

Antrag der Geschäftsleitung*
vom 19. September 2016

KR-Nr. 317/2016

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative der Geschäfts-
leitung betreffend Umsetzung des Bundesgerichtsents-
scheides vom 27. Mai 2015 mittels Behandlungspflicht
von Umsetzungsvorlagen zu Volksinitiativen in der
Form der allgemeinen Anregung**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung
vom 19. September 2016,

beschliesst:

I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 317/2016
der Geschäftsleitung werden nachfolgende Änderungen des Gesetzes
über die politischen Rechte und des Geschäftsreglements des Kantons-
rates beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 19. September 2016

Im Namen der Geschäftsleitung

Der Präsident:

Rolf Steiner

Der Sekretär:

Roman Schmid

* Die Geschäftsleitung besteht aus folgenden Mitgliedern: Rolf Steiner, Die-
tikon (Präsident); Markus Bischoff, Zürich; Yvonne Bürgin, Rüti; Karin Egli,
Elgg; Esther Guyer, Zürich; Dieter Kläy, Winterthur; Philipp Kutter, Wädenswil;
Marcel Lenggenhager, Gossau; Peter Reinhard, Kloten; Benno Scherrer, Uster;
Markus Späth, Feuerthalen; Jürg Trachsel, Richterswil; Thomas Vogel, Illnau-
Effretikon; Erich Vontobel, Bubikon; Theresia Weber, Uetikon a. S.; Roman
Schmid, Opfikon (Sekretär).

A. Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

(Änderung vom ; Behandlungspflicht von Umsetzungsvorlagen zu Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Geschäftsleitung vom 19. September 2016,

beschliesst:

I. Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2013 wird wie folgt geändert:

Umsetzung
nach der Volks-
abstimmung

§ 138. ¹ Nehmen die Stimmberechtigten die Initiative oder den Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung an, unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert eines Jahres seit der Volksabstimmung eine Umsetzungsvorlage.

² Der Kantonsrat beschliesst innert zweier Jahre nach der Volksabstimmung eine Umsetzungsvorlage. Der Beschluss über die Abstimmungsempfehlung schliesst die Beratungen ab.

³ Die Umsetzungsvorlage untersteht nach Massgabe der Kantonsverfassung dem Referendum.

⁴ Beschliesst der Kantonsrat einen Gegenvorschlag zur Umsetzungsvorlage, findet eine Volksabstimmung über beide Vorlagen statt.

Gegenstand
von Gegenvor-
schlägen und
Umsetzungs-
vorlagen

§ 138 a. Der Gegenstand von Gegenvorschlägen und Umsetzungsvorlagen muss dem Gegenstand einer Initiative gemäss Art. 23 KV entsprechen.

§§ 138 a–138 d werden zu §§ 138 b–138 e.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

IV. Die Geschäftsleitung legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens fest.

B. Geschäftsreglement des Kantonsrates (GR-KR)

(Änderung vom ; Behandlungspflicht von Umsetzungsvorlagen)

I. Das Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999 wird wie folgt geändert:

§ 17. Abs. 1 unverändert.

Eintreten und
Detailberatung

² Eintreten ist obligatorisch, insbesondere

- a. bei Volksinitiativen, Umsetzungsvorlagen zu Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung, Einzel- und Behördeninitiativen,
- b. beim Budget, beim Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan und bei Geschäftsberichten und Rechnungen,
- c. bei Gesuchen um Fristerstreckung gemäss § 16 Abs. 2 und § 24 Abs. 2 KRG.

Abs. 3 unverändert.

§ 35. ¹ Die Schlussabstimmung findet nach Abschluss der Detailberatung beziehungsweise nach der letzten Redaktionslesung statt.

Schluss-
abstimmung

² Ist Eintreten obligatorisch, findet mit Ausnahme anderer gesetzlicher Bestimmungen keine Schlussabstimmung statt.

II. Gegen diese Änderung des Geschäftsreglements kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten.

III. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens fest.

