

Entwurf vom 2. November 2020 für die Vernehmlassung



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

Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung.....	1
2. Ausgangslage	1
2.1. <i>Gegenwärtige Situation</i>	1
2.2. <i>Parlamentarische Initiative 285-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»</i>	3
2.3. <i>Vorberatung durch die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)</i>	3
2.4. <i>Wichtigste Erkenntnisse über die Anwendung des Eventualantrags</i>	4
2.5. <i>Frühere Vorstösse und Abklärungen zum Thema Eventualantrag und Volksvorschlag</i>	5
3. Grundzüge der Neuregelung.....	6
3.1. <i>Änderungsmöglichkeit parlamentarische Initiative 285-2017 «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»</i>	7
3.2. <i>Änderungsmöglichkeit «Qualifiziertes Mehr für den Eventualantrag»</i>	7
3.3. <i>Änderungsmöglichkeit «Abschaffung von Eventualantrag und Volksvorschlag»</i> ..	12
3.4. <i>Kantone und Bund</i>	13
4. Erläuterungen zu den Artikeln	13
4.1. <i>Erläuterungen zur Änderungsmöglichkeit «parlamentarische Initiative 285-2017» (Synopsis Teil 1, Spalte 2 [Variante a])</i>	13
4.2. <i>Erläuterungen zur Änderungsmöglichkeit «qualifiziertes Mehr bei Eventualantrag» (Synopsis Teil 1, Spalte 3 [Variante b])</i>	14
4.2.1. <i>Erläuterungen zum Grossratsgesetz (GRG)</i>	15
4.2.2. <i>Erläuterungen zur Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO)</i>	15
4.3. <i>Erläuterungen zur Änderungsmöglichkeit «Abschaffung von Eventualantrag und Volksvorschlag» (Synopsis Teil 2, Spalte 2 [Variante c])</i>	15
4.3.1. <i>Erläuterungen zur Verfassung (KV)</i>	16
4.3.2. <i>Erläuterungen zum Gesetz über die politischen Rechte (PRG)</i>	16
4.3.3. <i>Erläuterungen zur Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO)</i>	16
5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	16
6. Finanzielle Auswirkungen.....	16
7. Personelle und organisatorische Auswirkungen	16
8. Auswirkungen auf die Gemeinden.....	16
9. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	16
10. Ergebnis der Konsultation des Regierungsrates und des Vernehmlassungsverfahrens..	17
11. Antrag.....	17

Vortrag

der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen an den Grossen Rat betreffend parlamentarische Initiative 285-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»

1. Zusammenfassung

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

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

Neben dem geltenden Recht weist die SAK in der Vernehmlassungsvorlage auf drei Änderungsmöglichkeiten hin:

Die erste Möglichkeit entspricht der eingereichten parlamentarischen Initiative «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen» und verlangt eine Änderung des Artikels 63 der bernischen Kantonsverfassung, um die bestehende Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag umzukehren. Dadurch könnte die Verabschiedung eines Eventualantrags künftig keine Volksvorschläge mehr verhindern.

Die zweite Änderungsmöglichkeit «Qualifiziertes Mehr für den Eventualantrag» könnte auf Gesetzesstufe umgesetzt werden und zielte darauf ab, dass zwar die bisherige Ausschlusswirkung beibehalten wird, deren Anwendungsmöglichkeit aber erschwert wird: Indem neu ein Eventualantrag nur mit einem qualifizierten Mehr beschlossen werden könnte, wäre im Grossen Rat dafür eine breitere Koalition nötig. Dies würde voraussetzen, dass der Eventualantrag inhaltlich weniger eine «taktische», sondern mehr eine «echte» Alternative zum Hauptantrag darzustellen hätte. In der Folge könnten auch die Stimmberechtigten im Falle einer Abstimmung über «wirklichere» Varianten befinden.

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

2. Ausgangslage

2.1. Gegenwärtige Situation

Die letzte Totalrevision der bernischen Kantonsverfassung trat am 1. Januar 1995 in Kraft. Sie enthielt wichtige Neuerungen bei den Volksrechten. Unter anderem sollten die Stimmberechtigten ihre Meinung zu einer Vorlage differenzierter ausdrücken können und nicht wegen einzelner umstrittener Punkte eine ganze Vorlage verwerfen müssen («Alles oder Nichts-Fragestellungen»). Dem Volk sollte aber nicht nur die Möglichkeit geboten werden, zwischen echten Alternativen aus-

wählen zu können, sondern es sollte auch am fakultativen Gesetzesreferendum festgehalten werden.¹ Bei dieser Ausgangslage wurden die Instrumente Eventualantrag und Volksvorschlag eingeführt, so wie sie sich heute präsentieren. Kommt es mit diesen Instrumenten zu einer Volksabstimmung, haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, zwischen mehreren Varianten einer Vorlage entscheiden zu können.

Eventualantrag

Gemäss geltendem Recht kann der Grosse Rat einer Vorlage, die der Volksabstimmung untersteht (Hauptvorlage), eine Variante gegenüberstellen (Eventualantrag). Der Eventualantrag erfordert im Grossen Rat wie die Hauptvorlage die Mehrheit der Stimmenden. Kommt es zur Volksabstimmung – wenn die Vorlage dem obligatorischen Referendum untersteht (z.B. Verfassungsänderung) oder wenn das fakultative Referendum ergriffen wird – ist neben der Hauptvorlage auch der Eventualantrag den Stimmberechtigten zu unterbreiten. Kommt das Referendum nicht zu Stande, fällt der Eventualantrag dahin und die Hauptvorlage tritt in Kraft (Art. 63 Abs. 2 der Verfassung vom 6. Juni 1993 des Kantons Bern [KV]²).

