

Antrag des Regierungsrates vom 12. November 2008

4562

**Gesetz
über die politischen Rechte**

**(Änderung vom;
Anpassung an die neue Kantonsverfassung)**

Antrag des Regierungsrates vom 12. November 2008

4562

Gesetz über die politischen Rechte

**(Änderung vom ;
Anpassung an die neue Kantonsverfassung)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. November 2008,

beschliesst:

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

§ 3. Abs. 1 unverändert.

b. Voraussetzungen

² Bei kirchlichen Angelegenheiten ist zudem die Zugehörigkeit zum betreffenden Gemeinwesen erforderlich.

Abs. 3 und 4 unverändert.

Falls das Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 vor dieser Gesetzesänderung in Kraft tritt, gilt folgende konsolidierte Fassung:

§ 3. Abs. 1 unverändert.

b. Voraussetzungen

Abs. 2 wird aufgehoben.

Abs. 3 und 4 werden zu Abs. 2 und 3.

§ 9. Abs. 1 unverändert.

Stimmregister

² Stimmberechtigten wird auf Verlangen Auskunft über die Stimmberechtigung einer Person erteilt.

§ 12. ¹ Wahlleitende Behörde ist:

Wahlleitende Behörde

lit. a und b unverändert.

c. der Gemeinderat der Sitzgemeinde eines Zweckverbandes, eines Notariatskreises oder eines Betreibungskreises bei Wahlen und Abstimmungen in dessen Gebiet,

lit. d unverändert.

Abs. 2 und 3 unverändert.

Delegation
von Aufgaben

§ 18. ¹ Die Schul- und Kirchgemeinden können die Aufgaben der Wahlleitung ganz oder teilweise einer politischen Gemeinde übertragen, die in ihrem Gebiet liegt oder in deren Gebiet sie liegen.

Abs. 2 und 3 unverändert.

Falls das Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 vor dieser Gesetzesänderung in Kraft tritt, gilt folgende konsolidierte Fassung:

Delegation
von Aufgaben

§ 18. ¹ Die Schul- und Kirchgemeinden können die Aufgaben der Wahlleitung ganz oder teilweise einer politischen Gemeinde übertragen, die in ihrem Gebiet liegt oder in deren Gebiet sie liegen.

Abs. 2–4 unverändert.

§ 21. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die Gemeinden sind berechtigt, das Programm auch für kommunale Wahlen und Abstimmungen einzusetzen. Kostenlos steht es ihnen zur Verfügung:

- a. an den vom Bund oder vom Kanton bezeichneten Wahl- oder Abstimmungsdaten,
- b. in der Regel an fünf weiteren Daten pro Jahr, welche die Direktion festlegt.

Abs. 4 unverändert.

b. Aufsichts-
verhältnis

§ 26. ¹ Ämter und Anstellungen, die in einem unmittelbaren Anstellungs- oder Aufsichtsverhältnis zueinander stehen, sind unvereinbar.

² Dies gilt auch für

lit. a und b unverändert.

- c. die kantonale Ombudsperson und die Datenschutzbeauftragte oder den Datenschutzbeauftragten gegenüber jedem anderen Amt und jeder anderen Anstellung auf der Ebene des Kantons, eines Bezirks oder einer Gemeinde,
- d. die Leiterin oder den Leiter der Finanzkontrolle gegenüber jedem Amt und jeder andern Anstellung auf der Ebene des Kantons oder eines Bezirks.

³ Für Ersatzleute und Stellvertretungen gilt dieser Unvereinbarkeitsgrund nicht, ausgenommen für die Stellvertreterin oder den Stellvertreter der Ombudsperson.

- § 39. Die Stimmberechtigten wählen an der Urne:
- lit. a unverändert.
- b. den Statthalter oder die Statthalterin, die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Bezirksrates, die Mitglieder der Bezirkskirchenpflege, die Mitglieder und die Präsidentin oder den Präsidenten des Bezirksgerichts sowie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte,
- lit. c unverändert.

Wahlorgan,
Wahlform
a. Organe des
Kantons und des
Bezirks

Falls das Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 vor dieser Gesetzesänderung in Kraft tritt, gilt folgende konsolidierte Fassung:

- § 39. Die Stimmberechtigten wählen an der Urne:
- a. die beiden Mitglieder des Ständerates, die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates,
- b. den Statthalter oder die Statthalterin, die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Bezirksrates, die Mitglieder und die Präsidentin oder den Präsidenten des Bezirksgerichts sowie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte,
- lit. c unverändert.

Wahlorgan,
Wahlform
a. Organe des
Kantons und des
Bezirks

- § 40. ¹ In Gemeinden ohne Grossen Gemeinderat werden folgende Organe, soweit vorhanden und nicht aus Mitgliedern des Gemeinderates bestehend, wie folgt gewählt:

b. Kommunale
Organe in
Versammlungsgemeinden

- a. an der Urne:
- Die Spiegelstriche werden durch arabische Ziffern ersetzt.
5. Friedensrichterinnen und Friedensrichter,
- b. an der Urne, sofern die Gemeindeordnung keine Wahl in der Gemeindeversammlung vorsieht:
- Die Spiegelstriche 1–3 werden durch arabische Ziffern ersetzt. Der 4. Spiegelstrich (Friedensrichterinnen und Friedensrichter) wird aufgehoben.
- c. durch die Gemeindeversammlung, sofern die Gemeindeordnung keine Urnenwahl vorsieht:
1. Kirchenpflege (Mitglieder und Präsidentin oder Präsident),
 2. Vormundschaftsbehörde (Mitglieder),
 3. übrige Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen (Mitglieder),
 4. Wahlbüro (Mitglieder),
 5. Geschworene,

6. Ergänzungsmitglieder der Rechnungsprüfungskommissionen gemäss § 83 a Abs. 2 Gemeindegesetz,
 7. die von den Stimmberechtigten zu wählenden Mitglieder der Organe eines Zweckverbandes, vorbehältlich abweichender Bestimmungen des Zweckverbandes.
- In Abs. 2 werden die Spiegelstriche durch Kleinbuchstaben ersetzt.

Falls das Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 vor dieser Gesetzesänderung in Kraft tritt, gilt folgende konsolidierte Fassung:

b. Kommunale
Organe in
Versammlungsgemeinden

§ 40. ¹ In Gemeinden ohne Grossen Gemeinderat werden folgende Organe, soweit vorhanden und nicht aus Mitgliedern des Gemeinderates bestehend, wie folgt gewählt:

a. an der Urne:

Die Spiegelstriche werden durch arabische Ziffern ersetzt.

5. Friedensrichterinnen und Friedensrichter,

b. an der Urne, sofern die Gemeindeordnung keine Wahl in der Gemeindeversammlung vorsieht:

Die Spiegelstriche 1–3 werden durch arabische Ziffern ersetzt. Der 4. Spiegelstrich (Friedensrichterinnen und Friedensrichter) wird aufgehoben.

c. durch die Gemeindeversammlung, sofern die Gemeindeordnung keine Urnenwahl vorsieht:

1. Vormundschaftsbehörde (Mitglieder),

2. übrige Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen (Mitglieder),

3. Wahlbüro (Mitglieder),

4. Geschworene,

5. die von den Stimmberechtigten zu wählenden Mitglieder der Organe eines Zweckverbandes, vorbehältlich abweichender Bestimmungen des Zweckverbandes.

In Abs. 2 werden die Spiegelstriche durch Kleinbuchstaben ersetzt.

c. Kommunale
Organe
in Gemeinden
mit Grossem
Gemeinderat

§ 41. ¹ In Gemeinden mit Grossem Gemeinderat werden an der Urne gewählt:

a. die Mitglieder des Grossen Gemeinderates,

b. die Mitglieder und die Präsidentin oder der Präsident des Gemeinderates und der Schulpflege,

c. die Friedensrichterinnen und Friedensrichter.

Abs. 2 und 3 unverändert.

§ 44. Abs. 1 unverändert.

² Der erste Wahlgang findet zwischen Januar und April, bei kommunalen Organen zwischen Januar und Juni statt.

Zeitpunkt
der Wahlen
a. Erneuerungswahl

§ 55. ¹ Sind die Voraussetzungen für die stille Wahl nicht erfüllt, werden in folgenden Fällen gedruckte Wahlvorschläge verwendet:

a. Es sind gleich viele oder weniger Personen vorgeschlagen worden, als Stellen zu besetzen sind.

Gedruckte
Wahlvorschläge
a. Voraussetzungen

b. Es sind mindestens zehn Stellen zu besetzen und dabei mehr Personen vorgeschlagen worden, als Stellen zu besetzen sind.

² Bei kommunalen Wahlen ist zudem erforderlich, dass die Gemeindeordnung die Wahl mit gedruckten Wahlvorschlägen für dieses Organ vorsieht.

§ 55 a. ¹ Im Fall von § 55 Abs. 1 lit. a werden die Namen aller vorgeschlagenen Personen in alphabetischer Reihenfolge auf einen amtlichen Wahlzettel gedruckt.

b. Verfahren

² Im Fall von § 55 Abs. 1 lit. b wird jeder Wahlvorschlag als amtlicher Wahlzettel gedruckt.

³ Die vorschlagenden Personen können den Wahlvorschlag mit einer kurzen Bezeichnung versehen.

⁴ Die Stimmberechtigten erhalten eine Wahlanleitung und, sofern mehrere gedruckte Wahlvorschläge vorliegen, einen leeren Wahlzettel.

§ 59. ¹ Der Regierungsrat legt das Datum einer Volksabstimmung so fest, dass sie innert sieben Monaten durchgeführt wird

c. Kantonale
Abstimmungen

a. ab endgültiger Verabschiedung einer Vorlage durch den Kantonsrat, wenn diese dem obligatorischen Referendum untersteht,

b. ab Feststellung des Zustandekommens eines fakultativen Referendums,

c. ab Stellungnahme des Kantonsrates zu einem Volksreferendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten.

² Die Fristvorgaben der §§ 132 und 137 sowie von Art. 37 Abs. 2 KV bleiben vorbehalten.

³ Liegen zwei oder drei einander ausschliessende Vorlagen vor, bringt sie der Regierungsrat gleichzeitig zur Abstimmung.

⁴ Liegen mehr als drei einander ausschliessende Vorlagen vor, legt der Regierungsrat das Abstimmungsverfahren fest. Er stellt dabei sicher, dass die Stimmberechtigten ihren Willen eindeutig und unverfälscht ausdrücken können.

b. Stimmzettel § 60 a. ¹ Bei der Abstimmung über eine Vorlage werden die Stimmberechtigten auf dem Stimmzettel gefragt, ob sie der Vorlage zustimmen.

² Bei der Abstimmung über zwei oder drei einander ausschliessende Vorlagen werden die Stimmberechtigten

- a. für jede Vorlage gefragt, ob sie ihr zustimmen, und
- b. paarweise für je zwei Vorlagen gefragt, welche Vorlage in Kraft treten soll, falls beide Vorlagen mehr zustimmende als ablehnende Stimmen erhalten.

c. Beiblatt § 61. Abs. 1 unverändert.

² Für die Wahl eines kommunalen Organs kann die Gemeindeordnung die Abgabe eines Beiblatts vorschreiben, sofern keine gedruckten Wahlvorschläge zum Einsatz gelangen.

Marginalie zu § 62:

d. Zustellung

Marginalie zu § 63:

e. Veröffentlichung

Beleuchtender Bericht § 64. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Der Beleuchtende Bericht wird in der Regel von der Exekutive verfasst. Das Parlament kann dies seiner Geschäftsleitung übertragen oder diese mit der Formulierung der Minderheitsmeinung gemäss Abs. 1 lit. b oder mit der Stellungnahme zu einem Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten beauftragen.

Abs. 4 unverändert.

Ausfüllen des Wahl- und Stimmzettels § 65. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Bei der Abstimmung über zwei oder drei einander ausschliessende Vorlagen nach § 60 a Abs. 2 können die Stimmberechtigten jede Abstimmungsfrage unabhängig von der Antwort auf die andern Fragen beantworten.

Ermittlung der Stimmzahlen § 71. Das Wahlbüro ermittelt

- a. die Zahl der Stimmenden, bestehend aus der Summe der an der Urne abgegebenen Stimmrechtsausweise und der brieflich eingereichten, unterzeichneten Stimmrechtsausweise,

lit. b und c unverändert.

d. unter den massgebenden Stimmen bei Abstimmungen:

1. die Zahl der Ja-Stimmen und der Nein-Stimmen pro Vorlage,
2. das Ergebnis einer Stichfrage oder der Stichfragen nach § 60 a Abs. 2 lit. b,

lit. e unverändert.

§ 76. Abs. 1 unverändert.

Abstimmungen

² Liegen zwei oder drei einander ausschliessende Vorlagen vor, so bestimmt sich die obsiegende Vorlage wie folgt:

- a. Erhält nur eine Vorlage mehr bejahende als verneinende Stimmen, so ist diese Vorlage angenommen.
- b. Erhalten zwei Vorlagen mehr bejahende als verneinende Stimmen, so entscheidet das Ergebnis der Stichfrage gemäss § 60 a Abs. 2 lit. b.
- c. Erhalten drei Vorlagen mehr bejahende als verneinende Stimmen, so ist die Vorlage angenommen, die in den beiden sie betreffenden Stichfragen obsiegt. Obsiegt in den Stichfragen jede Vorlage einmal, so ist die Vorlage angenommen, die in den Stichfragen insgesamt am meisten unterstützende Stimmen auf sich vereint.

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

Nichtbesetzung eines Amtes

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

lit. a unverändert.

b. Die stille Wahl ist abgeschlossen. Die Stimmberechtigten erhalten einen leeren Wahlzettel.

lit. c und d unverändert.

§ 88. Abs. 1 und 2 unverändert.

c. Sitzzuteilung

³ Die Direktion ermittelt die den Wahlkreisen zustehende Zahl von Sitzen und veröffentlicht das Ergebnis im Amtsblatt.

§ 94. Die Direktion veröffentlicht die Listen im Amtsblatt unter Angabe der Listennummern.

c. Veröffentlichung

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

Wahlunterlagen

- Sitzverteilung § 101. ¹ Die Sitzverteilung erfolgt durch die Direktion.
² Ergeben sich bei der Oberzuteilung oder der Untertzuteilung mehrere Lösungen, welche die in den §§ 103 und 104 genannten Bedingungen gleichermassen erfüllen, so zieht die Vorsteherin oder der Vorsteher der Direktion das Los.
 § 101 a wird aufgehoben.
- Abschluss
 a. Mitteilung
 und Veröffentlichung § 106. Die Direktion teilt den Gewählten die Wahl mit und veröffentlicht die Wahlergebnisse (§ 81).
- Ständerat § 109. ¹ Für die Beteiligung von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern an den Ständeratswahlen gelten die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975 sinngemäss.
² Nach Erneuerungswahlen nehmen neu Gewählte erst dann Einsitz im Ständerat, wenn beide Mitglieder rechtskräftig gewählt sind.
 Abs. 3 unverändert.
 § 117 wird aufgehoben.
- e. Bestätigungs-
 wahl von
 Gemeinde-
 pfarrern § 118. ¹ Die Bestätigungswahlen von Pfarrerinnen und Pfarrern finden an der Urne statt. Die stille Wahl ist ausgeschlossen.
² Die Namen aller im Amt stehenden Pfarrerinnen und Pfarrer, die sich der Bestätigungswahl stellen, werden auf den Wahlzettel gedruckt und mit dem Antrag der Kirchenpflege auf Bestätigung oder Nichtbestätigung ergänzt.
³ Stimmberechtigte, die eine Pfarrerin oder einen Pfarrer im Amt bestätigen wollen, lassen deren oder dessen Namen unverändert. Andernfalls streichen sie ihn durch.
 Abs. 4 unverändert.
 Abs. 5 und 6 werden aufgehoben.
 § 119 wird aufgehoben.
- Gegenstand,
 Urheberschaft
 und Form § 120. ¹ Gegenstand, Urheberschaft und Form einer Initiative richten sich nach Art. 23–25 und 134 Abs. 1 KV.
 Abs. 2 und 3 unverändert.
- Gültigkeit § 121. ¹ Die Gültigkeit von Initiativen richtet sich nach Art. 28 Abs. 1 KV.
 Abs. 2 unverändert.

Titel vor § 122:

2. Abschnitt: Volksinitiativen

A. Vorbereitung und Zustandekommen

- § 123. ¹ Jede Unterschriftenliste enthält folgende Angaben:
- lit. a und b unverändert. Unterschriftenlisten
 - lit. c wird aufgehoben. a. Inhalt
 - lit. d–g werden zu lit. c–f.
 - Abs. 2 unverändert.
- § 124. Abs. 1 unverändert. b. Vorprüfung
- ² Die Direktion verfügt die nötigen Änderungen, wenn die Form der Unterschriftenliste den gesetzlichen Vorschriften nicht entspricht.
- ³ Widerspricht der Titel oder die Begründung der Initiative den gesetzlichen Vorschriften, erhält das Initiativkomitee Gelegenheit zur Verbesserung. Werden die Mängel nicht behoben, verfügt die Direktion die nötigen Änderungen.
- § 125. ¹ Die Direktion veröffentlicht den Titel und den Text der Initiative sowie die Namen der Mitglieder des Initiativkomitees im Amtsblatt. c. Veröffentlichung
- ² Mit der Veröffentlichung beginnt die Frist zur Einreichung der Unterschriften gemäss Art. 27 KV.
- § 126. Abs. 1 unverändert. Unterschriften-
- ² Die Unterschriftenlisten sind der Direktion gesamthaft und nach Gemeinden sortiert innert der Frist nach Art. 27 KV einzureichen. sammlung,
Einreichung
der Listen
- § 127. ¹ Eine Initiative ist zustande gekommen, wenn Zustande-
- a. die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und rechtzeitig eingereicht worden sind, kommen
 - b. die nach Art. 24 lit. a KV erforderliche Zahl gültiger Unterzeichnungen vorliegt.
- ² Eine Unterzeichnung ist gültig, wenn die Person im Zeitpunkt der Prüfung ihrer Unterzeichnung in der Gemeinde, die auf der Liste angegeben ist, politischen Wohnsitz hat und wenn die Person die Initiative nicht bereits einmal unterzeichnet hat.
- ³ Die Direktion lässt so viele Unterzeichnungen durch die Stimmregisterführenden auf ihre Gültigkeit hin prüfen, wie für das Zustandekommen der Initiative erforderlich ist.

⁴ Die Direktion stellt innert drei Monaten nach Einreichung der Initiative fest, ob sie zustande gekommen ist, und veröffentlicht dieses Ergebnis. Ist die Volksinitiative nicht zustande gekommen, wird sie dem Kantonsrat zur weiteren Behandlung als Einzelinitiative überwiesen.

Gültigkeit § 128. ¹ Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 KV erfüllt.

² Ist ein Teil der Initiative unrechtmässig, wird nur dieser für ungültig erklärt, wenn der restliche Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und ein sinnvolles Ganzes ergibt.

³ Weist eine Initiative keinen hinreichenden inneren Zusammenhang auf, wird sie in mehrere Teile getrennt, wenn jeder Teil ein sinnvolles Ganzes ergibt.

Bereinigung § 129. ¹ Der Regierungsrat kann eine rechtsetzungstechnische Bereinigung des Initiativtextes beschliessen, sofern die Mehrheit der Mitglieder des Initiativkomitees den Änderungen zustimmt.

² Der bereinigte Text wird dem Initiativkomitee zugestellt und veröffentlicht.

B. Behandlung von Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs

Antrag des Regierungsrates § 130. ¹ Ist eine Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zustande gekommen, beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung über ihre Gültigkeit. Gleichzeitig beschliesst er, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll.

² Hält der Regierungsrat die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung. Der Kantonsrat entscheidet innert weiteren drei Monaten.

³ Hält der Regierungsrat die Initiative wenigstens teilweise für gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt.

⁴ Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor.

Behandlung durch den Kantonsrat § 131. ¹ Stimmt der Kantonsrat der Initiative ohne Gegenvorschlag zu, gilt das Initiativbegehren als sein eigener Beschluss, der nach Massgabe der Kantonsverfassung dem Referendum untersteht.

² Stimmt der Kantonsrat der Initiative zu und beschliesst er einen Gegenvorschlag, findet eine Volksabstimmung über die beiden Vorlagen statt. Im Beleuchtenden Bericht wird ausgeführt, dass der Kantonsrat den Gegenvorschlag der Initiative vorziehe.

³ Lehnt der Kantonsrat die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, findet eine Volksabstimmung statt.

⁴ Der Kantonsrat beschliesst innert der in der Verordnung bezeichneten Frist.

§ 132. Die Volksabstimmung findet statt:

- a. innert 36 Monaten nach Einreichung der Initiative, wenn der Regierungsrat einen Gegenvorschlag beantragt hat oder der Kantonsrat beschlossen hat, einen Gegenvorschlag ausarbeiten zu lassen,
- b. innert 30 Monaten nach Einreichung der Initiative in den übrigen Fällen.

Volks-
abstimmung

C. Behandlung von Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung

§ 133. ¹ Ist eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung zustande gekommen, erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert vier Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt.

Verfahrens-
entscheid
a. Antrag des
Regierungsrates

² Innert gleicher Frist beantragt er dem Kantonsrat zudem einen Entscheid darüber,

- a. ob die Initiative abzulehnen ist oder ob der Regierungsrat eine ausformulierte Vorlage ausarbeiten soll, die der Initiative entspricht (Umsetzungsvorlage), und
- b. ob der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative bzw. zur Umsetzungsvorlage ausarbeiten soll.

§ 134. ¹ Der Kantonsrat entscheidet über den Antrag des Regierungsrates innert neun Monaten nach Einreichung der Initiative.

b. Entscheid des
Kantonsrates

² Lehnt er die Initiative ab, ohne eine Umsetzungsvorlage oder einen Gegenvorschlag ausarbeiten zu lassen, findet eine Volksabstimmung über die Initiative statt.

§ 135. Hat der Kantonsrat die Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage oder eines Gegenvorschlags beschlossen, unterbreitet ihm der Regierungsrat die entsprechende Vorlage innert der in der Verordnung bezeichneten Frist.

Materieller
Entscheid
a. Antrag des
Regierungsrates

b. Entscheid des Kantonsrates § 136. ¹ Beschliesst der Kantonsrat keine Umsetzungsvorlage, findet eine Volksabstimmung über die Initiative statt. Der Kantonsrat beschliesst eine Abstimmungsempfehlung.

² Beschliesst der Kantonsrat eine Umsetzungsvorlage ohne Gegenvorschlag, findet keine Volksabstimmung über die Initiative statt. Die Umsetzungsvorlage untersteht nach Massgabe der Kantonsverfassung dem Referendum.

³ Beschliesst der Kantonsrat eine Umsetzungsvorlage zur Initiative und einen Gegenvorschlag, findet eine Volksabstimmung über die beiden Vorlagen statt. Im Beleuchtenden Bericht wird ausgeführt, dass der Kantonsrat den Gegenvorschlag vorziehe.

⁴ Der Kantonsrat beschliesst innert der in der Verordnung bezeichneten Frist.

Volksabstimmung § 137. Die Volksabstimmung findet statt:

- a. innert 18 Monaten nach Einreichung der Initiative, wenn der Kantonsrat die Initiative ohne Gegenvorschlag ablehnt,
- b. innert 24 Monaten nach Einreichung der Initiative, wenn der Kantonsrat beschliesst, einen Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten zu lassen,
- c. innert 30 Monaten nach Einreichung der Initiative, wenn der Kantonsrat beschliesst, eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten zu lassen,
- d. innert 36 Monaten nach Einreichung der Initiative, wenn der Kantonsrat beschliesst, eine Umsetzungsvorlage und einen Gegenvorschlag dazu auszuarbeiten zu lassen.

Umsetzung nach der Volksabstimmung § 138. ¹ Wird die Initiative oder der Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung von den Stimmberechtigten angenommen, arbeitet der Regierungsrat innert eines Jahres nach der Volksabstimmung eine Umsetzungsvorlage aus.

² Die Schlussabstimmung des Kantonsrates über die Umsetzungsvorlage erfolgt innert zwei Jahren nach der Volksabstimmung.

D. Gemeinsame Bestimmungen

Gegenvorschlag § 138 a. Der Gegenvorschlag muss

- a. die gleiche Form wie die Initiative aufweisen,
- b. denselben Regelungsgegenstand betreffen wie die Initiative bzw. die Umsetzungsvorlage,
- c. eine selbstständige, von der Initiative unabhängige Vorlage bilden.

§ 130 wird zu § 138 b.

Begründung
durch das Initia-
tivkomitee

§ 138 c. ¹ Die Mehrheit der Mitglieder des Initiativkomitees kann die Volksinitiative mit schriftlicher Erklärung an die Direktion zurückziehen.

Rückzug der
Initiative

² Hat der Kantonsrat einen Gegenvorschlag zu einer ausformulierten Initiative beschlossen und wird die Initiative zurückgezogen, gilt der Gegenvorschlag als Beschluss des Kantonsrates, der nach Massgabe der Kantonsverfassung dem Referendum untersteht. Untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum, setzt die Direktion die Referendumsfristen nach Art. 33 Abs. 2 KV an.

³ Hat der Kantonsrat einen Gegenvorschlag zu einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung beschlossen und wird die Initiative zurückgezogen, so arbeitet der Regierungsrat eine Vorlage aus, die dem Gegenvorschlag entspricht. § 138 gilt sinngemäss.

⁴ Der Rückzug ist nicht mehr möglich, nachdem der Regierungsrat die Volksabstimmung angeordnet hat.

3. Abschnitt: Einzel- und Behördeninitiativen

§ 139. Abs. 1 unverändert.

Vorläufige
Unterstützung

² Der Kantonsrat entscheidet innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über die vorläufige Unterstützung nach Art. 31 Abs. 1 KV.

³ Unterstützt er die Initiative vorläufig, überweist er sie dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag. Andernfalls ist sie erledigt.

§ 139 a. ¹ Der Regierungsrat erstattet Bericht und Antrag über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative. § 128 Abs. 1–3 gelten sinngemäss.