Erläuternder Bericht

I. Ausgangslage

1. Kulturlandinitiative: Nichteintreten des Kantonsrates auf die Umsetzungsvorlage

Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich haben die Kulturlandinitiative am 17. Juni 2012 mit 54,5% Ja-Stimmen in der Form der allgemeinen Anregung angenommen. Der Regierungsrat arbeitete entsprechend eine Umsetzungsvorlage aus und unterbreitete diese mit Antrag vom 19. Juni 2013 (Vorlage 4833b) dem Kantonsrat (§ 138 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte [GPR]; LS 161). Er beantragte dem Kantonsrat indes deren Ablehnung. In der Folge wies der Kantonsrat am 8. Juli 2013 die Vorlage der Kommission für Planung und Bau (KPB) zu Bericht und Antragstellung zu (Protokoll der 114. Sitzung des Kantonsrates vom 8. Juli 2013, S. 7814). Nach erfolgter Vorberatung führte die Kommission am 1. April 2014 die Schlussabstimmung durch und lehnte die Vorlage mit 9 zu 6 Stimmen ab (vgl. Medienmitteilung der KPB vom 3. April 2014).

Der Kantonsrat behandelte die Umsetzungsvorlage an seiner Sitzung vom 19. Mai 2014 und beschloss mit 97 zu 73 Stimmen, auf die Revision des Planungs- und Baugesetzes nicht einzutreten (Protokoll der 168. Sitzung des Kantonsrates vom 19. Mai 2014, S. 11710). Damit wendete der Kantonsrat das geltende Recht an. Mit der Totalrevision der Kantonsverfassung 2005 war das obligatorische Gesetzesreferendum abgeschafft worden. Der Gesetzgeber hatte 2009 auch das obligatorische Referendum über Umsetzungsvorlagen abgeschafft¹, weil dieses nicht mehr im Katalog der obligatorischen Referenden von Art. 32 KV aufgezählt war (Protokoll der 125. Sitzung des Kantonsrates vom 14. September 2009, S. 8179). Damit war eine bewusst gewollte Lücke im Verfahren entstanden, die nicht durch Auslegung gefüllt werden durfte.² Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren kam zur Anwendung.

¹ § 138 Abs. 3 aGPR: 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.

² Peter Saile/Marc Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlagmentsgemeinden, gezeigt am Beispiel der Stadt Zürich, Zürich 2011, S. 91

2. Umsetzung des Entscheides des Bundesgerichts vom 27. Mai 2015 (BGE 141 I 186 ff.)

a. Vorgehensweise bei der Umsetzung

Der Entscheid des Kantonsrates vom 19. Mai 2014, auf die Umsetzungsvorlage gemäss Regierungsrat nicht einzutreten, wurde wegen Verstosses gegen die Bundesverfassung vor Bundesgericht angefochten. Dieses hob mit Urteil vom 27. Mai 2015 den Nichteintretensentscheid des Kantonsrates wieder auf. Der Kantonsrat müsse eine Umsetzungsvorlage in einem referendumpflichten Erlass verabschieden. Nur so könne das Volk, welches der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung bereits zugestimmt hat, definitiv über dessen Umsetzung entscheiden. Das Bundesgericht hielt damit eine Behandlungs- und Beschlussfassungspflicht für den Kantonsrat fest.

Die Geschäftsleitung des Kantonsrates legte in der Folge durch Verfahrensleitentscheid ein Verfahren für die Behandlung der Umsetzungsvorlage der Kulturlandinitiative (4833) fest. Gleichzeitig beschloss sie, in Zusammenarbeit mit dem Regierungsrat eine Gesetzesrevision auszuarbeiten, die noch im Jahr 2016 verabschiedet werden soll. Mit dieser dringlichen Vorgehensweise will die Geschäftsleitung das Verfahren für die Bevölkerung möglichst rasch wieder transparent machen. Die Geschäftsleitung prüfte verschiedene Varianten und lud den Regierungsrat Ende Januar 2016 zur Stellungnahme ein. Die Rückmeldung war grundsätzlich positiv und zustimmend.

b. Resultat aus der Vernehmlassung

Auf der Grundlage dieser Zustimmung führte die Geschäftsleitung ein Vernehmlassungsverfahren für die interessierten Kreise durch. Dabei gingen bis am 31. Juli 2016 fünf Antworten ein. Es antworteten die Christlichdemokratische Volkspartei, die Grünen, die Grünliberale Partei, die Sozialdemokratische Partei sowie der Regierungsrat. Alle Antwortenden begrüsst die Einführung der Behandlungspflicht von Umsetzungsvorlagen mittels obligatorischen Eintretens und der Abschaffung der Schlussabstimmung sowie die Beendigung des Verfahrens durch die Beschlussfassung über die Abstimmungsempfehlung. Damit wird das Bundesgerichtsurteil mit einer einfachen Lösung verfassungskonform umgesetzt.

