|  |
| --- |
|  |

|  |
| --- |
| Leitfaden  zur Prüfung der Gültigkeit von Einzelinitiativen in  Versammlungsgemeinden  **März 2019** |

Mit bestem Dank an das Kollegium der Bezirksratsschreiberinnen und –schreiber für die Zusammenarbeit bei der Erarbeitung des Leitfadens.

Zusammenfassung 1

A. Einführung 1

B. Begriff der Einzelinitiative 2

C. Gültigkeitsprüfung 2

1. Unterscheidung zwischen formeller und materieller Gültigkeit 2

2. Prüfung der formellen Gültigkeit 3

2.1. Umfang 3

2.2. Prüfung der Unterschriften 3

2.3. Vorliegen eines initiativfähigen Gegenstands 3

2.3.1. Zuständigkeit der Stimmberechtigten als Voraussetzung 3

2.3.2. Gemeindeversammlung 4

2.3.3. Urne 4

2.3.4. Keine Gegenstände der Einzelinitiative 5

2.4. Form der Initiative 6

2.4.1. Formelle Vollständigkeit 6

2.4.2. Keine irreführenden Ausführungen 6

2.4.3. Einheit der Form 6

2.5. Rechtsfolgen von formellen Mängeln 7

3. Prüfung der materiellen Gültigkeit 7

3.1. Umfang 7

3.2. Einheit der Materie 7

3.3. Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht 8

3.4. Keine offensichtliche Undurchführbarkeit des Initiativbegehrens 10

3.5. Möglichkeit einer Frist zur Nachbesserung 11

4. Regierungsrätliche Genehmigungspflicht bei Initiativen zur Änderung der Gemeindeordnung 11

D. Beschluss über die Gültigkeit oder Ungültigkeit 11

1. Frist 11

2. Gültigkeit, Teilgültigkeit, Ungültigkeit und Auftrennung 12

3. Form des Beschlusses 13

4. Rechtsmittelbelehrung 13

E. Weiteres Vorgehen bei Gültigkeit 13

1. Beschlussfassung über die Einzelinitiative 13

1.1. Gemeindeversammlung 13

1.2. Stimmberechtigte an der Urne 14

2. Umsetzung einer allgemein anregenden Einzelinitiative 14

3. Rückzug einer Einzelinitiative 14

F. Anhang: Checkliste zur Prüfung der Gültigkeit einer Einzelinitiative 15

Zusammenfassung

Bevor eine Initiative den Stimmberechtigten zur Abstimmung gebracht werden kann, hat der Gemeindevorstand sie auf ihre **Gültigkeit zu überprüfen** (§ 150 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003, GPR). Grund dafür ist, dass nicht alle mit einer Initiative geltend gemachten Anliegen mit dem Initiativrecht vereinbar sind.

Die Gültigkeitsprüfung muss innert **drei Monaten** seit Einreichung der Einzelinitiative erfolgen. **Unverzüglich** geprüft werden muss, ob die Einzelinitiative von der Initiantin oder dem Initianten unterschrieben wurde.

Die Gültigkeitsprüfung umfasst **formelle** und **inhaltliche Aspekte**. In formeller Hinsicht muss neben dem Vorliegen der Unterschriften geprüft werden, ob die Einzelinitiative einen in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallenden Gegenstand betrifft, ob sie formell vollständig (Titel, Text etc.) und nicht irreführend oder verletzend ist und ob sie die Einheit der Form wahrt. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Einzelinitiative die Einheit der Materie wahrt, ob sie nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und ob sie nicht offensichtlich undurchführbar ist.

Der Gemeindevorstand hat mit einem **Beschluss** festzustellen, ob die Einzelinitiative gültig, teilgültig oder ungültig ist oder ob sie in einzelne Teile aufzutrennen ist. Der Beschluss hat eine Begründung und eine Rechtsmittelbelehrung zu enthalten.

1. Einführung

In Versammlungsgemeinden (d. h. politischen Gemeinden und Schulgemeinden mit Gemeindeversammlung) steht den Stimmberechtigten die **Einzelinitiative** zur Verfügung (§§ 146-154 GPR).

Die Einzelinitiative ist ein **wichtiges Gestaltungsinstrument**, mit dem die Stimmberechtigten den politischen Entscheidungsprozess direkt und mit eigenen Ideen beeinflussen können.

Das Initiativrecht ist ein **politisches Minderheitenrecht**. Ein mit einer Initiative verlangtes Begehren wird nur dann weiterverfolgt, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten die Initiative in der Gemeindeversammlung oder an der Urne unterstützt.

Der vorliegende Leitfaden soll eine **praxisnahe Hilfestellung** zur Prüfung der Gültigkeit von Einzelinitiativen in Versammlungsgemeinden bieten, ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben[[1]](#footnote-1). Er soll Behörden bei der Gültigkeitsprüfung unterstützen und Stimmberechtigten Leitlinien geben, welche Anliegen initiativfähig sind und welche Anforderungen Einzelinitiativen zu erfüllen haben.

1. Begriff der Einzelinitiative

In Versammlungsgemeinden können **Einzelinitiativen** von einem oder mehreren Stimmberechtigten eingereicht werden (§ 146 Abs. 1 GPR). Einzelinitiativen sind dem Gemeindevorstand einzureichen (§ 150 Abs. 1 GPR).

Für das Zustandekommen einer Einzelinitiative ist **keine Unterschriftensammlung** erforderlich. Jede bzw. jeder Stimmberechtigte mit Wohnsitz in der Gemeinde kann dem Gemeindevorstand eine Initiative einreichen.

Einzelinitiativen können nicht nur von einem, sondern auch von **mehreren Stimmberechtigten** eingereicht werden. In diesem Fall hat sie eine vorbehaltlose Rückzugsklausel zu enthalten, die regelt, welche Personen die Einzelinitiative bis zur Behandlung in der Gemeindeversammlung oder bis zur Anordnung der Urnenabstimmung vorbehaltlos zurückziehen können.

Rechtlich besteht **kein Unterschied** zwischen Einzelinitiativen, die von einem oder mehreren Stimmberechtigten eingereicht werden. Das politische Gewicht einer Einzelinitiative kann sich jedoch erhöhen, wenn sie von mehreren Stimmberechtigten eingereicht wird.

Eine Einzelinitiative kann grundsätzlich **jederzeit eingereicht** werden. Es ist möglich, mit ihr z.B. die Wiedererwägung eines von der Gemeindeversammlung oder den Stimmberechtigten an der Urne gefassten Beschlusses zu stellen. Es gibt keine Sperrfrist, d.h. es kann grundsätzlich jederzeit auf einen gefassten Beschluss zurückgekommen werden, sofern das Initiativbegehren nicht rechtsmissbräuchlich ist. Rechtsmissbrauch könnte z.B. vorliegen, wenn mit einer Initiative die Aufhebung eines Beschlusses verlangt wird, der von der Gemeindeversammlung mehrfach bestätigt wurde[[2]](#footnote-2).

*Beispiel: Es kann eine Initiative über eine umfassende Sanierung des Schwimmbads eingereicht werden, auch wenn die Gemeindeversammlung erst wenige Monate zuvor einen Verpflichtungskredit für eine weniger weitgehende Sanierung beschlossen hat.*

Die Einzelinitiative ist von der in Art. 16 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) geregelten **Petition** abzugrenzen, die keinen rechtsverbindlichen Auftrag enthält, sondern lediglich einen Anspruch auf Prüfung und Stellungnahme durch die Behörden vermittelt.

**Weitere Informationen** und Mustervorlagen zur Einzelinitiative in Versammlungsgemeinden sind auf der Website des Gemeindeamts ([www.zh.ch > Politik & Staat > Wahlen & Abstimmungen > Initiativen, Referenden & Anfragerecht > Muster Initiativen](https://www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/initiativen-referenden-anfragerecht.html#1780363795)) abrufbar.

1. Gültigkeitsprüfung
   1. Unterscheidung zwischen formeller und materieller Gültigkeit

Die Prüfung der Gültigkeit von Einzelinitiativen enthält **formelle und materielle Aspekte**.

In **formeller** Hinsicht ist zu prüfen, ob die Einzelinitiative unterzeichnet wurde, ihre Form (Titel, Text, Begründung, Name und Adresse der Initiantin oder des Initianten, Einheit der Form) den gesetzlichen Anforderungen entspricht und ob ein initiativfähiger Gegenstand vorliegt. In **materieller** Hinsicht ist zu prüfen, ob das mit der Einzelinitiative verfolgte Anliegen inhaltlich rechtmässig ist.

Während dem Gemeindevorstand von Gesetzes wegen **drei Monate** für die Prüfung der formellen und materiellen Aspekte zur Verfügung stehen, hat er das Vorliegen der erforderlichen Unterschriften **ohne Verzug** zu prüfen.

* 1. Prüfung der formellen Gültigkeit
     1. Umfang

Zur Feststellung der formellen Gültigkeit einer Einzelinitiative hat der Gemeindevorstand vorab unverzüglich zu prüfen, ob die Initiative von einer stimmberechtigten Person **unterzeichnet** wurde.

Weiter hat er zu prüfen, ob das Initiativbegehren einen **initiativfähigen Gegenstand** betrifft und ob die **Form der Initiative** den Anforderungen des übergeordneten Rechts entspricht.

* + 1. Prüfung der Unterschriften

Nach Einreichung der Einzelinitiative prüft der Gemeindevorstand ohne Verzug, ob die Initiative von mindestens einer stimmberechtigten Person **unterzeichnet** worden ist (§ 150 Abs. 2 GPR).

Das Gesetz regelt nicht, was unter "ohne Verzug" zu verstehen ist. Es enthält auch keine Ordnungsfrist, innert welcher die Prüfung der Unterschrift vorzunehmen ist. Da eine Prüfung der Unterschrift in der Regel nur mit wenig Aufwand verbunden ist, sollte sie **innert weniger Tage** vorgenommen werden können.

Ohne die Unterschrift der stimmberechtigten Initiantin oder des stimmberechtigten Initianten ist eine Initiative grundsätzlich ungültig. Fehlt die Unterschrift (oder fehlen bei einer Einzelinitiative von mehreren Stimmberechtigten die Unterschriften), hat der Gemeindevorstand die Initiantin oder den Initianten deshalb unter Ansetzung einer kurzen Frist **aufzufordern**, die **Initiative zu unterzeichnen**, mit der Anordnung, dass die Einzelinitiative im Säumnisfall für ungültig erklärt werden wird.

* + 1. Vorliegen eines initiativfähigen Gegenstands
       1. Zuständigkeit der Stimmberechtigten als Voraussetzung

In Versammlungsgemeinden können Einzelinitiativen eingereicht werden über Gegenstände, die der **Abstimmung in der Gemeindeversammlung oder an der Urne** unterstehen (§ 147 Abs. 1 GPR).

Einzelinitiativen können somit nur über Gegenstände eingereicht werden, die in die **Zuständigkeit der Stimmberechtigten** fallen. Sind die Stimmberechtigten nicht zuständig, ist der Gegenstand **nicht initiativfähig**.

Die **Aufgabenbereiche**, die in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallen und damit der Einzelinitiative zugänglich sind, können der Gemeindeordnung oder dem kantonalen Recht, insbesondere dem Gemeindegesetz, entnommen werden.

* + - 1. Gemeindeversammlung

Das Gesetz bestimmt, welche Gegenstände der Abstimmung in der Gemeindeversammlung unterliegen. Es handelt sich um die Geschäfte, die das **kantonale Recht** oder die **Gemeindeordnung** der Gemeindeversammlung zuweisen (§ 15 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015, GG).

Grundsätzlich gehören hierzu unter anderem **Gemeindeerlasse**, die wichtige Rechtssätze enthalten (vgl. § 4 Abs. 1 GG), und wichtige Entscheide über die Aufgaben und die Finanzen der Gemeinde.

*Beispiele:*

* *Initiative über die Änderung der kommunalen Bau- und Zonenordnung, wenn hierfür gemäss Gemeindeordnung die Gemeindeversammlung zuständig ist (§ 88 Planungs- und Baugesetz).*
* *Initiative über den Bau einer Photovoltaikanlage auf dem Dach eines öffentlichen Gebäudes, sofern die damit verbundenen Ausgaben gemäss der Gemeindeordnung in die Finanzkompetenz der Gemeindeversammlung fallen.*
* *Initiative über die Anpassung der kommunalen Gebührenverordnung zur Einführung ermässigter Gebühren für Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde ("Einheimischen-Tarife") für die Benützung der Gemeindebibliothek und des örtlichen Freibads.*
  + - 1. Urne

Welche Gegenstände der Abstimmung durch die Stimmberechtigten an der Urne unterstehen, richtet sich nach der **Kantonsverfassung**, dem **Gesetz** und der **Gemeindeordnung** (Art. 86 Abs. 2 KV).

Die **Kantonsverfassung** sieht eine Zuständigkeit der Urne unter anderem vor bei Zusammenschlüssen von Gemeinden (Art. 84 KV) oder bei der Beschlussfassung über die Gemeindeordnung (Art. 89 KV).

