lit. b und 55 Abs. 1 GPR),
- Liberalisierung der Vorschriften für den Einsatz eines Beiblattes bei Wahlen (§ 61 GPR),
- Beibehaltung der Volkswahl für Notarinnen und Notare (§ 39 lit. c GPR).

Andere Anliegen konnten indessen nicht berücksichtigt werden, so etwa die Vorstösse der Städte Winterthur und Zürich betreffend Beibehaltung des früheren Referendumsystems (vgl. §§ 91–93 GG). Bei der Kommentierung der einzelnen Artikel wird auf die wesentlichen nicht berücksichtigten Anregungen näher eingegangen werden.

## C. Grundzüge des Gesetzesentwurfes

### 1. Aufbau

Kern der Vorlage bildet das Gesetz über die politischen Rechte. Es ist in sechs Teile gegliedert (Allgemeines; Wahlen und Abstimmungen; Kantonale Initiativen; Kantonales Referendum; Rechtsschutz und Strafbestimmungen; Übergangs- und Schlussbestimmungen). Den grössten Umfang weist der Teil über die Wahlen und Abstimmungen auf. Er ist in folgende Abschnitte untergliedert:

- *Wahl- und Abstimmungsorganisation* (wahlleitende Behörde, Wahlbüro, Urnen, elektronische Datenverarbeitung, Publikationsorgane; §§ 12 ff.),
- *Wählbarkeit, Amtszwang und Amtsdauer* (Wohnsitzpflicht, Unvereinbarkeit, Amtszwang, Amtsdauer, Entschädigung; §§ 23 ff.),
- *Allgemeine Verfahrensbestimmungen für Wahlen* (Wahlorgan, Urnen- oder Versammlungswahl, Mehrheits- oder Verhältniswahl, Wahlkreise, Zeitpunkt der Wahlen; §§ 39 ff.),
- *Urnenwahlen und -abstimmungen* (stille Wahl, gedruckte Wahlvorschläge, Anordnung der Wahl, Wahl- und Abstimmungsunterlagen, Stimmabgabe, Auswertung der Wahl- und Stimmzettel, Ermittlung des Ergebnisses der Wahl oder Abstimmung, zweiter Wahlgang; §§ 48 ff.),
- *Wahl des Kantonsrates* (§§ 85 ff. GPR),
- *Weitere Wahlen* (Wahl der Mitglieder des Ständerates, des Nationalrates und des Grossen Gemeinderates, Wahl der Geschworenen, kirchliche Wahlen; §§ 109 ff. GPR).

Auf den Aufbau des Gemeindegesetzes wirkt sich der Grundsatzentscheid aus, dass dort fortan nicht nur das Wahlverfahren in Gemeindeversammlungen geregelt sein soll, sondern auch das Abstimmungsverfahren.

### 2. Die wesentlichen Änderungen im Überblick

Über weite Strecken übernimmt das Gesetz über die politischen Rechte den Inhalt der entsprechenden Vorschriften des Wahlgesetzes und des Initiativgesetzes, ordnet sie aber systematisch und übersichtlich und verbessert ihre Formulierung. Für revolutionäre Neuerungen im Bereich der politischen Rechte besteht keine Veranlassung und – mit Blick auf die nicht anzutastende Kantonsverfassung – auch kaum Spielraum. Das Gesetz über die politischen Rechte enthält aber doch zahlreiche Änderungen, die zu einer Verbesserung der materiel-

len Rechtslage und der Verfahrensabläufe führen. Zu erwähnen sind etwa:

*I. Teil: Allgemeines:*

- Schaffung der Rechtsgrundlage für die Stimmabgabe auf elektronischem Weg (§ 4 II GPR).
- Normierung von Wahl- und Abstimmungsgrundsätzen (§§ 6–8).

*II. Teil: Wahlen und Abstimmungen*

- Die Aufgaben der politischen Gemeinden und der Spezialgemeinden bei der Durchführung von Urnenwahlen und -abstimmungen werden klar geregelt (§ 18 GPR).
- Die Vorschriften über die Standorte und Öffnungszeiten der Urnen werden liberalisiert (§§ 19 f.).
- Der Kanton wird verpflichtet, ein EDV-Programm zu erstellen, das die Gemeinden bei der Auswertung und der Ermittlung der Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen unterstützt (§ 21).
- Das Mitglied eines kommunalen Organs kann unter bestimmten Voraussetzungen die Amtsdauer beenden, auch wenn es den erforderlichen politischen Wohnsitz in der Gemeinde aufgibt (§ 24).
- Die Regelungen über die Unvereinbarkeiten werden vereinfacht (§§ 25 ff.).
- Nebenamtliche Mitglieder von Organen sind angemessen zu entschädigen (§ 38).
- Stille Wahlen und die Verwendung von gedruckten Wahlvorschlägen werden für alle Erneuerungswahlen auf Bezirks- und Gemeindeebene vorgeschrieben bzw. zugelassen (§ 48).
- Wichtige Wahlen dürfen nicht mit Abstimmungen kombiniert werden (§ 58 Abs. 3).
- Das Antwortkuvert für die briefliche Stimmabgabe ist zwingend portofrei auszugestalten (§ 60 Abs. 1 lit. g).
- Die wahlleitende Behörde kann den Stimmberechtigten ein Beiblatt zustellen, auf dem die offiziellen Kandidatinnen und Kandidaten aufgeführt sind (§ 61),
- Die Fristen für die Zustellung des Wahl- und Abstimmungsmaterials werden jenen des Bundesrechts angeglichen (§ 62),
- Die Möglichkeiten der Stellvertretung bei der Stimmabgabe an der Urne werden liberalisiert. Gleichzeitig wird neu verlangt, dass die vertretene Person unterschriftlich ihre Zustimmung zur Stellvertretung gibt (§ 68 Abs. 3).

- Bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen stellt neu der Regierungsrat die Rechtskraft fest (§ 83). Ausgenommen sind die Kantonsratswahlen (§ 5 Abs. 1 KRG).
- Bei der Wahl des Kantonsrates werden die Wahlkreise in den Bezirken Zürich und Winterthur vergrössert. Auf eine Neuordnung der übrigen Wahlkreise wird mit Blick auf die im Rahmen der Verfassungsrevision zu führende Diskussion über die Strukturierung des Kantons verzichtet (§ 86).
- Die Parteien haben die Wahlvorschläge für die Kantonsratswahlen in einem demokratischen Verfahren zu bestellen (§ 89 Abs. 4).
- Bei Kantonsratswahlen werden gewisse Aufgaben, die an sich dem Regierungsrat als wahlleitender Behörde zukämen, auf Grund ihrer untergeordneten Bedeutung der Direktion übertragen (§§ 91 Abs. 2, 95, 108).
- Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer können sich an der Wahl der zürcherischen Mitglieder des Ständerates beteiligen (§ 109).

### *III. Teil: Kantonale Initiativen:*

- Für Volksinitiativen wird eine formelle Vorprüfung eingeführt (§ 124).
- Volksinitiativen werden im Amtsblatt veröffentlicht. Mit der Veröffentlichung beginnt die Frist zur Unterschriftensammlung zu laufen (§§ 125 und 126 Abs. 2).
- Bei der Unterzeichnung einer Volksinitiative wird die Unterschrift der stimmberechtigten Person verlangt (§ 126 Abs. 1).
- Die Unterschriftenlisten zu kantonalen Initiativen und Referenden sind der Direktion und nicht mehr der Geschäftsleitung des Kantonsrates einzureichen (§§ 126 Abs. 2 und 141 Abs. 3).
- Das Zustandekommen einer Volksinitiative (genügende Zahl gültiger und rechtzeitig eingereichter Unterschriften) wird von der Direktion abschliessend beurteilt (§ 128 Abs. 2). Nach wie vor entscheidet aber der Kantonsrat, ob der Inhalt der Initiative rechtmässig ist (§ 129).
- Über zu Stande gekommene Initiativen, die der Regierungsrat für rechtmässig hält, erstellt er Bericht und Antrag, ohne dass die Initiative vorgängig dem Kantonsrat überwiesen und von diesem dem Regierungsrat rücküberwiesen würde (§ 128 Abs. 4).

#### *V. Teil: Rechtsschutz*

- Der Stimmrechtsrekurs wird möglichst optimal an die Stimmrechtsbeschwerde des eidgenössischen Rechts angepasst (§§ 146 ff.). Die Rekursfrist wird – der Dringlichkeit der Geschäfte entsprechend – auf fünf Tage herabgesetzt (§ 149).

Im Gemeindegesetz sind folgende wesentlichen Änderungen zu erwähnen:

- Verbindliche Abstimmungen über Grundsatzfragen sind auf kommunaler Ebene zulässig (§§ 46 Abs. 3 und 94b Abs. 1 lit. a).
- Neu wird das Abstimmungsverfahren bei gleichgeordneten Haupt- oder Eventualanträgen normiert (§ 46e Abs. 3).
- Das Wahlverfahren in Gemeindeversammlungen wird neu im Gemeindegesetz geregelt (§§ 47 ff.).
- Kommunale Initiativen müssen erst an der nächsten Gemeindeversammlung behandelt werden (§ 50b Abs. 1 und 2).
- Initiativen über ein Geschäft, das die Gemeinde im zurückliegenden Jahr behandelt hat, können nicht mehr für ungültig erklärt werden (Aufhebung von a§ 50 Abs. 4).
- Das Verfahren der Wahlen und Abstimmungen in Gemeindebehörden ist neu im Gemeindegesetz geregelt (§§ 66 ff.).
- In Gemeinden mit Grosselem Gemeinderat wird die Referendumsfrist von 20 auf 30 Tage verlängert (§ 92 Abs. 1 Ziffer 2).
- Gegen ablehnende Beschlüsse des Grosselem Gemeinderates kann kein Referendum ergriffen werden (§ 93 Ziffer 7).
- Für Gemeinden mit Grosselem Gemeinderat werden die Normen über die Volksinitiative an das kantonale Recht angepasst (§ 96). Wird eine Initiative vom Grosselem Gemeinderat abgelehnt, findet deshalb auch dann eine Volksabstimmung statt, wenn es sich um einen Gegenstand handelt, der nur dem fakultativen Referendum unterliegt.
- Die Gemeindebeschwerde nach § 151 wird vom Stimmrechtsrekurs getrennt (§ 151a).
- Die Regelungen, wer über den Weiterzug bei gutgeheissenen Stimmrechtsrekursen entscheidet, werden vereinfacht (§ 155).

## **D. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **I. Teil: Allgemeines**

#### § 1

Gegenstand dieses Gesetzes sind die politischen Rechte und Pflichten auf der Ebene des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden. Miterfasst sind damit auch die Zweckverbände, die kommunale Aufgaben erfüllen. Das Gesetz regelt den Inhalt der politischen Rechte, seine Voraussetzungen und das Verfahren ihrer Ausübung. Gewisse Regelungsbereiche des Gesetzes werden von der Formulierung nicht erfasst, so etwa das von einer gewissen Anzahl von Kantonsratsmitgliedern ergriffene Behördenreferendum.

Vorbehalten bleiben Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die politischen Rechte und Pflichten, also im Wesentlichen die Bestimmungen über die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen in Gemeindeversammlungen, ferner die Behandlung von kommunalen Initiativen.

Die Ausübung der politischen Rechte, die sich auf Grund des Bundesrechts ergeben, werden durch das Gesetz insoweit geregelt, als das Bundesrecht keine Bestimmungen enthält (vgl. Art. 83 BPR).

#### § 2

Die Bestimmung zählt die einzelnen politischen Rechte und Pflichten auf. Im Katalog der lit. a–d wird nur dann von einer Pflicht gesprochen, wenn die Vorschrift rechtlich durchsetzbar ist; reine «Bürgerpflichten» wie beispielsweise die Teilnahme an Volksabstimmungen werden nicht als Pflicht erwähnt. Gemäss § 44 GG kann die Gemeindeordnung die Stimmberechtigten unter Androhung einer Ordnungsbusse zur Teilnahme an Gemeindeversammlungen verpflichten. Da bislang noch keine Gemeinde von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat und entsprechende Schritte auch nicht zu erwarten sind, wird in lit. d) lediglich vom Recht der Teilnahme an Gemeindeversammlungen gesprochen. Mit «Initiativen und Referenden» gemäss lit. c sind Einzelinitiativen, Volksinitiativen und Volksreferendum gemeint.

Die Petitionen sind nicht in diesem Gesetz geregelt, da sie gemeinhin nicht zu den politischen Rechten gezählt werden.

#### § 3

Die Voraussetzungen der politischen Rechte für die kantonale Ebene sind in den Artikeln 16 bis 18 KV normiert. Zwecks besserer Lesbarkeit des Gesetzes werden sie hier wiederholt. Inhaltlich stim-

men sie mit den entsprechenden Vorschriften auf Bundesebene überein (vgl. Art. 136 BV).

Die Lehre unterscheidet zwischen Stimmfähigkeit und Stimmberechtigung. Die Stimmfähigkeit setzt voraus, dass die betreffende Person das Schweizer Bürgerrecht besitzt, mindestens 18 Jahre alt ist und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt ist. Der Begriff der Stimmberechtigung verlangt zusätzlich Wohnsitz im entsprechenden Gemeinwesen (vgl. Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen, Zürich 2000, Note 243). Das Gesetz folgt dieser Terminologie und unterscheidet sich damit leicht von jener der Kantonsverfassung (vgl. Art. 16 Abs. 1 KV).

Für die Bestimmung des politischen Wohnsitzes verweist Abs. 3 auf die entsprechenden Bestimmungen des Bundesrechts. Mit diesem dynamischen Verweis kann vermieden werden, dass auch bei einer allfälligen Änderung des Bundesrechts der kantonale vom eidgenössischen politischen Wohnsitz abweicht. Gemäss geltendem Art. 3 BPR liegt der politische Wohnsitz «in der Gemeinde, wo der Stimmberechtigte wohnt und angemeldet ist. Fahrende stimmen in ihrer Heimatgemeinde. Wer statt des Heimatscheines einen anderen Ausweis (Heimatausweis, Interimsschein usw.) hinterlegt, erwirbt politischen Wohnsitz, wenn er nachweist, dass er am Ort, wo der Heimatschein liegt, nicht im Stimmregister eingetragen ist.»

Wenn Abs. 1 den politischen Wohnsitz «im betreffenden Gemeinwesen» verlangt, so wird damit auf das Gebiet abgestellt, innerhalb dessen eine Wahl oder Abstimmung stattfindet. Bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen sind damit alle Personen stimmberechtigt, die im Kanton politischen Wohnsitz haben. Für Wahlen und Abstimmungen in einer Gemeinde ist demgegenüber der politische Wohnsitz in der entsprechenden Gemeinde erforderlich.

Während bei Wahlen und Abstimmungen im Kanton, im Bezirk, in den politischen Gemeinden und in der Schulgemeinde der entsprechende politische Wohnsitz genügt, setzt Abs. 1 Satz 2 für Wahlen und Abstimmungen in bürgerlichen und kirchlichen Angelegenheiten zusätzlich voraus, dass die Stimmberechtigten diesem Gemeinwesen angehören. In bürgerlichen Angelegenheiten ist damit nur stimmberechtigt, wer in der Bürgergemeinde politischen Wohnsitz hat und zudem Bürger dieser Gemeinde ist. Analoges gilt für die kirchlichen Angelegenheiten.

Für die Wählbarkeit können dieses Gesetz oder andere Gesetze abweichende Bestimmungen enthalten. Zu beachten sind etwa die Nebenstrafe der Amtsunfähigkeit (Art. 51 StGB) oder die speziellen Wählbarkeitsvoraussetzungen und Unvereinbarkeitsregeln gemäss diesem Gesetz (vgl. §§ 23 f.).

## § 4

Zurzeit können die politischen Rechte persönlich (an der Urne oder in der Gemeindeversammlung) oder schriftlich (auf dem Korrespondenzweg) ausgeübt werden. Nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung wird neu die rechtliche Grundlage dafür geschaffen, die politischen Rechte auch auf elektronischem Weg auszuüben (E-Voting). Davon erfasst ist nicht nur das elektronische Wählen und Abstimmen, sondern auch die elektronische Unterzeichnung eines Wahlvorschlages, einer Volksinitiative oder eines Volksreferendums. Zurzeit beteiligt sich der Kanton Zürich an einem Pilotprojekt des Bundes, bei dessen positivem Ausgang damit gerechnet werden kann, dass das E-Voting gesamtschweizerisch eingeführt wird. Die beiden Voraussetzungen für die Zulassung des E-Voting – korrekte Feststellung des Willens der Stimmberechtigten und Wahrung des Stimmgeheimnisses – stellen die rechtmässige Durchführung einer Wahl oder Abstimmung sicher. Das Weitere wird in einer Verordnung zu regeln sein.

## § 5

Ebenfalls auf Verordnungsstufe ist zu regeln, wie nicht schreibkundige oder schreibfähige Personen die politischen Rechte ausüben können. Nicht schreibkundig sind Personen, denen die Fähigkeit zum schriftlichen Ausdruck ihres Willens fehlt. Nicht schreibfähig sind Personen, die zwar schreibkundig, aber aus physischen Gründen nicht in der Lage sind, ihren politischen Willen schriftlich auszudrücken. Dies auf Gesetzesstufe zu normieren, wie das in der Vernehmlassung teilweise gefordert wurde, würde den Detaillierungsgrad eines formellen Gesetzes übersteigen. Die Stellvertretung einer stimmberechtigten Person beim Urnengang ist in § 68 Abs. 3 geregelt.

## § 6

Die §§ 6 bis 8 regeln die Grundsätze im Bereich der politischen Rechte. § 6 Abs. 1 fasst die Leitsätze des Bundesgerichts zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit zusammen. Nach lit. a dieser Bestimmung fördern die staatlichen Organe einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung. Damit wird ermöglicht, dass sich die betreffende Behörde mit Pressemitteilungen oder durch Teilnahme an Diskussionsforen in den Abstimmungskampf einschalten kann; eigentliche Werbekampagnen sind aber weiterhin unzulässig. Gleiches gilt gemäss Abs. 3 für die staatlich beherrschten Unternehmen sowie für Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen: Sie können sich am Abstimmungskampf beteiligen, sofern sie vom Thema direkt betroffen sind und mit ihrem Engagement die Grenzen der Verhältnismässigkeit beachten. Als «staatlich beherrscht» gilt ein Unternehmen dann, wenn der Staat

die Mehrheit des Unternehmenskapitals hält oder von ihm die Mehrheit der Mitglieder der Organe bestimmt werden. In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts können sich somit staatliche Organe, aber auch staatlich beherrschte Unternehmungen sowie Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, in sachlicher Weise an der öffentlichen Meinungsbildung beteiligen, sofern sie vom Thema direkt betroffen sind und der Mitteleinsatz verhältnismässig erfolgt (Abs. 3). Bei staatlich beherrschten Unternehmen führt das Gebot der Verhältnismässigkeit indessen zu gewissen Einschränkungen. Gemäss Lehre und Rechtsprechung können solche Unternehmen nur Stellungnahmen zu Abstimmungsfragen abgeben und irreführende Interventionen Privater berichtigen. Soweit es aber beispielsweise um Fragen ihrer Rechtsform oder um den Bestand ihrer Aufgabenbereiche geht, haben sie sich neutral zu verhalten (vgl. Hangartner/Kley, a. a. O., § 45).

#### § 7

Das Stimmgeheimnis ist gewahrt, wenn der Ausdruck des politischen Willens einer Person dieser Person nicht zugeordnet werden kann. Das Stimmgeheimnis schützt zum einen die Persönlichkeit der Stimmberechtigten. Darüber hinaus weist sie eine institutionelle Komponente auf: Durch die allgemeine Pflicht zur Einhaltung des Stimmgeheimnisses entfällt von vornherein jeder Druck, auf das Wahl- und Abstimmungsgeheimnis «freiwillig» zu verzichten.

Das Stimmgeheimnis kann nicht in allen Bereichen der politischen Rechte gleichermaßen gewährleistet werden. Einschränkungen zeigen sich etwa bei offenen Wahlen und Abstimmungen in Gemeindeversammlungen, bei der Sammlung von Unterschriften für Volksinitiativen und Volksreferenden oder bei der Einsicht in das Stimmregister. Es wäre aber beispielsweise unzulässig, eine Fotografie zu veröffentlichen, aus der sich das Stimmverhalten der Versammlungsteilnehmenden im Einzelnen ergäbe.

#### § 8

Entgegen einzelnen Stellungnahmen in der Vernehmlassung wird an der allgemeinen Zugänglichkeit zu den Räumen, in denen das Wahlbüro tätig ist, festgehalten. Die Einschränkung, wonach die Arbeit der Wahlbüros dadurch nicht behindert werden darf, bietet genügend Möglichkeiten, um gegen Störungen aller Art vorzugehen.

Wahlen und Abstimmungen werden teilweise soziologisch oder politologisch ausgewertet. Abs. 2 schafft hierfür eine einwandfreie rechtsstaatliche Grundlage. Das Stimmverhalten darf indessen nur dann ausgewertet und die Ergebnisse nur dann veröffentlicht werden, wenn das Stimmgeheimnis gewahrt bleibt. Damit wird das Wahl- und Abstimm-

mungsverhalten des Einzelnen geschützt. Keinen Schutz verdienen hingegen die für eine Verhältniswahl kandidierenden Personen hinsichtlich des Panaschierverhaltens der Stimmbevölkerung.

#### § 9

Die Führung des Stimmregisters (Abs. 1) richtet sich nach den entsprechenden Bestimmungen des Bundesrechts, also zurzeit nach Art. 4 BPR. Dieser dynamische Verweis stellt sicher, dass eine doppelte Registerführung für eidgenössische und kantonale Angelegenheiten unbeachtet allfälliger Rechtsänderungen auf Bundesebene vermieden werden kann. Die Vorlage verzichtet auf den Regelungsinhalt von § 9 Abs. 1 WG, wonach in jeder politischen Gemeinde ein Stimmregister geführt wird. Dies geht implizit aus Art. 4 Abs. 1 BPR in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 und 2 BPR hervor. Ebenso wird auf das Verbot des Abschreibens und Kopierens des Stimmregisters verzichtet (§ 9 Abs. 1 WG). Allfälligen diesbezüglichen Missbräuchen kann mit den Grundsätzen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit und des Wahl- und Abstimmungsheimnisses begegnet werden. Sodann wird darauf verzichtet, den Gemeindeschreiber als Stimmregisterführer zu bezeichnen (§ 9 Abs. 3 WG). Damit wird die Registerführung zu einer allgemeinen Gemeindeaufgabe, deren Wahrnehmung sich nach der Gemeindeordnung und den Weisungen des Gemeinderates bestimmt. Schon nach geltendem Recht ist eine Delegation der Aufgabe an eine andere angestellte Person der kommunalen Verwaltung möglich. Zwecks Vereinheitlichung des Rechtsmittelwesens wird sodann auf eine Sonderregelung für Beschwerden betreffend die Registerführung verzichtet (§ 9 Abs. 4 WG). Der Rechtsmittelzug richtet sich deshalb fortan nach den Bestimmungen dieses Gesetzes über den Rechtsschutz (§§ 146 ff.).

Die Öffentlichkeit des Stimmregisters (Abs. 2) entspricht § 9 Abs. 1 WG.

#### § 10

Mit dem Ausdruck «Organ» wird ein Oberbegriff für all jene Stellen definiert, deren Besetzung sich nach diesem Gesetz richtet. Erfasst werden damit Funktionen der Legislative, der Exekutive und der Judikative. Ein Organ kann auch nur aus einem einzigen Mitglied bestehen (z. B. Statthalterin oder Statthalter, Friedensrichterin oder Friedensrichter).

#### § 11

Der Verweis auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz als ergänzend anwendbarer Erlass gilt insbesondere auch für die Frage, ob mit einer schriftlichen Eingabe eine gesetzliche Frist gewahrt ist. Gemäss § 11

Abs. 2 VRG genügt hierfür, dass die Eingabe fristgerecht bei einer schweizerischen Poststelle aufgegeben worden ist. Diese Regelung ist für den Bereich der politischen Rechte nicht unproblematisch: Im Vorverfahren von Kantonsratswahlen sind wiederholte, kettenartige Eingaben nötig (Einreichung des Wahlvorschlags, allfällige Verbesserung, Meldung von Listenverbindungen). Ähnliches gilt im Vorverfahren vor Bezirks- und Gemeindewahlen (Einreichung des Wahlvorschlags, Verbesserung, Abänderung der Wahlvorschläge). Durch das Abwarten der jeweiligen Frist für die Zustellung der Post entstehen Verzögerungen. Dem wird dadurch Rechnung getragen, dass die «Vorlaufzeit» in den entsprechenden Verfahren verlängert werden. Entgegen dem geltenden Recht soll hingegen nicht auf das Eingangsdatum einer Eingabe abgestellt werden. Letzteres bedeutete eine nicht zu rechtfertigende Abkehr vom allgemein bekannten Grundsatz, wonach die Postaufgabe für die Wahrung einer gesetzlichen oder amtlichen Frist genügt.

Die Ausstandsvorschriften gemäss § 5 a VRG können nur im Rechtsmittelverfahren zur Anwendung kommen. Andernfalls wäre es nicht möglich, dass der Bezirksrat wahlleitende Behörde bei Bezirksratswahlen wäre. Analoges gälte für Gemeinderatswahlen und für die Wahl des Wahlbüros. Diesbezüglich greifen andere Kontrollmechanismen wie etwa die doppelte oder dreifache Unterzeichnung der Wahl- und Abstimmungsprotokolle oder die Besetzung des Wahlbüros durch mehrere Personen.

## **II. Teil: Wahlen und Abstimmungen**

### **1. Abschnitt: Wahl- und Abstimmungsorganisation**

#### **A. Behörden**

##### § 12

Die Bestimmung bezeichnet für jede Wahl und Abstimmung eine wahlleitende Behörde (Abs. 1). Auf kantonaler Ebene ist dies der Regierungsrat, auf Bezirksebene der Bezirksrat und auf kommunaler Ebene die Gemeindevorsteherchaft. Für Wahlen und Abstimmungen in Wahlkreisen, die erheblich über das Gebiet einer politischen Gemeinde hinaus reichen, und im Gebiet von Zweckverbänden bestehen gemäss § 34 Abs. 1 WG Kreiswahlvorsteherchaften, die sich aus Exekutivmitgliedern des Kreishauptortes oder der Sitzgemeinde sowie aus Abgeordneten der betreffenden Gemeinden zusammensetzen. Eine solche Organisation ist sehr schwerfällig. Mit Abs. 1 lit. c wird eine Ver-

einfachung dadurch erreicht, dass bei Zweckverbänden und Notariatskreisen – andere über das Gebiet einer politischen Gemeinde hinaus reichende Wahlkreise bestehen nicht – der Gemeinderat der Sitzgemeinde wahlleitende Behörde ist. Die Zweckverbände selbst als wahlleitende Behörden zu bezeichnen, wäre nicht sachgerecht, da ihnen die entsprechende Erfahrung bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen fehlt.

Abs. 2 formuliert die allgemeinen Aufgaben der wahlleitenden Behörde. Die konkreten Rechte und Pflichten dieser Behörde ergeben sich aus den nachfolgenden Gesetzesbestimmungen. Gemäss Satz 2 ordnet sie bei Unregelmässigkeiten das Nötige an. Diese Bestimmung ermöglicht es, unter Umgehung des «Dienstweges» direkt in die Vorbereitung oder Durchführung von Wahlen und Abstimmungen einzugreifen.

Für Wahlen und Abstimmungen auf der Ebene des Kantons rechtfertigt es sich nicht, für sämtliche Aufgaben, die nach Gesetz der wahlleitenden Behörde zufallen, den Regierungsrat für zuständig zu erklären. In der Verordnung werden jene Aufgaben aufzuzählen sein, deren untergeordnete Bedeutung es zulässt, sie durch die Direktion erfüllen zu lassen.

#### § 13

Bei der Wahl des Kantonsrates und der kirchlichen Synoden werden bedeutungsvolle Aufgaben durch die Kreiswahlvorsteherschaften wahrgenommen (vgl. §§ 89 ff.). § 13 drückt diesen Umstand aus, auch wenn damit die wahlleitende Behörde nicht ihrer Gesamtverantwortung für die korrekte Durchführung der Wahl enthoben wird.

#### § 14

Nur die politischen Gemeinden verfügen über ein Wahlbüro (vgl. § 18 Abs. 3). Die Mindestzahl von fünf Mitgliedern (einschliesslich Präsidium; § 10 Abs. 1) entspricht der Regelung des geltenden Rechts (§ 24 Abs. 1 WG). Entgegen § 24 Abs. 3 WG muss die Amtsdauer nicht normiert werden; sie ergibt sich bereits aus Art. 11 KV.

Die Kompetenzordnung zur Erhöhung der Mitgliederzahl des Wahlbüros gemäss Abs. 2 entspricht geltendem Recht (§ 24 Abs. 1 WG; § 108 Ziffer 5 GG). Hier wie überall im Gesetz wird die Vorsteherschaft einer politischen Gemeinde als Gemeinderat bezeichnet, handle es sich nun um eine Versammlungs-, eine Parlaments- oder eine Urnengemeinde (§§ 40 ff., 88 ff. und 116 ff. GG). Damit wird der Terminologie des Gemeindegesetzes gefolgt (vgl. § 111 GG).

Nach Abs. 3 steht die Präsidentin oder der Präsident des Gemeinderates dem Wahlbüro vor, und die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber führt das Sekretariat. Entgegen zahlreicher Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren, die eine Delegation zulassen möchten, wird damit an der Regelung des geltenden Rechts (§ 24 Abs. 1 WG) festgehalten, was sich angesichts der politischen Bedeutung von Wahlen und Abstimmungen, der Schwierigkeiten, die sich bei solchen Geschäften ergeben, und der in letzter Zeit vermehrt aufgetretenen Fehler bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen ohne weiteres rechtfertigt. Im Verhinderungsfall sind Stellvertretungen selbstverständlich weiterhin möglich.

#### § 15

Diese Norm regelt die Aufgaben jener Mitglieder des Wahlbüros, die den so genannten Urnendienst versehen. Die Vorschriften entsprechen weitgehend dem geltenden Recht (§§ 26–28 WG). Gemäss Abs. 2 lit. d stellen die Mitglieder des Urnendienstes die Ruhe und Ordnung im und um das Stimmlokal sicher. Ziel und Grenze eines allfälligen Einschreitens ist die unbehinderte Stimmabgabe. Zur Erfüllung dieser Aufgabe kann notfalls die Polizei beigezogen werden. So lange eine geordnete Stimmabgabe möglich ist, wird damit aber nicht ausgeschlossen, vor dem Abstimmungslokal oder in einem Vorraum Unterschriften zu sammeln. Gemäss § 11 Abs. 2 der geltenden Verordnung über die Wahlen und Abstimmungen ist das schon heute möglich.

Gemäss Abs. 4 gelten die Bestimmungen der Absätze 1 bis 3 beim Einsatz von Wanderurnen sinngemäss. Auch Wanderurnen müssen deshalb von zwei Mitgliedern des Wahlbüros begleitet werden; einer Anregung im Vernehmlassungsverfahren, wonach bei Wanderurnen nur ein Mitglied des Wahlbüros den Urnendienst versehen kann, kann mit Blick auf die Manipulationsgefahr und die Bedeutung der korrekten Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses nicht gefolgt werden.

Für eine weitere Anregung in der Vernehmlassung, wonach die Wahlzettel auch dann abzustempeln seien, wenn nur ein Wahlzettel zur Verfügung stehe (vgl. Abs. 2 lit. b), besteht keine Veranlassung. Aufgabe des Urnendienstes ist es ja gerade zu verhindern, dass eine stimmberechtigte Person mehr als einen Wahlzettel in die Urne legt.

Für die vorzeitige Stimmabgabe in der Gemeindekanzlei stehen keine Mitglieder des Wahlbüros zur Verfügung, da diese nur in den ordentlichen Stimmlokalen zum Einsatz kommen. Ihre Aufgaben sind deshalb von Gemeindeangestellten zu erfüllen, die – der Bedeutung ihrer Aufgabe entsprechend – von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Wahlbüros zu bezeichnen sind (Abs. 3). Für die Behandlung der brieflich eingegangenen Wahl- und Stimmzettel vgl. § 69.

## § 16

Gemäss § 29 Abs. 2 WG kann der Auszähldienst mit einer unbegrenzten Anzahl nicht stimmberechtigter Hilfskräfte ergänzt werden. Abs. 1 schränkt dies in dem Sinne ein, dass die Zahl der nicht gewählten Hilfspersonen jene der gewählten Mitglieder des Wahlbüros, die den Auszähldienst versehen, nicht überschreiten darf. Nur bei Wahlen mit grossem Auszählaufwand, insbesondere also bei Parlamentswahlen, kann diese Obergrenze überschritten werden (Abs. 2).

## § 17

Nach Absatz 1 können die Gemeinden Stimmkreise festlegen, innerhalb welcher die Stimmabgabe (§§ 65 ff.) und die Auswertung der Stimm- und Wahlzettel (§§ 70 ff.) zu erfolgen hat. Materiell entspricht dies der Regelung gemäss § 10 Abs. 2 der Verordnung über die Wahlen und Abstimmungen. Nicht ausgeschlossen wird damit die Möglichkeit der Gemeinden, eine so genannte «Bahnhofsurne» einzurichten, wo die Stimm- und Wahlzettel unabhängig von der Zugehörigkeit zu einem Stimmkreis abgegeben werden können. Ein Stimmkreis liegt indessen erst dann vor, wenn in diesem Kreis die Stimm- und Wahlzettel auch ausgewertet werden. Keine Stimmkreise liegen deshalb vor, wenn im Gemeindegebiet mehrere Urnen aufgestellt werden, die Auswertung aber zentral erfolgt. Stimmkreise sind keine Gemeinwesen im Sinne von § 3 Abs. 1; das Mitglied eines kommunalen Organs kann also auch von Stimmberechtigten, die einem andern Stimmkreis angehören, gewählt werden.

Angesichts der Bedeutung, die der Leitung eines Stimmkreises zukommt, schreibt Abs. 2 vor, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher des Stimmkreises durch den Gemeinderat bezeichnet wird.

## § 18

Gemäss § 12 Abs. 1 lit. d sind die Gemeindevorsteherchaften wahlleitende Behörden bei Wahlen und Abstimmungen in der Gemeinde. Wie schon das geltende Recht (§ 6 Abs. 2 WG) eröffnet auch Abs. 1 den Spezialgemeinden die Möglichkeit, die Aufgaben der Wahlleitung ganz oder teilweise einer politischen Gemeinde zu übertragen. Liegt die Spezialgemeinde im Gebiet einer politischen Gemeinde, ist letztere zuständig. Umfasst das Gebiet der Spezialgemeinde mehrere andere Gemeinden ganz oder teilweise, kann die Spezialgemeinde die Wahlleitung dem Gemeinderat einer dieser politischen Gemeinden übertragen.

Die Pflicht der Spezialgemeinde, der für sie tätigen politischen Gemeinde die Auslagen zu ersetzen, entspricht geltender Praxis. Im Sinne der Kostentransparenz regelt Abs. 2 neu, dass die politische Gemeinde zudem Anspruch auf angemessene Entschädigung hat.

Angesichts der Schwierigkeit der Aufgaben des Wahlbüros normiert Abs. 3 neu, dass diese stets durch das Wahlbüro der politischen Gemeinde erledigt werden. In Spezialgemeinden wird demnach kein Wahlbüro bestellt. Nach geltendem Recht werden die Aufgaben des Wahlbüros nur dann durch die politische Gemeinde wahrgenommen, wenn ihr auch die Wahlleitung übertragen worden ist (§ 24 Abs. 2 WG). Ersatz der Auslagen und angemessene Entschädigung sind auch für die Erledigung der Aufgaben des Wahlbüros geschuldet.

## **B. Urnen**

### § 19

Hinsichtlich der Urnenstandorte werden die Regelungen des geltenden Rechts liberalisiert: Zuständig für die Bestimmung der Urnenstandorte ist neu der Gemeinderat, und der Einsatz von Wanderurnen ist an keine weiteren Voraussetzungen gebunden (vgl. demgegenüber § 15 WG).