Der Regierungsrat beantragte zudem folgende Änderung des Entwurfes von § 138 Abs. 2 GPR: *«Innert zweier Jahre nach der Volksabstimmung schliesst der Kantonsrat die Beratung der Umsetzungsvorlage ab und beschliesst eine Abstimmungsempfehlung. Damit gilt die Umsetzungs-*

vorlage als beschlossen.» Seiner Meinung nach geht aus der Formulierung der Geschäftsleitung nicht klar hervor, dass der Kantonsrat eine Beschlussfassungspflicht hat. Diese Auffassung konnte die Geschäftsleitung nicht teilen. Die aktive Formulierung der Geschäftsleitung ist klar genug und enthält eine Beschlussfassungspflicht, welche zudem auf Reglementsstufe mit dem «obligatorischen Eintreten» und dem Verzicht auf eine Schlussabstimmung verfahrensmässig umgesetzt wird. Die Geschäftsleitung lehnte den Antrag des Regierungsrates einstimmig ab.

c. Verfahren

Vorliegende Gesetzesnovelle betrifft das parlamentarische Verfahren und basiert auf einem Bundesgerichtsentscheid, der vom Kantonsrat legislatorisch umzusetzen ist. Das parlamentarische Handlungsmittel ist die parlamentarische Initiative. Weil die Geschäftsleitung die parlamentarischen Beratungen innert Jahresfrist abschliessen will, werden der Beschluss über die vorläufige Unterstützung und der Eintretensbeschluss gleichzeitig gefasst. Stimmt der Rat mehrheitlich der Initiative vorläufig zu, kann davon ausgegangen werden, dass er damit auch auf die Gesetzesnovelle eingetreten ist. Es folgen die erste und zweite Lesung sowie die Schlussabstimmung. Erreicht die Initiative lediglich das Quorum von 60 Stimmen, ist über das Eintreten zusätzlich und separat abzustimmen. Dieses abgekürzte Verfahren ist möglich, weil der Regierungsrat bereits in der Vorphase zweimal Stellung zum Erlassentwurf nehmen konnte und somit seine Verfahrensrechte im Vorverfahren genügend gewährleistet wurden.

II. Ausführungen zur Revision des Gesetzes über die politischen Rechte

1. Vorgaben des Bundesgerichts für das parlamentarische Verfahren

Das Bundesgericht äussert sich in drei Punkten zu den Auswirkungen auf das parlamentarische Verfahren. Zuerst hält es fest, dass die Umsetzungsvorlage eine Form aufweisen muss, die gemäss Art. 23 lit. a-c KV initiativfähig ist (BGE 141 I 186 ff., 190 f., E. 4.2). Dann statuiert es implizit die Behandlungspflicht, auch wenn das obligatorische Gesetzesreferendum wegfällt (BGE 141 I 186 ff., 191, E. 2). Zuletzt wird dem Kanton Zürich implizit vorgehalten, dass der Kantonsrat den Stimmberechtigten nicht die Möglichkeit nehmen darf, in einer Volksabstimmung über die Umsetzungsvorlage zu entscheiden (BGE 141 I 186 ff., 192, E. 3).

Daraus kann gefolgert werden: Wird eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung vom Volk angenommen, hat der Kantonsrat eine Umsetzungsvorlage zu behandeln und zu beschliessen, über deren Annahme oder Ablehnung letztlich nur das Volk definitiv entscheiden kann. Der Kantonsrat muss in diesem Fall eine Umsetzungsvorlage in Form einer referendumsfähigen Vorlage verabschieden. Ein Nichteintretensentscheid oder die Ablehnung in der Schlussabstimmung durch den Kantonsrat ist nicht mehr möglich. Der Kantonsrat darf die Umsetzungsvorlage nicht von der Geschäftsliste streichen und damit das Verfahren definitiv beenden.³

2. Lösungsansätze für eine gesetzliche Lösung

Die Ansätze für eine Lösung im Verfahren des Kantonsrates liegen einerseits beim Eintretensbeschluss und andererseits bei der Schlussabstimmung. Während Eintreten gemäss geltendem Verfahren obligatorisch erklärt werden kann, kennt das heutige Verfahren, abgesehen von der Schlussabstimmung, keinen einheitlichen Lösungsansatz für die Beendigung des Verfahrens des Kantonsrates. Es bieten sich zwei mögliche Lösungen an:

- a. **Entfällt die Schlussabstimmung**, bleibt als möglicher Beschluss des Kantonsrates die Gesamtheit der Beschlüsse aus der letzten Detailberatung bzw. Redaktionslesung. Sie wird dem Referendum unterstellt. Die Präsidentin oder der Präsident führt keine Schlussabstimmung durch, sondern stellt fest, dass mit Abschluss der Detailberatung die Beschlüsse der Redaktionslesung in ihrer Gesamtheit beschlossen wurden. Dies entspricht der Regelung «*sofern Eintreten obligatorisch ist, findet keine Schlussabstimmung statt*».
- b. Soll eine **Schlussabstimmung durchgeführt werden**, ist deren Rechtsfolge im Sinne des BGE auszulegen: Eine Ablehnung in der Schlussabstimmung führt zu einer negativen Empfehlung des Kantonsrates in einer allfälligen Volksabstimmung, hat aber keinen Nicht-Beschluss des Kantonsrates zur Folge.⁴

³ Vgl. Cornelia Theler, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum ParlG, Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss (Hrsg), Basel 2014 Art. 74, Rz. 10ff.; Moritz von Wyss, Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens, Diss. Zürich 2000, S. 7 f.

⁴ Vgl. diesbezüglich eine äquivalente Lösung beim Budgetverfahren, § 19 Abs. 4 CRG.

Die Geschäftsleitung wählte den ersten Lösungsansatz, weil nur mit einer möglichst einfachen gesetzlichen Regelung Transparenz im doch recht unübersichtlichen Verfahren hergestellt werden kann. Hätte die Schlussabstimmung je nach Vorlage immer eine andere Rechtsfolge, wäre dies kaum nachvollziehbar.

Gemäss der nun vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung führt der Kantonsrat keine Schlussabstimmung durch. Das Verfahren ist mit Beendigung der letzten Detailberatung (Redaktionslesung) formell abgeschlossen. Die Gesamtheit der Beschlüsse des Kantonsrates aus der Redaktionslesung untersteht dem fakultativen Referendum. Das Verfahren wird mit einer Abstimmungsempfehlung zuhanden der Stimmberechtigten abgeschlossen.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Einleitend sei hier nochmals vermerkt: Die Revision betrifft nur den Teil des Verfahrens, der zum Tragen kommt, wenn das Volk entgegen der ablehnenden Empfehlung des Kantonsrates einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung zustimmt.⁵

3.1 Gesetz über die politischen Rechte

§ 138. Umsetzung nach der Volksabstimmung

Mit der *Marginalie* wird deutlich gemacht, dass dieses Verfahren nur angewendet wird, wenn bereits eine Volksabstimmung über die Volksinitiative stattgefunden hat.

In *Absatz 1* wird die seit 2007 geltende, aber ungenaue Formulierung neu gefasst. Neu hat der Regierungsrat nach der Volksabstimmung nicht ein Jahr Zeit, um eine Umsetzungsvorlage *auszuarbeiten*, sondern er hat eine solche innert eines Jahres nach der Volksabstimmung dem Kantonsrat zu *unterbreiten*. Damit erfüllt er seine Aufgabe fristgerecht mit der Unterbreitung, also zu einem fixen Zeitpunkt, und nicht mit einer Tätigkeit, der Ausarbeitung. Diese Rechtsfolge wird im Gesetz nun klar festgehalten.

