

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 14. Dezember 2016
Direktion: Finanzdirektion
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.354
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Grossratsbeschluss betreffend die kantonale Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Entstehung und Zustandekommen der Initiative	2
3	Ziele und Inhalt der Initiative.....	2
4	Gültigkeit der Initiative	4
5	Würdigung.....	11
6	Antrag.....	12



1 Zusammenfassung

Im März 2016 reichte das Komitee „Reithalle-Initiative“ bei der Staatskanzlei die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ ein. Die Volksinitiative will das im Titel zum Ausdruck gebrachte Ziel mittels einer Änderung mehrerer Bestimmungen des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)¹ erreichen. Der Stadt Bern soll gemäss Zielsetzung der Initiative im Finanzausgleich jährlich wiederkehrend um rund CHF 54 Millionen schlechter gestellt werden, solange auf dem Areal der Berner „Reitschule“ die heutige kulturelle Nutzung oder eine allfällige nachfolgende vergleichbare Nutzung besteht.

Der Grosse Rat entscheidet auf Antrag des Regierungsrates über die Gültigkeit einer Volksinitiative. Die für die Vorbereitung des Antrags des Regierungsrates federführende Finanzdirektion beauftragte Professor Giovanni Biaggini, Ordinarius für Staats- und Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich, ein Gutachten zur Frage der Gültigkeit der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ zu erstellen.

¹ BSG 631.1

Professor Biaggini kommt in seinem Gutachten zum Schluss, dass die Volksinitiative in mehrfacher Hinsicht nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist:

- Sie verstösst gegen das Rechtsgleichheitsgebot.
- Sie bewirkt eine faktische Beschränkung der Entscheidungsfreiheit der Stadt Bern in einem durch die Gemeindeautonomie geschützten Bereich.
- Sie unterläuft den verfassungsmässigen Gehörsanspruch der Stadt Bern.
- Legt man Artikel 113 Absatz 3 Kantonsverfassung, der die Ziele des Finanzausgleichs festlegt, streng aus, steht die Initiative im Widerspruch zu dieser Bestimmung.
- Bei einer strengen Auslegung von Artikel 66 Kantonsverfassung verstösst die Initiative auch gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung.

Eine Initiative, die gegen übergeordnetes Recht verstösst, ist ganz oder teilweise für ungültig zu erklären. Gemäss Auffassung des Gutachters ist eine Möglichkeit, die Ungültigerklärung durch verfassungskonforme Auslegung der Volksinitiative abzuwenden, nicht ersichtlich. Da die festgestellten rechtlichen Mängel einen zentralen Punkt der Volksinitiative betreffen, sind die Voraussetzungen für eine blosse Teilungültigerklärung klar nicht erfüllt.

Der Regierungsrat teilt die Schlussfolgerungen des Gutachters vollumfänglich. Er beantragt deshalb dem Grossen Rat, die Initiative für ungültig zu erklären.

2 Entstehung und Zustandekommen der Initiative

Am 11. März 2016 und am 31. März 2016 reichte das Komitee „Reithalle-Initiative“ bei der Staatskanzlei die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ ein.

Gemäss Artikel 58 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV)² ist eine Volksinitiative zustande gekommen, wenn das Begehren innert sechs Monaten von 15'000 Stimmberechtigten unterzeichnet worden ist. Mit RRB 409 vom 6. April 2016 stellte der Regierungsrat fest, dass die Initiative mit 17'535 gültigen Stimmen zustande gekommen ist. Er beauftragte die Finanzdirektion mit der Weiterbehandlung der Initiative.

Gemäss Artikel 149 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG)³ unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Initiative innert zwölf Monaten seit ihrer Einreichung. Falls er einen Gegenvorschlag vorlegt, verlängert sich diese Frist auf 18 Monate.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

Die Volksinitiative will das im Titel zum Ausdruck gebrachte Ziel „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ mittels einer Änderung mehrerer Bestimmungen des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)⁴ erreichen.

² BSG 101.1

³ BSG 141.1

⁴ BSG 631.1

Die Initiative stellt in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs folgendes Begehren:

«Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern verlangen hiermit, gestützt auf Artikel 58 der bernischen Kantonsverfassung und Artikel 140 ff. des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012, das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27. November 2000 zu ändern:

Art. 10

Abs. 5 Eine Gemeinde erhält den Zuschuss nur noch zur Hälfte ausbezahlt, solange auf ihrem Gebiet eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen, von denen notorisch konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, deren Abwehr nur unter Einsatz beträchtlicher Ressourcen vollumfänglich gewährleistet werden kann.

