

Unterschriftenzahl und Sammelfrist Initiative, Änderung Gemeindeordnung

Beschluss und Botschaft; Direktion Präsidiales und Finanzen

1. Ausgangslage

Gemäss Art. 11 Abs. 1 der Gemeindeordnung vom 16. Mai 2004 (GO) können die Stimmberechtigten mit einer Initiative die Behandlung eines Geschäftes verlangen, wenn es in ihre oder in die Zuständigkeit des Parlaments fällt. Damit die Initiative gültig ist, muss sie unter anderem von mindestens 2000 in der Gemeinde Stimmberechtigten handschriftlich unterzeichnet und spätestens 12 Monate nach der Anmeldung bei der Gemeindekanzlei eingereicht werden (Art. 11 Abs. 2 Bst. a und f sowie Art. 12 Abs. 3 GO). In Köniz sind in Gemeindeangelegenheiten heute rund 27'500 Personen stimmberechtigt, wobei die Zahl in den vergangenen Jahren relativ stabil war. Ein Initiativbegehren muss demnach innert einem Jahr von rund 7,3 Prozent der kommunal Stimmberechtigten unterzeichnet werden, damit es formell gültig zustande kommt. Seit dem Inkrafttreten der heutigen GO wurden in der Gemeinde Köniz vier Volksinitiativen eingereicht: die Initiative „5 statt 7“, die „Kronprinzeninitiative“ (je 2006), die Initiative „Bezahlbar Wohnen in Köniz“ (2015) und die erst im vergangenen Jahr eingereichte Initiative „Ja zur Bildungsvielfalt“.

Am 21. Juni 2021 reichte die Fraktion SP die Motion V2122 „Bürgerrechte stärken – Hürde für Volksinitiativen senken!“ ein, mit welcher der Gemeinderat beauftragt werden sollte, die Anzahl der notwendigen Unterschriften für eine Volksinitiative von heute 2000 Unterschriften auf 3 Prozent der stimmberechtigten Personen der Gemeinde zu senken. Zur Begründung wurde festgehalten, Köniz habe eine schweizweit unvergleichbar hohe Hürde für Volksinitiativen. Mit einer prozentualen Anzahl Unterschriften werde schliesslich berücksichtigt, dass das Verhältnis der stimmberechtigten Personen zur Anzahl Unterschriften gleichbleibe.

In seiner Antwort vom 15. September 2021 beantragte der Gemeinderat dem Parlament die Ablehnung der Motion. Er räumte ein, dass die Anzahl Unterschriften für Volksinitiativen in der Gemeinde Köniz hoch sei, verwies aber auf ähnlich hohe Hürden in den Städten Bern, Biel und Thun. Gleichzeitig gab er zu bedenken, dass bei einem Vergleich auch der zulässige Gegenstand der Initiative und die Sammelfrist berücksichtigt werden müssten. Der Gegenstand der Initiative sei in Köniz im Vergleich zu einigen von den Motionär:innen aufgeführten Gemeinden weit gefasst und die Sammelfrist sei mit 12 Monaten sehr lang. Schliesslich verwies der Gemeinderat auf die Vielzahl an anderen wirksamen Beteiligungsmöglichkeiten.

Anlässlich der Sitzung vom 15. November 2021 erklärte das Parlament die Motion V2122 „Bürgerrechte stärken – Hürde für Volksinitiativen senken!“ entgegen dem Antrag des Gemeinderats mit 18 zu 16 Stimmen erheblich.

Die Senkung der Unterschriftenzahl bei kommunalen Volksinitiativen erfordert eine Änderung von Art. 11 Abs. 2 Bst. a GO. Über Änderungen der GO beschliessen gemäss Art. 32 Bst. a GO die Stimmberechtigten. Mit vorliegendem Geschäft unterbreitet der Gemeinderat dem Parlament einen Antrag auf eine deutliche Senkung der Unterschriftenzahl, der aber in zwei Aspekten vom Auftrag gemäss der Motion V2122 abweicht. Zusätzlich soll die Sammelfrist von heute 12 auf neu sechs Monate verkürzt werden (siehe Ziffer 4).

2. Rechtlicher Rahmen

Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV)¹ statuiert in Art. 117 formelle Mindestanforderungen an die kommunale Volksinitiative: Nach Abs. 1 können zehn Prozent der Stimmberechtigten mit einer Initiative den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von

¹ BSG 101.1

Reglementen oder Beschlüssen verlangen, die in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments liegen. Abs. 2 sieht sodann vor, dass das Organisationsreglement weitere Gegenstände dem Initiativrecht unterstellen und die Zahl der erforderlichen Unterschriften herabsetzen kann. Art. 15 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG)² bildet im Wesentlichen die Regelung auf Stufe Verfassung ab.³ Aus diesen kantonalen Vorgaben folgt, dass die Gemeinden die Höhe der für das Zustandekommen einer Initiative erforderlichen Unterschriftenzahl selbst festlegen können, dabei aber an die Obergrenze von zehn Prozent der Stimmberechtigten gebunden sind. Mit den kantonalen Vorgaben vereinbar ist sowohl die Festlegung mittels absoluter Zahl als auch die Statuierung eines Prozentsatzes bzw. einer Bruchzahl.⁴

Hinsichtlich der Sammelfrist statuiert Art. 19 Abs. 2 GG eine Minimaldauer: Demnach kann die Initiative während sechs Monaten unterzeichnet werden, wenn das Organisationsreglement keine längere Frist vorsieht.