⁵ Vgl. schematische Darstellung im Anhang.

Mit dem 1. Satz in *Absatz 2* wird die Forderung des Bundesgerichts nach einer Behandlungs- und Beschliessungspflicht des Kantonsrates wörtlich umgesetzt (BGE 141 I 186 ff., 191, E.2). Der Passus «*der Kantonsrat beschliesst (...)*» wird mit der Behandlungsfrist von zwei Jahren seit der Volksabstimmung verbunden. Die zweijährige Behandlungsfrist entspricht geltendem Recht. Die bisherige Pflicht zur Durchführung einer Schlussabstimmung wird gestrichen. Der Kantonsrat könnte darin nur noch Zustimmung ausdrücken, womit die Durchführung der Abstimmung obsolet ist.

Der 2. Satz von *Absatz 2* enthält zwei Regelungsinhalte: Einerseits hält er fest, dass der Kantonsrat eine Abstimmungsempfehlung beschliessen muss, auch wenn noch nicht feststeht, ob eine Volksabstimmung durchgeführt wird. Andererseits wird mit der Beschlussfassung über die Abstimmungsempfehlung das Verfahren beendet. Dieser Zeitpunkt ist massgebend für die Fristberechnung im 1. Satz. Eine Nichteinhaltung der Frist würde es den Stimmbürgern erlauben, diese Verzögerung vor Bundesgericht anzufechten.

Absatz 3 macht deutlich, dass die Umsetzungsvorlage je nach Beschlussform dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum untersteht. Aus dem Bundesgerichtsentscheid geht klar hervor, dass die Umsetzungsvorlage auf jedem Fall dem Referendum unterstehen muss, damit letztlich das Volk über die definitive Umsetzung entscheiden kann.

Absatz 4 entspricht der heutigen Rechtslage, die sich aus Art. 32 Bst. e KV in Verbindung mit § 136 Abs. 2 GPR herleitet. Mit dieser Festschreibung wird diese Rechtslage transparent.

§ 138a. Gegenstand von Gegenvorschlag und Umsetzungsvorlage

Nach dem Titel «*D. Gemeinsame Bestimmungen*» wird ein neuer § 138a, Gegenstand von Gegenvorschlag und Umsetzungsvorlage, eingefügt. Damit wird die Vorgabe des Bundesgerichts präziser umgesetzt, wonach die Umsetzungsvorlage eine Form aufweisen muss, die gemäss Art. 23 KV initiativfähig ist (BGE 141 I 186 ff., 190f., E. 4.2). Entsprechend erhalten §§ 138a–138d neu die Zuordnungsnummern §§ 138b–138e.

3.2 Geschäftsreglement des Kantonsrates

§ 17. Eintreten und Detailberatung

In *Absatz 2* wird die Aufzählung der Geschäfte, auf die der Kantonsrat obligatorisch eintreten muss, mit «*Umsetzungsvorlagen zu Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung*» ergänzt und übersichtlicher dargestellt. Der Begriff «insbesondere» leitet eine nicht abschliessende Aufzählung ein. Damit will man verhindern, dass durch die Einführung der Behandlungs- und Beschlussfassungspflicht an einer anderen Reglements-, Verordnungs- oder gar Gesetzesstelle Auslegungsschwierigkeiten entstehen.

§ 35. Schlussabstimmung

§ 35 besteht heute nur aus einem Absatz. Durch Hinzufügen eines zweiten Absatzes wird das geltende Recht zu *Absatz 1*. Der neue *Absatz 2* legt den Grundsatz fest, dass bei obligatorischem Eintreten keine Schlussabstimmung durchgeführt wird. Ausnahmen, wie beispielsweise im Budgetverfahren, sind gesetzlich festzuhalten. Damit macht der Gesetzgeber im Verfahren des Kantonsrates eine logische Konsequenz sichtbar, die heute nur durch Auslegung und sinngemässe Anwendungsregeln feststellbar wäre.

Anhang:

Übersicht über den Ablauf des Verfahrens bei der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung. Die vorliegende Gesetzesrevision betrifft den schwarz gestrichelt umkreisten Verfahrensbereich.

