



Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen
Commission des institutions politiques et des relations extérieures

Parlamentarische Initiative 285-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»

Vortrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen an den Grossen Rat

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	3
2.	Ausgangslage	3
2.1	Gegenwärtige Situation.....	3
2.1.1	Eventualantrag.....	3
2.1.2	Volksvorschlag (Gegenvorschlag von Stimmberechtigten)	4
2.1.3	Ausschlusswirkung von Eventualantrag gegenüber Volksvorschlag	4
2.1.4	Verfahren bei Volksabstimmungen mit Varianten wie Eventualantrag oder Volksvorschlag	4
2.2	Parlamentarische Initiative 285-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»	4
2.3	Vorberatung durch die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK).....	5
2.4	Wichtigste Erkenntnisse über die Anwendung des Eventualantrags	5
2.5	Frühere Vorstösse und Abklärungen zum Thema Eventualantrag und Volksvorschlag	9
2.6	Kantone und Bund	9
3.	Grundzüge der Neuregelung.....	10
3.1	Umkehrung der Ausschlusswirkung von Eventualantrag und Volksvorschlag	10
3.2	Geprüfte Alternativen	11
3.2.1	Änderungsmöglichkeit «Qualifiziertes Mehr für den Eventualantrag»	11
3.2.2	Änderungsmöglichkeit «Abschaffung von Eventualantrag und Volksvorschlag»	13
4.	Erläuterungen zu den Artikeln	13
5.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	14
6.	Finanzielle Auswirkungen	14
7.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	14
8.	Auswirkungen auf die Gemeinden	14
9.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	14
10.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens.....	14
11.	Antrag	15

1. Zusammenfassung

Der Grosse Rat des Kantons Bern hat am 3. September 2018 der vorläufigen Unterstützung der parlamentarischen Initiative 285-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen» mit 134 zu 14 Stimmen bei fünf Enthaltungen zugestimmt. Die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) wurde damit beauftragt, das Anliegen dieser parlamentarischen Initiative vertieft zu prüfen.

Einerseits kann der Grosse Rat mit einem Eventualantrag bei einer Vorlage, die allgemein als nötig erachtet wird und z.B. nur in einem Punkt umstritten ist, dem Volk zwei Varianten unterbreiten. Damit können die Stimmberechtigten im Falle einer Volksabstimmung zum umstrittenen Punkt differenziert Stellung nehmen. Weil indes der Eventualantrag nach geltendem Recht gleichzeitig einen Volksvorschlag ausschliesst, kann der Grosse Rat andererseits einen Eventualantrag auch aus «taktischen» Gründen verabschieden: Dies, nur um die Einreichung eines Volksvorschlags zu verhindern.

Die parlamentarische Initiative verlangt eine Änderung des Artikels 63 der bernischen Kantonsverfassung, um die bestehende Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag umzukehren. Dadurch könnte die Verabschiedung eines Eventualantrags künftig keine Volksvorschläge mehr verhindern.

Die SAK prüfte verschiedene Alternativen und arbeitete selber zwei zusätzliche Änderungsmöglichkeiten aus, welche sie neben dem geltenden Recht und dem Regelungsvorschlag der parlamentarischen Initiative in die Vernehmlassung schickte. Angesichts des eindeutigen Vernehmlassungsergebnisses entschied sich die SAK, die von der parlamentarischen Initiative verlangte Umkehrung der Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag weiterzuverfolgen. Dementsprechend schlägt sie die vorliegende Änderung der Kantonsverfassung vor.

2. Ausgangslage

2.1 Gegenwärtige Situation

Die letzte Totalrevision der bernischen Kantonsverfassung trat am 1. Januar 1995 in Kraft. Sie enthielt wichtige Neuerungen bei den Volksrechten. Unter anderem sollten die Stimmberechtigten ihre Meinung zu einer Vorlage differenzierter ausdrücken können und nicht wegen einzelner umstrittener Punkte eine ganze Vorlage verwerfen müssen («Alles oder Nichts-Fragestellungen»). Dem Volk sollte aber nicht nur die Möglichkeit geboten werden, zwischen echten Alternativen auswählen zu können, sondern es sollte auch am fakultativen Gesetzesreferendum festgehalten werden.¹ Bei dieser Ausgangslage wurden die Instrumente Eventualantrag und Volksvorschlag eingeführt, so wie sie sich heute präsentieren. Kommt es mit diesen Instrumenten zu einer Volksabstimmung, haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, zwischen mehreren Varianten einer Vorlage entscheiden zu können.

2.1.1 Eventualantrag

Gemäss geltendem Recht kann der Grosse Rat einer Vorlage, die der Volksabstimmung untersteht (Hauptvorlage), eine Variante gegenüberstellen (Eventualantrag). Der Eventualantrag erfordert im Grossen Rat wie die Hauptvorlage die Mehrheit der Stimmenden. Kommt es zur Volksabstimmung – wenn die Vorlage dem obligatorischen Referendum untersteht (z.B. Verfassungsänderung) oder wenn das fakultative Referendum

¹ Bolz, Urs (1995): *Volksrechte*, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts. Bern, S. 109 und S. 114.

rendum ergriffen wird – ist neben der Hauptvorlage auch der Eventualantrag den Stimmberechtigten zu unterbreiten. Kommt das Referendum nicht zu Stande, fällt der Eventualantrag dahin und die Hauptvorlage tritt in Kraft (Art. 63 Abs. 2 der Verfassung vom 6. Juni 1993 des Kantons Bern [KV]²).

2.1.2 Volksvorschlag (Gegenvorschlag von Stimmberechtigten)

Stellt der Grosse Rat keinen Eventualantrag, können bei Gesetzesvorlagen und Grundsatzbeschlüssen Stimmberechtigte der Vorlage eine eigene Variante gegenüberstellen (Volksvorschlag). Für einen Volksvorschlag sind wie bei Referenden 10'000 Unterschriften innert drei Monaten seit Publikation der Vorlage nötig (Art. 63 Abs. 3 KV).

Der Volksvorschlag ist die bernische Bezeichnung für ein «konstruktives Referendum» und wird im Gesetz über die politischen Rechte auch als «Gegenvorschlag von Stimmberechtigten» bezeichnet (Art. 1 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte [PRG]³, Art. 137 ff. PRG).

