

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Ralf Margreiter betreffend Das letzte Wort dem
Volk (Verfahren bei der Volksinitiative in der Form
der allgemeinen Anregung)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 10. April 2015,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 246/2013 von Ralf
Margreiter wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Max Homberger, Renate Büchi, Urs Hans,
Jörg Mäder, Priska Seiler Graf, Céline Widmer:***

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 246/
2013 von Ralf Margreiter wird nachfolgende Gesetzesänderung be-
schlossen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 10. April 2015

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:
Martin Farner Jacqueline Wegmann

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitglie-
dern: Martin Farner, Oberstammheim (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küs-
nacht; Renate Büchi, Richterswil; Yvonne Bürgin, Rüti; Urs Hans, Turbenthal;
Max Homberger, Wetzikon; Stefan Hunger, Mönchaltorf; Katharina Kull, Zolli-
kon; Jörg Mäder, Opfikon; Ursula Moor, Höri; Priska Seiler Graf, Kloten; Armin
Steinmann, Adliswil; Erich Vontobel, Bubikon; Céline Widmer, Zürich; Martin
Zuber, Waltalingen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

**Gesetz
über die politischen Rechte (GPR)**

(Änderung vom; Verfahren bei der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 10. April 2015,

beschliesst:

I. Das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 1. September 2003 wird wie folgt geändert:

*Umsetzung
nach der Volks-
abstimmung*

§ 138. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Lehnt der Kantonsrat die Umsetzungsvorlage in der Schlussabstimmung ab oder beschliesst er einen Gegenvorschlag, wird eine Volksabstimmung über diese Vorlage und den allfälligen Gegenvorschlag durchgeführt.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 19. August 2013 reichte Ralf Margreiter eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 wird wie folgt geändert:

§ 138. Umsetzung nach der Volksabstimmung, neuer Abs. 3

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

Am 30. September 2013 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 85 Stimmen vorläufig.

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

Unsere Kommission hat zu der vom Kantonsrat am 30. September 2013 mit 85 Stimmen überwiesenen parlamentarischen Initiative von Ralf Margreiter folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Die PI Margreiter wird mit 8:7 Stimmen abgelehnt.

Die Befürworter der PI Margreiter fordern, dass es dem Kantonsrat zukünftig nicht mehr möglich sein soll, eine Umsetzungsvorlage zu einer vom Volk angenommenen Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung abzulehnen, womit das Verfahren beendet ist und das Anliegen der Volksinitiative nicht umgesetzt wird. Stimmt das Volk einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung zu, erteilt es damit Regierungsrat und Kantonsrat den Auftrag, das Anliegen umzusetzen. Der Kantonsrat kann aus verschiedenen Gründen zum Schluss kommen, dass das Anliegen nicht umgesetzt werden soll oder nicht sinnvoll umgesetzt werden kann. Diese Haltung kann er dem Volk darlegen, doch nicht der Kantonsrat, sondern das Volk als Auftraggeberin soll abschliessend in einer erneuten Volksabstimmung entscheiden.

Die ablehnende, knappe Mehrheit der Kommission hingegen führt an, dass das Instrument der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung eben gerade keinen klaren Auftrag erteilt resp. die kon-

krete Umsetzung des allgemein formulierten Anliegens in die Hände von Regierungsrat und Kantonsrat legt. Eine auf den ersten Blick überzeugende Idee kann sich bei der näheren Prüfung hinsichtlich der Umsetzung als nicht sinnvoll oder sogar als undurchführbar erweisen. Die Initianten haben den Entscheid über die konkrete Umsetzung mit der Wahl dieses Typs der Volksinitiative und dem festgelegten Verfahren dazu abgegeben, weshalb der Kantonsrat abschliessend über die Umsetzungsvorlage entscheidet. Dieser Verfahrensentscheid gemäss § 138 GPR ist erst seit 1. Januar 2010 in Kraft. Aus Sicht der Kommisionmehrheit besteht kein Anlass, bereits wieder auf diesen Beschluss zurückzukommen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 23. Juni 2014 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 246/2013 betreffend Das letzte Wort dem Volk (Verfahren bei der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung) im Sinne von § 28 Abs.1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Mit Beschluss vom 14. September 2009 passte der Kantonsrat das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) an die Kantonsverfassung an und hob den bisherigen § 138 Abs. 3 ersatzlos auf. Nach dieser Bestimmung war bei Initiativen in Form der allgemeinen Anregung zwingend eine Volksabstimmung durchzuführen, wenn der Kantonsrat eine Vorlage bzw. eine Umsetzungsvorlage des Regierungsrates in der Schlussabstimmung ablehnte. Durch die Aufhebung von § 138 Abs. 3 aGPR ist nun nach geltendem Recht das Verfahren beendet, wenn der Kantonsrat eine ausgearbeitete Umsetzungsvorlage zu einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung in der Schlussabstimmung ablehnt.

Gemäss der vorliegenden Initiative sollen der Zustand vor der Gesetzesrevision wiederhergestellt und die obligatorische Volksabstimmung für den Fall, dass der Kantonsrat eine Umsetzungsvorlage ablehnt, wieder eingeführt werden. Zur Begründung wird in der Initiative ausgeführt, es sei in der damaligen Weisung des Regierungsrates kein Wort darüber verloren worden, weshalb es zur Streichung von § 138 Abs. 3 aGPR kam, obwohl die Rechte der Stimmberechtigten damit spürbar beschnitten würden. Eine angenommene Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung dürfe nicht durch einen Parlamentsakt aus der Welt geschaffen werden.

Die ablehnende, knappe Mehrheit der Kommission für Staat und Gemeinden führt dazu an, dass das Instrument der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung die konkrete Umsetzung des Anliegens in die Hände von Regierungsrat und Kantonsrat lege. Bei näherer Prüfung könne sich ein solches Anliegen als nicht sinnvoll oder gar als undurchführbar erweisen. Die Initianten hätten den Entscheid über die konkrete Umsetzung abgegeben, weshalb der Kantonsrat abschliessend über die Umsetzungsvorlage entscheiden könne.

Wie in der Initiative zwar zutreffend ausgeführt wird, wurde in der Weisung des Regierungsrates vom 12. November 2008 über die Anpassung des Gesetzes über die politischen Rechte an die Kantonsverfassung (Vorlage 4562) die beantragte Aufhebung von § 138 Abs. 3 aGPR nicht näher erläutert. In der vorberatenden Kommission wurde hingegen der Wegfall von § 138 Abs. 3 aGPR an zwei Sitzungen beraten. Durch die Aufhebung von § 138 Abs. 3 aGPR wurde demnach nicht ungewollt eine Lücke geschaffen, sondern man hatte sich bewusst dafür entschieden.

Als Hauptargument für die Aufhebung wurden in der vorberatenden Kommission dieselben Gründe geltend gemacht, wie sie die knappe Mehrheit Ihrer Kommission zur vorliegenden Initiative anführt. Der damalige Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern führte aus, es sei die logische Konsequenz einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung, dass kein klarer Auftrag erteilt werde. Somit liege die konkrete Umsetzung in den Händen von Regierungsrat und Kantonsrat. Mit der Einreichung einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung begeben man sich unweigerlich in die Abhängigkeit von Regierungsrat und Kantonsrat.

Diese Auffassung ist nach wie vor zutreffend. Wie auch die Mehrheit Ihrer Kommission zur vorliegenden Initiative ausführt, kann der Kantonsrat die Umsetzung eines Anliegens für nicht sinnvoll oder für undurchführbar halten. Bei der Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage können konkrete Auswirkungen erkennbar und Nachteile offensichtlich werden. Demnach sollte der Kantonsrat nach gründlicher Prüfung des Anliegens auch die Kompetenz haben, abschliessend darüber zu entscheiden und eine Umsetzungsvorlage allenfalls abzulehnen, falls er zum Schluss kommt, dass die Nachteile überwiegen. Der abschliessende Entscheid über ein Anliegen in Form der allgemeinen Anregung soll der Instanz zukommen, die sich vertieft mit dessen Umsetzung beschäftigt.

Ein weiteres Argument gegen die vorliegende Initiative sind die verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten bzw. Unklarheiten, welche die mit der Initiative beantragte Gesetzesänderung im Falle ihrer Anwendung bereiten würde. Wenn eine vom Kantonsrat abgelehnte Umset-

zungsvorlage dem Volk zur Abstimmung unterbreitet würde, wäre unklar, welche Vorlage dem Volk vorzulegen wäre. Wäre dies die Umsetzungsvorlage, die der Regierungsrat ausgearbeitet hat, die von der zuständigen Kommission überarbeitete Version oder die Umsetzungsvorlage, die der Kantonsrat überarbeitet und abgelehnt hat? Gemäss dem Wortlaut der Bestimmung im Initiativtext käme vermutlich die Umsetzungsvorlage zur Abstimmung, die der Kantonsrat nach einer Überarbeitung in der Schlussabstimmung ablehnte. Dies könnte zum stossenden Ergebnis führen, dass der Kantonsrat die Umsetzungsvorlage so ausgestalten könnte, dass sie Elemente enthält, die niemand mehr will, weder die Stimmberechtigten noch der Kantonsrat noch der Regierungsrat. Es könnte auch der Fall eintreten, dass die Mehrheit des Kantonsrates die Umsetzungsvorlage gerade wegen der Abänderungen während der Detailberatung ablehnt. Müsste diese Vorlage dann dem Volk vorgelegt werde, könnte dies zu sehr unbefriedigenden Ergebnissen führen. Auf diese Problematik wies der damalige Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern auch anlässlich der Diskussion in der vorberatenden Kommission zum Wegfall von § 138 Abs. 3 aGPR hin. Da es nie zu einem Anwendungsfall gemäss § 138 Abs. 3 aGPR gekommen ist, wäre die konkrete Vorgehensweise in einer solchen Situation unklar.

Zwar wird das Initiativrecht der Stimmberechtigten, wie in der Begründung der Initiative geltend gemacht wird, durch den Wegfall von § 138 Abs. 3 aGPR theoretisch etwas geschmälert. Den Stimmberechtigten steht es jedoch jederzeit frei, zum selben Thema erneut eine Volksinitiative als ausgearbeiteten Entwurf mit einem klaren Antrag einzureichen. Es ist ausserdem unter geltendem Recht nicht der Fall, dass der Kantonsrat bei der Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung ein Anliegen einfach ignorieren könnte, was einer Auftragsverweigerung gleichkäme. Wird eine Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung von den Stimmberechtigten angenommen, so muss zwingend eine Umsetzungsvorlage ausgearbeitet werden. Wie bereits erwähnt, können sodann die Nachteile oder sogar die Undurchführbarkeit eines Anliegens in Form einer allgemeinen Anregung deutlicher werden, weshalb dem Kantonsrat der abschliessende Entscheid über ein solches Anliegen zukommen muss.

Die heutige Regelung, wonach über eine vom Kantonsrat abgelehnte Umsetzungsvorlage keine obligatorische Volksabstimmung durchzuführen ist, ist somit beizubehalten.

Aus den genannten Gründen beantragen wir Ihnen, die PI KR-Nr. 246/2013 abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission hat die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Mehrheit und Minderheit blieben in der abschliessenden Debatte bei ihren Haltungen (vgl. Kapitel 2) und bestätigten den vorbehaltenen Beschluss, diese parlamentarische Initiative dem Kantonsrat zur Ablehnung zu empfehlen.