Die Gemeinden im Kanton Bern verfügen demnach bei der Festlegung des erforderlichen Quorums und der Sammelfrist für Volksinitiativen über Regelungsspielraum, müssen aber die durch den Kanton vorgegebenen Mindeststandards berücksichtigen (Quorum maximal 10 Prozent der Stimmberechtigten, Sammelfrist mindestens sechs Monate). Der weite Gegenstand der Initiative (Reglemente und Beschlüsse in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten und des Parlaments) ist sodann durch den Kanton vorgegeben. Von der Möglichkeit, den Gegenstand noch weiter zu fassen, scheint bisher keine Berner Gemeinde Gebrauch gemacht zu haben.⁵

3. Vergleich mit Regelungen anderer Gemeinwesen

3.1 Bund und Kanton Bern

Auf Bundesebene können 100'000 Stimmberechtigte innert 18 Monaten seit der Veröffentlichung ihrer Initiative eine Total- oder Teilrevision der Bundesverfassung verlangen (Art. 138 f. der Schweizerischen Bundesverfassung [BV]⁶). Dies dürfte in etwa einem Anteil von 1,84 Prozent der Stimmberechtigten entsprechen.⁷ Der Gegenstand der eidgenössischen Initiative ist allerdings beschränkt auf die Verfassung.

Auch auf kantonaler Ebene ist das erforderliche Quorum eher tief: Nach Art. 58 Abs. 2 KV müssen 15'000 Stimmberechtigte innert sechs Monaten seit Veröffentlichung das Initiativbegehren unterzeichnen, damit die kantonale Initiative zustande kommt. Für das Begehren um Totalrevision der Verfassung sind 30'000 Unterschriften nötig. Dies entspricht aktuell 2 bzw. 4 Prozent der Stimmberechtigten.⁸ Der Gegenstand der kantonalen Initiative ist sodann beschränkt auf Verfassung und Gesetz sowie auf Beschlüsse des Grossen Rates, die der Volksabstimmung unterliegen (Art. 58 Abs. 1 KV).

3.2 Grössere Gemeinden im Kanton Bern

Ein detaillierter Vergleich der Gemeinde Köniz mit den fünf Berner Städten Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal (siehe Beilage 3) zeigt, dass das Könizer Quorum von 2000 Unterschriften im Quervergleich nicht hoch ist: Während in den Städten Bern und Thun das Quorum deutlich tiefer liegt, ist es in Biel nur wenig tiefer und in Burgdorf und Langenthal höher bzw. deutlich höher als in Köniz. Die Sammelfrist beträgt sodann in Bern, Biel und Langenthal

² BSG 171.11

³ Vgl. PETER FRIEDLI, in Arn/Friederich/Friedli/Müller/Müller/Wichtermann (Hrsg.), Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, 1999, Art. 15 N 2.

⁴ PETER FRIEDLI, Art. 15 N 9 und Art. 14 N 17.

⁵ UELI FRIEDERLICH, Gemeinderecht, in Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2021, S. 196.

⁶ SR 101

⁷ Vgl. die Angaben zur Stimmbeteiligung anlässlich der eidgenössischen Abstimmungen vom 18. Juni 2023, einsehbar unter <<https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20230618/index.html>>.

⁸ Vgl. die Zahlen zu den Abstimmungen vom 18. Juni 2023, einsehbar unter <<https://www.sta.be.ch/de/start/themen/wahlen-und-abstimmungen/abstimmungen/abstimmungsergebnisse-kantonal-eidgenoessisch.html>>.

nur sechs Monate, während sie in Köniz (ebenso wie in Thun und Burgdorf) zwölf Monate dauert. Weiter legen nur Biel und Burgdorf das Quorum als Bruchzahl oder Prozentsatz der Stimmberechtigten fest; die übrigen Städte statuieren absolute Zahlen. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die hängige Totalrevision der Stadtordnung Biel ebenfalls eine absolute Grenze vorsieht, die im Übrigen nur wenig tiefer liegt als das geltende Quorum (2000 statt bisher rund 2100 Stimmberechtigte).⁹ Unter den Städten im Kanton Bern zeigt sich damit eine Tendenz zur Festlegung der erforderlichen Unterschriftenzahl mittels einer absoluten Grenze. Im Einzelnen wird auf Beilage 3 verwiesen.

Ähnlich viele Einwohner:innen wie die Städte Burgdorf und Langenthal haben die Gemeinden Ostermundigen und Steffisburg. Während in Ostermundigen eine Initiative von 400 Stimmberechtigten (entspricht derzeit rund 4 Prozent) unterzeichnet und innert sechs Monaten eingereicht werden muss, schreibt Steffisburg ein Quorum von 5 Prozent und eine Sammelfrist von ebenfalls sechs Monaten vor. Die gleiche Regelung wie Steffisburg kennt die Gemeinde Ittigen. Die grösseren Agglomerationsgemeinden Muri und Zollikofen sehen demgegenüber deutlich höhere Quoren bzw. Unterschriftenzahlen vor: Im Muri müssen 10 Prozent der Stimmberechtigten eine Initiative unterzeichnen, in Zollikofen 600 Stimmberechtigte (rund 8,3 Prozent). Auch in diesen Gemeinden beträgt die Sammelfrist nur sechs Monate.

Die in Köniz derzeit erforderliche Anzahl von 2000 Unterschriften für eine Initiative ist im Quervergleich mit den Städten und mit weiteren grösseren Gemeinden im Kanton Bern also nicht hoch: Höhere Quoren kennen Burgdorf, Langenthal, Muri und Zollikofen, während in Biel die Grenze nur wenig tiefer liegt. Tiefere Quoren kennen Bern, Thun, Ostermundigen, Steffisburg und Ittigen. Nur Thun und Burgdorf haben schliesslich ebenfalls eine lange Sammelfrist von 12 Monaten.

3.3 Weitere Gemeinden

Sehr unterschiedlich sind die Regelungen weiterer Gemeinden ausserhalb des Kantons Bern, was vor allem auf die jeweiligen kantonalen Vorgaben zurückzuführen ist, die mitunter stark voneinander abweichen.¹⁰ So schreibt beispielsweise der Kanton Zürich den Gemeinden eine Höchstgrenze von 5 Prozent der Stimmberechtigten, maximal aber 3000 Unterschriften vor, was das in der Motion aufgeführte, äusserst tiefe Quorum der Stadt Zürich von nur 3000 Unterschriften erklärt.¹¹ Der Kanton Luzern statuiert verbindlich eine kurze Sammelfrist von 60 Tagen¹² und im Kanton Aargau ist für alle Gemeinden ein Quorum von 5 Prozent der Stimmberechtigten vorgegeben.¹³ Der Kanton Waadt fixiert das Quorum für kommunale Initiativen bei 15 Prozent der Stimmberechtigten, in Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohner:innen bei 10 Prozent, und legt die Sammelfrist auf nur drei Monate fest.¹⁴ Hohe Hürden gibt schliesslich auch der Kanton Tessin vor (mindestens 15 Prozent der Stimmberechtigten, höchstens aber 3000 Unterschriften, Sammelfrist von drei Monaten).¹⁵

Vor diesem Hintergrund sind die Quoren und Sammelfristen weiterer Gemeinden nur bedingt mit den Verhältnissen im Kanton Bern bzw. in Köniz vergleichbar. Immerhin ist den

⁹ Siehe den Bericht der Kommission RSO an den Stadtrat vom 4. Mai 2023 betreffend Totalrevision der Stadtordnung, Anhang I zu Beilage 2 (Entwurf Gemeinderat vom 30. Juni 2021), S. 18, abrufbar unter <<https://www.biel-bienne.ch/de/totalrevision-der-stadtordnung.html/858>>.

¹⁰ Siehe die Übersicht bei MARTINA FLICK WITZIG/ADRIAN VATTER, Direkte Demokratie in den Gemeinden, 2023, S. 185 f.

¹¹ § 146 Abs. 4 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1. September 2003 über die politischen Rechte (GPR); Art. 32 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 13. Juni 2021.

¹² § 136 Bst. c des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25. Oktober 1988 (StRG).

¹³ § 60 des Gesetzes des Kantons Aargau vom 19. Dezember 1978 über die Einwohnergemeinden (Gemeindengesetz; GG); bis Ende 2022 galt noch ein fixes Quorum von 10 Prozent.

¹⁴ Siehe unter <<https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/votations-et-elections/initiatives-et-referendums/mode-demploi-initiative-communale>>.

¹⁵ MARTINA FLICK WITZIG/ADRIAN VATTER, S. 186.; siehe auch S. 58 f., wonach in der lateinischen Schweiz höhere institutionelle Hürden für Volksinitiativen gelten als in Deutschschweiz.

Motionär:innen insoweit zuzustimmen, als einige grössere Deutschschweizer Gemeinden - oft aufgrund entsprechender kantonaler Vorgaben – tiefere Hürden kennen. So lässt sich dem Vergleich der Städte Aarau, Luzern, Schaffhausen, Uster, St. Gallen und Chur sowie der Gemeinde Emmen in Beilage 4 entnehmen, dass die Quoren in den aufgeführten Gemeinden zwischen 1,5 Prozent (Luzern) und 5 Prozent (Stadt Aarau) liegen. Die Sammelfrist ist hingegen zum Teil deutlich kürzer (Emmen und Luzern 60 Tage, St. Gallen drei Monate, Uster sechs Monate) und der zulässige Gegenstand der kommunalen Initiative ist regelmässig enger gefasst (Geschäfte in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten). Im Einzelnen wird auf Beilage 4 verwiesen.

3.4 Würdigung

Zunächst kann festgehalten werden, dass die erforderliche Unterschriftenzahl für eine Volksinitiative in den Berner Gemeinden im Quervergleich höher ist als auf kantonaler Ebene. Dies entspricht der Situation auch in anderen Kantonen: Die kantonalen Vorgaben für die Gemeindeebene sind regelmässig restriktiver als für die Kantone selbst.¹⁶

Ein Vergleich der geltenden Vorgaben der Gemeinde Köniz mit den Städten und mit grösseren Gemeinden im Kanton Bern zeigt, dass das Könizer Quorum von 2000 Unterschriften im Quervergleich nicht hoch ist. Höhere Quoren kennen Burgdorf, Langenthal, Muri sowie Zollikofen, und nur wenig tiefer liegt die Hürde in Biel. Immerhin trifft zu, dass die untersuchten Deutschschweizer Gemeinden ausserhalb des Kantons Bern alle eine tiefere Unterschriftenzahl kennen. Ein direkter Vergleich ist hier aber nur bedingt möglich, weil die kommunalen Regelungen regelmässig auf entsprechende kantonale Vorgaben zurückzuführen sind und auch berücksichtigt werden müsste, dass der zulässige Gegenstand der Initiative jeweils enger gefasst und die Sammelfrist teilweise deutlich kürzer ist. Anzuführen ist weiter, dass namentlich im Kanton Waadt und im Kanton Tessin fix hohe Hürden von 10 bzw. 15 Prozent der Stimmberechtigten vorgegeben sind. Zusammenfassend hält der Gemeinderat fest, dass die Gemeinde Köniz aufgrund der erforderlichen 2000 Unterschriften (rund 7,3 Prozent der in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigten) heute entgegen den Motionärinnen und Motionären nicht eine „schweizweit unvergleichbar hohe“ Hürde für Volksinitiativen hat. Demgegenüber ist die Sammelfrist von zwölf Monaten im Quervergleich lang.

