



Verfassung des Kantons Bern (Änderung)

Revisionsbedarf aufgrund der parlamentarischen Initiativen 185-2013 «Änderung der Kantonsverfassung (Stärkung Parlament)» und 186-2013 «Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag)»

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	1
2.	Ausgangslage	2
2.1	Parlamentsrechtsrevision und parlamentarische Initiativen 185-2013 / 186-2013	2
2.2	Kommissionsarbeit	3
3.	Geprüfter Bedarf für eine Teilrevision der Kantonsverfassung	4
3.1	Ausgabenbefugnisse Regierungsrat, Grosser Rat und Volk (Finanzreferendum)	4
3.1.1	Vorgaben der parlamentarischen Initiative 185-2013	4
3.1.2	Aktuelle Rechtslage	5
3.1.3	Erwägungen der SAK	6
3.2	Mitwirkung Grosser Rat bei Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan	8
3.2.1	Vorgaben der parlamentarischen Initiative 185-2013	8
3.2.2	Aktuelle Rechtslage	9
3.2.3	Erwägungen der SAK	9
3.3	Mitwirkung Grosser Rat bei Desinvestitionen	10
3.3.1	Begriffe	10
3.3.2	Vorgaben der parlamentarischen Initiative 185-2013	11
3.3.3	Aktuelle Rechtslage	11
3.3.4	Erwägungen der SAK	12
3.4	Zuständigkeiten für Ausgaben in ausserordentlichen Lagen	13
3.4.1	Vorgaben der parlamentarischen Initiative 185-2013	13
3.4.2	Aktuelle Rechtslage	13
3.4.3	Situation in den Kantonen und im Bund	14
3.4.4	Erwägungen der SAK	15
3.5	Verordnungsveto	16
3.5.1	Begriff	16
3.5.2	Vorgaben der parlamentarischen Initiative 185-2013	16
3.5.3	Aktuelle Rechtslage	17
3.5.4	Situation in den Kantonen und im Bund	17
3.5.5	Erwägungen der SAK	18
3.6	Parlamentsdienste und Staatskanzlei	19
3.6.1	Vorgaben der parlamentarischen Initiative 185-2013	19
3.6.2	Aktuelle Rechtslage	19
3.6.3	Situation in den Kantonen und im Bund	19
3.6.4	Erwägungen der SAK	20
3.7	Volksvorschlag und Eventualantrag	20
3.7.1	Begriffe	20
3.7.2	Vorgaben der parlamentarischen Initiative 186-2013	21
3.7.3	Aktuelle Rechtslage	21
3.7.4	Situation in den Kantonen und im Bund	22
3.7.5	Erwägungen der SAK	24
4.	Erläuterungen zu den Artikeln der vorgeschlagenen Verfassungsänderung	37
5.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	39
6.	Finanzielle Auswirkungen	39
7.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	39
8.	Auswirkungen auf die Gemeinden	39
9.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	39
10.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	40
11.	Antrag	40

Vortrag

der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen an den Grossen Rat zur Änderung der Verfassung des Kantons Bern (Revisionsbedarf aufgrund der parlamentarischen Initiativen 185-2013 und 186-2013)

1. Zusammenfassung

Am 18. November 2013 unterstützte der Grosse Rat zwei parlamentarische Initiativen der Kommission Parlamentsrechtsrevision (ParlRev) vorläufig: die parlamentarische Initiative 185-2013 «Änderung der Kantonsverfassung (Stärkung Parlament)» mit 99 zu 41 Stimmen bei 10 Enthaltungen und die parlamentarische Initiative 186-2013 «Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag» mit 128 zu 18 Stimmen bei 4 Enthaltungen. Mit der Vorberatung beider parlamentarischen Initiativen wurde die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) beauftragt. Bevor sie dem Grossen Rat Antrag stellt, führt die SAK zu den Ergebnissen ihrer Arbeiten nun eine Vernehmlassung durch.

Die parlamentarischen Initiativen beschlagen folgende verschiedenen Themenbereiche:

- **Höhe der Ausgabenbefugnisse** von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk (inkl. Finanzreferendum)
- Zuständigkeit für **gebundene Ausgaben**
- **Mitwirkung Grosse Rat bei Voranschlag sowie Aufgaben- und Finanzplan**
- **Mitwirkung Grosse Rat bei Desinvestitionen**
- Zuständigkeit bei Ausgaben in **ausserordentlichen Lagen**
- **Verordnungsveto**
- **Parlamentsdienste und Staatskanzlei**
- **Volksvorschlag und Eventualantrag**

Im vorliegenden Vortrag gibt die SAK Auskunft über ihre Arbeiten und die Ergebnisse ihrer Beratungen zu allen in den beiden parlamentarischen Initiativen genannten Themenbereichen.

Nach eingehender Prüfung der in den parlamentarischen Initiativen enthaltenen Änderungsvorschläge bejaht die SAK in zwei Bereichen einen Revisionsbedarf: bei den Schwellenwerten der Ausgabenbefugnisse von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk sowie bei den Verfassungsbestimmungen zu den Parlamentsdiensten und zur Staatskanzlei. Genauer schlägt die Kommission vor, die geltenden Schwellenwerte der Ausgabenbefugnisse zu verdoppeln. Weiter soll die Verfassung mit einer Bestimmung zu den Parlamentsdiensten ergänzt und die Bestimmung zur Staatskanzlei angepasst werden. Die so resultierenden Änderungen der Kantonsverfassung sind im Erlassentwurf dargestellt. In allen anderen Bereichen scheinen der Kommission entweder die Bestimmungen der totalrevidierten Grossratsgesetzgebung im Sinne einer Stärkung des Parlaments bereits ausreichend oder besteht aus ihrer Sicht aus anderen Gründen kein Anlass zu einer Verfassungsrevision.

Die Vorschläge der SAK stiessen in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung. Allerdings stellte die Mehrheit der teilnehmenden Parteien und Interessenverbände in Frage, ob die vorgeschlagenen Anpassungen wichtig und dringlich genug seien, um allein darüber eine Volksabstimmung durchzuführen. **Deshalb beantragt die SAK dem Grossen Rat, auf ihren Entwurf nicht einzutreten** und die Revision erst vorzunehmen, wenn die Verfassung aus anderen Gründen ohnehin geändert werden muss.

2. Ausgangslage

2.1 *Parlamentsrechtsrevision und parlamentarische Initiativen 185-2013 / 186-2013*

Am 4. Juni 2013 verabschiedete der Grosse Rat ein totalrevidiertes Parlamentsrecht.¹ Die Totalrevision der Grossratsgesetzgebung war durch eine Motion der Oberaufsichtskommission (OAK; heute Geschäftsprüfungskommission, GPK) ausgelöst worden, die der Grosse Rat im September 2010 überwiesen hatte.² In Bezug auf den Zeithorizont legte die Motion fest, dass die neue Grossratsgesetzgebung auf den Legislaturwechsel per 1. Juni 2014 in Kraft treten sollte. Die für die Vorbereitung der Totalrevision eingesetzte Kommission Parlamentsrechtsrevision (Kommission ParlRev) beschloss deshalb, auf Änderungen zu verzichten, welche eine Revision der Kantonsverfassung notwendig machen würden. Sie gab aber bereits im Vortrag an den Grossen Rat Hinweise, in welchen Bereichen sie sich Verfassungsänderungen vorstellen könnte.³ Gestützt auf ihre Erkenntnisse aus den Arbeiten zur Totalrevision des Parlamentsrechts reichte die Kommission ParlRev am 10. Juli 2013 deshalb auch noch die parlamentarische Initiative 185-2013 «Änderung der Kantonsverfassung (Stärkung Parlament)» ein.

Da die Kommission ParlRev während ihrer Arbeiten ausserdem von Vertretern der besonderen Kommission zur Vorberatung der Totalrevision des Gesetzes über die politischen Rechte Hinweise dazu erhalten hatte, wo in diesem Bereich Verfassungsänderungsbedarf bestehen könnte, reichte die Kommission ParlRev noch die zweite parlamentarische Initiative 186-2013 «Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag» ein.

In der Novembersession 2013 unterstützte der Grosse Rat die parlamentarische Initiative 185-2013 mit 99 zu 41 Stimmen bei 10 Enthaltungen und die parlamentarische Initiative 186-2013 mit 128 zu 18 Stimmen bei 4 Enthaltungen vorläufig.⁴

Die Grossratsgesetzgebung sieht vor, dass eine vom Grossen Rat vorläufig unterstützte parlamentarische Initiative durch eine Kommission vorberaten wird (Art. 67 Abs. 1 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat [Grossratsgesetz, GRG]⁵). Über das Ergebnis der Vorberatung hat die Kommission ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen (Art. 70 Abs. 3 der Geschäftsordnung vom 4. Juni 2013 des Grossen Rates [GO]⁶). Sie stellt dem Grossen Rat spätestens zwei Jahre nach Einreichung der parlamentarischen Initiative Antrag. Der Grosse Rat kann diese Frist in Ausnahmefällen um zwei Jahre verlängern (Art. 67 Abs. 2 Satz 2 GRG).

Die Präsidentenkonferenz des Grossen Rates beschloss am 6. Januar 2014, zur Vorberatung der beiden parlamentarischen Initiativen vorderhand keine Kommission einzusetzen, sondern das Geschäft auf das Inkrafttreten der neuen Grossratsgesetzgebung per 1. Juni 2014 der dann neu bestehenden Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) zuzuweisen (Art. 32 Bst. h der Geschäftsordnung vom 9. Mai 1989 für den Grossen Rat [aGO]⁷). Aufgrund der Tatsache, dass die parlamentarischen Initiativen schon im Juli 2013 eingereicht worden waren, die SAK ihre Arbeiten jedoch erst nach ihrer Schaffung und Konstituierung im Juni 2014 aufnehmen konnte, war bereits ein Jahr der zur Vorberatung und Antragstellung zur Verfügung stehenden zweijährigen Frist ungenutzt verstrichen. Um ihren Auftrag seriös durch-

¹ Tagblatt 2013, S. 2-68 / 258-288 (1. Lesung) und 526-541 (2. Lesung).

² Tagblatt 2010, S. 657-660.

³ Vortrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision an den Grossen Rat vom 03.12.2012, Ziffer 11.

⁴ Tagblatt 2013, S. 1246-1258.

⁵ BSG 151.21

⁶ BSG 151.211

⁷ BSG 151.211.1

führen zu können, beantragte die SAK deshalb die im Grossratsgesetz für Ausnahmefälle vorgesehene Fristverlängerung um zwei Jahre. Der Grosse Rat genehmigte diese Fristverlängerung im Juni 2015.⁸

2.2 Kommissionsarbeit

Die SAK beschloss an ihrer Konstituierung am 23. Juni 2014, für die Vorbereitung der Kommissionsberatungen zu den beiden parlamentarischen Initiativen einen besonderen Ausschuss einzusetzen. Dieser setzte sich aus neun Mitgliedern und allen in der SAK vertretenen Fraktionen zusammen. Weiter beschloss die Kommission, den Regierungsrat von Beginn an in ihre Arbeiten einzubeziehen. So nahm an allen Ausschuss- und Plenumssitzungen eine Vertretung des Regierungsrates teil.

Zwischen August 2014 und Dezember 2015 befassten sich der Ausschuss und das Plenum der SAK an je insgesamt fünf Sitzungen inhaltlich mit den parlamentarischen Initiativen. Zu den Änderungsvorschlägen der parlamentarischen Initiative 185-2013 im Bereich Finanzen lud die SAK überdies die Finanzkommission (FiKo), den Regierungsrat und die Finanzkontrolle auf Basis eines ausführlichen Fragenkatalogs zur Stellungnahme ein. Bezüglich Verfassungsbestimmungen zu den Parlamentsdiensten und zur Staatskanzlei hörte die SAK den Generalsekretär des Grossen Rates und den Staatsschreiber an. Zur parlamentarischen Initiative 186-2013 bzw. zu möglichen Änderungen im Bereich Volksvorschlag und Eventualantrag schliesslich liess die SAK durch Professor Andreas Glaser am Zentrum für Demokratie in Aarau ein Rechtsgutachten erstellen.⁹ Im Weiteren standen der Kommission die Protokolle und Beratungsgrundlagen der Kommission ParlRev zu den parlamentarischen Initiativen sowie ausführliche Dokumentationen mit wissenschaftlichen Beiträgen zu den darin abgehandelten Themen zur Verfügung.

⁸ Tagblatt 2015, S. 387.

⁹ 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.

3. Geprüfter Bedarf für eine Teilrevision der Kantonsverfassung

In den parlamentarischen Initiativen werden in verschiedenen Themenbereichen Bedarf für eine Verfassungsänderung ausgemacht und konkrete Änderungsvorschläge vorgelegt:

- **Ausgabenbefugnisse Regierungsrat, Grosser Rat und Volk:** Schwellenwerte erhöhen (vgl. Art. 89 Abs. 2 Bst. a und b und Art. 62 Abs. 1 Bst. c der Verfassung des Kantons Bern vom 06.06.1993 [KV]¹⁰) und ab einer bestimmten Höhe auch für gebundene Ausgaben Zuständigkeit Grosser Rat vorsehen (vgl. Art. 76 Bst. e KV, Art. 89 Abs. KV, Art. 62 Abs. 1 Bst. c KV) [Kapitel 3.1]
- **Voranschlag / Aufgaben- und Finanzplan:** Mitwirkung Grosser Rat verstärken (vgl. Art. 75 KV, Art. 76 Bst. a KV und Art. 9 Abs. 1 KV) [Kapitel 3.2]
- **Desinvestitionen:** Mitwirkung Grosser Rat verstärken (vgl. Art. 89 Abs. 3 KV) [Kapitel 3.3]
- **Ausserordentliche Lagen:** Zuständigkeit Grosser Rat bzw. Ratsorgan bei hohen Ausgaben in vorsehen (vgl. Art. 91 KV) [Kapitel 3.4]
- **Verordnungsveto** ermöglichen (vgl. Art. 88 KV) [Kapitel 3.5]
- **Parlamentsdienste und Staatskanzlei:** Verfassung mit Bestimmung zu Parlamentsdiensten ergänzen und Verfassungsbestimmung zur Staatskanzlei ändern (vgl. 83a KV, Art. 92 Abs. 2 KV) [Kapitel 3.6]
- **Volksvorschlag und Eventualantrag** überprüfen (vgl. Art. 62 KV) [Kapitel 3.7]

Im Folgenden werden die Vorgaben der parlamentarischen Initiativen und die Erwägungen der SAK zu diesen Themenbereichen separat abgehandelt.

3.1 Ausgabenbefugnisse Regierungsrat, Grosser Rat und Volk (Finanzreferendum)

3.1.1 Vorgaben der parlamentarischen Initiative 185-2013

Nach Ansicht der Kommission ParlRev sind grosse Ausgaben stets mit einer gewissen Handlungsfreiheit verbunden. Deshalb erachtete es die Kommission – auch nach Verschärfung der Kriterien der Gebundenheit von Ausgaben und Einführung von Bestimmungen zur besseren Information und Dokumentation des Grossen Rates im Rahmen der Parlamentsrechtsrevision – als angezeigt, die Zuständigkeit für Ausgaben ab einer bestimmten Höhe beim Grossen Rat anzusiedeln, unabhängig davon, ob es sich um neue oder gebundene Ausgaben handelt.

Gemäss der Kommission ParlRev sind die Ausgabenbefugnisse von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk (Finanzreferendum) aber auch überhaupt zu überprüfen. Es geht dabei um die Festlegung der Schwellenwerte, ab welcher der Regierungsrat, der Grosse Rat oder das Volk für eine Ausgabe zuständig sein sollen. Die Überprüfung steht nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem Vorschlag, dass ab einer bestimmten Höhe der Grosse Rat für alle Ausgaben unabhängig von ihrer Gebundenheit zuständig sein sollte. Der Kommission ParlRev schwebten eine Verdoppelung der geltenden Schwellenwerte und damit auch eine Erweiterung der Handlungsfähigkeit des Regierungsrates vor.

¹⁰ BSG 101.1

Die parlamentarische Initiative 185-2013 schlug folgende Verfassungsänderung vor:

Art. 89 Abs. 2 KV (Regierungsrat – Finanzbefugnisse)

² Er [Der Regierungsrat] beschliesst über

a einmalige Ausgaben bis ~~eine~~ zwei Millionen Franken,

b wiederkehrende Ausgaben bis ~~200 000~~ 400 000 Franken.

c ~~gebundene Ausgaben aufgehoben.~~

Art. 62 Abs. 1 Bst. c KV (Fakultative Volksabstimmung)

¹ Ferner unterliegen der Volksabstimmung, wenn das Referendum zustande gekommen ist,

c Beschlüsse des Grossen Rates über neue Ausgaben, sofern sie einmalige Ausgaben über

~~zwei~~ vier Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben über ~~400 000~~ 800 000 Franken betreffen.

3.1.2 Aktuelle Rechtslage

Vom Bundesrecht her bestehen keine Vorgaben. Im Gegenteil stellt die Organisations- und Finanzautonomie der Kantone gerade einen Grundpfeiler der kantonalen Souveränität dar (Art. 3, 43, 46 Abs. 2 und 47 BV). So können die Kantone nicht nur selber die staatliche Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren ausgestalten, sondern z.B. auch die Einnahmen und Ausgaben selber festlegen.¹¹ Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone auch nicht dazu, das Finanzreferendum vorzusehen. Mit dem Finanzreferendum wird ein Ausgabenbeschluss des Parlaments der Volksabstimmung zugänglich gemacht. Davon ausgenommen sind gebundene Ausgaben.¹² Die Mitsprache des Volks ist nur sinnvoll, wenn dieses frei entscheiden kann, ob eine Ausgabe getätigt werden soll oder nicht.

Nach geltender Verfassung beschliesst im Kanton Bern der Regierungsrat über neue einmalige Ausgaben bis zu einer Million Franken und über neue wiederkehrende Ausgaben bis zu 200 000 Franken. Ausserdem beschliesst der Regierungsrat über gebundene Ausgaben und zwar unabhängig von ihrer Höhe (Art. 89 Abs. 2 KV). Der Grosse Rat beschliesst über neue einmalige Ausgaben zwischen einer und zwei Millionen Franken und über neue wiederkehrende Ausgaben zwischen 200 000 und 400 000 Franken. Neue einmalige Ausgaben über zwei Millionen Franken und neue wiederkehrende Ausgaben über 400 000 Franken unterliegen dem fakultativen Finanzreferendum (Art. 62 Abs. 1 Bst. c KV).

Diese Kompetenzordnung und Schwellenwerte der Ausgabenbefugnisse wurden mit der totalrevidierten Verfassung 1993 festgelegt. Davor war der Grosse Rat für die Bewilligung neuer und gebundener Ausgaben über 200 000 Franken zuständig gewesen (vgl. Art. 26 Ziff. 9 der Staatsverfassung des Kantons Bern vom 4. Juni 1893 [aKV]). Ausgaben ab einer Million Franken unterlagen dem fakultativen und Ausgaben ab 10 Millionen Franken dem obligatorischen Referendum. Die Verfassungsmaterialien zeigen, dass die alleinige Zuständigkeit für gebundene Ausgaben bewusst dem Regierungsrat zugewiesen wurde. Anträge für eine Mitwirkung des Grossen Rates wurden abgelehnt. Der Verfassungsgeber erwartete aber eine klare und transparente Praxis und dass der Begriff der gebundenen Ausgaben eng ausgelegt würde.¹³

Mit der Totalrevision der Grossratsgesetzgebung wurde folgende neue Definition für gebundene Ausgaben eingeführt:

¹¹ Vgl. Tschannen, Pierre (2011). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Bern, 3. Auflage, S. 238 f.

