

# Überweisung des Stadtrates an den Gemeinderat der Stadt Zürich

23.03.2005

## Weisung 330

439.

### Anpassung an das kantonale Referendums- und Initiativrecht, Änderung der Gemeindeordnung und der Geschäftsordnung des Gemeinderates

#### A. Zweck der Vorlage

Die vorliegende Revision der Gemeindeordnung und der Geschäftsordnung des Gemeinderates bezweckt Anpassungen an Neuerungen im kantonalen Recht: Am 1. Januar 2005 sind das neue kantonale Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) sowie die dazugehörige kantonale Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004 (VPR, LS 161.1) in Kraft getreten. Diese beiden Erlasse regeln unter anderem für die kantonale Ebene das Referendums- und Initiativrecht. Mit Inkraftsetzen des GPR wurden zugleich das Wahlgesetz vom 4. September 1983 sowie das Initiativgesetz vom 1. Juni 1969 aufgehoben, und es wurden verschiedene Bestimmungen anderer kantonalen Erlasse, namentlich des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1), geändert. Der revidierte § 96 GG erklärt die Bestimmungen über die kantonalen Volksinitiativen und Einzelinitiativen für die **kommunalen Initiativen** direkt anwendbar, behält aber in Ziff. 1 bis 6 abweichende Regelungen vor, welche sich aus den Besonderheiten des Gemeinderechts ergeben. § 96 GG lautet wie folgt:

§ 96. Für kommunale Initiativen gelten die Bestimmungen über kantonale Volksinitiativen und Einzelinitiativen mit nachfolgenden Abweichungen:

1. Eine Initiative kann über Gegenstände eingereicht werden, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen.
2. Bei Volksinitiativen wird das Begehren von der in der Gemeindeordnung genannten Zahl von Stimmberechtigten gestellt.
3. Publikationen erfolgen im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde.
4. An die Stelle des Kantonsrates tritt der Grosse Gemeinderat, an die Stelle der Direktion oder des Regierungsrates der Gemeinderat.
5. Die Gemeinden können in der Gemeindeordnung kürzere Behandlungsfristen festlegen.
6. Für die vorläufige Unterstützung von Einzelinitiativen ist die Zustimmung einer in der Gemeindeordnung festzulegenden Mindestzahl von Mitgliedern des Grossen Gemeinderates erforderlich.

Auch die im Gemeindegesetz enthaltenen Bestimmungen über das **kommunale Referendum** haben mit Inkrafttreten des GPR verschiedene Änderungen erfahren. Diese stehen einerseits ebenfalls in Zusammenhang mit dem neuen Initiativrecht, enthalten aber auch eine Neuerung von allgemeiner Tragweite: Neu sind ablehnende Beschlüsse des Gemeindeparlamentes von kantonalen Rechts wegen stets vom Referendum ausgeschlossen (§ 93 Ziff. 7 GG). Ergänzend verweist das Gemeindegesetz auch für die Referenden auf das kantonale Recht (§ 94a GG).

Mit der vorliegenden Teilrevision der Gemeindeordnung vom 26. April 1970 (GO) soll zunächst geregelt werden, was der zitierte § 96 GG den Gemeinden zur Rechtsetzung aufgibt. Zudem sollen verschiedene das Initiativ- und Referendumsrecht betreffende Bestimmungen an die neue, kantonal vorgegebene Rechtslage angepasst werden, und es sind etliche Bestimmungen aufzuheben, die wegen Widerspruchs mit neuem übergeordnetem Recht ihre Wirksamkeit verloren haben oder die unter Geltung des neuen Rechts unnötig erscheinen. Ferner soll Art. 14 GO, welcher die vom Referendum ausgeschlossenen Parlamentsbeschlüsse aufzählt, im Sinne einer Klarstellung um solche Beschlüsse ergänzt werden, die

nach einhelliger Auffassung von Lehre und Praxis bereits bisher vom Referendum ausgeschlossen waren, ohne dass dies im Gemeindegesetz oder der Gemeindeordnung ausdrücklich erwähnt war. Schliesslich beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, auch dessen Geschäftsordnung mit gleicher Stossrichtung an das neue, kantonal vorgegebene Referendums- und Initiativrecht anzupassen.

Weil der Regierungsrat das GPR sowie die dazugehörige Verordnung kurzfristig auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt hat, war es den Gemeinden nicht möglich, auf denselben Zeitpunkt hin ihre eigenen Erlasse entsprechend zu ändern. Durch das Inkrafttreten des neuen kantonalen Rechts bei vorläufigem Fortbestand der nunmehr überholten kommunalen Bestimmungen ist daher eine gewisse Rechtsunsicherheit entstanden, die mit dieser Vorlage behoben werden soll.

## **B. Ausgangslage**

### **1. Begrenzter gesetzgeberischer Handlungsspielraum der Gemeinde**

Im Bereich der politischen Rechte besteht ein dichtes Normengeflecht. Bei der Behandlung von kommunalen Referenden und Initiativen sind Rechtsquellen der verschiedensten Stufen zu berücksichtigen: auf Bundesebene insbesondere die Bundesverfassung, auf kantonaler Ebene die Kantonsverfassung, das Gemeindegesetz, das Gesetz über die politischen Rechte sowie die dazugehörige Verordnung, auf Gemeindeebene die jeweilige Gemeindeordnung sowie allfällige weitere kommunale Erlasse.

Der gesetzgeberische Handlungsspielraum der Gemeinde ist indes eng begrenzt. Er beschränkt sich primär auf jene Bereiche, wo das kantonale Recht der Gemeinde ausdrücklich eine Rechtsetzungskompetenz zuweist. So ist der kommunale Gesetzgeber nach § 91 Ziff. 3 GG befugt, gewisse Geschäfte durch besondere Bezeichnung in der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. § 93 Ziff. 6 GG erlaubt es ihm ferner, ebenfalls durch Bezeichnung in der Gemeindeordnung solche Geschäfte vom Referendum auszuschliessen, die nach kantonalem Recht an sich dem fakultativen Referendum unterstehen. Wie bereits dargelegt, behält auch § 96 GG den Gemeinden gewisse Rechtsetzungsbefugnisse vor. Im Übrigen werden die kommunalen Initiativen und Referenden durch das kantonale Recht aber weitgehend abschliessend geregelt.

### **2. Gründe für eine knappere Regelung**

Bereits unter bisherigem Recht kam den Gemeinden im Bereich der Initiativen und Referenden nur in geringem Ausmass eigenständige Rechtsetzungsbefugnis zu. Wenn die Gemeindeordnung und vor allem die Geschäftsordnung des Gemeinderates dennoch in beträchtlichem Ausmass Normen enthalten, die sich mit kommunalem Initiativ- und Referendumsrecht befassen, so ist dies darauf zurückzuführen, dass in diesen Erlassen zahlreiche Bestimmungen des kantonalen Rechts bloss wiederholt werden.

Die Wiederholung von Normen des übergeordneten Rechts mit der Zielsetzung, bessere Lesbarkeit und Verständlichkeit für die Adressaten herzustellen, entspricht einer verbreiteten Rechtsetzungstechnik in der kommunalen Gesetzgebung. In insofern typischer Weise regeln heute Art. 102 bis 116 der Geschäftsordnung des Gemeinderates vom 17. November 1999 (GeschO GR) das stadtzürcherische Initiativrecht, indem sie Bestimmungen des Gemeindegesetzes, des Initiativgesetzes und der Gemeindeordnung teils wörtlich wiederholen, teils miteinander verschmelzen und ergänzend dazu eigenständige Bestimmungen aufstellen, sodass in Form eines Rechtserlasses eine leicht lesbare Wegleitung des für die Stadt Zürich geltenden Initiativrechts entsteht.

Angesichts der Benutzerfreundlichkeit einer solchen Regelung hat der Stadtrat zunächst erwogen, die das Initiativrecht betreffenden Bestimmungen der Geschäftsordnung des Gemeinderates aus diesem Erlass herauszulösen und eine selbständige, durch den Gemeinderat zu erlassende Verordnung zu schaffen, die das für die Stadt Zürich geltende Initiativrecht unter Berücksichtigung des neuen GPR umfassend regelt. Eine solche Lösung hätte sich

umso mehr empfohlen, als sich die Bürgerinnen und Bürger möglichst einfach über die ihnen zustehenden politischen Rechte informieren können sollten. Der Rechtskonsulent des Stadtrates hat denn auch einen entsprechenden Verordnungsentwurf ausgearbeitet und diesen der kantonalen Justizdirektion zur Stellungnahme vorgelegt.

Zu Recht ist seitens des Kantons in der Folge aber darauf hingewiesen worden, dass die weit verbreitete Gesetzgebungstechnik, Bestimmungen des übergeordneten Rechts zu wiederholen, mit erheblichen rechtlichen Problemen verbunden ist. So haben die wiederholenden Normen keine selbständige Bedeutung und erwecken bloss den Anschein, dass der kommunale Gesetzgeber über entsprechenden eigenen Handlungsspielraum verfüge; im Streitfall gilt aber einzig das kantonale Recht. Da nie alle massgebenden Normen wiederholt werden können, bleibt die Information über das geltende Recht zudem stets lückenhaft, was zu Irrtümern oder gar zu Fehlern bei der Rechtsanwendung führen kann. Sodann besteht auch die Gefahr von Widersprüchen mit dem übergeordneten Recht, wenn die wiederholte Norm nachträglich ändert, die wiederholende aber nicht entsprechend angepasst wird. Aus diesen Gründen wird die Wiederholung von Normen in der Gesetzgebungslehre einhellig abgelehnt. Als besonders problematisch werden dabei Wiederholungen betrachtet, die den Text einer Norm nicht wörtlich, sondern nur sinngemäss wiederholen, weil bei der Auslegung streitig sein kann, ob nur aus stilistischen oder aus normativen Gründen vom Originaltext abgewichen wurde (zum Ganzen vgl. Georg Müller, Elemente einer Rechtsetzungslehre, Zürich 1999, N 330ff.).

Angesichts dieser gewichtigen Argumente hat der Stadtrat darauf verzichtet, dem Gemeinderat eine ausführliche Verordnung über das Initiativrecht zu unterbreiten. Mit seiner Vorlage bezweckt er stattdessen, das Initiativrecht grundsätzlich nur noch insoweit in kommunalen Erlassen zu regeln, als diesen Bestimmungen selbständige Bedeutung zukommt. Auf Wiederholungen des übergeordneten Rechts will er angesichts der aufgezeigten Problematik nur dann nicht verzichten, wenn bewährte Tradition oder die grundlegende Bedeutung für den Rechtsanwender bzw. die Rechtsanwenderin eine Wiederholung nahe legt. Dieser Grundsatz gilt in besonderem Masse für die Revision der Geschäftsordnung des Gemeinderates, ist aber auch für die Revision der Bestimmungen der Gemeindeordnung wegleitend. Dem Bedürfnis von Initianten und Behörden, sich in leicht zugänglicher Weise über den Gang des Initiativverfahrens informieren zu können, will der Stadtrat mit dem Kapitel C. (Exkurs: Das neue Initiativrecht im Überblick), den Tafeln im Anhang und später allenfalls durch Erstellung eines Handbuchs zum Initiativrecht Rechnung tragen.

### **3. Separate Vorlage für Anpassungen an die neue Verfassung**

Am 27. Februar 2005 ist die neue Kantonsverfassung (KV) von den Stimmberechtigten des Kantons Zürich angenommen worden. Mit der von dieser direkt festgelegten Inkraftsetzung am 1. Januar 2006 (Art. 135 Abs. 1 KV) ergibt sich sowohl für den kantonalen Gesetzgeber als auch für die Gemeinden in verschiedener Hinsicht gesetzgeberischer Handlungsbedarf. So enthält die neue Kantonsverfassung Bestimmungen über die politischen Rechte, welche Anpassungen des GPR erforderlich machen und auch gewisse Änderungen für die Gemeinden nach sich ziehen dürften. Sodann kennt die neue Kantonsverfassung die Bürgerliche Abteilung als Organ der politischen Gemeinde nicht mehr; die betreffenden Bestimmungen des Gemeindegesetzes und der Gemeindeordnung werden mit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung damit hinfällig, und es wird in der Gemeindeordnung neu festzulegen sein, wer für die Erteilung von Einbürgerungsgesuchen zuständig ist. Trotzdem wird darauf verzichtet, mit der vorliegenden Revision bereits Anpassungen an die neue Kantonsverfassung vorzunehmen. Denn es ist Sache des kantonalen Gesetzgebers, die für die politischen Rechte bestehenden Vorgaben der kantonalen Verfassung vorerst auf Gesetzesebene umzusetzen. Für die Gemeinden gilt es zunächst abzuwarten, welche Lösungen das kantonale Recht bei der Umsetzung im Einzelnen trifft. Die notwendigen Anpassungen an das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht werden zu einem späteren Zeitpunkt mit einer oder mehreren separaten Vorlagen vorzunehmen sein.

## C. Exkurs: Das neue Initiativrecht im Überblick

### 1. Allgemeines

Weil mit der vorgeschlagenen Revision der Gemeindeordnung und der Geschäftsordnung des Gemeinderates auf die Wiederholung von Normen des übergeordneten Rechts weitgehend verzichtet werden soll, findet sich in den geänderten kommunalen Erlassen nur noch eine bruchstückhafte Regelung des Initiativrechts; Letzteres wird ja weitestgehend durch das kantonale Recht bestimmt. Zum besseren Verständnis dieser Vorlage finden sich im Anhang zu dieser Weisung zehn Tafeln, die den Ablauf des Initiativverfahrens für die verschiedenen Initiativtypen aufzeigen. In der Folge wird dieser Ablauf, wie er für die Stadt Zürich unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen neuen kommunalen Bestimmungen gilt, kurz kommentiert. Jeweils in Klammern wird auf die entsprechenden Tafeln hingewiesen. Ebenfalls in Klammern sind die jeweiligen Gesetzesartikel und -paragraphen angegeben; zugunsten der Lesbarkeit wird darauf verzichtet, stets auch die Verweisungsbestimmung von § 96 GG mit anzuführen.

### 2. Die verschiedenen Initiativtypen

#### a) Unterscheidungskriterien

Je nach Antragstellerin, Initiativform und Regelungsgegenstand lassen sich wie im bisherigen Recht **drei Typenpaare** unterscheiden: Volksinitiative und Einzelinitiative, ausgearbeiteter Entwurf und allgemeine Anregung sowie Initiativen, die ihrem Gegenstand nach dem obligatorischen bzw. dem fakultativen Referendum unterstehen. Jede Typenkombination ist möglich, woraus **acht verschiedene Initiativvarianten** resultieren.