Bericht und
Antrag

² Zudem beantragt er dem Kantonsrat einen Beschluss nach § 139 b Abs. 1 und 2.

³ Bericht und Antrag ergehen innert 18 Monaten nach der vorläufigen Unterstützung der Initiative. In begründeten Fällen kann der Kantonsrat die Frist um höchstens sechs Monate verlängern.

§ 139 b. ¹ Der Kantonsrat beschliesst wie folgt:

a. bei Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs: Zustimmung oder Ablehnung der Initiative,

Entscheid des
Kantonsrates

b. bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung: Ablehnung der Initiative oder Zustimmung oder Ablehnung der vom Regierungsrat beantragten Umsetzungsvorlage.

² Lehnt der Kantonsrat die Initiative und eine allfällige Umsetzungsvorlage ab, kann er einen ausformulierten Gegenvorschlag beschliessen.

³ Der Kantonsrat kann den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage oder eines ausformulierten Gegenvorschlags beauftragen.

⁴ Stimmt der Kantonsrat einer ausformulierten Initiative, einer Umsetzungsvorlage oder einem ausformulierten Gegenvorschlag zu, untersteht die Vorlage nach Massgabe der Kantonsverfassung dem Referendum.

IV. Teil: Kantonales Referendum

Gegenstand,
Urheberschaft,
Fristen

§ 140. Gegenstand, Urheberschaft und Fristen des Referendums bestimmen sich nach Art. 32, 33 und 35 KV.

Dringliche
Inkraftsetzung

§ 141. Unter den Voraussetzungen von Art. 37 Abs. 1 KV kann der Kantonsrat ein Gesetz sofort oder auf ein späteres Datum in Kraft setzen.

Einfaches
Volks-
referendum
a. Unter-
schriften

§ 142. ¹ Die Unterschriftenlisten für ein einfaches Volksreferendum enthalten folgende Angaben:

lit. a–c unverändert.

Abs. 2 unverändert.

³ Die Unterschriftenlisten sind der Direktion gesamthaft und nach Gemeinden sortiert einzureichen.

⁴ Das Referendumskomitee bezeichnet eine Vertreterin oder einen Vertreter.

b. Zustande-
kommen

§ 143. ¹ Die Prüfung der Unterzeichnungen und das Zustandekommen eines einfachen Volksreferendums richten sich nach den entsprechenden Bestimmungen über die Volksinitiative.

Abs. 2 unverändert.

³ Das Zustandekommen eines einfachen Volksreferendums wird nicht geprüft, wenn gegen die betreffende Vorlage ein Kantonsratsreferendum, ein Gemeindereferendum oder ein Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zustande gekommen ist.

§ 143 a. ¹ Das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten gemäss Art. 35 KV kann gegen Vorlagen des Kantonsrates ergriffen werden, die dem fakultativen Referendum unterstehen. Referendum mit Gegenvorschlag
a. Allgemeines

² Die Bestimmungen über das einfache Volksreferendum gelten auch für das Referendum mit Gegenvorschlag, soweit nichts Abweichendes geregelt ist.

³ Für die rechtsetzungstechnische Bereinigung des Gegenvorschlags gilt § 129 sinngemäss.

§ 143 b. ¹ Die Unterschriftenlisten enthalten die Angaben gemäss § 142 Abs. 1, ferner b. Listen

- a. einen Titel,
- b. den Wortlaut der anders zu fassenden Bestimmungen sowie die Bezeichnung der Bestimmungen der Vorlage des Kantonsrates, die unverändert bleiben oder aufgehoben werden sollen,
- c. eine kurze Begründung.

² Spätestens zu Beginn der Unterschriftensammlung reicht das Referendumskomitee der Direktion eine Unterschriftenliste ein.

³ Das Referendumskomitee kann der Direktion die Unterschriftenliste zur Vorprüfung im Sinne von § 124 einreichen. Das Ergebnis der Vorprüfung bindet später entscheidende Instanzen nicht.

§ 143 c. ¹ Eine stimmberechtigte Person kann verschiedene Referenden mit Gegenvorschlag wie auch ein einfaches Referendum unterzeichnen. c. Zustandekommen und Gültigkeit

² Die Unterschriftenzahlen der einzelnen Referenden werden nicht zusammengezählt.

³ Für die Gültigkeit eines Referendums mit Gegenvorschlag gelten im Übrigen die Bestimmungen über Volksinitiativen sinngemäss.

§ 143 d. ¹ Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat innert vier Monaten nach Einreichung des Referendums mit Gegenvorschlag Bericht und Antrag über dessen Gültigkeit und Inhalt. d. Stellungnahme

² Der Kantonsrat entscheidet innert weiteren drei Monaten über die Gültigkeit des Referendums und beschliesst eine Abstimmungsempfehlung zuhanden der Stimmberechtigten.

³ Hält er den Gegenvorschlag für vollständig ungültig, gilt das Begehren als einfaches Volksreferendum.

⁴ Der Kantonsrat kann auf die von ihm verabschiedete Vorlage nicht zurückkommen.

§ 143 e. Die Direktion stellt innert einem Monat nach Einreichung eines Gemeindereferendums fest, ob es zustande gekommen ist, und veröffentlicht den Entscheid. Gemeindereferendum

Kantonsrats-
referendum

§ 144. ¹ Die Unterschriftenliste für das Kantonsratsreferendum nennt die Bezeichnung und das Datum des Beschlusses, über den die Volksabstimmung verlangt wird.

Abs. 2 unverändert.

³ Die Geschäftsleitung des Kantonsrates stellt das Zustandekommen fest und veröffentlicht den Entscheid.

Teil- und
Varianten-
abstimmung

§ 144 a. Hat der Kantonsrat eine Teil- oder eine Variantenabstimmung nach Art. 34 Abs. 1 KV beschlossen, wird den Stimmberechtigten im Fall einer Volksabstimmung unterbreitet:

- a. die Hauptvorlage,
- b. die Hauptvorlage ohne die umstrittenen Bestimmungen (Teilabstimmung) bzw. mit den umstrittenen Bestimmungen in der Variantenfassung,
- c. die Stichfrage.

Rechtskraft

§ 145. Ist das Referendum nicht ergriffen worden oder nicht zustande gekommen, stellt die Direktion die Rechtskraft des Kantonsratsbeschlusses fest und veröffentlicht dies.

II. Das **Gemeindegesetz** vom 6. Juni 1926 wird wie folgt geändert

2. Abstimmungs-
ordnung

§ 46 e. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ 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 einen verbleibenden Hauptantrag wird gemäss Abs. 4 abgestimmt.

Abs. 4 unverändert.

3. Beratung in
der Gemeinde-
versammlung

§ 50 b. Abs. 1 unverändert.

² Wird die Initiative weniger als drei Monate vor einer Gemeindeversammlung eingereicht, kann sie an der übernächsten Versammlung behandelt werden.

Abs. 3 unverändert.

⁴ Die Gemeindevorsteherschaft kann der Versammlung einen Gegenvorschlag unterbreiten. Dieser muss die gleiche Form aufweisen wie die Initiative.

Abs. 5 unverändert.

§ 92. Abs. 1 unverändert.

2. Fakultatives
Referendum

² Die Gemeindeordnung kann bestimmen, dass die Stimmberechtigten in Fällen von Abs. 1 Ziff. 2 das Referendum durch Einreichung eines ausformulierten Gegenvorschlages ergreifen können. Die Bestimmungen des Gemeindegesetzes und der Gemeindeordnung über das einfache Volksreferendum gelten entsprechend. Ergänzend gelten Art. 35 KV und die Regelungen des GPR über das Referendum mit Gegenvorschlag.

§ 94 b. Abs. 1 unverändert.

5. Besondere
Abstimmungs-
gegenstände

² Bei Abstimmungen nach Abs. 1 lit. b–d richtet sich das Verfahren nach den Vorschriften des GPR über die gleichzeitige Abstimmung über zwei einander ausschliessende Vorlagen.

§ 95. Abs. 1 unverändert.

6. Doppelantrag

² Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften des GPR über die gleichzeitige Abstimmung über zwei einander ausschliessende Vorlagen.

§ 100. Alle Anträge und Beschlüsse, die der Gemeindeabstimmung unterstehen, sind mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag den Stimmberechtigten mit einer Weisung der Behörde zuzustellen, deren Vorlage zur Abstimmung gelangt.

8. Weisung

§ 155. Abs. 1 unverändert.

V. Weiterzug
durch die
Gemeinde

² Der Entscheid des nach Abs. 1 zuständigen Organs kann nachgebracht werden, wenn die Gemeindevorsteher-schaft das Rechtsmittel bereits ergriffen hat.

III. Das **Kantonsratsgesetz** vom 5. April 1981 wird wie folgt geändert:

§ 8 a. Abs. 1 unverändert.

Ausstand

² Bei Geschäften, welche die Oberaufsicht über ihren Tätigkeitsbereich betreffen, treten im Dienst des Kantons stehende Ratsmitglieder in den Ausstand. Solche Ratsmitglieder sind weder in eine Aufsichtskommission nach §§ 49 a–49 d noch in eine parlamentarische Untersuchungs-kommission wählbar.

Abs. 3 und 4 unverändert.

Verhandlungs-
gegenstände

§ 12. Verhandlungsgegenstände des Kantonsrates sind:
lit. a–c unverändert.
d. Volksinitiativen, Referenden mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten, Einzelinitiativen und Behördeninitiativen,
lit. e–k unverändert.

Behandlung im
Kantonsrat

§ 29. ¹ Der Kantonsrat berät die Anträge der Kommission und beschliesst über sie.
Abs. 2 unverändert.
³ Stimmt er der Vorlage zu, untersteht sie nach Massgabe der Kantonsverfassung dem Referendum.

IV. Das **Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung** vom 6. Juni 2005 wird wie folgt geändert:

Konstituierung
und Amtsantritt

§ 10. Abs. 1 unverändert.
² Nach einer Erneuerungswahl konstituiert sich der Regierungsrat vorläufig, sobald vier Mitglieder rechtskräftig gewählt sind.
³ Sind alle Mitglieder rechtskräftig gewählt, konstituiert sich der Regierungsrat definitiv.

V. Das **Gesetz über die Bezirksverwaltung** vom 10. März 1985 wird wie folgt geändert:

Titel:

Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG)

Marginalnummerierung:

Im ganzen Gesetz werden die arabischen Ziffern in den Marginalien gestrichen.

Bezirksrat
a. Bestellung

§ 9. ¹ Die Stimmberechtigten eines Bezirks wählen
a. die Statthalterin oder den Statthalter als Präsidentin bzw. Präsidenten des Bezirksrates,
b. vier weitere Mitglieder in den Bezirken Zürich und Winterthur und zwei weitere Mitglieder in übrigen Bezirken,
c. zwei Ersatzmitglieder.

Abs. 2 und 3 unverändert.

In § 11 wird die Wendung «Der Statthalter» durch die Wendung «Die Statthalterin oder der Statthalter» ersetzt.

§ 12. Abs. 1 und 2 unverändert.

b. Aufgaben

³ Die Statthalterin oder der Statthalter vollzieht besondere Aufträge des Regierungsrates.

VI. Das **Kirchengesetz** vom 9. Juli 2007 wird wie folgt geändert:

Falls die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (Ziff. I) vor oder gleichzeitig mit dem Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 (LS 180.1) in Kraft tritt,

a. werden die §§ 3, 18, 39 und 40 GPR gemäss lit. b des Anhangs zum Kirchengesetz im Sinne der vorstehend in Ziff. I formulierten konsolidierten Fassungen dieser Paragraphen gefasst,

b. fallen die im Kirchengesetz vorgesehenen Änderungen der §§ 117 und 118 GPR dahin.

VII. Das **Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr** vom 6. März 1988 wird wie folgt geändert:

§ 14. Abs. 1 unverändert.

Organisation
1. Verkehrsrat

² Der Bund und die Schweizerischen Bundesbahnen ordnen ihre Vertreter ab. Nach seiner Erneuerungswahl wählt der Regierungsrat die Vertreter des Kantons und auf Vorschlag der Gemeinden deren Vertreter.

Abs. 3 unverändert.

VIII. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

Weisung

Übersicht

Die neue Kantonsverfassung hat im Bereich der politischen Rechte zu zahlreichen Änderungen geführt. Zu erwähnen sind beispielsweise die Senkung der Unterschriftenzahlen für Volksinitiativen und Volksreferenden, die Einführung des sogenannten Gemeindereferendums, Vorschriften zur raschen Behandlung von Volksinitiativen und die Einführung des Volksreferendums mit Gegenvorschlag. Einige dieser Neuerungen sind direkt anwendbar, andere hingegen müssen zunächst auf Gesetzesstufe konkretisiert werden. Mit dem vorliegenden Antrag soll das in erster Linie betroffene Gesetz über die politischen Rechte den Vorgaben der neuen Kantonsverfassung angepasst werden. In Nebenpunkten sind auch in einigen weiteren Gesetzen Änderungen erforderlich.

A. Anlass und Zielsetzung

Die neue Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101), die am 1. Januar 2006 in Kraft trat, führte im Bereich der Volksrechte zu zahlreichen Änderungen. Zu erwähnen sind insbesondere:

- Die Zahl der für eine Volksinitiative erforderlichen Unterschriften wurde von 10 000 auf 6000 gesenkt (Art. 24 lit. a KV; Art. 29 Abs. 3 Ziff. 1 der alten Kantonsverfassung [aKV] vom 18. April 1869).
- Die Maximalfristen für die Behandlung von Volksinitiativen durch den Regierungsrat und den Kantonsrat sind neu auf Verfassungsebene geregelt und gleichzeitig wesentlich verkürzt worden, nämlich von 44 Monaten auf 18, 30 bzw. 36 Monate (Art. 29 Abs. 1 und 2; Art. 30 Abs. 2 KV; §§ 135 und 59 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR; LS 161]).
- Die Zahl der für ein Volksreferendum erforderlichen Unterschriften wurde von 5000 auf 3000 gesenkt (Art. 33 Abs. 2 lit. a KV; Art. 30^{bis} Abs. 1 aKV).
- Neu können auch zwölf politische Gemeinden, die Stadt Winterthur oder die Stadt Zürich das Referendum ergreifen (Gemeindereferendum; Art. 33 Abs. 2 lit. b KV).
- Führen Steuergesetze oder ihre Änderungen zu neuen Steuern oder zu einer höheren Steuerbelastung für die Einzelnen, so unterstehen sie dem obligatorischen Referendum (Art. 32 lit. f KV). Nach früherem Recht unterstanden sämtliche Gesetzesänderungen dem fakultativen Referendum (Art. 30^{bis} Abs. 1 Ziff. 1 aKV).

- Die Grenzwerte für das fakultative Ausgabenreferendum wurden von Fr. 300 000 auf Fr. 600 000 für neue jährlich wiederkehrende bzw. von 3 Mio. Franken auf 6 Mio. Franken für neue einmalige Ausgaben verdoppelt (Art. 33 Abs. 1 lit. d KV; Art. 30^{bis} Abs. 1 Ziff. 2 in Verbindung mit Art. 28^{bis} Abs. 1 Ziff. 1 aKV).
- Wie bisher kann der Kantonsrat beschliessen, die Stimmberechtigten sowohl über die von ihm beschlossene Vorlage als Ganzes als auch über einen Teil derselben abstimmen zu lassen (Teilabstimmung; Art. 30^{bis} Abs. 4 aKV). Neu kann er zudem die ganze Vorlage oder einen Teil von ihr mit einer Variante ergänzen (Variantenabstimmung; Art. 34 KV).
- Bei Vorlagen, die dem fakultativen Referendum unterstehen, haben die Stimmberechtigten neu die Möglichkeit, einen Gegenvorschlag zur Vorlage des Kantonsrates zu formulieren. In der Folge stimmen die Stimmberechtigten über beide Vorlagen ab (Art. 35 KV).
- Neu können Gesetze dringlich, d. h. unter Auslassung des ordentlichen Referendumsverfahrens, in Kraft gesetzt werden (Art. 37 KV). Die frühere Kantonsverfassung schloss dies ausdrücklich aus (Art. 30^{bis} Abs. 5 aKV).

Diese und weitere Änderungen auf Verfassungsstufe erfordern es, die einschlägigen Gesetze – allen voran das Gesetz über die politischen Rechte – anzupassen. In den Jahren 2006 und 2007 erarbeitete die Direktion der Justiz und des Innern einen entsprechenden Vorentwurf. Im Juli 2007 ermächtigte der Regierungsrat die Direktion, ein Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf durchzuführen. In der Folge reichten 16 politische Gemeinden, drei Behördenverbände, zwei politische Parteien und vier weitere Organisationen eine Stellungnahme ein. Die Vorlage wurde grundsätzlich gut aufgenommen, auch wenn in Details zahlreiche Änderungen angeregt wurden. Von vielen Seiten wurde vorgeschlagen, auch die im Gemeindegesetz enthaltenen Bestimmungen über die politischen Rechte an die neue Verfassung anzupassen. Hinsichtlich der in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellten Frage, wie Volksabstimmungen über drei oder mehr einander ausschliessende Vorlagen durchzuführen seien (z. B. eine Vorlage des Kantonsrates, eine von ihm beschlossene Variante dazu sowie ein Gegenvorschlag von Stimmberechtigten), wurde zum Teil mit Nachdruck eine Vereinfachung des im Vorentwurf vorgesehenen Abstimmungsverfahrens gefordert; die Regelungen müssten so einfach gestaltet werden, dass auch juristische Laien sie verstehen und handhaben könnten.

B. Ausgewählte Problemkreise

1. Abstimmung über mehrere, einander ausschliessende Vorlagen

a. Problemstellung

Für die Referendumsdemokratie ist charakteristisch, dass die inhaltliche Ausgestaltung von Vorlagen dem Parlament obliegt, während sich die Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten darauf beschränken, das Ergebnis der parlamentarischen Arbeit als Ganzes anzunehmen oder zu verwerfen. Diese idealtypische Funktionsverteilung zwischen Kantonsrat und Stimmberechtigten war aber seit jeher nicht in reiner Form verwirklicht. Bereits die erste Fassung der früheren Kantonsverfassung ermächtigte nämlich den Kantonsrat, «bei der Vorlage eines Gesetzes oder Beschlusses neben der Abstimmung über das Ganze ausnahmsweise auch eine solche über einzelne Punkte anzuordnen» (Art. 30 Abs. 3 aKV in der Fassung vom 18. April 1869, OS 14, S. 557). In solchen Fällen wurden die Stimmberechtigten bei der Festlegung der endgültigen, dereinst in Kraft tretenden Vorlage mit einbezogen. In ähnlicher Weise waren die Entscheidungsoptionen der Stimmberechtigten auch dann erweitert, wenn der Kantonsrat einer Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellte; auch diese Möglichkeit stand ihm bei Gesetzesinitiativen schon nach der früheren Kantonsverfassung zu (Art. 29 Abs. 5 aKV in der genannten Fassung).

Nach der neuen Kantonsverfassung kann es in weiteren Fällen zu Volksabstimmungen über mehrere Vorlagen zum gleichen Thema kommen. Zum einen kann der Kantonsrat zu umstrittenen Teilen einer Vorlage neu auch eine Variante formulieren (Art. 34 Abs. 1 lit. a KV). Zum andern haben die Stimmberechtigten bei einer dem fakultativen Referendum unterstehenden Vorlage des Kantonsrates die Möglichkeit, einen Gegenvorschlag zu formulieren, was zur Folge hat, dass die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung sowohl über die Vorlage des Kantonsrates als auch über den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten abstimmen (sogenanntes Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten, Art. 35 KV).

Zwei Vorlagen zum gleichen Thema können in folgenden Fällen auftreten:

- Volksinitiative und Gegenvorschlag des Kantonsrates (Art. 30 KV),
- Vorlage des Kantonsrates und Gegenvorschlag von Stimmberechtigten (Art. 35 KV),
- Hauptvorlage des Kantonsrates und Variante (Art. 34 Abs. 1 lit. a KV),

- Hauptvorlage des Kantonsrates und zusätzliche Abstimmung über einen Teil dieser Vorlage (Art. 34 Abs. 1 lit. b KV),
 - zwei Volksinitiativen zum gleichen Thema.
- Drei Vorlagen zum gleichen Thema sind z. B. in folgenden Fällen möglich:
- Vorlage des Kantonsrates und zwei Gegenvorschläge von Stimmberechtigten,
 - Hauptvorlage des Kantonsrates und zwei Varianten,
 - zwei Volksinitiativen zum gleichen Thema und ein Gegenvorschlag des Kantonsrates,
 - Volksinitiative und Gegenvorschlag mit Variante des Kantonsrates,
 - Vorlage des Kantonsrates mit Variante sowie Gegenvorschlag von Stimmberechtigten.

b. Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen und Gegenvorschläge nach geltendem Recht

Das Verfahren der Abstimmung über einander ausschliessende Vorlagen warf und wirft schwierige Fragen auf. Wichtige Impulse zur Lösung der Probleme setzten die Brüder Christoph und Richard Haab, indem sie die theoretischen Grundlagen für die Abstimmung über Volksinitiativen und Gegenvorschläge erarbeiteten. Ihre Untersuchungen mündeten in das sogenannte «System Haab», das heute im Bund, im Kanton Zürich und in vielen anderen Kantonen angewendet wird. Bei diesem Abstimmungsverfahren können die Stimmberechtigten für die Volksinitiative und für den Gegenvorschlag unabhängig von der Haltung gegenüber der andern Vorlage angeben, ob sie der Initiative bzw. dem Gegenvorschlag zustimmen oder sie bzw. ihn ablehnen. Für den Fall, dass die Mehrheit der Stimmberechtigten sowohl der Initiative als auch dem Gegenvorschlag zustimmt, wird den Stimmberechtigten zudem eine Stichfrage unterbreitet, die letztlich darüber entscheidet, welche Vorlage in Kraft tritt.

Dieses Abstimmungsverfahren ist heute in § 136 GPR verankert. Es erlaubt den Stimmberechtigten, sämtliche der 13 möglichen Präferenzordnungen auszudrücken, in die eine Volksinitiative, ein Gegenvorschlag und geltendes Recht gestellt werden können. Insbesondere kann damit auch die zweite Präferenz einer stimmberechtigten Person abgelesen werden: Stimmt eine Person beiden Vorlagen zu oder lehnt sie beide ab, kann sie mit der Stichfrage ausdrücken, welche der beiden grundsätzlich erwünschten bzw. nicht erwünschten Vorlagen sie der andern Vorlage vorzieht. Zusammen mit der Zulassung des sogenann-

ten «doppelten Ja» ermöglicht das Verfahren zudem, eine Vorlage als von den Stimmberechtigten angenommen zu erklären, die von der Mehrheit der Stimmberechtigten gegenüber dem geltenden Recht (Status quo) bevorzugt wird, auch wenn nur eine Minderheit diese Vorlage in erster Präferenz gewählt hat.

c. Übertragung auf andere Fälle von zwei einander ausschliessende Vorlagen

Der Wille der Stimmberechtigten ist nicht nur bei der Abstimmung über Volksinitiativen und Gegenvorschläge korrekt zu ermitteln, sondern bei allen Abstimmungen über zwei Vorlagen, die einander ausschliessen, etwa einer Hauptvorlage und einer Variante des Kantonsrates oder einer Vorlage des Kantonsrates und einem Gegenvorschlag von Stimmberechtigten. Es drängt sich auf, das an Volksinitiativen und Gegenvorschlägen entwickelte und inzwischen fest gegründete «System Haab» auf andere «Doppelvorlagen» zu übertragen. Dabei tritt ein Wesensmerkmal dieses Abstimmungsverfahrens ins Blickfeld, das bei den bisherigen Abstimmungen über Volksinitiativen und Gegenvorschläge fast selbstverständlich war: Die Möglichkeit, jede der beiden Abstimmungsfragen unabhängig von der andern beantworten zu können, setzt voraus, dass es sich bei beiden Vorlagen um vollständige Vorlagen handelt, die unverändert und ohne weitere Ergänzungen so in Kraft gesetzt oder umgesetzt werden könnten. Dies kann nur dadurch erreicht werden, dass die den Stimmberechtigten unterbreiteten Vorlagen voneinander unabhängig sind: Die Zustimmung oder Ablehnung der Vorlage A darf nicht davon abhängen, ob auch der Vorlage B zugestimmt oder diese Vorlage abgelehnt wird. Andernfalls können die Stimmberechtigten in ein Dilemma geraten, wie folgendes Beispiel zeigt:

Bei der Beratung eines neuen Gesetzes zeigt sich, dass insbesondere dessen § 14 politisch umstritten ist. Der Kantonsrat beschliesst deshalb eine Teilabstimmung über § 14 im Sinne von Art. 34 Abs. 1 lit. b KV. In der folgenden Volksabstimmung werden die Stimmberechtigten gefragt, ob sie das (ganze) Gesetz annehmen wollen (Frage 1) und ob sie § 14 zustimmen (Frage 2). Stimmberechtigte, die das Gesetz *mit* dem umstrittenen § 14 wollen, werden zweimal Ja stimmen. Wie aber sollen Stimmberechtigte stimmen, die das Gesetz nur unter der Bedingung wollen, dass es *ohne* den umstrittenen Paragraphen beschlossen wird? Hier kommen zwei Möglichkeiten in Frage:

- Sie können Ja zum ganzen Gesetz und Nein zu § 14 stimmen. In diesem Fall wird ihr Wille verwirklicht, falls auch die andern

Stimmberechtigten mehrheitlich so stimmen: Das Gesetz wird ohne den § 14 angenommen. Besteht aber keine Mehrheit mit dieser Präferenzordnung, so laufen Stimmberechtigte, die «Ja – Nein» gestimmt haben, Gefahr, mit ihrem Ja zu Frage 1 (vollständiges Gesetz) auch dem nicht erwünschten § 14 zum Durchbruch zu verhelfen: Reichen die Stimmen jener, die *in erster Priorität* das vollständige Gesetz wollen (Ja-Ja-Stimmende), nicht aus, so kann es zusammen mit «Ja-Nein-Stimmenden» zu einer Mehrheit bei Frage 1 kommen.

- Stimmberechtigte, die das Gesetz ohne § 14 wollen, könnten aber auch «Nein – Nein» stimmen. Damit umgehen sie die vorerwähnte Gefahr, dass die Antworten auf Frage 1 «fehlgeleitet» werden. Andererseits kann die abstimmungsleitende Behörde das Gesetz ohne § 14 nicht als angenommen betrachten, selbst wenn sämtliche Stimmberechtigten ein «Nein – Nein» in die Urne legen. Denn das Nein zum ganzen Gesetz und zu § 14 darf nicht als Zustimmung zum Gesetz *ohne* § 14 verstanden werden.

Das Problem lässt sich dadurch lösen, dass den Stimmberechtigten zwei vollständige Vorlagen unterbreitet werden. In der Abstimmungsfrage 2 wird dann nicht nach der Haltung der Stimmberechtigten zu § 14 gefragt, sondern nach ihrer Haltung zum Gesetz *ohne* diesen umstrittenen Paragraphen. Werden die Abstimmungsvorlagen so gefasst, können die Stimmberechtigten mit vorstehend erläuteter Präferenzordnung «Nein – Ja» stimmen.

Diese am Beispiel der Teilabstimmung nach Art. 34 Abs. 1 lit. b KV aufgezeigte Problematik besteht bei allen einander ausschliessenden Vorlagen, insbesondere bei Variantenabstimmungen nach Art. 34 Abs. 1 lit. a KV und bei Abstimmungen über Vorlagen des Kantonsrates und Gegenvorschläge von Stimmberechtigten nach Art. 35 KV. In solchen Fällen sind den Stimmberechtigten ausschliesslich *vollständige Vorlagen* zu unterbreiten. Im Einzelnen bedeutet dies:

- Beschliesst der Kantonsrat, «einzelnen Bestimmungen [einer Hauptvorlage] eine Variante gegenüberzustellen» (Art. 34 Abs. 1 lit. a KV), so sind die Variantenfassungen der «umstrittenen» Paragraphen mit den «unbestrittenen» Bestimmungen der Hauptvorlage zu ergänzen.
- Beschliesst der Kantonsrat, «zusätzlich zur ganzen Vorlage auch über einzelne Bestimmungen abstimmen zu lassen» (Art. 34 Abs. 2 lit. b KV), so sind den Stimmberechtigten erstens die ganze Vorlage (Hauptvorlage) und zweitens die ganze Vorlage ohne die «umstrittenen» Paragraphen vorzulegen.
- Ergreifen Stimmberechtigte das Referendum gegen eine Vorlage des Kantonsrates und reichen sie gleichzeitig einen Gegenvor-

schlag ein (vgl. Art. 35 KV), so sind den Stimmberechtigten in der zweiten Abstimmungsfrage nicht nur die gegenüber der Vorlage des Kantonsrates anders lautenden Bestimmungen vorzulegen, sondern es sind diese Bestimmungen mit jenen Teilen der Vorlage des Kantonsrates zu ergänzen, die gemäss dem Willen des Referendumskomitees unverändert übernommen werden sollen.

Diese Regelungsideen werden in § 144 a GPR für die Teil- und Variantenabstimmung und in § 143 b Abs. 1 lit. b GPR für den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten umgesetzt.

Was das *Abstimmungsverfahren* bei zwei einander ausschliessenden Vorlagen betrifft, enthält das geltende Recht entsprechende Regelungen für die Abstimmung über Volksinitiativen und Gegenvorschläge des Kantonsrates (a§ 136 GPR). Diese Bestimmungen lassen sich verallgemeinern: Über die Vorlagen ist gleichzeitig abzustimmen (§ 59 Abs. 3 GPR) und die Stimmberechtigten sind für jede Vorlage zu fragen, ob sie ihr zustimmen, ferner, welche Vorlage in Kraft treten soll, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten beiden Vorlagen zustimmt (§ 60 a Abs. 2 lit. b GPR). Die bisher in § 136 Abs. 2 GPR enthaltene Vorschrift, wonach die Stimmberechtigten in solchen Fällen alle Fragen unabhängig von der Antwort auf die andern Fragen beantworten können, betrifft die Stimmabgabe durch die Stimmberechtigten und ist deshalb als § 65 Abs. 3 zu fassen. Die Vorschrift ist übrigens weiterhin erforderlich, könnte doch auch die Meinung vertreten werden, dass die Stichfrage nur beantworten darf, wer den beiden Vorlagen zugestimmt hat.

d. Abstimmung über drei einander ausschliessende Vorlagen: Verfahrensvarianten

Über zwei einander ausschliessende Vorlagen kann sinngemäss nach den Vorschriften abgestimmt werden, wie sie das geltende Recht für die Abstimmung über eine Volksinitiative und einen Gegenvorschlag vorsieht. Wie aber soll verfahren werden, wenn drei einander ausschliessende Vorlagen bestehen? Dieser Fall tritt beispielsweise dann ein, wenn der Kantonsrat seine Hauptvorlage mit einer Variante ergänzt und in der Folge zudem noch ein Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zustande kommt. In der Vernehmlassung zur vorliegenden Gesetzesrevision wurde teils angeregt, den Kantonsrat zu ermächtigen, drei oder mehr einander ausschliessende Vorlagen nach Regeln, die noch zu bestimmen wären, auf zwei Vorlagen zu vermindern. Eine solche Lösung lässt sich indessen mit der Verfassung nicht vereinbaren: Der Kantonsrat ist von Verfassung wegen berechtigt, eine Teil- oder Variantenabstimmung zu beschliessen, und

auch das in der Verfassung vorgesehene Instrument des Gegenvorschlages von Stimmberechtigten lässt keine Einschränkungen oder Relativierungen auf Gesetzesstufe zu.

Für die Abstimmung über drei einander ausschliessende Vorlagen kommen mehrere Vorgehensweisen in Frage (vgl. zum Folgenden Richard Haab / Christoph Haab, Gutachten zuhanden der Direktion des Innern des Kantons Zug vom 30. Juni 1989).

Gestaffeltes Vorgehen. Drei einander ausschliessende Vorlagen können nach folgendem Verfahren zeitlich gestaffelt «abgearbeitet» werden: Im ersten Urnengang wird über die beiden als Erstes entstandenen Vorlagen abgestimmt. Wird eine der Vorlagen vom Volk angenommen, wird sie im zweiten Urnengang der dritten Vorlage gegenübergestellt. Was die Reihenfolge betrifft, in der die Vorlagen zur Volksabstimmung gelangen, kann auf den Zeitpunkt ihrer Entstehung abgestellt werden, also bei einem Volksbegehren (Volksinitiative, Volksreferendum mit oder ohne Gegenvorschlag), einem Gemeindereferendum oder einem Kantonsratsreferendum auf das Datum seiner Einreichung und bei einer Vorlage des Kantonsrates, die dem obligatorischen Referendum untersteht, auf das Datum ihrer Verabschiedung.

Die Stimmzettel wären wie folgt abzufassen:

1. Urnengang

Hauptfragen:

1. Stimmen Sie der Vorlage A zu? (ja/nein)
2. Stimmen Sie der Vorlage B zu? (ja/nein)

Stichfrage:

Für den Fall, dass beide Vorlagen mehr zustimmende als ablehnende Stimmen erhalten: Welcher Vorlage ziehen Sie vor?

Hinweis:

Obsiegt in diesem Urnengang die Vorlage A oder die Vorlage B, wird sie im zweiten Urnengang der Vorlage C gegenübergestellt.

Obsiegt im ersten Urnengang beispielsweise die Vorlage B, lautet der Stimmzettel für den zweiten Urnengang wie folgt:

2. Urnengang

Hauptfrage:

Stimmen Sie der Vorlage C zu? (ja/nein)

Stichfrage:

Für den Fall, dass die Vorlage C mehr zustimmende als ablehnende Stimmen erhält: Ziehen Sie die Vorlage B (obsiegende Vorlage aus erstem Urnengang) oder die Vorlage C vor?

Der Vorteil der zeitlich gestaffelten Abarbeitung der Vorlagen liegt darin, dass die Stimmberechtigten pro Urnengang höchstens über zwei Vorlagen abstimmen müssen. Das entsprechende Verfahren mit zwei Hauptfragen und einer Stichfrage ist aufgrund der bisherigen Abstimmungen über Volksinitiativen und Gegenvorschläge des Kantonsrates allgemein bekannt. Zudem lässt sich dieses Verfahren verhältnismässig einfach auf unwahrscheinliche, aber nicht ganz ausschliessende Situationen übertragen, bei denen vier oder mehr einander ausschliessende Vorlage bestehen (z. B. eine Vorlage des Kantonsrates und drei Gegenvorschläge von Stimmberechtigten). Als Nachteil dieses Verfahrens ist zu vermerken, dass die Stimmberechtigten zur gleichen politischen Thematik innert kurzer Zeit zweimal an die Urne gerufen werden. Ermüdungserscheinungen bei ihnen wie auch bei den andern politischen Akteuren sind absehbar. Dies dürfte die Qualität des Volksentscheids beeinträchtigen.

Vorgezogene Stichfragen. Auch dieses Verfahren erfordert zwei Urnengänge. Im ersten werden die Vorlagen je paarweise einander gegenübergestellt (Stichfragen). Im zweiten wird dann über jene Vorlage abgestimmt, die in den sie betreffenden Gegenüberstellungen des ersten Urnengangs obsiegt hat. Das heisst, die im ersten Urnengang obsiegende Vorlage wird bei der zweiten Volksabstimmung der geltenden Rechtsordnung gegenübergestellt.

Auch mit diesem Verfahren kann der Volkswille unverfälscht ermittelt werden. Im Kanton St. Gallen, wo dieses Prozedere früher zur Anwendung kam, wurde bemängelt, dass der zweite Urnengang dann unnötig sei, wenn im ersten Urnengang eine der drei Vorlagen klar obsiegt habe. Die Kritik trifft nicht zu. Selbst wenn im ersten Urnengang sämtliche Stimmberechtigten eine der Vorlagen den beiden andern vorziehen, heisst das nicht, dass sie diese Vorlage auch der geltenden Rechtslage gegenüber bevorzugen. Erst die zweite Abstimmung klärt diese Frage. Im Übrigen weist auch dieses Verfahren die Nachteile von zwei Urnengängen zur gleichen Sache auf: Ermüdungserscheinungen aller Beteiligten können die Qualität des Volksentscheids beeinträchtigen

Höchste Ja-Stimmen-Zahl. Bei diesem früher im Kanton Zürich praktizierten Abstimmungsverfahren werden den Stimmberechtigten die drei Vorlagen gleichzeitig zum Entscheid vorgelegt. Mehrfache Zustimmung (doppeltes bzw. dreifaches Ja usw.) ist zulässig. Unter den Vorlagen mit mehr Ja- als Nein-Stimmen gilt jene Vorlage als angenommen, die am meisten Ja-Stimmen aufweist.

Das Verfahren kann die Ermittlung des Volkswillens verfälschen. Denn der Stichentscheid unter den Vorlagen mit mehr Ja- als Nein-Stimmen wird einzig von jenen gefällt, welche die drei Vorlagen teils

unterstützen, teils ablehnen. Wer beide Vorlagen unterstützt oder ablehnt, bleibt beim Stichentscheid «gewichtslos»; seine Stimmen heben sich beim Stich-Kriterium auf. Stimmberechtigte mit einer solchen Präferenzordnung können unter den unterstützten bzw. abgelehnten Vorlagen keine Rangordnung ausdrücken.

Gleichzeitige Abstimmung mit Stichfragen. Hier wird das «System Haab», welches das geltende Recht für die Abstimmung über eine Volksinitiative und einen Gegenvorschlag des Kantonsrates vorschreibt, auf Abstimmungen über drei einander ausschliessende Vorlagen ausgedehnt. Die Stimmberechtigten haben über drei Hauptfragen und drei Stichfragen zu entscheiden.

Der Stimmzettel könnte wie folgt lauten:

Hauptfragen:

1. Stimmen Sie der Vorlage A zu? (ja/nein)
2. Stimmen Sie der Vorlage B zu? (ja/nein)
3. Stimmen Sie der Vorlage C zu? (ja/nein)

Stichfragen:

Für den Fall, dass beide Vorlagen mehr zustimmende als ablehnende Stimmen erhalten: Welche Vorlage ziehen Sie vor?

4. Vorlage A oder Vorlage B?
5. Vorlage B oder Vorlage C?
6. Vorlage C oder Vorlage A?

Aus den Antworten ist das Abstimmungsergebnis wie folgt zu ermitteln:

- Erhält bei den Hauptfragen nur *eine* der drei Vorlagen mehr Ja- als Nein-Stimmen, ist diese Vorlage angenommen.
- Erhalten *zwei Vorlagen* mehr Ja- als Nein-Stimmen, entscheidet die dieses Vorlagenpaar betreffende Stichfrage (Beispiel: Erhalten die Vorlagen A und C mehr Ja- als Nein-Stimmen, gibt die Stichfrage 6 den Ausschlag).
- Erhalten alle *drei Vorlagen* mehr Ja- als Nein-Stimmen, gilt jene Vorlage als angenommen, die in den beiden sie betreffenden Stichfragen gewonnen hat.
- Erhalten alle *drei Vorlagen* mehr Ja- als Nein-Stimmen und gewinnt jede Vorlage je eine der drei Stichfragen (sogenanntes zirkuläres Abstimmungsergebnis), so soll jene Vorlage als angenommen betrachtet werden, die bei den Stichfragen insgesamt am meisten Stimmen auf sich vereint hat.

Die Vorteile dieses Vorgehens liegen darin, dass die Stimmberechtigten zu einer politischen Thematik nur einmal an die Urne gerufen

werden. Nachteilig wirkt sich die Komplexität des Stimmzettels aus. Mag es noch verhältnismässig einfach sein, die Hauptfragen zu beantworten, setzt die Beantwortung der Stichfragen eine sehr eingehende Befassung mit den zur Auswahl stehenden Vorlagen voraus. Auch die Information der Stimmberechtigten über die Abstimmungsempfehlungen von Kantonsrat, Regierungsrat und politischen Parteien dürfte sich hier schwierig gestalten.

e. Würdigung und Auswahl

Werden die Vor- und Nachteile der vorstehend beschriebenen Verfahrensweisen einander gegenübergestellt, so fällt die Wahl auf die als Letztes beschriebene Variante (vgl. §§ 59 Abs. 3, 60 a Abs. 2, 65 Abs. 3, 71 lit. d und 76 Abs. 2 GPR). Die gleichzeitige Abstimmung über die drei Vorlagen in einem einzigen Urnengang gewährleistet ihre Chancengleichheit in theoretischer und praktischer Hinsicht am besten. Die Debatte über die Vorlagen in der Öffentlichkeit kann so auf einen einzigen Urnengang konzentriert werden, was sich positiv auf die Qualität der politischen Auseinandersetzung und die Übereinstimmung des Abstimmungsergebnisses mit dem Volkswillen auswirken dürfte. Jedenfalls werden damit die personellen und finanziellen Ressourcen aller an Volksabstimmungen beteiligten Kräfte geschont. Das gewählte Vorgehen führt zudem sehr rasch zum endgültigen Ergebnis.

Sollte einmal der unwahrscheinliche Fall eintreten, dass insgesamt vier oder mehr einander ausschliessende Vorlagen bestehen, lässt sich das beschriebene Verfahren nicht weiter ausdehnen. Denn bei vier Vorlagen hätten die Stimmberechtigten vier Hauptfragen und zehn Stichfragen zu beantworten, was sich von allen Beteiligten nicht mehr bewältigen lässt. In einem solchen Fall soll der Regierungsrat das Abstimmungsverfahren festlegen, wobei er sicherzustellen hat, dass die Stimmberechtigten ihren Willen eindeutig und unverfälscht ausdrücken können (vgl. § 59 Abs. 4 GPR).

2. Wiederholung von Verfassungsnormen im Gesetz?

Die Kantonsverfassung regelt den Bereich der politischen Rechte in den Art. 22–37 verhältnismässig eingehend. Die Frage, ob diese Normen auf Gesetzesstufe zu wiederholen sind, stellt sich deshalb besonders pointiert. Für eine Wiederholung spricht, dass es hilfreich ist, wenn sämtliche wichtigen Bestimmungen über die politischen Rechte in einem einzigen Erlass greifbar sind. Indessen sind auch hier die

Nachteile zu berücksichtigen, die generell gegen jede Wiederholung übergeordneten Rechts auf einer unteren Erlassstufe sprechen:

- Dem Organ, das einen Erlass unterer Stufe beschliesst, sollen nur Normen vorgelegt werden, bei denen es tatsächlich über Entscheidungsspielraum verfügt.
- Wiederholungen des übergeordneten Rechts erwecken den unzutreffenden Eindruck, der untergeordnete Erlass enthalte alle einschlägigen Normen, sodass kein weiterer Erlass mit berücksichtigt werden muss.
- Wiederholungen des übergeordneten Rechts bergen die Gefahr, dass bei der Rechtsanwendung auf die wiederholte Norm statt auf die einzig massgebende Norm des übergeordneten Rechts abgestellt wird.

Problemlos ist die Wiederholung einer Verfassungsbestimmung auf Gesetzesstufe dann, wenn das Gesetz die Verfassungsnorm präzisiert oder mit Ausnahmen ergänzt; in solchen Fällen wären die Regelungen ohne Wiederholung des Verfassungsrechts kaum verständlich. Grundsätzlich soll aber auch beim GPR auf die Wiederholung von Verfassungsnormen verzichtet werden. Hingegen soll aus Gründen der Transparenz deklaratorisch auf das einschlägige Verfassungsrecht verwiesen werden, wo es der Zusammenhang erfordert. Die auch im Vernehmlassungsverfahren geforderte Benutzerfreundlichkeit des GPR könnte im Übrigen etwa dadurch sichergestellt werden, dass an den betreffenden Stellen des GPR mit Fussnoten die einschlägigen Verfassungsbestimmungen wiedergegeben werden. Zudem könnte das von der KDMZ herausgegebene Separatum zum GPR und zur VPR mit den einschlägigen Verfassungsbestimmungen über die politischen Rechte ergänzt werden (Art. 22–37 KV).

3. Anpassung des Gemeindegesetzes

Während die politischen Rechte auf kantonaler Ebene wie erwähnt detailliert geregelt sind, legt die neue Kantonsverfassung hinsichtlich der Volksrechte auf kommunaler Ebene nur das Wichtigste fest und beauftragt im Übrigen den Gesetzgeber mit der Regelung der Einzelheiten: Das kantonale Gesetz soll für die kommunale Ebene ein Initiativrecht, ein Referendumsrecht und ein Anfragerecht vorsehen (Art. 86 Abs. 1 KV). Weiter müssen die Stimmberechtigten an der Urne über Ausgaben entscheiden, die einen in der Gemeindeordnung festgelegten Betrag übersteigen, ferner über Geschäfte, die in der Verfassung, im Gesetz oder in der Gemeindeordnung besonders bezeichnet sind (Art. 86 Abs. 2 KV). Das Gesetz bezeichnet die kommunalen

Geschäfte, die von der Urnenabstimmung ausgeschlossen sind (Art. 86 Abs. 4 KV).

Die geltenden Regelungen erfüllen die Vorgaben der Verfassung weitgehend: Auf kommunaler Ebene besteht ein Initiativrecht (vgl. §§ 50 ff. und 96 des Gemeindegesetzes [GG; LS 131.1]), in Parlamentsgemeinden ein Referendumsrecht (vgl. §§ 91 ff. GG) und allgemein ein Anfragerecht (für Versammlungsgemeinden § 51 GG; Interpellations- und Anfragerecht in Parlamentsgemeinden). Die Geschäfte, die in Parlamentsgemeinden von der Urnenabstimmung ausgeschlossen sind, sind in den §§ 93 und 94 GG aufgezählt.

Die politischen Rechte auf kantonaler Ebene haben durch die neue Verfassung wesentliche Impulse erfahren. Der Gesetzgeber wird zu prüfen haben, inwieweit diese auch im Bereich der kommunalen Volksrechte umzusetzen sind. Beispiel: Anders als nach der früheren Verfassung (vgl. Art. 30^{bis} Abs. 3 aKV) kann der Kantonsrat einen Beschluss, der in seine abschliessende Kompetenz fällt, nicht mehr von sich aus dem Referendum unterstellen; denn die Kataloge der Referendumsgegenstände in Art. 32 und 33 KV sind abschliessend und nennen diesen Fall nicht. Soll deswegen die anderslautende Regelung für Parlamentsgemeinden (vgl. § 92 Abs. 1 Ziff. 1 GG) aufgehoben werden? Auch die Frage, ob bei dringlichen kommunalen Vorlagen das Referendum weiterhin ausgeschlossen werden kann (vgl. § 94 GG), wird eingehend zu prüfen sein; gemäss Art. 37 KV kann eine kantonale Vorlage zwar dringlich in Kraft gesetzt werden, steht dann aber unter dem Referendumsvorbehalt.

Diese und zahlreiche weitere Fragen wird der Gesetzgeber zu entscheiden haben. Sinnvollerweise sollten die Festlegungen aber nicht anlässlich der vorliegenden Revision getroffen werden, sondern im Rahmen der laufenden Totalrevision des Gemeindegesetzes. Denn der Bereich der politischen Rechte ist eng mit andern Sachbereichen verknüpft, beispielsweise betreffend den Bestand, die Organisation und die Zuständigkeiten der Behörden. Das Gemeindegesetz soll vorliegend nur dort an die neue Kantonsverfassung angepasst werden, wo Widersprüche zum übergeordneten Recht bestehen, wo ein hoher politischer Druck zur Anpassung besteht oder wo unumstrittene Verbesserungen erreicht werden können. Aus diesem Grund müssen zahlreiche, das Gemeindegesetz betreffende Änderungsvorschläge, die im Rahmen der Vernehmlassung geäussert wurden, bei der vorliegenden Gesetzesrevision unberücksichtigt bleiben.

C. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte

1. Allgemeines; Wahlen und Abstimmungen

§ 3

Die neue Kantonsverfassung hat die Bürgergemeinden abgeschafft. Demzufolge gilt es auch keine «bürgerlichen Angelegenheiten» mehr zu erledigen. § 3 Abs. 2 ist entsprechend anzupassen.

§ 9

Nach geltendem § 9 Abs. 2 steht das Stimmregister den Stimmberechtigten zur Einsicht offen. In der Praxis führt diese Regelung hin und wieder zu Problemen, wenn aus sachfremden Gründen Einsicht ins Register verlangt wird, beispielsweise, um das Geburtsdatum einer Mitbewohnerin oder eines Mitbewohners zu erfahren. Das umfassende Einsichtsrecht soll deshalb durch den Anspruch auf Auskunft über die Stimmberechtigung einer Person ersetzt werden. Der Zweck der Öffentlichkeit des Stimmregisters wird dadurch nicht beeinträchtigt.

§ 12

Am 26. November 2007 hat der Kantonsrat ein neues Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG) verabschiedet. Gemäss § 1 Abs. 2 EG SchKG legt der Regierungsrat die Betreuungskreise fest. Umfasst ein solcher das Gebiet mehrerer Gemeinden, kann es zu Abstimmungen und Wahlen im Betreuungskreis kommen, beispielsweise zur Wahl der Betreibungsbeamtin oder des Betreibungsbeamten, sofern nicht sämtliche Gemeinden des Kreises die Wahl oder Ernennung durch den Gemeinderat vorsehen (vgl. § 7 Abs. 2 EG SchKG). Für solche Fälle ist die wahlleitende Behörde zu bezeichnen, denn das Abstimmungs- bzw. Wahlgebiet geht über das Gebiet einer Gemeinde hinaus. Nach § 12 Abs. 1 lit. c GPR ist der Gemeinderat der Sitzgemeinde eines Zweckverbandes oder eines Notariatskreises bei Wahlen und Abstimmungen in dessen Gebiet wahlleitende Behörde. Die gleiche Regelung soll bei Abstimmungen und Wahlen im Betreuungskreis gelten.

§ 18

Die neue Kantonsverfassung kennt keine Zivilgemeinden mehr. Die Formulierung von Abs. 1 ist in diesem Sinne anzupassen.

§ 21

Der Kanton unterhält ein elektronisches Wahl- und Abstimmungsprogramm (Abs. 1). Bei Wahlen und Abstimmungen auf der Ebene des Kantons und des Bezirks muss dieses Programm auch von den kommunalen Wahlbüros eingesetzt werden. Im Gegenzug steht es den Gemeinden für kommunale Urnengänge zur Verfügung, und zwar kostenlos (Abs. 2 und 3). Die Wartung und der Betrieb des heute eingesetzten EDV-Programms WABSTI erfolgen durch externe Dienstleistende. Jeder Urnengang, bei dem WABSTI zum Einsatz kommt, verursacht dort Sach- und Personalaufwand. Hinzu kommt der Aufwand für den Support durch das Statistische Amt und die ebenfalls einbezogene Firma ABRAXAS. Grob geschätzt kostet ein Wahl- und Abstimmungstag, an dem WABSTI bereitsteht, den Kanton Fr. 20 000. Dies rechtfertigt es, das Programm den Gemeinden nur an einer gewissen Zahl möglicher Abstimmungssonntage unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Neben den Daten, an denen ohnehin kantonale oder eidgenössische Wahlen oder Abstimmungen stattfinden (vgl. Abs. 3 Satz 2 lit. a), soll WABSTI an fünf zusätzlichen Sonntagen pro Jahr in Betrieb stehen. Diese Daten werden von der Direktion der Justiz und des Innern festgelegt (Abs. 3 Satz 2 lit. b); sie wird vorgängig Rücksprache mit den Gemeinden oder ihren Verbänden nehmen.

§ 26

Nach Art. 42 KV dürfen die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates, der obersten kantonalen Gerichte und der kantonalen Ombudsstelle nicht gleichzeitig einer andern dieser Behörden angehören (Abs. 1). Das Gesetz kann weitere Unvereinbarkeiten vorsehen (Abs. 2). Aus Gründen der Transparenz sollen wie bis anhin sämtliche Unvereinbarkeiten von kantonalen oder kommunalen Ämtern an einer einzigen Stelle im Gesetz – in den §§ 25–29 – geregelt sein. Im Einzelnen:

- Die Unvereinbarkeit des *Regierungsrates* mit den drei weiteren, in Art. 42 KV genannten Organen ergibt sich aus § 25 Abs. 1.
- Die Unvereinbarkeit der *Ombudsperson* mit den weiteren, in Art. 42 KV genannten Organen ergibt sich aus § 26 Abs. 2 lit. c. Dabei sollen die Unvereinbarkeitsregeln auf die Stellvertreterin oder den Stellvertreter der Ombudsperson ausgedehnt werden (§ 26 Abs. 3), denn nach den Materialien zu Art. 42 KV ist mit dem dort verwendeten Begriff «Mitglieder der Ombudsstelle» auch die Stellvertretung, nicht aber die weiteren Mitarbeitenden der Ombudsstelle gemeint. Da die Ombudsperson zudem neu für Gemeinden tätig sein kann (vgl. Art. 81 Abs. 4 KV), drängt es sich auf, die Unvereinbarkeit des Amtes der Ombudsperson auf kommunale Ämter und Anstellungen auszudehnen (§ 26 Abs. 2 lit. c).

- Die Unvereinbarkeit zwischen der Mitgliedschaft im *Kantonsrat* und jener an einem obersten kantonalen Gericht ergibt sich aus § 25 Abs. 2 lit. a. Die Einschränkung, wonach die Unvereinbarkeitsregelung nur für die voll- und teilamtlichen Mitglieder der obersten Gerichte, nicht aber für deren Ersatzmitglieder gilt, ist weiterhin sinnvoll.

Nach § 26 Abs. 1 sind Ämter und Anstellungen, die in einem «unmittelbaren Wahl-, Anstellungs- oder Aufsichtsverhältnis zueinander stehen», unvereinbar. Die Erfahrung zeigt, dass diese Regelung vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsprinzips insofern zu einschränkend ist, als die Unvereinbarkeit nur schon durch ein blosses Wahlverhältnis unter staatlichen Organen entstehen soll, ohne dass das Wahlorgan die gewählte Behörde auch beaufsichtigt. Würde an der bisherigen Regelung von § 26 Abs. 1 festgehalten, wäre es beispielsweise unzulässig, den Aufsichtsrat der EKZ oder der Sozialversicherungsanstalt durch Mitglieder des Kantonsrates zu besetzen. Auch könnten Mitglieder der Baurekurskommissionen nicht mehr gleichzeitig dem Kantonsrat angehören. Auf kommunaler Ebene könnten Delegierte und Vertretungen in Zweckverbänden nicht mit Mitgliedern eines Grossen Gemeinderates besetzt werden. Das «unmittelbare Wahlverhältnis» soll deshalb kein Unvereinbarkeitsgrund mehr sein. Hingegen soll die Unvereinbarkeit weiterhin für Ämter und Anstellungen bestehen, die in einem unmittelbaren Anstellungs- oder Aufsichtsverhältnis zueinander stehen.

Eine ähnliche Stellung im Staatsgefüge wie die Ombudsperson haben die oder der Datenschutzbeauftragte und die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle. Auch sie können ihre Aufgaben nur dann einwandfrei erfüllen, wenn sie gegenüber den andern staatlichen Organen unabhängig sind. § 26 Abs. 2 lit. c und d schliessen deshalb aus, dass sie zusätzlich eine andere Anstellung oder ein anderes Amt auf der Ebene des Kantons und des Bezirks besetzen. Der Datenschutzbeauftragten bzw. dem Datenschutzbeauftragten ist es darüber hinaus verwehrt, ein Amt oder eine Anstellung auf kommunaler Ebene wahrzunehmen; damit wird Art. 81 Abs. 4 KV Rechnung getragen, wonach auch Gemeinden auf die kantonale Ombudsstelle zurückgreifen können.

Nach § 29 Abs. 2 gilt eine für die Mitglieder eines Organs bestehende Unvereinbarkeit auch für die Schreiberin oder den Schreiber dieses Organs. In der Vernehmlassung wurde zum Teil angeregt, diese Regelung zu streichen oder sie wenigstens in dem Sinne einzuschränken, dass jemand gleichzeitig Schreiberin oder Schreiber des Grossen Gemeinderates und des Gemeinderates (Stadtrates) sein könne; dadurch lasse sich der Informationsaustausch zwischen den beiden Orga-

nen verbessern. Die Ausdehnung der Unvereinbarkeitsgründe auf das Schreiberamt erfolgte mit Blick auf die regelmässig grosse Bedeutung dieser Funktion (vgl. Weisung des Regierungsrates zum GPR, ABl 2002, S. 1576). Daran hat sich bis heute nichts geändert. Hinzu kommt, dass eine Person, die für mehrere Organe als Schreiberin oder Schreiber tätig ist, von diesen Organen gemeinsam gewählt oder ernannt werden müsste und ihrer gemeinsamen Aufsicht unterstünde. Es ist absehbar, dass eine solche Regelung rasch zu Zuständigkeitskonflikten führen würde.

Ferner wurde in der Vernehmlassung verlangt, die heute geltende Unvereinbarkeit zwischen der Mitgliedschaft in einem Parlament und einer Kaderstelle im betreffenden Gemeinwesen sei auf sämtliche Angestellten dieses Gemeinwesens auszudehnen. Auf kantonaler Ebene wurde die Frage bei der Beratung des GPR diskutiert und die heute geltende Regelung von § 26 Abs. 2 lit. a beschlossen. Auf kommunaler Ebene ermöglicht § 29 Abs. 3 den Gemeinden, in ihrem kommunalen Recht über die Unvereinbarkeitsgründe des GPR hinauszugehen.

§ 39

Die Bezirksschulpflegen wurden mit dem neuen Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 abgeschafft; diese Behörde ist in lit. b nicht mehr zu erwähnen. Hingegen wählen die Stimmberechtigten seit jeher nicht nur die Mitglieder der Bezirksgerichte, sondern auch deren Präsidentinnen und Präsidenten; lit. b ist in diesem Sinne zu ergänzen.

§§ 40 und 41

Um die Elemente dieser Norm besser zitieren zu können, sind die Spiegelstriche in § 40 Abs. 1 lit. a–c und in Abs. 2 durch arabische Ziffern zu ersetzen. Dies entspricht den Vorgaben der Richtlinien der Rechtsetzung.

Mit der neuen Kantonsverfassung wurden die Zivilgemeinden und die Bürgergemeinden abgeschafft. Demzufolge ist die Wahl der Zivilvorsteherschaft und der bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates nicht mehr zu regeln; § 40 Abs. 1 lit. c zweiter und achter Spiegelstrich sind aufzuheben.

Nach geltendem Recht werden die Friedensrichterinnen und Friedensrichter in Versammlungsgemeinden an der Urne gewählt, sofern die Gemeindeordnung keine Wahl in der Gemeindeversammlung vorsieht (§ 40 Abs. 1 lit. b vierter Spiegelstrich). In Parlamentsgemeinden erfolgt die Wahl durch den Grossen Gemeinderat, sofern die Gemeindeordnung keine Urnenwahl vorschreibt (§ 41 Abs. 2). Das Friedensrichteramt könnte als Gericht im Sinne von Art. 75 KV betrachtet werden, zumal Friedensrichterinnen und Friedensrichter nach geltendem kantonalen Zivilprozessrecht wie auch gemäss neuer eidgenössischer

Zivilprozessordnung über Streitigkeiten mit geringem Streitwert selbst entscheiden; demzufolge wären die Friedensrichterinnen und Friedensrichter kraft Kantonsverfassung vom Volk zu wählen (Art. 75 Abs. 2 KV). Aber auch ohne solche Qualifikation drängt es sich wegen der grossen Bedeutung des Amtes auf, Friedensrichterinnen und Friedensrichter zukünftig von den Stimmberechtigten stets an der Urne wählen zu lassen. Die §§ 40 Abs. 1 lit. a und b sowie 41 Abs. 1 sind in diesem Sinne anzupassen.

§ 44

Nach § 44 Abs. 2 findet der erste Wahlgang von Erneuerungswahlen zwischen Januar und April statt, bei Schulorganen zwischen März und Juni. In Einheitsgemeinden kann das zu Problemen führen. Ist dort ein Mitglied des Gemeinderates von Amtes wegen Präsidentin oder Präsident der Schulpflege, muss es für die kurze Zeit bis zur Wahl und Konstituierung der neuen Schulpflege mit deren bisherigen Mitgliedern zusammenarbeiten und das Präsidialamt zudem im arbeitsintensiven vierten Quartal des Schuljahres antreten. Ist hingegen die Präsidentin oder der Präsident der Schulpflege von Amtes wegen Mitglied des Gemeinderates, so muss die bisherige Präsidentin oder der bisherige Präsident noch für eine kurze Zeit mit dem übrigen erneuerten Gemeinderat zusammenarbeiten. Das Problem lässt sich nur so lösen, dass sich die beiden Behörden – Gemeinderat und Schulpflege – zur gleichen Zeit konstituieren. Da sich der Gemeinderat nach der rechtskräftigen Wahl der Mehrheit seiner Mitglieder, die Schulpflege aber auf Beginn des Schuljahres zu konstituieren haben (§ 33 Abs. 1 lit. a und b), lässt sich die gleichzeitige Konstituierung nur durch eine Öffnung des zeitlichen Rahmens für die Durchführung der Erneuerungswahlen erreichen: Der erste Wahlgang soll neu für alle vom Volk zu wählenden kommunalen Organe zwischen Januar und Juni stattfinden können.

§§ 55 und 55 a

Nach geltendem Recht können sich die Gemeinden hinsichtlich der Wahl jeder kommunalen Behörde nur allgemein *für* oder *gegen* den Einsatz gedruckter Wahlzettel entscheiden. Sieht die Gemeindeordnung die Verwendung gedruckter Wahlzettel vor, sind diese auch bei Kampfwahlen zu verwenden: Jeder Wahlvorschlag ist als Wahlzettel zu drucken und den Stimmberechtigten zusammen mit einem leeren Wahlzettel abzugeben (§ 55 Abs. 3 GPR). Um den Stimmberechtigten das Wählen zu erleichtern, verzichtete das Gesetz über die politischen Rechte auf eine vom früheren Wahlgesetz (WAG) getroffene Unterscheidung, wonach bei Kampfwahlen nur dann gedruckte Wahlzettel verwendet wurden, wenn mehr als zwölf Stellen zu besetzen waren (§ 58 Abs. 2 WAG).

In der Praxis zeigte sich, dass die neue Regelung des GPR unzweckmässig ist. Zum einen entstanden den Gemeinden hohe Kosten, wenn bei Kampfwahlen jeder Wahlvorschlag unabhängig von der Zahl der zu besetzenden Stellen als Wahlzettel zu drucken war. Zum andern waren zum Teil ausserordentlich viele ungültig eingelegte Wahlzettel zu verzeichnen, weil zahlreiche Stimmberechtigte bei der brieflichen Stimmabgabe nicht nur einen, sondern mehrere oder alle gedruckten Wahlzettel zurücksandten.

Dem Anliegen vieler Gemeinden entsprechend, soll deshalb bei Kampfwahlen in der Regel nur noch ein leerer (statt mehrere gedruckte) Wahlzettel abgegeben werden. Nur bei Kampfwahlen um mehr als neun Stellen soll jeder Wahlvorschlag als Wahlzettel gedruckt werden (§ 55 Abs. 1 lit. b). Diese Regelung entspricht dem früheren Recht (§ 58 Abs. 3 WAG), wobei der Grenzwert von zwölf auf neun Stellen gesenkt wurde. Abs. 2 entspricht aAbs. 1 Satz 2 und § 55 a entspricht inhaltlich § 55 a Abs. 2–5.

§ 59 Abs. 1 und 2

Nach geltendem Recht konnte es bis zu 44 Monate zwischen Einreichung einer Volksinitiative und Durchführung der Volksabstimmung dauern (vgl. §§ 135 und 59). Mit der neuen Kantonsverfassung sind die entsprechenden Fristen nun auf Verfassungsstufe geregelt und dauern wesentlich kürzer (vgl. Art. 29 und 30 Abs. 2 KV). So muss die Abstimmung über eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung, die der Kantonsrat nicht umsetzen will, bereits 18 Monate nach Einreichung der Initiative stattfinden (Art. 29 Abs. 2 KV).

Im Bemühen um zeitliche Straffung des Verfahrens wurde erkannt, dass die Frist für die Ansetzung und Vorbereitung einer Volksabstimmung von acht auf sieben Monate verkürzt werden kann (Abs. 1, Einleitungssatz): Die vorbereitenden Handlungen selbst (Erstellung des Beleuchtenden Berichts; Druck und Versand der Wahlunterlagen usw.) nehmen rund drei Monate in Anspruch. Hinzu kommen bis zu vier Monate, um den Urnengang am nächsten ordentlichen Abstimmungstermin durchführen und so einen kostspieligen ausserordentlichen Urnengang vermeiden zu können.

Die 7-Monate-Frist soll bei Vorlagen, die dem *obligatorischen Referendum* unterstehen, mit ihrer endgültigen Verabschiedung durch den Kantonsrat beginnen. Diese schon bisher geltende Regelung wird sprachlich präzisiert (Abs. 1 lit. a).

Untersteht eine Vorlage dem *fakultativen Referendum*, so soll die 7-Monate-Frist wie bisher mit der Feststellung des Zustandekommens des Referendums beginnen (Abs. 1 lit. b). Da ein Kantonsratsreferendum neu innert 14 statt wie bisher innert 60 Tagen zu ergreifen ist

(Art. 33 Abs. 3 KV), wird in solchen Fällen die Volksabstimmung rascher stattfinden können. Allerdings steht im Zeitpunkt, an dem die Geschäftsleitung des Kantonsrates (vgl. § 144 Abs. 3) das Zustandekommen eines Kantonsratsreferendums feststellt, noch nicht fest, ob auch ein Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten nach Art. 35 KV ergriffen werden wird. Da in einem solchen Fall der Kantonsrat zum Gegenvorschlag Stellung nehmen muss (Art. 35 Abs. 2 KV), bevor die Volksabstimmung stattfinden kann, müssen die Vorbereitungsarbeiten für die Volksabstimmung unterbrochen und der Abstimmungstermin unter Umständen abgesetzt werden. Der damit verbundene Mehraufwand kann hingenommen werden, denn es darf davon ausgegangen werden, dass das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten nur selten ergriffen wird.

Kommt ein Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zustande, soll die 7-Monate-Frist dann zu laufen beginnen, sobald der Kantonsrat zum Gegenvorschlag Stellung genommen hat (Abs. 1 lit. c).

Wie erwähnt, legt die Verfassung Höchstfristen zwischen der Einreichung von Volksinitiativen und der Durchführung der Volksabstimmungen über sie fest. Die Fristen sind durch den Gesetzgeber teilweise zu konkretisieren (vgl. §§ 132 und 137). Bei der Festlegung des Datums der Volksabstimmung sind diese Konkretisierungen massgebend. Ferner ist bei dringlich in Kraft gesetzten Gesetzen, gegen die das Referendum ergriffen worden ist, die 6-Monate-Frist nach Art. 37 Abs. 2 KV zu beachten (Abs. 2).

§ 59 Abs. 3 und 4, §§ 60 a und 65

Vgl. Erläuterungen in Kap. B.1.

§ 61

Nach dem neuen Abs. 2 können die Gemeinden in ihrer Gemeindeordnung vorschreiben, dass den Stimmberechtigten bei der Wahl eines bestimmten kommunalen Organs zwingend ein Beiblatt abzugeben ist, auf dem Kandidatinnen und Kandidaten aufgeführt sind, die sich öffentlich für das Amt zur Verfügung stellen. Damit wird der Einzelinitiative Weiller (KR-Nr. 240/2005) entsprochen. In der Vorlage 4406 hat der Regierungsrat in Aussicht gestellt, das Anliegen im Rahmen der vorliegenden Revision aufzunehmen. Die im Bericht und Antrag dargestellte Beurteilung der Einzelinitiative trifft nach wie vor zu: «Zwar weisen auch Beiblätter Nachteile auf. Neben den höheren Druck- und Verpackungskosten ist hier insbesondere zu erwähnen, dass Kandidierende, die sich nicht rechtzeitig melden [vgl. § 31 Abs. 2 der Verordnung über die politischen Rechte, VPR; LS 161.1] und des-

halb nicht auf dem Beiblatt erscheinen, gegenüber den dort Aufgeführten faktisch benachteiligt sind.» Im Rahmen der Vernehmlassung zur vorliegenden Gesetzesrevision wurde zudem kritisiert, dass ein «Beiblatt-Obligatorium» die wahlleitenden Behörden unnötig einschränke. Diese Nachteile sind von Gemeinden, die für die Wahl einer kommunalen Behörde ein solches Obligatorium erwägen, zu berücksichtigen; sie wiegen aber nicht so schwer, dass der kantonale Gesetzgeber ein Obligatorium ausschliessen müsste.

Verzichtet eine Gemeinde darauf, für die Wahl einer bestimmten Behörde zwingend die Verwendung eines Beiblatts vorzuschreiben, bleibt es der wahlleitenden Behörde freigestellt, im Einzelfall gleichwohl ein solches einzusetzen (vgl. § 61 Abs. 1).

§ 64

Wird ein Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten ergriffen, muss der Kantonsrat dazu Stellung nehmen (Art. 35 Abs. 2 KV) und zuhanden der Stimmberechtigten eine Abstimmungsempfehlung beschliessen (§ 143 d Abs. 2). Beides soll im Beleuchtenden Bericht, der den Stimmberechtigten zu jeder Abstimmungsvorlage abgegeben wird, dargestellt werden. In der Regel wird dieser Bericht gesamthaft durch die Exekutive verfasst. Das Parlament soll indessen auch seine Geschäftsleitung mit der Darstellung seiner Haltung zum Gegenvorschlag betrauen können, wie dies nach geltendem Recht für die Formulierung der Minderheitsmeinung im Kantonsrat der Fall ist (Abs. 3 Satz 2).

Ein Beleuchtender Bericht kann Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens vor Bundesgericht sein. Art. 86 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; 173.110) schreibt als Regel vor, dass nur ein oberes kantonales Gericht Vorinstanz des Bundesgerichts sein kann. In Stimmrechtssachen besteht eine Ausnahme; in diesem Sachbereich können erstinstanzliche Akte des Regierungsrates oder des Kantonsrates direkt vor Bundesgericht angefochten werden (Art. 88 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 Satz 2). Gegen Stimmrechtsakte anderer Behörden müssen die Kantone hingegen ein Rechtsmittel vorsehen (Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG), wobei als letzte kantonale Rechtsmittelinstanz wiederum ein oberes kantonales Gericht einzusetzen ist (BGE vom 12. Februar 2007, 1P.338/2006 und 1P.582/2006, E. 3.10). Indessen muss es den Kantonen erlaubt sein, anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einzusetzen, wenn es um Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter geht (vgl. Art. 86 Abs. 3 BGG). Beim Beschluss eines Beleuchtenden Berichts oder einzelner Teile davon durch die Geschäftsleitung des Kantonsrates handelt es sich um einen Entscheid mit vorwiegend politischem Charakter. Die parallel laufende Anpassung des Verwaltungs-

rechtspflegegesetzes an die Vorgaben des übergeordneten Rechts (Rechtsweggarantie; Bundesgerichtsgesetz; neue Kantonsverfassung) sieht deshalb vor, dass der Rekurs gegen Entscheide der Geschäftsleitung des Kantonsrates ausgeschlossen und die Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen solche Entscheide nur in sehr beschränktem Rahmen möglich ist. Der Beschluss eines Beleuchtenden Berichts durch die Geschäftsleitung fällt nicht darunter; er wird direkt mit Beschwerde beim Bundesgericht anzufechten sein.

§§ 71 und 76

Nach § 71 lit. a hat das Wahlbüro die Zahl der Stimmenden zu ermitteln, bestehend aus der Summe der an der Urne abgegebenen Stimmrechtsausweise und der brieflich eingereichten Stimmzettelkuverts. Bei der brieflichen Stimmabgabe wird die Zahl der Stimmenden indessen seit jeher aufgrund der eingereichten und unterzeichneten Stimmrechtsausweise ermittelt; die Stimmzettelkuverts werden nicht gezählt. Der Gesetzeswortlaut ist in diesem Sinne anzupassen.

Die Verweisung in § 71 lit. d ist an die Verschiebung des Regelungsinhaltes von a§ 136 Abs. 1 GPR (Stichfrage bei Abstimmung über Volksinitiative und Gegenvorschlag des Kantonsrates) nach § 60 a Abs. 2 lit. b GPR anzupassen.

Auch in § 76 ist die Formulierung zu verallgemeinern: Statt vom Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative ist neu von zwei einander ausschliessenden Vorlagen zu sprechen.

§§ 82 und 84

Lehnt eine gewählte Person die Wahl ab oder kann das Amt aus andern Gründen nicht besetzt werden, findet ein zweiter Wahlgang statt (§ 82), für den die Sonderbestimmungen von § 84 zu beachten sind. Indessen kann der Fall eintreten, dass auch nach dem zweiten Wahlgang die gewählte Person die Wahl ablehnt oder das Amt aus einem anderen Grund nicht besetzt werden kann. Wörtlich verstanden müsste in einem solchen Fall das Wahlverfahren von vorne begonnen werden, d. h., in der Regel wäre Frist anzusetzen, um Wahlvorschläge einzureichen (§§ 49 ff.). Sinnvoller ist es, in solchen seltenen, in der Praxis aber aufgetretenen Fällen ein dritter (oder weiterer) Wahlgang nach jenen Regeln durchzuführen, wie sie für zweite Wahlgänge gelten. § 82 sowie der Einleitungssatz von § 84 sind in diesem Sinne zu ergänzen.

Eine der Sonderregelungen für zweite Wahlgänge lautet: «Das Vorverfahren findet nicht statt» (§ 84 lit. b). Die Praxis bekundete hin und wieder Mühe, den Inhalt dieser Regelung richtig zu erkennen. Dieser liegt darin, das Verfahren gemäss den §§ 48–56 nicht zur Anwendung zu bringen. Konkret bedeutet dies, dass bei zweiten Wahlgän-

gen keine Frist zur Einreichung von Wahlvorschlägen angesetzt wird (§§ 49 ff.), die stille Wahl (§ 54) ausgeschlossen ist und keine gedruckten Wahlzettel (§ 55) verwendet werden. Die für § 84 lit. b neu vorgesehene Formulierung möchte diesen Regelungsinhalt klarer ausdrücken.

§ 88

Vor jeder Kantonsratswahl ist für jeden der 18 Wahlkreise die dort zu vergebende Zahl von Sitzen zu bestimmen; Grundlage der Berechnung ist die Bevölkerungszahl des Wahlkreises. Nach geltendem Recht hat der Kantonsrat die Zuteilung zu beschliessen (Abs. 3). Da es sich bei der Bestimmung des Sitzanspruchs der Wahlkreise um eine rein mathematische Operation ohne jedes Ermessen handelt (vgl. Abs. 1 und 2), wird diese Aufgabe sinnvollerweise durch die Verwaltung (Direktion) erledigt. Die den Wahlkreisen zustehende Zahl von Sitzen ist im Amtsblatt zu veröffentlichen.

§ 94

Nach dieser Bestimmung sind die vor Kantonsratswahlen eingereichten und durch die Behörden geprüften Listen im Amtsblatt zu veröffentlichen. Zuständig hierfür waren bisher die Kreiswahlvorsteherschaften. Da der letzte Prüfschritt durch die Direktion erledigt wird – Kontrolle der Listen auf Doppelnennungen bzw. Doppelunterzeichnungen aus verschiedenen Wahlkreisen –, drängt es sich auf, auch die Veröffentlichung der Listen durch die Direktion erledigen zu lassen.

§ 95

Die Kreiswahlvorsteherschaften sind zuständig für den Druck der Listen und sollen es entgegen der Regelung gemäss Vernehmlassungsvorlage auch weiterhin bleiben. Die logistische anspruchsvolle Aufgabe des Drucks von rund 200 Listen pro Wahlgang lässt sich besser lösen, wenn die Aufgabe dezentral erledigt wird. Um eine gewisse inhaltliche und formale Einheitlichkeit der Listen bzw. Listenbroschüren zu gewährleisten, soll die Direktion aber Vorgaben für die Gestaltung und den Druck machen können.

§§ 101 und 101 a

Die mit den Kantonsratswahlen 2007 gemachten Erfahrungen zeigen, dass auf die Übermittlung der Wahlergebnisse an die Kreiswahlvorsteherschaften verzichtet werden kann. Die mit a§ 101 GPR den Kreiswahlvorsteherschaften zugeordnete Plausibilitätskontrolle der Auswertungen der kommunalen Wahlbüros kann ohne Weiteres vom Statistischen Amt vorgenommen werden. Zudem werden heute die Zwischenergebnisse und Ergebnisse fortlaufend im Internet veröf-

fentlich. a§ 101 kann deshalb aufgehoben werden. Dadurch kommt die Regel von § 74 zum Tragen, wonach die von den Wahlbüros zu ermittelnden Ergebnisse der wahlleitenden Behörde zu übermitteln sind. Gestützt auf § 13 lit. d VPR erfüllt hier die Direktion die Aufgaben der wahlleitenden Behörde.

Abs. 1 von § 101 entspricht a§ 101 a.

Simulationsrechnungen haben ergeben, dass bei Sitzverteilungen, die nach dem doppelproportionalen Verfahren durchgeführt werden, Gleichstände in dem Sinne eintreten können, dass es bei der Oberzuteilung oder bei der Unterzuteilung mehrere Lösungen gibt, die alleamt die Bedingungen der §§ 103 und 104 erfüllen. Solche Fälle sind zwar äusserst selten, aber nicht ausgeschlossen. Es drängt sich auf, bei Gleichständen das Los entscheiden zu lassen (§ 101 Abs. 2).

§ 106

Auch bei der Mitteilung der Wahl an die Gewählten können die Abläufe optimiert werden, indem die Wahlanzeige nicht mehr durch die Kreiswahlvorsteherschaften, sondern durch die Direktion erfolgt. Dadurch ist die Mitteilung der Wahlergebnisse an die Kreiswahlvorsteherschaften nicht mehr erforderlich; Abs. 1 ist aufzuheben.

Die Mitteilung der Wahl an die Gewählten durch die Direktion ergibt sich an sich bereits aus § 81 Abs. 1 GPR in Verbindung mit § 13 lit. f VPR, doch soll die Regelung aus Transparenzgründen auch auf Gesetzesstufe normiert sein. An der Veröffentlichung der Wahlergebnisse durch die Direktion im Sinne von § 81 Abs. 2 (aAbs. 2) soll festgehalten werden; die Regelung hat sich bewährt.

§ 109

Die Stimmberechtigung der Auslandschweizerinnen und -schweizer an den Ständeratswahlen ergibt sich bereits aus Art. 82 Abs. 3 KV. In Abs. 1 ist deshalb nur noch die sinngemässe Anwendbarkeit des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.5) zu regeln.

Auch die Gleichzeitigkeit der Wahl von National- und Ständerat ist in der Verfassung vorgeschrieben (Art. 82 Abs. 2 KV); aAbs. 2 kann deshalb aufgehoben werden.

Die Nationalratswahl erfolgt jeweils am zweitletzten Sonntag im Oktober des Wahljahres (Art. 19 Abs. 1 Bundesgesetz über die politischen Rechte, BPR, SR 161.1). Da die Wintersession der eidgenössischen Räte verhältnismässig rasch auf die Wahlen folgt, stellt sich die Frage, wer den Kanton Zürich im Ständerat vertritt, wenn im ersten Wahlgang keine oder nur eine der kandidierenden Personen gewählt wird und die Zeit für die rechtzeitige Durchführung des zweiten Wahlgangs nicht reichen sollte. Hier ist wie folgt zu unterscheiden:

- Solange niemand gewählt ist, bleiben die bisherigen Mitglieder des Ständerates im Amt, denn ihre Amtsdauer endet erst mit dem Beginn der Amtsdauer des erneuerten Organs (§ 32 Abs. 3 GPR), d. h. im vorliegenden Fall mit Beginn der Amtsdauer der neu gewählten oder bestätigten Mitglieder.
- Problematischer ist die Lage, solange nur eine Person (wieder-)gewählt ist: Welches der beiden Mitglieder des Ständerates soll durch diese Person ersetzt werden? Stand die gewählte Person bereits bisher als Ständerätin oder Ständerat im Amt, so soll sie ihr Amt weiterhin ausüben; der zweite Sitz bleibt vorderhand durch das andere bisherige Mitglied des Ständerates besetzt. Gehörte die gewählte Person dem Ständerat bis anhin aber nicht an, so lässt sich keine sinnvolle allgemeine Regelung finden, welchen der beiden bisherigen Ständerätinnen oder Ständeräte sie ersetzen soll. In solchen Fällen soll deshalb abgewartet werden, bis auch das zweite Mitglied des Ständerates gewählt ist. Bis zu diesem Zeitpunkt verbleiben die Bisherigen im Amt. Diese Regelungsidee lässt sich mit einer Formulierung erreichen, wonach neu Gewählte erst dann Einsitz im Ständerat nehmen, wenn beide Mitglieder rechtskräftig gewählt sind (Abs. 2).

§§ 117 und 118

Die Zuständigkeit und das Verfahren für die Wahl der Pfarrerinnen und Pfarrer ist einer der wenigen Bereiche, die gemäss neuer Kantonsverfassung weiterhin vom (staatlichen) Gesetzgeber zu regeln sind (Art. 130 Abs. 3 lit. d KV). Beim Erlass des Gesetzes über die politischen Rechte wurden die damals im Wahlgesetz verankerten Vorschriften mehr oder weniger unverändert übernommen. Das neue Kirchengesetz (LS 180.1) hat die Neuwahlen von Pfarrerinnen und Pfarrern neu geregelt; für die Bestätigungswahlen aber wurden die bisherigen Regelungen – abgesehen von redaktionellen Anpassungen – unverändert übernommen. Dabei wurde einem in der Praxis aufgetretenen Problem bisher zu wenig Beachtung geschenkt.

Steht eine Bestätigungswahl an, hat die Kirchenpflege vor Ablauf der Amtsdauer der Pfarrerinnen und Pfarrer zu beschliessen, welche unter ihnen sie den Stimmberechtigten zur Bestätigung vorschlagen will. Die Namen der Vorgeschlagenen werden veröffentlicht (§ 117 Abs. 1 und 2). Diese gelten als in stiller Wahl bestätigt, sofern nicht ein Zehntel aller Stimmberechtigten, höchstens aber 2000, das Begehren um Durchführung einer Bestätigungswahl an der Urne stellt (§ 117 Abs. 3). Zu einer Bestätigungswahl an der Urne kommt es mithin nur dann, wenn die Kirchenpflege oder ein gewisser Teil der Stimmberechtigten die Abwahl einer Pfarrerin oder eines Pfarrers beabsichtigt. In der Vernehmlassung zur vorliegenden Gesetzesrevision wurde zu

Recht ausgeführt, dieses Vorverfahren neige dazu, die emotionale Seite einer Wahl unnötig zu verstärken: Sind Stimmberechtigte mit einer Pfarrerin oder einem Pfarrer nicht zufrieden, so müssen sie sich verhältnismässig gut organisieren und untereinander absprechen, um die für die Durchführung einer Urnenwahl erforderlichen Unterschriften zusammenzubringen. Solche Vorverfahren mit den ihnen eigenen negativen Auswirkungen auf die Stimmung in einer Kirchgemeinde sollen fortan verhindert werden. Dies lässt sich dadurch erreichen, dass für die Bestätigungswahl von Pfarrerinnen und Pfarrern die Urnenwahl ganz allgemein vorgeschrieben wird. Dies bedingt die Aufhebung von § 117 (stille Bestätigungswahl) und eine Anpassung von § 118 Abs. 1.

Die Regelung der Bestätigungswahl von Pfarrerinnen und Pfarrern an der Urne soll sich so weit wie möglich an Mehrheitswahlen für politische Ämter und Behörden orientieren, ohne aber die Besonderheiten der Pfarrwahlen zu verkennen. Letztere liegen darin, dass zwischen der Pfarrerin oder dem Pfarrer einerseits und der Kirchgemeinde andererseits ein enges Vertrauensverhältnis herrschen soll, das nach einem sorgfältigen Vorgehen bei der Neubesetzung einer Pfarrstelle ruft. Hierzu wird meist eine Pfarrwahlkommission eingesetzt. Deshalb soll wie bisher ausgeschlossen sein, dass im Rahmen einer Bestätigungswahl eine neue, der Kirchgemeinde bisher unbekannt Person als Pfarrerin oder als Pfarrer gewählt wird. Stimmen für Dritte sind deshalb weiterhin ungültig (§ 118 Abs. 4). Auch soll weiterhin ein gedruckter Wahlzettel, auf dem alle sich zur Bestätigungswahl stellenden Pfarrerinnen und Pfarrer aufgeführt sind, verwendet werden; dies erlaubt es, die Stimmberechtigten auf einfache Weise darüber zu informieren, ob die Kirchenpflege eine Pfarrerin oder einen Pfarrer zur Bestätigung oder Nichtbestätigung empfiehlt (§ 118 Abs. 2).

Das geltende Recht enthält für die Bestätigungswahl von Pfarrerinnen und Pfarrern einige Regelungen, die sich bereits aus den allgemeinen Bestimmungen über die Mehrheitswahlen ergeben oder die in unnötiger Weise von den allgemeinen Vorschriften abweichen. Dies gilt für aAbs. 3 Satz 2, wonach die Streichung eines Namens als Nein-Stimme und eine unveränderte Linie als Ja-Stimme zählt. Es gilt ferner für aAbs. 5, wonach «(f)ür jede Pfarrerin oder jeden Pfarrer (...) die für sie oder ihn abgegebenen Ja- oder Nein-Stimmen» entscheiden; hier sollen fortan die allgemeinen Regeln für die Auswertung der Wahlzettel gelten (vgl. insbesondere § 71 lit. e und §§ 77 ff.). Es gilt schliesslich für aAbs. 6, wonach «(d)as gleiche Verfahren» angewendet wird, «wenn in einer Gemeinde sich mehr Pfarrerinnen und Pfarrer zur Bestätigungswahl stellen, als Pfarrstellen bestehen. Erreichen mehr Personen das absolute Mehr, als Stellen zu besetzen sind, gilt unter ihnen das relative Mehr.» Dass die Namen aller sich zur Bestätigungs-

wahl stellenden Personen auf den Wahlzettel zu drucken sind, ergibt sich bereits aus Abs. 2. Und dass unter jenen, die das absolute Mehr erreicht haben, das relative Mehr entscheidet, folgt aus § 77 Abs. 2.

2. Kantonale Initiativen

§ 119

Art. 23 und Art. 134 Abs. 1 KV normiert abschliessend, was Gegenstand einer Initiative sein kann, so insbesondere Verfassungs- und Gesetzesänderungen. Diese Bestimmung soll aus den im Kap. B.2 genannten Gründen im GPR nicht wiederholt werden. Auch die Frage, wer eine Initiative einreichen kann, regelt die Kantonsverfassung abschliessend. Das Gesetz ist diesbezüglich nur in einem Punkt detaillierter als die Verfassung: Bei der Behördeninitiative regelt § 119 Abs. 2 lit. c GPR, dass es sich bei den Organen, die eine Behördeninitiative einreichen können, um solche des Kantons oder der Gemeinden handeln kann. Darüber bestehen aber keine Zweifel, sodass auch auf diese Regelung verzichtet werden kann. Mithin ist § 119 aufzuheben bzw. durch eine Verweisung in § 120 Abs. 1 auf die betreffenden Verfassungsnormen zu ersetzen.

§ 120

Abs. 1 ist inhaltlich identisch mit Art. 25 Abs. 1 KV und deshalb entbehrlich. Abs. 2 und 3 konkretisieren die Begriffe der Initiative in der Form der allgemeinen Anregung und der Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Daran soll festgehalten werden.

§ 121

Abs. 1 umschreibt die Gültigkeitsvoraussetzungen von Initiativen. Die Norm entspricht Art. 28 Abs. 1 lit. b und c KV und ist deshalb durch eine Verweisung auf die Verfassungsbestimmung zu ersetzen.

Abs. 2 Satz 1 regelt die in Art. 28 Abs. 1 lit. a KV genannte Gültigkeitsvoraussetzung der Einheit der Materie näher. Die Bestimmung ist deshalb weiterhin erforderlich. Die in Abs. 2 Satz 2 erwähnte Ausnahme für Initiativen auf Totalrevision der Kantonsverfassung ergibt sich an sich bereits aus Art. 25 Abs. 1 Satz 2 KV. Aus Gründen der Vollständigkeit sollte die Regelung aber auch im GPR enthalten sein.

§§ 123–138 c (Gliederung)

Um die Verständlichkeit des Gesetzes zu verbessern, werden die Normen über Volksinitiativen neu gegliedert. Der Abschnitt beginnt mit Vorschriften über die Gestaltung der Unterschriftenliste, die Unterschriftensammlung sowie das Zustandekommen und die Gültigkeit

der Initiativen (§§ 123–129). Es folgen Bestimmungen über die weitere Behandlung von Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs (§§ 130–132) und der allgemeinen Anregung (§ 133–138). Der Abschnitt schliesst mit drei Normen, die für beide Initiativformen gelten (§§ 138 a–138 c).

§ 123

Die Kantonsverfassung geht zwar nach wie vor davon aus, dass eine Initiative die Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausformulierten Entwurfs haben soll (Art. 25 Abs. 1 KV). Mischformen sind neu aber nicht mehr ungültig, sondern nach den Vorschriften über Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung weiterzubehandeln (Art. 25 Abs. 3 KV). Demzufolge erübrigt sich der Hinweis auf den Unterschriftenlisten, um welche Initiativform es sich im konkreten Fall handelt (Abs. 1 lit. c). Dies gilt umso mehr, als die rechtsverbindliche Bestimmung der Form einer Initiative nicht durch das Initiativkomitee erfolgen kann, sondern durch den Kantonsrat: Entscheidet er über die Zustimmung oder Ablehnung einer Initiative (vgl. § 131), qualifiziert er sie implizit als solche der Form des ausformulierten Entwurfs; entscheidet er demgegenüber über die Frage, ob er eine Umsetzungsvorlage ausarbeiten lassen möchte (vgl. § 134), so geht er stillschweigend von einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung aus. Dem Initiativkomitee bleibt es unbenommen, in der Begründung des Begehrens (vgl. § 123 Abs. 1 lit. b) die eigene Auffassung darzulegen, um welche Initiativform es sich seiner Meinung nach handelt.

Dass der Titel einer Initiative nicht irreführend sein darf, ergibt sich an sich schon aus Art. 25 Abs. 2 KV. Um § 123 Abs. 2 vollständig zu halten, soll diese Regelung indessen weiterhin im GPR enthalten sein.

§ 124

Nach Art. 26 KV ist eine Volksinitiative vor Beginn der Unterschriftensammlung «auf Einhaltung der Formvorschriften» zu prüfen. Damit soll vermieden werden, eine Volksinitiative nach der Unterschriftensammlung, die regelmässig mit grossem Aufwand verbunden ist, aus formalen Gründen für ungültig erklären zu müssen. Zu den Formvorschriften im Sinne von Art. 26 KV gehört sicher § 123 Abs. 1 GPR betreffend die notwendigen Elemente einer Unterschriftenliste. Inhaltsbezogene Fragen wie z. B. die Gültigkeitsvoraussetzungen einer Initiative (Art. 28 KV; § 121 GPR) oder ihre zulässigen Gegenstände (Art. 23 KV) sind im Rahmen der Vorprüfung nicht zu behandeln, auch wenn, bisheriger Praxis folgend, die Initiativkomitees weiterhin formlos auf offensichtliche Mängel hingewiesen werden.

Nach § 124 Abs. 2 GPR sind im Rahmen der Vorprüfung auch der Titel und die Begründung einer Volksinitiative auf ihre Übereinstim-

mung mit den gesetzlichen Vorschriften zu prüfen. Beides wird von Art. 26 KV erfasst. Zwar haben Titel und Begründung von Initiativen auch inhaltsbezogene Gesichtspunkte, da diese zur Auslegung eines unklaren Initiativtextes herangezogen werden können. Ein gesetzeskonformer Titel und eine den gesetzlichen Vorschriften entsprechende Begründung dienen jedoch in erster Linie der korrekten Durchführung der Unterschriftensammlung und der Volksabstimmung: Sie stellen sicher, dass die Stimmberechtigten bei der Unterzeichnung der Initiative und bei der Abstimmung über sie nicht getäuscht werden.

Nach dem Gesagten soll deshalb im Rahmen der Vorprüfung nicht nur die Einhaltung der für die Unterschriftenlisten geltenden Formvorschriften kontrolliert werden (Abs. 2), sondern weiterhin auch der Titel und die Begründung von Initiativen. Treten hier Mängel zutage, soll die Direktion aber nicht sogleich «die nötigen Änderungen» verfügen, wie dies der geltende Abs. 2 vorschreibt, sondern es soll dem Komitee zunächst Gelegenheit zur Verbesserung gegeben werden. Dieses Vorgehen wird heute schon so praktiziert und soll nun ausdrücklich im Gesetz verankert werden (Abs. 3).

§ 125

Aus den bei § 123 genannten Gründen ist die Form einer Initiative auch bei deren Veröffentlichung nicht mehr zu nennen.

Die Dauer der Frist für die Unterschriftensammlung ergibt sich aus Art. 27 KV. Für deren Beginn stellt die Verfassung auf den «Abschluss der Vorprüfung» ab. Dies ist im Gesetz zu präzisieren. Der Regelung von § 126 Abs. 2 folgend, soll die Frist mit der Veröffentlichung des Initiativtextes im Amtsblatt beginnen (Abs. 2).

§ 126

Die Frist zur Sammlung der Unterschriften für eine Volksinitiative ist neu auf Verfassungsstufe geregelt (Art. 27 KV) und soll deshalb im GPR nicht mehr wiederholt werden. Anders als auf Bundesebene soll sich das Initiativkomitee auch weiterhin nicht um die Beglaubigung der Unterschriftenlisten kümmern müssen; das wird von der Verwaltung erledigt (§ 127 Abs. 3). Dadurch lassen sich der zeitliche Druck auf die Stimmregisterführenden verkleinern und die Unterschriftenprüfung rationalisieren. Um die Arbeitsabläufe zu erleichtern, soll das Initiativkomitee aber verpflichtet sein, die Unterschriftenlisten nach Gemeinden sortiert einzureichen. Kommt es dieser Vorschrift nicht nach, wird es aufzufordern sein, dies nachzuholen. Notfalls wird die Verwaltung die Listen sortieren und dem Komitee den Aufwand in Rechnung stellen.

§§ 127 und 128

Das GPR verwendet «Gültigkeit» als Oberbegriff zu den Begriffen «Rechtmässigkeit», «Einheit der Form» und «Zustandekommen». Die Kantonsverfassung fasst «Gültigkeit» enger, nämlich im Sinne von «Rechtmässigkeit» gemäss geltendem GPR. Die Terminologie des GPR soll jener der KV angepasst werden. Damit drängt sich auf, je eine Bestimmung über das Zustandekommen und über die Gültigkeit von Volksinitiativen zu formulieren. Das bedeutet:

- § 127 über das Zustandekommen übernimmt die Regelungsinhalte von a§ 127 Abs. 2 und 3 und a§ 128 Abs. 1 und 2.
- § 128 über die Gültigkeit übernimmt die Regelungsinhalte von a§ 127 Abs. 4 und 5.

In § 127 Abs. 2 wird die bisher auf Verordnungsstufe getroffene Festlegung übernommen, wonach für die Gültigkeit der Unterzeichnungen auf das Datum ihrer Prüfung durch die Stimmregisterführenden abgestellt wird (vgl. § 65 Abs. 1 Satz 2 VPR). Würde auf das Datum der Unterzeichnung abgestellt, könnte eine Person, die während der Unterschriftensammlung den politischen Wohnsitz wechselt, auch in der Zuzügergemeinde eine Unterschriftenliste unterzeichnen. Doppelunterzeichnungen könnten nur mit einem kantonalen Stimmregister erkannt und verhindert werden. Unvermeidbare Folge der vorgeschlagenen Regelung ist, dass eine Unterschrift dann ungültig ist, wenn die betreffende Person nach der Unterzeichnung einer Liste, aber vor deren Prüfung durch die Stimmregisterführenden, den politischen Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde aufgibt.

Die Bestimmungen über den Beschluss des Regierungsrates über die Rechtmässigkeit und seinen Antrag an den Kantonsrat (a§ 128 Abs. 3 und 4) werden in die §§ 130 und 133 verschoben, denn es sind neu unterschiedliche Fristen für Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs bzw. in der Form der allgemeinen Anregung vorzusehen.

Das Erfordernis der Rechtmässigkeit des Inhaltes einer Initiative und ihres Zustandekommens (vgl. a§ 127 Abs. 1) ergibt sich bereits aus Art. 27 und 28 KV. Die Einheit der Form (vgl. a§ 127 Abs. 1) wird von der KV hingegen nicht mehr vorausgesetzt: Mischformen sind nach den Vorschriften für Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung weiterzubehandeln (Art. 25 Abs. 3 KV). a§ 127 Abs. 1 ist deshalb entbehrlich.

Was Initiativen betrifft, die den Grundsatz der Einheit der Materie (vgl. § 121 Abs. 2) verletzen, sieht das geltende Recht eine Teilung des Initiativbegehrens vor, sofern die einzelnen Teile ein sinnvolles Ganzes ergeben und zudem «angenommen werden kann, dass eine ausreichende Zahl von Initianten auch die einzelnen Teile unterstützt hätte»

(§ 127 Abs. 5). In der Vernehmlassung wurde zu Recht ausgeführt, dass einer Initiative die Teilung kaum deswegen verweigert würde, weil anzunehmen ist, dass die einzelnen Teile von keiner ausreichenden Zahl von Initiantinnen und Initianten unterstützt worden wäre. Dies rechtfertigt es, diese Teilvoraussetzung aufzugeben und fortan nur noch zu verlangen, dass die einzelnen Teile der Initiative je für sich ein sinnvolles Ganzes ergeben (§ 128 Abs. 3).

§ 129

Ein wichtiges demokratisches Element ist das Recht der Stimmberechtigten, mittels Volksinitiative eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung vorzuschlagen und unter Umständen zur Volksabstimmung zu bringen. Der Verfassungs- oder Gesetzestext muss dabei genau so zur Volksabstimmung gebracht werden, wie er von den Stimmberechtigten formuliert worden ist. Der hier beschriebene Weg der Gesetzgebung auf Veranlassung von Stimmberechtigten steht neben der (quantitativ bedeutungsvolleren) Gesetzgebung durch den Regierungsrat und das Parlament, wie es durch Art. 67 Abs. 1 und Art. 54 KV vorgezeichnet ist.

Die Möglichkeit der Gesetzgebung mittels Volksinitiativen hat aber auch unproblematische Aspekte. So tritt hier der Konflikt zwischen dem demokratischen Prinzip und der Rechtsstaatlichkeit häufiger und deutlicher zutage als bei der parlamentarischen Rechtsetzung. Ein weiterer Problembereich betrifft die rechtsetzungstechnischen Anforderungen: Auch Gesetzesbestimmungen, die auf dem Weg der Volksinitiative entstanden sind, sollen klar und widerspruchsfrei sein, die Regelungsabsicht ihrer Autoren korrekt wiedergeben und verständlich formuliert sein. Die parlamentarische Rechtsetzung weist zahlreiche Elemente auf, die dazu beitragen, diesen Anforderungen zu genügen. Beispielsweise werden Gesetzestexte von zahlreichen Stellen behandelt und geprüft, bevor der Kantonsrat sie verabschiedet. Auch das Fachwissen und die praktische Erfahrung der an der parlamentarischen Rechtsetzung beteiligten Stellen und Organe fördern die Qualität. Initiativkomitees verfügen demgegenüber oft über verhältnismässig wenig Ressourcen und rechtsetzungstechnisches Fachwissen.

Sehr geringfügige Mängel in Initiativen werden in der Praxis formlos korrigiert. Beispielsweise werden Initiativtexte dem Layout des kantonalen Rechts angepasst, indem Artikel durch Paragraphen ersetzt oder fehlende Absatznummerierungen eingefügt werden. Auch bei schwerwiegenden Mängeln findet die Praxis einen Weg: Der Kantonsrat hat auch schon zum Instrument des Gegenvorschlags gegriffen, um einen groben Fehler der Initiative zu korrigieren. Bei Fehlern von «mittlerer Bedeutung» hingegen ist das Dilemma nicht gelöst: Eine formlose Korrektur kommt nicht in Frage, weil der Eingriff in den

Initiativtext zu stark wäre. Andererseits lässt sich der mit einem Gegenvorschlag verbundene Mehraufwand nicht rechtfertigen, wenn es einzig um die Behebung rechtsetzungstechnischer Mängel geht. Denn ein Gegenvorschlag kann sogar eine Volksabstimmung bewirken, falls die Initiative nicht zurückgezogen wird (vgl. Art. 32 lit. e KV).

Im geschilderten Bereich der Fehler von mittlerer Bedeutung soll mit § 129 ein neuer Weg beschritten werden: Mit Zustimmung des Initiativkomitees soll der Regierungsrat einen rechtsetzungstechnisch bereinigten Initiativtext beschliessen können (Abs. 1). Auf diese Weise sollen beispielsweise Unzulänglichkeiten der Gliederung oder der Einordnung der Initiative in den zu ändernden Erlass behoben werden können. Auch soll die Initiative an die Erfordernisse der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter angepasst werden können. Die Möglichkeit der rechtsetzungstechnischen Bereinigung wird es zudem erlauben, einen Initiativtext im rechtlichen Umfeld anzupassen, wenn sich dieses seit der Lancierung der Initiative geändert hat. Soll mit einer Initiative beispielsweise ein Gesetz geändert werden, das zur Zeit der Einreichung der Initiative in Totalrevision steht, läuft die Initiative ins Leere, denn das frühere Gesetz wird mit dem Neuerlass aufgehoben. Im Rahmen einer rechtsetzungstechnischen Bereinigung könnte dann der Initiativtext dem Neuerlass angepasst werden. Die Bereinigung wird es auch erlauben, offensichtliche Widersprüche oder Irrtümer zu beseitigen.

Die rechtsetzungstechnische Bereinigung ist nur unter der Voraussetzung zulässig, dass die Mehrheit der dannzumal stimmberechtigten Mitglieder des Initiativkomitees den neuen Formulierungen zustimmt. Das Komitee handelt in diesem Sinne stellvertretend für die Stimmberechtigten, welche die Initiative unterzeichnet haben.

Der bereinigte Text wird dem Initiativkomitee zugestellt und zudem amtlich veröffentlicht. Dadurch wird der Rechtsschutz gewährleistet (Einsprache an den Regierungsrat, dann öffentlich-rechtliche Beschwerde an das Bundesgericht).

§ 130

Zusammen mit den §§ 131 und 132 regelt § 130 die weitere Behandlung von Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, nachdem ihr Zustandekommen festgestellt worden ist (vgl. § 127). Dem bisherigen Recht entsprechend (a§ 128 Abs. 3), beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten über ihre Gültigkeit. Gleichzeitig entscheidet er, ob die zuständige Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll (Abs. 1); Letzteres wirkt sich auf die Frist zur Antragstellung aus (vgl. Abs. 3 und 4) und entspricht geltendem Verordnungsrecht (vgl. § 65 a VPR). Hält er eine Initiative für vollständig ungültig,

stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). Andernfalls erstattet er dem Kantonsrat Bericht und Antrag über die Gültigkeit der Initiative und deren Inhalt (Abs. 3). Das geltende Recht sieht hierfür eine Frist von einhalb Jahren ab Einreichung der Initiative vor, verlängerbar um sechs Monate (a§ 128 Abs. 4). Diese Frist soll ohne Möglichkeit einer Verlängerung auf neun Monate verkürzt werden, um die engen Fristvorgaben von Art. 29 Abs. 1 KV einhalten zu können; die genannte Verfassungsnorm schreibt vor, dass die Volksabstimmung über eine (vom Kantonsrat abgelehnte) Volksinitiative «innert 30 Monaten nach Einreichung» stattzufinden habe. In dieser Frist von 30 Monaten sind die Unterschriftenlisten zu prüfen (rund drei Monate; vgl. § 127 Abs. 4) und die Volksabstimmung unter Abwarten des nächsten ordentlichen Abstimmungstermins vorzubereiten (rund sieben Monate; vgl. Erläuterungen zu § 59 Abs. 1). Damit verbleiben rund 20 Monate für die materielle Behandlung einer ausformulierten Initiative. Diese Frist wird zu sechs und 14 Monaten auf den Regierungsrat und den Kantonsrat verteilt (vgl. § 130 Abs. 3). Die längere Frist für den Kantonsrat rechtfertigt sich deshalb, weil der vorbereitenden Kommission genügend Zeit eingeräumt werden soll, wenn sie entgegen dem Antrag des Regierungsrates einen Gegenvorschlag ausarbeiten und dem Kantonsrat einen entsprechenden Beschluss beantragen möchte.

Die Frist von 30 Monaten gemäss Art. 29 Abs. 1 KV gilt nicht ausnahmslos: «Arbeitet der Kantonsrat einen Gegenvorschlag aus, so findet die Volksabstimmung innert 36 Monaten nach Einreichung der Initiative statt» (Art. 30 Abs. 2 KV). Mit dieser Bestimmung wollte der Verfassungsrat dem Umstand Rechnung tragen, dass mehr Zeit benötigt wird, um einen Gegenvorschlag zu einer Initiative auszuarbeiten, als bloss Bericht und Antrag zu stellen. Die Fristverlängerung von 30 auf 36 Monate soll deshalb nicht erst dann eintreten, wenn der Kantonsrat einen Gegenvorschlag beschliesst; damit würde Sinn und Zweck von Art. 30 Abs. 2 KV verkannt, denn die Vorbereitung einer Volksabstimmung nimmt nicht mehr Zeit in Anspruch, wenn sie nicht nur über die Initiative, sondern auch über einen Gegenvorschlag durchgeführt wird. Vielmehr soll die längere Frist von 36 Monaten bereits dann gelten, wenn der Kantonsrat beschliesst, einen Gegenvorschlag ausarbeiten zu lassen. Darüber hinaus soll die Fristverlängerung aber auch schon dann eintreten, wenn der Regierungsrat ohne entsprechenden Auftrag des Kantonsrates einen Gegenvorschlag beantragt (vgl. § 132 lit. a). Würde der Regierungsrat verpflichtet, sich zunächst vom Kantonsrat entsprechend beauftragen zu lassen, so würde die sechsmonatige Fristverlängerung durch diese Verfahrensschleife aufgezehrt, sodass für die eigentliche Ausarbeitung des Gegenvorschlags keine zusätzliche Zeit zur Verfügung stünde. Aus diesem Grund sieht

Abs. 4 vor, dass die Frist zur Antragstellung an den Kantonsrat 16 Monate beträgt, wenn der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag beantragt.

§ 131

Die Abs. 1–3 regeln die weitere Behandlung einer ausformulierten Volksinitiative im Kantonsrat. Inhaltlich stimmen die Normen mit dem geltenden Recht überein (vgl. a§ 132). Die Regelung der Fristen, innert welcher der Kantonsrat über Initiativen und Gegenvorschläge zu beschliessen hat, delegiert Abs. 4 an den Verordnungsgeber. Denn bei Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, insbesondere aber bei solchen in der Form der allgemeinen Anregung, sind hier sehr differenzierte Regelungen nötig, die sich nicht für die Gesetzesstufe eignen (vgl. die entsprechenden Bestimmungen in §§ 65 b und 65 e VPR). Die Fristen sind so festzulegen, dass der Beschluss des Kantonsrates genügend früh vorliegt, um unter Beachtung der für die Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung erforderlichen Zeit die Fristvorgaben von Art. 29 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 2 KV einzuhalten.

§ 132

Vgl. Bemerkungen zu § 130 Abs. 4.

§§ 133–137

Diese Bestimmungen regeln die weitere Behandlung von Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung. Hier geht es in erster Linie um die Verteilung der gemäss Kantonsverfassung zur Verfügung stehenden Zeit auf die einzelnen Phasen. Als Regelfall gilt auch bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung, dass die Volksabstimmung innert 30 Monaten nach Einreichung der Initiative durchzuführen ist (Art. 29 Abs. 1 KV). Drei Ausnahmen sind zu beachten:

- Beschliesst der Kantonsrat, keine ausformulierte Vorlage ausarbeiten zu lassen, die der Initiative in der Form der allgemeinen Anregung entspricht (sogenannte Umsetzungsvorlage), so muss die Volksabstimmung innert 18 Monaten durchgeführt werden (Art. 29 Abs. 2 KV).
- Beschliesst der Kantonsrat, eine der Initiative entsprechende Umsetzungsvorlage ausarbeiten zu lassen, so kann er diese Vorlage zusätzlich mit einem ausformulierten Gegenvorschlag ergänzen (Art. 30 Abs. 1 Satz 1 KV). In solchen Fällen gilt eine Frist von 36 Monaten (Art. 30 Abs. 2 KV).
- Der Kantonsrat kann indessen auch der Initiative selbst einen Gegenvorschlag gegenüberstellen; dieser muss dann die Form der all-

gemeinen Anregung aufweisen (Art. 30 Abs. 1 Satz 2 KV). Nach dem Wortlaut von Art. 30 Abs. 2 KV wäre die Volksabstimmung auch hier innert 36 Monaten nach Einreichung durchzuführen. Jedoch ist die 36-Monate-Frist im Zusammenhang mit der ordentlichen 30-Monate-Frist von Art. 29 Abs. 1 KV zu lesen: Wird zu einer ausformulierten Initiative oder zu einer Umsetzungsvorlage ein Gegenvorschlag ausgearbeitet, so soll sich die Frist von 30 Monaten um sechs Monate auf die genannten 36 Monate verlängern. Will der Kantonsrat eine allgemein anregende Initiative nicht umsetzen, so beträgt die Frist bis zur Volksabstimmung 18 Monate (Art. 29 Abs. 2 KV). Hier die Frist um 18 Monate auf das Doppelte zu verlängern, wenn der Kantonsrat einen Gegenvorschlag ausarbeiten lassen möchte, ist mit Blick auf das allgemeine Ziel des Verfassungsrates, die Fristen zwischen Einreichung von Volksinitiativen und Durchführung der Volksabstimmungen zu verkürzen, nicht sachgerecht. Analog zur Fristverlängerung von 30 auf 36 Monate bei ausformulierten Vorlagen soll deshalb auch bei einem Gegenvorschlag zu einer allgemein anregenden Initiative die Frist um sechs Monate verlängert werden, nämlich von 18 auf 24 Monate.

Zusammenfassend sind die Fristen zwischen Einreichung von allgemein anregenden Initiativen und Durchführung der Volksabstimmung wie folgt im Gesetz festzulegen:

- Beschliesst der Kantonsrat, keine Umsetzungsvorlage ausarbeiten zu lassen, ist die Volksabstimmung 18 Monate nach Einreichung der Initiative durchzuführen (Art. 29 Abs. 2 KV; § 137 lit. a).
- Beschliesst der Kantonsrat, keine Umsetzungsvorlage ausarbeiten zu lassen, aber die Initiative mit einem (allgemein anregenden) Gegenvorschlag zu ergänzen, beträgt die Frist 24 Monate (Art. 29 Abs. 1 und 30 Abs. 2 KV analog; § 137 lit. b).
- Beschliesst der Kantonsrat, eine Umsetzungsvorlage ausarbeiten zu lassen, so findet die Volksabstimmung über die Initiative innert 30 Monaten nach ihrer Einreichung statt (Art. 29 Abs. 1 KV; § 137 lit. c). Zu einer Volksabstimmung kommt es hier nur dann, wenn der Kantonsrat die in Auftrag gegebene Umsetzungsvorlage in der Folge ablehnt.
- Beschliesst der Kantonsrat, eine Umsetzungsvorlage und einen Gegenvorschlag zur Umsetzungsvorlage ausarbeiten zu lassen, so findet die Volksabstimmung innert 36 Monaten statt (Art. 30 Abs. 2 KV; § 137 lit. d).

Anders als bei ausformulierten Initiativen soll der Kantonsrat bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung zunächst einen Verfahrensentscheid fällen und darin festlegen, ob die Initiative umgesetzt werden soll oder nicht und ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet wer-

den soll oder nicht. Auch diesen Entscheid soll der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates fällen. Daraus ergeben sich bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung folgende Behandlungsschritte:

- Antrag des Regierungsrates über das weitere Vorgehen (Verfahrensantrag),
- Beschluss des Kantonsrates über das weitere Vorgehen (Verfahrensentscheid),
- Bericht und Antrag des Regierungsrates über die Initiative und allenfalls die Umsetzungsvorlage und den Gegenvorschlag,
- Beschluss des Kantonsrates über die Initiative und allenfalls die Umsetzungsvorlage und den Gegenvorschlag (materieller Entscheid).

Bei der Festlegung der Frist, innert welcher der Verfahrensantrag des Regierungsantrages vorliegen muss, ist zu beachten, dass der Kantonsrat dem Antrag des Regierungsrates unter Umständen nicht folgt. Demzufolge muss eine einheitliche Frist bestimmt und deren Länge am zeitlich knappsten Fall festgelegt werden. Am dichtesten ist der «Fahrplan» bei einer Initiative, die der Kantonsrat nicht umsetzen will, der er aber einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will; hier muss die Volksabstimmung innert 24 Monaten nach Einreichung der Initiative stattfinden. Werden davon die für die Vorbereitung einer Volksabstimmung und das Abwarten des nächsten ordentlichen Abstimmungstermins erforderlichen sieben Monate abgezählt, bleiben 17 Monate. Diese Frist ist möglichst gleichmässig auf den Regierungsrat und den Kantonsrat aufzuteilen:

- Verfahrensantrag des Regierungsrates: innert vier Monaten nach Einreichung der Initiative,
- Verfahrensentscheid des Kantonsrates: innert weiteren fünf Monaten,
- Bericht und Antrag zur Initiative und zum Gegenvorschlag: innert weiteren vier Monaten,
- materieller Entscheid des Kantonsrates: innert weiteren vier Monaten.

Die so bestimmte Frist von vier Monaten, innert welcher der Regierungsrat den Verfahrensantrag stellen muss, ist allgemein im Gesetz zu verankern (§ 133 Abs. 2). Im selben Antrag hat der Regierungsrat zudem über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative Stellung zu nehmen (§ 133 Abs. 1). Der Kantonsrat muss darauf innert neun Monaten nach Einreichung der Initiative über den Verfahrensantrag entscheiden (§ 134 Abs. 1). Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab, ohne eine Umsetzungsvorlage oder einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative ausarbeiten zu lassen, ist die Initiative der Volksabstimmung zu

unterbreiten (vgl. Art. 32 lit. d KV). Die 18-Monate-Frist zwischen Einreichung der Initiative und Durchführung der Volksabstimmung (vgl. Art. 29 Abs. 2 KV und § 137 lit. a) kann eingehalten werden.

Beschliesst der Kantonsrat hingegen, einen Gegenvorschlag zur Initiative oder eine Umsetzungsvorlage mit oder ohne Gegenvorschlag ausarbeiten zu lassen, so hat der Regierungsrat in der Folge entsprechend Antrag zu stellen (§ 135). Die Fristen zur Antragstellung und zur Beschlussfassung durch den Kantonsrat sollen indessen auf Verordnungsstufe geregelt werden (§§ 135 und 136 Abs. 4), denn die unterschiedlichen Höchstfristen zur Durchführung der Volksabstimmung wirken sich auch auf die Fristen der vorgehenden Verfahrensschritte aus und würden zu sehr differenzierten Regelungen auf Gesetzesstufe führen. Die weiteren Bestimmungen über die materielle Behandlung der Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag durch den Kantonsrat (§ 136 Abs. 1–3) entsprechen geltendem Recht (vgl. § 133 Abs. 3–5).

§ 138

Diese Bestimmung regelt das weitere Vorgehen, wenn die Stimmberechtigten eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung oder einen Gegenvorschlag in dieser Form angenommen haben. Der verfassungsrechtlichen Regel entsprechend, wonach der Regierungsrat das Vorverfahren der Rechtsetzung leitet (Art. 67 Abs. 1 KV), hat auch in einem solchen Fall der Regierungsrat die Umsetzungsvorlage auszuarbeiten (Abs. 1); nach geltendem Recht konnte der Kantonsrat damit stattdessen eine seiner Kommissionen beauftragen (§ 138 Abs. 1 GPR). Die Frist zur Antragstellung beträgt wie bisher ein Jahr; analog zur Abschaffung der Möglichkeit zur Fristverlängerung bei ausformulierten Initiativen (vgl. Bemerkungen zu § 130) soll sie aber auch hier nicht verlängert werden können.

Der Kantonsrat hat innert zwei Jahren nach Durchführung der Volksabstimmung über die Volksinitiative über die Umsetzungsvorlage zu entscheiden (Abs. 2); das geltende Recht setzte ihm für diesen Verfahrensschritt keine Frist.

§ 138 a

§ 138 a bildet zusammen mit den §§ 138 b und 138 c eine Gruppe von Bestimmungen, die für beide Formen von Volksinitiativen gelten. § 138 a lit. a verdeutlicht die nicht restlos klare Formulierung von Art. 30 Abs. 1 Satz 2 KV, wonach der Gegenvorschlag «die gleiche Rechtsform» wie die Hauptvorlage (Initiative bzw. Umsetzungsvorlage) haben muss. Aus der Entstehungsgeschichte der Norm folgt, dass mit «Rechtsform» die Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gemeint ist.

Lit. b übernimmt die Regelung a§ 131 Abs. 2, wonach der Gegenvorschlag denselben Regelungsgegenstand haben muss wie die Volksinitiative. Dies gilt auch für den Gegenvorschlag zu einer Umsetzungsvorlage.

Lit. c entspricht gängiger Praxis, wonach ein Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative als vollständige Vorlage abgefasst wird, die so in Kraft gesetzt werden könnte. Formaler Bezugspunkt des Gegenvorschlags soll also nicht die Volksinitiative sein, sondern das geltende Recht. Nur bei einem von der Initiative formal unabhängigen Gegenvorschlag kann der Wille der Stimmberechtigten korrekt ermittelt werden (vgl. Kap. B.1.c).

§ 138 c

Die Bestimmung regelt das Weitere, wenn eine Volksinitiative zurückgezogen wird. Abs. 1 über die Voraussetzungen für den Rückzug einer Initiative und Abs. 4 über den letztmöglichen Zeitpunkt für einen solchen Schritt übernehmen die Regelungen des geltenden § 137 Abs. 1 und 3.

Abs. 2 regelt das Schicksal eines Gegenvorschlags des Kantonsrates zu einer ausformulierten Volksinitiative, wenn diese zurückgezogen wird. Dem geltenden Recht entsprechend (a§ 137 Abs. 2), untersteht der Gegenvorschlag nach Massgabe der Kantonsverfassung dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum (vgl. Art. 32 und 33 KV). Gegenvorschläge, die dem fakultativen Referendum unterstehen, sind von der Direktion (nicht mehr vom Regierungsrat, vgl. a§ 137 Abs. 2) unter Ansetzung der Referendumsfristen zu veröffentlichen. Art. 33 Abs. 3 KV, wonach die 14-tägige Frist zur Ergreifung des Kantonsratsreferendums ab Beschluss des Kantonsrates läuft, passt für die vorliegende Konstellation nicht. Vielmehr soll die Frist zur Ergreifung auch dieses Referendums mit der Fristansetzung durch die Direktion beginnen.

Abs. 3 befasst sich mit dem Rückzug einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung, wenn der Kantonsrat einen Gegenvorschlag dieser Form beschlossen hat. Analog zu den Folgen der Annahme eines solchen Gegenvorschlags in der Volksabstimmung soll der Regierungsrat in solchen Fällen eine Vorlage ausarbeiten, die dem Gegenvorschlag entspricht.

§ 139

Zusammen mit den beiden nachfolgenden Paragrafen regelt § 139 das Nähere zu Einzel- und Behördeninitiativen. Einer Anregung des Vernehmlassungsverfahrens entsprechend, werden die gesetzlichen Bestimmungen zu diesen Initiativarten etwas detaillierter gefasst; das geltende Recht begnügte sich mit einer pauschalen Verweisung auf die Regelungen über die Volksinitiative (a§ 139 Abs. 3 Satz 1).

Der Regierungsrat hat nur zu solchen Einzel- und Behördeninitiativen Bericht und Antrag zu erstatten, die der Kantonsrat vorläufig unterstützt hat (Art. 31 Abs. 1 KV). Deshalb sind Einzel- und Behördeninitiativen weiterhin der Geschäftsleitung des Kantonsrates einzureichen (Abs. 1, unverändert). Der Verfahrensschritt der vorläufigen Unterstützung bezweckt, Initiativen auszuschneiden, deren Anliegen keinen genügenden politischen Rückhalt im Kantonsrat finden oder die offensichtlich unzulässig sind. In Zweifelsfällen wird, sofern der Kantonsrat die Initiative vorläufig unterstützt hat, der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag auf die Frage der Gültigkeit der Initiative näher eingehen.

Abs. 2 regelt die Frist, innert welcher der Kantonsrat über die vorläufige Unterstützung zu entscheiden hat. Die Bestimmung entspricht dem geltenden § 139 Abs. 3.

Wird die Initiative vorläufig unterstützt, überweist sie der Kantonsrat – Art. 31 Abs. 1 KV folgend – in jedem Fall dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag (Abs. 3); nach geltendem Recht wäre auch die Überweisung an eine Kommission zulässig (aAbs. 3).

§ 139 a

Hat der Kantonsrat eine Einzel- oder Behördeninitiative vorläufig unterstützt, erstattet der Regierungsrat Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt. Für die Gültigkeitsvoraussetzungen, die teilweise Ungültigkeit und die Aufteilung einer Initiative wird auf die entsprechenden Bestimmungen zur Volksinitiative verwiesen (Abs. 1). Zudem beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Beschluss gemäss den Entscheidungsmöglichkeiten nach § 139 b Abs. 1 und 2 (Abs. 2):

- Bei ausformulierten Initiativen kann er Zustimmung oder Ablehnung beantragen, im Fall des Antrags auf Ablehnung zudem einen Gegenvorschlag.
- Bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung kann er eine Umsetzungsvorlage zur Initiative oder die Ablehnung der Initiative beantragen. Beantragt er die Ablehnung, kann er zudem einen ausformulierten Gegenvorschlag beantragen.

Der Bericht und Antrag des Regierungsrates muss innert 18 Monaten (verlängerbar um sechs Monate) nach der vorläufigen Unterstützung der Initiative vorliegen (Abs. 3). Diese Regelung entspricht geltendem Recht (a§ 139 Abs. 3 in Verbindung mit a§ 128 Abs. 4).

§ 139 b

Diese Bestimmung regelt die weitere Behandlung einer Einzel- oder Behördeninitiative im Kantonsrat. Abs. 1 normiert die Entscheidungsmöglichkeiten des Kantonsrates abschliessend: Einer ausformulierten Initiative kann er entweder zustimmen oder sie ablehnen (lit. a). Eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung kann er ablehnen; hat der Regierungsrat eine Umsetzungsvorlage zur Initiative ausgearbeitet, kann er dieser zustimmen oder sie ablehnen (lit. b).

Der Kantonsrat kann zudem einen ausformulierten Gegenvorschlag beschliessen. Im Unterschied zur Volksinitiative besteht diese Möglichkeit aber nur dann, wenn der Kantonsrat die Initiative bzw. eine allfällige Umsetzungsvorlage dazu ablehnt (Abs. 2). Andernfalls müsste das Volk entscheiden, ob die Initiative (bzw. die Umsetzungsvorlage) oder der Gegenvorschlag Geltung erlangen soll. Einzel- und Behördeninitiativen können aber nicht Gegenstand einer Volksabstimmung sein; die abschliessenden Kataloge des obligatorischen und fakultativen Referendums von den Art. 32 und 33 KV erwähnen den Fall nicht. Bleibt zu ergänzen, dass es dann zu einer Volksabstimmung kommen kann, wenn der Kantonsrat der Initiative zustimmt und es sich um eine Verfassungsänderung handelt (obligatorisches Referendum) oder in andern Fällen das Referendum ergriffen wird (fakultativer Referendum).

Hat der Regierungsrat weder eine Umsetzungsvorlage noch einen Gegenvorschlag beantragt, kann ihn der Kantonsrat mit der Ausarbeitung des einen oder andern beauftragen (Abs. 3).

Abs. 4 regelt die Frage des Referendums, wenn der Kantonsrat einer ausformulierten Initiative, einer Umsetzungsvorlage oder einem ausformulierten Gegenvorschlag zustimmt: Die Vorlage untersteht nach Massgabe der Kantonsverfassung (Art. 32 und 33 KV) dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum.

3. Kantonales Referendum

§ 140

Der bisherige § 140 über EinzelpunktAbstimmungen (Teilabstimmungen) wird durch § 144 a abgelöst. Um Wiederholungen des Verfassungsrechts zu vermeiden, wird im neuen § 140 hinsichtlich des Gegen-

standes, der Urheberschaft und der Fristen des Referendums auf die betreffenden Verfassungsbestimmungen von Art. 32, 33 und 35 KV verwiesen.

§ 141

Nach Art. 37 Abs. 1 KV können «Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, (...) vom Kantonsrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder sofort in Kraft gesetzt werden». Ist die dringliche Inkraftsetzung sofort, das heisst unmittelbar nach der Schlussabstimmung über das Gesetz möglich, so muss es auch zulässig sein, das Gesetz auf einen späteren Zeitpunkt dringlich in Kraft zu setzen. Dazu ist der Kantonsrat sogar gehalten, denn die Frist zwischen dringlichem Inkrafttreten und Durchführung der Volksabstimmung soll möglichst kurz sein.

Eine dringliche Inkraftsetzung auf einen späteren Zeitpunkt ist dann nicht mehr zulässig, wenn die Zeit ausreicht, um das ordentliche Referendumsverfahren durchzuführen. Letzteres dauert zwischen vier und zwölf Monaten (Elemente der Mindestfrist: 14 Tage für die Einreichung des Kantonsratsreferendums, drei Monate für die Vorbereitung der Volksabstimmung bei sehr günstig liegendem nächsten ordentlichen Abstimmungstermin. Elemente der Höchstfrist: 60 Tage für die Einreichung eines Volksreferendums, drei Monate für die Prüfung des Zustandekommens, drei Monate für die Vorbereitung der Volksabstimmung, vier Monate Abwarten des nächsten ordentlichen Abstimmungstermins).

Wird gegen ein dringlich in Kraft gesetztes Gesetz das Referendum ergriffen, muss die Volksabstimmung «innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes» stattfinden (Art. 37 Abs. 2 KV). Ist das betreffende Gesetz nicht sofort, sondern im Sinne der vorstehenden Ausführungen auf einen späteren Zeitpunkt dringlich in Kraft gesetzt worden, fragt es sich, ob die Sechsmonatsfrist nicht bereits mit dem *Beschluss* der dringlichen Inkraftsetzung statt erst mit dem späteren dringlichen *Inkrafttreten* des Gesetzes beginnen soll. Auf eine solche Vorverlegung der Fristbeginns sollte verzichtet werden, denn die Halbjahresfrist zur Durchführung des Referendumsverfahrens ist äusserst knapp bemessen, sodass unter Umständen sogar ein ausserordentlicher Abstimmungstermin angesetzt und mit der Vorbereitung der Volksabstimmung (Ausarbeitung des Beleuchtenden Berichts) begonnen werden muss, noch bevor feststeht, ob das Referendum zustande kommt. (Im «ordentlichen» Referendumsverfahren besteht bei einem Volksreferendum hierüber erst nach rund fünf Monaten Gewissheit [60 Tage Frist zur Einreichung des Referendums, drei Monate für die Prüfung der Listen]).

§§ 142 und 143

Die beiden Bestimmungen regeln das Verfahren bei einem Volksreferendum nach Art. 33 Abs. 2 lit. a KV. Dieses Referendum bewirkt, dass die Stimmberechtigten über die betreffende Vorlage abzustimmen haben. Um es vom Volksreferendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten nach Art. 35 KV abzugrenzen, wird für das Referendum nach Art. 33 Abs. 2 lit. a KV der Begriff des einfachen Volksreferendums eingeführt. Inhaltlich übernimmt § 142 Abs. 1 die bisherige Regelung. Analog der Regelung zu den Volksinitiativen (§ 126 Abs. 2) sieht auch § 142 Abs. 3 vor, dass die Unterschriftenlisten nach Gemeinden sortiert einzureichen sind.

Einem Referendumskomitee kommt nicht die gleiche Bedeutung zu wie einem Initiativkomitee. Im Gegensatz zur Volksinitiative (vgl. § 138 c) kann ein Referendum durch das Komitee nicht zurückgezogen werden. Das Referendumskomitee ist aber berechtigt, eine Stellungnahme zur Vorlage des Kantonsrates abzugeben, die dann in den Beleuchtenden Bericht aufgenommen wird (§ 64 Abs. 1 lit. d). Das Komitee soll deshalb eine Vertreterin oder einen Vertreter bezeichnen, die oder der dem Kanton als Ansprechperson dient (§ 142 Abs. 4).

