

# Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern

**Céline Baumgartner und Christina Bundi** | *Der Kanton Bern kennt seit 1995 den Eventualantrag und den Volksvorschlag. Diese Volksrechte ermöglichen den Stimmberechtigten eine differenzierte Stellungnahme. Während der Eventualantrag eine vom Parlament verabschiedete Variante zu einer auch von ihm verabschiedeten Vorlage darstellt, entspricht der Volksvorschlag einer von Stimmberechtigten vorgeschlagenen Variante. Zwar fällt die Bilanz zu den beiden Volksrechten durchgezogen aus. Gleichwohl werden sie wegen der Möglichkeit zur differenzierten Meinungsäusserung auch geschätzt. Eine Abkehr von diesen Volksrechten scheint in nächster Zeit kein Thema zu sein.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Eventualantrag und Volksvorschlag
  - 2.1 Eventualantrag
  - 2.2 Volksvorschlag
- 3 Parlamentarische Initiative 2013
- 4 Vernehmlassungsvorlage 2016
  - 4.1 Eventualantrag: Vor- und Nachteile
  - 4.2 Eventualantrag: bisherige Erfahrungen
  - 4.3 Volksvorschlag: Vor- und Nachteile
  - 4.4 Volksvorschlag: bisherige Erfahrungen
  - 4.5 Abstimmungsverfahren und Stichfrage
  - 4.6 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens
- 5 Beratungen im Grossen Rat 2016
- 6 Beibehaltung des Status quo

## 1 Einleitung

«Die Totalrevision der Berner Verfassung fiel in eine Zeit, in der die Ausgestaltung des schweizerischen demokratischen Systems in vielfältiger Hinsicht zur Debatte stand (1987–1993)» (Bolz 1995a, 107). Stichworte dazu sind eine «Verwesentlichung» und «Differenzierung» der Volksrechte sowie die vermehrte Mitsprache der Stimmberechtigten in Verwaltungsangelegenheiten (Bolz 1995a, 107 ff.). Zusammengefasst sollten die Volksrechte auf politisch bedeutende Fragen ausgerichtet werden. Um die Legitimität einzelner Abstimmungen zu verstärken, sollten einerseits unumstrittene Vorlagen nicht mehr in jedem Fall den Stimmberechtigten unterbreitet werden müssen, weshalb zum Beispiel die Gegenstände obligatorischer Volksabstimmungen reduziert wurden (z. B. keinerlei obligatorisches Finanzreferendum mehr). Andererseits sollten die Stimmberechtigten mehr Mitwirkungsmöglichkeiten erhalten, beispielsweise mit einer Ausweitung der Gegenstände, die einer fakultativen Volksabstimmung zugänglich sind (z. B. neu auch Grundsatzbeschlüsse und weitere Sachbeschlüsse des Grossen Rates –

wie z. B. Zwangsfusionen von Gemeinden). Auch sollten die Stimmberechtigten ihre Meinung zu einer Vorlage mitunter differenzierter ausdrücken können (vgl. Bolz 1995a, 110 ff.). Diesbezüglich führte der Kanton Bern mit Inkrafttreten der totalrevidierten Verfassung auf den 1. Januar 1995 insbesondere die beiden Volksrechte Eventualantrag und Volksvorschlag ein. Sie erlauben es den Stimmberechtigten, sich zwischen mehreren Varianten zu entscheiden.

## **2 Eventualantrag und Volksvorschlag**

### **2.1 Eventualantrag**

Der Grosse Rat kann einer Vorlage, die der fakultativen oder obligatorischen Volksabstimmung untersteht («Hauptvorlage»), einen Eventualantrag als Variante gegenüberstellen (Art. 63 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, BSG 101.1, KV-BE). Der Eventualantrag benötigt wie die Hauptvorlage im Grossen Rat die Mehrheit der Stimmenden (Art. 78 des Grossratsgesetzes vom 4. Juni 2013, BSG 151.21).

- Findet keine Volksabstimmung statt – etwa bei einer Gesetzesvorlage, bei der kein Referendum ergriffen worden ist –, fällt der Eventualantrag dahin und die Hauptvorlage tritt in Kraft.
- Findet die Volksabstimmung statt, wird den Stimmberechtigten neben der Hauptvorlage auch der Eventualantrag unterbreitet (Art. 63 Abs. 2 KV-BE). Das Abstimmungsverfahren folgt demjenigen von Initiative und Gegenvorschlag, will heissen, dass die Stimmberechtigten sowohl die Hauptvorlage als auch den Eventualantrag annehmen oder ablehnen können (d. h. es sind auch das doppelte Ja oder das doppelte Nein möglich). Überdies können sie mittels Stichfrage darüber befinden, welcher Vorlage sie im Falle der Annahme bei der Varianten den Vorzug geben wollen (Art. 63 Abs. 4 KV-BE i. V. m. Art. 60 Abs. 2 KV-BE).

### **2.2 Volksvorschlag**

Stellt der Grosse Rat zu einer Vorlage, die der fakultativen Volksabstimmung untersteht («Hauptvorlage»), keinen Eventualantrag, können 10 000 Stimmberechtigte innert drei Monaten seit Publikation eines Gesetzes oder Grundsatzbeschlusses einen Volksvorschlag einreichen (Art. 63 Abs. 3 KV-BE). Der Verfassungsgeber entwickelte den Volksvorschlag offenbar als Variante zum klassischen Referendum, weshalb dieser bei obligatorischen Volksabstimmungen nicht möglich sein sollte (vgl. Bolz 1995b, 412). Auch beim Volksvorschlag folgt das Abstimmungsverfahren demjenigen von Initiative und Gegenvorschlag: Die Stimmberechtigten können sowohl die Hauptvorlage als auch den Volksvorschlag annehmen oder ablehnen und mittels Stichfrage überdies darüber befinden, welcher Vorlage sie

im Falle der Annahme beider Vorlagen den Vorzug geben (Art. 63 Abs. 4 KV-BE i.V.m. Art. 60 Abs. 2 KV-BE). Das Gesetz vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG-BE, BSG 141.1) regelt im Detail, wie bei mehreren Volksvorschlägen zu verfahren ist. Die Stimmberechtigten können diesfalls über alle Volksvorschläge separat befinden, nötig sind aber noch weitere Stichfragen sowie eine Bestimmung, die festhält, welche der Stichfragen letztlich den Ausschlag gibt; vorausgesetzt ist die vorgängige Annahme bei der Hauptfrage (vgl. Art. 139 PRG-BE). Das PRG-BE bezeichnet den Volksvorschlag im Übrigen auch als «Gegenvorschlag von Stimmberechtigten»; ansonsten kennt man den Volksvorschlag meist unter dem Namen «konstruktives Referendum».

Der Volksvorschlag vermischt Elemente der Initiative mit solchen des Referendums: Wie bei Initiativen wird mit dem Volksvorschlag («konstruktiv») eine Änderung vorgeschlagen und dieser beschränkt sich damit nicht («destruktiv») auf eine blosser Ablehnung des zur Diskussion Stehenden. Auch obliegt es wie bei Initiativen dem Grossen Rat, über die Gültigkeit eines Volksvorschlags zu befinden (vgl. Art. 59 KV-BE, Art. 112 der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013, BSG 151.211). Wie bei Referenden aber liegt es an den Stimmberechtigten, innert der vorgegebenen Frist die nötige Anzahl Unterschriften zu sammeln, damit der Volksvorschlag überhaupt zustande kommt und die Vorlage den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird. Die benötigte Anzahl Unterschriften für den Volksvorschlag entspricht derjenigen für Referenden (10 000) und liegt damit – wie für Referenden üblich – merklich unter derjenigen für Initiativen (15 000 für Teil- und 30 000 für Totalrevisionsinitiativen [vgl. Art. 62 Abs. 2 KV-BE und Art. 58 Abs. 2 KV-BE]).

### **3 Parlamentarische Initiative 2013**

Der Kanton Bern konnte seit 1995 Erfahrungen mit dem Eventualantrag und dem Volksvorschlag sammeln. Zu Diskussionen Anlass gab dabei immer wieder das Abstimmungsverfahren bzw. die Stichfrage, so auch im Parlament (vgl. Postulat 96/2011 Wasserfallen [SP] – Vereinfachung von Variantenabstimmungen mit Stichfrage, Postulat 147/2011 Widmer [BDP] – Überprüfung der Variantenabstimmungen mit Stichfrage, Tagblatt 2011, S. 758–764). Der Regierungsrat wies in diesem Zusammenhang jeweils darauf hin, dass entsprechende Änderungen einer Verfassungsänderung bedürften. Deshalb nahm er die Totalrevision des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG) im Jahr 2012 auch nicht zum Anlass, in diesem Bereich grundlegende Änderungen vorzuschlagen; solche müssten in einem separaten Rechtsetzungsprojekt behandelt werden. Mitglieder der grossrätlichen Kommission, die das PRG vorberaten hatten, gelangten in der Folge an die Kommission Parlamentsrechtsrevision des Grossen Rates (Kommission ParlRev), die

eine Parlamentsreform vorbereitete und auch Verfassungsfragen einen hohen Stellenwert einräumte, mit dem Anliegen, allfälligen Verfassungsänderungsbedarf im Bereich der Volksrechte aufzunehmen. Dies veranlasste die Kommission ParlRev nach Abschluss ihrer Arbeiten dazu, eine parlamentarische Initiative zur Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag einzureichen (parl. Ive 186/2013). Daneben reichte die Kommission ParlRev noch eine parlamentarische Initiative zu einer Änderung der Kantonsverfassung zwecks Stärkung des Parlaments ein (vgl. parl. Ive 185/2013).

Zur Begründung führte die Kommission aus, dass die Bilanz zu Eventualantrag und Volksvorschlag durchzogen sei. So setze der Eventualantrag einen Mehrheitsbeschluss des Grossen Rates voraus, womit ein Eventualantrag einer (qualifizierten) Minderheit ausgeschlossen sei. Ein Eventualantrag könne zudem aus rein taktischen Gründen gestellt werden, wenn ein Volksvorschlag verhindert werden solle. Der Volksvorschlag ermögliche den Stimmberechtigten zwar eine differenzierte Stellungnahme. In der Praxis würde diese Möglichkeit aber oft nicht ausgeschöpft. Insbesondere würde die Stichfrage zuweilen gar nicht oder im Vergleich zu den Hauptfragen widersprüchlich beantwortet. Hinzu komme, dass im Kanton Bern bislang einer Grossratsvorlage jeweils nur ein Volksvorschlag gegenüberzustellen gewesen sei. Denkbar wären aber auch mehrere Volksvorschläge, was die Komplexität weiter erhöhen würde. Überhaupt könne sich das Instrument des Volksvorschlags negativ auf das politische System auswirken, wenn eine Änderung durch Volksvorschlag – anders als die allenfalls in harten Auseinandersetzungen beschlossene Grossratsvorlage – parlamentarische Kompromisse aufs Spiel setze. Aus diesen Gründen sollten Eventualantrag und Volksvorschlag überprüft werden.

Der Grosse Rat beschloss 2013, die parlamentarische Initiative vorläufig zu unterstützen. Wie in solchen Fällen üblich, befasste sich daraufhin eine Kommission des Grossen Rates im Detail mit dem Geschäft. Diese Arbeiten übernahm die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK). Sie stützte sich dabei im Wesentlichen auf die Vorarbeiten der Kommission ParlRev, auf Beiträge und Dokumentationen des Kommissionssekretariats und ein beim Zentrum für Demokratie in Auftrag gegebenes Gutachten (Glaser/Serdült/Somer 2015). Im Frühling 2016 gab die SAK ihre Vorlage in die Vernehmlassung. Die Vorlage umfasste auch die Arbeiten aus der parlamentarischen Initiative zur Stärkung des Parlaments, die der Grosse Rat ebenfalls vorläufig unterstützt hatte.

#### **4 Vernehmlassungsvorlage 2016**

Die SAK schlug in ihrer Vernehmlassungsvorlage im Ergebnis für den Bereich Eventualantrag und Volksvorschlag zwar keinerlei Änderungen vor. Ihre Abklä-

rungen zu den Vor- und Nachteilen dieser Volksrechte sowie insbesondere zu den bisherigen Erfahrungen mit dem Eventualantrag und dem Volksvorschlag sind trotzdem sehr interessant, weshalb sie nachfolgend eingehend dargestellt werden. Daneben enthält die Vernehmlassungsvorlage auch Hinweise zu den rechtlichen Vorgaben sowie einen Rechtsvergleich mit den Kantonen und dem Bund (vgl. zum Ganzen Vernehmlassungsvorlage SAK, S. 20–36, inkl. detaillierte Hinweise zu Literatur und Materialien [vgl. insb. Glaser/Serdült/Somer 2015]).

#### **4.1 Eventualantrag: Vor- und Nachteile**

In ihrer Würdigung weist die SAK darauf hin, dass nach gegenwärtigem Stand der Forschung der Eventualantrag zu denjenigen Instrumenten gehöre, die den Stimmberechtigten den höchsten Differenzierungsgrad für ihre Willensäusserung ermöglichen (Vernehmlassungsvorlage SAK, Ziff. 3.7.5.1.1).

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

Nachteil des Eventualantrags sei nach der Literatur, dass das Parlament seine Verantwortung für den Beschluss einer mehrheitsfähigen Vorlage abgebe und bei der Ausarbeitung allenfalls weniger sorgfältig vorgehe. Anlass zu Kritik gebe im Weiteren der plebiszitäre Charakter des Instruments, sofern der Eventualantrag wie im Kanton Bern einen Mehrheitsbeschluss im Parlament voraussetze. Grösster Kritikpunkt stelle allerdings die Tatsache dar, dass der Eventualantrag im Kanton Bern den Volksvorschlag ausschliesse. Der Eventualantrag enthalte somit ein erhebliches Missbrauchspotenzial, indem er auch allein zu dem Zweck gestellt werden könne, den Volksvorschlag zu verhindern. Wie die SAK nachwies, kam es im Kanton Bern bereits mehrmals vor, dass ein Eventualantrag einzig aus diesem Grund verabschiedet wurde (Vernehmlassungsvorlage SAK, Ziff. 3.7.5.1.2 und Ziff. 3.7.5.1.4).

Alternative Instrumente zum Eventualantrag, welche die gleiche Funktion erfüllen könnten, seien aus Sicht der Wissenschaft nicht ersichtlich. Optimierungsmöglichkeiten beständen hinsichtlich der Verknüpfung des Volksvorschlags mit dem Eventualantrag. Anders als im Kanton Bern entfalte namentlich im Kanton

Nidwalden die Variante des Parlaments keine Ausschlusswirkung gegenüber dem konstruktiven Referendum, das heisst, dass dieses dort zulässig ist, selbst wenn das Parlament auch schon eine Variante vorgeschlagen hat (Vernehmlassungsvorlage SAK, Ziff. 3.7.5.1.3).

#### **4.2 Eventualantrag: bisherige Erfahrungen**

Seit seiner Einführung 1995 stimmte der Grosse Rat über *sieben Eventualanträge* ab. Davon lehnte er zwei ab, fünf nahm er an. In drei Fällen wurde erfolgreich das Referendum ergriffen, während in zwei Fällen keine Referendumsabstimmung stattfand und die Hauptvorlage somit ohne Volksabstimmung in Kraft trat. Bei den Volksabstimmungen lehnten die Stimmberechtigten in einem Fall sowohl die Hauptvorlage als auch den Eventualantrag ab, womit die Stichfrage keine Bedeutung mehr entfaltete und es beim bisherigen Recht blieb. In den beiden anderen Fällen obsiegte bei der Stichfrage jeweils die Hauptvorlage, welche bereits auch bei der Hauptfrage jeweils mehr Stimmen erhielt als der Eventualantrag. Auffallend ist bei den Volksabstimmungen die sehr hohe Anzahl «leerer» Stimmen bei der Stichfrage (rund 34 000 bis 50 000), was bedeutet, dass die Frage von jeweils über zehn Prozent nicht beantwortet wurde. In allen drei Fällen bezweckte der Eventualantrag im Übrigen, allfällige Volksvorschläge zu verhindern. Die unterliegende Minderheit kritisierte dieses Vorgehen in der parlamentarischen Debatte denn auch jeweils aufs Schärfste (vgl. Vernehmlassungsvorlage SAK, Ziff. 3.7.5.1.2 m. w. H.).

Besonders erwähnenswert ist der Fall, in welchem in der Volkabstimmung sowohl die Hauptvorlage wie auch der Eventualantrag abgelehnt wurden. Es handelte sich um die Änderung des Gesetzes betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung. Regierungsrat und Kommissionsmehrheit beantragten aufgrund früherer Sparbeschlüsse des Grossen Rates, eine Vorgabe aus dem Gesetz zu streichen, wonach zwischen 25 und 45 Prozent der Bevölkerung eine Prämienverbilligung erhalten sollten. Die Kommissionsminderheit lehnte die Streichung ab, unterlag im Rat jedoch. Mitglieder der obsiegenden Ratsmehrheit schlugen daraufhin noch vor, die Anträge der Kommissionsminderheit als Eventualantrag zu verabschieden. Zum damit einhergehenden Ausschluss des Volksvorschlags wurde im Wesentlichen argumentiert, dass damit eine Verzögerung des Geschäfts verhindert werden könne. Eine Ratsminderheit wehrte sich gegen dieses Vorgehen und kritisierte, dass die Bevölkerung oder Gruppen aus der Bevölkerung somit nicht mehr selber entscheiden könnten, welche Alternative zur Vorlage des Grossen Rates dem Volk vorgelegt werden solle. Der Grosse Rat verabschiedete den Eventualantrag dennoch mit knapper Mehrheit (Tagblatt 2015, S. 143–163 sowie Beilage 3 dazu). Daraufhin

ergriffen die unterlegenen Kreise zunächst das Referendum, womit es zur Volksabstimmung über Hauptvorlage und Eventualantrag kam. Überdies reichten sie noch eine Volksinitiative ein, die im Wesentlichen zum Inhalt hatte, die bisherige, im Gesetz festgelegte prozentuale Mindestbezugsquote zu sichern. In der Volksabstimmung wurden wie erwähnt Hauptvorlage und Eventualantrag abgelehnt, womit weiterhin gesetzlich festgelegt blieb, dass 25 bis 45 Prozent der Bevölkerung Prämienverbilligungen erhalten sollen. In der Folge wurde die Volksinitiative zurückgezogen, da ihr Hauptzweck, die Beibehaltung der bisherigen Bezugsquote, erfüllt blieb.

*Tabelle 1: Eventualanträge, die im Grossen Rat zur Abstimmung gelangten (Stand 31.12.2016)*

<b>Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV) (Änderung)</b>		
<b>Abstimmung im Grossen Rat, 22. Januar 2015</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Hauptvorlage	86	59
– Eventualantrag	75	70
<b>Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 (fak. Ref.)</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Hauptvorlage	163 801 / 45,6 %	195 275 / 54,3 %
– Eventualantrag	125 995 / 36,4 %	219 239 / 63,5 %
Stichfrage (irrelevant):		
– Hauptvorlage	168 561 / 52,9 %	
– Eventualantrag	149 866 / 47,0 %	
– ohne Antwort	49 695	
<b>Gesetz über die kantonalen Pensionskassen (PKG)</b>		
<b>Abstimmung im Grossen Rat, 10. September 2013</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Hauptvorlage	86	42
– Eventualantrag	81	61
<b>Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 (fak. Ref.)</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Hauptvorlage	193 556 / 61,7 %	120 170 / 38,3 %
– Eventualantrag	183 736 / 61,4 %	115 285 / 38,6 %
Stichfrage (relevant):		
– Hauptvorlage	176 782 / <b>60,5 %</b>	
– Eventualantrag	115 291 / 39,5 %	
– ohne Antwort	33 982	
<b>Spitalversorgungsgesetz (SpVG) (Änderung)</b>		
<b>Abstimmung im Grossen Rat, 13. Juni 2013</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Hauptvorlage	124	5
– Eventualantrag	74	70
<b>Keine Volksabstimmung</b>		
<b>Steuergesetz (StG) (Änderung)</b>		
<b>Abstimmung im Grossen Rat, 23. März 2010</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Hauptvorlage	82	72
– Eventualantrag	80	75
<b>Keine Volksabstimmung</b>		
<b>Gesetz über die politischen Rechte (Änderung)</b>		
<b>Abstimmung im Grossen Rat, 20. November 2001</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Hauptvorlage	100	63
– Eventualantrag	46	143
Antrag auf obligatorische Volksabstimmung angenommen		
<b>Volksabstimmung vom 22. September 2002 (oblig. Ref.)</b>		
– Hauptvorlage	188 063 / 72,6%	70 934 / 27,4%



<b>Verfassung des Kantons Bern (Änderung), Einführung der Defizitbremse</b>		
<b>Abstimmung im Grossen Rat, 12. September 2001</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Hauptvorlage	<b>109</b>	58
– Eventualantrag	76	<b>95</b>
<b>Volksabstimmung vom 3. März 2002 (oblig. Ref.)</b>		
– Hauptvorlage	280 392 / 79,0 %	74 311 / 21,0%
<b>Steuergesetz</b>		
<b>Abstimmung im Grossen Rat, 22. November 1999</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Hauptvorlage	<b>106</b>	73
– Eventualantrag	<b>111</b>	62
Antrag auf obligatorische Volksabstimmung angenommen		
<b>Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 (oblig. Ref.)</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Hauptvorlage	158 487 / 60,9 %	101 943 / 39,1 %
– Eventualantrag	129 608 / 51,9 %	120 318 / 48,1 %
Stichfrage (relevant):		
– Hauptvorlage	144 856 / <b>62,0 %</b>	
– Eventualantrag	88 653 / 38,0 %	
– ohne Antwort	40 220	

### 4.3 Volksvorschlag: Vor- und Nachteile

Gemäss der SAK gehört auch der Volksvorschlag nach gegenwärtigem Stand der Forschung und Praxis zu denjenigen Instrumenten, die den Stimmberechtigten den höchsten Differenzierungsgrad für ihre Willensäusserung ermöglichen. Die Stimmberechtigten könnten ihren Willen differenziert äussern, indem sie eine allfällige Ablehnung einzelner Bestimmungen auch genau auf diese bezogen ausdrücken könnten. Dies ermögliche es – anders als beim Referendum –, dass im Falle umstrittener Punkte nicht gleich die gesamte Vorlage gefährdet würde. Entsprechend werde dem Volksvorschlag als konstruktivem Referendum eine weniger konservierende Wirkung zugeschrieben als dem reinen Referendum.

Hauptsächlicher Nachteil dieses Instruments aus Sicht der Literatur sei, dass es das Parlament schwäche. Kompromisse im Parlament würden erschwert, weil sie durch das Volk wieder aufgehoben werden könnten und das Parlament eine solche Situation allenfalls auch antizipiere. Ausserdem würde die Ausgewogenheit einer Vorlage gefährdet. Im Weiteren würden Volksvorschläge ein höheres Risiko mangelhafter Qualität aufweisen, weil sie innerhalb der Referendumsfrist und damit unter hohem Zeitdruck ausgearbeitet werden müssten.

Alternative Instrumente zum Volksvorschlag, welche die gleiche Funktion erfüllen könnten, seien aus Sicht der Wissenschaft nicht ersichtlich. Optimierungsmöglichkeiten seien insbesondere im Bereich der Voraussetzungen für den Volksvorschlag zu orten. Die zulässigen Gegenstände, die nötige Unterschriftenzahl und die Sammelfrist könnten alle verändert werden (Vernehmlassungsvorlage SAK, Ziff. 3.7.5.2.3).



#### 4.4 Volksvorschlag: bisherige Erfahrungen

Seit seiner Einführung 1995 kamen *zehn Volksvorschläge* zur Abstimmung, wobei eine Abstimmung mit Volksvorschlag einmal wiederholt werden musste, weil eine richterlich angeordnete Nachzählung nicht mehr möglich war. Dreimal stimmte das Stimmvolk der Grossratsvorlage zu, und zwar bereits mittels der Hauptfrage. Siebenmal gab das Stimmvolk dem Volksvorschlag den Vorzug, wovon viermal auch schon bei der Hauptfrage. In den verbleibenden drei Fällen, bei welchen erst die Stichfrage über die Zustimmung/Ablehnung entschied, gab es in zwei Fällen (66,7%) ein widersprüchliches Resultat: Während in der Hauptfrage die Grossratsvorlage jeweils viel deutlicher angenommen wurde als der Volksvorschlag, obsiegte in der Stichfrage trotzdem der Volksvorschlag. Die Fälle zeigen zudem, dass die Stichfrage oft unbeantwortet blieb. In vier Fällen handelte es sich um über 20 000 Stimmen, was bedeutet, dass in diesen Fällen zwischen 6 und 15 Prozent der Abstimmenden die Stichfrage unbeantwortet liessen.

Tabelle 2: Volkabstimmungen zu Volksvorschlägen (Stand 31.12.2016)

<b>Gesetz über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge (Teilrevision). Wiederholung der kantonalen Volksabstimmung vom 13. Februar 2011</b>		
<b>Abstimmung vom 23. September 2012</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Vorlage des Grossen Rates	122 402 / 44,9 %	149 988 / 55,1 %
– Volksvorschlag	148 842 / <b>53,8 %</b>	127 669 / 46,2 %
Stichfrage (irrelevant) – Grossratsvorlage	123 625 / 45,2 %	
– Volksvorschlag	149 701 / 54,7 %	
– ohne Antwort	10 648	
<b>Kantonales Energiegesetz (KE nG)</b>		
<b>Abstimmung vom 15. Mai 2011</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Vorlage des Grossen Rates	60 181 / 32,1 %	127 310 / 67,9 %
– Volksvorschlag	154 134 / <b>79,0 %</b>	40 871 / 21,0 %
Stichfrage (irrelevant) – Grossratsvorlage	50 238 / 26,0 %	
– Volksvorschlag	143 115 / 74,0 %	
– ohne Antwort	6'245	
<b>Gesetz über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge</b>		
<b>Abstimmung vom 13. Februar 2011</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Vorlage des Grossen Rates	172 498 / 52,7 %	154 749 / 47,3 %
– Volksvorschlag	166 892 / 50,4 %	164 273 / 49,6 %
Stichfrage (relevant) – Grossratsvorlage	165 728 / 50,0 %	
– Volksvorschlag	165 862 / <b>50,0 %</b>	
– ohne Antwort	20 339	
<b>Steuergesetz</b>		
<b>Abstimmung vom 24. Februar 2008</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Vorlage des Grossen Rates	125 528 / 60,6 %	81 674 / 39,4 %
– Volksvorschlag	111 195 / 54,3 %	93 760 / 45,7 %
Stichfrage (relevant) – Grossratsvorlage	100 912 / 49,1 %	
– Volksvorschlag	104 414 / <b>50,9 %</b>	
– ohne Antwort	12 424	

<b>Spitalversorgungsgesetz</b>		
<b>Abstimmung vom 5. Juni 2005</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Vorlage des Grossen Rates	145 563 / 50,5 %	142 478 / 49,5 %
– Volksvorschlag	192 235 / 65,7 %	100 329 / 34,3 %
Stichfrage (relevant) – Grossratsvorlage	104 526 / 36,3 %	
– Volksvorschlag	183 814 / <b>63,7 %</b>	
– ohne Antwort	26 408	
<b>Änderung des Personalgesetzes</b>		
<b>Abstimmung vom 28. November 2004</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Vorlage des Grossen Rates	109 812 / <b>51,6 %</b>	102 796 / 48,4 %
– Volksvorschlag	104 144 / 49,4 %	106 832 / 50,6 %
Stichfrage (irrelevant) – Grossratsvorlage	101 586 / 48,9 %	
– Volksvorschlag	106 063 / 51,1 %	
– ohne Antwort	18 109	
<b>Wassernutzungsgesetz</b>		
<b>Abstimmung vom 22. September 2002</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Vorlage des Grossen Rates	83 681 / 34,8 %	156 961 / 65,2 %
– Volksvorschlag	167 326 / <b>69,1 %</b>	74 981 / 30,9 %
Stichfrage (irrelevant) – Grossratsvorlage	68 336 / 29,0 %	
– Volksvorschlag	167 407 / 71,0 %	
– ohne Antwort	24 037	
<b>Wassernutzungsgesetz</b>		
<b>Abstimmung vom 23. November 1997</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Vorlage des Grossen Rates	64 494 / 45,2 %	69 307 / 54,8 %
– Volksvorschlag	72 194 / <b>54,1 %</b>	61 316 / 45,9 %
Stichfrage (irrelevant) – Grossratsvorlage	56 145 / 44,2 %	
– Volksvorschlag	70 869 / 55,8 %	
– ohne Antwort	15 733	
<b>Grossratsbeschluss betr. Neuorganisation der Spitalversorgung im Kanton Bern</b>		
<b>Abstimmung vom 23. November 1997</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Vorlage des Grossen Rates	89 432 / <b>63,1 %</b>	43 904 / 36,9 %
– Volksvorschlag	41 455 / 37,4 %	88 652 / 62,6 %
Stichfrage (irrelevant) – Grossratsvorlage	84 807 / 67,9 %	
– Volksvorschlag	40 115 / 23,1 %	
– ohne Antwort	16 803	
<b>Gesetz über die direkten Staats- und Gemeindesteuern</b>		
<b>Abstimmung vom 28. September 1997</b>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
– Vorlage des Grossen Rates	122 683 / <b>63,3 %</b>	71 244 / 36,7 %
– Volksvorschlag	63 477 / 39,2 %	126 961 / 60,8 %
Stichfrage (irrelevant) – Grossratsvorlage	114 933 / 64,5 %	
– Volksvorschlag	63 392 / 35,5 %	
– ohne Antwort	30 523	

#### 4.5 Abstimmungsverfahren und Stichfrage

Auch hinsichtlich des Abstimmungsverfahrens bzw. der Stichfrage schlug die SAK keinerlei Änderungen vor. Zwar stellte sie fest, dass die Stichfrage oft gar nicht oder widersprüchlich zur Hauptfrage beantwortet werde. Beides berge die Gefahr, dass das Abstimmungsergebnis nicht mit dem tatsächlichen Willen der Mehrheit der Stimmenden übereinstimme. Die im Gutachten für die SAK präsentierten möglichen Alternativen – Verzicht auf die Stichfrage bei genereller Privilegierung einer Vorlagenart (z. B. Hauptvorlage Parlament bzw. Vorlage Volk) oder bei simpler Annahme der Vorlage mit dem höherem Ja-Stimmen-Anteil (Glaser/Serdült/Somer 2015, 28 f.) – überzeugten die SAK nicht, da sie die Meinungsäusserungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten stark einschränken würden. Die

Vereinbarkeit solcher Alternativen mit Bundesrecht, insbesondere mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung, SR 101), wäre ohnehin äusserst zweifelhaft. Nach Artikel 34 Absatz 2 BV schützt die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Beim Modell beispielsweise mit simpler Annahme der Vorlage mit dem höheren Ja-Stimmenanteil können z. B. Befürworter des geltenden Rechts, die folglich zweimal Nein stimmen, bei der Entscheidung nicht mitbestimmen, welche der beiden Vorlagen gelten soll, falls das Nein nicht überwiegt, oder umgekehrt, wenn sie ausdrücken wollen, welcher der beiden Vorlagen sie den Vorzug geben möchten, können sie nicht zweimal Nein stimmen. Die unverfälschte Stimmabgabe wird damit verunmöglicht. Gemäss Töndury vermag denn auch nur ein einziges Verfahren den Ansprüchen auf unverfälschte Willenskundgabe einwandfrei zu genügen und zwar jenes der gleichzeitigen bedingten Eventualabstimmung; nur dann verfügen «die Stimmbürger alle über die gleich grosse Stimmkraft ... – unabhängig davon, ob sie neuerungswillig sind oder am Status quo festhalten wollen» (vgl. Töndury, 286). Die SAK erachtete das geltende Verfahren mit Stichfrage denn auch als wichtige Errungenschaft der schweizerischen direkten Demokratie. Dieses erhöhe die Präzision bei der Willensäusserung der Stimmberechtigten und verhindere auch eine ungewollte Privilegierung des Status quo. Eine Abkehr von diesem Verfahren würde unbestreitbar eine schwerwiegende Veränderung im System der Volksrechte darstellen.

#### **4.6 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

In der Vernehmlassung erhielt der Vorschlag der SAK, bei Eventualantrag und Volksvorschlag keine Änderungen vorzunehmen, breite Zustimmung. Vereinzelt wurden aber auch kritische Hinweise deponiert. So schlugen etwa die FDP und der Handels- und Industrieverein vor, den Volksvorschlag abzuschaffen, da er die Ausgewogenheit eines im Parlament erarbeiteten politischen Kompromisses gefährden könne und weil die bisherigen Erfahrungen zuweilen widersprüchliche Resultate bei der Stichfrage ergeben hätten, was zeige, dass dieses Instrument viele Stimmberechtigten überfordere und eine gewisse Verdrossenheit bzw. Demokratiemüdigkeit zur Folge habe. Zur Stichfrage äusserten sich auch noch die BDP und die EVP, die beide ausdrücklich daran festhalten wollten. Und während allein die Grünen beantragten, die Ausschlusswirkung des Eventualantrags gegenüber dem Volksvorschlag aufzuheben, damit ein Eventualantrag nicht bloss zum Zweck der Verhinderung eines Volksvorschlags beschlossen werden könne, forderte der Verband Berner KMU umgekehrt, dass die Ausschlussmöglichkeit weiterhin bestehen bleibe, damit das Parlament mit dem Eventualantrag von sich aus und in den üblichen Verfahren dem Volk eine Alternative vorschlagen könne, auch um meh-

rere Volksvorschläge und die damit einhergehende Komplexität ausschliessen zu können. Aus staatsrechtlicher Sicht interessant ist ein Vorschlag der Grünen. Sie beantragten, für die Verabschiedung eines Eventualantrags im Grossen Rat künftig ein qualifiziertes Mehr zu verlangen, damit nicht ein und dieselbe Mehrheit des Grossen Rates die Hauptvorlage und den Eventualantrag beschliessen könne; eine qualifizierte Mehrheit müsste noch zusätzliche Stimmen aus der bei der Hauptvorlage unterlegenen Minderheit gewinnen. Interessant ist dieser Vorschlag deshalb, weil bis dahin einzig diskutiert worden war, ob anstelle der Mehrheit des Grossen Rates nicht eine Minderheit einen Eventualantrag sollte beschliessen können (vgl. Bolz 1995b, 411, Ziff. 4a), nicht aber, ob eine qualifizierte Mehrheit gefordert werden sollte. Die SP schlug schliesslich noch vor, den Namen Volksvorschlag in «Gegenvorschlag von Stimmberechtigten» zu ändern, so wie der Volksvorschlag im Gesetz über die politischen Rechte auch noch genannt wird.

## 5 Beratungen im Grossen Rat 2016

Die SAK schlug wie gezeigt bereits in ihrer Vernehmlassungsvorlage vor, für den Bereich *Eventualantrag und Volksvorschlag* keinerlei Änderungen zu beantragen. An dieser Haltung änderte sich nach der Vernehmlassung nichts. Der Vortrag der SAK an den Grossen Rat entspricht diesbezüglich denn auch weitestgehend der Vernehmlassungsvorlage der SAK. Ergänzt wurde der Vortrag insbesondere um die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sowie um gewisse Erkenntnisse daraus (vgl. Tagblatt 2016, Beilage 18). Bei der ebenfalls der SAK zur Prüfung zugewiesenen (anderen) parlamentarischen Initiative (parl. Ive 185/2013 [vgl. oben, Ziff. 3]) schlug die SAK im Vernehmlassungsverfahren in *anderen Bereichen* gewisse Änderungen der Kantonsverfassung vor (konkret zu den Ausgabenbefugnissen von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk sowie zu den Parlamentsdiensten). Angesichts dessen aber, dass die Mehrheit der Parteien und Interessenverbände sich dahingehend vernehmen liess, diese Änderungen seien zwar sachgerecht, aber nicht wichtig genug, um für sich allein dem Volk zur Abstimmung unterbreitet zu werden, beantragte die SAK dem Grossen Rat letztlich, auf den Entwurf zur Änderung der Kantonsverfassung nicht einzutreten; die Änderungen in den genannten Bereichen könnten dann erfolgen, wenn die Verfassung aus anderen Gründen geändert werden müsse.

Ein Antrag der Fraktion der Grünen zum Eventualantrag kam dann, weil der Grosse Rat auf die Vorlage nicht eintrat, gar nicht zur Abstimmung. Der Antrag knüpfte an die Vernehmlassung der Grünen an und forderte für die Verabschiedung eines Eventualantrags im Grossen Rat ein qualifiziertes Mehr. Konkret wurde beantragt, dass für einen Eventualantrag ein Mehr von drei Fünfteln der Grossratsmitglieder erforderlich sei. Der Antrag wurde damit begründet, dass die

SAK in ihrem Vortrag festgestellt habe, dass Eventualanträge schon mehrmals den Zweck gehabt hätten, Volksvorschläge zu verhindern und damit missbräuchlich eingesetzt werden könnten. Um dies zu verhindern, sei ein qualifiziertes Mehr zu fordern. Solche kenne der Kanton bereits verschiedentlich. Bekanntestes Beispiel sei die Schuldenbremse nach Artikel 101a KV-BE: Von ihr dürfe abgewichen werden, wenn mindestens drei Fünftel der Grossratsmitglieder es beschliessen würden. Die gleiche Hürde, die zum Schutz vor Überschuldung bestehe, sei auch zum Schutz des besonderen Instruments des Volksvorschlags gerechtfertigt. Das Erfordernis einer Dreifünftelmehrheit führe zudem zu einer qualitativen Verbesserung des Eventualantrags, weil ein echter, guter Kompromiss gefunden werden müsse, damit eine grössere Mehrheit im Grossen Rat dem Eventualantrag zustimmen könne. In der Beratung im Grossen Rat wurde ergänzt, dass Handlungsbedarf bestehe, um diese Missbrauchswirkung zu beseitigen. Die Mehrheit im Grossen Rat sah aktuell indes keine Veranlassung, etwas zu ändern und beschloss wie erwähnt Nichteintreten.

## **6 Beibehaltung des Status quo**

Die Erfahrungen des Kantons Bern mit dem Eventualantrag und Volksvorschlag sind durchzogen. Zwar ermöglichen diese Volksrechte den Stimmberechtigten eine differenzierte Stellungnahme, wenn eine Abstimmung stattfindet. Allerdings gelangen Eventualanträge zum Vornherein nicht immer zur Abstimmung, z. B. nicht bei Gesetzesvorlagen, bei denen kein Referendum ergriffen wird. Selbst wenn das Thema umstritten ist, können Eventualanträge dahingehend wirken, dass das Referendum nicht ergriffen wird und es zu keiner Variantenabstimmung kommt, wenn Gegner einer Vorlage des Parlaments das Thema lieber mit einer selber ausgestalteten Volksinitiative dem Volk direkt und separat zur Abstimmung unterbreiten. Ausschlusswirkung entfaltet der Eventualantrag jedenfalls einzig gegenüber dem Volksvorschlag, nicht aber gegenüber einer Volksinitiative. Hinzu kommt, dass der Eventualantrag von ein und derselben Mehrheit im Parlament beschlossen werden kann wie die Hauptvorlage, da er einen «normalen» Mehrheitsbeschluss voraussetzt. Damit wird einerseits ein Eventualantrag einer (qualifizierten) Minderheit ausgeschlossen, andererseits aber auch kein qualifiziertes Mehr verlangt, mit der Folge, dass sich der Eventualantrag nicht deutlich von der Hauptvorlage zu unterscheiden hat, weil nicht noch zusätzliche Stimmen bei der in der Hauptvorlage unterlegenen Minderheit gewonnen werden müssen. Der Parlamentsmehrheit eröffnen sich somit verschiedenste taktische Möglichkeiten. Schliesslich zeigen die bisherigen Abstimmungen mit Eventualantrag und Volksvorschlag auch, dass diese Volksrechte den Stimmberechtigten mitunter Mühe bereiten. Insbesondere wird die Stichfrage zuweilen gar nicht oder im

Vergleich zur Hauptfrage widersprüchlich beantwortet. Gleichwohl aber ermöglichen sie eine differenzierte Meinungsäusserung und werden daher auch als Bereicherung betrachtet. Eine Abkehr von diesen Volksrechten scheint deshalb in naher Zukunft kein Thema zu sein.

*Céline Baumgartner, MA Pol. Sc., geschäftsleitende Kommissionssekretärin der SAK und der GSOK, Parlamentsdienste Kanton Bern, celine.baumgartner@parl.be.ch*

*Christina Bundi, lic. iur., Rechtsanwältin, stv. Leiterin Parlamentsdienste Kanton Bern, christina.bundi@parl.be.ch*

#### Literaturverzeichnis

- Auer, Andreas, 2016, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern.
- Bolz, Urs, 1995a, Volksrechte, in Kälin, Walter/Bolz, Urs (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern, S. 105–128.
- Bolz, Urs, 1995b, Materialien und Kommentar zur bernischen Kantonsverfassung, in Kälin, Walter/Bolz, Urs (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern, S. 223–579.
- Glaser, Andreas/Serdült, Uwe/Somer, Evren, 2015, Volksvorschlag und Eventualantrag, Gutachten des Zentrums für Demokratie Aarau im Auftrag der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen des Grossen Rates des Kantons Bern, Aarau.
- Glaser, Andreas/Serdült, Uwe/Somer, Evren, 2016, Das konstruktive Referendum – ein Volksrecht vor dem Aus?, AJP 2016, S. 1343–1355.
- Grosser Rat Kanton Bern, Kommission Parlamentsrechtsrevision, 2013, Parlamentarische Initiative 186-2013, Bern ([www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-2a1e6e-9ac8794460b0267990f41971d2.html](http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-2a1e6e-9ac8794460b0267990f41971d2.html)).
- Grosser Rat Kanton Bern, Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen, 2016, Vernehmlassungsvorlage zur Änderung der Kantonsverfassung [Vortrag und Verfassungsänderungsentwurf], Bern.
- Grosser Rat Kanton Bern, Beratungen September-Session 2011, Bern, Tagblatt 2011, S. 758–764.
- Grosser Rat Kanton Bern, Beratungen Januar-Session 2015, Bern, Tagblatt 2015, S. 143–163 sowie Beilage 3 dazu.
- Grosser Rat Kanton Bern, Beratungen November-Session 2016, Bern, Tagblatt 2016, S. 1297–1302 sowie Beilage 18 dazu.
- Hangartner, Yvo/Kley, Andreas, 2000, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich.
- Kälin, Walter/Bolz, Urs (Hrsg.), 1995, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern.
- Nuspliger, Kurt/Mäder, Jana, 2012, Bernisches Staatsrecht, 4. Auflage, Bern.
- Sägesser, Thomas, 2000, Das konstruktive Referendum, Diss. Bern.
- Schumacher, Christian, 2007, Kommentar zu Artikel 34 der Zürcher Kantonsverfassung, in Häner, Isabelle/Rüssli, Markus/Schwarzenbach, Evi (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich.
- Töndury, Andrea Marcel, 2004, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie, Zürich.
- Trechsel, Alexander/Serdült Uwe, 1999, Kaleidoskop Volksrechte, Basel.

#### Résumé

*Le canton de Berne connaît le projet alternatif et le projet populaire depuis 1995. Ces droits populaires permettent au corps électoral de s'exprimer de manière différenciée en votation populaire. Le projet alternatif constitue une variante que le parlement propose par rapport au projet principal qu'il a lui-même adopté, alors que le projet populaire est une variante demandée par des citoyens et des citoyennes. Même si le bilan d'application de ces droits populaires est mitigé, la possibilité offerte aux votants de s'exprimer de manière différenciée reste appréciable. Dans ces conditions, il ne faut pas s'attendre à ce que la discussion sur la suppression du projet alternatif ou du projet populaire soit relancée prochainement.*