¹² Vgl. Tschannen, Pierre (2011). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Bern, 3. Auflage, S. 643 und 658 ff.

¹³ Vgl. Kälin, Walter und Urs Bolz (Hrsg.) (1995). *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*. Kommentar zu Art. 76 KV, Ziff. 5b und Ziff. 6-8 sowie Kommentar zu Art. 89 KV, Ziff. 2. Bern.

Art. 48 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (FLG)¹⁴ (Neue und gebundene Ausgaben)

¹ Eine Ausgabe ist neu,

a wenn ein Entscheidungsspielraum besteht bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten,

b wenn ein Gesetz die Ausgabe als neu qualifiziert.

² Eine Ausgabe ist gebunden, wenn sie nicht nach Absatz 1 neu ist.

³ und ⁴ (...).

3.1.3 Erwägungen der SAK

Um die Tragweite der bestehenden Bestimmungen und der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen besser einschätzen zu können, lud die SAK die FiKo, den Regierungsrat und die Finanzkontrolle anhand eines Fragenkatalogs zur Stellungnahme ein.

Gemäss ihrer Stellungnahme an die SAK stuft die **FiKo** die geltenden Schwellenwerte der Ausgabenkompetenzen als eher tief ein und befürwortet deshalb grundsätzlich eine Verdoppelung der Schwellenwerte. Hingegen spreche sie sich klar gegen den Vorschlag aus, ab einer bestimmten Höhe auch gebundene Ausgaben der Beschlussfassung durch den Grossen Rat zu unterstellen. Im Allgemeinen sei die Gebundenheit einer hohen Ausgabe nicht unbedingt zweifelhafter als die Gebundenheit einer niedrigeren Ausgabe. Zudem sei das Problem der gebundenen Ausgaben bereits mit der Parlamentsrechtsrevision entschärft worden. Zwar würden die mit der totalrevidierten Grossratsgesetzgebung eingeführten neuen Bestimmungen zur Gebundenheit von Ausgaben nicht von allen Direktionen gleich befolgt und vom Regierungsrat teilweise ungenügend umgesetzt. So hätten die strengeren Kriterien insbesondere im Bereich der Informatik bisher kaum zu sichtbaren Resultaten geführt, weshalb sich die FiKo für eine Anpassung der Praxis einsetze und ein Entgegenkommen des Regierungsrates erwarte. Die FiKo gehe aber davon aus, dass pro Jahr nur noch fünf bis zehn gebundene Ausgabenbeschlüsse mit Summen von über 5 Millionen Franken bewilligt würden. Dabei handle es sich meist um jährlich wiederkehrende Beschlüsse, die in interkantonalen Verträgen geregelt seien und deren Gebundenheit für die FiKo unbestritten sei. Somit erscheine eine Genehmigung durch den Grossen Rat für diese Ausgabenbeschlüsse nicht sinnvoll. Damit eine hohe Ausgabe unter den neuen Bestimmungen des FLG als gebunden bezeichnet werden könne, müsse der Grosse Rat dazu einen Grundsatzentscheid gefällt haben, indem er bspw. einer interkantonalen Vereinbarung zugestimmt habe. Im Grundsatzbeschluss müssten auch Angaben zu den damit verbundenen finanziellen Konsequenzen enthalten sein. Sei solch ein

¹⁴ BSG 620.0; davor hatte Art. 48 FLG wie folgt gelautet:

¹ Eine Ausgabe gilt als gebunden, wenn sie

a durch einen Rechtssatz oder ein Gerichtsurteil grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist,

b zur Erfüllung einer gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgabe unbedingt erforderlich ist,

c sich aus der Erfüllung eines vom zuständigen Organ genehmigten Vertrags zwingend ergibt,

d bei baulichen Massnahmen zur Erhaltung der vorhandenen Bausubstanz und zur Sicherung der Aufgabenerfüllung erforderlich ist,

e für Mietzinskosten erforderlich ist, die für bestehende und schon in Mietobjekten untergebrachte Verwaltungseinheiten anfallen oder

f zum Ersatz bestehender, technisch überalterter oder defekter Einrichtungen und Anlagen erforderlich ist.

² Eine Ausgabe gilt im Übrigen als neu, wenn

a dem für die Ausgabenbewilligung zuständigen Organ bezüglich der Höhe, dem Zeitpunkt der Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht oder

b ein Gesetz die Ausgabe als neu qualifiziert.

³ Ausgabenbewilligungen des Regierungsrates sind der Finanzkommission des Grossen Rates zur Kenntnis zu bringen, wenn die bewilligten gebundenen Ausgaben, wären sie neu, in die Zuständigkeit des Grossen Rates fallen würden.

⁴ Ausgabenbewilligungen des Regierungsrates sind überdies im Amtsblatt zu veröffentlichen, wenn die bewilligten gebundenen Ausgaben, wären sie neu, der fakultativen Volksabstimmung unterstehen würden.

Grundsatzentscheid gefällt, sei es auch aus Effizienzüberlegungen sinnvoll, den eigentlichen Ausgabenbeschluss durch ein untergeordnetes Organ fällen zu lassen. Zur Effizienzsteigerung und Verringerung der Arbeitsbelastung könnten im Übrigen auch die Instrumente des Sammelbeschlusses und des Rahmenkredits eingesetzt werden. In einem Sammelbeschluss würden mehrere Beschlüsse zu einer einzigen Vorlage mit gemeinsamem Vortrag zusammengeführt, die jedoch einzeln zu genehmigen seien. Der Rahmenkredit diene dazu, für Ausgaben in einem definierten Bereich ein Kostendach und eine Gültigkeitsdauer zu definieren, während die Kompetenz für die Bewilligung der draus folgenden konkreten Verpflichtungskredite an eine hierarchisch tiefere Stelle delegiert werde. Die FiKo habe dem Regierungsrat bereits mehrfach vorgeschlagen, von diesen Instrumenten vermehrt Gebrauch zu machen.

Auch der **Regierungsrat** begrüsst in seiner Stellungnahme an die SAK grundsätzlich eine Erhöhung der Schwellenwerte für die Finanzkompetenzen von Regierungsrat und Grosse Rat, wodurch diese nach rund 20 Jahren aktualisiert würden. Dagegen lehnt der Regierungsrat den Vorschlag ab, den Grossen Rat über gebundene Ausgaben ab einer bestimmten Höhe entscheiden zu lassen. In Bezug auf die neuen Bestimmungen aus der Parlamentsrechtsrevision zu den gebundenen Ausgaben hält der Regierungsrat fest, dass Aufwand und Entscheidungsdauer erheblich gestiegen seien. Da seit der Parlamentsrechtsrevision Ausgaben insbesondere dann gebunden seien, wenn sie in der Gesetzgebung sowohl dem Grundsatz wie ihrer Höhe und dem Zeitpunkt ihrer Vornahme nach vorgeschrieben sind, sei eine Beschlussfassung durch den Grossen Rat nicht sinnvoll. Der Grosse Rat müsste den Beschluss fassen, ohne dabei politischen Handlungsspielraum zu haben. Ausserdem sei von einer Steigerung der Geschäftslast des Grossen Rates auszugehen, welche Risiken wie Verzögerungen mit Kostenfolgen oder Wettbewerbs- und Standortnachteile mit sich bringen könnten.

Die **Finanzkontrolle** nennt in ihrer Stellungnahme an die SAK als Vorteile einer Erhöhung der Schwellenwerte und einer Zuständigkeit des Grossen Rates für hohe gebundene Ausgaben die verstärkte Mitsprache des Parlaments und somit eine politische Absicherung dieser Ausgaben. Nachteilig könne sich der Zeitaufwand auswirken, weil durch die Genehmigung der gebundenen Ausgaben durch den Grossen Rat die Entscheidprozesse verlängert würden. Ausserdem wäre zu beachten, dass der Grosse Rat bei Ausgaben ohne Handlungsfreiheit trotzdem keine Möglichkeit hätte, diese nicht zu bewilligen. Einen weiteren Nachteil sieht die Finanzkontrolle in einer möglichen Vermischung von strategischen und operativen Tätigkeiten, was zu Verunsicherungen führen könnte.

Angeichts des grossen Finanzhaushalts des Kantons Bern erscheinen auch der **SAK** die geltenden Schwellenwerte der Ausgabenkompetenzen von Regierungsrat und Grosse Rat tief. Diese Schwellenwerte wurden mit der Verfassung von 1993 eingeführt und seither nicht mehr angepasst. Schon aus diesem Grund sind sie aus Sicht der Kommission zu erhöhen.

Eine Untersuchung für den Zeitraum vom 1. Juni 2014 bis zum 31. Dezember 2014 ergibt bei einer Verdoppelung der Schwellenwerte für die Kompetenzen von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk folgendes Bild. Zwei Vorlagen in der bisherigen Kompetenz des Grossen Rates wären stattdessen in die Zuständigkeit des Regierungsrates gefallen. Und bei acht Vorlagen wäre kein fakultatives Finanzreferendum mehr möglich gewesen, sondern hätte der Grosse Rat diese Ausgaben in abschliessender Kompetenz bewilligen können. Sofern die Verdoppelung der Schwellenwerte nicht nur für neue, sondern auch für bisher als gebunden behandelte Ausgaben gegolten hätte, hätte der Grosse Rat in abschliessender Kompetenz über drei zusätzliche Vorlagen befinden können. Weitere sieben Vorlagen wären neu der fakultativen Volksabstimmung zugänglich gewesen.

Die Volksrechte im Finanzbereich würden durch eine Verdoppelung der Schwellenwerte nicht übermässig beschnitten, da nur einzelne Vorlagen der Volksabstimmung entzogen würden.

Ein weiterer Grund, der für die Erhöhung der Schwellenwerte spricht, sind die neuen Kriterien für gebundene Ausgaben, welche mit der Parlamentsrechtsrevision eingeführt wurden. Da die Kriterien für gebundene Ausgaben verschärft wurden, müssen nun mehr Vorlagen durch den Grossen Rat genehmigt werden und wurde damit der Handlungsspielraum des Regierungsrates eingeschränkt. Die geltenden Ausgabenkompetenzen bei den neuen Ausgaben sind nun ebenfalls nach oben anzupassen, wenn der Regierungsrat noch über eine zweckmässige Handlungsfähigkeit verfügen soll und die Geschäftslast des Parlaments nicht unnötig gesteigert werden soll.

Wie die FiKo und der Regierungsrat sieht die SAK dagegen bei den gebundenen Ausgaben keinen Handlungsbedarf. Die neuen Bestimmungen aus der Parlamentsrechtsrevision sind zwar noch zu jung, als dass sie abschliessend beurteilt werden könnten. Sie haben aber aus Sicht des Parlaments bereits zu einer deutlichen Verbesserung der Situation geführt. Weitere Verbesserungen können bei Bedarf in der Praxis oder, falls sich dies künftig als notwendig erweisen sollten, auf Gesetzesstufe erreicht werden. Eine Verfassungsänderung und damit eine Aufhebung der generellen Kompetenz des Regierungsrates für gebundene Ausgaben sind hingegen nicht angezeigt.

Schlussfolgerung: Die geltenden Schwellenwerte der Ausgabenkompetenzen für Regierungsrat, Grosser Rat und Volk aus dem Jahr 1993 sind angesichts der Grösse des kantonalen Finanzhaushalts überholt. Die FiKo und der Regierungsrat begrüssen eine Erhöhung der Schwellenwerte. Dagegen zeichnet sich angesichts der mit der Parlamentsrechtsrevision eingeführten neuen Bestimmungen zur Gebundenheit von Ausgaben in diesem Bereich kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ab. So beschloss die SAK am 12. Oktober 2015 mit 13 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen, dem Grossen Rat zu beantragen, einerseits der in der parlamentarischen Initiative 185-2013 vorgeschlagenen Verdoppelung der Schwellenwerte für die Ausgabenkompetenzen von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk zuzustimmen und andererseits eine Änderung der Kompetenzordnung bei den gebundenen Ausgaben abzulehnen.

3.2 Mitwirkung Grosser Rat bei Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan

3.2.1 Vorgaben der parlamentarischen Initiative 185-2013

Nach Ansicht der Kommission ParlRev besteht auch nach Einführung der Finanzmotion (Art. 64 GRG) noch Optimierungspotential in Bezug auf die Mitwirkung des Grossen Rates bei Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan. Denkbar seien eine verbindliche Einwirkung des Grossen Rates auf die Leistungsseite von Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan. Weiter könnte eine Formalisierung des Dialogs zwischen Regierungsrat und FiKo oder die Einräumung eines «Budgetvorgaberechts» nach solothurnischem Vorbild für die den Voranschlag vorberatende Kommission in Betracht gezogen werden. Der Kanton Solothurn räumt der Finanzkommission das Recht ein, schon zu Beginn des Prozesses im Rahmen der Beratung des Geschäftsberichts für das vergangene Jahr und des integrierten Aufgaben- und Finanzplans für die kommenden Jahre zu Händen des Regierungsrates Eckwerte für das nächste Budget zu definieren.¹⁵ Diese Vorgaben sind für den Regierungsrat nur, aber immerhin politisch verbindlich. Werden sie nicht eingehalten und kann der Regierungsrat dies nicht überzeugend begründen, drohen entsprechende Massnahmen im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Budgets.

¹⁵ Vgl. § 22 des Gesetzes vom 3. September 2003 über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G, BGS 115.1).

Da diese Änderungen keine Veränderung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten von Regierungsrat und Grosse Rat bedeuten, wären sie gemäss Kommission ParlRev ohne eine Anpassung der Verfassung zu bewerkstelligen. Die parlamentarische Initiative 185-2013 enthält entsprechend keine genauen Vorschläge für neue Bestimmungen.

3.2.2 Aktuelle Rechtslage

Gemäss geltender Verfassung verabschiedet der Regierungsrat den Voranschlag zu Händen des Grossen Rates, was bedeutet, dass der Regierungsrat den Voranschlag entwirft (Art. 89 Abs. 1 KV). Der Grosse Rat beschliesst dann über den Voranschlag (Art. 76 Bst. a KV).

Der Voranschlag dient der kurzfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen. Das per 1. Juni 2014 totalrevidierte Grossratsgesetz hält fest, dass der Regierungsrat den Voranschlag der zuständigen Kommission spätestens zweieinhalb Monate bzw. dem Grossen Rat spätestens einen Monat vor Beginn der Novembersession unterbreitet. Der Voranschlag als Ganzes gilt zwar als Bericht, die Finanzseite des Voranschlags jedoch als Beschlussantrag (Art. 48 GRG, Art. 62 Abs. 4 FLG). Somit kann der Grosse Rat die Berichtsteile bzw. die Leistungsseite lediglich zur Kenntnis nehmen, während ihm in Bezug auf die Finanzseite des Voranschlags umfassende Antrags- und Beschlusskompetenzen zustehen. Ab dem 1. Januar 2017 wird der Grosse Rat dabei nebst anderen Beschlussesgrössen neu auch die Saldi der Produkte genehmigen (vgl. Art. 62 Abs. 4 Bst. a FLG). Mit der in der Parlamentsrechtsrevision geschaffenen Finanzmotion kann der Grosse Rat zudem den Regierungsrat oder die Justizleitung beauftragen, eine finanzseitig geforderte Massnahme im nächsten Voranschlag oder im nächsten Aufgaben- und Finanzplan zu ergreifen (Art. 64 GRG).

Der auf vier Jahre ausgerichtete Aufgaben- und Finanzplan dient der mittelfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen. Er wird den zuständigen Kommissionen und dem Grossen Rat gleichzeitig mit dem Voranschlag unterbreitet. Seit der Totalrevision des Parlamentsrechts nimmt der Grosse Rat den Aufgaben- und Finanzplan nicht mehr bloss zur Kenntnis, sondern genehmigt ihn. Nicht genehmigte Teile gehen mit Auflagen an den Regierungsrat zurück, welcher den Aufgaben- und Finanzplan dem Grossen Rat innert vier Monaten erneut zur Genehmigung unterbreitet (Art. 49 GRG).

3.2.3 Erwägungen der SAK

Um die Tragweite dieser Vorschläge besser einschätzen zu können, lud die SAK die FiKo und den Regierungsrat anhand eines Fragenkatalogs zur Stellungnahme ein.

Nach Meinung der **FiKo** unterstützten die Neuerungen der Parlamentsrechtsrevision (Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans und Finanzmotion) die Entwicklung hin zu einer mittelfristigen Finanzplanung, was in ihrem Sinne sei. Die neuen Regelungen bestünden allerdings erst seit kurzer Zeit. Ein abschliessendes Urteil dazu sei entsprechend verfrüht. In der Evaluation NEF habe sich aber gezeigt, dass der Grosse Rat seit Einführung von NEF nie versucht habe, über die Leistungsseite zu steuern. Es sei die FiKo selber gewesen, welche den Verzicht auf Leistungs- und Wirkungsziele angeregt habe. Vor diesem Hintergrund sei eine Einflussnahme des Grossen Rates auf die Leistungsseite des Voranschlags für die FiKo zurzeit kein Thema mehr. Auch was eine Formalisierung des Dialogs zwischen Regierungsrat und FiKo zum Voranschlag angehe, empfehle sie, von Änderungen abzusehen. Als sich die finanzpolitische Lage im Jahr 2011 verschlechtert habe, sei ein sogenannter intensivierter Planungsdialog eingeführt worden. Demnach orientiere der Regierungsrat die FiKo bereits in der ersten Jahreshälfte regelmässig über den Stand der Arbeiten am Voranschlag. Die Erfah-

rungen damit seien aus Sicht der FiKo positiv. Daneben könne der Grosse Rat mittels Finanzmotion Einfluss auf die Finanzplanung nehmen.

Auch der **Regierungsrat** steht gemäss seiner Stellungnahme an die SAK einer verstärkten Einflussnahme des Grossen Rates auf die Leistungsseite von Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan kritisch gegenüber. Der Grosse Rat verfüge bereits über wirkungsvolle Steuerungsinstrumente im Bereich der Finanzplanung. Entsprechend erkenne der Regierungsrat hier keinen Handlungsbedarf. Sofern ein stärkerer Einfluss auf die Leistungsseite jedoch einem Bedürfnis des Grossen Rates entspreche, müsste zuerst vertieft geprüft werden, in welchen Bereichen sie überhaupt sinnvoll und machbar wäre. Denn verschiedene wesentliche Faktoren könnten gar nicht durch eine Behörde gesteuert werden. Ausserdem wäre zu prüfen, wie die Einflussnahme des Grossen Rates in den zeitlichen Ablauf des Planungsprozesses zu integrieren wäre. Wie die FiKo möchte auch der Regierungsrat an der heutigen Form des Planungsdialogs mit der FiKo festhalten. Eine Formalisierung würde seiner Meinung nach zu einer Einschränkung des bisher bewusst flexibel ausgestalteten Dialogs führen. Sie würde eine kurzfristige Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen und auch einen allfälligen Ausbau des Dialogs verunmöglichen.

