

Überweisung des Stadtrates an den Gemeinderat der Stadt Zürich

24.01.2007

Weisung 78

Dringliche Motion von Anja Recher betreffend Einführung des konstruktiven Referendums – Änderung der Gemeindeordnung, Antrag auf Fristerstreckung

I.

Am 2. März 2005 reichte Gemeinderätin Anja Recher (AL) folgende Motion GR Nr. 2005/75 ein:

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 nur Nein zu sagen zu einer Vorlage des Kantonsrats, können die Stimmberechtigten dank diesem Instrument direkt ihre Änderungsbegehren einbringen. Gestützt auf Art. 35 Kantonsverfassung ist eine Einführung des konstruktiven Referendums auch auf Gemeindeebene möglich. Dieses bringt eine willkommene Bereicherung der demokratischen Mitsprachemöglichkeiten.

Am 16. März 2005 erklärte sich der Stadtpräsident namens des Stadtrates bereit, die Motion entgegenzunehmen. Die Motion wurde auf Antrag der Motionärin am 30. März 2005 für dringlich erklärt und am 20. April 2005 dem Stadtrat überwiesen. Durch seine Bereitschaft, die Motion entgegenzunehmen, brachte der Stadtrat zum Ausdruck, dass er der Einführung des konstruktiven Referendums auf Gemeindeebene grundsätzlich positiv gegenübersteht. Die ordentliche Frist, dem Gemeinderat den verlangten Antrag für eine entsprechende Änderung der Gemeindeordnung vorzulegen, endet nach Ablauf von zwei Jahren seit der Überweisung, mithin am 20. April 2007 (Art. 92 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderates, GeschO GR [AS 171.100]).

II.

Gemäss Art. 90 GeschO GR sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Eine Änderung der Gemeindeordnung, worauf der vorliegende parlamentarische Vorstoss abzielt, fällt in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten (§ 91 Ziff. 1 des Gemeindegesetzes, LS 131.1), womit ein an sich motionsfähiger Gegenstand vorliegt.

III.

Beim konstruktiven Referendum (auch Referendum mit Gegenvorschlag genannt) handelt es sich um ein neueres Volksrecht. Im Wesentlichen erlaubt dieses einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter, nicht nur eine einfache Volksabstimmung über eine vom Parlament gutgeheissene Vorlage zu verlangen, sondern gleichzeitig einen Gegenentwurf zu dieser Vorlage zur Abstimmung zu bringen. Es sind unterschiedliche gesetzgeberische Umsetzungen des konstruktiven Referendums denkbar, namentlich mit Blick auf das Abstimmungsverfahren (vgl. im Einzelnen dazu Y. HANGARTNER/A. KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2180ff.). In den vier Kantonen, welche das konstruktive Referendum kraft ihres jeweiligen Verfassungsrechts

kennen (Bern, Nidwalden, Glarus und Zürich), ist dieses Volksrecht denn auch in teils unterschiedlicher Form ausgestaltet.

IV.

Wie die Motionärin in ihrer Begründung ausführt, lasse sich die Einführung des konstruktiven Referendums auf Gemeindeebene auf Art. 35 der neuen Zürcher Kantonsverfassung abstützen. Wie Abklärungen der Stadtverwaltung und Erkundigungen beim Gemeindeamt der kantonalen Direktion der Justiz und des Innern ergeben haben, bestehen gegen ein solches Vorgehen jedoch erhebliche rechtliche Bedenken, wie nachfolgend aufzuzeigen ist:

Mit Art. 35 der neuen Zürcher Kantonsverfassung (KV; LS 101), welche seit 1. Januar 2006 in Kraft steht, ist das Volksrecht des konstruktiven Referendums (Referendum mit Gegenvorschlag) für die kantonale Ebene eingeführt worden: 3000 Stimmberechtigte können das Referendum ergreifen, indem sie zu einer Vorlage innert 60 Tagen nach ihrer amtlichen Veröffentlichung einen ausformulierten Gegenvorschlag einreichen (Abs. 1); der Kantonsrat nimmt zu diesem Gegenvorschlag Stellung (Abs. 2). Die zitierte Bestimmung regelt nach ihrem klaren Wortlaut und ihrer systematischen Einordnung in der Verfassung das konstruktive Referendum lediglich für die kantonale Stufe. Art. 86 KV, welcher sich mit den Volksrechten in der Gemeinde befasst, überlässt deren Regelung demgegenüber der kantonalen Gesetzgebung und bestimmt, diese habe insbesondere ein Initiativrecht, ein Referendumsrecht und ein Anfragerecht vorzusehen (Art. 86 Abs. 1 KV). Das konstruktive Referendum besteht für die Gemeinden damit nicht bereits aufgrund des kantonalen Verfassungsrechts. Vielmehr enthält Art. 86 KV einen blossen Gesetzgebungsauftrag und überlässt es dem kantonalen Gesetzgeber, ob das konstruktive Referendum auf Gemeindeebene zwingend vorgesehen, lediglich nach Massgabe der jeweiligen Gemeindeordnung zugelassen oder den Gemeinden allenfalls gar nicht zugestanden werden soll.

Gemäss heutiger Rechtslage ist das konstruktive Referendum auf Gemeindeebene in keinem kantonalen Gesetz vorgesehen. Das Gemeindegesetz und das Gesetz über die politischen Rechte (GPR; LS 161), welche Fragen des Referendumsrechts regeln, sind noch nicht an die neue Kantonsverfassung angepasst worden. Laut Auskunft des kantonalen Gemeindeamtes sind entsprechende Änderungen dieser beiden Erlasse zwar geplant, wobei das konstruktive Referendum im GPR geregelt und diese Regelung grundsätzlich auch auf die Parlamentsgemeinden Anwendung finden soll. Nach dem *heutigen* Stand der Gesetzgebung fehlt es aber (noch) an einer gesetzlichen Grundlage, um das konstruktive Referendum auch für die Gemeinden einzuführen. § 94a GG (in Kraft seit 1. Januar 2005) hält für Parlamentsgemeinden zwar fest, dass ergänzend zur Regelung des Referendumsrechts im Gemeindegesetz die Bestimmungen über das kantonale Referendum anwendbar sind. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob dieser Verweis als so genannter dynamischer Verweis anzusehen ist, so dass davon auch jüngere kantonale Bestimmungen wie der erwähnte Art. 35 KV (in Kraft seit 1. Januar 2006) erfasst wären. Das konstruktive Referendum könnte auf Gemeindeebene diesfalls, gestützt auf § 94a GG in Verbindung mit Art. 35 KV, eingeführt werden. Nach Auffassung des Stadtrates erscheint diese Sichtweise indes nicht angezeigt, da für die Einführung des konstruktiven Referendums auf lokaler Ebene verschiedene Einzelheiten (wie die Sammelfrist und gewisse weitere Verfahrensfragen) ungeklärt sind, welche der Regelung durch den kantonalen Gesetzgeber bedürfen. Diese Fragen könnten zwar durch sinngemässe Auslegung der kantonalen Vorgaben beantwortet werden; dies würde aber dem Gesetzgeber vorgreifen und wäre daher rechtlich problematisch. Auch das kantonale Gemeindeamt, welches in dieser Sache von der städtischen Verwaltung konsultiert wurde, vertritt die Auffassung, dass die Gemeinden das konstruktive Referendum nicht durch Änderung ihrer Gemeindeordnung einführen können, solange im kantonalen Recht keine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen ist. Es wäre daher wahrscheinlich, dass eine Änderung der Gemeindeordnung, welche die Einführung des konstruktiven Referendums zum Gegenstand hat, vom Regierungsrat nicht genehmigt würde.

V.

Nach dem Gesagten ist es einstweilen nicht möglich, die vorliegende Motion umzusetzen und in der Stadt Zürich eigenständig das konstruktive Referendum einzuführen. Insbesondere kann dieses – entgegen der Auffassung der Motionärin – für die Gemeinden nicht unmittelbar auf Art. 35 KV abgestützt werden. Vielmehr bedarf es hierzu der erwähnten kantonalen Rechtsgrundlagen, welche gegenwärtig in Arbeit sind. Mit deren Inkrafttreten ist gemäss Auskunft der kantonalen Direktion der Justiz und des Innern jedenfalls nicht vor 2008 zu rechnen. Erst ab diesem Zeitpunkt wäre es – sofern das kantonale Recht das neue Volksrecht für die Gemeinden tatsächlich vorsieht – auch zulässig, das konstruktive Referendum durch eine Anpassung der Gemeindeordnung in der Stadt Zürich einzuführen.

Der Gemeinderat wird deshalb ersucht, die Frist zur Beantwortung der vorliegenden Motion bzw. zur Vorlage eines entsprechenden Antrags bis zum Ablauf von neun Monaten nach Inkrafttreten der erforderlichen kantonalen Rechtsgrundlagen zu erstrecken.

Dem Gemeinderat wird zur sofortigen materiellen Behandlung beantragt:

Die Frist zur Vorlage eines Antrages zu der am 20. April 2005 überwiesenen Motion von Anja Recher (AL) vom 2. März 2005 betreffend Einführung des konstruktiven Referendums (Änderung der Gemeindeordnung) wird bis zum Ablauf von neun Monaten nach Inkrafttreten der hierfür erforderlichen kantonalen Rechtsgrundlagen erstreckt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Stadtpräsidenten übertragen.

Im Namen des Stadtrates
der Stadtpräsident
Dr. Elmar Ledergerber
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy