

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 267-2017
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2017.RRGR.705

Eingereicht am: 22.11.2017

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Machado Rebmann (Bern, GaP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 592/2018 vom 30. Mai 2018
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Volksmotion und Volkspostulat – neue demokratische Rechte im Kanton Bern

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. dem Grossen Rat eine Verfassungsänderung vorzulegen, mit der die Volksmotion und das Volkspostulat eingeführt werden
2. die Volksabstimmung vorzubereiten und
3. das Gesetz über die politischen Rechte anzupassen

Begründung:

Im Kanton Bern hat die Bevölkerung derzeit drei Möglichkeiten, ihre Anliegen direkt in die Politik einzubringen: Entweder sie lanciert eine Volksinitiative (Art. 58 ff. KV), ergreift das Referendum (Art. 62 KV) oder reicht eine Petition (Art. 20 KV) ein.

Für die Einreichung einer Initiative im Kanton Bern mit rund 860 000 Stimmberechtigten (Ende 2016) müssen innert 6 Monaten 15 000 Unterschriften gesammelt werden – eine hohe Hürde. Im Kanton Zürich mit rund 1 100 000 Stimmberechtigten (Ende 2016) hat man ebenfalls 6 Monate

Zeit, braucht aber nur 6000 Unterschriften. Im Kanton Aargau mit rund 700 000 Stimmberechtigten (Ende 2016) braucht man 3000 Unterschriften, die man in 12 Monaten sammeln kann.

Für das Referendum hat man im Kanton Bern gerade mal drei Monate Zeit, um 10 000 Unterschriften zu sammeln. Im Kanton Zürich werden 3000 Unterschriften in 60 Tagen verlangt und im Kanton Aargau 3000 Unterschriften in 90 Tagen. Dies zeigt, dass aufgrund der hohen Hürden die Partizipation der Bevölkerung im Kanton Bern eingeschränkt ist.

Hier kommt die Volksmotion zum Zug: 200 Stimmberechtigte können dem Parlament einen Volksvorstoss, d. h. eine Motion oder ein Postulat einreichen. In der Folge wird der Volksvorstoss behandelt wie ein gewöhnlicher parlamentarischer Vorstoss. Der Unterschied besteht darin, dass der Volksvorstoss nicht von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, Fraktionen oder Kommissionen eingereicht wird, sondern von einer bestimmten Anzahl Kantonsbewohnerinnen und Kantonsbewohner. Auch soll der Volksvorstoss von einem Vertreter der Unterzeichnenden im Rat vertreten werden, das Mikrofon wird also ausnahmsweise für Nichtparlamentarier geöffnet.

Die Volksmotion ist hierzulande kein Novum, hat sie sich doch schon seit einiger Zeit auf kantonaler und kommunaler Ebene etabliert. Im Kanton Schaffhausen beispielsweise kann das vor zehn Jahren eingeführte Partizipationsinstrument von mindestens 100 Stimmberechtigten (entspricht 0,13 Prozent der Bevölkerung) ergriffen werden, was etwa ein- bis zweimal pro Jahr geschieht. Dieses politische Recht kennen gleichfalls die Kantone Freiburg (300 Stimmberechtigte, 0,11 Prozent der Bevölkerung), Obwalden (1 Stimmberechtigter), Neuenburg (100, 0,06 Prozent) und Solothurn («Volksauftrag»; 100, 0,04 Prozent). Die Volksmotion findet sich auch in Gemeinden wie u. a. Gossau SG (150, 0,84 Prozent), Kriens LU (200, 0,76 Prozent), Luzern (100, 0,13 Prozent), Ostermundigen BE (100, 0,65 Prozent), Uzwil SG (150, 1,2 Prozent), Worb BE (50, 0,44 Prozent) und Zollikofen BE (100 Unterschriften von Einwohnerinnen und Einwohnern ab 14 Jahren).

Das Quorum des Volksvorstosses soll im Kanton Bern tief, bei rund 200 Unterschriften festgelegt werden. Es soll in Relation zum Aufwand für den Sammler oder die Sammlerin bestimmt werden, damit nicht die Hürden für die politische Mitwirkung wiederaufgebaut werden und die Unterschriftensammlung für eine Einzelperson zu bewältigen ist. Die tiefe Anzahl Unterschriften lässt sich auch dadurch rechtfertigen, dass die Volksmotion und das Volkspostulat nicht etwa eine Volksabstimmung auslösen, sondern ganz einfach Eingang in die übliche parlamentarische Beratung finden.

Im Unterschied zur klassischen Volksmotion sollen alle Personen, die im Kanton Bern wohnen und das 14. Lebensjahr überschritten haben, unterschreiben dürfen. Die Bevölkerungsmotion trägt gleichzeitig zur Verbesserung der politischen Teilhabe der Stimmbevölkerung, der Migrantinnen und Migranten sowie der Jugendlichen bei.

Antwort des Regierungsrates

Die Motionärin verlangt die Einführung von Volksmotion und -postulat mit der Begründung, die politische Partizipation der Bevölkerung sei im Kanton Bern aufgrund der – im Vergleich mit anderen Kantonen – hohen Anzahl an erforderlichen Unterschriften und der kurzen Sammelfristen für Initiative und Referendum eingeschränkt. Diesem Missstand könne mit der Schaffung eines Motionsrechts für Nichtparlamentarierinnen und -parlamentarier begegnet werden, durch wel-

ches, mittels einer geringen Anzahl erforderlicher Unterschriften, dem Parlament Geschäfte zur Behandlung unterbreitet werden könnten.

Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) stellt mit der Volksinitiative (Art. 58 KV) und der Petition (Art. 20 KV) heute zwei Instrumente zur Verfügung, mit denen die Stimmberechtigten – beziehungsweise im Falle der Petition alle Personen – aktiv neue Anliegen in den politischen Prozess einbringen können.

Mit dem Instrument der Volksinitiative können 15'000 Stimmberechtigte das Begehren auf Teilrevision der Verfassung, auf Erlass, Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes, Kündigung oder Aushandlung eines Vertrags oder Ausarbeitung eines Grossratsbeschlusses stellen. Die Volksinitiative ermöglicht somit einer bestimmten Anzahl von Personen, ein genau definiertes Begehren in den Grossen Rat einzubringen. Daneben gibt das Petitionsrecht jeder Person das Recht, ein Anliegen an eine Behörde zu richten. Insbesondere Petitionen sind daher ein niederschwelliges Instrument, mit dem jede Person, unabhängig von ihrer Stimmberechtigung und ohne Erfordernis einer minimalen Unterschriftenzahl, jeder Behörde ein Anliegen unterbreiten kann und Anspruch auf Prüfung und Beantwortung hat. Petitionen können auch an den Grossen Rat gerichtet werden (Art. 87 Grossratsgesetz vom 4. Juni 2013, BSG 151.21) und müssen von diesem geprüft und beantwortet werden.

Bei der Behandlung einer Petition ist der Grosse Rat völlig frei in der Entscheidung, wie er nach der Beantwortung verfahren möchte, falls er das Anliegen teilt. Er kann Anliegen der Petition z.B. zum Gegenstand einer parlamentarischen Initiative machen oder als Motion dem Regierungsrat überweisen. Er hat aber auch die Möglichkeit, inhaltlich gar nicht auf die Petition einzutreten, wenn er der Ansicht ist, das vertretene Anliegen müsse nicht weiter vertieft werden.

Im Gegensatz dazu muss eine Motion vom Parlament zwar inhaltlich behandelt werden. Dieses kann sie aber auch ablehnen. Eine Pflicht, dem Anliegen der Motion zu folgen, wie dies bei der Initiative der Fall ist, besteht somit ebenfalls nicht. Daher erscheint die Volksmotion nicht als eigentliche Weiterentwicklung der demokratischen Rechte. Vielmehr stellt sie eher eine Weiterführung der Petition dar, indem sie dieser eine leicht erhöhte Wirkung beifügt. Dies hat der Regierungsrat bereits im Jahr 2003 in seiner Antwort auf die Motion Allemann (M 042/2003) betont, welche ebenfalls die Einführung der Volksmotion verlangte. Der Regierungsrat beantragte damals die Ablehnung der Motion, dies unter anderem auch mit dem Argument, sie bewirke nicht mehr als das Petitionsrecht, sei aber aufwändiger zu handhaben. Im Verhältnis zur Petition sei sie formell anspruchsvoller. Zudem sei der Aufwand für eine einzelne Person zur Erreichung der nötigen Unterschriftenzahl im Vergleich zur Wirkung erheblich. Diese Argumentation scheint auch heute noch zutreffend.

