

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

Sitzung vom 22. Juni 2016

### **626. Gesetz über die politischen Rechte (Änderung; Vernehmlassung)**

#### **1. Ausgangslage**

Das Gesetz über die politischen Rechte (GPR; LS 161) wurde am 1. September 2003 erlassen, trat am 1. Januar 2005 in Kraft und wurde seither verschiedenen Teilrevisionen unterzogen.

Für einen gewichtigen Teil des Gesetzesvollzugs sind die Gemeinden zuständig. Diese meldeten in den letzten Jahren Revisionsbedarf für verschiedene Gesetzesbestimmungen an. Der gemeldete Revisionsbedarf wurde von der Direktion der Justiz und des Innern zum Anlass genommen, den Änderungsbedarf auch aus kantonaler Sicht zu erheben.

Die erhaltenen Rückmeldungen von Gemeinden und kantonalen Vollzugsbehörden widerspiegeln die zentrale Absicht, das Verfahren zur Ausübung der politischen Rechte im Kanton Zürich zu vereinfachen und in der Praxis erkannte Schwachstellen zu beheben. Gleichzeitig zeigt der gemeldete Änderungsbedarf aber auch, dass das Gesetz über die politischen Rechte sowohl in den grundlegenden wie auch in der Mehrheit der Regelungen gut verankert und akzeptiert ist. Zur Diskussion stand deshalb von Anfang an nur eine Teilrevision des Gesetzes.

#### **2. Überblick über geplante Revisionen**

Aufgrund des Umfangs, des Sachzusammenhangs und der zeitlichen Dringlichkeit der gewünschten Rechtsänderungen erfolgt deren Überprüfung und Umsetzung in drei Etappen:

- Die erste Etappe umfasst den zeitlich dringenden Revisionsbedarf und hat zum Ziel, die Wahl bzw. den Amtsantritt verschiedener Organe besser zu koordinieren.
- Die zweite Etappe umfasst den weiteren Revisionsbedarf, für dessen Prüfung und Umsetzung mehr Zeit zur Verfügung steht und in Anspruch genommen werden soll. Die zu prüfenden Änderungen umfassen sowohl inhaltliche (z. B. Unvereinbarkeitsgründe) wie auch organisatorische Fragen (z. B. Aufgaben der Kreiswahlvorsteherschaft).
- Die dritte Etappe umfasst schliesslich den Revisionsbedarf im Hinblick auf eine flächendeckende Einführung von E-Voting im Kanton Zürich (dazu RRB Nr. 551/2016).

Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage bildet einzig die erste Etappe der GPR-Revision.

### **3. Eckpunkte der Vernehmlassungsvorlage**

Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage will den Zeitpunkt des Amtsantritts von Gemeindevorstand und Schulpflege vereinheitlichen, den Amtsantritt des Regierungsrates besser auf dessen Wahl abstimmen und das Verfahren zur Wahl des Ständerates auf den Beginn der ersten Session des Parlaments nach den Erneuerungswahlen abgleichen. Daneben wird eine Verweisung auf das Bundesrecht aktualisiert.

#### ***Koordination der Amtsantritte von Gemeindevorstand und Schulpflege***

Heute treten die Mitglieder der Schulpflege ihr Amt auf Beginn des Schuljahres an, während beim Gemeindevorstand der Amtsantritt erfolgt, sobald die Mehrheit der Mitglieder rechtskräftig gewählt ist. Diese Regelung kann in politischen Gemeinden, die auch die Aufgaben der Schule besorgen (sogenannte Einheitsgemeinden), zu Problemen führen. Ist in einer solchen Gemeinde ein Mitglied des Gemeindevorstandes von Amtes wegen Präsidentin oder Präsident der Schulpflege, muss es für die Zeit bis zum Beginn des Schuljahres mit deren bisherigen Mitgliedern zusammenarbeiten. Ist hingegen die Präsidentin oder der Präsident der Schulpflege von Amtes wegen Mitglied des Gemeindevorstandes, muss die bisherige Präsidentin bzw. der bisherige Präsident noch für eine kurze Zeit mit dem im Übrigen erneuerten Gemeindevorstand zusammenarbeiten.

