



Kanton Zürich  
Direktion der Justiz und des Innern  
**Gemeindefürsorgeamt**  
Abteilung Gemeinderecht

Wilhelmstrasse 10  
Postfach  
8090 Zürich  
[www.zh.ch/gaz](http://www.zh.ch/gaz)

Zürich, März 2019

# **Wie nutze ich das Initiativ- recht in der Gemeinde?**

## **Anleitung für Stimmberechtigte in Gemeinden mit Gemeindeversammlung**

März 2019

<b>A.</b>	<b>Was ist eine Einzelinitiative?</b>	<b>1</b>
<b>B.</b>	<b>Wie muss eine Einzelinitiative ausgestaltet sein?</b>	<b>1</b>
<b>C.</b>	<b>Was muss beachtet werden, dass eine Einzelinitiative gültig ist?</b>	<b>2</b>
1.	Anliegen ist nicht initiativfähig	3
2.	Anliegen verstösst gegen das übergeordnete Recht	3
3.	Anliegen darf nicht offensichtlich undurchführbar sein	4
4.	Weitere Ungültigkeitsgründe	4
<b>D.</b>	<b>Wie läuft das Verfahren bei einer Einzelinitiative ab?</b>	<b>4</b>
1.	Prüfungsphase	4
2.	Abstimmungsphase	5
3.	Exkurs: Rückzug einer Einzelinitiative	5
4.	Umsetzungsphase	6
<b>E.</b>	<b>Wie kann ich mich wehren, wenn mein Initiativrecht verletzt wird?</b>	<b>6</b>
<b>F.</b>	<b>Anhang</b>	<b>7</b>

## A. WAS IST EINE EINZELINITIATIVE?

Initiativen sind ein **wichtiges Gestaltungsinstrument**, mit dem die Stimmberechtigten einer Gemeinde 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 vollzogen oder weiterverfolgt, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten die Initiative in einer Abstimmung unterstützt.

In Gemeinden mit Gemeindeversammlung kann jede stimmberechtigte Person mit Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde dem Gemeindevorstand (Gemeinderat/Schulpflege) eine **Einzelinitiative** einreichen, über welche die Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung oder an der Urne abstimmen müssen, wenn die Initiative gültig ist.

Da jede stimmberechtigte Person in der Gemeinde eine Initiative einreichen kann, heisst die Initiative **Einzelinitiative**. Für das Zustandekommen einer Einzelinitiative ist **keine Unterschriftensammlung** erforderlich. Weitere stimmberechtigte Personen können die Initiative zwar unterstützen, indem sie die Initiative mitunterzeichnen. Rechtlich betrachtet, besteht indessen **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 unterstützt wird.

Eine Einzelinitiative kann grundsätzlich **jederzeit eingereicht** werden. Es ist in der Regel auch möglich, mit ihr beispielsweise die Wiedererwägung eines von der Gemeindeversammlung oder den Stimmberechtigten an der Urne bereits gefassten Beschlusses zu beantragen.

Die Einzelinitiative ist von der in der Kantonsverfassung geregelten **Petition** abzugrenzen. Eine Petition enthält keinen rechtsverbindlichen Auftrag, eine Abstimmung durchzuführen, sondern vermittelt lediglich einen Anspruch auf Prüfung und Stellungnahme durch die Behörden, d.h. auf eine schriftliche Beantwortung des Petitionsschreibens.

## B. WIE MUSS EINE EINZELINITIATIVE AUSGESTALTET SEIN?

Eine Einzelinitiative muss einen **Titel**, den **Initiativtext**, d.h. das Anliegen der Initiative sowie eine **Begründung** enthalten. Ausserdem muss die Einzelinitiative mit dem Namen, der Adresse und der **Unterschrift** der stimmberechtigten Person (Initiantin/Initiant) versehen werden.

Es gibt zwei Formen der Ausgestaltung des **Initiativtextes**, d.h. des Anliegens der Einzelinitiative. Eine Initiative kann nur eine der zwei zur Verfügung gestellten Formen aufweisen (Einheit der Form).



- Bei der Einzelinitiative in der Form eines **ausgearbeiteten Entwurfs** ist der Initiativtext als ein konkret formulierter Beschlussentwurf gefasst. Dieser ist so detailliert formuliert, dass der Beschluss unmittelbar vollzogen werden könnte. Das Anliegen ist inhaltlich in allen notwendigen Einzelheiten umschrieben und abschliessend formuliert.

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 (siehe Beispiel 1 im Anhang).

- Bei einer Einzelinitiative in der Form der **allgemeinen Anregung** ist der Initiativtext entweder als Auftrag formuliert oder er ist zu wenig konkret gefasst, dass er unmittelbar vollzogen werden könnte. Soweit der Wortlaut der Initiative durch den Initiativtext festgelegt wird, ist er zwar ebenfalls für die Behörden verbindlich. Die Besonderheit der Einzelinitiative in der Form der allgemeinen Anregung besteht aber gerade darin, dass die Behörde die Initiative in einem zweiten Schritt konkretisieren muss, damit sie vollzogen werden kann (siehe Beispiel 2 im Anhang).

Wenn eine Einzelinitiative von **mehreren Stimmberechtigten** eingereicht wird, hat sie eine Rückzugsklausel zu enthalten. Diese regelt, welche Personen die Einzelinitiative vorbehaltlos zurückziehen können. Bei der Einzelinitiative, die lediglich von einer stimmberechtigten Person eingereicht wird, kommt der Initiantin oder dem Initianten das Recht zum Rückzug der Initiative zu.

Mustervorlagen zur Einzelinitiative in Versammlungsgemeinden sind auf der Website des Gemeindeamts ([www.zh.ch](http://www.zh.ch) > Politik & Staat > Wahlen & Abstimmungen > Initiativen, Referenden & Anfragerecht > Muster Initiativen) abrufbar.

## **C. WAS MUSS BEACHTET WERDEN, DASS EINE EINZELINITIATIVE GÜLTIG IST?**

Das kantonale Recht enthält formelle und inhaltliche Anforderungen für Einzelinitiativen. Werden diese nicht eingehalten, ist eine Einzelinitiative grundsätzlich ungültig.

In der Praxis kommt es allerdings vor, dass der Gemeindevorstand die Initiantin oder den Initianten auf Gültigkeitsmängel der Initiative hinweist und – wo möglich — eine **angemessene Frist zur Nachbesserung** einräumen kann. Diese Fristansetzung wird oftmals mit der Anordnung verbunden, dass die Einzelinitiative im Säumnisfall für ungültig erklärt werden wird. Generell empfiehlt es sich, mit den Behörden frühzeitig das **Gespräch** zu suchen. Ein solches Vorgehen 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.

Nachfolgend werden die in der Praxis verbreiteten wichtigsten Ungültigkeitsfälle vorgestellt:



## 1. Anliegen ist nicht initiativfähig

Einzelinitiativen dürfen sich nur auf ein Anliegen beziehen, das in die **Beschlusszuständigkeit der Stimmberechtigten** fällt. Sind die Stimmberechtigten nicht zuständig, ist der Gegenstand der Initiative **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.

*Beispiel: Initiative über die Änderung der kommunalen Bau- und Zonenordnung, wenn hierfür gemäss Gemeindeordnung die Gemeindeversammlung zuständig ist (§ 88 Planungs- und Baugesetz).*

Anliegen sind 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. Es empfiehlt sich, die entsprechenden Rechtsgrundlagen, insbesondere die Gemeindeordnung, zu konsultieren.

*Beispiel: Ein Begehren, das die Einrichtung 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).*

Ebenfalls ist ein Anliegen nicht initiativfähig, der in die abschliessende Kompetenz von **Bund** und **Kanton** fällt.

## 2. Anliegen verstösst gegen das übergeordnete Recht

Das Anliegen einer Initiative darf nicht gegen Vorschriften verstossen, die auf einer ihr **übergeordneten Stufe** verankert sind. Einzelinitiativen haben somit insbesondere das (zwingende) Bundesrecht und das kantonale Recht zu beachten.