#### b) *Volksinitiative und Einzelinitiative*

Wird der Antrag, der an das Gemeindeparlament bzw. an die Stimmbürgerschaft gerichtet ist, von einer in der Gemeindeordnung genannten Mindestzahl von Stimmberechtigten unterstützt, wird er als Volksinitiative bevorzugt behandelt. Wird das Begehren nur von einzelnen oder einer kleineren Gruppe von Stimmberechtigten getragen, untersteht es den Bestimmungen über die Einzelinitiative.

#### c) *Ausgearbeiteter Entwurf und allgemeine Anregung*

Auch das neue Recht unterscheidet nach der Form der Initiative zwischen der allgemeinen Anregung und dem ausgearbeiteten Entwurf. Dabei definiert § 120 Abs. 2 GPR die Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs als einen in allen Teilen konkret formulierten Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form. Eine Initiative in Form der allgemeinen Anregung umschreibt gemäss § 120 Abs. 3 GPR demgegenüber das Begehren, ohne den zuvor dargelegten Konkretisierungsgrad eines ausgearbeiteten Entwurfs zu erreichen.

#### d) *Gegenstand des obligatorischen oder fakultativen Referendums*

Ob eine Initiative ihrem Gegenstand nach dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht, kann (aber muss nicht) entscheidend dafür sein, ob sie zwingend oder nur aufgrund eines fakultativen Referendums zur Volksabstimmung gelangt.

### 3. Verfahren bei Volksinitiativen

#### a) *Erster Verfahrensabschnitt (Tafel I. 1)*

Vor Beginn der Unterschriftensammlung reicht das Initiativkomitee dem Stadtrat eine Unterschriftenliste zur **amtlichen Vorprüfung** ein (§ 124 Abs. 1 GPR). Der Stadtrat prüft innert Monatsfrist (§ 62 Abs. 1 VPR), ob Titel und Begründung der Initiative sowie die Form der Unterschriftenliste den gesetzlichen Vorschriften entsprechen (§ 123 Abs. 2 und § 124 Abs. 2 GPR); ist dies nicht der Fall, verfügt er die nötigen Änderungen (§ 124 Abs. 2 GPR), sofern er sich

nicht formlos mit dem Initiativkomitee einigen kann. Ist die Unterschriftenliste ursprünglich oder nach entsprechenden Anpassungen korrekt, veröffentlicht der Stadtrat die Initiative in Absprache mit dem Initiativkomitee im "Städtischen Amtsblatt" (§ 125 GPR, § 62 Abs. 2 VPR). Mit dem Tag der Publikation beginnt die sechsmonatige **Sammelfrist** zu laufen (§ 126 Abs. 2 GPR).

Vor Ablauf der Sammelfrist sind die Unterschriftenlisten dem Stadtrat gesamthaft einzureichen (§ 126 Abs. 2 GPR). Innert dreier Monate nach Einreichung der Initiative stellt der Stadtrat fest, ob diese **zustande gekommen** ist, und veröffentlicht seinen Entscheid (§ 128 Abs. 2 Satz 1 GPR). Eine Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und rechtzeitig eingereicht worden sind und wenn die erforderliche Zahl gültiger Unterzeichnungen vorliegt (§ 127 Abs. 2 GPR). Genügt die Initiative diesen Anforderungen nicht, so überweist sie der Stadtrat dem Gemeinderat zur Behandlung als Einzelinitiative (§ 128 Abs. 2 Satz 2 GPR). Ist sie aber zustande gekommen, so entscheidet der Stadtrat innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung der Initiative über deren **Rechtmässigkeit** (§ 128 Abs. 3 Satz 1 GPR); Rechtmässigkeit liegt vor, wenn eine Initiative weder gegen übergeordnetes Recht verstösst noch offensichtlich undurchführbar ist und sie den Grundsätzen der Form- und Materieinheit genügt (§ 121 und § 127 Abs. 1 GPR). Hält der Stadtrat die Initiative für unrechtmässig, so stellt er Antrag auf **Ungültigerklärung** (§ 128 Abs. 3 Satz 2 GPR); über diesen entscheidet der Gemeinderat innert drei Monaten seit Antragstellung mit Zweidrittelmehr (§ 129 GPR). Hält der Stadtrat die Initiative demgegenüber für rechtmässig, erstattet er dem Gemeinderat innert eineinhalb Jahren nach der Einreichung **Bericht und Antrag** (§ 128 Abs. 4 GPR); Gleiches gilt, wenn er die Initiative als bloss teilweise rechtmässig erachtet und zudem die Voraussetzungen der Teilungültigerklärung erfüllt sieht (§ 128 Abs. 3 und 4 GPR). Der Gemeinderat kann auch von sich aus auf Ungültigerklärung einer Initiative erkennen, denn der diesbezügliche Antrag des Stadtrates stellt eine blosser Empfehlung zuhanden des Gemeinderates dar.

#### **b) Zweiter Verfahrensabschnitt**

Liegen Bericht und Antrag vor und erklärt der Gemeinderat die Volksinitiative nicht für ungültig, schreitet er zur **materiellen Beratung**. Dieser folgt die **Beschlussfassung**.

##### *b/aa) Volksinitiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs* (Tafeln I. 2.1 und I. 2.2)

Handelt es sich bei der Volksinitiative um einen ausgearbeiteten Entwurf, unterliegt dieser bei Ablehnung durch den Gemeinderat stets der obligatorischen Volksabstimmung (§ 132 Abs. 3 GPR). Stimmt der Gemeinderat der Initiative aber zu, so gilt das Initiativbegehren als sein eigener Ratsbeschluss: Dieser untersteht – je nach Gegenstand der Initiative – dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum (§ 132 Abs. 1 GPR). Der Gemeinderat kann zu jeder Volksinitiative einen Gegenvorschlag beschliessen, unabhängig davon, ob er ihr zustimmt oder sie ablehnt (§ 132 Abs. 2 und 3 GPR). Beschliesst der Gemeinderat einen **Gegenvorschlag**, so kommt stets die obligatorische Volksabstimmung zum Zug (§ 132 Abs. 2 und 3 GPR).

##### *b/bb) Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung* (Tafeln I. 2.3 und I. 2.4)

Handelt es sich bei der Volksinitiative um eine allgemeine Anregung, so beschliesst der Gemeinderat nach der Beratung zunächst, ob er eine Vorlage ausarbeiten lassen möchte, die dem Initiativbegehren entspricht, oder ob er die Initiative von Anfang an ablehnt (§ 133 Abs. 1 GPR).

- **Lehnt der Gemeinderat die allgemein anregende Volksinitiative ab**, so findet über diese stets eine obligatorische Volksabstimmung statt (§ 133 Abs. 2 GPR). Gleiches gilt, wenn der Gemeinderat zwar beschlossen hat, eine der Initiative entsprechende Vorlage ausarbeiten zu lassen, eine solche in der Folge aber nicht verabschiedet wird, weil innert

Frist gar keine Vorlage ausgearbeitet und zur Schlussabstimmung gebracht wurde oder weil sie im Rat keine Mehrheit findet (§ 133 Abs. 5 GPR und § 135 GPR).

Wird die allgemein anregende Volksinitiative in der Volksabstimmung abgelehnt, ist sie erledigt. Wird sie demgegenüber angenommen, so lässt der Gemeinderat durch den Stadtrat oder eine Kommission eine Vorlage ausarbeiten (§ 138 Abs. 1 GPR); der Stadtrat oder die Kommission hat innert eines Jahres seit der Volksabstimmung Bericht und Antrag zu erstatten (§ 138 Abs. 2 GPR). Der anschliessenden Beratung im Gemeinderat folgt die Beschlussfassung über die ausgearbeitete Vorlage. Bei Ablehnung der Vorlage findet über diese stets eine obligatorische Volksabstimmung statt (§ 138 Abs. 3 GPR). Stimmt der Gemeinderat der ausgearbeiteten Vorlage demgegenüber zu, gilt sie wiederum als eigener Ratsbeschluss (§ 132 Abs. 1 GPR analog). Dieser untersteht – je nach Gegenstand der Vorlage – dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum. Der Gemeinderat kann auch der ausgearbeiteten Vorlage einen **Gegenvorschlag** gegenüberstellen, unabhängig davon, ob er der Vorlage zustimmt oder sie ablehnt (§ 138 Abs. 3 GPR). Beschliesst er einen Gegenvorschlag, kommt es stets zur obligatorischen Volksabstimmung über die Vorlage und den Gegenvorschlag (§ 138 Abs. 3 GPR).

- **Beschliesst der Gemeinderat, eine Vorlage ausarbeiten zu lassen, die dem Initiativbegehren entspricht**, und stimmt er einer solchen in der Folge zu, so gilt diese als eigener Ratsbeschluss (§ 132 Abs. 1 GPR analog). Dieser untersteht – je nach Gegenstand der Vorlage – dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum (§ 133 Abs. 3 Satz 2). Dem Gemeinderat steht es auch hier frei, trotz Zustimmung zur Vorlage einen Gegenvorschlag zu beschliessen (§ 133 Abs. 4 GPR); in diesem Fall findet stets eine obligatorische Volksabstimmung über die Vorlage und den Gegenvorschlag statt (§ 133 Abs. 4 GPR). Der Beschluss, eine der allgemeinen Anregung entsprechende Vorlage ausarbeiten zu lassen, ist nicht referendumsfähig (§ 93 Ziff. 8 GG).

#### 4. Verfahren bei Einzelinitiativen

##### a) **Erster Verfahrensabschnitt** (Tafel II. 1)

Einzelinitiativen werden beim Büro des Gemeinderates eingereicht (§ 139 Abs. 1 GPR), ohne dass es einer vorgängigen amtlichen Vorprüfung der Initiative bedürfte. Das Ratsbüro lässt prüfen, ob der **Einzelinitiant** (oder wenigstens einer von mehreren Einzelinitianten) in der Stadt Zürich **stimmberechtigt** ist (§ 67 Abs. 1 VPR). Ist dies nicht der Fall, ist die Initiative erledigt. Andernfalls stellt der Gemeinderat innert sechs Monaten seit der Einreichung fest, ob die Initiative von mindestens 42 Ratsmitgliedern **vorläufig unterstützt** wird (§ 139 Abs. 2 GPR i.V. m. § 96 Ziff. 6 GG und Art. 15 Abs. 4 GO). Bleibt der Initiative die vorläufige Unterstützung versagt, wird sie als erledigt abgeschrieben (139 Abs. 4 GPR); dieser ablehnende Beschluss untersteht nicht dem Referendum (§ 93 Ziff. 7 GG). Wird die Initiative demgegenüber vorläufig unterstützt, überweist sie der Gemeinderat dem Stadtrat zur Überprüfung ihrer Rechtmässigkeit sowie zu Berichterstattung und Antragstellung (139 Abs. 3 GPR). Der Stadtrat entscheidet innert sechs Monaten seit der vorläufigen Unterstützung über die **Rechtmässigkeit** der Initiative; die Frist beginnt mit der vorläufigen Unterstützung zu laufen, weil auch die Frist für Bericht und Antrag ab diesem Zeitpunkt läuft (§ 139 Abs. 3 Satz 2 GPR und Weisung zum GPR, 123). Rechtmässigkeit liegt vor, wenn eine Initiative weder gegen übergeordnetes Recht verstösst noch offensichtlich undurchführbar ist und sie den Grundsätzen der Form- und Materieneinheit genügt (§ 121 Abs. 1 und 2 GPR und § 127 Abs. 1 GPR i.V. m. § 67 Abs. 2 VPR). Hält der Stadtrat die Initiative für unrechtmässig, so stellt er einen Antrag auf **Ungültigerklärung** (§ 128 Abs. 3 Satz 2 GPR i.V. m. § 139 Abs. 3 GPR und § 67 Abs. 2 VPR); über diesen entscheidet der Gemeinderat innert drei Monaten seit Antragstellung mit einfachem Mehr (RRB zum Erlass der VPR vom 27. Oktober 2004, 38). Hält der Stadtrat die Initiative stattdessen für rechtmässig, erstattet er dem Gemeinderat innert eineinhalb Jahren nach der vorläufigen Unterstützung **Bericht und Antrag** (§ 128 Abs. 4 GPR i.V. m. § 139 Abs. 3 GPR und § 67 Abs. 2 VPR); Gleiches gilt, wenn er die Initiative als bloss teilweise rechtmässig erachtet und zudem die Voraussetzungen der Teilungültigerklärung erfüllt sieht (§ 128 Abs. 3 und 4 GPR i.V. m. § 139 Abs. 3 GPR und § 67 Abs. 2 VPR). Der Gemeinderat kann die Initiative auch

einer parlamentarischen Kommission zu Bericht und Antrag überweisen (§ 139 Abs. 3 GPR); das zuvor Ausgeführte gilt dann sinngemäss.

## **b) Zweiter Verfahrensabschnitt**

Liegen Bericht und Antrag vor und erklärt der Gemeinderat die Einzelinitiative nicht für ungültig, schreitet er zur **materiellen Beratung**. Dieser folgt die **Beschlussfassung**.

### *b/aa) Einzelinitiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs* (Tafeln II. 2.1 und 2.2)

Handelt es sich bei der Einzelinitiative um einen ausgearbeiteten Entwurf und stimmt der Gemeinderat diesem zu, so gilt das Initiativbegehren als sein eigener Ratsbeschluss (§ 132 Abs. 1 GPR i.V. m. § 139 Abs. 3 GPR und § 67 Abs. 2 VPR): Dieser untersteht – je nach Gegenstand der Initiative – dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum. Lehnt der Gemeinderat die Einzelinitiative demgegenüber ab, so ist sie erledigt (§ 139 Abs. 4 GPR); dieser ablehnende Beschluss untersteht nicht dem Referendum (§ 93 Ziff. 7 GG).

### *b/bb) Einzelinitiativen in Form der allgemeinen Anregung* (Tafeln II. 2.3 und 2.4)

Handelt es sich bei der vorläufig unterstützten Einzelinitiative um eine allgemeine Anregung, so beschliesst der Gemeinderat nach der Beratung zunächst, ob er eine Vorlage ausarbeiten lassen möchte, die dem Initiativbegehren entspricht, oder ob er sie – trotz anfänglicher vorläufiger Unterstützung – ablehnt (§ 133 Abs. 1 GPR i.V.m. § 139 Abs. 3 GPR und § 67 Abs. 2 VPR).

- **Lehnt der Gemeinderat die allgemein anregende Einzelinitiative ab**, ist sie erledigt; das Referendum ist ausgeschlossen, es findet keine Volksabstimmung statt (§ 93 Ziff. 7 GG, § 139 Abs. 4 GPR). Gleiches gilt, wenn der Gemeinderat zwar beschlossen hat, eine der Initiative entsprechende Vorlage ausarbeiten zu lassen, eine solche in der Folge aber nicht verabschiedet wird, weil innert Frist gar keine Vorlage ausgearbeitet und zur Schlussabstimmung gebracht wurde oder weil sie im Rat keine Mehrheit findet.
- **Beschliesst der Gemeinderat, eine Vorlage ausarbeiten zu lassen, die dem Initiativbegehren entspricht**, und stimmt er einer solchen in der Folge zu, so gilt die Vorlage als gewöhnlicher Ratsbeschluss, der – je nach Gegenstand der Vorlage – dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht (§ 133 Abs. 3 GPR i.V. m. § 139 Abs. 3 GPR). Der Beschluss, eine der allgemeinen Anregung entsprechende Vorlage ausarbeiten zu lassen, ist nicht referendumsfähig (§ 93 Ziff. 8 GG).

### *b/cc) Gegenvorschlag bei Einzelinitiativen*

Nach der Weisung des Regierungsrates zum GPR steht es dem Parlament auch bei Einzelinitiativen frei, einen Gegenvorschlag zu beschliessen, wie dies bereits unter Geltung des bisherigen Initiativgesetzes zulässig war (§ 22 Abs. 1 Satz 1 IG). Der für die Volksinitiative aufgestellte § 131 GPR, wonach das Parlament einen Gegenvorschlag beschliessen kann, ist nach der in der Weisung vertretenen Auffassung vom Verweis in § 139 Abs. 3 Satz 1 GPR erfasst und daher auch auf Einzelinitiativen anwendbar (Weisung zum GPR, 123).

Nachträglich ist nun dadurch eine gewisse Rechtsunsicherheit entstanden, dass der Regierungsrat in seinen Erläuterungen zur Verordnung über die politischen Rechte ausführt, bei Einzelinitiativen sei ein Gegenvorschlag nicht möglich (RRB zum Erlass der VPR vom 27. Oktober 2004, 38). Wie der Regierungsrat ausführt, kann das Parlament, wenn es eine von ihm ausgearbeitete Variante gegenüber der Einzelinitiative bevorzugt, die Variante zum eigenen Beschluss erheben und die Einzelinitiative *ablehnen* (RRB zum Erlass der VPR vom 27. Oktober 2004, 38f.). Damit liegt der Sache nach aber ein Gegenvorschlag vor, auch wenn es nicht zu einer verbundenen Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag (§ 136 GPR) kommt, weil die Einzelinitiative mit ihrer Ablehnung als erledigt gilt (§ 139 Abs. 4 GPR). Angesichts der unterschiedlich geäusserten Auffassungen des Regierungsrates in der Weisung zum GPR und im Regierungsratsbeschluss zum Erlass der VPR bleibt hingegen unklar, ob es dem Gemeinderat verwehrt ist, einer Einzelinitiative zwar zuzustimmen, ihr aber gleichwohl einen

Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Die Auffassung, wonach dies nicht möglich sein soll, scheint nicht zwingend. Die Frage wird durch die Praxis abschliessend zu klären sein.

## D. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

### 1. Bestimmungen der Gemeindeordnung

#### Art. 10

Dieser Artikel zählt diejenigen **Geschäfte** auf, die der **obligatorischen Volksabstimmung unterliegen**. Der Katalog wiederholt einerseits Geschäfte, die gemäss § 91 GG bereits von kantonalen Rechts wegen der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen, enthält andererseits aber auch solche Geschäfte, die gerade durch ihre Bezeichnung in der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum unterstellt sind. Lit. a bis f dieses Katalogs werden unverändert ins neue Recht übernommen.

**Lit. g** bestimmt neu, dass Initiativen *nach Massgabe des kantonalen Rechts* dem obligatorischen Referendum unterstehen. Diese Verweisung verfügt über keinen eigenen rechtlichen Gehalt, sondern hat bloss **informativen Charakter**: Sie weist darauf hin, dass sich die Referendumsfähigkeit von Volks- und Einzelinitiativen bzw. von parlamentarischen Beschlüssen über solche nach dem übergeordneten kantonalen Recht richtet. Namentlich die initiativrechtlichen Bestimmungen des GPR stellen die dafür massgeblichen Weichen. § 91 GG, welcher die dem obligatorischen Referendum unterstehenden Geschäfte aufzählt, bestimmt, dass Volksinitiativen mit Gegenstand des obligatorischen Referendums (Ziff. 4) sowie Volksinitiativen, die der Grosse Gemeinderat ablehnt, denen er keine Folge leistet oder denen er einen Gegenvorschlag gegenüberstellt (Ziff. 5), der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen. Da sich alle möglichen Fälle, bei denen eine Volksinitiative oder Einzelinitiative zur obligatorischen Volksabstimmung kommt, nicht in eine griffige Formel fassen lassen, soll es in Art. 10 GO bei einem **blossen Verweis auf das massgebliche kantonale Recht** sein Bewenden haben. Dieser informative Verweis ist aber angezeigt, weil einerseits Art. 10 GO im Übrigen Vollständigkeit anstrebt, indem er andere kantonale Bestimmungen wiederholt, und andererseits auch Art. 14 GO, der die dem Referendum entzogenen Geschäfte aufzählt, besondere initiativrechtliche Bestimmungen enthält. Es ist also gewissermassen die „*unité de doctrine*“, die hier einen Verweis nahe legt, obwohl er von Rechts wegen nicht erforderlich wäre. Überdies waren Initiativbeschlüsse bereits in der bisherigen Fassung von Art. 10 GO erwähnt.

#### Art. 12

Dieser Artikel befasst sich mit den **Beschlüssen des Gemeinderates, die dem fakultativen Referendum unterstehen**. Abs. 1 lit. a und c sowie Abs. 2 und 3 dieser Bestimmung sind unverändert beizubehalten. Einer Anpassung an das geltende übergeordnete Recht bedarf demgegenüber **Abs. 1 lit. b**, und zwar zunächst insoweit, als die **Referendumsfrist** gemäss § 92 Abs. 1 Ziff. 2 GG nicht 20, sondern **30 Tage** beträgt. Mit Änderung des Gemeindegesetzes vom 20. August 2001, in Kraft getreten am 1. Januar 2002, wurde in der genannten Bestimmung die Referendumsfrist von 20 Tagen auf 30 Tage verlängert, da es als störend erachtet wurde, dass die Frist für das fakultative Referendum als staatsrechtlich wichtiges Volksrecht kürzer war als die Frist für Rechtsmittel. Es ist den Gemeinden verwehrt, die gesetzlich vorgesehene Referendumsfrist zu verkürzen, denn diese ist zwingend (vgl. Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Wädenswil 2000, § 92 N 3.1). Seit Inkrafttreten der neuen dreissigtägigen Referendumsfrist am 1. Januar 2002 gilt diese daher auch für die Stadt Zürich, auch wenn Art. 12 Abs. 1 lit. b GO bislang nicht entsprechend angepasst wurde. Wenn die nachträglich falsch gewordene Fristbestimmung nun korrigiert wird, so wird dadurch nur richtig gestellt, was das kantonale Recht ohnehin schon vorschreibt; an der Rechtslage ändert sich nichts.

Wie aus § 92 Abs. 1 Ziff. 2 GG hervorgeht, hat die Gemeindeordnung die Zahl der für das Ergreifen des fakultativen Referendums erforderlichen Unterschriften zu bestimmen. Art. 12

Abs. 1 lit. b GO legt diese Zahl heute auf 4000 fest. Am 2. März 2005 reichten Min Li Marti (SP) und Christoph Hug (Grüne) dem Gemeinderat eine Motion ein, wonach der Stadtrat beauftragt werden soll, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, welche eine **Anpassung der Unterschriftenzahlen** für städtische Initiativen und Referenden zum Inhalt hat. Als Begründung führen die Motionärin und der Motionär an, dass sich eine Reduktion der Unterschriftenzahl deshalb aufdränge, weil die neue Kantonsverfassung auch für kantonale Initiativen und Referenden deutlich reduzierte Unterschriftenzahlen festlege (GR Nr. 2005/74). Der Stadtrat kann sich dem Anliegen der Motionäre insoweit anschliessen, als für städtische Referenden keine höhere Unterschriftenzahl vorausgesetzt werden sollte als für kantonale Referenden, für welche die neue Kantonsverfassung 3000 Unterschriften verlangt (Art. 33 Abs. 2 lit. a KV). Neu soll daher auch die **für städtische Referenden erforderlichen Unterschriften von 4000 auf 3000 reduziert** werden. Der Stadtrat beantragt daher, die Motion abzuschreiben.

Der in der heutigen Fassung von Art. 12 Abs. 1 lit. b GO enthaltene Zusatz, wonach bei Ablehnung einer Volksinitiative mit Gegenstand des fakultativen Referendums das Ergreifen des Referendums durch lediglich 2'000 Stimmberechtigte genügt, ist mit Inkrafttreten des GPR bedeutungslos geworden: Dieses bestimmt nämlich neu, dass Volksinitiativen bei Ablehnung im Gemeinderat stets der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen, unabhängig davon, ob sie einen Gegenstand des obligatorischen oder des fakultativen Referendums betreffen (§ 132 Abs. 3 bzw. § 133 Abs. 2 GPR, jeweils in Verbindung mit § 96 Ziff. 4 GG). Gegen den eine Volksinitiative ablehnenden Gemeinderatsbeschluss braucht unter neuem Recht daher nie durch erneutes Sammeln von Unterschriften das fakultative Referendum ergriffen zu werden, nachdem bereits für das *Zustandekommen* der Initiative Unterschriften zu sammeln waren. Der Zusatz in Art. 12 Abs. 1 lit. b GO, welcher für die zweite Unterschriftensammlung eine reduzierte Zahl von Unterschriften vorsah, um die Härte einer doppelten Unterschriftensammlung zu mildern, ist daher ersatzlos zu streichen.

**Abs. 2** dieses Artikels sieht für **fakultative Referenden im Bereich der Stadtbürgerschaft** die Unterzeichnung von mindestens 2000 stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern oder ein entsprechendes Begehren eines Drittels der Mitglieder der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates vor. An diesen Quoren soll auch unter Geltung des neuen Rechts festgehalten werden, solange die Bürgerliche Abteilung als Organ der politischen Gemeinde überhaupt noch besteht. Diese wird mit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung am 1. Januar 2006 ja abgeschafft.

#### **Art. 14**

Dieser Artikel zählt diejenigen **Beschlüsse des Gemeinderates auf, die der Abstimmung durch die Gemeinde nicht unterstellt werden können**, die also vom Referendum ausgeschlossen sind. Auch dieser Katalog wiederholt einerseits Geschäfte, die gemäss § 93 GG bereits von kantonalen Rechts wegen vom Referendum ausgeschlossen sind, und enthält andererseits Geschäfte, die gerade durch ihre Bezeichnung in der Gemeindeordnung dem Referendum entzogen werden.

Gemäss der heutigen **lit. f** dieser Bestimmung sind vom Referendum Ratsbeschlüsse ausgeschlossen, „durch die einem Antrag des Stadtrates, der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz oder einer Schulkommission keine Folge gegeben wird, ausgenommen Beschlüsse über Initiativen im Sinne von § 97 Abs. 2 des Gemeindegesetzes“. Neu bestimmt § 93 Ziff. 7 GG indes bereits **von kantonalen Rechts wegen, dass ablehnende Beschlüsse des Gemeindeparlaments nicht referendumsfähig** sind. § 97 Abs. 2 GG, auf welchen der zitierte Art. 14 lit. f GO im Sinne eines Vorbehalts verweist und welcher sowohl zustimmende als auch ablehnende Beschlüsse des Gemeindeparlaments über Initiativen mit Gegenstand des fakultativen Referendums dem fakultativen Referendum unterstellt, wurde mit der Revision des Gemeindegesetzes per 1. Januar 2005 aufgehoben. Ein entsprechender Vorbehalt in der Gemeindeordnung ist damit obsolet geworden. Im Übrigen soll die vom kantonalen Gesetzgeber in § 93 Ziff. 7 GG gewählte Formulierung übernommen werden, die das Gleichbedeutende trefflicher und einfacher zum Ausdruck bringt: *Ablehnende Beschlüsse*

des Gemeinderates sind vom Referendum ausgeschlossen. Nichts anderes bedeutete (abgesehen vom erwähnten hinfälligen Vorbehalt) bereits die bisherige Fassung von Art. 14 lit. f GO. Damit bezweckt auch diese Änderung der Gemeindeordnung keine Änderung der Rechtslage, sondern lediglich eine Anpassung an das übergeordnete kantonale Recht.

**Lit. g** soll diejenigen vom Referendum ausgeschlossenen Tatbestände erfassen, die in spezifischem Zusammenhang mit Initiativen stehen. Gemäss der heutigen Fassung sind demnach „Beschlüsse über die Gültigkeit und über die Unterstützung von Initiativen“ vom Referendum ausgeschlossen. Diese Bestimmung bedarf einerseits der Präzisierung und ist andererseits um einen weiteren Ausnahmetatbestand zu ergänzen.

Die Präzisierung betrifft den **Begriff der Unterstützung**. Das GPR verlangt für sämtliche Einzelinitiativen die *vorläufige* Unterstützung (§ 139 Abs. 2 GPR); dadurch soll noch vor der materiellen Behandlung ermittelt werden, ob die Initiative im Rat minimalen politischen Support geniesst, welcher deren weitere Behandlung rechtfertigt. Der Beschluss des Gemeinderates über die vorläufige Unterstützung ist vom Referendum jedenfalls dann bereits von kantonalen Rechts wegen ausgeschlossen, wenn der Initiative die vorläufige Unterstützung *verweigert* wird: Es liegt ein ablehnender Ratsbeschluss vor, der aufgrund von § 93 Ziff. 7 GG vom Referendum ausgenommen ist. Dass der die vorläufige Unterstützung *gewährende* Ratsbeschluss dem Referendum entzogen wäre, lässt sich weder dem GPR noch dem Gemeindegesetz ausdrücklich entnehmen. Wenn das übergeordnete Recht diese Frage nicht selbst regelt, steht es den Gemeinden in Anwendung von § 93 Ziff. 6 GG aber jedenfalls frei, selber die Gewährung der vorläufigen Unterstützung vom Referendum auszunehmen. Dies ist in Art. 14 lit. g GO bereits heute geschehen, indem *Beschlüsse über die Unterstützung von Initiativen* hier generell vom Referendum ausgenommen werden. Ein entsprechender Passus soll auch unter neuem Recht beibehalten werden; indessen ist präzisierend festzuhalten, dass damit nur Beschlüsse über die *vorläufige* Unterstützung gemeint sind.

Gemäss § 93 Ziff. 8 GG sowie § 133 Abs. 3 Satz 1 GPR ist auch der (positive) **Beschluss des Gemeindeparlaments, eine Vorlage ausarbeiten zu lassen**, die einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung entspricht, von kantonalen Rechts wegen vom Referendum ausgeschlossen. Weil Art. 14 GO im Übrigen Vollständigkeit seines Ausschlusskatalogs anstrebt, rechtfertigt es sich, auch diese Konstellation an gleicher Stelle in der Gemeindeordnung zu regeln und sie sachgerecht lit. g zuzuordnen, welche ja auch im Übrigen die Initiativen zum Gegenstand hat.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass **Ratsbeschlüsse über die Gültigkeit von Initiativen** als Akte der Verfassungsgerichtsbarkeit ihrem Wesen nach schon kraft übergeordneten Rechts vom Referendum ausgeschlossen sind, auch wenn sich deren mangelnde Referendumsfähigkeit nicht dem Ausschlusskatalog von § 93 GG entnehmen lässt (vgl. Thalmann, a.a.O., § 92 N 2.1 und § 97 N 2.5). Im Sinne einer Klarstellung ist eine entsprechende Regelung gleichwohl auch unter neuem Recht beizubehalten.

Schliesslich beantragt der Stadtrat, den Ausschlusskatalog von Art. 14 GO neu in **lit. I, m** und **n** um **drei weitere Typen von nicht referendumsfähigen Ratsbeschlüssen** zu ergänzen. Sämtliche dieser Beschlüsse sind nach gängiger Praxis und der gemeinderechtlichen Literatur bereits ihrem Wesen nach vom Referendum ausgeschlossen, ohne dass es hierfür einer ausdrücklichen Regelung bedürfte. Gleichwohl empfiehlt es sich, diese Beschlüsse im Interesse der Rechtssicherheit und im Sinne einer Klarstellung in den Katalog von Art. 14 GO aufzunehmen. Entsprechende Bestimmungen enthält etwa auch die Gemeindeordnung der Stadt Winterthur. Gemäss der neuen **lit. I** ist die **Genehmigung von Objektkrediten als Teil eines bewilligten Rahmenkredites** nicht referendumsfähig. Dass solche Objektkredite schon dem Wesen des Rahmenkredites nach vom Referendum ausgeschlossen sind, entspricht bisheriger Praxis und wird auch von Hans Rudolf *Thalmann* in seinem Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz vertreten (Thalmann, a.a.O., § 93 N 2.6). Nach **lit. m** sind sodann **Beschlüsse des Gemeinderates formeller Natur**, wie Vertagungen und Art der Behandlung der Geschäfte, vom Referendum ausgenommen. Um solche formelle Beschlüsse handelt es sich etwa bei Beschlüssen über die geheime Beratung (Art. 12 GeschO GR) oder über die Durchführung einer Abstimmung unter Namensaufruf (Art. 41 GeschO GR). Es

handelt sich dabei um parlamentarische Zwischenentscheide, die gemäss *Thalmann* generell vom Referendum ausgenommen sind (Thalmann, a.a.O., § 92 N 2.1). Auch Kenntnissnahmen sind ihrer Natur nach nicht referendumsfähig. Schliesslich bestimmt **lit. n**, dass **Beschlüsse über parlamentarische Vorstösse** nicht dem Referendum unterstehen; auch dies entspricht der einhelligen Auffassung von Lehre und Praxis (Thalmann, a.a.O., § 92 N 2.1).

### Vorbemerkungen zu Art. 15 bis 17

Bei den bisherigen Art. 15 bis 17 GO handelt es sich um diejenigen Artikel der Gemeindeordnung, die besonders den Initiativen gewidmet sind; Art. 15 und 16 GO enthalten Bestimmungen in der Sache selbst, während Art. 17 sinngemäss auf die kantonalen Vorschriften über die Initiativen verweist. Diese Normen der Gemeindeordnung, welche fast ausschliesslich bisheriges übergeordnetes Recht wiederholen, erweisen sich unter der Geltung des neuen kantonalen Rechts als teils inhaltlich, teils begrifflich überholt und enthalten zudem Bestimmungen, die nicht der Regelung in der Gemeindeverfassung bedürfen.

In neu nur noch einem Artikel soll zunächst festgelegt werden, was das kantonale Recht dem kommunalen Gesetzgeber zur Regelung aufgibt: die **nötige Unterschriftenzahl für Volksinitiativen** sowie die **Anzahl zustimmender Gemeinderatsmitglieder, welche für die vorläufige Unterstützung** einer Initiative erforderlich ist (§ 96 Ziff. 2 und 6 GG). Sodann werden an dieser Stelle einige Bestimmungen in die Gemeindeordnung aufgenommen, die für das Institut der Volksinitiative von grundlegender Tragweite sind, ohne dass dabei Einzelheiten des Verfahrens geregelt werden sollen. In einem Folgeartikel wird sodann auf das massgebliche übergeordnete Recht verwiesen.

### Art. 15

Der bisherige **Abs. 1** dieses Artikels befasst sich mit dem Gegenstand der Initiative: Mit einer Volksinitiative oder einer Einzelinitiative kann der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses verlangt werden, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht. Diese Bestimmungen entspricht bisherigem wie neuem kantonalem Recht und kann unverändert beibehalten werden (vgl. alt § 96 Abs. 1 GG sowie neu § 96 Ziff. 1 GG).

Der neu eingefügte **Abs. 2** bestimmt, dass **Volksinitiativen dem Stadtrat, Einzelinitiativen dem Büro des Gemeinderates schriftlich einzureichen** sind; beides gilt bereits von kantonalen Rechts wegen (§ 126 Abs. 2 bzw. § 139 Abs. 1 GPR, jeweils in Verbindung mit § 96 Ziff. 4 GG). Dass Volksinitiativen statt dem Büro des Gemeinderates neu dem Stadtrat einzureichen sind, stellt gegenüber dem bisherigen Recht aber eine grundlegende Neuerung dar, welche in der Gemeindeordnung zum Ausdruck kommen soll. Bisher fand sich eine Bestimmung über den Ort der Einreichung der Initiative in Art. 16 Abs. 1 GO.

Die **Abs. 3 und 4** werden gegenüber den funktionsverwandten bisherigen Abs. 2 und 3 neu formuliert und gegliedert. Dieser Umgestaltung liegen zwei wesentliche Änderungen im kantonalen Recht zugrunde, wo dieses neu auf eine Unterscheidung von Initiativen mit Gegenstand des obligatorischen bzw. des fakultativen Referendums verzichtet. Das betrifft zunächst einmal den Fall, dass der Gemeinderat eine Volksinitiative ablehnt: Neu findet hier stets eine obligatorische Volksabstimmung statt, unabhängig davon, ob die Initiative einen Gegenstand des obligatorischen oder des fakultativen Referendums betrifft (§ 91 Ziff. 5 GG sowie §§ 132 Abs. 3 und 133 Abs. 2 GPR). Wird demgegenüber eine Einzelinitiative abgelehnt, so findet – ebenfalls ungeachtet ihres Gegenstands – keine Volksabstimmung statt; das fakultative Referendum ist ausgeschlossen (§ 139 Abs. 4 GPR). Die heutige Fassung von Art. 15 Abs. 3 GO, wonach Beschlüsse über Initiativen mit Gegenstand des fakultativen Referendums *auch bei Ablehnung* im Gemeinderat dem fakultativen Referendum unterstehen, erweist sich unter neuem Recht daher als überholt. Auch in einem weiteren Punkt hat der kantonale Gesetzgeber die fragliche Unterscheidung fallen gelassen: Einzelinitiativen bedürfen neu stets der vorläufigen Unterstützung, ungeachtet dessen, ob sie einen Gegenstand des obligatorischen oder des fakultativen Referendums betreffen (§ 139 Abs. 2 GPR). Nach bisherigem Recht durfte demgegenüber nur für Initiativen mit Gegenstand des obligatorischen Referendums

eine vorläufige Unterstützung verlangt werden; betraf sie stattdessen einen Gegenstand des fakultativen Referendums, so bestand ein Anspruch auf materielle Behandlung.

Vor diesem Hintergrund ist für die Neufassung von Art. 15 GO eine Unterscheidung von Initiativen nach ihrem Gegenstand verzichtbar geworden; demgegenüber ist im Anwendungsbereich dieser Bestimmung die Unterscheidung von Volksinitiative und Einzelinitiative bedeutsam. Der neue Abs. 3 befasst sich daher mit der Volksinitiative, der neue Abs. 4 mit der Einzelinitiative.

Hinsichtlich der die Stadtbürgerschaft betreffenden Bestimmungen ist nochmals darauf hinzuweisen, dass diese mit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung am 1. Januar 2006 ihre Wirkung verlieren und mit einer späteren Vorlage formell aufgehoben werden sollen.

Gemäss **Abs. 3** gilt eine Initiative als Volksinitiative, wenn das Begehren von mindestens 4000 Stimmberechtigten gestellt wird; in Angelegenheiten der Stadtbürgerschaft genügt das Begehren von mindestens 2000 Stimmberechtigten. Bei der für das Zustandekommen von kommunalen Volksinitiativen erforderlichen Unterschriftenzahl handelt es sich wie dargelegt um einen der wenigen Bereiche, wo das kantonale Recht den Gemeinden gesetzgeberischen Spielraum belässt, indem es in § 96 Ziff. 2 GG auf die jeweilige Gemeindeordnung verweist. Die vorliegende Bestimmung hat daher selbständige rechtliche Bedeutung. Der Sache nach ändert sich aber nichts: **Die für das Zustandekommen erforderliche Zahl von Unterschriften gilt unverändert weiter**, und zwar sowohl für die bürgerlichen als auch für die allgemein-städtischen Angelegenheiten. Bei Verfehlen des jeweiligen Quorums wird die Initiative als Einzelinitiative behandelt, was wiederum bereits von kantonalen Rechts wegen gilt (§ 128 Abs. 2 Satz 2 GPR in Verbindung mit § 96 Ziff. 4 GG).

Gemäss **Abs. 4** dieses Artikels ist für die **vorläufige Unterstützung** einer Einzelinitiative die **Zustimmung von 42 Mitgliedern des Gemeinderates** erforderlich; in Angelegenheiten der Stadtbürgerschaft genügt die vorläufige Unterstützung durch einen Drittel der Mitglieder der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderates. Mit dieser Bestimmung erfüllt der kommunale Gesetzgeber den in § 96 Ziff. 6 GG erteilten Rechtsetzungsauftrag. Auch hier ändert sich der Sache nach nichts: Das für die Gewährung der vorläufigen Unterstützung erforderliche **Quorum gilt unverändert weiter**. Wie dargelegt, bedürfen neu sowohl Initiativen mit Gegenstand des obligatorischen als auch solche mit Gegenstand des fakultativen Referendums stets der vorläufigen Unterstützung, um weiterbehandelt werden zu können (§ 139 Abs. 2 GPR).

#### **Art. 16** aufzuheben

Für die hier geregelten verfahrensrechtlichen Fragen hält das kantonale Recht eine weitgehend abschliessende Regelung bereit, weshalb dieser Artikel gestrichen werden soll.

An welcher Stelle Initiativen einzureichen sind (Abs. 1), sagt überdies neu Art. 15 Abs. 2 GO. Wie mit Initiativen nach deren Einreichung zu verfahren ist (Abs. 2), richtet sich für Volksinitiativen nach § 128 GPR, für Einzelinitiativen nach § 139 GPR in Verbindung mit § 67 Abs. 1 und 2 VPR (vgl. dazu den Überblick über das neue Initiativrecht, vorn lit. C.). In welchen Fällen der Gemeinderat dem Stadtrat eine Initiative zu Bericht und Antrag überweisen kann oder muss (Abs. 3), ergibt sich aus kantonalem Recht. Dass der Gemeinderat das Vernehmlassungs- und Antragsrecht zu wahren hat, falls er eine Initiative einer Kommission zu Berichterstattung und Antragstellung überweist, betrifft das interne Verhältnis von Stadtrat und Gemeinderat, weshalb eine entsprechende Bestimmung neu in die Geschäftsordnung des Gemeinderates aufgenommen wird. Es sei auf die dort gemachten Ausführungen verwiesen. Dass schliesslich der Gemeinderat zu jeder Volksinitiative einen Gegenvorschlag beschliessen kann (Abs. 4), geht bereits aus § 131 Abs. 1 GPR hervor.

#### **Art. 17**

Gemäss **Abs. 1** gelten „im Übrigen“ die kantonalen Vorschriften über die Initiativen. Das gilt aufgrund von § 96 GG allerdings schon von kantonalen Rechts wegen, und die von der Gemeinde aufgestellten Bestimmungen gelten freilich nur insoweit, als sie übergeordnetem

Recht nicht widersprechen. Diese Bestimmung entfaltet damit **keine eigenständige Bedeutung**, sondern verweist mit bloss informativer Zielsetzung auf die primär massgeblichen Rechtsquellen: die einschlägigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes sowie **§§ 119 bis 139 GPR**. Letztere sind gemäss § 96 GG nicht mehr nur sinngemäss, sondern nunmehr **unmittelbar anwendbar**; demgegenüber hatten alt § 98 Abs. 1 GG sowie die bisherige Fassung von Art. 17 GO die für die kantonalen Initiativen geltenden Vorschriften für bloss *sinngemäss* anwendbar erklärt.

**Abs. 2** verweist auf ergänzende kommunale Regelungen, welche der Gemeinderat in seiner Geschäftsordnung erlässt. Selbstredend geht diese Befugnis zum Erlass dieser Bestimmungen nur so weit, als das kantonale Recht sowie die Gemeindeordnung selbst dazu Raum lassen.

## 2. Bestimmungen der Geschäftsordnung des Gemeinderates

### Vorbemerkungen

Wie unter lit. B Ziff. 2 dargelegt, wiederholen die der Behandlung von Initiativen gewidmeten Art. 102 bis 116 GeschO GR nur, was aufgrund des Initiativgesetzes, des Gemeindegesetzes sowie der Gemeindeordnung ohnehin bereits galt. Mit Inkrafttreten des revidierten Gemeindegesetzes sowie des GPR sind daher **zahlreiche dieser Bestimmungen gegenstandslos geworden, weil sie mit dem neuen übergeordneten Recht nicht mehr im Einklang stehen**. Das trifft etwa zu auf Art. 108 Abs. 2 GeschO GR, wonach Mitglieder des Gemeinderates ein Einzelinitiativbegehren erst stellen dürfen, wenn sie vorher im Gemeinderat eine Motion oder einen Antrag in gleicher Sache eingereicht haben, der Rat aber innert 6 Monaten nicht zugestimmt hat. Diese Bestimmung entsprach § 19 Abs. 2 Initiativgesetz, welcher im Wege des Verweises von alt § 98 Abs. 1 GG auch für die Gemeinden schon von kantonalen Rechts wegen galt. Das GPR hat diese Einschränkung des Einzelinitiativrechts demgegenüber bewusst fallen gelassen (Weisung zum GPR, 124); Art. 108 Abs. 2 GeschO GR ist damit hinfällig geworden, weil er übergeordnetem Recht widerspricht.

In Art. 102 bis 116 GeschO GR finden sich lediglich zwei Bestimmungen, die übergeordnetes Recht weder wiederholen noch auslegen, sondern eine klar eigenständige Regelung enthalten: Sie betreffen die **fakultative Vorprüfung der Unterschriftenliste durch den Rechtskonsulenten des Stadtrates** (Art. 106 Abs. 5 GeschO GR) sowie den **Kurzbericht des Stadtrates** zur formellen Zulässigkeit eines Einzelinitiativbegehrens und zur Frage, ob dieses dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht (Art. 109 Abs. 1 GeschO GR). Es wäre der Stadt Zürich aus Sicht des kantonalen Rechts wohl unbenommen, auch in Zukunft an diesen beiden Instituten festzuhalten. Indessen haben sie beide ihre Funktion weitgehend verloren: Neu schreibt § 124 GPR für Volksinitiativen nämlich eine zwingende amtliche **Vorprüfung** der Unterschriftenliste durch den Stadtrat vor, im Rahmen derer Titel und Begründung der Initiative sowie die Form der Unterschriftenliste auf ihre Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften überprüft werden; nötigenfalls erlässt der Stadtrat eine Änderungsverfügung. Auch im Rahmen dieser amtlichen Vorprüfung dürfte informelles und kooperatives Verwaltungshandeln im Vordergrund stehen, wo nach Auffassung des Stadtrates gesetzliche Vorschriften nicht eingehalten sind (vgl. RRB zum Erlass der VPR vom 27. Oktober 2004, 36). Die gesetzliche Verankerung einer dieser Vorprüfung noch vorgelagerten „Vor-Vorprüfung“ der Unterschriftenliste durch den Rechtskonsulenten des Stadtrates erscheint daher inskünftig unnötig. Gleichzeitig mit der Verabschiedung der vorliegenden Weisung hat der Stadtrat eine Änderung seiner Geschäftsordnung beschlossen, wonach der Rechtskonsulent künftighin die eigentliche amtliche Vorprüfung zuhanden des Stadtrates vornehmen wird. Der erwähnte **Kurzbericht** des Stadtrates hat zum zentralen Gegenstand, ob eine Einzelinitiative ihrem Gegenstand nach dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht. Diese Unterscheidung war unter Geltung des früheren Rechts von entscheidender Bedeutung, weil davon abhing, ob eine Einzelinitiative im Rat der vorläufigen Unterstützung bedurfte. Weil das GPR nun aber für Einzelinitiativen unabhängig ihres Gegenstandes die vorläufige Unterstützung verlangt (§ 139 Abs. 2 GPR), ist diese Beurteilung für das Stadium der vorläufigen Unterstützung verzichtbar geworden. Wird eine

Initiative vorläufig unterstützt, so wird sie dem Stadtrat oder einer Kommission zu Bericht und Antrag überwiesen, in welchem Rahmen dann geklärt werden kann, ob sie dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht. Sowohl die fakultative Vorprüfung der Unterschriftenliste durch den Rechtskonsulenten des Stadtrates als auch der Kurzbericht des Stadtrates zur Einzelinitiative können mit der Revision daher gestrichen werden.

In nur noch einem Artikel sollen im Sinne einer Klarstellung Aspekte des Verhältnisses von Stadtrat und Gemeinderat geregelt werden. Alle übrigen Bestimmungen werden aufgehoben.

#### **Art. 102**

Gemäss **Abs. 1** dieses Artikels kann der Stadtrat dem Gemeinderat mit seinem Bericht über eine Initiative einen **Gegenvorschlag** beantragen. Das entspricht der Formulierung des bisherigen Art. 113 Abs. 1 GeschO GR. Die Bestimmung dient der blossen Klarstellung, denn eigentlich gilt der Grundsatz schon von kantonalen Rechts wegen: Gemäss § 131 Abs. 1 GPR kann der Gemeinderat einen Gegenvorschlag beschliessen. Darüber, wer einen solchen Beschluss beantragen soll, schweigt sich das GPR aus. Demgegenüber bestimmt § 111 Abs. 1 GG, dass dem Stadtrat die Vorbereitung aller an den Gemeinderat zu bringenden Geschäfte zusteht; dass dem Stadtrat auch ein entsprechendes Antragsrecht zukommt, wird dabei als selbstverständlich vorausgesetzt, da Anträge des Stadtrates grundsätzlich die Voraussetzung für die Beratung und Beschlussfassung im Gemeinderat bilden. In diesem Rahmen kann der Stadtrat dem Gemeinderat auch den Beschluss eines Gegenvorschlages beantragen (Thalmann, a.a.O., § 97 N 5.1.2 und § 111 N 2.4). Der Gegenvorschlag stammt dann zwar (wie in der Regel) aus der Feder des Stadtrates, gilt aber als gemeinderätlicher Gegenvorschlag im Sinne von § 131 Abs. 1 GPR, wenn das Parlament ihm zustimmt.

Gemäss **Abs. 2** dieses Artikels ist dem Stadtrat eine angemessene Frist zur Wahrung seines **Vernehmlassungs- und Antragsrechtes** gegenüber dem Stadtrat und dem Gemeinderat einzuräumen, wenn eine Initiative einer Kommission – anstelle des Stadtrates – zur Behandlung überwiesen wird. Auch bei dieser Bestimmung handelt es sich lediglich um eine Klarstellung, denn der darin enthaltene Grundsatz gilt bereits aufgrund von § 111 Abs. 1 GG (vgl. Thalmann, a.a.O., § 111 N 2.4). *In welchen Fällen* eine Initiative einer Kommission zur Behandlung überwiesen werden kann, ergibt sich aus kantonalem Recht; Art. 102 Abs. 2 GeschO GR äussert sich dazu nicht. Lediglich nebenbei sei darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit, eine Initiative einer parlamentarischen Kommission zu Bericht und Antrag zu überweisen, heute in einem bedeutsamen Fall nicht mehr besteht: Volksinitiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs, welche der Stadtrat nach ihrer Einreichung als rechtmässig erachtet, werden dem Gemeinderat erst mit Bericht und Antrag zu ihrem Inhalt zugeleitet; vorher kommt eine solche Initiative gar nicht auf die Traktandenliste des Parlaments. Der Gemeinderat hat in diesen Fällen daher keine Möglichkeit, eine parlamentarische Kommission mit der materiellen Prüfung zu befassen, ohne dass bereits der Stadtrat dazu Bericht erstattet und Antrag gestellt hat.

#### **Art. 103 und 104** aufzuheben

Der Umfang des Initiativrechts sowie die Arten und das Zustandekommen von Initiativen richten sich nach dem kantonalen Recht und der Gemeindeordnung. Diese beiden Bestimmungen sind daher ersatzlos zu streichen.

#### **Art. 105** aufzuheben

Auch die Form der Initiative bestimmt sich abschliessend nach kantonalem Recht, insbesondere nach §§ 120 und 123 GPR. Ob gestützt auf Art. 25 Abs. 3 der neuen Kantonsverfassung, wonach auf kantonaler Stufe eine Initiative als allgemeine Anregung behandelt wird, wenn sie in der Form nicht einheitlich ist, Mischformen auch für kommunale Initiativen zulässig sind, oder ob die Einheit der Form weiterhin Gültigkeitsvoraussetzung ist, ist offen. So dann geht aus dem GPR nicht deutlich hervor, ob auch Einzelinitiativen eines Titels und einer Begründung bedürfen. Es handelt sich dabei aber um Fragen des kantonalen Rechts, die nach Auffassung der kantonalen Justizdirektion nicht durch den kommunalen Gesetzgeber

beantwortet werden können. Art. 105 GeschO GR ist daher zu streichen. Zum Dahinfallen der fakultativen Vorprüfung der Unterschriftenlisten durch den Rechtskonsulenten (Art. 106 Abs. 5 GeschO GR) vergleiche die Vorbemerkungen zu lit. D. Ziff. 2 hiervoor.

#### **Art. 106** aufzuheben

Die Anforderungen an die Unterschriftenlisten und das Initiativkomitee, der Fristenlauf für die Sammlung der Unterschriften sowie die Einreichung der Initiative richten sich nach kantonalem Recht, insbesondere nach §§ 122, 123 und 126 GPR sowie § 61 VPR. Art. 106 GeschO GR ist daher zu streichen.

#### **Art. 107** aufzuheben

Die materiellen Schranken des Initiativrechts regelt § 121 GPR unter dem Marginale „Rechtmässigkeit“. Eine wiederholende Bestimmung in der Geschäftsordnung des Gemeinderates ist unnötig; Art. 107 GeschO GR soll daher gestrichen werden. Dass eine Initiative auf Totalrevision der Gemeindeordnung der Anforderung der Einheit der Materie nicht genügen muss, ergibt sich bereits aufgrund von § 121 Abs. 2 GPR in Verbindung mit § 96 GG. Mit dem Wegfall einer entsprechenden Bestimmung in der Geschäftsordnung des Gemeinderates ändert sich damit nichts am geltenden Recht.

#### **Art. 108** aufzuheben

Der Ort der Einreichung ergibt sich für Volksinitiativen aus § 126 Abs. 2 GPR, für Einzelinitiativen aus § 139 Abs. 1 GPR, jeweils in Verbindung mit § 96 Ziff. 4 GG. Auch die Frage, ob und inwieweit das Büro des Gemeinderates bei Einzelinitiativen befugt ist, vorschriftswidrige Begründungen zu kürzen oder zu ändern, richtet sich nach kantonalem Recht. In sinngemässer Anwendung von § 124 Abs. 2 GPR dürfte dies zulässig sein; es ist aber nach Auffassung der kantonalen Justizdirektion nicht Sache der Gemeinde, darüber Vorschriften aufzustellen. Zum Dahinfallen von Art. 108 Abs. 2 GeschO GR sei auf die in den Vorbemerkungen zu lit. D. Ziff. 2 hiervoor gemachten Ausführungen verwiesen. Nach dem Gesagten ist Art. 108 GeschO GR ersatzlos zu streichen.

#### **Art. 109 und 110** aufzuheben

Die Behandlung von Volksinitiativen und Einzelinitiativen richtet sich nach dem GPR. Es wird auf den Überblick über das neue Initiativrecht (lit. C. hiervoor) verwiesen. Zum Kurzbericht des Stadtrates über die Einzelinitiative (Art. 109 Abs. 1 GeschO GR) vergleiche die Vorbemerkungen zu lit. D. Ziff. 2 hiervoor, zum Vernehmlassungs- und Antragsrecht des Stadtrates (Art. 109 Abs. 5 Satz 2 GeschO GR) das zum neuen Art. 102 Abs. 2 GeschO GR Ausgeführte.

#### **Art. 111 und 112** aufzuheben

Die Ungültigkeitsgründe für eine Initiative, das Vorgehen bei der Ungültigerklärung sowie das dafür erforderliche Quorum im Gemeinderat bestimmen sich nach kantonalem Recht, insbesondere nach §§ 121 und 127 bis 129 GPR. Die Unzulässigerklärung in Art. 112 GeschO GR ist bereits per 1. Januar 2005 obsolet geworden, da der ihr zugrunde liegende alt § 96 Abs. 2 GG auf diesen Zeitpunkt hin aufgehoben worden ist. Art. 111 und 112 GeschO GR sind daher zu streichen.

#### **Art. 113 und 114** aufzuheben

Zulässigkeit und Behandlung des Gegenvorschlags richten sich nach dem GPR, insbesondere nach dessen §§ 131, 132 Abs. 2 und 3, 133 Abs. 4, 136, 137 Abs. 2 und 138 Abs. 3. Ebenfalls nach kantonalem Recht bestimmt sich, in welchen Fällen eine Initiative dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht; vergleiche dazu die zu Art. 10 GO gemachten Ausführungen. Art. 113 und 114 GeschO GR sind daher aufzuheben.

## **Art. 115** aufzuheben

Die detaillierten Fristbestimmungen von Art. 115 GeschO GR beruhen im Wesentlichen auf einer Wiederholung von Bestimmungen des nunmehr aufgehobenen Initiativgesetzes, bezweckten also keine Regelung von selbständiger Tragweite. Das GPR enthält ebenfalls eine Vielzahl von (vom bisherigen Recht teilweise abweichenden) Fristbestimmungen, mit welchen es die beförderliche Behandlung von Initiativen grundsätzlich abschliessend regelt; den Gemeinden verbleibt insoweit kein gesetzgeberischer Handlungsspielraum. Art. 115 GeschO GR ist daher aufzuheben. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass § 96 Ziff. 5 GG die Gemeinden dazu ermächtigt, in ihren *Gemeindeordnungen* kürzere Behandlungsfristen vorzusehen. Von einer solchen Regelung ist indes abzusehen.

## **Art. 116** aufzuheben

Der Rückzug von Initiativen richtet sich ebenfalls nach kantonalem Recht. Für die Volksinitiative ist er in § 137 GPR geregelt. Selbstverständlich ist in analoger Anwendung dieser Bestimmung auch der Rückzug einer Einzelinitiative zulässig. Das Recht hiezu dürfte dem Erstunterzeichner zustehen, auch wenn das GPR dies – anders als vormals § 23 Initiativgesetz – nicht mehr ausdrücklich festlegt. Weil entsprechenden Bestimmungen ohnehin keine selbständige Bedeutung zukommt, ist Art. 116 GeschO GR aufzuheben.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

### **A.     Zuhanden der Gemeinde:**

1. Die Gemeindeordnung wird wie folgt geändert:

**Art. 10** Der Abstimmung durch die Gemeinde sind obligatorisch unterstellt:

**a) bis f) unverändert.**

**g)** Initiativen nach Massgabe des kantonalen Rechts.

**Art. 12 Abs. 1** Die Gemeinde entscheidet über Beschlüsse des Gemeinderates:

**a) unverändert.**

**b)** wenn spätestens 30 Tage nach der Bekanntmachung des Beschlusses mindestens 3000 Stimmberechtigte beim Stadtrat das schriftliche Begehren um Anordnung einer Gemeindeabstimmung einreichen

**c) unverändert.**

**Art. 14** Folgende Beschlüsse des Gemeinderates können der Abstimmung durch die Gemeinde nicht unterstellt werden:

**a) bis e) unverändert.**

**f)** Ablehnende Beschlüsse des Gemeinderates

**g)** Beschlüsse über die Gültigkeit und über die vorläufige Unterstützung von Initiativen sowie der Beschluss, eine Vorlage ausarbeiten zu lassen, die einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung entspricht

**h) bis k) unverändert.**

**l)** die Genehmigung von Objektkrediten als Teil eines bewilligten Rahmenkredites

**m)** Beschlüsse des Gemeinderates formeller Natur, wie Vertagungen, Art der Behandlung der Geschäfte

**n)** Beschlüsse über parlamentarische Vorstösse.

**Art. 15 Abs. 2** Volksinitiativen sind dem Stadtrat, Einzelinitiativen dem Büro des Gemeinderates schriftlich einzureichen.

**Art. 15 Abs. 3** Als Volksinitiative gilt eine Initiative, wenn das Begehren von mindestens 4000 Stimmberechtigten gestellt wird. In Angelegenheiten der Stadtbürgerschaft genügt das Begehren von mindestens 2000 Stimmberechtigten. Bei Verfehlen dieses Quorums wird die Initiative als Einzelinitiative behandelt.

**Art. 15 Abs. 4** Für die vorläufige Unterstützung einer Einzelinitiative ist die Zustimmung von 42 Mitgliedern des Gemeinderates erforderlich. In Angelegenheiten der Stadtbürgerschaft genügt die vorläufige Unterstützung durch einen Drittel der Mitglieder der Bürgerlichen Abteilung des Gemeinderats.

**Art. 16 wird aufgehoben.**

**Art. 17**

<sup>1</sup> Im Übrigen gelten die kantonalen Vorschriften über die Initiativen.

<sup>2</sup> Ergänzende kommunale Regelungen im Rahmen des kantonalen Rechts erlässt der Gemeinderat in seiner Geschäftsordnung.

2. Der Stadtrat setzt diese Gemeindeordnungsänderung nach Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.

**B. Zur Beschlussfassung in eigener Befugnis (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums):**

1. Die Geschäftsordnung des Gemeinderates wird wie folgt geändert:

**Randtitel zu Artikel 102:** Verhältnis von Stadtrat und Gemeinderat

**Art. 102 Abs. 1** Der Stadtrat kann dem Gemeinderat mit seinem Bericht über eine Initiative einen Gegenvorschlag beantragen.

**Art. 102 Abs. 2** Wird eine Initiative einer Kommission zur Behandlung überwiesen, ist dem Stadtrat eine angemessene Frist zur Wahrung seines Vernehmlassungs- und Antragsrechts gegenüber dem Gemeinderat und der Kommission einzuräumen.

**Art. 102 Abs. 3 wird aufgehoben.**

**Art. 103 bis 116 werden aufgehoben.**

2. Der Stadtrat setzt diese Änderung der Geschäftsordnung des Gemeinderates in Kraft.

**C. Zur Beschlussfassung in eigener Befugnis (unter Ausschluss des Referendums):**

Die Motion von Min Li Marti und Christoph Hug ( GR Nr. 2005/74) betreffend Anpassung der Unterschriftenzahlen wird abgeschrieben.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Stadtpräsidenten übertragen.

**Im Namen des Stadtrates  
der Stadtpräsident**

Dr. Elmar Ledergerber

**der Stadtschreiber**

Dr. André Kuy

---

# Tafeln zum kommunalen Initiativrecht im Kanton Zürich

---

## **I. Die Volksinitiative**

1.1	Erster Verfahrensabschnitt.....	1
1.2	Zweiter Verfahrensabschnitt	
1.2.1	Ausgearbeiteter Entwurf / Gegenstand des obligatorischen Referendums.....	2
1.2.2	Ausgearbeiteter Entwurf / Gegenstand des fakultativen Referendums.....	3
1.2.3	Allgemeine Anregung / Gegenstand des obligatorischen Referendums.....	4
1.2.4	Allgemeine Anregung / Gegenstand des fakultativen Referendums.....	5

## **II. Die Einzelinitiative**

II. 1	Erster Verfahrensabschnitt .....	6
II. 2	Zweiter Verfahrensabschnitt	
II. 2.1	Ausgearbeiteter Entwurf / Gegenstand des obligatorischen Referendums.. .....	7
II. 2.2	Ausgearbeiteter Entwurf / Gegenstand des fakultativen Referendums .....	8
II. 2.3	Allgemeine Anregung / Gegenstand des obligatorischen Referendums .....	9
II. 2.4	Allgemeine Anregung / Gegenstand des fakultativen Referendums.....	10

# I. 1      Verfahrensablauf bei einer Volksinitiative: Erster Verfahrensabschnitt

- *allgemeine Anregung und ausgearbeiteter Entwurf*
- *Gegenstand des obligatorischen und des fakultativen Referendums*

Einreichung der Unterschriftenliste beim StR

Vorprüfung durch StR  
(innert Monatsfrist)

- Kognition gemäss GPR<sup>1</sup> 124 II
- Entscheid, evtl. Änderungsverfügung
- Veröffentlichung im Amtsblatt

Unterschriftensammlung

Einreichung der Initiative beim StR  
(innert 6 Monaten nach Veröffentlichung)

Vorprüfung der Gültigkeit durch StR

Rechtmässigkeit  
(innert 6 Monaten seit Einreichung)

- inhaltliche Rechtmässigkeit
- Einheit der Form
- Einheit der Materie

unrechtmässig

Antrag an GR auf  
Ungültigerklärung

Entscheid des GR

unrechtmässig

Ungültigerklärung

rechtmässig

Bericht + Antrag  
an GR  
(innert 1 ½ Jahren seit Einreichung)

Antrag eines Ratsmitglieds  
auf Ungültigerklärung

rechtmässig

Zurückweisung an StR  
zu Bericht und Antrag<sup>2</sup>

Zustandekommen  
(innert 3 Monaten seit Einreichung)

- erforderliche Anzahl gültiger Unterschriften
- Rechtzeitigkeit

Ja

Nein

Überweisung an GR  
zur Behandlung als  
Einzelinitiative

Regelfall

materielle  
Behandlung<sup>3</sup>

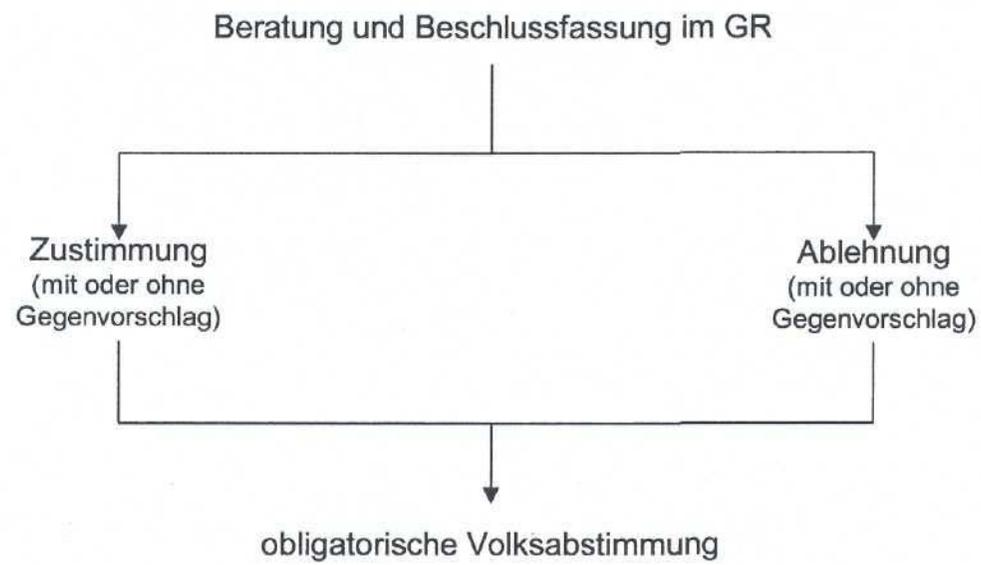
<sup>1</sup> Gesetz über die politischen Rechte.

<sup>2</sup> Materielle Behandlung, falls auf Antrag eines Ratsmitglieds über die Gültigkeit entschieden wurde.

<sup>3</sup> Fortgang des Verfahrens gemäss Tafeln I. 2.1 - 2.4.

## I. 2.1 Verfahrensablauf bei einer **Volksinitiative**: Zweiter Verfahrensabschnitt

- *ausgearbeiteter Entwurf*
  - *Gegenstand des **obligatorischen** Referendums*
- 



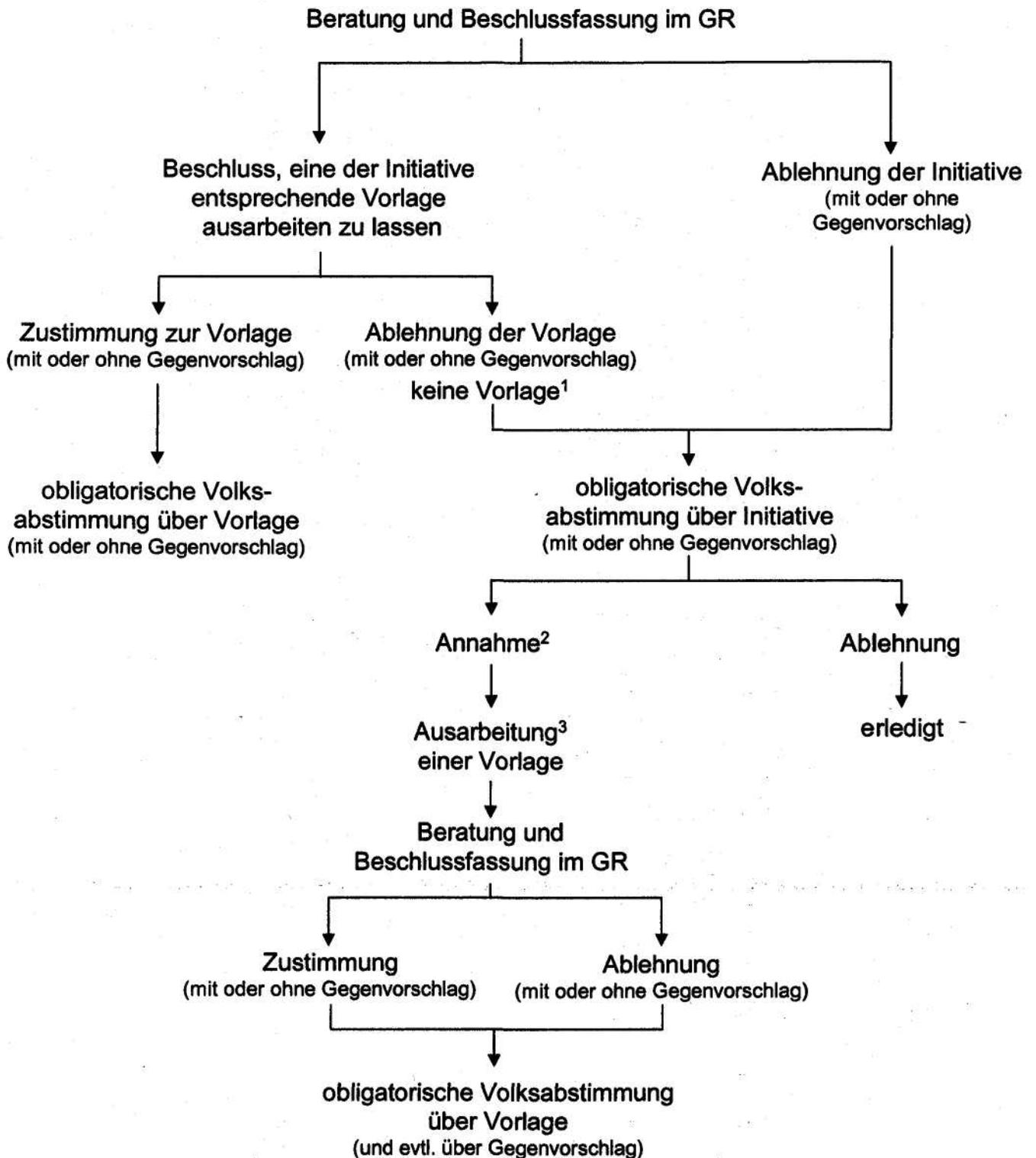
## I. 2.2 Verfahrensablauf bei einer **Volksinitiative**: Zweiter Verfahrensabschnitt

- **ausgearbeiteter Entwurf**
  - **Gegenstand des *fakultativen* Referendums**
- 



## I. 2.3 Verfahrensablauf bei einer **Volksinitiative**: Zweiter Verfahrensabschnitt

- **allgemeine Anregung**
- **Gegenstand des *obligatorischen* Referendums**



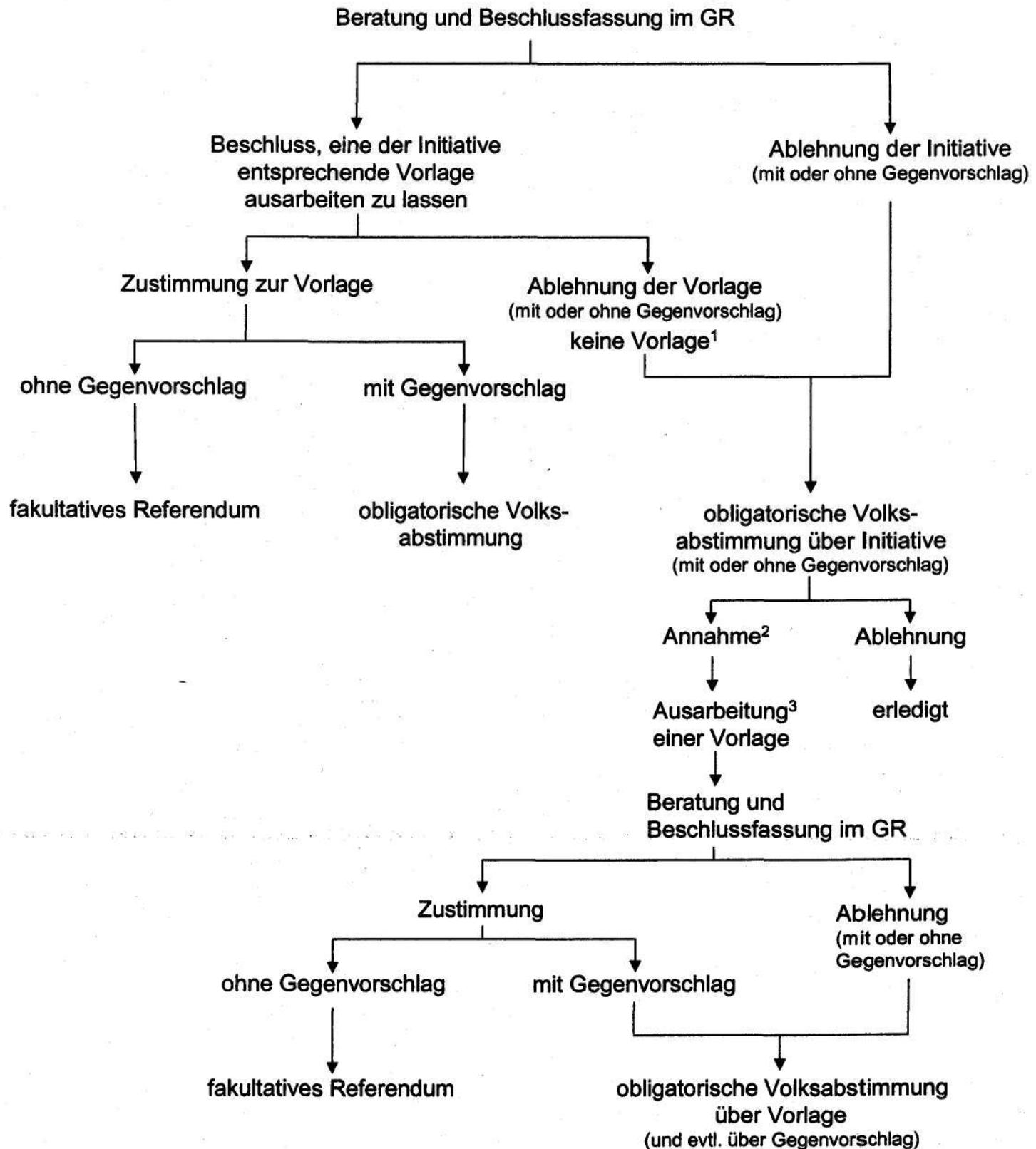
<sup>1</sup> Es wird pflichtwidrig innert Frist keine Vorlage ausgearbeitet.