Das **Gemeindegesetz** verlangt eine Zuständigkeit der Urne unter anderem für Ausgliederungen von erheblicher Bedeutung (z.B. Gemeindeanstalten oder Aktiengesellschaften, § 69 GG) und für die Beschlussfassung über Statuten von Zweckverbänden (§ 79 GG).

Grundsätzlich können alle Anliegen, die gemäss dem kantonalen Recht einer **Rechtsgrundlage in der Gemeindeordnung** bedürfen, Gegenstand von Einzelinitiativen sein.

*Beispiele:*

* *Initiative, die in einer Versammlungsgemeinde die Einführung einer durch die Rechnungsprüfungskommission wahrzunehmenden Geschäftsprüfung verlangt (§ 60 Abs. 3 GG).*
* *Initiative zur Verringerung der Anzahl der Mitglieder des Gemeindevorstands von 7 auf 5 (§ 47 Abs. 2 GG).*
* *Über eine Initiative, die für den Erlass oder die Änderung der kommunalen Bau- und Zonenordnung neu die Stimmberechtigten an der Urne und nicht mehr die Gemeindeversammlung für zuständig erklären will, ist an der Urne abzustimmen, da die Zuständigkeit in der Gemeindeordnung geregelt werden muss (§ 88 Planungs- und Baugesetz).*

Schliesslich haben die Stimmberechtigten über **Ausgaben**, die einen in der Gemeindeordnung festgelegten Betrag überschreiten, an der Urne abzustimmen (Art. 86 KV).

*Beispiele:*

* *Initiative über die flächendeckende Einführung von Tagesschulen, sofern die damit verbundenen jährlich wiederkehrenden Ausgaben in die Finanzkompetenz der Stimmberechtigten an der Urne fallen.*
* *Initiative über ein Kreditbegehren für die Realisierung eines Wärmeverbundes und den Bau einer Holzschnitzelheizung, das in die Finanzkompetenz der Stimmberechtigten an der Urne fällt.*

Darüber hinaus können das kantonale Recht und die Gemeindeordnung **weitere Gegenstände** bezeichnen, über welche die Stimmberechtigten an der Urne zu entscheiden haben und die damit initiativfähig sind.

* + - 1. Keine Gegenstände der Einzelinitiative

Einerseits sind Gegenstände, für die der **Bund** oder der **Kanton** abschliessend zuständig sind, nicht initiativfähig:

*Beispiele:*

* *Initiative, welche die Gemeinde verpflichtet, auf einer Kantonsstrasse Massnahmen zum Schutz von Fussgängerinnen und Fussgängern zu treffen. Hierfür ist der Kanton zuständig.*
* *Ein Begehren, das die Wiederherstellung von Parkplätzen auf einer Gemeindestrasse fordert, ist nicht initiativfähig, da dauernde Verkehrsanordnungen von der Kantonspolizei auf Antrag der Gemeindebehörden verfügt werden (§ 4 Abs. 2 Kantonale Signalisationsverordnung).*

Andererseits sind Gegenstände nicht initiativfähig, für die gemäss dem kantonalen Recht oder der Gemeindeordnung der **Gemeindevorstand** zuständig ist. Allgemein besorgt der Gemeindevorstand alle Angelegenheiten, soweit das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung sie keinem anderen Organ zuweist (§ 48 Abs. 3 GG). Es empfiehlt sich, die entsprechenden Rechtsgrundlagen, insbesondere die Gemeindeordnung, zu konsultieren.

*Beispiele:*

* *Ein Begehren, das den Gemeindevorstand verpflichtet, ein unpersönliches Generalabonnemente der SBB für die Bevölkerung zu kaufen, ist nicht initiativfähig, wenn die damit verbundene Ausgabe in die Finanzkompetenz des Gemeindevorstands fällt.*
* *Ein Begehren, das die Schulpflege verpflichtet, den Schwimmunterricht an der Schule wiedereinzuführen, ist nicht initiativfähig, wenn die damit verbundene Ausgabe in die Finanzkompetenz der Schulpflege fällt.*
* *Ein Begehren, das die rückwirkende Umzonung einer Einzelparzelle verlangt, nachdem bereits ein Baubewilligungsverfahren eröffnet worden ist, ist grundsätzlich nicht initiativfähig, da für die Erteilung der Baubewilligung die örtliche Baubehörde zuständig und die rückwirkende Auferlegung von Pflichten grundsätzlich unzulässig ist.*
* *Ein Begehren, das die Abstimmung über einen in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fallenden Gegenstand zu einem bestimmten Zeitpunkt verlangt (z.B. an einer bestimmten Gemeindeversammlung oder einem bestimmten Urnenabstimmungstermin) ist mit Bezug auf diesen Zeitpunkt nicht initiativfähig, weil der Beschluss über den Abstimmungszeitpunkt als Verfahrensentscheid in die Kompetenz des Gemeindevorstands fällt.*
  + 1. Form der Initiative

Im Zusammenhang mit der Form wird geprüft, ob die Einzelinitiative formell vollständig ist, ob sie unter anderem irreführende Ausführungen enthält und ob sie die Einheit der Form wahrt.

* + - 1. Formelle Vollständigkeit

Es ist die formelle Vollständigkeit der Einzelinitiative zu prüfen, d.h. ob das Initiativbegehren den **Titel**, den **Text** und eine **kurze Begründung** der Einzelinitiative sowie **Name** und **Adresse** der Initiantin oder des Initianten enthält (§ 150 Abs. 1 GPR).

* + - 1. Keine irreführenden Ausführungen

Weiter ist zu prüfen, ob Titel, Text und Begründung **nicht irreführend** (§ 148 Abs. 1 GPR in Verbindung mit Art. 25 Abs. 2 KV) oder gemäss Lehre nicht verletzend oder übermässig lang sind, keine kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten und zu keinen Verwechslungen Anlass geben.

*Beispiel: Irreführend kann sein, wenn in der Begründung der Einzelinitiative eine Aussage des Gemeindevorstands wiedergegeben wird, die dieser offensichtlich nicht gemacht hat.*

* + - 1. Einheit der Form

Eine Initiative kann als ausgearbeiteter Entwurf oder als allgemeine Anregung eingereicht werden. Der Gemeindevorstand hat zu prüfen, ob die Initiative eine dieser Formen aufweist und damit die **Einheit der Form** wahrt. Ist die Initiative in der Form nicht einheitlich, hat sie der Gemeindevorstand als allgemeine Anregung zu behandeln (§ 148 Abs. 1 GPR in Verbindung mit Art. 25 Abs. 1 und 3 KV).