Mehrere Kantone (OW, FR, SO, SH, NE) kennen das Instrument der Volksmotion, mittels welcher Stimmberechtigte verbindlich eine parlamentarische Behandlung ihres Geschäfts fordern können. Während die Anzahl der erforderlichen Unterschriften erheblich variiert (OW: auch für Einzelpersonen zulässig; SH: 100 Stimmberechtigte, entsprechend 0.13 % der Bevölkerung), ist die Nutzung der jeweiligen Instrumente in allen Kantonen relativ selten und bewegt sich, für die Periode 2010 bis 2017 betrachtet, bei durchschnittlich zwei Vorstössen pro Jahr, wobei die beiden bevölkerungsreicheren Kantone Freiburg und Solothurn mit je 20 Vorstössen in dieser Periode leicht über dem Durchschnitt liegen.

Die Motionärin vergleicht die für Initiativen und Referenden im Kanton Bern notwendigen Unterschriften und Fristen mit den entsprechenden Anforderungen in den Kantonen Zürich und Aargau. Sie kommt zum Schluss, dass die Hürden für die demokratische Mitwirkung im Kanton Bern zu hoch seien und als Abhilfe die Volksmotion eingeführt werden sollte.

Die Volksmotion stellt jedoch von ihrer Funktion her keinen Ersatz für Initiative und Referendum dar. Mit ihr kann nicht direkt eine Verfassungsänderung oder der Erlass oder die Aufhebung eines Gesetzes beantragt werden. Wie die Motionärin selbst ausführt, führen Volksmotion und -postulat nicht zu einer Volksabstimmung, sondern zu einer parlamentarischen Diskussion. Die oben erwähnten Zahlen zeigen zudem, dass auch beispielsweise im Kanton Freiburg, welcher eher höhere Hürden für die Volksinitiative kennt als der Kanton Bern – 6000 Unterschriften in 90 Tagen bei rund 201'000 Stimmberechtigten im Vergleich zu 15'000 Unterschriften in 6 Monaten bei rund 735'000 Stimmberechtigten –, die Volksmotion nicht häufig verwendet wird, nämlich durchschnittlich weniger als drei Mal pro Jahr seit 2010. Andererseits ist im Kanton Solothurn, welcher vergleichsweise tiefe Anforderungen an das Zustandekommen einer Initiative kennt – 3000 Unterschriften in 18 Monaten bei rund 179'000 Stimmberechtigten –, die Anzahl eingereicherter Volksaufträge (wie das entsprechende Instrument im Kanton Solothurn heisst) im Durchschnitt auch nicht tiefer. Dies wäre aber zu erwarten, würde der von der Motionärin angedeutete Zusammenhang zwischen der Höhe der Hürden des Initiativrechts und dem Gebrauch der Volksmotion tatsächlich bestehen.

Daraus folgt, dass erstens grundsätzlich offenbar kein allzu grosses Bedürfnis in der Bevölkerung für die Volksmotion besteht, und zweitens deren Benutzung keinen Zusammenhang zu den Anforderungen für die Einreichung von Volksinitiativen zu haben scheint.

Die Motionärin verlangt schliesslich, dass die von ihr zur Einführung beantragten Instrumente nicht nur den Stimmberechtigten, sondern sämtlichen im Kanton Bern wohnhaften Personen offen stehen sollen, die älter als 14 Jahre sind.

Auch zu dieser Frage hatte der Regierungsrat in seiner Antwort im Jahre 2003 auf die Motion Allemann, welche ebenfalls die Einführung einer Art Jugendmotion forderte, bereits Stellung genommen. Er führte damals aus, die Einräumung eines besonderen Antragsrechtes für Jugendliche sei nicht unproblematisch. Die Volksmotion sei kein allgemeines Traktandierungsrecht, sondern ein Volksrecht. Eine Ausdehnung der Volksmotion über den Kreis der Stimmberechtigten hinaus (z.B. auf Jugendliche, Ausländerinnen und Ausländer, usw.) müsste deshalb in rechtlicher Hinsicht sorgfältig geprüft werden. Auch diese Ausführungen haben heute noch ihre volle Gültigkeit. Angesichts des offensichtlich beschränkten Bedürfnisses nach der Einführung der beantragten Instrumente und deren fehlender Wirksamkeit für eine tatsächliche Erhöhung der politischen Mitwirkungsrechte der Bevölkerung kann auf diese Prüfung verzichtet werden.

Verteiler

- Grosser Rat