

Bern, 1. Juli 2016

Verfassung des Kantons Bern (Änderung) Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte

Mit Schreiben vom 18. April 2016 haben Sie den Handels- und Industrieverein des Kantons Bern um Stellungnahme zur oben genannten Vorlage gebeten. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

1. Ausgangslage und Gegenstand der Vorlage

Im November 2013 hat der Grosse Rat zwei parlamentarische Initiativen («Stärkung des Parlaments» und «Überprüfung Volksvorschlag und Eventualantrag») vorläufig unterstützt. Diese fordern eine Anpassung der Kantonsverfassung (KV) in mehreren Themengebieten. Mit der Vorberatung der Vorlage wurde die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) betraut. Nach eingehender Prüfung der vorgegebenen Themen ortet die Kommission in zwei Bereichen der geltenden Verfassung einen Handlungsbedarf: Bei den Ausgabenbefugnissen von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk sowie bei den Bestimmungen zu den Parlamentsdiensten und der Staatskanzlei. Verzichten will die SAK auf Änderungen insbesondere bei Volksvorschlag und Eventualantrag.

2. Stellungnahme

2.1. Ausgabenbefugnisse

Die SAK erachtet die aktuellen in der KV festgelegten Ausgabenbefugnisse von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk als überholt und schlägt vor, diese zu verdoppeln. Demnach würde der Regierungsrat neu über einmalige Ausgaben bis zu zwei Millionen Franken und über wiederkehrende Ausgaben bis zu 400'000 Franken beschliessen. Der Grosse Rat würde über einmalige Ausgaben zwischen zwei und vier Millionen Franken und über wiederkehrende Ausgaben zwischen 400'000 und 800'000 Franken befinden. Einmalige Ausgaben über vier Millionen Franken und wiederkehrende Ausgaben von mehr als 800'000 Franken würden dem fakultativen Referendum unterstellt.

Wir erachten eine Anpassung der seit über 20 Jahren geltenden Schwellenwerte der Ausgabenkompetenzen für Regierungsrat, Grosse Rat und Volk angesichts der Grösse des kantonalen Finanzhaushalts grundsätzlich ebenfalls als angezeigt. Demgegenüber sehen wir aufgrund der mit der Parlamentsrechtsrevision eingeführten neuen Bestimmungen zur Gebundenheit von Ausgaben in jenem Bereich keinen Handlungsbedarf. Wir stimmen somit dem Antrag der SAK auf Verdoppelung der Schwellenwerte für die erwähnten Ausgabenkompetenzen bzw. auf eine Änderung der Kompetenzordnung bei den gebundenen Ausgaben zu verzichten, inhaltlich zu.

2.2. Parlamentsdienste und Staatskanzlei

Wir stimmen der seitens SAK vorgeschlagenen, ergänzenden Verfassungsbestimmung gemäss Art. 83a KV betreffend die Parlamentsdienste sowie der Änderung von Art. 92 Abs. 2 KV zur Staatskanzlei grundsätzlich zu und verzichten auf Bemerkungen.

2.3. Zwischenergebnis

Wir sind mit den Vorschlägen der SAK bei den Ausgabenbefugnissen von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk sowie bei den Bestimmungen zu den Parlamentsdiensten und der Staatskanzlei im Grundsatz einverstanden. Allerdings rechtfertigt sich eine Abstimmung über die KV allein aufgrund der in diesen Punkten beantragten Änderungen aus unserer Sicht nicht.

2.4. Eventualantrag und Volksvorschlag

2.4.1. Eventualantrag

Die SAK beurteilt das Instrument des Eventualantrags mehrheitlich positiv und beantragt dem Grosse Rat die Beibehaltung in seiner heutigen Form. Der Eventualantrag sei bisher nur wenig angewendet worden und habe im System mit dem Volksvorschlag gut funktioniert. Er habe sich in vielen Kantonen etabliert.

Anders als die Kommission sind wir der Auffassung, dass sich das Instrument des Eventualantrags seit seiner Verankerung in der KV vor über 20 Jahren nicht bewährt hat. Das Instrument wurde nur höchst selten angewandt. Der Grosse Rat nahm in dieser Zeit lediglich fünf Eventualanträge an. In drei Fällen wurde das Referendum erfolgreich ergriffen und jedes Mal setzte sich die Hauptvorlage vor dem Volk deutlich durch, was die Notwendigkeit des Instruments des Eventualantrags bereits für sich alleine betrachtet mindestens fraglich erscheinen lässt.

Hinzu kommt, dass in allen drei Fällen, bei welchen ein Eventualantrag zur Abstimmung gelangte, das Instrument einzig und allein aus taktischen Gründen dazu gebraucht wurde, allfällige Volksvorschläge zu verhindern¹ (was übrigens ein schiefes Licht auch auf das Instrument des Volksvorschlags wirft). Zudem fällt auf, dass bei den letzten beiden Abstimmungen über Eventualanträge eine erhebliche Anzahl der Abstimmenden nicht an der Stichfragenabstimmung teilgenommen haben.² Die hohe Anzahl an Enthaltungen lässt sich zwar nicht auf eindeutige Ursachen zurückführen. Aufgrund der Erfahrungen bei Variantenabstimmungen im Kanton Bern ist jedoch davon auszugehen, dass viele der sich enthaltenden Stimmberechtigten aufgrund der Komplexität der Fragestellung oder des Verfahrens überfordert waren.³ Die Beibehaltung des Eventualantrags ist mit Blick auf die Situation in anderen Kantonen überhaupt kein Muss, da über die Hälfte der anderen Kantone über kein ähnliches Instrument verfügt.

2.4.2. Volksvorschlag

Die SAK beurteilt das Instrument des Volksvorschlags mehrheitlich positiv und beantragt dem Grosse Rat, in seiner bestehenden Form daran festzuhalten.

Der Volksvorschlag ermöglicht den Stimmberechtigten – und somit auch ausserparlamentarischen Gruppierungen und Minderheiten – eine differenzierte Form der direktdemokratischen Mitwirkung, was auf den ersten Blick grundsätzlich positiv erscheint. Bei genauerer Betrachtung überwiegen aus unserer Sicht jedoch die negativen Folgen des Instruments: Zunächst wird die Ausgewogenheit des in der parlamentarischen Diskussion erarbeiteten politischen Erlasses gefährdet. Die Kompromissfindung im Grosse Rat nimmt im Hinblick auf die Unsicherheit eines Volksvorschlags ab. Zudem besteht die Gefahr, dass die Qualität des Volksvorschlags angesichts der kurzen Referendumsfrist bzw. des hohen Zeitdrucks bei dessen Ausarbeitung leidet.

¹ Vgl. Vernehmlassungsvorlage, Ziff. 3.7.5.1.2.

² Abstimmung vom 28.02.2016: 49'695; Abstimmung vom 18.05.2014: 33'982.

³ Vgl. Rechtsgutachten Glaser/Serdült/Somer vom 25.06.2015, S. 11 f.

Wie beim Eventualantrag kommt es auch bei einem Volksvorschlag zu einer erheblichen Verkomplizierung der Abstimmungsfragen. Bei letzterem ist diese Problematik noch höher einzustufen, da theoretisch mehrere Volksvorschläge zum gleichen Thema zur Abstimmung gelangen könnten. Im Kanton Zürich hat im Jahr 2011 eine Abstimmung über mehrere Volksvorschläge massgeblich zur Abschaffung des Volksrechts beigetragen.⁴ Die Erfahrungen aus bisherigen Abstimmungen zu Volksvorschlägen sprechen jedenfalls nicht für eine Beibehaltung des Instruments: Seit seiner Einführung kamen im Kanton Bern 10 Volksvorschläge zur Abstimmung. Zwar obsiegte hierbei siebenmal der Volksvorschlag. Allerdings ergab sich in drei Fällen, in denen Grossratsvorlage und Volksvorschlag in der Hauptfrage eine Mehrheit erzielten, ein widersprüchliches Resultat bei der Stichfrage: Während in der Hauptfrage die Grossratsvorlage bevorzugt wurde, obsiegte in der Stichfrage der Volksvorschlag. Ausserdem blieb bei den Abstimmungen die Stichfrage sehr häufig unbeantwortet.⁵ Dies sind klare Indizien dafür, dass das Instrument des Volksvorschlags viele Stimmberechtigte überfordert bzw. eine gewisse Verdrossenheit bzw. Demotiviertheit zur Folge hat, die Stimmbeteiligung bewirkt.

Ausser dem Kanton Bern verfügt lediglich der Kanton Nidwalden über ein ähnliches Instrument wie der Volksvorschlag («Gegenvorschlag der Aktivbürgerschaft»). Die Einführung erfolgte 1996 in Kombination mit der Abschaffung der politisch nicht mehr als zeitgemäss erachteten Landsgemeinde zur Beibehaltung des Gegen- und Abänderungsantragsrechts der Bürger zu Gesetzen und Sachbeschlüssen. Im Kanton Zürich wurde das Instrument des konstruktiven Referendums bereits rund acht Jahren nach dessen Einführung 2005 wieder abgeschafft. Dies mit den Argumenten des anspruchsvollen Abstimmungsverfahrens, der Schwächung des Parlaments, der Gefahr der Verdrossenheit bei den Stimmberechtigten, des Missbrauchspotentials seitens der Parteien und der Verlängerung des Rechtsetzungsverfahrens. Die Abschaffung des Volksvorschlags im Kanton Bern würde im Resultat demnach nur dazu führen, dass dieselben Mitwirkungsmöglichkeiten bestünden wie in praktisch allen anderen Kantonen.

Schliesslich erweist sich auch der vermeintliche Vorteil der Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren als weitgehend haltlos, da der Grosse Rat vor der Abstimmung über die Gültigkeit eines Volksvorschlags zu entscheiden hat⁶, was zu einer erheblichen Verzögerung führt.

Aus unserer Sicht vermag die differenzierte Form der direktdemokratischen Mitwirkung der Bevölkerung, die durch den Volksvorschlag ermöglicht wird, die erwähnten nachteiligen Folgen nicht aufzuwiegen. Wir plädieren daher für eine Abschaffung des Instruments.

2.5. Weitere geprüfte Themenbereiche ohne Revisionsvorschläge

Hinsichtlich Mitwirkung des Grossen Rats bei Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan, Mitwirkung des Grossen Rats bei Deinvestitionen, Zuständigkeiten für Ausgaben in ausserordentlichen Lagen und Verordnungsveto beantragt die SAK keine Verfassungsänderungen. Wir haben dazu keine Bemerkungen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnissnahme unserer Bemerkungen.

Freundliche Grüsse

Handels- und Industrieverein des Kantons Bern



Adrian Haas, Dr. iur., Fürsprecher
Direktor



Lars Guggisberg, lic. iur., Fürsprecher
Juristischer Sekretär

⁴ Vgl. Vernehmlassungsvorlage, Ziff. 3.7.5.2.4.

⁵ Abstimmung vom 13.02.2011: 20'339; Abstimmung vom 05.06.2005: 26'408; Abstimmung vom 22.09.2002: 24'037; Abstimmung vom 28.09.1997: 30'523.

⁶ Vgl. Art. 136 Abs. 1 PRG.