Winterthur, 15. März 2006
Nr. 2005/021

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Antrag und Bericht zur Motion betreffend Konstruktives Referendum, eingereicht von Gemeinderätin A. Peter (AL) und Gemeinderat M. Stauber (Grüne)

Antrag:

1. Die Motion betreffend Konstruktives Referendum wird erheblich erklärt.

2. Die Frist zur Umsetzung der Motion wird vorsorglich erstreckt bis sechs Monate nach Inkrafttreten der erforderlichen kantonalen Gesetzesgrundlage.

Bericht:

Am 21. März 2005 reichten Gemeinderätin Anja Peter und Gemeinderat Martin Stauber namens der Fraktion Grüne/AL mit 25 Mitunterzeichnenden die folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 29. August 2005 überwiesen wurde:

"Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat eine Vorlage zur Änderung der Gemeindeordnung zu beantragen, welche die Einführung des konstruktiven Referendums im Sinne von Art. 35 der neuen Kantonsverfassung (Referendum mit Gegenvorschlag) auf kommunaler Ebene vorsieht.

Begründung:

In Art. 35 sieht die neue Kantonsverfassung vor, dass die Stimmberechtigten statt des gewöhnlichen Referendums auch ein Referendum mit einem ausformulierten Gegenvorschlag einreichen können, wobei der Kantonsrat vor der Abstimmung zum Gegenvorschlag Stellung nimmt. Statt zu einer Vorlage des Kantonsrats nur Nein zu sagen, können die Stimmberechtigten dank diesem Instrument ihre Änderungsbegehren direkt einbringen. Gestützt auf Art. 35 Kantonsverfassung ist eine Einführung des konstruktiven Referendums auch auf Gemeindeebene möglich. Dieses bringt eine willkommene Bereicherung der demokratischen Mitsprachemöglichkeiten."

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Zum konstruktiven Referendum im allgemeinen

Beim konstruktiven Referendum, auch "Referendum mit Gegenvorschlag" genannt, handelt es sich um ein relativ neues direktdemokratisches Instrument. Im Wesentlichen erlaubt es einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter, nicht nur eine einfache Volksabstimmung über eine vom Parlament gutgeheissene Vorlage zu verlangen, sondern gleichzeitig auch einen ausformulierten Gegenvorschlag als Alternative zu dieser Vorlage zur Abstimmung zu bringen. Im Detail kann das konstruktive Referendum dabei vor allem bezüglich Anwendungsbereich und Abstimmungsverfahren unterschiedlich ausgestaltet sein.

In der Schweiz sehen derzeit vier Kantone (Bern, Nidwalden, Glarus und Zürich) ein konstruktives Referendum in ihren Verfassungen vor; im Kanton Luzern ist ein solches im Entwurf für eine neue Kantonsverfassung enthalten. In den meisten anderen Kantonen wurde die Einführung des neuen Volksrechts in den letzten Jahren ebenfalls diskutiert, aber bislang verworfen. Das Gleiche geschah auf Bundesebene, wo Volk und Stände im Jahr 2000 eine Volksinitiative zur Einführung des Referendums mit Gegenvorschlag klar abgelehnt haben.

Auf kommunaler Ebene sind gemäss Recherchen der Stadtkanzlei erste Beispiele des konstruktiven Referendums in den Städten Bern und Luzern sowie in der Gemeinde Zollikofen (BE) bereits eingeführt. Eine Motion mit gleichem Inhalt wie vorliegend ist sodann auch in der Stadt Zürich eingereicht und am 20. April 2005 vom Parlament an den Stadtrat überwiesen worden.

Vor- und Nachteile

Die Vorteile des konstruktiven Referendums liegen vor allem darin, dass es eine differenziertere Meinungsäusserung und Mitbestimmung der Stimmberechtigten ermöglicht. Bei Vorlagen, die nur wegen einzelner Punkte umstritten sind, lassen sich mit dem neuen Volksrecht unter Umständen politische "Scherbenhaufen" sowie spätere Initiativen vermeiden. Der demokratische Entscheidungsprozess wird dadurch tendenziell beschleunigt.

Als Nachteil erscheint andererseits, dass mit dem konstruktiven Referendum einzelne heikle Punkte aus einer ausgewogenen Kompromissvorlage herausgebrochen und damit politisch fragwürdiges "Rosinenpicken" bei den Stimmberechtigten betrieben werden kann. Auch ist das Referendum mit Gegenvorschlag ein eher kompliziertes Instrument, das bezüglich Inhalt, Verfahren und politischer Meinungsbildung erhöhte Anforderungen stellt.

Die Überweisungsdebatte zur vorliegenden Motion hat gezeigt, dass in Winterthur eine Mehrheit des Grossen Gemeinderates die Vorteile des konstruktiven Referendums höher gewichtet als dessen Nachteile. Dieser Gesamteinschätzung kann sich der Stadtrat grundsätzlich anschliessen. Er hält es allerdings für wichtig, dass das neue Volksrecht sorgfältig geregelt und politisch verantwortungsvoll genutzt wird.

Das konstruktive Referendum in der neuen Zürcher Kantonsverfassung

In Art. 35 der neuen Verfassung des Kantons Zürich, welche seit 1. Januar 2006 in Kraft steht, ist das konstruktive Referendum als neues politisches Recht nur auf Kantonsstufe ausdrücklich vorgesehen. Nach dieser Verfassungsbestimmung können es 3000 Stimmberechtigte ergreifen, "indem sie zu einer Vorlage innert 60 Tagen nach ihrer amtlichen Veröffentlichung einen ausformulierten Gegenvorschlag einreichen" (Abs. 1). Bevor Vorlage und Gegenvorschlag zur Abstimmung gelangt, nimmt der Kantonsrat zum Gegenvorschlag noch Stellung (Abs. 2).

Im Art. 85 über die "Volksrechte in der Gemeinde" wird das konstruktive Referendum dagegen nicht erwähnt. Abs. 1 dieses Artikels besagt vielmehr, dass das Gesetz die Volksrechte in der Gemeinde regle und dabei "insbesondere ein Initiativrecht, ein Referendumsrecht und ein Anfragerecht" vorsehe. Nach derzeitigem Stand der kantonalen Gesetzgebung ist aber weder im Gemeindegesetz noch im Gesetz über die politischen Rechte ein konstruktives Referendum für die Gemeinden vorgesehen.

Bei dieser kantonalrechtlichen Ausgangslage ist es einstweilen nicht möglich, die vorliegende Motion umzusetzen und in Winterthur eigenständig ein Referendum mit Gegenvorschlag einzuführen. Insbesondere kann ein kommunales Referendum mit Gegenvorschlag nicht einfach auf Art. 35 KV abgestützt werden, wie das in der Motionsbegründung behauptet wird. Es bedarf dazu vielmehr zunächst noch der erwähnten kantonalen Gesetzesgrundlage. Gemäss Abklärungen der Stadtkanzlei ist auch bereits eine entsprechende Vorlage bei der

Direktion der Justiz und des Innern in Arbeit. Nach Planung der angefragten Verwaltungsstelle sollte diese Vorlage gegen Mitte dieses Jahres in die Vernehmlassung gehen und bis Grössenordnung Jahreswechsel 2006/07 dem Kantonsparlament zugeleitet werden können. Sofern sich die Beratung im Kantonsrat danach nicht verzögert und auch keine Volksabstimmung über das Gesetz durchgeführt werden muss, könnte die erforderliche kantonale Gesetzesgrundlage also frühestens auf Beginn des Jahres 2008 in Kraft treten. Ab diesem Zeitpunkt wäre es dann – sofern das kantonale Gesetz das neue Volksrecht für die Gemeinden wirklich vorsieht – auch möglich, das konstruktive Referendum mittels einer Anpassung der Gemeindeordnung in der Stadt Winterthur einzuführen.

Dass das konstruktive Referendum einer eingehenderen gesetzlichen Regelung bedarf, gilt übrigens nicht nur für dessen Einführung auf Gemeinde-, sondern auch für diejenige auf Kantonsebene. Gemäss Regierungsratsbeschluss über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung (RRB Nr. 1870 vom 21. Dezember 2005) muss das Gesetz über die politischen Rechte nämlich unter anderem auch noch eine nähere "Regelung des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten (Art. 35 nKV)" zum konstruktiven Referendum im Kanton vorsehen.

Antrag des Stadtrates

Den vorstehenden Ausführungen entsprechend beantragt der Stadtrat, die Motion betreffend Konstruktives Referendum erheblich zu erklären. Weil aber im Moment die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung des Motionsauftrags noch fehlen und mit Inkrafttreten derselben kaum vor Anfang 2008 gerechnet werden kann, wird es dem Stadtrat aller Voraussicht nach nicht möglich sein, dem Grossen Gemeinderat den Umsetzungsantrag innert der normalen Frist von anderthalb Jahren (Art. 66 Abs. 9 revidierte Geschäftsordnung GGR) vorzulegen. Der Stadtrat beantragt darum gleichzeitig mit der Erheblicherklärung, dass ihm die Frist zur Umsetzung der Motion vorsorglich bis ein halbes Jahr nach Inkrafttreten der kantonalen Gesetzesgrundlagen erstreckt wird.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Stadtpräsidenten übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder