Winterthur, 16. Juni 2010
GGR-Nr. 2005/021

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Zweite Fristerstreckung für die Umsetzung der Motion betreffend konstruktives Referendum, eingereicht von A. Peter (AL) und M. Stauber (Grüne)

Antrag:

Die Frist für die Umsetzung der Motion betreffend konstruktives Referendum wird erstreckt bis sechs Monate nach rechtskräftiger Erledigung der beiden Parlamentarischen Initiativen KR-Nr. 232/2009 und KR-Nr. 354/2009 im Zürcher Kantonsrat oder in einer kantonalen Volksabstimmung.

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."

In der Folge beantragte der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat am 15. März 2006, die Motion zwar erheblich zu erklären, aber gleichzeitig die Umsetzungsfrist bis sechs Monate nach Inkrafttreten der erforderlichen kantonalen Gesetzesgrundlage zu erstrecken. Letzteres war notwendig, weil zu diesem Zeitpunkt die kantonale Rechtsgrundlage für die Einführung des konstruktiven Referendums auf Gemeindeebene noch fehlte und davon auszugehen war, dass deren Schaffung deutlich länger als ein Jahr in Anspruch nehmen könnte. Damit war absehbar, dass der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat die Umsetzung der Motion nicht innert der vorgeschriebenen Frist von eineinhalb Jahren seit der Überweisung (aArt. 66 Abs. 9 revidierte Geschäftsordnung GGR) würde vorlegen können. Am 26. Juni 2006 stimmte der Grosse Gemeinderat sowohl der Erheblicherklärung wie auch der Fristerstreckung für die Umsetzung zu.

Begründung für zweite Fristerstreckung:

Kantonale Rechtsgrundlage und Umsetzung Motionsauftrag

Mit der seit 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Änderung des Gemeindegesetzes (§ 92) liegt die notwendige kantonale Rechtsgrundlage für die Umsetzung des Motionsauftrages nun an sich vor. Die Gemeinden können seither in der Gemeindeordnung die Möglichkeit des konstruktiven Referendums vorsehen. Ergänzend zu den Bestimmungen in der Gemeindeordnung und im Gemeindegesetz gelten für sie dabei die Regelungen über das konstruktive Referendum auf Kantonsebene, welche in der Kantonsverfassung und im Gesetz über die politischen Rechte (GPR) enthalten sind. Aufgrund des Beschlusses des Grossen Gemeinderats vom 26. Juni 2006 hätte der Stadtrat dem Parlament somit bis Ende Juni 2010 eine Umsetzungsvorlage zur vorliegenden Motion zu unterbreiten. Aufgrund folgender Überlegungen erachtet es der Stadtrat jedoch als angebracht, mit der Einführung des konstruktiven Referendums in Winterthur noch weiter zuzuwarten.

Bisherige Erfahrungen mit dem konstruktiven Referendum auf Kantonsebene

Gegen Beschlüsse des Kantonsrats wurde bisher zweimal das konstruktive Referendum ergriffen: von den "Südschneisern" gegen das Pistenbauverbot am Flughafen Zürich und von der Grünliberalen Partei (GLP) gegen die Steuergesetzrevision. In beiden Fällen erklärte der Kantonsrat die eingereichten Gegenvorschläge für teilweise ungültig. Sowohl der Verein "Flugschneise Süd - Nein" wie auch die GLP wandten sich darauf mit einer Beschwerde ans Bundesgericht. Infolgedessen verzögern sich die entsprechenden Volksabstimmungen deutlich. Aufgrund dieser Erfahrungen war man sich im Kantonsrat relativ einig, dass das Instrument des konstruktiven Referendums überprüft werden solle, um die Glaubwürdigkeit der Demokratie vor dem Volk zu wahren. Mehrere Fraktionen sprachen sich sogar für die Abschaffung des Referendums mit Gegenvorschlag aus. Das neue Volksrecht sei kompliziert und vermische Elemente des Referendums mit solchen der Volksinitiative. Zudem werde das Instrument missbraucht, um Entscheide des Kantonsrats zu verzögern. Auf der anderen Seite wurde betont, dass das konstruktive Referendum ein neues Instrument sei, bei welchem am Anfang erfahrungsgemäss über die Stränge geschlagen werde. Das Bundesgericht werde das entsprechend korrigieren.

Parlamentarische Initiativen zum konstruktiven Referendum

Die Beschwerden ans Bundesgericht waren im Kantonsrat Anlass für drei Parlamentarische Initiativen. Diejenige der SVP will das Referendum mit Gegenvorschlag wieder abschaffen. Eine weitere Initiative der CVP und EVP schlägt vor, die Zahl der auf Kantonsebene nötigen Unterschriften von 3000 auf 4000 zu erhöhen. Zudem verlangt sie, die Gültigkeitsvoraussetzungen wie bei der Volksinitiative in der Verfassung aufzulisten. Die Parlamentarische Initiative der SP schliesslich wollte in der Verfassung festschreiben, der Gegenvorschlag habe sich "auf den Erlass oder Kredit sowie auf den Gegenstand zu beziehen, der mit der Vorlage zur Abstimmung kommt". Der Vorstoss der SP verpasste im Kantonsrat das notwendige Quorum für die vorläufige Unterstützung (60 Stimmen). Die Initiative der SVP zur Abschaffung übertraf es dagegen deutlich (94 Stimmen) und diejenige der CVP und EVP mit 76 Stimmen etwas knapper (Beschlüsse vom 15. März 2010; KR-Nr. 354/2009 und KR-Nr. 232/2009).

Änderung der massgeblichen kantonalen Rechtsgrundlage?

Angesichts der ausstehenden Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie der beiden überwiesenen Vorstösse im Kantonsrat erachtet es der Stadtrat als sinnvoll, mit der Umsetzung des konstruktiven Referendums in Winterthur momentan noch zuzuwarten. Nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die Mehrheit aller Kantonsrätinnen und Kantonsräte die Abschaffung des Referendums mit Gegenvorschlag (vorläufig) unterstützt hat, ist mit einiger Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die entsprechenden kantonalen Rechtsgrundlagen nochmals eine Änderung erfahren werden. Da diese Vorschriften für Gemeinden, welche das konstruktive Referendum eingeführt haben, ebenfalls massgebend sind, würde sich das unmittelbar auf die Ausgangslage auch in der Stadt Winterthur auswirken. Im unglücklichsten Fall müsste die Gemeindeordnung noch ein zweites Mal angepasst und dazu nochmals eine Volksabstimmung durchgeführt werden.

Zurzeit ist nicht bekannt, bis wann das Bundesgericht über die beiden Beschwerden entscheiden wird. Ebenfalls noch unklar ist, wann die Parlamentarischen Initiativen im Kantonsrat abschliessend behandelt werden. Momentan befasst sich die kantonsrätliche Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) mit den überwiesenen Vorstössen. Ihr Antrag geht alsdann an den Regierungsrat zur Stellungnahme. Anschliessend beschliesst der Kantonsrat definitiv darüber. Stimmt der Rat einer Parlamentarischen Initiative auf Veränderung der Kantonsverfassung zu, findet in jedem Fall auch noch eine Volksabstimmung statt.

Für die Behandlung einer Parlamentarischen Initiative schreibt das Kantonsratsgesetz (KRG) den Kantonsrätinnen und Kantonsräten keine Fristen vor. Einzig der Regierungsrat ist verpflichtet, seine Stellungnahme zum so genannten "vorbehaltenen Kommissionsbeschluss" innert sechs Monaten abzugeben (mit Möglichkeit der Erstreckung um maximal sechs Monate; § 28 Abs. 1 und 2 KRG). Nach Einschätzung des Sekretariats der STGK ist es durchaus möglich, dass der definitive Beschluss des Kantonsrats erst in der neuen Legislaturperiode (ab April 2011) gefasst wird.

Antrag des Stadtrats

Den vorstehenden Ausführungen entsprechend beantragt der Stadtrat eine weitere Fristerstreckung für die Umsetzung der Motion betreffend konstruktives Referendum. Erst wenn auf Kantonsebene abschliessend geklärt ist, ob die massgebliche Verfassungsgrundlage geändert oder sogar abgeschafft wird, soll über die Einführung des Referendums mit Gegenvorschlag in Winterthur entschieden werden. Falls der Kantonsrat die beiden Parlamentarischen Initiativen trotz vorläufiger Unterstützung letztlich ablehnen sollte, hätte der Stadtrat die Umsetzung der Motion GGR-Nr. 2005/021 innerhalb eines halben Jahres seit Eintritt der Rechtskraft dieser kantonsrätlichen Entscheide umzusetzen. Sollte der Kantonsrat hingegen eine oder beide Parlamentarischen Initiativen definitiv gutheissen, würde das Zürcher Stimmvolk obligatorisch über die entsprechende Verfassungsänderung befinden. In diesem Fall wäre der Umsetzungsantrag des Stadtrats dem Grossen Gemeinderat innerhalb eines halben Jahres nach Eintritt der Rechtskraft der kantonalen Volksabstimmung vorzulegen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Stadtpräsidenten übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:
E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:
A. Frauenfelder