*Beispiele: Ein generelles Verbot von Mobilfunkantennen auf Gemeindegebiet verstösst gegen Bundesrecht, weil das Fernmeldegesetz verlangt, dass die Gemeinden den Interessen an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung Rechnung tragen müssen.*

*Eine Initiative zum Bau einer Badeanstalt an einem Seeufer, an welchem ein Schilfgürtel besteht, ist mit dem Bundesgesetz über Natur- und Heimatschutz (Art. 21 Ufervegetation) nicht vereinbar.*

Generell enthalten **Gemeindeordnungen** nur Normen zu den Grundzügen der Organisation und der Zuständigkeit in der Gemeinde. Es können mit einer Initiative auch Regelungen in die Gemeindeordnung aufgenommen werden, die politische Ziele oder Grundzüge festhalten (sog. **Ziel- oder Programmnormen**).

*Beispiel: 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.*



### 3. Anliegen darf nicht offensichtlich undurchführbar sein

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. Die Undurchführbarkeit muss allerdings **offensichtlich** sein.

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:

*Beispiel: 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 offensichtlich nicht ausreicht, um die notwendigen Massnahmen (Verkehrszählung, Erstellung von Gutachten, Projektarbeit, Kreditbewilligung durch das zuständige Gemeindeorgan, Anordnung durch die kantonale Sicherheitsdirektion, Rechtsmittelverfahren) umzusetzen.*

### 4. Weitere Ungültigkeitsgründe

- Eine Einzelinitiative darf nicht zwei oder mehrere Anliegen (Sachfragen) verbinden, die überhaupt keinen inneren sachlichen Zusammenhang miteinander aufweisen. Der sogenannte Grundsatz der Einheit der Materie darf nicht verletzt werden, damit die Stimmberechtigten in ihrer Willenskundgabe frei sind, d.h. nicht gezwungen werden, einen Teil der Initiative gegen ihren Willen zuzustimmen, nur um den anderen Teil annehmen zu können.
- Die Einzelinitiative darf weder irreführend sein noch zu Verwechslungen Anlass geben. So darf die Initiative beispielsweise nicht einen Titel enthalten, der keinen Zusammenhang mit dem Initiativtext aufweist und nur benützt wird, um die Stimmberechtigten bei ihrer Stimmabgabe irrezuführen.
- Eine Einzelinitiative muss von mindestens einer stimmberechtigten Person mit Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde **unterzeichnet** worden sein.

## D. WIE LÄUFT DAS VERFAHREN BEI EINER EINZELINITIATIVE AB?

### 1. Prüfungsphase

Einzelinitiativen sind beim Gemeindevorstand (Gemeinderat/Schulpflege) einzureichen. Dieser prüft **unverzüglich, d.h. innert weniger Tage**, ob die Einzelinitiative von mindestens einer stimmberechtigten Person unterzeichnet worden ist.

**Innert drei Monaten** prüft der Gemeindevorstand, ob die Einzelinitiative gültig ist, d.h. ob die formellen und inhaltlichen Anforderungen für Einzelinitiativen eingehalten sind. Die dreimonatige Frist berücksichtigt, dass die Gültigkeitsprüfung je nach Initiativbegehren zeitaufwendig sein kann. Der Gemeindevorstand kann der Initiantin oder dem Initianten gegebenenfalls eine angemessene Frist zur Nachbesserung einräumen mit der Anordnung, dass die Einzelinitiative im Säumnisfall für ungültig erklärt werden wird. 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.

Erklärt der Gemeindevorstand die Einzelinitiative für **ungültig**, hat er diesen Entscheid in Beschlussform mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung zu fassen.

## 2. Abstimmungsphase

Das weitere Vorgehen bei der Behandlung einer Initiative, die vom Gemeindevorstand als gültig erklärt wurde, hängt davon ab, welches Gemeindeorgan für die Beschlussfassung über die Initiative **zuständig** ist.

- Die Einzelinitiative wird der **Gemeindeversammlung** zur Beschlussfassung vorgelegt, wenn sie ein Anliegen betrifft, das in die Zuständigkeit der Versammlung fällt. Die Initiantin oder der Initiant kann die Initiative in der Versammlung mündlich erläutern.

Das Gesetz 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.

- Die Einzelinitiative wird der **Urnenabstimmung** unterbreitet, wenn sie ein Anliegen betrifft, welches in die Zuständigkeit der Urnenabstimmung fällt.

Die Urnenabstimmung findet innert **sechs Monaten** nach dem Beschluss über die Gültigkeit der Initiative statt.

Der Gemeindevorstand kann den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne gleichzeitig einen **Gegenvorschlag** zur Initiative beantragen. Der Gegenvorschlag muss die gleiche Form (ausgearbeiteter Entwurf oder allgemeine Anregung) wie die Initiative aufweisen, denselben Regelungsgegenstand betreffen und eine selbständige, von der Initiative unabhängige Vorlage bilden.

## 3. Exkurs: Rückzug einer Einzelinitiative

Die Möglichkeit des **Rückzugs einer Einzelinitiative** 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. Der Rückzug von Einzelinitiativen, die von mehreren Stimmberechtigten eingereicht wurde,



richtet sich nach der vorbehaltlosen Rückzugsklausel, welche die Initiantinnen und Initianten in der Einzelinitiative getroffen haben.

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

- Bei Anliegen, die der **Urnenabstimmung** unterstehen, ist ein schriftlicher Rückzug der Initiative bis zur Anordnung der Urnenabstimmung durch den Gemeindevorstand möglich.
- Bei Anliegen, 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 zu vermerken.

#### **4. Umsetzungsphase**

Wird eine Einzelinitiative in der Form des **ausgearbeiteten Entwurfs** von den Stimmberechtigten angenommen, wird der entsprechende Beschluss von den Behörden vollzogen, d.h. umgesetzt. Eine weitere Abstimmung erübrigt sich.

Wird eine Einzelinitiative in der Form der **allgemeinen Anregung** von den Stimmberechtigten angenommen, arbeitet der Gemeindevorstand eine Umsetzungsvorlage aus und bringt sie innert **18 Monaten** nach der ersten Abstimmung in der Gemeindeversammlung oder an der Urne zur Abstimmung.

### **E. WIE KANN ICH MICH WEHREN, WENN MEIN INITIATIVRECHT VERLETZT WIRD?**

Die **Verletzung von Ordnungsfristen** 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.

Wird eine Einzelinitiative für ungültig erklärt, kann jede stimmberechtigte Person den entsprechenden Entscheid des Gemeindevorstands innert fünf Tagen seit Mittelung oder Veröffentlichung mit **Rekurs** beim Bezirksrat anfechten.

Allgemein gilt, dass gegen alle Handlungen der Gemeinde, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten betreffen, ein Stimmrechtsrekurs erhoben werden kann.





## F. ANHANG

Beispiel 1: Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs

### **Initiative "Kostenloser Eintritt in die Seebadi der Gemeinde Musterlingen"**

#### **Initiativtext**

Art. 12 der Gebührenordnung der Gemeinde Musterlingen wird wie folgt geändert:

"Der Eintritt in das Seebad Musterlingen ist für Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Musterlingen kostenlos."

#### **Begründung**

(Text zur Begründung des Anliegens)

Anton Müller, Bahnhofstrasse 11, Musterlingen

*Unterschrift A. Müller*

Beispiel 2: Initiative in der Form der allgemeinen Anregung

### **Initiative "Seebadi für die Gemeinde Musterlingen"**

#### **Initiativtext**

Der Gemeinderat Musterlingen wird beauftragt, den Stimmberechtigten eine Kreditvorlage für den Bau eines Seebads mit Garderobe, Restaurant und Wasserrutsche zur Abstimmung vorzulegen

#### **Begründung**

(Text zur Begründung des Anliegens)

Anton Müller, Bahnhofstrasse 11, Musterlingen

*Unterschrift A. Müller*