2.1.3 Ausschlusswirkung von Eventualantrag gegenüber Volksvorschlag

Die beiden Instrumente Eventualantrag und Volksvorschlag sind miteinander verknüpft: Die Einreichung eines Volksvorschlags ist nur möglich, wenn der Grosse Rat nicht bereits einen Eventualantrag verabschiedet hat (Art. 63 Abs. 3 Satz 1 KV). Mit dieser Ausschlusswirkung wollte der Verfassungsgeber allzu komplizierte Variantenabstimmungen vermeiden und hat in Kauf genommen, dass damit dem Grossen Rat auch gewisse taktische Möglichkeiten offen bleiben.⁴ Während der Grosse Rat nur einen einzigen Eventualantrag stellen kann, ist die Anzahl zulässiger Volksvorschläge nicht beschränkt.

2.1.4 Verfahren bei Volksabstimmungen mit Varianten wie Eventualantrag oder Volksvorschlag

Bei Volksabstimmungen mit Eventualantrag oder Volksvorschlag wird das gleiche Verfahren angewendet wie bei einem Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative (Art. 63 Abs. 4 KV). Demnach können die Stimmberechtigten beide Vorlagen unabhängig voneinander annehmen oder ablehnen. Mittels Stichfrage können die Stimmberechtigten ausserdem darüber befinden, welcher Variante sie den Vorzug geben würden, falls in der Abstimmung beide Vorlagen angenommen werden (60 Abs. 2 KV; Art. 28 Abs. 2 sowie Art. 138 PRG).

Das Verfahren bei Volksabstimmungen mit mehreren Volksvorschlägen wird in Artikel 139 PRG geregelt und verlangt eine Gegenüberstellung aller Varianten.

2.2 Parlamentarische Initiative 285-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»

Die parlamentarische Initiative 285-2017 «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen» verlangt eine Änderung des Artikels 63 der Kantonsverfassung, um die Verknüpfung zwischen Eventualantrag und Volksvorschlag anzupassen. Dabei soll die bestehende Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag umgekehrt werden: Es soll, falls ein oder mehrere Volksvorschläge eingereicht werden, künftig der Eventualantrag dahinfallen und nur der Volksvorschlag bzw. die

² BSG 101.1

³ BSG 141.1

⁴ Bolz, Urs (1995): *Kommentar zu Artikel 63 KV*, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern, S. 412; Nuspliger, Kurt/Mäder, Jana (2012): *Bernisches Staatsrecht*, Bern, S. 131.

Volksvorschläge den Stimmberechtigten als Variante(n) zur Hauptvorlage zur Abstimmung unterbreitet werden.

Die Urheber der parlamentarischen Initiative⁵ begründen ihre Forderung folgendermassen: «Der Eventualantrag des Grossen Rates kann heute sowohl konstruktiv als auch destruktiv verwendet werden: Konstruktiv ist er beispielsweise dann, wenn der Grosse Rat eine Gesetzesrevision beschliesst, die nur in einem Punkt umstritten ist und sonst breit als sinnvoll und nötig erachtet wird. In diesem Fall macht ein Eventualantrag ohne diesen einen umstrittenen Punkt Sinn, damit bei einem Referendum die unbestrittenen Bestandteile der Gesetzesrevision nicht automatisch auch abgelehnt werden. Heute kann der Grosse Rat mit einem Eventualantrag aber auch gezielt einen Volksvorschlag verhindern, was in den vergangenen Jahren wiederholt geschehen ist. Das ist unbefriedigend, da in unserer direkten Demokratie die Volksrechte im Zweifel über die Interessen des Parlaments zu stellen sind.»⁶

2.3 Vorberatung durch die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)

Die parlamentarische Initiative wurde am 6. Dezember 2017 eingereicht. Die Vorberatung der parlamentarischen Initiative wurde der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) zugewiesen. Auf Antrag der SAK beschloss der Grosse Rat am 3. September 2018 mit 134 zu 14 Stimmen bei 5 Enthaltungen, die parlamentarische Initiative vorläufig zu unterstützen.⁷

Im Laufe der Arbeiten stellte die neukonstituierte SAK fest, dass die eingehende Prüfung der parlamentarischen Initiative sowie die notwendigen Konsultations- und Vernehmlassungsverfahren eine Fristverlängerung verlangen. Der Grosse Rat genehmigte am 25. November 2019 einstimmig eine zweijährige Fristverlängerung.⁸

Die SAK setzte für die Vorbereitung der Kommissionsberatungen zur parlamentarischen Initiative einen besonderen Ausschuss ein. Als Ausgangspunkt für ihre Arbeiten dienten der SAK vorab frühere Abklärungen zum Thema (vgl. Ziff. 2.5). Weiter beauftragte die Kommission Professor Alexander Trechsel von der Universität Luzern mit einem Gutachten, um die Anwendung der heutigen Regelung der Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag zu prüfen.⁹ Ausserdem sollten die möglichen Auswirkungen der von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenen Umkehrung der Ausschlusswirkung sowie weitere Lösungsansätze vertieft abgeklärt werden. Insgesamt hat die SAK neben der geltenden Regelung und der von der parlamentarischen Initiative 185-2017 verlangten Umkehrung der Ausschlusswirkung sechs weitere Optionen zum Thema geprüft (vgl. Ziff. 3.2). Zudem wurden die Urheber der parlamentarischen Initiative angehört und der Regierungsrat konsultiert. Im Weiteren standen der Kommission die Protokolle und Beratungsunterlagen der SAK aus der vorangehenden Legislatur sowie wissenschaftliche Abklärungen zur Verfügung.

2.4 Wichtigste Erkenntnisse über die Anwendung des Eventualantrags

Um die Frage zu beantworten, wie das Instrument des Eventualantrags in der Praxis tatsächlich angewendet wird, analysierte das von der SAK in Auftrag gegebene Gutachten alle vom Grossen Rat behandelten

⁵ Grossräte Michael Köpfli (Bern, glp) (Sprecher/-in); Hannes Zaugg-Graf (Uetendorf, glp); Ruedi Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, EVP); Patrick Freudiger (Langenthal, SVP).

⁶ Parlamentarische Initiative 285-2017 vom 06.12.2017.

⁷ Tagblatt 2018 des Grossen Rats des Kantons Bern, S. 993-997.

⁸ Tagblatt 2019 des Grossen Rats des Kantons Bern, Heft 4, S. 6-7.

⁹ Trechsel, Alexander (2019): *Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 185-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»*. Luzern.

Eventualanträge seit deren Einführung im Jahr 1995 bis Ende 2019.¹⁰ Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst (vgl. dazu auch Tabelle 1 mit einer Übersicht über die Abstimmungsergebnisse des Grossen Rates bei den bisherigen Eventualanträgen bis Ende 2019):

- Das Instrument des Eventualantrags wurde insgesamt eher selten angewendet: In den 24 Jahren seit dessen Einführung hat das Parlament acht Mal über einen Eventualantrag befunden, allerdings mit einer Zunahme in den letzten neun Jahren.¹¹ Eine Stichprobe der Legislatur 2014-2018 zeigt, dass über den ganzen Zeitraum etwa 6 Prozent aller Gesetzesvorlagen mit einem Eventualantrag konfrontiert waren. Dabei handelte es sich gemäss Gutachten in der Regel um besonders konfliktgeladene und «referendumsanfällige» Vorlagen.¹²
- Nicht alle Eventualanträge, die es bis zur Schlussabstimmung im Grossen Rat schafften, wurden von diesem auch angenommen: In fünf der insgesamt acht Fälle verabschiedete der Grosse Rat einen Eventualantrag, in drei Fällen wurde ein solcher abgelehnt.¹³ Bei sechs dieser acht Vorlagen kam es daraufhin noch zur Volksabstimmung, drei Mal mit und drei Mal ohne Eventualantrag.
- Gesamthaft hat die Ratsmehrheit letztlich bei sechs der acht Vorlagen, die mit einem Eventualantrag konfrontiert waren, mit ihrem Hauptantrag obsiegt. Damit war der Grosse Rat mit seiner Hauptvorlage jeweils erfolgreicher, als er es im Allgemeinen bei Volksabstimmungen mit fakultativem Referendum ohne vorhergehende Eventualantragsdiskussion ist.¹⁴ Im Zeitpunkt des Gutachtens hatte noch nie ein Eventualantrag in einer Volksabstimmung gegenüber der Hauptvorlage obsiegt.¹⁵
- Insgesamt ist als Motivation hinter den Eventualanträgen relativ klar die Verhinderung eines Volksvorschlags erkennbar (in sechs von acht Fällen, d.h. in drei Vierteln aller Fälle) und weniger die Idee zur konstruktiven Sicherung eines Grundkonsenses. Damit kam bei Eventualanträgen vor allem die «taktische» Dimension des Instruments zur Anwendung.¹⁶ Der Gutachter erwähnt auch, dass dies in den Grossratsdebatten oft als «Buebetrickli-Taktik» bezeichnet wird.¹⁷
- Ein neuer, bis anhin nicht in der Literatur behandelter Aspekt ist der Zusammenhang mit der bestehenden Möglichkeit, dass der Grosse Rat eine Vorlage dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterstellen kann: Bei Vorlagen, die der fakultativen Volksabstimmung unterliegen, können 100 Mitglieder des Grossen Rates eine obligatorische Volksabstimmung verlangen (ausserordentliches obligatorisches Referendum, Art. 61 Abs. 2 KV).¹⁸ Der Gutachter weist darauf hin, dass bei obligatorischen Referenden ein Volksvorschlag generell ausgeschlossen ist (vgl. Art. 63 Abs. 3 KV), weshalb Volksvorschläge auch ausgeschlossen werden, wenn es auf diesem Weg zu einer obligatorischen Volksabstimmung kommt.

Von den acht Vorlagen, die im Grossen Rat von einem Eventualantrag betroffen waren, war eine Vorlage zum Vornherein der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt (da es sich um eine Verfassungsänderung handelte, vgl. Art. 61 Abs. 1 Bst. a KV), die anderen sieben Vorlagen unterstanden der fakultativen Volksabstimmung. Bei fünf dieser sieben Vorlagen wurde im Grossen Rat versucht, die Vorlage (d.h. Hauptvorlage mit allfälligem Eventualantrag) einer obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen, was bei zwei¹⁹ der fünf Vorlagen auch gelang. Mit anderen Worten hat der Grosse Rat in drei von

¹⁰ Seit Eingang des Gutachtens wurde in der Sommersession 2020 bei den Beratungen zum Gesetz über Handel und Gewerbe (HGG) ein weiterer Eventualantrag vom Grossen Rat verabschiedet (vgl. auch Fussnote 15).

¹¹ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 4.

¹² Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 6.

¹³ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 5.

¹⁴ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 8.

¹⁵ In der Zwischenzeit hat am 7. März 2021 die Abstimmung zum Gesetz über Handel und Gewerbe (HGG) stattgefunden. Dabei hat nun erstmals in einer Volksabstimmung ein Eventualantrag gegenüber der Hauptvorlage obsiegt.

¹⁶ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 11-14.

¹⁷ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 24.

¹⁸ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 15.

¹⁹ Im Gutachten sind drei Vorlagen erwähnt, die dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterstellt wurden. Dabei wurde das Gesetz über die kantonalen Pensionskassen fälschlicherweise dazugezählt (vgl. Tagblatt 2013 des Grossen Rates des Kantons Bern, Heft 4, S. 1133).

sieben Fällen Vorlagen dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterstellt, mit der Wirkung, dass Volksvorschläge ausgeschlossen wurden.²⁰ Das Unterstellen unter das ausserordentliche obligatorische Referendum wurde im Rat hauptsächlich mit dem Zeitgewinn gegenüber einem fakultativen Referendum begründet. Dies weil bei letzterem zum Beispiel jeweils die Fristen für die Sammlung und Bescheinigung der Unterschriften abgewartet werden müssen.

Würde nun, wie von der parlamentarischen Initiative 285-2017 verlangt, die Ausschlusswirkung des Eventualantrags wegfallen, bestünde die Möglichkeit des ausserordentlichen obligatorischen Referendums nach wie vor. Das Gutachten äussert die Vermutung, dass dann möglicherweise vermehrt vom ausserordentlichen obligatorischen Referendum Gebrauch gemacht würde, um einen Volksvorschlag auf diese Weise zu verhindern. Der Gutachter benennt dieses Vorgehen daher umgangssprachlich als «Buebetrickli plus»²¹, weil damit Volksvorschläge ebenfalls ausgeschlossen würden.

²⁰ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 7.

²¹ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 15.

Titel des Grossratsgeschäfts	Datum GR-Beschluss (Eventualantrag)	Anz. Grossratsmitglieder	Anz. anwesende GR-Mitglieder bei Abst. Eventualantrag		Abstimmung GR über finalen Eventualantrag				Abstimmung GR über Hauptantrag			
					Ja	Nein	Enthaltung	Abwesend	Ja	Nein	Enthaltung	Abwesend
Steuergesetz 2001	22.11.1999	200	188	Anzahl	111	62	15	12	106	73	8	13
				in % der Stimmenden	64%	36%			59%	41%		
				in % der Mitglieder	56%	31%	8%	6%	53%	37%	4%	7%
Verfassung des Kantons Bern; Einführung einer Defizitbremse: Defizitbremse ohne Steuererhöhungsbremse	12.09.2001	200	175	Anzahl	76	95	4	25	109	58	7	26
				in % der Stimmenden	44%	56%			65%	35%		
				in % der Mitglieder	38%	48%	2%	13%	55%	29%	4%	13%
Gesetz über die politischen Rechte: Aufteilung des Kantonsgebiets in 14 Wahlkreise *	20.11.2001	200	191	Anzahl	46	143	2	9	100	63	4	33
				in % der Stimmenden	24%	76%			61%	39%		
				in % der Mitglieder	23%	72%	1%	5%	50%	32%	2%	17%
Steuergesetz (StG) *	23.03.2010	160	155	Anzahl	80	75	0	5	82	72	1	5
				in % der Stimmenden	52%	48%			53%	47%		
				in % der Mitglieder	50%	47%	0%	3%	51%	45%	1%	3%
Spitalversorgungsgesetz (SpVG) *	03.06.2013	160	151	Anzahl	74	70	7	9	124	5	1	30
				in % der Stimmenden	51%	49%			96%	4%		
				in % der Mitglieder	46%	44%	4%	6%	78%	3%	1%	19%
Gesetz über die kantonalen Pensionskassen (PKG) *	10.09.2013	160	142	Anzahl	81	61	0	18	86	42	18	14
				in % der Stimmenden	57%	43%			67%	33%		
				in % der Mitglieder	51%	38%	0%	11%	54%	26%	11%	9%
Gesetz betr. die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV) *	22.01.2015	160	146	Anzahl	75	70	1	14	86	59	0	15
				in % der Stimmenden	52%	48%			59%	41%		
				in % der Mitglieder	47%	44%	1%	9%	54%	37%	0%	9%
Steuergesetz (StG) *	28.11.2017	160	152	Anzahl	59	80	13	8	91	61	0	8
				in % der Stimmenden	42%	58%			60%	40%		
				in % der Mitglieder	37%	50%	8%	5%	57%	38%	0%	5%

Tabelle 1 Übersichtstabelle mit den Abstimmungsergebnissen des Grossen Rates bei den bisherigen Eventualanträgen bis Ende 2019 (* «Taktische» Anwendung des Eventualantrags zur Verhinderung des Volksvorschlags gemäss Trechsel, Alexander [2019], Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative [PI] 285-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen». Luzern. S. 11 ff.). Quelle: Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern.

2.5 Frühere Vorstösse und Abklärungen zum Thema Eventualantrag und Volksvorschlag

Im Rahmen der Totalrevision der Grossratsgesetzgebung hatte die dafür eingesetzte Kommission Parlamentsrechtsrevision am Ende ihrer Arbeiten beschlossen, zwei parlamentarische Initiativen einzureichen (185-2013 «Stärkung Parlament» und 186-2013 «Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag»). Die parlamentarische Initiative 186-2013 zu den Themen Volksvorschlag und Eventualantrag war sehr offen formuliert und gab keine Hinweise, in welche Richtung eine allfällige Neuregelung gehen sollte. In der Novembersession 2013 unterstützte der Grosse Rat diese parlamentarische Initiative vorläufig.²² Die Vorberatungen zur Vorlage begannen nach dem Inkrafttreten der neuen Grossratsgesetzgebung per 1. Juni 2014 und wurden von der dannzumal neu bestehenden SAK durchgeführt.²³

Die SAK analysierte die Vor- und Nachteile der geltenden Bestimmungen und nahm, unter anderem unter Einbezug eines Rechtsgutachtens von Professor Glaser vom Zentrum für Demokratie in Aarau²⁴ eine Würdigung von Eventualantrag und Volksvorschlag vor. In diesem Zusammenhang wurden auch Abklärungen über die Verfahren bei den daraus folgenden Variantenabstimmungen getroffen. In ihren Schlussfolgerungen bewertete die SAK die beiden Instrumente des Eventualantrags und des Volksvorschlags sowie das Abstimmungsverfahren mehrheitlich positiv und beantragte dem Grossen Rat die Beibehaltung der geltenden Bestimmungen. Nur indirekt Teil der Abklärungen waren Fragen rund um mögliche Anpassungen der bestehenden Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag.

In ihrer Gesamtbeurteilung der beiden gemeinsam vorberatenen parlamentarischen Initiativen 185-2013 und 186-2013 kam die SAK zum Schluss, dass die allfälligen Änderungen nicht genügend wichtig und dringlich seien um dafür eigens eine Verfassungsrevision vorzunehmen.²⁵ Sie beantragte deshalb dem Grossen Rat, nicht auf ihren Entwurf einzutreten. Der Grosse Rat folgte dem Antrag der SAK und beschloss in der Novembersession 2016 Nichteintreten.

2.6 Kantone und Bund²⁶

Das Instrument der Variantenabstimmung, wie es im Kanton Bern mit dem Eventualantrag besteht, kennen die Kantone Appenzell-Ausserrhododen, Basel-Landschaft, Graubünden, Luzern, Nidwalden, Schaffhausen, Solothurn, Tessin, Waadt, Wallis, Zug und Zürich. In allen Kantonen bedingen solche Varianten zur Hauptvorlage einen Mehrheitsbeschluss im Parlament. Einige Kantone ermöglichen Variantenabstimmungen bei sämtlichen referendumsfähigen Vorlagen (Verfassung, Gesetze, Beschlüsse), während in anderen Kantonen nur bei Verfassungsänderungen die Gegenüberstellung einer Variante möglich ist (z.B. AR, TI, VD und VS). In einigen Kantonen wird die zulässige Anzahl an Varianten beschränkt (z.B. GR und ZG).

Das Instrument des «konstruktives Referendums», wie es der Kanton Bern mit dem Volksvorschlag kennt, gibt es nur noch im Kanton Nidwalden. Der massgebliche Unterschied zur bernischen Rechtslage ist jedoch, dass keine Ausschlusswirkung zwischen dem Eventualantrag und dem Volksvorschlag besteht. Diese Ausschlusswirkung gab es auch nicht im Kanton Zürich, der das konstruktive Referendum 2005 mit der Totalrevision der Kantonsverfassung einführte. Im Jahr 2012 wurde es jedoch wieder abgeschafft. Dabei lagen die Hauptgründe bei der Häufung von eingereichten Volksvorschlägen – was auch auf die relativ

²² Tagblatt 2013 des Grossen Rates des Kantons Bern, S. 1249 – 1258.

²³ Vgl. Vortrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen zur Änderung der Verfassung (Revisionsbedarf aufgrund der parlamentarischen Initiativen 185-2013 und 186-2013), Tagblatt 2016, Beilage 18. Für eine wissenschaftl. Analyse zur parlamentarischen Initiative 186-2013 siehe Baumgartner, Céline/ Bundi, Christina (2017): *Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern*, in LEGES 2017/1. S. 83 – 96.