Bei der Bestimmung, um welche Form der Initiative es sich handelt, kommt es nicht auf den Titel, sondern auf den **Text des Initiativbegehrens** an.

* Eine Initiative in der Form des **ausgearbeiteten Entwurfs** ist ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form (§ 120 Abs. 2 GPR). Das Anliegen ist inhaltlich derart umschrieben und abschliessend redigiert, dass der Gemeindevorstand zur materiellen Gestaltung nichts mehr beitragen kann.

Der **Wortlaut** einer solchen Initiative ist für die Behörden formell und inhaltlich **verbindlich**. Die Initiative darf weder abgeändert, korrigiert noch ergänzt werden. Ausgenommen sind rechtsetzungstechnische Bereinigungen, sofern die Initiantin oder der Initiant ihnen zustimmt.

*Beispiele:*

* *Initiative mit mehreren abschliessend formulierten Artikeln der Gemeindeordnung, die der Rechnungsprüfungskommission die Befugnis zur Geschäftsprüfung einräumen.*
* *Initiative über die Bewilligung eines betragsmässig bestimmten Kredits für die Erstellung eines Wärmeverbunds gemäss dem Projekt eines Ingenieurbüros samt Kostenbeschreibung*
* Eine Initiative in der Form der **allgemeinen Anregung** beschreibt das Begehren, ohne den Konkretisierungsgrad des ausgearbeiteten Entwurfs zu erreichen (§ 120 Abs. 3 GPR).

*Beispiel: Eine Initiative, die ein generelles Veräusserungsverbot von Liegenschaften fordert, die sich im Finanzvermögen der Gemeinde befinden.*

* + 1. Rechtsfolgen von formellen Mängeln

Grundsätzlich führen formelle Mängel zur **Ungültigkeit** der Initiative.

In der Praxis ist es jedoch üblich und zu empfehlen, dass der Gemeindevorstand bei nicht schwerwiegenden formellen Mängeln die Initiantin oder den Initianten bereits vor seinem Beschluss über die Gültigkeit auf allfällige formelle Gültigkeitsmängel der Initiative (z.B. bei Titel oder Begründung) hinweist. In diesem Fall hat er der Initiantin oder dem Initianten eine **kurze Frist zur Nachbesserung** einzuräumen, mit der Anordnung, dass die Einzelinitiative im Säumnisfall für ungültig erklärt werden wird.

* 1. Prüfung der materiellen Gültigkeit
     1. Umfang

Die **materielle Gültigkeit** einer Initiative bestimmt sich gemäss § 148 Abs. 2 GPR nach Art. 28 Abs. 1 KV und sinngemäss nach § 121 Abs. 2 GPR.

Gemäss Art. 28 Abs. 1 KV ist eine **Initiative gültig**, wenn sie die Einheit der Materie wahrt (lit. a), nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst (lit. b) und nicht offensichtlich undurchführbar ist (lit. c). Enthält eine Initiative Begehren verschiedener Art, müssen diese einen hinreichenden inneren Zusammenhang aufweisen (§ 121 Abs. 2 GPR).

* + 1. Einheit der Materie

Der Grundsatz der **Einheit der Materie** verlangt, dass in einer Initiative nicht zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, verbunden werden dürfen, damit die Stimmberechtigten ihre Auffassung ihrem freien Willen gemäss ausdrücken können[[3]](#footnote-3).

Enthält eine Initiative Begehren verschiedener Art, müssen diese somit einen **hinreichenden inneren Zusammenhang** aufweisen (§ 121 Abs. 2 GPR). Der Gemeindevorstand hat im Einzelfall zu beurteilen, ob ein solcher Zusammenhang gegeben ist, wobei ihm ein Ermessensspielraum zukommt. Die Rechtsprechung ist diesbezüglich in der Regel grosszügig und geht im Zweifelsfall zugunsten der Volksrechte aus. Besteht kein hinreichender innerer Zusammenhang, kann die Initiative grundsätzlich in mehrere Teile getrennt werden, wenn jeder Teil für sich allein ein sinnvolles Ganzes ergibt (vgl. § 128 Abs. 3 GPR; vgl. hierzu weiterführend Abschnitt D.2).

*Beispiel: Eine Initiative, die gleichzeitig die Verringerung der Anzahl Mitglieder des Gemeindevorstands von sieben auf fünf und die Einführung einer durch die Rechnungsprüfungskommission wahrzunehmenden Geschäftsprüfung verlangt, verstösst mangels ausreichenden inhaltlichen Zusammenhangs gegen den Grundsatz der Einheit der Materie. Eine Abstimmung über die Gesamtvorlage könnte die Willensbildung der Stimmberechtigten beeinträchtigen, da Stimmberechtigte, die den einen Teil der Initiative begrüssen, den anderen aber ablehnen, ihren Willen nicht klar zum Ausdruck bringen können.*

* + 1. Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht

Eine Initiative muss das **übergeordnete Recht beachten**.

Sie darf nicht gegen Vorschriften verstossen, die auf einer ihr **übergeordneten Stufe** verankert sind. Einzelinitiativen haben somit das (zwingende) Völkerrecht, das Bundesrecht, das interkantonale und das kantonale Recht zu beachten[[4]](#footnote-4).

Zielt eine Initiative auf **Gemeindeebene** auf den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Gemeindeerlasses ab (sog. Erlassinitiative), hat sie die Gemeindeordnung zu beachten. Zielt eine Initiative auf den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Beschlusses ab(sog. Beschlussinitiative), hat sie zudem die Gemeindeerlasse zu beachten.[[5]](#footnote-5)

Eine Initiative darf weiter nicht so unklar formuliert sein, dass die Stimmberechtigen bei wesentlichen Punkte der **Gefahr eines Irrtums** ausgesetzt sein könnten[[6]](#footnote-6).

