

Motion Luzius Theiler (GPB-DA): Erweiterung der Volksrechte: Möglichkeit des Volksvorschlages zu allen Abstimmungsvorlagen

Gemäss Art. 38 der Gemeindeordnung ist ein Volksvorschlag, also ein partieller Gegenvorschlag zu einer Vorlage des Stadtrates, nur möglich, wenn die Vorlage dem fakultativen Referendum untersteht. Bei Vorlagen hingegen, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, ist ein Volksvorschlag nicht möglich.

Diese Regelung ist völlig unlogisch und absurd: Eine Kreditvorlage zwischen 2 und 7 Millionen Franken kann mit einem Volksvorschlag abgeändert werden, sind die Kosten höher, besteht diese Möglichkeit nicht. Oder eine Reglementrevision kann nach geltendem Recht vom Volk korrigiert werden, bei einer im Stellenwert bedeutenderen Gemeindeordnungsrevision existiert dieses Volksrecht nicht. Ebenso sind Vorlagen zur Änderung der baulichen Grundordnung, u.a. die Revision der Bauordnung, sowie das Produktgruppen-Budget vom Volksvorschlag ausgeschlossen, was zum Teil das geringe Interesse des Stimmvolkes an den Budgetabstimmungen erklärt. Von Interesse sind meist umstrittene Einzelposten, während das Produktgruppen-Budget als Ganzes für Laien (und auch für viele Fachleute!) intransparent ist. Vor Einführung des ‚Neuen Rechnungsmodelles‘ war es noch möglich, gegen einzelne Budgetposten das Referendum zu ergreifen.

Die Erweiterung der Möglichkeit des Volksvorschlages würde bedingen, dass die Verabschiedung des Produktgruppen-Budgets im Stadtrat zeitlich etwas vorverschoben werden müsste. Der demokratiepolitische Gewinn würde jedoch die damit verbundenen kleinen Unannehmlichkeiten für die Verwaltung und für die vorberatenden Kommissionen bei weitem überwiegen.

Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Stadtrat eine Vorlage zu unterbreiten mit der folgenden Änderung von Art. 38 Abs. 1 GO:

Innen 60 Tagen seit der Veröffentlichung einer Vorlage, die der **obligatorischen** oder fakultativen Volksabstimmung unterliegt, können 1500 Stimmberechtigte einen Volksvorschlag einreichen.

Bern, 12. Mai 2011

Motion Luzius Theiler (GPB-DA), Michael Köpfli, Claude Grosjean, Alexandre Schmidt, Peter Ammann, Jacqueline Gafner Wasem, Christoph Zimmerli, Dannie Jost, Regula Fischer, Rolf Zbinden, Daniel Imthurn, Dolores Dana, Hans Peter Aeberhard, Yves Seydoux, Bernhard Eichler

Antwort des Gemeinderats

1. Das Instrument des Volksvorschlags und die bisherigen Erfahrungen

Das Instrument des Volksvorschlags wurde anlässlich der letzten Totalrevision der Gemeindeordnung der Stadt Bern (Volksabstimmung vom 18. April 1999) eingeführt. Das in Artikel 38 GO verankerte Instrument stellt eine Synthese von Initiative und Referendum dar: Gegnerinnen und Gegnern einer vom Stadtrat beschlossenen Vorlage, die dem fakultativen Referendum unterstellt ist, wird die Möglichkeit geboten, dem bekämpften Beschluss einen eigenen Volksvorschlag mit einem abweichenden Text als Alternative gegenüberzustellen. Das Zustandekommen eines Volksvorschlags setzt voraus, dass innert 60 Tagen seit der Veröffentlichung der Vorlage 1 500 Unterschriften eingereicht werden. Bei Zustandekommen findet eine Abstimmung statt, bei dem die Stimmberechtigten zwischen der Lösung des Stadtrats, dem Volksvorschlag und der Beibehaltung des bisherigen Zustands entscheiden können. Das Abstimmungsverfahren ist gleich wie bei einer Abstimmung über eine Initiative mit Gegenvorschlag.

