

Antrag des Regierungsrates vom 7. Dezember 2016

5322

Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

(Änderung vom; Koordination Wahlen und Amtsantritte)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 7. Dezember 2016,

beschliesst:

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

§ 33. ¹ Die Konstituierung oder der Amtsantritt von Organen mit nebenamtlich tätigen Mitgliedern erfolgt, sobald die Mehrheit der Mitglieder rechtskräftig gewählt ist.

Konstituierung
und Amtsantritt
a. Im
Allgemeinen

Abs. 2 und 3 unverändert.

§ 33 a. ¹ Die Gemeinden legen in der Gemeindeordnung einen einheitlichen Zeitpunkt für den Amtsantritt von Gemeindevorstand, Schulpflege und eigenständigen Kommissionen, die von den Stimmberechtigten gewählt werden, fest.

b. Amtsantritt
kommunaler
Behörden

² Der Amtsantritt kann zwischen der rechtskräftigen Wahl der Mehrheit der Mitglieder sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Organs und dem Beginn des Schuljahres erfolgen.

³ In Gemeinden mit Schulkreisen erfolgt der Amtsantritt der Schulpflege auf Beginn des Schuljahres. Der Amtsantritt von Gemeindevorstand und eigenständigen Kommissionen richtet sich nach § 33.

Marginalie zu § 34:

c. Aufsichtsrechtliche Regelung

§ 84. Beim zweiten oder bei einem weiteren Wahlgang gelten unter Vorbehalt von §§ 84 a und 84 b die Vorschriften für den ersten Wahlgang.

Grundsatz

Anordnung des
Wahlgangs und
Zustellung der
Wahlunterlagen

§ 84 a. ¹ Die Anordnung des zweiten Wahlgangs wird mindestens 22 Tage vor dem Wahlgang veröffentlicht.

² Für einen zweiten Wahlgang der Erneuerungswahlen der Ständeratsmitglieder im November gelten folgende Mindestfristen, sofern in diesem Monat keine eidgenössische Abstimmung stattfindet:

- a. Veröffentlichung der Anordnung des Wahlgangs 15 Tage vor dem Wahlgang,
- b. Zustellung der Wahlunterlagen zehn Tage vor dem Wahlgang.

³ Die Fristen nach Abs. 2 gelten auch für weitere kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen, die am Tag des zweiten Wahlgangs stattfinden.

Wahl

§ 84 b. ¹ Die stille Wahl ist ausgeschlossen. Die Stimmberechtigten erhalten einen leeren Wahlzettel.

² Es können auch Personen gewählt werden, die im ersten Wahlgang nicht zur Wahl standen.

³ Entscheidend ist das relative Mehr.

Ständerat

§ 109. ¹ Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sind bei den Ständeratswahlen stimmberechtigt und wählbar, soweit sie nach dem Auslandschweizergesetz vom 26. September 2014 an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können.

Abs. 2 und 3 unverändert.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

I. ¹ Bei unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist vor dem 8. November 2017 tritt die Gesetzesänderung am 1. Januar 2018 in Kraft.

² In den übrigen Fällen entscheidet der Regierungsrat über den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

II. ¹ Die Gemeinden nehmen die gemäss § 33 a Abs. 1 notwendige Anpassung der Gemeindeordnung innert vier Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung vor.

² Bis zum Inkrafttreten der geänderten Gemeindeordnung einigen sich die bisherigen und neu gewählten Mitglieder der Behörden über den Zeitpunkt des Amtsantritts.

II. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

§ 10 d. Abs. 1 unverändert.

b. In Stimmrechtssachen

² Bei Handlungen im Zusammenhang mit der Erneuerungswahl der Ständeratsmitglieder ist die Einsprache innert dreier Tage einzureichen. Wird die Einsprache der Schweizerischen Post übergeben, ist eine Versandform zu wählen, die eine Zustellung am Tag nach Fristablauf gewährleistet.

Abs. 2 wird zu Abs. 3.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

¹ Bei unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist vor dem 8. November 2017 tritt die Gesetzesänderung am 1. Januar 2018 in Kraft.

² In den übrigen Fällen entscheidet der Regierungsrat über den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

Weisung

I. Ausgangslage

a) 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. 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.

Für einen gewichtigen Teil des Gesetzesvollzugs sind die Gemeinden zuständig. Diese bzw. ihre Interessenverbände (Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich [GPV], Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute [VZGV] sowie Verband Zürcher Schulpräsidenten [VZS]) meldeten in den letzten Jahren insbesondere im Hinblick auf die kommunalen Erneuerungswahlen 2018 Revisionsbedarf für verschiedene Gesetzesbestimmungen an. Der gemeldete Revisionsbedarf wurde von der Direktion der Justiz und des Innern zum Anlass genommen, den Anpassungsbedarf auch aus kantontaler Sicht zu erheben. Hierzu wurden insbesondere das Gemeindeamt und das Statistische Amt des Kantons Zürich einbezogen.

Mit dem Einbezug der Gemeinden und der beiden genannten Ämter konnte sichergestellt werden, dass der gesammelte Revisionsbedarf die praktischen Erfahrungen der wichtigsten mit dem Gesetzesvollzug befassten Stellen abdeckt. Die Rückmeldungen widerspiegeln die zentrale Absicht der vollziehenden Stellen, das Verfahren zur Ausübung der politischen Rechte im Kanton Zürich zu vereinfachen und in der Umsetzung aufgedeckte 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 und steht deshalb nur eine Teilrevision des Gesetzes.

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

Die erste Etappe umfasst den zeitlich dringenden Revisionsbedarf und hat zum Ziel, den Amtsantritt verschiedener Organe besser zu koordinieren. Konkret geht es darum, den Zeitpunkt des Amtsantritts von Gemeindevorstand und Schulpflege zu vereinheitlichen und das Verfahren zur Wahl des Ständerates auf den Beginn der ersten Session der Bundesversammlung abzugleichen.

Die zweite Etappe umfasst den weiteren Revisionsbedarf, für dessen Prüfung und Umsetzung mehr Zeit zur Verfügung steht und in Anspruch genommen werden soll. Die Spannweite der zu prüfenden Änderungen geht von inhaltlichen (z.B. Unvereinbarkeitsgründen) über organisatorische Fragen (z.B. Aufgaben der Kreiswahlvorsteherschaft) bis zu rechtsetzungstechnischen Anpassungen. Abzuschliessen ist mit der zweiten Etappe auch die politische Entscheidungsfindung über den Zeitpunkt der Erneuerungswahlen von Kantonsrat und Regierungsrat (vgl. dazu Ausführungen unter III.3.).

Die dritte Etappe umfasst schliesslich den Revisionsbedarf im Hinblick auf eine flächendeckende Einführung von E-Voting im Kanton Zürich. Dieser Schritt findet nachgelagert zur Durchführung des Vorprojekts zum flächendeckenden E-Voting statt (dazu RRB Nrn. 551/2016, 61/2016 und 1391/2011).

Gegenstand dieser Vorlage bildet die erste Etappe der GPR-Revision.

c) Das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (revGG; ABI 2015-04-30) tritt am 1. Januar 2018 in Kraft (RRB Nr. 678/2016 und Kantonsratsbeschluss vom 7. November 2016). Da die vorliegende Gesetzesänderung gleichzeitig oder später in Kraft treten soll, übernehmen die Weisung und der Gesetzestext bereits die Terminologie des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015.

II. Gegenstand der Vorlage

1. Koordination von Amtsantritten auf Gemeindeebene

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 (§ 33 Abs. 1 GPR für Organe mit ausschliesslich nebenamtlich tätigen Mitgliedern). Diese Regelung kann in politischen Gemeinden, die auch die Aufgaben der Schule besorgen (sogenannte Einheitsgemeinden; vgl. § 81 Abs. 3 und 4 Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 [GG, LS 131.1] und § 55 Abs. 2 revGG), 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 den bisherigen Mitgliedern der Schulpflege 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.

Solche Überschneidungen werden mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung unterbunden.

2. 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 (Art. 19 Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte [BPR, SR 161.1] und Art. 82 Abs. 2 KV). Die neu gewählten Mitglieder des Nationalrates treten ihr Amt auf Beginn der Wintersession (in der Regel Ende November) und damit nur sechs Wochen nach der Wahl an (Art. 53 BPR). Neu gewählte Mitglieder von Nationalrat und Ständerat können ihr Amt erst antreten, wenn ihre Wahl rechtskräftig geworden ist (vgl. auch § 109 Abs. 2 GPR), d.h., kein Rechtsmittel erhoben oder über ein solches endgültig entschieden wurde. Unbesehen davon werden im eidgenössischen Parlament ab Legislaturbeginn Geschäfte beraten und beschlossen. Neben diesem ordentlichen Geschäftsgang werden in der zweiten Sessionswoche auch zwei «ausserordentliche» Entscheide von grosser politischer Tragweite getroffen: die Wahl des Bundesrates sowie die Verteilung der Kommissionssitze. Die Wahl der Parlamentsmitglieder in die verschiedenen Kommissionen hängt massgeblich vom Wissen und den Interessen der Parlamentarierin oder des Parlamentariers ab. Der Kanton hat deshalb ein grosses Interesse daran, dass seine Ständeratsmitglieder im Zeitpunkt der Besetzung der Kommissionen rechtskräftig feststehen und damit entsprechend ihrer Fähigkeiten in die Kommissionen gewählt werden können. Dieses Interesse ist umso gewichtiger, als bei einem späteren Nachrücken von Ständeratsmitgliedern ein Wechsel zwischen den Kommissionen nur schwer und nach längerer Zeit möglich ist. In Bezug auf die Wahl des Bundesrates steht im Vordergrund, dass die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments möglichst dem aktuellen Willen der Zürcher Stimmberechtigten entspricht. Verschiebungen in den Wähleranteilen der Parteien auf kantonaler Ebene sollen sich möglichst rasch auch auf Bundesebene auswirken.

Die Ständeratswahlen von 2015 haben beispielhaft gezeigt, dass der Kanton Zürich im Vergleich mit anderen Kantonen mehr Zeit benötigt, um einen zweiten Wahlgang durchzuführen, und es anschliessend auch länger dauert, bis die Wahl rechtskräftig ist. Die Gesetzesvorlage sieht deshalb verschiedene Massnahmen vor, mit denen – unter Beibehaltung des gemeinsamen Wahltermins für Nationalrat und Ständerat – die Chancen einer rechtskräftigen Wahl bis zum Legislaturbeginn oder zumindest bis zur Bundesratswahl vergrössert werden können.

3. Anpassung einer Verweisung

Letzter Punkt der Gesetzesvorlage bildet die lediglich redaktionelle Korrektur einer Verweisung auf das Bundesrecht. Hinsichtlich der Beteiligung von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern an den Ständeratswahlen verweist das Gesetz über die politischen Rechte (§ 109 Abs. 1 GPR) heute auf die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer. Dieses wurde auf den 1. November 2015 durch das Auslandschweizergesetz vom 26. September 2014 (ASG, SR 195.1) abgelöst. Die Verweisung auf das Bundesrecht muss deshalb angepasst werden.

III. Vernehmlassung und Überarbeitung der Vorlage

1. Vernehmlassungsverfahren

Die Direktion der Justiz und des Innern eröffnete Ende Juni 2016 das Vernehmlassungsverfahren zur Gesetzesvorlage. Ausdrücklich zur Vernehmlassung eingeladen wurden insbesondere die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden sowie ihre Interessenverbände (GPV, VZGV, VZS). Direkt angeschrieben wurden ferner die im Kantonsrat vertretenen Parteien, die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Parlamentsdienste sowie verschiedene kantonsinterne Einheiten.

Die Vernehmlassungsvorlage stiess auf reges Interesse und es gingen bei über 300 direkt angeschriebenen Adressaten über 120 Vernehmlassungsantworten ein. Die Vernehmlassungsunterlagen sowie die Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten sind unter www.vernehmlassungen.zh.ch (mit Stichwort «GPR») abrufbar.

2. Überarbeitung hinsichtlich der Koordination von Amtsantritten auf Gemeindeebene

Hinsichtlich der Koordination der Wahlen und Amtsantritte auf Gemeindeebene sah die Vernehmlassungsvorlage vor, dass Gemeindevorstand und Schulpflege künftig ihr Amt auf den 1. Juli antreten sollen. Dieser Vorschlag entsprach dem im Vorfeld der Vernehmlassung geäusserten Vorschlag von GPV, VZGV und VZS.

Die Idee eines einheitlichen Amtsantritts von Gemeindevorstand und Schulpflege ist bei den Gemeinden und ihren Verbänden grossmehrheitlich auf positives Echo gestossen. Vor allem seitens der Schulgemeinden, des VZS, der Vereinigung des Personals Zürcherischer

Schulverwaltungen (VPZS), des VZGV sowie von CVP und FDP wurde indessen der vorgeschlagene Antrittstermin kritisiert. Der Termin falle just in die arbeitsintensivste Zeit des Schuljahres und eine neu zusammengesetzte Behörde müsse dann sogleich Beschlüsse fällen, welche die Behörde in alter Zusammensetzung vorbereitet habe. Es sei wichtig, dass die bisherige Schulpflege das Schuljahr abschliessen könne. Von jener Seite wurde alsdann der Vorschlag gemacht, dass jede Gemeinde den Zeitpunkt des gemeinsamen Amtsantritts selbst festlegen soll. Damit würden der einheitliche Amtsantritt der Gemeindebehörden gewährleistet und die Gemeindeautonomie gestärkt. Seitens des GPV und der meisten politischen Gemeinden wurde demgegenüber ein kantonal einheitlicher Amtsantritt im Sinne der Vernehmlassungsvorlage auf den 1. Juli begrüsst.

Die Argumentation der Schulgemeinden und der sich ihnen anschliessenden Verbände ist nachvollziehbar und deren Lösungsansatz daher in die Gesetzesvorlage zu übernehmen. Dies rechtfertigt sich umso mehr, als weder aus dem Blickwinkel der Volksschule noch aus demjenigen der Gemeindeaufsicht zwingende Gründe für einen vom Kanton vorgegebenen einheitlichen Termin bestehen. Zudem liegt es mit der nun vorliegenden Lösung in der Autonomie der Gemeinden, den Amtsantritt freiwillig gemeindeübergreifend zu vereinheitlichen. Schliesslich deckt die in der Gesetzesvorlage vorgesehene Zeitspanne zur Festlegung des Amtsantritts die Anliegen jener Vernehmlassungsteilnehmenden ab, die einen anderen (einheitlichen) Termin innerhalb dieser Zeitspanne vorschlugen.

Aufgenommen wird auch die Anregung, den gemeinsamen Amtsantritt nicht nur für Gemeindevorstand und Schulpflege vorzusehen, sondern für alle kommunalen Behörden mit einer personellen Verflechtung zum Gemeindevorstand einzuführen.

3. Überarbeitung hinsichtlich der Koordination von Wahltermin, Konstituierung und Amtsantritt des Regierungsrates

Über die nun in der Gesetzesvorlage enthaltenen Revisionspunkte hinaus sah die Vernehmlassungsvorlage eine Koordination von Wahltermin, Konstituierung und Amtsantritt des Regierungsrates vor.

Um verschiedene Nachteile der heute sehr kurzen Frist zwischen Wahl und Amtsantritt von Kantonsrat und Regierungsrat (vgl. § 2 Abs. 1 und § 4 Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 [KRG], LS 171.1) zu beheben, sah die Vernehmlassungsvorlage vor, den Zeitpunkt der Wahl von Kantonsrat und Regierungsrat auf den ersten vom Bund reservierten Abstimmungstermin im Februar oder März des Wahljahres (vgl.

Art. 2a Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte [VPR], SR 161.11) vorzuverschieben. Während in den Vernehmlassungsantworten grundsätzlich Verständnis für die Zielsetzung der Vernehmlassungsvorlage geäußert wurde, gab es doch verschiedene kritische Rückmeldungen zur vorgeschlagenen Umsetzung. Seitens der Gemeinden wurde befürchtet, dass die Erneuerungswahlen mit der Vorverschiebung in die Sportferien fallen und es so zu personellen Engpässen bei den Gemeinden bei der Durchführung der Wahlen kommen könnte. Seitens der Parteien wurde vor allem beanstandet, dass sich der Wahlkampf bei einer Vorverschiebung des Wahltermins in die Weihnachtszeit verschiebe. Zur Vermeidung dieser Mängel wurde die Variante zur Diskussion gestellt, die Erneuerungswahlen von Kantonsrat und Regierungsrat im Herbst des Jahres vor dem Amtsantritt durchzuführen. Vereinzelt wurde auch vorgebracht, das Zusammenfallen der Wahlen mit kantonalen und eidgenössischen Abstimmungen könne je nach Abstimmungsthema bestimmte Wählerkreise mobilisieren und so das Ergebnis der Wahlen verfälschen.

Der Regierungsrat nimmt die Anliegen der Gemeinden und der Parteien auf und verzichtet darauf, den in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Lösungsansatz in diese Gesetzesvorlage aufzunehmen. Die heutigen Nachteile der sehr kurzen Frist zwischen Wahl und Amtsantritt von Kantonsrat und Regierungsrat bleiben damit vorerst bestehen. Sie sollen deshalb im Rahmen der zweiten Etappe der GPR-Revision erneut zur Sprache gebracht und dann die Möglichkeit einer Vorverschiebung auf den Herbst des Jahres vor dem Amtsantritt diskutiert werden. Für diese wichtige Diskussion reichte die Zeit im Rahmen dieser Gesetzesänderung nicht mehr aus.

4. Überarbeitung hinsichtlich der Koordination der Ständeratswahlen mit dem Legislaturbeginn auf Bundesebene

Zur besseren Koordination der Ständeratswahlen mit dem Legislaturbeginn auf Bundesebene sah die Vernehmlassungsvorlage im Wesentlichen drei Massnahmen vor.

a) Mit der wichtigsten Massnahme wurde vorgeschlagen, die Zeitspanne zwischen dem ersten und einem zweiten Wahlgang des Ständerates von heute fünf auf drei Wochen zu verkürzen. Hierzu müssen die Fristen für die Anordnung des zweiten Wahlgangs und für die Zustellung der Wahlunterlagen vor dem zweiten Wahlgang gekürzt werden. Damit verbleibt den Gemeinden weniger Zeit, um die Wahl- und Abstimmungsunterlagen zu verpacken und an die Stimmberechtigten zu versenden. Der Versand auf dem heute üblichen Weg (B-Post-Massen-

sendung) dürfte kaum mehr möglich sein, womit höhere Portokosten für die Gemeinden anfallen. Die Mehrkosten sind im Falle eines zweiten Wahlgangs für die Ständeratswahlen mit rund Fr. 500 000 zu veranschlagen.

Auch in diesem Punkt wurde die Zielsetzung der Vernehmlassungsvorlage von den meisten Vernehmlassungsteilnehmenden an sich als nachvollziehbar beurteilt. Indessen wurde vereinzelt befürchtet, die verkürzten Fristen würden eine korrekte Willensbildung der Stimmberechtigten verhindern. Dies gelte vor allem dann, wenn am Termin des zweiten Wahlgangs der Ständeratswahlen zusätzlich Abstimmungen durchgeführt würden. Nach Einschätzung des Regierungsrates ist eine korrekte Willensbildung der Stimmberechtigten auch bei einer verkürzten Zustellung der Wahl- und Abstimmungsunterlagen garantiert. Zum einen können es Kanton und Gemeinden bis zu einem gewissen Grad selbst steuern, ob sie den Termin eines zweiten Wahlgangs betreffend Ständeratswahlen zusätzlich für eine Abstimmungsvorlage nutzen oder nicht. Zum anderen beginnen die Willensbildung der Stimmberechtigten und der Abstimmungskampf aufgrund der Medienberichterstattung regelmässig schon vor der Zustellung der Abstimmungsunterlagen.

Von drei Gemeinden wurde vorgebracht, die Verkürzung der Fristen könne zu Fehlern bei der Zustellung der Wahlunterlagen an die Stimmberechtigten und zu verspäteten Rücksendung durch die Stimmberechtigten führen. Diese Befürchtung ist unberechtigt. Aufgrund der frühzeitigen Bekanntgabe des Termins eines zweiten Wahlgangs können sich die Gemeinden rechtzeitig auf die anstehenden Arbeiten vorbereiten. Die Angst von Zustellungsfehlern ist deshalb unbegründet. Dies belegt auch die Tatsache, dass in verschiedenen anderen Kantonen vergleichbare oder gar noch kürzere Zustellfristen allgemein oder zumindest im Zusammenhang mit zweiten Wahlgängen gelten (vgl. z.B. AG, SG, SH, SZ oder VS). Entsprechend konnten zehn von zwölf Kantonen 2015 den zweiten Wahlgang für die Ständeratswahlen rascher durchführen als der Kanton Zürich.

Der Regierungsrat ist sich des im Vernehmlassungsverfahren von vier Gemeinden gemeldeten Nachteils, dass bei einer Kürzung ein Zusammenstellen der Wahlunterlagen durch Behindertenwerkstätten nicht mehr im gleichen Rahmen möglich ist, bewusst. Dieser Nachteil ist aber insoweit zu relativieren, als eine Fristverkürzung ausschliesslich bei den Ständeratswahlen und auch dort nur bei einem zweiten Wahlgang denkbar ist. Bei allen anderen Wahlen und Abstimmungen bleibt die Zusammenarbeit mit Behindertenwerkstätten wie bisher möglich.

Dem mehrfach geäusserten Anliegen, eine übermässige Kumulation von Wahl- und Abstimmungsterminen im Oktober und November des Wahljahres zu verhindern, kommt der Regierungsrat nach. Die in der Vernehmlassungsvorlage geäusserte Absicht, freiwillig auf die Durchführung von drei Urnengängen zwischen Oktober und November zu verzichten, wird durch eine entsprechende gesetzliche Vorgabe verbindlich verankert.

Viele Gemeinden und ihre Verbände lehnen schliesslich die Mehrkosten von rund Fr. 500 000 infolge der Kürzung der Fristen ab. Die Mehrkosten seien vom Kanton zu tragen. Dem widerspricht der Grundsatz, wonach die Aufwendungen von Gemeinden für ihre Tätigkeiten bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen von den Gemeinden getragen werden. Zudem betragen die Mehrkosten pro Gemeinde durchschnittlich «nur» rund Fr. 3000 und fallen – wenn überhaupt – nur alle vier Jahre an.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende verlangten, die Lösung des Problems auf Bundesebene zu suchen, indem z. B. der Termin für die Nationalrats- und Ständeratswahlen oder zumindest der Termin des ersten Wahlgangs der Ständeratswahlen vorverschoben werde. Der Regierungsrat teilt die Einschätzung, dass die auf kantonaler Ebene bestehenden Schwierigkeiten zur rechtzeitigen Wahl der Ständerätinnen und Ständeräte auf den Legislaturbeginn auf Bundesebene auf den im Bundesrecht definierten Termin der Nationalratswahlen zurückzuführen sind. Das Ansinnen, den Termin der Ständeratswahlen vom Termin der Nationalratswahlen zu trennen oder beide Wahltermine vorzuverschieben, dürfte politisch nicht mehrheitsfähig sein, weil damit der Wahlkampf der Parteien in die Sommerferien verschoben würde. Hingegen wird sich der Kanton Zürich dafür einsetzen, dass der Bund im Wahljahr allgemein und verbindlich auf die Inanspruchnahme des Blankotermens im November verzichtet. Dies würde die Planungssicherheit der Kantone wesentlich vergrössern.

b) Zur Straffung des Rechtsmittelverfahrens sah die Vernehmlassungsvorlage in Anlehnung an das Bundesrecht (Art. 77 Abs. 2 BPR) zum einen die Pflicht vor, Einsprachen in Stimmrechtssachen an den Regierungsrat mit eingeschriebener Post einzureichen. Zum anderen stellte die Vernehmlassungsvorlage zur Straffung des Rechtsmittelverfahrens eine Kürzung der Einsprachefrist an den Regierungsrat von fünf auf drei Tage vor, wie sie auch in vielen anderen Kantonen üblich ist.

Die Kürzung der Einsprachefrist wurde im Vernehmlassungsverfahren sehr unterschiedlich gewürdigt. Der mehrheitlichen Unterstützung des Vorschlags steht die Meinung gegenüber, die Änderung sehe eine weitere Fristenkategorie vor, was der Rechtssicherheit abträglich sei. Auch wurde geltend gemacht, mit der verkürzten Frist sei das Ausarbeiten einer fundierten Einsprache kaum mehr möglich. Diese Nachteile können nicht gänzlich verneint werden. Im Hinblick auf die Rechtslage in den meisten anderen Kantonen, die rechtliche Beurteilung solch kurzer Fristen durch das Bundesgericht und die auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen ist in der Gesetzesvorlage am Vorschlag der Kürzung der Einsprachefrist festzuhalten (vgl. zur Begründung die Bemerkungen zu rev§ 10d VRG).

IV. Zeitplan

Wie dargelegt, führt die Vorlage unter anderem den gemeinsamen Amtsantritt des Gemeindevorstands, der Schulpflege und der eigenständigen Kommissionen ein. Die Gesamterneuerungswahlen dieser Organe stehen 2018 an. Ziel ist es deshalb, die Rechtsänderungen der ersten Etappe der GPR-Revision rechtzeitig auf diese Wahlen in Kraft zu setzen, d.h. auf den 1. Januar 2018.

V. Finanzielle Auswirkungen

Sofern für die Ständeratswahlen ein zweiter Wahlgang nötig wird und falls der Regierungsrat dann von der Möglichkeit Gebrauch macht, die Frist zur Anordnung des zweiten Wahlgangs und die Frist zur Zustellung der Wahl- und Abstimmungsunterlagen an die Stimmberechtigten zu verkürzen, haben die Gemeinden weniger Zeit zum Verpacken und für den Versand der Wahlunterlagen an die Stimmberechtigten. Der heute übliche Versand (B-Post-Massensendung) dürfte nicht mehr möglich sein, was bei den Gemeinden zu Mehrkosten von insgesamt rund Fr. 500'000 führen dürfte.

Im Übrigen sind die geplanten Rechtsänderungen mit keinen Mehrkosten verbunden.

VI. Regulierungsfolgenabschätzung

Mit der Vorlage werden keine Handlungspflichten für Unternehmen im Sinne von § 1 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen begründet oder verändert. Betroffen sind einzig die Rechte und Pflichten der Stimmberechtigten sowie der Gemeinden und des Kantons als Vollzugsorgane im Bereich von Wahlen und Abstimmungen.

VII. Zu den einzelnen Bestimmungen

rev§ 33 GPR, Konstituierung und Amtsantritt a. Im Allgemeinen

Der Amtsantritt von Gemeindevorstand, Schulpflege und eigenständigen Kommissionen wird neu in einer eigenen Bestimmung geregelt (rev§ 33a GPR). Aus diesem Grund kann lit. a von § 33 Abs. 1 GPR, der gegenwärtig den Amtsantritt der Schulbehörden festlegt, aufgehoben werden. Im Übrigen bleibt die Bestimmung unverändert.

In der Vernehmlassung wurde vorgeschlagen, in Abs. 1 lediglich den Amtsantritt nicht (mehr) aber die Konstituierung der Organe zu regeln. Im Hinblick auf die Regelung in Abs. 3, wonach sich ein volkswähltes Organ jedenfalls frühestens nach rechtskräftiger Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten konstituieren kann, bleiben jedoch auch die allgemeinen Regelungen zur Konstituierung nach Abs. 1 und 2 von Bedeutung. Die dortigen Regelungen können deshalb nicht auf den Amtsantritt beschränkt werden.

rev§ 33a GPR, b. Amtsantritt kommunaler Behörden

Abs. 1 befugt die Gemeinden, das Datum des gemeinsamen Amtsantritts jener kommunalen Organe, zwischen denen es von Gesetzes wegen eine personelle Verflechtung gibt, selbst zu bestimmen. Dies betrifft den Gemeindevorstand, die Schulpflege und die eigenständigen Kommissionen, deren Mitglieder vom Volk gewählt werden. So sind die Präsidentin oder der Präsident der beiden letztgenannten Organe von Gesetzes wegen Mitglied des Gemeindevorstands (§ 51 Abs. 2 und § 54 Abs. 2 revGG). Für den Amtsantritt aller übrigen kommunalen und kantonalen Organe wie auch für die Konstituierung der Organe gilt weiterhin § 33 GPR.

Für die eigenständigen Kommissionen hat die Bestimmung nur bei einer Volkswahl Bedeutung. Im Falle einer Wahl durch den Gemeindevorstand oder das Gemeindeparlament (vgl. § 40 lit. c Ziff. 2 revGG) kommen die Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte nicht (oder nur sinngemäss) zur Anwendung (vgl. Geltungsbereich ge-

mäss § 1 GPR). Zudem werden die Kommissionsmitglieder dann unter Umständen erst vom neuen Gemeindevorstand gewählt, was einen gleichzeitigen Amtsantritt ausschliesst.

Für den Gemeindevorstand, die Schulpflege und die eigenständigen Kommissionen wird die heute unterschiedliche Regelung von Amtsantritt und Konstituierung je nach Art der Tätigkeit (nebenamtlich einerseits und teil- und vollamtlich andererseits) im Sinne von § 33 Abs. 1 und 2 GPR aufgegeben. Die Gemeinden können neben dem Zeitpunkt der Wahl künftig auch den Zeitpunkt des Amtsantritts autonom festlegen. Damit besteht genügend Spielraum, um auf die Bedürfnisse der gewählten Personen bei einer Wahl in ein Teil- oder Vollamt einzugehen (vgl. dazu ABI 2002, 1507 ff., 1578).

Mit einer Festlegung des Antrittstermins in der Gemeindeordnung ist gewährleistet, dass dieser in einem politisch breit abgestützten Prozess festgelegt wird und für alle erkennbar geregelt ist.

Rev§ 33a GPR findet – im Sinne der Terminologie des Gemeindegesetzes und des Gesetzes über die politischen Rechte – sowohl auf die politischen Gemeinden wie auch auf die Schulgemeinden Anwendung. Je nach Art der Gemeinde ist der Umfang der Koordination der Amtsantritte aber unterschiedlich. Während Einheitsgemeinden über alle drei kommunalen Behörden verfügen (vgl. §§ 54ff. revGG) und somit den Amtsantritt für alle Behörden einheitlich festlegen können, gilt es bei den übrigen politischen Gemeinden und den Schulgemeinden lediglich den Amtsantritt von Gemeindevorstand und eigenständigen Kommissionen zu vereinheitlichen. Die Vereinheitlichung des Amtsantritts zwischen verschiedenen Gemeinden (z.B. politischer Gemeinde und Schulgemeinden mit gleichem Gebiet) ist möglich, wird von rev§ 33a GPR aber nicht vorgeschrieben.

Abs. 2 gibt den Gemeinden den Rahmen zur Festsetzung des Antrittstermins. Ein solcher ist vor der rechtskräftigen Wahl der Mehrheit der Mitglieder nicht möglich, ist die Behörde doch erst bei Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder überhaupt beschlussfähig (§ 39 Abs. 1 revGG). Umgekehrt wurde auch seitens der Schulgemeinden kein Bedürfnis gemeldet, dass die Schulbehörde das Amt später als heute, d.h. nach Beginn des Schuljahres, antreten kann (vgl. heute § 33 Abs. 1 lit. a GPR).

Abs. 3 nimmt Gemeinden mit Schulkreisen (vgl. § 57 GG) vom Anwendungsbereich der Bestimmung aus. Damit kann einem freiwilligen Proporz bei der Besetzung der Schulbehörde Rechnung getragen werden. Dieser bedingt eine zeitlich vorgelagerte Wahl von Parlament und Gemeindevorstand im Verhältnis zur Schulpflege. Die Anwendung von rev§ 33a GPR würde in diesen Konstellationen deshalb zu einer sehr langen Zeitspanne zwischen der Wahl und dem Amtsantritt des

Gemeindevorstands führen. Für Gemeinden mit Schulkreisen bleibt die Rechtslage damit letztlich unverändert: Die Schulpflege tritt das Amt weiterhin zu Beginn des Schuljahres an und bezüglich Gemeindevorstand sowie eigenständiger Kommissionen mit zumindest einem teil- oder vollamtlich tätigen Mitglied kommt § 33 Abs. 2 GPR zur Anwendung.

rev§ 34 GPR, c. Aufsichtsrechtliche Regelung

Wird mit rev§ 33a GPR ein neuer Paragraph mit eigener Marginalie eingeführt, muss die Marginalie von § 34 GPR nachgeführt werden («c.» statt «b.»). Es handelt sich um eine bloss redaktionelle Anpassung.

Vorbemerkung zu §§ 84 ff.

Der heutige § 84 GPR, der besondere Vorschriften zur Durchführung zweiter bzw. weiterer Wahlgänge enthält, bedarf einer inhaltlichen Ergänzung. Im Interesse der Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Regelungen erfolgt eine Aufteilung in mehrere Paragraphen.

rev§ 84 GPR, Grundsatz

Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem Einleitungssatz des bisherigen § 84 GPR und regelt als Grundsatz die anwendbaren Normen für den zweiten Wahlgang.

rev§ 84a GPR, Anordnung des Wahlgangs und Zustellung der Wahlunterlagen

Abs. 1 entspricht der bisherigen lit. a von § 84 GPR.

Abs. 2 eröffnet die Möglichkeit, einen zweiten Wahlgang der Ständeratswahlen drei statt wie bisher fünf Wochen nach dem ersten Wahlgang durchzuführen, indem die Fristen für die Anordnung des zweiten Wahlgangs und die Zustellung der Abstimmungsunterlagen verkürzt werden. Diese Fristverkürzung bildet die vordringlichste Massnahme zur Erreichung eines (möglichst) gleichzeitigen Amtsantritts der Zürcher National- und Ständerätinnen und -räte. Die Chance auf eine rechtskräftige Wahl der Ständerätinnen und Ständeräte bis zum Legislaturbeginn kann so erheblich vergrössert werden (vgl. auch Ausführungen unter III.4.a). Vorzubehalten bleibt die Notwendigkeit einer Nachzählung des ersten Wahlgangs, welche die Verschiebung des zweiten Wahlgangs erfordern würde.

Eine Kürzung der Zustellfrist ist sachgerecht, weil die Möglichkeit eines zweiten Wahlgangs für die Stimmberechtigten und die wahlleitenden Behörden voraussehbar ist. Auch ist für die Willensbildung der Stimmberechtigten bei zweiten Wahlgängen regelmässig weniger Zeit notwendig als beim ersten Wahlgang. Da der Bund im Jahr der Natio-

nalrats- und Ständeratswahlen zudem den reservierten Abstimmungstermin im November (vgl. Art. 2a VPR) regelmässig nicht in Anspruch nimmt (so die Praxis in den letzten 25 Jahren), findet auch keine unangemessene Ballung von Wahlen und Abstimmungen statt. Sollte der Bund den reservierten Abstimmungstermin ausnahmsweise doch in Anspruch nehmen, verunmöglicht Abs. 2 eine Verkürzung der Fristen. Damit ist ausgeschlossen, dass nach dem ersten Wahlgang im Oktober bis Ende November zwei weitere Urnengänge stattfinden. Nimmt der Bund den Abstimmungstermin im November nicht in Anspruch, entscheidet der Regierungsrat möglichst rasch nach der entsprechenden Mitteilung des Bundes, auf welchen Termin er einen zweiten Wahlgang des Ständerates festsetzen würde und ob allenfalls eine Fristverkürzung gemäss Abs. 2 nötig wäre. Damit bleibt die Planbarkeit für die untergeordneten wahlleitenden Behörden gewährleistet.

Die Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe ist auch bei Erhalt der Unterlagen zehn Tage vor dem Urnengang gewährleistet.

Im Vergleich mit anderen Kantonen bewegen sich die vorgesehenen Fristen im Mittelfeld. Auf noch kürzere Zustellfristen, wie sie etwa die Kantone Freiburg und Wallis kennen, wird verzichtet. Mit ihnen wären weder die Möglichkeit einer schriftlichen Stimmabgabe noch eine korrekte Willensbildung der Stimmberechtigten garantiert.

Gemäss Abs. 3 gilt eine Verkürzung der Fristen nach Abs. 1 auch für andere, gleichzeitig stattfindende kommunale oder kantonale Urnengänge. Damit wird vermieden, dass die Wahlunterlagen einerseits und Abstimmungsunterlagen andererseits unter Einhaltung verschiedener Fristen versandt werden müssen und so ein doppelter Versand mit entsprechenden Kostenfolgen nötig wird.

rev§ 84b GPR, Wahl

Der Paragraph übernimmt die Regelungen aus den bisherigen lit. b–d von § 84 GPR ohne inhaltliche Änderung.

rev§ 109 GPR, Ständerat

Abs. 1 wird aktualisiert, indem auf das heute massgebende Auslandschweizergesetz verwiesen wird. Angeknüpft wird an jene Bestimmungen, die definieren, wer unter welchen Voraussetzungen bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen kann. Die Umschreibung des Personenkreises erfolgt im Wesentlichen in Art. 16 Abs. 1 ASG. Die weiteren Voraussetzungen werden in Art. 17 ASG (kein Ausschluss vom Stimmrecht) und Art. 19 bzw. 20 ASG (Eintrag im Stimmregister) festgelegt.

Es wird ferner die schon heute vertretene Auffassung zum Ausdruck gebracht, dass die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auch in den Ständerat gewählt werden können.

Abs. 2 und 3 bleiben unverändert.

Übergangsbestimmung I zur Änderung des GPR

Die Gesetzesänderung tritt auf den 1. Januar 2018 in Kraft (Abs. 1). Damit kann der gemeinsame Amtsantritt gemäss rev§ 33a GPR erstmals nach den (Erneuerungs-)Wahlen der Gemeindevorstände, Schulpflegen und eigenständigen Kommissionen 2018 erfolgen.

Für die gegenwärtigen Mitglieder des Gemeindevorstands, der Schulpflege und der selbstständigen Kommission, die 2018 aus ihrem Amt ausscheiden wollen, kann rev§ 33a GPR zu einer Verkürzung oder einer Verlängerung der Amtsdauer führen. Ob das eine oder das andere zutrifft, hängt davon ab, wann die jeweilige Behörde das Amt 2014 angetreten hat und auf welchen Termin der Amtsantritt neu festgelegt wird. Die Möglichkeit einer Verlängerung der Amtsdauer wurde im Vernehmlassungsverfahren auch von den politischen Gemeinden und dem GPV als vertretbar beurteilt. Das Interesse der betroffenen Personen an der Planbarkeit ihrer Amtstätigkeit gebietet jedoch, dass zwischen dem rechtskräftigen Beschluss über das Inkraftsetzungsdatum und dem Eintritt der tatsächlichen Auswirkungen eine möglichst kurze Zeitspanne liegt. Deshalb ist die Inkraftsetzung spätestens auf den 1. Januar 2018 angezeigt.

Läuft die Referendumsfrist später als in Abs. 1 vorgesehen unbeantwortet ab, kommt ein Referendum zustande, oder wird ein Rechtsmittel gegen die Gesetzesänderung ergriffen, ist eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2018 nicht möglich. Alsdann bestimmt der Regierung einen sinnvollen Zeitpunkt für das Inkrafttreten in Kenntnis der konkreten Auswirkungen der Verzögerung.

Übergangsbestimmung II zur Änderung des GPR

Soweit eine Gemeinde ihre Gemeindeordnung bis zu den Erneuerungswahlen 2018 noch nicht angepasst hat, einigen sich die bisherigen und neuen Mitglieder der Behörden über den Termin des gemeinsamen Amtsantritts.

rev§ 10d VRG, b. In Stimmrechtssachen

Wie unter II.2. dargelegt, wird mit der Vorlage ein gleichzeitiger Amtsantritt der Mitglieder von Nationalrat und Ständerat angestrebt.

a) Mit der vorgesehenen Rechtsmittelfrist von drei Tage kann die Chance wesentlich vergrössert werden, dass der Regierungsrat als kantonale Rechtsmittelinstanz bis zum Legislaturbeginn auf Bundesebene eine Einsprache gegen das Abstimmungsergebnis des zweiten Wahlgangs rechtskräftig entschieden hat. Dies ist insofern von Bedeutung, als in der Praxis Einspracheentscheide des Regierungsrates immer wieder akzeptiert werden.

Im Bewusstsein um die Bedeutung der Fristverkürzung bleibt diese auf Einsprachen betreffend Ständeratswahlen beschränkt. Das Bundesgericht hält zu dreitägigen Rechtsmittelfristen in Stimmrechtssachen allgemein fest, dass solche Fristen auch auf Bundesebene und in vielen Kantonen üblich und auch nicht grundsätzlich unzulässig sind. Allerdings dürfen bei dreitägigen Fristen keine hohen Anforderungen an die Begründung der Rechtsmittel gestellt werden und auch die Erkennbarkeit von Verfahrensmängeln oder Unregelmässigkeiten, als fristauslösende Tatsache, ist nicht zu rasch zu bejahen (BGE 121 I 1, 4 ff.; Urteil des Bundesgerichts 1C_577/2013 vom 2. Oktober 2013, E. 3.1). Auch ist zu berücksichtigen, dass bei den Ständeratswahlen zumeist die Feststellung des Wahlergebnisses oder die Anordnung einer Nachzählung Gegenstand der Einsprache bilden. Wann diese Handlungen erfolgen, ist zeitlich vorgegeben. Gleiches gilt damit für den Zeitpunkt, in dem die Handlungen anzufechten sind. Die Möglichkeit bzw. Notwendigkeit einer Einsprache trifft die Stimmberechtigten somit nicht unvorbereitet. Die Auswirkungen der Fristverkürzung sind aus diesen Überlegungen weniger schwerwiegend, als wenn sich z. B. eine Privatperson oder Gemeinde im Vorgang zu einer Abstimmung in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf einmischt, was für die Stimmberechtigten meist nicht vorhersehbar ist.

b) Die Verpflichtung zur frühzeitigen Postaufgabe einer Einsprache bzw. zur Verwendung einer raschen Versandform (Lettre signature [LSI] oder A-Post Plus) stellt das Eintreffen der Eingabe am Tag nach Fristablauf sicher. Die auf Verzögerung ausgelegte Ausübung des Einspracherechts mit B-Post kann so verhindert werden. Faktisch werden entsprechende Eingaben zum Nachweis, dass die Frist eingehalten wurde, schon heute überwiegend mit eingeschriebener Post eingereicht. Die Massnahme hat deshalb im Ergebnis nur selten und lediglich geringfügige Auswirkungen auf die Rechtsstellung jener Person, die eine Einsprache erhebt.

c) Insgesamt ist sich der Regierungsrat der Bedeutung der vorgeschlagenen Massnahmen zur Straffung des Rechtsmittelverfahrens bewusst. Er hält sie aber unter Berücksichtigung der Rechtslage in anderen Kantonen und im Hinblick auf das gewichtige Interesse an einem

rechtzeitigen Amtsantritt der Zürcher Ständeratsmitglieder für vertretbar.

Übergangsbestimmung I zur Änderung des VRG

Es kann auf die Ausführungen zur Übergangsbestimmung I des GPR verwiesen werden.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Mario Fehr	Beat Husi