*Beispiele:*

* *Ein Initiativbegehren, das die Schaffung eines Öko-Fonds verlangt, mit dem die Gemeindewerke z.B. den Bau von Solaranlagen finanzieren, widerspricht der Einheit des Gemeindehaushalts (§ 86 GG). Die Bildung von Ökofonds ist mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar (§ 87 GG).*
* *Ein Initiativbegehren, das die Einführung einer obligatorischen Fragestunde am Ende jeder Gemeindeversammlung verlangt, an der jeder Stimmberechtigten spontan Fragen stellen und einen Anspruch auf Beantwortung durch die Gemeindebehörden hat, ist mit dem im übergeordneten Recht vorgesehenen Anfragerecht von § 17 GG nicht vereinbar.*
* *Ein Initiativbegehren, das ein generelles Verbot von Mobilfunkantennen auf Gemeindegebiet verlangt, verstösst gegen Bundesrecht. Das Fernmeldegesetz verlangt, dass die Gemeinden den Interessen an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung Rechnung tragen müssen (BGE 133 II 321 E. 4.3.4). Der Schutz der Bevölkerung vor Immissionen (Strahlung) im Zusammenhang mit Mobilfunkantennen ist abschliessend im Bundesrecht geregelt und kann deshalb nicht Gegenstand einer kommunalen Initiative sein (VB 2009.00032).*
* *Ein Initiativbegehren, das eine Änderung des Zonenplans (Umzonung eines Grundstücks von der Kernzone in die Wohnzone) verlangt, ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar (VGer vom 22. September 2010, VB.2010.00390).*
* *Ein Initiativbegehren, das vom Gemeindevorstand die Erstellung eines Konzepts zur Einführung von "Tempo 30-Zonen" auf Gemeindestrassen verlangt, ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Nicht vereinbar wäre es, wenn es eine Einführung auch auf Kantonsstrassen verlangen würde.*
* *Ein Initiativbegehren, das den Stimmberechtigten die Grundsatzfrage stellen will, ob auf dem Gemeindegebiet auch in Zukunft auf den Bau von Hochhäusern (Gebäude höher als 25 Meter) verzichtet werden soll, ist hinreichend klar formuliert und deshalb mit dem übergeordneten Recht vereinbar.*
* *Ein Initiativbegehren, das in einer Versammlungsgemeinde die Aufteilung des Gemeindegebiets in mehrere Wahlkreise oder die Festsetzung der Mindestvertretung eines Gemeindeteils in den Gemeindebehörden verlangt, ist mit dem übergeordneten Recht (§ 43 GPR) nicht vereinbar und deshalb nicht initiativfähig.*
* *Ein Initiativbegehren, das für Mitglieder des Gemeindevorstands eine Amtszeitbeschränkung von zwei Amtsperioden (d. h. 8 Jahren) verlangt, widerspricht dem übergeordneten Recht, das eine Amtszeitbeschränkung nicht vorsieht, und ist deshalb nicht initiativfähig.*
* *Ein Initiativbegehren, das für die Anpassung eines Gemeindeerlasses, der in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fällt (z.B. Entschädigungsreglement oder öffentlicher Gestaltungsplan), im konkreten Fall eine Urnenabstimmung verlangt, verstösst gegen die vom übergeordneten Recht vorgegebene Zuständigkeitsordnung und ist deshalb nicht initiativfähig.*

Generell enthalten **Gemeindeordnungen** nur generell-abstrakte Normen insbesondere zu den Grundzügen der Organisation und der Zuständigkeit in der Gemeinde. Es können mit einer Initiative auch Rechtssätze in die Gemeindeordnung aufgenommen werden, die politische Ziele oder Grundzüge festhalten (sog. **Ziel- oder Programmnormen** wie z.B. die "2 000 Watt-Gesellschaft"). Hingegen dürfen konkrete Vorhaben (wie z.B. planerische Festlegungen) oder materiell-rechtliche Vorhaben (z.B. Bau eines Kulturzentrums) nicht in die Gemeindeordnung aufgenommen werden, weil sie auf Erlassstufe (Gemeindeerlass) geregelt oder mit einem Kreditbeschluss angeordnet werden müssen.

*Beispiele:*

* *Ein Initiativbegehren, das die Aufnahme einer Regelung zur Einführung der "2 000-Watt-Gesellschaft" in die Gemeindeordnung verlangt, ist als Ziel- oder Programmnorm ("energiepolitische Vision") mit dem übergeordneten Recht vereinbar und deshalb initiativfähig.*
* *Ein Initiativbegehren, das den Bau eines kommunalen Kulturzentrums gemäss genau vorgegebenen Plänen in der Gemeindeordnung festschreiben will, bezieht sich auf ein konkretes materiell-rechtliches Vorhaben. Solche Vorhaben dürfen nicht in die Gemeindeordnung aufgenommen werden, weil sie auf Erlass- oder Anordnungsstufe geregelt werden müssen. Es dürfen grundsätzlich nur generell-abstrakte Organisations- oder Zuständigkeitsnormen oder Ziel- und Programmnormen aufgenommen werden. Das Initiativbegehren ist deshalb mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar (vgl. § 4 GG) und nicht initiativfähig. Es wäre jedoch grundsätzlich initiativfähig, wenn es als Kreditbeschluss ausgestaltet wäre, der in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fiele.*
  + 1. Keine offensichtliche Undurchführbarkeit des Initiativbegehrens

Das mit einer Initiative verfolgte Anliegen muss sachlich, rechtlich und zeitlich **durchführbar** sein.

Andernfalls rechtfertigt es sich nicht, die Stimmberechtigten über eine Initiative abstimmen zu lassen, die wegen ihres unmöglichen Gegenstands **nicht verwirklicht** werden kann[[7]](#footnote-7).

Die Undurchführbarkeit muss **offensichtlich** sein, damit die Initiative für ungültig erklärt werden kann. Durchführbar sind grundsätzlich sowohl Initiativen, welche die Behörden als unstatthaft, unzweckmässig, unvernünftig oder unliebsam erachten, als auch solche, die hohe Ausgaben oder grossen administrativen Aufwand zur Folge haben[[8]](#footnote-8).

*Beispiele:*

* *Keine offensichtliche Undurchführbarkeit liegt vor bei einer Einzelinitiative, welche die Aufnahme von Verhandlungen mit der Nachbargemeinde mit dem Ziel des Abschlusses eines Zusammenschlussvertrags verlangt (vgl. § 151 GG).*
* *Ein Initiativbegehren, das für eine im Eigentum der Gemeinde stehende Gastwirtschaft eine Änderung des Gastwirtschaftskonzepts und bauliche Anpassungen innerhalb eines Zeitraums von einem Monat verlangt, ist in zeitlicher Hinsicht nicht durchführbar und deshalb nicht initiativfähig.*
* *Eine Initiative, die innerhalb von drei Monaten nach ihrer Annahme die Einführung von Tempo 30-Zonen in allen Wohngebieten und Weilern einer Gemeinde verlangt, ist faktisch undurchführbar, da die vorgegebene Frist nicht ausreicht, um die notwendigen Massnahmen (Verkehrszählung, Erstellung von Gutachten, Projektausarbeitung, Kreditbewilligung durch das zuständige Gemeindeorgan, Anordnung durch die kantonale Sicherheitsdirektion, Rechtsmittelverfahren) umzusetzen.*
  + 1. Möglichkeit einer Frist zur Nachbesserung

Der Gemeindevorstand kann die Initiantin oder den Initianten bereits vor seinem Beschluss über die Gültigkeit auf inhaltliche Gültigkeitsmängel der Initiative hinweisen und eine **angemessene Frist zur Nachbesserung** einräumen, mit der Anordnung, dass die Einzelinitiative im Säumnisfall für ungültig erklärt werden wird.

