

## Motion Tom Berger (FDP): Stärkung der demokratischen Rechte II: Reduktion des Quorums und Verlängerung der Fristen für städtische Initiativen und Referenden

Der Gemeinderat wird wie folgt beauftragt:

1. Art. 37 «Fakultative Volksabstimmung», Art. 38 «Volksvorschlag» und Art. 39 Abs 3 «Initiativen» sind so zu ändern, dass die für das jeweilige Zustandekommen benötigte Anzahl Unterschriften an die Anzahl Stimmberechtigte in der Stadt Bern gekoppelt wird. Zudem soll die Dauer von heute 60 Tagen auf 90 Tage (Fakultative Volksabstimmung und Volksvorschlag) bzw. von heute sechs Monaten auf zwölf Monate (Initiative) erhöht werden.

### Begründung

Die Stadt Bern kennt heute vergleichsweise hohe Quoren für ihre direktdemokratischen Mittel. Im Oktober 2023 zählte die Stadt Bern 84'620 Stimmberechtigte. Um einen Beschluss des Stadtrats der fakultativen Volksabstimmung (Referendum) zu unterbreiten oder diesem einen Volksvorschlag entgegenzustellen, müssen jeweils innerhalb von 60 Tagen 1'500 Unterschriften gesammelt werden. Dies entspricht 1.77% der Stimmberechtigten. Für eine Volksinitiative müssen innerhalb von sechs Monaten 5'000 Unterschriften gesammelt werden. Dies entspricht 5.9% der Stimmberechtigten. Da die Anzahl notwendiger Unterschriften fix ist, steigt das Quorum linear zum Wachstum der Anzahl der Stimmberechtigten. Diese Quoren sind deutlich höher als auf Stufe Bund sowie auf Stufe Kanton Bern, wie folgender Vergleich zeigt.

Quoren für Referenden:

| Wo          | Frist                 | Anzahl Unterschriften | Quorum |
|-------------|-----------------------|-----------------------|--------|
| Bund        | Drei Monate           | 50'000                | 0.9%   |
| Kanton Bern | Drei Monate           | 10'000                | 1.34%  |
| Stadt Bern  | Zwei Monate (60 Tage) | 1'500                 | 1.77%  |

Quoren für Initiativen

| Wo          | Frist        | Anzahl Unterschriften | Quorum |
|-------------|--------------|-----------------------|--------|
| Bund        | 18 Monate    | 100'000               | 1,8%   |
| Kanton Bern | Sechs Monate | 15'000                | 2%     |
| Stadt Bern  | Sechs Monate | 5'000                 | 5.9%   |

Andere Gemeinden im Kanton Bern haben die Anzahl notwendiger Unterschriften fix an die Anzahl der Stimmberechtigten gekoppelt. So bspw. die Städte Biel und Burgdorf.

Eine solche Lösung hat den Vorteil, dass sich das notwendige Quorum flexibel der Veränderung der Stimmbevölkerung anpasst und die direktdemokratischen Mittel entsprechend immer das gleiche Gewicht haben.

Dringlichkeit

Wird für den Vorstoss Dringlichkeit verlangt?

Ja  Nein

Bern, 16. November 2023

*Erstunterzeichnende: Tom Berger*

*Mitunterzeichnende: Raffael Joggi, Therese Streit-Ramseier, Bettina Jans-Troxler, Michael Burkard, Marcel Wüthrich, Florence Pärli Schmid, Vivianne Esseiva, Ueli Jaisli, Dolores Dana, Simone*

Richner, Janosch Weyermann, Ursula Stöckli, David Böhner, Eva Chen, Thomas Hofstetter, Milena Daphinoff, Lukas Gutzwiller, Sibyl Eigenmann, Gabriela Blatter, Yasmin Amana Abdullahi, Corina Liebi, Claudio Righetti, Erich Hess, Lionel Gaudy, Irina Straubhaar, Janina Aeberhard, Matteo Micieli, Alexander Feuz

## **Antwort des Gemeinderats**

### **1. Worum es geht**

Damit eine Initiative in der Stadt Bern zustande kommt, müssen innert sechs Monaten 5 000 Stimmberechtigte das Begehren unterzeichnen (Art. 39 Abs. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 [GO; SSSB 101.1]). Für das Zustandekommen eines fakultativen Referendums oder eines Volksvorschlags braucht es 1 500 Unterschriften innert 60 Tagen (Art. 37 und 38 GO).

Die Motion Tom Berger (FDP): Stärkung der demokratischen Rechte II: Reduktion des Quorums und Verlängerung der Fristen für städtische Initiativen und Referenden fordert gemäss dem Titel eine Senkung des Quorums für Initiativen, Referenden und Volksvorschläge sowie eine Verlängerung der jeweiligen Sammelfristen. Gemäss dem Motionstext soll zudem die Anzahl für Initiativen, Referenden und Volksvorschläge benötigter Unterschriften an die Anzahl der Stimmberechtigten gekoppelt werden. Begründet wird die Motion damit, dass die Quoren der Stadt Bern vergleichsweise hoch seien und mit dem Wachstum der Anzahl Stimmberechtigter weiter ansteigen würden. Für die geforderten Anpassungen wäre eine Revision der Gemeindeordnung (Art. 37-39 GO) und damit eine Volksabstimmung nötig.

### **2. Rechtliche Ausgangslage und Vergleich mit anderen Gemeinwesen**

Das Gemeindegesetz des Kantons Bern vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) schreibt den Gemeinden drei direktdemokratische Instrumente vor: Die Initiative sowie das obligatorische und das fakultative Referendum. Der Volksvorschlag hingegen ist vom Kanton nicht vorgeschrieben. Mittels Initiative kann der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Reglementen oder Beschlüssen, die in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlamentes liegen, verlangt werden (Art. 15 Abs. 1 GG). Das Quorum für eine Initiative darf maximal zehn Prozent der Stimmberechtigten betragen (Art. 15 Abs. 1 GG). Die Sammelfrist muss mindestens sechs Monate betragen (Art. 19 Abs. 2 GG). In Artikel 23 Absatz 1 bezeichnet das Gemeindegesetz Gegenstände, die zwingend dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müssen. Bezüglich der Gegenstände, die dem fakultativen Referendum unterstehen, verweist das Gemeindegesetz auf die kommunalen Organisationsreglemente (Art. 14 Abs. 1 GG). Das Quorum bei fakultativen Referenden darf maximal fünf Prozent der Stimmberechtigten betragen. Für die Dauer der Unterschriftensammlung wird ein Minimum von 30 Tagen verlangt (Art. 14 Abs. 3 GG).

Die meisten untersuchten Gemeinden des Kantons Bern legen die Quoren unterhalb der vom Kanton erlaubten Maxima fest (vgl. Tabelle, zur den Berechnungsgrundlagen vgl. die Ausführungen in Fussnote 1). Nur Burgdorf reizt das maximale Quorum von zehn Prozent bei Initiativen aus. Die noch bis Ende Jahr gültige Stadtordnung von Biel verlangt zudem das maximal erlaubte Quorum von fünf Prozent bei Referenden. Die Stadt Bern sieht hingegen im Gemeindevergleich für Initiativen (5.6 Prozent der Stimmberechtigten) und Referenden (1.7 Prozent der Stimmberechtigten) eher tiefe Quoren vor (bei Referenden ist das Quorum in keiner Gemeinde tiefer als in der Stadt Bern). Anders sieht die Situation im Vergleich mit dem Kanton Bern und dem Bund aus. Die Quoren der Stadt Bern, aber auch aller anderen untersuchten Berner Gemeinden, sind hier ver-

gleichsweise hoch (Quoren bei Initiativen in Gemeinden: zwischen fünf und zehn Prozent der Stimmberechtigten, auf Kantons- und Bundesebene: 2 resp. 1.8 Prozent der Stimmberechtigten, Quoren bei Referenden in Gemeinden: zwischen 1.7 und fünf Prozent der Stimmberechtigten, auf Kantons- und Bundesebene: 1.3 resp. 0.9 Prozent der Stimmberechtigten).

Biel und Burgdorf sind die einzigen Gemeinden, welche aktuell in gewissen Fällen die benötigte Anzahl Unterschriften im Verhältnis zu den Stimmberechtigten angeben (Biel für Initiativen und Referenden vgl. Art. 13 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 der Stadtordnung der Stadt Biel vom 9. Juni 1996 [SGR 1.0-1], Burgdorf nur für Initiativen, Art. 21 Gemeindeordnung der Stadt Burgdorf vom 26. November 2000). Biel wird jedoch ab dem 1. Januar 2025 neu in beiden Fällen eine feste Anzahl Unterschriften vorschreiben.

In allen Gemeinden darf die Unterschriftensammlung für Initiativen entweder sechs oder zwölf Monate dauern. Im Kanton Bern liegt die Sammelfrist für Initiativen bei sechs Monaten, auf Bundesebene bei 18 Monaten. Bei Referenden sind in den Gemeinden jeweils 30 oder 60 Tage vorgesehen. Auf Bundesebene sind es 100 Tage, im Kanton Bern drei Monate.

|                                | Anzahl Stimmberechtigte <sup>1</sup> | Anzahl Unterschriften  | % der Stimmberechtigten | Frist                       |
|--------------------------------|--------------------------------------|--|-------------------------|-----------------------------|
| Stadt Bern                     | 89 376                               | I: 5000<br>R: 1500   | I: 5.6%<br>R: 1.7%      | I: 6 Monate<br>R: 60 Tage   |
| Stadt Thun                     | 31 998                               | I: 1600<br>R: 800  | I: 5%<br>R: 2.5%        | I: 12 Monate<br>R: 30 Tage  |
| Stadt Biel – alte Stadtordnung | 31 454                               | I: 1/15 der Stimmberechtigten<br>R: 1/20 der Stimmberechtigten | I: 6.7%<br>R: 5%        | I: 6 Monate<br>R: 60 Tage   |
| Stadt Biel – neue Stadtordnung | 31 454                               | I: 2000<br>R: 800  | I: 6.4%<br>R: 2.5%      | I: 6 Monate<br>R: 60 Tage   |
| Gemeinde Burgdorf              | 11 693                               | I: 10% der Stimmberechtigten<br>R: 300                         | I: 10%<br>R: 2.6%       | I: 12 Monate<br>R: 60 Tage  |
| Gemeinde Köniz                 | 28 522                               | I: 2000<br>R: 500  | I: 7%<br>R: 1.8%        | I: 12 Monate<br>R: 30 Tage  |
| Kanton Bern                    | 747 589                              | I: 15 000<br>R: 10 000   | I: 2%<br>R: 1.3%        | I: 6 Monate<br>R: 3 Monate  |
| Bund                           | 5 567 120                            | I: 100 000<br>R: 50 000  | I: 1.8%<br>R: 0.9%      | I: 18 Monate<br>R: 100 Tage |

<sup>1</sup> Die Angaben zu der Anzahl der Stimmberechtigten in den Gemeinden Bern, Thun, Biel, Burgdorf und Köniz sowie im Kanton Bern basieren auf den Angaben zu den Anzahl Stimmberechtigten in den kantonalen Abstimmungen vom 3. März 2024 gemäss der Staatskanzlei des Kantons Bern. Die Anzahl der Stimmberechtigten in den kommunalen Abstimmungen kann davon abweichen, wenn eine Gemeinde wie die Stadt Bern eine Karenzfrist kennt. Dies erklärt auch den Unterschied zu den in der Motion angegebenen Quoren. Um die Vergleichbarkeit sicherzustellen, wurde jedoch auf die Daten der Staatskanzlei des Kantons Bern abgestellt. Die Anzahl Stimmberechtigter in der Schweiz basiert auf Daten des Bundesamts für Statistik für das Jahr 2023.

## Einschätzung Handlungsbedarf

### 2.1 Koppelung Anzahl benötigter Unterschriften an Anzahl Stimmberechtigte (relatives Quorum)

Die Frage, ob die Anzahl benötigter Unterschriften bei Initiativen, Referenden und Volksvorschlägen künftig an die Anzahl der Stimmberechtigten gekoppelt werden soll, kann unabhängig von der Frage geprüft werden, ob die Anzahl Unterschriften gesenkt und die Sammelfristen verlängert werden sollen oder nicht.

Der Vorteil einer Koppelung ist, dass der Anteil der Unterschriften im Verhältnis zur Anzahl Stimmberechtigter immer gleichbleibt. Diesem Vorteil stehen aber gewichtige Nachteile gegenüber. Bei einer Koppelung muss die benötigte Anzahl Unterschriften regelmässig neu berechnet werden. Dies bedeutet nicht nur einen Aufwand für die Verwaltung, sondern auch Unsicherheit für Personen, die eine Initiative oder ein Referendum ergreifen wollen. Sie wüssten im Vorhinein nicht, wie viele Unterschriften tatsächlich benötigt werden und müssten zuerst die entsprechenden Informationen einholen. Dabei könnte sich die Anzahl im Laufe eines Initiativprozesses (mit den Phasen Vorprüfung, Hinterlegung, Publikation, Einreichung) auch ändern (abhängig davon, welcher Zeitpunkt für die Bestimmung des Quorums definiert wird). Die Stadt Biel hat sich aus diesen Gründen entschieden, auf nächstes Jahr auf feste Zahlen zu wechseln. Begründet wurde dies wie folgt: «Für eine feste Zahl spricht aber, dass damit, insbesondere auch für «Uneingeweihte», immer ohne Weiteres klar ist, wie viele Unterschriften benötigt werden. Eine feste Zahl dient mithin der Rechtssicherheit und der raschen Orientierung der Interessierten». (Erläuterungen zur neuen Stadtordnung Biel, S. 14). Zumal sich die Zahl der Stimmberechtigten nur langsam ändert (u.a. weil sie nicht nur von der Einwohnerzahl, sondern auch vom Ausländeranteil abhängt) sieht der Gemeinderat im bisherigen System eindeutig mehr Vorteile als Nachteile und rät deshalb von einer Koppelung an den Anteil der Stimmberechtigten ab.

### 2.2 Senkung Quorum und Verlängerung der Dauer der Sammelfrist

Ziel der Motionär\*innen ist es, durch die Senkung der Quoren sowie die Verlängerung der Sammelfristen die Hürden für Initiativen und Referenden zu senken.

Initiativen und Referenden spielen eine zentrale Rolle im direktdemokratischen System der Schweiz. Sie ermöglichen es auch ausserparlamentarischen Akteuren sich in den politischen Prozess einzubringen, neue Themen auf die politische Agenda zu setzen oder Entscheide zu hinterfragen. Gleichzeitig können sie politische Prozesse verlängern und sind ressourcenintensiv. Eine angemessene Anzahl Unterschriften und eine angemessene Sammelfrist stellt sicher, dass Vor- und Nachteile sich die Waage halten und die direktdemokratischen Instrumente nicht für Einzelinteressen missbraucht werden.

Nirgends wird so häufig abgestimmt wie in der Stadt Bern (WITZIG GLICK MARTINA/VATTER ADRIAN, Direkte Demokratie in den Gemeinden, Zürich 2023, S. 49). Zwar hängt dies insbesondere mit der hohen Anzahl obligatorischer Referenden zusammen. Seit 2010 Jahren sind in der Stadt Bern aber auch acht Initiativen, sechs Referenden und drei Volksvorschläge aus unterschiedlichen politischen Lagern zustande gekommen. In der gleichen Zeit kamen drei Initiativen (im Jahr 2010 die Initiative «Köpfe statt Blöcke», im Jahr 2011 die Initiative «Fussgängerzone statt Tramwand» und im Jahr 2017 die Initiative «Stadtraum Burgernziel») nicht zustande. Kein Referendum und kein Volksvorschlag ist im Sammelstadium gescheitert. Dies zeigt, dass es in der Stadt Bern auch politischen Minderheiten gelingt, Volksabstimmungen zu erwirken. Eine Senkung der benötigten Anzahl Unterschriften oder eine Verlängerung der Sammelfrist erscheint aus der Sicht des Gemeinderats somit nicht angezeigt.

Auch der Gemeindevergleich zeigt, dass die institutionellen Hürden für Initiativen und Referenden in der Stadt Bern bereits heute verhältnismässig tief sind. Dass die Hürden auf kommunaler Ebene

höher sind als auf kantonaler Ebene gilt hingegen für die ganze Schweiz (vgl. WITZIG GLICK MARTINA/VATTER ADRIAN, Direkte Demokratie in den Gemeinden, Zürich 2023, S. 52 ff.). Es hängt u.a. damit zusammen, dass die Gegenstände von Initiativen und Referenden auf Gemeindeebene sehr weit gefasst sind. So können in der Stadt Bern z.B. anders als auf Kantonsebene auch Gegenstände im Zuständigkeitsbereich der Exekutive einer Initiative unterstellt werden (Art. 39 Abs. 2 GO). Zudem ist es weniger aufwändig, Unterschriften für städtische Initiativen und Referenden zu sammeln, u.a. weil in Städten anders als im ländlichen Raum viele stark frequentierte Orte existieren. All dies rechtfertigt die gegenüber Kanton und Bund höheren Quoren auf Gemeindeebene.

Längere Sammelfristen haben aus Sicht des Gemeinderats zudem verschiedene Nachteile. Bei Initiativen besteht etwa das Problem, dass das Interesse an einem Thema verloren geht und der Schwung abnimmt (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 2. April 2001 zur Parlamentarischen Initiative [Kommission 96.091 SR] Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, BBl 2001 4803, S. 4820). Bei Referenden wiederum wird mit der Verlängerung der Sammelfrist die Dauer des politischen Prozesses insgesamt verlängert. Dadurch kann es z.B. bei Bauprojekten zu Verzögerungen kommen und das Risiko politisch motivierter Blockaden steigt.

Aus all diesen Gründen sieht der Gemeinderat keinen Anlass, die Quoren zu senken oder die Sammelfrist zu verlängern.

### **3. Folgen für das Personal und die Finanzen**

Die Einführung eines relativen Quorums wäre für die Verwaltung mit höherem Aufwand verbunden.

#### **Antrag**

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen; er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.
2. Die Antwort gilt in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 15. Mai 2024

Der Gemeinderat