²⁴ Glaser, Andreas, Uwe Serdült und Evren Somer (2015). *Volksvorschlag und Eventualantrag*. Rechtsgutachten im Auftrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) des Grossen Rates des Kantons Bern. Aarau.

²⁵ Vortrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen zur Änderung der Verfassung (Revisionsbedarf aufgrund der parlamentarischen Initiativen 185-2013 und 186-2013), Tagblatt 2016, Beilage 18, S. 40.

²⁶ Vgl. Vortrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen zur Änderung der Verfassung (Revisionsbedarf aufgrund der parlamentarischen Initiativen 185-2013 und 186-2013), Tagblatt 2016, Beilage 18, S. 22 ff. sowie Glaser, Andreas et al. (2015): *Volksvorschlag und Eventualantrag*. Aarau, S. 13 ff.

tiefe Anzahl der nötigen Unterschriften zurückzuführen war –, bei der komplexen Gestaltung des Abstimmungsverfahrens sowie bei der Schwächung des Parlaments. Auch im Bund wurde das konstruktive Referendum schon diskutiert, bislang jedoch immer verworfen. Im Jahr 2000 lehnten Volk und Stände eine Volksinitiative ab, welche die Einführung des konstruktiven Referendums verlangte.

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Umkehrung der Ausschlusswirkung von Eventualantrag und Volksvorschlag

Die jetzige Regelung stärkt die Position des Parlaments und garantiert, dass die Vorlagen einem minimalen Grundkonsens der Ratsmehrheit entsprechen. Ebenso können mit der bestehenden Ausschlusswirkung allfällige systemfremde Volksvorschläge verhindert werden.

Als wichtigster Nachteil der jetzigen Regelung ist jedoch zu erwähnen, dass die konkrete Anwendung des «Missbrauchspotentials» des Eventualantrags aus theoretischer und praktischer Sicht erwiesen ist. In rund drei Vierteln aller Fälle ist ein Eventualantrag «taktisch» eingesetzt worden, das heisst um einen allfälligen Volksvorschlag zu verhindern (sogenanntes «Buebetrickli»). Darüber hinaus legen die Anwendungsfälle der Eventualanträge nahe, dass sie vereinzelt auch nicht als «echte» inhaltliche Alternative zur Hauptvorlage eingebracht wurden. Vielmehr sollten sie lediglich die Chancen des Hauptantrages steigern, oder sie waren so ausgestaltet, dass dadurch für die Ratsminderheit auch das Referendum an sich politisch unattraktiv und risikoreich erschien.²⁷

Aufgrund des eindeutigen Vernehmlassungsergebnisses (vgl. Ziff. 10) schlägt die SAK wie die parlamentarische Initiative eine Umkehrung der Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag vor. Zukünftig soll, falls ein oder mehrere Volksvorschläge eingereicht werden, der Eventualantrag dahinfallen und der Volksvorschlag bzw. die Volksvorschläge den Stimmberechtigten als Variante(n) zur Hauptvorlage zur Abstimmung unterbreitet werden.

Das bedingt eine Verfassungsänderung (Art. 63 Abs. 2 und 3). Der Volksvorschlag kann dann nicht mehr mittels Eventualantrag ausgeschlossen werden, womit das «Buebetrickli» verunmöglicht wird. Im Gegenteil: Wird ein Volksvorschlag eingereicht, fällt neu der Eventualantrag dahin. Damit wird das Parlament gegenüber seiner heutigen Möglichkeit geschwächt, was aus Sicht des Grossen Rates als Nachteil angesehen werden kann. Der Gutachter weist als weiteren Nachteil darauf hin, dass bei einem Vorzug von Volksvorschlägen mit einem leichten Anstieg von solchen zu rechnen sei, wobei er nicht eine Flut von solchen annimmt.²⁸

Sodann macht das Gutachten darauf aufmerksam, dass weiterhin die Möglichkeit besteht, mit einer qualifizierten Ratsmehrheit eine Vorlage dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum zu unterstellen (vgl. Art. 61 Abs. 2 KV). Damit käme es wegen des Obligatoriums immer noch zu einem Ausschluss des Volksvorschlags (sogenanntes «Buebetrickli plus», siehe Ausführungen unter Ziff. 2.4). Allerdings benötigt das «Buebetrickli plus» beziehungsweise das ausserordentliche obligatorische Referendum die Zustimmung von mindestens 100 Ratsmitgliedern und damit eines qualifizierten Mehrs, was eine breitere Koalition der Parteien bedingt und wofür jeweils auch «Mitte-Stimmen» benötigt werden dürften. Das Erfordernis dieses qualifizierten Mehrs im Grossen Rat kann deshalb auch als Chance betrachtet werden, weil eine Vorlage dann auch einen Teil der Ratsminderheit inhaltlich überzeugen muss und folglich eher Kompromisse einzugehen sind.

²⁷ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 4.

²⁸ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 20.

3.2 Geprüfte Alternativen

Neben der geltenden Regelung und der vorliegenden parlamentarischen Initiative 285-2017 hat die SAK sechs weitere Änderungsmöglichkeiten geprüft: (i) die Gleichstellung von Eventualantrag und Volksvorschlag ohne Ausschlusswirkung; (ii) die Streichung von Eventualantrag und Volksvorschlag; (iii) die Möglichkeit von Eventualanträgen durch eine Parlamentsminderheit; (iv) die obligatorische Volksabstimmung bei Vorliegen eines Eventualantrags; (v) die Einführung eines qualifizierten Mehrs für einen Eventualantrag und (vi) die Einführung eines qualifizierten Mehrs für einen Eventualantrag gefolgt von einer obligatorischen Volksabstimmung. Bei allen Lösungsansätzen wurden die Vor- und Nachteile diskutiert sowie die mutmasslichen Auswirkungen aus Sicht der Volksrechte (und der allfälligen Parlamentsminderheit) einerseits und aus Sicht der Grossratsmehrheit andererseits miteinander verglichen.

Auf dieser Grundlage waren für die SAK zwei Änderungsmöglichkeiten denkbar, welche die Volksrechte stärken, da die Möglichkeiten rein «taktischer» Verhinderung des Volksvorschlags gemindert respektive ausgeschlossen würden; einerseits die Umkehrung der Ausschlusswirkung gemäss Vorschlag der parlamentarischen Initiative, andererseits das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs (vgl. Ziff. 3.2.1). Zudem, mit Blick auf eine allfällige «Überforderung» der Stimmberechtigten bei Variantenabstimmungen, wies die SAK auf die Möglichkeit hin, beide Instrumente abzuschaffen (vgl. Ziff. 3.2.2).

3.2.1 Änderungsmöglichkeit «Qualifiziertes Mehr für den Eventualantrag»

Für einen gültigen Beschluss im Grossen Rat ist die Mehrheit der Stimmenden erforderlich, soweit Verfassung oder Gesetz nichts anderes bestimmen (Art. 78 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat [GRG]²⁹). Für die Verabschiedung eines Eventualantrags gibt es keine spezifische Bestimmung und somit ist die einfache Mehrheit der Stimmenden erforderlich.

Mit der Änderungsmöglichkeit «Qualifiziertes Mehr für den Eventualantrag» wäre eine höhere Hürde für die Verabschiedung des Eventualantrags eingeführt worden. Damit könnte das «Buebetrickli» nicht mehr wie bisher angewandt werden, weil nicht mehr die gleiche Ratsmehrheit mit einfachem Mehr einen Eventualantrag verabschieden könnte, der dann den Volksvorschlag ausschliesse. Für einen Eventualantrag wäre demgemäss neu ein qualifiziertes Mehr nötig gewesen. Dies hätte vorausgesetzt, dass auch «Mitte-Stimmen» abgeholt werden müssten. Um eine breitere Parteienkoalition zu erreichen, hätte der Eventualantrag deshalb auch Anliegen von Teilen einer Ratsminderheit berücksichtigen und damit inhaltlich eine «echte/re» Alternative zum Hauptantrag darstellen müssen. Allerdings hätte ein Volksvorschlag immer noch verhindert werden können, da die Möglichkeit eines ausserordentlichen obligatorischen Referendums weiterhin bestanden hätte.

Als Nachteil erachtete es der Gutachter, «[...] 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».³⁰ Allerdings ist anzumerken, dass es eine derartige Konstellation bereits mit der heutigen Re-

²⁹ BSG 151.21

³⁰ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 17.

gelung gab (Eventualantrag zum Steuergesetz 2001 und Eventualantrag zum Gesetz über Handel und Gewerbe 2021³¹) und dass den Stimmberechtigten die Abstimmungsfragen auch in solchen Fällen klar dargelegt werden können. Ausserdem ist es bei anderen Variantenabstimmungen sogar schon vorgekommen, dass der Grosse Rat den Stimmberechtigten letztlich nicht die Hauptvorlage zur Annahme empfahl.³²

Wie eingangs ausgeführt ist für einen gültigen Beschluss im Grossen Rat *normalerweise* die *Mehrheit der Stimmenden* nötig. Verfassung oder Gesetz können etwas anderes vorsehen (Art. 78 GRG). So gibt es bereits andere Beschlussquoren für den Grossen Rat: Die Verfassung verlangt z.B. die Zustimmung von 70 Ratsmitgliedern für die Unterstellung von Sachbeschlüssen unter das fakultative Referendum, von 100 Ratsmitgliedern für die Unterstellung von Vorlagen unter das obligatorische Referendum (vgl. Art. 62 Abs. 1 Bst. f KV, Art. 61 Abs. 2 KV)³³ und die Zustimmung von 3/5 der Ratsmitglieder (d.h. von 96) für die Schuldenbremsen bzw. der Mehrheit der Mitglieder (d.h. 81) für die Steuererhöhungsbremse (vgl. Art. 101a – 101c KV). Weiter ist etwa für eine Wiedererwägung im Grossen Rat die Zustimmung von 2/3 der Stimmenden nötig (d.h. von 107 Stimmenden, wenn alle 160 Ratsmitglieder anwesend sind und sich kein Mitglied der Stimme enthält, vgl. Art. 79 GRG). Auch tiefere Quoren sind möglich.³⁴ Bezüglich des Eventualantrags wurde im Rahmen der Verfassungsänderung von 1995 die Möglichkeit der Ermächtigung einer Ratsminderheit für die Einreichung eines Eventualantrags geprüft. Sie wurde vom Verfassungsgeber jedoch abgelehnt, unter anderem um auszuschliessen, dass eine Vielzahl von Varianten von jeweils parteipolitisch wechselnden Koalitionen beschlossen würden.³⁵

Die SAK hätte im Falle der Variante «Eventualantrag mit qualifiziertem Mehr» vorgeschlagen, für die Verabschiedung eines Eventualantrags durch den Grossen Rat *künftig* die Zustimmung von 81 Ratsmitgliedern vorauszusetzen. Zwar erscheint diese Hürde *prima-vista* kaum höher als das einfache Mehr von ebenfalls 81 Ratsmitgliedern, wenn alle anwesend sind. Allerdings ist der Rat in der Praxis kaum je vollständig präsent, womit die Hürde eines qualifizierten Mehrs von 81 zustimmenden Ratsmitgliedern faktisch doch deutlich höher gewesen wäre als bisher (siehe Beispiele in Tabelle 1). Ferner hätte dieses qualifizierte Mehr einem bereits existierenden Quorum auf Verfassungsstufe entsprochen, namentlich dem Quorum der Steuererhöhungsbremse (vgl. Art. 101c KV). Zudem lehnte sich dieses Quorum ans bisherige Recht beim Eventualantrag an, einzig mit dem Unterschied, dass nicht mehr nur die Mehrheit der Stimmenden, sondern die Mehrheit der Ratsmitglieder nötig gewesen wäre für die Verabschiedung eines solchen im Grossen Rat. Schliesslich wäre auch der Zweck der Regelung erreicht worden, indem die rein taktische Nutzung des Eventualantrags, um einen Volksvorschlag zu verhindern, nicht mehr wie bisher möglich gewesen wäre, weil nicht mehr die gleiche Ratsmehrheit mit einfachem Mehr einen Eventualantrag hätte verabschieden können. Das «Buebetrickli» wäre zwar noch möglich gewesen, weil ein Eventualantrag – wenngleich dafür ein qualifiziertes Mehr nötig gewesen wäre – weiterhin Volksvorschläge ausgeschlossen hätte. Jedoch wären zusätzliche Stimmen von Teilen einer Ratsminderheit nötig geworden, um einen Eventualantrag zu verabschieden, was diesen inhaltlich zu einer «echteren» Alternative zum Hauptantrag gemacht hätte. In der Folge hätten auch die Stimmberechtigten im Falle einer Abstimmung über «wirklichere» Alternativen befinden können. Andererseits wäre das Quorum mit 81 Ratsmitgliedern immer noch ausreichend tief gewesen, damit die Ratsmitglieder und Fraktionen ihren politischen Handlungsspielraum hätten bewahren können und Eventualanträge faktisch auch weiterhin möglich geblieben wären.

³¹ Die Stimmberechtigten lehnten im Übrigen die Hauptvorlage mit 53.9% ab und nahmen den Eventualantrag mit 72.9% an. Auch bei der Stichfrage wurde der Eventualantrag mit 55.8% bevorzugt. Allerdings verblieb in 18'776 Fällen die Stichfrage unbeantwortet.

³² Beispiele sind das Wassernutzungsgesetz 2002 (vgl. Nuspiger, Kurt/Mäder, Jana [2012]): *Bernisches Staatsrecht*, Bern, S. 129) und das Kantonale Energiegesetz 2011. In beiden Fällen empfahl der Grosse Rat den Stimmberechtigten, nicht seiner eigenen Vorlage, sondern dem von Stimmberechtigten eingereichten Volksvorschlag den Vorzug zu geben.

³³ Die beiden Quoren waren ursprünglich, als der Grosse Rat noch 200 Ratsmitglieder umfasste, «parallel» ausgestaltet: Eine Minderheit von 80 Ratsmitgliedern sollte die Unterstellung unter das fakultative Referendum beschliessen können, eine Mehrheit von 120 Ratsmitgliedern jene unter das obligatorische Referendum (80 + 120 = 200). Diese Parallele wurde bei der Verkleinerung des Grossen Rates auf 160 Ratsmitglieder aufgegeben (70 + 100 = 170, nicht 160). Bezüglich des ursprünglichen Quorums von 80 fürs Unterstellen unter das fakultative Referendum war der Verfassungsgeber im Übrigen der Ansicht, dass es damit nicht jeder kleinen Oppositionsgruppe im Parlament möglich sein sollte, einen Mehrheitsentscheid des Rats in Frage stellen zu können (vgl. zum Ganzen Bolz, Urs [1995]: *Kommentar zu Artikel 61 und 62 KV*, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern).

³⁴ Sowohl höhere als auch tiefere Quoren können Minderheiten helfen: «Ein tieferes Quorum ermöglicht es einer Minderheit, dass sie für einen Beschluss nicht die Mehrheit im Rat benötigt. Aber auch höhere Quoren dienen Minderheiten: Zwar vermögen dann Minderheiten nicht selber einen solchen Beschluss zu erwirken. Sie verfügen aber über eine «Sperrminorität», weil ein Beschluss im Rat nicht allein mit den Stimmen der «normalen» Mehrheit zu Stande kommen kann, sondern einer erhöhten Zustimmung bedarf. Die Mehrheit ist in solchen Fällen regelmässig auf (weitere) Stimmen aus anderen politischen Lagern angewiesen» (vgl. Bundi, Christina [2017]: *Minderheitenrechte im Grossen Rat des Kantons Bern*, in: *Parlament/Parlement/Parlamento 1/2017*, Bern, S. 32 ff.).

³⁵ Bolz, Urs (1995): *Kommentar zu Artikel 63 KV*, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern, S. 412. Protokolle der Beratungen der Verfassungskommission 1989 – 1992, S. 1107.

Ausführliche Erläuterungen zur Höhe des Quorums sind im Vortrag der Vernehmlassungsfassung (S. 8-10) zu finden.

3.2.2 Änderungsmöglichkeit «Abschaffung von Eventualantrag und Volksvorschlag»

Sowohl der Eventualantrag als auch der Volksvorschlag erhöhen die Komplexität bei Volksabstimmungen. Sobald eine Hauptvorlage mit einem Volksvorschlag oder mit einem Eventualantrag des Grossen Rats vors Volk kommt, müssen sich die Stimmberechtigten zu den verschiedenen Varianten äussern (vgl. auch Ziff. 2.1). Eine statistische Auswertung der Abstimmungen im Kanton Bern zwischen 1976 und 2014 zeigt, dass bei diesen Variantenabstimmungen die Anzahl von leeren oder ungültigen Stimmen durchschnittlich etwas höher ist, als dies bei Einzelabstimmungen der Fall ist.³⁶ Dies könnte ein Hinweis auf eine «Überforderung» der Stimmberechtigten bei Abstimmungen mit mehreren Abstimmungsfragen sein. Allerdings wurde in der Studie auch festgestellt, dass der Unterschied über die Zeit hinweg geringer wurde. Zudem hätte auch bei einer Abschaffung von Eventualantrag und Volksvorschlag weiterhin die Möglichkeit von Variantenabstimmungen bestanden: Verabschiedet der Grosse Rat einen Gegenvorschlag zu einer eingereichten Volksinitiative, werden dem Volk zwei Varianten zur Abstimmung vorgelegt.

Ein weiterer wichtiger Vorteil der Abschaffung der beiden Instrumente hätte darin bestanden, dass weder Eventualantrag noch Volksvorschlag dem sonst üblichen Vorverfahren der Gesetzgebung sowie dem Vernehmlassungsverfahren unterstellt sind. Das heisst, es besteht die Gefahr, dass Eventualanträge und Volksvorschläge inhaltlich weniger ausgereift und ohne die üblichen Qualitätssicherungsschritte erfolgen können. Zusätzlich kann beim Volksvorschlag wie bei der Volksinitiative der Wortlaut vom Grossen Rat nicht abgeändert werden, so dass es auch zu formalen Mängeln kommen kann.

Zu den Vorteilen der Streichung der beiden Instrumente hätte zudem gehört, dass die obenerwähnten und rein taktischen Anwendungen «Buebetrickli» und «Buebetrickli plus» (vgl. Ziff. 3.1) konsequenterweise nicht mehr möglich wären.

Als Nachteil der Abschaffung von Volksvorschlag und Eventualantrag können die Argumente des Gutachters erwähnt werden: «[Die Streichung der beiden Instrumente] [...] wäre eine radikale Alternative, die allerdings die Volksrechte im Kanton Bern ungleich beschneiden dürfte. Es gab bisher sieben erfolgreiche Volksvorschläge, die vom Volk angenommen wurden und gegebenenfalls dem Hauptantrag vorgezogen wurden. Eventualanträge ihrerseits wurden bisher noch keine vom Volk einem Hauptantrag vorgezogen.³⁷ Für den Grossen Rat würde sich also mit der Streichung beider Instrumente gleichzeitig nicht viel ändern, zumindest vermutlich nicht».³⁸

4. Erläuterungen zu den Artikeln

Der Vorschlag der SAK fordert wie erwähnt im Kern, dass die bisherige *Ausschlusswirkung*, wonach kein Volksvorschlag möglich ist, wenn der Grosse Rat einen Eventualantrag beschliesst, *umgekehrt* wird. Das heisst, dass künftig ein allfälliger Eventualantrag des Grossen Rates dahinfällt, wenn ein Volksvorschlag eingereicht wird. Dadurch kann ein Eventualantrag künftig keine Volksvorschläge mehr verhindern («Volksvorschläge vor Eventualanträgen»). Dafür ist eine Verfassungsänderung der Absätze 2 und 3 von Artikel 63 KV nötig.

³⁶ Glaser, Andreas, Uwe Serdült und Evren Somer (2015). Volksvorschlag und Eventualantrag. Rechtsgutachten im Auftrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) des Grossen Rates des Kantons Bern. Aarau, S. 11 ff.

³⁷ Vgl. aber Fussnote 15.

³⁸ Vgl. Trechsel, Alexander (2019): Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 185-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen». Luzern. S. 25.

Artikel 63 Absätze 2 und 3 KV

Neu fällt ein allfälliger Eventualantrag dahin, wenn ein Volksvorschlag eingereicht wird. Der ursprüngliche Text der parlamentarischen Initiative wird in Satz 2 noch dahingehend präzisiert, dass bei der dortigen Erwähnung des Volksvorschlags direkt der Bezug zu Artikel 63 Absatz 3 KV hergestellt wird, weil Eventualanträge und Volksvorschläge nicht zu genau den gleichen Gegenständen möglich sind. So ist ein Eventualantrag zu sämtlichen Vorlagen möglich, die der Volksabstimmung unterliegen. Volksvorschläge können dagegen lediglich zu einem Gesetz oder Grundsatzbeschluss eingereicht werden.

Die übrigen Anforderungen an Eventualanträge/Volksvorschläge und das Abstimmungsverfahren bleiben unverändert, weshalb keine weiteren Verfassungs- oder andere Erlassänderungen nötig sind (vgl. z.B. Anforderungen an Referendumsbogen und Feststellung von Zustandekommen und Gültigkeit von Volksvorschlägen [Art. 125 – 132 PRG, Art. 133 – 139 PRG, Art. 112 GO]; vgl. auch Art. 63 Abs. 4 KV i.V. mit Art. 60 Abs. 2 KV).

Übergangsbestimmungen und Inkrafttreten

Da die Vorlage auch für die Inkraftsetzung keine Anpassung anderer Erlasse bedingt, kann die Verfassungsänderung mit ihrer Annahme in der Volksabstimmung in Kraft treten.

5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik 2019 – 2022 nicht erwähnt, da Basis der Vorlage eine parlamentarische Initiative des Grossen Rates ist.

6. Finanzielle Auswirkungen

Es werden keine finanziellen Auswirkungen erwartet.

7. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Es werden keine personellen und organisatorischen Auswirkungen erwartet.

8. Auswirkungen auf die Gemeinden

Es werden keine Auswirkungen auf die Gemeinden erwartet.

9. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Es werden keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft erwartet.

10. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vernehmlassung wurde vom 18. November 2020 bis zum 3. März 2021 durchgeführt.³⁹

³⁹ Staatskanzlei: «Medienmitteilungen». URL: https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.mm.html/portal/de/meldungen/mm/2020/11/20201117_1201_volksrechte_im_fokus [Stand 16. Juni 2021].

Die SAK schickte neben dem Status quo drei Änderungsmöglichkeiten in die Vernehmlassung. Die Variante a entsprach dabei der parlamentarischen Initiative 285-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen». Diese Variante führt zu einer Umkehrung der Ausschlusswirkung von Eventualantrag und Volksvorschlag und bedingt eine Verfassungsänderung. Variante b hätte auf Gesetzesstufe umgesetzt werden können und hätte ein qualifiziertes Mehr für die Verabschiedung eines Eventualantrags eingeführt, während Variante c die Abschaffung beider Instrumente zur Folge gehabt hätte.

Es gingen insgesamt 36 Vernehmlassungsantworten ein, in 16 davon wurde auf Bemerkungen verzichtet. Von den verbleibenden 20 inhaltlichen Stellungnahmen befürworteten 16 eine Änderung des geltenden Rechts, während 4 diese ablehnen. Die Befürworter, namentlich alle teilnehmenden Parteien (SVP, SP, FDP, Die Mitte, GRÜNE, glp, EVP, EDU) sowie der Regierungsrat, sehen hauptsächlich aufgrund der erwiesenen taktischen Anwendungsmöglichkeit des Eventualantrags im Grossen Rat Handlungsbedarf, um die Volksrechte zu stärken. Die Gegner, vier Interessenverbände (HEV⁴⁰, HIV⁴¹, Berner KMU, Die Berner Arbeitgeber⁴²), sehen hingegen keinen Handlungsbedarf und begründen dies unter anderem damit, dass der Grosse Rat, welcher die Hauptverantwortung für die Gesetzgebung trage, Einfluss haben solle zur Frage eine Volksbefragung.

Eine Mehrheit von 11 Teilnehmenden sprach sich für Variante a aus, darunter die Parteien SVP, SP, Die Mitte, glp, und EDU sowie der Regierungsrat. Für Variante b sprachen sich 4 der Teilnehmenden aus, namentlich die GRÜNEN und die EVP. Für Variante c entschied sich einzig die FDP, wobei auch die grundsätzlich eine Änderung des geltenden Rechts ablehnenden Verbände HEV, HIV und Berner KMU diese Variante unterstützt hätten, wenn sie ihr eine politische Chance einräumen würden.

Änderungsanträge resp. eigene Vorschläge der Vernehmlassungsteilnehmenden gab es nur wenige: Mehrere Parteien (SP, GRÜNE, EVP, EDU) erachteten das vorgeschlagene Quorum zu Variante b als zu tief angesetzt. Die SP schlug dazu konkret ein Quorum von 100 Stimmen der Ratsmitglieder vor. Die SVP und der Kirchgemeindeverband waren der Ansicht, dass die Verfassungsänderung nicht dringend sei und damit zugewartet werden könne, bis weiterer Anpassungsbedarf besteht. Weitere Änderungsanträge oder Vorschläge kamen jeweils nur von einer einzigen Teilnehmerin resp. einem einzigen Teilnehmer.

11. Antrag

Die SAK beantragt dem Grossen Rat, die Vorlage anzunehmen mit der Folge, dass die Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag umgekehrt wird.

Bern, 28. Juni 2021

Im Namen der Kommission
Der Präsident: *Zaugg-Graf*

⁴⁰ Hauseigentümerverband Kanton Bern.

⁴¹ Handels- und Industrieverein des Kantons Bern.

⁴² Die Berner Arbeitgeber. Kantonalverband Bernischer Arbeitgeber-Organisationen.