Generell empfiehlt es sich, mit der Initiantin oder dem Initianten frühzeitig das **Gespräch** zu suchen. Ein solches Vorgehen dient der Verwaltungsökonomie, ist in der Praxis weit verbreitet und im Interesse aller Seiten. Die Initiantin oder der Initiant kann mögliche, nicht schwerwiegende Mängel während des Prüfungsverfahrens in der Regel unkompliziert beheben, und der Gemeindevorstand kann auf einen Beschluss über eine mögliche Ungültigkeit verzichten.

* 1. Regierungsrätliche Genehmigungspflicht bei Initiativen zur Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeinden regeln die Grundzüge ihrer Organisation und die Zuständigkeiten ihrer Organe in der **Gemeindeordnung**. Die Gemeindeordnung kann erst nach der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft treten (§ 4 Abs. 1 GG). Der Regierungsrat prüft sie auf ihre Rechtmässigkeit.

In der Praxis beurteilt das Gemeindeamt im Rahmen einer **Vorprüfung,** ob Vorlagen zum Neuerlass oder zur Änderung der Gemeindeordnung genehmigungsfähig sind. Ist die Gemeindeordnung Gegenstand einer Initiative oder eines Gegenvorschlags, ist das Verfahren der Gültigkeitsprüfung der Initiative oder des Gegenvorschlags mit dem Vorprüfungsverfahren zur Genehmigung von Gemeindeordnungen zu **koordinieren**.

Das Gemeindeamt prüft Initiativen und Gegenvorschläge, welche die Gemeindeordnung betreffen, auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht. Die Vorprüfung durch das Gemeindeamt hat keinen Einfluss auf die gesetzliche **Zuständigkeitsordnung** für die Prüfung der Gültigkeit der Initiative oder des Gegenvorschlags. Der abschliessende Entscheid über die Gültigkeit liegt beim Gemeindevorstand (§ 150 Abs. 3 GPR).

1. Beschluss über die Gültigkeit oder Ungültigkeit
   1. Frist

Der Gemeindevorstand hat innert **dreier Monate** nach Einreichung der Initiative über ihre Gültigkeit zu beschliessen (§ 150 Abs. 3 GPR).

Die dreimonatige Frist berücksichtigt, dass die Gültigkeitsprüfung je nach Initiativbegehren **zeitaufwendig** sein kann. Neben der unverzüglich vorzunehmenden Prüfung der Unterschrift sind zahlreiche formelle und materielle Aspekte einer Einzelinitiative zu prüfen (vgl. Teil C). Gleichzeitig soll die Frist sicherstellen, dass der Gemeindevorstand die Gültigkeit auch von allenfalls unliebsamen Initiativen innert nützlicher Frist überprüft.

Bei der dreimonatigen Frist handelt es sich um eine sog. **Ordnungsfrist** zum Schutz der Initiantin oder des Initianten. Sie gilt nicht absolut, sondern kann unter Umständen überschritten werden. Denkbar sind besonders aufwendige Fälle oder wenn der Gemeindevorstand zusammen mit der Initiantin oder dem Initianten nach einer Lösung sucht, wie dem Initiativbegehren anderweitig entsprochen werden kann. In letztem Fall setzt eine Überschreitung der Ordnungsfrist grundsätzlich das schriftliche Einverständnis der Initiantin oder des Initianten voraus.

Die **Verletzung der Ordnungsfrist** hat grundsätzlich keine unmittelbaren rechtlichen Folgen. Allerdings kann die damit verbundene Rechtsverzögerung von jeder stimmberechtigten Person (und insbesondere von der Initiantin oder dem Initianten) mit Rekurs beim zuständigen Bezirksrat gerügt werden (vgl. § 19 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit § 21a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959).

* 1. Gültigkeit, Teilgültigkeit, Ungültigkeit und Auftrennung

Neben einer Gültigkeit oder einer Ungültigkeit können die **Konstellationen** eintreten, dass sich eine Initiative lediglich in einem Teilbereich als ungültig erweist oder sie aufzutrennen ist, weil die mit ihr verlangten Begehren keinen hinreichenden inneren Zusammenhang aufweisen.

Die Initiative ist ein demokratisches Mitwirkungsrecht, das im Interesse eines möglichst freien politischen Meinungsbildungsprozesses nur eingeschränkt werden soll, wenn dies unabdingbar ist. Im Zweifelsfall ist deshalb grundsätzlich für die **Gültigkeit** zu entscheiden.

Entsprechend sind Initiativen nur mit Zurückhaltung für **ungültig** zu erklären, insbesondere, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen. Bei der Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit der Einzelinitiative ist somit eine Auslegungsmöglichkeit zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt sowie andererseits mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise unzulässig erscheinen lässt, ist sie im Zweifelsfall als gültig zu erklären.[[9]](#footnote-9)

Verstösst nur ein Teil der Initiative gegen übergeordnetes Recht oder ist nur ein Teil der Initiative offensichtlich undurchführbar, wird nur dieser für ungültig erklärt, wenn der restliche Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und noch ein sinnvolles Ganzes ergibt (vgl. § 128 Abs. 2 GPR). Die **Teilungültigkeit** ist somit dann zu bejahen, wenn nur ein Teil rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, dass die Unterzeichnenden den an sich gültigen Teil auch unterzeichnet hätten, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre[[10]](#footnote-10).

Weiter ist es möglich, eine Initiative mit Begehren, die mangels hinreichenden inneren Zusammenhangs gegen den Grundsatz der Einheit der Materie verstossen, in einzelne Initiativen **aufzutrennen** (vgl. § 128 Abs. 3 GPR).

* 1. Form des Beschlusses

Der Gemeindevorstand hat das Resultat seiner Prüfung der Gültigkeit der Einzelinitiative in einem begründeten **Beschluss** festzuhalten (vgl. § 150 Abs. 3 GPR).

Der Beschluss des Gemeindevorstands hat die Anforderungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zu erfüllen. Er stellt eine **schriftliche Anordnung** im Sinne von § 10 VRG dar.

Der Beschluss hat ein Dispositiv zu enthalten und ist zu **begründen**, d. h. es ist nachvollziehbar und unter Nennung der relevanten rechtlichen Grundlagen darzulegen, weshalb der Gemeindevorstand eine Einzelinitiative als gültig, teilgültig oder ungültig betrachtet oder sie mangels hinreichenden inneren Zusammenhangs auftrennt. Im Beschluss ist auf die in Abschnitt C ausgeführten Prüfkriterien einzugehen.

Weiter ist der Beschluss den Verfahrensbeteiligten **mitzuteilen** und zu **publizieren** (§ 10 Abs. 3 und 4 lit. b VRG).

Der Gemeindevorstand hat den Beschluss nach **gemeinsamer Beratung** im Kollegium zu treffen (§ 39 Abs. 2 GG).

* 1. Rechtsmittelbelehrung

Der Beschluss des Gemeindevorstands ist mit einer **Rechtsmittelbelehrung** zu versehen (§ 10 Abs. 1 VRG).

Die Rechtsmittelbelehrung enthält den Hinweis, dass gegen Beschlüsse des Gemeindevorstands, die im Zusammenhang mit der Prüfung der Gültigkeit von Einzelinitiativen ergehen, jede stimmberechtigte Person beim Bezirksrat innert fünf Tagen einen **Stimmrechtsrekurs** erheben kann (§ 161 GPR in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. c, § 19b Abs. 2 lit. c Ziff. 1 und § 21a VRG).

1. Weiteres Vorgehen bei Gültigkeit
   1. Beschlussfassung über die Einzelinitiative

Das weitere Vorgehen bei der Behandlung einer Initiative, die vom Gemeindevorstand als gültig oder als teilgültig erklärt wurde, hängt von der **Zuständigkeit** für den Gegenstand der Initiative ab.

* + 1. Gemeindeversammlung

Betrifft die Einzelinitiative einen Gegenstand, welcher der Abstimmung in der **Gemeindeversammlung** untersteht, unterbreitet ihr der Gemeindevorstand die Initiative zur Beschlussfassung (§ 151 Abs. 1 GPR).

Der Gemeindevorstand kann den Stimmberechtigten gleichzeitig einen **Gegenvorschlag** zur Initiative beantragen. Die Initiantin oder der Initiant kann die Initiative in der Versammlung mündlich erläutern (§ 151 Abs. 2 und 3 GPR).

Das GPR enthält **keine Frist**, bis wann eine für gültig erklärte Initiative der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung unterbreitet werden muss. Dessen ungeachtet ist eine Initiative grundsätzlich der **nächstmöglichen Gemeindeversammlung** zur Abstimmung vorzulegen. In begründeten Fällen kann sie in einer späteren Gemeindeversammlung unterbreitet oder es kann eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einberufen werden.

* + 1. Stimmberechtigte an der Urne

Betrifft die Einzelinitiative einen Gegenstand, welcher der **Urnenabstimmung** untersteht, bringt der Gemeindevorstand die Initiative zur Abstimmung an der Urne (§ 152 Abs. 1 GPR).

Der Gemeindevorstand kann den Stimmberechtigten einen **Gegenvorschlag** beantragen, für den § 138b GPR gilt (§ 152 Abs. 1 GPR): Der Gegenvorschlag muss die gleiche Form wie die Initiative aufweisen, denselben Regelungsgegenstand betreffen und eine selbständige, von der Initiative unabhängige Vorlage bilden.

Die Urnenabstimmung findet innert **sechs Monaten** nach dem Beschluss über die Gültigkeit der Initiative statt (§ 152 Abs. 2 GPR).

* 1. Umsetzung einer allgemein anregenden Einzelinitiative

Nehmen die Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung oder an der Urne die Einzelinitiative oder den Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung an, arbeitet der Gemeindevorstand eine Umsetzungsvorlage aus und bringt sie innert **18 Monaten** nach der ersten Abstimmung zur Abstimmung in der Gemeindeversammlung oder an der Urne (§ 154 GPR).

* 1. Rückzug einer Einzelinitiative

Die Möglichkeit des Rückzugs ist ein **wichtiges Element** des Initiativrechts. Mit Initiativen werden vielfach politische Prozesse in Gang gesetzt. Äussern die politischen Behörden gegenüber der Initiantin oder dem Initianten ein Entgegenkommen z.B. durch einen Gegenvorschlag, kann diese oder dieser mit dem Rückzug signalisieren, dass er damit einverstanden ist oder sich eine Abstimmung über das Initiativbegehren aus einem anderen Grund erübrigt.

Die von einer Initiantin oder einem Initianten eingereichte Einzelinitiative kann mit deren oder dessen **schriftlicher Erklärung** an den Gemeindevorstand zurückgezogen werden (§ 153 Abs. 1 GPR). Der Rückzug von Einzelinitiativen, die von mehreren Stimmberechtigten eingereicht wurde, richtet sich nach der vorbehaltlosen Rückzugsklausel, welche die Initiantinnen und Initianten getroffen haben.

Es können **alle Einzelinitiativen in Versammlungsgemeinden** zurückgezogen werden, d. h. solche über Gegenstände, die der Urnenabstimmung oder der Abstimmung in der Gemeindeversammlung unterstehen. Der Rückzug beendet das Initiativverfahren.

Bei Gegenständen, die der **Urnenabstimmung** unterstehen, ist ein schriftlicher Rückzug der Initiative bis zur Anordnung der Urnenabstimmung durch den Gemeindevorstand möglich (§ 153 Abs. 2 GPR).

Bei Gegenständen, die der Abstimmung in der **Gemeindeversammlung** unterstehen, ist der Rückzug der Initiative bis unmittelbar vor der Durchführung der Abstimmung über die Initiative in der Gemeindeversammlung möglich. Erfolgt der Rückzug vor der Einberufung der Gemeindeversammlung, muss er gegenüber dem Gemeindevorstand schriftlich erklärt werden. Ergibt sich der Rückzugsgrund erst während der Debatte in der Gemeindeversammlung, ist der Rückzug mündlich zu erklären und im Protokoll der Gemeindeversammlung festzuhalten.

1. Anhang: Checkliste zur Prüfung der Gültigkeit einer Einzelinitiative

Die nachfolgende Checkliste gibt einen kurzen Überblick über das Verfahren zur Prüfung der Gültigkeit von Einzelinitiativen in Versammlungsgemeinden. Sie ist **chronologisch** aufgebaut.

Die Prüfung der Gültigkeit hat innert **drei Monaten** seit Einreichung der Einzelinitiative zu erfolgen.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Schritt** | **Aufgabe** | **Leitfaden** | **Erledigt** |
| **1** | **Unverzügliche Prüfung der Unterschrift(en)**   * Bei einer Initiantin/einem Initianten: Enthält die eingereichte Einzelinitiative die Unterschrift der stimmberechtigten Initiantin oder des Initianten? * Bei mehreren Initiantinnen/Initianten: Enthält die eingereichte Einzelinitiative die Unterschriften der stimmberechtigten Initiantinnen und Initianten?   **Wenn nein**: Aufforderung zur Unterzeichnung der Initiative unter Ansetzung einer kurzen Frist von wenigen Tagen. | S. 3 |  |
| **2** | **Prüfung der Gültigkeit** |  |  |
| **2.1** | **Formelle Prüfung der Gültigkeit**  *Erfüllt die Form der Einzelinitiative die gesetzlichen Anforderungen?*   * Vorliegen eines initiativfähigen Gegenstands   Fällt der Gegenstand der Initiative in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten, d. h. entweder der Gemeindeversammlung oder der Urnenabstimmung?   * Form der Initiative * Ist die Initiative formell vollständig (d.h. enthält sie Titel, Text, kurze Begründung sowie Name und Adresse der Initiantin oder des Initianten)? * Enthält die Initiative keine irreführenden, verletzenden oder übermässig langen Ausführungen, keine kommerzielle oder persönliche Werbung und lässt sie keinen Anlass zu Verwechslungen zu? * Einheit der Form   Weist die Initiative die Form entweder der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs auf? Wahrt sie die Einheit der Form, d. h. weist sie eine der beiden Formen auf?  **Wenn nein**: Ansetzung einer kurzen Frist zur Behebung der Mängel. Sind die Mängel schwerwiegend und nicht behebbar, ist die Initiative für ungültig zu erklären. | S. 3-7 |  |
| **2.2** | **Materielle Prüfung der Gültigkeit**  *Erfüllt der Inhalt der Einzelinitiative die gesetzlichen Anforderungen?*   * Einheit der Materie   Enthält die Initiative ein oder mehrere Begehren verschiedener Art, die einen hinreichenden inneren Zusammenhang aufweisen, damit die Stimmberechtigten ihre Auffassung frei ausdrücken können?  **Wenn nein**: Prüfung der Möglichkeit der Auftrennung der Initiative, wenn jeder Teil für sich alleine ein sinnvolles Ganzes gibt.   * Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht * Beachtet die Initiative die Vorschriften des übergeordneten Rechts (Völkerrecht, Bundesrecht, kantonales Recht)? * Beachtet die Initiative die Vorschriften der Gemeindeordnung, wenn sie auf den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Gemeindeerlassen abzielt? * Keine offensichtliche Undurchführbarkeit des Initiativbegehrens * Ist die Initiative sachlich, rechtlich und zeitlich durchführbar?   Durchführbar sind sowohl Initiativen, welche die Behörden als unstatthaft, unzweckmässig, unvernünftig und unliebsam erachten, als auch solche, die hohe Ausgaben oder einen grossen administrativen Aufwand nach sich ziehen.  **Wenn nein**: Möglichkeit der Ansetzung einer Frist zur Nachbesserung und evtl. einer Besprechung, damit mögliche, nicht schwerwiegende inhaltliche Mängel behoben werden können und die Initiative nicht für ungültig erklärt werden muss.  **Generell gilt**: Ungültigkeit ist nur mit Zurückhaltung zu erklären (insbesondere bei der Verletzung von übergeordnetem Recht). Im Interesse der demokratischen Mitwirkungsrechte ist eine Initiative im Zweifelfall für gültig zu erklären. | S. 3-11 |  |
| **3.** | **Beschluss über die Gültigkeit oder Ungültigkeit**   * Beschlussfassung innert 3 Monaten nach Einreichung der Einzelinitiative (Ordnungsfrist) * Inhalt: Feststellung der Gültigkeit, Teilgültigkeit oder Ungültigkeit oder Auftrennung der Einzelinitiative in einzelne Teile * Form: Schriftlicher, begründeter und mitteilungsbedürftiger Beschluss, versehen mit einer Rechtsmittelbelehrung. | S. 11-13 |  |
| **4.** | **Weiteres Vorgehen**   * Beschlussfassung über die Einzelinitiative * in der Gemeindeversammlung, wenn die Gemeindeversammlung für den Initiativgegenstand zuständig ist (an der nächstmöglichen Gemeindeversammlung) * an der Urne, wenn die Stimmberechtigten an der Urne für den Initiativgegenstand zuständig sind (innert 6 Monaten nach dem Beschluss über die Gültigkeit) * Umsetzung von allgemein anregenden Initiativen   Bei einer Annahme der Einzelinitiative oder des Gegenvorschlags in Form der allgemeinen Anregung in der Gemeindeversammlung oder durch die Stimmberechtigten an der Urne ist innert 18 Monaten eine Umsetzungsvorlage zur Abstimmung in der Gemeindeversammlung oder an der Urne zu bringen.   * Rückzug von Einzelinitiativen   Möglichkeit des Rückzugs von Einzelinitiativen durch die Initiantin oder den Initianten:   * bei Urnenabstimmung: Rückzug bis zur Anordnung der Urnenabstimmung * bei Gemeindeversammlung: Rückzug bis unmittelbar vor der Durchführung der Abstimmung in der Gemeindeversammlung | S.13-15 |  |

1. Die Verfahren zur Prüfung der Gültigkeit von Einzel- und Volksinitiativen in Parlamentsgemeinden sowie von Volksinitiativen in Zweckverbänden sind nicht Gegenstand des vorliegenden Leitfadens. Es kommen die Bestimmungen zu den kantonalen Initiativen analog zur Anwendung (vgl. § 155 in Verbindung mit §§ 122-139b GPR sowie § 156 GPR in Verbindung mit §§ 69-73 der Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004). [↑](#footnote-ref-1)
2. H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Zürich 2000, § 50 N 3.8. [↑](#footnote-ref-2)
3. A. Auer, in: Jaag/Rüssli/Jenni (Hrsg.), Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 148 GPR N 22. [↑](#footnote-ref-3)
4. A. Auer, a.a.O., § 148 GPR N 29. [↑](#footnote-ref-4)
5. A. Auer, a.a.O., § 148 GPR N 29. [↑](#footnote-ref-5)
6. C. Schuhmacher, Kommentar KV, Art. 28 N 21. [↑](#footnote-ref-6)
7. A. Auer, a.a.O., § 148 GPR N 32. [↑](#footnote-ref-7)
8. A. Auer, a.a.O., § 148 GPR N 33. [↑](#footnote-ref-8)
9. BGE 139 I 292 E. 5.7. [↑](#footnote-ref-9)
10. C. Schuhmacher, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 28 N 32. [↑](#footnote-ref-10)