<sup>2</sup> Bei Annahme des Gegenvorschlags Inkrafttreten.

<sup>3</sup> Durch StR oder eine parlamentarische Kommission.

## I. 2.4 Verfahrensablauf bei einer **Volksinitiative**: Zweiter Verfahrensabschnitt

- **allgemeine Anregung**
- Gegenstand des **fakultativen Referendums**



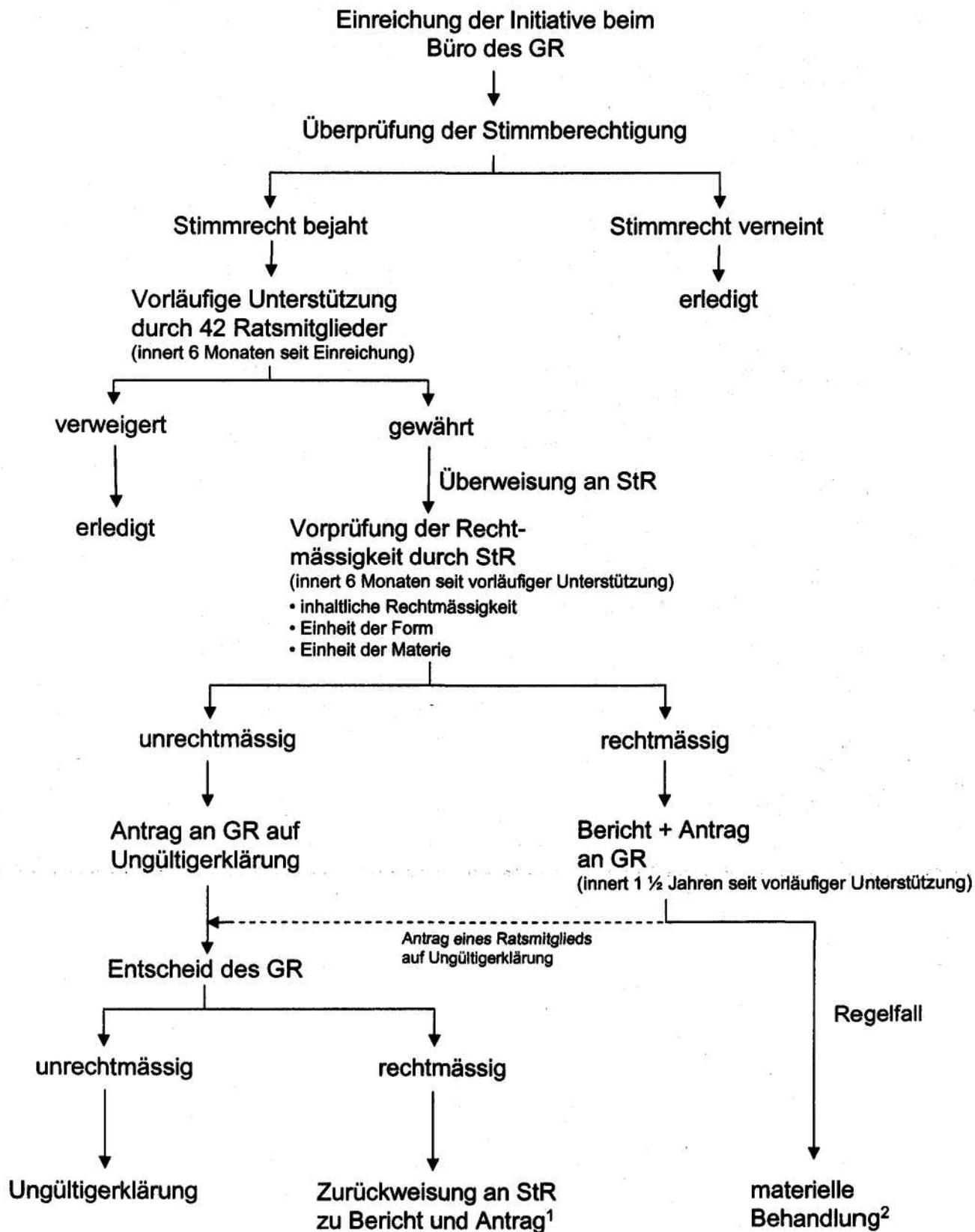
<sup>1</sup> Es wird pflichtwidrig innert Frist keine Vorlage ausgearbeitet.

<sup>2</sup> Bei Annahme des Gegenvorschlags Inkrafttreten.

<sup>3</sup> Durch StR oder eine parlamentarische Kommission.

## II. 1 Verfahrensablauf bei einer Einzelinitiative: Erster Verfahrensabschnitt

- allgemeine Anregung und ausgearbeiteter Entwurf
- Gegenstand des obligatorischen und des fakultativen Referendums

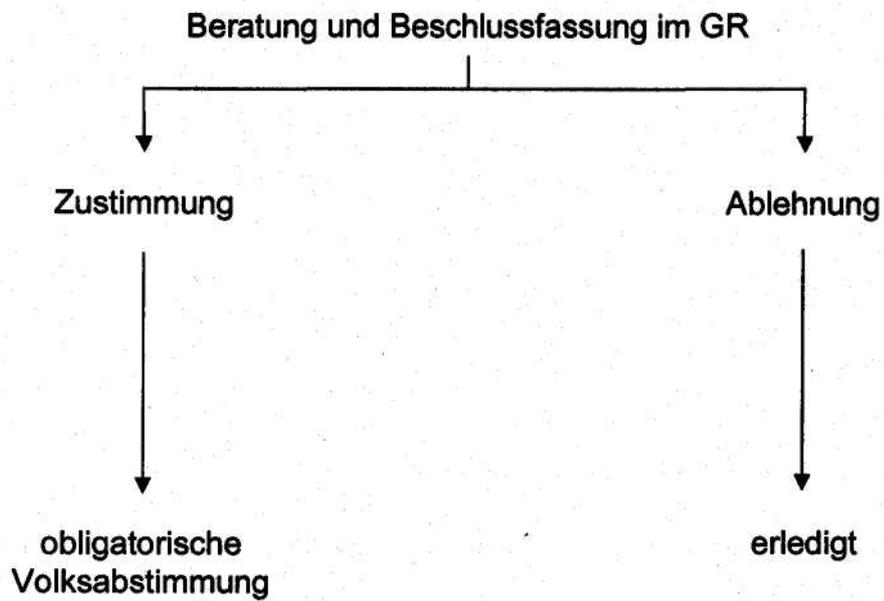


<sup>1</sup> Materielle Behandlung, falls auf Antrag eines Ratsmitglieds über die Gültigkeit entschieden wurde.

<sup>2</sup> Fortgang des Verfahrens gemäss Tafeln II. 2.1. - 2.4.

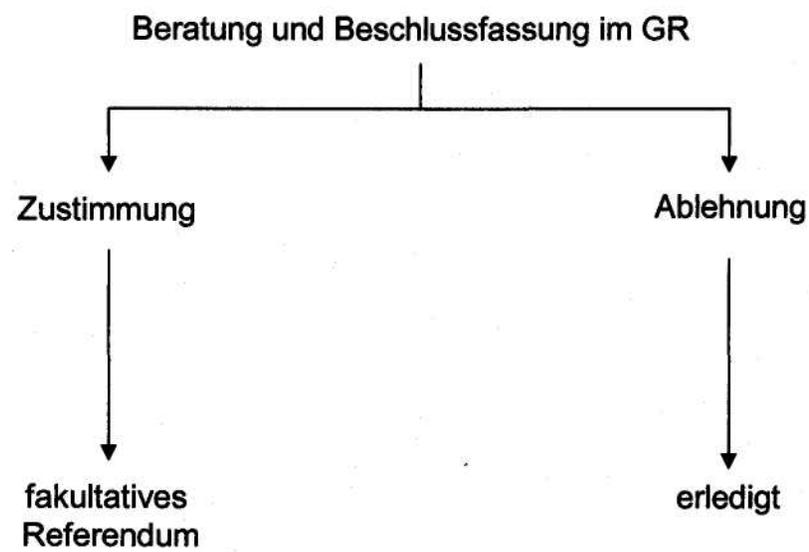
## II. 2.1 Verfahrensablauf bei einer **Einzelinitiative**: Zweiter Verfahrensabschnitt

- **ausgearbeiteter Entwurf**
  - **Gegenstand des *obligatorischen* Referendums**
- 



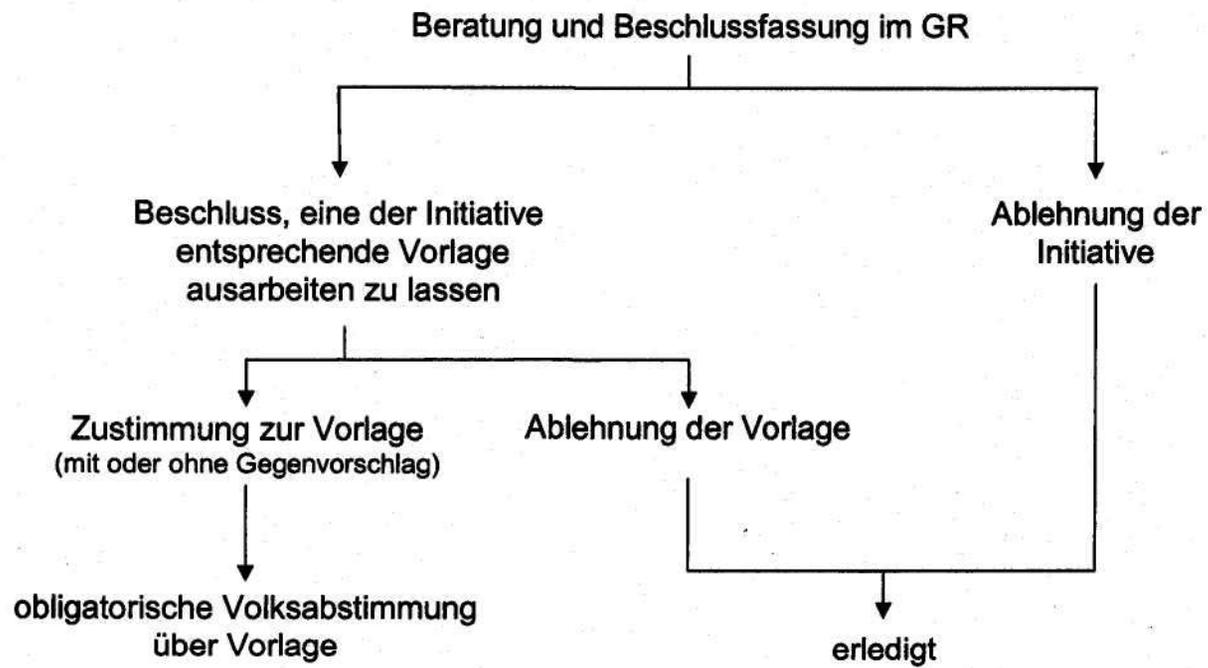
## II. 2.2 Verfahrensablauf bei einer **Einzelinitiative**: Zweiter Verfahrensabschnitt

- **ausgearbeiteter Entwurf**
  - **Gegenstand des *fakultativen* Referendums**
- 



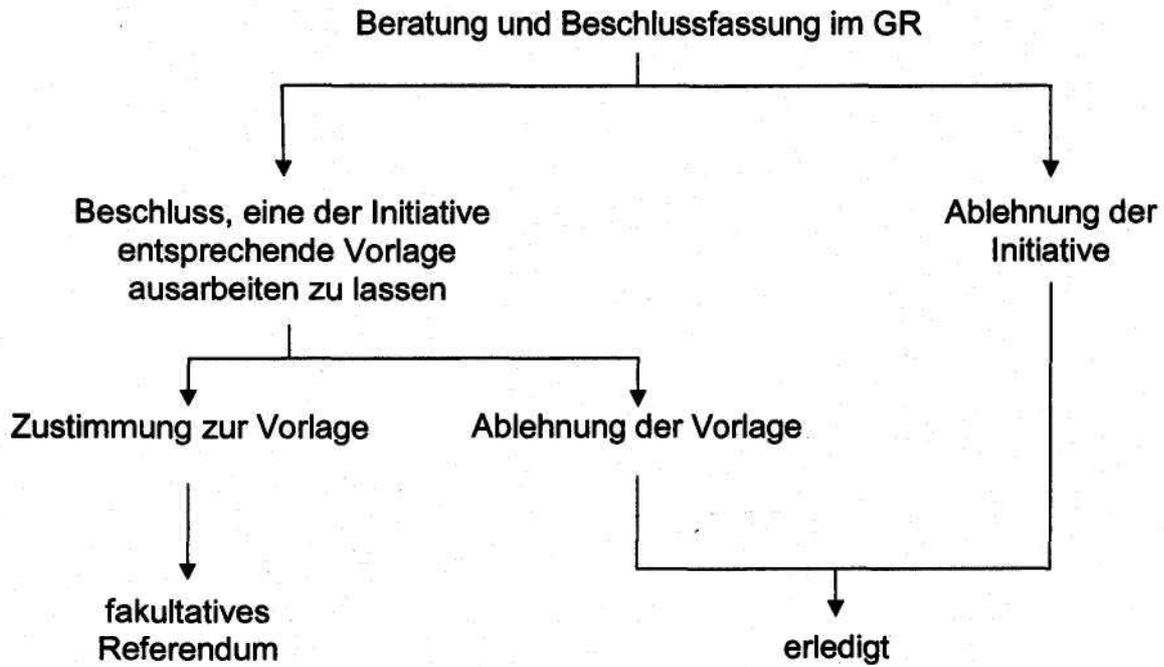
## II. 2.3 Verfahrensablauf bei einer **Einzelinitiative**: Zweiter Verfahrensabschnitt

- **allgemeine Anregung**
  - **Gegenstand des *obligatorischen* Referendums**
- 



## II. 2.4 Verfahrensablauf bei einer **Einzelinitiative**: Zweiter Verfahrensabschnitt

- **allgemeine Anregung**
  - Gegenstand des **fakultativen Referendums**
- 



Die Vorgeschlagenen gelten als bestätigt, sofern nicht innert 20 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, ein Zehntel der Stimmberechtigten bei der Präsidentin oder dem Präsidenten der Kirchenpflege schriftlich das Begehren um Vornahme der Bestätigungswahl an der Urne stellt. In den Gemeinden mit mehr als 2000 Stimmberechtigten genügen 200 Unterschriften. In der Veröffentlichung wird darauf hingewiesen.

f) Bestätigungswahl an der Urne

§ 118. Beschliesst die Kirchenpflege, den Stimmberechtigten die Nichtbestätigung von Pfarrerinnen oder Pfarrern zu beantragen, oder verlangt eine genügende Anzahl Stimmberechtigter rechtzeitig die Vornahme der Bestätigungswahl an der Urne, so ordnet die Kirchenpflege die Urnenwahl für alle Pfarrerinnen und Pfarrer an.

In solchen Fällen werden die Namen der Pfarrerinnen und Pfarrer auf den Wahlzettel gedruckt mit dem Antrag der Kirchenpflege auf Bestätigung oder Nichtbestätigung.

Wollen die Wählenden die Bestätigung einer Pfarrerin oder eines Pfarrers ablehnen, streichen sie deren oder dessen Namen durch. Streichungen werden als Nein-Stimmen, unveränderte Linien als Ja-Stimmen gezählt.

Stimmen für andere als auf dem Wahlzettel aufgeführte Personen und Wiederholungen des gleichen Namens sind ungültig.

Für jede Pfarrerin und jeden Pfarrer entscheiden die für sie oder ihn abgegebenen Ja- oder Nein-Stimmen.

Das gleiche Verfahren wird angewendet, wenn in einer Gemeinde sich mehr Pfarrerinnen oder Pfarrer zur Bestätigungswahl stellen, als Pfarrstellen bestehen. Erhalten mehr Pfarrerinnen oder Pfarrer, als zu bestätigen sind, mehr Ja- als Nein-Stimmen, gilt das relative Mehr.

### III. Teil: Kantonale Initiativen

#### 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Gegenstand, Bezeichnungen

§ 119. Mit einer kantonalen Initiative wird das Begehren gestellt,

- die Kantonsverfassung<sup>5</sup> zu ändern,
- ein Gesetz oder einen referendumsfähigen Kantonsratsbeschluss zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben,
- eine Standesinitiative im Sinne von Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung<sup>9</sup> einzureichen.

Das Begehren wird gestellt

- bei der Volksinitiative von 10 000 Stimmberechtigten,

- bei Einzelinitiativen von einem oder mehreren Stimmberechtigten,
- bei der Behördeninitiative von einem oder mehreren Organen des Kantons oder der Gemeinde.

§ 120. Initiativen können in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs oder der allgemeinen Anregung abgefasst sein. Initiativen auf Gesamtrevision der Kantonsverfassung<sup>5</sup> sind nur in der Form der allgemeinen Anregung zulässig. Formen

Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ist ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form.

Eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung umschreibt das Begehren, ohne den Konkretisierungsgrad gemäss Abs. 2 zu erreichen.

§ 121. Initiativen dürfen nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen oder offensichtlich undurchführbar sein. Rechtmässigkeit

Enthält eine Initiative Begehren verschiedener Art, müssen diese einen hinreichenden inneren Zusammenhang aufweisen. Vorbehalten bleiben Initiativen auf Gesamtrevision der Kantonsverfassung<sup>5</sup>.

#### 2. Abschnitt: Volksinitiativen

§ 122. Das Initiativkomitee besteht aus mindestens fünf und höchstens zwanzig Stimmberechtigten. Initiativkomitee

Das Initiativkomitee bezeichnet ein Mitglied als Vertreterin oder Vertreter und ein weiteres Mitglied als dessen Stellvertretung.

§ 123. Jede Unterschriftenliste enthält folgende Angaben: Unterschriften-

- die Gemeinde, in der die unterzeichnenden Personen politischen Wohnsitz haben, listen  
a) Inhalt
- den Titel, den Text und eine kurze Begründung der Initiative,
- den Hinweis, ob es sich um eine allgemeine Anregung oder einen ausformulierten Entwurf handelt,
- das Datum der Veröffentlichung im Amtsblatt,
- eine vorbehaltlose Rückzugsklausel,
- die Namen und Adressen der Mitglieder des Initiativkomitees,
- den Hinweis, dass sich strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht oder sich bei der Unterschriftensammlung bestechen lässt (Art. 281 und 282 StGB<sup>12</sup>).

Der Titel und die Begründung der Initiative dürfen nicht irreführend, ehrverletzend oder übermässig lang sein, keine kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten und zu keinen Verwechslungen Anlass geben.

b) Vorprüfung

§ 124. Vor Beginn der Unterschriftensammlung reicht das Initiativkomitee der Direktion eine Unterschriftenliste zur Vorprüfung ein.

Die Direktion verfügt die nötigen Änderungen, wenn der Titel oder die Begründung der Initiative oder die Form der Unterschriftenliste den gesetzlichen Vorschriften nicht entspricht.

c) Veröffentlichung

§ 125. Die Direktion veröffentlicht den Titel, den Text, die Bezeichnung als allgemeine Anregung oder ausformulierten Entwurf und die Namen der Mitglieder des Initiativkomitees im Amtsblatt.

Unterschriften-  
sammlung,  
Einreichung  
der Listen

§ 126. Zur Unterzeichnung der Unterschriftenliste gibt die stimmberechtigte Person handschriftlich ihren Namen, Vornamen, ihr Geburtsjahr und ihre Adresse an und fügt ihre Unterschrift bei.

Die Unterschriftenlisten sind der Direktion gesamthaft und spätestens sechs Monate nach der Veröffentlichung der Initiative im Amtsblatt einzureichen.

Gültigkeit  
a) Voraus-  
setzungen

§ 127. Eine Initiative ist gültig, wenn ihr Inhalt rechtmässig ist, wenn sie die Einheit der Form wahrt und wenn sie zu Stande gekommen ist.

Eine Initiative ist zu Stande gekommen, wenn die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und rechtzeitig eingereicht worden sind und wenn die erforderliche Zahl gültiger Unterzeichnungen vorliegt.

Eine Unterzeichnung ist gültig, wenn die unterzeichnende Person in der Gemeinde, die auf der Liste angegeben ist, politischen Wohnsitz hat und wenn sie die Initiative nicht bereits einmal unterzeichnet hat.

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

Eine Initiative, die keinen hinreichenden innern Zusammenhang aufweist, wird in mehrere Teile getrennt, wenn die Teile ein sinnvolles Ganzes ergeben und wenn angenommen werden kann, dass eine ausreichende Zahl von Initianten auch die einzelnen Teile unterstützt hätte.

b) Entscheid  
der Direktion  
und des  
Regierungsrates

§ 128. Die Direktion lässt so viele Unterzeichnungen durch die Stimmregisterführenden auf ihre Gültigkeit hin prüfen, als dies für das Zustandekommen der Initiative erforderlich ist.

Die Direktion stellt innert drei Monaten nach Einreichung der Initiative fest, ob sie zu Stande gekommen ist, und veröffentlicht diese Verfügung. Ist sie nicht zu Stande gekommen, wird sie dem Kantonsrat zur weiteren Behandlung als Einzelinitiative überwiesen.

Der Regierungsrat beschliesst über die Rechtmässigkeit der Initiative innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung. Hält er sie für vollständig unrechtmässig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung.

Andernfalls erstattet er dem Kantonsrat innert eineinhalb Jahren nach ihrer Einreichung darüber und über den Inhalt der Initiative Bericht und Antrag. In begründeten Fällen kann der Kantonsrat die Frist um höchstens sechs Monate verlängern. Lehnt er die Fristverlängerung ab, so hat er die Initiative umgehend in Beratung zu ziehen.

§ 129. Beantragt der Regierungsrat, die Initiative für vollständig ungültig zu erklären, entscheidet der Kantonsrat darüber innert drei Monaten. c) Beschluss des Kantonsrates

Für die vollständige oder teilweise Ungültigerklärung und für die Trennung einer Initiative in mehrere Begehren ist die Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder erforderlich.

§ 130. Das Initiativkomitee kann die Initiative zuhanden des Kantonsrates in schriftlicher Form begründen. Materielle Behandlung

Bei der materiellen Behandlung im Kantonsrat hat eine Vertretung des Initiativkomitees das Recht, die Initiative persönlich zu begründen und an den Verhandlungen mit beratender Stimme teilzunehmen, falls ein entsprechendes Gesuch von mindestens einem Viertel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates unterstützt wird. a) Begründung durch das Initiativkomitee

§ 131. Der Kantonsrat kann einen Gegenvorschlag in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes beschliessen. b) Gegenvorschlag

Der Gegenvorschlag muss denselben Regelungsgegenstand betreffen wie die Initiative.

§ 132. Stimmt der Kantonsrat ohne Gegenvorschlag einer ausformulierten Initiative zu, gilt das Initiativbegehren als sein eigener, dem Referendum unterstehender Beschluss. c) Ausformulierte Initiativen

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

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

d) Allgemein  
anregende  
Initiativen

§ 133. Bei einer allgemein anregenden Initiative beschliesst der Kantonsrat, ob er eine Vorlage ausarbeiten lassen möchte, die dem Begehren der Initiative entspricht, oder ob er sie ablehnt.

Lehnt er die Initiative ab, findet eine Volksabstimmung statt.

Stimmt er in der Folge ohne Gegenvorschlag einer Vorlage zu, die dem Begehren der Initiative entspricht, findet keine Volksabstimmung über die Initiative statt. Die Vorlage des Kantonsrates untersteht dem Referendum.

Stimmt er einer Vorlage zu, die dem Begehren entspricht, und beschliesst er einen Gegenvorschlag, findet eine Volksabstimmung statt. Im Beleuchtenden Bericht wird ausgeführt, dass der Kantonsrat den Gegenvorschlag vorziehe.

Beschliesst er keine Vorlage, die dem Begehren entspricht, findet eine Volksabstimmung über die Initiative statt. Der Kantonsrat beschliesst eine Abstimmungsempfehlung.

e) Zwei Volks-  
initiativen

§ 134. Sind zwei Volksinitiativen hängig, die sich gegenseitig ausschliessen, bringt sie der Kantonsrat gleichzeitig zur Abstimmung, sofern er keinen Gegenvorschlag beschliesst.

Die Vorschriften über die gleichzeitige Abstimmung über eine Initiative und einen Gegenvorschlag gelten sinngemäss.

Volks-  
abstimmung  
a) Ansetzung

§ 135. Der Regierungsrat ordnet eine Volksabstimmung an, wenn ihn der Kantonsrat entsprechend beauftragt hat oder wenn die Schlussabstimmung des Kantonsrates über eine Initiative drei Jahre nach ihrer Einreichung noch nicht vorliegt.

b) Abstimmungsfragen bei  
Gegenvorschlag

§ 136. Liegt ein Gegenvorschlag vor, werden die Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel gefragt,

- a) ob sie der Initiative zustimmen,
- b) ob sie dem Gegenvorschlag zustimmen,
- c) welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls die Stimmberechtigten beiden Vorlagen zustimmen.

Jede Frage kann unabhängig von der Beantwortung der andern Fragen beantwortet werden.

Rückzug  
der Initiative

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

Hat der Kantonsrat einen Gegenvorschlag beschlossen und wird die Initiative zurückgezogen, gilt der Gegenvorschlag als ordentlicher Beschluss des Kantonsrates. Unterliegt der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum, wird er vom Regierungsrat veröffentlicht.

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

§ 138. Wird eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung vom Volk angenommen, lässt der Kantonsrat durch den Regierungsrat oder eine Kommission eine Vorlage ausarbeiten.

Weiteres  
Vorgehen bei  
allgemeinen  
Anregungen

Der Regierungsrat oder die Kommission erstattet innert einem Jahr Bericht und Antrag. In begründeten Fällen kann der Kantonsrat die Frist um höchstens sechs Monate verlängern.

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

### 3. Abschnitt: Einzel- und Behördeninitiativen

§ 139. Einzel- und Behördeninitiativen werden der Geschäftsleitung des Kantonsrates eingereicht.

Der Kantonsrat stellt innert sechs Monaten fest, ob die Initiative von mindestens 60 Ratsmitgliedern vorläufig unterstützt wird.

Wird die Initiative vorläufig unterstützt, überweist er sie dem Regierungsrat oder einer Kommission zur weiteren Behandlung nach den Vorschriften über die Volksinitiative. Die Frist zur Stellung von Bericht und Antrag beginnt mit der vorläufigen Unterstützung.

Wird die Initiative nicht vorläufig unterstützt, ist sie erledigt. Lehnt sie der Kantonsrat nach der materiellen Beratung ab, findet keine Volksabstimmung statt.

### IV. Teil: Kantonales Referendum

§ 140. Beschliesst der Kantonsrat eine Vorlage, die zwingend zur Volksabstimmung gebracht werden muss oder gegen die das Referendum ergriffen werden kann, kann er neben der Abstimmung über das Ganze ausnahmsweise auch eine solche über einzelne Punkte der Vorlage anordnen.

Einzelpunkt-  
abstimmung

§ 141. Beim fakultativen Volksreferendum verlangen 5000 Stimmberechtigte, dass über einen Kantonsratsbeschluss, der nach der Kantonsverfassung zur Volksabstimmung gebracht werden kann, eine solche durchgeführt wird.

Volks-  
referendum  
a) Begriff