

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 29. Mai 2019

**477.**

**Rechtskonsulent, Stellungnahme zu Beschlussantrag GR Nr. 2018/339 vom 12. September 2018 betreffend Einführung eines Antragsrechts für Einwohnerinnen und Einwohner nach Vollendung des 12. Lebensjahres**

**IDG-Status: öffentlich**

Auf Antrag des Rechtskonsulenten wird an das Büro des Gemeinderats geschrieben:

Der Stadtrat bedankt sich für die ihm eingeräumte Möglichkeit einer Stellungnahme zum Entwurf für die Einführung eines Antragsrechts der Bevölkerung gemäss dem Beschlussantrag GR Nr. 2018/339 vom 12.09.2018. Zu diesem nimmt er wie folgt Stellung:

Der Stadtrat begrüsst die Bestrebungen, Kindern und Jugendlichen sowie Ausländerinnen und Ausländern einen besseren Zugang zur Politik in der Stadt Zürich zu ermöglichen. Zu Recht weisen Sie aber darauf hin, dass ein entsprechendes Vorstossrecht im Sinne eines Petitionsrechts ausgestaltet werden müsste. Weder darf ein solcher «Bevölkerungsantrag» aufgrund der abschliessenden Regelung in Art. 22 KV den Charakter eines politischen Rechts annehmen noch könnte es sich aufgrund des Gemeindegesetzes um ein parlamentarisches Vorstossrecht handeln, da Vorstösse nach dem Gemeindegesetz nur von Parlamentsmitgliedern eingereicht werden können (§ 34 GG). Das Gemeindegesetz sieht zwar vor, dass der Organisationserlass des Parlaments weitere als die im Gesetz vorgesehenen Vorstösse vorsehen kann. Solche Vorstösse müssen aber stets parlamentarische Vorstossrechte sein. Zu denken ist etwa an die Budgetmotion, den Beschlussantrag oder eine Fragestunde (vgl. Emanuel Brügger, Kommentar GG, § 31 Rz. 16). Die Einführung eines eigentlichen politischen Rechts wie auch eines eigentlichen parlamentarischen Antragsrechts für Einwohnerinnen und Einwohner nach Vollendung des 12. Lebensjahrs müsste vor diesem Hintergrund als klar rechtswidrig beurteilt werden. Nur für Kinder und Jugendliche besteht mit der Gemeindegesetzbestimmung zum Jugendparlament eine klar umrissene und ebenso klar begrenzte Ausnahme (vgl. § 37 GG).

Diese Rechtslage könnte jedoch in nicht allzu ferner Zukunft ändern. Regierungsrätin Jacqueline Fehr hat letzthin ausgeführt, sie sei offen für eine Ausweitung des Stimmrechts. Jugendliche ab 16 Jahren und Ausländerinnen und Ausländer sollten das Wahlrecht erhalten, zumindest auf Gemeindeebene (Der Landbote vom 12. Mai 2019, «Die Türe für das Ausländerstimmrecht steht bei mir offen»). Wegen der heute noch geltenden kantonalen Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen muss sich ein Vorstossrecht der Bevölkerung hingegen im heutigen Zeitpunkt am Petitionsrecht orientieren, wie es als Grundrecht in den Verfassungen des Bundes und des Kantons verankert worden ist (Art. 33 BV und Art. 16 KV). Nur das Petitionsrecht ermöglicht im Kanton Zürich Personen ohne Stimmrecht, den Behörden politische Anliegen zu unterbreiten (Giovanni Biaggini, Kommentar KV, Art. 16 Rz. 9).

Zusammengefasst ist der vorliegende Entwurf für einen «Bevölkerungsantrag» in vielerlei Hinsicht zu beurteilen:

1. Der «Bevölkerungsantrag» darf nicht als politisches Recht ausgestaltet sein.
2. Der «Bevölkerungsantrag» darf nicht den Charakter eines parlamentarischen Vorstossrechts annehmen.

3. Der «Bevölkerungsantrag» darf nicht ein «Jugendparlament» nach § 37 GG sein.
4. Der «Bevölkerungsantrag» muss mit den grundrechtlichen Anforderungen an das Petitionsrecht in Übereinstimmung stehen.

### **Gliederungstitel**

Gemäss dem Regelungsentwurf sollen unter dem Gliederungstitel «h. Bevölkerungsantrag» zwei neue Art. 101<sup>bis</sup> und 101<sup>ter</sup> in die Geschäftsordnung des Gemeinderats eingefügt werden. Unter dem entsprechenden Obertitel X. wird allerdings die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen geregelt. Der Einschub an der vorgesehenen Stelle verleitet damit zur Fehlannahme, dass der «Bevölkerungsantrag» wie ein parlamentarisches Vorstossrecht behandelt werden kann. Dies ist jedoch ohne entsprechende Grundlage in einem kantonalen Gesetz nicht möglich. Einzig in § 37 lit. b GG ist eine Ausnahme vorgesehen, indem einem Kinder- und Jugendparlament **in der Gemeindeordnung** das Recht eingeräumt werden kann, dem Gemeindevorstand Anfragen oder dem Gemeindeparlament Postulate einzureichen. Die Einräumung eines Motionsrechts ist allerdings auch für ein Kinder- und Jugendparlament ausgeschlossen (vgl. Emanuel Brügger, Kommentar zum GG, § 37 Rz. 5).

Die entworfenen Artikel können aus rechtlichen Gründen somit nur neue Verfahrensbestimmungen zum Petitionsrecht umfassen. Diese Einschränkung ist der Bevölkerung dadurch kenntlich zu machen, dass solche Bestimmungen nicht unter dem Gliederungstitel X. zu den parlamentarischen Vorstössen, sondern unter dem Gliederungstitel «XII. Petitionen» und nach Art. 117 GeschO GR eingefügt würden. Die vorgeschlagenen Verfahrensregeln stehen allerdings auch inhaltlich in einem Spannungsverhältnis zu höherrangigem Recht:

### **Zu Neu Art. 101<sup>bis</sup> Begriff**

Die Verwendung des Teilbegriffs «Antrag» ist nicht unproblematisch und zumindest missverständlich, weil ein Antrag in einen Beschluss mündet, während eine Petition lediglich zu einer Stellungnahme führt. Besser wäre die Umschreibung als «Bevölkerungspetition». Der gewählte Begriff hingegen spiegelt vor, dass der «Bevölkerungsantrag» über ein normales Petitionsrecht hinausgeht. Dies ist wie dargelegt nicht zulässig. Da es sich rechtlich nur um ein Petitionsrecht handeln kann, ist zudem die Beschränkung auf Einwohnerinnen und Einwohner nach Vollendung des 12. Lebensjahrs verfassungswidrig. Für die Ausübung von Grundrechten durch Kinder und Jugendliche ist nach Art. 11 Abs. 2 BV die Urteilsfähigkeit massgebend. Auch urteilsfähige Unmündige sind folglich Grundrechtsträger und müssen ihr Petitionsrecht unabhängig ihres Alters ausüben können. Rechtsgenügende Gründe für eine Einschränkung des Grundrechts sind nicht ersichtlich (vgl. Art. 36 BV).

Missverständlich ist sodann die gewählte Umschreibung, dass «*Bevölkerungsanträge ... selbstständige Anträge des Büros des Gemeinderats*» seien. Bevölkerungsanträge können rechtlich nicht zu selbstständigen Anträgen des Büros des Gemeinderats erklärt werden. Vielmehr könnte das Büro des Gemeinderats einen «Bevölkerungsantrag» nur, aber immerhin politisch zu einem eigenen Antrag erheben und als eigenen Vorstoss einreichen (vgl. auch Art. 86 Abs. 1 GeschO GR). Das Anliegen aus der Bevölkerung könnte dabei nach freiem Ermessen des Büros unverändert oder auch verändert in den eigenständigen Antrag des Büros einfließen.

## Zu neu Art. 101<sup>ter</sup> Verfahren

Wie gesagt, kann der «Bevölkerungsantrag» rechtlich nur eine Petition sein. Wenn das Büro eine solche Petition zu einem eigenen Vorstoss umwandelt, so handelt es sich für den Stadtrat um einen Vorstoss des Büros und ist dementsprechend zu behandeln. Soweit es sich um eine Motion des Büros handeln würde, richtet sich das Verfahren nach den allgemeinen Verfahrensbestimmungen in der Geschäftsordnung (vgl. insb. Art. 91 GeschO GR). Auf die Spezialbestimmungen gemäss neu Art. 101<sup>ter</sup> GeschO GR kann und muss vor diesem Hintergrund verzichtet werden.

Zur vorläufigen Unterstützung (Abs. 1–3): Nach § 155 lit. b GPR benötigen Einzelinitiativen für die vorläufige Unterstützung die Zustimmung eines Drittels der Mitglieder des Parlaments. Da es sich beim entworfenen «Bevölkerungsantrag» nicht um ein politisches Recht handeln darf, kann die entworfene Regelung von vorneherein nicht auf das GPR abgestützt werden. Auch mit einer Anpassung der Gemeindeordnung kann das abschliessend geltende kantonale Gesetz selbstverständlich nicht überspielt werden. Für den Bereich der parlamentarischen Vorstossrechte ergibt sich wiederum aus dem Gemeindegesetz, dass eine vorläufige Unterstützung lediglich im Falle der parlamentarischen Initiative vorgesehen ist. Diese Verfahrensregel ist für diese Vorstossart sachgerecht, da sich mit einer vorläufig unterstützten parlamentarischen Initiative das Parlament selbst verpflichtet, eine Vorlage zu einem Gegenstand auszuarbeiten, der in die Zuständigkeit des Parlaments fällt (§ 35 Abs. 3 GG). Adressat der anderen Vorstossarten ist hingegen der Stadtrat. Wenn beim Büro ein Bevölkerungsantrag im Sinne einer Petition eingegangen ist, so haben die Petitionärinnen und Petitionäre einen Anspruch auf eine Stellungnahme (Art. 16 KV), jedoch keinerlei weitergehenden Rechte. Wenn das Büro die Petition ablehnt oder in einen eigenen Vorstoss umgiesst, hat zu diesem Zeitpunkt die Stellungnahme an die Petitionärinnen und Petitionäre zu erfolgen. Ein allfälliger Vorstoss des Büros ist hingegen nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes und der Geschäftsordnung des Gemeinderats weiter zu behandeln. Die Zulässigkeit eines Verfahrens mit einer vorläufigen Unterstützung im Sinne des Entwurfs ist daher als unzulässig zu betrachten.

Zur Verfahrensdauer: Beachtet werden muss zudem, dass bei einer Petition die Prüfung und die Stellungnahme innert sechs Monate zu erfolgen hat (Art. 16 KV). In Anbetracht dieser relativ kurzen Frist wäre das vorgesehene Verfahren – sofern überhaupt zulässig – zu umständlich und zu zeitintensiv, zumal bereits dem Büro des Gemeinderats für den Entscheid über die vorläufige Unterstützung eine dreimonatige Frist zugestanden werden soll (Abs. 1). Die Stellungnahme des Stadtrats wiederum soll sich nach dem Verfahren der Motion richten (Abs. 4), weshalb diesem bei einer Ablehnung oder der Beantragung einer Umwandlung in ein Postulat eine sechsmonatige Frist eingeräumt ist (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR). Ungeachtet der weiteren, vorgesehenen Verfahrensschritte würden somit bereits diese beiden Absätze zu einer Verfahrensdauer von bis zu neun Monaten und damit von deutlich über sechs Monaten führen. Eine Verletzung des Grundrechts nach Art. 16 KV liegt damit auf der Hand.

Der Stadtrat weist darauf hin, dass er mit der Vorlage für eine **Gesamtrevision der Gemeindeordnung einen Jugendvorstoss vorschlagen** wird, der Kinder und Jugendlichen in der Stadt Zürich unabhängig ihrer Nationalität die Möglichkeit bieten wird, ihre Anliegen unkompliziert in die Politik einzubringen. In Bezug auf die politischen Rechte der volljährigen Ausländerinnen und Ausländern wiederum ist nochmals auf den politischen Anstoss von Regierungsrätin Jacqueline Fehr zu verweisen. Diese beiden Entwicklungen sollten nach Ansicht des Stadtrats abgewartet werden, bevor ein Antragsrecht der Bevölkerung in der GeschO GR verankert wird, das in der geschilderten Weise mehrfach höherrangigem Recht widerspricht.

Sollte der Gemeinderat bis dahin das Petitionsrecht der Bevölkerung stärken wollen, so könnte folgende Bestimmung in die GeschO GR aufgenommen werden, die sich am Verfahren gemäss dem Parlamentsgesetz des Bundes orientiert (vgl. Art. 126–128 ParlG, SR 171.10):

#### «XII. Petitionen

##### **Art. 117 GeschO GR (neu) Verfahren**

<sup>1</sup>Petitionen an den Gemeinderat werden von der Präsidentin oder vom Präsidenten der zuständigen Kommission zugewiesen. Diese beschliesst, ob sie der Petition Folge leistet oder ob sie dem Rat beantragt, der Petition keine Folge zu leisten.

<sup>2</sup>Leistet die Kommission der Petition Folge, so nimmt sie das Anliegen der Petition auf, indem sie

- a. bei hängigen Beratungsgegenständen einen entsprechenden Antrag stellt;
- b. eine Motion oder einen anderen Vorstoss ausarbeitet.

<sup>3</sup>Leistet der Gemeinderat der Petition entgegen dem Antrag der Kommission Folge, so weist er die Petition mit dem Auftrag an die Kommission zurück, das Anliegen mit einem Vorstoss aufzunehmen.

<sup>3</sup>Nach Abschluss der Behandlung einer Petition informiert die zuständige Kommission die Petitionärinnen und Petitionäre darüber, ob oder wie ihrem Anliegen Rechnung getragen wurde.

##### **Art. 117<sup>bis</sup> Direkte Beantwortung**

Die Präsidentinnen oder Präsidenten der zuständigen Kommissionen kann eine Petition direkt beantworten, wenn:

- a. deren Ziel mit einer parlamentarischen Initiative, mit einem Vorstoss oder mit einem Antrag nicht erreicht werden kann;
- b. deren Inhalt offensichtlich abwegig, querulatorisch oder beleidigend ist.»

Mit der vorgeschlagenen Bestimmung könnte das Petitionsrecht in allgemeiner Form gestärkt werden, was der Stadtrat begrüssen würde. In Bezug auf den Entwurf eines Bevölkerungsantrags beantragt der Stadtrat hingegen aus den dargelegten Gründen, vorerst auf Regelungen in der GeschO GR zu verzichten und die Revision der Gemeindeordnung und die Entwicklungen im Kanton abzuwarten.

Mitteilung an die Stadtpräsidentin, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten und durch Zuschrift an das Büro des Gemeinderats, Herr Martin Bürki, Präsident, Postfach, 8022 Zürich.

Für getreuen Auszug  
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti