



23-113 B3.5.7

Volksinitiative "12 Jahre sind genug! Initiative zur Beschränkung der Amtszeit für gewählte Behördenmitglieder"

Beurteilung der Gültigkeit, Antrag und Weisung an Gemeinderat

Ausgangslage

Am 9. Januar 2023 überreichte eine Vertretung des Initiativkomitees dem Stadtpräsidenten zuhänden des Stadtrats die Volksinitiative "12 Jahre sind genug! Initiative zur Beschränkung der Amtszeit für gewählte Behördenmitglieder".

Mit Beschluss Nr. 22-465 vom 30. August 2022 genehmigte der Stadtrat die Unterschriftenliste und gab sie mit amtlicher Publikation vom 9. September 2022 zur Unterschriftensammlung frei.

Die Volksinitiative wurde innert der vorgeschriebenen Frist von sechs Monaten mit 372 gültigen Unterschriften eingereicht. Mit Beschluss Nr. 23-77 vom 9. Februar 2023 hat der Stadtrat festgestellt, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist und hat dies entsprechend dem Initiativkomitee mitgeteilt und das Zustandekommen amtlich publiziert.

Die Initiative ist in Form eines ausgearbeiteten Begehrens abgefasst und lautet wie folgt:

Initiativbegehren:

Die Gemeindeordnung wird wie folgt ergänzt:

Art. 7 Urnenwahlen; (neu) Absatz 2: Die Amtszeit von gewählten Behördenmitgliedern ist auf drei Amtsdauern, maximal 12 Jahre, beschränkt.

Begründung des Initiativkomitees:

"Die kommunalen Behörden sind die vollziehende oder ausübende Gewalt. Ihnen ist in erster Linie die Ausführung der Gesetze anvertraut. Sie sind dabei an das geltende Recht gebunden. Lange Amtszeiten können zu festgefahrenen und eigensinnigen Verhalten führen. Zudem sind Stadträte abhängig von ihren Parteien, was zur Pflichtuntreue gegenüber dem Souverän und zu anders gerichteten Seilschaften führen kann. Es gilt zu verhindern, dass zulange Amtszeiten neue Ideen und das Nachrücken neuer Persönlichkeiten verzögern oder verhindern."

Erwägungen

Rechtliches zum Initiativrecht

Gemäss § 130 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Zürich (GPR) hat der Stadtrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über ihre Gültigkeit und die allfällige Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zu beschliessen, somit bis spätestens bis zum 9. Juli 2023. Beantragt der Stadtrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (§ 130 Abs. 4 GPR).

Stimmt der Gemeinderat der Initiative ohne Gegenvorschlag zu, gilt das Initiativbegehren als sein eigener Beschluss, der dem (fakultativen) Referendum untersteht (§ 131 Abs. 1 GPR). Stimmt der



Gemeinderat der Initiative zu und beschliesst er einen Gegenvorschlag, findet eine Volksabstimmung über die beiden Vorlagen statt. Im Beleuchtenden Bericht wird ausgeführt, dass der Gemeinderat den Gegenvorschlag der Initiative vorziehe (§ 131 Abs. 2 GPR). Lehnt der Gemeinderat die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, findet eine Volksabstimmung statt (§ 131 Abs. 3 GPR). Die Volksabstimmung findet innert 36 Monaten nach Einreichung der Initiative statt, wenn der Stadtrat einen Gegenvorschlag beantragt hat oder der Gemeinderat beschlossen hat, einen Gegenvorschlag ausarbeiten zu lassen, in den übrigen Fällen findet die Volksabstimmung innert 30 Monaten nach Einreichung der Initiative (§ 132 GPR).

Ein Gegenvorschlag muss die gleiche Form wie die Initiative aufweisen, denselben Regelungsgegenstand betreffen wie die Initiative bzw. die Umsetzungsvorlage, eine selbständige, von der Initiative unabhängige Vorlage bilden (138b GPR). Der Gemeinderat kann dann die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags auch auf Antrag seiner Mitte beschliessen (§ 33 GG). Der Beschluss über einen Gegenvorschlag steht allein dem Gemeinderat zu, und zwar sowohl, wenn er die Initiative ablehnt, wie auch, wenn es ihr zustimmt (§ 131 Abs. 2 und 3 GPR).

Hält der Stadtrat die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Gemeinderat gemäss § 130 Abs. 2 GPR Antrag auf Ungültigerklärung. Gegen einen solchen Antrag besteht kein Rechtsmittel, weil es sich erst um den Antrag und nicht um den Entscheid des zuständigen Gremiums handelt. Der Gemeinderat entscheidet innert weiteren drei Monaten. Der amtlich zu publizierende Beschluss des Gemeinderats ist mit Stimmrechtsrekurs anfechtbar.

Hält der Stadtrat die Initiative wenigstens teilweise für gültig, erstattet er dem Gemeinderat gemäss § 130 Abs. 3 GPR innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt.

Beurteilung der Gültigkeit

Eine kommunale Volksinitiative ist gültig, wenn sie (a) die Einheit der Materie wahrt, (b) nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und (c) nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich [KV] i.V.m. § 148 Abs. 2 GPR). Vorliegend ist zu untersuchen, ob die Initiative gegen übergeordnetes Recht verstösst. Konkret fragt sich, ob das kantonale Recht den Gemeinden im Kanton Zürich die Freiheit lässt, Amtszeitbeschränkungen einzuführen oder nicht.

Das Stimm- und Wahlrecht und die weiteren politischen Rechte werden auf Bundesebene durch die Bundesverfassung (Art. 34 BV) und auf kantonaler Ebene durch Art. 22 KV garantiert. Im Kanton Zürich konkretisiert das GPR die politischen Rechte. Das Recht und die Pflicht, sich in Organe des Kantons, des Bezirks und der Gemeinde sowie in den Ständerat wählen zu lassen, sind Teil der politischen Rechte und Pflichten (§ 2 lit. b GPR). § 3 Abs. 1 GPR nennt die Wählbarkeitsvoraussetzungen in abschliessender Weise. § 3 Abs. 3 GPR behält abweichende Bestimmungen über die Wählbarkeit vor. Das Gemeindegesetz (GG) enthält ebenfalls Bestimmungen mit einem Bezug zu den politischen Rechten, ist hier aber nicht weiter von Relevanz. Art. 5 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf verweist für die Wählbarkeit sowie das Recht, an Wahlen und Abstimmungen der Gemeinde teilzunehmen und Wahlvorschläge einzureichen, auf die KV und das GPR.



Das kantonale Recht – d.h. die KV und das GPR – kennt im Gegensatz zu verschiedenen anderen Kantonen keine Amtszeitbeschränkung. Gemäss der einhelligen Lehre zum Zürcher Gemeinderecht dürfen die Gemeinden im Kanton Zürich keine Amtszeitbeschränkung einführen:

- JAAG/RÜSLI betonen, dass sich die Ausübung politischer Rechte in den Gemeinden weitestgehend nach kantonalem Recht richtet und dass es in diesem Bereich wenig Gemeindeautonomie gibt. Wörtlich führen sie aus: «Die Einführung einer Altersgrenze oder Amtszeitbeschränkung für öffentliche Ämter durch die Gemeinden wäre deshalb unzulässig» (JAAG TOBIAS/RÜSLI MARKUS, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich 2019, N 2318).
- Zum selben Schluss gelangen LORETAN/SAILE in einem Aufsatz zur Amtszeitbeschränkung. Sie betonen, dass den Gemeinden hinsichtlich der Wählbarkeitsvoraussetzungen keine Autonomie zusteht und dass § 3 Abs. 3 GPR, wonach abweichende Bestimmungen zur Wählbarkeit vorbehalten bleiben, nur für den kantonalen und nicht für den kommunalen Gesetzgeber gilt (LORETAN THEO/SAILE PETER, Amtszeitbeschränkung für Zürcher Gemeindeexekutiven, in: Rüssli/Hänni/Häggi Furrer [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich 2012, S. 101 ff., S. 112 f.). Als Ergebnis ihres Aufsatzes halten die Autoren fest: «Die Vorschriften über die Wählbarkeit der kommunalen Behörden im Gesetz über die politischen Rechte (...) sind als abschliessend anzusehen. Sie sehen Amtszeitbeschränkungen nicht vor und lassen den Gemeinden auch keine Autonomie, selbst durch kommunales Verfassungs- oder Gesetzesrecht Amtszeitbeschränkungen einzuführen» (LORETAN/SAILE, S. 113).

Die genannten Autoren verweisen je auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts, welche zwar das Abstimmungs- und nicht das Wahlrecht betrifft. Gemäss dieser kann das Zürcher Abstimmungsrecht als ein «Schulbeispiel für eine vom kantonalen Gesetzgeber abschliessend geregelte Materie gelten. Von einer relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit der Gemeinden, die im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einen geschützten Autonomiebereich zu eröffnen vermöchte, kann hier keine Rede sein» (BGE 103 Ia 487, E. 2 S. 489). Die Erwägungen des Bundesgerichts gelten jedoch analog auch für das passive Wahlrecht.

Somit verstösst das Anliegen der Volksinitiative, eine Amtszeitbeschränkung mit entsprechender Anpassung der Gemeindeordnung einzuführen, gegen das kantonale Recht, welches das passive Wahlrecht garantiert und dem kommunalen Recht übergeordnet ist (Art. 28 Abs. 1 lit. b KV). Die Einführung einer Amtszeitbeschränkung liegt nicht in der Kompetenz der Gemeinden. Das Anliegen müsste auf kantonaler Ebene geregelt werden bzw. es müsste das kantonale Recht den Gemeinden die Möglichkeit zur Einführung einer Amtszeitbeschränkung einräumen, was heute aber nicht der Fall ist.

An diesem Ergebnis ändert auch der Grundsatz «in dubio pro populo» nichts. Weil der Wortlaut der Volksinitiative unmissverständlich formuliert ist und sich auch nicht in einer mit der KV und dem GPR vereinbaren Weise auslegen lässt, ist die Volksinitiative für ungültig zu erklären. Eine teilweise Gültigkeit bleibt aufgrund der geschilderten Hindernisse ausgeschlossen.

Eine Wiederwahl in kommunale Behörden ist gemäss dem kantonalem Recht also beliebig oft zulässig. Die Stimmberechtigten haben alle vier Jahre Gelegenheit, eine Person zu wählen oder nicht. Ein Anspruch auf Wiederwahl in ein Behördenamt besteht selbstredend nicht. Die Stimmberechtigten können somit frei nach dem Motto "Wahltag ist Zahltag" entscheiden, ob sie einem bisherigen Behördenmitglied ihre Stimme wiedergeben oder nicht. Die kantonale Regelung des Wahlrechts lässt sich nicht durch die Gemeindeordnung abändern.



Beurteilung des Inhalts

Weil die Volksinitiative ungültig ist, erübrigt sich die Beurteilung ihres Inhalts und eines allfälligen Gegenvorschlags.

Beschluss

1. Dem Gemeinderat wird beantragt, die Volksinitiative "12 Jahre sind genug! Initiative zur Beschränkung der Amtszeit für gewählte Behördenmitglieder" für ungültig zu erklären.

Kommunikation

1. Dieser Beschluss ist öffentlich.
2. Die öffentliche Kommunikation erfolgt mit: Stadtratsbulletin
3. Kurztext für Stadtratsbulletin: Der Stadtrat erachtet die am 9. Januar 2023 mit 372 gültigen Unterschriften zu Stande gekommene Volksinitiative "12 Jahre sind genug! Initiative zur Beschränkung der Amtszeit für gewählte Behördenmitglieder" für ungültig, da diese gegen das im Kanton Zürich verfassungsmässig geschützte Wahlrecht verstösst. Er beantragt deshalb dem hierfür zuständigen Stadtparlament, die Initiative für ungültig zu erklären.
4. Auskunftsperson bei Medienanfragen: André Ingold, Stadtpräsident

Mitteilung durch Protokollauszug

- Yvonne Matzinger, Churfürstenstrasse 17, 8600 Dübendorf (Vertreter Initiativkomitee)
- René Kuhlmann, Heugatterstrasse 9, 8600 Dübendorf (Stv. Vertreter Initiativkomitee)
- Gemeinderatssekretariat – z.H. der GRPK; unter Beilage der Weisung sowie der juristischen Beurteilung des Geschäfts (E-Mail vom 1.2.2023 mit Anhang)
- Gemeinderatssekretariat – z.H. des Gemeinderats; unter Beilage der Weisung mit Beilagen
- Stadtschreiber a.i.
- Akten

Stadtrat Dübendorf


André Ingold
Stadtpräsident


Stefan Woodtli
Stadtschreiber a.i.