§ 143 Abs. 1 und 2 übernehmen bisheriges Recht, wobei neu vom «einfachen Volksreferendum» gesprochen wird. Mit dem neuen Abs. 3 soll der administrative Aufwand dann vermindert werden, wenn neben dem einfachen Volksreferendum auch ein Kantonsratsreferendum, ein Gemeindereferendum oder ein Volksreferendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten (Art. 35 KV) eingereicht worden und zustande gekommen ist. Da auch diese Referenden zu einer Volksabstimmung über die vom Kantonsrat beschlossene Vorlage führen, ist es nicht sinnvoll, hier auch die Unterschriften des einfachen Referendums zu prüfen und zu zählen. Was das Recht eines Referendumskomitees betrifft, seine Argumente in den Beleuchtenden Bericht zur Abstimmungsvorlage aufnehmen zu lassen (vgl. § 64 Abs. 1 lit. c), darf angenommen werden, dass diese Argumente auch von den Urheberinnen und Urhebern des Kantonsratsreferendums, des Gemeindereferendums oder des Volksreferendums mit Gegenvorschlag vorgebracht werden. Zum Teil entspricht diese Regelung geltendem Verordnungsrecht (vgl. § 68 Abs. 3 VPR).

§ 143 a

Die §§ 143 a–143 d regeln das Nähere zum neu geschaffenen Instrument des Volksreferendums mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten. Gemäss § 143 a Abs. 1 kann dieses Referendum nur gegen Vorlagen des Kantonsrates ergriffen werden, die dem *fakultativen* Referendum unterstehen. Für diese Beschränkung spricht erstens der

Wortlaut von Art. 35 Abs. 1 KV, wonach 3000 Stimmberechtigte das Referendum «ergreifen» können, indem sie zu einer Vorlage einen ausformulierten Gegenvorschlag einreichen. Das Referendum kann nur gegen Vorlagen ergriffen werden, die dem fakultativen Referendum unterstehen; bei dem obligatorischen Referendum unterstehenden Vorlagen findet die Volksabstimmung demgegenüber kraft der Verfassung statt (Art. 32 KV). Zweitens spricht für die Einschränkung der Zweck des neuen Instruments: Mit dem Referendum mit Gegenvorschlag soll verhindert werden, dass Stimmberechtigte, die eine Vorlage grundsätzlich unterstützen und nur in einem Punkt eine andere Regelung wollen, nicht die ganze Vorlage ablehnen müssen. Das Referendum mit Gegenvorschlag will somit den konservativen Charakter des einfachen Referendums einschränken. Bei Verfassungsänderungen – dem wichtigsten Fall mit obligatorischem Referendum – ist eine solche Korrekturmöglichkeit nicht in gleichem Mass erforderlich, da Verfassungsrevisionen seit jeher und auch weiterhin zwingend zur Volksabstimmung gelangen. Drittens: Hauptanwendungsfall des fakultativen Referendums sind Gesetze und Gesetzesänderungen. Diese bestehen oft aus einer grossen Zahl normativer Festlegungen. Das Bedürfnis, in einem dieser Punkte eine andere Lösung verwirklichen zu können, um nicht die ganze Vorlage zu gefährden, ist hier grösser als bei Verfassungsänderungen, mit denen sehr oft nur eine oder einige wenige neue Festlegungen getroffen werden. Viertens: Bei Vorlagen, die dem fakultativen Referendum unterstehen, wird das Verfahren grundsätzlich mit der Schlussabstimmung im Kantonsrat beendet; die Ergreifung des Referendums bildet die Ausnahme. Bei den dem obligatorischen Referendum unterstehenden Verfassungsänderungen hingegen wird der Rechtsetzungsprozess in jedem Fall erst durch die Volksabstimmung abgeschlossen. Es wäre daher systemwidrig, nach Verabschiedung der Vorlage durch den Kantonsrat, d. h. in einer Zwischenphase des Verfassungsgebungsprozesses, den Fächer thematisch zu öffnen und mit dem Instrument des Gegenvorschlags neue Regelungsideen ins Spiel zu bringen.

Abs. 2 verweist auf die Bestimmungen über das einfache Volksreferendum, soweit für das Volksreferendum mit Gegenvorschlag keine Sonderregelungen bestehen. Auch bei Gegenvorschlägen von Stimmberechtigten besteht das Bedürfnis, diese mit Zustimmung der Mehrheit des Referendumskomitees rechtsetzungstechnisch bereinigen zu können. Die entsprechende Bestimmung für Volksinitiativen soll sinngemäss gelten (Abs. 3).

§ 143 b

Das Volksreferendum mit Gegenvorschlag nimmt eine Zwischenstellung zwischen einfachem Referendum und Volksinitiative ein. Mit

dem einfachen Referendum hat es gemein, dass es zu einer Volksabstimmung über die vom Kantonsrat beschlossene Vorlage führt. Die Gemeinsamkeit mit der Volksinitiative besteht darin, dass Stimmberechtigte den definitiven Wortlaut der Vorlage vorschlagen können. Die Angaben auf der Unterschriftenliste eines Referendums mit Gegenvorschlag hat diesem Mischcharakter wie folgt Rechnung zu tragen:

- Analog zur Volksinitiative (§ 123 Abs. 1 lit. b) soll das Referendum mit Gegenvorschlag einen Titel tragen und eine kurze Begründung zwecks Information der Stimmberechtigten anlässlich der Unterschriftensammlung aufweisen (Abs. 1 lit. a und c).
- Die anders zu fassenden Bestimmungen müssen ausformuliert sein (Art. 35 Abs. 1 KV); der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten kann nicht als allgemeine Anregung abgefasst werden. Zudem ist anzugeben, welche Bestimmungen der Hauptvorlage des Kantonsrates unverändert übernommen werden sollen bzw. auf welche Normen der Hauptvorlage der Gegenvorschlag verzichten möchte. Damit wird erreicht, dass die Stimmberechtigten über zwei vollständige, voneinander unabhängige Vorlagen entscheiden können, die je für sich so in Kraft gesetzt werden könnten (Abs. 1 lit. b; zur letztgenannten Forderung vgl. Kap. B.1.c).

Eine Rückzugsklausel, wie sie für Volksinitiativen vorgeschrieben ist (§ 123 Abs. 1 nlit. d), ist bei Referenden mit Gegenvorschlag nicht sinnvoll. Volksinitiativen stehen am Anfang eines politischen Prozesses. Dieser kann in einen Gegenvorschlag des Kantonsrates münden, der vielleicht sogar aus Sicht der Initiantinnen und Initianten besser ist, sodass die Initiative zurückgezogen werden können sollte. Der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten hingegen steht am Ende eines politischen Prozesses: Der Kantonsrat fasst einzig noch eine Abstimmungsempfehlung zum Gegenvorschlag zuhanden der Stimmberechtigten, ohne auf seine eigene Vorlage zurückkommen zu können.

Das Referendumskomitee ist verpflichtet, der Direktion der Justiz und des Innern spätestens zu Beginn der Unterschriftensammlung eine Unterschriftenliste einzureichen (Abs. 2). Dies erlaubt es der in der Sache zuständigen Direktion, schon bald mit der Ausarbeitung einer Stellungnahme zuhanden der Stimmberechtigten zu beginnen (vgl. § 143 d), die der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates zu beschliessen hat.

Die 60-Tage-Frist zur Sammlung der Unterschriften für ein Referendum mit Gegenvorschlag beginnt mit der amtlichen Publikation des Kantonsratsbeschlusses (Art. 35 Abs. 1 KV). Eine obligatorische Vorprüfung des Referendums, wie dies für Volksinitiativen vorgesehen ist (Art. 26 KV; § 124 GPR), ist damit ausgeschlossen. Gleichwohl soll

dem Komitee – unter Umständen noch vor Beginn der Sammelfrist – ermöglicht werden, die Unterschriftenliste prüfen zu lassen. Anders als bei Volksinitiativen kann das aber nicht zu einem rechtskräftigen Entscheid über die geprüften Punkte führen (Abs. 3). Dieses Verfahren wurde beim bisher einzigen Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten (vgl. ABl 2006, S. 1607 ff.) so angewendet und hat sich bewährt.

§ 143 c

Obwohl sich verschiedene Referenden mit Gegenvorschlag im «konservativen Aspekt» dieser Referendumsart decken – jedes Referendum führt dazu, dass auch über die Vorlage des Kantonsrates abgestimmt wird –, soll es gleichwohl zulässig sein, dass eine stimmberechtigte Person mehrere Referenden mit Gegenvorschlag wie auch ein einfaches Referendum unterzeichnet (Abs. 1). Denn das Wesentliche bei einem Referendum mit Gegenvorschlag besteht darin, dass hier eine Alternative zu einem Teil der Vorlage des Kantonsrates vorgelegt wird. Jeder Gegenvorschlag kann aber einen anderen Teil der Vorlage des Kantonsrates betreffen, sodass einer stimmberechtigten Person kein widersprüchliches Verhalten vorgeworfen werden kann, wenn sie mehrere solcher Referenden unterzeichnet. Konsequenterweise dürfen dann aber die Unterschriftenzahlen verschiedener Referenden mit und ohne Gegenvorschlag bei der Feststellung des Zustandekommens nicht zusammengezählt werden (Abs. 2). Davon ausgenommen sind die Unterschriften für ein einfaches Referendum, die von verschiedenen Referendumskomitees beigebracht worden sind: Diese Unterschriften werden zusammengezählt; wobei jede stimmberechtigte Person das einfache Referendum aber nur einmal unterzeichnen darf.

Es wäre nicht vertretbar, die Stimmberechtigten über einen Gegenvorschlag abstimmen zu lassen, der widerrechtlich oder offensichtlich undurchführbar ist. Auch muss sichergestellt sein, dass die Stimmberechtigten ihren Willen korrekt ausdrücken können. Die an einen Gegenvorschlag zu stellenden Anforderungen decken sich deshalb weitgehend mit den Gültigkeitsvoraussetzungen von Volksinitiativen. Deshalb erklärt Abs. 3 die entsprechenden Vorschriften über Volksinitiativen für sinngemäss anwendbar. Angesprochen sind damit in erster Linie Art. 28 KV und § 128 GPR. Ein Gegenvorschlag ist somit gültig, wenn die Vorlage die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (vgl. Art. 28 Abs. 1 KV). Der Kantonsrat erklärt mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Stimmen einen Gegenvorschlag, der diese Voraussetzungen nicht erfüllt, für teilweise oder für vollständig ungültig (vgl. Art. 28 Abs. 2 und 3 KV). Die teilweise Ungültigerklärung wird durch § 128 Abs. 2 GPR konkretisiert. Die Auf-

teilung eines Gegenvorschlags dürfte nicht in Frage kommen, denn die vom Kantonsrat beschlossene Vorlage bildet den formellen Rahmen, der auch vom Gegenvorschlag der Stimmberechtigten zu beachten ist.

§ 143 d

Beim Entscheid über die Gültigkeit eines Gegenvorschlags von Stimmberechtigten soll sich der Kantonsrat auf einen Bericht und Antrag des Regierungsrates stützen können. Darin soll auch die Haltung des Regierungsrates zum Inhalt des Gegenvorschlags zum Ausdruck kommen. Weil sich das Geschäft in solchen Fällen bereits in der Referendumsphase befindet, soll der Bericht und Antrag des Regierungsrates möglichst rasch vorliegen. Eine Frist von vier Monaten erscheint angemessen, da der Regierungsrat und die Verwaltung mit der Materie befasst sind und der Gegenvorschlag in der Regel schon in der parlamentarischen Phase diskutiert worden ist (Abs. 1).

Gestützt auf den Bericht und Antrag des Regierungsrates kann der Kantonsrat einen Gegenvorschlag, der die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt, für ungültig erklären. Zudem hat der Kantonsrat gemäss Art. 35 Abs. 2 KV zum Gegenvorschlag Stellung zu nehmen. Da in der Folge nur noch die Stimmberechtigten mit dem Geschäft befasst sind, handelt es sich funktional besehen um eine Abstimmungsempfehlung zuhanden der Stimmberechtigten. Empfiehlt der Kantonsrat einen Gegenvorschlag zur Annahme, hat er zudem eine Abstimmungsempfehlung zur Stichfrage zu beschliessen. Auch der Kantonsrat soll in dieser Phase der Rechtsetzung möglichst rasch handeln; drei Monate scheinen für die Beschlussfassung angemessen (Abs. 2).

Das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten führt zu einer Alternative zur Vorlage des Kantonsrates. Gleichzeitig hat diese Referendumsart aber auch die Wirkungen eines einfachen Referendums: Die Stimmberechtigten haben sich nicht nur zwischen der Vorlage des Kantonsrates und dem Gegenvorschlag zu entscheiden, sondern haben auch die Frage zu beantworten, ob sie der Vorlage des Kantonsrates zustimmen, d. h., ob sie die Vorlage des Kantonsrates der geltenden Rechtslage vorziehen. Aus diesem Grund soll ein Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten, das der Kantonsrat für ungültig erklärt hat, wenigstens als einfaches Referendum weiterbehandelt werden (Abs. 3); in einem solchen Fall wird dem Stimmvolk nur, aber immerhin, die Vorlage des Kantonsrates zur Abstimmung unterbreitet.

Dem Kantonsrat ist es verwehrt, auf die von ihm verabschiedete Vorlage zurückzukommen (Abs. 4); er kann diese weder zurückziehen, noch sie ändern, noch ihr eine Variante gegenüberstellen. Andernfalls müsste auch der neue Beschluss des Kantonsrates dem Referendum unterstellt werden. Das Verfahren wäre damit nicht mehr handhabbar.

§ 143 c

Nach Art. 33 Abs. 2 lit. b KV können neu zwölf politische Gemeinden, die Stadt Zürich oder die Stadt Winterthur das Referendum ergreifen (Gemeindereferendum). Für das Zustandekommen ist im Wesentlichen zu prüfen, ob das das Referendum unterstützende kommunale Organ gemäss Gemeindeordnung dazu berechtigt ist (vgl. Art. 33 Abs. 4 und 140 Abs. 2 KV). Dies kann innert einem Monat erledigt werden.

§ 144

Die Norm regelt das auf Gesetzesstufe Erforderliche zum Kantonsratsreferendum (bisher Behördenreferendum) nach Art. 33 Abs. 2 lit. c KV. Die Zahl der hierfür erforderlichen Unterzeichnungen von Kantonsrätinnen und Kantonsräten wird nicht wiederholt (Abs. 1). Abs. 2 betreffend die für das Kantonsratsreferendum erforderlichen Angaben auf der Unterschriftenliste bleibt unverändert. Auch soll die Geschäftsleitung des Kantonsrates weiterhin das Zustandekommen dieses Referendums feststellen. Die neue Kantonsverfassung hat die Frist zur Einreichung des Kantonsratsreferendums von 60 auf 14 Tage verkürzt; dadurch soll das Referendumsverfahren beschleunigt werden. Diesem Anliegen entsprechend, soll fortan die Geschäftsleitung des Kantonsrates das Zustandekommen des Referendums sofort veröffentlichen. Bisher teilte sie dies der Direktion mit, die dann die Publikation veranlasste.

§ 144 a

Nach Art. 34 Abs. 1 KV kann der Kantonsrat «für den Fall einer Volksabstimmung» beschliessen, «der ganzen Vorlage oder einzelnen Bestimmungen eine Variante gegenüberzustellen» (lit. a) bzw. «zusätzlich zur ganzen Vorlage auch über einzelne Bestimmungen abstimmen zu lassen» (lit. b). Im ersten Fall liegt eine sogenannte Varianten-, im zweiten eine Teilabstimmung vor. § 144 a regelt das Nähere zu diesen beiden Instrumenten des Kantonsrates.

Wie in Kap. B.1.c ausgeführt, kann der Wille der Stimmberechtigten bei einander ausschliessenden Vorlagen nur dann korrekt ermittelt werden, wenn beide Vorlagen vollständig und voneinander unabhängig sind, sodass jede von ihnen ohne weitere Änderungen oder Anpassungen so in Kraft gesetzt werden könnte. Für eine Teilabstimmung bedeutet dies, dass die Stimmberechtigten neben der Abstimmung über die ganze Vorlage zusätzlich nicht über die umstrittenen Bestimmungen dieser Vorlage abzustimmen haben, sondern über die «unbestrittenen». Denn die umstrittenen Bestimmungen bilden für sich allein keine Vorlage, die so in Kraft gesetzt werden könnte. Analog ist

die Rechtslage bei einer Variantenabstimmung: Neben der Abstimmung über die ganze Vorlage in der «Grundfassung» (Hauptvorlage) sollen die Stimmberechtigten zusätzlich nicht ausschliesslich über die umstrittenen Normen in der Variantenfassung abstimmen, denn diese Normen allein bilden kein vollständiges Ganzes. Vielmehr sollen die umstrittenen Normen in der Variantenfassung mit den «unumstrittenen» Bestimmungen der Hauptvorlage ergänzt werden, sodass auch die Variantenvorlage ein vollständiges Ganzes bildet.

Durch diese Vorgaben werden die Teil- und die Variantenabstimmung einander angenähert: Die Teilabstimmung erscheint als Sonderfall einer Variantenabstimmung, nämlich als «Null-Variante».

§ 145

Ob ein Referendum nicht ergriffen worden oder ob es zustande gekommen ist, ist eine rechtlich-administrative Frage, die ohne jeden Ermessensspielraum zu beantworten ist. Dies rechtfertigt es, den Entscheid auf Direktionsstufe zu fällen; bisher war der Regierungsrat hierfür zuständig. Geltender Praxis folgend und den Anforderungen des Rechtsschutzes entsprechend, soll die Pflicht zur Veröffentlichung des Entscheids neu ausdrücklich geregelt werden.

4. Rechtsschutz

Die §§ 146–152 regeln den Rechtsschutz im Bereich der politischen Rechte. Die hier erforderlichen Anpassungen an die Rechtsweggarantie (Art. 29 a BV; OS 101), an das Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) und an die Rechtsschutzbestimmungen der Kantonsverfassung (insbesondere Art. 77 und 79 KV) sollen im Rahmen eines andern, weitere kantonale Gesetze erfassenden Rechtsetzungsprojektes erfolgen.

D. Bemerkungen zu den Änderungen weiterer Gesetze (Nebenänderungen)

1. Gemeindegesetz

§ 46 c

Diese Bestimmung des Gemeindegesetzes (GG; LS 131.1) regelt das mitunter anspruchsvolle Abstimmungsverfahren in Gemeindeversammlungen, wenn zu einem Geschäft mehrere Anträge gestellt wor-

den sind. Liegt ein Rückweisungsantrag vor, wird als Erstes über diesen entschieden (Abs. 1; unverändert). Liegen Änderungsanträge zu einem Teilaspekt eines Hauptantrages vor, so werden zunächst diese bereinigt. Danach wird über die (bereinigten) Hauptanträge abgestimmt (Abs. 2; unverändert). Abs. 3 regelt das Vorgehen, wenn mehrere Änderungs- oder Hauptanträge zum selben Punkt vorliegen. Nach Satz 1 werden gleichgeordnete Änderungs- und Hauptanträge nebeneinander zur Abstimmung gebracht. Das heisst, die Anträge werden nacheinander aufgerufen und die Versammlungsteilnehmenden können einem von ihnen die Stimme geben. Der Antrag mit den wenigsten Stimmen scheidet aus (Satz 2). Das Verfahren wird wiederholt, bis nur noch ein Antrag verbleibt (Satz 3). Nach Satz 4 ist in der Folge über diesen verbleibenden Antrag «gemäss Abs. 4» abzustimmen. Der Antrag wird also erneut aufgerufen und gilt als angenommen, wenn er mehr zustimmende als ablehnende Stimmen auf sich vereint.

Die zusätzliche Abstimmung über den letzten verbleibenden Antrag ist dann erforderlich, wenn es sich um einen Hauptantrag handelt. Denn das Verfahren nach Abs. 3 dient einzig dazu, festzustellen, welcher unter mehreren Hauptanträgen gelten soll, falls überhaupt einer verwirklicht werden soll (Stichfrage). Bei der Bereinigung nach Abs. 3 handelt es sich um Eventualabstimmungen. Stimmt jemand einem Antrag zu, so bedeutet dies nur, dass sie oder er diesen Antrag den andern Anträgen vorzieht. Es heisst aber nicht, dass sie oder er diesen Antrag auch tatsächlich verwirklicht haben möchte.

Keine zusätzliche Abstimmung nach Abs. 4 ist indessen bei Änderungsanträgen erforderlich. Änderungsanträge betreffen Teilaspekte eines Hauptantrages. Werden mehrere Änderungsanträge zu demselben Punkt eines Hauptantrages gestellt und wird nach dem Verfahren von Abs. 3 der obsiegende Antrag ermittelt, so bestimmt dieser Antrag den Hauptantrag näher. Über den Änderungsantrag muss nicht mehr gesondert nach Abs. 4 abgestimmt werden, denn die Stimmberechtigten werden nachfolgend Gelegenheit haben, sich zum bereinigten Hauptantrag zu äussern. Abs. 3 Satz 4 ist in diesem Sinne zu präzisieren.

§ 50 b

Wird auf Gemeindeebene eine Initiative mehr als einen Monat vor der nächsten Gemeindeversammlung eingereicht, ist sie an der nächsten Versammlung zu behandeln, andernfalls an der übernächsten (Abs. 1 und 2). Auf diese Weise wollte der Gesetzgeber den Gemeindevorsteherschaften hinreichend Zeit für die Ausarbeitung ihres Antrages zum Initiativbegehren einräumen (vgl. Weisung des Regierungsrates zum GPR, ABl 2002, 1372). Allerdings wurde zu wenig

beachtet, dass Gemeindeversammlungen mindestens vier Wochen vor ihrer Durchführung unter Bezeichnung der Beratungsgegenstände öffentlich bekannt zu machen sind (§ 43 Abs. 1 GG). Erfreulicherweise gehen heute die meisten Gemeinden nicht nur die Traktanden bekannt, sondern erarbeiten jeweils auch eine ausführliche Dokumentation zu den Vorlagen. Druck und Versand der Dokumentation nehmen ein bis zwei Monate in Anspruch. Damit erweist sich die Mindestfrist von einem Monat zwischen Einreichung einer Initiative und Behandlung an der nächsten Gemeindeversammlung schon aus administrativen Gründen als zu knapp. Einem im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Anliegen entsprechend, soll die Frist deshalb auf drei Monate verlängert werden (Abs. 2). Zu beachten ist allerdings, dass bei komplexen Initiativbegehren, die aufwendige rechtliche oder tatsächliche Abklärungen erfordern, auch diese Frist nicht ausreichen dürfte, um den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung eine fundierte Stellungnahme der Gemeindevorsteherschaft abgeben zu können. Erst recht reicht die Zeit in solchen Fällen nicht aus, um einen Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten. Immerhin wird es die verlängerte Frist aber zulassen, dass eine Initiative ordnungsgemäss traktandiert und die Gemeindevorsteherschaft an der nächsten Gemeindeversammlung zumindest eine vorläufige Stellungnahme über sie abgeben kann. Weniger komplexe Initiativen werden abschliessend behandelt werden können.

Die Gemeindevorsteherschaft kann der Gemeindeversammlung einen Gegenvorschlag zur Initiative unterbreiten. Nach geltendem Recht muss dieser die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs aufweisen (Abs. 4). Für die kantonale Ebene schreibt die Verfassung demgegenüber vor, dass der Gegenvorschlag des Kantonsrates zu einer Volksinitiative dieselbe Form haben muss wie die Initiative (Art. 30 Abs. 1 KV). Die Vorschrift bezweckt, die Chancengleichheit von Initiative und Gegenvorschlag zu verbessern. Denn je nach Situation dürfte eine ausformulierte, die Vor- und Nachteile klar aufzeigende Vorlage oder eine allgemein anregende, in der Regel nur die positiven Ziele umschreibende Vorlage bei den Stimmberechtigten mehr Gunst erlangen. Die vom Verfassungsrat für die kantonale Ebene getroffene Festlegung sollte auch auf Gemeindeebene gelten: Unterbreitet die Gemeindevorsteherschaft der Gemeindeversammlung einen Gegenvorschlag zu einer Initiative, soll dieser die gleiche Rechtsform wie die Initiative haben (Abs. 4).

§ 92

Abs. 2 regelt die Besonderheiten bei Geschäften der bürgerlichen Abteilung des Grossen Gemeinderates einer Parlamentsgemeinde. Da die neue Kantonsverfassung keine bürgerlichen Fraktionen der Or-

gane der politischen Gemeinden mehr kennt, ist der bisherige Abs. 2 entbehrlich und aufzuheben.

Nach Art. 86 Abs. 1 KV hat der formelle Gesetzgeber die Volksrechte in der Gemeinde zu regeln; er hat dabei insbesondere ein Initiativrecht, ein Referendumsrecht und ein Anfragerecht vorzusehen. Bei der Ausgestaltung der kommunalen Volksrechte auf Gesetzesstufe sollte aus Gründen der Rechtssicherheit nur dann von den entsprechenden Regelungen für die kantonale Ebene abgewichen werden, wenn hierfür gute Gründe bestehen. Die neue Kantonsverfassung führte für die Ebene des Kantons das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten ein. Gemäss Art. 35 KV können 3000 Stimmberechtigte das Referendum gegen kantonale Vorlagen ergreifen, «indem sie zu einer Vorlage innert 60 Tagen nach ihrer amtlichen Veröffentlichung einen ausformulierten Gegenvorschlag einreichen» (Abs. 1). Der Kantonsrat nimmt zum Gegenvorschlag Stellung (Abs. 2). Das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten ist nicht unproblematisch, denn es vermischt die beiden klassischen Wege der Gesetzgebung durch das Parlament bzw. mittels Initiativen durch das Volk. Es stellt hohe Anforderungen, indem das Referendumskomitee in kürzester Zeit nicht nur die erforderlichen Unterschriften sammeln, sondern vorgängig einen Gegenvorschlag ausarbeiten muss. In grossen Städten mit einem ausdifferenzierten politischen Leben mag das Instrument des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten sinnvoll sein; in Zürich und Winterthur wurde auf politischer Ebene seine Einführung denn bereits schon gefordert. Hingegen ist es durchaus möglich, dass in kleineren Parlamentsgemeinden das neue politische Instrument als unnötig beurteilt wird. Aus diesem Grund soll jede Parlamentsgemeinde selbst entscheiden, ob sie das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten einführen will. Entschliesst sich eine Gemeinde zu diesem Schritt und passt sie die Gemeindeordnung entsprechend an, so sollen die für das einfache Referendum auf Gemeindeebene geltenden Bestimmungen sinngemäss gelten. Ergänzend kommen die Regelungen über das Referendum mit Gegenvorschlag zur Anwendung, wie sie für die kantonale Ebene bestehen (§ 92 Abs. 2 GG). Das bedeutet insbesondere, dass auch für Referenden mit Gegenvorschlag die 30-tägige Frist zur Unterschriftensammlung nach § 92 Abs. 1 Ziff. 2 GG gelten. Die in der Gemeindeordnung genannte Zahl von Unterschriften für das einfache Referendum (vgl. § 92 Abs. 1 Ziff. 2 GG) kommt auch für das Referendum mit Gegenvorschlag zur Anwendung. Ist ein solches Referendum zustande gekommen, hat der Grosse Gemeinderat auf Antrag der Gemeindevorstanderschaft zuhanden der Stimmberechtigten eine Abstimmungsempfehlung zu beschliessen (Art. 35 Abs. 2 KV; § 143 d Abs. 2 GPR). Der Gegenvorschlag der Stimmberechtigten muss als vollstän-

dige Vorlage abgefasst sein (§ 143 b Abs. 1 lit. b GPR). Er wird den Stimmberechtigten zusammen mit der Vorlage des Grossen Gemeinderates und einer Stichfrage unterbreitet (§ 60 a Abs. 2 GPR).