### § 20

Auch mit Blick auf die Urnenöffnungszeiten wird die Freiheit der Gemeinden vergrössert. Für die Stimmrechtsausübung im Urnenlokal wird nur noch vorgeschrieben, dass die Urne am Wahl- oder Abstimmungstag während mindestens einer Stunde geöffnet sein muss und dass sie spätestens um 12.00 Uhr zu schliessen ist. Das geltende Recht schreibt demgegenüber auch die Besetzung des Wahl- und Abstimmungslokals am Samstag sowie am Freitag vor (§ 16 WG). Auch die vorzeitige Stimmabgabe in der Gemeindekanzlei wird liberalisiert (vgl. demgegenüber § 19 WG).

## **C. Elektronische Datenverarbeitung**

### § 21

Die meisten Gemeinden ermitteln heute die Wahl- und Abstimmungsergebnisse mit EDV-Unterstützung. Allerdings verwenden sie keine einheitliche Software, was einerseits die Kosten für die Programmpflege erhöht und es andererseits verunmöglicht, bei Wahlen und Abstimmungen im Bezirk und im Kanton die Auswertungsergebnisse der Gemeinden elektronisch zusammenzuziehen. Aus Gründen der Verfahrensökonomie, der Beschleunigung und der Sicherheit bei der Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse rechtfertigt es sich deshalb, hier eine einheitliche Software zum Einsatz zu bringen. Ab-

satz 1 nennt die Funktionen, die das EDV-Programm zu erfüllen hat. Nach lit. a soll die Übertragung des Inhalts der Wahl- und Stimmzettel in elektronische Form unterstützt werden, was beispielsweise mit Eingabemasken erreicht werden kann. Es bedeutet indessen nicht, dass die Wahl- und Stimmzettel elektro-optisch erfasst werden. Der Einsatz solcher Geräte ist zwar zulässig (Abs. 4), indessen von den Gemeinden zu finanzieren. Die Funktionen gemäss Absatz 1 lit. b–d entsprechen dem Auswertungsauftrag des Wahlbüros gemäss § 71.

#### **D. Publikationsorgane**

##### § 22

Die Bezirke werden in der Verordnung zu verpflichten sein, ihre amtlichen Publikationsorgane zu bezeichnen und zu veröffentlichen.

#### **2. Abschnitt: Wählbarkeit, Amtszwang und Amtsdauer**

Dieser Abschnitt enthält Vorschriften, die sowohl für an der Urne als auch für in der Gemeindeversammlung zu wählende Organe gelten. Sie betreffen inhaltliche Aspekte des Wahlrechts, was ihre Integration in den nachfolgenden Abschnitt betreffend allgemeine Verfahrensbestimmungen für Wahlen ausschliesst. Der Titel des Abschnitts ist nicht umfassend, nennt aber die wichtigsten Aspekte der Bestimmungen.

#### **A. Wählbarkeitsvoraussetzungen**

##### § 23

Die Bestimmung konkretisiert den Vorbehalt von § 3 Abs. 4. Mit der Wohnsitzpflicht soll die Ortsverbundenheit der Mitglieder eines Organs sichergestellt werden. Dieses Ziel kann allerdings in Widerspruch dazu treten, dass Organe mit möglichst qualifizierten Personen zu besetzen sind.

Für Organe des Kantons oder eines Bezirks verlangt Abs. 1 politischen Wohnsitz im Kanton. Den Gemeinden wird ein grösserer Spielraum belassen: Nach Abs. 2 ist der politische Wohnsitz nur für die Mitglieder des Grossen Gemeinderates und der Gemeindevorsteher-schaften vorgeschrieben. Für die anderen kommunalen Organe besteht keine Wohnsitzpflicht; gemäss Abs. 3 kann in der Gemeindeordnung indessen der Wohnsitz in der Gemeinde oder im Kanton vorgeschrieben werden. Mit dieser Regelung wird den Gemeinden er-

möglichst, dem Ziel der fachlichen Qualifikation grösseres Gewicht beizumessen als jenem der Ortsverbundenheit. Ferner erhalten die Gemeinden mit dieser Lösung grössere Flexibilität bei der interkommunalen Erledigung von Aufgaben, die einem nach diesem Gesetz zu wählenden Organ übertragen sind (z. B. Gemeindeammann und Betriebsbeamteter; Fürsorgebehörde).

Dem Gesetzgeber bleibt es selbstverständlich unbenommen, in anderen Gesetzen weitere Wählbarkeitsvoraussetzungen zu normieren. So ist denkbar und entspricht teilweise bereits geltendem Recht, für Mitglieder gewisser Organe einen Nachweis der fachlichen Qualifikation zu verlangen. Auf der andern Seite können andere Gesetze die Voraussetzungen dieses Gesetzes abschwächen. Zu denken ist etwa an die Fachrichter des Schiedsgerichts in Sozialversicherungsstreitigkeiten, für welche eine laufende Gesetzesrevision vorsieht, auf das Erfordernis des kantonalen Wohnsitzes zu verzichten.

#### § 24

Die Bestimmung eröffnet neu die Möglichkeit, dass das Mitglied eines Organs seine Amtsdauer beenden kann, auch wenn es den erforderlichen politischen Wohnsitz aufgibt. Zuständig zur Bewilligung ist die für die vorzeitige Entlassung gemäss § 36 zuständige Behörde. Die Bewilligung setzt voraus, dass das betroffene Organ, d. h. die Mehrheit der übrigen Mitglieder dieses Organs, dem zustimmt. Bei Mitgliedern eines Grossen Gemeinderates ist die dargelegte Beendigung der Amtsdauer nicht erforderlich; auf Grund der Besonderheiten der Verhältniswahl kann beim Wegzug eines Mitgliedes ohne weiteres die auf der Liste nachfolgende Person nachrücken. In der Vernehmlassung wurde angeregt, die Fortsetzung der Behördentätigkeit trotz Fehlens des erforderlichen Wohnsitzes zeitlich zu beschränken. Für eine solche allgemeine Regelung besteht keine Veranlassung. Erweist sich ein entsprechendes Gesuch als missbräuchlich oder unzweckmässig, steht es sowohl dem betroffenen Organ als auch der Bewilligungsbehörde frei, das Gesuch abzulehnen. A maiore minus steht es der Bewilligungsbehörde im Übrigen frei, im Einzelfall eine zeitliche Limite anzuordnen.

### **B. Unvereinbarkeit**

Die §§ 25–29 regeln die Unvereinbarkeit von Ämtern verschiedener Behörden. Die Bestimmungen des geltenden Rechts hierzu sind äusserst differenziert und unübersichtlich gehalten (§§ 105–111 WG). Sie enthalten zahlreiche Unvereinbarkeiten, die sich höchstens noch historisch erklären lassen, so etwa die Unvereinbarkeit des Professoren- und des Pfarramtes (§ 108 Abs. 1 Ziffer 10 WG).

Unvereinbarkeitsbestimmungen beschlagen den personellen Aspekt der Gewaltentrennung. Ziel entsprechender Bestimmungen ist es, die Einflussmöglichkeiten einer Einzelperson kraft Bekleidung mehrerer Ämter zu beschränken. Ein weiteres Ziel besteht darin, einen unabhängigen Instanzenzug im Rechtsmittelverfahren und im Bereich der Aufsicht sicherzustellen. Nicht zum Thema der Unvereinbarkeit gehören indessen Bestimmungen, welche die Arbeitskraft eines Organmitgliedes unbeschränkt für die Tätigkeit dieses Organs sichern möchten. Dieses Anliegen ist nicht in einem Gesetz über die politischen Rechte, sondern im Personalrecht zu verfolgen (vgl. demgegenüber etwa § 105 Abs. 1 WG).

#### § 25

Die Bestimmung hat zum Ziel, die gesellschaftlichen Einflussmöglichkeiten einer Person zu beschränken. Unter diesem Aspekt verträgt es sich nicht, wenn ein Mitglied des Regierungsrates oder die Staatschreiberin oder der Staatsschreiber gleichzeitig ein weiteres Amt auf kantonaler oder kommunaler Ebene besetzt. Für die Unvereinbarkeit mit Ämtern des Bundes wird auf die Kantonsverfassung verwiesen. Gemäss Art. 39 Abs. 2 KV dürfen nicht mehr als zwei Mitglieder des Regierungsrates den eidgenössischen Räten angehören.

Eine Machtkumulation wird vor allem dann als problematisch erachtet, wenn es um Ämter derselben staatlichen Stufe geht. Abs. 2 lit. a erklärt demzufolge die leitenden Funktionen der Staatsgewalten auf kantonaler Ebene für unvereinbar. Oberste kantonale Gerichte sind heute das Kassationsgericht, das Obergericht, das Sozialversicherungsgericht und das Verwaltungsgericht (§ 210 Abs. 1 GVG). Lit. b–d regeln Entsprechendes für die Bezirks- bzw. die Gemeindeebene. Lit. e ist anders motiviert: Die Bestimmung will auf institutioneller Ebene sicherstellen, dass die an einem Strafverfahren beteiligten Personen unabhängig und unbefangen sind.

Gegenüber dem geltenden Recht werden die Unvereinbarkeitsvorschriften abgebaut. So sollen die Mitglieder der obersten Gerichte uneingeschränkt den eidgenössischen Räten angehören können; gemäss § 110 WG ist das für die vollamtlichen Richter ausgeschlossen. Keine Unvereinbarkeit besteht sodann unter den Richterämtern an den verschiedenen obersten Gerichten (vgl. demgegenüber § 107 WG). Eine Ämterkumulation wird neu auch zulässig sein zwischen Bezirksrat einerseits und Friedensrichter, Oberrichter oder Kassationsrichter andererseits (vgl. demgegenüber § 108 Abs. 1 Ziffer 3 WG). Ferner kann neu eine Bezirksanwältin oder ein Bezirksanwalt dem Gemeinderat angehören (anders noch § 108 Abs. 1 Ziffer 4 WG). Schliesslich gibt es keine Unvereinbarkeitsbestimmungen mehr für Notare (vgl. demgegenüber § 107 WG).

## § 26

Zweck dieser Bestimmung ist es, mittels Unvereinbarkeitsregeln die Funktionsfähigkeit des Instituts der Aufsicht sicherzustellen. Abs. 1 formuliert die Generalklausel in dem Sinne, dass Ämter und Anstellungen dann unvereinbar sind, wenn sie in einem unmittelbaren Wahl-, Anstellungs- oder Aufsichtsverhältnis zueinander stehen. In nicht abschliessender Aufzählung nennt Abs. 2 die wichtigsten Fälle so begründeter Unvereinbarkeit. Parlamente im Sinne von lit. a sind der Kantonsrat und der Grosse Gemeinderat. Unter den «Exekutivorganen des betreffenden Gemeinwesens» sind der Gemeinderat sowie die Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen zu verstehen. Lit. a greift den Gedanken von § 108 Abs. 1 Ziffer 8 WG auf und generalisiert ihn.

Die Unvereinbarkeit der Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission gemäss lit. b geht über § 108 Abs. 1 Ziffer 6 WG hinaus und lässt eine Ämterkumulation nur mit der Mitgliedschaft im Wahlbüro zu. Angesichts der Verantwortung der Rechnungsprüfungskommissionen für die ordnungsgemässe Erfüllung der kommunalen Aufgaben ist diese Erweiterung gerechtfertigt.

Lit. c betreffend die Unvereinbarkeit der kantonalen Ombudsperson entspricht § 108 Abs. 1 Ziffer 12 WG.

Die Ausnahmeregelung für Ersatzleute und Stellvertretungen gemäss Abs. 3 entspricht geltendem Recht (vgl. § 105 Abs. 2 WG).

In der Vernehmlassung wurde angeregt, den Unvereinbarkeitsgrund des Aufsichtsverhältnisses für jene Personen zu lockern, die eine Teilzeitanstellung bekleiden. Dies entspreche geltendem Recht (vgl. § 108 Abs. 1 Ziffer 7 WG). Mit Blick auf das Ziel dieses Unvereinbarkeitsgrundes besteht hierfür indessen keine Veranlassung. Eine funktionierende Aufsicht zu gewährleisten ist bei Teil- oder Nebenämtern nicht weniger wichtig als bei Vollämtern. Andererseits besteht keine Veranlassung, die Unvereinbarkeitsregelung gemäss einer weiteren Anregung im Vernehmlassungsverfahren in dem Sinne zu verschärfen, dass sich die Mitgliedschaft im Grossen Gemeinderat nicht mit der Zugehörigkeit zur kommunalen Verwaltung vertrage. Diese Regelung ginge zu weit und wäre zu wenig flexibel. Sachgerechter ist es, die Gemeinden zu berechtigen, weitere Unvereinbarkeiten für bestimmte Funktionen in der Gemeindeverwaltung zu normieren (§ 29 Abs. 3).

## § 27

Beim Unvereinbarkeitsgrund des Rechtsmittelverhältnisses ist zwischen häufigen und selten beschrittenen Rechtsmittelzügen zu unterscheiden. In der ersten Fallgruppe ist das einwandfreie Funktionieren des Rechtsmittelzuges durch Verankerung von Unvereinbarkeiten

sicherzustellen. Kommt es demgegenüber nur selten zum Weiterzug der Anordnung einer unteren Behörde an ein oberes Organ, ist der Situation einzelfallweise mit Ausstandsregelungen zu begegnen. Eine allgemeine Vorschrift zu normieren, wonach die Mitgliedschaft in zwei Organen stets unzulässig ist, wenn zwischen den Organen ein Rechtsmittelzug bestehen kann, hätte unabsehbare Folgen und würde eine nicht wünschenswerte Vielzahl von Unvereinbarkeiten schaffen. § 27 beschränkt sich deshalb darauf, bei den häufigsten Rechtsmittelzügen Unvereinbarkeiten zu normieren.

In der Vernehmlassung wurde angeregt, auch die Mitglieder des Sozialversicherungsgerichts in den Katalog gemäss Abs. 1 lit. b aufzunehmen. Hierzu besteht keine Veranlassung. Ein Rechtsmittelzug zwischen Gemeindeorganen und Sozialversicherungsgericht besteht nur bei den so genannten Ergänzungsleistungsfällen. Das Sozialversicherungsgericht hat in diesem Rechtsbereich jährlich nur rund 25 Fälle zu beurteilen.

#### § 28

Abs. 1 normiert den Unvereinbarkeitsgrund der Verwandtschaft. Inhaltlich übernimmt er Art. 11 Abs. 4 KV. Abweichend von § 111 Ziffer 2 WG soll fortan keine Unvereinbarkeit unter Schwiegereltern mehr bestehen. Abs. 3 übernimmt § 24 Abs. 4 WG, wobei auf die Einschränkung verzichtet wird, wonach Verwandte nicht gleichzeitig im gleichen Abstimmungslokal tätig sein dürfen.

#### § 29

Diese Norm umfasst weitere Unvereinbarkeitsgründe, die sich nicht den vorstehenden Paragrafen unterordnen lassen. Abs. 1 übernimmt § 109 WG. Abs. 2 rechtfertigt sich mit Blick auf die regelmässig hohe Bedeutung des Schreiberamtes eines Organs. Mit Abs. 3 erhalten die Gemeinden die Freiheit, weitere Unvereinbarkeiten für Mitglieder ihrer Organe zu normieren.

#### § 30

Da eine Unvereinbarkeit nicht nur durch eine Wahl entstehen kann, sondern auch z. B. durch Antritt einer öffentlichrechtlichen Anstellung, wird das Verfahren zur Auflösung von Unvereinbarkeiten hier und nicht im Zusammenhang mit dem Wahlprozedere geregelt. In erster Linie obliegt es der mit einer Unvereinbarkeit belasteten Person, sich für das eine oder andere Amt zu entscheiden (Abs. 1). Gibt sie keine entsprechende Erklärung ab, wird ihr ein Amt zugewiesen. Zuständig hierfür ist die wahlleitende Behörde jenes Amtes, das die Unvereinbarkeit verursacht hat. Erfolgt die Wahl in zwei unvereinbare Ämter gleichzeitig und liegt die Wahlleitung nicht bei derselben Be-

hörde, haben sich die wahlleitenden Behörden abzusprechen. Tritt die Unvereinbarkeit erst später, d. h. unabhängig von einer Wahl, ein, sind auch hier die wahlleitenden Behörden zuständig. Es besteht keine Veranlassung, die Differenzierung des geltenden Rechts zu übernehmen, wonach für die zweitgenannten Fälle jene Behörde zuständig ist, die über die Entlassung aus dem Amt zu entscheiden hat (§ 113 Abs. 3 WG). Die Kriterien für die Zuweisung eines Amtes gemäss Abs. 2 entsprechen weitgehend geltendem Recht (§ 112 WG).

### **C. Amtszwang**

#### § 31

Gegen den Amtszwang wurde in der Vernehmlassung grundsätzlich eingewendet, er vertrage sich nicht mit der hohen Verantwortung der Amtsträger. Die Qualität und Produktivität der Arbeit leide, und Innovationen würden behindert. Diese bedenkenswerten Einwände rechtfertigen es indessen nicht, auf das Institut des Amtszwanges zu verzichten. Angesichts der zunehmenden Schwierigkeit, insbesondere auf kommunaler Ebene geeignete Organmitglieder zu finden, sollte die Möglichkeit der zwangsweisen Zuweisung eines Amtes nicht leichtfertig aus der Hand gegeben werden. In aller Regel dürfte es sich so verhalten, dass eine Person, der ein Amt zwangsweise zugewiesen wird, durchaus bereit ist, sich dem Schicksal zu fügen und das Amt nach besten Kräften auszuüben.

Abs. 1 zählt jene Organe auf, für die Amtszwang besteht. Abweichend vom geltenden Recht (§ 114 WG) wird in der Aufzählung nicht mehr erwähnt: die Steuerkommission, da es solche Kommissionen nach neuem Steuerrecht nicht mehr gibt; die nebenamtlichen Jugendrichter, da von der durch § 35 GVG geschaffenen Möglichkeit zur Einrichtung besonderer Jugendgerichte bisher noch nie Gebrauch gemacht worden ist; die Sachverständigen für die Lehrlingsprüfung und die Funktionäre gemäss den §§ 63 und 66 des Landwirtschaftsgesetzes. Neu aufgenommen wurde hingegen der Amtszwang für Organe von Zweckverbänden.

Die Ausschlussgründe vom Amtszwang gemäss Abs. 2 entsprechen geltendem Recht (§ 114 WG). Darüber hinaus besteht kein Amtszwang für kommunale Amtsträgerinnen und Amtsträger, die nicht in der Gemeinde wohnen. Diese Bestimmung ist mit Blick auf die Liberalisierung der Wohnsitzpflicht für Mitglieder von kommunalen Organen erforderlich (vgl. § 23 Abs. 3).

In weitgehender Übernahme des geltenden Rechts (§ 115 Abs. 1 WG) zählt Abs. 3 die persönlichkeitsbezogenen Gründe für den Wegfall des Amtszwanges auf. Der Regelungsgehalt von lit. c wurde in dem Sinne präzisiert, dass das nicht das Präsidialamt ausübende Mitglied eines Organs, das bereits während zwei Amtsperioden in diesem Organ tätig war, nicht gegen seinen Willen nun in das Präsidialamt gewählt werden kann; auch die Präsidentin oder der Präsident gilt als Mitglied eines Organs (§ 10 Abs. 1).

#### **D. Amtsdauer**

##### § 32

Zur besseren Lesbarkeit wird die verfassungsrechtlich geregelte Amtsdauer in Abs. 1 wiederholt (vgl. Art. 11 Abs. 1 und Art. 64 Abs. 4 KV). Friedensrichterinnen und Friedensrichter sowie Geschworene nehmen richterliche Funktionen wahr, weshalb auch für sie die sechsjährige Amtsdauer vorgeschrieben wird.

##### § 33

Für den Zeitpunkt der Konstituierung oder des Amtsantritts ist zu unterscheiden, ob es sich um Organe mit nebenamtlichen oder mit voll- oder teilamtlichen Mitgliedern handelt. Ein Nebenamt liegt dann vor, wenn die Amtstätigkeit pauschal entschädigt wird. Bei einem Voll- oder einem Teilamt ist die Amtsträgerin oder der Amtsträger zu hundert Prozent oder einem Bruchteil davon für das Organ tätig.

Besteht ein Organ ausschliesslich aus Mitgliedern, die im Nebenamt tätig sind, erfolgt der Amtsantritt grundsätzlich dann, wenn die Mehrheit der Mitglieder rechtskräftig gewählt sind (Abs. 1 lit. b). Ab diesem Zeitpunkt ist das neu gewählte Organ beschlussfähig (§ 66 Abs. 1 GG), und die bisherigen Mitglieder des Organs können abgelöst werden. Eine Sonderregelung ist für den Bereich der Schule nötig. Da viele Arbeiten der hier tätigen Organe mit Abschluss des Schuljahres anfallen, wäre die sofortige Konstituierung nach rechtskräftiger Wahl der Organmitglieder unzweckmässig; nebenamtlich tätige Schulbehörden treten ihr Amt deshalb erst auf Beginn des neuen Schuljahres (Montag der 34. Jahreswoche) an (Abs. 1 lit. a).

Besteht ein Organ aber zumindest zum Teil aus Mitgliedern, die im Voll- oder Teilamt tätig sind, drängt sich eine flexiblere Lösung auf. Da in solchen Fällen regelmässig bestehende Arbeitsverhältnisse aufgelöst werden müssen, stehen arbeitsvertragliche Kündigungsfristen im Raum. Die Konstituierung des neu gewählten Organs erfolgt deshalb nach Absprache der bisherigen und der neu gewählten Mitglieder (Abs. 2).

Eine ergänzende Regelung ist sodann erforderlich für den Fall, dass auch die Präsidentin oder der Präsident eines Organs vom Volk zu wählen ist (vgl. §§ 40 und 41). Da es hier verhältnismässig häufig zu zweiten Wahlgängen kommt, soll sich ein Organ nicht konstituieren müssen, solange das wichtige Präsidialamt nicht rechtskräftig besetzt ist (Abs. 3).

Besondere Beachtung verdienen politische Gemeinden, die mit der Schulgemeinde vereinigt sind. Für solche Gemeinden schreibt § 81 Abs. 3 GG vor, dass die politische Gemeinde eine Schulpflege bestellt, der ein vom Gemeinderat bezeichnetes Mitglied des Gemeinderates vom Amtes wegen angehören muss, sei es als Mitglied der Schulpflege, sei es als Präsidentin oder Präsident der Schulpflege (vgl. § 81 Abs. 4 GG). In solchen Fällen nimmt das delegierte Mitglied des Gemeinderates im Zeitpunkt der Konstituierung des Gemeinderates Einsitz in die Schulpflege. Dass damit ein personeller Wechsel in der Schulpflege in der letzten Phase ihrer Amtsdauer eintritt, kann hingenommen werden, da die Kontinuität der Arbeitserledigung durch den Wechsel eines einzigen Organmitgliedes nicht beeinträchtigt wird. § 81 Abs. 4 GG eröffnet den vereinigten Gemeinden indessen auch die Möglichkeit, dass die von den Stimmberechtigten gewählte Präsidentin oder der gewählte Präsident der Schulpflege von Amtes wegen dem Gemeinderat angehört. In solchen Fällen nimmt das neu gewählte Präsidium der Schulpflege dann Einsitz in den Gemeinderat, wenn sich die Schulpflege konstituiert. Das hat zur Folge, dass im neu gewählten Gemeinderat während einer kurzen Übergangszeit die bisherige Präsidentin oder der bisherige Präsident der Schulgemeinde den Einsitz behält und es erst mit der Konstituierung der Schulpflege zum Wechsel kommt (vgl. zu dieser Problematik das Kreisschreiben der Direktion der Justiz und des Innern an die Gemeinderäte und Schulpfleger der Einheitsgemeinden vom 28. Februar 2002).

#### § 34

Wenn für die Konstituierung eines Organs auf die rechtskräftige Wahl der Mehrheit der Organmitglieder abgestellt bzw. die rechtskräftige Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten vorausgesetzt wird, kann der Fall eintreten, dass sich das neu gewählte Organ beispielsweise wegen eines hängigen Rechtsmittelverfahrens während Monaten nicht konstituieren kann. Für diesen Fall sieht § 34 vor, dass die Aufsichtsbehörde des Organs die nötigen Vorkehrungen trifft. Stichdatum ist der 1. September des Wahljahres. Die Aufsichtsbehörde wird dabei abzuwägen haben zwischen dem Interesse der bisherigen Organmitglieder auf Entlassung aus dem Amt und dem Interesse der (rechtskräftig gewählten) neuen Organmitglieder auf Antritt des Amtes. Mögliche Massnahmen sind etwa die zeitlich begrenzte Ergänzung der

rechtskräftig gewählten Organmitglieder mit Mitgliedern der Aufsichtsbehörde oder eine Kombination von bisherigen und neu gewählten Mitgliedern.

#### § 35

Wer die Wählbarkeit verliert oder bei wem nachträglich ein Wahlablehnungsgrund eintritt, verliert seine Stellung als Mitglied des Organs nicht automatisch. Vielmehr muss hier wie auch im Fall, wo jemand sein Amt trotz fehlendem politischem Wohnsitz weiterführen möchte, ein entsprechendes Gesuch gestellt und bewilligt werden (Abs. 1). Inhaltlich entspricht das Verfahren den §§ 117 bis 120 WG.

Auch ohne Verlust der Wählbarkeit kann ein Organmitglied gemäss Abs. 2 um vorzeitige Entlassung ersuchen, wenn es ein Amt ohne Amtszwang bekleidet (vgl. § 31 Abs. 1 und 2) oder wenn es sich auf einen Wahlablehnungsgrund im Sinne von § 31 Abs. 3 berufen kann, der erst im Laufe der Amtstätigkeit eingetreten ist.

#### § 36

Abs. 1 legt fest, wer über Gesuche um vorzeitige Entlassung oder um Weiterführung des Amtes im Sinne von § 24 zu entscheiden hat. Inhaltlich übernimmt die Bestimmung § 121 WG mit folgender Abweichung: Für die Beurteilung der Entlassungsgesuche von Bezirksanwältinnen und Bezirksanwälten ist nicht mehr der Regierungsrat, sondern die Staatsanwaltschaft als Aufsichtsbehörde dieser Organe zuständig. Sofern keiner der Spezialfälle gemäss lit. a–c vorliegt, ist für den Entscheid über Entlassungsgesuche die jeweilige Aufsichtsbehörde zuständig (lit. d), und zwar die allgemeine Aufsichtsbehörde, wenn für ein Organ zusätzlich eine spezifische Fachaufsicht besteht (so etwa der Fall bei Kirchen- und Schulpflegen).

Gemäss Abs. 2 bleibt die entlassene Person bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolgerin oder ihres Nachfolgers im Amt. Abweichend vom geltenden Recht (§ 122 WG) gilt das auch für den Fall, wo die um Entlassung ersuchende Person die Wählbarkeit verloren hat. Das Interesse an der Kontinuität der Aufgabenerfüllung ist in solchen Fällen stärker zu gewichten. Immerhin kann die Entlassungsbehörde auch hier das Ausscheiden auf einen früheren Zeitpunkt hin anordnen.

#### § 37

Für verschiedene Organe sehen andere Gesetze vor, dass ihre Mitglieder im Teilamt beschäftigt sein können. Im Gegensatz zum Nebentamt ist beim Teilamt der Beschäftigungsgrad fest umschrieben (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 26. November 1997 betreffend Gesetz über die Wahl von teilamtlichen Mitgliedern der Gerichte, Amtsblatt 1997 S. 1483). Teilämter sind heute insbesondere vorgesehen bei

den Mitgliedern der Bezirksgerichte, des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts und des Sozialversicherungsgerichts. Besteht nach Gesetz die Möglichkeit von Teilämtern, muss den Mitgliedern des entsprechenden Organs die Möglichkeit eingeräumt werden, den Beschäftigungsgrad zu reduzieren. Dies erfolgt durch eine Teilentlassung. Zuständig für den Entscheid über ein entsprechendes Gesuch ist das Organ, das auch über eine vorzeitige Entlassung zu entscheiden hätte, wobei es vorgängig das betroffene Organ anhört. Eine Teilentlassung kann nur bewilligt werden, wenn es die dienstlichen Verhältnisse des Organs zulassen. Mit der Bewilligung eines Gesuches um Teilentlassung wird der Beschäftigungsgrad neu festgelegt. Keiner Regelung bedarf die Selbstverständlichkeit, dass für die frei werdenden Stellenprocente eine Ersatzwahl durchzuführen ist (vgl. demgegenüber § 118 a letzter Satz WG).

#### **E. Entschädigung**

##### **§ 38**

Unter den Motiven, die eine Person zur Annahme eines öffentlichen Amtes bewegen können, stehen die Möglichkeit zur gesellschaftlichen Mitgestaltung, die öffentliche Anerkennung und das gesellschaftliche Engagement im Vordergrund. Diesbezüglich bestehen in einem Gesetz über die politischen Rechte keine Möglichkeiten, Anreize zu setzen. Einer gesetzlichen Regelung zugänglich ist einzig die finanzielle Entschädigung für Mitglieder von Organen. § 38 schreibt vor, dass diese angemessen sein muss. Bei Nebenämtern ist damit keine volle Entschädigung im Sinne eines privat- oder öffentlichrechtlich geschuldeten Lohnes gemeint. Andererseits sollen nebenamtliche Organmitglieder aber auch mehr als ein blosses Trinkgeld erhalten. Nicht zu normieren, aber in diesem Zusammenhang zu erwähnen ist der allfällige Anspruch auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle (vgl. ZBl 2001 S. 91 ff.).

### **3. Abschnitt: Allgemeine Verfahrensbestimmungen für die Wahlen**

##### **§ 39**

Organe des Kantons und des Bezirks werden von den Stimmberechtigten stets an der Urne gewählt.

## § 40

Für Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation (Versammlungsgemeinden) wird festgelegt, welche kommunalen Organe durch welche kommunalen Wahlorgane in welchem Verfahren gewählt werden. In diesen Fragen soll die Gemeindeautonomie erhöht, gleichzeitig mit subsidiären Regelungen aber sichergestellt werden, dass Gemeinden, die an der bisher geltenden Wahlordnung festhalten möchten, nicht gezwungen sind, ihre Gemeindeordnung anzupassen. Letzteres führt zu einer hochgradigen, an sich nicht wünschenswerten Differenzierung der Bestimmungen. Ferner soll ermöglicht werden, dass Behörden, bei denen die fachliche Qualifikation im Vordergrund steht, fortan durch die Exekutive bestimmt werden können.

In Übernahme des geltenden Rechts schreibt Abs. 1 lit. a die Urnenwahl zwingend vor für den Gemeinderat, die Schulpflege, die Rechnungsprüfungskommission und die allfällige Bestätigungswahl von Gemeindepfarrerinnen und Gemeindepfarrern (vgl. § 54 Abs. 1 Ziffern 5, 6 und 11 WG).

Für eine zweite Gruppe von Organen (Fürsorgebehörde, Gesundheitsbehörde, Gemeindeammänner und Betreibungsbeamte, Friedensrichterinnen und Friedensrichter) sieht das geltende Recht zwingend die Urnenwahl vor (§ 54 Abs. 1 Ziffern 5, 8 und 9 WG). Für diese Gemeindeorgane ermöglicht Abs. 1 lit. b neu, die Wahl in der Gemeindeversammlung durchzuführen.

Gerade umgekehrt liegen die Verhältnisse bei der «Restgruppe» von Organen. Hier sieht das Gesetz primär die Wahl durch die Gemeindeversammlung vor, eröffnet den Gemeinden aber die Möglichkeit zur Urnenwahl. In diese Gruppe fallen die Kirchenpflege, die Zivilvorsteherschaft, die Vormundschaftsbehörde, die übrigen Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen, das Wahlbüro, die Geschworenen sowie die Ergänzungsmitglieder der Rechnungsprüfungskommission für die Bürgergemeinden und die Kirchgemeinden (§ 83 a Abs. 2 GG) und die Ergänzungsmitglieder für die bürgerliche Abteilung des Gemeinderates (§ 78 Abs. 2 GG), schliesslich die von den Stimmberechtigten zu wählenden Mitglieder von Organen eines Zweckverbandes. Diese Ordnung entspricht geltendem Recht (§ 54 Abs. 2 WG).

Die Aufzählung in Abs. 1 lit. a–c erfasst sämtliche Organe, die in einer Gemeinde bestehen können. Gewisse Organfunktionen können indessen auch durch die Gemeindevorsteherschaften ausgeübt werden. Gesetzlich vorgeschrieben sind einzig folgende Organe: Gemeindevorsteherschaften (einschliesslich bürgerliche Abteilung des Gemeinderates), Rechnungsprüfungskommissionen, Wahlbüro, Friedensrichteramt, Gemeindeammann- und Betreibungsbeamter und Geschworene.

In der Regel wählen die Mitglieder eines Organs ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten selbst. Einzig bei den Gemeindevorsteher-schaften und der Rechnungsprüfungskommission bestimmt das Volk, wer Präsidentin oder Präsident ist. Bei Kommissionen mit selbststän-digen Verwaltungsbefugnissen wird das Präsidium durch das dele-gierte Mitglied des Gemeinderates wahrgenommen (§ 56 GG).

Bei einer Reihe von Organen steht das Element der fachlichen Qualifikation stärker im Vordergrund als die Elemente der Volks-verbundenheit, der demokratischen Legitimation und der Unab-hängigkeit gegenüber der Exekutive. Ob ein Organmitglied die er-forderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllt, kann durch ein Exekutivorgan besser beurteilt werden als durch die Gemeindever-sammlung oder die Urnengemeinde. Für solche Organe sieht Abs. 2 deshalb vor, dass sie durch die Gemeindevorsteher-schaft gewählt oder ernannt werden können. Im Einzelnen handelt es sich um die Fürsor-gebehörde, die Gesundheitsbehörde, die Vormundschaftsbehörde, die übrigen Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen, das Wahlbüro und die Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten.

In der Vernehmlassung wurde angeregt, für die Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten zwingend die Urnenwahl vorzuschrei-ben. Nur so könne ihre Unabhängigkeit gewährleistet werden. Bei einer Ernennung durch die Exekutive ergäben sich Probleme vor allem dann, wenn ein Gemeindeammann oder Betreibungsbeamter ge-gen ein Mitglied seines Ernennungsorgans vorgehen müsse. Nur die Volkswahl gewährleiste die hohe Organisationsautonomie und das für die Arbeit notwendige Sozialprestige. Diese Argumente stehen aber gegenüber jenen, die für die Ernennung durch die Exekutive sprechen, nicht derart stark im Vordergrund, dass letzteres gesetzlich ausge-schlossen werden sollte.

#### § 41

Diese Bestimmung regelt die in § 40 geregelten Fragen für Parla-mentsgemeinden. Abs. 1 zählt jene Organe auf, die zwingend an der Urne gewählt werden müssen (Grosser Gemeinderat und Gemeinderat). Nicht in diese Gruppe fällt die Rechnungsprüfungskommission; sie ist ein Organ des Grossen Gemeinderates und deshalb durch diesen zu wählen (§ 105 Abs. 2 GG).

Abs. 2 sieht vor, dass die übrigen kommunalen Organe, soweit vor-handen, durch den Grossen Gemeinderat zu wählen sind. Die Ge-meindeordnung kann indessen die Urnenwahl vorschreiben. Dadurch wird die Stellung des Grossen Gemeinderates als Wahlorgan gestärkt. Gegenüber dem geltenden Recht weicht die Regelung dahingehend ab, dass für die Fürsorgebehörde, die Vormundschaftsbehörde und die

Gesundheitsbehörde bisher die Urnenwahl mit Delegationsmöglichkeit an den Grossen Gemeinderat vorgesehen war (§ 54 Abs. 1 Ziffer 5 WG i.V.m. § 107 Abs. 2 GG). Ferner sind nach geltendem Recht auch die Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten sowie die Friedensrichterinnen und Friedensrichter zwingend an der Urne zu wählen (§ 54 Abs. 1 Ziffern 8 und 9 WG). Eine leichte Änderungen gegenüber dem geltenden Recht entsteht ferner für die Geschworenen, indem neu auch die Delegation an die Urne zulässig ist (demgegenüber § 103 Abs. 1 WG).

Abs. 3 erklärt § 40 Abs. 2 für anwendbar, wonach die Gemeindeordnung vorsehen kann, dass die dort genannten Organe durch die Gemeindevorsteherschaft gewählt oder ernannt werden können.

#### § 42

Die Mitglieder des Kantonsrates und des Grossen Gemeinderates werden im Verhältniswahlverfahren (Proporzwahl) gewählt (Abs. 1). Die Stimmkraft fliesst hier nicht direkt den einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten zu, sondern primär den Listen, auf denen sie aufgeführt sind. Für den Kantonsrat ergibt sich die Verhältniswahl aus Art. 32 Abs. 3 KV.

Die Wahl aller übrigen Organe erfolgt im Mehrheitswahlverfahren (Majorzwahl). Hier fliesst die Stimmkraft der Wählenden direkt den einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten zu. Die Wahl der Synode der evangelisch-reformierten Landeskirche erfolgt im Majorzwahlverfahren (§ 28 Abs. 4 des Gesetzes über die evangelisch-reformierte Landeskirche). Die katholische Kirche wählt die Synode grundsätzlich in Einerwahlkreisen. Für Mehrpersonenwahlkreise bestimmt die Kirchenordnung, ob das Majorz- oder das Proporzverfahren zur Anwendung kommt (§ 7b des Gesetzes über das katholische Kirchenwesen).

#### § 43

Der Wahlkreis legt fest, innerhalb welchen Gebiets eine Wahl durchgeführt wird. Grundsätzlich stimmt der Wahlkreis mit dem Gebiet des Gemeinwesens überein, für welches das zu wählende Organ örtlich zuständig ist. Für die Wahl des Kantonsrates (vgl. § 86) und der kirchlichen Synoden gelten abweichende Vorschriften (Abs. 1).

Absatz 2 ermächtigt Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat, das Gemeindegebiet in mehrere Wahlkreise aufzuteilen. Diese Befugnis besteht sowohl für die Wahl des Grossen Gemeinderates als auch für die Wahl der übrigen kommunalen Organe (vgl. § 93 WG). Bei der Wahl des Grossen Gemeinderates müssen die Wahlkreise aber so gross sein, dass auch kleinere Gruppierungen eine Chance haben, einen Sitz zu erlangen (vgl. dazu die Bemerkungen zu § 86).

## § 44

Der Grundsatz der Gesamterneuerung eines Organs (Abs. 1) ergibt sich aus Art. 11 Abs. 3 KV.

In Übernahme des geltenden Rechts (§ 49 WG) findet der erste Wahlgang grundsätzlich zwischen Januar und April statt. Für die Schulorgane drängt sich auf, das Zeitfenster auf März bis Juni festzulegen (Abs. 2). Da sich Schulbehörden erst auf Beginn des Schuljahres konstituieren (§ 33 Abs. 1 lit. a), kann damit ein zu langer Zeitraum zwischen Wahl und Amtsantritt vermieden, gleichzeitig aber sichergestellt werden, dass genügend Zeit für einen allfälligen zweiten Wahlgang oder den Abschluss eines Rechtsmittelverfahrens verbleibt. Ferner ermöglicht die Verschiebung des ersten Wahlgangs, die oft aufwändige Wahl der Schulorgane getrennt von jener der Organe der politischen Gemeinde durchzuführen, ohne auszuschliessen, dass die Wahl beider Organgruppen gleichzeitig stattfinden kann. Schliesslich ist die Verschiebung des Zeitfensters mit Blick auf die Einheitsgemeinden sinnvoll. Sofern das vom Gemeinderat in die Schulpflege delegierte Mitglied nicht bereits kraft der Gemeindeordnung Präsidentin oder Präsident der Schulpflege ist, soll es von den Stimmberechtigten als Präsidentin oder Präsident der Schulpflege gewählt werden können. Dies aber setzt die Konstituierung des Gemeinderates und damit dessen vorgängige rechtskräftige Wahl voraus.

Dass der Regierungsrat gleichzeitig mit dem Kantonsrat zu wählen ist, ergibt sich bereits aus Art. 37 KV.

## § 45

Die Regelung entspricht geltendem Recht (§ 51 WG), allerdings mit der Einschränkung, dass eine Ersatzwahl bei Organen mit mehreren Mitgliedern nur dann unterbleiben kann, wenn die Funktionsfähigkeit des Organs gewährleistet bleibt.

## § 46

Wie schon das geltende Recht (§ 116 WG) geht das Gesetz von der Vermutung aus, dass eine gewählte Person die Wahl annimmt. Die Frist zur Wahlablehnung wird von 4 auf 5 Tage verlängert. Die Wahlablehnung muss nur bei Ämtern mit Amtszwang (§ 31) begründet werden (Abs. 2 und 3).

## § 47

Mit dem Gesetz über die Wahl von teilamtlichen Mitgliedern der Gerichte vom 4. Januar 1999 wurde ermöglicht, dass die Mitglieder der Bezirksgerichte, des Obergerichts, des Sozialversicherungsgerichts und des Verwaltungsgerichts ihre Tätigkeit im Teilamt ausüben können. Die in diesem Zusammenhang in das Wahlgesetz eingefügten

Verfahrensvorschriften betreffend die Wahl solcher Teilämter (§§ 55 Abs. 1, 56 Abs. 3, 57 Abs. 2 und 118a WG) übersteigen den für ein formelles Gesetz gebotenen Detaillierungsgrad; die Regelung soll auf Verordnungsstufe erfolgen.

#### **4. Abschnitt: Urnenwahlen und -abstimmungen**

Dieser Abschnitt regelt die Wahlen und Abstimmungen an der Urne. Wahlen und Abstimmungen in der Gemeindeversammlung richten sich demgegenüber nach den §§ 46 ff. des Gemeindegesetzes.

##### **A. Vorverfahren für Mehrheitswahlen**

###### **§ 48**

Das Vorverfahren gemäss §§ 48–56 soll die stille Wahl (§ 54) und die Verwendung gedruckter Wahlvorschläge (§ 55) ermöglichen. Wie schon nach geltendem Recht findet das Vorverfahren bei sämtlichen Bezirkswahlen (§ 55 Abs. 1 WG) und bei der Wahl jener kommunalen Organe statt, für welche die Gemeindeordnung die stille Wahl oder die Wahl mit gedruckten Wahlvorschlägen vorsieht (§ 60 Abs. 1 WG). Schliesslich findet das Vorverfahren auch bei der Wahl der Notarinnen und Notare statt. Indessen geht die Zulassung der stillen Wahl nicht so weit, wie das in einem parlamentarischen Vorstoss verlangt wird (vgl. Kapitel F.5).

Wie auch im geltendem Recht (§ 59 Abs. 1 WG) sind damit Wahlerleichterungen für die Wahl des Regierungsrates und des Ständerates ausgeschlossen. Angesichts der Bedeutung diese Ämter soll es nicht möglich sein, sie in stiller Wahl oder durch Einlegung eines gedruckten Wahlvorschlags zu wählen. Wahlerleichterungen werden auch nicht für einen allfälligen zweiten Wahlgang dieser Organe vorgesehen, selbst wenn auf Grund des Rückzugs von Kandidaturen der zweite Wahlgang reine Formsache ist. Der Grund dafür liegt im grossen Zeitbedarf des Vorverfahrens: Auch beim zweiten Wahlgang wäre ein zweistufiges Vorschlagsverfahren (vgl. §§ 49 und 53) nötig, was zu einer Frist zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlgang von mindestens drei Monaten führte. Nach dem heute geltenden und weitergeführten System kann der zweite Wahlgang indessen bereits rund vier Wochen nach dem ersten stattfinden.

## § 49

Die Einleitung des Vorverfahrens entspricht geltendem Recht (§ 55 Abs. 1 und § 60 Abs. 1 Satz 2 WG), wobei neu die Wahlvorschläge nicht nur bei der Wahl des Kantonsrates eingesehen werden können (so § 76 Abs. 3 WG), sondern – zwecks Verbesserung der Transparenz – bei allen Mehrheitswahlen, für die das Vorverfahren zur Anwendung kommt.

## § 50

Auf einem Wahlvorschlag dürfen höchstens so viele wählbare Personen genannt werden, als Stellen zu besetzen sind (Abs. 1). Für die gesetzliche Festlegung der Angaben, die über eine vorgeschlagene Person gemacht werden müssen (Name, Geburtsjahr, usw.), besteht entgegen einer Anregung in der Vernehmlassung keine Veranlassung; die Regelung dieser Frage kann dem Verordnungsgeber überlassen werden.

Absatz 2 legt fest, dass jede Person nur auf einem Wahlvorschlag erscheinen darf und dort höchstens einmal genannt werden kann. Eine Ausnahme besteht selbstverständlich dann, wenn auch das Präsidium eines Organs vom Volk zu wählen ist; diesfalls darf und muss die als Präsidentin oder Präsident vorgeschlagene Person auch unter den Mitgliedern des Organs aufgeführt sein. Entgegen einer Anregung in der Vernehmlassung soll hingegen darauf verzichtet werden, dass eine Person auf mehreren Wahlvorschlägen erscheinen kann. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass durch beliebige Kombinationen von Vorschlägen eine grosse Zahl von Wahlvorschlägen gedruckt werden müsste.

## § 51

Die Absätze 1 und 3 entsprechen geltendem Recht (§ 55 Abs. 3 und 4 WG). Dass eine Person nur einen Wahlvorschlag unterzeichnen und die Unterzeichnung nicht zurückziehen kann (Abs. 2), entspricht der Praxis und sollte neu auf Gesetzesstufe geregelt werden. Entgegen einer Anregung in der Vernehmlassung wird nicht verlangt, dass die vorgeschlagene Person die Kandidatur unterschriftlich annehmen muss. Eine solche Regelung wäre ohnehin nur für Ämter ohne Amtszwang sinnvoll. Gleichzeitig entstünde aber die Frage, ob die kandidierende Person damit auf die Möglichkeit der Wahlablehnung verzichtete.

## § 52

Die Prüfung der Wahlvorschläge ist bisher nur für die Wahl des Kantonsrates gesetzlich geregelt (§ 79 Abs. 1 WG) und wird nun allgemein normiert. Die bisherige gesetzliche Frist von zwei Tagen ist aber zu kurz, um die nötigen Korrekturen vorzunehmen; angemessen sind vier Tage. Die Frist kann nicht verlängert werden (§ 11 Abs. 1 in Ver-

bindung mit § 12 Abs. 1 Satz 1 VRG). Abs. 2 entspricht der bisherigen, für die Kantonsratswahl geltenden Regelung (§ 80 WG). Ungültig ist ein Wahlvorschlag beispielsweise dann, wenn eine Person zwei Vorschläge unterzeichnet hat und nicht mindestens eine dieser Unterzeichnungen durch die Unterzeichnung einer andern Person ersetzt wird. Teilweise ungültig ist ein Wahlvorschlag etwa dann, wenn mehrere Personen vorgeschlagen wurden, von denen eine nicht den nötigen politischen Wohnsitz aufweist. Diesfalls wird nur diese Person von der Liste gestrichen.

Weist ein Wahlvorschlag zu viele Namen auf, liegt ein Mangel vor, der zur Fristansetzung gemäss Abs. 1 führt. Erst wenn die Unterzeichnenden die überzähligen Personen nicht abstreichen, wird dies gemäss Abs. 3 von Amtes wegen vorgenommen.

#### § 53

Die Ansetzung der zweiten Frist gemäss Abs. 1 entspricht grundsätzlich der Regelung des geltenden Rechts (§ 55 Abs. 2 Satz 2 WG). Abweichend davon sind indessen nicht die Wahlvorschläge als ganzes, sondern die Namen der vorgeschlagenen Personen zu veröffentlichen. Der Inhalt aller Wahlvorschläge ist also zusammenzuziehen.

In Übernahme von § 80 Abs. 3 WG betreffend die Wahl des Kantonsrates sieht Abs. 2 vor, dass die Wahlvorschläge nach Ablauf der zweiten Frist nicht mehr geändert werden können. Demzufolge hat die wahlleitende Behörde die definitiven Wahlvorschläge gemäss Abs. 3 nur noch zu prüfen; eine Frist zur Verbesserung wird in diesem Verfahrensstadium nicht mehr angesetzt.

An der Veröffentlichung der definitiv vorgeschlagenen Personen besteht ein öffentliches Interesse nur dann, wenn sich auf Grund der zweiten Frist Veränderungen beim Gesamt der vorgeschlagenen Personen ergeben haben. Das geltende Recht sieht demgegenüber zwingend die Publikation aller definitiv vorgeschlagenen vor (§ 55 Abs. 5 WG). Mit Blick auf die Publikationskosten ist diese Lösung abzulehnen. Eine Veröffentlichung wäre damit beispielsweise nicht erforderlich, wenn eine zunächst auf der Liste A vorgeschlagene Person dort gestrichen und auf der Liste B aufgenommen worden wäre.

#### § 54

Zur Wahl ohne Durchführung eines Wahlganges (so genannte stille Wahl) kommt es unter zwei Voraussetzungen. Zum einen dürfen im Vorverfahren nicht mehr Personen vorgeschlagen worden sein, als Stellen zu besetzen sind; andernfalls ist es Aufgabe der Stimmberechtigten, die Auswahl zu treffen. Zum andern kann eine stille Wahl nur dann erfolgen, wenn die zunächst vorgeschlagenen mit den definitiv vorgeschlagenen übereinstimmen. Andernfalls bestünde die Gefahr,

dass in der zweiten Vorschlagsfrist eine Person vorgeschlagen wird, die das Vertrauen der Stimmberechtigten nicht genießt. Auch hier kommt es nur darauf an, ob der zusammengezogene Inhalt aller Wahlvorschläge unverändert bleibt. Eine stille Wahl ist deshalb möglich, wenn eine kandidierende Person von einem Wahlvorschlag zum andern wechselt. Die stille Wahl ist indessen ausgeschlossen, wenn gegenüber den publizierten ersten Wahlvorschlägen eine neue Kandidatin oder ein neuer Kandidat hinzukommt, selbst wenn damit die Zahl der zu besetzenden Stellen nicht überschritten wurde. Gleiches gilt, wenn eine Kandidatin oder ein Kandidat von einem Wahlvorschlag gestrichen wurde. In beiden Fällen wird das Vertrauen der Stimmberechtigten auf die künftige Besetzung des Organs gemäss den ersten Wahlvorschlägen verletzt.

Die stille Wahl ist verfassungsrechtlich zulässig. Gemäss Art. 13 Abs. 2 KV kann die Gesetzgebung für einzelne Wahlen ein Verfahren ohne Urnengang zulassen, sofern die Zahl der Vorgeschlagenen die Zahl der in das betreffende Amt zu Wählenden nicht übersteigt.

Der Anwendungsbereich der Stillen Wahl wird gegenüber dem geltenden Recht ausgedehnt. Neu können auch die Statthalterinnen und Statthalter sowie die Mitglieder der Bezirksräte und der Bezirksamter bei Gesamterneuerungswahlen in stiller Wahl gewählt werden; gemäss § 57 Abs. 1 WG ist das für diese Organe nur bei Ersatzwahlen möglich. Ferner ist die stille Wahl neu für die Wahl sämtlicher kommunalen Organe zulässig, soweit die Gemeindeordnung dies vorsieht; nach bisherigem Recht ist die stille Wahl hier nur bei Ersatzwahlen möglich (§ 60 Abs. 1 Satz 1 WG).

Werden im Vorverfahren weniger Personen vorgeschlagen als Stellen zu besetzen sind, wird nach Abs. 2 für die nicht besetzten Stellen ein Wahlgang mit einem leeren Wahlzettel durchgeführt. Diese Regelung entspricht geltendem Recht (§ 57 Abs. 2 WG).

In der Vernehmlassung wurde angeregt, eine stille Wahl dann zuzulassen, wenn in der ersten Frist genannte Kandidaturen während der zweiten Vorschlagsfrist lediglich zurückgezogen werden. In der Regel würden nur solche Kandidatinnen und Kandidaten zurückgezogen, die ohnehin keine Chance hätten. Auf jeden Fall würden keine Personen gewählt, die nicht vorgeschlagen worden seien. Für eine solche Erweiterung der stillen Wahl besteht keine Veranlassung, denn die Stimmberechtigten haben unter Umständen gerade mit Blick darauf, dass in der ersten Frist eine besonders geeignete Person vorgeschlagen wurde, darauf verzichtet, während der zweiten Frist weitere Kandidatinnen und Kandidaten zu nennen. Wird nun diese als geeignet erscheinende Person zurückgezogen, entspricht das nicht der Erwartung der Stimmberechtigten über die künftige Zusammensetzung des Organs.

## § 55

Sind die Voraussetzungen für eine stille Wahl nicht erfüllt, werden gemäss Abs. 1 für die Wahl von Bezirksorganen sowie Notarinnen und Notaren stets gedruckte Wahlvorschläge verwendet. Gegenüber dem geltenden Recht bedeutet das eine Vereinfachung für die Stimmberechtigten: Nach § 58 Abs. 2 WG werden gedruckte Wahlvorschläge bei Erneuerungswahlen von Bezirksbehörden nur dann verwendet, wenn mehr als 12 Stellen pro Organ zu besetzen sind.

Geht es um die Wahl eines kommunalen Organs, ist zusätzlich erforderlich, dass die Gemeindeordnung die Wahl dieses Organs mit gedruckten Wahlvorschlägen vorsieht. Damit besteht für die Gemeinden die grösstmögliche Handlungsfreiheit: Kommt für ein kommunales Organ die stille Wahl nicht zu Stande, ist die Verwendung von gedruckten Wahlvorschlägen möglich, aber nicht zwingend.

Wenn nicht mehr Personen zur Wahl vorgeschlagen wurden, als Stellen zu besetzen sind, werden dem geltenden Recht entsprechend (§ 56 Abs. 2 WG) sämtliche Vorgeschlagenen in alphabetischer Reihenfolge auf einen amtlichen Wahlzettel gedruckt (vgl. auch Kapitel F.2 der Weisung).

Zu mehreren gedruckten Wahlvorschlägen kommt es gemäss Abs. 3 nur dann, wenn mehr Personen vorgeschlagen wurden, als Stellen zu besetzen sind. Sind weniger oder gleich viele Personen vorgeschlagen, als Stellen zu besetzen sind, würde sich der Druck separater Wahlvorschläge sowohl mit Blick auf die Druckkosten als auch mit Blick auf die Handhabung der Wahlunterlagen durch die Stimmberechtigten nicht rechtfertigen.

Neben dem oder den gedruckten Wahlvorschlägen erhalten die Stimmberechtigten nach Abs. 5 in jedem Fall auch einen leeren Wahlzettel. In der Vernehmlassung wurde hierzu eingewendet, der Aufwand des Drucks eines leeren Wahlzettels sei nur dann gerechtfertigt, wenn mehrere gedruckte Wahlzettel vorlägen. Diesem Anliegen kann nicht gefolgt werden: Die Wählenden sollen stets die Möglichkeit haben, unter Verwendung des leeren Wahlzettels eine ganz persönliche Kombination von vorgeschlagenen und nicht vorgeschlagenen Personen zusammenzustellen, denen sie ihre Stimme geben möchten. Mit der Beilage eines Wahlzettels wird ferner besser zum Ausdruck gebracht, dass die Wählenden keineswegs an die auf dem gedruckten Wahlvorschlag aufgeführten Kandidierenden gebunden sind.

## § 56

Nicht auf Gesetzes-, sondern auf Verordnungsstufe ist zu regeln, welche weiteren Angaben auf den Wahlvorschlägen gemäss § 49 und den gedruckten Wahlvorschlägen gemäss § 55 gemacht werden können.

**B. Anordnung; Wahl und Abstimmungsunterlagen**

Die Bestimmungen dieses Unterabschnitts stellen den Beginn des Wahlverfahrens in jenen Fällen dar, wo das Vorverfahren gemäss den §§ 48 ff. nicht zur Anwendung kommt. Das ist der Fall bei der Wahl des Regierungsrates und des Ständerates sowie bei der Wahl jener kommunalen Organe, für welche die Gemeindeordnung weder die stille Wahl noch die Wahl mit gedruckten Wahlvorschlägen vorsieht (§ 48 lit. b). Ferner stellt dieser Untertitel den Beginn des Verfahrens aller Urnenabstimmungen dar.

## § 57

Nach Abs. 1 werden Wahlen und Abstimmungen an der Urne von der wahlleitenden Behörde (§ 12) angeordnet. Bei der Festsetzung der Frist zwischen der Anordnung von Wahlen oder Abstimmungen und dem Wahl- oder Abstimmungstag wird geltendes Recht übernommen (§ 7 Abs. 2 WG). Eine Frist von vier Wochen besteht also für die Wahlen auf Bezirksebene, für die Notariatswahlen, für allfällige Wahlen und Abstimmungen im Gebiet eines Zweckverbandes sowie für kommunale Wahlen und Abstimmungen.

## § 58

Wahl- und Abstimmungstage sind auf einen Sonntag zu legen. Aus Pietätsgründen sind gewisse hohe Feiertage davon ausgeschlossen (Abs. 1). Um die beträchtlichen Kosten, die durch Wahlen und Abstimmungen entstehen, in Grenzen zu halten, sind die wahlleitenden Behörden gehalten, die Wahl- und Abstimmungstage soweit möglich mit jenen des Bundes zusammenzulegen (Abs. 2). Gerade mit Blick auf dieses Ziel ist es entgegen einer Anregung in der Vernehmlassung mindestens bei Wahlen und Abstimmungen auf der Ebene des Kantons und des Bezirks nicht möglich, kommunale Feiertage mitzuberechnen.

Bei der Festlegung von Wahl- und Abstimmungsterminen wird immer wieder kritisiert, dass die gleichzeitige Durchführung der Wahl eines Organs und der Abstimmung über eine Sachvorlage zu einer Verfälschung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses führt, weil durch die Wahl oder die Abstimmung spezifische Wählerkreise zum Urnen-

gang motiviert würden. Auch wenn es Gründe geben mag, die diesen Einwand als unberechtigt erscheinen lassen, sollte ihm aus «psychologischen Gründen» doch Beachtung geschenkt werden. Abs. 3 schliesst deshalb gewisse Kombinationen von bedeutsamen Wahlen und Abstimmungen aus. Erfasst sind auf kantonaler Ebene von vornherein nur die Erneuerungswahlen, nicht aber die Ersatzwahlen, des Regierungsrates und des Kantonsrates. Ferner gelten die Ausschlüsse nicht für zweite Wahlgänge (Abs. 4).

Das Verbot der Kombination gewisser Wahlen und Abstimmungen wurde in der Vernehmlassung damit kritisiert, dass die Einschränkungen sachlich unbegründet seien. Wahlbüros und Stimmberechtigte kämen mit den fraglichen Kombinationen durchaus zurecht. Der Regierungsrat habe es in der Hand, unerwünschte Überschneidungen zu vermeiden. Die Regelung senke die Stimmbeteiligung und erhöhe die Kosten. Langfristig würden sich allfällige Vorteile für das eine oder andere politische Lager ausgleichen. Andere Vernehmlassungsteilnehmende regten demgegenüber an, Ausschlussgründe auch für die Wahl von Gemeindeparlamenten vorzusehen. Noch weiter geht die Forderung, die Kombination von Wahlen und Abstimmungen ganz generell auszuschliessen.

#### § 59

Es besteht das Ziel, Volksabstimmungen möglichst bald nach dem sie auslösenden Akt durchzuführen. Auf der anderen Seite sind die beträchtlichen Vorbereitungsarbeiten einer Urnenabstimmung zu berücksichtigen. Gemäss § 9 des Initiativgesetzes (IG) ist eine Initiative, die dem Volk zum Entscheid vorgelegt werden muss, innert 6 Monaten nach der Schlussabstimmung des Kantonsrates zur Volksabstimmung zu bringen. Die Praxis hat gezeigt, dass diese Frist in vielen Fällen nicht eingehalten werden kann. Nach der Schlussabstimmung im Kantonsrat sind folgende Handlungen mit folgendem Zeitaufwand nötig: Antrag der Direktion und Anordnung der Volksabstimmung durch den Regierungsrat (16 Tage); Satzherstellung für die Abstimmungszeitung (9 Tage); letzte Korrekturen; Gut zum Druck; Ablieferung der elektronischen Datei an die Druckerei (7 Tage); Druck und Auslieferung an die Gemeinden (21 Tage); Zusammenstellen der Abstimmungsunterlagen durch die Gemeinden; Zustellung an die Stimmberechtigten (25 Tage); gesetzliche Frist bis zum Abstimmungssonntag (neu 21 Tage, vgl. § 62). Dies ergibt ein total von 99 Tagen oder rund 14 Wochen. Liegen Festtage dazwischen, kann sich die Frist um weitere 14 Tage verlängern. Da kantonale Abstimmungen wenn möglich mit solchen des Bundes zusammengelegt werden sollen, ist ferner die «Wartefrist» bis zum nächsten vorgesehenen Abstimmungstermin zu beachten. In den vergangenen Jahren betragen die Fristen zwischen zwei eidgenössischen

Abstimmungsdaten zwischen 9 und 18 Wochen. Dies ergibt ein Gesamttotal von bis zu 34 Wochen oder rund acht Monaten. § 59 sieht deshalb vor, dass eine Volksabstimmung innert acht Monaten ab dem entsprechenden Beschluss des Kantonsrates bzw. ab Feststellung des Zustandekommens eines Referendums stattfinden muss.

#### § 60

Abs. 1 zählt die Wahl- und Abstimmungsunterlagen auf, die die Stimmberechtigten vor einem Urnengang erhalten. Als Abstimmungsvorlage (lit. a) gilt der zur Volksabstimmung zu bringende Beschluss des Kantonsrates bzw. der Initiativtext. Der Inhalt des Beleuchtenden Berichts wird in § 64 näher geregelt. Der Stimmrechtsausweis (lit. c) ist das Dokument, das eine Person als stimmberechtigt ausweist. Der nähere Inhalt des Stimmrechtsausweises wird in der Verordnung zu regeln sein. Die Beilage einer Wahlanleitung (lit. d) ist nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen erforderlich, also insbesondere bei der Verwendung von gedruckten Wahlvorschlägen und bei der Wahl des Kantonsrates (§ 55 Abs. 5 und § 95). Die in den meisten Gemeinden heute übliche Praxis, den Stimmberechtigten ein portofreies Antwortkuvert für die briefliche Stimmabgabe zuzustellen, wird neu gesetzlich verankert (lit. g). In der Vernehmlassung wurde eingewendet, mit einer solchen Vorschrift würde die Gemeindeautonomie unrechtmässigerweise eingeschränkt. Den Stimmberechtigten könnten die Frankaturkosten durchaus zugemutet werden. Auch sei die vorzeitige Stimmabgabe in der Gemeindekanzlei kostenlos möglich. Insgesamt würden allen Gemeinden des Kantons Kosten von rund einer halben Million Franken pro Jahr entstehen. Diese Argumente greifen nicht. Im Vordergrund steht nicht die Frage, ob die Frankaturkosten den Stimmberechtigten zugemutet werden können, sondern ob sie im entscheidenden Moment eine Briefmarke zur Hand haben. Angesichts der schwindenden Stimmbeteiligung sollte der Staat jedes Mittel ergreifen, um die politische Mitwirkung der Bevölkerung zu unterstützen. Mit Blick auf die Gesamtkosten, welche die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen im ganzen Kanton verursachen – es dürfte sich um einen mehrstelligen Millionenbetrag pro Jahr handeln – fallen die durch die Freifraktur zusätzlich entstehenden Kosten nicht ins Gewicht.

#### § 61

Der Vorentwurf zu diesem Gesetz behandelte den Einsatz eines Beiblattes als Alternative zur stillen Wahl oder zur Verwendung gedruckter Wahlvorschläge. Als Variante wurde ein besonderes Vorverfahren für die Erstellung des Beiblattes normiert. Auf Grund der Kritik im Vernehmlassungsverfahren sieht die Vorlage nunmehr einzig

vor, dass die wahlleitende Behörde berechtigt ist, den Wahl- und Abstimmungsunterlagen ein Beiblatt beizufügen. Damit kann einzelfallweise auf besondere Situationen reagiert werden, wo ein Beiblatt sinnvoll erscheint. Mit Blick auf kürzlich durchgeführte kommunale Wahlen wäre ein Beiblatt etwa dann zu verwenden, wenn die Orthografie des Namens der kandidierenden Person schwierig ist oder wenn mehrere Kandidaten sehr ähnliche Namen tragen. Auf dem Beiblatt sind jene Personen aufzuführen, deren Kandidatur bis zur Drucklegung des Beiblatts öffentlich bekannt geworden sind. Welche Angaben das Beiblatt enthält, lässt das Gesetz bewusst offen, um dem Instrument die nötige Flexibilität zu belassen.

#### § 62

Nach geltendem Recht sind die Wahl- und Abstimmungsunterlagen spätestens am dritten Dienstag vor dem Wahlsonntag zuzustellen (§§ 11 Abs. 1 und 38 Abs. 1 WG). Mit der Vorverschiebung um zwei Tage auf den vierten Sonntag vor dem Wahl- und Abstimmungstermin (Abs. 1) wird eine Angleichung an das Bundesrecht vorgenommen (Art. 11 Abs. 3 BPR).

Mit der Vorschrift in Abs. 2, wonach die Wahl- und Stimmzettel sowie der Stimmrechtsausweis frühestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag den Stimmberechtigten zugestellt werden dürfen, wird der Abstimmungskampf auf eine sinnvolle Dauer vor dem Wahl- und Abstimmungstermin beschränkt.

Der Nachbezug nicht zugestellter Wahl- und Abstimmungsunterlagen sowie die Möglichkeit, jedem Haushalt nur eine Abstimmungsvorlage und einen beleuchtenden Bericht zuzustellen (§§ 11 Abs. 2 und 38 Abs. 2 WG), wird auf Verordnungsstufe zu regeln sein.

#### § 63

Die Pflicht der wahlleitenden Behörde, die Abstimmungsvorlage und den Beleuchtenden Bericht zu veröffentlichen, entspricht geltendem Recht (§ 38 Abs. 1 WG). Einer sinnvollen kommunalen Praxis entsprechend genügt es bei Abstimmungen in der Gemeinde, wenn lediglich die Bezeichnung der Abstimmungsvorlage publiziert wird.

#### § 64

Abs. 1 regelt den Inhalt des so genannten Beleuchtenden Berichts. Inhaltlich entspricht die Vorschrift weitgehend § 39 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes (KRG). Angesichts des engen thematischen Zusammenhangs zwischen Beleuchtendem Bericht und Abstimmungsverfahren rechtfertigt es sich, ihn im Gesetz über die politischen Rechte zu regeln. In Übereinstimmung mit § 39 Abs. 2 KRG ist der Beleuchtende Bericht kurz, sachlich und leicht verständlich abzufassen. Zentraler In-

halt ist die Erläuterung der Vorlage und eines allfälligen Gegenvorschlags (lit. a), also Ausführungen darüber, worum es bei der Vorlage geht, welche Rechte und Pflichten daraus entstehen, welche Folgen die Vorlage bei einer Annahme durch die Stimmberechtigten zeitigt usw. Ferner legt der Beleuchtende Bericht die Gründe der Parlamentsmehrheit, von wesentlichen Parlamentsminderheiten und, sofern inhaltlich nicht bereits abgedeckt, des betreffenden Exekutivorgans dar, die für oder gegen die Annahme der Vorlage sprechen (lit. b). Dem Gebot der politischen Fairness entsprechend ist bei Volksinitiativen sodann die Meinung der Initianten und bei fakultativen Referenden jene des Referendumskomitees im Beleuchtenden Bericht wiederzugeben (lit. c). Gegenüber dem geltenden Recht (§ 8 IG) wird mit der gewählten Formulierung verdeutlicht, dass die Stellungnahme des Initiativ- oder Referendumskomitees unverändert in den Beleuchtenden Bericht aufzunehmen ist. Änderungen oder Kürzungen auf Grund übermässiger Länge, verfehlter Sprache oder offensichtlich unrichtiger Behauptungen bleiben selbstverständlich vorbehalten (vgl. Abs. 4 sowie Art. 11 Abs. 2 Satz 3 BPR). Gemäss lit. d gibt der Beleuchtende Bericht schliesslich das Ergebnis der Schlussabstimmung des Parlaments, eine allfällige Abstimmungsempfehlung des Parlaments und die Abstimmungsempfehlung des betreffenden Exekutivorgans wieder. Eine Abstimmungsempfehlung des Parlaments ist nur dann erforderlich, wenn es einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung keine Folge leistet oder wenn es einer Initiative zustimmt oder Folge leistet und gleichzeitig einen Gegenvorschlag beschliesst (§ 132 Abs. 4). In den übrigen Fällen ergibt sich die Haltung des Parlamentes aus der Schlussabstimmung über die Vorlage.

Während Abs. 1 den Kanton und die Parlamentsgemeinden vor Augen hat, richtet sich Abs. 2 an Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation (Versammlungsgemeinden). Neben den in Absatz 1 lit. a und c erwähnten Punkten sind hier – analog Abs. 1 lit. b und d – zusätzlich die wesentlichen Vor- und Nachteile der Vorlage sowie die Anträge des Gemeinderates und der Rechnungsprüfungskommission in den Beleuchtenden Bericht aufzunehmen.

Gemäss geltendem Recht beschliesst der Kantonsrat nach der Verabschiedung der Vorlage, ob der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat oder von seiner Geschäftsleitung auszuarbeiten sei. Wird er vom Regierungsrat abgefasst, ist die Geschäftsleitung des Kantonsrates berechtigt, ihn vor der Veröffentlichung zu prüfen (§ 39 Abs. 3 und 4 KRG). Diese Zuständigkeitsordnung ist fragwürdig. So ist unklar, ob die Geschäftsleitung lediglich ein Vetorecht hat oder ob sie den Inhalt des Beleuchtenden Berichts aktiv mitgestalten kann. Angesichts des gedrängten Zeitplans vor jeder Volksabstimmung rechtfertigt es sich, die Aufgabe abschliessend dem einen oder dem andern

Organ zuzuweisen. Absatz 3 legt deshalb fest, dass der Beleuchtende Bericht grundsätzlich von der Exekutive (Regierungsrat, Gemeinderat) verfasst wird. Das Parlament hat aber auch die Möglichkeit, ihn selbst bzw. durch seine Geschäftsleitung verfassen zu lassen. Im Bund wird der Beleuchtende Bericht stets vom Bundesrat erstellt (Art. 11 Abs. 2 BPR), und auch auf kantonaler Ebene ist seine Abfassung in der Regel der Exekutive übertragen. Einzig die Kantone Bern, Schaffhausen, St. Gallen und Graubünden erklären dies zur Aufgabe des Parlaments.

### **C. Stimmabgabe**

Das geltende Recht unterscheidet drei Arten der Stimmabgabe: Stimmabgabe an der Urne (§§ 15–18 WG), vorzeitige Stimmabgabe (§§ 19 und 20 WG) und briefliche Stimmabgabe (§§ 21–23 WG). Bei Lichte betrachtet handelt es sich bei der vorzeitigen Stimmabgabe indessen ebenfalls um eine Stimmabgabe an der Urne. Diese Art der Stimmabgabe wird demzufolge nicht mehr als Hauptkategorie der Stimmabgabe behandelt. Die Unterscheidung der beiden verbleibenden Gruppen ist deshalb von Bedeutung, weil eine stimmberechtigte Person, die an der Urne abstimmen möchte, sich durch Vorweisung des Stimmrechtsausweises legitimiert, während bei der brieflichen Stimmabgabe eine entsprechende Unterzeichnung des Stimmrechtsausweises und dessen Beilage erforderlich ist.

#### § 65

Zwecks Sicherstellung des Wahl- und Abstimmungsgeheimnisses und zur Ermöglichung einer geordneten und ökonomischen Durchführung von Wahlen und Abstimmungen verlangt Abs. 1, dass für die Stimmabgabe die amtlichen Wahl- und Stimmzettel verwendet werden.

Das geltende Recht schreibt vor, dass die Wahl- und Stimmzettel eigenhändig und handschriftlich auszufüllen sind (§ 13 Abs. 1 WG). Der Sinn der Bestimmung wird besser erfasst, wenn die stimmberechtigte Person direkt angesprochen wird und sie zur handschriftlichen Ausfüllung oder Abänderung der Wahl- oder Stimmzettel angehalten wird (Abs. 2). Denn auch ein unberechtigter Vertreter schreibt eigenhändig und handschriftlich. Die Stimmabgabe durch nicht schreibkundige oder schreibfähige Personen wird durch die Verordnung geregelt (vgl. § 5).

Dass eine Abstimmungsfrage nur bejaht oder verneint werden kann (vgl. § 39 Abs. 1 WG) ist selbstverständlich und ergibt sich im Übrigen aus § 71 lit. d.

## § 66

Die Norm regelt die Besonderheiten der Stimmabgabe bei Wahlen. Nach Absatz 1 kann die Stimme jeder wählbaren Person gegeben werden. Mit dieser Regelung wird insbesondere bei Wahlen mit gedruckten Wahlvorschlägen klargestellt, dass die Stimmberechtigten nicht an die Auswahl, wie sie sich aus den Wahlvorschlägen ergibt, gebunden sind. Die Person, der die Stimme gegeben wird, muss auf Grund des Namens und allfälliger weiterer Zusätze eindeutig bestimmbar sein (Satz 2). Eine Verschärfung der Voraussetzungen gegenüber dem geltenden Recht, wonach über die Person, der die Stimme gegeben wird, kein begründeter Zweifel besteht (§ 61 Abs. 1 WG), ist mit dieser Formulierung – entgegen einer in der Vernehmlassung geäußerten Befürchtung – nicht beabsichtigt.

Nach Abs. 3 darf jede Person auf dem Wahlzettel höchstens einmal genannt sein. Ein Vorbehalt zu Gunsten der Proporzahlen, wo Doppelnennungen möglich sind (vgl. § 96 Abs. 2), ist entgegen einer Anregung in der Vernehmlassung nicht angezeigt. Die Anwendbarkeit bzw. Nichtanwendbarkeit dieser und der andern allgemeinen Bestimmungen über die Wahlen wird in den §§ 85 ff. eindeutig festgehalten.

Als Präsidentin oder Präsident kann einer Person die Stimme nur gegeben werden, wenn dieser Person auch eine Stimme als Mitglied des Organs gegeben wird (Abs. 4). Die Regelung entspricht geltendem Recht (§ 62 Abs. 2 WG). Die vorgeschriebene Verbindung sollte entgegen einer Anregung in der Vernehmlassung nicht aufgegeben werden; es wäre inkonsequent, eine Person als Präsidentin oder als Präsidenten eines Organs wählen zu wollen, ohne dieser Person gleichzeitig eine Stimme als Mitglied dieses Organs zu geben. Immerhin kann einer Person die Stimme als Präsidentin oder Präsident auch dann gegeben werden, wenn diese Person bereits Mitglied des Organs ist (2. Satzteil). Diese Konstellation tritt dann ein, wenn eine Person im ersten Wahlgang rechtskräftig als Mitglied des Organs, nicht aber als ihre Präsidentin oder ihr Präsident gewählt worden ist, wenn das Präsidium eines Organs in einer Ersatzwahl neu zu bestimmen ist oder wenn bei verbundenen Gemeinden das vom Gemeinderat in die Schulpflege delegierte Mitglied feststeht und es nun um die Wahl des Schulpflegepräsidiums geht.

Die Rechtsfolgen der Verletzung der Regelungen über die Stimmabgabe sind nicht hier, sondern bei der Auswertung der Wahl- und Stimmzettel (§ 73) festzulegen.

## § 68

Bei der Stimmabgabe an der Urne weist sich die stimmberechtigte Person grundsätzlich durch Vorlage des Stimmrechtsausweises aus (Abs. 1). Der Urnendienst darf einen weitergehenden Nachweis der Identität verlangen, wenn diesbezüglich begründete Zweifel bestehen. Im Zweifelsfall entscheidet die Leiterin oder der Leiter des Urnendienstes (Abs. 2). Das genaue Prozedere der Stimmabgabe an der Urne (vgl. § 17 WG) ist auf Verordnungsstufe zu regeln.

Die Stimmabgabe an der Urne durch eine Stellvertretung ist im geltenden Recht äusserst differenziert geregelt (§ 18 WG). Mit Blick auf die unbeschränkten «Vertretungsbefugnisse» bei der brieflichen Stimmabgabe wollte der Vorentwurf auch die Stimmabgabe an der Urne weitgehend liberalisieren. Dagegen erwuchs in der Vernehmlassung praktisch geschlossener Widerstand, weshalb sich die Vorlage auf eine Vereinfachung des Stellvertretungsrechts beschränkt. Neu kann eine stimmberechtigte Person höchstens zwei weitere Personen an der Urne vertreten. Auf die Einschränkung gemäss § 18 Abs. 1 WG, wonach die vertretene und die vertretende Person im gleichen Haus wohnhaft sein müssen, wird verzichtet. Andererseits wird das Stellvertretungsrecht in dem Sinne verschärft, dass sich die vertretene Person unterschriftlich mit der Stellvertretung einverstanden erklären muss (Abs. 3). Auf diese Weise kann ausgeschlossen werden, dass eine Person die Wahl- und Stimmzettel einer andern, im gleichen Haushalt wohnenden Person behündigt und ohne deren ausdrücklichen Willen ausfüllt und in die Urne legt. Für die Stellvertretung an der Urne gilt damit fortan die gleiche Regelung wie für die briefliche Stimmabgabe, wo eine entsprechende Unterzeichnung des Stimmrechtsausweises schon heute erforderlich ist (vgl. § 69 und § 21 Abs. 1 Ziffer 1 WG).

## § 69

Abs. 1 regelt das Vorgehen der stimmberechtigten Person, wenn sie brieflich abstimmt. Die Bestimmung übernimmt weitgehend geltendes Recht (§ 21 Abs. 1 WG). Die Antwortkuverts können der Gemeindeverwaltung per Post zugestellt oder in den Briefkasten der Gemeindeverwaltung geworfen werden.

Abs. 2 regelt den Umgang mit den per Post zugestellten oder in den Briefkasten eingeworfenen Antwortkuverts. Analog der Regelung für die vorzeitige Stimmabgabe an der Urne (§ 15 Abs. 3) sind auch hier die betreffenden Gemeindeangestellten durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Wahlbüros zu bezeichnen. Die Angestellten prüfen, ob die Stimmberechtigten ihren Willen, brieflich stimmen zu wollen, durch Unterschrift auf dem Stimmrechtsausweis erklärt haben und ob sich im Antwortkuvert gleich viele Stimmrechtsausweise wie

Stimmzettelkuverts befinden (vgl. § 72 Abs. 2). Ist das der Fall, legen sie die Stimmzettelkuverts in die Urne zwecks Weiterbehandlung durch das Wahlbüro. Selbstständige Entscheidungskompetenz kommt den Gemeindeangestellten nicht zu; in Zweifelsfällen haben sie deshalb die gesamten Unterlagen dem Wahlbüro zu übergeben (Abs. 3).

#### **D. Auswertung der Wahl- und Stimmzettel**

Es wird unterschieden zwischen der Auswertung der Wahl- und Stimmzettel (§§ 70–74) und der Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses (§§ 75–80). In der ersten Phase wird der Wille der Stimmberechtigten ermittelt und als Ergebnis pro Wahlbüro bzw. Stimmkreis zusammengestellt. In der zweiten Phase wird festgestellt, wer gewählt worden ist oder ob eine Abstimmungsvorlage angenommen oder verworfen worden ist. Die Unterscheidung ist bei überkommunalen Wahlen und Abstimmungen von Bedeutung: Die Auswertung der Wahl- und Stimmzettel erfolgt durch die kommunalen Wahlbüros, die Ermittlung des Ergebnisses aber durch die wahlleitende Behörde, also den Bezirksrat oder den Regierungsrat.

##### § 70

Für die Auswertung und Ergebnisermittlung werden jene Wahl- und Stimmzettel berücksichtigt, die sich in den Urnen befinden (Abs. 1). Hierbei handelt es sich um Urnen, die im Abstimmungslokal oder in der Gemeindekanzlei aufgestellt worden sind (§ 20), um Wanderurnen (§ 19 Abs. 2) sowie um jene Urne, in welche die brieflich eingegangenen Stimmzettelkuverts eingeworfen worden sind (§ 69 Abs. 2). Mitberücksichtigt werden ferner die Wahl- und Stimmzettel, die bis zur Schliessung der Urnen bei der Gemeindeverwaltung eingetroffen sind. Als eingetroffen gelten Wahl- und Stimmzettel dann, wenn sie in den Zugriffsbereich der Gemeinde gelangt sind. Das ist der Fall bei der Übergabe von Antwortkuverts durch den Postboten an einen Angestellten der Gemeindekanzlei, ferner beim Einwerfen von Antwortkuverts in den Briefkasten der Gemeindekanzlei durch den Postboten oder durch eine andere Person. Eingetroffen sind Wahl- und Stimmzettel ferner dann, wenn sie sich im Postfach der Gemeindekanzlei befinden. Der gängigen Praxis entsprechend muss im Zeitpunkt der Urnenschliessung der Briefkasten und, sofern zugänglich, das Postfach der Gemeindekanzlei somit geleert werden.

Gemäss Absatz 2 können die Gemeinden indessen den Zeitpunkt der letzten Leerung des Briefkastens und des Postfachs auf frühestens Samstag, 12.00 Uhr vorverlegen. Mit dieser Bestimmung wird auf die Besonderheiten grosser Gemeinden Rücksicht genommen. Hat eine

Gemeinde ihr Gebiet in mehrere Stimmkreise (vgl. § 17) eingeteilt, müssen die eingeworfenen oder per Post zugestellten Antwortkuverts vor der Auszählung auf die einzelnen Stimmkreise verteilt werden. Aus organisatorischen Gründen kann damit nicht bis zur Schliessung der Sonntagsurne zugewartet werden. Immerhin stellt der in Absatz 2 vorgesehene früheste Zeitpunkt sicher, dass die am Samstag der lokalen Poststelle zugestellten Antwortkuverts der Gemeindekanzlei noch zugestellt oder noch in deren Postfach gelegt werden können.

#### § 71

Die Bestimmung nennt jene Werte, die durch das Wahlbüro zu ermitteln sind. Als Zahl der Stimmenden (lit. a) gilt die Summe der an der Urne abgegebenen Stimmrechtsausweise und der brieflich eingegangenen Stimmzetteluverts. Bei der letztgenannten Gruppe kommt es somit nicht darauf an, ob der Stimmrechtsausweis beiliegt und ob er unterzeichnet ist (vgl. § 72 Abs. 2 lit. a).

Sodann ermittelt das Wahlbüro die Zahl der leeren, der ungültigen und – als Restwert – der massgebenden Wahl- und Stimmzettel (lit. b). Leer ist ein Wahl- und Stimmzettel dann, wenn er keine Angaben enthält. Seine Ungültigkeit richtet sich nach § 72.

Unter den massgebenden Wahl- und Stimmzetteln werden im nächsten Schritt die Zahl der leeren, der ungültigen und der massgebenden Stimmen ermittelt. Leere Stimmen sind nur bei solchen Wahlen möglich, bei denen mehrere Stellen eines Organs zu besetzen sind. Bei Abstimmungen und bei der Wahl eines einzigen Mitglieds eines Organs werden entsprechende Fälle als leere Wahl- oder Stimmzettel erfasst. Die Ungültigkeit einer Stimme richtet sich nach § 73. Die Zahl der massgebenden Stimmen ergibt sich aus der Summe sämtlicher Stimmen abzüglich der Zahl der leeren und der ungültigen Stimmen.

Unter den massgebenden Stimmen wird bei Abstimmungen schliesslich die Zahl der Ja-Stimmen und der Nein-Stimmen sowie – bei gleichzeitiger Abstimmung über mehrere Vorlagen (§ 135 Abs. 1 lit. c) – das Ergebnis einer Stichfrage ermittelt (lit. d). Bei Wahlen hingegen wird unter den massgebenden Stimmen ermittelt, wie viele Stimmen auf jede kandidierende Person fallen (lit. e).

#### § 72

Gemäss Abs. 1 ist ein Stimm- oder Wahlzettel ungültig, wenn er nicht amtlich ist (§ 65 Abs. 1). Stehen bei einer Wahl mehrere Wahlzettel zur Verfügung (§§ 55 und 95), ist der Wahlzettel ferner ungültig, wenn er nicht abgestempelt ist (§ 15 Abs. 2 lit. b). Gleiches gilt, wenn wesentliche Teile eines Stimm- oder Wahlzettels fehlen. Wesentlich sind jene Teile, die einen Teil oder den ganzen Wählerwillen enthalten,

also etwa das Ja- bzw. Nein-Feld bei Abstimmungen oder eine oder mehrere Linien bei gedruckten Wahlvorschlägen.

Abs. 2 enthält Sondervorschriften für die briefliche Stimmabgabe. Danach sind Wahl- oder Stimmzettel ungültig, wenn der Stimmrechtsausweis nicht beigelegt worden oder nicht unterschrieben ist, wenn sich im Antwortkuvert mehr Stimmzettelkuverts als Stimmrechtsausweise befinden oder wenn das Stimmzettelkuvert zur gleichen Sache mehrere Wahl- oder Stimmzettel unterschiedlichen Inhalts enthält.

Kein Ungültigkeitsgrund muss normiert werden für den Fall, wo die Stimmabgabe an der Urne durch eine Stellvertretung erfolgt und der Stimmrechtsausweis der stellvertretenden Person nicht entsprechend unterschrieben ist (§ 68 Abs. 3). Diesfalls darf der Urnendienst die Wahl- oder Stimmzettel nicht entgegennehmen.

#### § 73

Abs. 1 legt fest, wann eine Stimme ungültig ist. Das ist zunächst dann der Fall, wenn eine Eintragung auf dem Wahl- oder Stimmzettel anders als handschriftlich durch die stimmberechtigte Person erfolgt ist (§ 65 Abs. 2). Bei der Wahl mit gedruckten Wahlvorschlägen ist in einem solchen Fall also nicht der ganze Wahlzettel ungültig (§ 72), sondern nur jene Stimmen, bei denen eine unrechtmässige Abänderung oder Einfügung vorgenommen wurde. Eine Stimme ist ferner ungültig, wenn sich der Wille der stimmenden Person nicht eindeutig feststellen lässt oder wenn die Person, der die Stimme zukommen soll, nicht genügend bestimmt ist oder diese Person nicht wählbar ist (§ 66 Abs. 1). Der Ungültigkeitsgrund gemäss lit. d entspricht § 66 Abs. 3.

Enthält ein Wahlzettel zu viele Personen, werden die überzähligen Stimmen gemäss Abs. 2 von unten nach oben abgestrichen (vgl. § 61 Abs. 2 und § 84 WG). Absatz 3 entspricht der Vorschrift von § 66 Abs. 4.

#### § 74

Nach Abs. 1 werden die Ergebnisse der Auswertung sowie die Zahl der Stimmberechtigten – diese wird dem Wahlbüro durch die Stimmregisterführerin oder den Stimmregisterführer mitgeteilt – in einem doppelt geführten Protokoll festgehalten und der wahlleitenden Behörde sofort, d. h. auf elektronischem Weg oder per Fax, übermittelt.

Gemäss Abs. 2 wird das Protokoll von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Wahlbüros, dessen Sekretärin oder Sekretär sowie von zwei weiteren Mitgliedern des Wahlbüros unterzeichnet. Bei den weiteren Mitgliedern des Wahlbüros muss es sich um solche handeln, die bei der Auswertung der Wahl- und Stimmzettel beteiligt waren (Auszähldienst gemäss § 16).

## **E. Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses**

### § 75

Nach der Auswertung der Wahl- und Stimmzettel durch das Wahlbüro oder die Wahlbüros ist das Wahl- und Abstimmungsergebnis zu ermitteln. Gemäss Abs. 2 gilt als Ergebnis einerseits die Summe der Werte, die von den einzelnen Wahlbüros ermittelt worden sind, also im Wesentlichen bei Abstimmungen die Summe der Ja- und der Nein-Stimmen und bei Wahlen die Summe der Stimmen, die auf eine kandidierende Person innerhalb des Wahlkreises fallen. Andererseits gilt als Ergebnis der Ausgang der Wahl oder Abstimmung, also die Aussage, ob eine Vorlage angenommen oder verworfen worden ist bzw. welche der Kandidatinnen und Kandidaten gewählt worden sind.

Gemäss Abs. 1 ist für die Ermittlung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses die wahlleitende Behörde zuständig (§ 12). Bei Wahlen und Abstimmungen in der Gemeinde ist das die Gemeindevorsteher-schaft, also der Gemeinderat, die Schulpflege oder die Kirchenpflege. Bei solchen Wahlen und Abstimmungen ermöglicht Abs. 4 – der bisherigen Praxis entsprechend –, auch die Ermittlung des Ergebnisses dem Wahlbüro zu übertragen. Diese Delegationsmöglichkeit rechtfertigt sich daraus, dass das Wahlbüro von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Gemeinderates geleitet wird (§ 14 Absatz 3).

Abs. 3, wonach die wahlleitende Behörde die Ermittlungen der Wahlbüros überprüfen und berichtigen kann, entspricht § 35 WG, welche Bestimmung diese Befugnis indessen einzig den Kreiswahlvorsteher-schaften einräumt. Eine Verallgemeinerung ist hier angezeigt. Bei knappem Ausgang einer Wahl oder Abstimmung ist die wahlleitende Behörde verpflichtet, eine Nachzählung anzuordnen.

### § 76

Nach Abs. 1 ist eine Abstimmungsvorlage angenommen, wenn die Zahl der Ja-Stimmen die Zahl der Nein-Stimmen (vgl. § 71 lit. d) übersteigt.

Abs. 2 betreffend gleichzeitiger Abstimmung über zwei sich ausschliessende Vorlagen nimmt auf die §§ 131 und 135 Bezug. Die Bestimmung kommt sinngemäss bei kommunalen Varianten- und Alternativabstimmungen an der Urne zur Anwendung (§ 94b Abs. 2 GG).

### § 77

Nach Absatz 1 muss eine Person, um im ersten Wahlgang gewählt zu werden, das absolute Mehr der Stimmen (§ 78) auf sich vereinen (vgl. § 63 Abs. 1 Satz 2 WG). Das Erfordernis des absoluten Mehrs im ersten Wahlgang gilt auch für die Präsidentin oder den Präsidenten eines Organs. Hier wird das absolute Mehr gesondert berechnet.

Für nicht besetzte Stellen wird nach Abs. 3 ein zweiter Wahlgang durchgeführt. Diese Regelung entspricht § 56 Abs. 4 WG, dort allerdings eingeschränkt auf die Wahlen mit gedruckten Wahlzetteln. Die Besonderheiten des zweiten Wahlgangs werden in § 84 geregelt.

#### § 78

Absatz 1 der Bestimmung regelt die Berechnung des absoluten Mehrs. Danach ist die Zahl der massgebenden Stimmen (§ 71 lit. c) durch die doppelte Zahl der zu besetzenden Stellen zu teilen. Die nächsthöhere ganze Zahl bildet das absolute Mehr. Bruchzahlen werden also aufgerundet, ganze Zahlen auf die nächste ganze Zahl erhöht. Aus der Umschreibung des Begriffs der massgebenden Stimmen gemäss § 71 lit. c ergibt sich, dass die Zahl der leeren Wahlzettel und die Zahl der leeren Stimmen nicht berücksichtigt werden. Damit wird zwar auf das Erfordernis verzichtet, dass mindestens die Hälfte aller gültig Stimmenden die kandidierende Person wählen wollen. Andererseits führt die Nichtberücksichtigung der leeren Wahlzettel und der leeren Stimmen dazu, dass das absolute Mehr tiefer liegt und die Wahrscheinlichkeit eines zweiten Wahlganges abnimmt. Diese Vorteile haben den Kanton Aargau kürzlich bewogen, bei der Berechnung des absoluten Mehrs auf das hier normierte, dem geltenden Recht entsprechende (§ 64 Abs. 1 und 2 WG) System umzuschwenken. Ein Beispiel verdeutlicht die Problematik: In einer Gemeinde sind vier Mitglieder eines Organs zu wählen. An der Wahl nehmen 1000 Wählerinnen und Wähler teil. Leere Wahlzettel liegen nicht vor, und die Zahl der leeren Stimmen beträgt 1000. Werden die leeren Stimmen bei der Berechnung des absoluten Mehrs mitgezählt, beträgt letzteres 501 (4000 Stimmen geteilt durch  $[2 \text{ mal } 4 \text{ Sitze}] + 1$ ). Wird das absolute Mehr so berechnet, steht hinter jeder gewählten Person mindestens die Hälfte aller Wählenden. Werden die leeren Stimmen bei der Berechnung des absoluten Mehrs indessen nicht berücksichtigt, beträgt dieses 376 (4000 Stimmen minus 1000 leere Stimmen geteilt durch  $[2 \text{ mal } 4 \text{ Sitze}] + 1$ ). So berechnet besteht kein zahlenmässiger Bezug zwischen der Zahl der Wählenden und der Höhe des absoluten Mehrs. Im Extremfall kann diese Berechnungsweise dazu führen, dass das absolute Mehr bei 1 liegt. Für die hier vorgeschlagene Berechnungsweise des absoluten Mehrs spricht indessen auch, dass Wählende, die mit den vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten nicht einverstanden sind, einen konkreten «Gegenvorschlag» machen sollen statt passiv zu bleiben und leer zu stimmen.

Beim relativen Mehr gemäss Abs. 2 ist einzig entscheidend, welche Kandidatin oder welcher Kandidat im Vergleich zu den Mitkandidierenden mehr Stimmen erhalten hat.

#### § 79

Durch Los wird eine Wahl entschieden, wenn mehrere Personen gleich viele Stimmen erhalten haben und keine sofortigen Wahlablehnungen vorliegen. Das Los zieht die Präsidentin oder der Präsident der wahlleitenden Behörde. Gegenüber dem geltenden Recht (§ 65 WG) führt das bei der Wahl des Regierungsrates und der Mitglieder des Ständerates dazu, dass neu die Regierungspräsidentin oder der Regierungspräsident und nicht mehr die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsrates das Los zieht.

Auch bei Proporzahlen kann ein Losentscheid erforderlich sein (§ 103 Abs. 3).

#### § 80

Das Protokoll, das die Ergebnisse der Wahl oder Abstimmung festhält, ist von der Präsidentin oder dem Präsidenten sowie von der Sekretärin oder dem Sekretär der wahlleitenden Behörde zu unterzeichnen. Wurde bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen das Wahlbüro mit der Ermittlung des Ergebnisses betraut (§ 75 Abs. 4), kann für die Auswertung der Wahl- und Stimmzettel sowie für die Ermittlung des Ergebnisses der Wahl oder Abstimmung ein einziges Protokoll erstellt werden, das dann aber die strengeren formellen Voraussetzungen des § 74 erfüllen muss.

### **F. Abschluss der Wahl oder Abstimmung**

#### § 81

Im Sinne der Verfahrensbeschleunigung wird neu vorgeschrieben, dass die gewählten Personen unverzüglich über ihre Wahl informiert werden (Abs. 1; vgl. demgegenüber § 66 WG). Dabei sind die Gewählten auf die Möglichkeit, ein Rechtsmittel zu ergreifen, und auf die Bestimmungen über die Wahlablehnung und die Unvereinbarkeit hinzuweisen. Mit der individuellen Mitteilung der Wahl beginnen die entsprechenden Fristen zu laufen (vgl. § 30 Abs. 1, § 46 Abs. 1 und § 149).

Die wahlleitende Behörde veröffentlicht das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung mit der entsprechenden Rechtsmittelbelehrung (Abs. 2). Für kantonale Wahlen und Abstimmungen führt diese Bestimmung dazu, dass neu der Regierungsrat und nicht mehr die Geschäftsleitung des Kantonsrates (vgl. § 36 Abs. 1 Satz 2 WG) für die Veröffentlichung zuständig ist. Diese Änderung ist sachlich gerechtfertigt.

tigt, da schon heute die Ergebnisse durch den Regierungsrat bzw. die Direktion ermittelt werden. Die Publikation dieser Ergebnisse ist reine Formsache.

Wie schon nach geltendem Recht (§ 36 Abs. 2 WG) wird bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen ermöglicht, dass die mit dem Abschluss der Wahl oder Abstimmung zusammenhängenden Aufgaben dem Wahlbüro übertragen werden (Abs. 3).

#### § 82

Kann ein Amt nicht besetzt werden, findet ein zweiter Wahlgang (§ 84) statt. Dieser Fall tritt etwa dann ein, wenn die gewählte Person die Wahl ablehnt, wenn das Amt zufolge Unvereinbarkeit nicht besetzt werden kann oder wenn die gewählte Person noch vor Rechtskraft der Wahl die Wahlfähigkeit verloren hat oder verstorben ist. Das geltende Recht sieht für den Fall der Wahablehnung eine Ersatzwahl vor (§ 65 Abs. 3 Satz 3 WG). Diese Regelung ist zu umständlich; sie würde die Wiederholung des gesamten Wahlverfahrens einschliesslich des Vorverfahrens gemäss den §§ 48 ff. erfordern.

Entgegen einer Anregung in der Vernehmlassung wird darauf verzichtet, dass in solchen Fällen das Amt durch eine andere kandidierende Person besetzt wird, die zwar das absolute Mehr erreicht hat, wegen Überzähligkeit aber ausgeschieden ist. Eine solche Vorschrift könnte zu Manipulationen Anlass geben, indem die gewählte Person ihren Entscheid, ob sie eine Wahl annimmt oder nicht, davon abhängig macht, wer an ihrer Stelle im Organ Einsitz nehmen würde, oder indem sich Personen zur Wahl zur Verfügung stellen, die von vornherein nicht die Absicht haben, die Wahl anzunehmen.

#### § 83

Gemäss Abs. 1 stellt die wahlleitende Behörde die Rechtskraft des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses fest. Das geltende Recht verwendet für diesen Akt den nicht sehr aussagekräftigen Begriff der Erhaltung (§ 37 Abs. 2 WG).

Anders als bei der Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses und beim Abschluss der Wahl oder Abstimmung (§§ 75 Abs. 4 und 81 Abs. 3) kann diese Aufgabe auch auf kommunaler Ebene nicht an das Wahlbüro delegiert werden; zuständig ist also die Gemeindevorsteherchaft. Für die kantonale Ebene ist gemäss geltendem Recht (§ 37 Abs. 2 WG) der Kantonsrat zuständig, um die Rechtskraft einer kantonalen Wahl oder Abstimmung festzustellen. Neu wird hier die Zuständigkeit des Regierungsrates vorgesehen. Dieser Schritt rechtfertigt sich, weil es sich bei der Erhaltung um eine reine Formsache handelt. Materiell zu beurteilen ist einzig, ob die Rechtsmittelfrist unbenutzt verstrichen ist bzw. ob allfällige Rechtsmittelverfahren rechts-

kräftig abgeschlossen sind. Bei Abstimmungen kann damit ein Verfahrensschritt eingespart werden, indem der Regierungsrat gleichzeitig die Rechtskraft einer Volksabstimmung feststellen und die Vorlage in Kraft setzen kann.

Die Feststellung der Rechtskraft muss nicht veröffentlicht werden. Das Informationsbedürfnis der Bevölkerung wird durch die Veröffentlichung des Ergebnisses der Wahl oder Abstimmung gemäss § 81 Abs. 2 genügend befriedigt. Eine Veröffentlichung ist nur dort angezeigt, wo der zunächst veröffentlichte Ausgang einer Wahl oder Abstimmung (§ 75 Abs. 2) vom rechtskräftig gewordenen Ausgang abweicht. Gemäss Abs. 2 ist diesfalls auch das rechtskräftig gewordene Ergebnis der Wahl oder Abstimmung zu publizieren.

### **G. Zweiter Wahlgang**

#### § 84

Für die Durchführung eines zweiten Wahlganges gelten grundsätzlich die Vorschriften für den ersten Wahlgang. Abweichende Regelungen sind in vier Punkten nötig:

- Die Anordnung des zweiten Wahlgangs ist mindestens 22 Tage vor dem Wahlgang zu veröffentlichen; für den ersten Wahlgang gelten hier Fristen von sieben bzw. vier Wochen (§ 57 Abs. 2).
- Das auf die Ermöglichung der stillen Wahl oder die Verwendung gedruckter Wahlvorschläge zielende Vorverfahren gemäss den §§ 48 ff. findet nicht statt. Andernfalls käme die «doppelte Vorschlagsfrist» (§§ 49 und 53) zum Tragen, was das Verfahren erheblich verzögern würde. Es besteht ein grosses Bedürfnis, dass der zweite Wahlgang möglichst rasch nach dem ersten Wahlgang durchgeführt werden kann. In der Regel beträgt die Frist hier vier Wochen (vgl. auch Kapitel F.3).
- Der zweite Wahlgang beschränkt sich nicht auf Personen, die bereits im ersten Wahlgang kandidiert haben (vgl. § 63 Abs. 1 WG). Eine Einschränkung ergibt sich für die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten eines Organs (§ 66 Abs. 4). Sind im ersten Wahlgang sämtliche Mitglieder des Organs gewählt worden, kann nur einem dieser Mitglieder oder einem bereits früher gewählten Mitglied die Stimme als Präsidentin oder als Präsident gegeben werden.
- Im zweiten Wahlgang entscheidet ausschliesslich das relative Mehr gemäss § 78 Abs. 2. Das absolute Mehr ist hier also nicht mehr erforderlich (vgl. § 63 Abs. 1 Satz 2 WG).

## 5. Abschnitt

### Wahl des Kantonsrates

#### § 85

Grundsätzlich bestimmt sich das Verfahren der Kantonsratswahl nach den entsprechenden Bestimmungen für Mehrheitswahlen gemäss den §§ 48 ff. Die Abweichungen werden in den §§ 86 ff. geregelt.

#### § 86

Die Einteilung des Kantons in Wahlkreise überträgt Art. 32 Abs. 1 KV dem formellen Gesetzgeber. Das geltende Recht stellt hier im Wesentlichen auf die Bezirksstruktur des Kantons ab. Abweichungen gelten nur für den Bezirk bzw. die Stadt Zürich, wo sechs Wahlkreise vorgesehen sind, und für den Bezirk Winterthur, wo die Stadt einerseits und die Landgemeinden andererseits je einen separaten Wahlkreis bilden (§ 74 WG). Die geltende Wahlkreiseinteilung ist aus demokratischer Sicht unbefriedigend. So werden im Bezirk Andelfingen seit langer Zeit jeweils nur vier Mitglieder des Kantonsrates gewählt. In diesem Wahlkreis muss eine Liste mehr als ein Fünftel sämtlicher Stimmen hinter sich vereinen, um einen Sitz zu erhalten; die «natürliche Sperrklausel» liegt somit bei unhaltbar hohen 20%. Andererseits gibt es Wahlkreise, die in der Amtsdauer 2003–2007 je 15 Kantonsratsmitglieder stellen (Bezirke Uster, Horgen und Bülach). Hier beträgt die Sperrklausel nur rund 6%. Auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit kann diese Situation nicht befriedigen. Im Zusammenhang mit der zurzeit in Revision stehenden Kantonsverfassung wird die Frage der Gliederung des Kantons eingehend diskutiert. Unter diesem Gesichtspunkt hält die Vorlage an der grundsätzlichen Ausrichtung der Wahlkreise auf die Bezirke fest. Änderungen der Wahlkreiseinteilung werden nur dort vorgeschlagen, wo dies mit der geltenden Bezirksstruktur des Kantons vereinbar ist. In diesem Sinne sieht die Vorlage gegenüber dem geltenden Recht folgende Änderungen vor:

- Die Stadt Zürich wird fortan lediglich in zwei Wahlkreise eingeteilt, welche die Stadtkreise 1, 2, 3, 4, 5 und 9 bzw. die Stadtkreise 6, 7, 8, 10, 11 und 12 vereinen. Die Neueinteilung führt zu je einem Wahlkreis «links» und «rechts» der Limmat, wie das schon heute für die Synodalwahlen gilt. Für die Amtsdauer 2003–2007 führte das dazu, dass der neue Wahlkreis I 23 Mitglieder und der Wahlkreis II 27 Mitglieder des Kantonsrates stellen würde. Insbesondere mit Blick auf die bisherigen Wahlkreise I und III, die nach geltendem Recht je 5 Sitze stellen, führt die Neueinteilung zu einer demokratischeren Abbildung der politischen Bevölkerungsstruktur im Parlament.

- Die Zusammenlegung der bisherigen Wahlkreise «Stadt Winterthur» und «Winterthur-Land» mit bisher 13 bzw. 7 Sitzen führt zu einem Wahlkreis mit 20 Sitzen.

Die verhältnismässig hohe Zahl von neu 27 Sitzen für den Wahlkreis 2 der Stadt Zürich ist für die Wählenden durchaus tragbar, bildet doch der Kanton Zürich bei den Nationalratswahlen einen einzigen Wahlkreis, in dem 34 Sitze zu besetzen sind.

Jede Wahlkreiseinteilung hat abzuwägen zwischen dem Ziel einer möglichst guten regionalen Vertretung, was mit kleinen Wahlkreisen erreicht werden kann, und einer möglichst guten parteipolitischen Abbildung der Bevölkerung im Parlament, was grosse Wahlkreise erfordert. Auf den ersten Blick scheinen so genannte Wahlkreisverbände diesen Konflikt lösen zu können. Bei einem solchen System werden mehrere Wahlkreise zu einer Einheit zusammengefasst. Im ersten Verteilungsschritt werden dann die Sitze auf diese so genannten Wahlkreisverbände verteilt, d. h. auf die in einem Wahlkreisverband bestehenden Listen gleicher Bezeichnung. Im zweiten Schritt werden die den rechnerisch zusammengezogenen Listen zugeteilten Sitze auf die entsprechenden Listen der Wahlkreise weitergegeben. Zeigt sich bei dieser Verteilung, dass ein Wahlkreis letztlich weniger Sitze besetzen kann, als ihm mit Blick auf die Bevölkerungszahl zukommen, erfolgt eine Umverteilung zwischen den Listen gleicher Bezeichnung innerhalb des Wahlkreisverbandes. Die Problematik von Wahlkreisverbänden zeigt sich bei der Frage, welche der Listen gleicher Bezeichnung zur Umverteilung zu verpflichten ist. Der Kanton Bern, der neben dem Kanton Basel-Landschaft als einziger Kanton mit Wahlkreisverbänden arbeitet, regelt diese Frage in einer äusserst komplizierten Bestimmung, die jeder Transparenz entbehrt (Art. 40 d des Gesetzes über die politischen Rechte vom 5. Mai 1980). Dies führt dazu, dass die Wählenden nicht nachvollziehen können, weshalb beispielsweise die FDP und nicht die SP eines bestimmten Wahlkreises verpflichtet ist, einen Sitz zu Gunsten der FDP bzw. der SP eines andern Wahlkreises des Wahlkreisverbandes abzugeben. Nicht zuletzt aus diesen Gründen kommt die laufende Revision des Berner Gesetzes über die politischen Rechte von Wahlkreisverbänden wieder ab und vergrössert die bestehenden Wahlkreise (vgl. auch Kapitel F.1).

#### § 87

Für gewisse Aufgaben bei der Kantonsratswahl sind die Kreiswahlvorsteherschaften zuständig. Die Vorschriften für ihre Bildung gemäss geltendem Recht (§ 34 Abs. 2 WG) sind zu kompliziert (vgl. Bemerkungen zu § 12). § 87 sieht deshalb vor, dass grundsätzlich das Wahlbüro des Bezirkshauptortes die Kreiswahlvorsteherschaft bildet, wobei Ausnahmen für die Wahlkreise der Stadt Zürich und des Bezirks Win-

terthur vorzusehen sind. Letztere entsprechen geltendem Recht (§ 34 Abs. 3 WG).

#### § 88

Gemäss Art. 32 Abs. 2 KV verteilt der Kantonsrat die Sitze des Parlaments auf die Wahlkreise «im Verhältnis zur Wohnbevölkerung». Massgebend ist also nicht die Zahl der Stimmberechtigten, sondern die gesamte Wohnbevölkerung. Entsprechend konstanter Praxis sieht Abs. 2 der Bestimmung vor, dass der zivilrechtliche Wohnsitz massgebend ist.

Nach Abs. 3 erfolgt das Verfahren der Zuteilung der Sitze auf die Wahlkreise nach dem System, das auch bei der Verteilung der Sitze eines Wahlkreises auf die einzelnen Listen zur Anwendung kommt (§§ 102 und 103). Damit erfolgt eine Abkehr von der heutigen Praxis, die für diese Verteilung das so genannte Bruchzahlverfahren anwendet (Restmandatverteilung nach dem grössten Rest «unverwerteter» Stimmen). Es bestehen keine sachlichen Gründe, bei der Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise nach einem anderen System zu verfahren als bei der Verteilung der Sitze auf die Listen innerhalb eines Wahlkreises. Zur Begründung des gewählten Zuteilungssystems vgl. die Bemerkungen zu § 102.

Wäre dieses System bei der Verteilung der Kantonsratsmandate auf die Wahlkreise für die Amtsdauer 2003–2007 zur Anwendung gekommen, hätte der bisherige Kreis V (Stadt Zürich, Kreise 7 und 8) einen Sitz zu Gunsten des Kreises XVII (Bezirk Bülach) abgeben müssen.

#### § 89

Anders als bei Mehrheitswahlen (§ 50 Abs. 2) darf bei der Kantonsratswahl eine kandidierende Person zweimal auf einem Wahlvorschlag genannt sein. Allerdings besteht auch hier die Einschränkung, dass sie sich nur auf einen Wahlvorschlag aller Wahlkreise setzen lassen kann (Abs. 1). Nicht erforderlich ist hingegen, dass die kandidierende Person im betreffenden Wahlkreis politischen Wohnsitz hat (§ 23 Abs. 1).

Mit der Vorschrift, dass die vorgeschlagene Person ihre Kandidatur schriftlich annehmen muss (Abs. 2), wird geltendes Recht übernommen (§ 75 Abs. 2 WG). Obwohl eine in den Kantonsrat gewählte Person die Wahl nicht annehmen muss, ist diese Vorschrift sinnvoll, um Doppelnennungen auf verschiedenen Wahlvorschlägen und Wahlablehnungen möglichst zu vermeiden.

Die Bezeichnung des Wahlvorschlages muss sich von jener der andern Wahlvorschläge hinreichend unterscheiden (vgl. § 76 Abs. 2 WG) und darf nicht irreführend sein (Abs. 3).

Abs. 4 verpflichtet die politischen Parteien oder andere gesellschaftliche Gruppierungen, die Wahlvorschläge aufstellen, sie in einem demokratischen Verfahren zu bestellen. Diese Vorschrift rechtfertigt sich aus demokratischen Gründen: Reale Chancen auf einen Sitz im Parlament hat eine kandidierende Person nur, wenn sie auf den vordersten Positionen einer Liste aufgeführt ist. Denn es entspricht allgemeiner Erfahrung, dass beim Panaschieren in der Regel die unten auf einer Liste stehenden Kandidatinnen und Kandidaten abgestrichen und durch Kandidierende anderer Listen ersetzt werden. Die Aufnahme in die «offizielle» Liste einer Partei sowie die Platzierung innerhalb des Wahlvorschlags haben damit eine sehr grosse Bedeutung bei der Frage, wer einen Kantonsratsplatz erhält.

Abs. 4 verlangt, dass der Wahlvorschlag in einem demokratischen Verfahren festgelegt wird. Denkbar ist beispielsweise, dass die Bestellung des Wahlvorschlags auf einer parteiinternen «Vorwahl» beruht oder dass die Positionen eines Wahlvorschlags auf die Regionalparteien verteilt werden und dort durch die Parteiversammlungen gewählt werden. Diesfalls könnte anschliessend ein Gremium der Kantonalpartei die Reihenfolge der kandidierenden Personen festlegen.

Auf Grund des Verweises in § 85 sind mit Blick auf die Wahlvorschläge folgende Bestimmungen über die Mehrheitswahlen anwendbar: Veröffentlichung der Frist von 40 Tagen zur Einreichung der Wahlvorschläge (§ 49 Abs. 1); Einsichtsrecht in die Wahlvorschläge (§ 49 Abs. 3); Höchstzahl der vorgeschlagenen Personen pro Wahlvorschlag (§ 50 Abs. 1).

#### § 90

Ein Wahlvorschlag muss von mindestens 30 Stimmberechtigten eines Wahlkreises unterschrieben sein (Abs. 1). Für die Mehrheitswahlen genügen 15 Unterschriften (§ 51 Abs. 1). Die höhere Zahl rechtfertigt sich mit Blick auf die Bedeutung des Kantonsrates als oberstes Organ des Staates. Für eine noch höhere Unterschriftenzahl besteht indessen keine Veranlassung. Bei Kantonsratswahlen entstanden bisher keine Probleme mit nicht ernst gemeinten Wahlvorschlägen («Jux-Listen»), zumal auch der Aufwand bei der Prüfung der Unterschriften der Listenunterzeichnenden nicht ausser Acht gelassen werden darf.

Nach Abs. 2 müssen die Wahlvorschläge der Kreiswahlvorsteherchaft (§ 87) bis spätestens am zehnten Dienstag vor dem Wahltag eingereicht werden. Das geltende Recht sieht demgegenüber den achten Dienstag vor dem Wahltag vor (§ 75 Abs. 1 WG). Die Vorverlegung um zwei Wochen ist aus folgenden Gründen nötig: Die einwöchige Frist zur Bekanntgabe der Listennummer gemäss § 81 Abs. 2 WG ist zu kurz, da in dieser Frist die Zustellung von Wahlvorschlägen per Post

abgewartet, die Listen geprüft und den Listenunterzeichnenden allfällige Mängel angezeigt werden müssen. § 92 Abs. 5 sieht deshalb vor, die Frist für die Mitteilung der Listennummer von einer Woche auf 17 Tage zu verlängern. Sodann ist zu beachten, dass gemäss § 52 Abs. 1 die Frist zur Korrektur von fehlerhaften Wahlvorschlägen von zwei auf vier Tage verlängert wird. Zwei weitere Tage der vorgesehenen Verschiebung des Eingabetermins für Wahlvorschläge sind schliesslich damit zu erklären, dass das Wahlmaterial neu drei Wochen vor dem Wahltag zugestellt sein muss (§ 62 Abs. 1).

Entgegen den Regeln für das Mehrheitswahlverfahren (§ 53) wird bei der Wahl des Kantonsrates keine zweite Frist für die Ergänzung oder Änderung der Wahlvorschläge angesetzt. Die Behebung von Mängeln bleibt vorbehalten (Abs. 3).

Aus den Regeln über das Mehrheitswahlverfahren ergibt sich, dass eine Person nur einen Wahlvorschlag unterzeichnen kann (§ 51 Abs. 2). Der Verweis gemäss § 85 gilt ferner für die Stellvertretungsregelung gemäss § 51 Abs. 3.

#### § 91

Abweichend von den Vorschriften des Mehrheitswahlverfahrens (§ 52) sind die Wahlvorschläge für die Kantonsratswahl nicht durch die wahlleitende Behörde zu prüfen, sondern durch die Präsidentin oder den Präsidenten der Kreiswahlvorsteherchaft, also in der Regel durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Bezirkshauptortes (Abs. 1). Die Zustellung einer Kopie an die Direktion ist deshalb erforderlich, weil nur auf diese Weise geprüft werden kann, ob eine kandidierende Person nicht auf mehreren Wahlvorschlägen aller Wahlkreise aufgeführt ist. Liegt eine Mehrfachnennung vor, wird den Listenunterzeichnenden Gelegenheit zur Korrektur gegeben; das Streichen der Kandidatur auf allen Wahlvorschlägen gemäss geltendem Recht (§ 78 WG) weist einen nicht gerechtfertigten pönalen Charakter auf.

Die Vorschriften über das Mehrheitswahlverfahren kommen hinsichtlich der Verbesserungsfrist von vier Tagen, der vollständigen oder ganzen Ungültigkeit des Wahlvorschlags und dem Abstreichen überzähliger Nennungen zum Tragen (§ 52 Abs. 1–3).

#### § 92

In Übernahme des geltenden Rechts (§ 80 Abs. 3 Satz 1 WG) werden die bereinigten Wahlvorschläge Listen genannt (Abs. 1).

Auch die Zuteilung der Listennummern (Abs. 2 und 3) entspricht inhaltlich dem geltenden Recht (§ 81 Abs. 2 WG). Die Teilnahme der Vorsteherin oder des Vorstehers der Direktion bei der Zuteilung der Listennummern durch Los an jene Listen, die in der laufenden Amts-

dauer im Rat nicht vertreten sind, entspricht der Bedeutung der Losziehung als förmlicher Auftakt des Wahlkampfes. Die Listennummern müssen gesamtkantonal einheitlich verteilt werden, da die Parteien werbemässig in allen Wahlkreisen mit denselben Listennummern auftreten möchten.

Das geltende Recht sieht eine Frist von einer Woche zwischen Einreichung der Wahlvorschläge und Bekanntgabe der Listennummern vor. Diese Frist ist zu kurz (vgl. Bemerkungen zu § 90 Abs. 2). Sie wird deshalb auf 17 Tage verlängert (Abs. 5).

#### § 93

Gemäss Abs. 1 sind Listenverbindungen nach wie vor zulässig (vgl. § 77 WG). Listenverbindungen dienen dazu, die Chancen bei der Verteilung der so genannten Restmandate zu erhöhen: Eine Listenverbindung kann sich unter Umständen einen zusätzlichen Sitz sichern, den keine der Listen erhalten würde, wenn sie nicht verbunden wären. Listenverbindungen sind der Sache nach fragwürdig, da sich die Wählenden trotz Angabe der Listenverbindung auf den betreffenden Listen (Abs. 4) zu wenig bewusst sind, dass sie ihre Stimmkraft in erster Linie der Listenverbindung und nicht einer der verbundenen Listen zukommen lassen. Das ist dann besonders stossend, wenn die Listen einer Listenverbindung politisch unterschiedlich ausgerichtet sind. Auf diese Weise kann eine wählende Person entgegen ihrer Absicht einer Liste zu einem Sitz verhelfen, obwohl diese Liste nicht ihrer politischen Orientierung entspricht. Mit Blick auf die teilweise zu kleinen Wahlkreise (vgl. Bemerkungen zu § 86) sind diese Nachteile aber hinzunehmen; Listenverbindungen ermöglichen hier den mittleren und kleinen Parteien mindestens ansatzweise, einen Sitz zu erlangen.

Unterlistenverbindungen sind gemäss Abs. 2 nach wie vor unzulässig (vgl. § 77 Abs. 2 WG).

#### § 94

Die Listen sind im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen. Für die kostspielige Publikation in den Amtsblättern des Bezirks besteht keine Veranlassung, da die Wahlvorschläge eingesehen werden können (§ 49 Abs. 3) und die Wählenden durch das ihnen zuzustellende Wahlmaterial genügend informiert sind.

#### § 95

Anders als bei den Mehrheitswahlen werden bei der Kantonsratswahl die Listen nicht von der wahlleitenden Behörde, sondern von den Kreiswahlvorsteherschaften gedruckt. Entsprechend der Regelung für die Nationalratswahlen wurde in der Vernehmlassung angeregt, den Wählenden auch einen leeren Wahlzettel zur Verfügung zu stellen. Da-

mit würde zwar das «vollkommene Panaschieren» erleichtert. Indessen widerspräche dies dem Charakter einer Parlamentswahl als Listenwahl. Wenn beispielsweise jemand nur gerade den Kandidaten X der Liste 1 wählen möchte und deshalb nur diesen Kandidaten auf die leere Liste setzt, verzichtet er ungewollt auf einen Grossteil seiner Stimmkraft, denn die leer gebliebenen Zeilen auf dem Wahlzettel (Zusatzstimmen) fallen so nicht der Liste 1 zu.

Die Wahlanleitung wird von der Direktion verfasst, also nicht vom Regierungsrat beschlossen. Die Direktion liefert den Kreiswahlvorsteherschaften die Druckvorlage; der Druck obliegt den Kreiswahlvorsteherschaften.

Folgende Bestimmungen über das Mehrheitswahlverfahren kommen hier zur Anwendung: Anordnung der Wahl durch die wahlleitende Behörde, d. h. durch den Regierungsrat, und fristgemässe Veröffentlichung des Wahltermins (§ 57); Festlegung des Wahltages (§ 58); Bestand der Wahlunterlagen (§ 60); Zustellung der Wahlunterlagen durch die Gemeinden (§ 62).

#### § 96

Anders als bei den Mehrheitswahlen (§ 66 Abs. 1) kann bei der Kantonsratswahl nur jenen Kandidierenden die Stimme gegeben werden, die auf einer der Listen des Wahlkreises erscheinen. Dabei darf derselbe Name höchstens zweimal auf einem Wahlzettel stehen (vgl. demgegenüber § 66 Abs. 3). Auch hier dürfen indessen nicht mehr Personen genannt werden als im Wahlkreis Sitze zu vergeben sind (§ 66 Abs. 2). Ebenso besteht die Möglichkeit zum Streichen und Panaschieren (§ 67).

#### § 97

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich § 83 Abs. 2 WG.

#### § 98

Abs. 1 ergänzt die Fälle gemäss § 72, die zur Ungültigkeit eines Wahlzettels führen. Danach ist ein Wahlzettel ungültig, wenn sich nicht mindestens einer der aufgeführten Kandidatennamen auf einer der Listen des Wahlkreises findet. Werden hingegen alle Kandidatennamen einer Liste ersatzlos gestrichen, liegt ein leerer Wahlzettel gemäss § 71 lit. b vor.

Abs. 2 ergänzt die Fälle der Ungültigkeit einer Stimme gemäss § 73 und korrespondiert mit § 96.

## § 99

Das geltende Recht verwendet für die leeren Linien eines Wahlzettels den Ausdruck «Listenstimmen» (§§ 85 und 86 Ziffer 2 WG). Diese Bezeichnung ist nicht sinnvoll, da ein unbefangenes Sprachverständnis darunter die Summe der Kandidatenstimmen und der leeren Stimmen einer Liste verstünde. In Übereinstimmung mit der Terminologie des Bundesrechts (Art. 37 BPR) werden die leeren Stimmen neu als «Zusatzstimmen» bezeichnet.

## § 100

Die Bestimmung nimmt Bezug auf § 71 betreffend die bei Mehrheitswahlen zu ermittelnden Werte und ergänzt sie mit Blick auf die Besonderheiten von Verhältniswahlen. Abweichend von den Mehrheitswahlen ist unter den massgebenden Wahlzetteln nur zwischen ungültigen und – als Rest – massgebenden Stimmen zu unterscheiden (lit. a); die leeren Stimmen sind hingegen als Zusatzstimmen zu verbuchen (lit. b). Die Summe der Kandidaten- und Zusatzstimmen jeder Liste (lit. c) bildet den Ausgangspunkt für die nachfolgende Verteilung der Sitze auf die Listen. Für diese Summe wird neu und in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht (Art. 37 BPR) der Begriff der «Parteistimmen» verwendet. An sich ist diese Bezeichnung irreführend, da bei Verhältniswahlen nicht Parteien gewählt werden, sondern Listen bzw. Einzelpersonen. Der Begriff «Listenstimmen» wäre deshalb treffender.

## § 101

Abweichend von den Bestimmungen über die Mehrheitswahlen (§ 74 Abs. 1) sind die Auswertungsergebnisse der Wahlbüros nicht der wahlleitenden Behörde, also dem Regierungsrat, zu übermitteln, sondern der Kreiswahlvorsteherschaft; die Sitzverteilung innerhalb eines Wahlkreises wird durch dieses Organ vorgenommen. Die übrigen Vorschriften von § 74 sind indessen auch bei der Kantonsratswahl anwendbar.

## §§ 102 und 103

Für die Verteilung der Sitze auf die Listen stehen verschiedene Systeme zur Verfügung. Bei der Wahl des Nationalrates und bei den Parlamentswahlen in den meisten Kantonen kommt das so genannte Verfahren Hagenbach-Bischoff zur Anwendung. Dieses System beruht auf dem Grundgedanken der Versteigerung der Sitze: Die Zahl der Stimmen, die für einen Sitz erforderlich sind, wird so lange erhöht, bis nicht mehr als die einem Wahlkreis zugeteilten Mandate vergeben sind. Rechnerisch wird das dadurch erreicht, dass die Summe der Parteistimmen aller Listen eines Wahlkreises durch die um Eins vergrös-

serte Zahl der im Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt wird. Die nächsthöhere ganze Zahl dieses Quotienten bildet die Verteilungszahl (§ 102 Abs. 2). In der ersten Verteilrunde werden jeder Liste so viele Sitze zugeteilt, als die Verteilungszahl in ihrer Parteistimmenzahl enthalten ist (§ 102 Abs. 3).

Verbleiben nach der ersten Verteilung noch Sitze, werden diese wie folgt verteilt: Die Parteistimmenzahl jeder Liste wird durch die um Eins vergrösserte Zahl der ihr bereits zugewiesenen Sitze geteilt. Der erste noch zu vergebende Sitz wird dann jener Liste zugewiesen, die den grössten Quotienten aufweist (§ 103 Abs. 1). Mit andern Worten wird hier danach gefragt, wie viele Stimmen pro Sitz eine Liste «bieten» kann, wenn ihr der erste der noch zu verteilenden Sitze zugewiesen würde. Die Liste mit dem höchsten «Angebot» erhält dann den Zuschlag. Verbleiben auch nach diesem zweiten Verteilungsschritt noch Sitze, wird das vorstehende Verfahren wiederholt, bis alle Sitze vergeben sind (§ 103 Abs. 2).

Die Gesetzesvorlage übernimmt das Verteilungsverfahren, wie es bereits im geltenden Recht verankert ist (§§ 88 und 88 a WG). Denkbar wäre auch, die Sitzverteilung nach dem so genannten Bruchzahlverfahren vorzunehmen. Bei diesem heute einzig in den Kantonen Freiburg, Tessin und Waadt angewandten Verteilungsmechanismus wird die Gesamtzahl der gültigen Parteistimmen eines Wahlkreises durch die Zahl der einem Wahlkreis zugewiesenen Sitze geteilt. Das aufgerundete Ergebnis bildet die erste Verteilungszahl. Die Parteistimmenzahl jeder Liste wird dann durch diese Verteilungszahl geteilt. Jede Liste erhält so viele Mandate zugewiesen, wie die Verteilungszahl in ihr enthalten ist. Die Restsitze werden hier aber jenen Listen zugewiesen, die den grössten Rest «unverwerteter» Stimmen aufweist. Der Unterschied der beiden Verteilungsarten lässt sich anhand eines Beispiels erläutern:

In einem Wahlkreis sind zwei Mandate zu vergeben. Es werden 9100 gültige Stimmen abgegeben, wovon 6100 auf die Liste A und 3000 auf die Liste B entfallen. Von vornherein klar ist, dass die Liste A einen der beiden Sitze erhält. Folgt man dem System Hagenbach-Bischoff, wird dieser Liste auch der zweite Sitz zugewiesen (Liste A: 6100 Stimmen geteilt durch  $[1 + 1 \text{ Sitze}] = 3050$ ; Liste B: 3000 geteilt durch  $[0 + 1] = 3000$  Stimmen). Nach dem Bruchzahlverfahren wird der zweite Sitz hingegen der Liste B zugewiesen (unverwertete Reststimmen der Liste A nach der ersten Verteilung:  $6100 - 4550 = 1550$  Stimmen; unverteilter Reststimmen der Liste B: 3000 Stimmen).

Das System Hagenbach-Bischoff verdient gegenüber dem Bruchzahlverfahren den Vorzug, weil es für sämtliche einer Liste zugeteilten Sitze von einem einheitlichen «Stimmenpreis» ausgeht. Beim Bruch-

zahlverfahren werden die Restsitze demgegenüber zu einem tieferen «Stimmenpreis» vergeben, als dies in der ersten Verteilrunde der Fall ist. Mit Bezug auf das vorstehende Beispiel musste die Liste A den in der ersten Verteilrunde zugewiesenen Sitz mit 4550 Stimmen «bezahlen». Die Liste B erhielt den ihr im Restmandatverfahren zugewiesenen Sitz indessen zu einem «Preis» von nur 3000 Stimmen. Das System Hagenbach-Bischoff führt unter diesem Gesichtspunkt zu einem gerechteren Resultat, weil hinter jedem Kantonsratsmandat eine für alle Mandate einheitliche Zahl von Stimmen steht.

Im Ergebnis kann das Bruchzahlverfahren zu einer Bevorzugung kleinerer Parteien führen, was aber mit Blick auf die Grundidee jeder Verteilung, wonach jedes Kantonsratsmandat eine möglichst hohe Zahl von Stimmberechtigten repräsentieren soll, nicht gerechtfertigt ist.

#### §§ 104 und 105

Die Regelung der Sitzverteilung bei Listenverbindungen und der Sitzverteilung innerhalb der Listen entspricht geltendem Recht (§§ 87, 89 Abs. 1 und 90 WG). Die nicht gewählten Kandidatinnen und Kandidaten einer Liste sind Ersatzleute (§ 105 Abs. 2). Sie rücken nach, wenn eine gewählte Person die Wahl nicht annimmt oder nachträglich wegfällt. Ein zweiter Wahlgang (§ 82) findet demnach nicht statt, vorbehaltlich der Nachwahl gemäss § 108.

Von den Bestimmungen betreffend die Mehrheitswahl sind anwendbar: Überprüfung und Berichtigung der Ermittlungen der Wahlbüros (§ 75 Abs. 3) und Erstellung des Protokolls durch die Kreiswahlvorsteherschaft (§ 80).

#### § 106

Wie nach geltendem Recht (§ 89 Abs. 2 WG) werden die Gewählten gemäss Abs. 2 durch die Kreiswahlvorsteherschaft über ihre Wahl informiert. Aus Kostengründen werden die Ergebnisse der Kantonsratswahl indessen nur noch im amtlichen Publikationsorgan des Kantons und nicht mehr in jenen der Wahlkreise veröffentlicht. Abweichend vom geltenden Recht (§ 89 Abs. 2 WG) ist neu die Direktion hierfür zuständig. Abs. 1 verpflichtet die Kreiswahlvorsteherschaften deshalb, das Ergebnis der Wahl unverzüglich der Direktion mitzuteilen.

#### § 107

Abweichend vom Mehrheitswahlverfahren (§ 83) wird die Rechtskraft der Kantonsratswahl nicht durch die wahlleitende Behörde, d. h. den Regierungsrat, festgestellt, sondern durch den Kantonsrat (§ 5 Abs. 1 KRG). Dieser beurteilt auch allfällige Stimmrechtsrekurse (vgl. § 148 Abs. 2 lit. a).

## § 108

Die Regelungen über das Nachrücken sowie die Ersatz- und Nachwahl entspricht geltendem Recht (§§ 90 und 91 WG) mit folgenden Abweichungen:

- Zu einem Nachrücken kommt es neu nicht nur dann, wenn ein Mitglied des Kantonsrates während der Amtsdauer ausscheidet, sondern auch dann, wenn ein Sitz vor der Konstituierung des Kantonsrates frei wird (Abs. 1).
- Beim Nachrücken ist einzig zu ermitteln, welche Person der Überzähligen einer Liste am meisten Stimmen erreicht hat. Angesichts der geringen Bedeutung dieser Frage wird die Kompetenz zur Anordnung des Nachrückens wie auch zur Wahl einer Ersatzperson auf Grund einer entsprechenden Erklärung der Listenunterzeichnenden (Abs. 2) der Direktion übertragen.

## 6. Abschnitt: Weitere Wahlen

Dieser Abschnitt enthält Sonderbestimmungen für die Wahl einzelner Organe. Dies betrifft die Wahl der Mitglieder des Ständerates, des Nationalrates, des Grossen Gemeinderates, der Geschworenen sowie die kirchlichen Wahlen.

## § 109

Für die Wahl der beiden Mitglieder des Ständerates wird das aktive Wahlrecht auf die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ausgedehnt. Dies rechtfertigt sich aus der Überlegung, dass die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auch bei der Wahl des Nationalrates stimmberechtigt sind. Die Unterscheidung, wonach sich die Wahl des Ständerates nach kantonalem Recht, jene des Nationalrates aber nach eidgenössischem Recht richtet, wird gemeinhin nicht verstanden; beide Räte werden als eidgenössische Organe wahrgenommen. Die Bestimmung ist verfassungsrechtlich nicht unproblematisch. Art. 36 KV schreibt vor, dass die beiden Mitglieder des Ständerates «durch die gesamte Wählerschaft des Kantons in einem Wahlkreis» gewählt werden. Unter die «gesamte Wählerschaft des Kantons» können indessen auch die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer mit früherem politischen Wohnsitz im Kanton Zürich verstanden werden, zumal der Sinn von Art. 36 KV in erster Linie darin liegt, für die Wahl der beiden Mitglieder des Ständerates im Kanton einen einzigen Wahlkreis festzulegen. Für die nähere Regelung des Wahlrechts der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer wird das Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer für anwendbar er-

klärt. Dieses Gesetz regelt die Voraussetzungen des Stimmrechts, den Ausschluss vom Stimmrecht, die Stimmgemeinde und das Anmeldeverfahren (vgl. auch Kapitel F.4).

Abs. 2 schreibt vor, dass die Wahl des Ständerates gleichzeitig mit jener des Nationalrates stattfindet. Damit wird aus Gründen der Vollständigkeit eine verfassungsrechtliche Vorschrift (Art. 36 KV) in das Gesetz aufgenommen.

Abs. 3 regelt des Beginn der Amtsdauer abweichend von den allgemeinen Vorschriften (vgl. §§ 32 f.) und legt ihn auf den Zeitpunkt fest, da die neuen Mitglieder des Ständerates vereidigt werden. Für die bisherigen Mitglieder bedeutet dies, dass sie bei einem allfälligen verzögerten zweiten Wahlgang für die neuen Mitglieder oder bei einem Rechtsmittelverfahren bis zum Beginn der Frühlingssession im Amt verbleiben müssen. Sie früher zu entlassen würde zur Folge haben, dass der Kanton Zürich unter Umständen während Monaten im Ständerat und in den entsprechenden Kommissionen nicht vertreten wäre.

#### § 110

Die Wahl des Nationalrates ist im Wesentlichen durch das Bundesgesetz über die politischen Rechte normiert. Art. 21 Abs. 1 BPR schreibt vor, dass die Kantone einen Termin zwischen dem 1. August und dem 30. September festzulegen haben, bis zu welchem Wahlanmeldungen vorgenommen werden können (so genannter Wahlanmeldeschluss). Das geltende Recht sieht hier den neunten Montag vor dem Wahltag vor (§ 73 Ziffer 1 WG). Dieser Termin wird aus folgenden Gründen um elf Tage auf den elften Donnerstag vor dem Wahltag vorverlegt: Nach der Einreichung der Wahlvorschläge besteht heute eine Frist von einer Woche, um die Wahlvorschläge durch die Direktion zu kontrollieren und sie allenfalls bereinigen zu lassen (§ 73 Ziffern 1 und 3 WG). Die Praxis zeigt, dass dieser Zeitraum nicht genügt, weshalb er – dem bundesrechtlichen «Normalfall» folgend (Art. 29 Abs. 4 BPR) – auf zwei Wochen verlängert wird. Ein weiterer Teil der Fristverlängerung ist damit zu erklären, dass auch hier die Postaufgabe genügen soll, um den Wahlanmeldetermin einzuhalten (vgl. Bemerkungen zu § 11; vgl. aber Art. 21 Abs. 1 BPR). Die neue Regelung wird dazu führen, dass der Wahlanmeldetermin jeweils zwischen den 6. und 12. August zu liegen kommt, womit die Fristvorgaben von Art. 21 Abs. 1 BPR (Wahlanmeldeschluss zwischen dem 1. August und dem 30. September) eingehalten wird.

Auf die Ansetzung einer Frist für die Ablehnung des Vorschlages (§ 73 Ziffer 2 WG) besteht heute kein Bedarf mehr, da nach geltendem Bundesrecht und entgegen aArt. 28 BPR die schriftliche Zustimmung

der kandidierenden Person erforderlich ist (Art. 22 Abs. 3 BPR). Auch eine Frist für «Optionserklärung bei Doppel- oder Mehrfachkandidaturen» (§ 73 Ziffer 2 WG) ist nicht mehr erforderlich, da bereits der Vorgänger des heutigen Bundesgesetzes über die politischen Rechte die Möglichkeit solcher Erklärungen nicht mehr vorsah.

#### § 111

Sofern eine Gemeinde über ein Gemeindeparlament verfügt (§§ 88 ff. GG), erfolgt dessen Wahl gemäss Abs. 1 im Verhältniswahlverfahren (vgl. § 94 WG). Die Bestimmungen über die Wahl des Kantonsrates kommen dabei nur sinngemäss zur Anwendung (Abs. 2). Soweit die Besonderheiten der Gemeinden abweichende oder ergänzende Bestimmungen erfordern, sind die Gemeinden berechtigt und gehalten, entsprechende Bestimmungen zu erlassen. Die Regelungautonomie besteht insbesondere bei der Festlegung der Mitgliederzahl des Grossen Gemeinderates und bei der Fixierung der Wahlkreise.

#### § 112

Die Regelung der Wahl der Geschworenen entspricht im Wesentlichen den §§ 103 und 104 WG mit folgenden Abweichungen:

- Die Wahl von eidgenössischen Geschworenen (§ 103 Abs. 1 WG) muss nicht mehr normiert werden, da diese mit Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 abgeschafft worden sind.
- Die Zuständigkeit für die Wahl der kantonalen Geschworenen ergibt sich bereits aus § 40 Abs. 1 lit. c bzw. § 41 Abs. 2 des Gesetzes; sie ist hier nicht mehr zu normieren.

Aus organisatorischen Gründen drängt sich auf, den Beginn der Amtsdauer für sämtliche Geschworenen des Kantons Zürich einheitlich auf den 1. Januar nach Ablauf des Wahljahres festzulegen (Abs. 2).

#### §§ 113–118

Sofern die in Beratung stehende Neuordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirchen entsprechend dem Antrag des Regierungsrates dereinst gesetzlich verankert werden wird, wird es im Zuständigkeitsbereich der Kirchen liegen, die Wahl ihrer Organe selbst zu regeln. Bis zum Erlass der entsprechenden Neuordnung muss indessen nach wie vor das staatliche Recht die Wahl dieser Organe regeln. Immerhin soll darauf verzichtet werden, in diesem Bereich wesentliche Neuerungen vorzusehen. Die §§ 113 bis 118 übernehmen deshalb weitgehend geltendes Recht (§§ 101 bis 102b, 34 Abs. 3 und 121 Ziffern 5 und 6 WG).

### III. Teil: Kantonale Initiativen

#### 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

##### § 119

In Übernahme geltenden Verfassungsrechts (Art. 29 Abs. 1 und Art. 35 KV) zählt Abs. 1 auf, was Gegenstand einer kantonalen Initiative sein kann (vgl. auch § 1 IG). Nach lit. b fällt darunter insbesondere der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses. Das ist in zweifacher Hinsicht zu erklären. Zum einen ist klarzustellen, dass eine Initiative, die einen neuen Beschluss erwirken möchte und nicht auf Abänderung oder Aufhebung eines bereits gefassten Kantonsratsbeschlusses zielt, nicht die Form eines Kantonsratsbeschlusses aufweisen muss. Mit dem Initiativbegehren wird also nicht beantragt, der Kantonsrat habe einen entsprechenden Beschluss zu fassen; vielmehr stellt das Initiativbegehren gerade diesen Beschluss dar. Für solche Fälle stellt lit. b klar, dass mit einer Initiative nur solche Beschlüsse dem Volk zur Abstimmung zugeführt werden können, die, wenn sie vom Kantonsrat ausgingen, in der Form des referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses ergehen müssten.

Zum andern ist klarzustellen, dass auch eine vom Parlament initiierte Änderung der Verfassung (Abs. 1 lit. a) sowie ein von ihm initiiertes Erlass, eine Änderung oder eine Aufhebung eines Gesetzes (Abs. 1 lit. b erster Fall) in der Form des referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses ergehen. Damit würde es für die gesetzliche Umschreibung möglicher Gegenstände einer Initiative an sich genügen, darauf abzustellen, ob der Beschluss referendumsfähig wäre, wenn er vom Kantonsrat in eigener Initiative gefasst worden wäre. (Dieser Fall wäre dann noch mit der Standesinitiative gemäss Art. 35 KV zu ergänzen, da solche Beschlüsse, wenn sie vom Kantonsrat gefasst werden, gemäss Verfassung nicht dem Referendum unterstehen.) Aus Gründen der besseren Lesbarkeit des Gesetzes wird auf diese reduzierte Formulierung verzichtet und die wichtigsten Fälle möglicher Gegenstände einer Initiative aufgezählt. In die «Restgruppe» möglicher Initiativgegenstände, die sich aus der Referendumsfähigkeit des betreffenden Beschlusses ergeben, fallen damit folgende Kantonsratsbeschlüsse: Kreditbeschlüsse gemäss Art. 28<sup>bis</sup> Abs. 1 Ziffer 1 KV, die vom Gesetz als referendumsfähig bezeichneten Pläne staatlicher Tätigkeit (Art. 28<sup>bis</sup> Abs. 1 Ziffer 2 KV), die vom Gesetz als referendumsfähig bezeichneten Konzessionen und Bewilligungen (Art. 28<sup>bis</sup> Abs. 1 Ziffer 3 KV), weitere vom Gesetz als referendumsfähig bezeichnete Beschlüsse (Art. 28<sup>bis</sup> Abs. 2 KV), die Konkordate mit verfassungänderndem Inhalt (Art. 30 Ziffer 1 KV) sowie Konkordate, die der Gesetzesform bedürfen (Art. 30<sup>bis</sup> Abs. 1 Ziffer 1 KV).

Abs. 2 umschreibt, wer eine kantonale Initiative einreichen kann. Im Sinne der Vollständigkeit wird die für eine Volksinitiative erforderliche, verfassungsmässig festgelegte (Art. 29 Abs. 3 Ziffer 1 KV) Zahl von Unterschriften im Gesetz wiederholt.

#### § 120

Initiativen sind in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs oder der allgemeinen Anregung einzureichen. Die Umschreibung der erstgenannten Form (Abs. 1) lehnt sich an die Rechtsprechung des Bundesgerichts an. An Stelle des bisherigen Ausdrucks «einfache Anregung» gemäss Art. 29 Abs. 2 KV wird hier der üblichere, auch im Verfassungsentwurf verwendete Begriff der «allgemeinen Anregung» verwendet.

Initiativen können in der einen oder andern Form abgefasst sein; einzig bei Initiativen auf Gesamtrevision der Kantonsverfassung steht nur die Form der allgemeinen Anregung zur Verfügung (Abs. 3).

Für die Festschreibung einer Pflicht, wonach bei Initiativen der Grundsatz der normativen Einheit zu beachten ist, besteht keine Veranlassung. Wird beispielsweise mit einer ausformulierten Volksinitiative gleichzeitig die Teilrevision der Verfassung und eines Gesetzes verlangt, bildet das aus verfahrensrechtlicher Sicht keine Probleme: Falls der Kantonsrat die Initiative gutheisst, kommt nur die Verfassungsrevision zur Volksabstimmung (obligatorisches Referendum).

#### § 121

Nach Abs. 1 dürfen Initiativen nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen oder offensichtlich undurchführbar sein. Offensichtlich undurchführbar ist eine Initiative nur dann, wenn sie in sich widersprüchlich ist, gegen Naturgesetze oder den Zeitlauf verstösst oder wenn ihr Inhalt schlechterdings nicht verstanden werden kann.

Abs. 2 regelt den so genannten Grundsatz der Einheit der Materie. Dieser Grundsatz gilt unabhängig von der kantonalen Legiferierung, denn sein Inhalt ist Ausfluss des bundesrechtlich gewährleisteten politischen Stimmrechts. Die Formulierung versucht, die reichhaltige Praxis des Bundesgerichts und die differenzierten Erkenntnisse der Literatur (vgl. z. B. Luzius Wildhaber, Kommentar BV 121/122; Dietrich Schindler, ZBl 1992 392) möglichst aussagekräftig wiederzugeben.

## 2. Abschnitt: Volksinitiativen

### § 122

Abs. 1 schreibt neu eine Mindest- und Höchstzahl der Mitglieder des Initiativkomitees vor. Die Untergrenze rechtfertigt sich daraus, dass das Initiativkomitee stellvertretend für die Unterzeichnenden eine Initiative zurückziehen können (§ 136). Eine Obergrenze ist deshalb vorzusehen, weil die Stimmberechtigung der Mitglieder des Initiativkomitees geprüft werden muss. Die Unter- und Obergrenze für eidgenössische Volksinitiativen liegt bei 7 bzw. 27 Personen (Art. 68 Abs. 1 lit. e BPR).

### § 123

Abs. 1 regelt den Inhalt der Unterschriftenliste. In Angleichung an die Begriffsverwendung des Bundesrechts (Art. 68 Abs. 1 BPR) wird nicht mehr von Unterschriftenbogen, sondern von Unterschriftenliste gesprochen. Die für eine Unterschriftenliste erforderlichen Angaben entsprechend weitgehend geltendem Recht (§ 13 Abs. 1 IG). Neu erforderlich ist der Hinweis, ob es sich um eine allgemeine Anregung oder einen ausformulierten Entwurf handelt (lit. c). Neu ist ferner zwingend eine Rückzugsklausel in die Unterschriftenlisten aufzunehmen; nach geltendem Recht ist das nur fakultativ (§ 18 IG). Neu wird schliesslich vorgeschrieben, dass die Unterschriftenliste das Datum der Veröffentlichung im Amtsblatt nennt (vgl. § 125). Mit der Veröffentlichung beginnt die sechsmonatige Sammelfrist zu laufen (§ 126 Abs. 2).

In Anlehnung an das Bundesrecht (Art. 69 Abs. 2 BPR) bestehen neu Vorschriften über den Titel und die Begründung der Initiative (Abs. 2).

### § 124

Abs. 1 sieht neu vor, dass die Unterschriftenlisten vor Beginn der Unterschriftensammlung einer Vorprüfung unterzogen werden müssen. Entsprechende Regelungen finden sich beim Bund (Art. 69 BPR) und in andern Kantonen. Mit einer Vorprüfung kann vermieden werden, dass eine Volksinitiative nachträglich aus formellen Gründen für ungültig erklärt werden muss. Analog der Regelung auf Bundesebene und in den meisten Kantonen ist für die Vorprüfung nicht die Regierung, sondern die Direktion zuständig. Nach Abs. 2 wird dabei einzig geprüft, ob der Titel, die Begründung und die Formvorschriften der Unterschriftenliste den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Ist das nicht der Fall, ordnet die Direktion Änderungen an. Gegen eine entsprechende Verfügung der Direktion steht der Rekurs an den Regierungsrat offen. Stellt die Direktion hingegen die Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften fest, können später weder der Regierungsrat noch der Kantonsrat darauf zurückkommen.

Auf eine inhaltliche Prüfung des Initiativbegehrens wird – entgegen einem parlamentarischen Vorstoss (vgl. Kapitel F.7) – verzichtet. Selbst wenn das Ergebnis einer solchen Prüfung gesetzlich als blosser Empfehlung qualifiziert würde, würde damit doch eine gewisse Erwartung der Initianten begründet, dass sich der Kantonsrat bei der Gültigkeitsprüfung an das Ergebnis der Vorprüfung halten würde. Entsprechend der Praxis auf Bundesebene soll damit indessen nicht ausgeschlossen werden, dass die Direktion im gegebenen Fall auf materielle Unzulänglichkeiten hinweist.

#### § 125

Der Titel, der Text, die Bezeichnung als allgemeine Anregung oder ausformulierter Entwurf sowie die Namen der Mitglieder des Initiativkomitees werden neu im Amtsblatt veröffentlicht. Damit werden einerseits die zentralen Inhalte der Unterschriftenliste verbindlich festgelegt und andererseits ein klares Datum für den Beginn der Unterschriftensammlung fixiert. Die Regelung entspricht dem Bundesrecht (§ 69 Abs. 4 BPR).

#### § 126

Abs. 1 nennt die für die Unterzeichnung der Unterschriftenliste erforderlichen Angaben (vgl. § 14 Abs. 1 IG). Neu wird die Unterschrift der Unterzeichnenden vorausgesetzt. Zwar wird bei der Prüfung der Unterschriftenlisten durch die Stimmregisterführenden nicht abgeklärt, ob die Unterschriften echt sind. Dieses Erfordernis wird aber faktisch die Hemmung für häufig vorkommende Doppelunterzeichnungen durch dieselbe stimmberechtigte Person erhöhen.

In Übereinstimmung mit dem geltenden Recht (§ 13 Abs. 2 IG) beträgt die Sammelfrist sechs Monate. Neu sind die Unterschriftenlisten bei der Direktion und nicht mehr bei der Geschäftsleitung des Kantonsrates (§ 5 Abs. 1 IG) einzureichen. Damit kann ein Verfahrensschritt eingespart werden, da die Unterschriftenlisten ohnehin durch die Direktion geprüft werden (§ 128; § 16 Abs. 1 IG).

#### § 127

Das Zustandekommen einer Initiative setzt gemäss Abs. 2 voraus, dass die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen (§ 124) und rechtzeitig eingereicht worden sind (§ 126 Abs. 2), ferner, dass die erforderliche Zahl gültiger Unterzeichnungen vorliegt (§ 119 Abs. 2 lit. a). Nach Abs. 3 ist eine Unterzeichnung nur dann gültig, wenn die betreffende Person in der Gemeinde, die auf der Liste angegeben ist, politischen Wohnsitz hat. Diese verhältnismässig strenge Voraussetzung ist aus Gründen der Verfahrensrationalität unerlässlich und entspricht geltendem Recht (§ 13 Abs. 1 Ziffer 3 IG).

Nach Abs. 4 wird nur ein Teil der Initiative für ungültig erklärt, wenn der verbleibende Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und wenn er ein sinnvolles Ganzes ergibt. Auf die zusätzliche Voraussetzung des Bundesgerichts für Kantone, die diese Frage nicht ausdrücklich regeln, wonach auch angenommen werden können muss, dass eine hinreichende Zahl von Initianten auch den gültig erklärten Teil der Initiative unterstützt hätte (vgl. Hangartner/Kley, N. 2143), wird verzichtet. Dieses Kriterium ist in aller Regel ohne weiteres erfüllt, wenn auch die beiden andern Voraussetzungen – wesentliche Anliegen der Initiative bleiben erhalten; gültig erklärter Teil ergibt ein sinnvolles Ganzes – gegeben sind.

Nach Abs. 5 sind Initiativen, die den Grundsatz der Einheit der Materie verletzen, in mehrere Teile aufzuspalten, wenn jedes der Teile noch ein sinnvolles Ganzes ergibt und wenn – hier ist diese Voraussetzung mit Blick auf die Missbrauchsgefahr gerechtfertigt (Hangartner/Kley, N 2702) – angenommen werden kann, dass auch jeder der Teile von einer hinreichenden Zahl von Stimmberechtigten unterstützt worden wäre, falls für die einzelnen Teile getrennt Unterschriften gesammelt worden wären.

#### § 128

Nach Abs. 1 lässt die Direktion so viele Unterzeichnungen durch die Stimmregisterführenden auf ihre Gültigkeit hin überprüfen, als dies für das Zustandekommen der Initiative erforderlich ist. Aus Gründen der Verfahrensökonomie wird darauf verzichtet, dass auch die Gesamtzahl der eingereichten Unterschriften festgestellt werden muss (demgegenüber § 16 Abs. 1 IG).

Gemäss Abs. 2 wird das Zustandekommen innert drei Monaten nach Einreichung der Initiative geprüft. Zuständig für den entsprechenden Feststellungsentscheid ist neu die Direktion (demgegenüber der Regierungsrat gemäss § 16 Abs. 2 IG). Mit Blick auf den rein formellen Charakter der Prüfung des Zustandekommens rechtfertigt sich diese Kompetenzverschiebung. Gegen den Direktionsentscheid kann Rekurs an den Regierungsrat erhoben werden. Ist eine Initiative nicht zu Stande gekommen, wird sie – geltendem Recht entsprechend (§ 16 Abs. 4 IG) – dem Kantonsrat zur weiteren Behandlung als Einzelinitiative überwiesen.

Nach Abs. 3 beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über ihre Rechtmässigkeit. Hält er sie für vollständig unrechtmässig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung. Hält er sie indessen für ganz oder teilweise rechtmässig, erstattet er dem Kantonsrat darüber und über den Inhalt der Initiative Bericht und Antrag. Diesfalls stehen ihm eineinhalb Jahre zur

Verfügung, wobei diese Frist in begründeten Fällen um höchstens sechs Monate verlängert werden kann (Abs. 4). Immerhin soll damit nicht ausgeschlossen werden, dass der Regierungsrat auch zu einem späteren Zeitpunkt die Unrechtmässigkeit einer Initiative feststellen kann, wenn sich das erst im Rahmen ihrer materiellen Behandlung oder nach umfangreichen Abklärungen (z. B. durch Gutachten) ergibt.

Abweichend vom geltenden Recht werden Initiativen, die der Regierungsrat für rechtmässig erachtet, also zusammen mit Bericht und Antrag über ihren Inhalt dem Kantonsrat zugeleitet. Die Zwischenschritte, wie sie sich aus den §§ 16 Abs. 2 und 17 Abs. 1 IG ergeben, fallen dahin. Der Beschluss des Regierungsrates über die Rechtmässigkeit bzw. Unrechtmässigkeit einer Initiative ist nicht rechtsmittelfähig; über diese Frage entscheidet erst der Kantonsrat in verbindlicher Weise (§ 129).

Nach geltendem Recht erstattet der Regierungsrat innert dreier Monate nach Einreichung der Initiative Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit. In der Praxis hat sich diese Frist als zu knapp erwiesen, da in Zweifelsfällen sehr oft ein Gutachten erstellt werden muss. Neu vorgesehen ist deshalb eine Frist von sechs Monaten (Abs. 3).

#### § 129

Beantragt der Regierungsrat, die Initiative für vollständig ungültig zu erklären, entscheidet der Kantonsrat darüber innert dreier Monate (Abs. 1; vgl. demgegenüber die unsachgemäss kurze Frist gemäss § 17 Abs. 1 IG). Hält der Regierungsrat die Initiative für gültig, braucht es demgegenüber hierfür keines besonderen Beschlusses des Kantonsrates. Ein solcher ist nur zu fassen, wenn ein Mitglied des Parlaments einen entsprechenden Antrag stellt. In den übrigen Fällen wird sogleich zur materiellen Behandlung der Initiative übergegangen.

Der Kantonsrat kann eine Ungültigerklärung nur noch damit begründen, dass die Initiative unrechtmässig sei; über das Zustandekommen der Initiative hat die Direktion bereits rechtskräftig entschieden (§ 128 Abs. 2).

In Übernahme des geltenden Rechts (§ 4 Abs. 2 IG) setzt Abs. 2 für die vollständige oder teilweise Ungültigerklärung der Initiative oder für ihre Trennung in mehrere Begehren ein qualifiziertes Mehr von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates voraus.

#### § 130

Nach geltendem Recht (§ 20 IG) besteht die Möglichkeit zur schriftlichen Begründung nur bei Einzel- und Behördeninitiativen. Diese sinnvolle Regelung wird neu auf Volksinitiativen ausgedehnt (Abs. 1).

Nach geltendem Recht hat das Initiativkomitee das Recht, die Initiative persönlich vor dem Kantonsrat zu begründen und an den Verhandlungen teilzunehmen, wenn ein entsprechendes Gesuch von mindestens 20 Mitgliedern des Kantonsrates unterstützt wird (§ 11 IG). Dieses nicht sinnvolle absolute Quorum wird durch ein relatives ersetzt, unter gleichzeitiger Anhebung der unteren Grenze: Mit Blick auf § 99 GG muss ein Gesuch um mündliche Begründung neu von einem Viertel aller Anwesenden unterstützt werden (Abs. 2).

#### § 131

Nach Abs. 1 kann der Kantonsrat einer Initiative einen Gegenvorschlag in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs gegenüberstellen. Anders als gemäss § 6 Abs. 1 IG ist hierfür nicht mehr erforderlich, dass er der Initiative nicht oder nur teilweise zustimmt. Dies ist die Konsequenz aus der Zulassung des «doppelten Ja», wonach die Stimmberechtigten bei einer Volksabstimmung sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag unterstützen können (§ 7 IG): Auch der Kantonsrat soll zum Ausdruck bringen können, dass er die Initiative für gut, seinen Gegenvorschlag aber für besser hält.

Der Gegenvorschlag ist nur in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zulässig. Damit wird dem Grundgedanken Rechnung getragen, dass der Kantonsrat seine Geschäfte zu einem definitiven Ende führen und nicht in einer Zwischenphase das Volk um seine Meinung fragen soll. Immerhin sprächen auch Gründe dafür, für den Gegenvorschlag die gleiche Form vorzusehen wie für die Initiative. Auf diese Weise könnte ein zuverlässiger Grundsatzentscheid über eine Vorlage erwirkt werden, bevor mit aufwändigen Detailarbeiten begonnen würde. Ferner entstünde so keine Diskussion über die Frage, ob eine allgemeine Anregung oder ein ausformulierter Entwurf grössere Chancen auf Annahme durch das Volk habe.

Gemäss Abs. 2 muss der Gegenvorschlag denselben Regelungsgegenstand betreffen wie die Initiative. Auch zu dieser Problematik besteht eine reichhaltige Literatur und Rechtsprechung. Die gewählte Formulierung ist eher liberal gehalten und lässt – mit der Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung – eine massvolle thematische Ergänzung der Initiative durch den Gegenvorschlag zu: Andere Regelungsbereiche im Gegenvorschlag sind zulässig, wenn sie inhaltlich im Zusammenhang mit dem Initiativbegehren stehen und eine Abrundung des Regelungsbereichs anstreben (vgl. ZBl 1992 559).

#### § 132

Stimmt der Kantonsrat einer ausformulierten Initiative in der Schlussabstimmung zu und beschliesst er keinen Gegenvorschlag, so gilt das Initiativbegehren gemäss Abs. 1 als sein eigener Beschluss. Da-

mit ist die Weiterbehandlung festgelegt: Betrifft das Initiativbegehren einen Gegenstand, der dem obligatorischen Referendum unterliegt (Verfassungsänderungen und Konkordate mit verfassungsänderndem Inhalt, vgl. Art. 30 KV), wird die Initiative zwingend dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Betrifft sie aber einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Gegenstand (vgl. Art. 28<sup>bis</sup> und Art. 30<sup>bis</sup> KV), wird die Initiative nur dann der Volksabstimmung zugeführt, wenn gegen den zustimmenden Beschluss des Kantonsrats das fakultative Referendum ergriffen wird. Diese Mutation der Initiative in einen «ordentlichen» Kantonsratsbeschluss schliesst aber nicht aus, bei der Abstimmungsfrage auf die Initiative Bezug zu nehmen, und nicht auf den zustimmenden Kantonsratsbeschluss.

Leistet der Kantonsrat einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung Folge, indem er eine Vorlage beschliesst, die dem Initiativbegehren entspricht, und verzichtet er darauf, einen Gegenvorschlag zu formulieren, findet über die Initiative keine Volksabstimmung statt (Abs. 2).

In den übrigen, von Abs. 1 und 2 nicht erfassten Fällen beauftragt der Kantonsrat den Regierungsrat mit der Anordnung und Durchführung einer Volksabstimmung (Abs. 3). Eine Volksabstimmung findet demnach statt, wenn der Kantonsrat eine ausformulierte Initiative ablehnt, wenn er einer solchen Initiative zustimmt und gleichzeitig einen Gegenvorschlag beschliesst, wenn er einer allgemein anregenden Initiative keine Folge leistet, oder wenn er einer solchen Initiative zwar Folge leistet, aber gleichzeitig einen Gegenvorschlag beschliesst.

Einen separaten Beschluss im Sinne einer Abstimmungsempfehlung fasst der Kantonsrat nur dann, wenn er einerseits einer ausformulierten Initiative zustimmt oder einer allgemein anregenden Initiative Folge leistet und wenn er andererseits einem Gegenvorschlag zustimmt, ferner dann, wenn einer allgemein anregenden Initiative keine Folge leistet. In allen andern Fällen ergibt sich seine Haltung bereits aus den entsprechenden Schlussabstimmungen. Ein separater Beschluss über die Abstimmungsempfehlung ist in diesen Fällen nicht erforderlich.

#### § 133

Sind zwei Volksinitiativen hängig, kann sie der Kantonsrat gleichzeitig zur Volksabstimmung bringen lassen (Abs. 1). Vorausgesetzt wird hier, dass die Initiativen denselben Regelungsgegenstand betreffen (vgl. § 131 Abs. 2), ferner, dass der Kantonsrat weder zur einen noch zur andern Initiative einen Gegenvorschlag beschliesst. Andernfalls hätten die Stimmberechtigten gleichzeitig über drei Vorlagen abzustimmen. Das hätte vier Stichfragen zur Folge, was von den Stimmberechtigten nicht mehr bewältigt werden kann. In einem solchen Fall

wären die Initiativen zeitlich gestaffelt nach Massgabe ihrer Einreichung abzuarbeiten (vgl. Art. 28 des Geschäftsverkehrsgesetzes der Bundesversammlung).

Bei gleichzeitiger Abstimmung über zwei Volksinitiativen gelten die Bestimmungen über die gleichzeitige Abstimmung über eine Initiative und einen Gegenvorschlag sinngemäss (Abs. 2; vgl. § 135).

#### §§ 134 und 135

Die Höchstfristen zur Durchführung einer Volksabstimmung von drei Jahren und die den Stimmberechtigten zu unterbreitenden Fragen, wenn gleichzeitig über eine Initiative und einen Gegenvorschlag abzustimmen ist, entsprechen geltendem Recht (§ 17 Abs. 3 Satz 2 und § 7 IG).

#### § 136

Die Möglichkeit zum Rückzug einer Initiative wird neu zwingend normiert (vgl. § 123 Abs. 1 lit. e); nach geltendem Recht ist die Rückzugsklausel fakultativ (§ 18 IG).

Wenn der Kantonsrat einen Gegenvorschlag zu einer zurückgezogenen Initiative beschlossen hat, mutiert der Gegenvorschlag zum ordentlichen Beschluss des Kantonsrates (Abs. 2). Dass in einem solchen Fall auch der Gegenvorschlag wegfiel, wäre nicht gerechtfertigt: Der Kantonsrat hat ihm zugestimmt, und die Initianten ziehen eine Initiative in der Regel nur im Vertrauen darauf zurück, dass es beim Gegenvorschlag sein Bewenden habe.

Unterliegt der zum ordentlichen Beschluss des Kantonsrates mutierte Gegenvorschlag dem obligatorischen Referendum, findet gleichwohl zwingend eine Volksabstimmung statt. Unterliegt er dem fakultativen Referendum, ist er gemäss Abs. 2 vom Regierungsrat zu veröffentlichen, um die Referendumsfrist auszulösen.

Die Vorbereitung einer Volksabstimmung nimmt erhebliche finanzielle und organisatorische Mittel in Anspruch. Es rechtfertigt sich deshalb, die Möglichkeit zum Rückzug einer Initiative zeitlich zu begrenzen. Gemäss Abs. 3 ist der Rückzug nicht mehr möglich, nachdem der Regierungsrat die Volksabstimmung angeordnet hat. Dies rechtfertigt es auch, die Direktion als Adressaten einer Rückzugserklärung vorzusehen (Abs. 1).

#### § 137

Wird eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung angenommen, lässt der Kantonsrat durch den Regierungsrat oder eine Kommission eine Vorlage ausarbeiten (Abs. 1). Abs. 2 sieht neu vor, dass die ohnehin knappe Frist des geltenden Rechts von einem Jahr (§ 10 Abs. 2 IG) um höchstens sechs Monate verlängert werden kann.

Die Besonderheiten einer Vorlage, die auf einer allgemein anregenden Initiative beruht, zeigen sich in zwei Punkten: Zum einen kann der Kantonsrat einer solchen, vom ihm ausgearbeiteten Vorlage einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Damit wird erreicht, dass die Hauptvorlage möglichst weitgehend der Zielsetzung der Initiative entspricht. Zum andern kommt die Vorlage, mit welcher der allgemein anregenden Initiative Folge geleistet wird, auch dann zur Volksabstimmung, wenn sie der Kantonsrat in der Schlussabstimmung ablehnt (Abs. 3).

### **3. Abschnitt: Einzel- und Behördeninitiativen**

#### § 138

Einzel- und Behördeninitiativen ermöglichen es, in beschränkter Weise die politische Agenda des Kantonsrates mitzubestimmen und berechtigten legislatorischen Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Auf Grund des direkten Zugangs der Stimmberechtigten zum Parlament haben sie aber auch eine erwünschte «Ventilfunktion» für Probleme, die den Bürgerinnen und Bürgern unter den Nägeln brennen.

Im Gegensatz zu Volksinitiativen sind Einzel- und Behördeninitiativen direkt bei der Geschäftsleitung des Kantonsrates einzureichen (Abs. 1), da der erste Schritt ihrer Behandlung durch den Kantonsrat erfolgt.

Die geringen Voraussetzungen für die Einreichung einer Einzel- oder Behördeninitiative erfordern es, ihre politische Akzeptanz vor Beginn umfangreicher legislatorischer Vorarbeiten zu prüfen. Abs. 2 setzt deshalb voraus, dass eine solche Initiative von mindestens 60 Ratsmitgliedern vorläufig unterstützt wird (vgl. § 21 Abs. 1 IG).

Wird eine Einzel- oder Behördeninitiative vorläufig unterstützt, überweist sie der Kantonsrat gemäss Abs. 3 dem Regierungsrat oder einer Kommission zur weiteren Behandlung nach den Vorschriften über die Volksinitiative (§§ 128 ff.). Das bedeutet, dass der Regierungsrat über die Rechtmässigkeit der Initiative und ihren Inhalt Bericht und Antrag zu erstatten hat (§ 128 Abs. 2 und 3). Die entsprechenden Fristen beginnen dabei mit der vorläufigen Unterstützung durch den Kantonsrat zu laufen. Auch bei Einzel- und Behördeninitiativen steht es dem Kantonsrat frei, einen Gegenvorschlag zu beschliessen (§ 131; so auch § 22 Abs. 1 Satz 1 IG). Nach den allgemeinen Vorschriften richtet sich ferner die Begründung der Initiative durch den Initianten oder die Behörde (§ 130) und der Rückzug der Initiative (§ 136).

Verzichtet wird auf die Möglichkeit gemäss § 21a IG, wonach eine Einzel- oder Behördeninitiative direkt der vorberatenden Kommission zu Bericht und Antrag überwiesen werden kann, wenn sie einen Gegenstand betrifft, der den Kantonsrat auf Grund eines andern Geschäfts bereits beschäftigt. Wenn eine solche Initiative die Hürde der vorläufigen Unterstützung nicht schafft, führt die direkte Überweisung an eine Kommission lediglich zur Vergrösserung ihrer Arbeitslast.

Ferner wird darauf verzichtet, die Einzelinitiative eines Mitgliedes des Kantonsrates erst dann zuzulassen, wenn es vorgängig eine Motion eingebracht oder einen andern parlamentarischen Vorstoss unternommen hat, der aber vom Kantonsrat nicht innert zwölf Monaten behandelt wurde (§ 19 Abs. 2 IG). Als diese Bestimmung in das Initiativgesetz eingefügt wurde, musste eine Einzel- oder Behördeninitiative zwingend zur Volksabstimmung gebracht werden, wenn sie von 60 Kantonsratsmitgliedern vorläufig unterstützt wurde. Bei einer Motion brauchte es demgegenüber hierfür die Hälfte der anwesenden Kantonsratsmitglieder. Dieser Anreiz, ein politisches Anliegen auf dem Weg der Einzelinitiative zu verwirklichen, besteht nach geltendem Recht nicht mehr, da es auch für die (definitive) Unterstützung der Einzelinitiative heute die Mehrheit des Kantonsrates braucht. Ein weiterer Anreiz der Einzelinitiative lag darin, dass für sie gesetzliche Bearbeitungsfristen vorgegeben waren; mit Blick auf die nicht mehr so grosse Pendenzenliste des Kantonsrates besteht auch diesbezüglich keine Veranlassung, am Regelungsgehalt von § 19 Abs. 2 IG festzuhalten. Nach geltendem Recht stehen den Ratsmitgliedern heute die einfache Anfrage und die Interpellation zur Verfügung, um die Regierung zu schnellem Handeln zu veranlassen.

Wird eine Einzel- oder Behördeninitiative nicht vorläufig unterstützt, ist sie erledigt (Abs. 4); sie wird nicht weiter behandelt. Lehnt sie der Kantonsrat nach der materiellen Beratung ab, findet keine Volksabstimmung statt.

#### **IV. Teil: Kantonales Referendum**

##### § 139

In Übernahme von Art. 30<sup>bis</sup> Abs. 4 KV sieht Abs. 1 vor, dass der Kantonsrat «neben der Abstimmung über das Ganze ausnahmsweise eine solche über einzelne Punkte anordnen» kann. Bei dieser sog. Einzelpunkt abstimmung handelt es sich um einen Sonderfall der Eventualabstimmung (vgl. § 94b GG). Sie kann bei Kantonsratsbeschlüssen zur Anwendung kommen, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen. Wird im zweiten Fall das Referendum

nicht ergriffen, gilt die Vorlage als Ganzes. Kommt es hingegen zur Volksabstimmung, ist wie folgt zu unterscheiden: Wird die Vorlage als Ganzes wie auch die Punkte, über die gesondert abgestimmt wird, vom Volk angenommen, gilt die Vorlage als Ganzes. Wird die Vorlage als Ganzes angenommen, die Einzelpunkte aber verworfen, gilt die Vorlage ohne diese Einzelpunkte. Wird die Vorlage als Ganzes hingegen verworfen, tritt sie nicht in Kraft, selbst wenn die Einzelpunkte angenommen werden. Daraus ergibt sich eine Einschränkung für die Einzelpunktabstimmung: Sie kann nur dann angeordnet werden, wenn die Vorlage auch ohne den Teil, der der Einzelpunktabstimmung unterliegt, ein sinnvolles Ganzes ergibt. Eine Eventualabstimmung in dem Sinne, dass zu einem Teil einer Vorlage eine ausformulierte Alternative besteht, über die separat abgestimmt würde, sieht die geltende Verfassung nicht vor. Demzufolge muss bei einer Einzelpunktabstimmung auch kein Stichfrage gestellt werden.

#### § 140

Zur Frage, welche Kantonsratsbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterstehen, verweist Abs. 1 auf die Kantonsverfassung. Das ist in folgenden Fällen der Fall:

- Gesetze und Konkordate über Gegenstände, die der Gesetzesform bedürfen (Art. 30<sup>bis</sup> Abs. 1 Ziffer 1 KV);
- Bewilligung neuer einmaliger Ausgaben von mehr als 3 Mio. Franken oder neuer jährlich wiederkehrender Ausgaben von mehr als Fr. 300 000 (Art. 28<sup>bis</sup> Abs. 1 Ziffer 1 KV);
- Festsetzung von Plänen staatlicher Tätigkeit, die das Gesetz dem fakultativen Referendum unterstellt (Art. 28<sup>bis</sup> Abs. 1 Ziffer 2);
- Erteilung von wichtigen Konzessionen und Bewilligungen, die das Gesetz dem fakultativen Referendum unterstellt (Art. 28<sup>bis</sup> Abs. 1 Ziffer 3);
- weitere wichtige Anordnungen, für die das Gesetz die Form des referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses vorsieht (Art. 28<sup>bis</sup> Abs. 2).

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird die für ein fakultatives Referendum erforderliche Zahl von Unterschriften im Gesetz wiederholt.

#### § 141

Abs. 1 legt fest, welche Angaben auf den Unterschriftenlisten für das Volksreferendum enthalten sein müssen. Anders als bei Volksinitiativen (§ 123) muss die Unterschriftenliste keine Rückzugsklausel enthalten, da diese nur im Zusammenhang mit dem dortigen Gegenvorschlagsrecht des Kantonsrates Sinn macht. Dies bedeutet implizit,

dass ein eingereichtes Referendum nicht mehr zurückgezogen werden kann. Verzichtet wird ferner auf die Wiedergabe des Inhaltes des Beschlusses, gegen den das Referendum ergriffen wird; bei umfangreichen Gesetzesvorlagen wäre eine solche Vorschrift nicht praktikabel (vgl. auch Art. 60 Abs. 1 lit. b BPR). Die Unterschriftenlisten haben einzig die Bezeichnung und das Datum des betreffenden Kantonsratsbeschlusses anzugeben (lit. b). Auch eine Vorprüfung der Unterschriftenlisten ist beim Referendum nicht erforderlich, da sie weniger fehleranfällig sind als jene von Volksinitiativen.

Für die Unterzeichnung der Unterschriftenlisten und deren Einreichung gelten im Wesentlichen die Vorschriften über die Volksinitiative (Abs. 2 und 3; vgl. § 126).

Die Referendumsfrist von 60 Tagen entspricht geltendem Verfassungsrecht (§ 30<sup>bis</sup> Abs. 2 KV).

#### § 142

Die Prüfung des Zustandekommens des Referendums richtet sich nach den entsprechenden Bestimmungen über die Volksinitiative (§ 127 Abs. 2 und 3 und § 128 Abs. 1 und 2).

#### § 143

Beim Behördenreferendum können die Angaben auf der Unterschriftenliste weiter reduziert werden: Erforderlich ist hier nur die Bezeichnung und das Datum des Kantonsratsbeschlusses, gegen den das Referendum ergriffen wird (Abs. 1). Und für die Unterzeichnung der Unterschriftenliste genügt die Angabe des Namens und die Unterschrift (Abs. 2). Die Prüfung der Unterschriftenliste erfolgt hier nicht durch die Direktion, sondern durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates (Abs. 3). Die Geschäftsleitung teilt der Direktion das allfällige Zustandekommen des Referendums mit, damit diese dem Regierungsrat Antrag auf Anordnung der Volksabstimmung stellen kann.

#### § 144

Ist weder ein Behörden- noch ein Volksreferendum ergriffen worden, ist die Rechtskraft des Kantonsratsbeschlusses festzustellen. Abweichend vom geltenden Recht (§ 45 WG) wird hierfür der Regierungsrat zuständig erklärt. Dies rechtfertigt sich daraus, dass hier einzig zu prüfen ist, ob die Unterschriftenlisten den formellen Voraussetzungen entsprechen und ob die erforderliche Zahl von Unterschriften zusammengekommen sind – eine Aufgabe, die ohnehin und schon nach geltendem Recht von der Direktion erledigt wird. Durch diese Neuordnung der Kompetenz kann das Verfahren vereinfacht werden, da der Regierungsrat in einem Beschluss die Rechtskraft des betreffenden Sachbeschlusses feststellen und das Inkrafttreten regeln kann.

## V. Teil: Rechtsschutz und Strafbestimmungen

Was den Rechtsschutz der politischen Rechte des kantonalen und kommunalen Rechts betrifft, soll ein möglichst nahtloser Anschluss des kantonalen Rechtsmittelsystems an jenes des eidgenössischen Rechts hergestellt werden. Auf Bundesebene besteht einerseits die staatsrechtliche Beschwerde gemäss Art. 84 OG, mit der die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden kann. Solche Rechte können ebenfalls einen Bezug zu den politischen Rechten haben (z. B. Meinungsäusserungsfreiheit, Versammlungsfreiheit oder Vereinsfreiheit). Andererseits steht hier die Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG als Sonderfall der staatsrechtlichen Beschwerde zur Verfügung. Danach beurteilt das Bundesgericht «Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und betreffend kantonale Wahlen und Abstimmungen, auf Grund sämtlicher einschlägiger Bestimmungen des kantonalen Verfassungsrechts und des Bundesrechts». Die beiden Beschwerdearten unterscheiden sich hinsichtlich des Anfechtungsobjekts und der Legitimation. Der nahtlose Anschluss des kantonalen Rechtsmittelsystems an jenes des Bundes soll deshalb nur für die im Vordergrund stehende Stimmrechtsbeschwerde sichergestellt werden. Dies könnte optimal dadurch erreicht werden, dass betreffend das Anfechtungsobjekt, die Beschwerdegründe und die Legitimation auf die eidgenössische Stimmrechtsbeschwerde verwiesen würde. Dem steht entgegen, dass die genannten Fragenkreise bundesrechtlich nicht ausdrücklich normiert sind, sondern durch die Praxis des Bundesgerichts festgelegt worden sind. Eine Regelung der Fragen auf kantonaler Ebene ist deshalb unumgänglich.

### § 145

Beim Rechtsschutz im Bereich der politischen Rechte wird auf Bundesebene unterschieden, ob es sich um eine eidgenössische oder um eine kantonale bzw. kommunale Wahl oder Abstimmung handelt. Für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen ist das Rechtsmittelsystem detailliert vorgeschrieben (vgl. Art. 77–82 BPR). Für die Kantone bleibt hier kein Regelungsspielraum, weshalb einzig deklaratorisch auf das Bundesrecht verwiesen wird (Abs. 2).

### § 146

In Anlehnung an die Terminologie des Verwaltungsrechtspflegesetzes, wonach das ordentliche verwaltungsinterne Rechtsmittel als Rekurs bezeichnet wird, wird hier vom Stimmrechtsrekurs gesprochen; die Bezeichnung «Stimmrechtsbeschwerde» liesse die Frage offen, ob auch die Bestimmungen über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde (§§ 41 ff. VRG) ergänzend herangezogen werden können.

Nach Abs. 1 kann mit Stimmrechtsrekurs die Verletzung der politischen Rechte oder von Vorschriften über ihre Ausübung gerügt werden. Anfechtbar sind dabei alle Handlungen und Unterlassungen von staatlichen Organen (Abs. 2). Mit diesen offenen Formulierungen wird sichergestellt, dass das Anfechtungsobjekt und die Rekursgründe nicht enger gefasst sind, als sich dies aus der Praxis des Bundesgerichts zur Stimmrechtsbeschwerde ergibt. Anfechtbar sind damit insbesondere Vorschriften

- über das Stimmrecht im engeren Sinn (aktives Stimmrecht, aktives und passives Wahlrecht, Aufnahme in das Stimmregister, Verweigerung der vorzeitigen brieflichen Stimmabgabe usw.),
- über das Initiativ- und Referendumsrecht (Ungültigkeit von Volksinitiativen, Ungültigkeit von Unterschriften, Nichtunterstellung unter das obligatorische oder fakultative Referendum, gleichzeitige Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag, Behinderung bei Unterschriftensammlungen, Änderung des Titels einer Initiative, Gegenüberstellung von zwei nicht alternativen Volksinitiativen usw.)
- über die freie Willensbildung (unzulässige Beeinflussung der Willensbildung durch staatliche Organe, unverfälschte Willensäußerung, korrekte Ermittlung des Abstimmungsergebnisses, freie Willensäußerung usw.)
- über Verfahrensfehler bei Wahlen (Versäumnis von Fristen, Unvollständigkeit des Abstimmungsmaterials, Fehler bei der Verteilung der Sitze auf Wahlkreise, Zulässigkeit der stillen Wahl usw.) oder
- über die Missachtung oder die unrechtmässige Aufhebung eines Volksentscheids.

#### § 147

Die Bestimmung regelt, wer berechtigt ist, Rekurs zu erheben. Gemäss lit. a sind das zum einen die Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises sowie die Kandidierenden. Letztere sind zu erwähnen, weil sie bei gewissen Wahlen nicht zwingend im betreffenden Wahlkreis politischen Wohnsitz haben müssen (vgl. § 23, auch i. V. m. § 86). Gemäss § 124 WG sind ferner andere Personen beschwerdeberechtigt, die ein rechtliches Interesse an der Beschwerde haben. Der Inhalt dieser Bestimmung ist nicht klar. Auf jeden Fall besteht kein Bedarf, die Rekurslegitimation über den durch § 147 lit. a umschriebenen Kreis auszudehnen.

Rekursberechtigt sind nach lit. b ferner Organisationen zur Wahrung ihrer eigenen Interessen oder, im Rahmen ihrer Zweckbestimmung, der Rechte ihrer Mitglieder. Auch hier wird der Anschluss an die Stimmrechtsbeschwerde vor dem Bundesgericht sichergestellt; ge-

mäss der Praxis des Bundesgerichts sind hierzu juristische Personen zur Wahrung der Mitgliederinteressen und zur Wahrung der eigenen Interessen berechtigt, ferner Initiativkomitees, nach wechselnder Rechtsprechung sogar dann, wenn sie keine juristischen Personen sind. Eine Einschränkung von lit. b auf juristische Personen, wie das in der Vernehmlassung angeregt worden ist, wäre damit nicht sachgerecht.

In Übernahme des geltenden Rechts (vgl. § 124 WG), aber weitergehend als die Praxis des Bundesgerichts zur Stimmrechtsbeschwerde sind ferner die betroffenen Gemeindebehörden rekurslegitimiert. Betroffen ist eine Gemeindebehörde dann, wenn sie die Interessen der Gemeindeautonomie wahrnimmt (vgl. ZBl 1987 68, ferner ZBl 1982 346).

#### § 148

Bei der Regelung des Rechtsmittelzuges im Bereich der politischen Rechte ist vorweg zu entscheiden, ob der Weiterzug an ein Gericht möglich sein soll. Mit Blick auf nArt. 29 a BV wird dies mindestens in gewissen Fällen unumgänglich sein. Die Frage der Rechtsweggarantie auf kantonaler Ebene soll indessen einheitlich und für das kantonale Recht gesamthaft geregelt werden. Dem geltenden Recht entsprechend (§ 43 Abs. 1 lit. a VRG) sollten demzufolge die kantonalen Gerichte nicht mit Stimmrechtsrekursen befasst werden.

Das geltende Recht enthält an verschiedenen Stellen Bestimmungen über den Rechtsmittelzug (§§ 9 Abs. 4, 92, 125 und 126 WG). Die Zuständigkeit bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen richtet sich dabei nach der Frage, ob es sich um eine Beschwerde «wegen Unregelmässigkeiten» oder «wegen der Verletzung des Stimmrechts» handelt; im ersten Fall entscheidet der Kantonsrat, im zweiten der Regierungsrat (§ 125 Abs. 1 WG). Die Unterscheidung ist schwierig. Der Idee nach geht es bei den «Unregelmässigkeiten» um Rechtsverletzungen im Wahl- oder Abstimmungsverfahren, bei der «Verletzung des Stimmrechts» hingegen um die von einer konkreten Wahl oder Abstimmung losgelöste Rechtsposition der Stimmberechtigten. Im Einzelfall kann es Überschneidungen geben: Die Verletzung einer Verfahrensvorschrift durch die Behörde kann sich auch als Verletzung des Stimmrechts einer Person auswirken. Die Gesetze anderer Kantone haben die Abgrenzungsproblematik dadurch gelöst, dass die Normen, deren Missachtung eine «Verletzung des Stimmrechts» bedeuten, einzeln aufgezählt werden (vgl. etwa Art. 77 lit. a BPR oder Art. 65 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Aargau). Solche Aufzählungen sind indessen mit Blick auf künftige Rechtsänderungen zu starr. Es spricht nichts dagegen, die Unterscheidung fallen zu lassen.

Bei Stimmrechtsrekursen besteht ein besonders starkes Bedürfnis, möglichst rasch einen rechtskräftigen Entscheid zu erwirken. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich der Rekurs auf eine Handlung oder Un-

terlassung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen bezieht: Wird behauptet, die Wahl oder Abstimmung sei unzulässig, sollte die Frage wenn immer möglich vor dem Abstimmungstermin entschieden sein. Dies rechtfertigt es, bei Wahlen und Abstimmungen im Kanton und im Bezirk stets die oberste Ebene der Staatsgewalt als Rekursinstanz zu bezeichnen, und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine kantonale, eine Bezirks- oder eine Gemeindebehörde handelt, deren Handlung oder Unterlassung angefochten wird. Einzig bei kommunalen Wahlen und Abstimmungen wird als Zwischenstufe der Bezirksrat als erste Rekursinstanz vorgesehen (Abs. 1). Gegen dessen Entscheid ist der Rekurs an den Regierungsrat möglich (§ 145 Abs. 1 GPR i. V. m. § 19 c Abs. 2 VRG und § 43 Abs. 1 lit. a VRG).

Was die kantonale und die Bezirksebene betrifft, ist für die Abgrenzung der Zuständigkeit des Kantonsrates und des Regierungsrates zu beachten, dass die Fragen, die sich bei einem Stimmrechtsrekurs stellen, in aller Regel rechtlicher Natur sind, auch wenn der Rekursentscheid unter Umständen eine grosse politische Bedeutung erlangt. Dies sowie der Umstand, dass kantonale Entscheide mit Stimmrechtsbeschwerde vor das Bundesgericht gezogen werden können, rechtfertigen es, grundsätzlich den Regierungsrat über Stimmrechtsreurse entscheiden zu lassen (Abs. 2 lit. c). Diese Regelung gilt selbst dann, wenn Handlungen oder Unterlassungen des Regierungsrates angefochten werden; es wäre unzweckmässig, in solchen Fällen die Rekurrentin oder den Rekurrenten direkt an das Bundesgericht zu verweisen.

Nicht opportun wäre die Zuständigkeit des Regierungsrates indessen für Stimmrechtsreurse betreffend die Wahl des Kantonsrates; hier soll der Kantonsrat selbst entscheiden (Abs. 2 lit. a). Entsprechend § 125 Abs. 2 WG ist ferner die Synode für zuständig zu erklären, wenn es um kantonale kirchliche Wahlen geht (Abs. 2 lit. b). Eine Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen staatlichen und kirchlichen Organen wird erforderlich sein, wenn die laufende Gesetzesrevision betreffend Neuordnung des Verhältnisses zwischen Kirchen und Staat verabschiedet sein wird.

#### § 149

Stimmrechtsreurse haben eine hohe Dringlichkeit. Im laufenden Wahl- oder Abstimmungsverfahren sollten sie wenn möglich noch vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin erledigt sein. Aber auch nach diesem Zeitpunkt besteht ein berechtigtes Interesse, dass der Ausgang einer Wahl oder Abstimmung möglichst rasch geklärt wird. Demzufolge wird die allgemeine Rekursfrist von 30 Tagen (§ 22 Abs. 1 VRG) auf fünf Tage verkürzt (Abs. 1).

Für den Beginn der Rechtsmittelfrist besteht folgende Stufenordnung: In erster Linie wird sie durch die schriftliche Mitteilung einer Anordnung ausgelöst. Ohne solche beginnt sie am Tag nach ihrer amtlichen Veröffentlichung, andernfalls am Tag nach der Kenntnisnahme der angefochtenen Handlung oder Unterlassung (Abs. 2). Bezieht sich der Rekurs aber auf eine Wahl oder Abstimmung, beginnt die Rekursfrist in jedem Fall und unabhängig von der persönlichen Kenntnisnahme des Fehlers am Tag nach der Veröffentlichung des Ergebnisses einer Wahl oder Abstimmung zu laufen (Abs. 3). Diese Regelung entspricht der Praxis des Bundesgerichts zur Stimmrechtsbeschwerde und der gesetzlichen Regelung in andern Kantonen (vgl. etwa Art. 68 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Aargau).

#### § 150

Gemäss Abs. 1 trifft die Rekursinstanz die erforderlichen Anordnungen. Damit soll unabhängig vom Inhalt des Rekurses die rechtmässige Durchführung einer Wahl oder Abstimmung sichergestellt werden. Rechtlich betrachtet handelt es sich hier um vorsorgliche Massnahmen im Sinne von § 6 VRG, weshalb die Glaubhaftmachung des Fehlers genügt (vgl. Kommentar VRG, Note 37 zu § 6).

Bezieht sich der Rekurs auf eine Wahl oder Abstimmung und wird er vor dem Wahl- oder Abstimmungstag eingereicht, kommt ihm aufschiebende Wirkung nur auf besondere Anordnung hin zu (Abs. 2). Die Umkehrung des Grundsatzes gemäss § 25 VRG rechtfertigt sich dadurch, dass eine angesetzte Wahl oder Abstimmung wenn immer möglich durchgeführt werden soll.

Gemäss Abs. 3 kann die Rekursinstanz Nachzählungen vornehmen oder vornehmen lassen. Damit wird in sinnvoller Weise von § 7 VRG abgewichen, wonach die Rekursinstanz den Sachverhalt selbst zu ermitteln hat.

Nach Abs. 4 wird eine Wahl oder Abstimmung wegen gutgeheisser Stimmrechtsrekluse nur dann wiederholt, wenn Gründe dafür bestehen, dass die Unregelmässigkeit den Ausgang der Wahl oder Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat. Diese Vorschrift entspricht der Praxis des Bundesgerichts.

#### § 151

Bei Stimmrechtsrekursen werden in der Regel keine Verfahrenskosten erhoben. Davon ausgenommen sind rechtsmissbräuchliche Rekluse. Eine allfällige Parteientschädigung richtet sich nach § 17 VRG.

## § 152

Die Bestimmung legt gewisse Nebenstraftatbestände fest und sanktioniert sie mit Busse bis zu Fr. 500. Zuständig für die Busseausfällung ist der Gemeinderat (vgl. § 333 StPO). Der Deliktskatalog entspricht § 134 WG, wobei die Verletzung der Normen über die Stellvertretung (§ 68 Abs. 3) wegen ihrer geringen Missbrauchsgefahr nicht mehr unter Strafe gestellt werden. Andererseits wird der Deliktskatalog mit einer lit. d ergänzt, wonach zu bestrafen ist, wer den Anordnungen des Wahlbüros zwecks Wahrung von Ruhe und Ordnung in und um die Abstimmungslokalitäten keine Folge leistet. Diese Ergänzung beschlägt an sich das Thema von Art. 279 StGB (Störung und Hinderung von Wahlen und Abstimmungen), setzt aber nicht wie dort eine eigentliche Nötigung voraus.

**VI. Teil: Übergangs- und Schlussbestimmungen**

## § 153

Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes kommen seine Bestimmungen auch in hängigen Verfahren zur Anwendung. Aus verfahrensökonomischen Gründen soll ein Organ oder eine Verwaltungsstelle, die mit einer Angelegenheit bereits befasst ist, bis zum Abschluss dieses Verfahrensschrittes aber zuständig bleiben.

## § 154

In verschiedenen kantonalen Gesetzen wird auf das «Wahlgesetz» oder das «Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen» verwiesen. Diese Ausdrücke sind durch den Begriff «Gesetz über die politischen Rechte» zu ersetzen.

## § 156

Der Erlass des Gesetzes über die politischen Rechte erfordert zum Teil umfangreiche Anpassungen von andern Gesetzen, die damit in Zusammenhang stehen. Im Vordergrund stehen dabei das Gemeindegesetz (GG) und das Kantonsratsgesetz (KRG).

*a) Gemeindegesetz (GG)*

Die zentralen Änderungen beim Gemeindegesetz betreffen zum einen die Neugliederung der §§ 45 bis 54 betreffend die Geschäftsbehandlung in der Gemeindeversammlung. Die Systematik des geltenden Rechts ist sehr unübersichtlich, was den Zugang zum Recht erschwert. Zum andern ist das Gemeindegesetz in materieller Hinsicht in dem Sinne anzupassen, dass nicht nur das Abstimmungsverfahren,

sondern – aus Gründen der normativen Einheit – neu auch das Wahlverfahren in Gemeindeversammlungen im Gemeindegesetz zu regeln ist. Im Einzelnen:

Gemäss § 43 GG ist eine Gemeindeversammlung mindestens acht Tage vor ihrer Durchführung anzukündigen. Diese Frist ist zu knapp, um den Stimmberechtigten eine vernünftige Terminplanung zu ermöglichen. Die Frist wird deshalb auf vier Wochen verlängert. Dabei sind die Akten zwei Wochen vor der Versammlung zur Einsicht aufzulegen.

Der Abschnitt über die Geschäftsbehandlung in der Gemeindeversammlung (§§ 45 bis 54 GG) wird neu in folgende Unterabschnitte aufgeteilt: Vorsteherschaft der Gemeindeversammlung (§§ 45 bis 45 b), Feststellung der Stimmberechtigten (§§ 45 c und 45 d), Antragstellung (§§ 46 bis 46 c), Beratung und Abstimmung (§ 46 d bis 46 f), Wahlen (§§ 47 bis 49 a), Initiativrecht (§§ 50 bis 50 c), Anfragerecht (§ 51) und Protokoll (§ 54).

§ 45 GG betreffend die Leitung der Gemeindeversammlung entspricht geltendem Recht, wobei die Bestimmung in zwei Absätze aufgeteilt und ein neues Marginal gesetzt wird. Mit § 45 a GG wird die geltende Ziffer 2 von § 46 GG übernommen, allerdings aufgeteilt in zwei Absätze. § 45 b GG betreffend die Handhabung von Ruhe und Ordnung in der Gemeindeversammlung entspricht unverändert a§ 53 GG des geltenden Rechts, allerdings mit neuer innerer Gliederung.

Die §§ 45 c und 45 d GG regeln die Feststellung der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung. § 45 c GG entspricht a§ 46 Ziffer 3 GG, und § 45 d GG stimmt inhaltlich mit a§ 46 Ziffer 1 GG überein.

Die §§ 46 bis 46 c GG normieren die Stellung von Anträgen, die von der Gemeindeversammlung zu behandeln sind. § 46 GG befasst sich mit dem Antragsrecht der Behörden. Dessen Abs. 1 entspricht inhaltlich a§ 48 Abs. 1 GG. Gemäss § 40 a WG kann die Gemeindeordnung vorsehen, dass auch über einzelne Punkte einer Vorlage abgestimmt werden kann und dass die Behörden zwei verschiedene, gleich geordnete Vorschläge zur Abstimmung bringen können. Die damit geregelte so genannte Eventual- bzw. Alternativabstimmung ist für Gemeindeversammlungen sinnvoll und sollte unabhängig von ihrer Regelung in den jeweiligen Gemeindeordnungen zugelassen werden, wobei neu die Pflicht besteht, dass die antragstellende Behörde den von ihr bevorzugten Antrag zu bezeichnen hat (Abs. 2). Auch Abstimmungen über Grundsatzfragen sind zulässig, wobei das Ergebnis – anders als bei den nach wie vor unzulässigen Konsultativabstimmungen – die Behörden bindet (Abs. 3). Heute sind Grundsatzentscheidungen nur bei gewissen Sachgeschäften vorgesehen, so z. B. bei einem Projektierungskredit oder der Übernahme einer neuen Gemeindeaufgabe. In Versammlungsgemeinden sind Grundsatzabstimmungen sinnvoll, um

den Planungsaufwand eines Projektes, das schon dem Grundsatz nach nicht gewünscht wird, zu vermeiden. Das Abstimmungsergebnis über eine Grundsatzfrage ist nur für die Behörde verbindlich; sie ist verpflichtet, das Projekt im Sinne des Verhandlungsentscheides weiter zu entwickeln, wenn die Grundsatzfrage angenommen worden ist. Die Stimmberechtigten sind bei der Abstimmung über die ausgearbeitete Vorlage frei, diese trotz vorgehender Zustimmung zur Grundsatzfrage zu verwerfen.

§ 46 a GG betreffend das Antragsrecht der Stimmberechtigten entspricht a§ 48 Abs. 2 GG. Der Antrag eines Stimmberechtigten auf Verwerfung des Verhandlungsgegenstandes hat rechtlich gesehen keine selbstständige Bedeutung; über ihn wird im Rahmen der Schlussabstimmung über den Verhandlungsgegenstand entschieden. § 46 b GG betreffend die Rückweisung von Verhandlungsgegenständen entspricht wörtlich a§ 52 GG, allerdings unter Aufteilung in zwei Absätze.

Nach § 46 c GG ist die Behörde berechtigt, einen bereits behandelten Antrag in einer späteren Gemeindeversammlung erneut vorzulegen. Die Bestimmung entspricht inhaltlich a§ 49 GG, wobei das Wort «nochmals» durch «erneut» ersetzt wird. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass eine Vorlage auch mehr als zweimal einer Gemeindeversammlung unterbreitet werden kann.

Die §§ 46 d bis 46 f GG regeln das Beratungs- und Abstimmungsverfahren in Gemeindeversammlungen. § 46 d GG entspricht a§ 46 Ziffer 4 GG.

§ 46 e GG regelt die Abstimmungsordnung. Rückweisungen entsprechen einem Nichteintreten, können indessen auch während der Detailberatung beschlossen werden. Entsprechende Anträge werden vor den Anträgen zur Sache behandelt (Abs. 1). Werden zu einer Sache mehrere Anträge gestellt, bereitet ihre Behandlung in der Praxis grosse Schwierigkeiten. Anträge auf Änderung des Hauptantrages sind vor der Hauptabstimmung zu bereinigen (Abs. 2). Betreffen mehrere Änderungsanträge denselben Teilaspekt der Vorlage oder werden neben dem Hauptantrag ein oder mehrere weitere Hauptanträge aus der Versammlung gestellt, werden sie nebeneinander zur Abstimmung gebracht. Dabei hat jede Person, die an der Versammlung teilnimmt, nur eine Stimme. Der Antrag mit den wenigsten Stimmen scheidet aus. Das Verfahren wird wiederholt, bis nur noch ein Änderungs- oder Hauptantrag verbleibt (Abs. 3). Liegt nur ein Änderungs- oder Hauptantrag vor, oder steht der verbleibende Antrag gemäss Abs. 3 im Raum, so gilt der Antrag als angenommen, wenn er mehr zustimmende als ablehnende Stimmen auf sich vereinigt (Abs. 4).

§ 46 f GG regelt die Durchführung der Abstimmung im Einzelnen. Die Vorlegung der Anträge und der Fragestellung durch den Präsidenten entspricht § 40 Abs. 1 WG, die Bekanntgabe seiner Auffassung über die Abstimmungsfolge (Abs. 1) dem im Kantonsrat geltenden Verfahren (Art. 28 Abs. 1 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates). Letzteres ermöglicht den Versammlungsteilnehmenden, Ordnungsanträge zu stellen. Die Regelung der offenen bzw. geheimen Abstimmung entspricht a§ 46 Ziffer 5 Sätze 1 und 3 GG (Abs. 2). Auch für die Feststellung des Abstimmungsausgangs (Abs. 3) und für die Frage, wann der Präsident mitstimmt (Abs. 4 und 5), wird geltendes Recht übernommen (a§ 46 Ziffer 5 Sätze 5 und 6 bzw. Ziffer 5 Satz 8 GG).

Die §§ 47 bis 49 a GG regeln die Wahlen in Gemeindeversammlungen. Das geltende Recht verweist hier in sachlich nicht befriedigender Art auf das Wahlgesetz (§ 47 GG); aus Gründen der normativen Einheit wird neu auch das Wahlverfahren im Gemeindegesetz geregelt. § 47 Abs. 1 GG normiert die Übertragung der Wahlbefugnis von der Gemeindeversammlung an die Urnengemeinde und übernimmt dabei geltendes Recht (a§ 70 Abs. 2 WG). Mit Blick auf § 46 f Abs. 2 GG wird das Quorum, welches eine geheime Wahl verlangen kann, von einem Drittel (a§ 70 Abs. 1 Satz 2 WG) auf einen Viertel der Anwesenden gesenkt (Abs. 2).

Die §§ 48 und 49 GG regeln das Verfahren bei offenen bzw. bei geheimen Wahlen. Auch hier wird geltendes Recht übernommen (a§§ 68 und 69 WG), wobei die Bestimmungen inhaltlich und sprachlich vereinfacht worden sind.

§ 49 a GG betreffend Anmeldung von Wahlvorschlägen entspricht § 68 Ziffer 1 Sätze 2 und 3 WG. Dieses Vorverfahren vereinfacht das Wahlverfahren in der Gemeindeversammlung insbesondere bei Behörden mit einer Vielzahl von Mitgliedern (z. B. Wahlbüro).

Die §§ 50 bis 50 c GG regeln das Initiativrecht in Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation. § 50 GG legt fest, wie solche Initiativen einzureichen sind. Betreffend den möglichen Gegenstand einer Initiative wird geltendes Recht übernommen (Abs. 1). Wird eine Initiative von einer oder mehreren stimmberechtigten Personen einer Gemeinde eingereicht, hat sie nur den Wortlaut der Initiative, eine kurze Begründung und den Namen und die Adressen des oder der Initianten zu enthalten (Abs. 2). Sammelt der Initiant oder das Initiativkomitee demgegenüber Unterschriften, muss auf der Unterschriftenliste zudem der Titel der Initiative sowie eine vorbehaltlose Rückzugsklausel enthalten sein (Abs. 3). Für die übrigen Angaben gemäss § 123 GPR (politischer Wohnsitz der Unterzeichnenden; Hinweis auf die Form der Initiative; Datum der Veröffentlichung im Amtsblatt; Hinweis auf die Strafbestimmungen) besteht mit Blick auf das weniger

formelle Verfahren der kommunalen Ebene kein Bedarf. Kommunale Initiativen sind der Gemeindevorstehererschaft einzureichen (Abs. 4; vgl. a§ 50 Abs. 2 Satz 1 GG).

Nach § 50 a Abs. 1 GG prüft die Gemeindevorstehererschaft zunächst, ob die Initiative von mindestens einer Person, die in der Gemeinde politischen Wohnsitz hat, unterstützt wird (Zustandekommen; vgl. § 127 Abs. 2 und 3 GPR). Weitere formelle Erfordernisse, wie z. B. die Rechtmässigkeit der Unterschriftenliste, bestehen nicht. Ferner muss der Inhalt der Initiative rechtmässig sein (vgl. § 121 GPR). Schliesslich prüft die Gemeindevorstehererschaft, ob die Gemeindeversammlung für die Behandlung des Gegenstandes der Initiative zuständig ist (vgl. a§ 50 Abs. 2 Satz 2 GG). Ist die eine oder andere Voraussetzung nicht erfüllt, stellt dies die Gemeindevorstehererschaft mit begründetem Beschluss fest (Abs. 2), gegen welchen der Stimmrechtsrekurs gegeben ist (vgl. § 151 a GG).

Nach a§ 50 Abs. 4 GG können Initiativen vom Bezirksrat für unzulässig erklärt werden, wenn sie sich als Wiederholung eines innert Jahresfrist von der Gemeindeversammlung behandelten Geschäfts erweisen. Auf diese Regelung wird verzichtet. Sie begründet eine nicht zu rechtfertigende Freiheit der Gemeindevorstehererschaft, die Unzulässigkeitsklärung zu beantragen oder darauf zu verzichten. Auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht ist die Bestimmung fragwürdig, da auch die Gemeindeordnung, also die Verfassung einer Gemeinde, Gegenstand einer kommunalen Initiative bilden kann und damit jederzeit und in allen Punkten abänderbar sein soll. Auch auf kantonaler Ebene, wo sich die gleiche Frage stellt, besteht keine entsprechende Regelung.

§ 50 b GG normiert die Behandlung einer Initiative in der Gemeindeversammlung. Das geltende Recht schreibt hierzu vor, dass eine Einzelinitiative innert drei und eine unterstützte Initiative innert einem Monat der Gemeindeversammlung vorgelegt werden müssen (vgl. a§ 50 Abs. 2 und 3 GG). Dies kann zur Folge haben, dass eine einzige stimmberechtigte Person die Durchführung einer Gemeindeversammlung erwirken kann, was aus verfahrensökonomischen Gründen nicht weiterhin zulässig sein soll. Abs. 1 sieht deshalb vor, dass die Initiative erst an der nächsten Gemeindeversammlung zu behandeln ist. Da Gemeindeversammlungen in der Regel im Frühling und im Herbst stattfinden, resultiert daraus eine vertretbare Wartezeit von höchstens sechs Monaten. Wie auch auf kantonaler Ebene müssen kommunale Initiativen durch die Gemeindevorstehererschaft sorgfältig vorbereitet werden. Abs. 2 regelt deshalb, dass eine Initiative an der übernächsten Gemeindeversammlung behandelt wird, wenn sie weniger als einen Monat vor der Versammlung eingereicht wird. Nach Abs. 3 wird die Initiative durch den Initianten oder durch ein Mitglied des Initiativ-

komitees in der Versammlung mündlich begründet (vgl. a§ 50 Abs. 2 Satz 4 GG). Die Gemeindevorsteherchaft ist berechtigt, der Versammlung einen Gegenvorschlag in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zu unterbreiten (Abs. 4; vgl. § 131 GPR). Eine Initiative kann bis zum Beschluss der Gemeindeversammlung über das Initiativbegehren zurückgezogen werden (Abs. 5). Damit wird den Initianten ermöglicht, ihren Entscheid auf Grund der Diskussion in der Gemeindeversammlung, der Präsentation eines allfälligen Gegenvorschlages und allenfalls sogar der Zustimmung der Gemeinde zu diesem Gegenvorschlag zu fällen.

§ 50 c GG verweist für die Form und die Rechtmässigkeit der Initiative auf die entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte (vgl. §§ 120, 121 und 127 Abs. 4 und 5). Vom Verweis nicht erfasst sind die Vorschriften über das Zustandekommen der Initiative (§ 127 Abs. 2 und 3 GPR); mit Blick darauf, dass auch eine einzige Person mit politischem Wohnsitz in der Gemeinde eine Initiative einreichen kann, rechtfertigte sich die Ungültigerklärung wegen formeller Mängel der Unterschriftenliste oder der Unterzeichnung der Unterschriftenlisten nicht.

§ 51 GG regelt das Anfragerecht und übernimmt dabei weitgehend geltendes Recht. Um der Gemeindevorsteherchaft eine seriöse Bearbeitung der Anfragen zu ermöglichen, wird indessen die Mindestfrist zwischen Einreichung der Anfrage und Durchführung der Gemeindeversammlung von vier auf zehn Tage verlängert.

§ 54 GG regelt die Protokollführung in Gemeindeversammlungen. Auch hier wird geltendes Recht übernommen, wobei Abs. 2 auf zwei Absätze aufgeteilt und die Rekursfrist zur Berichtigung des Protokolls auf die allgemein geltenden 30 Tage verlängert wird.

In § 64 Ziffer 4 GG werden die Befugnisse der Gemeindevorsteherchaft auf die ihr übertragenen Ernennungen ausgeweitet. Damit sind öffentlichrechtliche Anstellungen, aber auch privatrechtliche Auftragserteilungen gemeint. Die Zuständigkeit zur Vornahme von Wahlen und Ernennungen ergibt sich aus dem Gesetz über die politischen Rechte (§ 40 Abs. 2 GPR) wie auch aus andern Gesetzen.

Nach geltendem Recht ist das Wahlverfahren in Behörden durch das Wahlgesetz normiert (§§ 67 ff. WG). Da diese Vorschriften nicht in den Regelungsbereich eines Gesetzes über die politischen Rechte fallen, ist das Gemeindegesetz für die kommunalen Behörden entsprechend zu ergänzen. Dies erfolgt in den §§ 66 bis 66 b des Gesetzes. Sowohl für Wahlen als auch für Abstimmungen gilt, dass jedes Mitglied zur Stimmabgabe verpflichtet ist, dass die Präsidentin oder der Präsident mitstimmt (§ 66 Abs. 2 GG) und dass ihm oder ihr der Stichtscheid zukommt (Abs. 3; vgl. a§ 66 Abs. 2 und 3 GG; vgl. demgegenüber § 68 Ziffern 7 und 8 WG).

§ 66 a GG regelt die Besonderheiten bei Abstimmungen in Behörden. Hier kommen die entsprechenden Vorschriften, wie sie in der Gemeindeversammlung gelten (§§ 46 d bis 46 f), zur Anwendung. Die Abstimmung erfolgt dabei immer offen.

§ 66 b normiert die Wahlen in Behörden. Auch hier wird geltendes Recht übernommen (§ 68 Ziffer 6 WG), wobei für die Berechnung des absoluten Mehrs zwingend auf die Zahl der anwesenden Behördenmitglieder abzustellen ist; die Alternativmöglichkeit des § 68 Ziffer 6 WG, wonach hierzu auch das Gegenmehr erhoben werden kann, führt nicht zwingend zu gleichen Resultaten und ist deshalb aufzugeben. Der Verweis auf die Bestimmungen über die Wahlen in Gemeindeversammlungen (Abs. 3) betrifft insbesondere die Frage der offenen oder geheimen Wahl (§ 47 GG) und den Verfahrensablauf bei offenen oder geheimen Wahlen (§§ 48 und 49 GG).

§ 68 a GG betreffend die Pflicht zur Publikation von Beschlüssen wird auf solche der Gemeindeversammlung ausgedehnt.

Die §§ 90 bis 100 GG regeln die Befugnisse der Urnengemeinde in Gemeinden mit Grosse Gemeinderat. § 90 GG wird terminologisch in dem Sinne angepasst, dass neu auf das Gesetz über die politischen Rechte verwiesen wird.

§ 91 GG normiert die möglichen Gegenstände des kommunalen obligatorischen Referendums. Danach müssen der Abstimmung durch die Gemeinde unterbreitet werden: die Gemeindeordnung und ihre Änderungen, Ausgabenbewilligungen nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung gemäss § 119 sowie in der Gemeindeordnung besonders bezeichnete Geschäfte (Ziffern 1 bis 3; unverändert). Richtet sich eine Volksinitiative auf solche Gegenstände, ist ebenfalls zwingend eine Volksabstimmung durchzuführen (Ziffer 4). Schliesslich sind Volksinitiativen über andere als die in Ziffern 1 bis 3 genannten Gegenstände dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten, wenn sie vom Grosse Gemeinderat abgelehnt werden (ausformulierte Initiativen), wenn der Grosse Gemeinderat ihnen keine Folge leistet (Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung) oder wenn er ihnen einen Gegenvorschlag gegenüberstellt (Ziffer 5). Damit erfolgt weitgehend eine Angleichung an das Initiativrecht auf kantonaler Ebene.

§ 92 GG betreffend das fakultative Referendum wird einzig in dem Sinne geändert, dass die Referendumsfrist von 20 auf 30 Tage verlängert wird.

§ 93 GG zählt jene Geschäfte des Grosse Gemeinderates auf, bei welchen das Referendum ausgeschlossen ist. Der geltende Katalog wird mit einer neuen Ziffer 7 ergänzt, wonach gegen ablehnende Beschlüsse des Grosse Gemeinderates das Referendum nicht ergriffen werden kann. Damit wird die in einigen Gemeinden bestehende, an-

ders lautende Praxis aufgehoben. Diese Neuerung rechtfertigt sich mit Blick auf den Vetocharakter des Referendums. Für innovative Anliegen steht das Initiativrecht zur Verfügung. Hinzu kommen praktische Schwierigkeiten bei Referenden gegen ablehnende Beschlüsse des Grossen Gemeinderates. Es ist hier unklar, ob den Stimmberechtigten der unveränderte Antrag der Gemeindeexekutive, der Antrag der vorberatenden Kommission oder das Ergebnis der Detailberatung im Parlament zur Abstimmung vorgelegt werden soll. Es drängt sich auf, das Referendumsrecht auf kommunaler Ebene der Rechtsordnung anzupassen, wie sie auf Bundesebene und – soweit ersichtlich – im Recht aller Kantone besteht. In der Vernehmlassung wurde gegen den Ausschluss ablehnender Beschlüsse vom fakultativen Referendum eingewendet, diesfalls könne umgehend eine Initiative eingereicht werden, welche die vom Parlament abgelehnte Vorlage zum Gegenstand habe. Dieser «Umweg» könne vermieden werden, wenn gegen den ablehnenden Beschluss des Parlaments das Referendum zulässig sei. Diese Argumentation verkennt, dass damit gerade ein wesentlicher Nachteil des Referendums gegen ablehnende Beschlüsse vermieden werden kann, indem auf Grund des Initiativtextes gerade klargestellt ist, worüber das Volk abzustimmen hat.

§ 94 a GG bringt die Bestimmungen über das kantonale Referendum des Gesetzes über die politischen Rechte als ergänzendes Recht zur Anwendung.

§ 94 b Abs. 1 GG regelt besondere Abstimmungsgegenstände. Mit Blick auf die entsprechende Möglichkeit in Versammlungsgemeinden (vgl. § 46 Abs. 3 GG) lässt lit. a die Abstimmung über Grundsatzfragen zu. Konsultativabstimmungen sind auch hier ausgeschlossen. In Übernahme geltenden Rechts (§ 40 a Satz 1 WG) und analog der Regelung auf kantonaler Ebene (Art. 30<sup>bis</sup> Abs. 4 KV; § 139 GPR) sind sog. Einzelpunktabstimmungen zulässig. Sie sind ein Sonderfall von lit. c, wonach zu einzelnen Punkten einer Vorlage eine Variante dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden kann. Schliesslich kann – ebenfalls in Übernahme geltenden Rechts (§ 40 a Satz 2 WG) – einer Vorlage als Ganzes eine Alternative gegenübergestellt werden (lit. d). Bei Varianten- und Alternativabstimmungen kommen gemäss Abs. 2 die Regeln über die gleichzeitige Abstimmung über eine Vorlage und einen Gegenvorschlag zur Anwendung (§ 94 a GG i. V. m. § 135 GPR).

§ 96 GG normiert das Initiativrecht auf kommunaler Ebene und vollzieht hier einen Systemwechsel. Nach geltendem Recht wird unterschieden, ob der Gegenstand der Initiative dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegt. Im ersten Fall führt eine Volksinitiative zwingend zur Volksabstimmung; Einzelinitiativen bedürfen demgegenüber der definitiven Unterstützung eines qualifi-

zierten Mehrs oder einer qualifizierten Minderheit des Grossen Gemeinderates (a§ 97 Abs. 1 GG). Betrifft die Initiative hingegen einen dem fakultativen Referendum unterliegenden Gegenstand, bleibt die Zuständigkeit des Grossen Gemeinderates gewahrt. Lehnt das Parlament die Initiative ab oder nimmt es sie an, ist gegen seinen Beschluss das fakultative Referendum möglich (a§ 97 Abs. 2 GG). Dies hat zur Folge, dass bei Volksinitiativen, die vom Parlament abgelehnt werden, erneut Unterschriften für das fakultative Referendum gesammelt werden müssen, wenn die Vorlage zur Volksabstimmung gebracht werden soll.