Art. 14

Abs. 2 Die Berücksichtigung der Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs nach diesem Artikel unterbleibt für die jeweilige Gemeinde, solange auf deren Gebiet eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen.

Art. 35b

Abs. 1 Die pauschale Abgeltung an die Gemeinden Bern, Biel oder Thun gemäss Art. 15 des Gesetzes wird um drei Viertel gekürzt, solange auf dem Gebiet der jeweiligen Gemeinde eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen.

Abs. 2 Der Zuschuss an eine Gemeinde mit soziodemographischen Lasten gemäss Art. 21a des Gesetzes wird um drei Viertel gekürzt, solange auf dem Gebiet der jeweiligen Gemeinde eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen.

Art. 45

Abs. 4 Die Sonderfallregelung gemäss diesem Artikel findet keine Anwendung, soweit die Mehrbelastung einer Gemeinde durch die Anwendung von Bestimmungen bedingt ist, die an das Vorhandensein von einer oder mehreren Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III dieses Gesetzes anknüpfen.

Anhang III

Anlagen oder Einrichtungen, von denen notorisch konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, deren Abwehr nur unter Einsatz beträchtlicher Ressourcen vollumfänglich gewährleistet werden kann:

1. In der Stadt Bern: Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens von Art. 10 Abs. 5, Art. 14 Abs. 2, Art. 35b und Art. 45 Abs. 4 des Gesetzes auf dem Grundstück Bern Gbbl. 1226, Kreis II («Reitschule»), bestehende Nutzung bzw. allfällige nachfolgende vergleichbare Nutzungen.»

4 Gültigkeit der Initiative

4.1 Allgemeines

Der Grosse Rat entscheidet über die Gültigkeit einer Initiative (Art. 59 Abs. 1 KV). Er legt seinem Entscheid ausschliesslich rechtliche und nicht politische Kriterien zugrunde.⁵ Der Entscheid erfolgt grundsätzlich innert sechs Monaten seit der Überweisung durch den Regierungsrat (Art. 150 PRG).

Gemäss Artikel 59 Absatz 2 KV ist eine Initiative ganz oder teilweise für ungültig zu erklären, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstösst, undurchführbar ist oder die Einheit der Form oder Materie nicht wahrt.

Aus Sicht der für den Antrag des Regierungsrates federführenden Finanzdirektion wirft die Initiative in mehrerer Hinsicht Fragen der Gültigkeit auf, welche einer vertieften Prüfung bedurften. Sie beauftragte deshalb Professor Giovanni Biaggini, Ordinarius für Staats- und Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich, ein Gutachten zur Frage der Gültigkeit zu erstellen. Die Erkenntnisse aus dem Gutachten⁶ liegen den nachstehenden Überlegungen zur Gültigkeit der Initiative zugrunde.

Die Auslegung und Handhabung der in Art. 59 Abs. 2 KV festgelegten Gültigkeitskriterien – Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht, Undurchführbarkeit, Wahrung der Einheit der Form und der Materie – ist in erster Linie eine Aufgabe der kantonalen Behörden, namentlich des Grossen Rates⁷. Wenn der Grosse Rat die Gültigkeit prüft, wird er zweckmässigerweise berücksichtigen, dass das Bundesgericht in seiner langjährigen, umfangreichen Rechtsprechung, auch Vorgaben betreffend die Auslegung von Volksinitiativen entwickelt hat, die bei der Beurteilung von Bedeutung sein können⁸.

In einem vor kurzem ergangenen Leiturteil⁹ hat das Bundesgericht die Grundsätze zur Auslegung kantonalen Volksinitiativen wie folgt umschrieben:

„Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren *Text* nach den anerkannten Auslegungsgrundsätzen auszulegen. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem *Sinn und Zweck der Initiative* am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt [...]“

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts ist grundsätzlich initiativ-freundlich. Eine Volksinitiative soll im Interesse der Demokratie und der Volksrechte nicht ohne Not für ungültig erklärt werden. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzu-

⁵ Walter Kälin/Urs Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, Art. 59 Ziff. 3

⁶ Abrufbar unter: <http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanz-und-lastenausgleich/ueberblick/rechtsgrundlagen.assetref/dam/documents/FIN/GS/de/gutachten-biaggini-steuergelder-reithalle.pdf>

⁷ Gutachten Biaggini, S. 16

⁸ Gutachten Biaggini, S. 17

⁹ BGE 139 I 292

lässig erscheinen lässt, ist sie für gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterbreiten¹⁰.

Die Absichten und Erläuterungen der Initianten dürfen mitberücksichtigt werden, sind aber für die Auslegung der Initiative nicht allein ausschlaggebend¹¹.

Von den kantonalen Behörden verlangt das Bundesgericht, dass sie bei der Gültigkeitsprüfung das Verhältnismässigkeitsprinzip beachten. Eine Volksinitiative darf nicht vollumfänglich für ungültig erklärt werden, wenn ein rechtlicher Konflikt gelöst werden kann, indem die Initiative bloss teilweise für ungültig erklärt wird. Die Initiative darf nicht als Ganzes für ungültig erklärt werden, wenn vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre¹².

Die vom Bundesgericht festgelegten Leitlinien für die Prüfung der Gültigkeit von kantonalen Volksinitiativen bilden auch die Grundlage für die nachstehenden Überlegungen zur Initiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“.

4.2 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Bei der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ sind bezüglich der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht die nachstehend einzeln analysierten möglichen Konfliktpunkte festzustellen:

4.2.1 Vereinbarkeit mit den Verfassungsvorgaben für den Finanzausgleich?

Artikel 113 Absatz 3 KV legt für den Finanzausgleich Kanton – Gemeinden folgende Zielsetzungen fest:

„Durch einen Finanzausgleich ist die Steuerkraft der Einwohnergemeinden auszugleichen, und es sind ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben.“

Das FILAG dient der Umsetzung von Artikel 113 Absatz 3 KV. Die von der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ verlangten Gesetzesänderungen müssen die Verfassungsvorgaben für den Finanzausgleich respektieren.¹³

Zwischen den Zielen der Volksinitiative und den Zielsetzungen des Finanzausgleichs besteht ein gewisser Gegensatz: Die Initiative zielt darauf ab und hat zur Folge, dass auf die Stadt Bern ein erheblicher finanzieller Druck ausgeübt wird. Solange die Stadt Bern an der gegenwärtigen Nutzung der „Reitschule“ festhält, bleibt der Druck bestehen. Er hört erst auf, wenn die Stadt Bern die Nutzung der „Reitschule“ massgeblich ändert. Dabei ist zu beachten, dass es gemäss dem Regelungsansatz der Volksinitiative keine Rolle spielt, ob von der „Reitschule“ konkrete Gefahren ausgehen oder nicht. Solange auf dem Areal der „Reitschule“ die heute

¹⁰ Gutachten Biaggini, S. 19

¹¹ Gutachten Biaggini, S. 18.

¹² Gutachten Biaggini, S. 20, BGE 139 I 292

¹³ Gutachten Biaggini, S. 25

bestehende Nutzung bzw. eine allfällige nachfolgende vergleichbare Nutzung besteht, kommen die Sanktionsmechanismen der Volksinitiative beim Finanzausgleich für die Stadt Bern zum Tragen¹⁴. Dies könnte nur durch eine erneute Anpassung des FILAG geändert werden¹⁵.

Die von der Initiative verlangten FILAG-Änderungen würden ausschliesslich für die Stadt Bern gelten¹⁶. Für die Stadt Bern wären die finanziellen Auswirkungen beträchtlich, wenn die Volksinitiative angenommen würde. Zwar greifen zwei der fünf in der Volksinitiative vorgesehenen Regelungsmechanismen für die Stadt Bern nicht (Zuschusskürzung beim Disparitätenabbau, Art. 10 Abs. 5 FILAG *neu*; Sonderregelung im Sinne von Art. 45 FILAG *neu*). Die übrigen Regelungsmechanismen hätten hingegen gemäss Berechnungen der Finanzdirektion für die Stadt Bern im Finanzausgleich Kürzungen bzw. eine Mehrbelastung im Umfang von gesamthaft mehr als CHF 54 Millionen zur Folge¹⁷. Welche Auswirkungen diese Veränderung auf das Finanzausgleichssystem als Ganzes hätte, kann heute nicht verlässlich prognostiziert werden.

Die substantielle Schlechterstellung der Stadt Bern im Finanzausgleich ist das zentrale Regelungsziel der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“¹⁸. Die Stossrichtung und die Wirkung der verlangten FILAG-Änderungen bestehen offenkundig nicht darin, die Steuerkraft auszugleichen bzw. ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung zu schaffen. Auch ohne die Folgen für das Gesamtsystem des Finanzausgleichs im Detail zu analysieren, kann gesagt werden, dass die Initiative nicht zu einem Ausgleich der Steuerkraft und zu ausgewogenen Verhältnissen in der Steuerbelastung führt, wie dies Artikel 113 Absatz 3 KV verlangt. Im Gegenteil werden Verzerrungen entstehen, die nicht auf Unterschieden in der Steuerkraft bzw. Steuerbelastung beruhen, sondern vielmehr auf Gegebenheiten, die ausserhalb des Finanzausgleichsystems liegen (Weiterführung der bisherigen Nutzung der „Reithalle“ durch die Stadt Bern bzw. der Druck, diese Nutzung aufzugeben).

Die Volksinitiative verfolgt damit gemessen an Artikel 113 Absatz 3 KV finanzausgleichs-externe Zwecke. Dieser Sichtweise könnte allenfalls entgegen gehalten werden, dass Artikel 113 Absatz 3 KV vor kurzem durch einen zweiten Satz ergänzt wurde, der festlegt, dass in den gesetzlich vorgesehenen Fällen Leistungen aus dem Finanzausgleich gekürzt oder verweigert werden können. Nicht klar ist, ob dabei auch finanzausgleichs-externe Zwecke verfolgt werden dürfen¹⁹.

Bei der Auslegung von Artikel 113 Absatz 3 Satz 2 KV ist eine Interpretation möglich, gemäss der Leistungskürzungen oder –verweigerungen im Rahmen des Finanzausgleichssystems nur ermöglicht werden dürfen, wenn ein hinreichend enger Zusammenhang mit den verfassungsrechtlichen Zwecken des Finanzausgleichs besteht. Es ist jedoch auch eine Interpretation möglich, gemäss der Leistungskürzungen oder –verweigerungen grundsätzlich auch zur Ver-

¹⁴ Vgl. zum Ganzen Gutachten Biaggini, S. 10ff.

¹⁵ Oder wenn es keine vergleichbare Nutzung auf dem Areal der „Reitschule“ mehr gäbe (vgl. Gutachten Biaggini, S. 12). Vgl. zum Ganzen auch hinten Ziff. 4.2.2

¹⁶ Gutachten Biaggini, S. 15

¹⁷ Gutachten Biaggini, S. 12ff.

¹⁸ Vgl. Gutachten Biaggini, S. 15.

¹⁹ Gutachten Biaggini, S. 26

folgung von (mehr oder weniger beliebigen) finanzausgleichs-externen Zwecken eingesetzt werden dürfen²⁰.

Professor Biaggini hält in seinem Gutachten fest, dass es gute Gründe für die strenge Lesart gibt, wonach mit dem FILAG-Instrumentarium keine finanzausgleichs-externe Zwecke verfolgt werden dürfen²¹. Der Regierungsrat teilt die Auffassung des Gutachters.

In einer solch schwierigen Auslegungssituation, bei der die Antwort nicht mit letzter Sicherheit gegeben werden kann, kann der Grosse Rat einen gewissen Beurteilungsspielraum für sich in Anspruch nehmen, ob er die Initiative bezüglich dieses Teilaspekts als gültig erachtet.²²

Wie nachstehend dargelegt wird, ist die Beurteilung dieses Teilaspekts der Gültigkeit allerdings für das Ergebnis letztlich nicht entscheidend, da die Initiative aus Sicht des Regierungsrates bereits aus anderen Gründen für ungültig zu erklären ist.

4.2.2 Unzulässige Ungleichbehandlung?

Bei Annahme der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ wird allein die Stadt Bern im kantonalen Finanzausgleichssystem speziellen Regelungen unterworfen, die erhebliche finanzielle Einbussen für die Stadt zur Folge hätten. Der Stadt widerfährt damit in mehrerer Hinsicht eine Ungleichbehandlung²³:

- allgemein: gegenüber allen anderen Gemeinden des Kantons Bern
- speziell: gegenüber den vier anderen Städten mit gesetzlich anerkannten Zentrumsfunktionen (Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal)
- speziell: gegenüber den beiden anderen Städten (Biel und Thun), die in den Genuss einer pauschalen Abgeltung ihrer überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten kommen.

