

Motion Fraktion SVPplus (Peter Bühler, SVP): Neuwahlen statt weitere Qualen auf Kosten von Berns Bevölkerung!

Immer wieder kommt es vor, dass sich während der Amtszeit eines Regierungsmitgliedes herausstellt, dass dieses den Anforderungen, die dieses anspruchsvolle Amt mit sich bringt, nicht gewachsen ist. Aktuellstes Beispiel in der Stadt Bern ist die Vorsteherin der Direktion für Bildung, Soziales und Sport, Edith Olibet. In den letzten Monaten hat sich die Führungsschwäche von Frau Olibet deutlich gezeigt. Mehrfach ist sie unter heftigen Beschuss geraten. Wäre sie nicht von Ihren Parteikolleginnen und -kollegen geschützt worden, indem z.B. der Sozialbericht bis nach den Wahlen zurückgehalten wurde, hätte das Wahlergebnis von Frau Olibet vermutlich anders ausgesehen.

Solche und ähnliche Vorkommnisse gibt es immer wieder. Deshalb muss dem Stadtrat die Möglichkeit gegeben werden, wo nötig einzugreifen. Die Motion Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) 2003 (Ueli Stückelberger, GFL/Rudolph Schweizer, SVP): Änderung der Gemeindeordnung: Ausbau der Kontroll- und Begleitinstrumente von Volk und Parlament, welche am 19. August 2004 vom Stadtrat deutlich angenommen worden ist, gäbe hier zumindest eine Möglichkeit. Allerdings ist seit der Annahme dieser Motion nichts mehr passiert. Wie in einer Bananenrepublik wird sie seither verschleppt.

Nachdem dieses Instrument nur bedingt wirkungsvoll wäre, da man auch eine Volksabstimmung problemlos hinauszögern kann, wird hiermit verlangt, dass die Gemeindeordnung dahingehend abgeändert und ergänzt wird, dass die Forderung nach Neuwahlen der Exekutive gehandhabt werden soll wie Initiativen oder Referenden. Allerdings müssen hierfür innert zwei Monaten 3000 gültige Unterschriften gesammelt werden, um eine Abstimmung zu erreichen. Sind die erforderlichen Unterschriften eingereicht, hat die entsprechende Volksabstimmung innerhalb eines Monats zu erfolgen. Spricht sich das Volk dabei für Neuwahlen aus, müssen diese innerhalb von zwei Monaten durchgeführt werden.

Wenn die Motion vom Stadtrat überwiesen wird, hat der Gemeinderat sechs Monate Zeit um sämtliche Änderungen und Ergänzungen, die zur Umsetzung notwendig sind, durchzuführen und abzuschliessen.

Die erwähnten Fristen sollen deshalb so kurz gehalten werden, um eine Verschleppung der Forderung zu verhindern.

Begründung der Dringlichkeit:

Nach den Reaktionen aus der Bevölkerung ist es für den Stadtrat entscheidend, ein Instrument zu bekommen, um handeln zu können und nicht tatenlos zuschauen zu müssen!

Wir können und dürfen nicht tatenlos zuschauen, wie das Wahl- und Stimmvolk zum Schweigen gezwungen wird, nach allem, was in den letzten Wochen und Monaten geschehen ist!

Bern, 11. Juni 2009

Motion Fraktion SVPplus (Peter Bühler, SVP): Ueli Jaisli, Simon Glauser, Thomas Weil, Manfred Blaser, Rudolf Friedli, Jimy Hofer, Robert Meyer

Die Dringlichkeit wird vom Stadtrat abgelehnt.

