

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 13. November 2013

Verordnung über die Weisungen an die Stimmberechtigten (AS 161.100), Totalrevision, neue Verordnung über den Beleuchtenden Bericht an die Stimmberechtigten

A. Ausgangslage

Die heute geltende Verordnung über die Weisungen an die Stimmberechtigten (AS 161.100, nachfolgend VO) wurde vom Gemeinderat am 15. März 1995 erlassen. Zu diesem Zeitpunkt befasste sich auf der Ebene der Stadt Zürich § 100 des Zürcher Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) i.V.m. § 38 des inzwischen aufgehobenen Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 4. September 1983 (WAG, vormals LS 161) mit der Veröffentlichung kommunaler Abstimmungsvorlagen und der Weisungen an die Stimmberechtigten. Die genannten kantonalen Bestimmungen äusserten sich jedoch nicht zum Aufbau und (Mindest-)Inhalt der Weisungen. Mit dem Erlass der VO im Jahr 1995 füllte die Stadt Zürich diese Lücke, indem sie die Zuständigkeit und das Verfahren bei der Abfassung und Gestaltung der Weisungen sowie deren Inhaltsbestandteile festlegte (vgl. Art. 1 Abs. 2 und 3 VO).

Am 1. Januar 2005 trat das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (LS 161, nachfolgend GPR) in Kraft. Dieser Erlass definiert im Einzelnen, welche Unterlagen Bestandteil der Wahl- und Abstimmungsunterlagen bilden (§ 60 GPR) und äussert sich zu diesen detailliert (vgl. § 60a f. und § 64 GPR). Mit dem Inkrafttreten des GPR wurde nun ein Bereich auf kantonalen Ebene geregelt, der bis anhin von kommunalen Rechtssätzen gänzlich ausgefüllt wurde. Zudem regeln die kantonalen Normen diesen Bereich grundsätzlich abschliessend, weshalb sich die Bestimmungen im Gemeinderecht – mit wenigen Ausnahmen – erübrigen. Somit sind viele Bestimmungen der VO aufgrund des kantonalen Rechts obsolet geworden oder widersprechen Letzterem sogar. Als Beispiel hierfür lässt sich Art. 5 Abs. 3 Satz 2 VO nennen. Diese Bestimmung sieht vor, dass bei vom Gemeinderat definitiv unterstützten, aber abgelehnten Einzelinitiativen die Minderheit des Rats auf ihre Darstellungsmöglichkeit zugunsten des Erstunterzeichners verzichten kann. Eine solche Konstellation ist unter dem Regime des GPR jedoch nicht mehr möglich, da eine Einzelinitiative nach geltendem Recht für ihre definitive Unterstützung ein einfaches Mehr der Stimmen im Gemeinderat benötigt (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der Zürcherischen Parlagemeinden, Zürich / St. Gallen 2011, N 254).

Aus dem Gesagten geht hervor, dass hinsichtlich der VO ein umfassender Revisionsbedarf im Sinne einer Totalrevision besteht.

B. Zielsetzung der Totalrevision

Ziel der vorliegenden Revision ist es, die VO mit den einschlägigen kantonalen Bestimmungen des GPR in Übereinstimmung zu bringen und zu diesem Zweck eine neue Verordnung über den Beleuchtenden Bericht an die Stimmberechtigten (nachfolgend nVO) zu erlassen. Angesichts der grundlegenden Änderungen ist eine Revision nur in der Form einer Totalrevision denkbar. Dabei sollen sämtliche Doppelspurigkeiten zwischen den kantonalen und kommunalen Normen eliminiert und die VO zudem von Wiederholungen befreit werden. Sodann sind sämtliche Bestimmungen aus der VO zu streichen, die keinen oder nur geringen Normgehalt aufweisen und die VO unnötig aufblähen.

Eine weitere Zielsetzung ergibt sich aus dem Umstand, dass die Stimmberechtigten meist gleichzeitig mit kommunalen Abstimmungen auch über kantonale Vorlagen befinden. Zu die-

sem Zweck erhalten die Stimmberechtigten neben der städtischen Abstimmungszeitung auch eine solche von Seiten des Kantons. Im Zusammenhang mit der Totalrevision soll nun – soweit zweckmässig – eine Vereinheitlichung der beiden Abstimmungszeitungen angestrebt werden, da mit § 64 GPR für den Kanton und die Gemeinden die gleichen gesetzlichen Vorgaben gelten.

Nachfolgend sind die einzelnen Bestimmungen der VO einer gesonderten Betrachtung zu unterziehen und auf ihre Vereinbarkeit mit dem GPR zu überprüfen.

C. Bemerkungen zu den geltenden Bestimmungen

1. Verordnung über die Weisungen an die Stimmberechtigten (VO)

Titel der Verordnung

Die unterschiedliche Bezeichnung der Abstimmungszeitung auf kantonaler und städtischer Ebene ist unbefriedigend. Der Vereinheitlichung halber und entsprechend dem Randtitel zu § 64 GPR sind die kommunalen Weisungen an die Stimmberechtigten ebenfalls Beleuchtende Berichte zu nennen. Der bisherige Titel der Verordnung ist deshalb abzuändern.

Art. 1

Aufgrund seines geringen normativen Gehalts ist dieser Artikel zum Geltungsbereich und zur Zweckbestimmung zu streichen.

Art. 2

Gleiches lässt sich zu Artikel 2 festhalten. § 64 Abs. 1 GPR schreibt vor, dass der Beleuchtende Bericht in kurzer, sachlich gefasster und gut verständlicher Form zu verfassen ist. Die in Art. 2 VO niedergelegten allgemeinen Anforderungen stellen demnach blosser Wiederholungen des kantonalen Rechts dar. Folglich kann auch dieser Artikel ersatzlos aus der VO entfernt werden.

Art. 3

Die von der VO statuierte Zuständigkeit für das Verfassen des Beleuchtenden Berichts deckt sich weitgehend mit der Kompetenzordnung gemäss § 64 Abs. 3 GPR. Da die zitierte kantonale Norm die Zuständigkeitsordnung zwischen Exekutive und Parlament abschliessend regelt, bleibt für eine abweichende Regelung auf kommunaler Stufe kein Raum mehr. Art. 3 VO ist somit gesamthaft aufzuheben.

Art. 4

Bei Art. 4 VO handelt es sich um Verfahrensvorschriften für den Fall, dass der Gemeinderat beschliesst, die Weisung selbst zu verfassen (vgl. Art. 3 Abs. 2 VO). Im Gegensatz zum GPR, das diesfalls die Geschäftsleitung des Parlaments für das Verfassen des Beleuchtenden Berichts zuständig erklärt, zeichnet der VO zufolge eine vom Büro des Gemeinderats ernannte Kommission für das Entwerfen der Weisung verantwortlich. Entgegen der unterschiedlichen Begrifflichkeit muss der Gemeinderat bzw. seine Geschäftsleitung auch unter dem Regime des GPR die Weisung nicht selber entwerfen, sondern kann diese Aufgabe durchaus von Fall zu Fall an eine dafür eingesetzte Kommission delegieren. Entscheidend ist, dass gemäss GPR die endgültige Entscheidungskompetenz dem Büro des Gemeinderats zusteht. Art. 4 VO erübrigt sich demnach. Zu Art. 4 Abs. 2 VO ist weiter anzumerken, dass es sich bei den darin niedergelegten Normen klarerweise um Ausführungsbestimmungen handelt, die nicht in ein Gesetz im formellen Sinne gehören, sondern in einen Erlass der Geschäftsleitung des Gemeinderats selbst.

Art. 5

Bei dem in Art. 5 VO geregelten Darstellungsrecht von Minderheiten handelt es sich zweifellos um den sensibelsten Bereich der vorliegenden Revisionsvorlage. Insbesondere im Hinblick auf den in Art. 5 VO statuierten Begriff der Erheblichkeit drängt sich eine Anpassung der VO an das übergeordnete Recht auf. Zudem ist die Bestimmung dahingehend abzuändern, dass Abs. 3 mit dem geltenden Initiativrecht in Übereinstimmung gebracht wird.

Abs. 1 und 2 Art. 5 Abs. 1 VO sieht vor, dass erhebliche Minderheiten des Gemeinderats sowie Vertreterinnen und Vertreter von Volksinitiativen und Referenden Gelegenheit zur Vertretung ihres Standpunkts in der Weisung haben. Hinsichtlich der Ratsminderheiten ist § 64 Abs. 1 lit. b GPR von Bedeutung, wonach deren Begründungen immer dann in den Beleuchtenden Bericht aufzunehmen sind, wenn die Minderheiten «wesentlich» sind. Da sich das GPR nicht dazu äussert, was unter Wesentlichkeit im genannten Kontext zu verstehen ist, ist diesbezüglich von einem unbestimmten Rechtsbegriff auszugehen. Auf der Ebene der Stadt Zürich füllte diesen Rechtsbegriff bis anhin Art. 5 Abs. 2 VO mit Sinngehalt: Dieser Bestimmung zufolge haben Ratsminderheiten immer dann Anspruch auf Wiedergabe ihres Standpunkts im Beleuchtenden Bericht, wenn mindestens 15 Ratsmitglieder unterschriftlich die Darstellung ihrer Argumente verlangen.

Anlässlich des Stimmrechtsrekurses betreffend Abstimmung zur Kunsthäuserweiterung befasste sich der Bezirksrat Zürich mit der Vereinbarkeit von Art. 5 Abs. 2 VO mit dem übergeordneten Recht und bejahte diese. In seiner Entscheidung vom 22. November 2012 führte der Bezirksrat unter Ziff. 3.3 lit. c Folgendes aus:

Zu klären bleibt, ob Art. 5 Abs. 2 VO Weisung übergeordnetem Recht widerspricht. Gemäss § 64 Abs. 1 lit. b GPR gibt der Beleuchtende Bericht die Begründung der Mehrheit und von wesentlichen Minderheiten des Parlaments wieder. Das Parlament kann seine Geschäftsleitung mit der Formulierung der Minderheitsmeinung gemäss Abs. 1 lit. b beauftragen (§ 64 Abs. 3 GPR). Dem Wortlaut nach sind diese Bestimmungen so auszulegen, dass der Standpunkt von wesentlichen Minderheiten grundsätzlich wiederzugeben ist. Der Zweck dieser Bestimmungen ist, dass die Stimmbürger auch über Gegenargumente informiert werden und dass wesentliche parlamentarische Minderheitsmeinungen nicht unterdrückt werden. Mit einer Regelung, wie sie sich der Gemeinderat von Zürich selbst gegeben hat, wird dieser Zweck jedoch nicht gefährdet.

Zwar werden parlamentarische Minderheitsmeinungen nicht automatisch in die Abstimmungszeitung aufgenommen. Es braucht hierzu einen Antrag von 15 Gemeinderatsmitgliedern. Dies ist zwar eine Hürde. Doch verhindert sie nicht, dass sich parlamentarische Minderheiten Gehör verschaffen können, wenn sie das wollen. Verzichten sie darauf, heisst das nicht, dass die Stimmberechtigten in Unkenntnis der Gegenargumente entscheiden müssen. Die Fraktionserklärungen und Voten von einzelnen Parlamentariern sind im Internet greifbar (www.gemeinderat-zuerich.ch, GR Nr. 2011/492). Das substanzielle Protokoll der Gemeinderatssitzung vom 4. Juli 2012 liegt in der Stadtkanzlei auf. Vor allem aber ist die Abstimmungszeitung längst nicht die einzige Quelle, aus der sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger informieren. Die Gegnerschaft einer Vorlage, die sich nicht auf die Parlamentsminderheit reduzieren lässt, kann sich mittels Flugblättern, Leserbriefen, Plakaten, Informationsseiten im Internet, Medienkonferenzen etc. Gehör verschaffen. Ist eine Vorlage umstritten, werden die unterschiedlichen Standpunkte von den Medien aufgenommen und verbreitet. Dass dem so ist, zeigt auch der vorliegende Abstimmungskampf anschaulich. Zu beachten ist ein weiterer Punkt: Hat die parlamentarische Minderheit kein Interesse, ihren Standpunkt in der Abstimmungszeitung darzustellen, dann stellt sich die Frage, welche Gegenargumente in die Abstimmungszeitung aufgenommen werden müssten. Im parlamentarischen Alltag treten die verschiedensten Akteure auf und oft ist die Meinungsvielfalt gross. Die Minderheitsmeinung lässt sich in der Regel nicht einfach bestimmen. Es ist deshalb eine sinnvolle Lösung, die Darstellung des Minderheitsstandpunkts der Minderheit selbst zu überlassen.

Art. 5 Abs. 2 VO Weisung ist somit mit § 64 Abs. 1 lit. b GPR ohne weiteres vereinbar.

Obschon der Bezirksrat die in Art. 5 Abs. 2 VO niedergelegte stadtzürcherische Deutung der Wesentlichkeit i.S.v. § 64 Abs. 1 lit. b GPR stützt, ist der Stadtrat bestrebt, im Rahmen dieses Revisionsverfahrens den Begriff der wesentlichen Minderheit neu in besserer Übereinstimmung mit der kantonalen Praxis zu interpretieren. Die Betrachtung sämtlicher seit dem Inkrafttreten des GPR durchgeführten kantonalen Abstimmungen und der zugehörigen Abstimmungszeitungen bringt zu Tage, dass die Argumente der Ratsminderheiten in beinahe

allen Fällen in den Abstimmungszeitungen wiedergeben werden. Seit Anfang 2005 erhielt die unterliegende Kantonsratsminderheit in lediglich einer einzigen Abstimmung nicht Gelegenheit, ihren Standpunkt im Bericht darzulegen (Abstimmung vom 27. September 2009 über die Initiative «Für eine faire und ausgewogene Verteilung des Fluglärms um den Flughafen Zürich»; die Minderheit bestand damals aus vier Ratsmitgliedern). Was die Wesentlichkeit der Minderheitsstandpunkte anbelangt, wird auf kantonaler Ebene somit eine äusserst grosszügige Praxis verfolgt.

Der Stadtrat möchte die Wesentlichkeit gemäss § 64 Abs. 1 lit. b GPR nicht derart weit interpretieren, wie dies der Kanton tut; stattdessen soll für die Wiedergabe von Minderheitsstandpunkten im Hinblick auf eine eindeutige und einheitliche Handhabung eine Grenze in quantitativer Hinsicht beibehalten werden. Gleichzeitig ist aber auch sicherzustellen, dass sämtliche qualifizierten Argumente in den Beleuchtenden Bericht aufgenommen werden, auch wenn das erforderliche Quorum in Einzelfällen nicht erfüllt wird (zur Neufassung im Detail vgl. Art. 1 Abs. 1 nVO nachfolgend).

Abs. 3 Das im ersten Satz dieses Absatzes genannte Gesetz über das Vorschlagsrecht des Volkes vom 1. Januar 1969 (Initiativgesetz) wurde per 1. Januar 2005 vom GPR abgelöst. Der diesbezügliche Verweis in der Bestimmung ist folglich aufzuheben. Ähnliches lässt sich bezüglich Satz 2 festhalten, wonach die Minderheit des Rats bei vom Gemeinderat definitiv unterstützten, aber abgelehnten Einzelinitiativen auf ihre Darstellungsmöglichkeit zugunsten des Erstunterzeichners oder der Erstunterzeichnerin verzichten kann. Eine solche Konstellation ist, wie erwähnt, nach Inkrafttreten des GPR nicht mehr möglich. Somit ist auch der zweite Satz von Abs. 3 ersatzlos zu streichen.

Abs. 4 Art. 5 Abs. 4 VO umschreibt den Kreis der Vertreterinnen und Vertreter von Referenden, die zur Wiedergabe ihrer Stellungnahme im Beleuchtenden Bericht berechtigt sind. Seit Inkrafttreten des GPR erübrigt sich diese Bestimmung, da § 142 Abs. 4 GPR zufolge, der gemäss § 94a GG auch für kommunale Referenden gilt, jedes Referendumskomitee eine Vertreterin oder einen Vertreter bezeichnen muss. Somit ist von Seiten der Referendumskomitees stets eine Ansprechpartnerin oder ein Ansprechpartner vorhanden und die Definition in Art. 5 Abs. 4 VO wird dadurch obsolet. Die genannte Norm ist folglich aufzuheben.

Art. 6

Dieser Artikel setzt sich mit der Behandlung von eingereichten Textvorschlägen auseinander und statuiert verschiedene Anforderungen betreffend Umfang und Inhalt, was nach altem Recht zulässig war. Nach neuem Recht wird die Minderheitsmeinung von der Exekutive bzw. von der Geschäftsleitung des Parlaments verfasst. Lediglich die Stellungnahmen von Initiativ- und Referendumskomitees (§ 64 Abs. 1 lit. c GPR) sind direkt von diesen einzureichen. Diesbezüglich ist § 64 Abs. 4 GPR von Bedeutung, wonach ehrverletzende, offensichtlich wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen in den Stellungnahmen von Initiativ- und Referendumskomitees durch die wahlleitende Behörde – also durch den Stadtrat (§ 12 Abs. 1 lit. d GPR) – geändert oder zurückgewiesen werden können. Daraus ist abzuleiten, dass kontradiktorische Stellungnahmen von Initiativ- oder Referendumskomitees unter dem Regime des GPR grundsätzlich – und wann immer möglich – unverändert zu übernehmen sind und Korrekturen an den eingereichten Texten nur bei Verstössen gegen das Verbot der übermässigen Länge der Äusserungen bzw. aus den in § 64 Abs. 4 GPR genannten Gründen vorgenommen werden dürfen. Diese Regel lässt sich aus der Umkehr von § 64 Abs. 4 GPR ableiten und wird auch in der Literatur vertreten (Thalmann et al., a.a.O., § 100 Ziff. 2.1.1). Insgesamt wiederholt Art. 6 VO – soweit überhaupt noch zulässig – weitgehend das übergeordnete Recht, weshalb die genannte Bestimmung aus der VO zu streichen ist.

Art. 7

Gleiches gilt bezüglich dieser Bestimmung. Mit Ausnahme der Regelungen zu den Fristen in Abs. 1, womit sich Art. 3 nVO nachfolgend befasst, enthält diese Norm bloss Verfahrensvorschriften ohne Normgehalt. Folglich ist sie aufzuheben.

Art. 8

In Ergänzung zu Art. 5 VO regelt dieser Artikel den Fall, dass eine Abstimmungsvorlage von verschiedenen Minderheiten aus unterschiedlichen Gründen abgelehnt wird. Auch nach kantonalem Recht ist die Wiedergabe der Begründung von mehreren wesentlichen Minderheiten zulässig (§ 64 Abs. 1 lit. b GPR). Diese Vorschrift stellt sicher, dass sämtliche Argumente, denen eine gewisse Bedeutung zukommt, im Bericht erwähnt werden, auch wenn die Minderheit nicht eine homogene Einheit darstellt, sondern in Untergruppen zerfällt. Ob aber diesfalls die Darstellung in der Abstimmungszeitung in mehreren einzelnen Texten erfolgt, ist unerheblich. Durch die Neufassung der Voraussetzungen für die Wiedergabe von Minderheitsmeinungen in Art. 1 nVO kann der bisher in Art. 8 VO geregelte Sonderfall in die allgemeine Regelung integriert werden. Art. 8 VO ist demnach aufzuheben.

Art. 9

Art. 9 Abs. 1 und 2 VO erübrigen sich aufgrund der klaren Regelung im GPR. Eine Bestimmung wie Art. 9 Abs. 3 VO, die der Exekutive für den Fall, dass die «Weisung» vom Gemeinderat abgefasst wird, ein Recht zur Stellungnahme einräumt, kennt das GPR hingegen nicht. Aus den folgenden Gründen ist diese Norm auch in die nVO zu integrieren: Zum einen gehen Anträge an das Volk stets vom Stadtrat aus und werden mit einer Weisung begleitet. Der Stadtrat erachtet es deshalb als zweckmässig, dass ihm vorgängig Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird, falls der Gemeinderat diese verfasst. Zum andern geht es bei den Vorlagen an das Stimmvolk mitunter um sehr komplexe Fragestellungen, die teils über längere Zeit in den Fachgremien intensivst vorbereitet wurden. Folglich ist es sinnvoll, dass sich der Stadtrat zum Entwurf des Beleuchtenden Berichts äussern kann.

Art. 10

Mit Ausnahme des hierorts verankerten Gegendarstellungsrechts des Stadtrats befasst sich Art. 10 VO mit Inhalten, die bereits durch § 64 Abs. 3 (Zuständigkeitsordnung) und Abs. 4 GPR (Inhaltskontrolle) abschliessend normiert werden. Die entsprechenden Bestimmungen stellen somit Wiederholungen des kantonalen Rechts dar und sind – abgesehen von Abs. 4, wonach der Stadtrat ergänzende Vollzugsregeln aufstellen kann (neu in Art. 4 nVO) – aufzuheben. Nähere Betrachtung verdient Art. 10 Abs. 3 VO: Dieser sieht vor, dass der Stadtrat befugt ist, in der Weisung neben den allgemeinen Erläuterungen eine besondere, kurze Gegendarstellung zum Text einer Minderheit abzugeben. Eine solche Erlaubnis zur erneuten Stellungnahme findet sich im kantonalen Recht nicht. Auch aus Gründen der Fairness und der «Waffengleichheit» zwischen der Exekutive einerseits und den Initiativ- bzw. Referendumskomitees andererseits ist das in der VO statuierte Replik-Recht des Stadtrats problematisch. Aus diesem Grund ist Art. 10 Abs. 3 VO ebenfalls ersatzlos zu streichen. Gleichzeitig ist die Motion 2010/152 vom 7. April 2010 betreffend Streichung der Möglichkeit einer Replik des Stadtrats in einer Abstimmungszeitung (an den Stadtrat einstimmig überwiesen am 19. Dezember 2012) als erfüllt abzuschreiben.

2. Verordnung über den Beleuchtenden Bericht an die Stimmberechtigten (nVO)

In der neu zu erlassenden kurzen Verordnung liegt der Schwerpunkt auf der Wiedergabe von Minderheitsstandpunkten im Beleuchtenden Bericht.

Titel

Der Titel der neuen Verordnung übernimmt den aus § 64 GPR stammenden Begriff des Beleuchtenden Berichts. Die Verordnung heisst neu «Verordnung über den Beleuchtenden Bericht an die Stimmberechtigten».

Art. 1 Darstellung von Minderheitsstandpunkten

Abs. 1

Die Praxis zu § 64 Abs. 1 lit. b GPR legt nahe, dass an das Kriterium der Wesentlichkeit von Minderheiten auf kommunaler Ebene tiefere Anforderungen zu stellen sind. Für eine Neufassung des Wiedergaberechts in der Verordnung sind drei verschiedene Varianten denkbar:

(1) Unter Wesentlichkeit wird weiterhin ein rein **quantitatives Kriterium** verstanden. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung würde jedoch darauf verzichtet, dass die in der Abstimmung unterliegenden Ratsmitglieder die Wiedergabe ihrer Argumente unterschriftlich verlangen müssen. Sobald also die Ratsminderheit eine in der Verordnung definierte Anzahl Personen übersteigt (beispielsweise wie bisher 15 Mitglieder), erfolgte in jedem Fall eine Wiedergabe ihrer Standpunkte im Beleuchtenden Bericht.

(2) Sodann ist denkbar, dass auf eine starre Hürde in quantitativer Hinsicht verzichtet wird und stattdessen eine Konzentration auf **qualitative Elemente** erfolgt. Ob eine Minderheit wesentlich ist, würde sich somit nicht ausschliesslich danach, wie viele Mitglieder die Minderheit umfasst, bestimmen. Die Minderheitsargumente würden stets dann im Beleuchtenden Bericht wiedergeben, wenn von Seiten der Stimmberechtigten ein (mutmassliches) Informationsbedürfnis besteht. Eine solche Regelung entspräche weitgehend der Praxis auf kantonaler Ebene.

(3) Bei der dritten Variante werden **sowohl quantitative als auch qualitative Kriterien** berücksichtigt. Konkret würde eine Grenze definiert, mit deren Überschreiten die Minderheitsmeinung in aller Regel publiziert wird (quantitatives Element); ausnahmsweise würden die Argumente der Minderheit – je nach Wesentlichkeit in qualitativer Hinsicht – auch dann Eingang in den Bericht finden, wenn die benötigte Anzahl Ratsmitglieder nicht erreicht wurde. In absoluten Ausnahmefällen (wenn sich beispielsweise keine Minderheitsmeinungen im Protokoll finden) könnte auch bei einer Anzahl an Mitgliedern über der Grenze auf die Wiedergabe der Minderheitsmeinung verzichtet werden.

Sämtliche Varianten kennzeichnen sich dadurch, dass die Gemeinderatsminderheit die Darstellung ihres Standpunkts nicht mehr durch Unterschrift verlangen muss. Für Variante 1 spricht, dass aufgrund der klaren Hürde in quantitativer Hinsicht keine Unsicherheit darüber besteht, ob Minderheitsargumente in die Weisung aufzunehmen sind. Der Vorteil von Variante 2 liegt demgegenüber darin, dass einzelfallweise flexibel entschieden werden kann, ob sich die Wiedergabe von Minderheitsargumenten für die umfassende Information der Stimmberechtigten aufdrängt. Mangels klarer und transparenter Regelung wäre diese Variante jedoch mit erheblicher Rechtsunsicherheit verbunden. Somit ist Variante 3 den Vorrang zu geben, da sie die jeweiligen Vorzüge der Varianten 1 und 2 in sich vereinigt. Unter Berücksichtigung der Gemeinderatsgrösse von 125 Ratsmitgliedern erscheint die in der bisherigen Verordnung festgeschriebene und für die Wiedergabe des Minderheitenstandpunkts notwendige Anzahl von 15 Gemeinderätinnen oder Gemeinderäten angemessen, wobei mit dieser Schwelle sowohl dem (erhöhten) Informationsbedürfnis der Stimmberechtigten Rechnung getragen als auch gleichzeitig das Kriterium der Wesentlichkeit gemäss § 64 Abs. 1 lit. b GPR nicht ausgehöhlt wird. Der Stadtrat erachtet im Sinne eines zusätzlichen quantitativen Kriteriums eine Minderheit auch dann als wesentlich, wenn zwei Fraktionen geschlossen gegen eine Vorlage stimmen (zur Fraktionsgrösse von fünf Mitgliedern vgl. Art. 81 der Geschäftsordnung des Gemeinderats vom 17. November 1999, AS 171.100).

«Geschlossen» ist eine Fraktionsmeinung dann, wenn sie einstimmig erfolgt, wobei Stimmenthaltungen und Abwesenheiten nicht mitgezählt werden sollen. Dieses zusätzliche Kriterium führt dazu, dass unter Umständen auch deutlich weniger als 15 ablehnende Stimmen als wesentliche Minderheiten gelten. Dies rechtfertigt sich deshalb, weil bei einer geschlossenen Ablehnung durch zwei Fraktionen des Parlaments der ablehnenden Haltung im Parlament in der Regel ein wesentliches politisches Gewicht beigemessen werden kann. Auch hier soll jedoch von der Regel abgewichen werden können, beispielsweise dann, wenn von solchen ablehnenden Fraktionen nur ganz wenige Mitglieder anwesend sind bzw. überhaupt abstimmen.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die bisherige quantitative Hürde beibehalten und mit dem Fraktionskriterium ergänzt wird, mit der Abweichung, dass die Darstellung der Argumente nicht mehr unterschriftlich verlangt werden muss und einzelfallweise Ausnahmen von der Grundregel nach oben und nach unten möglich sind.

Zu beachten ist ferner, dass bei der Wiedergabe von Minderheitsstandpunkten im Beleuchtenden Bericht auf eine ausgewogene Erwähnung der verschiedenen Argumente zu achten ist. Für den Fall, dass sich die Ratsminderheit aus klar abzugrenzenden Gruppen zusammensetzt, ist dies im Bericht anzumerken. Die Formulierung einer eigenständigen Norm, die sich mit dieser seltenen Konstellation befasst, drängt sich – in Abweichung zur bisherigen Verordnung (vgl. Art. 8 VO) – jedoch nicht auf.

Abs. 2

Ist die Wiedergabe der Begründung von Parlamentsminderheiten davon unabhängig, ob die Darlegung ihrer Argumente unterschriftlich verlangt wird (vgl. Abs. 1 vorstehend), fehlt ein klarer Ansprechpartner von Seiten der in der Abstimmung unterliegenden Ratsminderheit. Entsprechend der kantonalen Praxis zu den Beleuchtenden Berichten sind die Minderheitsstandpunkte deshalb dem Gemeinderatsprotokoll zu entnehmen und vom für die Redaktion des beleuchtenden Berichts zuständigen Organ (Stadtrat oder Gemeinderat) zu verfassen.

Art. 2 Stellungnahme des Stadtrats

Dieser Artikel greift Art. 9 Abs. 3 VO auf und verschafft dem Stadtrat Gelegenheit zur Stellungnahme für den Fall, dass der Gemeinderat den Beleuchtenden Bericht verfasst.

Art. 3 Fristen

Das Verfassen des Beleuchtenden Berichts setzt ein einheitliches Fristenregime voraus, da vom GPR und vom GG gesetzte Fristen, z. B. § 62 GPR und § 100 GG, zu beachten sind. Da der Stadtrat in den allermeisten Fällen für die Redaktion des Beleuchtenden Berichts zuständig ist und der Stadtrat (bzw. die Stadtkanzlei) zudem die Hauptverantwortung für das Zusammenstellen und den Versand der Abstimmungszeitung trägt, ist ihm die Kompetenz zur Fristsetzung zu übertragen. Eine solche Regelung steht in keinem Widerspruch zu § 64 Abs. 3 GPR, wonach der Beleuchtende Bericht von der Exekutive verfasst wird, ausser das Parlament beanspruche diese Kompetenz für sich. Wohl regelt die genannte Norm des kantonalen Rechts die Verantwortung für den Beleuchtenden Bericht abschliessend. Von der Kompetenz zum Verfassen des Berichts ist jedoch diejenige zur Festlegung von Fristen abzugrenzen. Letztere muss ohne Weiteres und im Einklang mit dem GPR beim Stadtrat liegen. In der Praxis hat dies zur Folge, dass sich der Gemeinderat, auch wenn er den Beleuchtenden Bericht selber verfasst, an die jeweiligen Fristvorgaben des Stadtrats zu halten hat.

Art. 4 Vollzug

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Art. 10 Abs. 4 VO und eröffnet dem Stadtrat die Möglichkeit, die interne Zuständigkeit selber auszugestalten. Für den Fall, dass der Ge-

meinderat bzw. dessen Geschäftsleitung den Beleuchtenden Bericht verfasst, kann das Büro des Gemeinderats ebenfalls Ausführungsbestimmungen erlassen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. **In Ausführung von § 64 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR),**

wird folgende Verordnung erlassen:

Verordnung über den Beleuchtenden Bericht an die Stimmberechtigten

Art. 1 Darstellung von Minderheitsstandpunkten

Abs. 1

Die Begründungen von Gemeinderatsminderheiten werden im Beleuchtenden Bericht wiedergegeben, wenn die Ratsminderheit 15 oder mehr Ratsmitglieder bzw. zwei geschlossene Fraktionen umfasst. In begründeten Einzelfällen kann von dieser Regelung abgewichen werden.

Abs. 2

Die Minderheitsstandpunkte werden dem Gemeinderatsprotokoll entnommen.

Art. 2 Stellungnahme des Stadtrats

Verfasst der Gemeinderat den Beleuchtenden Bericht, ist dem Stadtrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Art. 3 Fristen

Verfasst der Gemeinderat den Beleuchtenden Bericht, hält er sich an die vom Stadtrat gesetzten Fristen.

Art. 4 Vollzug

Der Stadtrat und das Büro des Gemeinderats können Vollzugsvorschriften erlassen.

Art. 5 Aufhebung bisherigen Rechts

Die Verordnung über die Weisungen an die Stimmberechtigten vom 15. März 1995 wird aufgehoben.

Art. 6 Inkrafttreten

Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.

2. **Die Motion GR Nr. 2010/152 vom 7. April 2010 betreffend Streichung der Möglichkeit einer Replik des Stadtrats in einer Abstimmungszeitung wird als erfüllt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti