

Antrag des Regierungsrates vom 4. November 2020

5662

**Gesetz
über Urnenabstimmungen
in Versammlungsgemeinden während der Corona-
Pandemie**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 4. November 2020,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

§ 1. ¹ Die Gemeindevorstände von Versammlungsgemeinden sind befugt, in Abweichung von §§ 10 Abs. 2 lit. a und b, 101 Abs. 2 und 128 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG) zur Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses sowie zur Genehmigung der Jahresrechnung eine Urnenabstimmung anzuordnen.

² Die Stimmberechtigten beschliessen über Budget und Steuerfuss in einer Vorlage.

§ 2. Sofern es erhebliche öffentliche Interessen rechtfertigen, können die Gemeindevorstände zudem eine Urnenabstimmung anordnen

- a. für weitere Geschäfte, die gestützt auf §§ 10 Abs. 2 lit. e und 15 Abs. 1 GG gemäss kantonalem Recht oder gemäss Gemeindeordnung in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallen,
- b. in Abweichung von § 16 GG für Vorlagen, die gemäss Gemeindeordnung in einer vorberatenden Gemeindeversammlung zu behandeln sind, ohne diese vorberatende Gemeindeversammlung durchzuführen.

§ 3. Dieses Gesetz gilt bis zum 31. März 2021.

II. Dieses Gesetz wird gemäss Art. 37 Abs. 1 der Kantonsverfassung als dringlich erklärt und tritt sieben Tage nach seinem Erlass durch den Kantonsrat in Kraft.

III. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

A. Ausgangslage

In den letzten Wochen hat sich die Situation im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie in der gesamten Schweiz verschärft. Der Bundesrat hat deshalb an der Sitzung vom 28. Oktober 2020 weitere landesweite Massnahmen gegen die schnelle Ausbreitung des Coronavirus ergriffen und zu diesem Zweck die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage, SR 818.101.26) geändert. Die Änderungen umfassen unter anderem besondere Bestimmungen für Veranstaltungen. Gemäss Art. 6 der Verordnung ist neu verboten, Veranstaltungen mit über 50 Personen durchzuführen (Abs. 1). An Veranstaltungen im Familien- und Freundeskreis (private Veranstaltungen), die nicht in öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Betrieben stattfinden, dürfen höchstens zehn Personen teilnehmen (Abs. 2). Die Durchführung von Messen und Märkten in Innenräumen ist verboten (Abs. 3). Der Betrieb von Diskotheken und Tanzlokalen sowie die Durchführung von Tanzveranstaltungen ist ebenfalls verboten (Art. 5a Abs. 2 Verordnung). Weiter werden kulturelle Veranstaltungen auf 50 Personen und Sportaktivitäten auf 15 Personen ab 16 Jahren beschränkt (Art. 6e und 6f Verordnung). Demgegenüber unterliegen Versammlungen der Legislativen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene, wovon Parlamentssitzungen und Gemeindeversammlungen fallen, gemäss Art. 6c Abs. 1 Bst. a der Verordnung keinen Beschränkungen der Personenzahl. Sie müssen jedoch über ein Schutzkonzept gemäss Art. 4 der Verordnung verfügen. Die Massnahmen gelten seit dem 29. Oktober 2020 und sind nicht befristet (Abschnitt III Verordnung).