Antwort des Gemeinderats

I. Inhalt und Zielsetzung der Motion

Die vorliegende Motion steht in einem engen Zusammenhang mit der Motion Parlamentarische Untersuchungskommission - PUK 2003 (Ueli Stückelberger, GFL/Rudolph Schweizer, SVP) vom 15. Januar 2004: Änderung der Gemeindeordnung: Ausbau der Kontroll- und Begleitinstrumente von Volk und Parlament. Gleich wie in Buchstabe c der Motion PUK wird in der vorliegenden Motion ebenfalls die Einführung des Abberufungsrechts verlangt. Auf diese inhaltlichen Gemeinsamkeiten wird insbesondere auf den Bericht des Gemeinderats zur Motion PUK hingewiesen. Er empfiehlt dem Stadtrat eine gemeinsame Behandlung der beiden Vorstösse.

Vom Vorschlag der Motion PUK weicht die vorliegende Motion insoweit ab, als dass das Zustandekommen eines Abberufungsbegehren durch ein geringeres Quorum (lediglich 3 000 anstatt der 10 000 Unterschriften) erleichtert und die Absetzung der Exekutive durch massiv kürzere, verbindliche Fristen beschleunigt werden soll. Der Gemeinderat hat sich bereits im Bericht zur Motion PUK gegen die Einführung des Abberufungsrechts ausgesprochen und diese Haltung ausführlich begründet. Neben diesen dort aufgeführten, allgemeinen Gründen sprechen gegen die spezifischen Forderungen der vorliegenden Motion überdies nachfolgende Überlegungen:

II. Akzentuierung der ohnehin mit dem Abberufungsrecht verbundenen Nachteile

Im Bericht des Gemeinderats zur Motion PUK werden die Nachteile der Unstetigkeit, der Instabilität, der Unberechenbarkeit und der Verschärfung der politischen Konflikte aufgezeigt, welche die Einführung des Abberufungsrechts mit sich bringt. Ebenso wird dort dargestellt, dass das Abberufungsrecht, das auf dem Misstrauen gegen die Mandatsträgerinnen und -träger beruht, in Widerspruch zur politischen Kultur in der Stadt Bern steht. Durch die vorliegend geforderten, massiv kürzeren Fristen und das viel niedrigere Quorum akzentuiert sich diese Problematik noch mehr, weil dadurch eine wesentliche Erleichterung der Einleitung von Abberufungsbegehren stattfindet und nicht ausgeschlossen werden kann, dass dieses Volksrecht unter Umständen sachwidrig bzw. partei- und wahltaktisch motiviert eingesetzt werden könnte.

Hingewiesen sei an dieser Stelle nochmals auf das unauflösbare Dilemma, in dem sich Stimmberechtigte bei einer Abberufung im Proporzsystem befinden: Wählerinnen und Wähler, die ein bestimmtes Exekutivmitglied ersetzt haben möchten, stehen vor dem Dilemma, dass sie dieses nicht abwählen können, wenn sie gleichzeitig seine Parteikolleginnen und -kollegen oder andere Kandidierende auf verbundenen Listen wählen möchten. Weil im Proporzwahlverfahren die *Listenstimmen* für die Mandatzuteilung massgebend sind, kommen *Kandidatenstimmen* von Listenpartnerinnen und -partnern indirekt auch einem missliebigen Kandidaten oder einer missliebigen Kandidatin zu gute. Selbst wenn solche Kandidierenden auf dem Wahlzettel gestrichen werden, zählen diese Streichungen bzw. solche Leerstimmen als Listenstimmen, wodurch sich die Wahlchancen der „Gestrichenen“ automatisch erhöhen.

Wollen die Stimmberechtigten einer solchen indirekten Begünstigung von Abzuwählenden entgehen, haben sie keine andere Möglichkeit, als die Liste als Ganzes - und somit auch Mandatsträgerinnen und -träger, mit deren Amtsführung sie zufrieden sind - abzustrafen. Eine differenzierte Stimmabgabe ist nicht möglich. Die Wählerinnen und Wähler stehen damit vor dem Dilemma, entweder die Parteikolleginnen und -kollegen eines missliebigen Mitglieds kollektiv zu bestrafen oder aber das missliebige Mitglied indirekt zu unterstützen. Das Abberufungsrecht ist somit im Proporzwahlverfahren nur bedingt wirkungsvoll. Es versteht sich von selbst, dass die politische Partizipation der Bevölkerung nicht erhöht und die Volksrechte gestärkt werden, wenn Wählerinnen und Wähler in ein solches Dilemma versetzt werden.

III. (Weitere) Nachteile der Fristverkürzung und des niedrigeren Quorums

1. Problematik der Fristverkürzung

Die Motion sieht folgende verbindliche Fristen vor: Wird ein Abberufungsbegehren eingereicht, muss die Volksabstimmung darüber innerhalb von einem Monat durchgeführt werden. Wird anschliessend das Abberufungsbegehren gutgeheissen, müssen die Neuwahlen innert zweier Monate stattfinden. Diese in der Motion geforderten Fristen kollidieren mit Vorgaben des höherrangigen Rechts: Der ordnungsgemässe Gang von Abstimmungen und Wahlen erfordert bestimmte Vorbereitungshandlungen und sieht zum Schutze der Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verbindliche Fristen vor. Auf diese zwingenden Vorgaben nimmt die Motionsforderung nur unzureichend Rücksicht.

Zunächst ist es nicht möglich, ein eingereichtes Abberufungsbegehren innerhalb von 30 Tagen dem Volk vorzulegen. Bevor eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, sind folgende Vorbereitungshandlungen durchzuführen: Kontrolle der eingereichten Unterschriftenbogen und Feststellung des Zustandekommens des Volksbegehrens; Vortrag und Antrag des Gemeinderats an den Stadtrat; Ausarbeitung einer Abstimmungsbotschaft; Beschluss des Stadtrats und Verabschiedung der Abstimmungsbotschaft; Festsetzung und Publikation des Abstimmungstermins; Versand des Abstimmungsmaterials. Wie diese Aufzählung zeigt, wäre es lebensfremd, anzunehmen, dass sich diese verschiedenen Vorbereitungshandlungen innerhalb eines Monats durchführen lassen. Das vom Kanton herausgegebene Musterreglement empfiehlt den Gemeinden eine Behandlungsfrist von acht Monaten. Doch unabhängig von der Zeit, welche das Gemeinwesen für die verschiedenen Vorbereitungshandlungen benötigt, muss den Stimmberechtigten auch genügend Zeit für den Meinungsbildungsprozess zugestanden werden.

Nichts anderes gilt hinsichtlich der zweimonatigen Frist zur Durchführung der Wahlen. Auch Wahlen erfordern Vorbereitungshandlungen, die sich nur beschränkt beschleunigen oder abkürzen lassen. Zwingend zu durchlaufen sind das (aufwändige) Wahlanmeldeverfahren, die Prüfung und Bereinigung der Wahlvorschläge, die Veröffentlichung der bereinigten Wahlvorschläge; Druck und Versand des Wahlmaterials; zur Verfügungsstellen von Plakatwänden für Wahlplakate. Parallel dazu muss den Parteien genügend Zeit für die Kandidatensuche und für die Vorbereitung des Wahlkampfes eingeräumt werden. Nicht nur für das Gemeinwesen bedeutet die Durchführung von Wahlen eine grosse organisatorische und logistische Herausforderung, sondern auch für die Parteien und Kandidierenden. Dies zeigt sich etwa darin, dass einzelne Parteien bereits im Herbst 2011 mit der Nomination ihrer Kandidierenden für die städtischen Gesamterneuerungswahlen vom November 2012 begonnen haben. Insoweit dürften bei einer nur zweimonatigen Frist auch die politischen Parteien an ihre Grenzen stossen. Solches ist der Qualität der Wahlkampfthemen und des Wahlkampfstils kaum förderlich.

Überdies verunmöglichen die starren Fristvorgaben der Motion eine sinnvolle Koordination mit den kantonalen und eidgenössischen Urnengängen. Dies kann unter Umständen dazu führen, dass innerhalb kurzer Zeit mehrere Urnengänge durchzuführen sind. Dies erhöht nicht nur die Kosten und den Aufwand auf Seiten des Gemeinwesens, sondern führt auch zu einer zunehmenden Belastung der Stimmberechtigten. Insbesondere ist es nicht ausgeschlossen, dass die Stimmberechtigten gleichzeitig und parallel das Stimmmaterial von verschiedenen Urnengängen zu Hause haben.

Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass die vorgesehenen einmonatigen und zweimonatigen Fristen nicht umsetzbar und überdies rechtlich nicht zulässig sind. Ganz abgesehen davon ist es dem demokratischen Meinungsbildungsprozess nicht förderlich, wenn die Stimmberechtigten im Eiltempo wichtige Entscheidungen fällen müssen. Der massive Zeitdruck würde dem Abstimmungs- und dem nachfolgenden Wahlkampf zudem eine Hektik verleihen, die dem Vertrauen der Bevölkerung in die Politik und die Institutionen möglicherweise nicht besonders zuträglich wäre.

2. Problematik des niedrigeren Quorums

Das in der Motion vorgesehene Quorum von 3 000 Unterschriften ist im Vergleich zur Motion PUK, welche ein Quorum von 10 000 Unterschriften vorsieht, und angesichts der Konsequenzen des Abberufungsbegehrens als sehr tief zu beurteilen. Die notwendigen 3 000 Unterschriften machen bei den gegenwärtig 83 230 Stimmberechtigten rund 3,6 % der Gesamtstimmberechtigten aus. Für das Zustandekommen eines Abberufungsbegehrens ist es somit nicht erforderlich, dass dieses von einem breit abgestützten Unterstützungskomitee getragen wird. Stattdessen kann eine kleine Minderheit die Durchführung einer Abstimmung erzwingen und damit in grundsätzlicher Weise die Regierungsfähigkeit des Regierungskollegiums in Frage stellen. Der Griff zum Abberufungsbegehren wird so nicht auf bestimmte ausserordentliche Situationen, beispielsweise schwere Verfehlungen von Regierungsmitgliedern, beschränkt, sondern kann von einzelnen Kräften beliebig und bereits aus Anlass von bloss politisch missliebigen Entscheidungen ergriffen werden. Dies zeigt, wie weit das Abberufungsrecht bei einem sehr geringen Quorum von der ihm in der Motion PUK zgedachten, ursprünglichen Kontrollfunktion entfernt ist.

IV. Nicht adäquater Lösungsansatz

Die Kombination eines niedrigen Quorums mit extrem kurzen Fristen würde es ermöglichen, eine Stadtregierung in sehr kurzer Zeit und ausserhalb des üblichen politischen Diskurses zu attackieren. Dies zeigt die Überlegungen, die hinter der Einführung des Abberufungsrechts stehen: Das Abberufungsrecht wird von den Befürwortenden als Instrument des Krisenmanagements etikettiert, mit dem das Volk in schwierigen Zeiten auf die Regierungspolitik korrigierend eingreifen kann. Die Lösung besteht darin, subjektiv als „unfähig“ befundene Regierungsmitglieder sofort zu eliminieren. Dieser Lösungsansatz wäre dann angemessen, wenn sich ein Regierungsmitglied objektiv und nachgewiesenermassen sachliche Verfehlungen zuschulden kommen lassen würde. Für diesen Fall stehen aber bereits ausreichende und griffige Instrumente zur Verfügung, einer Ergänzung durch eine „Abwahl“, wie dies die Motion Bühler vorschlägt, bedarf es nicht. Im bewährten politischen System der Schweiz ist Standard, dass sich bei rein politischer Unzufriedenheit bestimmter Kreise mit der Tätigkeit der Exekutive nach Ablauf einer Amtsdauer die Möglichkeit besteht, im Rahmen der ordentlichen Wahlen das Regierungsgremium zu erneuern. Ebenfalls Standard ist aber auch, dass eine einmal gewählte, legitime Regierung während einer Amtsdauer die Möglichkeit erhält, jene Politik zu betreiben, für die sie vom Elektorat gewählt worden ist. Die Ziehung der politischen

Bilanz und der entsprechenden Bewertung einer Stadtregierung erfolgt im schweizerischen Politverständnis im Rahmen der ordentlichen Erneuerungswahlen. Die Forderung nach einer Abwahlmöglichkeit während laufender Amtsdauer gründet demnach auf einem vorbestehenden, tiefen Misstrauen gegenüber den vom Volk gewählten Mandatsträgerinnen und -trägern und den staatlichen Institutionen.

Die Tatsache, dass das Abberufungsrecht in den meisten schweizerischen Gemeinwesen nicht (mehr) existiert oder keine praktische Bedeutung hat, wirft die Frage auf, ob im modernen demokratischen Rechtsstaat die Problemlösung wirklich mit dem Konzept der fristlosen „Entlassung“ von Mandatsträgerinnen und Mandatsträger funktionieren kann. Ist es tatsächlich richtig, dass in schwierigen Zeiten und Krisensituationen die Diskussion von Sachfragen und Lösungsvorschlägen auf eine Diskussion über Personenfragen verkürzt wird? Die derzeitige Debatte um die Zusammensetzung des Bundesrats lassen Zweifel an diesem Konfliktmechanismus aufkommen. Sie offenbart, inwieweit die permanente Diskussion über Personen und deren Amtsführung das politische Tagesgeschäft blockieren, den Gesetzgebungsprozess hemmen und die Handlungsfähigkeit eines Regierungskollegiums schwächen kann.

Die in der Motion Bühler vorgeschlagene Ausgestaltung des Abberufungsrechts führt dazu, dass die Stimmberechtigten künftig unter Zeitdruck, aus einer möglicherweise momentan als ungunst empfundenen Situation heraus einen Entscheid von grosser Tragweite fällen müssen. Es besteht die Gefahr, dass eine Tiefe in der Auseinandersetzung in der Sache so vermieden wird, damit die Absetzung unbeliebter Mandatsträgerinnen und -träger im Eiltempo durchgepeitscht werden kann. Es besteht auch die Gefahr, dass bei künftigen, politisch schwierigen Situationen das Anprangern und das Schüren von Emotionen über eine sorgfältige Analyse und die Einleitung des Lösungsprozesses gestellt werden. Der Gemeinderat geht davon aus, dass Instrumente, welche die Personalisierung, das Misstrauen gegen staatliche Institutionen und Schuldzuweisungen an Regierungsmitglieder fördern, die politische Kultur auf weitere Sicht verändern werden. Auch besteht die Gefahr, dass die Qualität der Regierungsarbeit langfristig beeinträchtigt werden könnte, zumal die Bereitschaft von Regierungsmitgliedern, auch komplexere Probleme anzugehen, bei denen nicht kurzfristig mit positiven Ergebnissen zu rechnen ist, deren Bewältigung jedoch für die nachhaltige Entwicklung der Stadt bedeutsam ist, abnehmen wird. Die Einführung des Abberufungsrechts stellt somit nicht primär eine Ausweitung der Partizipationsrechte des Volks dar, sondern führt einen Wandel in der politischen Auseinandersetzung und Kultur herbei.

V. Folgen für das Personal und die Finanzen

Die Annahme der Motion kann zusätzliche Abstimmungs- und Wahlkämpfe notwendig machen. In personeller Hinsicht führt dies zu einer zusätzlichen Belastung der Stimmausschüsse und der Mitarbeitenden des Stimmregisters. Die zusätzlich notwendigen Urnengänge - inklusive der aufwändigen Vorbereitungshandlungen - können zu jährlichen Folgekosten mindestens im sechsstelligen Bereich führen. Genaue Zahlen lassen sich zum heutigen Zeitpunkt nur schwer abschätzen, weil es keine Vergleichswerte gibt: Das Abberufungsrecht wurde in den übrigen Gemeinwesen entweder abgeschafft oder wird nicht mehr benutzt.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 21. Dezember 2011

Der Gemeinderat