Seit der Parlamentsrechtsrevision verfügt der Grosse Rat mit der Finanzmotion und der Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans über wichtige neue Einflussmöglichkeiten auf die Finanzplanung. Zwar konnten für eine abschliessende Beurteilung der Wirksamkeit dieser Instrumente noch zu wenige Erfahrungen gesammelt werden. Grundsätzlich scheint ihre Wirkung jedoch positiv. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit NEF im Kanton Bern scheint kein grundsätzliches Bedürfnis für eine verstärkte Mitwirkung des Grossen Rates auf der Leistungsseite von Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan zu bestehen. Auch der ohne explizite gesetzliche Grundlage praktizierte Planungsdialog zwischen FiKo und Regierungsrat läuft offenbar zur Zufriedenheit beider Gremien. Aus Sicht der SAK besteht somit keinerlei Handlungsbedarf im Bereich der Mitwirkung des Grossen Rates bei Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan.

Schlussfolgerung: Mit der Parlamentsrechtsrevision erhielt der Grosse Rat neue Einflussmöglichkeiten bei Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan. Eine noch stärkere Einflussnahme des Grossen Rates auf die Leistungsseite entspricht offenbar keinem Bedürfnis. Ferner hat sich nach Einschätzung von Regierungsrat und Finanzkommission der ohne explizite gesetzliche Grundlage etablierte Planungsdialog zu Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan bewährt. Somit ergibt sich im Bereich der Mitwirkung des Grossen Rates auf Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan kein Handlungsbedarf. Aus diesen Gründen beschloss die SAK am 12. Oktober 2015 mit 13 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen, dem Grossen Rat zu beantragen, in diesem Bereich keine Änderungen vorzusehen.

3.3 Mitwirkung Grosser Rat bei Desinvestitionen

3.3.1 Begriffe

Die Verwaltungslehre unterscheidet verschiedene Arten öffentlicher Sachen, unter anderem das Finanz- und das Verwaltungsvermögen.

Das *Finanzvermögen* besteht aus den Vermögenswerten, die das Gemeinwesen wegen ihres Geldwertes besitzt und die es nicht unmittelbar zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt (Art. 12 Abs. 4 FLG). Das Finanzvermögen ist frei realisierbar, das heisst, dass es ohne Be-

einträchtigung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben veräussert werden kann (z.B. Liegenschaften, die nicht zur unmittelbaren Erfüllung von Verwaltungsaufgaben herangezogen werden).

Demgegenüber besteht das *Verwaltungsvermögen* aus Vermögenswerten, die dem Gemeinwesen unmittelbar durch ihren Gebrauchswert der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen (Art. 12 Abs. 3 FLG). Es ist zweckgebunden und nicht frei realisierbar (z.B. Verwaltungsgebäude, Werkhöfe, Universitätsgebäude, Haftanstalten).

Desinvestitionen sind Einnahmen aus der Veräusserung von Investitionsgegenständen. Investitionsgegenstände können u.a. Sachen (z.B. Grundstücke, Gebäude), immaterielle Werte (z.B. Patente) oder Beteiligungen (z.B. Aktien) sein.¹⁶ Da ein Gemeinwesen nur Vermögenswerte veräussern kann, die nicht der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen – ansonsten wären sie nach der obigen Definition zweckgebunden und deshalb nicht veräusserbar – erfolgen Desinvestitionen zwangsläufig aus dem Finanzvermögen. Soll Verwaltungsvermögen veräussert werden, muss es zuerst in Finanzvermögen umgewandelt werden.

3.3.2 Vorgaben der parlamentarischen Initiative 185-2013

Nach Einschätzung der Kommission ParlRev dürften grosse Desinvestitionen immer auch eine gewissen politische Dimension haben. Bisher ist jedoch keine parlamentarische Mitwirkung vorgesehen. Deshalb wäre gemäss parlamentarischer Initiative 185-2013 zu prüfen, ob bei Desinvestitionen ab einer bestimmten Höhe der Grosse Rat zuständig sein sollte oder ob es bspw. ausreichen würde, wenn der Grosse Rat zuständig wäre für die Umwandlung grosser Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen. Weiter zu prüfen wäre, ob bedeutende Desinvestitionen der Volksabstimmung zu unterbreiten wären.

Die parlamentarische Initiative 185-2013 schlug folgende Verfassungsänderung vor:

Art. 89 Abs. 3 KV (Regierungsrat – Finanzbefugnisse)

³ ~~Er [der Regierungsrat] beschliesst über Grundstücksverkäufe sowie über Grundstückskäufe zu Anlagezwecken Aufgehoben.~~

3.3.3 Aktuelle Rechtslage

Die bernische Kantonsverfassung äussert sich bisher nur sehr punktuell zu Desinvestitionen. Die Kompetenz zum Beschluss über Grundstücksverkäufe (Art. 89 Abs. 3 KV) erhielt der Regierungsrat mit der neuen Kantonsverfassung. Davor war der Grosse Rat für Grundstückskäufe und Grundstücksverkäufe ab 200 000 Franken zuständig (Art. 26 Ziff. 12 aKV). Die Verfassungsmaterialien zeigen, dass dem Regierungsrat bewusst die alleinige Zuständigkeit zugewiesen wurde. Anträge für eine Mitwirkung des Grossen Rates oder des Volks bei Grundstücksverkäufen wurden letztlich alle abgelehnt.¹⁷ Indirekt enthält die Verfassung vereinzelt noch weitere Vorgaben, die an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden.

Auf Gesetzesstufe gibt es weitere Bestimmungen zum Thema. Seit dem 1. Juni 2014 genehmigt der Grosse Rat den Aufgaben- und Finanzplan, welcher neu auch eine Investitionsplanung beinhalten muss (Art. 49 GRG, Art. 107 Ziff. 5 GRG zu Art. 61 Abs. 2 Bst. b und Abs. 5 FLG sowie Art. 75 und 76 FLG). Für die Umwandlung von Verwaltungs- in Finanzvermögen ist nach wie vor der Regierungsrat allein zuständig (Art. 76 Abs. 1 Bst. h FLG). Die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen stellt eine Ausgabe dar, weil kantonale Mittel dauernd

¹⁶ Vgl. Eidg. Finanzverwaltung (2006). *NRM, das neue Rechnungsmodell des Bundes*. Bern, S. 10.

¹⁷ Vgl. v.a. Zwischenbericht der Verfassungskommission, Ergebnisse der Beratungen vom August 1989 bis April 1990, vom 19. April 1990, S. 84; Tagblatt 1992, S. 1224 f. und 1235 f.

für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gebunden werden und dann keine frei realisierbaren Werte mehr bestehen (Art. 42 Abs. 3 Bst. b FLG; BGE 123 I 78 E 3b, S. 81). Für hohe Ausgaben ist der Grosse Rat zuständig (vgl. Art. 76 Bst. e KV i.V. mit Art. 89 Abs. 2 Bst. a KV).

3.3.4 Erwägungen der SAK

Um die Tragweite der bestehenden Bestimmungen und der vorgeschlagenen Verfassungsänderung besser einschätzen zu können, lud die SAK die FiKo, den Regierungsrat und die Finanzkontrolle anhand eines Fragenkatalogs zur Stellungnahme ein.

In ihrer Stellungnahme an die SAK hält die **FiKo** vorab fest, dass sie keine generelle Einschätzung zu den bisherigen Erfahrungen bei Desinvestitionen abgeben könne. Im Gegensatz etwa zu den gebundenen Ausgaben besteht bei Desinvestitionen keine Informationspflicht des Regierungsrates gegenüber dem Grossen Rat. Somit fehle der FiKo ein Überblick über die abgewickelten Geschäfte. Allerdings teile sie die grundsätzliche Einschätzung der Kommission ParlRev nicht, wonach zwischen der Höhe einer Desinvestition und ihrer politischen Dimension ein Zusammenhang bestehe. Gerade mit Blick auf die Verhandlungsphase von Verkäufen, bei der schnell und flexibel reagiert werden müsse, sei die geltende Zuständigkeit des Regierungsrates nachvollziehbar. Auch nach Verhandlungsabschluss wäre nach Meinung der FiKo der Einbezug des Grossen Rates nicht unproblematisch. Wäre der Grosse Rat zuständig, müssten der ausgehandelte Vertrag und der vereinbarte Preis der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Zudem könnte der Grosse Rat nur den Vertrag als Ganzes annehmen oder ablehnen. Aus diesen Überlegungen spricht sich die FiKo dagegen aus, für Desinvestitionen dieselben Zuständigkeiten vorzusehen wie für Investitionen. Die FiKo würde es jedoch begrüssen, wenn eine Informationspflicht des Regierungsrates gegenüber dem Grossen Rat oder einem seiner Organe für Desinvestitionen ab einer bestimmten Höhe eingeführt würde.

Gemäss seiner Stellungnahme an die SAK ist auch für den **Regierungsrat** der Zusammenhang zwischen der Höhe einer Desinvestition und ihrer politischen Dimension nicht gegeben. Im Weiteren erachte er es bei einer Zuständigkeit des Grossen Rates für Desinvestitionen als besonders problematisch, dass weder die übliche Vertraulichkeit noch ein rascher Vertragsabschluss garantiert werden könnten. Dies würde die Verhandlungsposition des Kantons schwächen und zu deutlich schlechteren Kaufofferten führen.

Auch aus Sicht der **Finanzkontrolle** besteht kein zwingender Zusammenhang zwischen der Höhe einer Desinvestition und ihrer politischen Dimension. Oft spielten andere Faktoren eine entscheidende Rolle (Was wird verkauft? Welche Interessen stehen hinter dem Verkauf?). Die Finanzkontrolle weist noch darauf hin, dass der Grosse Rat, sofern er eine verstärkte Mitwirkung erreichen möchte, auch festlegen könnte, aus welchen Gründen oder bei welcher Art von Desinvestitionen er ein Mitspracherecht haben möchte. So könnte sich die Mitwirkung des Grossen Rates auf die tatsächlich finanzpolitisch relevanten Veräusserungen beschränken.

Gemäss Angaben des Regierungsrates wurden von 2005 bis 2014 insgesamt rund 900 Anlageobjekte veräussert. Nur 3 Objekte erzielten einen Verkaufspreis zwischen 5 und 10 Millionen Franken und ein einziges Objekt wurde zu einem Preis von über 15 Millionen Franken verkauft.¹⁸ Aufgrund dieser Zahlen und der Einschätzungen von FiKo, Regierungsrat und Finanzkontrolle ist auch aus Sicht der SAK kein Handlungsbedarf im Bereich einer Mitwirkung des Grossen Rates bei Desinvestitionen gegeben. Eine Zuständigkeit des Grossen Rates würde für die Verhandlungsposition des Kantons Bern sogar erhebliche Schwierigkeiten

¹⁸ Es handelte sich dabei um die Lorymatte Münsingen, welche im Jahr 2013 für 17,5 Millionen Franken veräussert wurde.

mit sich bringen. Da auch Desinvestitionen mit geringerem Preis politisch umstritten sein können und somit die Höhe einer Desinvestition nicht zwingend mit ihrer politischen Bedeutung einhergehen muss, erscheint auch eine Zuständigkeit des Grossen Rates für die Umwandlung grosser Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen nicht zielführend.

Schlussfolgerung: Die geltende Zuständigkeit des Regierungsrates für Desinvestitionen bringt im Hinblick auf die Verhandlungsposition des Kantons Bern eindeutige Vorteile. Zwar kann die Situation aus Sicht des Parlaments wegen einer fehlenden systematischen Übersicht nicht abschliessend beurteilt werden. Die Erfahrungen der letzten Jahre lassen jedoch den Schluss nicht zu, die Kompetenzordnung habe sich nicht bewährt und müsse geändert werden. In Betracht zu ziehen wäre höchstens eine verbesserte Information des Parlaments, welche auch ohne Verfassungsänderung umgesetzt werden könnte. Aus all diesen Gründen beschloss die SAK am 12. Oktober 2015 mit 13 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen, dem Grossen Rat zu beantragen, von einer Änderung oder Streichung von Artikel 89 Absatz 2 Buchstabe c KV abzusehen.

3.4 Zuständigkeiten für Ausgaben in ausserordentlichen Lagen

3.4.1 Vorgaben der parlamentarischen Initiative 185-2013

Nach Ansicht der Kommission ParlRev verlangen Demokratie und Rechtsstaat, dass in ausserordentlichen Lagen die normale Kompetenzordnung auch im Bereich der Finanzen so weit wie möglich erhalten bleibt. Entsprechend sei die Mitwirkung des Grossen Rates zu verstärken.

Die parlamentarische Initiative 185-2013 schlug folgende Verfassungsänderung vor:

Art. 91 KV (Ausserordentliche Lagen)¹⁹

¹ Der Regierungsrat kann ohne gesetzliche Grundlage die notwendigen Massnahmen ergreifen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ~~sowie sozialen Notständen~~ zu begegnen.

² Verordnungen sind sofort durch den Grossen Rat genehmigen zu lassen und fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.

³ Ausgaben über vier Millionen Franken bedürfen der vorgängigen Zustimmung des zuständigen Organs des Grossen Rates und der nachträglichen Genehmigung durch den Grossen Rat.

3.4.2 Aktuelle Rechtslage

In der schweizerischen Staatsrechtslehre besteht seit langem Übereinstimmung darin, dass Regierungen befugt sind, in Fällen schwerer, direkter oder unmittelbarer Gefahr die zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung erforderlichen Massnahmen zu treffen. Heute ergibt sich diese sogenannte polizeiliche Generalklausel aus Artikel 36 Absatz 1 Satz 2 BV. Weitere Vorgaben aus dem Bundesrecht bestehen keine.

Im Kanton Bern kommen als «Massnahmen» gemäss Artikel 91 KV nicht nur «Notverordnungen», sondern auch «Notverfügungen» in Betracht.²⁰ Da ein Ausgabenbeschluss rechtlich betrachtet eine Verfügung bzw. ein Entscheid darstellt, verfügt der Regierungsrat in ausseror-

¹⁹ Die Absätze 1 und 2 entsprechen im Wesentlichen den Sätzen 1 und 2 des geltenden Art. 91 KV.

²⁰ Vgl. Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern, 1995; Kommentar zu Art. 91 BV, Ziffer 4 sowie die Materialien dazu (insb. Protokoll der Verfassungskommission, S. 289-293, 878-881).

entlichen Lagen insbesondere auch über unbeschränkte Ausgabenbefugnisse. Die Ausgabenkompetenzen des Regierungsrates in ausserordentlichen Lagen werden im Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz vom 19. März 2014 (KBZG)²¹ konkretisiert:

Art. 80 KBZG (Delegation von Ausgabenbefugnissen, 1. Fälle von zeitlicher Dringlichkeit)

¹ Die Ausgabenbefugnisse des Volkes und des Grossen Rates für zeitlich dringend auszuführende Massnahmen bei Katastrophen, in Notlagen und bei Grossereignissen werden an den Regierungsrat übertragen.

² Zeitlich dringende Massnahmen sind solche, die zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen rasch angeordnet werden müssen, der Bekämpfung unmittelbar drohender Gefahren oder bei eingetretenen Ereignissen der ersten Schadensbehebung dienen und keinen Aufschub bis zur Beschlussfassung durch das nach der ordentlichen Finanzkompetenz abschliessend zuständige Organ dulden.

³ Die Finanzkommission des Grossen Rates ist umgehend über den Ausgabenbeschluss zu orientieren.

⁴ Der Regierungsrat kann seine Ausgabenbefugnisse übertragen.

⁵ Die Absätze 1 und 2 gelten sinngemäss auch für die Gemeinden, falls diese keine eigenen Regelungen getroffen haben.

Die Bestimmung, nach welcher die Finanzkommission umgehend über Ausgabenbeschlüsse des Regierungsrates zu informieren ist (Art. 80 Abs. 3 KBZG), wurde nötig, nachdem der Regierungsrat im Nachgang zum Sturm «Lothar» vom Dezember 1999 Ausgaben von über 41,2 Millionen Franken beschlossen hatte, was später Kritik hervorrief. So kam etwa ein von der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates in Auftrag gegebenes Gutachten zum Schluss, dass der Regierungsrat seinen «Ermessungsspielraum sehr weit ausgedehnt, wenn nicht sogar überschritten» habe, weil er mit dem Kredit nicht nur Massnahmen der raschen Nothilfe, sondern zu einem erheblichen Teil auch für die Bekämpfung von Folgeschäden beschlossen habe.²² In der Folge forderte der Grosse Rat im Jahre 2001 mit einem Postulat²³ die Prüfung der verstärkten Mitwirkungsmöglichkeiten grossrätlicher Kommissionen und des Grossen Rates. Das Anliegen floss in die Erarbeitung des KBZG ein, welches an die Stelle des Gesetzes über ausserordentliche Lagen des Kantons Bern (ALG) trat.

3.4.3 Situation in den Kantonen und im Bund

Auch in den anderen Kantonen und im Bund wird dem Regierungsrat regelmässig das Recht eingeräumt, Notstandsmassnahmen zu ergreifen. In einigen Kantonen muss der Regierungsrat *Notverordnungen* unverzüglich dem Parlament zur Genehmigung unterbreiten (z.B. SH und ZH).²⁴ In gewissen Kantonen ist der Grosse Rat für grössere Ausgaben zuständig (z.B. NW und SO).²⁵ Einige Kantone sehen sogar vor, dass alle *Notstandsmassnahmen* durch das

²¹ BSG 521.1

²² Vgl. Schmid, Gerhard und Fritz Rothenbühler (2001). *Gutachten für die GPK des Grossen Rates des Kantons Bern vom 30. April 2001 über die Auslegung des Gesetzes über ausserordentliche Lagen des Kantons Bern (ALG)*. Bern.

²³ Postulat 192-2001 (Geschäftsprüfungskommission): «Änderung des Gesetzes über ausserordentliche Lagen (ALG): Verbesserungen bei der Delegation von Ausgabenbefugnissen». Das Postulat wurde mit 110 zu 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen überwiesen (vgl. Tagblatt 2001, 221 ff.).

²⁴ Vgl. Art. 68 Abs. 2 KV SH / Art. 72 Abs. 2 KV ZH. Notverfügungen unterliegen in diesen Kantonen nicht der parlamentarischen Genehmigung, da die Ansicht vertreten wird, sie seien auf dem Rechtsmittelweg anfechtbar (vgl. Häner, Isabelle (2007). Kommentar zu Art. 72 KV ZH, N 9-11. In: Häner, Rüssli und Schwarzenbach (Hrsg.). *Kommentar zur Züricher Kantonsverfassung*. Zürich.)

²⁵ Vgl. Art. 49a KV NW und Art. 16 Abs. 2 des Gesetzes vom 28. April 1974 für den Fall von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen (Notstandsgesetz, 152.5.) / § 40 Abs. 2 und 82 Abs. 1 KV SO und § 7 Abs. 1 des Gesetzes vom 5. März 1972 über Massnahmen für den Fall von Katastrophen und kriegerischen Ereignissen (BGS 122.151).

Parlament zu genehmigen sind (z.B. BS, GR und TG).²⁶ Schliesslich gilt in einigen Kantonen, dass die Regierung das Parlament unverzüglich über Notstandsmassnahmen zu benachrichtigen und einen Bericht über die getroffenen Massnahmen vorzulegen hat (z.B. VS, TI und GL).²⁷ Auch im Bund ermächtigt die Verfassung den Bundesrat dazu, Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Verordnungen sind zu befristen (Art. 185 Abs. 3 BV). Verfügungen können gerichtlich überprüft werden. *Notverordnungen* des Bundesrates gelten nur für sechs Monate. Dann fallen sie dahin, es sei denn, dem Parlament wird bis dahin ein Gesetzesentwurf oder ein Entwurf für eine Parlamentsverordnung unterbreitet; eine Parlamentsverordnung tritt drei Jahre nach Inkrafttreten ausser Kraft (Art. 7d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, RVOG²⁸). Über *Notverfügungen* muss der Bundesrat der Geschäftsprüfungsdelegation spätestens innert 24 Stunden informieren (Art. 53 Abs. 3^{bis} des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung [Parlamentsgesetz, ParlG]²⁹). Für Ausgaben besteht die zusätzliche Einschränkung, dass vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation einzuholen ist. Nachträglich sind sie noch der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten (Art. 28 und Art. 34 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt [Finanzhaushaltsgesetz, FHG]³⁰). Diese Regelung besteht seit 2011. Der Ausbau der parlamentarischen Mitwirkung im Bund wurde massgeblich durch Fälle wie das Swissair-Grounding 2001, die UBS-Rekapitalisierung 2008 und die Aktenvernichtung im Fall Tinner 2009 beeinflusst.

3.4.4 Erwägungen der SAK

In grundsätzlicher Hinsicht hält die SAK fest, dass es sich bei ausserordentlichen Lagen gerade um Situationen handelt, die nicht voraussehbar sind und in denen rasch gehandelt werden muss. Die zweckmässige und umgehende Schadensbehebung darf keinesfalls durch unnötige Einschränkungen erschwert werden. Wichtig scheint der Kommission allerdings die Information: Der Regierungsrat ist dem Grossen Rat gegenüber auf jeden Fall über die ergriffenen Massnahmen Rechenschaft schuldig.

Diskutiert wurde in der Kommission auf Basis dieser grundsätzlichen Einschätzungen die konkrete Frage, ob Beispiele aus der Vergangenheit Anlass dazu geben könnten, die Bestimmungen in Bezug auf die Ausgabenbefugnisse und / oder bezüglich der Informationspflicht des Regierungsrates gegenüber dem Grossen Rat anzupassen. Denn aus grundsätzlicher Sicht besteht auch mit Blick auf die Regelungen anderer Kantone und des Bundes kein Grund, die bewusst offen formulierte Verfassungsbestimmung zu ändern, welche die notwendige Flexibilität für das Reagieren auf Notstände ermöglicht. Da der Auslöser der geltenden Regelung im Kanton Bern die Ausgaben im Zusammenhang mit dem Sturm «Lothar» im Jahr 1999 darstellten, liess sich die SAK von der Polizei- und Militärdirektion darüber informieren, welche Ausgaben seither zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen getätigt worden waren. Dabei ergab sich, dass in den Jahren 2005, 2007, 2013 und 2014 für die Behebung von Unwetterschäden Ausgaben nötig geworden waren. Allerdings bildeten nicht Artikel 91 KV und das KBZG die Grundlage für diese Ausgaben, vielmehr wurden sie auf Basis der normalen

²⁶ Vgl. § 109 Abs. 2 KV BS / § 44 Abs. 2 KV TG / Art. 48 Abs. 2 KV GR.

²⁷ Vgl. Art. 56 Abs. 2 KV VS und Art. 87 Abs. 3 des Gesetzes vom 28. März 1996 über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten (Systematische Gesetzessammlung 171.1) / Art. 26 Abs. 3 der Legge del 20 gennaio 1986 sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato (Systematische Gesetzessammlung 2.5.1.1) / Art. 81 Abs. 2 KV GL.

²⁸ SR 172.010

²⁹ SR 171.10

³⁰ SR 611.0

Kompetenzordnung getätigt. Gewisse Ausgaben wurden dabei als gebundene Ausgaben angesehen. Die nicht gebundenen Ausgaben bewilligte je nach Höhe des Betrags der Grosse Rat oder der Regierungsrat.

Eine Anpassung der Bestimmungen in Bezug auf die Ausgabenbefugnisse bzw. die Einführung einer Genehmigungskompetenz des Grossen Rates für Ausgaben ab einer bestimmten Höhe, wie sie die parlamentarische Initiative 185-2013 vorschlägt, ist nach Meinung der SAK auf Basis dieser Erfahrungen nicht angezeigt. Seit dem Sturm «Lothar» und dem Erlass des KBZG wurden gar keine Ausgaben mehr ausserhalb der normalen Finanzkompetenzordnung getätigt. Wenn die normale Kompetenzordnung angewendet wird, kommen zudem die strenger Kriterien für die Definition einer Ausgabe als gebundene Ausgabe zum Tragen, welche mit der Totalrevision des Parlamentsrechts eingeführt wurden. Demnach gelten seit dem 1. Juni 2014 alle Ausgaben als gebunden, bei denen kein Entscheidungsspielraum besteht bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten und die kein Gesetz als neu qualifiziert (Art. 48 Abs. 1 und 2 FLG).

In Bezug auf die Informationspflicht scheint der SAK die geltende Regelung in Artikel 80 Absatz 3 KBZG sinnvoll und ausreichend. Im Bedarfsfall könnte sie angepasst und weiter konkretisiert werden. Nach Ansicht der SAK würde jedoch nichts gewonnen, wenn diese oder eine ähnliche Bestimmung neu auf Verfassungsstufe festgehalten würde. Denn aufgrund der obligatorischen Volksabstimmung könnte eine entsprechende Verfassungsbestimmung nur viel umständlicher an neue Gegebenheiten angepasst werden als Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen.

Schlussfolgerung: Weder grundsätzliche Überlegungen und Vergleiche mit anderen Kantonen und dem Bund noch die Erfahrungen der vergangenen Jahre lassen die Schlussfolgerung zu, dass die Verfassungsbestimmungen zu den ausserordentlichen Lagen angepasst werden müssten. Auch auf Gesetzesstufe erscheinen die geltenden Regelungen zweckmässig und ausreichend. Aus diesen Gründen beschloss die SAK am 15. Dezember 2014 einstimmig mit 15 zu 0 Stimmen, die in der parlamentarischen Initiative 185-2013 vorgeschlagene Änderung der Kantonsverfassung im Bereich der ausserordentlichen Lagen nicht weiterzuverfolgen.

3.5 Verordnungsveto

3.5.1 Begriff

Das Verordnungsveto ist ein Instrument, mit welchem das Parlament Einspruch gegen von der Regierung beschlossene Verordnungen einlegen kann. Es bezweckt sicherzustellen, dass sich Verordnungsbestimmungen nicht vom Sinn und Geist des Gesetzes entfernen. Kommt es zu einem Veto, wird die Verordnung aufgehoben.³¹

3.5.2 Vorgaben der parlamentarischen Initiative 185-2013

Gemäss Begründung der parlamentarischen Initiative 185-2013 zeigten die Arbeiten der Kommission ParlRev, dass die Verordnungsgebung des Regierungsrates von Seiten des Grossen Rates teilweise als unbefriedigend erachtet wird. Aus diesem Grund wurde den grossrätlichen Kommissionen mit der totalrevidierten Grossratsgesetzgebung ein Konsultationsrecht zu Verordnungen des Regierungsrates eingeräumt (Art. 41 GRG). In grundsätzlicher

³¹ Vgl. Uhlmann, Felix (2010). Das Verordnungsveto – eine Auslegeordnung. In: *Parlament, Parlement, Parlamento* 2/2010, S. 4 ff.; Müller, Georg (2006). *Elemente einer Rechtsetzungslehre*. Zürich, S. 146, Rz. 235.

Hinsicht und für den Fall, dass die neuen Bestimmungen der Grossratsgesetzgebung nicht ausreichen sollten, sei in der Verfassung die Grundlage für die Einführung eines Verordnungsvetos zu schaffen.

Die parlamentarische Initiative 185-2013 schlug folgende Verfassungsänderung vor:

Art. 88 Abs. 3 (neu) KV (Regierungsrat – Rechtsetzung)

¹ und ² Unverändert.

³ Das Gesetz kann ein Vetorecht des Grossen Rates gegenüber Verordnungen vorsehen.

Der bisherige Absatz 3 wird zu Absatz 4 und der bisherige Absatz 4 wird zu Absatz 5.

3.5.3 Aktuelle Rechtslage

Vom Bundesrecht bestehen keine Vorgaben und auch Gewaltenteilungsaspekte stünden dem Vorhaben nicht entgegen. Zwar hat sich die Organisation der kantonalen Behörden nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung zu richten, wobei keine Behörde staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt ausüben darf (Art. 66 Abs. 1 KV). Im Sinne des im Kanton Bern vorherrschenden kooperativen Gewaltenteilungsverständnisses ist es jedoch so, dass der Regierungsrat auch bei der Gesetzgebung mitwirkt (z.B. indem er das Vorverfahren der Gesetzgebung leitet) und der Grosse Rat bei der Umsetzung der Gesetzgebung in gewissem Umfang mitwirken könnte. Die bernische Kantonsverfassung enthält bisher keine Bestimmung zur Mitwirkung des Grossen Rates bei der Verordnungsgebung. Mit der Totalrevision des Parlamentsrechts wurden jedoch folgende Bestimmungen auf Gesetzesebene eingeführt:

Art. 41 GRG (Information und Konsultation beim Erlass von Verordnungen)

¹ Der Regierungsrat informiert den Grossen Rat über die Vorbereitung von Verordnungen und Verordnungsänderungen.

² Kommissionen können verlangen, dass ihnen der Entwurf zu einer Verordnung oder einer Verordnungsänderung des Regierungsrats zur Konsultation unterbreitet wird.

3.5.4 Situation in den Kantonen und im Bund

In der Schweiz kennt einzig der Kanton Solothurn das Verordnungsveto.³² Legen 17 der 100 Ratsmitglieder innert 60 Tagen nach Versand der vom Regierungsrat beschlossenen Verordnungen ein Veto ein, entscheidet der Kantonsrat in der nächsten Session darüber. Bestätigt er das Veto, wird die Verordnung an den Regierungsrat zurückgewiesen.

Andere Kantone (z.B. SG und AG) prüften die Einführung des Verordnungsvetos, verworfen es aber wieder.

Im Bund stand das Verordnungsveto schon mehrfach zur Diskussion.³³ Zu beachten ist dabei, dass im Bund einerseits die parlamentarischen Kommissionen über ein umfassendes Konsultationsrecht zu bundesrätlichen Verordnungen verfügen (Art. 151 ParlG) und andererseits die Motion auch verbindlich im an den Bundesrat delegierten Rechtsetzungsbereich wirkt (Art. 120 Abs. 2 ParlG).

Schliesslich kennen verschiedene Kantone (z.B. VS, FR, ZH) und der Bund ein dem Verordnungsveto ähnliches Instrument, mit welchem der Gesetzgeber in Einzelfällen – sofern dies in

³² Vgl. Art. 79 Abs. 3 KV SO und § 44 des Kantonsratsgesetzes vom 4.09.1989 (BGS 121.1).

³³ Aktuell ist dazu die Pa. Iv. 14.422 (Aeschi) «Einführung des Verordnungsvetos» hängig, der Pa. Iv. 14.421 (Fournier) «Genehmigung bundesrätlicher Verordnungen durch das Parlament» wurde im Ständerat jüngst keine Folge gegeben.

einem Gesetz ausdrücklich vorgesehen wird – die dazugehörige Verordnung seiner Genehmigung unterstellen kann.³⁴

3.5.5 Erwägungen der SAK

Die Einführung des Verordnungsvetos wurde in der Kommission ParlRev öfters diskutiert. Es bestand der Eindruck, dass regierungsrätliche Verordnungen den Willen des Gesetzgebers missachteten. Aus Sicht der SAK ist es völlig unbestritten, dass sich der Regierungsrat bei der Verordnungsgebung an den Rahmen des zugehörigen Gesetzes zu halten hat. Unklarheiten, Lücken oder Fehler im Gesetz dürfen nicht dazu führen oder gar dazu genutzt werden, dass sich eine Verordnung vom Sinn und Geist des zugehörigen Gesetzes entfernt. Vielmehr müsste der Regierungsrat nötigenfalls ein Verfahren zur Änderung des Gesetzes einleiten. Allerdings resultiert bei der Gesetzesberatung im Parlament aus dem politischen Ringen um eine mehrheitsfähige Lösung mitunter eine unscharfe Formulierung. Es ist also auch Aufgabe des Gesetzgebers, auf klare Bestimmungen zu achten, um so einer allfälligen aus seiner Sicht zu weit gehenden Interpretation durch den Regierungsrat beim Erlass von Verordnungen vorzubeugen. Gleichzeitig ist es dem Grossen Rat bereits heute jederzeit möglich, bei Bedarf bspw. via Motion oder parlamentarische Initiative eine Gesetzesänderung anzustossen, wenn die Einschätzung besteht, dass für die Verordnung zu grosser Interpretationsspielraum besteht oder eine Verordnung sich ausserhalb des Rahmens des zugehörigen Gesetzes bewegt. Und schliesslich besteht im Kanton Bern eine Praxis, nach der der vorberatenden Kommission bei grossen Gesetzesänderungsprojekten meist spätestens im Hinblick auf die zweite Lesung auch der Entwurf der entsprechend geänderten Verordnung zur Kenntnis gebracht wird.

Zu diesen üblichen Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf Verordnungen kommt das mit der Parlamentsrechtsrevision neu eingeführte Konsultationsrecht der grossrätlichen Kommissionen hinzu. Indem das Parlament via «Geschäftsplanung Regierungsrat» fünfmal jährlich über anstehende Verordnungen und Verordnungsänderungen informiert wird, sind einerseits Transparenz für und Kontrollmöglichkeiten durch das Parlament bereits erhöht worden. Somit bestehen bereits tatsächliche Mitwirkungsmöglichkeiten.

Soweit die SAK dies beurteilen kann, wird vom Konsultationsrecht auch in der Praxis Gebrauch gemacht. Diese entfaltet – ähnlich wie das reine Instrument des Verordnungsvetos – auch eine präventive Wirkung. Die Inkraftsetzung des totalrevidierten Parlamentsrechts liegt jedoch noch nicht weit zurück. Für eine abschliessende Beurteilung der Wirksamkeit des Instruments ist es nach Ansicht der SAK noch zu früh, ebenso für die Einführung einer neuen Bestimmung in diesem Bereich. In Frage kommen könnte somit höchstens, dass im Rahmen der angestossenen Verfassungsänderung das Verordnungsveto – wie in der parlamentarische Initiative konkret vorgeschlagen – nur ermöglicht wird, damit es bei späterem Bedarf auf Gesetzesstufe eingeführt werden könnte. Eine solche Verfassungsänderung «auf Vorrat» ist jedoch schon deshalb abzulehnen, weil nach Wissensstand der SAK aus der jüngeren Vergangenheit kaum Fälle vorliegen, in denen sich eine regierungsrätliche Verordnung zu stark vom Gesetz entfernte. Im Übrigen wäre die Notwendigkeit eines Verordnungsvetos «auf Vorrat» dem Stimmvolk kaum zu erklären.

Mit Blick auf die im Kanton Bern schon bestehenden Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments auf die Verordnungsgebung bringt das Verordnungsveto nach Ansicht der SAK somit keinen besonderen zusätzlichen Nutzen. Der SAK scheinen zudem die möglichen Nachteile des Verordnungsvetos, wie etwa ein politischer Missbrauch des Instruments, eine uner-

³⁴ Vgl. Art. 57 Abs. 2 KV VS und Art. 89 f. des Gesetzes vom 28. März 1996 über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten (Systematische Gesetzessammlung 171.1) / Art. 93 KV FR und 177-181 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (Systematische Gesetzessammlung 121.1).

wünschte Verzögerung der Verfahren und die Behinderung des Regierungsrates bei der Umsetzung von Gesetzesbestimmungen, als gravierend. Ausserdem könnte die Vetomöglichkeit das Parlament zu unsorgfältiger Gesetzgebung verleiten, weil der Eindruck bestünde, dass Erlasse via Verordnungsveto auf der Verordnungsstufe noch einmal korrigiert werden könnten. Und schliesslich entstünde bei ungenutzter Vetomöglichkeit der Eindruck, dass das Parlament mit der Verordnung einverstanden sei und sie mittrage. Die eingehende Prüfung jeder einzelnen Verordnung auf ihre Übereinstimmung mit dem Gesetz wäre für Milizparlamentarierinnen und –parlamentarier überhaupt kaum zu bewältigen.

Schlussfolgerung: Die SAK stellt fest, dass kein akuter Bedarf für eine verstärkte Mitwirkung des Grossen Rates bei der Verordnungsgebung besteht und der Grosse Rat bereits über ausreichende Möglichkeiten verfügt, um bei der Verordnungsgebung mitzuwirken. So beschloss die SAK am 20. Oktober 2014 mit 14 zu 1 Stimme ohne Enthaltungen, dem Grossen Rat zu beantragen, in diesem Bereich keine Verfassungsänderung vorzusehen.

3.6 Parlamentsdienste und Staatskanzlei

3.6.1 Vorgaben der parlamentarischen Initiative 185-2013

Gegenwärtig äussert sich die Verfassung punktuell zur Staatskanzlei, nicht aber zu den Parlamentsdiensten. Aus diesem Grund schlug die parlamentarische Initiative 185-2013 folgende Verfassungsänderung vor:

Art. 83a KV (neu) (Grosser Rat – Parlamentsdienste)

Der Grosse Rat verfügt über Parlamentsdienste. Er kann Organisationseinheiten der Kantonsverwaltung beiziehen.

Art. 92 Abs. 2 KV (Kantonale Verwaltung – Zentralverwaltung)

² ~~Die Staatskanzlei ist Stabs- und Verbindungsstelle des Grossen Rates und des Regierungsrates~~ die allgemeine Stabsstelle des Regierungsrates.

3.6.2 Aktuelle Rechtslage

Vom Bundesrecht her bestehen keine Vorgaben. Weder die Staatskanzlei noch die Parlamentsdienste müssen in der kantonalen Verfassung erwähnt werden. Aktuell äussert sich die Kantonsverfassung nur zur Staatskanzlei (vgl. Art. 92 Abs. 2 KV).