B. Handlungsbedarf

Die Massnahmen des Bundesrates führen zu einer weiteren Beschränkung des öffentlichen Lebens. Die Durchführung von Gemeindeversammlungen ist davon ausgenommen, was im Widerspruch zu der im Übrigen massiv beschränkten Versammlungsfreiheit steht. Obwohl für Gemeindeversammlungen eine Pflicht zur Erstellung von Schutzkonzepten besteht, können die Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie besonders verletzbare Personen faktisch von der Teilnahme an Gemeindeversammlungen ausschliessen, was letztlich auf eine Beschränkung der demokratischen Mitwirkungsrechte hinausläuft. Es stösst deshalb vermehrt auf Kritik, dass für private, kulturelle und sportliche Veranstaltungen strenge Regeln gelten, Gemeindeversammlungen jedoch mit einem Schutzkonzept durchgeführt werden können. Dies kann auch Stimmberechtigte, die nicht zu den Risikogruppen zählen, aus gesundheitlichen Gründen von einer Teilnahme an den Gemeindeversammlungen abhalten, was aus demokratiepolitischer Sicht nicht wünschenswert ist. Die Gemeinden äussern deshalb verstärkt das Bedürfnis, dass die Stimmberechtigten während der Corona-Pandemie über Geschäfte der Gemeindeversammlung an der Urne beschliessen können sollen. Dies gilt insbesondere für die anstehenden Beschlüsse über die Gemeindebudgets und Steuerfüsse 2021, die zeitlich dringend sind (§ 101 Abs. 3 Gemeindegesetz vom 20. April 1951 [GG; LS 131.1]), aber auch für weitere Geschäfte, die aus Sicht der Gemeinden keinen längeren Aufschub dulden (z.B. Genehmigung der Jahresrechnung 2019, Planungsgeschäfte oder Kreditvorlagen).

Es besteht Handlungsbedarf, und die zeitliche Dringlichkeit insbesondere für Beschlüsse zur Festsetzung von Gemeindebudgets und Steuerfüssen für das Jahr 2021 ist gross. Diese Beschlüsse sind für den Erhalt einer ordnungsgemäss funktionierenden Gemeinde unerlässlich. Liegen sie bis Ende Jahr nicht vor, kann der Gemeindevorstand ab dem 1. Januar 2021 nur noch die für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben tätigen (§ 101 Abs. 3 GG). Für die Festsetzung von Gemeindebudget und Steuerfuss ist gemäss geltendem Recht die Gemeindeversammlung zuständig, und eine Urnenabstimmung ist ausgeschlossen (§§ 10 Abs. 2 lit. a und 101 Abs. 2 GG). Auch eine Beschlussfassung an der Urne über die Genehmigung der Jahresrechnung und weitere Geschäfte, die in der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung liegen, sowie der Verzicht auf die Durchführung einer allfälligen vorbereitenden Gemeindeversammlung für Urnenvorlagen sind gemäss geltendem Recht nicht möglich, weil hierfür das kantonale Recht (vgl. §§ 10 Abs. 2 lit. b und 128 Abs. 2 GG) oder die Gemeindeordnungen (vgl. §§ 16 und 107 Abs. 1 lit. b GG) geändert werden müssten. Es soll deshalb eine gesetzliche Grundlage geschaf-

fen werden, die eine Beschlussfassung der genannten Geschäfte an der Urne bzw. ein Verzicht auf die Durchführung einer vorberatenden Gemeindeversammlung ermöglicht.

Die Berechtigung der Versammlungsgemeinden, mittels Urnenabstimmung über Geschäfte der Gemeindeversammlung beschliessen zu können, ist deshalb in einem vom Kantonsrat neu zu erlassenden Gesetz vorzusehen, das zeitlich zu befristen ist.

C. Auswirkungen

Mit dem neuen Gesetz über Urnenabstimmungen in Versammlungsgemeinden während der Corona-Pandemie sollen die Gemeindevorstände ermächtigt werden, in Abweichung von §§ 10 Abs. 2 lit. a und b, 101 Abs. 2 und 128 Abs. 2 GG zur Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses sowie zur Genehmigung der Jahresrechnung eine Urnenabstimmung anzuordnen. Mit Bezug auf die Genehmigung der Jahresrechnung wird Rücksicht auf die Gemeinden genommen, deren Gemeindeversammlungen die Jahresrechnung 2019 noch nicht genehmigt haben, weil auf die Durchführung von Gemeindeversammlungen verzichtet wurde. Damit können die Gemeindevorstände entscheiden, ob sie für diese Geschäfte eine Gemeindeversammlung einberufen oder stattdessen eine Urnenabstimmung anordnen möchten. Eine Urnenabstimmung könnte unter Berücksichtigung der erforderlichen Vorlaufzeit für die Anordnung sowie den Druck und Versand der Abstimmungsunterlagen am 31. Januar 2021 stattfinden. An diesem Termin steht den Gemeinden das vom Kanton unterhaltene Wahl- und Abstimmungsprogramm (WABSTI) für kommunale Wahlen und Abstimmungen im Jahr 2021 erstmals kostenlos zur Verfügung. Im Januar 2021 könnten die Gemeindevorstände nur die für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben tätigen, weil bis Ende 2020 keine rechtskräftigen Beschlüsse zu Gemeindebudget und Steuerfuss 2021 vorliegen (vgl. § 101 Abs. 3 GG). Dies ist jedoch angesichts der Auswirkungen der Corona-Pandemie ausnahmsweise hinzunehmen und einem länger andauernden «budgetlosen» Zustand vorzuziehen, der Folge des Verzichts auf die Durchführung von Gemeindeversammlungen wäre. Zudem kann möglicherweise auch verhindert werden, dass der Regierungsrat den Steuerfuss einer Gemeinde festsetzen müsste, wenn eine Gemeinde diesen bis Ende März nicht festgesetzt hat (vgl. § 168 Abs. 2 lit. b GG).

Wenn ein erhebliches öffentliches Interesse vorliegt, sollen die Gemeindevorstände zudem befugt sein, für weitere Geschäfte, die gestützt auf §§ 10 Abs. 2 lit. e und 15 Abs. 1 GG gemäss kantonalem Recht oder gemäss Gemeindeordnung in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallen (z.B. Nutzungspläne oder Kreditvorlagen), eine Urnenabstimmung anzuordnen. Solche Geschäfte können für die Entwicklung einer Gemeinde ebenfalls von sehr grosser Bedeutung sein, zumal deren Verschiebung aufgrund der Corona-Pandemie mit erheblichen Nachteilen für die Gemeinden verbunden sein könnte. Weiter sollen die Gemeindevorstände in Abweichung von § 16 GG direkt eine Urnenabstimmung anordnen können für Vorlagen, die gemäss Gemeindeordnung in einer vorberatenden Gemeindeversammlung zu behandeln sind, ohne diese vorberatende Gemeindeversammlung durchzuführen. Die Anordnung einer Urnenabstimmung setzt in beiden Fällen voraus, dass die Gemeindevorstände gestützt auf eine Interessenabwägung im Einzelfall ein erhebliches öffentliches Interesse an einer Urnenabstimmung feststellen. Liegt ein solches nicht vor, ist das Geschäft zu einem späteren Zeitpunkt, wenn es die pandemische Lage zulässt, von der Gemeindeversammlung zu beschliessen oder vorzuberaten.

Wird über ein Geschäft der Gemeindeversammlung gestützt auf den Beschluss des Gemeindevorstands an der Urne entschieden, gelten für die Durchführung der Urnenabstimmung die Regelungen und Fristen des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161).

Machen die Gemeindevorstände von den Kompetenzen nicht Gebrauch, die ihnen das Gesetz einräumt, gelten die ordentlichen Zuständigkeiten gemäss kantonalem Recht und Gemeindeordnungen.

Das Gesetz gilt nur für Versammlungsgemeinden. Parlamentsgemeinden bleiben davon unberührt (vgl. § 3 Abs. 2 GG).

D. Vernehmlassung

Aufgrund der Dringlichkeit des Geschäfts konnte keine Vernehmlassung durchgeführt werden. Der Gesetzeserlass erfolgt jedoch in Absprache mit dem Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich. Dieser – wie auch einzelne Gemeinden – gelangten an die Direktion der Justiz und des Innern mit dem Wunsch um Erlass entsprechender Regelungen.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Das Gesetz richtet sich ausschliesslich an die Gemeinden. Administrativer Aufwand für Unternehmen ergibt sich daraus nicht.

F. Finanzielle Auswirkungen

Das Gesetz ermöglicht den Gemeinden, zeitlich befristet Geschäfte durch die Stimmberechtigten an der Urne anstatt durch die Gemeindeversammlungen beschliessen zu lassen und auf die Durchführung von allfälligen vorbereitenden Gemeindeversammlungen zu verzichten. An dieser Stelle kann nicht beurteilt werden, wie viele Gemeinden tatsächlich Urnenabstimmungen durchführen werden und welche Kosten diese im Vergleich zur Durchführung von Gemeindeversammlungen verursachen. Für die Gemeinden ist jedoch weder mit wesentlichen Kosteneinsparungen noch mit Zusatzkosten zu rechnen. Die zusätzliche Nutzung der kantonalen Wahl- und Abstimmungssoftware (WABSTI) durch die Gemeinden verursacht dem Kanton keine relevanten Zusatzkosten.

G. Inkraftsetzung

Die Gemeindeversammlungen zu den Budgets finden üblicherweise im Verlaufe des Monats November statt. Um sicherzustellen, dass die Gemeinden vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie möglichst schnell über ordentliche Budgets verfügen und über weitere, wichtige Geschäfte an der Urne abstimmen können, ist das Gesetz sofort, d.h. innert sieben Tagen nach dem Beschluss, in Kraft zu setzen. Dazu ist das Gesetz dringlich zu erklären, wozu eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Kantonsrätinnen und Kantonsräte nötig ist (Art. 37 Abs. 1 KV). Mit einer Inkraftsetzung innert sieben Tagen können die gesetzlichen Vorgaben von §§ 3 Abs. 1 und 10 Abs. 1 des Publikationsgesetzes vom 30. November 2015 (LS 170.5) eingehalten werden.

H. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1.

Abs. 1 ermächtigt die Gemeindevorstände von Versammlungsgemeinden, in Abweichung von §§ 10 Abs. 2 lit. a und b, 101 Abs. 2 und 128 Abs. 2 GG eine Urnenabstimmung zur Festsetzung des Budgets

und des Steuerfusses sowie zur Genehmigung der Jahresrechnung anzuordnen. In Bezug auf die Genehmigung der Jahresrechnung wird Rücksicht auf die Gemeinden genommen, deren Gemeindeversammlungen die Jahresrechnung 2019 noch nicht genehmigt haben, weil aufgrund der Corona-Pandemie auf die Durchführung von Gemeindeversammlungen verzichtet wurde. Der Gemeindevorstand kann eine Urnenabstimmung über diese Geschäfte nach eigenem Ermessen anordnen, d.h., er könnte auch daran festhalten, das Gemeindebudget und den Steuerfuss für das Jahr 2021 sowie die Genehmigung der Jahresrechnung 2019 von der Gemeindeversammlung beschliessen zu lassen. Diese Regelung trägt den Bedürfnissen der Gemeinden Rechnung und stärkt die Gemeindeautonomie.

Eine Beschlussfassung über diese Geschäfte ist aufgrund des Inkrafttretens dieses Gesetzes und der üblichen Vorlaufzeiten für die Durchführung einer Urnenabstimmung frühestens am 31. Januar 2021 möglich. Dadurch kann die Vorschrift von § 101 Abs. 3 GG, wonach Budget und Steuerfuss bis Ende Jahr beschlossen werden müssen, nicht eingehalten werden. Ab dem 1. Januar 2021 und bis zur rechtskräftigen Festsetzung von Budget und Steuerfuss an der Urne ist der Gemeindevorstand deshalb nur ermächtigt, die für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen. Angesichts der gesundheitlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie ist ein solcher «budgetloser» Zustand von einem Monat jedoch hinzunehmen, zumal das Funktionieren der Gemeinde gewährleistet bleibt. Mit Bezug auf die Genehmigung der Jahresrechnung 2019 besteht zwar keine Dringlichkeit für eine Urnenabstimmung. Es besteht jedoch ein Interesse der Stimmberechtigten daran, das Budget in Kenntnis dieser letzten abgeschlossenen und geprüften Jahresrechnung festzusetzen. Zum Zeitpunkt der Budgetierung für das Jahr 2021 liegt noch keine Jahresrechnung für das Jahr 2020 vor.

Die Zuständigkeiten für die Anordnung und die Durchführung der Urnenabstimmungen (d.h. die prozedurale und operative, technische Abwicklung) sind vom Gesetz nicht betroffen, sondern richten sich nach dem Gesetz über die politischen Rechte. Der Gemeindevorstand hat als abstimmungsleitende Behörde die Abstimmung mindestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag anzuordnen und zu veröffentlichen (§ 57 Abs. 2 GPR). Die Abstimmungsunterlagen sind den Stimmberechtigten zudem mindestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zuzustellen (§ 62 Abs. 1 GPR).

Abs. 2 sieht vor, dass die Stimmberechtigten über Budget und Steuerfuss in einer Vorlage beschliessen. Er weicht damit von der Regelung von § 101 Abs. 2 GG ab, wonach über Budget und Steuerfuss getrennt zu beschliessen ist. Im Gegensatz zur Gemeindeversammlung kann an

einer Urnenabstimmung nicht über Änderungsanträge zu Budget und Steuerfuss beschlossen werden, weil keine Diskussion möglich ist. Vielmehr beschränkt sich der Handlungsspielraum der Stimmberechtigten auf eine Annahme oder Ablehnung der Vorlage. Es rechtfertigt sich deshalb, Budget und Steuerfuss als eine Vorlage zu betrachten und den Stimmberechtigten nur eine Abstimmungsfrage zu stellen. Würden zwei Abstimmungsfragen zu Budget und Steuerfuss gestellt und erhielten diese gegensätzliche Mehrheiten, wären die Vorlagen nicht umsetzbar.

Zu § 2.

Gemäss § 2 lit. a sind die Gemeindevorstände befugt, für weitere Geschäfte, die gestützt auf §§ 10 Abs. 2 lit. e und 15 Abs. 1 GG gemäss kantonalem Recht oder der Gemeindeordnung in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallen, eine Urnenabstimmung anzuordnen. Hierunter fallen Geschäfte wie z.B. Nutzungspläne oder Kreditvorlagen, die für die Entwicklung einer Gemeinde von sehr grosser Bedeutung sein können. Da die Vertagung solcher Geschäfte mit erheblichen Nachteilen für die Gemeinde verbunden sein könnte, sollen solche Geschäfte der Urnenabstimmung unterstellt werden dürfen.

Die Gemeindeordnungen können gemäss § 16 GG bestimmen, dass Vorlagen, über die eine Urnenabstimmung durchzuführen ist, vorgängig in der Gemeindeversammlung zu behandeln sind. § 2 lit. b ermächtigt den Gemeindevorstand von Gemeinden, die eine solche vorbereitende Gemeindeversammlung kennen, von dieser Regelung abzuweichen. Der Gemeindevorstand soll deshalb für Vorlagen, die gemäss Gemeindeordnung in der vorbereitenden Gemeindeversammlung zu behandeln wären, auf die Durchführung dieser Gemeindeversammlung verzichten und direkt die Urnenabstimmung anordnen können.

In beiden Fällen (§ 2 lit. a und b) hat der Gemeindevorstand gestützt auf eine Interessenabwägung im Einzelfall zu entscheiden, ob erhebliche öffentliche Interessen für die Anordnung einer Urnenabstimmung vorliegen. Dabei stehen sich das Interesse der Behandlung eines Geschäfts in der (vorbereitenden) Gemeindeversammlung, die den Stimmberechtigten eine Mitgestaltung der Vorlage ermöglicht, und das Interesse an einer raschen Beschlussfassung an der Urne, die im Interesse der Entwicklung der Gemeinde ist (z.B. Investitionsvorhaben zur Unterstützung der Wirtschaft), gegenüber. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, ob eine Vorlage politisch sehr umstritten ist, ob mit vielen Änderungsanträgen von Stimmberechtigten zu rechnen ist und ob eine Verschiebung des Geschäfts zu grossen Nachteilen für die Entwicklung der Gemeinde führt. Der Gemeindevorstand hat diese Gesichtspunkte bei seiner Entscheidungsfindung zu bewerten und gegeneinander abzuwägen. Auf diese Weise kann den Besonderheiten des Einzelfalls in den Gemeinden gerecht werden.

Zu § 3.

Dieses Gesetz soll nur so lange gelten, als es aus epidemiologischen Gründen nicht möglich ist, dass alle Stimmberechtigten ohne Gefahr einer gesundheitlichen Beeinträchtigung an einer Gemeindeversammlung teilnehmen können. Mit einer Besserung der epidemiologischen Situation ist voraussichtlich nicht vor dem nächsten Frühjahr zu rechnen. Die Geltungsdauer des Gesetzes wird deshalb bis zum 31. März 2021 beschränkt, womit den Gemeinden während der Corona-Pandemie ausreichend Handlungsspielraum eingeräumt wird.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Silvia Steiner

Die Staatschreiberin:
Kathrin Arioli