

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 19. August 2020

### **782. Revision des Gesetzes über die politischen Rechte (Ermächtigung zur Vernehmlassung)**

#### **A. Ausgangslage**

Das Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161) trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Es regelt den Inhalt der politischen Rechte und Pflichten der Stimmberechtigten auf der Ebene des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden sowie die Voraussetzungen und das Verfahren ihrer Ausübung. Das GPR wurde seit Inkrafttreten verschiedenen Teilrevisionen unterzogen, die sich in der Regel auf einzelne Änderungen beschränkten. Die letzte Änderung trat am 1. Januar 2018 in Kraft und umfasste die Koordination der Wahlen und Amtsantritte verschiedener Organe (Vorlage 5322).

Die Gemeinden sind für einen gewichtigen Teil des Vollzugs des GPR zuständig. Ihre Interessenverbände meldeten in den letzten Jahren Anpassungsbedarf für verschiedene Gesetzesbestimmungen. Die Direktion der Justiz und des Innern nahm dies zum Anlass, den Anpassungsbedarf auch aus kantonaler Sicht zu erheben. Ursprünglich sollten die Überprüfung und Umsetzung des Anpassungsbedarfs von Kanton und Gemeinden aufgrund des Umfangs, des Sachzusammenhangs und der zeitlichen Dringlichkeit der gemeldeten Rechtsänderungen in drei Etappen erfolgen. Gegenstand der ersten Etappe war die genannte Vorlage 5322, die aufgrund der damals anstehenden kommunalen Erneuerungswahlen für die Amtsdauer 2018–2022 als dringlich erachtet wurde. Die zweite Etappe sollte den weiteren organisatorischen und rechtsetzungstechnischen Revisionsbedarf umfassen, für dessen Überprüfung und Umsetzung mehr Zeit in Anspruch genommen werden sollte. Die dritte Etappe sollte schliesslich den Revisionsbedarf im Hinblick auf eine flächendeckende Einführung von E-Voting im Kanton Zürich beinhalten (vgl. RRB Nrn. 1184/2016 und 299/2018).

Nachdem die mit der ersten Etappe vorgesehene Koordination der Wahlen und Amtsantritte verschiedener Organe in Kraft getreten ist und die Arbeiten zur flächendeckenden Einführung von E-Voting eingestellt sind, bis die entsprechenden Rechtsgrundlagen auf Bundesebene vorliegen, ist die ursprünglich vorgesehene Etappierung hinfällig geworden. Vielmehr ist der in den letzten Jahren festgestellte Anpassungsbedarf im Rahmen der vorliegenden Revision gesamthaft zu behandeln (RRB Nr. 1185/2019).

Um einen engen Einbezug wichtiger Anspruchsgruppen sicherzustellen, setzte die Direktion der Justiz und des Innern im Januar 2020 zwei thematische Arbeitsgruppen ein. An der einen Arbeitsgruppe beteiligten sich die Gemeinden bzw. ihre Interessenverbände (Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich, Verein der Zürcher Gemeindegemeinschafter und Verwaltungsfachleute, Städte Zürich und Winterthur). Für die andere Arbeitsgruppe wurden die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien eingeladen, wobei Vertretende von AL, EDU, EVP, FDP, SP und SVP an den Sitzungen teilnahmen. Zwischen Ende April und Anfang Juni 2020 fanden jeweils zwei Sitzungen pro Arbeitsgruppe statt. Die Rückmeldungen der beiden Arbeitsgruppen zu den Revisions-themen und deren Revisionsbedarf flossen in die Vernehmlassungsvorlage ein.

## **B. Eckpunkte der Vernehmlassungsvorlage**

### **1. Überblick**

Gegenstand der vorgesehenen Änderung des GPR sind politische Vorstösse des Kantonsrates sowie der inhaltliche und rechtsetzungs-technische Revisionsbedarf von Gemeinden und kantonaler Verwaltung. Die Vernehmlassungsvorlage verfolgt die Absicht, die Verfahren zur Ausübung der politischen Rechte im Kanton Zürich zu vereinfachen, im Gesetzesvollzug erkannte Schwachstellen zu beheben sowie kleinere gesetzliche Lücken insbesondere im Initiativ- und Referendumsrecht zu schliessen.

### **2. Parlamentarische Vorstösse**

In den letzten Jahren sind verschiedene parlamentarische Vorstösse eingegangen, die eine Änderung des GPR verlangen. Der Regierungsrat stellte in seinen Stellungnahmen zu diesen Vorstössen gegenüber dem Kantonsrat jeweils in Aussicht, die verlangten Anliegen im Rahmen der nächsten Gesetzesrevision zu behandeln (vgl. RRB Nrn. 267/2016, 642/2017, 432/2018 und 474/2020), was vorliegend geschieht.