§ 94 b

Abs. 1 nennt einige besondere Gegenstände kommunaler Abstimmungen, so die Abstimmung über eine Grundsatzfrage (lit. a), die «zusätzliche Abstimmung über einzelne Punkte einer Vorlage» (lit. b), die «zusätzliche Abstimmung über eine Variante zu einzelnen Punkten einer Vorlage» (lit. c) und die Abstimmung über zwei verschiedene Vorschläge zur gleichen Sache (lit. d). In der Vernehmlassung wurde angeregt, Inhalt und Begrifflichkeit dieser Regelungen an die neue Kantonsverfassung bzw. die für die kantonale Ebene geltenden Bestimmungen anzupassen. Darauf soll vorliegend verzichtet werden. Auch wenn Art. 34 KV eine andere Terminologie verwendet, verstösst § 94 b Abs. 1 GG nicht gegen übergeordnetes Recht. Aus den im Kap. B.3 genannten Gründen soll Abs. 1 in der vorliegenden Revision deshalb nicht geändert werden.

Nach Abs. 2 richtet sich das Abstimmungsverfahren «bei Varianten- und Alternativabstimmungen gemäss Abs. 1 lit. c und d» nach den Vorschriften über die gleichzeitige Abstimmung über eine Volksinitiative und einen Gegenvorschlag des Kantonsrates. Da im GPR die betreffenden Regelungen verallgemeinert und neu unter dem Begriff der Abstimmung über zwei einander ausschliessende Vorlagen behandelt werden, ist die Verweisung in Abs. 2 anzupassen. Zudem ist die Verweisung auf die Einzelpunkt abstimmung nach Abs. 1 lit. b – das ist eine Teilabstimmung im Sinne von Art. 34 Abs. 1 lit. b KV – auszudehnen, denn auch in solchen Fällen liegen einander ausschliessende Vorlagen vor (vgl. Bemerkungen zu § 144 a GPR).

§ 95

Nach § 95 Abs. 1 GG ist der Gemeinderat berechtigt, seine vom Grossen Gemeinderat abgelehnten Anträge neben den Anträgen und Beschlüssen des Letzteren zur Abstimmung zu bringen. Auch in einem solchen Fall liegen zwei einander ausschliessende Vorlagen vor. Deshalb ist die Verweisung in Abs. 2, wonach für das Verfahren die entsprechenden Bestimmungen über die gleichzeitige Abstimmung über eine Volksinitiative und einen Gegenvorschlag zur Anwendung kommen sollen, auch hier zu verallgemeinern. Die neu formulierte Verweisung führt dazu, dass bei Doppelanträgen fortan insbesondere § 59 Abs. 3 GPR (gleichzeitige Abstimmung über die beiden Vorlagen), § 60 a Abs. 2 GPR (Abstimmungsfragen), § 65 Abs. 3 GPR (Ausfüllen des Stimmzettels) und § 76 Abs. 2 GPR (Ermittlung des Abstimmungsergebnisses) zur Anwendung kommen.

§ 100

Beim Erlass des GPR wurden die Fristen, innert denen den Stimmberechtigten das Wahl- und Abstimmungsmaterial zu kantonalen Urnengängen zuzustellen ist, an die entsprechenden Vorschriften des Bundesrechts angepasst (vgl. § 38 Abs. 1 des Wahlgesetzes vom 4. September 1983 [LS 161] bzw. § 62 GPR). Die Vereinheitlichung macht indessen nur Sinn, wenn sie sich auch auf Urnengänge zu kommunalen Vorlagen bezieht. Demzufolge ist in § 100 GG die Frist zur Zustellung der Anträge und Beschlüsse an die Stimmberechtigten an die entsprechende Regelung von § 62 GPR anzupassen.

§ 155

Diese Bestimmung legt fest, welches kommunale Organ über die Beschreitung des weiteren Rechtsmittelweges zu entscheiden hat, wenn ein Beschluss der Gemeinde oder des Grossen Gemeinderates in einem Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert worden ist. Bei Gemeinden mit Grosseem Gemeinderat ist Letzterer hierfür zuständig (Abs. 1 lit. a), bei Gemeinden ohne Parlament die Gemeindevorsteherchaft und die Rechnungsprüfungskommissionen, die hierüber in gemeinsamer Sitzung beschliessen (Abs. 1 lit. b). Da die Rechtsmittelfrist im Bereich der politischen Rechte nur fünf Tage beträgt (§ 150 Abs. 1 GPR), sieht § 155 Abs. 2 GG für Parlamentsgemeinden vor, dass der Beschluss des Grossen Gemeinderates nachgebracht werden kann, wenn die Gemeindevorsteherchaft das Rechtsmittel bereits ergriffen hat. Für Versammlungsgemeinden besteht kein entsprechender Behelf. In der Praxis zeigte sich, dass die kurze Rechtsmittelfrist in Stimmrechtssachen kaum je genügt, um eine gemeinsame Sitzung der Gemeindevorsteherchaft und der Rechnungsprüfungskommission durchzuführen. Deshalb sollen die Gemeindevorsteherchaften auch solcher Gemeinden fortan berechtigt sein, das Rechtsmittel vorderhand zu ergreifen und den in gemeinsamer Sitzung mit der Rechnungsprüfungskommission gefassten Entscheid nachzureichen.

2. Kantonsratsgesetz

§ 8 a

Fragen der Unvereinbarkeit von Ämtern und des Ausstandes von Amtsträgerinnen und -trägern geben immer wieder zu Diskussionen Anlass. Einerseits sollten die staatlichen Organe ihre Aufgaben möglichst unbefangen und frei von Interessenkonflikten erledigen können, was für strenge Unvereinbarkeits- und Ausstandsvorschriften spricht. Andererseits profitiert das politische System von der Wissens- und Er-

fahrungsansammlung bei Personen, die gleichzeitig mehrere staatliche Ämter besetzen. In Abwägung der beiden Interessen verbieten Verfassung und Gesetz, dass eine Person gleichzeitig mehrere besonders bedeutsame Ämter besetzen kann (Unvereinbarkeiten). Für andere Konstellationen begnügen sich Verfassung und Gesetz mit der Verpflichtung, dass ein Behördenmitglied in den Ausstand tritt, wenn es mit dem betreffenden Geschäft auch in einer andern Amtsstellung befasst war oder befasst werden könnte.

Die neue Kantonsverfassung regelt die Unvereinbarkeit und den Ausstand wie folgt:

Art. 42 Unvereinbarkeit

Die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates, der obersten kantonalen Gerichte und der kantonalen Ombudsstelle dürfen nicht gleichzeitig einer andern dieser Behörden angehören.

Das Gesetz kann weitere Unvereinbarkeiten vorsehen.

Art. 43 Ausstand

Wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt, tritt bei Geschäften, die sie oder ihn unmittelbar betreffen, in den Ausstand. Ausgenommen ist die Rechtsetzung im Parlament.

Das Gesetz kann weitere Ausstandsgründe vorsehen.

In Übereinstimmung mit Art. 42 Abs. 2 KV legen die §§ 25–29 GPR weitere Unvereinbarkeiten fest. Was die Mitglieder des Kantonsrates betrifft, bestehen Unvereinbarkeiten mit der Stellung eines Regierungsrates, des Staatsschreibers (§ 25 Abs. 1 GPR), eines Oberstaatsanwalts, eines Jugendstaatsanwalts, eines voll- oder teilamtlichen Richters eines obersten Gerichts (§ 25 Abs. 2 lit. a) und eines der unmittelbaren Aufsicht eines Direktionsvorstehers unterstehenden Staatsangestellten (§ 26 Abs. 2 lit. a).

Es besteht keine Veranlassung, den geltenden Katalog der Unvereinbarkeiten auszudehnen. Hingegen drängt sich eine Klärung der Rechtslage bei den Ausstandsgründen für Mitglieder des Kantonsrates auf. Gemäss dem geltenden § 8 a Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes (KRG; LS 171.1) treten «im Dienst des Kantons stehende Ratsmitglieder» in den Ausstand bei «Geschäften, welche die Oberaufsicht über ihren Tätigkeitsbereich betreffen». Diese Regelung ist auf die Behandlung einzelner weniger Geschäfte durch ein Organ des Kantonsrates ausgerichtet und insoweit sinnvoll. Sie wirft aber dort Fragen auf, wo es um die Mitgliedschaft in einer Kommission geht, deren zentrale Aufgabe darin besteht, die Exekutive und Verwaltung zu beaufsichtigen. Angesprochen sind die Finanzkommission, die Geschäftsprüfungskommission, die Justizkommission und die Aufsichtskommissionen über selbstständige Anstalten des Kantons (vgl. §§ 49 a–49 d

KRG). In solchen Fällen mit der Ausstandsregelung nach § 8 a Abs. 2 KRG operieren zu wollen, ist nicht sinnvoll, stünde das betreffende Mitglied des Kantonsrates so doch praktisch ununterbrochen im Ausstand. Vielmehr sollten solche, die Aufsicht über die Staatstätigkeit betreffenden Kommissionen jenen Mitgliedern des Kantonsrates allgemein verschlossen sein, die im Dienste des Kantons stehen. Die vorgeschlagene Formulierung lehnt sich an eine Gesetzesbestimmung an, die im Zusammenhang mit einer Teilrevision des früheren Wahlgesetzes diskutiert, aber aus andern Gründen nicht beschlossen wurde (vgl. Prot. KR 1991–1995, S. 7316).

Entgegen einer Anregung im Vernehmlassungsverfahren soll diese Regelung nicht auch zwingend für kommunale Ebenen gelten. Will eine Stadt strengere Unvereinbarkeitsvorschriften verankern, steht ihr dies gestützt auf die Regelungsdelegation von § 29 Abs. 3 GPR offen.

§ 12

Der Katalog der Verhandlungsgegenstände des Kantonsrates ist mit den Gegenvorschlägen von Stimmberechtigten nach Art. 35 KV zu ergänzen.

§ 29

Diese Bestimmung befasst sich mit der Behandlung parlamentarischer Initiativen im Kantonsrat. Nach Abs. 1 hat der Kantonsrat eine entsprechende Vorlage unter bestimmten Voraussetzungen der Volksabstimmung zu unterbreiten. Diese Formulierung trifft nicht mehr zu: Anordnung und Durchführung von Volksabstimmungen sind Aufgabe des Regierungsrates. Nach dem Wortlaut von Abs. 1 kann der Kantonsrat bei parlamentarischen Initiativen beschliessen, sie dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Auch diese Möglichkeit besteht jedenfalls nach neuer Kantonsverfassung nicht; die zulässigen Gegenstände eines obligatorischen oder fakultativen Referendums sind in Art. 32 und 33 KV abschliessend aufgezählt. Der Kantonsrat kann eine Vorlage nicht auf eigenen Beschluss hin zur Volksabstimmung bringen.

Gemäss Abs. 3 sind die Vorlagen innert sechs Monaten nach der Schlussabstimmung im Kantonsrat zur Volksabstimmung zu bringen, sofern eine solche erforderlich ist. Der Inhalt dieser Norm wird durch die allgemeine Regelung von § 59 GPR abgedeckt und kann aufgehoben werden.

Neu zu regeln ist die Verbindung der parlamentarischen Initiative mit dem verfassungsmässigen Referendumsrecht: Stimmt der Kantonsrat einer parlamentarischen Initiative zu, so untersteht die Vorlage nach Massgabe der Kantonsverfassung dem Referendum.

3. Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung

Nach § 10 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR; LS 172.1) versammeln sich die Mitglieder des Regierungsrates unmittelbar nach Ablegung des Amtsgelübdes zur konstituierenden Sitzung; sie treten damit ihr Amt an. Diese Sondernorm geht der allgemeinen Regelung von § 33 Abs. 2 GPR vor, wonach sich die bisherigen und die neu gewählten vollamtlichen Mitglieder eines Organs über den Zeitpunkt der Konstituierung (und damit auch des Amtsantritts) einigen. Was im OG RR hingegen fehlt, ist die Regelung der Konstituierung des Regierungsrates in Fällen, bei denen nicht alle Mitglieder bereits im ersten Wahlgang rechtskräftig gewählt werden. In solchen Fällen soll sich die neu gewählte Regierung konstituieren (d. h., die Aufgaben verteilen und die Funktion der obersten leitenden und vollziehenden Behörde des Kantons antreten), sobald vier Mitglieder rechtskräftig gewählt sind (Abs. 2). Die Aufgaben der noch nicht besetzten Sitze sind in Stellvertretung zu erledigen. Sobald alle Mitglieder des Regierungsrates rechtskräftig gewählt sind, soll sich der Regierungsrat erneut und dieses Mal definitiv konstituieren (Abs. 3).

4. Gesetz über die Bezirksverwaltung

Die frühere Kantonsverfassung widmete sich in den Art. 43–46 der Bezirksverwaltung. Ein Teil der Regelungen wurde unverändert oder leicht modifiziert in die neue Verfassung übertragen, bei anderen Bestimmungen war das nicht der Fall. Die nicht überführten Verfassungsnormen sind darauf hin zu prüfen, ob sie auf der Stufe des formellen Gesetzes verankert werden sollen. Hier bietet sich in erster Linie das Gesetz über die Bezirksverwaltung (LS 173.1) an. Bei dieser Gelegenheit ist – der geltenden Gesetzgebungspraxis folgend – der Titel durch einen Kurztitel zu ersetzen und die Marginalien in formaler Hinsicht anzupassen.

Nicht in die neue Verfassung übertragen und im geltenden Gesetzesrecht nicht verankert ist die Vorschrift von Art. 44 Abs. 1 und 2 aKV, wonach der Bezirksrat aus der Statthalterin oder dem Statthalter als Präsidentin oder Präsidenten sowie mindestens zwei Bezirksrätinnen oder Bezirksräten besteht, ergänzt durch zwei Ersatzleute. Heute verfügen die Bezirke Zürich und Winterthur über je vier und alle anderen Bezirke über je zwei Mitglieder. In sämtlichen Bezirken wählen die Stimmberechtigten zudem je zwei Ersatzmitglieder. Diese Festlegungen sind weiterhin erforderlich und sollen in das Bezirksverwal-

tungsgesetz übertragen werden (§ 9 Abs. 1). Der bisherige Abs. 1, wonach der Kantonsrat die Zahl der Mitglieder und Ersatzleute eines Bezirksrates erhöhen kann, ist nicht mehr erforderlich. Entsteht entsprechender Bedarf, kann mit praktisch gleichem Aufwand das Gesetz geändert und so eine genügende gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Gemäss Art. 44 Abs. 2 Satz 2 aKV kann ein Teil der Aufgaben des Statthalters «einem Adjunkten zur selbstständigen Besorgung übergeben werden». Diese Bestimmung ist nicht erforderlich. Der Statthalterin oder dem Statthalter steht es frei, Aufgaben auf die im Dienst des Statthalteramtes tätigen Personen zu übertragen, wobei die Geschäftserledigung im Namen der Statthalterin oder des Statthalters erfolgen soll.

Dass die Wahl der Bezirksbehörden den Stimmberechtigten mit politischem Wohnsitz im Bezirk zusteht (Art. 44 Abs. 3 aKV), ergibt sich neu aus Art. 80 KV.

Nach Art. 45 Abs. 1 und 2 aKV obliegt dem Bezirksrat die Aufsicht über die Verwaltung der Gemeinden und ihrer Güter sowie über das Vormundschaftswesen. Diese Regelungen werden durch § 141 GG und § 75 EG zum ZGB (LS 230) abgedeckt. Ferner ist der Bezirksrat zuständig für den Entscheid über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten, soweit er nach Gesetz nicht einer andern Verwaltungsbehörde oder einem Gericht zusteht. Der Rechtsmittelzug im Bereich des öffentlichen Rechts ist durch das Verwaltungsrechtspflegegesetz und die Spezialgesetze abschliessend geregelt.

Der Statthalterin oder dem Statthalter kommt «namentlich die Vollziehung der Aufträge des Regierungsrates zu, sowie die Handlungen der ihm durch die Strafgesetzgebung und die Polizeigesetze übertragenen Befugnisse und die Aufsicht über das Strassenwesen» (Art. 45 Abs. 3 aKV). Diese Aufgaben sind im geltenden § 12 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes erwähnt; einzig von der Vollziehung besonderer Aufträge des Regierungsrates ist dort nicht die Rede. § 12 ist in diesem Sinne zu ergänzen.

Der Abschnitt der früheren Kantonsverfassung über die Bezirksverwaltung schliesst mit einem Artikel über die Unvereinbarkeit zwischen einer Stelle der Bezirksverwaltung mit derjenigen eines Gemeinderates oder Gemeindeschreibers (Art. 46 aKV). Diese Regelung ist heute in § 27 Abs. 1 lit. b GPR verankert.

5. Kirchengesetz

Mit dem neuen Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 (LS 180.1) werden einige Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte geändert, die auch Gegenstand der vorliegenden Gesetzesrevision sind. Da das Kirchengesetz erst am 1. Januar 2010 vollständig in Kraft tritt, sind vorliegend Regelungen über die Koordination der beiden Revisionen zu verankern.

6. Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr

Nach § 14 Abs. 2 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (LS 740.1) wählt der Regierungsrat die Vertreter des Kantons und der Gemeinden im Verkehrsrat «auf seine Amtsdauer». Diese Wendung könnte so verstanden werden, dass die Amtsdauer des Verkehrsrates in alter Besetzung abläuft, sobald die Amtsdauer des neu gewählten Gesamtregierungsrates beginnt; bis zur Neuwahl der Mitglieder des Verkehrsrates bestünde dann ein «Interregnum». Mit einer neuen Formulierung soll diese Unklarheit beseitigt werden: Der Regierungsrat wählt die Mitglieder des Verkehrsrates nach der Erneuerungswahl des Regierungsrates. Die Amtsdauer der Mitglieder in früherer Besetzung des Verkehrsrates endet damit im Zeitpunkt der Erneuerungswahl durch den Regierungsrat.

E. Auswirkungen

Nach Art. 67 Abs. 1 KV hat der Regierungsrat in seinen Berichten zu Rechtsetzungsvorlagen auf die *langfristigen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen* hinzuweisen. Solche Wirkungen sind von der vorliegenden Vorlage nicht zu erwarten. Insbesondere ist nicht mit Auswirkungen auf den Staatshaushalt zu rechnen.

Für einzelne *Gemeinden* wird die Vorlage eine Entlastung bringen. Stellen sich bei einer Wahl mehr Kandidierende zur Verfügung, als Stellen zu besetzen sind (Kampfwahlen), waren, wenn eine Gemeindeordnung die Verwendung gedruckter Wahlvorschläge vorsah, bis anhin jeder Wahlvorschlag als Wahlzettel zu drucken und – mit einem leeren Wahlzettel ergänzt – den Stimmberechtigten abzugeben. Neu werden nur dann mehrere Wahlzettel zu drucken und den Stimmberechtigten abzugeben sein, wenn es um die Besetzung von mindestens zehn Stellen geht (§ 55 a Abs. 2 GPR). Im Übrigen wird mit der Vorlage auch der Bereich der kommunalen politischen Rechte an die Vorgaben der Kantonsverfassung angepasst, soweit zwingender Anpas-

sungsbedarf besteht. Dies betrifft insbesondere das Volksreferendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: Parlamentsgemeinden sollen in ihrer Gemeindeordnung festlegen können, ob sie diese Referendumsform einführen wollen (vgl. § 92 Abs. 2 GG). Umfassend wird der Bereich der politischen Rechte auf kommunaler Ebene indessen erst im Rahmen der laufenden Totalrevision des Gemeindegesetzes angegangen (vgl. Kap. B.3).

F. Verhältnis zur politischen Planung

Die Vorlage hat keinen direkten Bezug zu den Legislaturzielen des Regierungsrates, ist verfassungsrechtlich aber zwingend erforderlich: Gemäss Art. 136 KV haben die rechtsetzenden und die rechtsanwendenden Behörden die Kantonsverfassung ohne Verzug umzusetzen.

Die Vorlage ist im Rechtsetzungsprogramm für die Legislaturperiode 2007–2011 erwähnt.

G. Umsetzung

Die vorliegende Gesetzesrevision wird eine Anpassung der Verordnung über die politischen Rechte erfordern. Insbesondere werden Regelungen, die neu auf Gesetzesstufe verankert sind (vgl. z. B. §§ 130 ff. GPR betreffend Fristen bei der Behandlung von Volksinitiativen), in der Verordnung aufzuheben sein. Möglicherweise werden auch die Bestimmungen über das neue Instrument des Referendums mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten auf Verordnungsstufe weiter zu konkretisieren sein.

Die Gesetzesrevision sollte rechtzeitig in Kraft gesetzt werden können, sodass die Erneuerungswahl der Gemeindebehörden des Jahres 2010 nach den revidierten Vorschriften durchgeführt werden kann.

H. Behandlung eines parlamentarischen Vorstosses

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 27. Februar 2006 folgende von den Kantonsräten Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, Werner Bosshard, Rümlang, und Bruno Walliser, Volketswil, am 21. November 2005 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen und die Verordnung (§ 68 GPR, §§ 34 und 35 VPR) so zu ändern, dass alle Stimmrechtsausweise zu unterzeichnen sind (KR-Nr. 325/2005).

Der Regierungsrat erstattete hierzu am 13. Februar 2008 Bericht und beantragte, das Postulat «im Zusammenhang mit dem Antrag zur Anpassung des GPR an die neue Kantonsverfassung als erledigt abzuschreiben» (Vorlage 4480). In den Erwägungen stellte er in Aussicht, das Anliegen des Postulats im Rahmen der vorliegenden Revision näher zu behandeln.

Mit dem Postulat wird gefordert, die rechtlichen Grundlagen so anzupassen, dass die Stimmrechtsausweise bei allen Formen der brieflichen Stimmabgabe und der Stimmabgabe an der Urne zu unterzeichnen sind. Nach geltendem Recht ist dies nur bei der brieflichen Stimmabgabe sowie bei der Stimmabgabe an der Urne durch eine Stellvertretung erforderlich (§§ 68 Abs. 3 und 69 Abs. 1 lit. a GPR). Mit einer mit dem Postulat angestrebten Regelung, so dessen Begründung, könnten immer noch bestehende Unsicherheiten vermieden und die Zahl ungültiger Stimmabgaben insgesamt eingeschränkt werden.

Wie im erwähnten Bericht und Antrag des Regierungsrates bereits dargelegt wurde, wurde die Frage eines allgemeinen Obligatoriums der Unterzeichnung der Stimmrechtsausweise im Vernehmlassungsverfahren zur vorliegenden Gesetzesänderung gesondert zur Diskussion gestellt. Die Stellungnahmen waren unterschiedlich: Die befürwortenden Stimmen halten das Obligatorium für ein geeignetes Mittel zur Missbrauchsbekämpfung; es handle sich um eine einfache und klare Regelung. Die ablehnenden Stellungnahmen betonen, dass sich die heute geltende Regelung inzwischen gut eingebürgert habe und nicht nach so kurzer Zeit bereits wieder geändert werden sollte.

Nach früherem Recht genügte es, sowohl für die persönliche Stimmabgabe als auch für die stellvertretende Stimmabgabe an der Urne, den eigenen Stimmrechtsausweis bzw. den Stimmrechtsausweis der vertretenen Person vorzuweisen. Bei der stellvertretenden Stimmabgabe wurden indessen wiederholt Missbräuche festgestellt, indem stimmberechtigte Personen das Wahl- und Abstimmungsmaterial einer Hausgenossin oder eines Hausgenossen an sich nahmen und ohne deren oder dessen Wissen für sie oder ihn abstimmten oder wählten. Mit der Pflicht zur Unterzeichnung des Stimmrechtsausweises durch die vertretene Person wollte der Gesetzgeber solche Missbrauchsfälle einschränken, denn die Hürde zur Fälschung einer Unterschrift dürfte gemeinhin höher liegen als jene zur missbräuchlichen Verwendung der Stimm- und Wahlzettel. Für Personen, die regelmässig eine andere Person – beispielsweise die Ehefrau oder den Ehemann – an der Urne vertraten, war die Neuerung zu Beginn

ungewohnt und zum Teil auch unverständlich. Doch sind heute, rund dreieinhalb Jahre nach Inkraftsetzung des GPR, entsprechende Klagen kaum mehr zu vernehmen; die Neuregelung ist den Stimmberechtigten inzwischen gut bekannt. Ein erneuter Wechsel der Vorschriften würde in diesem Punkt erneut zu Unsicherheiten führen. Auch fehlen sachliche Gründe, auch eine persönlich an der Urne stimmende Person zur Unterzeichnung des Stimmrechtsausweises zu verpflichten. Sodann ist nicht erkennbar, weshalb sich mit einem allgemeinen Unterzeichnungsobligatorium die Zahl der ungültigen Stimmabgaben auf brieflichem Weg vermindern lassen sollte.

Nach dem Gesagten ist auf den bereits gestellten Antrag zu verweisen, wonach das Postulat als erledigt abzuschreiben ist.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi

