



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 052-2020
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2020.RRGR.73

Eingereicht am: 09.03.2020

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Salzmann (Mülchi, SVP) (Sprecher/in)
Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP)
Freudiger (Langenthal, SVP)

Weitere Unterschriften: 20

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 927/2020 vom 19. August 2020
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Einführung eines Verwaltungskreismehrs und eines obligatorischen Finanzreferendums bei kantonalen Abstimmungen

Immer wieder überstimmen wenige, aber bevölkerungsreiche Verwaltungskreise bei kantonalen Volksabstimmungen – dank ihrer hohen Bevölkerungszahl – die Mehrheit der weniger bevölkerungsstarken Verwaltungskreise und Gemeinden. Das bedeutet nichts anderes, als dass grosse Gebiete des Kantons Bern von wenigen, aber grossen Städten und Gemeinden überstimmt werden. Namentlich bei Finanzvorlagen ist das besonders störend.

Auf Bundesebene wird diesem Problem mit dem sogenannten Ständemehr abgeholfen. Bereits in der ersten Bundesverfassung von 1848 war das Ständemehr deshalb doppelt verankert. Einerseits war für die Gesetzgebung die Zustimmung beider Parlamentskammern notwendig, das heisst die Mehrheit der Kantonsvertreter im Ständerat mussten zustimmen (Art. 77). Andererseits war für den Fall einer Verfassungsrevision eine Volksabstimmung vorgesehen, in der die Mehrheit der Kantone einer neuen Verfassung zustimmen müssten, damit diese in Kraft treten könnte (Art. 114). 1891 wurde die Möglichkeit einer Teilrevision der Bundesverfassung durch das Parlament oder auf Initiative der Stimmbürger eingeführt. Mit Artikel 121 der Bundesverfassung von 1874 erhielt das Ständemehr die heute wichtigste Funktion bei Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen.

Die Einführung eines einfachen Mehrs der Verwaltungskreise bei gewissen wichtigen Vorlagen, wie etwa Verfassungsänderungen oder Finanzvorlagen auf Kantonsebene, würde deshalb guteidgenössischer Tradition entsprechen und würde den spezifischen Gegebenheiten eines grossen Kantons wie dem Kanton Bern gut anstehen. In Verbindung mit der Einführung einer obligatorischen Volksabstimmung für Ausgabenbeschlüsse für einmalige und wiederkehrende Ausgaben würden die Rechte der ganzen Kantonsbevölkerung gestärkt.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche rechtlichen und politischen Probleme sieht der Regierungsrat bei einer Einführung eines doppelten Mehrheitserfordernisses für zu definierende kantonale Vorlagen (z. B. Änderungen der Verfassung, Konkordate mit verfassungsändernder Wirkung, Änderungen des Kantonsgebiets, Ausgabenbeschlüsse in sehr erheblicher Höhe), so dass für deren Annahme nebst der Mehrheit der Stimmbürger im gesamten Kanton Bern auch die Mehrheit der Verwaltungskreise (d. h. fünf oder mehr Verwaltungskreise, in denen jeweils die Mehrheit der Stimmbürger einer Vorlage zustimmt) erforderlich wäre?
2. Gibt es Kantone, die für gewisse definierte Vorlagen zu deren Annahme nebst der Mehrheit der Stimmbürger in ihrem Kanton ein zusätzliches Mehrheitserfordernis verlangen? Wenn ja, welche Kantone für welche Vorlagen?
3. Welche rechtlichen und politischen Probleme sieht der Regierungsrat bei Einführung einer obligatorischen Volksabstimmung für Ausgabenbeschlüsse für einmalige und wiederkehrende Ausgaben in grosser, zu definierender Höhe?
4. Wie viele zusätzliche Abstimmungen wären im Kanton Bern seit Einführung der neuen Kantonsverfassung erfolgt, falls im Kanton Bern einmalige Ausgaben über 10 Millionen Franken und/oder wiederkehrende Ausgaben über 2 Millionen Franken jährlich der obligatorischen Volksabstimmung unterstanden hätten.
5. Wie viele zusätzliche Abstimmungen wären im Kanton Bern seit der Einführung der neuen Kantonsverfassung erfolgt, falls im Kanton Bern einmalige Ausgaben über zwei Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben über 400 000 Franken der obligatorischen Volksabstimmung unterstanden hätten?

Antwort des Regierungsrates

Zu Frage 1:

Gemäss Artikel 63 Absatz 1 der bernischen Kantonsverfassung (KV; BSG 101.1) ist eine kantonale Abstimmungsvorlage angenommen, «wenn sie die Mehrheit der im Kanton gültig abgegebenen Stimmen erhalten hat».

Bei Abstimmungen über Verfassungsänderungen und in ausgewählten Fällen (nicht aber bei gewöhnlichen Gesetzesreferenden) gilt auf Bundesebene das Erfordernis eines doppelten Mehrs von Volk und Ständen. Dieses Erfordernis ist historisch begründet. Die Kantone haben mit der Bundesverfassung von 1848 zwar einen Teil ihrer Souveränität abgegeben. Sie sind aber nicht bloss dezentralisierte Verwaltungseinheiten mit einer gewissen Autonomie, sondern Gliedstaaten eines Bundesstaats, denen bei der Verfassungsgebung eine besondere Stellung zukommt.¹ Die 2009 geschaffenen Verwaltungskreise im Kanton Bern sind dagegen reine Verwaltungseinheiten ohne Eigenstaatlichkeit und historische Wurzeln. Mit Verweis auf das Ständemehr lässt sich die Einführung eines Verwaltungskreismehrs nicht begründen.

Ein grundsätzliches Prinzip des demokratischen Entscheidprozesses ist das Prinzip «one person, one vote»: Die Stimme jeder abstimmenden und wählenden Person soll bei der Berechnung des Ergebnisses das gleiche Gewicht haben.² Die Einführung eines Verwaltungskreismehrs stünde – insbesondere angesichts der markanten Grössenunterschiede der bernischen Verwaltungskreise und der damit verbundenen Verzerrung der Stimmkraftgleichheit – im Widerspruch zu diesem Prinzip. So hätte etwa im Rahmen

¹ YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 761

² PIERRE TSCHANNEN: Schweizerisches Staatsrecht, Bern 2016, § 24 Rz. 9

eines Verwaltungskreismehrs die Stimme einer Person im Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen (mit seinen rund 11'800 Stimmberechtigten) dasselbe Gewicht wie 25 Stimmen im Verwaltungskreis Bern-Mittelland (mit 291'400 Stimmberechtigten). Ob eine derartige Regelung vor der in Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankerten Wahl- und Abstimmungsfreiheit standhalten würde, ist fraglich.

Ausgeschlossen, da bundesrechtswidrig, wäre ein Verwaltungskreismehr jedenfalls bei Abstimmungen über Verfassungsänderungen: Gemäss Artikel 51 Absatz 1 BV gibt sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Gemäss der herrschenden Lehre ist damit die Mehrheit der gültig Stimmenden zu verstehen. Die Kantone dürfen weder ein qualifiziertes noch ein doppeltes Mehr (Zustimmung des Kantonsvolks und der Bezirke) verlangen.³

Die Einführung eines Verwaltungskreismehrs hätte daher zur Folge, dass die neue Regelung ausgerechnet bei jenen besonders wichtigen Entscheiden nicht anwendbar wäre, die obligatorisch in die Zustimmung des Volkes fallen würden. Damit wäre die von den Interpellanten zur Begründung ihres Anliegens gezogene Parallele zum Ständemehr gerade nicht gegeben, greift dieses Erfordernis doch bei Abstimmungen über Verfassungsänderungen.

Schliesslich kann nach Auffassung des Regierungsrates mit Blick auf die Abstimmungsergebnisse der letzten Jahre ohnehin nicht davon gesprochen werden, dass die ländlichen Gebiete des Kantons regelmässig durch die Städte und grosse Gemeinden überstimmt werden. Die Städte und die grossen Gemeinden (über 10'000 Stimmberechtigte) hätten dazu auch rein rechnerisch gar nicht die Möglichkeit, stellen sie doch nur knapp ein Drittel der bernischen Stimmberechtigten.

Zu Frage 2:

Dem Regierungsrat ist keine derartige Regelung eines anderen Kantons bekannt.

Zu Frage 3:

Mit der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 wurde – unter dem Titel der «Verwesentlichung der Volksrechte» – die obligatorische Volksabstimmung für Finanzvorlagen ab einer gewissen Höhe abgeschafft. Hintergrund der Abschaffung war der Umstand, dass zwischen 1982 und 1993 von 45 obligatorischen Ausgabenreferenden nur zwei vom Volk verworfen worden waren.

In den letzten 25 Jahren vor Inkrafttreten der neuen Verfassung unterlagen Grossratsbeschlüsse über neue, nicht gebundene Gesamtausgaben von mehr als zehn Millionen Franken obligatorisch der Volksabstimmung. Gegen Ausgabenbeschlüsse, die eine Million Franken überstiegen, konnte das fakultative Referendum ergriffen werden. Seit dem Jahre 1995 unterliegen Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rats, sofern sie (neue) einmalige Ausgaben über zwei Millionen Franken oder (neue) wiederkehrende Ausgaben über 400'000 Franken betreffen, dem fakultativen Referendum. Über gebundene Ausgaben beschliesst der Regierungsrat abschliessend.

Da die Schwellenwerte für Ausgabenbeschlüsse von Regierungsrat, Grosse Rat und Volk allgemein als zu tief und nicht mehr zeitgemäss erachtet wurden, schlug die Kommission für Staatspolitik und Ausenbeziehungen des Grossen Rats (SAK) im Jahr 2016 deren Erhöhung vor. Gemäss ihrer Vorlage sollten nur noch einmalige Ausgaben über vier Millionen Franken und wiederkehrende Ausgaben von mehr

³ HANGARTNER/KLEY N 1357; TSCHANNEN: § 18 Rz. 15; HÄFELIN/HALLER/KELLER: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2016, N 1017

als 800'000 Franken dem fakultativen Referendum unterstehen. Die Vorlage wurde in der Vernehmlassung gut aufgenommen. Auf die Umsetzung wurde aber in der Folge verzichtet, nicht wegen inhaltlicher Bedenken, sondern weil die verschiedenen Revisionspunkte als zu wenig wichtig angesehen wurden, um für sich allein eine Verfassungsänderung mit Volksabstimmung zu rechtfertigen. Die Schwellenwerte sollten stattdessen im Rahmen einer späteren Verfassungsrevision erhöht werden.

Die sehr tiefe Zahl der eingereichten fakultativen Finanzreferenden in den vergangenen Jahren (siehe nachstehende Fragen) zeigt zudem, dass ein obligatorisches Finanzreferendum keinem breiten Bedürfnis der Bevölkerung entsprechen würde.

Vor diesem Hintergrund sieht der Regierungsrat keinen Anlass, wieder eine obligatorische Volksabstimmung für Ausgabenbeschlüsse einzuführen.

Zu den Fragen 4 und 5:

Bei der Vorbereitung der Antworten zu den Fragen 4 und 5 hat die federführende Staatskanzlei davon abgesehen, wie im Vorstoss gefordert die *gesamte* Zeitspanne ab Inkrafttreten der Kantonsverfassung im Jahre 1995 in die Analysearbeiten miteinzubeziehen. Dies zum einen aus verwaltungsökonomischen Gründen. Zum anderen erscheint eine Eingrenzung auf die vergangenen drei resp. zehn Jahre auch deshalb als sachgerecht, weil seit der Neudefinition der gebundenen und neuen Ausgaben im Rahmen der Parlamentsrechtsrevision 2014⁴ deutlich mehr Vorlagen anfallen, die dem Finanzreferendum unterstehen. Aus den Zahlen der Jahre, in denen die frühere Umschreibung der Ausgabenkategorien massgebend war, lassen sich daher ohnehin nur bedingt Rückschlüsse ziehen. Dagegen erlauben die nachstehenden Zahlen aussagekräftige Angaben zu den zusätzlich zu erwartenden Abstimmungsvorlagen bei Wiedereinführung eines obligatorischen Finanzreferendums.

In den Jahren *2010 bis 2019* unterstanden 271 Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rates dem fakultativen Referendum. Gegen 6 Vorlagen wurde ein Referendum eingereicht, und es wurde darüber abgestimmt. Hätten sämtliche dieser Vorlagen dem obligatorischen Finanzreferendum unterstanden, so wären 265 zusätzliche Vorlagen zur Abstimmung gelangt.

Die Erhebung zeigt, dass die Zahl der dem fakultativen Referendum unterliegenden Vorlagen angestiegen ist, seit im Zuge der im Juni 2014 in Kraft getretenen Parlamentsrechtsrevision die Definition von neuen und gebundenen Ausgaben angepasst worden ist (2010: 18 Vorlagen; 2011: 18; 2012: 13; 2013: 19; 2014: 18; 2015: 33; 2016: 49; 2017: 32; 2018: 28; 2019: 43).

In den Jahren *2017 bis 2019* unterstanden 103 Vorlagen dem fakultativen Finanzreferendum (Schwellenwerte: Zwei Millionen Franken für einmalige und 400'000 Franken für wiederkehrende Ausgaben). Gegen drei Vorlagen wurde das Referendum ergriffen, und es wurde darüber abgestimmt.

Wären Ausgabenbeschlüsse über einmalige Ausgaben von zehn Millionen Franken und wiederkehrende Ausgaben von zwei Millionen Franken dem obligatorischen Finanzreferendum unterstanden, so hätte dies 40 (der 103) Ausgabenbeschlüsse betroffen. 38 Vorlagen aus den Jahren 2017 bis 2019 wären zusätzlich zur Volksabstimmung gelangt.

Verteiler
– Grosser Rat

⁴ Vgl. Art. 48 des Gesetzes über die Steuerungen von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)