

Prof. Dr. iur. Giovanni Biaggini

Ordinarius für Staats-, Verwaltungs-
und Europarecht an der Universität Zürich

Freiestrasse 15, 8032 Zürich

**Zur Frage der
Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative
„Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“
(Änderung des Gesetzes über den Finanz- und
Lastenausgleich vom 27. November 2000)**

Rechtsgutachten
erstattet im Auftrag der
Finanzdirektion des Kantons Bern
Münsterplatz 12, 3011 Bern

Zürich, 31. Oktober 2016

Inhaltsverzeichnis:

I.	Einleitende Bemerkungen.....	5
1.	Ausgangslage.....	5
2.	Auftrag und herangezogene Unterlagen.....	6
3.	Vorgehen im Überblick.....	7
II.	Gegenstand der Beurteilung: die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“	7
1.	Ausgangspunkt: das System des kantonalen Finanzausgleichs	7
2.	Der Regelungsansatz der Volksinitiative im Überblick.....	9
3.	Zu Funktion und Tragweite des Anhangs III	10
4.	Praktische Auswirkungen der einzelnen Regelungselemente	12
a.	Disparitätenabbau (Art. 10 Abs. 5 <i>neu</i>).....	12
b.	Berechnung des Finanzausgleichs (Art. 14 Abs. 2 <i>neu</i> i.V.m. Art. 6 ff.)	13
c.	Pauschale Abgeltung von Zentrumslasten (Art. 35b Abs. 1 <i>neu</i>)	13
d.	Zuschuss aufgrund soziodemographischer Lasten (Art. 35b Abs. 2 <i>neu</i>)....	14
e.	Keine Anwendung der Sonderfallregelung (Art. 45 Abs. 4 <i>neu</i>).....	14
5.	Zwischenergebnis.....	15
III.	Beurteilungsmassstab und erste Folgerungen.....	16
1.	Gültigkeitskriterien und ihre Handhabung im Kontext.....	16
2.	Praxis des Bundesgerichts zur Prüfung kantonalen Volksinitiativen	18
a.	Allgemeine Grundsätze betreffend die Auslegung kantonalen Initiativen.....	18
b.	Insbesondere: Berücksichtigung der Begründung der Initianten	18
c.	Insbesondere: Bundesrechts- und völkerrechtskonforme Auslegung	19
d.	Grundsatz der initiativ-freundlichen Beurteilung (Günstigkeitsprinzip)	19
e.	Relativierung des Günstigkeitsprinzips (Begründung der Initianten).....	20
f.	Grundsätze betreffend die Teilungültigerklärung	20
3.	Einheit der Form und der Materie sowie Durchführbarkeit	21
a.	Vereinbarkeit mit dem Gebot der Einheit der Form.....	21
b.	Vereinbarkeit mit dem Gebot der Einheit der Materie.....	21
c.	Durchführbarkeit	22

4.	Zwischenergebnis	23
IV.	Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht	23
1.	Überblick über mögliche Konflikte mit dem übergeordneten Recht	23
2.	Vereinbarkeit mit den Verfassungsvorgaben für den innerkantonalen Finanzausgleich (Art. 113 Abs. 3 KV/BE)?	25
a.	Zweck des innerkantonalen Finanzausgleichs	25
b.	Die Volksinitiative im Licht der verfassungsrechtlichen Finanzausgleichszwecke	25
c.	Zulässigkeit der Verfolgung externer Zwecke im Rahmen des FILAG?.....	26
d.	Zum Vergleich: ein Beispiel für zweckkonforme Kürzungen	28
e.	Folgerungen.....	29
f.	Zwischenergebnis	31
3.	Unzulässige Ungleichbehandlung?	31
a.	Schlechterstellung der Stadt Bern im Vergleich zu anderen Gemeinden	31
b.	Bundesgerichtliches Prüfprogramm	31
c.	Anwendung auf die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“	33
d.	Zwischenergebnis	36
4.	Unzulässiges „Einzelfallgesetz“?	36
a.	Verstoss gegen Art. 69 Abs. 4 KV/BE (Gesetzesbegriff)?	36
b.	Verstoss gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung?	38
c.	Zwischenergebnis	40
5.	Beeinträchtigung der Gemeindeautonomie?	41
a.	Kulturförderung als Aufgabe (auch) der Gemeinden.....	41
b.	Neudefinition des Autonomie-Umfangs oder Verstoss gegen Art. 109 KV/BE?	42
c.	Zwischenergebnis	44
6.	Aushöhlung rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien?	45
a.	Auswirkungen der Initiative auf die verfahrensrechtliche Stellung der Stadt Bern	45
b.	Verfahrensrechtliche Stellung bei der periodischen Leistungsfestlegung.....	45
c.	Unterstellung der Stadt Bern unter das gesetzliche Spezialregime	47

d. Zwischenergebnis.....	48
7. Ergebnis betreffend die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht	48
V. Zusammenfassung und Beantwortung der Gutachterfragen.....	50
Anhang.....	51
Abkürzungen.....	51
Literatur (Auswahl).....	51
Materialien (Auswahl)	53

I. Einleitende Bemerkungen

1. Ausgangslage

Im März 2016 reichte das Komitee „Reithalle-Initiative“ die kantonale Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ bei der Staatskanzlei ein. Die genannte Volksinitiative verlangt, dass das kantonale Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27. November 2000 wie folgt geändert wird:

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.

Gemäss Art. 59 Abs. 1 KV/BE wird der Grosse Rat über die Gültigkeit der Volksinitiative zu entscheiden haben.

2. Auftrag und herangezogene Unterlagen

Das vorliegende Gutachten ist im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern entstanden. Zu beantworten sind vereinbarungsgemäss die beiden folgenden Fragen:

Frage 1

Wie ist die Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ unter Berücksichtigung von Artikel 59 der bernischen Kantonsverfassung zu beurteilen?

Frage 2

Hat der Gutachter ergänzende Bemerkungen anzubringen?

Herangezogen wurden:

- die einschlägige Judikatur und Literatur zur Frage der Gültigkeit kantonalen Volksinitiativen;¹
- der Unterschriftenbogen sowie die vom Initiativkomitee anlässlich der Lancierung der Volksinitiative veröffentlichte Medienmappe.²

Auf Wunsch des Gutachters hat die Finanzdirektion zur Verfügung gestellt:

- nähere Angaben über die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen einer Annahme der Volksinitiative für die Stadt Bern;
- nähere Angaben über das im Initiativtext erwähnte Grundstück (Bern Gbbl. 1226, Kreis II [„Reitschule“]) und über die heute bestehende Nutzung.³

¹ Die Belege in den Fussnoten beschränken sich auf das Allernötigste.

² Unterlagen zur Medienkonferenz vom 4. September 2015 (<http://www.jsvpbern.ch> → Aktuelles → Reithalle-Initiative; abgerufen am 7.9.2016).

³ E-Mail von Dr. Andreas Schmutz, Fürsprecher, Leiter Rechtsdienst der Finanzdirektion des Kantons Bern, vom 3. Oktober 2016 (Quelle für Angaben zum Grundstück: Stadt Bern, Stadtkanzlei).

3. Vorgehen im Überblick

Bei der Beurteilung der Gültigkeit einer Volksinitiative sind typischerweise die folgenden Schritte zu durchlaufen.

- (1) Ermittlung der Tragweite der Volksinitiative (vgl. Ziffer II.).
- (2) Ermittlung der relevanten rechtlichen Vorgaben (vgl. Ziffer III.1. und 2.).
- (3) Ermittlung der Rechtsfolge im konkreten Fall (vgl. Ziffer III.3. und IV.).

Dabei stellen sich Auslegungsfragen nach zwei Richtungen hin:

(1) Ermittlung der Tragweite der Volksinitiative: Hier sind die vom Bundesgericht entwickelten Grundsätze betreffend die Auslegung von Volksinitiativen zu berücksichtigen (vgl. Ziffer III.2.).

(2) Ermittlung der relevanten rechtlichen Vorgaben: Die Überprüfung der Gültigkeit der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ hat sich an den in Art. 59 KV/BE genannten Vorgaben zu orientieren. Dies sind:

- die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht (Bst. a),
- die (Un-) Durchführbarkeit (Bst. b),
- die Wahrung der Einheit der Form (Bst. c),
- die Wahrung der Einheit der Materie (Bst. c).

Wie sich zeigen wird, steht vorliegend die Frage der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht im Zentrum (Ziffer IV.).

II. Gegenstand der Beurteilung: die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“

In einem ersten Schritt sollen die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ beziehungsweise die von ihr verlangten Gesetzesänderungen in allgemeiner Weise charakterisiert werden. Eine vertiefte Analyse der einzelnen Bestimmungen wird, soweit erforderlich, später vorgenommen.

1. Ausgangspunkt: das System des kantonalen Finanzausgleichs

Die Initiative will das im Titel zum Ausdruck gebrachte Ziel – „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ – über eine Änderung mehrerer Bestimmungen des kantonalen Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27. November 2000 (FILAG) erreichen.

Das FILAG bezweckt, „die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Gemeinden zu mildern und ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben, wobei die Bedeutung der finanzstarken Gemeinden für den Kanton anerkannt wird.“ (Art. 1⁴)

Das FILAG dient nicht zuletzt der Umsetzung von Art. 113 Abs. 3 KV/BE.⁵ Gemäss dieser Verfassungsbestimmung soll die Steuerkraft der Einwohnergemeinden durch einen Finanzausgleich ausgeglichen werden. Anzustreben sind ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung.

Eine am 23. September 2012 beschlossene Ergänzung der Verfassungsbestimmung (Art. 113 Abs. 3 Satz 2 KV/BE) sieht vor, dass Leistungen aus dem Finanzausgleich in den gesetzlich vorgesehenen Fällen gekürzt oder verweigert werden können (in Kraft seit 1. Jan. 2013).

Das FILAG normiert verschiedene Instrumente. Dem Finanzausgleich im engeren Sinn (2. Kapitel: Art. 5–11) dienen:

- der Disparitätenabbau (Art. 10) und
- die Sicherstellung einer Mindestausstattung für die Berner Gemeinden (Art. 11).

Das gesetzliche Instrumentarium umfasst zudem:

- Massnahmen für besonders belastete Gemeinden (3. Kapitel: Art. 12–21b), nämlich
 - die Entlastung der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen (Art. 14),
 - die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten der Gemeinden Bern, Biel und Thun (Art. 15),
 - Zuschüsse an Gemeinden mit übermässigen geografisch-topografischen Lasten (Art. 18) sowie
 - Zuschüsse an Gemeinden mit soziodemografischen Lasten (Art. 21a).
- den – im Folgenden nicht weiter interessierenden – Lastenausgleich in gesetzlich festgelegten Aufgabenbereichen (4. Kapitel: Art. 22–29b);
- weitere Massnahmen wie die Verweigerung von Zuschüssen, die Kürzung von Leistungen, die Korrektur von Zuschüssen, Ausgleichsleistungen und Gemeindeanteilen (6. Kapitel: Art. 31–39, Verfahren und Rechtspflege)

⁴ Artikelangaben ohne nähere Bezeichnung beziehen sich auf das FILAG.

⁵ Zu Entstehung und Zielsetzung des Gesetzes näher *Lienhard/Engel/Schmutz*, Finanzverwaltungsrecht, 918 ff.; vgl. auch Vortrag FILAG.

- sowie eine in den Übergangs- und Schlussbestimmungen enthaltene Sonderfallregelung (Art. 45 ff.).

Das System des Finanzausgleichs wird in der Literatur zu den abschliessend kantonal geregelten Materien gerechnet, in denen den Gemeinden keine Autonomie zukommt.⁶ Dies bedeutet nicht, dass der Kanton mit den Instrumenten des Finanzausgleichs in beliebiger Weise auf die Gemeinden und ihre Tätigkeiten einwirken darf (dazu näher Ziffer IV.5.).

2. Der Regelungsansatz der Volksinitiative im Überblick

Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ setzt bei bestimmten Finanzausgleichs-Instrumenten an und will diese in folgender Weise modifizieren:

- (1) Disparitätenabbau (Art. 10): *Halbierung des Zuschusses* bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (Art. 10 Abs. 5 *neu*);
- (2) Berechnung des Finanzausgleichs (Art. 14 i.V.m. Art. 6 ff.): *keine Berücksichtigung der Zentrumslasten* bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (Art. 14 Abs. 2 *neu*);
- (3) pauschale Abgeltung von Zentrumslasten (Art. 15): *Kürzung um drei Viertel* bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (Art. 35b Abs. 1 *neu*);
- (4) Zuschuss aufgrund soziodemographischer Lasten (Art. 21a): *Kürzung um drei Viertel* bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (Art. 35b Abs. 2 *neu*);
- (5) sog. Sonderfallregelung (Art. 45): *keine Anwendung*, soweit die Mehrbelastung auf bestimmte Faktoren zurückzuführen ist (Art. 45 Abs. 4 *neu*).

In allen fünf Fällen hängt die Anwendung der gemäss Volksinitiative neu zu schaffenden speziellen Regelung (Kürzung, Aussetzung begünstigender Regelungen usw.) von derselben Voraussetzung ab. Diese soll jeweils greifen:

„solange auf [dem] Gebiet [einer Gemeinde] 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.“

(so die Formulierung in Art. 10 Abs. 5 *neu*; etwas kürzer, teils leicht abgewandelt, aber mit gleichem Ergebnis: Art. 14 Abs. 2 *neu*, Art. 35b Abs. 1 *neu* und Abs. 2 *neu*; Art. 45 Abs. 4 *neu*)

⁶ Vgl. Friederich, Gemeinderecht, 166.

In einem gemäss Volksinitiative neu zu schaffenden Anhang III zum FILAG soll alsdann festgelegt werden:

„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.“

Was das im Anhang erwähnte Grundstück Bern Gbbl. 1226, Kreis II („Reitschule“) betrifft, so ergibt sich aus den bei der Stadt Bern eingeholten Auskünften (siehe vorne Ziffer I.2.) Folgendes:

- Das Grundstück steht im Eigentum der Stadt Bern.
- Der Gesamtkomplex („Reitschule“) umfasst:
 - das Gebäude Schützenmattstrasse 7 (Grosse Halle, d.h. die im Initiativtitel genannte „Reithalle“);
 - die Hausnummern Neubrückstrasse 6 und 8 samt Vorplatz sowie Schützenmattstrasse 9–11.
- Es bestehen drei separate Leistungsverträge der Stadt Bern mit drei kulturschaffenden Organisationen betreffend das genannte Grundstück.
 - Leistungsvertrag mit dem Verein Trägerschaft Grosse Halle betreffend Betriebsbeiträge 2016–2019 (Schützenmattstrasse 7, „Reithalle“);
 - Leistungsvertrag mit dem Verein Interessengemeinschaft Kulturraum Reitschule (IKuR) betreffend Betriebsbeiträge 2016–2019 (Neubrückstrasse 6 und 8 samt Vorplatz und Schützenmattstrasse 9–11).
 - Leistungsvertrag mit dem Verein Tojo Theater (Mitglied von IKuR) betreffend Betriebsbeiträge 2016–2019 (Neubrückstrasse 8).

Unter „bestehende Nutzung“ des Grundstücks Bern Gbbl. 1226, Kreis II (Anhang III) sind somit naheliegenderweise die Aktivitäten der drei Vereine Grosse Halle, IKuR und Tojo Theater gemäss den drei entsprechenden Leistungsverträgen mit der Stadt Bern zu verstehen.

3. Zu Funktion und Tragweite des Anhangs III

Der soeben zitierte Anhang III ist integrierender Bestandteil der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“. Wird die Volksinitiative den

Stimmberechtigten des Kantons Bern vorgelegt und von diesen gutgeheissen, so erlangen auch die im Anhang III enthaltenen Vorgaben Gesetzeskraft.

Inhaltlich handelt es sich nicht um eine Nebensache, sondern – wie schon im Initiativtitel anklingt – um ein zentrales Regelungsanliegen der Volksinitiative. Die Grundaussage lautet: Die Berner „Reithalle“ (Initiativtitel) bzw. „Reitschule“ (Anhang) gilt *von Gesetzes wegen* als Anlage oder Einrichtung, von der „notorisch konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, deren Abwehr nur unter Einsatz beträchtlicher Ressourcen vollumfänglich gewährleistet werden kann“.

Rechtsetzungstechnisch gesprochen handelt es sich um eine unwiderlegliche gesetzliche Vermutung.⁷

Aus diesem Regelungsansatz ergeben sich erste Konsequenzen:

- Die modifizierten Mechanismen gemäss Art. 10 Abs. 5 *neu*, Art. 14 Abs. 2 *neu*, Art. 35b *neu* und Art. 45 Abs. 4 *neu* sollen – ab Inkrafttreten der verlangten Revision des FILAG – *auf die Stadt Bern* Anwendung finden. Im Anhang wird allein die Stadt Bern genannt. Daher können die gesetzlichen Spezialmechanismen (Kürzungen usw.) einzig auf die Stadt Bern, *nicht jedoch auf andere Gemeinden* im Kanton Bern angewendet werden.
- Dies gilt selbst dann, wenn sich herausstellen sollte, dass es auch in einer anderen Gemeinde eine Anlage oder Einrichtung gibt, von der „notorisch konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, deren Abwehr nur unter Einsatz beträchtlicher Ressourcen vollumfänglich gewährleistet werden kann“. Der in den einschlägigen Bestimmungen (Art. 10 Abs. 5 *neu*, Art. 14 Abs. 2 *neu*, Art. 35b *neu* und Art. 45 Abs. 4 *neu*) enthaltene Verweis auf „Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III“, verhindert die Anwendung der Regelung auf andere Gemeinden, solange der Anhang einzig die Stadt Bern (und die „Reitschule“) nennt. Eine Kürzung von Zuschüssen usw. in anderen Gemeinden würde somit eine Anpassung des Anhangs III, d.h. eine entsprechende Gesetzesänderung, voraussetzen. Eine Anpassung des Anhangs III in einem vereinfachten Verfahren oder auf anderem Weg (z.B. durch die Regierung als Verordnungsgeber) ist nicht vorgesehen.
- Umgekehrt gilt: Auch wenn von der im Anhang genannten Berner „Reitschule“ *keine* „konkrete[n] Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen“ sollten, „deren Abwehr nur unter Einsatz beträchtlicher Ressourcen vollumfänglich gewährleistet werden kann“, müsste die Stadt Bern die von der Volksinitiative anvisierten Kürzungen usw. hinnehmen. Kurz: Eine „Entlassung“ der Stadt Bern aus dem Spezialregime

⁷ Vgl. Müller/Uhlmann, Rechtssetzungslehre, N 375 ff.

gemäss Art. 10 Abs. 5 *neu*, Art. 14 Abs. 2 *neu*, Art. 35b *neu* und Art. 45 Abs. 4 *neu* erfordert eine Anpassung des Anhangs III im *Verfahren der Gesetzgebung*.

- Eine „Entlassung“ der Stadt Bern aus dem Spezialregime *ohne* vorherige Gesetzesanpassung wäre nur in einer Konstellation möglich, nämlich: wenn die „bestehende Nutzung“ auf dem Grundstück Bern Gbbl. 1226, Kreis II („Reitschule“) endet und es keine „nachfolgende vergleichbare“ Nutzung gibt. Der Initiativtext regelt nicht, wer in welchem Verfahren diese Feststellung zu treffen hätte. Klar ist: Eine förmliche Anpassung des Anhangs im Verfahren der Gesetzgebung wäre in diesem Fall nach dem Regelungskonzept der Volksinitiative nicht erforderlich.
- Nach dem Regelungskonzept der Volksinitiative ist es unerheblich, ob es auf dem Gebiet einer Gemeinde „eine“ oder „mehrere“ Anlagen oder Einrichtungen der fraglichen Art gibt, denn *eine* Anlage oder Einrichtung genügt, um die gesetzlichen Mechanismen (Kürzung usw.) auszulösen – sofern diese Anlage oder Einrichtung in der Liste (Anhang III) genannt wird.

Zusammenfassend ergibt sich:

Gemäss dem Regelungsansatz der Volksinitiative spielt es keine Rolle, ob von der Berner „Reithalle“ (bzw. „Reitschule“) konkrete Gefahren ausgehen oder nicht: Die Stadt Bern unterliegt in jedem Fall den Kürzungen usw. gemäss Art. 10 Abs. 5 *neu*, Art. 14 Abs. 2 *neu*, Art. 35b *neu* und Art. 45 Abs. 4 *neu*.

Für die Beurteilung der Gültigkeit der vorliegenden Volksinitiative bedeutet dies insofern eine gewisse Erleichterung, als es nicht erforderlich ist, die im Initiativtext verwendeten – unbestimmten – Rechtsbegriffe „Anlagen“, „Einrichtungen“, „notorisch konkrete Gefahren“, „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ usw. einer detaillierten Analyse und Auslegung zu unterziehen.

4. Praktische Auswirkungen der einzelnen Regelungselemente

Gemäss den Berechnungen der Finanzdirektion (vgl. Ziffer I.2.) hätte die Gutheissung der Volksinitiative die folgenden finanziellen Konsequenzen für die Stadt Bern:

a. Disparitätenabbau (Art. 10 Abs. 5 *neu*)

Der Disparitätenabbau soll die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden mildern. Er wird durch die Gemeinden finanziert. Gemeinden mit einem harmonisierten Steuerertragsindex, HEI (Art. 8), der grösser als 100 ist, erbringen eine Ausgleichsleistung; Gemeinden mit einem HEI, der kleiner als 100 ist, erhalten einen Zuschuss (Art. 10 Abs. 2).

Aus der Regelung, wie sie die Volksinitiative verlangt (Art. 10 Abs. 5 *neu* i.V.m. Anhang III), resultiert, dass für die Stadt Bern der Zuschuss halbiert werden muss.

Praktische Konsequenz: Die Stadt Bern gehört heute im innerkantonalen Vergleich zu den finanzstarken Gemeinden. Der harmonisierte Steuerertragsindex betrug im Vollzugsjahr 2015 138.25. Nach Einschätzung der Finanzdirektion ist es unwahrscheinlich, dass die Stadt Bern in Zukunft einen HEI kleiner als 100 aufweisen wird.

Vor diesem Hintergrund kann man zusammenfassend festhalten:

- Formal schafft der verlangte Art. 10 Abs. 5 *neu* eine (benachteiligende) Sonderregelung für die Stadt Bern.
- Diese Sonderregelung hat allerdings keine reellen finanziellen Folgen. Sie greift leer.

b. Berechnung des Finanzausgleichs (Art. 14 Abs. 2 *neu* i.V.m. Art. 6 ff.)

Bei der Berechnung des harmonisierten ordentlichen Steuerertrags sind die Zentrumslasten der Gemeinden mit Zentrumsfunktionen – zu denen die Stadt Bern gehört – vom Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern abzuziehen (Art. 14).⁸ Gemeinden mit Zentrumsfunktionen profitieren von dieser Regelung.

Die von der Volksinitiative geforderte Regelung (Art. 14 Abs. 2 *neu*) bewirkt, dass im Fall der Stadt Bern die Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs keine Berücksichtigung finden.

Praktische Konsequenz: Gemäss Angaben der Finanzdirektion hätte diese Regelung eine *Mehrbelastung* der Stadt Bern im Umfang von mehr als 5,4 Millionen CHF zur Folge.

c. Pauschale Abgeltung von Zentrumslasten (Art. 35b Abs. 1 *neu*)

Gemäss Art. 15 erhalten die drei Städte Bern, Biel und Thun einen jährlichen Zuschuss zur teilweisen Abgeltung ihrer überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten in den Aufgabenbereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gäs-teinfrastuktur, Sport, soziale Sicherheit und Kultur.

Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ verlangt und bewirkt, dass diese pauschale Abgeltung im Fall der Stadt Bern um drei Viertel gekürzt wird (Art. 35b Abs. 1 *neu*).

⁸ Die pauschale Abgeltung (Art. 15) ist dabei vorweg in Abzug zu bringen (vgl. Art. 14).

Praktische Konsequenz: Gemäss Angaben der Finanzdirektion hätte diese Regelung eine *Kürzung* des jährlichen Zuschusses für die Stadt Bern im Umfang von mehr als 47,4 Millionen CHF zur Folge.⁹

d. Zuschuss aufgrund soziodemographischer Lasten (Art. 35b Abs. 2 *neu*)

Gemäss Art. 21a erhalten Gemeinden, die aufgrund ihrer soziodemografischen Situation belastet sind, jährlich einen Zuschuss, der gemäss den vom Regierungsrat zu bestimmenden Kriterien bemessen wird.

Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ verlangt und bewirkt, dass dieser Zuschuss im Fall der Stadt Bern um drei Viertel gekürzt wird (Art. 35b Abs. 2 *neu*).

Praktische Konsequenz: Gemäss Angaben der Finanzdirektion hätte diese Regelung eine *Kürzung* des jährlichen Zuschusses für die Stadt Bern im Umfang von mehr als 1,8 Millionen CHF zur Folge.¹⁰

e. Keine Anwendung der Sonderfallregelung (Art. 45 Abs. 4 *neu*)

Im Kapitel „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ des FILAG findet sich eine Sonderfallregelung (Art. 45 ff.), die nach Inkrafttreten des Gesetzes (im Wesentlichen: 1. Januar 2002) während einer Übergangszeit (Jahre 2002–2006/2008) zur Anwendung gelangte, um bestimmte Mehrbelastungen zu vermeiden. Gemäss Auskunft der Finanzdirektion erfüllte die Stadt Bern die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Sonderfallregelung nicht.

Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ verlangt, dass die Sonderfallregelung gemäss Art. 45 keine Anwendung findet, soweit die Mehrbelastung, vereinfacht formuliert, auf Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes zurückgeht.

Praktische Konsequenz: Die mit der Volksinitiative angestrebte Ergänzung von Art. 45 durch einen neuen Abs. 4 hat für die Stadt Bern keine praktischen Konsequenzen.

⁹ In der vom Initiativkomitee am 4. September 2015 präsentierten Medienmappe ist von jährlich über 45 Millionen CHF die Rede („Eine neue Lösung zur Bewältigung alter Probleme“, 4. Absatz).

¹⁰ In der vom Initiativkomitee am 4. September 2015 präsentierten Medienmappe ist von jährlich knapp 2 Millionen CHF die Rede („Eine neue Lösung zur Bewältigung alter Probleme“, 4. Absatz).

5. Zwischenergebnis

Zusammenfassend lässt sich die mit der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ angestrebte Teilrevision des FILAG wie folgt charakterisieren:

- *Rechtsetzungstechnisch* handelt es sich vordergründig um eine generell-abstrakte Regelung. Die gemäss Volksinitiative neu in das FILAG einzufügenden Gesetzesartikel bzw. Absätze (Art. 10 Abs. 5 *neu*, Art. 14 Abs. 2 *neu*, Art. 35b *neu* und Art. 45 Abs. 4 *neu*) bewirken allerdings in Verbindung mit Anhang III, dass die Regelung genau auf *eine* Gemeinde Anwendung findet, nämlich die Stadt Bern. Es handelt sich um einen Fall von „Einzelfallgesetzgebung“. Auf diesen Umstand wird bei der Untersuchung der Gültigkeitsfrage zurückzukommen sein.
- Die *finanziellen Auswirkungen* einer Annahme der Volksinitiative wären für die Stadt Bern beträchtlich. Zwar greifen zwei der fünf in die Volksinitiative einbezogenen Regelungsmechanismen leer (Zuschusskürzung beim Disparitätenabbau, Art. 10 Abs. 5 *neu*; Sonderregelung im Sinne von Art. 45 *neu*). Die drei übrigen Regelungsmechanismen haben Kürzungen bzw. eine Mehrbelastung für die Stadt Bern im Umfang von zusammengerechnet mehr als 54 Millionen CHF zur Folge.¹¹

Angesichts der genannten Beträge handelt es sich um eine *substantielle Schlechterstellung* der Stadt Bern (und nur der Stadt Bern). Diese Einschätzung deckt sich mit der Einschätzung, wie sie aus den Unterlagen zur Medienkonferenz anlässlich der Lancierung der Initiative hervorgeht. Dort ist davon die Rede, dass die Leistungen im Finanzausgleich durch die Volksinitiative „massiv gekürzt werden“ sollen.¹² Die Stadt Bern wird im Fall der Annahme der Volksinitiative unter einen erheblichen finanziellen Druck gesetzt. Zwar bleibt es der Stadt Bern unbenommen, die bisherige Nutzung der „Reitschule“, wie sie aktuell in den drei erwähnten Leistungsverträgen geregelt ist, weiterzuführen. Der Preis dafür ist jedoch hoch (wiederkehrende Kürzungen bzw. Zusatzbelastungen).

Diese erhebliche Schlechterstellung der Stadt Bern im System des kantonalen Finanzausgleichs ist offenkundig nicht eine ungewollte Nebenwirkung der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“, sondern das zentrale Regelungsziel.¹³

¹¹ Dies bleibt nicht ohne Auswirkungen auf das Finanzausgleichssystem als Ganzes. Wer davon in welchem Umfang profitieren würde (Entlastung der „Geber“, Besserstellung der „Nehmer“), braucht hier nicht erörtert zu werden.

¹² Medienmappe, „Eine neue Lösung zur Bewältigung alter Probleme“, 4. Absatz.

¹³ Anlässlich der Lancierung der Volksinitiative wurde seitens des Initiativkomitees ausdrücklich festgehalten, dass die Volksinitiative „den nötigen Druck auf die [S]tadtberner Be-

Aus dem Text der Volksinitiative geht hervor, dass dieser – erhebliche – finanzielle Druck auf die Stadt Bern aufrecht bleibt, solange die auf dem Grundstück „Reitschule“ bestehende Nutzung oder eine vergleichbare Nutzung fortbesteht (Anhang III; siehe vorne Ziffer II.3.). Anders formuliert: Der Druck hört erst auf, wenn die Stadt Bern das Grundstück „Reitschule“ anders als bisher nutzt (oder aber: falls das FILAG erneut geändert wird; vgl. Ziffer II.3.).

Die mittels Volksinitiative angestrebte Teilrevision des FILAG lässt sich somit als Regelung charakterisieren, die mittels finanziellen Drucks das Verhalten der Stadt Bern beeinflussen will (Nutzungsänderung bezüglich der „Reitschule“). Die Modifikation des Finanzausgleichssystems liefert das Regelungsinstrumentarium. Der Regelungszweck liegt indes im Wesentlichen jenseits der Zwecke des Finanzausgleichs, wie sie in Art. 113 Abs. 3 Satz 1 KV/BE zum Ausdruck kommen (Ausgleich der Steuerkraft der Einwohnergemeinden, ausgewogene Steuerbelastung; vgl. vorne Ziffer II.1). Aus der Perspektive des Finanzausgleichssystems formuliert: Die mittels Volksinitiative angestrebte Verhaltenslenkung verfolgt *externe Zwecke*. Darauf wird zurückzukommen sein (vgl. Ziffer IV.2.b.).

III. Beurteilungsmassstab und erste Folgerungen

1. Gültigkeitskriterien und ihre Handhabung im Kontext

Die Auslegung und Handhabung der in Art. 59 Abs. 2 KV/BE normierten Gültigkeitskriterien – Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht (Bst. a), Undurchführbarkeit (Bst. b), Wahrung der Einheit der Form und der Materie (Bst. c) – ist in erster Linie eine Aufgabe der kantonalen Behörden, namentlich des Grossen Rates, der im Kanton Bern für die Entscheidung über die Gültigkeit abschliessend zuständig ist (Art. 59 Abs. 1 KV/BE).

Bei den erwähnten Gültigkeitskriterien handelt es sich nicht um eine Berner Besonderheit, sondern um schweizweit bekannte und praktizierte Kriterien, zu denen es eine reiche Rechtsprechung und Lehre gibt. Kantonale Abweichungen vom schweizerischen Standard sind nicht ausgeschlossen. Die Berner Behördenpraxis orientiert sich indes, soweit ersichtlich, an den allgemeinen Lehren zur (Un-) Gültigerklärung kantonalen Volksinitiativen.¹⁴

hörden [a]usüben“ soll. Vgl. Medienmappe, „Keine Steuergelder für den rechtsfreien Raum namens Berner Reithalle!“, 3. Absatz.

¹⁴ Vgl. z.B. Vortrag „Mühleberg vom Netz“, Ziffer 4.

Bei der Auslegung und Handhabung der Gültigkeitskriterien haben die kantonalen Behörden zu beachten, dass die kantonalen Vorgaben für das Initiativrecht zum Teil durch bundesrechtliche Vorgaben überlagert werden (Art. 34 BV).¹⁵ Zu diesen Bundesvorgaben gehört beispielsweise, dass eine Initiative nicht gesamthaft für ungültig erklärt werden darf, „wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre“.¹⁶ Art. 59 Abs. 2 KV/BE trägt dieser Vorgabe Rechnung, indem die Möglichkeit der Teilungültigerklärung ausdrücklich vorgesehen ist (vgl. Ziffer IV.7.).

Wenn der Berner Grosse Rat die Gültigkeit der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ prüft, wird er auch zu berücksichtigen haben, dass das Bundesrecht einen Rechtsweg vorsieht, der es ermöglicht, Entscheidungen betreffend die Gültigkeit kantonalen Volksinitiativen vor das Bundesgericht zu ziehen (Art. 189 BV; Art. 82 ff. BGG). Der Grosse Rat wird daher zweckmässigerweise berücksichtigen, dass das Bundesgericht in seiner langjährigen, umfangreichen Rechtsprechung – zunächst zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach alter Bundesverfassung, nunmehr zu Art. 34 BV – auch Vorgaben betreffend die *Auslegung von Volksinitiativen* entwickelt hat, die bei der Beurteilung der Gültigkeit von Bedeutung sein können (dazu Ziffer III.2.).

In der Praxis zu kantonalen Volksinitiativen bereiten das Gebot der Einheit der Form und das Kriterium der (Un-) Durchführbarkeit meist keine grösseren Schwierigkeiten. Vorliegend wirft auch das Gebot der Einheit der Materie keine besonderen Probleme auf. Diese drei Prüfpunkte werden nachfolgend nur kurz angeschnitten (Ziffer III.3.).

Im Zentrum steht im Rahmen der folgenden Untersuchung das Kriterium der *Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht* (Ziffer IV.). Dieses Kriterium ist nicht immer einfach zu handhaben. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Ermittlung der Tragweite des übergeordneten Rechts schwierige Auslegungsfragen aufwerfen kann.

Soweit es dabei um die Interpretation von Vorgaben des *kantonalen Verfassungsrechts* geht – das vorliegend von erheblicher praktischer Bedeutung ist –, besitzen die obersten kantonalen Behörde typischerweise einen gewissen Auslegungs- und Beurteilungsspielraum. Wie gross dieser Spielraum ist, wird nachfolgend bei der einen oder anderen Gelegenheit zu erörtern sein.

¹⁵ Eingehend dazu Gerold Steinmann, in: St. Galler Kommentar, N 12 ff. zu Art. 34 BV; Pierre Tschannen, in: Basler Kommentar, N 20, 23 ff., 41 ff. zu Art. 34 BV; vgl. auch Biagini, Komm. BV, N 22 f. zu Art. 34.

¹⁶ BGE 121 I 334 E. 2. a), S. 338. Vgl. auch Moeckli, ZBl 115/2014, 579 ff.

Soweit es hingegen um die Auslegung von Normen des *Bundesrechts* (allenfalls des Völkerrechts) geht, ist nicht die Rechtsauffassung des im vorliegenden Fall zur Entscheidung berufenen Berner Grossen Rates ausschlaggebend, sondern die Rechtsauffassung der dafür zuständigen Organe auf Bundesebene (allenfalls auf völkerrechtlicher Ebene).

2. Praxis des Bundesgerichts zur Prüfung kantonaler Volksinitiativen

Bei der Beurteilung der Gültigkeit kantonaler Volksinitiativen sind insbesondere die folgenden höchstrichterlichen Vorgaben zu beachten.

a. Allgemeine Grundsätze betreffend die Auslegung kantonaler Initiativen

Das Bundesgericht hat die Grundsätze betreffend die Auslegung kantonaler Volksinitiativen in einem vor kurzem ergangenen Leiturteil (BGE 139 I 292) wie folgt umschrieben:

„Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren *Text* nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen 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 [...].“ (BGE 139 I 292 E. 5.7; Hervorhebungen hinzugefügt)

Eine Rolle spielt auch der Verständnishorizont der Stimmberechtigten bzw. der späteren Adressaten der mittels Initiative vorgeschlagenen Normen (a.a.O., E. 7.2).

b. Insbesondere: Berücksichtigung der Begründung der Initianten

Die Absichten und Erläuterungen der Initianten dürfen mitberücksichtigt werden, sie sind aber für die Auslegung der Initiative nicht allein ausschlaggebend:

„Es ist anerkannt, dass die Erläuterungen der Initianten einen wichtigen Beitrag zum Verständnis des Volksbegehrens leisten können (HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, Rz. 2124 f.). Nach der üblichen Formel der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist zwar grundsätzlich vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen aber mitberücksichtigt werden (vgl. etwa BGE 138 I 61 E. 8 S. 87 ff.; 129 I 232 E. 2.3, 392 E. 2.2 S. 395 mit Hinweis). Obwohl mithin der Initiativtext Ausgangspunkt der Auslegung bildet, schliesst das einen Beizug der Begründung des Volksbegehrens nicht aus, wenn diese für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist.“ (BGE 139 I 292 E. 7.2.1)

Gelegentlich hat das Bundesgericht den Äusserungen der Initianten ein erhöhtes Gewicht beigemessen.¹⁷

c. Insbesondere: Bundesrechts- und völkerrechtskonforme Auslegung

Bei der Auslegung ist gemäss Bundesgericht zu prüfen, ob die Volksinitiative so ausgelegt werden kann, dass sie:

„im Sinne der verfassungskonformen Auslegung *mit dem übergeordneten Recht* von Bund und Kanton vereinbar erscheint.“ (BGE 139 I 292 E. 5.7; Hervorhebung hinzugefügt)

Eine verfassungskonforme Auslegung ist allerdings nicht grenzenlos möglich:

„Eine Auslegung gegen den klaren Wortlaut oder gegen den eindeutigen gesetzgeberischen Willen würde den Rahmen einer verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung sprengen und ist abzulehnen“ (BGE 140 I 305 E. 7.4, S. 314).

An eine verfassungs- bzw. völkerrechtskonforme Auslegung ist nicht zuletzt dann zu denken, wenn eine Volksinitiative noch der Umsetzung durch die kantonalen Behörden (Gesetzgeber, Verordnungsgeber usw.) bedarf:

„Die Initiative ist in diesem Sinne verfassungs- und völkerrechtskonform auszulegen; sie kann in dieser Hinsicht gegebenenfalls vom Gesetzgeber näher ausgeführt und präzisiert werden.“ (BGE 125 I 21 E. 6 b), S. 43)

d. Grundsatz der initiativ-freundlichen Beurteilung (Günstigkeitsprinzip)

Die soeben referierten Maximen aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Ausdruck einer grundsätzlich initiativ-freundlichen Rechtsprechung. 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 unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 129 I 232 E. 2.3, 392 E. 2.2 S. 395 mit Hinweis; vgl. auch BGE 138 I 61 E. 8 S. 87 ff.).“ (BGE 139 I 292 E. 5.7, S. 296)

In Rechtsprechung und Lehre ist in diesem Zusammenhang häufig vom Grundsatz „*in dubio pro populo*“ die Rede. Diese beliebte Bezeichnung ist nicht ganz zutreffend, denn es geht hier nicht um eine Regel für den Zweifelsfall, sondern

¹⁷ Vgl. BGE 139 I 292 E. 7.2.2, S. 298, m.w.H. auf BGE 111 Ia 303 und 129 I 392. – In einem jüngst ergangenen Urteil betreffend den Kanton Luzern relativiert das Bundesgericht die Tragweite von Äusserungen des Initiativkomitees *nach* Einreichung der Volksinitiative; es schliesst jedoch „[v]ereinzelte [...] Rückschlüsse auf die Auslegung des Volksbegehrens“ nicht völlig aus (vgl. Urteil 1C_109/2014 vom 4. März 2015 in Sachen Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative „Für eine bürgernahe Asylpolitik“, insb. E. 4).

um eine Beurteilung der Volksinitiative nach dem *Günstigkeitsprinzip* bzw. um eine Behandlung, die dem Verhältnismässigkeitsprinzip gebührend Rechnung trägt. Das Bundesgericht hat diesen wichtigen Gedanken im Urteil BGE 134 I 172 wie folgt treffend zum Ausdruck gebracht:

„Même si la loi ne la prévoit pas expressément, cette possibilité découle du principe selon lequel une initiative *doit être interprétée dans le sens le plus favorable* aux initiants, selon l'adage „in dubio pro populo“ [...].“ (BGE 134 I 172 E. 2.1, S. 177; Hervorhebung hinzugefügt).

Wie aus dem zitierten Passus ersichtlich wird, bezieht sich die Maxime „*in dubio pro populo*“ auf die Auslegung der *Volksinitiative*, nicht auf die Interpretation des übergeordneten Rechts (d.h. die Auslegung des Gültigkeitsmassstabs).

e. Relativierung des Günstigkeitsprinzips (Begründung der Initianten)

Das Bundesgericht hat im Urteil BGE 139 I 292 das Günstigkeitsprinzip bzw. das mit diesem eng zusammenhängende Prinzip der Auslegung im Einklang mit dem übergeordneten Recht (verfassungs- bzw. bundesrechts- bzw. völkerrechtskonforme Auslegung) etwas relativiert, indem es die Begründung der Initianten stark gewichtet hat. Dies führte im fraglichen Fall zum Ergebnis, dass die Volksinitiative als *ungültig* eingestuft wurde, obwohl der Wortlaut der Initiative – im Prinzip – auf eine bundesrechts- bzw. völkerrechtskonforme Weise hätte ausgelegt werden können:

„Obwohl demnach der *Initiantenwille nicht allein* für die Interpretation eines Volksbegehrens massgeblich ist, muss das durch Auslegung ermittelte Verständnis des Volksbegehrens doch mit der *grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative vereinbar bleiben*. Die Gültigkeit einer solchen lässt sich nicht dadurch erreichen, dass ihr ein Gehalt beigemessen wird, der dem Grundanliegen der Initianten nicht mehr entspricht, so wie dieses auch von den die Initiative unterzeichnenden Stimmberechtigten verstanden werden durfte.“ (BGE 139 I 292 E. 7.2.4; Hervorhebungen hinzugefügt)

f. Grundsätze betreffend die Teilungültigerklärung

Wie bereits erwähnt, verlangt das Bundesgericht von den kantonalen Behörden, dass sie bei der Gültigkeitsprüfung das *Verhältnismässigkeitsprinzip* beachten: Eine Volksinitiative darf nicht vollumfänglich für ungültig erklärt werden, wenn der rechtliche Konflikt mit einer blossen *Teilungültigerklärung* gelöst werden kann. Im Leiturteil BGE 139 I 292 hat das Bundesgericht diesen Gedanken wie folgt zum Ausdruck gebracht:

„Nach der Rechtsprechung gebietet diesfalls [d.h. bei der Beurteilung der Teilungültigkeit von Initiativen] der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, die Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch un-

terzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird [...].“ (BGE 139 I 292 E. 7.2.3)

Diese Grundsätze werden nachfolgend berücksichtigt, ohne dass dies in Text und Fussnoten jedes Mal förmlich dokumentiert wird.

3. Einheit der Form und der Materie sowie Durchführbarkeit

a. Vereinbarkeit mit dem Gebot der Einheit der Form

Das Erfordernis der Einheit der Form (Art. 59 Abs. 2 Bst. c KV/BE) verlangt, vereinfacht formuliert, dass die verschiedenen Formen der Volksinitiative:

- Totalrevision / Teilrevision (Art. 58 Abs. 1 Bst. a KV/BE),
- Verfassungs-, Gesetzes-, Vertrags- bzw. Beschlussesinitiative (Art. 58 Abs. 1 Bst. a–d KV/BE),
- ausgearbeiteter Entwurf / einfache Anregung (Art. 58 Abs. 3 KV/BE)

nicht vermischt werden.¹⁸

Mit der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ wird das Begehren auf Änderung eines Gesetzes, nämlich des FILAG, gestellt (Art. 58 Abs. 1 Bst. b KV/BE). Die Volksinitiative weist durchgehend die Form des ausgearbeiteten Entwurfs auf (Art. 58 Abs. 3 KV/BE). Eine Vermischung von Formen findet nicht statt.

Das Erfordernis der Einheit der Form ist gewahrt.

b. Vereinbarkeit mit dem Gebot der Einheit der Materie

Das Gebot der Einheit der Materie (Art. 59 Abs. 2 Bst. c KV/BE) wird in Art. 141 Abs. 2 PRG wie folgt konkretisiert: „Umfasst eine Initiative verschiedene Materien, so muss zwischen ihnen ein sachlicher Zusammenhang bestehen.“

Das Gebot der Einheit der Materie gilt für die Kantone auch von Bundesrechts wegen (Art. 34 BV).¹⁹ Die Verfassungsvorgabe besagt laut Bundesgericht,

„dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren

¹⁸ Der Wortlaut von Art. 141 Abs. 1 PRG begnügt sich damit, eine Verbindung der Formen der einfachen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs zu untersagen.

¹⁹ Ständige Rechtsprechung. Vgl. z.B. BGE 129 I 366 E. 2, S. 369 ff.; BGE 130 I 185 E. 3, S. 195 ff.; BGE 137 I 200 E. 2.2, S. 203 f.; siehe auch *Hangartner /Kley*, S. 982.

sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen“; die Stimmberechtigten sollen nicht „in eine Zwangslage“ kommen, die „ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen“ belässt (BGE 129 I 366 E. 2, S. 370 ff.).

Das Bundesgericht gesteht den kantonalen Behörden, die über die Einheit der Materie zu wachen haben, gewöhnlich einen Beurteilungsspielraum zu.

Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ ist, wie bei der allgemeinen Charakterisierung dargelegt (vgl. Ziffer III.3), auf die Stadt Bern und eine bestimmte Einrichtung („Reitschule“) fokussiert. Dass zwischen den einzelnen Elementen der Initiative ein innerer sachlicher Zusammenhang besteht, ist offenkundig. Das Gebot der Einheit der Materie, wie vom Bundesgericht umschrieben, ist eingehalten. Es ist nicht ersichtlich, dass das Recht des Kantons Bern (Art. 59 Abs. 2 Bst. c KV/BE) an die Einheit der Materie einen strengeren Massstab anlegen will (was aus bundesstaatlicher Sicht theoretisch möglich wäre, aber unüblich ist).²⁰

Das Erfordernis der Einheit der Materie ist vorliegend erfüllt.

c. Durchführbarkeit

Die Undurchführbarkeit als Ungültigkeitsgrund für Volksinitiativen hat in der Praxis keine grosse Bedeutung.²¹ Allfällige Realisierungsschwierigkeiten lassen eine Volksinitiative nicht als undurchführbar erscheinen:

- „Damit ein Volksbegehren am Kriterium der Unmöglichkeit ihrer Umsetzung scheitert, muss die Undurchführbarkeit [...] eindeutig sein“ (BGE 139 I 292 E. 7.4, S. 300).
- Entscheidend ist die sachliche Undurchführbarkeit, nicht jedoch, ob ein unvernünftiges Ziel verfolgt wird.
- Die rechtliche „Unmöglichkeit“ – zum Beispiel wegen Widerspruchs zum übergeordneten Recht (Bundesrecht, Völkerrecht) – ist kein Fall der Undurchführbarkeit.
- Ob eine Volksinitiative allenfalls „falsche Hoffnungen weck[t] und zu Missverständnissen bei den Stimmberechtigten führ[t]“, ist für sich allein kein Grund für eine Ungültigerklärung (vgl. BGE 139 I 292 E. 7.4, S. 300).

²⁰ Vgl. *Hangartner/Kley*, S. 982.

²¹ Hinweise bei *Hangartner/Kley*, S. 208 f. (mit weiteren Hinweisen). Vom Bundesgericht bejaht wurde die Undurchführbarkeit beispielsweise im Fall der Genfer Volksinitiative „für ein vernünftiges Stadionprojekt“ (BGE 128 I 190). Hauptgrund waren die zeitlichen Verhältnisse (Bauarbeiten, deren Beendigung bevorstand; E. 5). Vgl. auch BGE 104 Ia 343 E. 4, S. 348; BGE 101 Ia 354 E. 9, S. 365.

Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ sieht, wie dargelegt (vgl. Ziffer II.2), den Einsatz von fünf Instrumenten vor, um ihr Ziel zu erreichen. Zwei dieser fünf Instrumente entfalten aus heutiger Sicht keine praktischen Wirkungen (vgl. Ziffer II.4.a. und II.4.e.). Dieser Umstand allein dürfte nach den Massstäben der bisherigen Praxis indes kein Grund für eine Ungültigerklärung wegen Undurchführbarkeit sein.

Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ stellt in ihrem Titel – der die Vorprüfung gemäss Art. 144 Abs. 2 PRG durchlaufen musste – eine Forderung auf, die mit dem gemäss Initiativtext zum Einsatz kommenden Instrumentarium wohl in dieser absoluten Form („Keine Steuergelder“) nicht erfüllt werden kann. Damit weckt die Initiative, um mit dem Bundesgericht zu sprechen, möglicherweise Missverständnisse und falsche Hoffnungen. Dies ist nach den Massstäben der bisherigen Praxis kein Grund für eine Ungültigerklärung wegen Undurchführbarkeit.

4. Zwischenergebnis

Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ wahrt die Einheit der Form und die Einheit der Materie und ist durchführbar.

Einer vertieften Prüfung bedarf das Gültigkeitskriterium der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht (Art. 59 Abs. 2 Bst. a KV/BE).

IV. Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

1. Überblick über mögliche Konflikte mit dem übergeordneten Recht

Ausgehend von der inhaltlichen Charakterisierung der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ (vgl. Ziffer II.) lassen sich in einer ersten Annäherung die folgenden *möglichen Konfliktpunkte* identifizieren:

Vereinbarkeit mit den Verfassungsvorgaben für den Finanzausgleich?

Eine Änderung des FILAG, wie sie von der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ angestrebt wird, muss die kantonalen Verfassungsvorgaben für den innerkantonalen Finanzausgleich (Art. 113 Abs. 3 KV/BE) respektieren. Die Bestimmung nennt als Zweck: „Durch einen Finanzausgleich ist die Steuerkraft der Einwohnergemeinden auszugleichen, und es sind ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben.“ (Satz 1). Weiter: „In den gesetzlich vorgesehenen Fällen können Leistungen aus dem Finanzausgleich gekürzt oder verweigert werden.“ (Satz 2). Es stellt sich die Frage, inwieweit die

mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Massnahmen mit den Vorgaben des Art. 113 Abs. 3 KV/BE vereinbar sind.

Unzulässige Ungleichbehandlung?

Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ bewirkt, wie gesehen, dass die Stadt Bern – und nur die Stadt Bern – speziellen Regelungen unterworfen ist. Es stellt sich die Frage, inwieweit die damit einhergehende Ungleichbehandlung der Stadt Bern im Verhältnis zu den übrigen Gemeinden des Kantons Bern mit dem Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV bzw. Art. 10 Abs. 1 KV/BE) vereinbar ist.

Unzulässiges „Einzelfallgesetz“?

Die von der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ verlangte Änderung des FILAG hat, wie gesehen, Einzelfallcharakter. Es stellt sich die Frage, ob dies mit dem traditionellen Gesetzesbegriff vereinbar ist, wie er der Berner Kantonsverfassung zugrunde liegt (Art. 69 Abs. 4 KV/BE). Einzelfallorientierte Gesetze gelten nicht zuletzt deshalb als problematisch, weil der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 66 KV/BE; vgl. auch Art. 51 BV²²) und die damit verbundenen Sicherungen gegen Machtkonzentration und Machtmissbrauch unterlaufen werden könnten.

Beeinträchtigung der Gemeindeautonomie?

Die verlangte Regelung zielt darauf ab, durch Erzeugung finanziellen Drucks das Verhalten der Stadt Bern zu beeinflussen – dies in einem Sachbereich (Kulturförderung), der gemäss Kantonsverfassung zu den Aufgaben (auch) der Gemeinden gehört (Art. 48 KV/BE). Es stellt sich die Frage, ob dies mit der Gemeindeautonomie vereinbar ist, wie sie in Art. 109 KV/BE gewährleistet ist und durch die Bundesverfassung mitabgesichert wird (Art. 50 BV).

Aushöhlung rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien?

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Unterstellung einer einzelnen Gemeinde unter ein belastendes Spezialregime in Einklang mit rechtsstaatlichen Geboten und Verfahrensgarantien steht, wie sie sich insbesondere aus Art. 29 BV und Art. 26 KV/BE ergeben. Die Autonomie der Gemeinden sowie diverse verfahrensrechtliche Garantien werden auch durch die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung geschützt, die für die Schweiz am 1. Juni 2005 in Kraft trat.

²² Zu den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben an eine gewaltenteilige kantonale Staatsorganisation vgl. z.B. Biaggini, Komm.BV, N 12, 16 f. zu Art. 51 und N 6 zu Art. 189.

2. Vereinbarkeit mit den Verfassungsvorgaben für den innerkantonalen Finanzausgleich (Art. 113 Abs. 3 KV/BE)?

a. Zweck des innerkantonalen Finanzausgleichs

Die Berner Kantonsverfassung enthält im Abschnitt über die Einwohnergemeinden eine Bestimmung mit dem Titel „Steuern, Finanzausgleich“ (Art. 113 KV/BE). Dem Finanzausgleich ist Abs. 3 dieser Bestimmung gewidmet, der in seiner ursprünglichen Fassung (vom 6. Juni 1993) den folgenden, noch heute geltenden Satz umfasste:

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

Hieraus ergibt sich die doppelte Zielsetzung des Finanzausgleichs:

- Ausgleich der Steuerkraft der Einwohnergemeinden.
- Ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung.

Im Rahmen der Teilrevision der Kantonsverfassung vom 23. September 2012 (Vorlage betreffend Optimierung der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen) wurde Art. 113 Abs. 3 KV/BE mit Wirkung per 1. Januar 2013 durch einen 2. Satz ergänzt:

„In den gesetzlich vorgesehenen Fällen können Leistungen aus dem Finanzausgleich gekürzt oder verweigert werden.“ (Satz 2).

Das FILAG dient der Umsetzung von Art. 113 Abs. 3 KV/BE. Eine Änderung des FILAG, wie sie von der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ verlangt wird, muss die kantonalen Verfassungsvorgaben für den innerkantonalen Finanzausgleich (Art. 113 Abs. 3 KV/BE) respektieren.

b. Die Volksinitiative im Licht der verfassungsrechtlichen Finanzausgleichszwecke

Misst man die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ an der verfassungsrechtlichen Zwecksetzung betreffend den innerkantonalen Finanzausgleich (Art. 113 Abs. 3 Satz 1 KV/BE), so zeigt sich ein gewisser Gegensatz. Die Initiative zielt darauf ab und hat zur Folge, dass auf die Stadt Bern ein erheblicher finanzieller Druck ausgeübt wird. Dieser Druck bleibt aufrecht, solange die Stadt Bern an der gegenwärtigen Nutzung der „Reitschule“ festhält (vgl. Ziffer II.3.). Der Druck hört erst auf, wenn die Stadt Bern ihre diesbezügliche Nutzungspolitik substantiell ändert.

Vergleicht man die Stellung der Stadt Bern, wie sie sich aktuell darstellt und wie sie sich nach einer Gutheissung der Volksinitiative darstellen würde (vgl. Ziffer II.5.), so zeigt sich offenkundig, dass die Stossrichtung und die Wirkung der ver-

langten Gesetzesanpassungen *nicht* darin besteht, die Steuerkraft auszugleichen bzw. ausgewogenere Verhältnisse in der Steuerbelastung zu schaffen. Es geht vielmehr darum, die Stadt Bern – und nur die Stadt Bern – im System des kantonalen Finanzausgleichs schlechterzustellen. Diese einseitige Schlechterstellung der Stadt Bern dürfte nicht ohne Folgen für das Gesamtsystem des kantonalen Finanzausgleichs und die Stellung anderer Gemeinden bleiben. Daraus mögen für andere Gemeinden höhere Leistungen oder geringere Belastungen resultieren.²³ Auch ohne diese Nebeneffekte näher zu analysieren²⁴, dürfte klar sein, dass es bezogen auf das Gesamtsystem des Finanzausgleichs – d.h. die Stadt Bern zusammen mit den übrigen Gemeinden – nicht zu einem Ausgleich der Steuerkraft und zu ausgewogeneren Verhältnissen in der Steuerbelastung kommt, wie dies Art. 113 Abs. 3 Satz 1 KV/BE verlangt, sondern im Gegenteil zu Verzerrungen, die nicht auf Unterschieden in der Steuerkraft bzw. Steuerbelastung beruhen, sondern vielmehr auf Gegebenheiten, die *ausserhalb* des Finanzausgleichssystems liegen (Weiterführung der bisherigen Nutzung der „Reithalle“ im Rahmen der drei erwähnten Leistungsverträge bzw. Druck, diese Nutzung aufzugeben).

Zusammenfassend formuliert: Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ verfolgt – gemessen an den Vorgaben des Art. 113 Abs. 3 Satz 1 KV/BE – im Wesentlichen einen *finanzausgleichs-externen Zweck*.

Es stellt sich die Frage, ob das modifizierte Finanzausgleichsinstrumentarium, wie es von der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ verlangt wird, mit Art. 113 Abs. 3 KV/BE in Einklang steht.

c. Zulässigkeit der Verfolgung externer Zwecke im Rahmen des FILAG?

Stellt man allein auf Art. 113 Abs. 3 Satz 1 KV/BE ab, so spricht vieles dafür, eine solche (finanzausgleichssystem-) *zweckwidrige Verwendung* des FILAG-Instrumentariums als *unzulässig* einzustufen.

Dem könnte allenfalls entgegengehalten werden, dass Art. 113 Abs. 3 KV/BE vor kurzem durch den vorne zitierten Satz 2 ergänzt wurde (vgl. Ziffer IV.2.a.).

Aus dem *Wortlaut* der Ergänzung geht nicht klar hervor, ob die Kürzung oder Verweigerung von Leistungen aus dem Finanzausgleich nur zur Verfolgung von finanzausgleichssystem-immanenten Zwecken (Ausgleich der Steuerkraft, ausgewogenere Verhältnisse in der Steuerbelastung) gesetzlich vorgesehen werden darf oder ob und gegebenenfalls inwieweit bei dieser Gelegenheit auch finanzausgleichssystem-externe Zwecke verfolgt werden dürfen.

²³ Vgl. Medienmappe, „Die Stadt Bern ist unsolidarisch gegenüber anderen Städten und Gemeinden“, 3. Absatz.

²⁴ Dies kann nicht Aufgabe eines Rechtsgutachtens sein.

Bezieht man die *Entstehungsgeschichte* von Art. 113 Abs. 3 Satz 2 KV/BE mit ein, so liegt die Schlussfolgerung nahe, dass Leistungskürzungen nicht zur Verfolgung beliebiger externer Zwecke eingesetzt werden dürfen. Eingefügt wurde Satz 2 im Rahmen einer Reformvorlage zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen im Kanton Bern.²⁵ Im Rahmen dieses Rechtsetzungsprojekts, das die Verfassungs- und die Gesetzesstufe erfasste, wurde das FILAG um einen Art. 35a ergänzt („Kürzung von Leistungen“).²⁶ Diese Bestimmung sieht vor:

„1 Der Regierungsrat kann gegenüber Gemeinden, welche sich der Aufnahme von Fusionsabklärungen oder einem Gemeindezusammenschluss widersetzen, Leistungen nach diesem Gesetz kürzen, wenn die betreffenden Gemeinden nach dem Zusammenschluss voraussichtlich weniger Leistungen nach diesem Gesetz beanspruchen würden.

2 Er kann Leistungen gegenüber der sich dem Zusammenschluss widersetzenden Gemeinde höchstens im Umfang der voraussichtlichen Minderbeanspruchung kürzen.

3 Ausgenommen von Kürzungen gemäss Absatz 1 sind Leistungen nach Artikel 10 (Disparitätenabbau).“

Die Regelung gemäss Art. 35a FILAG lässt sich – verglichen mit dem Regelungsansatz, wie er der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ zugrunde liegt – wie folgt charakterisieren:

- Die Möglichkeit einer Leistungskürzung fungiert auch hier in erster Linie als Druckmittel. Insoweit zeigen sich Parallelen.
- Anders als die gemäss Volksinitiative verlangten Gesetzesanpassungen stellt indes Art. 35a FILAG einen *klaren und engen Zusammenhang* zwischen der drohenden Leistungskürzung bzw. -verweigerung einerseits und den allgemeinen Zielen des Finanzausgleichs her. Insbesondere wird die Höhe der drohenden Leistungskürzung bzw. -verweigerung plafoniert durch die fusionsbedingten potenziellen Einbussen (Abs. 2: „höchstens im Umfang der voraussichtlichen Minderbeanspruchung“). Im Fall der Volksinitiative sind die Kürzungen bzw. Mehrbelastungen dagegen nicht plafoniert. Ihr Umfang bestimmt sich nicht nach finanzausgleichssystemimmanenten Gesichtspunkten, sondern erfolgt nach schematischen Vorgaben (Halbierung, Viertelung, gänzliches Aussetzen bestimmter Instrumente usw.).
- Wie der Regierungsrat in seinem Vortrag zur Reformvorlage betont hat, wird in Art. 35a FILAG „im Interesse von einzelfall- und sachgerechten

²⁵ Vgl. Vortrag Optimierung, Ziffer 6.1.1, 6.1.3; vgl. dazu auch die bundesrätliche Gewährleistungsbotschaft vom 14. Mai 2014, BBl 2014 3723 ff., 3726 f.

²⁶ Vgl. Vortrag Optimierung, Ziffer 6.3.7.

Lösungen bewusst eine Kann-Formulierung verwendet, denn der Regierungsrat soll bei seiner Entscheidung, ob und in welchem Umfang Kürzungen erfolgen, über den nötigen Ermessensspielraum verfügen.“ Demgegenüber sind die Kürzungen bzw. Mehrbelastungen im Fall der Volksinitiative zwingend: Sie müssen erfolgen, solange die bisherige Nutzung der „Reithalle“ fortbesteht. Eine Rücksichtnahme auf konkrete Umstände ist nicht vorgesehen, im Gegenteil.

- Art. 35a FILAG verfolgt das Ziel, finanzausgleichssystembedingte Fusionshürden abzubauen. Der von der neuen Gesetzesbestimmung ausgehende (plafonierte) Druck steht im Zusammenhang mit dem neu gefassten Art. 108 KV/BE. Diese Verfassungsbestimmung trägt es dem Kanton nicht nur auf, den Zusammenschluss von Gemeinden zu fördern (Art. 5), sie gibt dem Kanton darüber hinaus ausdrücklich auch die Befugnis, den Zusammenschluss von Gemeinden auch gegen deren Willen anzuordnen, wenn überwiegende kommunale, regionale oder kantonale Interessen es erfordern (Abs. 3). Der finanzielle (Fusions-) Druck, der gestützt auf Art. 35a FILAG erzeugt werden kann, findet somit Rückhalt in einer spezifischen, verfassungsrechtlich verankerten Zwangsbefugnis des Kantons. Demgegenüber beschlägt der finanzielle Druck, den die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ erzeugen will, eine Materie (Kulturförderung), in der die Berner Gemeinden über Autonomie verfügen.²⁷

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Parallelen zwischen Art. 35a FILAG und den Neuerungen, die die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ einführen will, *nur vordergründig* bestehen. Es spricht vieles dafür, dass der gleichzeitig mit Art. 35a FILAG neu in Art. 113 Abs. 3 KV/BE eingefügte Satz 2 *nicht* die Möglichkeit schaffen wollte, das Finanzausgleichssystem für die Erzeugung finanziellen Drucks (angedrohte Kürzungen, Mehrbelastungen usw.) zu beliebigen externen Zwecken zu nutzen.

d. Zum Vergleich: ein Beispiel für zweckkonforme Kürzungen

Diese Überlegungen finden eine Bestätigung, wenn man die Kürzungs- bzw. Verweigerungsmöglichkeit gemäss Art. 35 FILAG in die Betrachtung einbezieht. Diese Möglichkeit bestand schon vor den soeben erörterten Reformen im Zusammenhang mit Gemeindefusionen. Der Regierungsrat kann „Gemeinden, die sich in einer sehr guten finanziellen Situation befinden, die geografisch-topografischen Zuschüsse und die Mindestausstattung ganz oder teilweise verweigern“ (Art. 35 Abs. 1). Man kann diese Regelung als einen finanzausgleichssystem-immanenten Korrekturmechanismus charakterisieren, der dafür sorgen

²⁷ Vgl. *Friederich*, Gemeinderecht, 166: Förderung der (lokalen) Kultur als ein typisches Beispiel für „selbstgewählte Aufgaben“, bei denen die Gemeinde weitgehend autonom sind.

soll, dass finanziell sehr gut situierte Gemeinden nicht über Gebühr von den allgemeinen Mechanismen des Finanzausgleichssystems profitieren. Der Korrekturmechanismus operiert mit finanzbezogenen Kriterien (vgl. Art. 35 Abs. 2 und 3). Im Unterschied zu den Gesetzesanpassungen, die die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ verlangt, setzt der Gesetzgeber hier nicht auf Androhungen und Druck. Auch sonst zeigen sich markante Unterschiede. Insbesondere ist der innere Zusammenhang zwischen den möglichen Leistungskürzungen einerseits und den allgemeinen Zielen des Finanzausgleichs andererseits evident.

Die hier beschriebene Möglichkeit zur „Verweigerung von Zuschüssen“ (so die Sachüberschrift zu Art. 35) wurde geschaffen, noch bevor Art. 113 Abs. 3 KV/BE durch einen Satz 2 ergänzt wurde (vgl. Ziffer IV.2.a.). Der Gesetzgeber ging beim Erlass von Art. 35 FILAG offenbar davon aus, dass ein solches finanzausgleichssystem-immanenter Korrekturmechanismus mit der damaligen Fassung des Art. 113 Abs. 3 KV/BE in Einklang stehe. Diese Auffassung ist angesichts der klaren und begrenzten Tragweite von Art. 35 FILAG nicht zu beanstanden. Mit dem revidierten Art. 113 Abs. 3 KV/BE findet der Korrekturmechanismus gemäss Art. 35 FILAG nunmehr eine ausdrückliche Grundlage in der Kantonsverfassung.²⁸ Es handelt sich um eine Klarstellung, die mit Blick auf den begrenzten, systemimmanenten Zweck des Art. 35 FILAG nicht zwingend erforderlich gewesen wäre.

e. Folgerungen

Die Unterschiede zwischen der Regelung, wie sie von der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ verlangt wird, und den heute bestehenden Kürzungsmechanismen im FILAG (Art. 35 und Art. 35a) sind gross und signifikant.

Die Gesetzesanpassungen gemäss Volksinitiative bewegen sich ausserhalb der in Art. 113 Abs. 3 Satz 1 KV/BE genannten Zwecke. Ob sie durch den im Rahmen der Vorlage zur Optimierung von Gemeindefusionen eingefügten Art. 113 Abs. 3 Satz 2 KV/BE abgedeckt sind, erscheint angesichts der Entstehungsgeschichte sehr fraglich. Die Rechtslage ist aber nicht restlos klar.

Auslegungsmethodisch bestehen in dieser Situation, vereinfacht formuliert, zwei Optionen, Art. 113 Abs. 3 KV/BE zu interpretieren:

- (1) eine Interpretation, gemäss der Leistungskürzungen oder -verweigerungen (Satz 2) im Rahmen des Finanzausgleichssystems nur ermöglicht werden dürfen, wenn und soweit ein *hinreichend enger Zusammenhang* mit den verfassungsrechtlichen Zwecken des Finanzausgleichs besteht;

²⁸ Vgl. Vortrag Optimierung, Ziffer 6.1.1.

- (2) eine Interpretation, gemäss der Leistungskürzungen oder -verweigerungen (Satz 2) im Rahmen des Finanzausgleichssystems grundsätzlich auch zur Verfolgung von (mehr oder weniger beliebigen) *externen Zwecken* eingesetzt werden dürfen.

Wie aus den vorstehenden Ausführungen hervorgeht, gibt es gute Gründe für die strengere Lesart (1). Diese strengere Lesart hätte die Konsequenz, dass die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ infolge Unvereinbarkeit mit Art. 113 Abs. 3 KV/BE für ungültig erklärt werden müsste.²⁹ Für die weniger strenge Lesart (2) spricht nur (aber immerhin), dass der Verfassungswortlaut eine Verfolgung externer Zwecke nicht ausdrücklich ausschliesst.

In einer solchen schwierigen Auslegungs- und Entscheidungssituation, in der die Antwort nicht mit letzter Sicherheit gegeben werden kann, darf die im Kanton letztinstanzlich zur Auslegung und Entscheidung berufene Behörde – vorliegend der Grosse Rat – einen gewissen Beurteilungsspielraum für sich in Anspruch nehmen.

Falls gegen eine allfällige Ungültigerklärung durch den Grossen Rat Beschwerde erhoben werden sollte, so müsste nach Auffassung des Gutachters auch das Bundesgericht diesen Beurteilungsspielraum des Grossen Rats bei der Auslegung des kantonalen Gültigkeitsmassstabs (Art. 113 Abs. 3 KV/BE) respektieren. Eine Garantie dafür, dass das Bundesgericht die Sache in einem allfälligen Beschwerdeverfahren ebenso sieht und entsprechend urteilt, gibt es allerdings nicht.

Wie vorne dargelegt, bezieht sich die Maxime „*in dubio pro populo*“ auf die Auslegung von *Volksinitiativen*, nicht auf die Auslegung des *Massstabs*, um den es vorliegend geht (Interpretation des übergeordneten Rechts, hier der Kantonsverfassung; vgl. Ziffer III.2.d.). Die in Rechtsprechung und Lehre mitunter pauschal angerufene Maxime „*in dubio pro populo*“ steht daher der strengeren Lesart nicht entgegen.

Für welche Lesart sich der Grosse Rat auch entscheiden mag: So oder so ist er gehalten, die von ihm gewählte Lesart des Art. 113 Abs. 3 KV/BE auch seinen späteren Entscheidungen (als Gesetzgeber, bei der künftigen Prüfung von Volksinitiativen usw.) konsequent zugrunde zu legen.³⁰

²⁹ Eine Teilungültigerklärung (Art. 59 Abs. 2 KV/BE) dürfte nicht in Betracht kommen, da der rechtliche Mangel einen zentralen Aspekt der Volksinitiative betrifft (vgl. Ziffer IV.7.).

³⁰ Eine spätere (Auslegungs-) Praxisänderung wäre nicht prinzipiell ausgeschlossen, müsste sich aber auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen und in grundsätzlicher Weise erfolgen.

f. Zwischenergebnis

Die Frage, ob die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ gegen Art. 113 Abs. 3 KV/BE verstösst, lässt sich nicht mit letzter Sicherheit beantworten.

Der Grosse Rat – als die vorliegend im Kanton letztinstanzlich zur Auslegung und Entscheidung berufene Behörde – darf bei der Interpretation von Art. 113 Abs. 3 KV/BE einen gewissen Beurteilungsspielraum für sich in Anspruch nehmen.

Dass an dieser Stelle offen gelassen wird, ob die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ gegen Art. 113 Abs. 3 KV/BE verstösst, fällt für die Beurteilung der Initiative nicht entscheidend ins Gewicht, da diese – wie sich zeigen wird – ohnehin aus anderen Gründen für ungültig erklärt werden sollte.

3. Unzulässige Ungleichbehandlung?

a. Schlechterstellung der Stadt Bern im Vergleich zu anderen Gemeinden

Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ bewirkt, wie gesehen (vgl. Ziffer II.), im Fall ihrer Annahme, dass die Stadt Bern – und nur die Stadt Bern – im kantonalen Finanzausgleichssystem speziellen Regelungen unterworfen wird, die erhebliche finanzielle Einbussen zur Folge hätten. Diese *Ungleichbehandlung* widerfährt der Stadt Bern:

- allgemein: gegenüber allen anderen Gemeinden des Kantons Bern,
- speziell: gegenüber den vier anderen Städten mit gesetzlich anerkannten Zentrumsfunktionen (Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal; vgl. Art. 13),
- speziell: gegenüber den beiden anderen Städten, die in den Genuss einer pauschalen Abgeltung ihrer überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten kommen (Biel und Thun; vgl. Art. 15).

Es stellt sich die Frage, ob bzw. inwieweit diese Ungleichbehandlung der Stadt Bern zulässig ist.

b. Bundesgerichtliches Prüfprogramm

Das Rechtsgleichheitsgebot ist auf Bundesebene in Art. 8 BV verankert, auf kantonaler Ebene in Art. 10 KV/BE. Die kantonale Garantie weist, soweit ersichtlich, in den hier interessierenden Aspekten keine eigenständige Bedeutung auf. Das Rechtsgleichheitsgebot gehört auch zu den etablierten allgemeinen

Grundsätzen des Verwaltungsrechts.³¹ Es bindet den Staat in seinem gesamten Handeln, d.h. – ungeachtet des engen Wortlauts von Art. 8 Abs. 1 BV („vor dem Gesetz“) – nicht nur in der Rechtsanwendung, sondern auch in der Rechtsetzung („Gleichheit im Gesetz“).³² Es untersagt die sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte.

Das Rechtsgleichheitsgebot will in erster Linie den Individuen Schutz bieten (vgl. Art. 8 Abs. 1 BV: „Alle Menschen ...“). Es ist indes allgemein anerkannt, dass ein Kanton auch seine *Gemeinden* rechtsgleich zu behandeln hat. Das Bundesgericht hat diesen Gedanken in einem den Kanton Wallis betreffenden Entscheid (BGE 131 I 91 E. 3.4, S. 103) wie folgt festgehalten:

„Als betroffene Gemeinde kann sich die Beschwerdeführerin in ihrer Autonomiebeschwerde grundsätzlich auch auf dieses Verfassungsrecht [Rechtsgleichheitsgebot im Sinne von Art. 8 Abs. 1 BV] berufen. Der Anspruch auf Rechtsgleichheit gebietet, Gleiches nach Massgabe der Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe der Ungleichheit ungleich zu behandeln. Das Rechtsgleichheitsgebot wird insbesondere verletzt, wenn gleiche Sachverhalte ohne sachliche Gründe ungleich behandelt werden (vgl. BGE 129 I 65 E. 3.6 S. 70; 127 I 202 E. 3f/aa S. 209, mit Hinweisen).“

Der zitierte Passus bringt zum Ausdruck, dass die Einhaltung des Rechtsgleichheitsgebots, auch wenn es um Gemeinden geht, nach den hergebrachten Kriterien zu beurteilen ist. Die Bezugnahme auf die Autonomiebeschwerde im ersten Satz des Zitats hat prozessuale Bedeutung; der Passus ist nicht so zu verstehen, dass Gemeinden nur im Autonomiebereich Träger von Grundrechten sein könnten.

Ob ein Erlass gegen Art. 8 Abs. 1 BV verstösst, wird vom Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung gestützt auf das folgende Prüfprogramm untersucht:

Ein Erlass verstösst gegen das Rechtsgleichheitsgebot, „wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiter Spielraum der Gestaltung“ (BGE 131 I 1 E. 4.2, S. 6 f.; Hervorhebungen hinzugefügt).

³¹ Vgl. z.B. *Tschannen/Zimmerli/Müller*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 N 1 ff; *Häfelein/Müller/Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, N 565 ff.

³² Vgl. *Biaggini*, Komm. BV, N 9 f. zu Art. 8.

Das Bundesgericht gesteht dem Gesetzgeber gewisse Typisierungen und schematisierende Regelungen zu, wenn diese sachgerecht erscheinen (vgl. BGE 131 I 205 E. 3.2, S. 215).

Die Frage der sachlichen Rechtfertigung einer Unterscheidung (Ungleichbehandlung, Differenzierung) hängt eng mit dem verfolgten *Regelungsziel* (Differenzierungsziel³³) zusammen. Ohne hier auf alle Feinheiten der allgemeinen Lehren zum Rechtsgleichheitsgebot³⁴ eingehen zu können, lässt sich festhalten, dass es im Wesentlichen um die beiden Fragen geht:

- 1) ob die Unterscheidung *in grundsätzlicher Hinsicht gerechtfertigt* ist (zulässiges Regelungsziel),
- 2) ob die getroffene bzw. (bei der rechtlichen Beurteilung einer Volksinitiative) die vorgesehene Massnahme *geeignet und erforderlich* ist, um ein in grundsätzlicher Hinsicht gerechtfertigtes Ziel zu erreichen; dies kann fraglich sein, wenn die Massnahme in sachlicher, persönlicher, zeitlicher, örtlicher usw. Hinsicht mehr Sachverhalte erfasst als nötig (überschiessende Massnahme) oder wenn die Massnahme weniger Sachverhalte erfasst als nötig (zu kurz greifende Massnahme).

Es genügt mit anderen Worten nicht, dass die Massnahme, abstrakt und allgemein gesehen, durch ein sachlich begründetes Regelungsziel „getragen“ wird. Die Massnahme muss auch *zielgerichtet* sein und in einer *vernünftigen Relation* zum angestrebten Ziel stehen. Es geht um die rechtsstaatlich gebotene Verhältnismässigkeit des Mitteleinsatzes.

c. Anwendung auf die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“

Wie vorne gestützt auf eine nähere Analyse und Charakterisierung der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ festgehalten, zielt die verlangte Teilrevision des FILAG darauf ab, das Verhalten der Stadt Bern zu beeinflussen, und zwar dahingehend, dass die bisherige Nutzung der „Reitschule“ aufgegeben wird. Solange die bisherige Nutzung fortbesteht, soll die Stadt Bern die in den einschlägigen Bestimmungen vorgesehenen Einbussen erleiden (vgl. Ziffer II.).

Für andere Städte oder Gemeinden sind keine vergleichbaren Instrumente vorgesehen; sie sind keinem vergleichbaren finanziellen Druck ausgesetzt.

Bei der Lektüre des Initiativtexts kann der Eindruck entstehen, dass die unterschiedliche Behandlung der Stadt Bern und der übrigen Gemeinden und Städte

³³ Begriff „Differenzierungsziel“ z.B. bei *Waldmann*, in: Basler Kommentar, N 35 zu Art. 8 BV.

³⁴ Vgl. zum Ganzen z.B. *Waldmann*, in: Basler Kommentar, N 28 ff zu Art. 8 BV (m.w.H.).

des Kantons Bern an die *Gefahren* anknüpft, die nach Auffassung der Initianten von der Berner „Reitschule“ ausgehen. Dieser erste Eindruck täuscht. Wie vorne dargelegt, spielt es für die Anwendung der gesetzlichen Mechanismen, die gemäss Volksinitiative eingeführt werden sollen, *keinerlei Rolle*, ob von der „Reitschule“ konkrete Gefahren (im Sinne des Initiativtexts) ausgehen oder nicht (vgl. vorne Ziffer II.3.). Entscheidend ist allein, dass die „Reitschule“ im Anhang III aufgeführt ist und dass die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelungen gemäss Volksinitiative bestehende Nutzung unverändert (d.h. nach Massgabe der gegenwärtigen Leistungsverträge) bzw. in vergleichbarer Weise fortgeführt wird. Die Ungleichbehandlung (Schlechterstellung der Stadt Bern), die bei Annahme der Volksinitiative und Inkrafttreten der verlangten Gesetzesanpassungen resultieren würde, knüpft rechtlich allein beim Sachverhalt „Nutzung der ‚Reitschule‘ für kulturelle Zwecke“ an.

Unerheblich ist, ob das Initiativkomitee und/oder die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Volksinitiative auch oder sogar in erster Linie andere Ziele vor Augen hatten und haben (wie z.B. Verbesserungen hinsichtlich der Sicherheitslage, Abwendung von Kosten für die Allgemeinheit usw.).³⁵ Derartige Hintergrundmotive – die als grundsätzlich legitim einzustufen sind – können bei der rechtlichen Beurteilung der Initiative, so wie sie formuliert und eingereicht wurde, keine entscheidende Rolle spielen.

Ausgehend von den beiden vorne erwähnten allgemeinen Fragestellungen gilt es somit vorliegend zu untersuchen,

- (1) ob es sich bei der Schlechterstellung der Stadt Bern infolge Weiterführung der bisherigen Nutzung der „Reitschule“ um ein *Regelungsziel* handelt, das *in grundsätzlicher Hinsicht gerechtfertigt* ist;
- (2) ob die zum Einsatz gelangenden *Instrumente* gemäss Art. 10 Abs. 5 *neu*, Art. 14 Abs. 2 *neu*, Art. 35b *neu* und Art. 45 Abs. 4 *neu* – die, zusammen gerechnet, Kürzungen bzw. Mehrbelastungen der Stadt Bern im Finanzausgleichssystem im Umfang von mehr als 54 Millionen CHF zur Folge haben – zur Erreichung des Regelungsziels *geeignet und erforderlich* sind.

Zulässiges Regelungsziel (Differenzierungsziel)?

Die erste, grundsätzlichere Frage nach der Zulässigkeit des Regelungsziels wurde hier bereits im Zusammenhang mit Art. 113 Abs. 3 KV/BE erörtert. Wie vorne dargelegt, ist es sehr fraglich, ob die Gesetzesanpassungen gemäss Volksinitiative mit den verfassungsrechtlichen Zweckvorgaben für das Finanzausgleichssystem vereinbar sind (vgl. Ziffer IV.2.e.). Wie sich zeigen wird, ist die Zulässigkeit einer Schlechterstellung der Stadt Bern infolge Weiterführung der

³⁵ Vgl. z.B. Medienmappe, „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“, 2. Absatz.

bisherigen Nutzung der „Reitschule“ auch unter anderen Aspekten zweifelhaft (Gemeindeautonomie, Gewaltenteilung, rechtsstaatliche Fairnessgebote; vgl. Ziffer IV.4–6).

Die Frage der Zulässigkeit des Regelungsziels kann hier für einen Moment zurückgestellt werden. Denn selbst wenn man das Regelungsziel (Differenzierungsziel) als zulässig einstufen würde: Die Verhältnismässigkeit des Mitteleinsatzes (2) ist zu verneinen, wie die nachfolgenden Überlegungen zeigen.

Unverhältnismässigkeit des Mitteleinsatzes

Das Instrumentarium, das mit der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ geschaffen werden soll, operiert durchweg mit schematischen Vorgaben (vgl. Ziffer II.2.):

- Disparitätenabbau: *Halbierung* des Zuschusses (Art. 10 Abs. 5 *neu*);
- Berechnung des Finanzausgleichs: *keine* Berücksichtigung der Zentrumslasten (Art. 14 Abs. 2 *neu*);
- pauschale Abgeltung von Zentrumslasten: Kürzung um *drei Viertel* (Art. 35b Abs. 1 *neu*);
- Zuschuss aufgrund soziodemographischer Lasten: Kürzung um *drei Viertel* (Art. 35b Abs. 2 *neu*);
- Sonderfallregelung: *keine* Anwendung (Art. 45 Abs. 4 *neu*).

Die Kürzungsquoten werden im Gesetz selbst fix vorgegeben. Eine nachvollziehbare Begründung für deren Höhe – warum Halbierung? warum Kürzung um drei Viertel? – ist nicht ersichtlich. Die für den Vollzug der Finanzausgleichsgesetzgebung zuständigen Behörden haben keinerlei Möglichkeit, die Massnahmen so zu dimensionieren, dass sie dem Regelungsziel optimal dienen. Die allein auf die Stadt Bern gemünzte Regelung, wie sie bei Annahme der Volksinitiative entstehen würde, verunmöglicht es den vollziehenden Behörden überdies, das Finanzausgleichssystem beim allfälligen Auftreten vergleichbarer Situationen in anderen Gemeinden in gleicher Weise zur Anwendung zu bringen. Der Einwand, dass es solche gleichgelagerten Fälle aktuell nicht gibt, greift zu kurz, da das Rechtsgleichheitsgebot den Gesetzgeber dazu verpflichtet, seine Regelungen so auszugestalten, dass sie auch in Zukunft Gleichbehandlung gewährleisten.

Bei zwei der fünf Instrumente (Disparitätenabbau, Sonderfallregelung) tritt unter heutigen Umständen keine reelle Wirkung ein (vgl. Ziffer II.4.a. und II.4.e.). Diese beiden Instrumente greifen nicht nur zu kurz, sie sind aus heutiger Sicht untauglich.

Umgekehrt bewirken die übrigen drei Instrumente eine substantielle – gemäss Äusserungen anlässlich der Lancierung der Volksinitiative: „massive“³⁶ – Kürzung der Finanzausgleichsleistungen für die Stadt Bern, dies nicht zuletzt im Vergleich mit den beiden anderen Städten, die Anspruch auf eine pauschale Abgeltung von Zentrumslasten haben (Biel und Thun). Eine sachliche Begründung dafür, weshalb eine Kürzung bzw. Mehrbelastung im Umfang von mehr als 54 Millionen CHF – nicht nur einmalig, sondern jährlich wiederkehrend – für die Zielerreichung *erforderlich* sein soll, ist nicht ersichtlich. Diese drei Instrumente bleiben nach dem Regelungskonzept gemäss Volksinitiative auch dann aufrecht und wirken von Gesetzes wegen automatisch weiter, wenn die im Initiativtext angesprochenen „konkreten Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ nicht (mehr) bestehen sollten (vgl. Ziffer II.3.).

Eine schematische und starre Schlechterstellung der Stadt Bern, die einen derart substantiellen Umfang annimmt, schiesst nach Einschätzung des Gutachters über das Ziel hinaus und lässt sich sachlich nicht rechtfertigen.

d. Zwischenergebnis

Zusammenfassend ergibt sich: Die durch die Volksinitiative bewirkte substantielle Schlechterstellung der Stadt Bern hält vor dem Rechtsgleichheitsgebot nicht stand.

4. Unzulässiges „Einzelfallgesetz“?

a. Verstoss gegen Art. 69 Abs. 4 KV/BE (Gesetzesbegriff)?

Die von der Volksinitiative verlangten Anpassungen am Finanzausgleichssystem zielen, wie gesehen, ausschliesslich auf die Stadt Bern und eine dortige Einrichtung („Reitschule“). Dies ist nicht nur unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit fragwürdig (vgl. Ziffer IV.3.), sondern auch unter dem Aspekt, dass hier das Gesetz einen *Einzelfall* abschliessend regelt.

Der Kanton Bern gehört zu jenem Kantonen, die sich in ihrer Verfassung zu einem traditionellen Gesetzesbegriff bekennen. Danach sollen sich die Gesetze grundsätzlich auf *Rechtssätze*, d.h. auf Regelungen mit *generell-abstrakter* Struktur, beschränken.³⁷ Staatliche Entscheidungen mit individuell-konkreter Struktur gehören demnach nicht ins Gesetz. Die Berner Kantonsverfassung bringt diesen Gedanken in Art. 69 Abs. 4 wie folgt zum Ausdruck:

³⁶ Vgl. Medienmappe, „Eine neue Lösung zur Bewältigung alter Probleme“, 4. Absatz.

³⁷ Vgl. *Walter Kälin*, Gesetz und Verordnung, in: Kälin/Bolz (Hrsg.), Handbuch, 130 ff.; *Walter Kälin*, in: *Auer/Kälin* (Hrsg.), Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, 108 f.; *Feuz*, Gesetzesbegriffe, 44.

„Alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts sind in der Form des Gesetzes zu erlassen.“

Im Rahmen der Ausarbeitung der Berner Kantonsverfassung wurde ein Abrücken vom traditionellen Gesetzesbegriff zwar diskutiert, jedoch abgelehnt.³⁸

Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ scheint diesen Anforderungen auf den ersten Blick zu genügen. Denn die neu einzufügenden Gesetzesbestimmungen bzw. Absätze weisen, formal betrachtet, eine generell-abstrakte Struktur auf. Diese Bestimmungen bzw. Absätze verweisen indes allesamt auf den Anhang III und die darin enthaltene abschliessende Liste der Anlagen und Einrichtungen, welche die durch die Volksinitiative geforderten Mechanismen auslösen. Diese Liste erfasst nur und genau eine Institution, nämlich die Berner „Reitschule“ (in ihrer gegenwärtigen sowie allfälligen vergleichbaren künftigen Nutzungen). Regelungen dieser Art werden in Lehre und Praxis als „Einzelfallgesetz“ bezeichnet.

„Einzelfallgesetze“ gelten unter verschiedenen Aspekten als problematisch und sind im Allgemeinen verpönt. Dies ist allerdings vorliegend nicht entscheidend. Bei der Beurteilung der Gültigkeit kommt es einzig darauf an, ob die mit der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ verlangte Regelung mit den Vorgaben des übergeordneten Rechts, konkret mit dem zitierten Art. 69 Abs. 4 KV/BE, vereinbar ist oder nicht.

Bei der Beantwortung der Frage, ob die per Volksinitiative angestrebte („Einzelfall“-) Regelung gegen Art. 69 Abs. 4 KV/BE verstösst, ist Folgendes zu berücksichtigen.

Aus der Entstehungsgeschichte von Art. 69 Abs. 4 KV/BE geht hervor, dass das verfassungsrechtliche Bekenntnis zu einem traditionellen Gesetzesbegriff nicht in einem rigorosen Sinn zu verstehen ist. Im Bericht der Verfassungskommission heisst es, das Gesetz solle „hauptsächlich generell-abstrakte Rechtssätze enthalten“.³⁹ Ausnahmen sind somit nicht a priori ausgeschlossen.⁴⁰ Ein praktisches Bedürfnis für Abweichungen von der klassischen generell-abstrakten Regulationsstruktur besteht beispielsweise traditionell im Bereich des (Staats- und Verwaltungs-) Organisationsrechts. Auch im Bereich des Finanzausgleichs kann es gute Gründe für individualisierende Regelungen geben. Beispiele dafür sind die auf drei namentlich genannte Gemeinden (Bern, Biel und Thun) gemünzte Regelung betreffend die pauschale Abgeltung von Zentrumslasten in Art. 15 FILAG oder die Festlegung in Art. 13 FILAG, wonach genau fünf namentlich ge-

³⁸ Vgl. *Walter Kälin*, Gesetz und Verordnung, in: *Kälin/Bolz* (Hrsg.), Handbuch, 130.

³⁹ Zitiert bei *Walter Kälin*, Gesetz und Verordnung, in: *Kälin/Bolz* (Hrsg.), Handbuch, 130. Vgl. auch *Bolz*, in: *Kälin/Bolz* (Hrsg.), Handbuch, N 11 zu Art. 69 KV.

⁴⁰ Vgl. *Walter Kälin*, Gesetz und Verordnung, in: *Kälin/Bolz* (Hrsg.), Handbuch, 131.

nannte Gemeinden (Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal) als Gemeinden mit Zentrumsfunktionen im Sinne des FILAG anzusehen sind.

Die Frage der Regelungsstruktur gab auch schon Anlass zu Erörterungen im Zusammenhang mit der Überprüfung von Volksinitiativen. Im Vortrag betreffend die Volksinitiative „Mühleberg vom Netz“ (2013) heisst es diesbezüglich:⁴¹

„Die Verfassungsinitiative ‚Mühleberg vom Netz‘ enthält einen Handlungsauftrag an den Kanton in Form eines individuellen Rechtssatzes. Der Bestimmung fehlt der allgemeine und abstrakte Charakter, der für Verfassungsnormen typisch ist. Die Frage, ob die Kantonsverfassung derartige individuell-konkreten Rechtssätze zulässt, wurde auch im Vorfeld der Initiative von 1998 zur Stilllegung des KKM eingehend geprüft und vom Grossen Rat positiv beantwortet. Damit hat der Grosse Rat einen Präzedenzfall geschaffen, der zu berücksichtigen ist. Für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wäre es kaum nachvollziehbar, wenn der Grosse Rat heute anders entscheiden würde als bei der nahezu identischen Initiative von 1998.“

Die Volksinitiative wurde vom Grossen Rat für gültig erklärt und am 18. Mai 2014 zur Abstimmung gebracht.

Bei den Initiativen „Stilllegung des AKW Mühleberg“ und „Mühleberg vom Netz“ handelte es sich um *Verfassungsinitiativen*, weshalb die Vorgabe gemäss Art. 69 Abs. 4 KV/BE nicht direkt zur Anwendung gelangte. Die beiden Beispiele machen immerhin deutlich, dass nach Auffassung der obersten Behörden Ausnahmen von der generell-abstrakten Regelungsstruktur nicht nur bei Behördenvorlagen (wie dem FILAG), sondern auch bei Volksinitiativen in Betracht kommen.

Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“, trotz ihres Einzelfallcharakters, mit Art. 69 Abs. 4 KV/BE vereinbar ist.

b. Verstoss gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung?

Damit ist aber noch nicht gesagt, dass der Einzelfallcharakter der Volksinitiative bei der rechtlichen Beurteilung ohne Belang ist.

„Einzelfallgesetze“ sind nicht zuletzt deshalb problematisch und verpönt, weil sie den elementaren Grundsatz der Gewaltenteilung zu unterlaufen drohen. Montesquieu hat diesen Gedanken – aus der Perspektive und in den Worten seiner Zeit – wie folgt zum Ausdruck gebracht:

„Sobald in ein und derselben Person oder derselben Beamtenschaft die legislative Befugnis mit der exekutiven verbunden ist, gibt es keine Freiheit. Es wäre nämlich zu befürchten, dass derselbe Monarch oder derselbe Senat tyrannische Geset-

⁴¹ Vortrag „Mühleberg vom Netz“, Ziffer 4.4.

ze erliesse und dann tyrannisch durchführte.“ (Vom Geist der Gesetze, 1748, 11. Buch 6. Kapitel)⁴²

Mit anderen Worten: Es geht darum, grundlegende staatliche Funktionen wie die *Gesetzgebung* (Rechtsetzung) und die *Anwendung* der gesetzlichen Vorgaben auf konkrete Sachverhalte (Vollzug) auf unterschiedliche Staatsorgane aufzuteilen, um Machtkonzentration und Machtmissbrauch zu verhindern. Der elementare Gedanke, dass legislative und exekutive Befugnisse voneinander zu trennen sind, liegt auch der Berner Kantonsverfassung zugrunde (Art. 66 KV/BE). Darüber hinaus verpflichtet die Bundesverfassung die Kantone zur Beachtung des Gewaltenteilungsgrundsatzes (Art. 51 BV).⁴³

Die von der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ geforderte Regelung läuft darauf hinaus, dass ein und dasselbe staatliche Organ, nämlich der Gesetzgeber, sowohl über die allgemeinen Aspekte als auch über die Konsequenzen für den Einzelfall (Stadt Bern) befindet.

In dieser Hinsicht unterscheidet sich die durch die Volksinitiative verlangte Regelung grundlegend von den beiden bereits jetzt im Gesetz enthaltenen Regelungen betreffend die Kürzung von Finanzausgleichsleistungen (vgl. Ziffer IV.2.). In Art. 35 wie in Art. 35a FILAG wird ausdrücklich die Exekutive einbezogen. In beiden Fällen gibt das Gesetz nicht eine Regelung kategorisch und starr vor. Über die Frage, ob und in welchem Umfang eine Gemeinde Leistungskürzungen zu gewärtigen hat, wird im Zusammenspiel von Legislative und Exekutive entschieden. Das FILAG belässt den zuständigen Vollzugsbehörden einen gewissen Spielraum, der es erlaubt, im Rahmen des Gesetzesvollzugs eine rechtsgleiche und verhältnismässige Praxis zu etablieren. Genau dies wird im Fall der „Reitschule“ durch die per Volksinitiative geforderte Einzelfallregelung und den damit verbundenen Automatismus verunmöglicht (vgl. Ziffer II.3.). Es besteht keinerlei Spielraum für eine Berücksichtigung konkreter Umstände. Zudem verhindert der abschliessende Charakter der Aufzählung im Anhang III, dass die zuständigen Vollzugsbehörden in einem zurzeit nicht aktuellen, aber doch denkbaren vergleichbaren Fall vergleichbare Massnahmen (Kürzungen usw.) vorzusehen.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Mit der durch die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ verlangten Anpassung des FILAG wird das bewährte System der gewaltenteiligen Rechtsverwirklichung unterlaufen.

Der Grundsatz der Gewaltenteilung hat keine hundertprozentig scharfen Konturen. Es gibt nach schweizerischem Verständnis mannigfache Relativierungen

⁴² Zitiert nach der Ausgabe des Reclam Verlags (Übersetzung Kurt Weigand). Zu diesem Aspekt der Gewaltenteilung vgl. auch Müller/Biaggini, ZBl 2015, 235 ff., insb. 245 f.

⁴³ Vgl. Auer, Staatsrecht, N 122 ff.; Biaggini, Komm. BV, N 12, 17 zu Art. 51.

und Ausnahmen. Dies gilt soweit ersichtlich auch für den Grundsatz der Gewaltenteilung, wie er in Art. 66 KV/BE verankert und gewährleistet ist.⁴⁴ Die Folge ist eine gewisse Unsicherheit. Es ist nicht restlos klar, welche Konsequenzen aus der vorstehenden Analyse der Volksinitiative unter dem Blickwinkel der Gewaltenteilung zu ziehen sind. Ein Präzedenzfall aus der Berner Verfassungspraxis, an dem man sich hier orientieren könnte, ist dem Gutachter nicht bekannt.

Die vorliegende Situation hat Ähnlichkeit mit der bereits erörterten Frage nach der Tragweite von Art. 113 Abs. 3 KV/BE (vgl. Ziffer IV.2.). Auch hier gibt es zwei Optionen, nämlich:

- (1) eine strenge Auslegung und Handhabung des Gewaltenteilungsgrundsatzes, mit der Konsequenz, dass die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ infolge Unvereinbarkeit mit Art. 66 KV/BE für ungültig erklärt werden müsste;
- (2) eine weniger strenge Auslegung und Handhabung des Gewaltenteilungsgrundsatzes, die eine Vermischung der legislativen und exekutiven Befugnisse auch in Fällen wie dem vorliegenden zulässt.

Der Grosse Rat – als das im Kanton Bern für die Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen letztinstanzlich zuständige Staatsorgan – wird sich in diesem soweit ersichtlich neuartigen Fall für eine der beiden Optionen entscheiden müssen. Auch hier gilt (vgl. Ziffer IV.2.e.): Die Maxime „*in dubio pro populo*“ verlangt nicht, dass sich der Grosse Rat a priori für die weniger strenge Lesart entscheiden müsste.

Vorliegend gibt es gute Gründe, sich für die strengere Lesart (1) zu entscheiden. Betroffen ist hier nicht ein Nebenaspekt der Gewaltenteilung, sondern der elementare Gedanke, wonach legislative und exekutive Befugnisse voneinander zu trennen sind. Die fehlende Trennung hat vorliegend zur Folge, dass die im Rahmen des Vollzugs bzw. der Rechtsanwendung üblicherweise greifenden Verfahrensgarantien (wie z.B. das vorgängige rechtliche Gehör) nicht zur Anwendung gelangen (vgl. auch Ziffer IV.6.). Dies fällt umso mehr ins Gewicht, als der von der Volksinitiative angestrebte Schlechterstellungsautomatismus einen Aufgabenbereich (Kulturförderung) betrifft, der gemäss Kantonsverfassung zu den Aufgaben (auch) der Gemeinden gehört (Art. 48 KV/BE; dazu Ziffer IV.5.).

c. Zwischenergebnis

Die Konsequenz der – unter den gegebenen Umständen naheliegenden – strengen Lesart von Art. 66 KV/BE wäre die, dass die Volksinitiative „Keine Steuer-

⁴⁴ Vgl. z.B. *Nuspliger*, in: Kälín/Bolz (Hrsg.), Handbuch, S. 149 f.; *Bolz*, in: Kälín/Bolz (Hrsg.), Handbuch, N 1 zu Art. 66 KV.

gelder für die Berner Reithalle!“ wegen Verstosses gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung für ungültig erklärt werden müsste.⁴⁵

5. Beeinträchtigung der Gemeindeautonomie?

a. Kulturförderung als Aufgabe (auch) der Gemeinden

Wie bereits erwähnt (vgl. Ziffer II.1.), rechnet man in der Literatur das Finanzausgleichssystem zu jenen Materien, in denen die Gemeinden des Kantons Bern keine Autonomie besitzen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Instrumente des Finanzausgleichs beliebig eingesetzt werden dürften, um das Verhalten einer Gemeinde zu beeinflussen.

Wie die inhaltliche Analyse der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ ergeben hat (vgl. Ziffer II.5.), zielt das Volksbegehren darauf ab, die Stadt Bern durch Schlechterstellung im System des kantonalen Finanzausgleichs (Kürzungen, Zusatzbelastungen) finanziell unter Druck zu setzen. Dieser Druck soll aufrecht bleiben, solange die auf dem Grundstück „Reitschule“ bestehende Nutzung oder eine vergleichbare Nutzung fortbesteht. Bei der im Anhang III angesprochenen bisherigen Nutzung der „Reitschule“ handelt es sich um die von der Stadt Bern im Rahmen von drei Leistungsverträgen geförderten Aktivitäten kultureller Natur (vgl. Ziffer II.2.). Die mittels Volksinitiative verlangte Teilrevision des FILAG zielt darauf ab, die Stadt Bern dazu zu veranlassen, von der bisherigen Nutzung der „Reithalle“ (und von vergleichbaren Nutzungen) Abstand zu nehmen. Es soll mit anderen Worten das Verhalten der Stadt Bern im Bereich der Kulturförderung beeinflusst werden.

Die Kulturförderung gehört gemäss Art. 48 KV/BE („Kultur“) zu den Aufgaben (auch) der Gemeinden:

„Kanton und Gemeinden erleichtern den Zugang zur Kultur. Sie fördern das kulturelle Schaffen sowie den kulturellen Austausch. Sie berücksichtigen dabei die Bedürfnisse aller Teile der Bevölkerung und die kulturelle Vielfalt des Kantons.“

Die Förderung der lokalen Kultur wird in der Literatur zu den selbstgewählten Aufgaben der Gemeinden gerechnet, in denen diese typischerweise über Autonomie verfügen.⁴⁶

Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit die mit der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ angestrebte Regelung gegen die Gemeindeautonomie verstösst, wie sie durch die Berner Kantonsverfassung ge-

⁴⁵ Eine Teilungültigerklärung (Art. 59 Abs. 2 KV/BE) dürfte nicht in Betracht kommen, da der rechtliche Mangel einen zentralen Aspekt der Volksinitiative betrifft (vgl. Ziffer IV.7.).

⁴⁶ Vgl. *Friederich*, Gemeinderecht, 165 f.

währleistet wird und durch die Bundesverfassung (Art. 50 BV)⁴⁷ sowie die Möglichkeit, das Bundesgericht anzurufen (Art. 189 BV), mitabgesichert wird.

Art. 109 KV/BE lautet wie folgt:⁴⁸

„1 Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. Ihr Umfang wird durch das kantonale und das eidgenössische Recht bestimmt.

2 Das kantonale Recht gewährt den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum.“

Gemäss Bundesgericht greift die Gemeindeautonomie dort, wo das kantonale Recht einen Sachverhalt ganz oder teilweise den Gemeinden zur Regelung überlässt und ihnen dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit belässt.⁴⁹

Im Bereich der Kulturförderung sind diese Voraussetzungen heute erfüllt. Die Entscheidung der Stadt Bern, die „Reitschule“ für kulturelle Zwecke zu nutzen, wird durch die Gemeindeautonomie erfasst und geschützt.

b. Neudefinition des Autonomie-Umfangs oder Verstoss gegen Art. 109 KV/BE?

Die vorliegend zu beurteilende Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ hat Änderungen des kantonalen Gesetzesrechts zum Gegenstand; dies in einem Bereich, der in die Regelungszuständigkeit des Kantons fällt (Finanzausgleich) und in dem die Gemeinden keine Autonomie beanspruchen können. Auf den ersten Blick scheint daher vorliegend ein Konflikt zwischen der Volksinitiative und Art. 109 KV/BE (Gemeindeautonomie) von vornherein nicht zu bestehen.⁵⁰

Eine nähere Betrachtung zeigt, dass dieser erste Eindruck täuscht. Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ führt keine Neuumschreibung der kommunalen Spielräume herbei. Der Aufgabenbereich Kulturförderung bleibt den Gemeinden des Kantons Bern erhalten. Das kantonale Recht überlässt die Regelung weiterhin den Gemeinden. Die heute bestehende Entscheidungsfreiheit wird rechtlich nicht eingeengt. Die Gemeinden des Kantons

⁴⁷ Zur begrenzten Tragweite dieser Bestimmung vgl. *Biaggini*, Komm. BV, N 3 zu Art. 50.

⁴⁸ Dazu *Friederich*, Gemeinderecht, 165 ff.; *Zimmerli*, Gemeinden, in: Kälén/Bolz (Hrsg.), Handbuch, 201 ff.

⁴⁹ Vgl. z.B. BGE 141 I 36 E. 5.3, S. 42. Aus der Literatur vgl. *Auer*, Staatsrecht, N 410 ff.; *Seiler*, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, 501 ff.; *Pflüger*, Legitimation des Gemeinwesens, 372 ff.

⁵⁰ In diesem Sinne Medienmappe, „Eine neue Lösung zur Bewältigung alter Probleme“, letzter Absatz.

Bern würden somit auch nach Annahme der Volksinitiative im Aufgabenbereich Kulturförderung über Autonomie im vorne umschriebenen Sinn verfügen.⁵¹

Die Annahme der Volksinitiative hätte allerdings zur Folge, dass die Entscheidungsfreiheit einer bestimmten Gemeinde, nämlich der Stadt Bern, substantiell geschmälert würde. Die Initiative verlangt zwar „nicht direkt die Schliessung der Reithalle“.⁵² Es findet auch keine förmliche, rechtsverbindliche Einschränkung der Entscheidungsfreiheit statt. Es ist indes das erklärte Ziel der Volksinitiative, die Stadt Bern unter massiven finanziellen Druck zu setzen (vgl. Ziffer II.5. und IV.3.c.), um auf diese Weise auf das Verhalten der Stadt Einfluss zu nehmen. Das Bundesgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass eine Beeinträchtigung verfassungsmässiger Rechte nicht nur bei förmlichen Rechtsakten, sondern auch bei faktischem staatlichem Handeln eintreten kann.⁵³ Eine faktische Beschränkung, die einem förmlichen Eingriff gleichkommt, ist gemäss Bundesgericht unzulässig, wenn sie nicht nach Massgabe der einschlägigen Kriterien gerechtfertigt werden kann. Diese Rechtsprechung wurde vom Bundesgericht mit Blick auf verfassungsmässige Individualrechte entwickelt. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb diese Überlegungen nicht auch analog im Fall der Gemeindeautonomie (als dem verfassungsmässigen Recht der Gemeinden) zum Zuge kommen sollten.

Es spricht vieles dafür, die von der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ angestrebte Einwirkung auf die Stadt Bern als *substantielle faktische Beschränkung ihrer Entscheidungsfreiheit* einzustufen, die einem förmlichen Eingriff gleichkommt. Eine Rechtfertigung für diese Beeinträchtigung der Gemeindeautonomie ist nicht ersichtlich. Mit einem Hinweis auf die Sicherheitslage lässt sich die Einschränkung nicht rechtfertigen, denn der substantielle finanzielle Druck auf die Stadt Bern, den die Volksinitiative erzeugen will, knüpft – wie bereits dargelegt (vgl. Ziffer IV.3.c.) – *nicht* bei den konkreten Gefahren an, sondern bei der blossen Tatsache der Weiterführung der bisherigen Nutzung in derselben oder in vergleichbarer Form. Dass der Initiativtext die Sicherheitslage anspricht („notorisch konkrete Gefahren“), ändert daran nichts. Denn das von der Volksinitiative geforderte gesetzliche Sonderregime greift unabhängig davon, ob von der „Reitschule“ konkrete Gefahren (im Sinne des Initiativtexts) ausgehen oder nicht (vgl. Ziffer II.3.).

⁵¹ Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ bestätigt dies mittelbar, indem sie im vorgeschlagenen neuen Art. 35b Abs. 1 auf den pauschalen jährlichen Zuschuss für überdurchschnittlich hohe Zentrumslasten Bezug nimmt (Art. 15), mit dem – weiterhin – auch kommunale Zentrumslasten im Aufgabenbereich „Kultur“ abgegolten werden.

⁵² Medienmappe, „Eine neue Lösung zur Bewältigung alter Probleme“, 4. Absatz.

⁵³ Vgl. z.B. BGE 130 I 26 E. 4.4, S. 42; BGE 113 V 22 E. 4. d), S. 32.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Art. 109 Abs. 2 KV/BE den Gesetzgeber dazu anhält, den Gemeinden einen „möglichst weiten Handlungsspielraum“ zu gewähren. Mit dieser Bestimmung wollte der Verfassungsgeber „eine bedeutende Stärkung“ der Gemeindeautonomie herbeiführen.⁵⁴ Art. 109 Abs. 2 KV/BE ist nach herrschender Auffassung nicht justiziabel, d.h. die Gemeinden können sich vor Gericht nicht direkt auf diese Bestimmung berufen.⁵⁵ Das ändert nichts an der Verpflichtung des kantonalen Gesetzgebers, möglichst weite Spielräume zu gewähren. Eine Verhaltensbeeinflussung, wie sie die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ für einen Einzelfall (Stadt Bern) anstrebt, dürfte mit dieser Verfassungsvorgabe kaum in Einklang stehen.

Anders könnte die rechtliche Beurteilung unter dem Blickwinkel der Gemeindeautonomie allenfalls dann ausfallen, wenn der Kanton Bern per Gesetz bestimmte Aufgaben im Bereich der Kulturförderung an sich ziehen würde (unter Ausschluss der Gemeinden). Dies ist aber hier nicht der Fall.

Die im FILAG heute vorgesehene Möglichkeit von Leistungskürzungen gegenüber fusionsunwilligen Gemeinden (Art. 35a) erzeugt, wie dargelegt (vgl. Ziffer IV.2.c.), ebenfalls einen gewissen finanziellen Druck. Es geht allerdings hierbei um einen Bereich, in welchem die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden kraft Kantonsverfassung eingeschränkt ist (vgl. insb. Art. 108 Abs. 3 KV/BE: Möglichkeit der Zwangsfusion). Dieser Fall ist in wesentlichen Hinsichten anders gelagert als der hier interessierende Fall.

c. Zwischenergebnis

Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ führt nicht zu einer Neuumschreibung des Umfangs der verfassungsrechtlich geschützten Gemeindeautonomie im Bereich der Kulturförderung. Sie bewirkt eine faktische Beschränkung der Entscheidungsfreiheit der Stadt Bern in einem durch die Gemeindeautonomie geschützten Bereich. Diese faktische Beschränkung kommt hier einem förmlichen Eingriff gleich. Eine Rechtfertigung ist nicht ersichtlich. Somit verstösst die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ gegen die verfassungsrechtlich gewährleistete Autonomie der Stadt Bern im Bereich der Kulturförderung.

⁵⁴ Vgl. *Bolz*, in: Kälín/Bolz (Hrsg.), Handbuch, N 3b zu Art. 109 KV (Zitat: Vortrag I/123).

⁵⁵ Vgl. *Zimmerli*, Gemeinden, in: Kälín/Bolz (Hrsg.), Handbuch, 204. Vgl. auch *Bolz*, in: Kälín/Bolz (Hrsg.), Handbuch, N 3 ff. zu Art. 109 KV.

6. Aushöhlung rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien?

a. Auswirkungen der Initiative auf die verfahrensrechtliche Stellung der Stadt Bern

Die Annahme der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ hätte zur Folge, dass die Stadt Bern – und nur die Stadt Bern – im Finanzausgleichssystem substantielle Kürzungen bzw. Mehrbelastungen hinzunehmen hätte. Wie vorne aufgezeigt (vgl. Ziffer IV.4.b.), werden dabei Aspekte der Rechtsetzung und Aspekte der einzelfallbezogenen Rechtsanwendung miteinander verbunden und vermischt. Dies ist nicht nur unter dem Blickwinkel der Gewaltenteilung höchst problematisch (vgl. Ziffer IV.4.c.), sondern auch unter dem Blickwinkel der verfahrensrechtlichen Stellung der betroffenen Stadt Bern.

Im Fall der Stadt Bern sind zwei Konstellationen zu unterscheiden:

- die verfahrensrechtliche Stellung anlässlich der periodischen Festlegung von Leistungen, Zuschüssen usw. im Rahmen des Finanzausgleichs;
- die verfahrensrechtliche Stellung anlässlich der Unterstellung unter das gesetzliche Spezialregime.

b. Verfahrensrechtliche Stellung bei der periodischen Leistungsfestlegung

In Bezug auf die periodische Festlegung von Leistungen, Zuschüssen usw. bzw. der Kürzungen, wie sie bei Annahme der Volksinitiative vorzunehmen wären, stellt sich die Situation, stark vereinfachend, wie folgt dar. Den Ausgangspunkt bildet Art. 37 FILAG („Rechtspflege“). Dieser bestimmt:

„1 Die zuständigen kantonalen Stellen verfügen Ausgleichsleistungen, Zuschüsse oder Gemeindeanteile beim Lastenausgleich, soweit dieses Gesetz nicht den Regierungsrat als zuständig erklärt.

2 ...

3 Im Übrigen gilt das Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG).“

Es ist davon auszugehen, dass die von der Volksinitiative mit Blick auf die Stadt Bern geforderten Kürzungen bzw. Mehrbelastungen nach Massgabe von Art. 37 FILAG im Rahmen von Verfügungen festgelegt werden.⁵⁶

Im Verfahren auf Erlass einer Verfügung kommt der Stadt Bern als betroffener Gemeinde *Parteistellung* zu. Mit der Parteistellung verbunden sind bestimmte verfahrensmässige Ansprüche. Dazu gehört unter anderem der Anspruch auf rechtliches Gehör. Der Gehörsanspruch der Verfahrensparteien ist nicht nur gesetzlich verankert (Art. 21 VRPG), sondern auch verfassungsmässig gewährleis-

⁵⁶ Für die Zuständigkeiten im Einzelnen siehe Art. 8, 14, 15, 17 FILAV.

tet (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 26 Abs. 2 KV/BE). Auch wenn sich Gemeinden gewöhnlich nicht ohne weiteres auf Grundrechte (verfassungsmässige Individualrechte) berufen können: In Bezug auf den verfassungsmässigen Gehörsanspruch ist dies nach herrschender Praxis und Lehre anerkanntermassen möglich.⁵⁷

Die verfahrensmässige Stellung der Gemeinden wird mitbestimmt und gestärkt durch diverse Bestimmungen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (nachfolgend: Charta), die für die Schweiz am 1. Juni 2005 in Kraft trat.

Der Verweis auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRPG) macht deutlich, dass den Gemeinden der Rechtsweg offen steht.⁵⁸

Der rechtsstaatlich motivierte Anspruch auf rechtliches Gehör erfüllt eine doppelte Funktion: Er steht einerseits im Dienst der *Sachaufklärung* und damit im Dienst einer sachgerechten Entscheidung; andererseits gewährleistet er die *Mitwirkung* der Partei (d.h. der betroffenen Person bzw. hier der Gemeinde) beim Erlass eines Entscheids, der ihre Rechtsstellung berührt.⁵⁹

Die von der Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ verlangten neuen Gesetzesbestimmungen geben fixe Kürzungsquoten usw. vor (vgl. Ziffer II.2.). Da die per Volksinitiative geforderte gesetzliche Regelung der verfügenden Behörde insoweit keinen Spielraum belässt, wäre der praktische Nutzen des verfahrensmässigen Mitwirkungsanspruchs der betroffenen Stadt Bern gering. Das mag unbefriedigend sein, bedeutet aber keine Verkürzung rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien. Wenn die Stadt Bern sich durch die fixen Kürzungsvorgaben in ihrer Rechtsstellung beeinträchtigt sieht, bleibt ihr die Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten und eine vorfrageweise Überprüfung der gesetzlichen Vorgaben am Massstab des übergeordneten Rechts zu verlangen. Nebenbei sei bemerkt, dass – angesichts der vielfältigen rechtlichen Mängel der gesetzlichen Regelung (vgl. Ziffer IV.2.–5.) – die Chancen der Stadt Bern, vor Gericht mit dem Argument, die Kürzungen usw. seien unzulässig, durchzudringen, wohl gut sein dürften (prozessuale Aspekte ausgeblendet).

⁵⁷ Vgl. z.B. *Kiener/Rütsche/Kuhn*, N 188 und 580 f.; *Kölz/Häner/Bertschi*, N. 177; *Meyer*, Gemeindeautonomie im Wandel, 223.

⁵⁸ Zur Anwendbarkeit der Rechtsweggarantie des Bundes (Art. 29a BV) auf Beschwerden von Gemeinden gegen Akte des Kantons vgl. z.B. *Friederich*, Gemeinderecht, 251.

⁵⁹ Zur Doppelfunktion des Gehörsanspruchs vgl. statt vieler *Gerold Steinmann*, in: St. Galler Kommentar, N 42 zu Art. 29 BV.

c. Unterstellung der Stadt Bern unter das gesetzliche Spezialregime

Ein gravierender rechtsstaatlicher Mangel wird sichtbar, wenn man die Unterstellung der Stadt Bern unter das gesetzliche Spezialregime, wie es die Volksinitiative fordert, aus einer verfahrensrechtlichen Perspektive betrachtet. Eine Annahme der Volksinitiative würde nicht nur bewirken, dass das FILAG in mehreren Punkten angepasst wird; mit der Nennung der Stadt Bern und der „Reitschule“ im Anhang III würde zugleich auch eine individualisierende Entscheidung betreffend die (und zulasten der) Stadt Bern getroffen (zum Einzelfallcharakter der geforderten Regelung vgl. Ziffer IV.4.). Diese individualisierende Entscheidung ist für die Stadt Bern von grosser Tragweite. Sie hat nicht nur eine finanzielle Dimension (vgl. Ziffer II.4. und 5.), sondern berührt auch die Rechtsstellung der Stadt Bern, indem die Stadt bei verschiedenen Instrumenten des Finanzausgleichs im Vergleich zu allen anderen Gemeinden des Kantons Bern rechtlich schlechtergestellt wird.

Wie dargelegt, will der verfassungsmässige Gehörsanspruch die Mitwirkung der betroffenen Person (bzw. Gemeinde) beim Erlass eines Entscheids gewährleisten, der ihre Rechtsstellung berührt. Diese grundlegende Funktion des Gehörsanspruchs kommt hier nicht zum Tragen, weil der Entscheid nicht in der Form einer individuell-konkreten (und anfechtbaren) Anordnung ergeht, sondern in Gesetzesform. Anders als das Verwaltungsverfahren kennt das Verfahren der Gesetzgebung keine Regelung, die dem verfassungsmässigen Gehörsanspruch (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 26 Abs. 2 KV/BE) gerecht werden würde. Dies gilt auch für das Verfahren der Gesetzesinitiative (Volksinitiative).

Hier zeigt sich, dass es nicht nur unter dem Aspekt des Grundsatzes der Gewaltenteilung sehr problematisch ist, eine individualisierende Entscheidung in die Gesetzesform einzukleiden. Nicht minder problematisch ist das Vorgehen unter dem Aspekt der Verfahrensfairness: Die Wahrnehmung des verfassungsmässigen Gehörsanspruchs wird vereitelt. Diese Vereitelung des Gehörsanspruchs ist besonders gravierend, wenn die individualisierende Entscheidung, wie hier, belastenden Charakter hat und von grosser Tragweite ist.

Zur Verdeutlichung der Wichtigkeit des Gehörsanspruchs und der rechtlichen Problematik des der Volksinitiative zugrundeliegenden Regelungsansatzes sei auf die Verfahrensgarantien hingewiesen, die die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung den Gemeinden einräumt. Unter diesen Verpflichtungen sind hier von Interesse:

Art. 4 Abs. 6 Charta: „Die kommunalen Gebietskörperschaften werden so weit wie möglich bei Planungs- und Entscheidungsprozessen für alle Angelegenheiten, die sie direkt betreffen, rechtzeitig und in geeigneter Weise angehört.“

Art. 9 Abs. 6 Charta: „Die kommunalen Gebietskörperschaften müssen in geeigneter Form zu der Frage, in welcher Weise ihnen umverteilte Mittel zugeteilt werden sollen, angehört werden.“

Wie der schweizerische Beitrittsprozess zeigt, wurden die von der Schweiz übernommenen Charta-Verpflichtungen⁶⁰ als Ausdruck bereits bestehender innerstaatlicher Standards verstanden.⁶¹ Die verfahrensmässigen Garantien der Charta dienen somit nicht zuletzt der Verdeutlichung dessen, was sich bereits aus der Bundesverfassung ergibt. Die Vereitelung des Rechts auf rechtzeitige und geeignete Anhörung bei Entscheidungsprozessen, die eine Gemeinde direkt betreffen (Art. 4 Abs. 6 Charta), bedeutet auch eine Aushöhlung des Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV.

d. Zwischenergebnis

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ eine Entscheidung von grosser praktischer Tragweite herbeiführt, die die Stadt Bern individuell und substantiell trifft, ohne dass sie im Entscheidungsverfahren in gebührender Weise Gehör finden kann. Die Volksinitiative unterläuft damit den verfassungsmässigen Gehörsanspruch (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 26 Abs. 2 KV/BE; vgl. auch Art. 4 Abs. 6 Charta).

Diese Vereitelung des Gehörsanspruchs ist mit den genannten Vorgaben der Bundesverfassung und der Kantonsverfassung (und wohl auch mit der Charta) nicht vereinbar.

7. Ergebnis betreffend die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ in mehrfacher Hinsicht mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar ist (vgl. Ziffer IV.2.–6.). Eine Initiative, die gegen übergeordnetes Recht verstösst, ist gemäss Art. 59 Abs. 2 Bst. a KV/BE ganz oder teilweise ungültig zu erklären.

Eine Möglichkeit, diese Konsequenz (Ungültigerklärung) durch verfassungskonforme Auslegung der Volksinitiative abzuwenden (vgl. dazu Ziffer III.2.c.), ist nicht zu erkennen.

Die festgestellten rechtlichen Mängel betreffen nicht nebensächliche Aspekte der Volksinitiative, sondern einen *zentralen Punkt*, nämlich die Schaffung eines

⁶⁰ Vgl. Art. 1 Abs. 2 des Bundesbeschlusses vom 15. Dezember 2004 (AS 2005 2391) bzw. die Auflistung der Artikel und Absätze, die die Schweiz gemäss Art. 12 Abs. 2 Charta für sich als bindend ansieht, abgedruckt im Anhang zur Charta (SR 0.102).

⁶¹ Zur Tragweite der Charta vgl. Bundesrat, Botschaft zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 19. Dezember 2003, BBl 2004 79 ff., insb. 83 f.; vgl. auch Bundesgericht, Urteil 1C_844/2013 vom 3. Juni 2016, betreffend Ungültigerklärung der Volksinitiative „Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona“ (zur BGE-Veröffentlichung bestimmt).

Sonderregimes innerhalb des kantonalen Finanzausgleichssystems, das eine substantielle Schlechterstellung der Stadt Bern zur Folge hat. Diese Sonderbehandlung resultiert aus der Nennung der Stadt Bern (und nur der Stadt Bern) im Anhang III.

Es stellt sich die Frage, ob die Ungültigerklärung auf diesen Teil der Initiative beschränkt werden könnte (z.B. durch Streichung der Ziffer 1 in Anhang III, allenfalls des ganzen Anhangs III).

Die Teilungültigerklärung ist gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts dann in Betracht zu ziehen, „wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt worden ist“.⁶²

Vorliegend sind die Voraussetzungen für eine blosser Teilungültigerklärung klar *nicht erfüllt*.

Mit der Streichung des Anhangs III würde die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ ihres zentralen Anliegens beraubt, das im Initiativtitel prominent zum Ausdruck kommt und anlässlich der Lancierung der Initiative hervorgehoben wurde.⁶³ Selbst wenn man im verbleibenden Rest (Art. 10 Abs. 5 *neu*, Art. 14 Abs. 2 *neu*, Art. 35b *neu* und Art. 45 Abs. 4 *neu*) ein „sinnvolles Ganzes“ erblicken würde: Mit der Streichung von Ziffer 1 im Anhang III (oder des ganzen Anhangs III) ginge die ursprüngliche Stossrichtung der Volksinitiative verloren. Es ist nicht anzunehmen, dass die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner den verbleibenden Rest unterzeichnet hätten, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre.

⁶² BGE 121 I 334 E. 2. a), S. 338.

⁶³ Vgl. Medienmappe (diverse Beiträge).

V. Zusammenfassung und Beantwortung der Gutachterfragen

Die wichtigsten Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ führt eine Entscheidung von grosser praktischer Tragweite herbei, die die Stadt Bern individuell und substantiell trifft (Ziffer II.).
- Die Volksinitiative respektiert das Gebot der Einheit der Form und das Gebot der Einheit der Materie und ist durchführbar (Ziffer III.3.).
- Die durch die Volksinitiative bewirkte substantielle Schlechterstellung der Stadt Bern hält vor dem Rechtsgleichheitsgebot nicht stand (Ziffer IV.3.).
- Die Volksinitiative bewirkt eine faktische Beschränkung der Entscheidungsfreiheit der Stadt Bern in einem durch die Gemeindeautonomie geschützten Bereich (Ziffer IV.5.).
- Die Volksinitiative unterläuft den verfassungsmässigen Gehörsanspruch (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 26 Abs. 2 KV/BE; Ziffer IV.6.).
- Legt man Art. 113 Abs. 3 KV/BE streng aus, steht die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ auch im Widerspruch zu dieser Bestimmung (Ziffer IV.2.).
- Bei einer strengen Auslegung von Art. 66 KV/BE verstösst die Volksinitiative auch gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (Ziffer IV.4.).
- Die festgestellten rechtlichen Mängel betreffen nicht nebensächliche Aspekte der Volksinitiative, sondern einen zentralen Punkt. Eine blosser Teilungültigerklärung scheidet aus (Ziffer IV.7.).

Die Gutachterfragen können somit wie folgt beantwortet werden:

Frage 1: Wie im Gutachten näher ausgeführt und begründet, sollte die Volksinitiative „Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!“ vom Grossen Rat des Kantons Bern wegen Verletzung übergeordneten Rechts (Art. 59 Abs. 2 Bst. a KV/BE) für ungültig erklärt werden.

Frage 2: Für ergänzende Bemerkungen wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen.



Giovanni Biaggini

Anhang

Abkürzungen

BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
Charta	Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (abgeschlossen in Strassburg am 15. Oktober 1985, von der Bundesversammlung genehmigt am 15. Dezember 2004, Ratifikationsurkunde von der Schweiz hinterlegt am 17. Februar 2005, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Juni 2005) (SR 0.102)
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27. November 2000 (BSG 631.1)
FILAV	Verordnung vom 22. August 2001 über den Finanz- und Lastenausgleich (BSG 631.111)
PRG	Gesetz über die politischen Rechte vom 5. Mai 1980 (BSG 141.1)
KV/BE	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1)
VRPG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (BSG 155.21)

Literatur (Auswahl)

Auer Andreas, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

Auer Andreas/Kälin Walter (Hrsg.), La loi en droit public cantonal / Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur/Zürich 1991.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar, Zürich 2007 (zit. Komm. BV).

Ehrenzeller Bernhard u.a. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (St. Galler Kommentar).

Feuz Roland, Materielle Gesetzesbegriffe, Diss., Bern 2002.

Friederich Ueli, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. Bern 2013, 143 ff.

Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016.

Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.

Kälin Walter, Gesetz und Verordnung, in: Kälin/Bolz (Hrsg.), Handbuch, 129 ff.

Kälin Walter/Bolz Urs (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995.

Kiener Regina/Rütsche Bernhard/Kuhn Mathias, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015.

Kölz Alfred/Häner Isabelle/Bertschi Martin, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013.

Lienhard Andreas/Engel Gerhard/Schmutz Andreas, Finanzverwaltungsrecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. Bern 2013, 873 ff.

Meyer Kilian, Gemeindeautonomie im Wandel, Diss. St. Gallen, Norderstedt 2011.

Moeckli Daniel, Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 115/2014, 579 ff.

Müller Georg/Uhlmann Felix, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013.

Müller Jörg Paul/Biaggini Giovanni, Die Verfassungsidee angesichts der Gefahr eines Demokratieabsolutismus, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 116/2015, 235 ff.

Müller Markus/Feller Reto (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2013.

Nuspliger Kurt/Mäder Jana, Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone, 4. Aufl., Bern 2012.

Pflüger Michael, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Diss. Bern, Zürich/St. Gallen 2013.

Seiler Hansjörg, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, in: Thürer et al. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 491 ff.

Tschannen Pierre/Zimmerli Ulrich/Müller Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014.

Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung. Basler Kommentar, Basel 2015.

Zimmerli Ulrich, Gemeinden, in: Kälin/Bolz (Hrsg.), Handbuch, 195 ff.

Materialien (Auswahl)

Herangezogen wurden insbesondere die folgenden Berichte und weiteren Dokumente:

- Unterlagen zur Medienkonferenz vom 4. September 2015 (<http://www.jsvpbern.ch> → Aktuelles → Reithalle-Initiative; abgerufen am 7.9.2016) (zit. Medienmappe).
- Vortrag der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern an den Regierungsrat zu Handen des Grossen Rates betreffend die Verfassungsinitiative „Mühleberg vom Netz“ vom 26. Februar 2013 (zit. Vortrag „Mühleberg vom Netz“).
- Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Optimierung der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen mit einer Änderung der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes vom 17. August 2011 (RRGR.11161) (zit. Vortrag Optimierung).
- Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 16. Februar 2000, Tagblatt des Grossen Rates 2000 (Junisession), Beilage 35 (zit. Vortrag FILAG).