Vorbild des 1999 eingeführten, neuen Volksrechts in der Stadt Bern war der seit 1993 auf kantonaler Ebene bekannte Volksvorschlag. Mittlerweile kennen auch die Kantone Nidwalden und Zürich das Instrument des Volksvorschlags. In anderen Kantonen wurde zwar über dieses Volksrecht diskutiert, aber von dessen Einführung abgesehen. Auf Bundesebene wurde die Einführung des Volksvorschlags am 24. September 2000 vom Volk mit 65,82 % Nein-Stimmen und von sämtlichen Kantonen deutlich abgelehnt. Mittlerweile wird im Kanton Zürich bereits wieder über die Abschaffung dieses Volksrechts nachgedacht.

Der Grund dafür, dass der Bund und viele Kantone auf die Einführung des Volksvorschlags verzichtet haben, liegt in den bisher gemachten, teilweise negativen Erfahrungen mit dem noch jungen Volksrecht. In der Praxis zeigte sich, dass der Ausbau des Referendumsrechts mit der Möglichkeit eines Gegenvorschlags auch bedeutende Nachteile mit sich bringt. Eine Eigenheit des Volksvorschlags liegt darin, dass die Einheit der Materie - im Unterschied zu den klassischen Volksrechten der Initiative und des Referendums - gleich in zweifacher Hinsicht gewahrt werden muss, nämlich die Einheit der Materie im engeren Sinn und die Einheit der Materie im weiteren Sinn. Dadurch sind die Anforderungen an einen Volksvorschlag ungleich höher als bei den klassischen Volksrechten. Diese zusätzlichen Anforderungen machen den Volksvorschlag wenig benutzerfreundlich und lassen häufig den Urnengängen Gerichtsverfahren vorausgehen, die wiederum für Koordinationsprobleme im Abstimmungskalender sorgen. Beispielsweise führten im Kanton Zürich, wo der Volksvorschlag erst 2005 eingeführt wurde, Gerichtsverfahren in bereits zwei Fällen dazu, dass die Volksvorschläge erst nach rund drei Jahren nach Einreichung dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden konnten. In beiden Fällen entsprach der dem Volk vorgelegte Volksvorschlag nicht mehr der ursprünglich eingereichten Version, weil die Gerichte den Volksvorschlag in seiner eingereichten Version für teilweise ungültig erachtet haben (Urteile des Bundesgerichts 1C_103/2010 vom 26. August 2010 und 1C_22/2010 vom 6. Oktober 2010).

Weiter stellte sich heraus, dass mit Volksvorschlägen der Aufwand und die Belastung für die Stimmberechtigten zunehmen. Während bei einem Referendum die Meinung für oder gegen eine Vorlage relativ schnell gemacht ist, sind bei einem Volksvorschlag verschiedene Vorlagen gegeneinander abzuwägen, deren Tragweite und Auswirkungen oft erst nach vertiefter Beschäftigung mit der Materie erkennbar werden. Gerade wenn mehr als ein Volksvorschlag eingereicht werden - was rechtlich zulässig und auch schon vorgekommen ist - und dadurch

mehrere Stichfragen notwendig werden, verkompliziert sich sowohl der Meinungsbildungsprozess bei den Stimmberechtigten als auch das Ausmittlungsverfahren bei den Stimmausschüssen. Dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger noch nicht mit dem neuen Instrument des Volksvorschlags vertraut sind, zeigt die kantonale Abstimmung über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge vom 13. Februar 2011. Das Endergebnis enthält den nicht ohne Weiteres erklärbaren Widerspruch, dass die Vorlage des Grossen Rats zwar einen weitaus höheren Ja-Stimmenanteil als der ebenfalls angenommene Volksvorschlag auf sich vereinigt hat, in der Stichfrage jedoch gegenüber dem Volksvorschlag unterlegen ist und bei der Stichfrage weniger Stimmen erhalten hat als Ja-Stimmen. Auffallend ist auch, dass bei der Stichfrage viele Stimmen als ungültig bzw. als „ohne Antwort“ gewertet wurden, was verschiedentlich zu Diskussionen über die Zukunft dieses Volksrechts geführt hat.

In der Stadt Bern wurde seit der Einführung im Jahr 1999 zwei Mal ein Volksvorschlag eingereicht, nämlich ein Volksvorschlag gegen das neue Abfallreglement (Abstimmung vom 25. September 2005) und einer gegen die Teilrevision des Schulreglements (Abstimmung vom 28. November 2010). Der zweite Volksvorschlag löste eine Diskussion darüber aus, ob es zulässig ist, in einen Volksvorschlag zwei unterschiedliche Anliegen miteinander zu verknüpfen bzw. ob es möglich sei, zwei verschiedene Volksvorschläge nebeneinander einzureichen, nämlich die Einführung eines einheitlichen Schulmodells und die Einführung eines Kopftuchverbots. Auf Letzteres wurde schliesslich verzichtet, so dass die Fragen nicht abschliessend geklärt werden mussten. Es zeigte sich aber, dass zwei verschiedene Volksvorschläge zum gleichen Geschäft im formellen Abstimmungsverfahren grosse Schwierigkeiten bereiten würden und sich die Stimmberechtigten zwischen zwei Dingen entscheiden müssen, die faktisch nichts miteinander zu tun haben.

2. Zur Idee eines Ausbaus des Volksvorschlagsrechts in der Stadt Bern

Zweifelloos bringt der Volksvorschlag auch Vorteile im Bereich der politischen Rechte. Dieses Volksrecht ermöglicht den Stimmberechtigten eine differenziertere Stimmabgabe und führt zu einer Verfeinerung der fakultativen Volksabstimmung. Allerdings lassen sich nach den bisher gemachten Erfahrungen gewisse „Startschwierigkeiten“ dieses neuen Volksrechts nicht verbergen. Während Initiative und Referendum über eine fast zweihundertjährige Tradition verfügen und im politischen System fest verankert sind, sind die Stimmberechtigten mit dem Instrument des erst zwölfjährigen Volksvorschlags (mit bisher nur zwei Anwendungsfällen) noch nicht vertraut. Zudem sind verschiedene Fragen in Zusammenhang mit der Zulässigkeit des Volksvorschlags unter dem Aspekt der Einheit der Materie noch nicht abschliessend geklärt und selbst in der Staatsrechtslehre und Rechtsprechung besteht diesbezüglich noch Unsicherheit.

Vor diesem Hintergrund erachtet der Gemeinderat einen Ausbau dieses Volksrechts im jetzigen Zeitpunkt als verfrüht. Damit der Volksvorschlag auf politisch bedeutendere Gegenstände ausgeweitet werden kann - wie dies in der Motion verlangt wird -, sollte sich zunächst eine Praxis heraus bilden können. Zudem sollte den Stimmberechtigten genügend Zeit gegeben werden, um sich an dieses neue Volksrecht gewöhnen zu können. Überdies sollte auch die höchstrichterliche Klärung einzelner Fragen abgewartet werden, um den politischen und gesellschaftlichen Akteuren die nötige Rechtssicherheit im Umgang mit diesem neuen Volksrecht zu geben. Dass die Zeit für einen Ausbau des Volksvorschlags im heutigen Zeitpunkt noch nicht reif ist, zeigt auch der Umstand, dass in der Stadt Bern die Initiative, mit der die gleichen Ziele wie bei einem Volksvorschlag erreicht werden können, sich - trotz des viel höheren Quorums - grosser Beliebtheit erfreut und rege genutzt wird, währenddem in zwölf Jahren nur gerade zwei Mal zum Instrument des Volksvorschlags gegriffen wurde. Dies ist zu-

mindest ein Indiz dafür, dass im gegenwärtigen Zeitpunkt in Zusammenhang mit dem Volksvorschlag noch Unsicherheiten und Vorbehalte bestehen. In diesem Sinn lehnt der Gemeinderat eine Umsetzung der Motion und ein Ausbau des Volksvorschlagsrechts im heutigen Zeitpunkt ab.

Eben Gesagtes muss umso mehr gelten, wenn man bedenkt, dass mit dem in der Motion verlangten Ausbau des Volksvorschlagsrechts auch gewichtige Nachteile in Kauf genommen werden müssen. Bei seiner Einführung im Jahr 1999 wurde das Volksvorschlagsrecht bewusst auf Gegenstände beschränkt, die dem fakultativen Referendum unterliegen. Dies hängt mit den Besonderheiten derjenigen Gegenstände zusammen, die dem obligatorischen Referendum unterstellt sind: Die Gemeindeordnung, die baurechtliche Grundordnung sowie Gebietsveränderungen bedürfen - im Unterschied zu denjenigen Reglementen, die dem fakultativen Referendum unterliegen - zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch den Kanton (Artikel 4 und 56 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11); Artikel 61 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)). Überdies sind Änderungen der Gemeindeordnung und der Bauordnung vorprüfungspflichtig, d.h. sie müssen zunächst dem Kanton vorgelegt werden und dürfen erst zur Abstimmung gelangen, wenn der Kanton die Prüfung abgeschlossen und sein Einverständnis dazu gegeben hat (Artikel 55 Absatz 1 GO; Artikel 59 Absatz 1 BauG). Als Konsequenz daraus könnte ein Volksvorschlag zu einer Änderung der Gemeindeordnung oder Bauordnung nicht sofort dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, sondern müsste zunächst vom Kanton vorgeprüft werden, was naturgemäss einige Zeit beansprucht. Bis zum Vorliegen des Vorprüfungsberichts wäre es für die Stadt weder möglich, die Abstimmungsbotschaft auszuarbeiten, noch den Abstimmungstermin definitiv festzusetzen. Der Volksvorschlag würde somit bei Vorlagen in den genannten Bereich (Artikel 36 Buchstabe a bis d und h GO) zu einer wesentlichen Verkomplizierung und zu grösseren Verzögerungen des Abstimmungsverfahrens führen. Die Nachteile, die mit dem Volksvorschlag in diesen Bereichen in Kauf genommen werden müssten, überwiegen somit gegenüber den Vorteilen, welche der Ausbau dieses Volksrechts mit sich bringen würde.

Eine Ausweitung des Volksvorschlagsrechts auf alle Gegenstände des obligatorischen Referendums, wie dies in der Motion verlangt wird, hätte weiter zur Folge, dass ein Volksvorschlag auch gegen eine eingereichte Volksinitiative und sogar gegen einen Gegenvorschlag des Stadtrats möglich wäre. In letzterem Fall hätte das Stimmvolk gleichzeitig über die Initiative, den Gegenvorschlag des Stadtrats und den dagegen eingereichten Volksvorschlag zu entscheiden. Solches wäre nicht nur unter dem Blickwinkel des in dieser Konstellation kaum mehr einzuhaltenden Grundsatzes der Einheit der Materie problematisch, sondern würde auch zu einer nicht hinnehmbaren Schwächung des Initiativrechts führen. Es versteht sich von selbst, dass die Chancen der Annahme einer Volksinitiative wesentlich tiefer sind, wenn dieser sowohl ein Gegenvorschlag des Stadtrats als auch ein Volksvorschlag gegenüber stehen, für den notabene nur halb so viele Unterschriften als für eine Initiative notwendig sind. Im Bereich von Artikel 36 Buchstabe i und k GO würde damit die Ausweitung des Volksvorschlagsrechts - gesamthaft betrachtet - die Volksrechte schwächen.

Auch beim Produktgruppen-Budget und bei Ausgabenbeschlüssen über sieben Millionen Franken wäre die Einführung des Volksvorschlags zwangsläufig mit Schwierigkeiten verbunden. Der Motionär weist zu Recht darauf hin, dass der ganze Budgetierungsprozess vorverlegt werden müsste. Andernfalls wäre es nicht möglich, dass Volksvorschläge gegen den Budgetbeschluss des Stadtrats noch rechtzeitig - sprich vor Jahresende - vors Volk gelangen. Bei der Vorverlegung ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass bis zum Ablauf der zweimonatigen Frist nach dem Budgetbeschluss des Stadtrats nicht fest steht, ob und wie viele Volksvorschläge zustande gekommen sind und welche Budgetposten davon betroffen sind. Je

nach Inhalt der eingereichten Volksvorschläge müsste anschliessend das Budget überarbeitet bzw. die Volksvorschläge ergänzt werden, damit die im Volksvorschlag beantragten Änderungen mit den übrigen Budgetvorgaben bereinigt und Kompensationen vorgenommen werden können. Abgesehen davon müsste auch genügend Zeit für das Ausarbeiten der Abstimmungsbotschaft einberechnet werden. Im Ergebnis würde dies bedeuten, dass ein erster Entwurf des Budgets mindestens 4 Monate vorverschoben werden und somit bereits zu einem Zeitpunkt ausgearbeitet werden müsste, in dem der Jahresbericht nicht vorliegt, die Ergebnisse des Vorjahrs noch nicht bekannt sind, der IAFP noch nicht verabschiedet ist und auch die Kenntnisse über die steuerlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen noch sehr vage sind. Es versteht sich von selbst, dass dies der Qualität und Seriosität des Budgetierungsprozesses abträglich wäre. Auch hier wiederum überwiegen die Nachteile bzw. damit verbundenen Konsequenzen klar die Vorteile.

Überdies ist der Umstand, dass dem Volk beim Budget und bei höheren Ausgaben kein Gegenvorschlagsrecht zukommt, notwendige Folge des von der Stadt gewählten Organisationsmodells im Sinn von Artikel 24 GG. Bei Parlamentsgemeinden wird systembedingt das Recht der Stimmberechtigten, anlässlich der Gemeindeversammlung mit Änderungsanträgen das Budget verändern zu können, auf das Parlament übertragen. Es gehört zu den Grundaufgaben und zur Ausgleichsfunktion des Parlaments, ein Budget mit breit abgestützten Mehrheiten zu verabschieden und dabei die Anliegen möglichst aller politischen Kräfte aufzunehmen. Das Budget stellt so als Ganzes das Ergebnis eines Kompromisses dar, einen Ausgleich unter den verschiedensten Vorstellungen unterschiedlichster Art, die unter den einzelnen politischen Kräften vorhanden sind. Gelingt es dem Gemeinderat und Stadtrat nicht, den Stimmberechtigten ein solches Budget zu präsentieren, so besteht immer die Möglichkeit, das Budget in der obligatorischen Volksabstimmung abzulehnen. In der Stadt Bern kam dies anfangs der 90-er Jahre letztmals vor, wobei damals ein neues Budget ausgearbeitet und die Gründe, die zur Ablehnung geführt hatten, berücksichtigt wurden.

Die Einführung des Volksvorschlags würde aber genau dieses bewährte Modell grundlegend in Frage stellen. Kompromisse, zu denen sich das Parlament zugunsten des Allgemeinwohls und unter Rückstellung von Partikularinteressen durchringen konnte, könnten mit dem Volksvorschlag beliebig zerpflückt werden. Ein ausgewogenes Ganzes könnte mit dem Volksvorschlag beliebig zulasten von Individualinteressen geopfert werden. Es sprechen somit überwiegende Gründe dafür, dass das Parlament auch weiterhin den vom Volk erteilten Auftrag, ein ausgewogenes Budget vorzulegen, beherzt und seriös wahrnimmt und dafür hart arbeitet. Das Repräsentativsystem setzt als Grundannahme das Vertrauen des Volks voraus, dass das Parlament in Detailfragen die richtigen Entscheidungen trifft und dass es somit keiner Korrektur im Sinne eines Gegenvorschlags des Volks bedarf. Die Stadt Bern hat in diesem Repräsentativsystem „trotzdem“ die Rechte des Volks insoweit ausgebaut, als dass die Stimmberechtigten bei Schlussentscheidungen über das Budget stets das letzte Wort haben. Dies im Unterschied zu Kanton und Bund, wo das Budgetrecht ganz dem Parlament vorbehalten ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass gewichtige Interessen gegen eine Ausweitung des Volksvorschlagsrechts im Sinn der Motion sprechen. Die mit dem jungen Instrument des Volksvorschlags verbundenen Unsicherheiten, die Genehmigungs- und Vorprüfungspflicht der Reglemente, die dem obligatorischen Referendum unterstehen und die Ausgleichsfunktion des Parlaments bei gewichtigen finanzpolitischen Entscheidungen sprechen gegen die Einführung des Volksvorschlags in diesen Bereichen. Die mit einer Ausweitung des Volksvorschlagsrechts allenfalls geschaffenen Vorteile vermögen die damit in Kauf genommenen Nachteile nicht zu überwiegen. Dies muss umso mehr gelten, als dass die Ausweitung des Volksvorschlagsrechts weder ein demokratiepolitischer Gewinn noch - gesamthaft be-

trachtet - einen Ausbau der Volksrechte darstellt. Dies deshalb, weil das Grundanliegen des Vorstosses nach mehr Mitsprache des Volks bei Geschäften, die dem obligatorischen Referendum unterstellt sind, sich bereits heute mit dem Instrument der Initiative vollumfänglich erreichen lässt.

In Abwägung aller Interessen beantragt der Gemeinderat, die Motion abzulehnen.

3. Folgen für das Personal und die Finanzen

Keine.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 7. Dezember 2011

Der Gemeinderat