Volksvorschlag (Gegenvorschlag von Stimmberechtigten)

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

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

Ausschlusswirkung von Eventualantrag gegenüber Volksvorschlag

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

Verfahren bei Volksabstimmungen mit Varianten wie Eventualantrag oder Volksvorschlag

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

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

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

² BSG 101.1

³ BSG 141.1

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

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

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

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

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

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

Nach dem Legislaturwechsel im Juni 2018 stellte die neukonstituierte SAK fest, dass die eingehende Prüfung der parlamentarischen Initiative sowie die notwendigen Konsultations- und Vernehmlassungsverfahren eine Fristverlängerung verlangen. Der Grosse Rat genehmigte eine zweijährige Fristverlängerung am 25. November 2019 einstimmig.⁸

Die SAK setzte für die Vorbereitung der Kommissionsberatungen zur parlamentarischen Initiative einen besonderen Ausschuss ein. Als Ausgangspunkt für ihre Arbeiten dienten der SAK vorab frühere Abklärungen zum Thema (vgl. Ziff. 2.5). Weiter beauftragte die Kommission Professor Alexander Trechsel von der Universität Luzern mit einem Gutachten, um die Anwendung der heutigen Regelung der Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag zu prüfen.⁹ Ausserdem sollten die möglichen Auswirkungen der von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenen Umkehrung der Ausschlusswirkung sowie weitere Lösungsansätze vertieft abgeklärt werden. Insgesamt hat die SAK neben der geltenden Regelung und der von der parlamentarischen Initiative 185-2017 verlangten Umkehrung der Ausschlusswirkung sechs weitere Optionen zum Thema geprüft (vgl. Ziff. 3). Zudem wurden die Urheber der parlamentarischen Initiative angehört und der Regierungsrat konsultiert. Im Weiteren standen der Kommission die Protokolle und Beratungsunterlagen der SAK aus der vorangehenden Legislatur sowie wissenschaftliche Abklärungen zur Verfügung.

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

⁶ Parlamentarische Initiative 285-2017 vom 06.12.2017.

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

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

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

2.4. Wichtigste Erkenntnisse über die Anwendung des Eventualantrags

Um die Frage zu beantworten, wie das Instrument des Eventualantrags in der Praxis tatsächlich angewendet wird, analysierte das von der SAK in Auftrag gegebene Gutachten alle vom Grossen Rat behandelten Eventualanträge seit deren Einführung im Jahr 1995 bis Ende 2019.¹⁰ Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst:

- Das Instrument des Eventualantrags wurde insgesamt eher selten angewendet: In den 24 Jahren seit dessen Einführung hat das Parlament acht Mal über einen Eventualantrag befunden, allerdings mit einer Zunahme in den letzten neun Jahren.¹¹ Eine Stichprobe der Legislatur 2014-2018 zeigt, dass über den ganzen Zeitraum etwa 6 Prozent aller Gesetzesvorlagen mit einem Eventualantrag konfrontiert waren. Dabei handelte es sich gemäss Gutachten in der Regel um besonders konfliktgeladene und «referendumsanfällige» Vorlagen.¹²
- Nicht alle Eventualanträge, die es bis zur Schlussabstimmung im Grossen Rat schafften, wurden von diesem auch angenommen: In fünf der insgesamt acht Fälle verabschiedete der Grosse Rat einen Eventualantrag, in drei Fällen wurde ein solcher abgelehnt.¹³ Bei sechs dieser acht Vorlagen kam es daraufhin noch zur Volksabstimmung, drei Mal mit und drei Mal ohne Eventualantrag.
- Gesamthaft hat die Ratsmehrheit letztlich bei sechs der acht Vorlagen, die mit einem Eventualantrag konfrontiert waren, mit ihrem Hauptantrag obsiegt. Damit war der Grosse Rat mit seiner Hauptvorlage jeweils erfolgreicher, als er es im Allgemeinen bei Volksabstimmungen mit fakultativem Referendum ohne vorhergehende Eventualantragsdiskussion ist.¹⁴ Noch nie hat ein Eventualantrag in einer Volksabstimmung gegenüber der Hauptvorlage obsiegt.
- Insgesamt ist als Motivation hinter den Eventualanträgen relativ klar die Verhinderung eines Volksvorschlags erkennbar (in sechs von acht Fällen, d.h. in drei Vierteln aller Fälle) und weniger die Idee zur konstruktiven Sicherung eines Grundkonsenses. Damit kam bei Eventualanträgen vor allem die «taktische» Dimension des Instruments zur Anwendung.¹⁵ Der Gutachter erwähnt auch, dass dies in den Grossratsdebatten oft als «Buebetrickli-Taktik» bezeichnet wird.¹⁶
- Ein neuer, bis anhin nicht in der Literatur behandelter Aspekt ist der Zusammenhang mit der bestehenden Möglichkeit, dass der Grosse Rat eine Vorlage dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterstellen kann: Bei Vorlagen, die der fakultativen Volksabstimmung unterliegen, können 100 Mitglieder des Grossen Rates eine obligatorische Volksabstimmung verlangen (ausserordentliches obligatorisches Referendum, Art. 61 Abs. 2 KV).¹⁷ Der Gutachter weist darauf hin, dass bei obligatorischen Referenden ein Volksvorschlag generell ausgeschlossen ist (vgl. Art. 63 Abs. 3 KV), weshalb Volksvorschläge auch ausgeschlossen werden, wenn es auf diesem Weg zu einer obligatorischen Volksabstimmung kommt. Von den acht Vorlagen, die im Grossen Rat von einem Eventualantrag betroffen waren, war eine Vorlage zum Vornherein der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt (da es sich um eine Verfassungsänderung handelte, vgl. Art. 61 Abs. 1 Bst. a KV), die anderen sieben Vorlagen unterstanden der fakultativen Volksabstimmung. Bei fünf dieser sieben Vorlagen wurde

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

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

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

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

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

¹⁵ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 11-14.

¹⁶ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 24.

¹⁷ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 15.

im Grossen Rat versucht, die Vorlage (d.h. Hauptvorlage mit allfälligem Eventualantrag) einer obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen, was bei zwei¹⁸ der fünf Vorlagen auch gelang. Mit anderen Worten hat der Grosse Rat in drei von sieben Fällen Vorlagen dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterstellt, mit der Wirkung, dass Volksvorschläge ausgeschlossen wurden.¹⁹ Das Unterstellen unter das ausserordentliche obligatorische Referendum wurde im Rat hauptsächlich mit dem Zeitgewinn gegenüber einem fakultativen Referendum begründet. Dies weil bei letzterem zum Beispiel jeweils die Fristen für die Sammlung und Bescheinigung der Unterschriften abgewartet werden müssen.

Würde nun, wie von der parlamentarischen Initiative 285-2017 verlangt, die Ausschlusswirkung des Eventualantrags wegfallen, bestünde die Möglichkeit des ausserordentlichen obligatorischen Referendums nach wie vor. Das Gutachten äussert die Vermutung, dass dann möglicherweise vermehrt vom ausserordentlichen obligatorischen Referendum Gebrauch gemacht würde, um einen Volksvorschlag auf diese Weise zu verhindern. Der Gutachter benennt dieses Vorgehen daher umgangssprachlich als «Buebetrickli plus»,²⁰ weil damit Volksvorschläge ebenfalls ausgeschlossen würden.

2.5. Frühere Vorstösse und Abklärungen zum Thema Eventualantrag und Volksvorschlag

Im Rahmen der Totalrevision der Grossratsgesetzgebung hatte die dafür eingesetzte Kommission Parlamentsrechtsrevision am Ende ihrer Arbeiten beschlossen, zwei parlamentarische Initiativen einzureichen (185-2013 «Stärkung Parlament» und 186-2013 «Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag»). Die parlamentarische Initiative 186-2013 zu den Themen Volksvorschlag und Eventualantrag war sehr offen formuliert und gab keine Hinweise, in welche Richtung eine allfällige Neuregelung gehen sollte. In der Novembersession 2013 unterstützte der Grosse Rat diese parlamentarische Initiative vorläufig.²¹ Die Vorberatungen zur Vorlage begannen nach dem Inkrafttreten der neuen Grossratsgesetzgebung per 1. Juni 2014 und wurden von der dannzumal neu bestehenden SAK durchgeführt.²²

Die SAK analysierte die Vor- und Nachteile der geltenden Bestimmungen und nahm, unter anderem unter Einbezug eines Rechtsgutachtens von Professor Glaser vom Zentrum für Demokratie in Aarau²³ eine Würdigung von Eventualantrag und Volksvorschlag vor. In diesem Zusammenhang wurden auch Abklärungen über die Verfahren bei den daraus folgenden Variantenabstimmungen getroffen. In ihren Schlussfolgerungen bewertete die SAK die beiden Instrumente des Eventualantrags und des Volksvorschlags sowie das Abstimmungsverfahren mehrheitlich positiv und beantragte dem Grossen Rat die Beibehaltung der geltenden Bestimmungen. Nur indirekt Teil der Abklärungen waren Fragen rund um mögliche Anpassungen der bestehenden Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag.

¹⁸ Im Gutachten sind drei Vorlagen erwähnt, die dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterstellt wurden. Dabei wurde das Gesetz über die kantonalen Pensionskassen fälschlicherweise dazugezählt (vgl. Tagblatt 2013 des Grossen Rats des Kantons Bern, Heft 4, S. 1133).

¹⁹ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 7.

²⁰ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 15.

²¹ Tagblatt 2013 des Grossen Rates des Kantons Bern, S. 1249 – 1258.

²² Vgl. Vortrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen zur Änderung der Verfassung (*Revisionsbedarf aufgrund der parlamentarischen Initiativen 185-2013 und 186-2013*), Tagblatt 2016, Beilage 18. Für eine wissenschaftl. Analyse zur parlamentarischen Initiative 186-2013 siehe Baumgartner, Céline/ Bundi, Christina (2017): *Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern*, in LEGES 2017/1. S. 83 – 96.

²³ 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.

In ihrer Gesamtbeurteilung der beiden gemeinsam vorberatenen parlamentarischen Initiativen 185-2013 und 186-2013 kam die SAK zum Schluss, dass die allfälligen Änderungen nicht genügend wichtig und dringlich seien um dafür eigens eine Verfassungsrevision vorzunehmen.²⁴ Sie beantragte deshalb dem Grossen Rat, nicht auf ihren Entwurf einzutreten. Der Grosse Rat folgte dem Antrag der SAK und beschloss in der Novembersession 2016 Nichteintreten.

3. Grundzüge der Neuregelung

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

Auf dieser Grundlage sind für die SAK zwei Änderungsmöglichkeiten denkbar, welche die Volksrechte stärken, da die Möglichkeiten rein «taktischer» Verhinderung des Volksvorschlags gemindert respektive ausgeschlossen würden. Zudem, mit Blick auf eine allfällige «Überforderung» der Stimmberechtigten bei Variantenabstimmungen, weist die SAK auf die Möglichkeit hin, beide Instrumente abzuschaffen.

In die Vernehmlassung werden somit gegenüber der geltenden Regelung der Regelungsvorschlag der parlamentarischen Initiative 285-2017 «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen», die Änderungsmöglichkeit «Qualifiziertes Mehr für den Eventualantrag» sowie die «Abschaffung von Eventualantrag und Volksvorschlag» geschickt. Während die Umsetzung der parlamentarischen Initiative 285-2017 einer Verfassungsänderung bedürfte, könnte die Variante «Qualifiziertes Mehr für den Eventualantrag» auf Gesetzesstufe umgesetzt werden (vgl. v. a. Ziff. 5.2). Die dritte Variante «Abschaffung von Eventualantrag und Volksvorschlag» bedingte eine Verfassungsänderung und Anpassungen in der Gesetzgebung.

Bevor auf die Vor- und Nachteile der drei Änderungsmöglichkeiten eingegangen wird, soll an dieser Stelle nochmals kurz die geltende Regelung beurteilt werden:

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

Als wichtigster Nachteil der jetzigen Regelung ist zu erwähnen, dass die konkrete Anwendung des «Missbrauchspotentials» des Eventualantrags aus theoretischer und praktischer Sicht erwiesen ist. In rund drei Vierteln aller Fälle ist ein Eventualantrag «taktisch» eingesetzt worden, das heisst um einen allfälligen Volksvorschlag zu verhindern (sogenanntes «Buebetrickli»). Darüber hinaus legen die Anwendungsfälle der Eventualanträge nahe, dass sie vereinzelt auch nicht als «echte» inhaltliche Alternative zur Hauptvorlage eingebracht wurden. Vielmehr sollten sie lediglich die Chancen des Hauptantrages steigern, oder sie waren so ausgestaltet, dass dadurch für die Ratsminderheit auch das Referendum an sich politisch unattraktiv und risikoreich erschien.²⁵

²⁴ Vortrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen zur Änderung der Verfassung (Revisionsbedarf aufgrund der parlamentarischen Initiativen 185-2013 und 186-2013), Tagblatt 2016, Beilage 18, S. 40.

²⁵ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 4.

3.1. Änderungsmöglichkeit parlamentarische Initiative 285-2017 «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»

Der wichtigste Vorteil der von der parlamentarischen Initiative 285-2017 verlangten Verfassungsänderung (Art. 63 Abs. 2 und 3) besteht darin, dass der Volksvorschlag nicht mehr mittels Eventualantrag ausgeschlossen werden könnte, womit das «Buebetrickli» verunmöglicht würde. Im Gegenteil: Würde ein Volksvorschlag eingereicht, fiel neu der Eventualantrag dahin. Damit würde das Parlament gegenüber seiner heutigen Möglichkeit geschwächt, was aus Sicht des Grossen Rates als Nachteil angesehen werden kann. Der Gutachter weist als weiteren Nachteil darauf hin, dass bei einem Vorzug von Volksvorschlägen mit einem leichten Anstieg von solchen zu rechnen wäre, wobei er nicht eine Flut von solchen annimmt.²⁶

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

3.2. Änderungsmöglichkeit «Qualifiziertes Mehr für den Eventualantrag»

Für einen gültigen Beschluss im Grossen Rat ist die Mehrheit der Stimmenden erforderlich, soweit Verfassung oder Gesetz nichts anderes bestimmen (Art. 78 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat [GRG]²⁷). Für die Verabschiedung eines Eventualantrags gibt es keine spezifische Bestimmung und somit ist die einfache Mehrheit der Stimmenden erforderlich.

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

Als Nachteil erachtet es der Gutachter, «[...] dass ein Haupt- und Eventualantrag [dann] nicht [mehr] zwingend die gleiche demokratische Legitimation haben würden. Zwar würden beide Vorlagen eine Mehrheit im Parlament auf sich vereinen, aber der Eventualantrag hätte eine grössere Hürde nehmen müssen als die Hauptvorlage. [...] Gleichzeitig müsste das Parlament wohl oder übel dem Volk eine Empfehlung zur Stichfrage abgeben. Empfiehlt das Parlament den Hauptantrag, der nur knapp das einfache Mehr erreicht hat und nicht den klar stärker portierten Eventualantrag, wäre die Verwirrung beim Volk wohl vorprogrammiert».²⁸ Allerdings ist anzumerken, dass es eine derartige Konstellation bereits mit der heutigen Regelung gab (Eventualantrag zum Steuergesetz 2001) und dass den Stimmberechtigten die Abstimmungsfragen auch in solchen Fällen

²⁶ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 20.

²⁷ BSG 151.21

²⁸ Trechsel, Alexander (2019). *Gutachten zuhanden SAK*. S. 17.

klar dargelegt werden können.²⁹ Ausserdem ist es bei anderen Variantenabstimmungen sogar schon vorgekommen, dass der Grosse Rat den Stimmberechtigten letztlich nicht die Hauptvorlage zur Annahme empfahl.³⁰

Bereits existierende Quoren

Für einen gültigen Beschluss im Grossen Rat ist *normalerweise* die *Mehrheit der Stimmenden* nötig. Verfassung oder Gesetz können etwas anderes vorsehen (Art. 78 GRG). So gibt es bereits andere Beschlussquoren für den Grossen Rat: Die Verfassung verlangt z.B. die Zustimmung von 70 Ratsmitgliedern für die Unterstellung von Sachbeschlüssen unter das fakultative Referendum, von 100 Ratsmitgliedern für die Unterstellung von Vorlagen unter das obligatorische Referendum (vgl. Art. 62 Abs. 1 Bst. f KV, Art. 61 Abs. 2 KV)³¹ und die Zustimmung von 3/5 der Ratsmitglieder (d.h. von 96) für die Schuldenbremsen bzw. der Mehrheit der Mitglieder (d.h. 81) für die Steuererhöhungsbremse (vgl. Art. 101a – 101c KV). Weiter ist etwa für eine Wiedererwägung im Grossen Rat die Zustimmung von 2/3 der Stimmenden nötig (d.h. von 107 Stimmenden, wenn alle 160 Ratsmitglieder anwesend sind und sich kein Mitglied der Stimme enthält, vgl. Art. 79 GRG).

Auch tiefere Quoren sind möglich.³² So reicht etwa für die Einberufung einer zusätzlichen Session unter anderen das Verlangen von 40 Ratsmitgliedern aus (vgl. Art. 10 Abs. 2 GRG) oder sind für einen Minderheitsantrag einer Kommission 1/3 der Stimmen nötig (d.h. z. B. 6 von 17; vgl. Art. 50 Abs. 2 der Geschäftsordnung vom 4. Juni 2013 des Grossen Rates [GO]³³). Bezüglich des Eventualantrags wurde im Rahmen der Verfassungsänderung von 1995 die Möglichkeit der Ermächtigung einer Ratsminderheit für die Einreichung eines Eventualantrags geprüft. Sie wurde vom Verfassungsgeber jedoch abgelehnt, unter anderem um auszuschliessen, dass eine Vielzahl von Varianten von jeweils parteipolitisch wechselnden Koalitionen beschlossen würden.³⁴

Wie die Aufzählung zeigt, gibt es bereits eine Vielzahl von verschiedenen Quoren, die in Erlassen festgelegt wurden. Die SAK ist der Auffassung, dass das Quorum für die Variante «qualifiziertes

²⁹ Kommt es bei dem in der Sommersession 2020 verabschiedeten Gesetz über Handel und Gewerbe (HGG) zu einer Volksabstimmung, wäre dies ein weiteres Beispiel.

³⁰ Beispiele sind das Wassernutzungsgesetz 2002 (vgl. Nuspliger, Kurt/Mäder, Jana [2012]): *Bernisches Staatsrecht*, Bern, S. 129) und das Kantonale Energiegesetz 2011. In beiden Fällen empfahl der Grosse Rat den Stimmberechtigten, nicht seiner eigenen Vorlage, sondern dem von Stimmberechtigten eingereichten Volksvorschlag den Vorzug zu geben.

³¹ Die beiden Quoren waren ursprünglich, als der Grosse Rat noch 200 Ratsmitglieder umfasste, «parallel» ausgestaltet: Eine Minderheit von 80 Ratsmitgliedern sollte die Unterstellung unter das fakultative Referendum beschliessen können, eine Mehrheit von 120 Ratsmitgliedern jene unter das obligatorische Referendum (80 + 120 = 200). Diese Parallele wurde bei der Verkleinerung des Grossen Rates auf 160 Ratsmitgliedern aufgegeben (70 + 100 = 170, nicht 160). Bezüglich des ursprünglichen Quorums von 80 fürs Unterstellen unter das fakultative Referendum war der Verfassungsgeber im Übrigen der Ansicht, dass es damit nicht jeder kleinen Oppositionsgruppe im Parlament möglich sein sollte, einen Mehrheitsentscheid des Rats in Frage stellen zu können (vgl. zum Ganzen Bolz, Urs [1995]: *Kommentar zu Artikel 61 und 62 KV*, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern).

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

³³ BSG 151.211

³⁴ Bolz, Urs (1995): *Kommentar zu Artikel 63 KV*, in: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern, S. 412. Protokolle der Beratungen der Verfassungskommission 1989 – 1992, S. 1107.

Mehr für Eventualanträge» **kein weiteres neues Quorum** einführen sollte und sich daher an ein bereits existierendes Quorum lehnen sollte.

Unterscheidung zwischen Anzahl der Stimmenden und einer festen Anzahl von Ratsmitgliedern

Bei der Festlegung der Höhe des qualifizierten Mehrs ist zuerst zu entscheiden, ob auf die Stimmenden abzustellen wäre – was in konkreten Anwendungsfällen, je nach Präsenz der Ratsmitglieder und Anzahl Enthaltungen, zu unterschiedlich hohen nötigen Stimmenzahlen führen könnte – oder ob eine feste Anzahl Ratsmitglieder ausschlaggebend sein soll, was je nach Präsenz der Ratsmitglieder unterschiedlich schwer zu erreichen wäre.

Einerseits handelt es sich beim Eventualantrag ebenfalls um einen selbständigen Antrag des Grossen Rates, weshalb das Quorum analog zur Hauptvorlage ebenfalls in Bezug nur auf die stimmenden Mitglieder festgelegt werden könnte, also unabhängig davon, wie viele Mitglieder sich der Stimme enthalten oder abwesend wären. Weil andererseits die Verabschiedung eines Eventualantrags zum Ausschluss von Volksvorschlägen führt, kann es auch als sachgerecht erscheinen, dass die dafür nötigen Hürden für alle Fälle gleich blieben – so wie das z.B. auch für die Frage der Unterstellung von Vorlagen durch den Grossen Rat unter das fakultative oder obligatorische Referendum der Fall ist. Ausserdem stützen sich – mit Ausnahme der Bestimmung für eine Wiedererwägung im Grossen Rat, welche die Zustimmung von 2/3 der Stimmenden verlangt (vgl. Art. 79 GRG) – alle bereits existierenden Beschlussquoren für den Grossen Rat auf die Anzahl der Ratsmitglieder.

Die SAK ist daher der Auffassung, dass sich bei der Variante «qualifiziertes Mehr für Eventualanträge» die Festlegung der Höhe des qualifizierten Mehrs an einer festen **Anzahl der Ratsmitglieder** ausrichten sollte.

Festlegung der Höhe des qualifizierten Mehrs

Weiter ist festzulegen, wie hoch das Quorum sein soll. Es müsste zumindest höher sein als das einfache Mehr, weil sonst keine neue Regelung nötig wäre und weiterhin die gleiche Mehrheit einen Eventualantrag rein taktisch anwenden könnte, um einen Volksvorschlag zu verhindern (das sogenannte «Buebetrickli»). Ein neues Quorum müsste auch den heute bestehenden Anreiz verringern, dass der Grosse Rat, um die Chancen der Hauptvorlage zu steigern, den Stimmberechtigten eine Variante unterbreitet, ohne dass diese von der Ratsmehrheit oder -minderheit wirklich gewollt ist. Ziel des Quorums hätte darum auch zu sein, dass künftig kein Eventualantrag mehr vors Volk kommen könnte, für den sich im Abstimmungskampf letztlich gar niemand wirklich stark macht. Umgekehrt dürfte ein neues Quorum aber nicht so hoch angesetzt sein, dass Eventualanträge in der Praxis kaum mehr verabschiedet werden könnten, weil sich im Parlament dafür keine Mehrheiten mehr erreichen liessen («so hoch wie nötig, so tief wie möglich»).

Neben der Zielsetzung des qualifizierten Mehrs ist für eine Einschätzung der mutmasslichen Auswirkungen der konkreten Höhe eines Quorums eine Analyse der Verhältnisse im Grossen Rat in der Vergangenheit hilfreich. Es interessiert zum einen, mit welchen Mehrheiten Eventualanträge im Grossen Rat bisher angenommen worden sind (siehe Tabelle 1 unten). Dabei ist noch zu beachten, dass sich die Ratsmitglieder und Fraktionen womöglich anders verhalten hätten, wenn andere Hürden als jene der einfachen Mehrheit gegolten hätten.³⁵ Zum anderen ist von Belang, wie sich die politischen Verhältnisse im Rat über die Zeit präsentiert haben, da das qualifizierte Mehr gerade bezweckt, dass für einen Eventualantrag im Rat weitere Stimmen «abgeholt» werden müssten beziehungsweise dafür breitere Allianzen einzugehen wären (siehe Grafik 1 unten).

Die Tabelle 1 legt dar mit welchen Mehrheiten die bisherigen Eventualanträge und die entsprechenden Hauptanträge im Grossen Rat verabschiedet beziehungsweise abgelehnt wurden. Dabei

³⁵ Vgl. Trechsel, Alexander (2019): *Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 185-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»*. Luzern. S. 18.

wurden neben der Anzahl der Ratsmitglieder jeweils auch die Prozentangaben der Stimmenden (Ja- bzw. Nein-Stimmen) sowie die Prozentanteile aller Mitglieder (Ja- und Nein-Stimmen sowie Stimmenthaltungen und Abwesende) ausgewiesen. In der Tabelle ist beispielsweise ersichtlich, dass seitdem der Grosse Rat aus 160 Mitgliedern besteht, die Eventualanträge nur einmal die qualifizierte Mehrheit von 81 der Ratsmitglieder erreicht hätten (beim Gesetz über die kantonalen Pensionskassen). In der Regel wurden die Eventualanträge mit kleineren Mehrheiten verabschiedet oder zurückgewiesen. Klar ersichtlich ist weiter, dass in Prozent der Mitglieder gerechnet ein Eventualantrag nur in drei von acht Fällen knapp 50 Prozent oder mehr der Mitglieder hinter sich vereinen konnte.

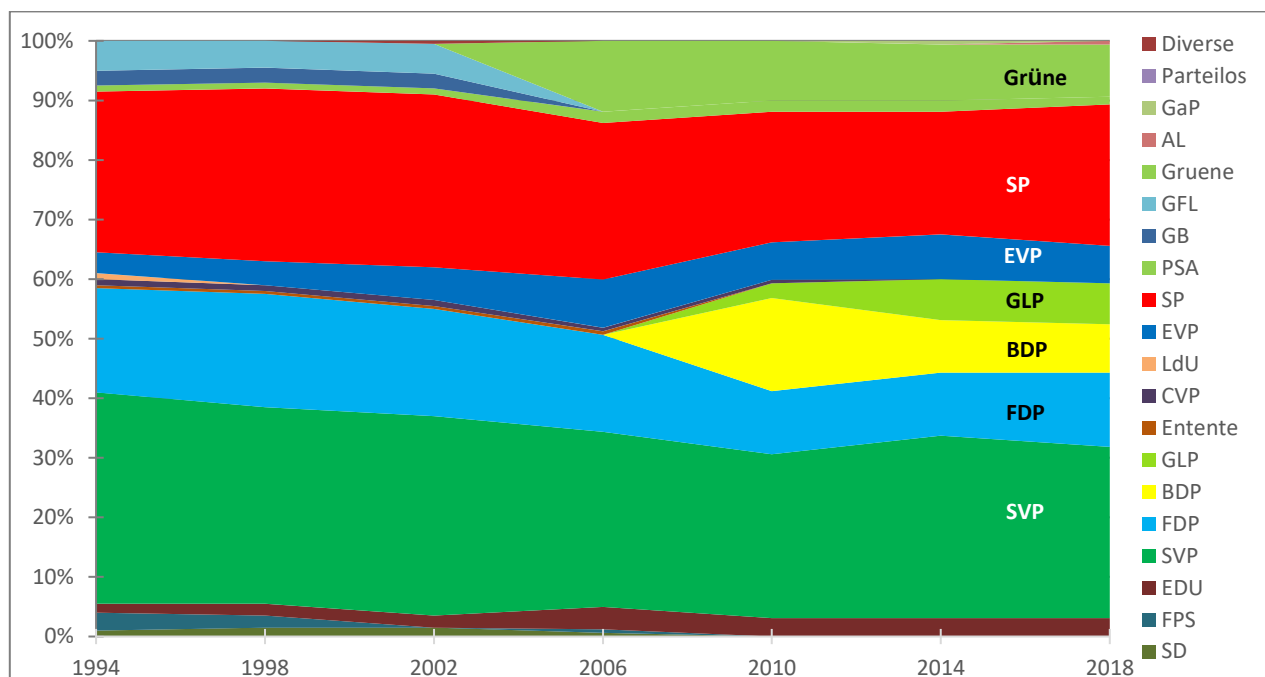
Die Grafik 1 ihrerseits zeigt auf, dass sich die Mehrheitsverhältnisse im Grossen Rat seit Einführung des Eventualantrags 1995 stark verändert haben. Beispielsweise erreichte die Allianz aus SVP, FDP und weiteren kleinen Mitte-Rechts-Parteien in den Neunzigerjahren knapp 60 Prozent der Sitze im Grossen Rat. Um in der laufenden Legislatur einen ähnlichen Sitzanteil zu erreichen, müssten die BDP und die GLP zusätzlich dazu stossen.

Qualifiziertes Mehr von 81 Ratsmitgliedern

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

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

Tabelle 1: Übersichtstabelle mit den Abstimmungsergebnissen des Grossen Rats bei den bisherigen Eventualanträgen bis Ende 2019 («Taktische» Anwendung des Eventualantrags zur Verhinderung des Volksvorschlags gemäss Trechsel, Alexander [2019], Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative [PI] 185-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen». Luzern. S. S. 11 ff.). Quelle: Tagblatt des Grossen Rats des Kantons Bern.*



Grafik 1: Entwicklung der politischen Verhältnisse im Grossen Rat seit 1995 (Sitze in %). Quelle: Staatskanzlei des Kantons Bern

3.3. Änderungsmöglichkeit «Abschaffung von Eventualantrag und Volksvorschlag»

Sowohl der Eventualantrag als auch der Volksvorschlag erhöhen die Komplexität bei Volksabstimmungen. Sobald eine Hauptvorlage mit einem Volksvorschlag oder mit einem Eventualantrag des Grossen Rats vors Volk kommt, müssen sich die Stimmberechtigten zu den verschiedenen Varianten äussern (vgl. auch Kap. 2.1 zum Verfahren auf S. 2). Eine statistische Auswertung der Abstimmungen im Kanton Bern zwischen 1976 und 2014 zeigt, dass bei diesen Variantenabstimmungen die Anzahl von leeren oder ungültigen Stimmen durchschnittlich etwas höher ist, als dies bei Einzelabstimmungen der Fall ist.³⁶ Dies könnte ein Hinweis auf eine «Überforderung» der Stimmberechtigten bei Abstimmungen mit mehreren Abstimmungsfragen sein. Allerdings wurde in der Studie auch festgestellt, dass der Unterschied über die Zeit hinweg geringer wurde. Zudem besteht auch bei einer Abschaffung von Eventualantrag und Volksvorschlag weiterhin die Möglichkeit von Variantenabstimmungen: Verabschiedet der Grosse Rat einen Gegenvorschlag zu einer eingereichten Volksinitiative, werden dem Volk zwei Varianten zur Abstimmung vorgelegt.

Ein weiterer wichtiger Vorteil der Abschaffung der beiden Instrumente begründet sich damit, dass weder Eventualantrag noch Volksvorschlag dem sonst üblichen Vorverfahren der Gesetzgebung sowie dem Vernehmlassungsverfahren unterstellt sind. Das heisst, dass die Gefahr besteht, dass Eventualanträge und Volksvorschläge inhaltlich weniger ausgereift und ohne die üblichen Qualitätssicherungsschritte erfolgen können. Zusätzlich kann beim Volksvorschlag wie

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

bei der Volksinitiative der Wortlaut vom Grossen Rat nicht abgeändert werden, so dass es auch zu formalen Mängeln kommen könnte.

Zu den Vorteilen der Streichung der beiden Instrumente gehört zudem, dass die obenerwähnten und rein taktischen Anwendungen «Buebetrickli» (vgl. Kap. 3 S. 6) und «Buebetrickli plus» (vgl. Kap. 3.1 S. 7) konsequenterweise nicht mehr möglich wären.

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

3.4. Kantone und Bund ³⁸

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

Das Instrument des «konstruktives Referendums» wie es der Kanton Bern mit dem Volksvorschlag kennt, gibt es nur noch im Kanton Nidwalden. Der massgebliche Unterschied zur bernischen Rechtslage ist jedoch, dass keine Ausschlusswirkung zwischen dem Eventualantrag und dem Volksvorschlag besteht. Diese Ausschlusswirkung gab es auch nicht im Kanton Zürich, der das konstruktive Referendum 2005 mit der Totalrevision der Kantonsverfassung einführte. Im Jahr 2012 wurde es jedoch wieder abgeschafft. Dabei lagen die Hauptgründe bei der Häufung von eingereichten Volksvorschlägen – was auch auf die relativ tiefe Anzahl der nötigen Unterschriften zurückzuführen war –, bei der komplexen Gestaltung des Abstimmungsverfahrens sowie bei der Schwächung des Parlaments. Auch im Bund wurde das konstruktive Referendum schon diskutiert, bislang jedoch immer verworfen. Im Jahr 2000 lehnten Volk und Stände eine Volksinitiative ab, welche die Einführung des konstruktiven Referendums verlangte.

4. Erläuterungen zu den Artikeln

4.1. Erläuterungen zur Änderungsmöglichkeit «parlamentarische Initiative 285-2017» (Synopsis Teil 1, Spalte 2 [Variante a])

Die parlamentarische Initiative 285-2017 fordert wie erwähnt im Kern, dass die bisherige *Ausschlusswirkung*, wonach kein Volksvorschlag möglich ist, wenn der Grosse Rat einen Eventualantrag beschliesst, *umgekehrt* wird. Das heisst, dass künftig ein allfälliger Eventualantrag des Grossen Rates dahinfiele, wenn ein Volksvorschlag eingereicht würde. Dadurch könnte ein

³⁷ Vgl. Trechsel, Alexander (2019): Gutachten zuhanden der SAK des Kantons Bern zur parlamentarischen Initiative (PI) 185-2017: «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen». Luzern. S. 25.

³⁸ Vgl. Vortrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen zur Änderung der Verfassung (Revisionsbedarf aufgrund der parlamentarischen Initiativen 185-2013 und 186-2013), Tagblatt 2016, Beilage 18, S. 22 ff. sowie Glaser, Andreas et al. (2015): Volksvorschlag und Eventualantrag. Aarau, S. 13 ff.

Eventualantrag künftig keine Volksvorschläge mehr verhindern («Volksvorschläge vor Eventualanträgen»). Dafür wäre eine Verfassungsänderung der Absätze 2 und 3 von Artikel 63 KV nötig.

Artikel 63 Absätze 2 und 3 KV

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

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

Übergangsbestimmungen und Inkrafttreten

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

4.2. Erläuterungen zur Änderungsmöglichkeit «qualifiziertes Mehr bei Eventualantrag» (Synopse Teil 1, Spalte 3 [Variante b])

Um Ausschlüsse von Volksvorschlägen zu erschweren, ist es *alternativ* auch möglich, dass zwar die bisherige Ausschlusswirkung beibehalten wird (keine Volksvorschläge möglich, wenn ein Eventualantrag vorliegt), deren Anwendungsmöglichkeit aber erschwert wird, indem neu ein *Eventualantrag nur mit einem qualifizierten Mehr* beschlossen werden könnte. Dann müssten im Grossen Rat für einen Eventualantrag weitere Stimmen «abgeholt» werden beziehungsweise wäre dafür eine breitere Koalition nötig. Dies würde voraussetzen, dass der Eventualantrag auch inhaltlich eine «echte/re» Alternative zum Hauptantrag darzustellen hätte. In der Folge könnten auch die Stimmberechtigten im Falle einer Abstimmung über «wirkliche/re» Varianten befinden.

Ein solches qualifiziertes Mehr muss nicht in der Verfassung festgeschrieben werden. Eine Regelung des erforderlichen Mehrs auf Gesetzesstufe reicht, wie schon bisher, aus. Gegenwärtig ist für einen Eventualantrag im Grossen Rat die Mehrheit der Stimmenden nötig (Art. 78 GRG; Verfassung und Gesetze sehen nichts anderes vor). Damit hat der Verfassungsgeber das für einen Eventualantrag erforderliche «Mehr» nicht zu den grundlegendsten staatlichen Normen gezählt, die in der Verfassung festzuschreiben wären. Allerdings wirkt sich der Eventualantrag auf Volksrechte – insbesondere auf Volksvorschläge – aus, welchen grundsätzlich eine grosse Bedeutung zukommt. Dieser Umstand könnte allenfalls doch für eine Verfassungsgrundlage sprechen. Jedoch würde die Einführung eines qualifizierten Mehrs für Eventualanträge den Ausschluss von Volksvorschlägen gegenüber heute erschweren und damit im Vergleich zum geltenden Recht eben gerade zu einer Stärkung der Volksrechte führen. Folglich erscheint es auch unter diesem Aspekt nicht erforderlich zu sein, die Vorgabe eines qualifizierten Mehrs auf Verfassungsstufe regeln zu müssen. Das erforderliche qualifizierte Mehr wird somit auf Gesetzesstufe festgeschrieben (Art. 78 GRG), konkret im Grossratsgesetz. Zudem soll in der Geschäftsordnung des Grossen Rates noch eine Präzisierung erfolgen.

4.2.1. Erläuterungen zum Grossratsgesetz (GRG)

In rechtsetzungssystematischer Hinsicht drängt sich eine Regelung im Kapitel 9 des Grossratsgesetzes auf, welches besondere Beratungsgegenstände umfasst. Die neue Regelung soll im Anschluss an die bisherigen Bestimmungen zu besonderen Beratungsgegenständen mit einem neuen Artikel 88a GRG erfolgen.

Artikel 88a (neu) GRG

In redaktioneller Hinsicht übernimmt die Bestimmung die Terminologie der Verfassung zum Eventualantrag (Art. 63 Abs. 2 KV [«Vorlage» etc.]).

Die Bestimmung legt sodann das erforderliche qualifizierte Mehr fest, beantragt wird konkret die *Zustimmung von 81 Ratsmitgliedern* (vgl. ausführliche Begründung dazu unter Ziff. 3.2).

Übergangsbestimmungen und Inkrafttreten

Schliesslich sind für die Einführung eines qualifizierten Mehrs für einen Eventualantrag *keine weiteren Anpassungen in Erlassen nötig*, insbesondere auch nicht im Gesetz über die politischen Rechte; dieses umfasst den Eventualantrag grundsätzlich nicht (vgl. insb. Art. 2 PRG). Weiter sind auch keine Aufhebungen von Gesetzesbestimmungen nötig. Fürs Inkrafttreten wird der genaue Zeitpunkt im Laufe der parlamentarischen Beratung noch einzufügen sein.

4.2.2. Erläuterungen zur Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO)

Für die Einführung eines qualifizierten Mehrs für den Beschluss des Grossen Rates zu einem Eventualantrag ist die vorgeschlagene Änderung in der Geschäftsordnung (GO) nicht zwingend. Es macht aber Sinn, diese Änderung bei vorliegender Gelegenheit auch gleich vorzunehmen.

In rechtsetzungssystematischer Hinsicht drängt es sich auf, die vorgeschlagene *Präzisierung* bei der bereits bestehenden Bestimmung in der GO zum Eventualantrag einzufügen, d.h. bei Artikel 114 GO.

Artikel 114 Absatz 3 GO

Der neue Absatz 3 legt fest, dass der Grosse Rat sich für den Fall einer Volksabstimmung auch noch zur Stichfrage äussert, wie das heute schon bei sonstigen Variantenabstimmungen der Fall ist. In redaktioneller Hinsicht orientiert er sich an der Terminologie der Verfassung zum Abstimmungsverfahren (Art. 60 Abs. 2 KV; «Vorlage», «Vorzug» etc.). Am Abstimmungsverfahren im Falle der Volksabstimmung ändert sich im Übrigen auch beim vorliegenden Vorschlag mit einem qualifizierten Mehr für Eventualanträge nichts (vgl. Art. 63 Abs. 4 KV i.V. mit Art. 60 Abs. 2 KV; doppeltes Ja, doppeltes Nein etc. möglich).

Übergangsbestimmungen und Inkrafttreten

Weitere Änderungen in der Geschäftsordnung des Grossen Rates sind nicht nötig, ebenso wenig in anderen Dekreten. Hinsichtlich des Inkrafttretens könnten die GO-Änderungen zwar auch ohne (höherstufiger) Einführung eines qualifizierten Mehrs bei Eventualanträgen beschlossen werden, da sie auch unter bisherigem Recht sinnvoll erscheinen könnten. Allerdings ist Auslöser für den neuen Absatz 3 die Einführung eines qualifizierten Mehrs und damit die GRG-Änderung, weshalb es angezeigt ist, die GO-Änderung mit der GRG-Änderung zu verknüpfen und beides zusammen in Kraft zu setzen.

4.3. Erläuterungen zur Änderungsmöglichkeit «Abschaffung von Eventualantrag und Volksvorschlag» (Synopsis Teil 2, Spalte 2 [Variante c])

Wie vorne erwähnt (Ziff. 3.3), könnten Volksvorschlag und Eventualantrag auch gänzlich abgeschafft werden. Dafür müssten Verfassung und Gesetzgebung geändert werden.

4.3.1. Erläuterungen zur Verfassung (KV)

Eventualantrag und Volksvorschlag sind im Kern in Artikel 63 KV geregelt und zwar in den Absätzen 2 – 4. Diese Bestimmungen sind im Falle der Abschaffung von Volksvorschlag und Eventualantrag folglich aufzuheben. Zudem müsste der Artikel 129 KV, welcher sich zum Verfahren einer allfälligen Totalrevision äussert und nebenbei auch noch den Eventualantrag erwähnt, entsprechend angepasst werden, auch wenn eine Totalrevision nicht zur Diskussion steht.

4.3.2. Erläuterungen zum Gesetz über die politischen Rechte (PRG)

Das Gesetz über die politischen Rechte (PRG) konkretisiert verschiedenenorts den Volksvorschlag. Alle diese Bestimmungen sowie alle Hinweise zum Eventualantrag wären entsprechend aufzuheben. Betroffen sind die Artikel 1, 2, 27, 28, 42, 55 sowie die Artikel 133 – 139. Weitere Anpassungen oder Aufhebungen in anderen Gesetzen sind nicht nötig. Das Inkrafttreten folgt dem Inkrafttreten der Verfassungsänderung: Fällt die Verfassungsgrundlage für Eventualanträge und Volksvorschläge dahin, sind die diesbezüglichen konkretisierenden Bestimmungen auf unterer Regelungsebene auf den gleichen Zeitpunkt hin aufzuheben.

4.3.3. Erläuterungen zur Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO)

Auch die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) enthält konkretisierende Bestimmungen zum Eventualantrag und Volksvorschlag. Diese wären folglich ebenfalls aufzuheben. Betroffen sind die Artikel 67, 112 und 114. Weitere Anpassungen oder Aufhebungen von Dekretsbestimmungen sind nicht nötig. Auch bei der GO folgt das Inkrafttreten dem Inkrafttreten der Verfassungsänderung: Fällt die Verfassungsgrundlage für Eventualanträge und Volksvorschläge dahin, sind auch die konkretisierenden Bestimmungen auf Dekretsstufe auf den gleichen Zeitpunkt hin aufzuheben.

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

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

6. Finanzielle Auswirkungen

Es werden keine finanziellen Auswirkungen erwartet.

7. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Es werden keine personellen und organisatorischen Auswirkungen erwartet.

8. Auswirkungen auf die Gemeinden

Es werden keine Auswirkungen auf die Gemeinden erwartet.

9. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Es werden keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft erwartet.

10. Ergebnis der Konsultation des Regierungsrates und des Vernehmlassungsverfahrens

Ergebnis der Konsultation

Die SAK hat dem Regierungsrat vor der Vernehmlassung zwei Mal³⁹ die Möglichkeit eingeräumt, zur Vorlage Stellung zu nehmen (vgl. Art 21 VMV⁴⁰). In seinen Stellungnahmen äusserte sich der Regierungsrat dahingehend, dass er eine Änderung des geltenden Rechts für angezeigt erachte und eine Stärkung des Instruments des Volksvorschlags befürworte. Vor diesem Hintergrund unterstützt der Regierungsrat die Stossrichtung der parlamentarischen Initiative und insbesondere die Variante a der Vorlage. Bei Variante b bemängelt der Regierungsrat einerseits, dass der Eventualantrag im Parlament eine grössere Hürde als der Hauptantrag nehmen müsse. Andererseits befürchtet der Regierungsrat, dass der Umstand, dass eine Mehrheit bestimmt, wie ein Eventualantrag schlussendlich ausgestaltet wird, durch die Einführung des qualifizierten Mehrs noch akzentuiert würde. Bei Variante a hingegen erwartet der Regierungsrat durch die Bevorzugung des Volksvorschlags einen Anreiz, den Eventualantrag sachgerechter anzuwenden. Ein Eventualantrag, der zu einer Frage effektiv eine alternative (Minderheits-)Meinung abbildet, könnte nach Ansicht des Regierungsrats wiederum mithelfen, einen Volksvorschlag zu verhindern. Zu Variante c anerkennt der Regierungsrat zwar, dass die Instrumente Volksvorschlag und Eventualantrag die Komplexität von Volksabstimmungen erhöhen und bei Variantenabstimmungen die Anzahl leerer oder ungültiger Stimmen höher liegt als bei Einzelabstimmungen. Bei Abschaffung von Eventualantrag und Volksvorschlag würden indes auch weiterhin Variantenabstimmungen erfolgen, auf kantonaler Ebene bei einem Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative und auf Bundesebene bei entsprechenden Gegenentwürfen. Volksvorschläge entsprächen zudem einem Bedürfnis. Seit 1995 seien zehn Volksvorschläge zur Abstimmung gekommen, wobei das Stimmvolk deren sechs der Grossratsvorlage vorgezogen habe. Der Regierungsrat lehnt aus diesen Gründen die Abschaffung des Volksvorschlags ab. Zu einer allfälligen Abschaffung des Eventualantrags äusserte er sich nicht, da es sich dabei um ein Instrument des Grossen Rates handle.

Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Wird später eingefügt.

11. Antrag

Wird später eingefügt.

Bern, [Datum]

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

³⁹ Konsultationen vom Mai 2020 und August 2020.

⁴⁰ Verordnung über das Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren (VMW; BSG 152.025).