3.6.3 Situation in den Kantonen und im Bund

In einigen Kantonen äussert sich die Verfassung weder zur Staatskanzlei noch zu den Parlamentsdiensten (z.B. ZH und BS). In anderen Kantonen besteht nur eine Bestimmung zur Staatskanzlei (z.B. AG, LU und GR).³⁵ Es kommt aber auch vor, dass sich die Verfassung nur zu den Parlamentsdiensten äussert (z.B. VS und VD).³⁶ Und schliesslich gibt es Kantone, bei denen wie im Bund Parlamentsdienste und Staatskanzlei in der Verfassung vorkommen (z.B. AR und FR).³⁷

³⁵ Vgl. Art. 92 Abs. 3 KV AG / § 54 Abs. 3 KV LU / Art. 49 Abs. 2 KV GR.

³⁶ Vgl. Art. 45 Abs. 2 KV VS / Art. 98 KV VD.

³⁷ Vgl. Art. 155 und 179 BV / Art. 78 Abs. 2 und 93 Abs. 3 KV AR / Art. 97 und 108 KV FR.

3.6.4 Erwägungen der SAK

Um eine Einschätzung der betroffenen Institutionen zu erhalten, lud die SAK die Parlamentsdienste und die Staatskanzlei zur Stellungnahme zu den Vorgaben der parlamentarischen Initiative 185-2013 in diesem Bereich ein. Sie hörte den Staatsschreiber und den Generalsekretär des Grossen Rates im Ausschuss und im Plenum auch noch mündlich an. Zu diesem Anlass legten der Generalsekretär des Grossen Rates und der Staatsschreiber der Kommission einen gemeinsamen Vorschlag vor, in welchem die von der Kommission ParlRev vorgeschlagene Verfassungsänderung in Artikel 92 Absatz 2 KV durch einen Satz 2 ergänzt wird:

Art. 83a KV (neu) (Grosser Rat – Parlamentsdienste)

Der Grosse Rat verfügt über Parlamentsdienste. Er kann Organisationseinheiten der Kantonsverwaltung beiziehen.

Art. 92 Abs. 2 KV (Kantonale Verwaltung – Zentralverwaltung)

² Die Staatskanzlei ist ~~Stabs- und Verbindungsstelle des Grossen Rates und des Regierungsrates~~ die allgemeine Stabsstelle des Regierungsrates. Sie erfüllt Aufgaben für den Grossen Rat nach Massgabe der Gesetzgebung.

Nach Meinung der SAK überzeugt diese Bestimmung. Sie ergibt sich von selbst und ist damit vollkommen unbestritten. Wie schon die bestehende würde auch die so geänderte Verfassungsbestimmung nötigenfalls genügend Spielraum bieten, damit die genauen Zuständigkeiten und Aufgaben an veränderte Gegebenheiten oder Bedürfnisse angepasst werden könnten. Diskutiert, aber direkt verworfen hat die Kommission noch die Möglichkeit, die Wahl des Staatsschreibers oder der Staatsschreiberin aus der Verfassung zu streichen (Art. 77 Abs. 1 Bst. c KV). Im Moment drängt sich in diesem Bereich keine Änderung auf, da der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin weiterhin Aufgaben für den Grossen Rat erfüllt und die Wahl durch den Grossen Rat ihm oder ihr zu einer gewissen Unabhängigkeit gegenüber dem Regierungsrat verhilft. So soll auch die Verfassung nicht im Voraus an eine Entwicklung angepasst werden, die in Zukunft zwar möglich ist, aktuell aber gar nicht zur Diskussion steht.

Schlussfolgerung: Mit der Abbildung der Parlamentsdienste und der Änderung der Bestimmung zur Staatskanzlei wird in der Verfassung die aktuelle Situation genauer abgebildet. So sprach sich die SAK am 15. Dezember 2014 mit 15 zu 0 Stimmen ohne Enthaltungen einstimmig für eine Verfassungsänderung gemäss gemeinsamem Vorschlag der Parlamentsdienste und der Staatskanzlei aus.

3.7 Volksvorschlag und Eventualantrag

3.7.1 Begriffe

Der *Volksvorschlag* ist die bernische Bezeichnung für das konstruktive Referendum. «Als konstruktives Referendum wird das Recht einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter bezeichnet, einer referendumpflichtigen Parlamentsvorlage (in der Regel einem Gesetz oder einem Grundsatzbeschluss) einen Gegenentwurf gegenüber zu stellen.»³⁸

Der *Eventualantrag* stellt eine Variante dar, welche das Parlament seiner eigenen referendumsfähigen Vorlage gegenüberstellt. Wird das Referendum erfolgreich ergriffen, kommt ne-

³⁸ Nuspliger, Kurt und Jana Mäder (2012). *Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone*. Vierte, überarbeitete und ergänzte Auflage. Bern, S. 61.

ben der Hauptvorlage auch die Variante zur Abstimmung. Erfolgt keine Abstimmung, fällt die Variante dahin.

3.7.2 Vorgaben der parlamentarischen Initiative 186-2013

Die parlamentarische Initiative 186-2013 verlangt eine Überprüfung des Volksvorschlags und des Eventualantrags. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, die Bilanz beider Instrumente sei durchzogen. So setze ein Eventualantrag einen Mehrheitsbeschluss des Grossen Rates voraus, womit ein Eventualantrag einer (qualifizierten) Minderheit ausgeschlossen sei. Zudem könne ein Eventualantrag aus taktischen Gründen gestellt werden, um einen Volksvorschlag zu verhindern. Der Volksvorschlag ermögliche den Stimmberechtigten zwar eine differenzierte Stellungnahme, in der Praxis werde diese Möglichkeit aber oft nicht ausgeschöpft. Der Volksvorschlag könne sich auch negativ auf das politische System auswirken, wenn eine punktuelle Änderung durch den Volksvorschlag parlamentarische Kompromisse aufs Spiel setze. Ausserdem wäre denkbar, dass gleichzeitig mehrere Volksvorschläge eingereicht würden, was die Komplexität bei der Abstimmung erhöhe. Dabei werde schon bei nur zwei Vorlagen die Stichfrage teilweise gar nicht oder im Vergleich zur Hauptfrage widersprüchlich beantwortet. Aus all diesen Gründen sollten die Instrumente überprüft werden. Die parlamentarische Initiative gibt jedoch keine Hinweise, in welche Richtung eine allfällige Neuregelung genau gehen solle.

3.7.3 Aktuelle Rechtslage

Neben den allgemeinen Anforderungen, denen das gesamte kantonale Recht genügen muss (z.B. Legalitätsprinzip, Art. 5 BV), schreibt Bundesrecht den Kantonen im Bereich der politischen Rechte speziell noch vor, dass sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung geben muss, welcher der Zustimmung des Volkes bedarf und revidiert werden können muss, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt (Art. 51 BV).³⁹ Auch haben die Kantone die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe zu gewähren (Art. 34 BV). Darüber hinaus verfügen die Kantone über einen weiten Gestaltungsspielraum (Art. 46 ff. BV). Sie sind insbesondere befugt, weitere Volksrechte und Variantenabstimmungen vorzusehen.

Nach der geltenden Verfassung kann der Grosse Rat bei Vorlagen, die der Volksabstimmung unterstehen, einen Eventualantrag stellen. Findet keine Abstimmung statt, fällt der Eventualantrag dahin. Wird das Referendum hingegen erfolgreich ergriffen, kommen Hauptvorlage und Eventualantrag zur Abstimmung. Verabschiedet der Grosse Rat keinen Eventualantrag, können 10 000 Stimmberechtigte bei Gesetzen und Grundsatzbeschlüssen einen Volksvorschlag einreichen (vgl. Art. 63 KV).

Art. 63 KV (Volksabstimmungen – Verfahren)

¹ (...)

² Der Grosse Rat kann in einer Vorlage, die der Volksabstimmung untersteht, einen Eventualantrag stellen. Findet die Volksabstimmung statt, so ist neben der Hauptvorlage auch der Eventualantrag den Stimmberechtigten zu unterbreiten. Findet keine Volksabstimmung statt, so fällt der Eventualantrag dahin.

³⁹ «Demokratisch» fordert von den Kantonen ein in direkter Volkswahl gewähltes Parlament und ein im Grundsatz gewaltenteiliges System; aus der «Zustimmung des Volkes» folgt das Erfordernis des obligatorischen Verfassungsreferendums bei Teil- und Totalrevisionen und aus der «Revidierbarkeit» das Erfordernis einer Volksinitiative auf Verfassungsrevision (Vgl. Giovanni Biagini (2007). *BV Kommentar*. Zürich, Art. 51 Ziff. 11 ff.).

³ Stellt der Grosse Rat keinen Eventualantrag, können 10'000 Stimmberechtigte innert drei Monaten seit Publikation eines Gesetzes oder eines Grundsatzbeschlusses einen Volksvorschlag einreichen. Dieser gilt als Referendum.

⁴ Bei Eventualanträgen und Volksvorschlägen findet das gleiche Abstimmungsverfahren wie bei einem Gegenvorschlag zu einer Initiative Anwendung.

Das Abstimmungsverfahren bei Eventualanträgen und Volksvorschlägen ist gleich wie bei einem Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative (Art. 63 Abs. 4 KV). Demnach können die Stimmberechtigten beiden Vorlagen zustimmen und darüber befinden, welcher sie im Falle der Annahme beider Vorlagen den Vorzug geben würden (Art. 60 Abs. 2 KV). Während der Grosse Rat nur einen einzigen Eventualantrag stellen kann, ist die Anzahl zulässiger Volksvorschläge nicht beschränkt. Artikel 139 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG)⁴⁰ regelt das Verfahren bei mehreren Volksvorschlägen. Bei den Hauptfragen können die Stimmberechtigten angeben, welche Vorlagen sie annehmen möchten und welche nicht. Die Stichfragen lauten:

1. Falls sowohl die Grossratsvorlage als auch der Volksvorschlag A vom Volk angenommen werden: Soll die Grossratsvorlage oder der Volksvorschlag A in Kraft treten?
2. Falls sowohl die Grossratsvorlage als auch der Volksvorschlag B vom Volk angenommen werden: Soll die Grossratsvorlage oder der Volksvorschlag B in Kraft treten?
3. Falls sowohl der Volksvorschlag A als auch der Volksvorschlag B vom Volk angenommen werden: Soll der Volksvorschlag A oder der Volksvorschlag B in Kraft treten?

3.7.4 Situation in den Kantonen und im Bund

3.7.4.1 Eventualantrag⁴¹

Instrumente 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). Die Bestimmungen zur Volksabstimmung lehnen sich eng an jene zum Verfahren bei Volksinitiative und Gegenvorschlag an. Demnach können die Stimmberechtigten die Vorlagen unabhängig voneinander annehmen oder ablehnen und obsiegt im Falle einer Annahme mehrerer Varianten diejenige, welche in der Stichfrage mehr Unterstützung findet. In gewissen Kantonen finden bei mehreren Varianten mehrere Abstimmungen statt (z.B. TI).

3.7.4.2 Volksvorschlag / Konstruktives Referendum

Nebst dem Kanton Bern kennt nur noch der Kanton Nidwalden das konstruktive Referendum. Der Kanton Zürich führte das konstruktive Referendum 2005 mit der Totalrevision der Kantonsverfassung ein. Bereits im Jahr 2012 wurde es jedoch wieder abgeschafft. Auch im Bund wurde das konstruktive Referendum schon diskutiert, bislang jedoch immer verworfen. Im

⁴⁰ BSG 141.1

⁴¹ Vgl. zum Ganzen 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. 13.

Jahr 2000 lehnten Volk und Stände eine Volksinitiative ab, welche die Einführung des konstruktiven Referendums verlangte.⁴²

Im Kanton **Nidwalden** können 500 Aktivbürgerinnen und Aktivbürger einen Antrag des Landrates betreffend Teilrevision der Verfassung bzw. 250 Aktivbürgerinnen und Aktivbürger einem vom Landrat erlassenen oder abgeänderten Gesetz einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.⁴³ Der Anwendungsbereich des Gegenvorschlags der Aktivbürgerschaft erstreckt somit auch auf Teilrevisionen der Kantonsverfassung und ist nicht wie im Kanton Bern auf Gesetze und Grundsatzbeschlüsse beschränkt. Anders als im Kanton Bern ist ein Gegenvorschlag der Aktivbürgerschaft auch möglich, wenn der Landrat einem Antrag ebenfalls einen Gegenvorschlag gegenübergestellt.⁴⁴ Die zulässige Anzahl von Gegenvorschlägen der Aktivbürgerschaft ist nicht begrenzt. Bei einer Abstimmung mit mehreren Varianten beantworten die Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel folgende Hauptfragen: 1. ob sie den Antrag dem geltenden Recht vorziehen und 2. ob sie den Gegenvorschlag A, B usw. dem geltenden Recht vorziehen. Diese Hauptfragen können unabhängig voneinander beantwortet werden. Ausserdem geben die Stimmberechtigten in einer Rangordnung an, welche Vorlage in Kraft treten soll, wenn mehrere Vorlagen angenommen werden.⁴⁵

Die Einführung des Gegenvorschlags der Aktivbürgerschaft im Kanton Nidwalden im Jahr 1996 stand im Zusammenhang mit der Abschaffung der Landsgemeinde. Für die Landsgemeinde hatte ein Gegen- und Abänderungsantragsrecht bestanden. Für die zu Verfassungsvorlagen neu vorgesehenen Urnenabstimmungen war deshalb unklar, ob die ursprüngliche Fassung, die von der Landsgemeinde geänderte Fassung oder beide Fassungen zur Abstimmung gelangen müssten. Schliesslich stimmte das Nidwaldner Stimmvolk der Abschaffung der Landsgemeinde in Kombination mit der Beibehaltung des Gegen- und Abänderungsantragsrechts zu Gesetzen und Sachbeschlüssen in Form des konstruktiven Referendums zu.

Seit seiner Einführung 1996 wurden acht Gegenvorschläge der Aktivbürgerschaft eingereicht. Zweimal obsiegte der Gegenvorschlag aus dem Volk, sechsmal die Vorlage des Landrates. Zu einer Abstimmung mit mehr als zwei Varianten kam es bisher einzig am 22. September 2013. Das Stimmvolk hatte über den Antrag des Landrates und zwei Gegenvorschläge der Aktivbürgerschaft zu befinden. Eine Mehrheit der Stimmen erhielt jedoch nur die Landratsvorlage.⁴⁶

Im Kanton **Zürich** bestand zwischen 2005 und 2013 das «Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten».⁴⁷ Die zulässige Anzahl Gegenvorschläge von Stimmberechtigten war nicht begrenzt. Bei mehr als zwei einander ausschliessenden Vorlagen legt der Regierungsrat das Abstimmungsverfahren fest. Er konnte also von Fall zu Fall entscheiden, ob die verschiedenen Gegenvorschläge der Stimmberechtigten gleichzeitig oder an verschiedenen Daten zur Abstimmung gelangen sollten. Anders als im Kanton Bern war ein Gegenvorschlag von Stimmberechtigten auch dann möglich, wenn der Kantonsrat der Hauptvorlage bereits eine Variante gegenübergestellt hatte.⁴⁸

⁴² Vgl. BBl 1999 2937 ff.

⁴³ Vgl. Art. 54a Abs. 2 und Abs. 3 KV NW.

⁴⁴ Vgl. Art. 54a Abs. 1 KV NW; 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. 14.

⁴⁵ Vgl. Art. 42 des Gesetzes vom 27.03.1997 über die politischen Rechte im Kanton (NG 132.2).

⁴⁶ Vgl. 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. 23-26.

⁴⁷ Vgl. damaliger Art. 35 KV ZH.

⁴⁸ Vgl. § 59 Abs. 4 des Gesetzes vom 01.09.2003 über die politischen Rechte (LS 161); 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. 16; Schumacher, Christian (2007). Kommentar zu Art. 35, N. 17 und zu Art. 36, N. 25 ff. In: Häner, Rüssli und Schwarzenbach (Hrsg.). *Kommentar zur Züricher Kantonsverfassung*, Zürich.

Die Einführung des konstruktiven Referendums erfolgte im Kanton Zürich im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung. Sie stand im Zeichen der Schaffung möglichst weitreichender direktdemokratischer Instrumente.

Der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten kam bei sieben Vorlagen zur Anwendung und unterlag in allen Fällen. Bei fünf Urnengängen wurde der Vorlage des Kantonsrats ein einziger Gegenvorschlag von Stimmberechtigten gegenübergestellt. Nur einmal, am 15. Mai 2011, lagen zwei Gegenvorschläge von Stimmberechtigten vor. Beide Gegenvorschläge und auch die Hauptvorlage wurden abgelehnt. Bei der letztmaligen Anwendung am 17. Juni 2012 schliesslich kamen neben der Hauptvorlage eine Variante des Kantonsrats und ein Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zur Abstimmung, wobei nur die Hauptvorlage von einer Mehrheit der Stimmberechtigten angenommen wurde.

Zwischen Oktober 2009 und Februar 2010 wurden drei parlamentarische Initiativen eingereicht, wovon zwei Änderungen bezüglich der Anforderungen an Gegenvorschläge von Stimmberechtigten und eine die Abschaffung des konstruktiven Referendums forderten.⁴⁹ Der Kantonsrat folgte schliesslich dem Vorschlag der vorberatenden Kommission, das konstruktive Referendum wieder aufzuheben. Am 23. September 2012 beschloss das Zürcher Stimmvolk mit 59,9 % die Abschaffung des konstruktiven Referendums.⁵⁰

3.7.5 Erwägungen der SAK

Die Volksrechte sind die Grundpfeiler der direkten Demokratie. Eine Überprüfung der bestehenden Volksrechte mit dem Ziel allfälliger Änderungen, wie es die parlamentarische Initiative 186-2013 verlangt, muss detailliert und umsichtig durchgeführt werden. Dabei spielt auch die wissenschaftliche Einschätzung eine wichtige Rolle. Aus diesem Grund gab die SAK beim Zentrum für Demokratie in Aarau ein Rechtsgutachten zu Volksvorschlag und Eventualantrag in Auftrag.⁵¹

3.7.5.1 Eventualantrag

Mit der parlamentarischen Initiative 186-2013 wird erstmals eine grundsätzliche Überprüfung des Eventualantrags gefordert. Mittels eines parlamentarischen Vorstosses war davor das Instrument an sich bzw. sein Bestehen noch nicht thematisiert worden. Nur das zugehörige Abstimmungsverfahren mit Stichfrage war verschiedentlich zur Diskussion gestanden (vgl. Kapitel 3.7.5.3).⁵²

3.7.5.1.1 Vor- und Nachteile aus Sicht der Wissenschaft⁵³

Nach gegenwärtigem Stand der Forschung gehört der Eventualantrag zu den Instrumenten, die den Stimmberechtigten den höchsten Differenzierungsgrad für ihre Willensäusserung er-

⁴⁹ Parlamentarische Initiativen 323/2009 (Germann, CVP und Ziegler, EVP), 354/2009 (Zanetti, SVP) und 34/2010 (Lais, SP).

⁵⁰ Vgl. 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. 17-22.

⁵¹ 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.

⁵² Vgl. z.B. die Postulate 096-2011 (Wasserfallen, SP) « Vereinfachung von Variantenabstimmungen mit Stichfrage » und 147-2011 (Widmer, BDP) « Überprüfung der Variantenabstimmungen mit Stichfrage ».

⁵³ Vgl. zum Ganzen 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. 2 f., 5 f.

möglichen.⁵⁴ Als Vorteile des Eventualantrags nennt die Literatur, dass sich eine umstrittene Vorlage in der Volksabstimmung dadurch «retten» liesse, dass der Vorlage noch eine Variante gegenübergestellt werde. Während sich das Referendum gegen die ganze Vorlage richte, liege der Fokus bei einer Variantenabstimmung auf den Passagen mit Eventualantrag. Ein Scheitern und damit ein zweiter Urnengang könnten so vermieden und definitive Entscheide schneller herbeigeführt werden.⁵⁵ Da sich das Parlament bei der Erarbeitung einer mehrheitsfähigen Lösung intensiver mit den Argumenten der Gegner auseinandersetze, stünden für die Stimmberechtigten schliesslich echte Alternativen zur Auswahl.⁵⁶

Als Nachteile des Eventualantrags wird festgehalten, dass das Parlament damit seine Verantwortung für den Beschluss einer mehrheitsfähigen Vorlage abgebe⁵⁷ und bei der Ausarbeitung allenfalls weniger sorgfältig vorgehe⁵⁸. Anlass zu Kritik gibt im Weiteren der plebiszitäre Charakter des Instruments, sofern es wie im Kanton Bern einen Mehrheitsbeschluss im Parlament voraussetzt.⁵⁹ Grösster Kritikpunkt stellt allerdings die Tatsache dar, dass der Eventualantrag im Kanton Bern den Volksvorschlag ausschliesst. Der Eventualantrag enthalte somit ein erhebliches Missbrauchspotenzial,⁶⁰ indem er auch allein mit dem Zweck gestellt werden kann, den Volksvorschlag zu verhindern.

3.7.5.1.2 Bisherige Anwendung des Eventualantrags im Kanton Bern

Seit seiner Einführung stimmte der Grosse Rat über sieben Eventualanträge ab. Zwei Eventualanträge lehnte er dabei ab, fünf nahm er an. In drei Fällen wurde das Referendum erfolgreich ergriffen, während in zwei Fällen keine Referendumsabstimmung stattfand. In zwei Abstimmungen wurden je Hauptvorlage und Eventualantrag in der Abstimmung von einer Mehrheit unterstützt und obsiegte in der Stichfrage die Hauptvorlage deutlich. In der dritten Abstimmung wurden sowohl Hauptvorlage wie Eventualantrag abgelehnt. In allen drei Fällen hatten die der Volksabstimmung unterbreiteten Eventualanträge bezweckt, allfällige Volksvorschläge zu verhindern.⁶¹ In den Debatten zu Eventualanträgen kritisierte die unterliegende Minderheit denn auch regelmässig das Vorgehen der Mehrheit bzw. den Eventualantrag als Instrument der Mehrheit.⁶²

⁵⁴ 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. 26.

⁵⁵ Vgl. Schumacher, Christian (2007). Kommentar zu Art. 34, N. 1. In: Häner, Rüssli und Schwarzenbach (Hrsg.). *Kommentar zur Züricher Kantonsverfassung*, Zürich.

⁵⁶ Vgl. Bolz, Urs (1995). Volksrechte. In: Kälin und Bolz (Hrsg.). *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*. Bern, S. 109, 114.

⁵⁷ Vgl. Grisel, Etienne (2004). *Initiative et référendum populaires*. Bern, N. 1028, 1031.

⁵⁸ Vgl. Schumacher, Christian (2007). Kommentar zu Art. 34, N. 6. In: Häner, Rüssli und Schwarzenbach (Hrsg.). *Kommentar zur Züricher Kantonsverfassung*, Zürich.

⁵⁹ Vgl. Schumacher, Christian (2009). Initiative und Referendum in der neuen Züricher Kantonsverfassung. *ZBl* 110/2009, S. 32 und 46.

⁶⁰ Vgl. Hangartner, Yvo und Andreas Kley (2000). *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich, N. 2183.

⁶¹ Vgl. Tagblatt 2013, S. 830 ff. und 1124 ff.; Tagblatt 2015, S. 152 ff.

⁶² Vgl. z.B. Tagblatt 1999, S. 1090 ff., Tagblatt 2010, S. 401 ff., Tagblatt 2015, S. 152 ff.

Tabelle 1: Eventualanträge, die im Grossen Rat zur Abstimmung gelangten

Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV) (Änderung)		
Abstimmung im Grossen Rat, 22. Januar 2015	Ja	Nein
– Hauptvorlage	86	59
– Eventualantrag	75	70
Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 (fakultatives Ref.)	Ja	Nein
– Hauptvorlage	163'801 / 45.6 %	195'275 / 54.3 %
– Eventualantrag	125'995 / 36.4 %	219'239 / 63.5 %
Stichfrage (irrelevant): – Hauptvorlage 168'561 / 52.9 %		
– Eventualantrag 149'866 / 47.0 %		
– Ohne Antwort 49'695		
Gesetz über die kantonalen Pensionskassen (PKG)		
Abstimmung im Grossen Rat, 10. September 2013	Ja	Nein
– Hauptvorlage	86	42
– Eventualantrag	81	61
Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 (fakultatives Ref.)	Ja	Nein
– Hauptvorlage	193'556 / 61.7 %	120'170 / 38.3 %
– Eventualantrag	183'736 / 61.4 %	115'285 / 38.6 %
Stichfrage (relevant): – Hauptvorlage 176'782 / 60.5 %		
– Eventualantrag 115'291 / 39.5 %		
– Ohne Antwort 33'982		
Spitalversorgungsgesetz (SpVG) (Änderung)		
Abstimmung im Grossen Rat, 13. Juni 2013	Ja	Nein
– Hauptvorlage	124	5
– Eventualantrag	74	70
Keine Volksabstimmung		
Steuergesetz (StG) (Änderung)		
Abstimmung im Grossen Rat, 23. März 2010	Ja	Nein
– Hauptvorlage	82	72
– Eventualantrag	80	75
Keine Volksabstimmung		
Gesetz über die politischen Rechte (Änderung)		
Abstimmung im Grossen Rat, 20. November 2001	Ja	Nein
– Hauptvorlage	100	63
– Eventualantrag	46	143
Antrag auf obligatorische Volksabstimmung angenommen (Volksabstimmung 22.09.2002)		
Volksabstimmung vom 22. September 2002 (oblig. Ref.)		
– Hauptvorlage	188'063 / 72.6 %	70'934 / 27.4 %
Verfassung des Kantons Bern (Änderung), Einführung der Defizitbremse		
Abstimmung im Grossen Rat, 12. September 2001	Ja	Nein
– Hauptvorlage	109	58
– Eventualantrag	76	95
Volksabstimmung vom 3. März 2002 (obligatorisches Ref.)		
– Hauptvorlage	280'392 / 79.0 %	74'311 / 21.0 %

Steuergesetz		
Abstimmung im Grossen Rat, 22. November 1999	Ja	Nein
– Hauptvorlage	106	73
– Eventualantrag	111	62
Antrag auf obligatorische Volksabstimmung angenommen		
Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 (obligatorisches Ref.)	Ja	Nein
– Hauptvorlage	158'487 / 60.9 %	101'943 / 39.1 %
– Eventualantrag	129'608 / 51.9 %	120'318 / 48.1 %
Stichfrage (relevant):		
– Hauptvorlage	144'856 / 62.0 %	
– Eventualantrag	88'653 / 38.0 %	
– Ohne Antwort	keine Angabe	

3.7.5.1.3 Alternativen oder Optimierungsmöglichkeiten aus Sicht der Wissenschaft⁶³

Aus wissenschaftlicher Sicht drängt sich im Kanton Bern insgesamt auch aufgrund seiner Erfahrungen keine Änderung auf. Alternative Instrumente zum Eventualantrag, welche die gleiche Funktion erfüllen könnten, sind aus Sicht der Wissenschaft nicht ersichtlich. Optimierungsmöglichkeiten bestünden im Wesentlichen bei der Verknüpfung des Eventualantrags mit dem Volksvorschlag. Im Gegensatz zum Kanton Bern entfaltet bzw. entfaltete in den beiden anderen Kantonen mit vergleichbaren Instrumenten, Nidwalden und Zürich, eine Variante des Parlaments keine Ausschlusswirkung dem konstruktiven Referendum gegenüber. Weitere Optimierungen könnten im Abstimmungsverfahren bei Variantenabstimmungen erreicht werden (vgl. Kapitel 3.7.5.3).

3.7.5.1.4 Würdigung

Die SAK beurteilt den Eventualantrag als ein Instrument der Variantenabstimmung, das viele andere Kantone auch kennen und das sich somit in den demokratischen Systemen der Schweizer Kantone etabliert hat. Ist das Parlament unsicher, ob sein Mehrheitsbeschluss auch beim Volk auf Zustimmung stösst, kann es für den Fall einer Volksabstimmung seiner Hauptvorlage eine ebenfalls politisch ausgewogene Variante gegenüberstellen. Der Eventualantrag wurde im Kanton Bern bisher eher selten angewendet, was dahingehend gedeutet werden kann, dass er umsichtig eingesetzt wird. Das Instrument begünstigt nicht die eine oder andere politische Gruppierung, sondern steht allen gleichermassen offen. Indem der Eventualantrag den Volksvorschlag ausschliesst, werden komplizierte Abstimmungen verhindert, in denen die Bürgerinnen und Bürger zwischen dem Status Quo, der Hauptvorlage, einem Eventualantrag und möglicherweise mehreren Volksvorschlägen eine bevorzugte Variante auswählen müssen. Kritisch zu beurteilen ist jedoch, dass damit insbesondere auch ausserparlamentarischen Gruppierungen und Minderheiten eine differenzierte demokratische Mitwirkung verwehrt wird. Würde die Mitwirkung ausserparlamentarischer Gruppen und Minderheiten durch die Parlamentsmehrheit systematisch verhindert, würden die Volksrechte ihres Gehalts beraubt. Eine systematische Verhinderung von Volksvorschlägen konnte im Kanton Bern allerdings nicht beobachtet werden. Es ist aber möglich und nachweislich bereits vorgekommen, dass ein Eventualantrag einzig dazu verabschiedet wird, um Volksvorschläge zu verhindern. Das Missbrauchspotential des Eventualantrags ist deshalb nicht von der Hand zu weisen. Argumentiert wird dabei jedoch regelmässig, dass die Abstimmung zu einer an sich bereits

⁶³ Vgl. zum Ganzen 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. 26 f.

komplexen Vorlage durch die Möglichkeit mehrere Volksvorschläge nicht noch komplizierter gemacht werden soll, um das Risiko einer Ablehnung zu verkleinern.

Als Änderungsmöglichkeit käme einmal die Abschaffung des Eventualantrags in Frage. Als Argument für eine Abschaffung könnte das Missbrauchspotential angeführt werden. Gegen eine Abschaffung im Kanton Bern sprechen jedoch alle obengenannten Vorteile des Instruments und seine Etablierung in vielen anderen Kantonen.

Weiter könnte die Aufhebung der Ausschlusswirkung gegenüber dem Volksvorschlag in Frage kommen, die nur im Kanton Bern besteht. So würde das Missbrauchspotential vermindert und das Parlament dazu angehalten, echte Kompromisse als Eventualanträge auszuarbeiten. Die Abschaffung der Ausschlusswirkung birgt allerdings das Risiko, dass vermehrt komplizierte Abstimmungsverfahren vorkommen.

Im Weiteren könnte diskutiert werden, ob auch eine Parlamentsminderheit Eventualanträge verabschieden können sollte. Allerdings schwächt sich damit das Parlament selber und haben solche Abstimmungen plebiszitären Charakter. Überdies ist es auch in allen anderen Kantonen die Parlamentsmehrheit, die Varianten beschliesst. Soll weiterhin eine Parlamentsmehrheit einen Eventualantrag beschliessen können, so wäre denkbar, dafür das Erreichen eines qualifizierten Mehrs vorauszusetzen. Dies könnte dazu beitragen, das Missbrauchspotential des Eventualantrags zu vermindern. Allerdings wird bisher nur für ganz bestimmte, wichtige Fragen ein qualifiziertes Mehr vorausgesetzt, so zum Beispiel für den Entscheid, einen Beschluss des Grossen Rates der obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen. Es wäre somit schwer verständlich, weshalb der Hauptantrag des Grossen Rates «nur» ein einfaches Mehr, ein Eventualantrag zum gleichen Geschäft jedoch ein qualifiziertes Mehr auf sich vereinigen müsste.

Schliesslich könnte geprüft werden, ob bei Vorliegen eines Eventualantrags eine obligatorische Volksabstimmung stattfinden sollte. Dies könnte das Parlament davon absehen lassen, den Eventualantrag einzig zur Verhinderung eines Volksvorschlags auszuarbeiten, weil automatisch eine Volksabstimmung stattfinden würde. Das Parlament entzieht sich so jedoch seiner Entscheidverantwortung. Und die Tatsache, dass Eventualanträge auch schon dahinfielen, weil kein Referendum ergriffen wurde, könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass die Hauptvorlage im Volk tatsächlich nicht bestritten war. Unnötige Volksabstimmungen könnten zu einer Ermüdung der Bevölkerung und längerfristig zu einer sinkenden Stimmbeteiligung führen.

Schlussfolgerung: Die SAK bewertet das Instrument des Eventualantrags mehrheitlich positiv. Es ist bisher nur wenig angewendet worden und hat im System, das es gemeinsam mit dem Volksvorschlag bildet, letztlich gut funktioniert. Der Eventualantrag hat sich in vielen Kantonen etabliert und auch aus wissenschaftlicher Sicht drängt sich keine Anpassung auf. Aus all diesen Gründen hat die SAK am 12. Oktober 2015 mit 11 zu 5 Stimmen bei einer Enthaltung entschieden, dem Grossen Rat Beibehaltung des Eventualantrags in seiner heutigen Form zu beantragen.

3.7.5.2 Volksvorschlag

Die parlamentarische Initiative 186-2013 fordert erstmals eine grundsätzliche Überprüfung des Volksvorschlags. Davor war das Volksrecht zwar schon Gegenstand parlamentarischer Vorstösse. Sein Bestehen wurde dabei aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt. So forderte bspw. die Motion 070-2008 (SVP) die Umbenennung des Volksvorschlags in «konstruktives

Referendum», weil der Begriff schwer verständlich sei.⁶⁴ Dieses Anliegen war auch in der Motion 172-2013 (Wüthrich, SP)⁶⁵ enthalten, welche die Prüfung einer Totalrevision der Kantonsverfassung verlangte, und floss in die Arbeiten zur Totalrevision des Gesetzes über die politischen Rechte ein. Im Gesetz über die politischen Rechte wurde dabei der Begriff «Volksvorschlag» durch die Klammerbemerkung «Gegenvorschlag von Stimmberechtigten» präzisiert. Da der Begriff «Volksvorschlag» jedoch in der Verfassung verwendet wird, waren die Möglichkeiten im Rahmen der Gesetzesrevision von vornherein eingeschränkt. Wie bereits erwähnt, führte daneben auch das Abstimmungsverfahren mit Stichfrage zu verschiedenen Vorstössen und grundsätzlichen Diskussionen (vgl. Kapitel 3.7.5.3).⁶⁶

3.7.5.2.1 Vor- und Nachteile aus Sicht der Wissenschaft⁶⁷

Nach gegenwärtigem Stand der Forschung und Praxis gehört der Volksvorschlag zu den Instrumenten, die den Stimmberechtigten den höchsten Differenzierungsgrad für ihre Willensäusserung ermöglichen.⁶⁸ Die Stimmberechtigten können ihren Willen differenziert angeben, indem sie eine allfällige Ablehnung einzelner Bestimmungen auch genau auf diese bezogen ausdrücken können. Dies ermögliche es – anders als beim Referendum –, dass im Falle umstrittener Punkte nicht gleich die gesamte Vorlage gefährdet werde. Entsprechend wird dem konstruktiven Referendum eine weniger konservierende Wirkung zugeschrieben als dem Referendum.⁶⁹

Als hauptsächlicher Nachteil des Instruments gilt, dass es das Parlament schwäche.⁷⁰ Kompromisse im Parlament würden erschwert,⁷¹ weil sie durch das Volk wieder aufgehoben werden könnten und das Parlament eine solche Situation allenfalls auch antizipiere. Ausserdem werde die Ausgewogenheit einer Vorlage gefährdet.⁷² Im Weiteren würden Volksvorschläge ein höheres Risiko mangelhafter Qualität aufweisen, weil sie wegen der Referendumsfrist unter hohem Zeitdruck ausgearbeitet werden müssten.⁷³ Da mit dem Volksvorschlag automatisch zwei Varianten vorliegen, verkompliziere das Instrument im Übrigen die Abstimmungsfragen.⁷⁴

⁶⁴ Tagblatt 2008, S. 981; die Motion wurde abgelehnt mit 68 zu 62 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

⁶⁵ Tagblatt 2014, S. 33 ff.; die Motion wurde angenommen und gleichzeitig abgeschrieben.

⁶⁶ Vgl. z.B. die Postulate 096-2011 (Wasserfallen, SP) «Vereinfachung von Variantenabstimmungen mit Stichfrage» und 147-2011 (Widmer, BDP) «Überprüfung der Variantenabstimmungen mit Stichfrage».

⁶⁷ Vgl. zum Ganzen 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. 3 ff.

⁶⁸ Vgl. 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. 26.

⁶⁹ Vgl. z.B. Bolz, Urs (1995). Volksrechte. In: Kälin und Bolz (Hrsg.). *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*. Bern, S. 111, 115 f.; Botschaft zur Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)», BBl 1999 2937, 2942.

⁷⁰ Vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)», BBl 1999 2937, 2972.

⁷¹ Vgl. Schumacher, Christian (2007). Kommentar zu Art. 35, N. 2. In: Häner, Rüssli und Schwarzenbach (Hrsg.). *Kommentar zur Züricher Kantonsverfassung*, Zürich.

⁷² Vgl. Hangartner, Yvo und Andreas Kley (2000). *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich, N. 396.

⁷³ 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. 4.

⁷⁴ Botschaft zur Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)», BBl 1999 2937, 2974.

3.7.5.2.2 Bisherige Anwendung des Volksvorschlags im Kanton Bern

Seit seiner Einführung kamen zehn Volksvorschläge zur Abstimmung, wobei eine Abstimmung einmal wiederholt werden musste, weil eine richterlich angeordnete Nachzählung nicht mehr möglich war.⁷⁵ Siebenmal gab das Stimmvolk dem Volksvorschlag den Vorzug, dreimal davon direkt in der Hauptfrage. In drei Fällen, in denen Grossratsvorlage und Volksvorschlag in der Hauptfrage eine Mehrheit erhielten, ergab sich ein widersprüchliches Resultat bei der Stichfrage: Während in der Hauptfrage die Grossratsvorlage bevorzugt wurde, obsiegte in der Stichfrage der Volksvorschlag. Ebenfalls erstaunlich sind die Resultate der Abstimmung zum Gesetz über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge. Am 13. Februar 2011 wurde die Grossratsvorlage in der Hauptfrage dem Volksvorschlag vorgezogen, wenngleich beide angenommen wurden. In der Stichfrage obsiegte jedoch der Volksvorschlag, allerdings mit nur gerade 363 Stimmen. In der Wiederholung der Abstimmung am 23. September 2012 wurde in der Hauptfrage nur noch der Volksvorschlag angenommen (53,8 % gegenüber 44,9 % für die Grossratsvorlage).

Es ist zu bemerken, dass bei all diesen Abstimmungen die Stichfrage oft unbeantwortet blieb. In vier Fällen handelte es sich um über 20 000 Stimmen, was je nach Stimmbeteiligung bedeutet, dass fast 10 Prozent die Stichfrage leer liessen. Die hohe Anzahl unbeantworteter Stimmen weist dabei keinen Zusammenhang mit klaren Mehrheitsverhältnissen in der Hauptfrage oder der Tatsache auf, ob die Stichfrage am Ende relevant oder irrelevant war.

⁷⁵ In der Abstimmung vom 13. Februar 2011 zum Gesetz über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge obsiegte der Volksvorschlag in der Stichfrage mit nur 363 Stimmen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hiess eine Stimmrechtsbeschwerde gegen die Abstimmung gut und so wurde die Nachzählung angeordnet. Da einige Gemeinden bereits Stimmzettel vernichtet hatten, war eine Nachzählung nicht möglich und ordnete der Regierungsrat die Wiederholung der Abstimmung an. Dieser Entscheid wiederum wurde in zwei Beschwerden beim Bundesgericht angefochten, allerdings erfolglos.

Tabelle 2: Volkabstimmungen zu Volksvorschlägen

Gesetz über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge (Teilrevision). Wiederholung der kantonalen Volkabstimmung vom 13. Februar 2011		
Abstimmung vom 23. September 2012	Ja	Nein
– Vorlage des Grossen Rates	122'402 / 44.9 %	149'988 / 55.1 %
– Volksvorschlag	148'842 / 53.8 %	127'669 / 46.2 %
Stichfrage (irrelevant) – Grossratsvorlage	123'625 / 45.2 %	
– Volksvorschlag	149'701 / 54.7 %	
– Ohne Antwort	10'648	
Kantonales Energiegesetz (KE nG)		
Abstimmung vom 15. Mai 2011	Ja	Nein
– Vorlage des Grossen Rates	60'181 / 32.1 %	127'310 / 67.9 %
– Volksvorschlag	154'134 / 79.0 %	40'871 / 21.0 %
Stichfrage (irrelevant) – Grossratsvorlage	50'238 / 26.0 %	
– Volksvorschlag	143'115 / 74.0 %	
– Ohne Antwort	6'245	
Gesetz über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge		
Abstimmung vom 13. Februar 2011	Ja	Nein
– Vorlage des Grossen Rates	172'498 / 52.7 %	154'749 / 47.3 %
– Volksvorschlag	166'892 / 50.4 %	164'273 / 49.6 %
Stichfrage (relevant) – Grossratsvorlage	165'728 / 50.0 %	
– Volksvorschlag	165'862 / 50.0 %	
– Ohne Antwort	20'339	
Steuergesetz		
Abstimmung vom 24. Februar 2008	Ja	Nein
– Vorlage des Grossen Rates	125'528 / 60.6 %	81'674 / 39.4 %
– Volksvorschlag	111'195 / 54.3 %	93'760 / 45.7 %
Stichfrage (relevant) – Grossratsvorlage	100'912 / 49.1 %	
– Volksvorschlag	104'414 / 50.9 %	
– Ohne Antwort	12'424	
Spitalversorgungsgesetz		
Abstimmung vom 5. Juni 2005	Ja	Nein
– Vorlage des Grossen Rates	145'563 / 50.5 %	142'478 / 49.5 %
– Volksvorschlag	192'235 / 65.7 %	100'329 / 34.3 %
Stichfrage (relevant) – Grossratsvorlage	104'526 / 36.3 %	
– Volksvorschlag	183'814 / 63.7 %	
– Ohne Antwort	26'408	
Änderung des Personalgesetzes		
Abstimmung vom 28. November 2004	Ja	Nein
– Vorlage des Grossen Rates	109'812 / 51.6 %	102'796 / 48.4 %
– Volksvorschlag	104'144 / 49.4 %	106'832 / 50.6 %
Stichfrage (irrelevant) – Grossratsvorlage	101'586 / 48.9 %	
– Volksvorschlag	106'063 / 51.1 %	
– Ohne Antwort	18'109	
Wassernutzungsgesetz		
Abstimmung vom 22. September 2002	Ja	Nein
– Vorlage des Grossen Rates	83'681 / 34.8 %	156'961 / 65.2 %
– Volksvorschlag	167'326 / 69.1 %	74'981 / 30.9 %
Stichfrage (irrelevant) – Grossratsvorlage	68'336 / 29.0 %	
– Volksvorschlag	167'407 / 71.0 %	
– Ohne Antwort	24'037	

Wassernutzungsgesetz		
Abstimmung vom 23. November 1997	Ja	Nein
– Vorlage des Grossen Rates	64'494 / 45,2 %	69'307 / 54,8 %
– Volksvorschlag	72'194 / 54,1 %	61'316 / 45,9 %
Stichfrage (irrelevant) – Grossratsvorlage	56'145 / 44,2 %	
– Volksvorschlag	70'869 / 55,8 %	
– Ohne Antwort	15'733	
Grossratsbeschluss betr. Neuorganisation der Spitalversorgung im Kanton Bern		
Abstimmung vom 23. November 1997	Ja	Nein
– Vorlage des Grossen Rates	89'432 / 63,1 %	43'904 / 36,9 %
– Volksvorschlag	41'455 / 37,4 %	88'652 / 62,6 %
Stichfrage (irrelevant) – Grossratsvorlage	84'807 / 67,9 %	
– Volksvorschlag	40'115 / 23,1 %	
– Ohne Antwort	16'803	
Gesetz über die direkten Staats- und Gemeindesteuern		
Abstimmung vom 28. September 1997	Ja	Nein
– Vorlage des Grossen Rates	122'683 / 63,3 %	71'244 / 36,7 %
– Volksvorschlag	63'477 / 39,2 %	126'961 / 60,8 %
Stichfrage (irrelevant) – Grossratsvorlage	114'933 / 64,5 %	
– Volksvorschlag	63'392 / 35,5 %	
– Ohne Antwort	30'523	

3.7.5.2.3 Alternativen oder Optimierungsmöglichkeiten aus Sicht der Wissenschaft⁷⁶

Insgesamt drängt sich aus wissenschaftlicher Sicht im Kanton Bern auch aufgrund seiner Erfahrungen keine Änderung auf. Alternative Instrumente zum Volksvorschlag, welche die gleiche Funktion erfüllen könnten, sind aus Sicht der Wissenschaft nicht ersichtlich. Optimierungsmöglichkeiten sind insbesondere im Bereich der Voraussetzungen für den Volksvorschlag zu orten. Die zulässigen Gegenstände, die nötige Unterschriftenzahl und die Sammelfrist könnten alle verändert werden. Im Kanton Bern ist der Anwendungsbereich allerdings bereits eng gefasst. Denkbar wäre aber bspw. eine Verkürzung der Sammelfrist, wodurch sich diese jedoch von der Sammelfrist des Referendums unterscheiden würde. Der mit einer Verkürzung der Sammelfrist verbundene noch stärkere Zeitdruck könnte auch der Qualität von Volksvorschlägen abträglich sein. In Frage kommen könnte jedoch eine Erhöhung der Unterschriftenzahl, die an jene der Volksinitiative angeglichen werden könnte. Indirekt würde dies jedoch ebenfalls den Druck während der Unterschriftensammlung erhöhen, was Auswirkungen auf die Qualität von Volksvorschlägen haben könnte. Weitere Optimierungen könnten im Abstimmungsverfahren bei Variantenabstimmungen erreicht werden (vgl. Kapitel 3.7.5.3).

3.7.5.2.4 Würdigung

Auch nach Meinung der SAK gehört der Volksvorschlag zu den Volksrechten, die einen sehr hohen Grad an Differenzierung für die Willensäusserung der Stimmberechtigten bieten. Indem sich die Stimmberechtigten auf umstrittene Punkte konzentrieren können, kann zudem eine Ablehnung der gesamten Vorlage verhindert werden. Somit entfallen ein weiteres Aushandeln im Parlament und eine allfällige erneute Volksabstimmung. Weiter ermöglicht der Volksvorschlag Gruppierungen, die nicht im Parlament vertreten sind oder dort keine Mehrheit auf sich vereinen können, eine differenzierte Form der direktdemokratischen Mitwirkung. Allerdings

⁷⁶ Vgl. zum Ganzen 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. 26 ff.

kann eine solche Einwirkung auch zu Inkongruenzen in der Gesetzgebung oder zu «Rosinenpickerei» führen. Mit dem konstruktiven Referendum stehen die Kantone Bern und Nidwalden in der Schweiz im Übrigen alleine da. Dies wohl nicht ganz ohne Grund: Sofern die Anzahl zulässiger Volksvorschläge nicht begrenzt ist, kann es zu komplizierten Variantenabstimmungen mit mehreren Vorschlägen kommen. Genau dies hatte im Kanton Zürich massgeblich zur Abschaffung des Volksrechts beigetragen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass im Kanton Zürich eine Parlamentsvariante das konstruktive Referendum nicht ausschloss und für das Zustandekommen des konstruktiven Referendums nur gerade 3 000 Unterschriften nötig gewesen waren. Trotzdem erhöht im Kanton Bern der Volksvorschlag den Kompliziertheitsgrad der Volksrechte. Volksabstimmungen mit mehr als zwei Varianten sind nur umständlich in Abstimmungsverfahren abzubilden. Die Verständlichkeit für die Stimmberechtigten erreicht damit ihre äusserste Grenze. Das Resultat wird zufällig, während Demokratiemüdigkeit und Stimmapstinenz zunehmen können.

Als Änderungsmöglichkeiten kämen die Umbenennung des Volksvorschlags und seine Abschaffung in Frage.

Bei einer Umbenennung stünde als neue Bezeichnung «Gegenvorschlag von Stimmberechtigten» im Vordergrund. Mit diesem Begriff als Klammerbemerkung wurde der Volksvorschlag im Gesetz über die politischen Rechte bereits präzisiert. Die Bezeichnung «Volksvorschlag» könnte auf der einen Seite in gewissem Masse irreführend sei, da sie suggeriert, die Meinung des «Volks» sei in der Vorlage der Behörden überhaupt nicht berücksichtigt. Der Volksvorschlag könnte also rein auf Basis des populären Klangs seines Namens zusätzliche Stimmen erhalten. Auf der anderen Seite stellt die Umbenennung eine eher oberflächliche Änderung dar und würde nur marginale Wirkung entfalten.

Für eine Abschaffung des Volksvorschlags spräche, dass der Kanton Bern mit der Gesetzesinitiative bereits differenziertere Einwirkungsmöglichkeiten für das Volk bereitstellt als der Bund. Ausserdem ist der Volksvorschlag nur noch in einem weiteren Kanton vorgesehen. Die Abschaffung wäre daher zwar faktisch ein Abbau von Volksrechten, würde im Resultat aber einfach dazu führen, dass dieselben Mitwirkungsmöglichkeiten bestünden wie in praktisch allen anderen Kantonen. Allerdings fehlt für eine Abschaffung die notwendige Evidenz der Problematiken in der Praxis. Anders als im Kanton Zürich kam es bisher zu keinen komplizierten Abstimmungsverfahren. Im Gegenteil funktioniert der Volksvorschlag auch im Zusammenspiel mit dem Eventualantrag im Kanton Bern gut, er geniesst Akzeptanz und wird genutzt. Besonders zu beachten ist auch, dass gerade bei den Volksrechten die Stabilität eine wichtige Rolle spielt: Vermeintliche Vereinfachungen und überhaupt Änderungen am System führen zu Verunsicherung und können damit die aktive Teilnahme der Stimmberechtigten an der direkten Demokratie beeinträchtigen.

Schlussfolgerung: Im Kanton Bern verfügen die Stimmberechtigten mit dem Volksvorschlag über eine sehr differenzierte Möglichkeit der Willensäusserung. Das Volksrecht ist gut etabliert und wird genutzt; es entspricht einem Bedürfnis. Zwar ist die Beibehaltung des Instruments gerade mit Blick auf die Situation in den anderen Kantonen kein Muss. Aufgrund der praktischen Erfahrungen und auch aus wissenschaftlicher Sicht ist jedoch weder eine Änderung noch eine Abschaffung angezeigt. Aus all diesen Gründen sprach sich die SAK am 12. Oktober 2015 mit 11 zu 5 Stimmen bei einer Enthaltung für den Antrag an den Grossen Rat, am Volksvorschlag in seiner bestehenden Form festzuhalten.

3.7.5.3 Verfahren bei Variantenabstimmungen (Stichfrage)

Wie bereits ausgeführt, kristallisierte sich bei der Überprüfung von Eventualantrag und Volksvorschlag das Abstimmungsverfahren mit mehreren Varianten zu einer Vorlage als gewichtiger Problemkreis heraus. Das Abstimmungsverfahren mit Stichfrage war bereits verschiedentlich Diskussionsgegenstand im Grossen Rat. So forderten bspw. die Postulate 096-2011 (Wasserfallen, SP)⁷⁷ und 147-2011 (Widmer, BDP)⁷⁸ im Rahmen der Totalrevision des Gesetzes über die politischen Rechte eine Vereinfachung bzw. Überprüfung der Variantenabstimmung mit Stichfrage, da die Stichfrage oft nicht ausgefüllt oder widersprüchlich beantwortet worden sei. Der Regierungsrat hielt damals fest, dass es für allfällige Anpassungen bei der Stichfrage einer Verfassungsänderung bedürfe, welche in einem separaten Rechtsetzungsprojekt behandelt werden müsste.⁷⁹ Deshalb setzte sich die SAK auch mit diesem Themenbereich detailliert auseinander, obwohl die parlamentarische Initiative 186-2013 dazu keine speziellen Vorgaben macht.

3.7.5.3.1 Situation in den Kantonen und im Bund

Seit 1987 können die Stimmberechtigten im Bund einer Volksinitiative und dem zugehörigen Gegenvorschlag je unabhängig voneinander zustimmen oder sie ablehnen. Für den Fall, dass sowohl Volksinitiative wie auch Gegenvorschlag des Parlamentes eine Mehrheit finden, können die Stimmberechtigten mit der Stichfrage entscheiden, ob sie der Initiative oder dem Gegenvorschlag den Vorzug geben wollen. Davor war es unzulässig gewesen, sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag anzunehmen (Verbot des «Doppelten Ja»). Dies begünstigte den Status Quo, da sich die Befürworter einer Änderung auf zwei Lager aufteilten. So konnte der Gegenvorschlag auch taktisch eingesetzt werden, um die Ablehnung der Volksinitiative zu erreichen. Einzelne Kantone hatten das «Doppelte Ja» bereits vor dem Bund zugelassen.⁸⁰

Bis auf zwei kennen heute alle Kantone das Verfahren mit Stichfrage auch für kantonale Angelegenheiten. Im Kanton Aargau wird in kantonalen Variantenabstimmungen auf die Stichfrage verzichtet, indem die Volksinitiative als angenommen gilt, wenn sowohl Initiative wie auch Gegenvorschlag eine Mehrheit erhalten.⁸¹ Demgegenüber gilt im Kanton JU die Vorlage mit dem höheren Ja-Stimmenanteil als angenommen. Erhalten beide Vorlagen gleich viele Ja-Stimmen, gilt die Vorlage mit der geringeren Anzahl Nein-Stimmen.⁸² Auch im Bund ist eine solche Vereinfachung von Variantenabstimmungen schon thematisiert, bisher aber immer abgelehnt worden.⁸³

3.7.5.3.2 Bisherige Anwendung im Kanton Bern

Wie die Analyse der Volkabstimmungen zu Volksvorschlägen und Eventualanträgen zeigt (siehe Tabellen 1 und 2), wird die Stichfrage oft widersprüchlich zur Hauptfrage beantwortet.

⁷⁷ Vgl. Tagblatt 2011, S. 758 ff.

⁷⁸ Vgl. Tagblatt 2011, S. 758 ff.

⁷⁹ Vgl. Tagblatt 2012, Beilage 7 (Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über die politischen Rechte), S. 4.

⁸⁰ Vgl. Linder, Wolf (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern, S. 253.

⁸¹ Vgl. § 65 Abs. 3 KV AG, § 59 Abs. 2 des Gesetzes vom 10.03.1992 über die politischen Rechte (SAR 131.100); 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. 28 f.

⁸² Vgl. Art. 76 Abs. 5 KV JU, Art. 93 Abs. 2 und 3 Loi sur les droits politiques du 26.10.1978 (RSJU 161.1); 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. 28 f.

⁸³ Vgl. z.B. Pa. Iv. 11.464 (Borer) «Volkabstimmungen. Vereinfachung und Transparenz bei Abstimmungsverfahren zu Initiativen mit Gegenvorschlag» und Motion 12.3963 (Minder) «Unverfälschtes Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenvorschlag».

Bis zu 10 Prozent der Stimmenden beantworten sie überhaupt nicht. Beides birgt die Gefahr, dass das Abstimmungsergebnis nicht mit dem tatsächlichen Willen der Mehrheit der Stimmenden übereinstimmt. Ähnliche Konstellationen können sich auch bei anderen Variantenabstimmungen, genauer bei Volksabstimmungen zu Volkinitiative mit Gegenvorschlag ergeben.

3.7.5.3.3 Alternativen aus Sicht der Wissenschaft⁸⁴

In Anlehnung an den Kanton Aargau könnte unabhängig von der Anzahl der jeweiligen Ja-Stimmen im Kanton Bern entweder das Volk (Volksvorschlag / Volksinitiative) oder das Parlament (Parlamentsvorlage / Gegenvorschlag) privilegiert werden. Im ersten Fall wäre es im Kanton Bern bei Abstimmungen zu Volksvorschlägen nicht zu anderen Ergebnissen gekommen. Im Falle der Privilegierung der Parlamentsvorlage wäre das Resultat jedoch in drei Fällen anders ausgefallen. Bei Abstimmungen über Hauptvorlage und Eventualantrag müsste logischerweise die Hauptvorlage privilegiert werden. Nicht ohne weiteres anzuwenden wäre das Modell jedoch bei Vorliegen mehrerer Volksvorschläge und bei gleichzeitiger Abstimmung über Eventualantrag und Volksvorschläge (d.h. wenn die Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag nicht mehr gelten würde).

Eine andere Möglichkeit wäre die Übernahme der Bestimmungen aus dem Kanton JU. Demnach würde immer die Vorlage mit dem höheren Ja-Stimmenanteil obsiegen. Bei Anwendung dieser Regelung bei Volksabstimmungen zu Volksvorschlägen wäre es im Kanton Bern bisher zweimal zu einem anderen Abstimmungsergebnis gekommen. Das Modell könnte auch bei mehreren Volksvorschlägen und gleichzeitigem Vorliegen von Eventualantrag und Volksvorschlag angewendet werden.

3.7.5.3.4 Würdigung

Schwierigkeiten bei Variantenabstimmungen sind aus theoretischer wie auch aus praktischer Sicht gegeben. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Stichfrage oft nicht oder widersprüchlich zur Hauptfrage ausgefüllt wird. Die Hintergründe dafür sind leider unbekannt. Insbesondere kann das Stimmverhalten nicht mit Gewissheit auf eine Überforderung der Stimmberechtigten zurückgeführt werden. Widersprüche müssen nicht bedeuten, dass der einzelne Stimmbürger oder die einzelne Stimmbürgerin aus seiner oder ihrer persönlichen Sicht unlogisch oder gar gegen die eigene Überzeugung abstimmte.

Der Verzicht auf die Stichfrage im Sinne einer Vereinfachung der Abstimmungsverfahren bei mehreren Varianten klingt zwar vielversprechend, würde aber die heutige differenzierte Meinungsäusserung merklich einschränken. So sind dem Beispiel der Kantone AG und JU bisher auch keine anderen Kantone gefolgt. Auch auf Bundesebene bleibt die Stichfrage praktisch unbestritten, so dass die Kantone AG und JU nun für kantonale und gesamtschweizerische Variantenabstimmungen zwei verschiedene Verfahren anwenden müssen. Genau dies erscheint der SAK ein gewichtiger Nachteil. Stabilität im System der Volksrechte und Einheitlichkeit der Verfahren bei gleichen Abstimmungsgegenständen beurteilt sie als wichtige Elemente einer funktionierenden Direktdemokratie. Nur durch den Gebrauch über Jahre und Jahrzehnte gewöhnen sich die Stimmberechtigten an ihre Volksrechte und wissen sie in ihrem Sinne zu nutzen. Veränderungen, vermeintliche Vereinfachungen und ungleiche Verfahren bei gleichen Abstimmungsgegenständen können hingegen Verwirrung und damit tiefere Stimmbeteiligung nach sich ziehen.

⁸⁴ Vgl. zum Ganzen 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. 29.

Schlussfolgerung: Das geltende Verfahren der Stichfrage bei Variantenabstimmungen stellt eine wichtige Errungenschaft der schweizerischen direkten Demokratie dar. Es erhöht die Präzision bei der Willensäusserung der Stimmberechtigten und verhindert eine ungewollte Privilegierung des Status Quo. Bisher weichen nur zwei Kantone in kantonalen Angelegenheiten vom Verfahren mit Stichfrage ab. Eine Abkehr von der Stichfrage würde jedenfalls eine schwerwiegende Veränderung im System der bernischen Volksrechte darstellen. Dabei sind gerade im Bereich der Mitwirkungsmöglichkeiten des Volks Stabilität und Einheitlichkeit höher zu gewichten als Vereinfachungen. Aus all diesen Gründen sprach sich die SAK am 12. Oktober 2015 mit 11 zu 5 Stimmen bei einer Enthaltung dafür aus, dem Grossen Rat im Bereich der Verfahren bei Variantenabstimmungen keine Änderungen zu beantragen.

4. Erläuterungen zu den Artikeln der vorgeschlagenen Verfassungsänderung

Ausgabenbefugnisse Regierungsrat, Grosser Rat und Volk

Artikel 62 Absatz 1 KV

In Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe c und in Artikel 89 Absatz 2 Buchstaben b und c KV werden alle geltenden Schwellenwerte der Ausgabenkompetenzen verdoppelt. Um dem Regierungsrat eine stärkere Handlungsfreiheit zu ermöglichen, soll seine Ausgabenkompetenz nach oben angepasst werden. Dementsprechend sind auch die weiteren geltenden Schwellenwerte zu erhöhen. Künftig unterliegen damit Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rates für neue einmalige Ausgaben über vier Millionen Franken (bisher über zwei Millionen Franken) und neue wiederkehrende Ausgaben über 800 000 Franken (bisher über 400 000 Franken) der fakultativen Volksabstimmung.

Artikel 89 Absatz 2 KV

Artikel 89 Absatz 2 Buchstaben b und c KV legt fest, dass der Regierungsrat künftig zuständig ist für die Bewilligung neuer einmaliger Ausgaben bis zwei Millionen Franken (bisher bis eine Million Franken) und neuer wiederkehrender Ausgaben bis 400 000 Franken (bisher bis 200 000 Franken).

Parlamentsdienste und Staatskanzlei

Artikel 83a KV (neu)

Der Artikel 83a KV (neu) hält in Satz 1 ausdrücklich fest, dass der Grosse Rat über Parlamentsdienste verfügt (vgl. dazu bereits Art. 91 Abs. 1 GRG). Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich um parlamentseigene Dienste handelt. Die Parlamentsdienste unterstützen den Grossen Rat, seine Organe und Ratsmitglieder bei der parlamentarischen Arbeit. Sie sind dem Grossen Rat und seinen Organen verantwortlich. Satz 2, wonach der Grosse Rat Organisationseinheiten der Kantonsverwaltung beiziehen kann, signalisiert, dass sich die Dienstleistungen für den Grossen Rat nicht einzig auf die Parlamentsdienste beschränken: Die Parlamentsdienste unterstützen den Grossen Rat dort, wo eine verwaltungsunabhängige Sichtweise von Bedeutung ist (wie z.B. bei der Führung der Sekretariate grossrätlicher Kommissionen). Ist dies nicht erforderlich, können die entsprechenden Dienstleistungen auch von anderen Organisationseinheiten der Kantonsverwaltung erbracht werden. Insbesondere soll keine unnötige Parallelverwaltung für den Grossen Rat aufgebaut werden und soll auch der Grosse Rat vom Fachwissen der Verwaltung profitieren können (vgl. dazu bereits Art. 96 Abs. 1 GRG). Wie im Bund und in den anderen Kantonen, die die Parlamentsdienste in der Verfassung abbilden, ist es angezeigt, den Beizug anderer Organisationseinheiten schon in der Verfassung zu verankern.

Artikel 92 Absatz 2 KV

Die wesentlichen Stabsdienstleistungen für den Grossen Rat werden von den Parlamentsdiensten erbracht. Der bisherige Artikel 92 Absatz 2 KV gibt daher die Rechtslage nicht genau wieder, soweit er festhält, die Staatskanzlei sei Stabsstelle des Grossen Rates. Die Staatskanzlei ist in erster Linie die allgemeine Stabsstelle des Regierungsrates. Satz 1 orientiert sich konkret an der Bestimmung des Bundes zur Bundeskanzlei: Als Stabsstelle des Regierungs-

rates berät und unterstützt die Staatskanzlei das Regierungskollegium und dessen Präsidium bei der Wahrnehmung der Regierungsaufgaben. Allerdings sehen die Artikel 95 GRG und 133 GO vor, dass die Staatskanzlei auch noch Aufgaben für den Grossen Rat erfüllt (namentlich Mitwirkung bei der Vorbereitung und Abwicklung der Sessionen, Protokollierung der Beratungen und Beschlussfassung des Grossen Rates sowie Redaktion des Tagblatts, Übersetzungen, Organisation der Simultandolmetschung, Unterstützung bei der Kommunikation, Veröffentlichung von Informationen in elektronischer Form, Finanz- und Rechnungswesen, Drucksachenwesen sowie Raumverwaltung und Weibeldienste). Ausserdem ist die Staatskanzlei weiterhin zuständig für die Koordination der Aufgaben seitens des Regierungsrates mit dem Grossen Rat, seinen Organen und den Parlamentsdiensten (Art. 95 Abs. 2 GRG). Diese Scharnierfunktion nimmt sie u.a. dadurch wahr, dass der Staatsschreiber an den Sitzungen des Büros und seiner Geschäftsleitung mit beratender Stimme teilnimmt (Art. 23 Abs. 4 GRG). Dieser Aufgabenteilung zwischen der allgemeinen Stabsstelle des Grossen Rates (Parlamentsdienste) und der Staatskanzlei soll – über den Vorschlag der Kommission Parlamentsrechtsrevision hinaus – durch eine Ergänzung von Artikel 92 Absatz 2 KV mit einem neuen Satz 2 Rechnung getragen werden. Danach wird in der Kantonsverfassung erwähnt, dass die Staatskanzlei nebst ihren Primäraufgaben für den Regierungsrat auch Aufgaben für den Grossen Rat erfüllt. Art und Umfang dieser Aufgaben werden durch die Gesetzgebung festgelegt (vgl. die erwähnten Art. 95 GRG und 133 GO).

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

Da zwei parlamentarische Initiativen des Grossen Rates die Basis der Vorlage bilden, ist sie in den Richtlinien der Regierungspolitik und weiteren Planungen des Regierungsrates nicht enthalten.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Änderung der Ausgabenbefugnisse von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk dürfte in der Tendenz dazu führen, dass weniger Vorlagen durch den Grossen Rat zu beschliessen sind und auch weniger Vorlagen der Volksabstimmung zugänglich sind. Bei entsprechend verringertem Aufwand von Verwaltung, Grosse Rat und Regierungsrat wären Einsparungen möglich, die jedoch nicht genau beziffert werden können. Genaue Prognosen dazu können nicht gemacht werden.

Die vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen zu den Parlamentsdiensten und zur Staatskanzlei haben keine finanziellen Auswirkungen. Die mit der Neufestlegung der Aufgabenteilung zwischen den Parlamentsdiensten und der Staatskanzlei im Rahmen der Totalrevision der Grossratsgesetzgebung per 1. Juni 2014 verbundenen Auswirkungen wurden bei der entsprechenden Vorlage bereits ausgewiesen.

7. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die vorgeschlagene Änderung der Ausgabenbefugnisse von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen.

Auch die vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen zu den Parlamentsdiensten und zur Staatskanzlei haben keine personellen und organisatorischen Auswirkungen. Die mit der Neufestlegung der Aufgabenteilung zwischen den Parlamentsdiensten und der Staatskanzlei im Rahmen der Totalrevision der Grossratsgesetzgebung per 1. Juni 2014 verbundenen Auswirkungen wurden bei der entsprechenden Vorlage bereits ausgewiesen.

8. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die vorgeschlagene Änderung der Ausgabenbefugnisse von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk dürfte in der Tendenz dazu führen, dass weniger Vorlagen der Volksabstimmung zugänglich sind. Da die Gemeinden für deren Organisation zuständig sind (Art. 34 Abs. 4 PRG), würde sich ihr Aufwand in diesem Bereich verringern. Die Einsparungen können jedoch nicht genau beziffert werden.

Die vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen zu den Parlamentsdiensten und zur Staatskanzlei haben keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

9. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

10. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vernehmlassung wurde von April bis Juli 2016 durchgeführt. Es gingen insgesamt 30 Vernehmlassungsantworten ein. Die Vorschläge der SAK erhielten dabei breite Zustimmung. Nahezu alle Vernehmlassungsteilnehmer, darunter der Regierungsrat, die Justizleitung, die SP, FDP, BDP, EVP und EDU sowie die Interessenverbände unterstützten ausdrücklich die vorgeschlagene Verdoppelung der Ausgabenbefugnisse von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk. Die Bestimmung zu den Parlamentsdiensten und zur Staatskanzlei fand ebenfalls bei nahezu allen Vernehmlassungsteilnehmern, darunter der Regierungsrat, die Justizleitung, die SP, FDP, Grünen, BDP, EVP und EDU sowie den Interessenverbänden Zustimmung. Im Weiteren war die Mehrheit der Teilnehmer, darunter der Regierungsrat und die BDP, EVP und EDU, mit der Einschätzung der SAK einverstanden, dass in den anderen Bereichen, in denen die parlamentarischen Initiativen 185-2013 und 186-2013 noch Handlungsbedarf ausgemacht hatten, kein solcher besteht. Der vorgeschlagene Verzicht auf Änderungen bei den gebundenen Ausgaben, bei der Mitwirkung des Grossen Rates bei Voranschlag / Aufgaben- und Finanzplan, bei der Mitwirkung des Grossen Rates bei Desinvestitionen und bei den Zuständigkeiten in ausserordentlichen Lagen war in der Vernehmlassung gänzlich unbestritten.

In verschiedenen anderen Bereichen stellten Vernehmlassungsteilnehmer jedoch Änderungen zur Diskussion. So schlugen die Grünen vor, die Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag abzuschaffen und die Bestimmungen zum Eventualantrag so anzupassen, dass er im Grossen Rat ein qualifiziertes Mehr voraussetzt. Weiter beantragten die Grünen, die Ausgabenbefugnisse nur des Regierungsrates moderat zu erhöhen. Die SVP verlangte die genauere Prüfung des Verordnungsvetos. Nach der SP sollte der Volksvorschlag in «Gegenvorschlag von Stimmberechtigten» umbenannt werden. Und die FDP schlug gemeinsam mit dem Handels- und Industrieverein vor, den Volksvorschlag abzuschaffen.

Schliesslich stellten die SVP, FDP, Grünen, BDP, EVP und EDU, die Interessenverbände und die Stadt Thun in Frage, ob die in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellten Änderungen eine Verfassungsrevision mit zugehöriger obligatorischer Volksabstimmung im jetzigen Zeitpunkt rechtfertigen. Sie schlugen vor, die Änderungen erst an die Hand zu nehmen, wenn die Verfassung aus anderen Gründen geändert werden muss.

11. Antrag

Die Vernehmlassung hat ergeben, dass die vorgeschlagenen Änderungen zwar auf breite Zustimmung stossen, aber in Frage gestellt wird, ob diese Änderungen wichtig und dringlich genug sind, um allein darüber eine Volksabstimmung durchzuführen. Deshalb **beantragt die SAK dem Grossen Rat, auf ihren Entwurf nicht einzutreten** und somit im jetzigen Zeitpunkt auf eine Verfassungsrevision zu verzichten.

Bern, 10. Oktober 2016

Im Namen der Kommission

Der Präsident: *Messerli*

Antrag der Kommission für die erste Lesung

Verfassung des Kantons Bern (BSG 101.1)

Geltendes Recht	Antrag Kommission I	Antrag Kommissionsminderheit I
	<i>Nichteintreten.</i>	
	Verfassung des Kantons Bern (KV)	
	<i>Der Grosse Rat des Kantons Bern,</i> nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative und auf Antrag der Kommission für Staatspolitik und Aus- senbeziehungen, <i>beschliesst:</i>	
	I.	
	Der Erlass 101.1 Verfassung des Kantons Bern vom 06.06.1993 (KV ¹⁾) (Stand 11.12.2013) wird wie folgt geändert:	
Art. 62 Fakultative Volksabstimmung ¹ Ferner unterliegen der Volksabstimmung, wenn das Referendum zustande gekommen ist, a Gesetze, b interkantonale und internationale Verträge, die ei- nen Gegenstand zum Inhalt haben, welcher im Kanton der fakultativen Volksabstimmung unter- steht,		

¹⁾ Nicht offizielle Legalabkürzung

Geltendes Recht	Antrag Kommission I	Antrag Kommissionsminderheit I
c Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rates, sofern sie einmalige Ausgaben über zwei Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben über 400'000 Franken betreffen, d Konzessionsbeschlüsse des Grossen Rates, e Grundsatzbeschlüsse des Grossen Rates, f weitere Sachbeschlüsse des Grossen Rates, wenn das Gesetz es vorschreibt sowie wenn der Grosse Rat oder 70 seiner Mitglieder es verlangen. Nicht referendumsfähig sind Wahlen, Justizgeschäfte, der Geschäftsbericht und der Voranschlag. ² Das Referendum ist zustande gekommen, wenn innert drei Monaten seit Publikation der Vorlage 10'000 Stimmberechtigte die Volksabstimmung über den Gegenstand verlangen.	c Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rates, sofern sie einmalige Ausgaben über zwei^{vier} Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben über 400'000^{800'000} Franken betreffen,	
Art. 63 Verfahren ¹ Eine Abstimmungsvorlage ist angenommen, wenn sie die Mehrheit der im Kanton gültig abgegebenen Stimmen erhalten hat. ² Der Grosse Rat kann in einer Vorlage, die der Volksabstimmung untersteht, einen Eventualantrag stellen. Findet die Volksabstimmung statt, so ist neben der Hauptvorlage auch der Eventualantrag den Stimmberechtigten zu unterbreiten. Findet keine Volksabstimmung statt, so fällt der Eventualantrag dahin.		

Geltendes Recht	Antrag Kommission I	Antrag Kommissionsminderheit I
³ Stellt der Grosse Rat keinen Eventualantrag, können 10'000 Stimmberechtigte innert drei Monaten seit Publikation eines Gesetzes oder eines Grundsatzbeschlusses einen Volksvorschlag einreichen. Dieser gilt als Referendum. ⁴ Bei Eventualanträgen und Volksvorschlägen findet das gleiche Abstimmungsverfahren wie bei einem Gegenvorschlag zu einer Initiative Anwendung.		³ Stellt der Grosse Rat keinen Eventualantrag, können 10'000 Stimmberechtigte innert drei Monaten seit Publikation eines Gesetzes oder eines Grundsatzbeschlusses einen Volksvorschlag <u>Gegenvorschlag von Stimmberechtigten</u> einreichen. Dieser gilt als Referendum. ⁴ Bei Eventualanträgen und Volksvorschlägen <u>Gegenvorschlägen von Stimmberechtigten</u> findet das gleiche Abstimmungsverfahren wie bei einem Gegenvorschlag zu einer Initiative Anwendung.
	Art. 83a Parlamentsdienste ¹ Der Grosse Rat verfügt über Parlamentsdienste. Er kann Organisationseinheiten der Kantonsverwaltung beiziehen.	
Art. 89 Finanzbefugnisse ¹ Der Regierungsrat erstellt den Aufgaben- und Finanzplan und verabschiedet den Voranschlag und den Geschäftsbericht zuhanden des Grossen Rates. ² Er beschliesst über a neue einmalige Ausgaben bis eine Million Franken, b neue wiederkehrende Ausgaben bis 200'000 Franken, c gebundene Ausgaben. ³ Er beschliesst über Grundstücksverkäufe sowie über Grundstückskäufe zu Anlagezwecken. ⁴ Er stellt die notwendigen Finanzierungsmittel bereit.	a neue einmalige Ausgaben bis eine Million <u>zwei Millionen</u> Franken, b neue wiederkehrende Ausgaben bis 200'000 <u>400'000</u> Franken,	

Geltendes Recht	Antrag Kommission I	Antrag Kommissionsminderheit I
Art. 92 Zentralverwaltung ¹ Die Zentralverwaltung des Kantons ist in Direktio- nen gegliedert. ² Die Staatskanzlei ist Stabs- und Verbindungsstelle des Grossen Rates und des Regierungsrates. ³ Ein angemessener Anteil des Personals ist franzö- sischer Sprache.	² Die Staatskanzlei ist Stabs- und Verbindungsstelle <u>die allgemeine Stabsstelle des Regierungsrates. Sie</u> <u>erfüllt Aufgaben für den Grossen Rates und des Re-</u> <u>gierungsrates Rat nach Massgabe der Gesetzge-</u> <u>bung.</u>	
	II.	
	<i>Keine Änderung anderer Erlasse.</i>	
	III.	
	<i>Keine Aufhebungen.</i>	
	IV.	
	Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des In- krafttretens.	
	Bern, 10. Oktober 2016 Im Namen der Kommission Der Präsident: Messerli	