

Burgdorf, 3. März 2021 ce/ds

Kommission für Staatspolitik und Aussen-
beziehungen
Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8

Parlamentarische Initiative «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. November 2020 laden Sie uns ein, zu Möglichkeiten für Änderungen der Verfassungsvorschriften betreffend Volksvorschlägen und Eventualanträgen Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit zur Meinungsäusserung. Gerne machen wir fristgerecht davon Gebrauch.

Gegenstand

Der Grosse Rat unterstützte am 3. September 2018 die parlamentarischen Initiative «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen» (285-2017) vorläufig. Die parlamentarische Initiative verlangt eine Umkehrung der Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag, um die «taktische» Verhinderung eines Volksvorschlags zu verunmöglichen. Die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) wurde mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt und gibt nun über ihre Arbeiten und die Ergebnisse ihrer Beratungen Auskunft.

Neben dem geltenden Recht legt die SAK drei Änderungsmöglichkeiten vor:

- Die erste Variante entspricht der eingereichten parlamentarischen Initiative «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen» und verlangt eine Änderung des Artikels 63 der Berner Kantonsverfassung.
- Die zweite Änderungsmöglichkeit «Qualifiziertes Mehr für den Eventualantrag» könnte auf Gesetzesstufe umgesetzt werden. Mit der ersten Änderungsmöglichkeit würde die «taktische» Anwendungsmöglichkeit des Eventualantrags ganz verhindert, mit der zweiten Änderungsmöglichkeit würde sie erschwert.

- Die dritte Änderungsmöglichkeit würde die beiden Instrumente Eventualantrag und Volksvorschlag abschaffen.

Die SAK ersucht insbesondere um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Unterstützen Sie eine Änderung des geltenden Rechts zu obenerwähnter Thematik oder bevorzugen sie die jetzige Regelung?
2. Wenn Sie zwischen den drei Änderungsmöglichkeiten auswählen müssten, für welche Variante würden Sie sich entscheiden?
3. Oder würden Sie eine andere Änderungsmöglichkeit bevorzugen und wenn ja, welche?

Grundsätzliche Bemerkungen

Mit der Totalrevision der Kantonsverfassung wurde die politische «Notbremse» Referendum mit konstruktiven Elementen ergänzt werden. Der bernische Verfassungsgeber wollte die Volksrechte gezielt ausbauen. Insbesondere wollte er dem Parlament die Möglichkeit geben, vorausschauend Varianten mit dem grundsätzlich fakultativen Referendum zu kombinieren.

Zunächst war die Idee auf dem Tisch, Variantenabstimmungen zu ermöglichen. Der Prozess der Totalrevision selbst wurde mit einer solchen Variantenabstimmung in Gang gesetzt. In der Frage, ob dazu eigens ein Verfassungsrat konstituiert oder der Grosse Rat damit beauftragt werden soll, entschied sich eine Mehrheit für das ordentliche Parlament.

Aus der Variantenabstimmung wurde der Eventualantrag entwickelt. Hinzu kam der sog. Volksvorschlag. Das Berner Stimmvolk hat dieser Regelung 1993 in einer separaten Volksabstimmung ausdrücklich zugestimmt.

Die Bestimmung, dass ein Eventualantrag einen Volksvorschlag ausschliesst, wurde aus Rücksicht auf das Abstimmungsverfahren aufgenommen. Bereits bei zwei Alternativen zur Hauptvorlage (also ein Eventualantrag und ein Volksvorschlag) braucht es neben den drei Abstimmungsfragen drei Stichfragen. Stimmberechtigte müssen ihren Willen zweifelsfrei ausdrücken können. Deshalb braucht es die Stichfrage(n).

Beantwortung der Fragen

1. *Unterstützen Sie eine Änderung des geltenden Rechts zu obenerwähnter Thematik oder bevorzugen Sie die jetzige Regelung?*

Wir lehnen die vorgeschlagenen Änderungen ab.

Die Gesetzgebung ist in erster Linie Aufgabe des Parlaments (Art. 74 der Kantonsverfassung). Die meisten Gesetze werden durch den Regierungsrat vorbereitet. Die Entscheide obliegen dem Grossen Rat, unter Vorbehalt des Vetos durch das Volk (Referendum). Das Parlament, das die Hauptverantwortung für die Gesetzgebung trägt, muss die Möglichkeiten einer Volksbefragung zu einer Verfassungsänderung oder einem Gesetz beeinflussen können. Diese Überlegung spricht gegen die Umkehrung der Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag, wie sie mit Variante a vorgeschlagen wird.

Wir lehnen auch Variante b ab. Im Vortrag und im Gutachten von Prof. Alexander Trechsel wird überzeugend dargelegt, dass ein unter der Bedingung eines qualifizierten Mehrs zu Stande gekommener Eventualantrag zu grossen Verwirrungen führen kann. Sie zitieren in Ihrem Vortrag

(Seite 7 unten) den Gutachter, der es als Nachteil bezeichnet, «[...] dass ein Haupt- und Eventualantrag [dann] nicht [mehr] zwingend die gleiche demokratische Legitimation haben würden. Zwar würden beide Vorlagen eine Mehrheit im Parlament auf sich vereinen, aber der Eventualantrag hätte eine grössere Hürde nehmen müssen als die Hauptvorlage. [...] Gleichzeitig müsste das Parlament wohl oder übel dem Volk eine Empfehlung zur Stichfrage abgeben. Empfiehlt das Parlament den Hauptantrag, der nur knapp das einfache Mehr erreicht hat und nicht den klar stärker portierten Eventualantrag, wäre die Verwirrung beim Volk wohl vorprogrammiert». Die im Vortrag Ihrer Kommission dazu gemachte Anmerkung (Ziff. 3.2, S. 7 unten) ist nicht stichhaltig, den berechtigten Einwand des Gutachters zu entkräften. Bei der Totalrevision des Steuergesetzes 2001 stimmte der (damals noch 200 Mitglieder zählende Grosse Rat) der Hauptvorlage mit 106 zu 73 Stimmen bei 8 Enthaltungen zu. Es folgte eine Gegenüberstellung zweier Vorschläge für einen Eventualantrag. In der Gegenüberstellung gegen einen Verzicht auf einen Eventualantrag (Antrag des Regierungsrats) obsiegte der so bereinigte Eventualantrag mit 111 zu 62 Stimmen bei 15 Enthaltungen. Die Vorlage der obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen, wurde sehr deutlich angenommen (165:10/13). Eine direkte Gegenüberstellung von Hauptvorlage und Eventualantrag fand aus naheliegenden Gründen eben nicht statt, und die (nota bene sehr geringfügig) höhere Zustimmung zum Eventualantrag kann nicht als Präferenz für diese Variante gedeutet werden.

2. *Wenn Sie zwischen den drei Änderungsmöglichkeiten auswählen müssten, für welche Variante würden Sie sich entscheiden?*

Wir lehnen die beiden Varianten a und b ab. Eine Abschaffung des Eventualantrags und des Volksvorschlags halten wir für politisch kaum mehrheitsfähig.

3. *Oder würden Sie eine andere Änderungsmöglichkeit bevorzugen und wenn ja, welche?*

Nein. Wir empfehlen Ihnen, beim Status Quo zu bleiben.

Wir bitten Sie, unsere Überlegungen bei Ihren weiteren Entscheiden zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Berner KMU


Toni Lenz
Präsident


Christoph Erb
Direktor

per E-Mail an
gr-gc@be.ch

Kopie per E-Mail zur Orientierung an

- die Mitglieder des Leitenden Ausschusses
- die Mitglieder der Parlamentarischen Gruppe Wirtschaft des Grossen Rates