Der nun vorgesehene Amtsantritt auf Anfang Juli entspricht dem gemeinsamen Vorschlag des Verbands der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), des Vereins Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) sowie des Verbands Zürcher Schulpräsidien (VZS).

#### ***Koordination von Wahltermin, Konstituierung und Amtsantritt des Regierungsrates***

a) Nach geltendem Recht legen die Mitglieder des Regierungsrates ihr Amtsgelübde sechs Wochen nach der Wahl ab und treten gleich anschliessend ihr Amt an. Dies erschwert den neuen Mitgliedern, sich vorgängig auf den Antritt in ihrer Direktion vorzubereiten, den wiedergewählten Mitgliedern die Vorbereitung eines Direktionswechsels und den abtretenden Mitgliedern die Übergabe der Direktion an die Nachfolgerin bzw. den Nachfolger. Die kurze Frist zwischen Wahl und Antritt hindert neugewählte Regierungsrätinnen und Regierungsräte ferner, ihre bisherige Tätigkeit geordnet abzuschliessen oder die Nachfolge zu regeln.

Zur Behebung dieser Nachteile sieht die Vernehmlassungsvorlage einerseits vor, die Zeitspanne zwischen der Wahl und dem Amtsantritt der Regierungsmitglieder um fünf Wochen zu verlängern. Andererseits wird

dem Regierungsrat ermöglicht, über die Verteilung der Direktionen bereits vor dem Amtsantritt zu entscheiden. Eine vergleichbare Staffellung von Konstituierung und Amtsantritt der Regierung kennen heute bereits der Bund sowie die Kantone Genf und St. Gallen.

b) Der Zeitplan für die Festsetzung der Richtlinien der Regierungspolitik und den Budgetprozess verlangt, dass der neu zusammengesetzte Regierungsrat sein Amt weiterhin bis Mitte Mai antritt. Andernfalls ist eine Einflussnahme der neugewählten Mitglieder faktisch kaum mehr möglich. Bei dieser Zielsetzung sind die Wahlen früher als bisher durchzuführen.

Um die nötige Flexibilität bei der Festlegung des Wahltermins zu erreichen, soll mit der Vernehmlassungsvorlage das Verbot von gleichzeitigen Kantons- und Regierungsratswahlen und der gleichzeitigen Durchführung von eidgenössischen oder kantonalen Abstimmungen aufgehoben werden. Dessen ungeachtet soll auch künftig eine übermässige Ballung von Wahlen und Abstimmungen an einem Termin vermieden werden. Fristgebundene Abstimmungen über Volksinitiativen werden nach Möglichkeit auf andere Termine gelegt. Bei Referenden werden die Fristen zur Durchführung der Abstimmung im Wahljahr angemessen verlängert.

#### ***Koordination der Ständeratswahlen mit dem Legislaturbeginn auf Bundesebene***

Die Wahlen des Nationalrates und der erste Wahlgang für den Ständerat finden am zweitletzten Sonntag im Oktober des Wahljahres statt. Die neugewählten Mitglieder des Nationalrates treten ihr Amt auf Beginn der Wintersession (in der Regel Ende November) und damit nur sechs Wochen nach der Wahl an. Neugewählte Mitglieder von Nationalrat und Ständerat können ihr Amt erst antreten, wenn das Ergebnis des ersten oder allenfalls zweiten Wahlgangs rechtskräftig geworden ist (vgl. auch § 109 Abs. 2 GPR), d. h. keine Rechtsmittel erhoben oder ein solches endgültig entschieden wurde. Unbesehen davon werden im eidgenössischen Parlament ab Sessionsbeginn Geschäfte beraten und beschlossen. Neben diesem ordentlichen Geschäftsgang werden in der zweiten Sessionswoche auch zwei «ausserordentliche» Entscheide von grosser politischer Bedeutung getroffen: die Wahl des Bundesrates und die Verteilung der Kommissionssitze. Für beide Geschäfte sind sowohl das Wissen und Interesse des gewählten Ständeratsmitglieds als auch dessen parteipolitische Zugehörigkeit entscheidend. Der Kanton hat deshalb ein grosses Interesse daran, dass die Wahl seiner Ständeratsmitglieder auch bei einem zweiten Wahlgang bis zum Sessionsbeginn oder zumindest bis zu den genannten Wahlen rechtskräftig ist.