Eine Ungleichbehandlung ist dann gerechtfertigt, wenn die zugrunde liegende Unterscheidung in grundsätzlicher Hinsicht gerechtfertigt ist und wenn die vorgesehene Massnahme geeignet und erforderlich ist, um ein in grundsätzlicher Hinsicht gerechtfertigtes Ziel zu erreichen²⁴.

Für die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ ist dazu Folgendes festzustellen:

Vordergründig knüpft die unterschiedliche Behandlung der Stadt Bern und der übrigen Gemeinden und Städte des Kantons Bern an die Gefahren an, die nach Auffassung der Initianten von der Berner „Reitschule“ ausgeht. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass es keinerlei Rolle spielt, ob von der „Reitschule“ konkrete Gefahren (im Sinne des Initiativtexts) ausgehen oder nicht. Indem die „Reitschule“ im neuen Anhang III des FILAG genannt wird, wird eine unwiderlegliche gesetzliche Vermutung geschaffen, wonach die kulturelle Nutzung der „Reitschule“ zu konkreten Gefahren führt.²⁵ Diese Vermutung bleibt solange bestehen, bis

²⁰ Gutachten Biaggini, S. S. 29f.

²¹ Gutachten Biaggini, S. 30

²² Gutachten Biaggini, S. 30

²³ Gutachten Biaggini, S. 31

²⁴ Gutachten Biaggini, S. 33

²⁵ Gutachten Biaggini, S. 11

entweder Anhang III des FILAG geändert würde oder auf dem Areal der „Reitschule“ keine mit der heutigen vergleichbare Nutzung mehr betrieben würde.

Umgekehrt gilt, dass eine Anlage oder Einrichtung in einer anderen Gemeinde, von der im Sinne des Initiativtexts „notorisch konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, deren Abwehr nur unter Einsatz beträchtlicher Ressourcen vollumfänglich gewährleistet werden kann“ nur dann dem Regime der Initiative unterstellt würde, wenn Anhang III des FILAG durch eine Gesetzesänderung entsprechend angepasst würde.²⁶

Unerheblich ist, ob das Initiativkomitee bzw. die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative andere Ziele vor Augen hatten, wie z. B. die Verbesserung der Sicherheitslage oder das Abwenden von Kosten für die Allgemeinheit. Derartige Motive können bei der rechtlichen Beurteilung der Gültigkeit der Initiative keine Rolle spielen; entscheidend ist der eingereichte Initiativtext.²⁷

Wie bereits erwähnt, ist es aus Sicht des Regierungsrates wie auch des Gutachters sehr fraglich, ob die FILAG-Anpassungen gemäss Volksinitiative mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu den Zwecken des Finanzausgleichs vereinbar sind.

Selbst wenn man die grundsätzliche Zielsetzung der Initiative als zulässig erachtet, ist festzustellen, dass die Verhältnismässigkeit der eingesetzten Mittel zu verneinen ist²⁸. Die Initiative operiert durchwegs mit schematischen Vorgaben:

- Disparitätenabbau: Der Zuschuss der Stadt Bern soll halbiert werden (Art. 10 Abs. 5 FILAG neu)
- Berechnung des Finanzausgleichs: keine Berücksichtigung der Zentrumslasten der Stadt Bern (Art. 14 Abs. 3 FILAG neu)
- pauschale Abgeltung der Zentrumslasten: Kürzung des Anspruchs der Stadt Bern um drei Viertel (Art. 35b Abs. 1 FILAG neu)
- Sonderfallregelung: keine Anwendung auf die Stadt Bern (Art. 45 Abs. 4 FILAG neu)

Diese Kürzungsquoten werden im Gesetz selbst fix vorgeschrieben. Eine nachvollziehbare Begründung für diesen Schematismus ist nicht ersichtlich. Es fehlt eine sachliche Begründung, weshalb es für die Erreichung des Ziels der Initiative nötig sein soll, die Stadt Bern jährlich wiederkehrend um rund CHF 54 Millionen beim Finanzausgleich schlechter zu stellen. Beim Vollzug besteht keinerlei Möglichkeit, diese Kürzungsvorgaben so zu dimensionieren, dass sie dem Regelungsziel optimal dienen.

²⁶ Gutachten Biaggini, S. 11 und 35

²⁷ Gutachten Biaggini, S. 33

²⁸ Gutachten Biaggini, S. 35

Der Regierungsrat teilt die Auffassung des Gutachters, wonach eine derart schematische und starre Schlechterstellung der Stadt Bern über das Ziel hinaus schießt und sich sachlich nicht rechtfertigen lässt. Die Volksinitiative hält in diesem Punkt vor dem Rechtsgleichheitsgebot nicht stand.²⁹

4.2.3 Unzulässiges „Einzelfallgesetz“?

Im Kanton Bern sollen sich Gesetze grundsätzlich auf Rechtssätze beschränken. Damit ist gemeint, dass sie generell-abstrakte Regelungen – also Regelungen, die für eine Vielzahl von Sachverhalten bzw. eine Vielzahl von Personen gelten - enthalten sollen und nicht individuell-konkrete Anordnungen.³⁰

Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ scheint diesen Anforderungen auf den ersten Blick zu entsprechen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch – wie bereits erwähnt -, dass die Regelungen allein für die Berner „Reitschule“ und damit einzig für die Stadt Bern gelten.³¹

Einzelfallgesetze sind nicht per se unzulässig.³² Sie sind jedoch nicht zuletzt deshalb problematisch und verpönt, weil sie die Gewaltenteilung zu unterlaufen drohen.³³ Die von der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ geforderte Regelung läuft im Ergebnis darauf hinaus, dass der Gesetzgeber sowohl über die allgemeinen Aspekte als auch über die Konsequenzen für den Einzelfall (Stadt Bern) entscheidet. Der in der Initiative festgelegte Schematismus erlaubt keinerlei Spielraum, um konkrete Umstände angemessen berücksichtigen zu können³⁴. Insbesondere verhindert die vorgesehene Formulierung von Anhang III FFLAG, dass die Vollzugsbehörden in einem denkbaren vergleichbaren Fall wie der „Reitschule“ für eine andere Gemeinde vergleichbare Massnahmen, wie sie für die Stadt Bern gelten sollen, ergreifen können. Wie bereits erwähnt, wird zudem von der schematischen Regelung der Initiative nicht beachtet, ob von einer kulturellen Nutzung des „Reitschul“-Arealen tatsächlich eine konkrete Gefahr im Sinne des Initiativtextes ausgeht.

Professor Biaggini kommt in seinem Gutachten zum Schluss, dass die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ bei strenger Auslegung wegen Verstosses gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung für ungültig erklärt werden müsste.³⁵ Der Regierungsrat teilt die Schlussfolgerung des Gutachters.

4.2.4 Beeinträchtigung der Gemeindeautonomie?

Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit die von der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ geforderte Regelung gegen die in der Kantonsverfassung garantierte Gemeindeautonomie verstösst.

²⁹ Gutachten Biaggini, S. 36

³⁰ Gutachten Biaggini, S. 36

³¹ Gutachten Biaggini, S. 37

³² Vgl. dazu Gutachten Biaggini, S. 36ff. mit Beispielen

³³ Gutachten Biaggini, S. 38

³⁴ Gutachten Biaggini, S. 39

³⁵ Gutachten Biaggini, S. 41

Auf den ersten Blick scheint die Initiative nur Änderungen des kantonalen Rechts im Bereich des Finanzausgleichs zur Folge zu haben, der in die Regelungszuständigkeit des Kantons fällt und in dem die Gemeinden keine Autonomie beanspruchen können. Eine nähere Betrachtung zeigt allerdings, dass die Initiative erheblich in den Aufgabenbereich Kulturförderung eingreift, in dem die Gemeinden über eine gewisse Autonomie verfügen. Die Annahme der Initiative hätte zur Folge, dass die Entscheidungsfreiheit der Stadt Bern im Kulturbereich erheblich geschmälert würde. Zwar verlangt die Initiative nicht direkt die Schliessung der „Reitschule“. Es ist jedoch das erklärte Ziel der Initiative, die Stadt Bern unter massiven finanziellen Druck zu setzen, um auf diese Weise deren Verhalten zu beeinflussen. Vieles spricht dafür, dass die von der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ verfolgte Zielsetzung die Entscheidungsfreiheit faktisch substantiell beschränkt. Dies kommt einem förmlichen Eingriff durch den Staat gleich.

Eine Rechtfertigung für die erhebliche Beschränkung der Handlungsfreiheit der Stadt Bern ist nicht ersichtlich. Insbesondere kann für eine Rechtfertigung nicht auf die Sicherheitslage verwiesen werden. Wie bereits erwähnt, knüpft die Initiative nicht bei einer konkreten Gefahrensituation an, sondern an der blossen Tatsache, dass die „Reitschule“ wie heute oder in einer vergleichbaren Form kulturell genutzt wird. Das von der Volksinitiative geforderte gesetzliche Sonderregime für die Stadt Bern greift unabhängig davon, ob von der „Reitschule“ konkrete Gefahren ausgehen oder nicht.³⁶

Professor Biaggini kommt in seinem Gutachten zum Schluss, dass die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ gegen die verfassungsrechtlich gewährleistete Autonomie der Stadt Bern im Bereich der Kulturförderung verstösst.³⁷ Der Regierungsrat teilt diese Auffassung.

4.2.5 Aushöhlung rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien?

Ein gravierender rechtsstaatlicher Mangel wird sichtbar, wenn man die Unterstellung der Stadt Bern unter das von der Initiative geforderte Spezialregime aus einer verfahrensrechtlichen Perspektive betrachtet. Mit der Annahme der Volksinitiative würde für die Stadt Bern eine individualisierende Entscheidung von grosser Tragweite getroffen. Dies nicht bloss in finanzieller Hinsicht, sondern auch in Bezug auf die Rechtsstellung der Stadt Bern, indem sie bei verschiedenen Instrumenten des Finanzausgleichs im Vergleich zu allen anderen Gemeinden des Kantons Bern rechtlich schlechter gestellt würde.

Durch die von der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ geforderte Einzelfallregelung im FILAG zu Lasten der Stadt Bern wird deren verfassungsmässiger Anspruch auf rechtliches Gehör vereitelt. Würden die Rechte der Stadt Bern in einer Anordnung im Einzelfall beschränkt, hätte die Stadt Anspruch auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs und könnte die Anordnung auf dem Rechtsmittelweg anfechten. Wenn hingegen die Einzelfallanordnung zu Lasten der Stadt Bern gemäss der Initiative bereits abschliessend im Gesetz getroffen wird, wird der verfassungsmässige Gehörsanspruch der Stadt letztlich vereitelt.³⁸

³⁶ Gutachten Biaggini, S. 43

³⁷ Gutachten Biaggini, S. 44

³⁸ Gutachten Biaggini, S. 47

Professor Biaggini kommt in seinem Gutachten zum Schluss, dass diese Vereitelung des Gehörsanspruchs nicht mit den Vorgaben der Bundesverfassung und der Kantonsverfassung vereinbar ist.³⁹ Der Regierungsrat teilt diese Schlussfolgerung.

4.2.6 Zusammenfassung betreffend die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

Professor Biaggini kommt in seinem Gutachten zum Schluss, dass die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ in mehrfacher Hinsicht nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist⁴⁰:

- Sie verstösst gegen das Rechtsgleichheitsgebot.
- Sie bewirkt eine faktische Beschränkung der Entscheidungsfreiheit der Stadt Bern in einem durch die Gemeindeautonomie geschützten Bereich.
- Sie unterläuft den verfassungsmässigen Gehörsanspruch der Stadt Bern.
- Legt man Artikel 113 Absatz 3 KV, der die Ziele des Finanzausgleichs festlegt, streng aus, steht die Initiative im Widerspruch zu dieser Bestimmung.
- Bei einer strengen Auslegung von Artikel 66 KV verstösst die Initiative auch gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung.

Eine Initiative, die gegen übergeordnetes Recht verstösst, ist ganz oder teilweise für ungültig zu erklären. Gemäss Auffassung des Gutachters ist eine Möglichkeit, die Ungültigerklärung durch verfassungskonforme Auslegung der Volksinitiative abzuwenden, nicht ersichtlich. Da die festgestellten rechtlichen Mängel einen zentralen Punkt der Volksinitiative betreffen, sind die Voraussetzungen für eine blosse Teilungültigerklärung klar nicht erfüllt⁴¹.

Der Regierungsrat teilt die Schlussfolgerungen des Gutachters vollumfänglich. Er beantragt deshalb dem Grossen Rat, die Initiative für ungültig zu erklären.

4.3 Gebot der Einheit der Form und Gebot der Einheit der Materie

Professor Biaggini kommt in seinem Gutachten zum Schluss, dass die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ das Gebot der Einheit der Form und das Gebot der Einheit der Materie respektiert und durchführbar ist.⁴² Der Regierungsrat teilt diese Auffassung. Dies ändert aber nichts daran, dass die Initiative aus den oben genannten Gründen für ungültig zu erklären ist.

5 Würdigung der Initiative

Da die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ nach Auffassung des Regierungsrates aus den oben dargelegten Gründen für ungültig zu erklären ist, verzichtet er darauf, den Inhalt die Begehren der Initiative einer detaillierten Würdigung zu unterziehen.

Sollte der Grosse Rat entgegen der Auffassung des Regierungsrates zum Schluss kommen, die Initiative sei für gültig zu erklären, würde der Regierungsrat dem Grossen Rat beantragen,

³⁹ Gutachten Biaggini, S. 48

⁴⁰ Gutachten Biaggini, S. 48 und 50

⁴¹ Gutachten Biaggini, S. 49

⁴² Gutachten Biaggini, S. 50

die Initiative abzulehnen. Die oben dargelegten Gründe, die gegen die Gültigkeit der Initiative sprechen, sprechen auch dagegen, dass das Volksbegehren anzunehmen wäre. Aus Sicht des Regierungsrates ist es für den Kanton Bern nicht wünschbar, die Stadt Bern im Finanzausgleich jährlich wiederkehrend um rund CHF 54 Millionen schlechter zu stellen, um das Verhalten der Stadt Bern im Umgang mit der „Reitschule“ zu beeinflussen. Nach Auffassung des Regierungsrates ist es in erster Linie Sache der Stadt Bern, wie sie Probleme im Zusammenhang mit dem Areal der „Reitschule“ und deren Umgebung lösen will.

6 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ für ungültig zu erklären.

Bern, 14. Dezember 2016

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: *Simon*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Antrag des Regierungsrates

Antrag der Kommission

Grossratsbeschluss betreffend die kantonale Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“

Grossratsbeschluss betreffend die kantonale Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“

Der Grosse Rat des Kantons Bern,

gestützt auf Artikel 58ff. der Kantonsverfassung¹,

auf Antrag des Regierungsrates,

beschliesst:

1. Es wird davon Kenntnis genommen, dass die vom Komitee „Reithalle-Initiative“ eingereichte kantonale Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ mit 17'535 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (Regierungsratsbeschluss Nr. 409 vom 6. April 2016).
2. Die Volksinitiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs und lautet wie folgt:

«Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern verlangen hiermit, gestützt auf Artikel 58 der ber-

¹ BSG 101.1

nischen Kantonsverfassung und Artikel 140 ff. des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012, das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27. November 2000 zu ändern:

Art. 10

Abs. 5 Eine Gemeinde erhält den Zuschuss nur noch zur Hälfte ausbezahlt, solange auf ihrem Gebiet eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen, von denen notorisch konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, deren Abwehr nur unter Einsatz beträchtlicher Ressourcen vollumfänglich gewährleistet werden kann.

Art. 14

Abs. 2 Die Berücksichtigung der Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs nach diesem Artikel unterbleibt für die jeweilige Gemeinde, solange auf deren Gebiet eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen.

Art. 35b

Abs. 1 Die pauschale Abgeltung an die Gemeinden Bern, Biel oder Thun gemäss Art. 15 des Gesetzes wird um drei Viertel gekürzt, solange auf dem Gebiet der jeweiligen Gemeinde eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen.

Abs. 2 Der Zuschuss an eine Gemeinde mit soziodemographischen Lasten gemäss Art. 21a des Gesetzes wird um drei Viertel gekürzt, solange auf dem Gebiet der jeweiligen Gemeinde eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen.

Art. 45

Abs. 4 Die Sonderfallregelung gemäss diesem Artikel findet keine Anwendung, soweit die Mehrbelastung einer Gemeinde durch die Anwendung von Bestimmungen bedingt ist, die an das Vorhandensein von einer oder mehreren Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III dieses Gesetzes anknüpfen.

Anhang III

Anlagen oder Einrichtungen, von denen notorisch konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, deren Abwehr nur unter Einsatz beträchtlicher Ressourcen vollumfänglich gewährleistet werden kann:

1. In der Stadt Bern: Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens von Art. 10 Abs. 5, Art. 14 Abs. 2, Art. 35b und Art. 45 Abs. 4 des Gesetzes auf dem Grundstück Bern Gbbl. 1226, Kreis II («Reitschule»), bestehende Nutzung bzw. allfällige nachfolgende vergleichbare Nutzungen.»

3. Die Initiative wird für ungültig erklärt.

Bern, 14. Dezember 2016 Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: *Simon*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Bern, 6. März 2017

Im Namen der Kommission

Der Präsident: *Bichsel*