Von den untersuchten Gemeinden legt die Mehrheit die erforderliche Anzahl Unterschriften mittels einer absoluten Zahl fest. Im Kanton Bern sieht sodann die Stadt Biel vor, im Zuge der Totalrevision der Stadtordnung von einer Festlegung des Quorums mittels Bruchteil zu einer absoluten Grenze zu wechseln.

Am Rande sei schliesslich der Hinweis erlaubt, dass die Nutzungshäufigkeit von kommunalen Initiativen gemäss Untersuchungen offenbar erst ab einer bestimmten Höhe der institutionellen Hürden (Unterschriftenzahl, Sammelfrist) beschränkt wird.¹⁷ Ein Zusammenhang zwischen der geringen Anzahl an Volksinitiativen in der Gemeinde Köniz und der erforderlichen Unterschriftenzahl liegt damit jedenfalls nicht auf der Hand.

4. Änderung der Gemeindeordnung

Die Motion V2122 beauftragt den Gemeinderat, die Anzahl der notwendigen Unterschriften für eine Volksinitiative von heute 2000 Unterschriften auf 3 Prozent der stimmberechtigten Personen der Gemeinde zu senken. Mit dem vorliegenden Geschäft setzt der Gemeinderat das Anliegen einer deutlichen Senkung der Unterschriftenzahl um. In drei Punkten sind nach Auffassung des Gemeinderats aber Abweichungen von der Motion angezeigt: Die unterbreitete Änderung der GO sieht wie bisher die Festlegung einer Grenze mittels einer absoluten Zahl (und nicht mittels Prozentzahl) vor (nachfolgend Ziff. 4.1). Die Hürde soll sodann neu bei 1200 Stimmberechtigten (entsprechend rund 4,4 Prozent) liegen (nachfolgend Ziff. 4.2). Schliesslich soll mit vorliegendem Geschäft die Sammelfrist von heute zwölf auf neu sechs Monate verkürzt werden (nachfolgend Ziff. 4.3).

¹⁶ MARTINA FLICK WITZIG/ADRIAN VATTER, S. 142 f. und S. 184 f.

¹⁷ MARTINA FLICK WITZIG/ADRIAN VATTER, S. 65, anders beim Referendum.

4.1 Absolute Grenze statt Prozentzahl

Wird die Anzahl der für eine Initiative erforderlichen Unterschriften durch eine absolute Zahl festgelegt, hat dies den Vorteil der Praktikabilität und Vorhersehbarkeit:¹⁸ Initiativkomitees wissen beispielsweise bei Lancierung ihrer Initiative genau, wie viele gültige Unterschriften sie benötigen, damit die Initiative zustande kommt. Zwar trägt eine absolute Grenze Schwankungen bei der Zahl der Stimmberechtigten nicht Rechnung. Diese Zahl blieb in Köniz in den vergangenen zehn Jahren aber relativ stabil: Während in Köniz im Sommer 2013 ca. 27'300 Personen in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigt waren, belief sich die Zahl der Stimmberechtigten zehn Jahre später auf 27'500, also nur rund 200 Personen mehr. Solche geringen Schwankungen rechtfertigen aus Sicht des Gemeinderats nicht die Festlegung einer Prozentzahl.

Für eine absolute Zahl spricht weiter, dass in den Berner Städten eine Tendenz zur Festlegung der erforderlichen Unterschriftenzahl mittels einer absoluten Grenze besteht und dass auch die Mehrheit der untersuchten Deutschschweizer Gemeinden ausserhalb des Kantons Bern die erforderlichen Unterschriften mittels einer absoluten Zahl vorgibt (siehe Ziffern 3.2 und 3.4).

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass in der Gemeinde Köniz für das Referendum und den Volksvorschlag 500 Unterschriften von in der Gemeinde Stimmberechtigten verlangt werden (Art. 17 und Art. 19 Abs. 1 GO). Aus Sicht des Gemeinderats sollte der gewählte Modus (absolute Zahl oder Prozentzahl) für Initiative und Referendum/Volksvorschlag derselbe sein. Er erachtet es daher auch im Sinne einer kongruenten Regelung der Volksrechte als angezeigt, an der absoluten Grenze für die Anzahl Unterschriften bei der Initiative festzuhalten.

4.2 Deutliche Senkung auf 1200 Unterschriften

Die Motion V2122 verlangt eine Senkung der Anzahl Unterschriften von heute 2000 auf 3 Prozent der in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigten. Ausgehend von aktuell rund 27'500 kommunal Stimmberechtigten ergibt dies ca. 820 Personen. Die Anzahl Unterschriften soll demnach um etwa 60 Prozent gesenkt werden. Das Motionsbegehren wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die Gemeinde Köniz eine „schweizweit unvergleichbar hohe“ Hürde für Volksinitiativen habe, wobei auf Vorgaben verschiedener anderer Gemeinden verwiesen wurde. Eine Gegenüberstellung der Gemeinde Köniz mit den anderen grösseren Gemeinden im Kanton Bern hat indes ergeben, dass das Könizer Quorum von 2000 Unterschriften im Quervergleich nicht hoch ist. Zwar kennen die ebenfalls untersuchten Deutschschweizer Gemeinden ausserhalb des Kantons Bern alle eine tiefere Unterschriftenzahl. Ein direkter Vergleich ist hier aber nur bedingt möglich. Schliesslich sind in den Kantonen Waadt und Tessin die Hürden deutlich höher als in Köniz. Die Gemeinde verfügt damit derzeit nicht über eine „schweizweit unvergleichbar hohe“ Hürde für Volksinitiativen (siehe Ziffer 3.4 hiervoor).

Bei der Festlegung der erforderlichen Unterschriftenzahl ist aus Sicht des Gemeinderats sodann zu berücksichtigen, dass die Unterschriftenzahl in einem angemessenen Verhältnis zur für das Referendum und den Volksvorschlag erforderlichen Anzahl Unterschriften stehen sollte. Letztere liegt i.d.R. deutlich tiefer (50% oder weniger).¹⁹ In der Gemeinde Köniz sind für das Referendum und den Volksvorschlag 500 Unterschriften vorausgesetzt. Eine Senkung der Unterschriftenzahl für die Initiative auf nur etwa 820 Unterschriften geht dem Gemeinderat auch vor diesem Hintergrund zu weit.

Für die Unterschriftenzahl nicht relevant ist demgegenüber, ob eine Gemeinde das Instrument der Volksmotion kennt oder nicht, wie dies in der parlamentarischen Beratung vom 15. September 2021 mehrfach erwähnt worden ist.²⁰ Volksinitiative und Volksmotion können nicht miteinander verglichen werden, weil Letztere lediglich ein Antragsrecht an das Parlament

¹⁸ PETER FRIEDLI, Art. 15 N 9 und Art. 14 N 17.

¹⁹ Siehe Beilage 3. Auch in Biel soll die Hürde für das Referendum demnach künftig deutlich tiefer sein als jene für die Initiative.

²⁰ Votum Müller, Protokoll Parlamentssitzung 2021, S. 638; siehe auch Votum Löffel, Protokoll Parlamentssitzung 2021, S. 636.

beinhaltet, während mit einer Volksinitiative sogar für Beschlüsse in der Zuständigkeit des Parlaments eine Volksabstimmung erreicht werden kann. Die Einführung einer Volksmotion hat das Könizer Parlament sodann letztmals im August 2016 abgelehnt.

In Berücksichtigung dieser Ausführungen beantragt der Gemeinderat dem Parlament mit vorliegendem Geschäft eine Senkung der Anzahl Unterschriften für die Initiative von 2000 auf 1200 in der Gemeinde Stimmberechtigte. Dies entspricht einer deutlichen Senkung von 7,3 auf ca. 4,4 Prozent. Mit der beantragten Änderung hätte die Gemeinde Köniz eine tiefere Hürde als die Städte Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal. Das Quorum läge auch tiefer als in den Gemeinden Steffisburg, Ittigen, Muri und Zollikofen. Von den untersuchten Berner Gemeinden hätte nur noch Ostermundigen eine leicht tiefere Hürde von rund 4 Prozent. Nach Auffassung des Gemeinderats ist damit dem Begehren der Motionär:innen hinreichend Rechnung getragen. Eine weitergehende Senkung würde demgegenüber den Verhältnissen im Kanton Bern sowie der kommunalen Regelung zum Referendum und Volksvorschlag zu wenig Rechnung tragen und wäre daher nicht sachgerecht.

4.3 Kürzere Sammelfrist von sechs Monaten

Der Gemeinderat ist der Auffassung, dass mit der deutlichen Senkung der Anzahl Unterschriften für die Initiative die Sammelfrist auf sechs Monate verkürzt werden soll: Mit dem neuen Quorum verfügt die Gemeinde Köniz wie soeben erwähnt über eine tiefere Hürde als die untersuchten Berner Städte und Gemeinden mit Ausnahme von Ostermundigen (Ziffer 4.2 hiervor). Eine lange Sammelfrist von zwölf Monaten scheint vor diesem Hintergrund nicht mehr angezeigt. So zeigt ein Quervergleich mit den geprüften Berner Gemeinden, dass die Sammelfrist von sechs Monaten gemäss Gemeindegesetzgebung (Art. 19 Abs. 2 GG) üblich ist, auch wenn die erforderliche Unterschriftenzahl regelmässig höher liegt als für Köniz mit dieser Vorlage vorgesehen. Einzig Thun und Burgdorf sehen eine Sammelfrist von 12 Monaten vor, wobei das Quorum hier bei rund 5 bzw. bei 10 Prozent liegt.

Eine kürzere Sammelfrist rechtfertigt sich auch mit Blick auf die Hürden beim Referendum und beim Volksvorschlag, wo gemäss Art. 17 und Art. 19 Abs. 1 GO eine kurze Frist von 30 Tagen gilt (siehe auch Art. 14 Abs. 3 GG). Sollen die Hürden für Initiative einerseits und Referendum und Volksvorschlag andererseits weiterhin in einem angemessenen Verhältnis stehen, ist bei einer Senkung der Unterschriftenzahl für die Initiative demnach auch die Sammelfrist anzupassen.

Anlässlich der parlamentarischen Beratung wies der Erstunterzeichner der Motion schliesslich darauf hin, dass in der Praxis die Unterschriften jeweils in den ersten sechs Monaten gesammelt werden müssten, weil das Begehren sonst scheitere. Entsprechend hielt er fest, dass die Motionär:innen nichts gegen eine Verkürzung der Sammelfrist hätten.²¹ Die Dauer der Sammelfrist scheint für Komitees demnach nicht stark ins Gewicht zu fallen.