Die dargelegte Differenzierung zwischen Initiativen, die einen dem obligatorischen bzw. fakultativen Referendum unterliegenden Gegenstand betreffen, ist sachlich nicht gerechtfertigt. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb im zweiten Fall eine Volksinitiative nicht zwingend zur Volksabstimmung führt, wenn der Grosse Gemeinderat die Initiative ablehnt. Mit Blick auf das allgemeine Initiativrecht, wie es auf Bundesebene und – soweit ersichtlich – in allen Kantonen gilt, wird diese Unterscheidung fallen gelassen. Für die kommunale Ebene gilt damit das Initiativrecht, wie es im Gesetz über die politischen Rechte für die kantonale Ebene festgelegt ist (Ingress zu § 96 GG). Die Ziffern 1–6 regeln einige Abweichungen, die sich aus den Besonderheiten des Gemeinderechts ergeben. Anders als auf kantonaler Ebene werden die Parlamentsbeschlüsse, die dem fakultativen Referendum unterstehen, im Gemeinderecht nicht einzeln aufgezählt; vielmehr unterliegen sämtliche Parlamentsbeschlüsse dem fakultativen Referendum, unter Ausschluss der in § 93 GG genannten Geschäfte und einiger weiterer Parlamentsbeschlüsse (vgl. Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 92 Ziffer 2.1). Weitere Besonderheiten ergeben sich hinsichtlich der für eine Volksinitiative erforderlichen Zahl von Unterschriften, der erforderlichen Publikationen, der Zuständigkeiten, der Behandlungsfristen und des Quorums für die vorläufige Unterstützung einer Einzelinitiative (Ziffern 2 bis 6).

Der Systemwechsel im kommunalen Initiativrecht führt im Wesentlichen zu folgenden Änderungen gegenüber dem geltenden Recht:

- Volksinitiativen, die einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Gegenstand betreffen, führen zwingend zur Volksabstimmung, wenn sie vom Parlament abgelehnt werden oder wenn ihnen das Parlament keine Folge leistet; bisher musste gegen den ablehnenden Entscheid zunächst das Referendum ergriffen werden.
- Einzelinitiativen bedürfen der vorläufigen Unterstützung durch einen Drittel der anwesenden Mitglieder des Grossen Gemeinderates, um weiterbearbeitet zu werden. Lehnt sie der Grosse Gemeinderat nach der materiellen Beratung ab, sind sie erledigt

(§ 138 Abs. 4 GPR). Heisst er sie nach der materiellen Beratung gut oder leistet er ihnen Folge, findet eine Volksabstimmung nur dann statt, wenn der Gegenstand der Initiative dem obligatorischen Referendum untersteht oder wenn der Grosse Gemeinderat einen Gegenvorschlag beschliesst (§ 132 GPR). Nach geltendem Recht führten Einzelinitiativen über Gegenstände des obligatorischen Referendums stets dann zur Volksabstimmung, wenn sie von der in der Gemeindeordnung festgelegten Zahl von Parlamentsmitgliedern unterstützt wurden (§ 97 Abs. 1 GG).

Die §§ 106 a bis 108 GG regeln die Befugnisse des Grossen Gemeinderates. § 106 a GG verweist für Wahlen und Abstimmungen auf die entsprechenden Vorschriften in der Gemeindeversammlung, soweit die nachfolgenden Bestimmungen und die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates nichts anderes regeln.

§ 107 Abs. 1 GG schreibt vor, dass bei Wahlen im ersten und zweiten Wahlgang das absolute Mehr erforderlich ist und erst im dritten Wahlgang das relative Mehr genügt. Damit wird geltendes Recht übernommen (vgl. § 68 Ziffer 6 WG; Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 107 Ziffer 3). Präsidium und Vizepräsidium sind im geheimen Verfahren zu wählen (Abs. 2). Diese Regelung entspricht § 71 Ziffer 4 WG.

§ 108 GG betreffend die Beschlusskompetenz des Grossen Gemeinderates wiederholt aus Gründen der Vollständigkeit in Ziffer 5 die Vorschrift von § 14 Abs. 2 GPR (vgl. § 24 Abs. 1 WG).

In den §§ 151 bis 155 GG sind die Rechtsmittel geregelt. § 151 GG befasst sich mit der so genannten Gemeindebeschwerde. Mit ihr können Beschlüsse der Gemeindeversammlung, der Urnengemeinde und des Grossen Gemeinderates angefochten werden. Ausserhalb eines konkreten Anwendungsfalls kann dabei gerügt werden, der entsprechende Beschluss verstosse gegen höherrangiges Recht oder er führe zu neuen Aufgaben und Ausgaben der Gemeinde (Abs. 1 Ziffern 1 und 2). Dem Wesen nach handelt es sich also um eine abstrakte Normenkontrolle des kommunalen Rechts. Mit der Revision des Wahlgesetzes vom 4. September 1983 wurde eine Ziffer 3 eingefügt. Damit konnte fortan auch gerügt werden, es seien die politischen Rechte (Inhalt und Verfahren) verletzt worden. Für die kommunale Ebene ersetzte die Gemeindebeschwerde damit die Stimmrechtsbeschwerde gemäss Wahlgesetz. Die Einfügung von Ziffer 3 wurde damit begründet, dass Stimmberechtigte oft gleichzeitig die Verletzung von materiellem Recht (Ziffern 1 und 2) und von Verfahrensvorschriften (Stimmrechtsbeschwerde) gerügt hätten, was zu Abgrenzungsproblemen geführt habe (ABI 1982 909). Die Gesetzesrevision von 1983 vermag nachträglich betrachtet nicht zu befriedigen:

- Ziffer 1 in der früheren Fassung betraf nur die inhaltlichen Fehler eines Beschlusses. Mit der Einfügung des zweiten Halbsatzes («die Nichtbeachtung von . . . gerügt worden ist») musste Ziffer 1 fortan so ausgelegt werden, dass auch formelle Fehler davon erfasst werden. Dadurch wurde das Verhältnis zu Ziffer 3, welche Bestimmung die formellen Mängel betrifft, verwischt.
- Ziffer 3 lässt mit Blick auf den Ingress zu § 151 die Frage offen, ob die Gemeindebeschwerde nur bei Beschlüssen oder auch bei Wahlen möglich ist.
- Mit der Einfügung von Ziffer 3 konnte zwar der «Parallellauf» von Gemeindebeschwerde und Stimmrechtsbeschwerde für die kantonale Ebene erreicht werden. Für den Weiterzug eines Rechtsmittelentscheides auf der Bundesebene kommt es dann aber wieder zur Spaltung der beiden Beschwerdearten: Die Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht ist nur so weit möglich, als die Verletzung von kantonalem oder eidgenössischem Recht betreffend die politischen Rechte gerügt wird; für inhaltliche Mängel des Beschlusses der Gemeinde oder des Grossen Gemeinderates ist die eidgenössische Stimmrechtsbeschwerde hingegen ausgeschlossen.
- Ziffer 3 kommt nur zur Anwendung, wenn es tatsächlich zu einem Beschluss der Gemeinde gekommen ist (vgl. Ingress zu Abs. 1). Andernfalls ist wiederum auf die Stimmrechtsbeschwerde zurückzugreifen.
- Schliesslich ist Ziffer 3 im Kern eine Stimmrechtsbeschwerde. Durch ihre Einfügung in § 151 des Gemeindegesetzes gelten für sie aber neu die Rahmenbedingungen der Gemeindebeschwerde. Das drückt sich bei der Unterschiedlichkeit des Anfechtungsobjektes, der Beschwerdelegitimation und der Fristen aus.

Insgesamt führte die Einfügung von Ziffer 3 in § 151 des Gemeindegesetzes zu einer unglücklichen Vermischung von zwei verschiedenen Rechtsmitteltypen, nämlich der abstrakten Normenkontrolle bei rechtswidrigen Erlassen auf kommunaler Stufe (Gemeindebeschwerde und Gemeinderekurs gemäss §§ 151 und 152 GG) und der Stimmrechtsbeschwerde bei Verletzung politischer Rechte. Aus den genannten Gründen wird Ziffer 3 von § 151 des Gemeindegesetzes wieder herausgelöst und als neuer § 151 a des Gemeindegesetzes gefasst. Für § 151 des Gemeindegesetzes bedeutet das Folgendes:
- Der Beschwerdegrund gemäss Ziffer 1 ist auf den Fall zu reduzieren, wo Beschlüsse der Gemeinde oder des Gemeinderates gegen übergeordnetes Recht verstossen.

- Als ergänzendes Recht kommen die Bestimmungen des zweiten Abschnittes des Verwaltungsrechtspflegegesetzes über den Rekurs zur Anwendung (Abs. 4). Im Wesentlichen führt der Verweis zu einer Rekursfrist von 30 Tagen (§ 22 VRG), zur aufschiebenden Wirkung eines Rekurses (§ 25 VRG), zur Möglichkeit vorsorglicher Massnahmen (§ 6 VRG) und zur grundsätzlichen Kostenpflicht (§ 13 VRG).

Gemäss § 151 a Abs. 1 GG untersteht der Stimmrechtsrekurs gegen Wahlen und Beschlüsse der Gemeindeversammlung oder des Grossen Gemeinderates den Bestimmungen über den Stimmrechtsrekurs gemäss dem Gesetz über die politischen Rechte (Abs. 1). Ergänzend ist lediglich zu normieren, dass ein Versammlungsteilnehmer eine Rechtsverletzung bereits in der Versammlung rügen muss, um später den Stimmrechtsrekurs erheben zu können (Abs. 2). Diese sinnvolle Regelung entspricht geltendem Recht (vgl. a§ 151 Abs. 1 Ziffer 1 zweiter Satzteil GG).

§ 155 GG regelt, wer in einer Gemeinde darüber entscheidet, ob der Rechtsweg beschränkt werden soll, wenn ein Beschluss der Gemeinde oder des Grossen Gemeinderates im Rechtswegverfahren aufgehoben worden ist. Die geltenden Vorschriften sind äusserst differenziert und sachlich zum Teil nicht gerechtfertigt. Beispielsweise ist nicht einzusehen, weshalb Abs. 1 nur die Aufhebung eines Gemeindebeschlusses normiert, nicht aber dessen Änderung durch die Rechtsmittelinstanz. Ferner ist nicht einsehbar, weshalb die Einschränkung des letzten Halbsatzes von Abs. 1 sich nur auf Versammlungsgemeinden bezieht, nicht aber auf Gemeinden mit Grosse Gemeinderat. Schliesslich ist unklar, ob bei Vorliegen eines Verfahrensfehlers jeder Weiterzug durch die Gemeinde ausgeschlossen ist oder ob nur das spezielle Bewilligungsverfahren nach Abs. 1 nicht erforderlich ist. Die neue Regelung von § 155 GG regelt die Kompetenzordnung klar und einheitlich: In Versammlungsgemeinden (§§ 40 ff. GG) entscheidet über den Weiterzug die Gemeindeversammlung. In Gemeinden mit Urnenabstimmung (§ 116 f. GG) ist hierfür die Gemeindevorsteherchaft in gemeinsamer, von der Gemeindepräsidentin oder vom Gemeindepräsidenten geleiteter Sitzung mit der Rechnungsprüfungskommission zuständig und in Gemeinden mit Grosse Gemeinderat (§§ 88 ff. GG) der Grosse Gemeinderat.

*b) Kantonsratsgesetz (KRG)*

§ 1 KRG regelt die Wahl des Kantonsrates. Hier genügt ein Verweis auf das Gesetz über die politischen Rechte. Die Wahlleitung durch den Regierungsrat ergibt sich auf Grund von § 12 Abs. 1 lit. a GPR. Gemäss § 44 Abs. 1 GPR findet die Wahl in den Monaten Januar bis April statt; für eine Einschränkung auf den Monat April, wie dies

a§ 1 Abs. 1 KRG vorsieht, besteht keine Veranlassung, zumal dieser Monat wegen Pfingsten und Sechseläuten für Wahlen oft ungeeignet ist. Der Beginn der Amtsdauer bzw. ihr Ende ergibt sich aus § 32 Abs. 2 und 3 GPR.

§ 2 KRG regelt die Einberufung der konstituierenden Sitzung durch den Regierungsrat. Der Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung wird neu mit Bezug auf den Wahltermin festgelegt, was die Berechnung vereinfacht. Dem Ergebnis nach führt die Regelung zu einer Vorverlegung der konstituierenden Sitzung um eine Woche. Dennoch wird es in der Regel möglich sein, dass zu diesem Zeitpunkt der Bericht und Antrag des Regierungsrates über die gegen die Wahlen erhobenen Reklame vorliegt (Publikation des Wahlergebnisses am zweiten Freitag nach dem Wahlsonntag; Rekursfrist fünf Tage; Postzustellung und Überweisung der Reklameeingaben an den Regierungsrat drei Tage; Erstellung von Bericht und Antrag neun Tage).

§ 5 KRG betreffend die Prüfung der Wahlakten wird in dem Sinne geändert, dass Bericht und Antrag, auf Grund dessen die Ergebnisse der Wahlen erwahrt werden, durch den Regierungsrat als wahlleitendes Organ und nicht mehr durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates erstellt werden (Abs. 1). In Abs. 2 wird die Terminologie an die allgemeine Rechtsordnung angeglichen (Rekurs statt Einsprache).

§ 12 lit. c KRG wird in dem Sinne geändert, dass der Kantonsrat nur noch das Ergebnis der Kantonsratswahl erwahrt. Angesichts des beschränkten Entscheidungsspielraums bei der Feststellung der Rechtskraft einer kantonalen Wahl oder Abstimmung – zu beurteilen ist lediglich, ob Rechtsmittel eingelegt bzw. rechtskräftig erledigt worden sind – rechtfertigt es sich, die entsprechende Kompetenz in den übrigen Fällen dem Regierungsrat als wahlleitender Behörde zu übertragen (vgl. § 83 GPR).

In § 13 KRG werden die Vorschriften von § 71 Ziffer 1 und § 72 WG betreffend offene bzw. geheime Wahl integriert. In Angleichung an die Regelungen für die Mitglieder der andern oberen kantonalen Gerichtsinstanzen wird auch für die Mitglieder des Kassationsgerichts die geheime Wahl vorgeschrieben; nach geltendem Recht ist das nur der Fall, wenn mehr Kandidaten zur Verfügung stehen als Stellen zu besetzen sind.

Für die Aufhebung von § 34 KRG wird auf die Bemerkungen zu § 138 GPR verwiesen.

§ 39 KRG betreffend die Ausfertigung des Beleuchtenden Berichts entspricht der Neuregelung dieser Frage gemäss § 64 Abs. 3 GPR. Es wird auf die entsprechenden Bemerkungen zu dieser Bestimmung verwiesen.

Die Aufhebung von § 43 Abs. 2 KRG und die Neuregelung von § 43 Abs. 3 KRG entsprechen der neu geschaffenen Zuständigkeit des Regierungsrates, dem Kantonsrat Bericht und Antrag über Rekurse, die gegen die Wahl des Kantonsrates erhoben wurden, zu stellen (vgl. § 2 Abs. 2 KRG). Neu vorgesehen wird die Pflicht der Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Wahlen und Beschlüsse des Kantonsrates zu veröffentlichen.

*c) Gesetz betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen (OG-RR)*

Der Geltungsbereich des Gesetzes über die politischen Rechte beschränkt sich auf die politischen Rechte der Stimmberechtigten (vgl. § 1 GPR). Das Wahlgesetz regelt demgegenüber auch die Wahlen in Behörden (vgl. § 67 WG). Die Regelungslücke ist durch einen neuen § 62 OG-RR zu füllen, wonach die Wahlen und Abstimmungen in Kommissionen und andern Gremien der Verwaltung sich nach den entsprechenden Bestimmungen für die Gemeindebehörden richten. Für Bezirksbehörden ergibt sich dieser Verweis bereits aus § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Bezirksverwaltung.

*d) Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG)*

Der Ausnahmekatalog gemäss § 22 Abs. 3 VRG betreffend abweichende Rekursfristen ist durch den Verweis auf das Gesetz über die politischen Rechte zu ergänzen; gemäss § 149 GPR beträgt die Rekursfrist dort fünf Tage. Der Verweis auf das Wertpapiergesetz kann gestrichen werden, da dieses Gesetz aufgehoben wurde.

Die neu vorgesehene Regelung von § 62 OG-RR des Regierungsrates gilt nicht für die Gerichte. Demzufolge ist ein neuer § 40 a in das Verwaltungsrechtspflegegesetz aufzunehmen, wonach sich das Verfahren für Wahlen und Abstimmungen bei Geschäften der Justizverwaltung grundsätzlich nach den entsprechenden Bestimmungen für Gemeindebehörden richtet.

*e) Gesetz über das katholische Kirchenwesen*

Der bisherige (unzutreffende) Verweis auf § 118 des Wahlgesetzes ist durch einen generellen Verweis auf das Gesetz über die politischen Rechte zu ersetzen.

*f) Gerichtsverfassungsgesetz*

Für den Einschub von § 3 b in das Gerichtsverfassungsgesetz vgl. Bemerkungen zu § 40 a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

In § 28 ist, der Regelung von § 71 Ziffer 5 WG entsprechend, zu regeln, dass die Wahl des oder der Vizepräsidenten eines Bezirksgerichts geheim zu erfolgen hat.

g) *Unterrichtsgesetz*

§ 17 Abs. 1 ist im Sinne von § 71 Ziffer 3 WG zu ergänzen, wonach die in die Bezirksschulpflege delegierten Mitglieder der Schulkapitel in geheimer Wahl zu bestimmen sind.

h) *Landwirtschaftsgesetz*

Die nicht mehr zutreffenden Verweise auf das Wahlgesetz sind durch einen generellen Verweis auf das Gesetz über die politischen Rechte zu ersetzen (§ 56 Abs. 3).

Für die Geschäftsbehandlung durch die Genossenschaftsversammlung sollen die entsprechenden Vorschriften, wie sie für die Gemeindebehörden gelten, zur Anwendung gebracht werden (§ 61).

**E. Finanzielle Auswirkungen**

Folgende Neuregelungen zeitigen finanzielle Auswirkungen:

- Die Spezialgemeinden sind neu zum Ersatz der Auslagen und zur Zahlung einer angemessenen Entschädigung an die politischen Gemeinden verpflichtet, soweit sie Aufgaben im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen an die politischen Gemeinden delegieren (§ 18 Abs. 2 GPR).
- Die Mindestöffnungszeiten der Urnen in den Stimmlokalen werden reduziert (§ 20 GPR). Dies führt zu einer Senkung der Kosten des Wahlbüros.
- Der Kanton unterhält neu ein EDV-Programm zur Unterstützung der Wahlbüros bei der Auswertung der Stimm- und Wahlzettel und bei der Ergebnisermittlung (§ 21 GPR). Die Auslagen des Kantons für die Erstellung oder den Einkauf eines solchen Programms sind schwer abzuschätzen. Die Gesamtkosten von Kanton und Gemeinden werden dadurch aber reduziert, weil der Aufwand für die Wartung des Programms nur noch einmal anfällt und weil das Programm ermöglicht, bei Wahlen und Abstimmungen im Bezirk und im Kanton die Teilergebnisse elektronisch zusammenzuziehen.
- Nebenamtliche Organmitglieder haben neu einen Anspruch auf angemessene Entschädigung (§ 38 GPR). In gewissen Gemeinden kann das zu einer Erhöhung der bisher ausgerichteten Entschädigungen führen.
- Die Gemeinden werden verpflichtet, portofreie Antwortkuverts für die briefliche Stimmabgabe einzusetzen (§ 60 Abs. 1 lit. g GPR).

- Bei Kantonsratswahlen sind die bereinigten Wahlvorschläge (Listen) nur noch in einem Publikationsorgan – dem Amtsblatt – zu veröffentlichen (§ 94 GPR). Die heute übliche Publikation in anderen Medien ist nicht mehr erforderlich.

Neben diesen Bestimmungen, die direkte finanzielle Auswirkungen zeitigen, führen verschiedene Vereinfachungen und Straffungen des Verfahrensablaufs zu indirekten Kosteneinsparungen.

## **F. Abschreibung parlamentarischer Vorstösse**

### **1. Postulat KR-Nr. 14/1995 betreffend Schaffung von Wahlkreisverbänden bei den Kantonsratswahlen**

Am 28. Oktober 1996 hat der Kantonsrat folgendes von den Kantonsräten Roland Brunner, Rheinau, und Thomas Dähler, Zürich, am 16. Januar 1995 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird ersucht, dem Kantonsrat eine Revision des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen zu unterbreiten, welche die Voraussetzung dafür schafft, dass bei den Kantonsratswahlen das auf den Wahlkreis bezogene Quorum für ein Mandat einen Zehntel der abgegebenen Stimmen nicht übersteigt. Zur Erreichung dieses Zieles ist die Bildung von Wahlkreisverbänden – analog der Lösung des Kantons Bern – vorzusehen.

Das Problem zu kleiner Wahlkreise und die Schwierigkeiten bei der Schaffung von Wahlkreisverbänden wurde bei § 86 GPR eingehend erläutert (vgl. Kapitel D der Weisung). Aus den dort dargelegten Gründen führen Wahlkreisverbände zu einer intransparenten, nicht mehr nachvollziehbaren Sitzverteilung unter den Listen. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat bereits am 23. Dezember 1998 beantragt, das Postulat abzuschreiben. An diesem Antrag wird festgehalten.

### **2. Motion KR-Nr. 139/1995 betreffend Änderung des Wahlgesetzes betreffend Urnenwahl**

Am 15. Januar 1996 hat der Kantonsrat folgende von Kantonsrat Kurt Schellenberg, Zürich, und Mitunterzeichnenden am 12. Juni 1995 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird ersucht, das Wahlgesetz im § 58 Abs. 2 in Kombination von § 61 Abs. 2 zu ändern und dem Kantonsrat eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.

Antrag: Übersteigt bei Erneuerungswahlen von Behörden mit mehr als 12 Mitgliedern die Zahl der Wahlvorschläge die Zahl der zu besetzenden Stellen, ist ein Verfahren festzulegen, bei dem die Reihenfolge der aufgeführten Wahlvorschläge keinen Einfluss auf den Wahlausgang hat.

Sowohl nach geltendem Recht (§ 58 Abs. 2 WG) als auch nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf (§ 55 Abs. 2 GPR) werden die Kandidierenden nur dann auf einem einzigen gedruckten Wahlvorschlag zusammengenommen, wenn gleich viele oder weniger Kandidierende vorgeschlagen wurden, als Stellen zu besetzen sind. Die in der Motion dargelegte Situation kann nur dann eintreten, wenn die Stimmberechtigten über oder zwischen den gedruckten Vorschlägen eines solchen «Einheitswahlvorschlages» weitere Namen einfügen, ohne eine entsprechende Anzahl anderer Namen abzustreichen; diesfalls werden die Überzähligen «von unten nach oben» abgestrichen (§ 73 Abs. 2 GPR; vgl. auch § 61 Abs. 2 WG). Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass der Anteil von Wahlzetteln, die auf diese Weise geändert wurden, sehr gering ist und dass das Wahlergebnis durch die Streichung der überzähligen Namen in aller Regel nicht entscheidend beeinflusst wird.

Gelangen solche Wahlzettel dennoch zur Auswertung, so sind die hinten im Alphabet liegenden Kandidierenden in der Tat benachteiligt, wenn sie, wie das auch § 55 Abs. 2 GPR vorsieht (vgl. schon § 56 Abs. 2 WG), in alphabetischer Reihenfolge auf dem gedruckten Wahlvorschlag aufgeführt werden. Eine gerechtere und gleichwohl praktikable Alternative besteht indessen nicht. Wollte man auf die Reihenfolge des Einganges der Wahlvorschläge abstellen, entstünden Probleme, wenn verschiedene Wahlvorschläge am gleichen Tag bei der wahlleitenden Behörde per Post eintreffen. Auch eine Auslosung der Positionen auf dem gedruckten Wahlvorschlag wäre nicht sachgerecht; angesichts der geringen Zahl von Wahlzetteln, die mehr Namen nennen, als Stellen zu vergeben sind, rechtfertigt sich der Aufwand einer Losziehung nicht. Aus den dargelegten Gründen sollte dem Anliegen der Motionäre nicht gefolgt werden. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion abzuschreiben.

### **3. Postulat KR-Nr. 337/1995 betreffend stille Wahlen für den Regierungsrat und den Ständerat**

Am 22. April 1996 hat der Kantonsrat folgendes von den Kantonsräten Hanspeter Schneebeili, Zürich, und Thomas Dähler, Zürich, am 11. Dezember 1996 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, um bei den Wahlen in den Regierungsrat und den Ständerat in einem allfälligen zweiten Wahlgang die Anwendung des Verfahrens der stillen Wahl zu ermöglichen. Gleichzeitig ist ein einfaches Anmeldeverfahren einzuführen, welches auch bei den an der Urne durchzuführenden Majorzwahlen eine einheitliche Unterscheidung von gültigen und ungültigen Stimmen im gesamten Wahlgebiet erlaubt.

Bei einer Zulassung der stillen Wahl im zweiten Wahlgang müsste sichergestellt sein, dass sich auch hier grundsätzlich alle Stimmberechtigten zur Wahl zur Verfügung stellen können. Eine Einschränkung beispielsweise auf jene Kandidierenden, die sich bereits im ersten Wahlgang um die Stelle beworben haben, wäre nicht sachgerecht, kommt es doch immer wieder vor, dass sich für den zweiten Wahlgang Personen zur Verfügung stellen, die dann tatsächlich auch gewählt werden. Die Offenheit des Kreises der im zweiten Wahlgang Kandidierenden setzt voraus, dass – analog dem Verfahren des ersten Wahlganges – zwei Vorschlagsfristen gegeben werden müssen: In der ersten Frist können Wahlvorschläge eingereicht werden, und wer mit den vorgeschlagenen Kandidierenden nicht einverstanden ist, hat innerhalb der zweiten Frist die Möglichkeit, durch Vorschlag anderer Personen eine Urnenwahl zu erzwingen. Dieses für eine stille Wahl unumgängliche Vorverfahren nimmt beträchtliche Zeit in Anspruch. Selbst wenn die erste Vorschlagsfrist von 40 auf 14 Tage reduziert würde, wäre, wenn die Voraussetzungen der stillen Wahl dann doch nicht erfüllt sind, der zweite Wahlgang erst rund zweieinhalb Monate nach dem ersten Wahlgang möglich. Wird die stille Wahl für den zweiten Wahlgang – wie von § 84 lit. b GPR vorgesehen – aber ausgeschlossen, kann der zweite Wahlgang bereits rund einen Monat nach dem ersten stattfinden.

Für den Ausschluss der stillen Wahl bei der Wahl des Ständerates und des Regierungsrates im zweiten Wahlgang spricht ferner die Bedeutung dieser Ämter: Die Stimmberechtigten sollen hier bewusst und aktiv die Kandidierenden auswählen und ihre Namen auf die Wahlzettel schreiben. Die faktische demokratische Legitimation wäre bei einer stillen Wahl dieser Organe unzweckmässig stark herabgesetzt.

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat bereits am 23. Dezember 1998 beantragt, das Postulat abzuschreiben. An diesem Antrag wird festgehalten.

#### **4. Postulat KR-Nr. 29/1996 betreffend Wahlrecht von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern bei den Ständeratswahlen im Kanton Zürich**

Am 22. April 1996 hat der Kantonsrat folgendes von den Kantonsräten Mario Fehr, Adliswil, und Ruedi Keller, Hochfelden, am 5. Februar 1996 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass inskünftig Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bei den Ständeratswahlen im Kanton Zürich wahlberechtigt sind.

§ 109 Abs. 1 GPR sieht vor, dass Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bei der Wahl der beiden Mitglieder des Ständerates aktiv wahlberechtigt sind. Dem Anliegen der Postulanten wird damit vollumfänglich entsprochen. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat bereits am 23. Dezember 1998 beantragt, das Postulat abzuschreiben. An diesem Antrag wird festgehalten.

#### **5. Postulat KR-Nr. 30/1996 betreffend Möglichkeit der stillen Wahl für alle obligatorischen Urnenwahlen**

Am 28. Oktober 1996 hat der Kantonsrat folgendes von den Kantonsräten Mario Fehr, Adliswil, und Dr. Hans-Jakob Mosimann, Winterthur, am 5. Februar 1996 eingereichte Postulat betreffend Möglichkeit der stillen Wahl für alle obligatorischen Urnenwahlen zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, ob die Anwendung des Verfahrens der stillen Wahl bei all denjenigen obligatorischen Urnenwahlen ermöglicht werden soll, bei denen nicht mehr Personen kandidieren als Ämter zur Verfügung stehen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf erweitert die Möglichkeit der stillen Wahl gegenüber dem geltenden Recht in ganz erheblichem Mass. So werden neu sämtliche Organe auf Bezirksebene in stiller Wahl gewählt werden können (§ 48 lit. a in Verbindung mit § 54 GPR); nach geltendem Recht ist das nur bei Erneuerungswahlen von Bezirksanwaltschaften, Bezirksschulpflegen und Bezirkskirchenpflegen sowie bei Ersatzwahlen der Fall (§ 57 Abs. 1 WG). Ferner wird den Gemeinden neu ermöglicht, die stille Wahl auch bei Erneuerungswahlen von kommunalen Organen vorzusehen (§ 48 lit. b); nach geltendem Recht ist das nur bei Ersatzwahlen möglich (§ 60 Abs. 1 WG). Angesichts der Bedeutung der Wahl der Mitglieder des Ständerates und des Regierungsrates wäre die stille Wahl bei diesen Organen indessen nicht sachgerecht. Hier sollen die Stimmberechtigten ihren Willen aktiv zum Ausdruck bringen.

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat bereits am 23. Dezember 1998 beantragt, das Postulat abzuschreiben. An diesem Antrag wird festgehalten.

#### **6. Motion KR-Nr. 313/2000 betreffend ehrliche und für die Stimmberechtigten verständliche Abstimmungszettel**

Am 21. Mai 2001 hat der Kantonsrat folgende von den Kantonsräten Peter Reinhard, Kloten, und Gerhard Fischer, Bäretswil, am 2. Oktober 2000 eingereichte Motion als Postulat zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Änderung des Wahlgesetzes zu unterbreiten mit folgendem Inhalt:

Der Regierungsrat wird verpflichtet, die Abstimmungsfrage auf dem Stimmzettel so zu formulieren, dass die Stimmberechtigten erkennen können, worum es inhaltlich bei der betreffenden Vorlage geht.

In der Tat besteht das Problem, dass der Inhalt einer Gesetzesänderung nicht ersichtlich ist, wenn auf dem Abstimmungszettel lediglich der Titel des Erlasses angegeben wird. Mit Blick auf die Wahl- und Abstimmungsgrundsätze, wonach die Meinung der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht werden soll, wäre eine Inhaltsangabe auf dem Stimmzettel deshalb an sich wünschenswert. Indessen ist es nur in den wenigsten Fällen aller Abstimmungen möglich, den Inhalt einer Gesetzesvorlage auf ein oder zwei Stichworte zu reduzieren; in aller Regel umfasst eine Gesetzesänderung eine Vielzahl von Neuerungen, die kaum auf einen einzigen Begriff reduziert werden können. Ferner bestünde die Schwierigkeit, eine Sachbezeichnung zu finden, die zwar aussagekräftig, aber wertungs-

mässig neutral ist. Soll, wenn es beispielsweise um den Ersatz der Bezirksschulpflegen durch eine professionelle zweitinstanzliche Aufsicht im Schulbereich geht, die dazu erforderliche Verfassungsänderung mit «Abschaffung der Bezirksschulpflegen», mit «Neuordnung des Aufsichtswesens im Schulbereich» oder mit «Professionalisierung des Aufsichtswesens im Schulbereich» umschrieben werden? Jede dieser Bezeichnungen hat eine wertende Komponente: Wem jede Änderung im Staat willkommen ist, wird durch die erste Bezeichnung positiv angesprochen, wer das Laienelement im Staat schätzt, wird durch die dritte Bezeichnung negativ berührt. Gerade mit Blick auf das Ziel einer zuverlässigen und unverfälschten Ermittlung des Willens der Wählenden ist von einer inhaltlichen Umschreibung einer Vorlage auf dem Abstimmungszettel deshalb abzusehen. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

#### **7. Motion KR-Nr. 210/2001 betreffend Einführung der Vorprüfung für Volksinitiativen**

Am 3. Dezember 2001 hat der Kantonsrat folgende von den Kantonsräten Ruedi Lias, Winterthur, und Georg Schellenberg, Zelt, am 2. Juli 2001 eingereichte Motion zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Es sind die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit für kantonale Volksinitiativen eine obligatorische Vorprüfung eingeführt werden kann. Die Vorprüfung soll aus zwei Teilen bestehen:

1. Eine formelle Prüfung der Unterschriftenbogen analog der Regelung auf eidgenössischer Ebene.
2. Eine Prüfung der Gültigkeit des Initiativtextes, die in einem Prüfbericht mit Empfehlung an die Initiantinnen und Initianten zusammengefasst wird.

§ 124 GPR sieht eine formelle Vorprüfung der Unterschriftenlisten bei Volksinitiativen vor. Dem ersten Anliegen der Motionäre ist damit Rechnung getragen. Die gesetzliche Verankerung der materiellen Vorprüfung einer Initiative wäre hingegen nicht sachgerecht. Auch wenn, wie dies den Motionären vorschwebt, das Prüfungsergebnis nur in die Form einer Empfehlung verpackt würde, würde sie faktisch das Vertrauen der Initianten in die Gültigkeit ihres Vorstosses massiv verstärken. Wenn auch nicht in rechtlicher, so doch in tatsächlicher Hinsicht würde damit die Entscheidungsfreiheit des Kantonsrates bei der Prüfung der Gültigkeit der Initiative eingeschränkt. Selbstverständlich soll aber nicht ausgeschlossen werden, dass die mit der formellen Vorprüfung betraute Amtsstelle sich gegebenenfalls auch über den Inhalt der

Initiative ausspricht und den Initianten allenfalls zu einer Abänderung des Initiativtextes rät. Von der gesetzlichen Verankerung einer solchen materiellen Prüfung sollte aus den dargelegten Gründen aber abgesehen werden. Auch auf Bundesebene sind die regelmässig abgegebenen Hinweise zum Inhalt eines Volksbegehrens nur informeller Natur; sie beruhen nicht auf einer gesetzlichen Verpflichtung (vgl. Art. 69 BPR). Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Motion als erledigt abzuschreiben.

### **G. Einzelinitiative KR-Nr. 123/2001 betreffend Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen**

Am 27. August 2001 hat der Kantonsrat folgende von Stefan Feldmann, Uster, eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag: § 108, Abs. 8 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 4. September 1983 ist wie folgt zu ergänzen:

Mitglieder des Grossen Gemeinderates: . . .; Mitglied von Behörden mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen; . . .

Begründung: Ein wichtiger Grundpfeiler der Demokratie ist die Gewaltenteilung zwischen den Behörden der drei Gewalten. Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen und insbesondere Schulpflegen und Sozialbehörden nehmen in den Gemeinden exekutive Befugnisse wahr. Doch während es Mitgliedern der Stadträte (richtigerweise) untersagt ist, ist es Mitgliedern von Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen gestattet, gleichzeitig Mitglied der kommunalen Parlamente zu sein, welche über Anträge dieser Behörden zu befinden haben. Diese Regelung ist unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung stossend, umso mehr, als sie bei der Beratung der Geschäfte ihrer Behörden in den Parlamenten gemäss Kommentar Thalmann zum Gemeindegesetz auch nicht in den Ausstand zu treten brauchen (§ 102, N 6.3) und deshalb – so die Praxis in mehreren kommunalen Parlamenten – über die Anträge ihrer Behörden mit entscheiden.

§ 26 Abs. 1 GPR schreibt die Unvereinbarkeit zwischen Ämtern und Anstellungen vor, die in einem unmittelbaren Wahl- oder Anstellungsverhältnis zueinander stehen. Gemäss Abs. 2 lit. a dieser Bestimmung gilt das insbesondere für die «Mitglieder eines Parlamentes gegenüber den Exekutivorganen des betreffenden Gemeinwesens». Exekutivorgan im Sinne dieser Bestimmung sind dabei nicht nur der Gemeinderat, die Schulpflege und die Kirchenpflege, sondern auch

alle Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen im Sinne von § 56 GG. Dem Anliegen der Einzelinitiative ist damit Rechnung getragen. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Einzelinitiative nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Vizepräsident:	Der Staatsschreiber:
Huber	Husi