



KSF, AHT, 6002 Luzern

Kultur- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Politikwissenschaftliches Seminar
Prof. Dr. Alexander H. Trechsel

Gutachten vom 13. November 2019 zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 285-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»

1. Einleitung

Mit der Totalrevision der Verfassung des Kantons Bern, die am 1.1.1995 in Kraft getreten ist, haben sich die bernischen Volksrechte stark verändert (Trechsel & Serdült 1999, pp. 176-208; Bolz 1995). Unter anderem sprach sich das Stimmvolk dafür aus, dem kantonalen Parlament (1) und sich selbst (2) je ein neues Instrument zu geben, die in einem direkten Zusammenhang zu einander stehen.

- (1) Eine einfache Mehrheit im Grossen Rat des Kantons Bern kann einen dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehenden Hauptantrag – wie beispielsweise eine Verfassungs- oder Gesetzesrevision – verabschieden (Art. 63 Abs. 2 KV). Zusätzlich kann ebenfalls eine einfache Mehrheit im Grossen Rat einen Eventualantrag verabschieden, der dem Hauptantrag gegenübergestellt wird und ebenfalls dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegt. Kommt im Falle eines fakultativen Referendums kein Referendum zustande, dann kann der Hauptantrag in Kraft treten und der Eventualantrag fällt hin. Kommt hingegen ein Referendum gegen das Paket von Haupt- und Eventualantrag zustande, oder handelt es sich um obligatorische Referenden, so müssen die Stimmberechtigten über beide Anträge befinden. Dabei kommt das „System Haab“ zur Anwendung, das ein doppeltes Ja zu Haupt- und Eventualantrag erlaubt. Erhalten beide Anträge eine Mehrheit von Ja-Stimmen entscheidet eine Stichfrage.
- (2) 10'000 Stimmbürgerinnen und -bürger erhalten das Recht, innert drei Monaten einem Gesetzesbeschluss oder einem Grundsatzentscheid, der dem fakultativen Referendum unterstellt ist, einen Volksvorschlag in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gegenüberzustellen (Art. 63 Abs 3 KV). Ein Volksvorschlag muss die Einheit der Materie, sowohl gegenüber dem parlamentarischen Hauptantrag wie auch in seinem Inhalt wahren (Bolz 1995). Kommt ein Volksvorschlag zustande, so wird dieser dem Hauptantrag in einer

Abstimmung gegenübergestellt. Auch hier kommt das „System Haab“ zur Anwendung. Theoretisch könnte es auch zu mehr als einem Volksvorschlag kommen. In diesem Fall werden die einzelnen Vorlagen paarweise gegenübergestellt und mittels mehrerer Stichfragen entschieden (Art. 139 PRG).

Es war der Wille des Gesetzgebers die Stimmbürgerinnen und -bürger nicht zu überfordern und die Klarheit der Willensbildung zu ermöglichen (Bolz 1995). Aus diesem Grund, und mit der Ausnahme für den Fall einer Totalrevision der Verfassung, verhindert ein Eventualantrag den Volksvorschlag bei Vorlagen, die dem fakultativen Referendum unterstehen: verabschiedet die Mehrheit des Grossen Rates einen Eventualantrag, so darf dem Haupt- und Eventualantrag kein Volksvorschlag gegenübergestellt werden (Art. 63 Abs. 3 KV).

Seit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung wurde das Instrument des Eventualantrags mehrmals mit dem Hauptziel eingesetzt, einen Volksvorschlag aus taktischen Gründen zu verhindern. Aufgrund dieser Ausgangslage wurde in der Herbstsession des Grossen Rates im Jahr 2018 die vorläufige Unterstützung einer parlamentarischen Initiative deutlich angenommen (mit 134 Ja, 14 Nein, 5 Enthaltungen), welche die Aufhebung der Ausschlusswirkung des Eventualantrags zum Volksvorschlag in ihrer derzeitigen Form fordert. Die parlamentarische Initiative (PI) 285-2017: „In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen“ verlangt, dass Volksvorschläge eine Ausschlusswirkung gegenüber Eventualanträgen erwirken. Die vorgeschlagene Änderung von Art. 63 Abs. 2 stipuliert, dass auch dann ein Volksvorschlag eingereicht werden kann, wenn das Parlament dem Hauptantrag einen Eventualantrag gegenübergestellt hat. In diesem Fall soll der Eventualantrag dahinfallen.

Die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) des Grossen Rates des Kantons Bern erhielt den Auftrag, diese parlamentarische Initiative einer vertieften Prüfung zu unterziehen und hat das vorliegende Gutachten in Auftrag gegeben. Das Gutachten versucht auf systematische Weise, die von der SAK formulierten Prüffragen zu beantworten.

2. Beantwortung der fünf Prüffragen und ihren Unterfragen

2.1 *“Wie präsentiert sich zusammenfassend die «taktische» Dimension des Instruments Eventualantrag in theoretischer und praktischer Sicht?”*

Im heutigen System stehen sich bei jeder dem fakultativen Referendum unterstehenden Vorlage eine Ratsmehrheit und ein potenzielles Referendumskomitee gegenüber. Das Ergreifen eines Referendums kann in der Regel schon während der Vernehmlassung beziehungsweise in den Ratsdebatten ausgemacht werden. Oft wird schon vor der Verabschiedung der Vorlage mit dem Ergreifen des Referendums gedroht, im – oder ausserhalb – des Parlaments. Bei besonders konfliktbeladenen Vorlagen ist die Referendumsgefahr nicht nur theoretisch, sondern auch empirisch nachweisbar höher als bei Vorlagen, die mit grossen Mehrheiten im Parlament verabschiedet werden (Trechsel & Sciarini 1998, Trechsel 2000).

Da ein Volksvorschlag, der die nötigen 10'000 Unterschriften innert drei Monaten zusammenbringen kann, die gleiche Wirkung entfaltet wie ein „simples“ Referendum, bei dem ebenfalls 10'000 Unterschriften innert drei Monaten gesammelt werden müssen, muss sich die Ratsmehrheit bei besonders umstrittenen, referendumsgefährdeten Vorlagen also gleich stark vor dem Volksvorschlag und dem Referendum fürchten, jedenfalls was das Erzwingen einer Abstimmung angeht.

Mit der seit der Einführung im Jahr 1995 geltenden Ausschlussregelung, dank derer ein Eventualantrag das Instrument des Volksvorschlags verhindert, kann die Parlamentsmehrheit taktisch das Lancieren eines Volksvorschlags, nicht aber eines einfachen Referendums ausschliessen. Eine erste theoretische Erkenntnis ist also, dass es für die Parlamentsmehrheit insbesondere dann Sinn macht, den Eventualantrag aus taktischen, volksvorschlagsverhindernden Motiven zu verabschieden, wenn sie sich vor einem drohenden Volksvorschlag mehr fürchtet als vor einem einfachen Referendum.

Es gibt aus theoretischer Sicht aber noch weitere Motive, aufgrund derer eine Parlamentsmehrheit einen Eventualantrag verabschieden sollte. Tut sie dies und kommt es zu keinem Referendum, so tritt der Hauptantrag in Kraft und der Eventualantrag wird gegenstandslos. Kommt es aber zu einem Referendum, so wird über beide Vorlagen abgestimmt, die beide von der gleichen Ratsmehrheit verabschiedet wurden, das heisst, mit denen die Ratsmehrheit trotz ihrer (vermutlichen) Präferenz für den Hauptantrag gut leben kann.

Zudem darf aus theoretischer Sicht angenommen werden, dass ein Eventualantrag ähnlich der Funktion des Gegenvorschlags bei Initiativen in die gleiche politische Stossrichtung wie der Hauptantrag geht, aber weniger radikale, abgeschwächte oder gar kosmetische Änderungen vorschlägt. Volksvorschläge hingegen können, auch bei der notwendigen Beachtung der Einheit der Materie, stark vom zentralen Anliegen des Hauptantrags abweichen. Die Annahme des Volksvorschlags kann also für die Ratsmehrheit politisch schlimmer sein als das simple Verwerfen des Hauptantrags in einem Referendum. Bahnt sich also ein Volksvorschlag an, dessen Annahme für die

Ratsmehrheit grössere Konsequenzen hätte als (im Falle eines Scheiterns des Hauptantrags) der Status Quo, dann macht es aus rein taktischer Sicht Sinn, einen Eventualantrag zu verabschieden. Umgekehrt kann die Ratsmehrheit einen Eventualantrag auch als Verschärfung des Hauptantrages ausgestalten. Mit einem solchen Eventualantrag, welcher für die Ratsminderheit das noch grössere Übel darstellen könnte, würde für sie das Ergreifen eines einfachen Referendums vermutlich politisch unattraktiver.

Schliesslich kann auch davon ausgegangen werden, dass die Nein-Stimmen gegen eine Hauptvorlage und die Nein-Stimmen gegen den Eventualantrag nicht deckungsgleich sind. Nicht alle Gegner der Hauptvorlage sind automatisch auch Gegner des Eventualantrags. Einige von ihnen können unter Umständen mit der Stossrichtung beider Vorlagen leben. Aber eine der beiden Vorlagen geht ihnen zu weit, und insbesondere wenn man eine weniger radikale Alternative annehmen kann, gibt es aus theoretischer Sicht eine erhöhte Probabilität, dass nicht alle Gegner der Hauptvorlage auch Gegner des Eventualantrags (oder umgekehrt) sein dürften, was wiederum die Gefahr eines totalen, gleichzeitigen Scheiterns beider Vorlagen mindert. Aus theoretischer Sicht kann es also gar taktisch günstig sein, einen Eventualantrag zu erarbeiten, da dieser keine Konsequenzen hat, sollte es kein Referendum geben. Und sollte es eines geben, wäre die Probabilität eines „Totalschadens“ kleiner als bei einer Abstimmung „nur“ über eine einzige Vorlage. Dieses letzte Motiv für eine taktische Anwendung des Eventualantrags ist also vom Volksvorschlags-Blockierungsmechanismus unabhängig.

Viele Quellen zum Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern (Gutachten des ZDA – Glaser et al., 2015; Baumgartner und Bundi, 2017; SAK-Vernehmlassungsvorlage, verschiedene Zeitungsartikel) sprechen von einem „nicht von der Hand zu weisenden Missbrauchspotentials“ des Eventualantrags. Aus theoretischer Sicht scheint dieses Missbrauchspotential klar vorhanden zu sein: eine Ratsmehrheit kann aus taktischen Gründen einen Volksvorschlag verhindern. Es gilt nun herauszufinden, wie oft dies tatsächlich geschehen ist und ob die Taktik im Endeffekt erfolgreich war.

Tabelle 1 beinhaltet eine Zusammenstellung aller seit 1995 im Grossen Rat verabschiedeten Hauptanträge, denen man einen Eventualantrag gegenüberzustellen versuchte und über die man im Parlament abgestimmt hat. Acht Fälle kamen in diesem Zeitraum von 24 Jahren im Parlament zur Abstimmung.

Zuerst fällt auf, dass fast zwei Drittel (62 Prozent) aller Vorlagen die letzten neun Jahre betreffen. Eventualanträge werden also häufiger, wobei zu bemerken ist, dass es sich um insgesamt sehr wenige Fälle handelt. Es fehlen hier die Angaben zur gesamten legislativen Tätigkeit des Grossen Rates seit 1995, aber wir verfügen über die Anzahl Gesetzesänderungen, die der Grosse Rat in der Legislatur 2014-18 verabschiedet hat: insgesamt nahm der Grosse Rat in diesem Zeitraum 32 Gesetzesänderungen an. Zwei von ihnen waren von einem Eventualantrag betroffen, was 6 Prozent aller Fälle ausmacht. Eventualanträge kommen also selten zur Abstimmung im Grossen Rat; aber nach einer Pause von neun Jahren (2001-2010) wieder vermehrt.

Tabelle 1: Hauptanträge und (versuchte) Eventualanträge 1995-2019

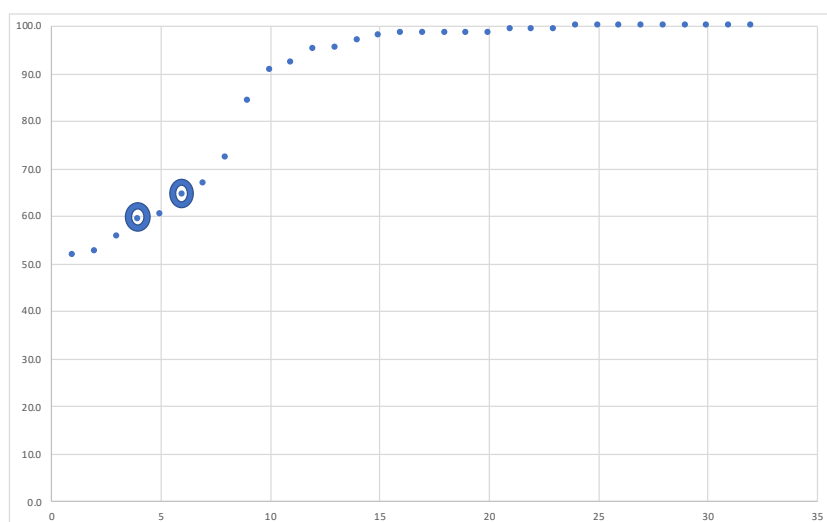
Hauptabstimmung im GR	Hauptantrag	Erfolg EA im GR	Volksabstimmung	Grund für Volksabstimmung/Bemerkungen
22.11.1999	Steuergesetz 2001	ja	21.05.2000	ausserordentliches obl. Ref.
12.09.2001	Verfassung des Kantons Bern (Änderung); Einführung einer Defizitbremse	nein	03.03.2002	obligatorisches Verfassungsreferendum
20.11.2001	Gesetz über die politischen Rechte (Änderung): Aufteilung des Kantonsgebiets in acht Wahlkreise	nein	22.09.2002	ausserordentliches obl. Ref.
23.03.2010	Steuergesetz (StG) (Änderung)	ja	-	gescheiterter Versuch eines ausserordentlichen obl. Ref. und kein Ref.
03.06.2013	Spitalversorgungsgesetz (SpVG) (Änderung)	ja	-	kein Versuch eines ausserord. obl. Ref. und kein Ref.
10.09.2013	Gesetz über die kantonalen Pensionskassen (PKG)	ja	18.05.2014	ausserordentliches obl. Ref.
22.01.2015	Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV) (Änderung)	ja	28.06.2016	kein Versuch eines ausserord. obl. Ref., aber Ref. erfolgreich ergriffen
28.11.2017	Steuergesetz (StG) Änderung	nein	25.11.2018	gescheiterter Versuch eines ausserordentlichen obl. Ref., aber Ref. erfolgreich ergriffen

Quelle: Analyse gestützt auf Datengrundlage der Parlamentsdienste 2019 (GR=Grosser Rat; EA=Eventualantrag)

Nicht alle Eventualanträge, die es bis zur Schlussabstimmung im Grossen Rat schaffen, werden von diesem auch angenommen. In drei der insgesamt acht Fälle verwarf der Grosse Rat einen Eventualantrag (bei der Einführung der Defizitbremse und der neuen Wahlkreiseinteilung [beide 2001] und bei der letzten Steuergesetzänderung [2017]). Es gilt zu bemerken, dass einer der drei Fälle eine dem obligatorischen Verfassungsreferendum unterstellte Vorlage betraf (Defizitbremse) – dieser Fall kann von der Diskussion um die taktische Dimension zur Verhinderung von Volksvorschlägen ausgeschlossen werden, da es bei Verfassungsänderungen – und allgemein bei obligatorischen Referenden – keinen Volksvorschlag geben kann. In fünf von sieben Fällen, die für die Beantwortung der Prüffrage berücksichtigt werden, hat sich die Parlamentsmehrheit für einen Eventualantrag ausgesprochen.

Mit anderen Worten: wenn ein Eventualantrag nach den parlamentarischen Debatten und möglichen Vorabstimmungen, in denen zwischen mehreren Eventualanträgen entschieden werden muss, zur Schlussabstimmung gelangt, so ist diesem (mit Ausnahmen von 2001 und 2017) ein Erfolg beschieden.

Abbildung 1: Verteilung der Ja-Stimmenanteile in der Schlussabstimmung zu den jeweiligen Gesetzesänderungen



Quelle: Analyse gestützt auf Datengrundlage der Parlamentsdienste 2019

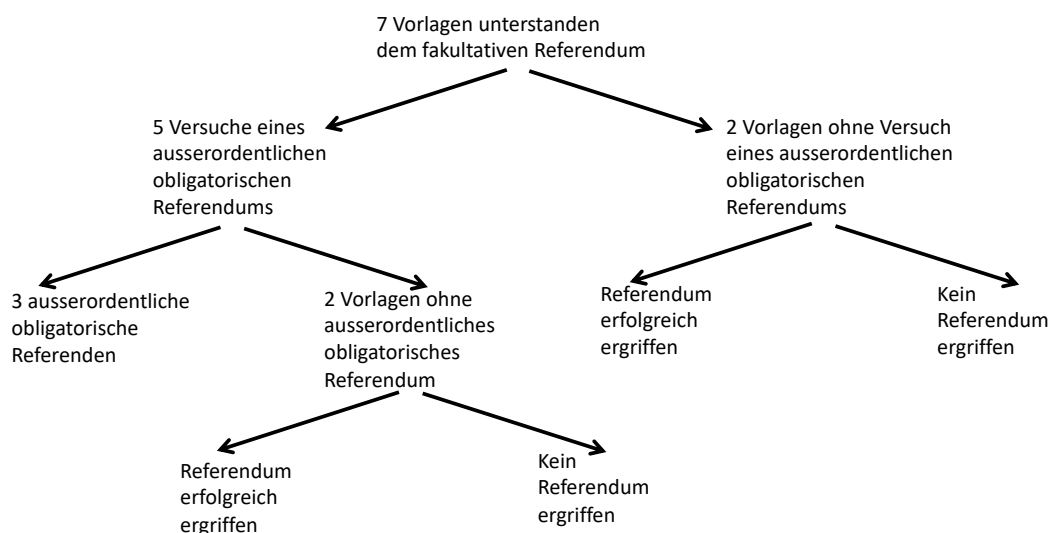
Die erste These, dass es nämlich bei besonders konfliktgeladenen und daher „referendumsanfälligen“ Vorlagen zu Eventualanträgen kommt, müsste man mit einer Analyse der Ja-Stimmenanteile aller referendumsfähigen Vorlagen seit dem 1.1.1995 überprüfen. Die Hypothese lautet, dass je knapper die Annahme der Vorlage im Parlament ausfällt, desto höher die Wahrscheinlichkeit eines im Parlament erfolgreichen Eventualantrags. Aufgrund der knappen Zeit konnte keine Vollerhebung dieser Daten erfolgen, aber die Parlamentsdienste haben dem Gutachter nach Rücksprache die Daten zu allen 32 Gesetzesänderungen vorgelegt, die vom Grossen Rat in der letzten Legislatur (2014-18) verabschiedet wurden. *Abbildung 1* enthält die Verteilung der Ja-Stimmenanteile in der Schlussabstimmung zu den jeweiligen Gesetzesänderungen. Die Ja-Stimmenanteile sind für die Schweizer Verhältnisse, wo die Findung von Kompromissen und die Suche nach Konsens das politische Geschehen prägen - typisch hoch: über zwei Drittel aller Vorlagen werden mit über 90% Ja-Stimmen im Parlament angenommen. In neun der 32 Fälle gab es sogar Einstimmigkeit. Die beiden einzigen Vorlagen, bei denen es zu einem Eventualantrag kam, wiesen hingegen klar konfliktgeladene Abstimmungsergebnisse auf (in *Abbildung 1* handelt es sich um die blau eingekreisten Punkte – das Steuergesetz vom 19.3.2018 wurde mit 64.3 Prozent Ja-Stimmen angenommen und das Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze

über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung vom 19.1.2015 nur mit 59.3 Prozent Ja-Stimmenanteil). Wenn man alle fünf Fälle betrachtet, bei denen es zu einem im Grossen Rat erfolgreichen Eventualantrag kam, so ergeben sich Ja-Stimmenanteile zwischen 51 und 64 Prozent. Generell scheint die erste These, die in Richtung Taktik zielt, also bestätigt: Eventualanträge werden in der Regel bei besonders umstrittenen Vorlagen ausgearbeitet, denn bei diesen gibt es eine klar messbare politische Opposition, die sich im Kampf gegen die Vorlage entweder für einen Volksvorschlag oder ein Referendum entscheiden kann. Wie theoretisch argumentiert, ist aber ein Volksvorschlag aus Sicht der Parlamentsmehrheit gefährlicher als ein einfaches Referendum. Die Verabschiedung eines Eventualantrags, der in erster Linie auf die Verhinderung von Volksvorschlägen abzielt, ist also besonders bei stark umstrittenen Vorlagen taktisch sinnvoll.

Wichtig ist zu bemerken, dass das Parlament mit dem Verabschieden eines Eventualantrags aber nicht ein Referendum scheut. Im Gegenteil, in den meisten Fällen unterstellt es seinen Haupt- und Eventualantrag gleich selber dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum. Bis zur Reduzierung der Parlamentssitze von 200 auf 160 galt ein qualifiziertes Mehr von 120 Abgeordneten, die einen dem fakultativen Referendum unterstellten Beschluss dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterstellen konnten. Nach der Verkleinerung des Parlaments liegt das Quorum bei 100 Abgeordneten (Art. 61 Abs. 2 KV). *Abbildung 2* zeigt auf, dass bei den sieben Vorlagen, die dem fakultativen Referendum unterstanden und bei denen Eventualanträge zur Schlussabstimmung gelangten, fünfmal versucht wurde, die Vorlage(n) einem ausserordentlichen obligatorischen Referendum zu unterstellen. In drei Fällen gelang dies. In einem der beiden anderen Fälle kam es aber wegen eines erfolgreichen fakultativen Referendums zu einer Volksabstimmung (Steuergesetz vom 28.11.2017). Bei zwei Vorlagen wurde keine ausserordentliche obligatorische Abstimmung vorgeschlagen. Von den beiden Vorlagen kam es in einem Fall trotzdem, wegen eines erfolgreichen fakultativen Referendums, zu einer Volksabstimmung (Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung vom 22.1.2015). Im anderen Fall (Spitalversorgungsgesetz vom 3.6.2013) kam es zu keiner Abstimmung und der Hauptantrag konnte in Kraft treten.

Es kam also nur in zwei von sieben Fällen zu einem Inkrafttreten des Hauptantrags ohne Volksabstimmung. Mit anderen Worten: mit dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum wurde das fakultative Referendum in drei von sieben Fällen verhindert. In zwei Fällen kam es zu einem fakultativen Referendum, wobei bei einem dieser Fälle kein vorheriger Versuch eines ausserordentlichen obligatorischen Referendums stattfand.

Abbildung 2: Ausserordentliche obligatorische Referenden bei Vorlagen, die von einem Eventualantrag betroffen wurden



Die Konsequenzen für die Hauptanträge, bei denen ein Eventualantrag zur Abstimmung im Grossen Rat kam, werden in *Tabelle 2* aufgelistet. Es fällt auf, dass die Ratsmehrheit in sechs von acht Fällen mit ihrem Hauptantrag obsiegt, entweder ohne Eventualantrag mit Referendum (zwei Fälle: Einführung einer Defizitbremse; Aufteilung des Kantonsgebiets in acht Wahlkreise), mit Eventualantrag aber ohne Referendum (zwei Fälle: Steuergesetz 2010; Spitalversorgungsgesetz) oder schliesslich mit Eventualantrag und mit Referendum (zwei Fälle: Steuergesetz 2001; Gesetz über die kantonalen Pensionskassen). Nur die beiden jüngsten Fälle endeten in einem Fiasko für die Ratsmehrheit: Beim Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung wurde ein Eventualantrag vom Grossen Rat angenommen und man verzichtete auf einen Versuch, ein ausserordentliches obligatorisches Referendum zu erzwingen. Allerdings kam es zu einem erfolgreichen fakultativen Referendum. Bei der Volksabstimmung wurden sowohl der Hautantrag wie auch der Eventualantrag von den Stimmbürgerinnen und -bürgern abgelehnt. Die zweite Niederlage musste die Ratsmehrheit beim Versuch einer Steuergesetzesrevision im Jahr 2018 einstecken: zuerst wurde ein Eventualantrag im Grossen Rat abgelehnt. Auch der Vorschlag, den Hauptantrag dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum zu unterstellen misslang. Schliesslich wurde ein fakultatives Referendum lanciert, das die nötigen Unterschriften zusammenbrachte. In der Volksabstimmung vom 25.11.2018 wurde der Hauptantrag an der Urne vom Volk verworfen. Diese beiden letzten Fälle stellen aber Ausnahmen dar. Bisher gelang es dem Parlament in drei von vier Fällen erfolgreich aus dem Eventualantragskontext hervorzugehen. Der Grosse Rat ist also bei diesen Vorlagen deutlich erfolgreicher, als er es bei fakultativen Referenden allgemein ist. Gemäss Auer (2016, S. 453) beträgt im Kanton Bern die Erfolgsquote bei allen vom fakultativen Referendum an die Urne gezwungenen Vorlagen lediglich 52 Prozent.

Tabelle 2: Hauptanträge und (versuchte) Eventualanträge 1995-2019 – Konsequenzen und Sieg/Niederlage der Parlamentsmehrheit

Hauptantrag	Volks- abstimmung	Konsequenz	Erfolg für Parlaments- mehrheit
Steuergesetz 2001	21.05.2000	Der Eventualantrag wurde im Grossen Rat angenommen. Hauptantrag und Eventualantrag werden vom Volk im ausserordentlichen obligatorischen Referendum angenommen. In der Stichfrage obsiegt der Hauptantrag	ja
Verfassung des Kantons Bern (Änderung); Einführung einer Defizitbremse	03.03.2002	Der Eventualantrag wurde im Grossen Rat abgelehnt. Der Hauptantrag wurde im obligatorischen Verfassungsreferendum angenommen	ja
Gesetz über die politischen Rechte (Änderung): Aufteilung des Kantonsgebiets in acht Wahlkreise	22.09.2002	Der Eventualantrag wurde im Grossen Rat abgelehnt. Der Hauptantrag wurde im ausserordentlichen obligatorischen Referendum angenommen	ja
Steuergesetz (StG) (Änderung)	-	Der Eventualantrag wurde im Grossen Rat angenommen. Gescheiterter Versuch eines ausserordentlichen obligatorischen Referendums. Kein fakultatives Referendum. Damit tritt der Hauptantrag in Kraft	ja
Spitalversorgungsgesetz (SpVG) (Änderung)	-	Der Eventualantrag wurde im Grossen Rat angenommen. Kein Versuch eines ausserordentlichen obligatorischen Referendums. Kein fakultatives Referendum. Damit tritt der Hauptantrag in Kraft	ja
Gesetz über die kantonalen Pensionskassen (PKG)	18.05.2014	Hauptantrag und Eventualantrag werden vom Volk im ausserordentlichen obligatorischen Referendum angenommen. In der Stichfrage obsiegt der Hauptantrag	ja

Tabelle 2 (Fortsetzung): Hauptanträge und (versuchte) Eventualanträge 1995-2019 – Konsequenzen und Sieg/Niederlage der Parlamentsmehrheit

Hauptantrag	Volks- abstimmung	Konsequenz	Erfolg für Parlaments- mehrheit
Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV) (Änderung)	28.06.2016	Der Eventualantrag wurde im Grossen Rat angenommen. Kein Versuch eines ausserordentlichen obligatorischen Referendums. Erfolgreiches fakultatives Referendum. Hauptantrag und Eventualantrag werden an der Urne abgelehnt	nein
Steuergesetz (StG) Änderung	25.11.2018	Der Eventualantrag wurde im Grossen Rat abgelehnt. Gescheiterter Versuch eines ausserordentlichen obligatorischen Referendums. Erfolgreiches fakultatives Referendum. Der Hauptantrag wird an der Urne abgelehnt	nein

Quelle: Analyse gestützt auf Datengrundlage der Parlamentsdienste 2019 (GR=Grosser Rat; EA=Eventualantrag)

Schliesslich ist es unumgänglich, die empirische Diskussion vor allem mit qualitativen Daten zu führen um festzustellen, ob die taktischen Eventualanträge tatsächlich ein häufiges oder ein eher seltenes Phänomen sind. Gestützt auf der Datengrundlage der Parlamentsdiensten wurde eine Analyse des Kontexts und der Debatten zu jedem der acht Hauptanträge, die wir hier berücksichtigen, durchgeführt und in Tabelle 3 zusammengefasst. Dabei wurden die Vorlagen auch nach der Motivation der Mehrheit des Grossen Rates eingeteilt: handelte es sich um eine überwiegend konstruktive Anwendung des Eventualantrags oder, im Gegenteil, stand die taktische Anwendung zur Verhinderung eines Volksvorschlags im Vordergrund?

Tabelle 3: Hauptanträge und (versuchte) Eventualanträge 1995-2019 – Kontext und Motivation (konstruktive oder taktische Anwendung)

Hauptantrag	Kontext	Konstruktive Anwendung	Taktische Anwendung zur Verhinderung eines Volksvorschlags
Steuergesetz 2001	Der verabschiedete Eventualantrag wurde von der Kommissionsmehrheit gestellt. Er nahm den Einkommenssteuertarif des Regierungsrates auf, welcher geringere steuerliche Entlastungen vorsah. Der unterlegene Eventualantrag einer Ratsminderheit sah den regierungsrätlichen Einkommenssteuertarif mit zusätzlichen Sozialabzügen sowie eine höhere Progression für grosse Vermögen vor. Die Ratsminderheit kritisierte den Eventualantrag als Instrument der Mehrheit (vgl. Tagblatt November 1999, S. 1090 ff.).	Sicherung Grundkonsens	nein oder untergeordnete Rolle
Verfassung des Kantons Bern (Änderung); Einführung einer Defizitbremse	Der Eventualantrag der Kommissionsmehrheit wird dem Eventualantrag einer Ratsminderheit vorgezogen. Die unterlegene Minderheit kritisiert dies. Der Antrag der Minderheit unterschied sich vom Eventualantrag der Kommissionsmehrheit im Wesentlichen durch eine geringere Senkung bei den Vermögenssteuern. (vgl. Tagblatt März 2010, S. 401 ff.). Die Hauptvorlage sah eine Defizitbremse mit einer Steuererhöhungsbremse vor, der Eventualantrag nur die Defizitbremse ohne die Steuererhöhungsbremse (vgl. Tagblatt September 2001, S. 930 ff.).	Sicherung Grundkonsens; Einbezug von Minderheitsanliegen; Möglichkeit für die Stimmbevölkerung, differenziert abzustimmen	nein oder untergeordnete Rolle
Gesetz über die politischen Rechte (Änderung): Aufteilung des Kantonsgebiets in acht Wahlkreise	Zwei Ratsminderheiten hatten jeweils einen Eventualantrag in Bezug auf die Anzahl von acht Verwaltungskreisen im Hauptantrag gestellt (vgl. Tagblatt November 2001, S. 933 ff.). In den Voten wird die Ausschlusswirkung des Eventualantrags auf den Volksvorschlag ausdrücklich erwähnt (vgl. Tagblatt November 2001, S. 947). Der schliesslich abgelehnte Eventualantrag (6 Verwaltungskreise) hatte zuvor gegenüber einem alternativen Eventualantrag (14 Verwaltungskreise) obsiegt.	nein oder untergeordnete Rolle	ja

Tabelle 3 (Fortsetzung): Hauptanträge und (versuchte) Eventualanträge 1995-2019 – Kontext und Motivation (konstruktive oder taktische Anwendung)

Hauptantrag	Kontext	Konstruktive Anwendung	Taktische Anwendung zur Verhinderung eines Volksvorschlags
Steuergesetz (StG) (Änderung)	Der Eventualantrag der Kommissionsmehrheit wird einem Eventualantrag von Seiten einer Ratsminderheit vorgezogen. Die taktische Anwendung des Eventualantrags wird offen diskutiert (vgl. Tagblatt Märzsession 2010, S. 431). Die unterlegene Minderheit kritisiert das Vorgehen. Der Antrag der Minderheit unterschied sich vom Eventualantrag der Kommissionsmehrheit im Wesentlichen durch eine geringere Senkung bei den Vermögenssteuern. (vgl. Tagblatt März 2010, S. 401 ff.).	nein, oder untergeordnete Rolle	ja
Spitalversorgungsgesetz (SpVG) (Änderung)	Das Votum der Kommissionsmehrheit verweist auf Art. 63 in der KV und schlägt einen Eventualantrag vor um einen Volksvorschlag zu verhindern (vgl. Tagblatt Juni 2013, S. 830 ff.). Hinzu kommen in der Ratsdebatte drei konkurrierende Eventualanträge. Der bereinigte Eventualantrag berücksichtigt schliesslich die Anliegen der Ratsminderheit nicht und sieht eine wettbewerbsfreundlichere Regelung vor als der als Kompromiss dargestellte Hauptantrag. Befürworter des Eventualantrags machten im Rat deutlich, dass sie den Hauptantrag vorziehen und kein Interesse an einem Referendum haben (vgl. Tagblatt Juni 2013, S. 830 ff.).	nein	Ja, zusätzlich wird das Anliegen der Ratsmehrheit noch verstärkt und damit die politische Opportunität für das Ergreifen eines fak. Referendums von Seiten der Ratsminderheit verkleinert.

Tabelle 3 (Fortsetzung): Hauptanträge und (versuchte) Eventualanträge 1995-2019 – Kontext und Motivation (konstruktive oder taktische Anwendung)

Hauptantrag	Kontext	Konstruktive Anwendung	Taktische Anwendung zur Verhinderung eines Volksvorschlags
Gesetz über die kantonalen Pensionskassen (PKG)	Die vorliegende Gesetzesvorlage war eine Kompromisslösung, die sowohl von linker als auch von rechter Seite kritisiert wurde. Beide Seiten zogen einen Volksvorschlag in Erwägung. Neben dem Hauptantrag wurden Eventualanträge eingereicht. Der ausgemehrte Eventualantrag wurde im Detail beraten und weist zwei Hauptdifferenzen zum Hauptantrag auf: 1) technischer Zinssatz von 3,5 anstelle von 3,0 Prozent, 2) hälftige Aufteilung der Finanzierungsbeiträge zwischen Kanton und Arbeitnehmenden anstelle eines Kantonsbeitrags zwischen 50 und 60 Prozent. Die Interessen dahinter waren unterschiedlicher Art: Verbesserung der Chancen des Hauptantrages vs. Schaffen einer valabeln Alternative mit strengeren Bedingungen für die Versicherten. Unmutsbekundungen im Rat, der breite Kompromiss des Hauptantrags werde damit wieder unterminiert. Der Eventualantrag wurde auch damit begründet, dass die Volksabstimmung zu kompliziert würde, falls mehrere Volksvorschläge eingereicht würden (vgl. Tagblatt September 2013, S. 1124 ff.).	nein, teilweise Sicherung Grundkonsens	Ja, im Besonderen Verhinderung von mehreren Volksvorschlägen (d.h. einer Volksabstimmung über drei alternative Vorlagen).
Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV) (Änderung)	Der Eventualantrag, ursprünglich ein Antrag der Kommissionsminderheit, sieht vor, weiterhin ein Leistungsziel im Gesetz festzuschreiben und zusätzlich den Kantonsbeitrag zu indexieren. Dieser Minderheitsantrag wurde abgelehnt, jedoch durch Mehrheitsvertreter als Eventualantrag erneut eingebracht und als solcher gegen die Stimmen der Minderheit angenommen. Die Ratsmehrheit argumentiert auch mit dem Zeitgewinn durch die Verhinderung des Volksvorschlags (vgl. Tagblatt Januar 2015, S. 152 ff.). Die unterlegene Minderheit kritisierte dieses Vorgehen	nein	ja

Tabelle 3 (Fortsetzung): Hauptanträge und (versuchte) Eventualanträge 1995-2019 – Kontext und Motivation (konstruktive oder taktische Anwendung)

Hauptantrag	Kontext	Konstruktive Anwendung	Taktische Anwendung zur Verhinderung eines Volksvorschlags
Steuergesetz (StG) Änderung	Der Hauptantrag sah eine Senkung der Gewinnsteuern für juristische Personen vor. Der schliesslich abgelehnte Eventualantrag (Kompensation von Steuerausfällen durch Erhöhung der Motorfahrzeugsteuern) entstand als Reaktion auf einen ersten Eventualantrag (Ausweitung der Steuersenkungen auch auf Einkommenssteuern für natürliche Personen). Das Vorgehen des ersten Eventualantrags wurde von mehreren Seiten dahingehend kritisiert, dass die eigentliche Motivation hinter dem Eventualantrag die Verhinderung eines Volksvorschlags sei (vgl. Tagblatt November 2017, S. 1226ff.).	nein	ja, beim ersten (unterlegenen) EA wäre für die Ratsminderheit durch den verschärften EA zusätzlich die politische Opportunität für das Ergreifen eines fak. Referendums von verkleinert worden; beim zweiten (obsiegenden, aber abgelehnten) EA wäre im Falle eines Referendums ein zusätzliches Schadenspotential für Teile der Ratsmehrheit entstanden.

Quelle: Analyse gestützt auf Datengrundlage der Parlamentsdienste 2019 (GR=Grosser Rat; EA=Eventualantrag)

In *Tabelle 3* ist ersichtlich, dass sich insgesamt ein eher düsteres Bild ergibt, was die Motivationen hinter den Eventualanträgen – ob im Parlament angenommen oder abgelehnt – betrifft. In sechs von acht Fällen scheint die Motivation relativ klar die einer Verhinderung eines Volksvorschlags zu sein. Teilweise erscheinen in diesen Fällen auch Argumente für die Suche nach einem Grundkonsens. Sie spielen jedoch eine untergeordnete Rolle.

2.2. Diskussion der Änderungsvorschläge

2.2.a: Vorschlag der parlamentarischen Initiative (Umkehrung der Ausschlusswirkung: das hiesse Volksvorschlag vor Eventualantrag)

Der Vorschlag der Urheber der parlamentarischen Initiative verlangt einerseits, dass der Grosse Rat mit einem Eventualantrag nicht mehr die Einreichung eines Volksvorschlags verhindern kann. Und andererseits besagt die angestrebte Anpassung der Kantonsverfassung, dass bei einem Zustandekommen eines Volksvorschlags der allfällig vorliegende Eventualantrag des Grossen Rates automatisch dahinfallen würde.

Die wichtigsten Vorteile, welche eine Umsetzung der parlamentarischen Initiative wohl hätte, wäre die Verhinderung eines „Buebetrickli“. Der Grosse Rat könnte nicht mehr durch einen Eventualantrag einen oder mehrere Volksvorschläge verhindern. In dem Sinne würde die parlamentarische Initiative zu einer allgemeinen Stärkung der Stellung des Volksvorschlags in der bernischen Sammlung von Volksrechten führen.

Als wichtigster Nachteil der parlamentarischen Initiative muss die allgemeine Schwächung der Stellung des Parlaments hervorgehoben werden. Konstruktive Alternativen zu Hauptanträgen könnten zwar weiterhin ausgearbeitet werden, aber sie würden dahinfallen, sollte es zu einem Volksvorschlag kommen. Eine problematische Frage bleibt zur Zeit offen: Was würde geschehen, sollte die parlamentarische Initiative in dieser Form umgesetzt werden, wenn ein Eventualantrag ausgearbeitet wird und die beiden Vorlagen (Haupt- und Eventualantrag) von der qualifizierten Mehrheit der Ratsmitglieder einem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterstellt werden? Würde diese Situation zu einer Verhinderung eines möglichen Volksvorschlags führen? Auf der einen Seite kann argumentiert werden, dass der Volksvorschlag lediglich bei Gesetzen und Grundsatzbeschlüssen, die dem fakultativen Referendum unterstehen angewandt werden darf (Art. 63 Abs. 3 KV – die parlamentarische Initiative übernimmt dies im vorgeschlagenen Art. 63 Abs. 3 PI). Gemäss geltender Regelung gilt im Falle eines Zustandekommens eines Volksvorschlags dieser als Referendum. Die parlamentarische Initiative übernimmt eine identische Formulierung. Aus dieser Sicht könnte das Parlament weiterhin den Volksvorschlag verhindern, indem es den Hauptantrag und den Eventualantrag dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterstellen. Auf der anderen Seite könnte argumentiert werden, dass ein Volksvorschlag in solchen Fällen trotzdem möglich sein sollte – was aber einen der Hauptvorteile der ausserordentlichen obligatorischen Abstimmung, nämlich den Zeitgewinn, zunichte machen würde.

Es gilt zu unterstreichen, dass es für die Anordnung des ausserordentlichen, obligatorischen Referendums eine qualifizierte Mehrheit von mindestens 100 Ratsmitgliedern braucht. Es kann argumentiert werden, dass durch diese qualifizierte Mehrheit das Parlament gezwungen wird Minderheiten mitzubetrachten – und dass daher die Idee des gesamten Systems „Eventualantrag/Volksvorschlag“ umgesetzt wird. Die Hauptidee hinter der Einführung dieses Systems war ja gerade, dass durch den Einbezug von (konstruktiven) Minderheiten ein Scherbenhaufen verhindert werden kann. Trotzdem: es ist kaum von der Hand zu weisen, dass ein ausserordentliches, obligatorisches Referendum, das von 100 Ratsmitgliedern getragen wird, die möglichen Volksvorschlagspläne einer Minderheit von 60 Ratsmitgliedern (37.5 Prozent) durchkreuzen würde. Bei Teilnahme aller Mitglieder des Grossen Rates an einer Schlussabstimmung braucht es 81 Ja-Stimmen für einen Hauptantrag. Ebenfalls 81 Ja-Stimmen braucht es für einen Eventualantrag. Und es benötigte anschliessend lediglich 19 weitere Ratsmitglieder, die sich für ein ausserordentliches obligatorisches Referendum aussprechen würden, damit der Volksvorschlag genau wie heute vom Eventualantrag ausgeschaltet würde. Allerdings mit dem von der qualifizierten Mehrheit der Ratsmitglieder zu bezahlenden Preis einer obligatorischen Abstimmung.

Ob das aber tatsächlich ein Preis oder eher eine Gelegenheit darstellt, kann hier nicht abschliessend beantwortet werden. Immerhin: Aus Sicht des Gutachters und unter Berücksichtigung der empirischen Erfahrungen, die aufzeigten, dass das ausserordentliche obligatorische Referendum in fünf von sieben Fällen versucht wurde (und in drei der fünf Fälle gelang dies auch), kommt die Vermutung auf, dass das Parlament auch in Zukunft in diesem Instrument eher eine interessante, taktische Gelegenheit sieht. Wenn die Gelegenheit des bisher angeordneten ausserordentlichen obligatorischen Referendums mit grosser Wahrscheinlichkeit beim Zeitgewinn lag, so käme mit dem von der parlamentarischen Initiative eingeführten System nun auch noch das Ausschalten der Möglichkeit eines Volksvorschlags hinzu. Aus Sicht des Gutachters ist es nicht die Absicht der parlamentarischen Initiative, dass es weiterhin zu dieser Ausschaltmöglichkeit kommen sollte. Dies entspräche, salopp formuliert, einem „Buebetrickli plus“.

Im kantonalen Vergleich ist die Situation im Kanton Nidwalden, der zurzeit als einziger Kanton ein konstruktives Referendum kennt, von jener im Kanton Bern verschieden. Im Nidwaldner System gibt es keine Ausschlusswirkung, weder durch einen Volksvorschlag noch durch einen Eventualantrag hervorgerufen. Das gleiche gilt für das System, das von 2005 bis 2012 im Kanton Zürich bestand. Auch hier gab es keine Ausschlusswirkungen (siehe Glaser et al. AJP: 1346).

Zu den mutmasslichen Auswirkungen der von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenen Aufhebung der Ausschlusswirkung auf Eventualanträge in der Vergangenheit, kann sich der Gutachter nicht präzise äussern. Hätte es keine Ausschlusswirkung gegeben, wären die als „taktisch“ bezeichneten Eventualanträge wohl nicht formuliert worden. Man kann vermuten, dass die Anzahl Eventualanträge von acht auf zwei gesunken wäre. Ob es Volksvorschläge bei Vorlagen mit Eventualantrag gegeben hätte, wenn die vorgeschlagene Änderung in Kraft gewesen wäre, ist ebenfalls schwer zu beantworten. Insbesondere bleibt unklar, was die in der Mehrzahl aller Fälle versuchte Option des ausserordentlichen obligatorischen Referendums bewirkt hätte.

2.2.b: Einführung der Möglichkeit von Eventualanträgen durch eine Parlamentsminderheit bzw. Einführung des qualifizierten Mehrs für einen Eventualantrag

(1) Einführung der Möglichkeit von Eventualanträgen durch eine Parlamentsminderheit

Der wichtigste Vorteil der Möglichkeit von Eventualanträgen durch eine *Parlamentsminderheit* wäre, dass eine im Rat unterlegene Minderheit leichter – und via den parlamentarischen Weg – eine Alternative zum Hauptantrag durchbringen könnte.

Die wichtigsten Nachteile dabei wären, dass das System schwerer verständlich für die Stimmbürgerinnen und -bürger würde. Falls ein Referendum ergriffen würde, dann würde die Ratsmehrheit die Annahme der Hauptvorlage empfehlen und gleichzeitig (voraussichtlich) die Ablehnung des Eventualantrags, obschon beide Vorlagen des Parlaments sind. Dem Gutachter sind zurzeit keine parlamentarischen Vorlagen bekannt,

die dem Volk zur Ablehnung vorgelegt werden – mit Ausnahme des Verfahrens im Kanton Tessin bei nicht-formulierten Initiativen (siehe Trechsel & Serdült 1999: 112; Gander 1990: 393). Auch macht ein Minderheits-Eventualantrag nur dann Sinn, wenn auch (von oder mit Unterstützung der politischen Lager, die diesem Eventualantrag zugestimmt haben) ein Referendum lanciert wird, da sonst die Hauptvorlage automatisch, nach Ablauf der Referendumsfrist, in Kraft treten würde. Die Referendumsgefahr würde nicht gebannt, im Gegenteil, sie würde wahrscheinlich erhöht. Ein weiterer Nachteil wäre, dass es (ohne die Umkehrung der Ausschlusswirkung) leichter würde, Volksvorschläge taktisch zu verhindern.

(2) Einführung eines qualifizierten Mehrs für einen Eventualantrag

Dieser Vorschlag geht davon aus, dass sich das Parlament stärker mit den Argumenten der Gegner einer Vorlage befassen und grössere Teile einer Parlamentsminderheit miteinbeziehen müsste damit ein qualifiziertes Mehr für einen Eventualantrag erreicht werden könnte.

Hier wäre der wichtigste Vorteil, dass es schwieriger werden dürfte, einen Eventualantrag zu verabschieden und dadurch (ohne Umkehrung der Ausschlusswirkung) einen Volksvorschlag zu verhindern. Die taktische Anwendung des „Buebetricklis“ würde schwieriger zu bewerkstelligen.

Der wichtigste Nachteil wäre, aus Sicht des Gutachters, dass ein Haupt- und Eventualantrag nicht zwingend die gleiche demokratische Legitimation haben würden. Zwar würden beide Vorlagen eine Mehrheit im Parlament auf sich vereinen, aber der Eventualantrag hätte eine grössere Hürde nehmen müssen als die Hauptvorlage. Geben wir ein Beispiel: eine Hauptvorlage erreicht mit 51% der Ja-Stimmen im Parlament nur knapp das Mehr. Das Parlament verabschiedet den Eventualantrag hingegen mit 70 Prozent. Damit hätte der Eventualantrag nicht nur das einfache Mehr, sondern ein qualifiziertes Mehr von drei Fünfteln, und sogar ein qualifiziertes Mehr von zwei Dritteln erreicht. Dies wäre eine paradoxe Situation, mit der die Stimmbürgerinnen und -bürger konfrontiert würden. Das Parlament würde dem Volk damit zwei Vorlagen unterbreiten und müsste wohl auch beide Vorlagen zur Annahme empfehlen (das hat der Grosse Rat beispielsweise in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 getan). Gleichzeitig müsste das Parlament wohl oder übel dem Volk eine Empfehlung zur Stichfrage abgeben. Empfiehlt das Parlament den Hauptantrag, der nur knapp das einfache Mehr erreicht hat und nicht den klar stärker portierten Eventualantrag, wäre die Verwirrung beim Volk wohl vorprogrammiert. Praktisch käme es mit ziemlich grosser Wahrscheinlichkeit zu fast keinen Eventualanträgen mehr, ausser bei wenig umstrittenen Vorlagen, wo auch die Hauptvorlage sehr hohe Ja-Stimmenanteile im Parlament aufweisen könnte.

Das Rechtsgutachten von Glaser et al. (2015: 13) zeigt auf, dass es in zwölf anderen Kantonen ebenfalls Instrumente gibt, die mit dem bernischen Eventualantrag vergleichbar sind. Insbesondere gibt es in diesen Kantonen (AR, BL, GR, LU, NW, SH, SO, TI, VD, VS, ZG und ZH) die Möglichkeit von Variantenabstimmungen. In all diesen Fällen kann lediglich eine Mehrheit von Abgeordneten eine Variante verabschieden (Glaser et al. 2015: 13). Die Einführung eines Minderheiten-Eventualantrags, beziehungsweise

eines Eventualantrags, der von einer qualifizierten Mehrheit verabschiedet wird, wäre also ein Novum.

Was wären die mutmasslichen Auswirkungen einer Einführung der Möglichkeit von Eventualanträgen durch eine Parlamentsminderheit, beziehungsweise einer Einführung des qualifizierten Mehrs für einen Eventualantrag? Diese Frage ist sehr schwer zu beantworten. Ein Blick auf die Mehrheiten, die Eventualanträge auf sich vereinen konnten, in der Vergangenheit genügt aus Sicht des Gutachters nicht. Trotzdem werden die Endabstimmungsergebnisse aller Eventualanträge im Grossen Rat in *Tabelle 4* dargestellt.

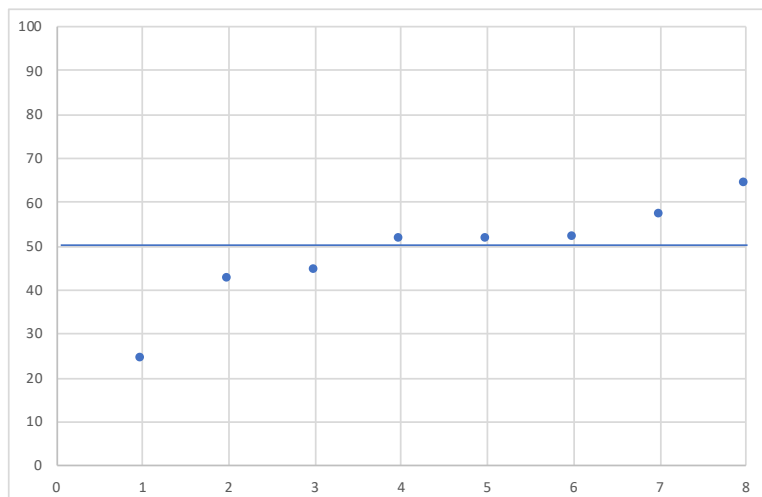
Tabelle 4: Ja-Stimmen für Eventualanträge 1995-2019 im Grossen Rat

Hauptantrag zu dem ein Eventualantrag in die Endabstimmung gelangte	Ja-Stimmen für den EA im Grossen Rat
Steuergesetz 2001	64.2
Verfassung des Kantons Bern (Änderung); Einführung einer Defizitbremse	44.4
Gesetz über die politischen Rechte (Änderung): Aufteilung des Kantonsgebiets in acht Wahlkreise	24.3
Steuergesetz (StG) (Änderung)	51.6
Spitalversorgungsgesetz (SpVG) (Änderung)	51.4
Gesetz über die kantonalen Pensionskassen (PKG)	57.0
Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV) (Änderung)	51.7
Steuergesetz (StG) Änderung	42.4

Quelle: Analyse gestützt auf Datengrundlage der Parlamentsdienste 2019 (GR=Grosser Rat; EA=Eventualantrag)

In *Abbildung 3* zeigt sich zusammenfassend, dass von den fünf in der Vergangenheit angenommenen Eventualanträgen im Parlament nur einer mehr als 60% Ja-Stimmenanteile erreichte (der Eventualantrag zum Steuergesetz 2001). Von den drei in der Endabstimmung im Grossen Rat abgelehnten Eventualanträgen hätten zwei eine Hürde von 40% und sogar von einem Drittel nehmen können (Einführung einer Defizitbremse; Steuergesetz). Der Eventualantrag zur Änderung der Wahlkreise hätte hingegen nicht einmal eine Hürde von 25% geschafft. Wie erwähnt sind diese Angaben mit Vorsicht zu geniessen. Hätten andere Hürden als jene der einfachen Mehrheit gegolten, so kann man nicht annehmen, dass sich die Ratsmitglieder und Fraktionen in jedem Fall gleich verhalten hätten. Diese Art von kontrafaktischen Betrachtungen können daher nicht als wissenschaftlich bewertet werden.

Abbildung 3: Resultate in Ja-Prozent aller Eventualanträge



Quelle: Analyse gestützt auf Datengrundlage der Parlamentsdienste 2019

2.2.c: Einführung einer obligatorischen Volksabstimmung bei Vorliegen eines Eventualantrags, damit der Eventualantrag – und damit eine Alternative – immer einer Volksabstimmung zugeführt wird (und die allfällige Alternative nicht nur im Grossen Rat diskutiert und beschlossen wird)

Zu den Vorteilen dieser Regelung gehört sicher, dass das aufwändige Sammeln von Unterschriften vermieden würde und vor allem, dass das Gesetzgebungsverfahren beschleunigt würde. Genau das hat der Grosse Rat in fünf von sieben Fällen durch ein ausserordentliches obligatorisches Referendum versucht (siehe 2.1 oben). In drei Fällen gelang dies. Würden Haupt- und Eventualanträge dem ordentlichen obligatorischen Referendum unterstehen, so käme es entweder zu weniger Eventualanträgen oder zu mehr Volksabstimmungen. Aber eine mechanische Wirkung, in die eine oder die andere Richtung kann vom Gutachter nicht abgeschätzt werden.

In den anderen Kantonen gibt es kein automatisches obligatorisches Referendum bei Eventualanträgen zu Hauptanträgen, die dem fakultativen Referendum unterstehen.

Zu den mutmasslichen Auswirkungen auf die Anwendung des Eventualantrags in der Vergangenheit: Auch diese Frage ist sehr schwer zu beantworten. Wie bemerkt, gab es mehrere ausserordentliche obligatorische Referendumsanträge. Diese wären mit dem diskutierten System hinfällig geworden. Das gleiche gilt für die beiden erfolgreichen fakultativen Referenden gegen Hauptvorlagen (mit Eventualantrag: EG KUMV 2016 beziehungsweise ohne Eventualantrag: Steuergesetz 2018).

2.2.d: Weitere Optionen oder weitere Beispiele aus anderen Kantonen, die in Betracht gezogen werden können (wie z.B. Beschränkung der Anzahl Volksvorschläge pro Vorlage auf einen Volksvorschlag)

Zu dieser Frage wurde schon von der SAK, dem Gutachten des ZDA und anderen Quellen viel Vorarbeit getätigt. Abschliessend zu diesem Gutachten wird eine „neutrale“ Lösung diskutiert, bei der weder dem Parlament noch dem Volk ein Vorrang gegeben wird. Hauptvorlage, Eventualantrag und Volksvorschlag (beziehungsweise mehrere Volksvorschläge) könnten gemäss diesem System gleichzeitig zur Abstimmung gelangen. Dies ist im Kanton Nidwalden möglich und war im Kanton Zürich von 2005 bis 2012 der Fall. Mit einer solchen neutralen Lösung dürfte es öfter zu Situationen führen, in denen mehr als ein Hauptantrag und eine Variante dazu (ob Eventualantrag oder Volksvorschlag) an die Urne kämen. Variantenabstimmungen mit mehr als zwei Varianten müssten aber im Verfahren, gemäss Beurteilung des Gutachters, neu geprüft werden. Die bisherige Regelung im Kanton Bern sieht in solchen Fällen vor, dass es zu paarweisen Vergleichen mit Stichfragen kommt – ein Verfahren, das für die Stimmberechtigten in der Anwendung kompliziert und verwirrend sein dürfte. Eine Alternative hierzu wird als Anregung unter Punkt 2.3.b diskutiert. Als echte Alternative müsste sie dabei gleich differenzierte Meinungsäusserungen ermöglichen wie das bisherige System.

2.3. Könnte trotz der Aufhebung der Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag ein oder mehrere Volksvorschläge eingereicht werden oder generell Konstellationen zunehmen, in denen mehrere Volksvorschläge eingereicht werden? Könnte dies die Stimmbürgerinnen und -bürger überfordern?

2.3.a: aus theoretischer und praktischer Sicht

Die Aufhebung der Ausschlusswirkung bezweckt die Stärkung des Volksvorschlagsrechts. Ohne „Buebetrickli“ dürfte es in der Tat zu mehr Volksvorschlägen kommen. Der Gutachter denkt nicht, dass dies die Stimmbürgerinnen und -bürger zwingend überfordert. Die bisherige Erfahrung zeigt auch, dass es nicht zu einer Flut von Volksvorschlägen gekommen ist und die absolute Anzahl taktisch „vermiedener“ Volksvorschläge ist eher überschaubar. Die Multiplizierung von Volksvorschlägen zu der gleichen Hauptvorlage ist, aufgrund der bisherigen Erfahrung, kaum zu erwarten (bisher gab es noch nie mehr als einen Volksvorschlag, in immerhin fast einem Vierteljahrhundert). Auch ist es unwahrscheinlich, dass ein- und dieselben Volksvorschlagskomitees mehr als einen Volksvorschlag ins Rennen schicken. Das ist auch bei Initiativen selten. Allgemein wird das Unterschriftensammeln aber dank technologischen Entwicklungen einfacher und es ist daher nicht auszuschliessen, dass es daher zu mehr Initiativen und Referenden kommen könnte.

Was die Überforderung der Stimmbürgerinnen und -bürger angeht, so ist es kaum von der Hand zu weisen, dass nicht nur die Komplexität einer oder mehrerer gleichzeitiger Vorlagen Schwierigkeiten bereiten kann, sondern auch die Abstimmungsmodalitäten. Zum jetzigen Zeitpunkt drängt sich aber aus der Sicht des Gutachters noch keine Limitierung der Anzahl Volksvorschläge auf.

2.3.b: gibt es Verbesserungsvorschläge?

Das Hauptproblem bei mehr als zwei Varianten zum gleichen Gegenstand ist, dass ein Abstimmungsverfahren gewählt werden muss, das die Ermittlung des unverfälschten Willens der Stimmberechtigten garantiert. Dies ist unabdingbar für die von der Bundesverfassung garantierte Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV). Das paarweise Abstimmen mit Stichfrage, das zurzeit im Kanton Bern gilt, ist aus der Sicht des Gutachters im Falle von mehreren Volksvorschlägen komplex und verwirrend. Es gibt hier auch mehrere Alternativen. Variantenabstimmungen gibt es in mehreren Kantonen und auf Gemeindeebene. Dabei kommen entweder zweistufige Systeme zur Anwendung, wo die Stimmbürgerinnen und -bürger zuerst über die Opportunität einer Änderung in einem Grundsatzentscheid befinden, und erst dann die Varianten in einer zweiten Abstimmung entschieden wird, oder einstufige Systeme, in denen direkt, in einem Durchgang entschieden wird. Ein zweistufiges Verfahren ist aus Sicht des Gutachters keine Alternative auf Kantonsebene. Und es würde das Problem zur Unterscheidung mehrerer Varianten nicht automatisch lösen.

Als Anregung für ein mögliches System, dessen potenzielle Wirkung, Effizienz und Verständlichkeit aber bei Bedarf näher geprüft werden müsste, könnte folgende Lösung ins Auge gefasst werden: Im Falle mehrerer Varianten zum gleichen Geschäft, zum Beispiel mit einer Hauptvorlage und zwei Volksvorschlägen, könnten die Stimmbürgerinnen und -bürger „Ja“ zu allen Varianten sagen. Mittels einer subsidiären Stichfrage könnte dann das Volk eine der drei Varianten bevorzugen, sollte mehr als eine Variante das Volksmehr erreichen. Das System würde das bewährte „System Haab“ auf drei und mehr Vorlagen zum gleichen Thema ausweiten. Wie bemerkt, müsste aber ein solches System noch eingehender und im Vergleich zu anderen Möglichkeiten geprüft werden. Insbesondere wäre zu klären, ob die Möglichkeiten zur differenzierten Meinungsäusserung im Vergleich zum jetzigen System nicht eingeschränkt würden.

2.3.c: Falls eine Beschränkung auf nur einen Volksvorschlag pro Grossratsgeschäft für eine Volksabstimmung erfolgen würde, was wären adäquate Kriterien, um festzulegen, welcher von allenfalls mehreren zur Abstimmung kommt (z.B. der zuerst eingereichte)?

Das Kriterium der schnelleren Einreichung ist aus Sicht des Gutachters äusserst fragwürdig. Das Gutachten Glaser et al. (2015) hat zwar festgestellt, dass die Beschränkung auf einen einzigen Volksvorschlag im Grundsatz zulässig ist (2015: 27). Aber aus demokratietheoretischer Sicht gibt es zurzeit kein taugliches Kriterium für diese Beschränkung. Alle Ausschlusskriterien würden finanziell stärkere, erfahrenere und besser organisierte Gruppierungen bevorzugen. Die Frist zur Einreichung von Volksvorschlägen sollte für alle Komitees die Gleiche sein und kein Komitee sollte gezwungen werden, so schnell wie möglich Unterschriften einzureichen. Es ist legitim, wenn eine Unterschriftensammlung nur langsam in Schuss kommt, vielleicht mehr Zeit als ein anderes Komitee für die Ausarbeitung des Volksvorschlags benötigt, vielleicht ihr Argumentarium zuerst sorgfältig zusammenstellt und es ist ebenso legitim, wenn das Komitee erst dann auf die Strasse geht, wenn es dafür genügend vorbereitet ist. Demokratie darf kein Rennen sein. Mit ähnlichen Problemen hat das Kriterium „Anzahl eingereichter Unterschriften“ zu kämpfen. Ist ein Volksvorschlag, der mit 10'231 gültigen Unterschriften eingereicht wird, tatsächlich „abstimmungswürdiger“ als einer, der mit nur 10'230 gültigen Unterschriften eingereicht wird? Auch hier käme es zu Vorteilen für finanziell stärkere, erfahrenere und besser organisierte Gruppierungen.

Eine solche Beschränkung dürfte somit zu perversen, nicht-intendierten Effekten führen. Ein Volksvorschlagskomitee, um „auf Nummer sicher zu gehen“, könnte theoretisch gleichzeitig zur Lancierung des Volksvorschlags eine gleichlautende Initiative starten und die Unterschriften für beide, gleich lautenden Anliegen, gleichzeitig sammeln. Würde ihr Volksvorschlag von einem anderen Volksvorschlag nichtig gemacht, hätte das Komitee nach Ablauf der Volksvorschlagsfrist noch einmal drei Monate Zeit, weitere 5'000 Unterschriften für ihre Initiative einzuholen. Die Verwirrung wäre den Stimmbürgerinnen und -bürgern in einem erfolgreichen Fall gewiss.

Aus Sicht des Gutachters gibt es keine tauglichen Beschränkungskriterien. Auch muss es keine zwingende Beschränkung geben. Erstens ist es bisher noch nie zu mehr als einem Volksvorschlag gleichzeitig gekommen und zweitens könnte man Alternativen zum Abstimmungsmodus bei Variantenabstimmungen mit mehr als zwei Varianten prüfen und das System optimieren. Eine Anregung hierzu wurde bereits oben (unter Punkt 2.3.b) skizziert, müsste aber wie erwähnt noch einer gründlichen Prüfung unterzogen werden.

2.3.d: Welche sonstigen Möglichkeiten wären hier denkbar?

Aus Sicht des Gutachters sollte keine Beschränkung umgesetzt werden. Bei Variantenabstimmungen könnte, je nach Ergebnis der vertieften Prüfung, das oben skizzierte System (vgl. Punkt 2.3.b) eingeführt werden.

2.4. Eine Befürchtung bei Volksvorschlägen ist, dass sie durch die im Vergleich zu Volksinitiativen geringere Anzahl nötiger Unterschriften (10'000 vs. 15'000 Unterschriften) vermehrt als Alternative der Volksinitiative gebraucht werden.

2.4.a: Stellungnahme aus theoretischer und praktischer Sicht

Ein Volksvorschlag ist immer an einen Hauptvorschlag gebunden und ist daher im Vergleich zur Initiative ein eingeschränkteres Volksrecht. Auch gilt es zu bedenken, dass es unter Umständen schwerer ist, einen Volksvorschlag in drei Monaten über die Unterschriftenhürde zu stemmen, als eine Initiative, für die es nur 150% der Unterschriften, aber in der doppelten Zeitspanne braucht. Wie oben angeführt könnte eher das Gegenteil eintreten, das heisst, dass mehr Volksinitiativen als Volksvorschläge lanciert würden, dies aufgrund einer problematischen Beschränkung der Anzahl zulässiger Volksvorschläge. Der Gutachter teilt daher, zu diesem Zeitpunkt, diese Befürchtung eines vermehrten Gebrauchs des Volksvorschlags weder aus theoretischer noch aus praktischer Sicht.

Wichtig ist natürlich, dass Volksvorschläge die Einheit der Materie sowohl intern (der Volksvorschlag darf nicht mehrere, sich klar unterscheidende Themen beinhalten) wie auch gegenüber dem Hauptantrag einhalten müssen. Siehe zu einer detaillierten Diskussion der Einheit der Materie Auer (2016: 466 ff.).

2.4.b: Bitte untersuchen Sie auch die (mutmasslichen) Auswirkungen einer allfälligen Anpassung der Unterschriftenzahlen der beiden Instrumente.

Eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen führt nicht zwingend zu einer niedrigeren Frequenz von Referenden und Initiativen – das konnte anhand einer vergleichenden Studie im Zeitraum von 27 Jahren und in 21 Kantonen bestätigt werden (Trechsel 2000). Die strukturelle Nachfrage von Seiten des Volks, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen, wird durch eine Unterschriftenerhöhung vermutlich nicht nachlassen. Auch müssten triftige Gründe für eine Anpassung gegeben sein, wie etwa die Erhöhung der Anzahl von Stimmberechtigten. Dies wäre in diesem Fall nicht gegeben, weder beim Volksvorschlag noch beim Referendum oder der Initiative. Würde man allerdings beim Volksvorschlag die Unterschriftenzahl auf 15'000 erhöhen und damit der Initiative gleichstellen, so würde dadurch der praktische Nutzen des Instruments voraussichtlich auf Null sinken. Wenn ein Komitee mit einer Initiative doppelt so viel Zeit hat, die gleiche Anzahl Unterschriften zu sammeln wie für einen Volksvorschlag, so würde ein Gesetz voraussichtlich von einer Initiative bekämpft. Das würde aber aus Sicht des Gutachters die Grundidee der Gesetzesinitiative verändern, denn diese würde dann zusätzlich zu ihrer Impulsfunktion als konstruktives Referendum eingesetzt. Verwirrung und Rechtsunsicherheit würden dadurch steigen.

In der Praxis gibt es in der Tat einen Fall, in dem die Verhinderung eines Volksvorschlags durch einen Eventualantrag zur Lancierung einer Gesetzesinitiative geführt hat. Der Grosse Rat des Kantons Bern verabschiedete am 22. Januar 2015 eine Änderung des Gesetzes betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV). Nach der Ablehnung eines Minderheitsantrags brachte ein Vertreter der Mehrheit, Grossrat Haas (FDP), diesen Antrag in der Form eines Eventualantrags vor den Grossen Rat. Nach einer Debatte im Parlament, in der dem Eventualantrag die „Buebetrickli-Taktik“ vorgeworfen wurde, nahm der Grosse Rat den Eventualantrag an. Besonders das Argument, dass mit dem Eventualantrag ein länger dauerndes Prozedere, sollte ein Volksvorschlag zustande kommen, in Kauf genommen werden müsse, wurde heftig debattiert. Zwar konnte es nach Annahme des Eventualantrags im Grossen Rat zu keinem Volksvorschlag mehr kommen, aber ein fakultatives Referendum wurde lanciert und kam zustande. Zusätzlich reichten dieselben Kreise wenige Monate später die Volksinitiative «Ja zu den bewährten Prämienvorbilligungen – für Familien und Mittelstand» mit 18'143 Unterschriften ein. In der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 wurden schliesslich sowohl der Haupt- wie auch der Eventualantrag vom Volk verworfen. Für die Ratsmehrheit bedeutete dies den berühmten Scherbenhaufen. Danach sorgte der Regierungsrat mit einer Anpassung der Verordnung dafür, dass Anliegen des Initiativkomitees aufgenommen wurden. In der Folge zog das Initiativkomitee die Volksinitiative zurück.

2.4.c: Wäre zudem bei einer Erhöhung der Unterschriftenzahl für Volksvorschläge (z.B. analog der Unterschriftenzahl für Volksinitiativen) auch eine Verlängerung der Sammelfrist (z.B. auch analog Volksinitiative [das hiesse von 3 auf 6 Monate]) ins Auge zu fassen?

Falls man beide Instrumente gleich ausgestaltet, würde der Gesetzgebungsprozess verlängert (man müsste weitere drei Monate auf das Inkrafttreten eines Gesetzes warten). Die Prüfung der Gültigkeit von Volksvorschlägen würde also den gesamten gesetzgeberischen Prozess um drei zusätzliche Monate verzögern. Zudem würde eine Initiative auch hier attraktiver als der Volksvorschlag werden (siehe 2.4.b). Schliesslich dürfte es dadurch zu einer grösseren Anzahl einfacher, fakultativer Referenden kommen, falls bei diesen die Unterschriftenhürde bei 10'000 bliebe. Der Volksvorschlag würde voraussichtlich kein wirklich attraktives Volksrecht mehr darstellen.

2.5. Gibt die Befassung mit der Thematik Ihnen Anlass zu weiteren Hinweisen und wenn ja, welchen?

Eine Frage, die zwar von der SAK nicht aufgeworfen wurde, die aber im Raum steht, ist jene einer Streichung beider Instrumente, also des Eventualvorschlags und des Volksvorschlags¹. Dies wäre eine radikale Alternative, die allerdings die Volksrechte im Kanton Bern ungleich beschneiden dürfte. Es gab bisher sieben erfolgreiche Volksvorschläge, die vom Volk angenommen wurden und gegebenenfalls dem Hauptantrag vorgezogen wurden.

Eventualanträge ihrerseits wurden bisher noch keine vom Volk einem Hauptantrag vorgezogen. Für den Grossen Rat würde sich also mit der Streichung beider Instrumente gleichzeitig nicht viel ändern, zumindest vermutlich nicht. Anders ist es für die Stimmberechtigten des Kantons Bern, die ein Instrument verlieren würden, das sie mehrere Male mit Erfolg genutzt haben. In allen Fällen hätte man auch eine Volksinitiative lancieren können, doch man entschied sich für das konstruktive Referendum. Das Argument, dass es einfacher ist, einen Volksvorschlag einzureichen als eine Volksinitiative, hat dabei sicher eine Rolle gespielt. Trotzdem ist es nicht von der Hand zu weisen, dass Komitees, die innert drei Monaten 10'000 Unterschriften, auch 15'000 Unterschriften innert sechs Monaten sammeln könnten. Auf jeden Fall würde eine Streichung des Volksvorschlags einen klaren Verlust an direktdemokratischen Mitspracherechten der Bevölkerung im Kanton Bern darstellen.

¹ Aus gesetzgeberischer Sicht sei noch erwähnt, dass Volksvorschläge und Eventualanträge weder eine Vernehmlassung noch das sonst übliche Vorverfahren der Gesetzgebung durchlaufen. Zusätzlich kann beim Volksvorschlag der Wortlaut nicht abgeändert werden, so dass Forderungen „quer“ zur übrigen Gesetzgebung stehen könnten.

3. Schluss

Aus Sicht des Gutachters ist es fraglich, ob die Umsetzung der parlamentarischen Initiative in ihrer momentanen Fassung ihr Ziel erreichen würde, das heisst den Volksvorschlag vor einem Primat des Eventualantrags abzusichern. Ohne eine präzise Regelung, wie es sich bei ausserordentlichen obligatorischen Referenden mit einer Aufhebung der Ausschlusswirkung verhält, würde das neue System zu Rechtsunsicherheit führen. Die radikale Alternative einer Aufhebung beider Instrumente, des Volksvorschlags und des Eventualantrags, wäre ebenfalls keine gute Lösung, weil sie die Volksrechte vor allem auf Seiten der Stimmbürgerinnen und -bürger beschneiden würde.

Eine dritte Alternative um weder „dubio“ noch „pro“ für die eine oder andere Seite zu bewirken, wäre eine Gleichstellung des Eventualantrags und des Volksvorschlags. Mit dieser Lösung gäbe es keine Ausschlusswirkung mehr und im Falle eines Eventualantrags und eines zustande gekommenen Volksvorschlags würde man über alle drei Vorlagen gleichzeitig abstimmen (mit dem unter Punkt 2.3.b skizzierten System). Auch sollte diese Lösung keine Beschränkung der Anzahl möglicher Volksvorschläge aufweisen. Es bleibt aber einerseits die Frage bestehen, wie man auch hier mit der ausserordentlichen obligatorischen Referendumsmöglichkeit des Grossen Rats umgehen könnte und andererseits, wie die vermutlich vermehrt vorkommenden Variantenabstimmungen mit einem geeigneten Abstimmungsverfahren durchgeführt werden könnten ohne die differenzierte Meinungsäusserung einzuschränken. Gleichzeitig sollten die Stimmbürgerinnen und -bürger nicht überfordert werden. Sollte die dritte Alternative wie hier skizziert Form annehmen (Gleichstellung von Eventualantrag und Volksvorschlag), dann müsste man diese Punkte noch genauer prüfen.

4. Literatur

- Auer, Andreas, 2016. *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*. Bern: Stämpfli.
- Baumgartner, Céline & Christina Bundi, 2017. „Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern“ in *LEGES* 2017(1), pp. 83-96.
- Bolz, Urs, 1995. „Volksrechte“, pp. 105-128 in Kälin, Walter und Urs Bolz (Hg.) *Handbuch des bernischen Verfassungsrechts*. Bern / Stuttgart / Wien: Verlag Paul Haupt & Verlag Stämpfli.
- Gander, Peter, 1990. „Die Volksinitiative im Kanton Schwyz“ *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 9: 378-408.
- Glaser, Andreas, Serdült, Uwe & Evren Somer, 2015. „Volksvorschlag und Eventualantrag. Rechtsgutachten im Auftrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) des Grossen Rates des Kantons Bern“.
- Trechsel, Alexander H., 2000. *Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*. Basel, Genf & München: Helbing & Lichtenhahn.
- Trechsel, Alexander H. & Uwe Serdült, 1999. *Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*. Basel, Genf & München: Helbing & Lichtenhahn.
- Trechsel, Alexander H. & Pascal Sciarini, 1998. „Direct Democracy in Switzerland. Do Elites Matter? “ in *European Journal of Political Research*. 33(1), pp. 99-124.