4.4 Übergangsrecht

Die erforderliche Anzahl Unterschriften und die Einreichung der Initiative innert der Sammelfrist stellen Gültigkeitsvoraussetzungen dar (siehe Art. 11 Abs. 2 Bst. a und f i.V.m. Art. 12 Abs. 3 GO). Bei Initiativen, für die bei Inkrafttreten der vorliegenden GO-Teilrevision bereits Unterschriften gesammelt werden, können die geänderten Vorgaben mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben (Vertrauensschutz) noch nicht zur Anwendung gelangen: Initiativkomitees müssen zu Beginn der Unterschriftensammlung wissen, welche Sammelfrist und Unterschriftenzahl einzuhalten sind, damit ihre Initiative gültig zustande kommt. Für unter bisherigem Recht gestartete Initiativen müssen daher die bisherige Sammelfrist von zwölf Monaten und die bisherige Anzahl Unterschriften (2000 Stimmberechtigte) gelten.²² Eine neue Übergangsbestimmung sieht entsprechend vor, dass sich die Gültigkeit von Initiativen, die bei Inkrafttreten der GO-Änderung bei der Gemeindekanzlei angemeldet sind (vgl. Art. 12 Abs. 2 GO), nach bisherigem Recht beurteilt.

²¹ Votum Lüthi, Protokoll Parlamentssitzung 2021, S. 636 unten.

²² Vgl. auch Art. 82 Abs. 1 GO, der bei Inkrafttreten der totalrevidierten GO die gleiche Übergangsregelung vorsah.

5. Finanzen

Weil die Nutzungshäufigkeit von kommunalen Initiativen erst ab einer bestimmten Höhe von institutionellen Hürden abhängt (Ziffer 3.4 hiervor), geht der Gemeinderat davon aus, dass mit der Senkung der Unterschriftenzahl und der gleichzeitigen Verkürzung der Sammelfrist nicht spürbar mehr Initiativen eingereicht werden. Sollte die Zahl der lancierten und eingereichten Initiativen trotzdem zunehmen, hätte dies zusätzlichen Verwaltungsaufwand zur Folge: Nach Einreichung der Initiative prüft der Gemeinderat zunächst, ob sie formell und materiell gültig ist (Art. 13 Abs. 1 und 2 GO). Dieser Schritt beinhaltet neben der Prüfung der Unterschriften unter Umständen vertiefte rechtliche Abklärungen zur Vereinbarkeit der Initiative mit übergeordnetem Recht oder zur Durchführbarkeit. Ist die Initiative gültig, haben Verwaltung und Gemeinderat weiter den Antrag an das Parlament sowie die Abstimmungsbotschaft vorzubereiten (Art. 13 Abs. 2 GO). Der verwaltungsseitige Aufwand für die Gültigkeitsprüfung und für die Vorbereitung des Parlamentsgeschäfts hängt dabei wesentlich vom konkreten Initiativbegehren ab. Eine Abschätzung der Kosten, die mit der Behandlung einer Initiative verbundenen sind, ist daher nicht möglich.

6. Vorprüfung durch Kanton

Änderungen der GO unterliegen der Vorprüfung und Genehmigung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR). Dieses hat die Vorlage vorgeprüft und erachtet sie als genehmigungsfähig.

7. Abstimmungstermin und Inkraftsetzung

Es ist vorgesehen, die Änderung der GO den Stimmberechtigten am Urnengang vom 3. März 2024 zur Abstimmung zu unterbreiten. Der Gemeinderat soll den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen, sobald das AGR die Teilrevision genehmigt hat.

8. Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Mit x zu y Stimmen bei z Enthaltungen beantragt das Parlament den Stimmberechtigten, folgenden Beschluss zu fassen:
 1. Die Gemeindeordnung vom 16. Mai 2004 wird gemäss vorgelegtem Entwurf geändert.
 2. Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.
2. Die Botschaft an die Stimmberechtigten und der Wortlaut der Abstimmungsfrage werden genehmigt.

Köniz, 18. Oktober 2023

Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) Entwurf Abstimmungsbotschaft
- 2) Gemeindeordnung, Änderung; Entwurf
- 3) Unterschriftenzahl und Sammelfrist für kommunale Volksinitiativen in grösseren Berner Gemeinden
- 4) Unterschriftenzahl und Sammelfrist für kommunale Volksinitiativen in Gemeinden ausserhalb des Kantons Bern

Gemeindeordnung vom 16. Mai 2004, Änderung, Entwurf

Geltende Regelung

Änderung, Entwurf

Art. 11

Voraussetzungen

- 1 Die Stimmberechtigten können mit einer Initiative die Behandlung eines Geschäftes verlangen, wenn es in ihre oder in die Zuständigkeit des Parlaments fällt
- 2 Die Initiative ist gültig, wenn sie
 - a) von mindestens 2000 in der Gemeinde Stimmberechtigten unter Angabe von Namen, Vornamen, Jahrgang und Wohnadresse hand-schriftlich unterzeichnet worden ist;
 - b) entweder als einfache Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf ausgestaltet ist;
 - c) nicht mehr als einen Gegenstand umfasst;
 - d) nicht rechtswidrig oder undurchführbar ist;
 - e) eine vorbehaltlose Rückzugsklausel und die Namen der Rückzugsberechtigten enthält;
 - f) innerhalb der Frist gemäss Art. 12 Abs. 3 eingereicht ist;
 - g) nicht innerhalb eines Jahres nach deren Ablehnung neu eingereicht wird.

Art. 11

Voraussetzungen

- 1 (unverändert)
- 2 Die Initiative ist gültig, wenn sie
 - a) von mindestens 1200 in der Gemeinde Stimmberechtigten unter Angabe von Namen, Vornamen, Jahrgang und Wohnadresse hand-schriftlich unterzeichnet worden ist;
 - b) bis g) (unverändert)

	Art. 12
Vorprüfung und Sammelfrist	1 Das Initiativbegehren kann der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber zur Vorprüfung unterbreitet werden. Die Vorprüfung ist kostenlos.
	2 Der Beginn der Unterschriftensammlung ist der Gemeindekanzlei schriftlich anzumelden.
	3 Die Initiative ist spätestens 12 Monate nach der Anmeldung bei der Gemeindekanzlei einzureichen.
	4 Ist die Initiative eingereicht, können die Unterzeichnenden ihre Unterschrift nicht mehr zurückziehen.

	Art. 12
Vorprüfung und Sammelfrist	1 (unverändert)
	2 (unverändert)
	3 Die Initiative ist spätestens sechs Monate nach der Anmeldung bei der Gemeindekanzlei einzureichen.
	4 (unverändert)

Beilage 3: Unterschriftenzahl und Sammelfrist für kommunale Volksinitiativen in grösseren Berner Gemeinden

	Stadt Bern	Stadt Biel	Stadt Thun	Stadt Burgdorf	Stadt Langenthal	Gemeinde Köniz heute
Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner¹	134'290	55'140	43'630	16'662	15'823	42'177 (aktuell 43'800)
Anzahl Stimmberechtigte in eidgenössischen Angelegenheiten²	89'025	31'366	32'171	11'612	10'296	28'578
Anzahl Unterschriften für Volksinitiative	5000 Unterschriften von Stimmberechtigten <i>Rund 5,6 Prozent</i>	Unterschriften von 1/15 der Stimmberechtigten <i>Rund 6,7 Prozent</i>	1600 Unterschriften von Stimmberechtigten <i>Rund 5 Prozent</i>	Unterschriften von 10 Prozent der Stimmberechtigten	900 Unterschriften von Stimmberechtigten <i>Rund 8,7 Prozent</i>	2000 Unterschriften von Stimmberechtigten <i>Rund 7 Prozent</i>
Sammelfrist	6 Monate	6 Monate	12 Monate	12 Monate	6 Monate	12 Monate
Ergänzende Hinweise	Für fakultatives Referendum und Volksvorschlag: 1500 Unterschriften innerhalb von 60 Tagen Im Falle einer Fusion mit Ostermundigen (ca. 10 000 Stimmberechtigte) ist keine Änderung vorgesehen, was zu	Für fakultatives Referendum: Unterschriften von 1/20 der Stimmberechtigten innerhalb von 60 Tagen Totalrevision der Stadtordnung sieht für die Initiative neu eine absolute Grenze von 2000 Stimmberechtigten vor, gemäss Bericht	Referendum und Volksvorschlag: 800 Unterschriften innerhalb von 30 Tagen	Referendum: 300 Unterschriften innerhalb von 60 Tagen	Referendum: 400 Unterschriften innert 30 Tagen	Für fakultatives Referendum und Volksvorschlag: 500 Unterschriften innerhalb von 30 Tagen

¹ Stand 31. Dezember 2021, siehe Statistik des Amts für Gemeinden und Raumordnung (AGR), abrufbar unter <https://www.gemeinden.dji.be.ch/de/start/daten/gemeindedaten.html>. Aktuellere Zahlen des AGR liegen derzeit offenbar noch nicht vor.

² Massgebend wäre die Zahl der in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigten. Um für alle Gemeinden eine zuverlässige Basis auszuweisen, ist allerdings die Zahl der in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen bei den Abstimmungen vom 18. Juni 2023 abgebildet, wie sie aus den detaillierten Ergebnissen des Kantons Bern je Gemeinde ersichtlich ist (<<https://www.sta.be.ch/de/start/themen/wahlen-und-abstimmungen/abstimmungen/abstimmungsergebnisse-kantonal-eidgenoessisch.html>>). In Gemeindeangelegenheiten ist die Anzahl Stimmberechtigter jeweils etwas tiefer, weil Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer mit der jeweiligen Stimmgemeinde und innert drei Monaten vor dem Abstimmungstermin zugezogene Personen nicht stimmberechtigt sind.

	einer leichten Senkung der Quoren führt. ³	der Kommission RSO an den Stadtrat wären dies etwa 100 Personen weniger als heute. Zudem ist geplant, die Anzahl Unterschriften für das fakultative Referendum von 1/20 der Stimmberechtigten (rund 1550 Personen) auf 800 Stimmberechtigte zu senken. ⁴				
--	---	---	--	--	--	--

³ Siehe Entwurf der Gemeindeordnung der Stadt Bern, Stand 1. Januar 2025, abrufbar unter <<https://www.ostermundigen-bern.ch/dokumente>>.

⁴ Bericht der Kommission RSO an den Stadtrat vom 4. Mai 2023 betreffend Totalrevision der Stadtordnung, Anhang I zu Beilage 2 (Entwurf Gemeinderat vom 30. Juni 2021), S. 15 f. und S. 18, abrufbar unter <<https://www.biel-bienne.ch/de/totalrevision-der-stadtordnung.html/858>>.

Beilage 4: Unterschriftenzahl und Sammelfrist für kommunale Volksinitiativen in ausgewählten Gemeinden ausserhalb des Kantons Bern¹

	Stadt Aarau	Emmen LU	Stadt Luzern	Stadt Schaffhausen	Stadt Uster ZH	Stadt St. Gallen	Stadt Chur
Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner	21'802 ²	31'673 ³	83'840 ⁴	38'076 ⁵	Über 36 000 ⁶	81'286 ⁷	40'662 ⁸
Anzahl Stimmberechtigte	14'303 ⁹	16'348 ¹⁰	53'459 ¹¹	22'713 ¹²	20'178 ¹³	44'022 ¹⁴	26'115 ¹⁵
Anzahl Unterschriften für Volksinitiative	5 Prozent der Stimmberechtigten (§ 60 des kantonalen Gesetzes vom 19. Dezember 1978 über die Einwohnergemeinden)	Unterschriften von 500 Stimmberechtigten <i>Rund 3,1 Prozent</i> (Art. 16 Abs. 1 der Gemeindeordnung vom 21. Oktober 2007)	Unterschriften von 800 Stimmberechtigten <i>Rund 1,5 Prozent</i> (Art. 7 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999)	Unterschriften von 600 Stimmberechtigten <i>Rund 2,6 Prozent</i> (Art. 12 Abs. 1 der Stadtverfassung vom 25. September 2011)	Unterschriften von 600 Stimmberechtigten <i>Rund 3 Prozent</i> (Art. 13 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Uster vom 28. November 2021)	Unterschriften von 1000 Stimmberechtigten <i>Rund 2,3 Prozent</i> (Art. 10 der Gemeindeordnung der Stadt St. Gallen vom 8. Februar 2004)	Unterschriften von 800 Stimmberechtigten <i>Rund 3,1 Prozent</i> (Art. 8 Abs. 1 der Verfassung der Stadt Chur vom 5. Juni 2005)

¹ Für die Auswahl wurde zunächst abgestellt auf den Benchmark zur Organisationsstruktur ausgewählter Gemeinden vom April 2023. Dabei wurden aber die Städte Renens, Nyon und Bellinzona ausgeklammert, weil die Kantone Waadt und Tessin den Gemeinden fixe Vorgaben zum Quorum für Initiativen und zur Sammelfrist machen. Weiter wurden mit Blick auf die Motionsbegründung und die parlamentarische Diskussion die Städte Luzern, Schaffhausen, Chur und St. Gallen aufgenommen. Schliesslich wurde aufgrund der Nähe zum Kanton Bern die Stadt Aarau ergänzt.

² Siehe unter <<https://www.aarau.ch/leben/stadtbuero/statistiken.html/227>>.

³ Siehe unter <<https://www.emmen.ch/gemeindein zahlen/2279>>.

⁴ Siehe unter <<https://www.lustat.ch/monitoring/kennzahlen-stadt-luzern/bevoelkerung/bevoelkerungsentwicklung>>.

⁵ Siehe unter <<https://www.stadt-schaffhausen.ch/Stadinfo.16.0.html>>.

⁶ Siehe unter <<https://www.uster.ch/zahlenundfakten>>.

⁷ Siehe unter <<https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/stadt-zahlen.html>>.

⁸ Siehe unter <<https://www.chur.ch/churinzahlen>>.

⁹ Siehe unter <<https://www.aarau.ch/politik-verwaltung/volksabstimmungen/ergebnisse-volksabstimmungen.html/895>>.

¹⁰ Siehe unter <<https://www.emmen.ch/abstimmungen/termine/5319893>>.

¹¹ Siehe unter <https://www.stadtluzern.ch/aktuelles/urnengaengeundresultate/termine/5216468#abstimmung_284866>.

¹² Siehe unter <<https://www.stadt-schaffhausen.ch/Abstimmungen-und-Wahlen.3789.0.html>>, Abstimmungsergebnisse Stadt.

¹³ Stand Abstimmungen vom 15. Mai 2022, siehe unter <<https://www.uster.ch/vorlagenaktuell>>, Archiv.

¹⁴ Siehe unter <<https://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/demokratie-politik/abstimmungen-wahlen/sachabstimmungen/2023/abstimmungssonntag-vom-12--maerz-2023.html>>.

¹⁵ Siehe unter <<https://www.chur.ch/churinzahlen>>, ohne Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.

Sammelfrist	Soweit ersichtlich keine Frist	60 Tage (§ 136 Bst. c des kantonalen Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988)	60 Tage (§ 136 Bst. c des kantonalen Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988)	Soweit ersichtlich keine Frist	Sechs Monate (§ 155 und 125 des kantonalen Gesetzes vom 1. September 2003 über die politischen Rechte [GPR] i.V.m. § 27 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005)	Drei Monate (Art. 11 Abs. 2 der Gemeindeordnung)	ein Jahr (Art. 53 des Gesetzes vom 8. November 2007 über die politischen Rechte in der Stadt Chur)
Ergänzende Hinweise	Bis Ende 2022 galt eine Hürde von 10 Prozent der Stimmberechtigten. Gegenstand bilden Geschäfte in der Zuständigkeit der Gesamtheit der Stimmberechtigten oder des Einwohnerrats (= Parlament, § 60 Gemeindegesetz).	Gegenstand der Initiative bilden Sachgeschäfte, die der Volksabstimmung unterstehen (Art. 16 Abs. 1 Gemeindeordnung)	Gegenstand der Initiative bilden rechtsetzende Erlasse oder Sachgeschäfte, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen (Art. 6 Abs. 1 Gemeindeordnung).	Gegenstand bilden nur die Stadtverfassung, allgemeinverbindliche Erlasse des Grossen Stadtrats oder die Übernahme neuer Gemeindeaufgaben (Art. 12 Abs. 1 der Stadtverfassung)	Strenge kantonale Vorgabe: Die Unterschriftenzahl darf gemäss § 146 Abs. 4 GPR 5 % der Stimmberechtigten nicht übersteigen und nicht grösser als 3000 sein. Gegenstand der Initiative bilden Geschäfte, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen (§ 147 Abs. 2 GPR)	Gegenstand der Initiative bilden nur Geschäfte in der Zuständigkeit der Bürgerschaft (=Stimmberechtigte, Art. 10 Gemeindeordnung).	Gegenstand der Initiative bilden nur Geschäfte, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen (Art. 8 Abs. 1 der Stadtverfassung)