

P 212/99 STA

1. März 2000 42 c

Postulat

0 6 6 1 Lack, Gümligen (FDP)

Mitunterzeichner: 18

Eingereicht am: 14.09.99

ZURÜCKGEZOGEN

Reform der Volksrechte (Volksvorschlag/Eventualantrag)

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Reform der Volksrechte, insbesondere von Volksvorschlag und Eventualantrag, zu prüfen, und dem Grossen Rat Bericht zu erstatten.

Begründung:

Nach einer kontroversen Debatte in der Verfassungskommission und im Grossen Rat wurden in Artikel 63 der neuen Verfassung der Eventualantrag sowie - als Resultat der Variantenabstimmung - der Volksvorschlag eingeführt.

Obwohl die bisherige Praxis noch zu keinen rechtlichen Konflikten Anlass gab, haben sich verschiedene Befürchtungen der damaligen Gegner bewahrheitet:

- Das neue System hat dazu geführt, dass bei Referenden in der Regel auch ein Volksvorschlag eingebracht wird, da die vorgesehene Unterschriftenzahl von 10'000 für ein Referendum ohne Mehraufwand auch eine „eigene Initiative“ in der Form eines Volksvorschlages miteinschliesst. Für eine Volksinitiative wären sonst 15'000 Unterschriften zu sammeln.
- Das neue Instrumentarium führt zu Unsicherheiten und Verzögerungen und schwächt die Stellung von Regierung und Parlament.
- Der Volksvorschlag ist vorab ein Verbandsvorschlag und ermöglicht diesen einen grossen Druck auf die Gesetzgebung.
- Volksvorschläge werden nicht konstruktiv, sondern als Bremsen gegen laufende Reformen eingesetzt. So hat beispielsweise der Volksvorschlag gegen die Neuorganisation der Spitalversorgung (Modell Partnerschaft) den Prozess nicht unmassgeblich verschleppt und dadurch dem Kanton erhebliche Kosten verursacht.
- Die Ausgestaltung der Volksrechte auf kantonaler Ebene ist unübersichtlich und kompliziert geworden. So musste beispielsweise der grossrätlichen Kommission „Neues Steuergesetz“ die Auswirkungen des Zusammenspiels von Eventualantrag und Volksvorschlag auf das Steuergesetz in einer speziellen Anhörung eingehend erläutert werden

Weiter sei angefügt, dass der Verfassungsgeber auf Bundesebene bewusst auf die Einführung weiterer Volksrechte verzichtet hat und der Kanton Bern mit seiner Kombination Eventualantrag/Volksvorschlag im kantonalen Vergleich nach wie vor allein da steht.

Grundsätzlich ist zu bemerken, dass die Volksrechte in letzter Zeit vorab zu Instrumenten von Verbänden und Organisationen geworden sind, die sich den Kauf der entsprechenden Unterschriften leisten können und wollen.



Antwort des Regierungsrates

1.

Der Volksvorschlag und der Eventualantrag wurden mit der neuen Verfassung vom 6. Juni 1993 eingeführt. Die Variante zu Artikel 63 hat das Volk mit 172'285 zu 150'816 Stimmen bei einer Beteiligung von 52,9 Prozent angenommen.

Seither wurde über drei Volksvorschläge abgestimmt:

28. September 1997	Änderung des Steuergesetzes
23. November 1997	Neuorganisation der Spitalversorgung
23. November 1997	Wassernutzungsgesetz

Die Abstimmungsergebnisse gehen aus dem Anhang hervor.

2.

Bei der Durchführung der Volksabstimmungen mit den Volksvorschlägen ergaben sich weder in technischer Hinsicht noch bei der Auswertung der Stimmen Schwierigkeiten.

Die Komplexität des Verfahrens war nicht neu, denn bereits am 4. Dezember 1994 wurde zur Initiative „für das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Bern“ dem Volk ein Gegenentwurf und eine Stichfrage zur Abstimmung unterbreitet.

Die Auswertung des Abstimmungsverhaltens ergibt, dass das Verfahren *nicht* zu einer Überforderung der Stimmberechtigten führte.

Die Stimmabgabe zu den *Hauptfragen* erfolgte ganz überwiegend logisch. Die Stimmberechtigten vermochten zwischen den beiden Hauptfragen zu differenzieren und konnten ihren Willen ausdrücken. Das Stimmverhalten zur *Stichfrage* entsprach dem vorherigen Entscheid in der Sache, also zu den Hauptfragen. Das belegt, dass die Stimmberechtigten den Zweck der Stichfrage richtig erkannten und ihren Entscheid zugunsten der einen oder anderen Vorlage vom Entscheid in der Sache abhängig machten.

3.

Es ist jedoch fest zu halten, dass der Volksvorschlag in der Praxis auch zu Problemen führen kann. Bei komplexen Vorlagen könnte durch einen Volksvorschlag ein Teilaspekt herausgegriffen werden, der die viele Elemente umfassende Vorlage, die insgesamt ein ausgewogenes Gesamtpaket bildet, gefährden könnte.

Bei Grundsatzbeschlüssen kann das Instrument des Volksvorschlags zwar klärend wirken; es ist aber auch nicht auszuschliessen, dass hier erhebliche Verzögerungen entstehen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass auf der abstrakten Ebene des Volksvorschlags zu einem Grundsatzbeschluss Vorgaben gemacht werden, die wenig aussagekräftig oder gar widersprüchlich sind und die demzufolge den späteren Gesetzgebungsprozess erschweren.

Das Instrumentarium der Volksrechte auf Verfassungsebene setzt letztlich voraus, dass die Behörden ihr Handeln im Hinblick auf den Einsatz der Volksrechte frühzeitig koordinieren.

4.

Zu den im Postulat aufgeführten Punkten ist folgendes zu bemerken:

- Seit der Inkraftsetzung der neuen Verfassung wurde siebenmal das Referendum zu Vorlagen ergriffen, davon viermal, also mehrheitlich, ohne Volksvorschlag.
- Beim Volksvorschlag handelt es sich nicht um eine Initiative im eigentlichen Sinn, sondern um einen Alternativvorschlag zur Vorlage des Grossen Rates.
- Es trifft zu, dass mit der Einreichung eines Volksvorschlages eine Verzögerung eintritt. Diese wird jedoch in Kauf genommen, um dem Volk die Möglichkeit zu geben, einen konstruktiven Vorschlag einzureichen.

Der Volksvorschlag verzögert das ordentliche Rechtssetzungsverfahren in umstrittenen Fällen um ca. 6 Monate, weil der Grosse Rat zum Volksvorschlag noch Stellung nehmen muss. Zudem könnte durch Beschwerden gegen die Gültigkeit eines Volksvorschlages die Abstimmung über die Hauptvorlage zusätzlich verzögert werden. Der Gefahr einer solchen Verzögerung sind allerdings die Vorteile eines Volksvorschlages gegenüberzustellen. Die Stimmberechtigten erhalten die Möglichkeit, zur Vorlage des Grossen Rates und zu einer konstruktiven Alternative Stellung zu nehmen.

- Das konstruktive Referendum wurde im Kanton Nidwalden und in beschränktem Mass (Landsgemeinde) auch im Kanton Glarus eingeführt.

In fünf Kantonen (AG, JU, NE, SZ und VD) und in drei Halbkantonen (BS, BL und OW) wurde das konstruktive Referendum geprüft und verworfen.

In sechs Kantonen (FR, GR, LU, SG, SH, und VS) und in einem Halbkanton (AR) wird zur Zeit die Einführung des konstruktiven Referendums geprüft.

Der Kanton Bern war der erste Kanton, der das konstruktive Referendum einführt. Die Vorschläge für ein konstruktives Referendum in einzelnen Kantonen bestehen in einer weitgehenden Übernahme der bernischen Regelung.

- Die Kombination Eventualantrag/Volksvorschlag im Kanton Bern ist einmalig. Da sich das Volk entweder zu einem Eventualantrag *oder* zu einem Volksvorschlag äussern kann, wird das Abstimmungsverfahren nicht erschwert.

Ein Volksvorschlag ist ausgeschlossen, wenn der Grosse Rat bereits einen Eventualantrag stellt. Der Verfassungsgeber wollte damit allzu komplizierte Abstimmungsverfahren vermeiden (*Vortrag I/97, Kommission, 1291f.*). Er hat damit in Kauf genommen, dass damit dem Grossen Rat auch gewisse taktische Möglichkeiten offen bleiben (*Handbuch des bernischen Verfassungsrechtes, Teil II, Seite 412*).

5.

Die neue Verfassung ist erst seit dem 1. Januar 1995 in Kraft. Das Volk hat der Einführung des Volksvorschlags in einer Variantenabstimmung ausdrücklich zugestimmt. Der Volkswille ist zu respektieren. Aus heutiger Sicht besteht kein Anlass für eine Reform der Volksrechte im Bereich des Volksvorschlags und des Eventualantrags.

Die vom Postulanten aufgeworfenen Fragen konnten in der Antwort zu diesem Vorstoss behandelt werden. Eine weitergehende Berichterstattung ist zum heutigen Zeitpunkt nicht erforderlich.

Antrag: Ablehnung des Postulats

An den Grossen Rat

Abstimmungen mit Volksvorschlägen*28. September 1997***Gesetz über die direkten Staats- und Gemeindesteuern (Änderung) mit Volksvorschlag**

Vorlage des Grossen Rates	Ja	122'683
	Nein	71'244
Volksvorschlag	Ja	63'477
	Nein	126'961
Stichfrage	Vorlage des Grossen Rates	114'933
	Volksvorschlag	63'392

*23. November 1997***Neuorganisation der Spitalversorgung**

Vorlage des Grossen Rates	Ja	89'432
	Nein	43'904
Volksvorschlag	Ja	41'455
	Nein	88'652
Stichfrage	Vorlage des Grossen Rates	84'807
	Volksvorschlag	40'115

Wassernutzungsgesetz mit dem Volksvorschlag

Vorlage des Grossen Rates	Ja	64'494
	Nein	69'307
Volksvorschlag	Ja	72'194
	Nein	61'316
Stichfrage	Vorlage des Grossen Rates	56'145
	Volksvorschlag	70'869