Die Vernehmlassungsvorlage stellt verschiedene Massnahmen zur Diskussion, mit denen die Chance zur Einhaltung dieser Termine erhöht werden können.

- Als zentrale Massnahme wird vorgeschlagen, die Zeitspanne zwischen dem ersten und einem zweiten Wahlgang des Ständerates von heute fünf auf drei Wochen zu verkürzen. Hierzu werden die Fristen für die Anordnung des zweiten Wahlgangs und für die Zustellung der Wahlunterlagen vor dem zweiten Wahlgang verkürzt.
- Mit zwei weiteren Massnahmen wird das Rechtsmittelverfahren gestrafft. In Anlehnung an das Bundesrecht wird zum einen die Pflicht eingeführt, Einsprachen in Stimmrechtssachen an den Regierungsrat mit eingeschriebener Post einzureichen. Zum anderen wird die Möglichkeit erwogen, die Rechtsmittelfrist für Einsprachen an den Regierungsrat betreffend Ständeratswahlen von fünf auf drei Tage zu verkürzen. Solche Fristen sind in der Rechtslandschaft von Bund und Kantonen üblich und gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung rechtmässig, solange sie richtig umgesetzt werden (geringere Anforderungen an die Begründung des Rechtsmittels, zurückhaltende Bejahung der Erkennbarkeit der fristauslösenden Tatsachen).

#### ***Anpassung einer Verweisung***

Letzter Punkt der Vernehmlassungsvorlage bildet die redaktionelle Aktualisierung einer Verweisung auf das Bundesrecht in § 109 Abs. 1 GPR.

#### **4. Zeitplan**

Die in der ersten Etappe vorgesehenen Änderungen des Gesetzes über die politischen Rechte sollen erstmals auf die Gesamterneuerungswahlen der Gemeindevorstände und der Schulpflegen im Jahr 2018 zur Anwendung kommen. Dafür ist eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2018 angezeigt.

Für die zweite und dritte Etappe erfolgt die zeitliche Planung, sobald die gegenseitigen Abhängigkeiten geprüft werden konnten und das Vorprojekt zum flächendeckenden E-Voting abgeschlossen ist (vgl. RRB Nr. 551/2016).

#### **5. Finanzielle Auswirkungen**

Um die Ständeratswahlen besser auf den Sessionsbeginn des Bundesparlaments abzustimmen, werden die Frist zur Anordnung eines allfälligen zweiten Wahlgangs und die Frist zur Zustellung der Wahl- und Abstimmungsunterlagen an die Stimmberechtigten verkürzt. Damit verbleibt den Gemeinden weniger Zeit, um die Wahl- und Abstimmungs-

unterlagen an die Stimmberechtigten zu versenden. Der Versand auf dem heute üblichen Weg (B-Post-Massensendung) dürfte mehrheitlich nicht mehr möglich sein, womit höhere Portokosten für die Gemeinden anfallen. Im Rahmen eines zweiten Wahlgangs für die Ständeratswahlen sind diese Mehrkosten mit rund Fr. 500 000 zu veranschlagen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird zur Durchführung der Vernehmlassung über die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte beauftragt.

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



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

Husi