Die Revision setzt das Anliegen der parlamentarischen Initiative betreffend *Listennummern* (KR-Nr. 273/2015) im Sinne des von der Kommission für Staat und Gemeinden vorgeschlagenen Mittelwegs (KR-Nr. 273a/2015) um. Bei Nationalratswahlen erhalten die im Nationalrat vertretenen Parteien die Listennummern wie bisher in der Reihenfolge ihrer bei der letzten Nationalratswahl erhaltenen Sitze (1. Gruppe). Neu erhalten im Kantonsrat, aber nicht im Nationalrat vertretene Parteien, die nachfolgenden Listennummern gemäss ihrer Anzahl Sitze bei der letzten Kantonsratswahl (2. Gruppe). Den restlichen Listen, wozu auch mit aus der 1. und 2. Gruppe unterverbundene Listen gehören,

werden Listennummern zugelost (3. Gruppe). Zudem wird bei sämtlichen Verhältniswahlen das bei gleicher Sitzzahl zur Anwendung gelangende bisherige Abgrenzungskriterium der alphabetischen Reihenfolge durch die gesamte Parteistimmenzahl ersetzt.

Weiter nimmt die Revision die Anliegen der parlamentarischen Initiative betreffend *Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Kantonsrates* (KR-Nr. 283/2016) und der Motion betreffend *Stärkung der Gewaltentrennung im Kanton Zürich* (KR-Nr. 66/2020) auf. Sie schlägt eine Ausweitung der geltenden Unvereinbarkeitsregelungen für Mitglieder des Kantonsrates vor, die jedoch weniger weit geht als die Forderungen der beiden Vorstösse. Neu sollen die Unvereinbarkeitsregelungen auf die Handelsrichterinnen und Handelsrichter sowie die Statthalterinnen und Statthalter ausgedehnt werden. Erstere gehören zur ordentlichen Besetzung des Handelsgerichts und werden vom Kantonsrat gewählt (RRB Nr. 791/2015). Letztere gelten als leitende kantonale Angestellte in der Funktion von Amtsleiterinnen und Amtsleitern, was die gleichzeitige Ausübung des Kantonsratsmandats ausschliesst. Der Regierungsrat hat auch einen Verzicht auf Unvereinbarkeitsregelungen geprüft. Er hat ihn verworfen, weil die Vermeidung von Interessenkonflikten über Ausstandsregelungen im Einzelfall aus seiner Sicht kaum praktikabel, aufwendig und mit Rechtsunsicherheiten verbunden wäre.

Im Zusammenhang mit der vorgesehenen Vereinfachung des Mehrheitswahlverfahrens soll das Anliegen des am 18. Mai 2020 zurückgezogenen Postulats betreffend *Demokratie stärken – dank Beiblatt der Kandidierenden bei den Regierungsratswahlen* (KR-Nr. 277/2017) und der gleichentags eingereichten parlamentarischen Initiative betreffend *Stärkung der Demokratie dank höherer Transparenz bei den Regierungsratswahlen* (KR-Nr. 156/2020) aufgenommen werden, indem anstelle des geforderten Beiblatts ein vorgedruckter Wahlzettel für alle Mehrheitswahlen vorgeschlagen wird.

Nicht Gegenstand der Revision sind demgegenüber folgende politischen Vorstösse:

- Parlamentarische Initiative betreffend *Stimmrechtsalter 16 auf Anfrage* (KR-Nr. 70/2018)
- Behördeninitiative betreffend *Für ein kommunales Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer* (KR-Nr. 176/2019)

Stimmt der Kantonsrat diesen Vorstössen zu, ist eine Änderung der Kantonsverfassung erforderlich. Die Vorstösse müssten mit eigenständigen Vorlagen behandelt werden, die aufgrund des obligatorischen Referendums (Art. 32 lit. a Kantonsverfassung, LS 101) einem eigenen Zeitplan folgen.

- Parlamentarische Initiative betreffend *Korrektur der falschen Rundung bei der Oberzuteilung im Proporzwahlverfahren* (KR-Nr. 118/2018): Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragte dem Kantonsrat am 7. Februar 2020, die Gesetzesänderung rasch und nicht mit der Revision des Gesetzes über die politischen Rechte umzusetzen (KR-Nr. 118a/2018).
- Parlamentarische Initiative betreffend *Drei Prozent-Quorum bei Kantonsratswahlen* (KR-Nr. 110/2016): Der Regierungsrat lehnt die vom Kantonsrat am 27. März 2017 vorläufig unterstützte parlamentarische Initiative sowie die Änderung der Kommission für Staat und Gemeinden (KR-Nr. 110a/2016) ab (RRB Nr. 431/2018). Er verzichtet deshalb darauf, den Vorstoss in die Vernehmlassungsvorlage aufzunehmen.

Im Zusammenhang mit der 2018 in Kraft getretenen Änderung des GPR zur Koordination der Wahlen und Amtsantritte verschiedener Organe (Vorlage 5322) verzichtete der Regierungsrat darauf, die von ihm vorgeschlagene Koordination von Wahltermin, Konstituierung und Amtsantritt des Regierungsrates in die Gesetzesvorlage aufzunehmen. Er stellte damals jedoch in Aussicht, die Nachteile der sehr kurzen Frist zwischen Wahl und Amtsantritt von Kantonsrat und Regierungsrat erneut zur Sprache zu bringen und über die Möglichkeit einer Verschiebung der Kantonsrats- und Regierungratswahlen auf den Herbst des Jahres vor dem Amtsantritt diskutieren zu lassen (RRB Nr. 1184/2016). Der Regierungsrat verzichtet darauf, diese Frage vorliegend nochmals aufzuwerfen, da sie keine politische Unterstützung geniesst.

### **3. Inhaltliche und rechtsetzungstechnische Anpassungen aus Vollzugssicht**

Die für den Vollzug der politischen Rechte zuständigen Stellen in Kanton und Gemeinden haben in den vergangenen Jahren einen Anpassungsbedarf erkannt, der eine Verbesserung der verfahrensrechtlichen, operativen und administrativen Abläufe anstrebt. Der Anpassungsbedarf orientiert sich an vollzugsgerechten und bürgerfreundlichen Vorgaben, um eine korrekte und transparente Abwicklung von Wahlen und Abstimmungen im Kanton Zürich zu gewährleisten.

Der inhaltliche und rechtsetzungstechnische Anpassungsbedarf lässt sich thematisch wie folgt aufteilen:

Das bestehende Wahlvorschlagsverfahren (Vorverfahren) soll vereinfacht und auf sämtliche *Mehrheitswahlen* im Kanton – und damit auch auf die Regierungratswahlen – ausgeweitet werden. Die heute möglichen Varianten mit entsprechenden Präzisierungen in den Ge-

meindeordnungen haben bei Gemeindebehörden und Stimmberechtigten zu Unsicherheiten bei der Durchführung bzw. Teilnahme an Mehrheitswahlen geführt. Neu sollen die Stimmberechtigten in den amtlichen Wahlunterlagen über die kandidierenden Personen informiert werden, wie dies schweizweit üblich ist. Dazu sollen die Namen von vorgeschlagenen Personen auf dem Wahlzettel vorgedruckt werden. Ein vorgedruckter Wahlzettel vereinfacht den Wahlvorgang für die Stimmberechtigten und erleichtert die Auszählung für die Gemeindewahlbüros. Die stille Wahl und die Wählbarkeitsvoraussetzungen bleiben im Umfang des heutigen Rechts bestehen.

Im Zusammenhang mit dem *Verhältnisswahlverfahren* sollen einzelne Vorgaben vereinheitlicht und vereinfacht werden. Es handelt sich um administrative Erleichterungen für Parteien, die Verwendung des leeren Wahlzettels (sogenannte leere Liste) bei Wahlen des Kantonsrates und der Stadt- und Gemeindeparlamente sowie um die Harmonisierung der Streichungsregeln bei überzähligen Kandidierenden. Zudem sollen die Kreiswahlvorsteherschaften, die den Regierungsrat als wahlleitende Behörde bzw. das Statistische Amt als kantonales Wahlbüro bei der Wahl des Kantonsrates unterstützen, abgeschafft werden. Die Kreiswahlvorsteherschaften haben dies angeregt. Neu soll das Statistische Amt als kantonale Behörde für das gesamte Wahlvorschlagsverfahren zuständig sein, womit der Kanton auch die Kosten für die Aufbereitung und den Druck der Wahlzettel trägt.

Die Regelung zur Auslösung der *verkürzten Zustellfrist beim zweiten Wahlgang der Ständeratswahl* sowie bei weiteren kantonalen und kommunalen Abstimmungen soll präzisiert werden. Die bestehende Regelung führt zu einem dynamischen Fristenwechsel, der logistisch nicht bewältigt werden kann. Neu soll die terminliche Anordnung eines möglichen zweiten Wahlgangs und nicht dessen tatsächliche Durchführung massgebend für die verkürzte Zustellfrist sein.

Weiter soll bei der *Nachzählung von Abstimmungen und Mehrheitswahlen* sowie der *Festlegung des Datums einer Urnenabstimmung* die heutige Praxis gesetzlich abgebildet werden: Die wahlleitende Behörde soll nur dann eine Nachzählung anordnen, wenn zusätzlich zum knappen Ergebnis Anhaltspunkte darauf hinweisen, dass nicht korrekt ausgezählt wurde. Die bisherige Praxis stützt sich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung und eine entsprechende bundesrechtliche Regelung bei Abstimmungen. Die Volksabstimmung soll neu am nächstmöglichen Abstimmungstag und nicht mehr innerhalb von sieben Monaten ab Verabschiedung der Vorlage oder Zustandekommen eines Referendums durchgeführt werden. Die wahlleitende Behörde soll zudem das Datum einer Volksabstimmung erst dann festlegen, wenn die Rechts-

mittelfrist unbenutzt abgelaufen ist oder die gegen die Vorlage erhobenen Rechtsmittel abschliessend beurteilt worden sind.

Die *Ungültigkeitsbestimmungen für Wahl- und Stimmzettel* sollen präzisiert werden. Es soll eine im Vergleich zu heute verständlichere und vollzugsgerechtere Regelung geschaffen werden. Dabei soll die heutige gesetzlich abgestützte Überprüfung der brieflichen Stimmabgabe ausdrücklich als Gültigkeitsprüfung ausgestaltet werden.

Im Zusammenhang mit dem *Beleuchtenden Bericht* sind verschiedene Änderungen vorgesehen: Zunächst soll ermöglicht werden, für Einzelheiten zu einer kantonalen oder kommunalen Vorlage auf die Internetseite zu verweisen. Weiter soll die langjährige Praxis gesetzlich abgebildet werden, dem Referendatskomitee, das die erforderliche Anzahl Unterschriften für ein Volksreferendum innert Frist sammeln und einreichen konnte, Platz im Beleuchtenden Bericht für die Begründung seines Anliegens zu gewähren, wenn ein Gemeinde- oder Kantonsratsreferendum zustande gekommen ist. Dieses Recht auf Begründung soll neu von Gesetzes wegen auch dem Referendatskomitee eines Gemeindefreferendums sowie der Urheberin oder dem Urheber einer Einzelinitiative in Versammlungsgemeinden zukommen. Schliesslich sollen im Beleuchtenden Bericht zu einer Gemeindevorlage neu der Entscheid der Gemeindeversammlung zur Durchführung einer nachträglichen Urnenabstimmung sowie die wichtigsten Argumente, die in der Gemeindeversammlung geäussert wurden, aufgeführt werden.

Nach geltendem Recht treten in Versammlungsgemeinden der Gemeindevorstand, die Schulbehörden und die eigenständigen Kommissionen, die von den Stimmberechtigten gewählt werden, nach den Erneuerungswahlen ihr Amt am 1. Juli des Wahljahres an. Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) ist von dieser Regelung nicht erfasst, was nicht sachgerecht ist. Neu soll der *harmonisierte Amtsantritt* auch für die RPK gelten.

Im Zusammenhang mit dem *Gemeindevwahlbüro* sind zwei Änderungen vorgesehen: Einerseits soll bei Eintreten einer Vakanz während der Amtsdauer neu auf die Durchführung einer Ersatzwahl verzichtet werden können, sofern der Mindestbestand von fünf Mitgliedern nicht unterschritten wird. Andererseits soll neu auch in Parlamentsgemeinden der Gemeindevorstand und nicht mehr das Gemeindeparlament für die Festlegung der Mitgliederzahl zuständig sein, sofern dies nicht in der Gemeindeordnung geregelt wird.

Gemäss geltendem Recht ist im Kanton Zürich die Möglichkeit der *vorzeitigen Stimmabgabe* an der Urne auf die vier letzten Tage vor dem Abstimmungstag (d.h. frühestens am Mittwoch vor dem Abstimmungstag) beschränkt, was der bundesrechtlichen Regelung entspricht. Sie soll aufgrund des Bedürfnisses der Gemeinden auf die sechs letzten

Tage vor dem Abstimmungstag (d. h. ab dem Montag vor dem Abstimmungssonntag) ausgeweitet werden.

Schliesslich sollen *Verweisungen* im GPR zum Initiativrecht aus Gründen der Einheitlichkeit und Rechtssicherheit angepasst werden. Insbesondere sollen für kantonale und kommunale Volksinitiativen inskünftig die gleichen Kriterien zur Ungültigkeitserklärung gelten.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren für die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte durchzuführen.

II. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**