

096-2011
147-2011

Vorstoss-Nr: 096-2011
Vorstossart: **Postulat**
Eingereicht am: 28.03.2011
Eingereicht von: Wasserfallen (Bern, SP) (Sprecher/ -in)
Weitere Unterschriften: 0
Dringlichkeit:
Datum Beantwortung: 06.07.2011
RRB-Nr: 1142/2011
Direktion: STA

Vereinfachung von Variantenabstimmungen mit Stichfrage

Der Regierungsrat wird beauftragt, im Rahmen der Revision des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) Möglichkeiten zur Vereinfachung von Variantenabstimmungen bei Vorlagen mit Volksvorschlag und Stichfrage zu prüfen.

Begründung:

Bei der Abstimmung über die Revision der Motorfahrzeugsteuer sowie den Volksvorschlag haben über 20'000 Stimmende die Stichfrage leer gelassen. Für diesen Umstand können verschiedene Erklärungen herangezogen werden:

- Der/die Abstimmende hat bei einem Doppel-Ja keine Präferenz und die Stichfrage deshalb absichtlich leer gelassen
- Der/die Abstimmende hat angenommen, bei einem Doppel Ja sei die Vorlage mit dem höheren Ja-Stimmenanteil angenommen
- Der/die Abstimmende hat bei einem Ja/Nein oder Nein/Ja angenommen, dass es nicht notwendig sei, die Stichfrage anzukreuzen

Es sollten demnach Möglichkeiten geprüft werden, vorhandene Unsicherheiten auszuräumen. Eine Möglichkeit wäre, dass bei der Stichfrage noch eine Möglichkeit der Enthaltung hinzugefügt wird. Wenn der Stimmende kein Kreuz setzt (weder bei Ja, Nein noch Enthaltung) ist die Stimmabgabe insgesamt ungültig. Eine weitere Möglichkeit wäre, dass die Stichfrage überflüssig wird, wenn der Stimmende Ja/Nein stimmt. Automatisch würde bei der Stichfrage auch die oben angekreuzte Vorlage favorisiert. Diese Fragen soll im Rahmen der Revision des GPR geprüft werden.



Vorstoss-Nr: 147-2011
Vorstossart: **Postulat**
Eingereicht am: 05.04.2011
Eingereicht von: Widmer (Wanzwil, BDP) (Sprecher/ -in)
Weitere Unterschriften: 22
Dringlichkeit:
Datum Beantwortung: 06.07.2011
RRB-Nr: 1142/2011
Direktion: STA

Überprüfung der Variantenabstimmungen mit Stichfrage

Der Regierungsrat wird ersucht, die geltende Regelung der Stichfrage bei Variantenabstimmungen zu hinterfragen und eine andere Lösung vorzuschlagen, da die jetzige Regelung offensichtlich Mängel aufweist.

Die Abstimmungen zur Steuergesetzgebung und zur Motorfahrzeugsteuer haben gezeigt, dass die Resultate der Stichfragen eigentlich den Ergebnissen der Hauptabstimmungen widersprechen. Die Differenzen sind nicht plausibel erklärbar, da es bei den Stichfragen andere Mehrheiten gab als bei den Hauptabstimmungen. Es fällt auf, dass viele Stimmberechtigte die Stichfrage nicht beantworteten. Bei der Motorfahrzeugsteuer beispielsweise verzichteten rund 20'000 Stimmberechtigte auf die Beantwortung der Stichfrage. Personen, die zweimal Ja oder zweimal Nein stimmen, neigen anscheinend dazu, sich bei der Stichfrage der Stimme zu enthalten, weil sie keine der Vorlagen wünschen. Der gleiche Effekt könnte sich ergeben, wenn sie beide Vorlagen akzeptieren und keine Präferenz haben.

Bei der Überprüfung sollte in Erwägung gezogen werden:

- Es sollte jene Vorlage zum Beschluss erhoben werden können, die in der Hauptabstimmung mehr Ja-Stimmen auf sich vereinigt.
- Für den eher unwahrscheinlichen Fall, dass die Hauptvorlage und der Volksvorschlag gleich viele Ja-Stimmen erzielen, müsste eine klare Regelung getroffen werden.
- Bei gleich vielen Ja-Stimmen könnte der tiefere Anteil an Nein-Stimmen den Ausschlag geben.
- Möglich wäre auch, die Stichfrage auf dem Abstimmungszettel voranzustellen.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Die beiden Postulate stehen in einem direkten Zusammenhang und werden deshalb vom Regierungsrat gemeinsam beantwortet.

Abstimmungen mit Stichfrage sind im Kanton Bern sowohl bei einem Gegenvorschlag zur Initiative, beim Eventualantrag und beim Volksvorschlag möglich. Das Instrument der Stichfrage sollte im Zusammenhang mit sämtlichen Mehrfachvorlagen bei Volksabstimmungen überprüft werden.

1. Ausgangslage

1.1 Initiative mit Gegenvorschlag:

Der Grosse Rat kann gemäss Artikel 60 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) sowohl einer ausformulierten Initiative als auch einer Initiative in der Form der einfachen Anregung einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. In Absatz 2 von Artikel 60 wurde das doppelte Ja mit zusätzlicher Stichfrage in der Verfassung verankert [vgl. Art. 20 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; BSG 141.1)]. Die Regelung entspricht dem Verfahren bei eidgenössischen Verfassungsinitiativen mit Gegenentwurf (Art. 139b der Bundesverfassung [BV; SR 101]).

Im Kanton Bern wurde das doppelte Ja bereits mit dem Erlass des GPR im Jahr 1980 für das Abstimmungsverfahren bei Initiativen mit Gegenvorschlag eingeführt. Beim Berner Modell von 1980 konnten die Stimmberechtigten zwei Fragen beantworten, indem die Initiative und der Gegenvorschlag dem Status quo gegenüber gestellt wurden. Hatten nach dem damaligen Recht sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag das erforderliche Mehr erreicht, so galt diejenige Vorlage als angenommen, welche mehr Ja-Stimmen erhalten hatte. Die Stimmberechtigten konnten sich nicht dazu äussern, welche der beiden angenommenen Vorlagen sie vorziehen würden für den Fall, dass beide Vorlagen angenommen würden. Das Abstimmungsverfahren bei Initiativen mit Gegenvorschlag wurde im Kanton Bern im Jahre 1990 mit der Stichfrage ergänzt.

Auf Bundesebene kam es am 5. April 1987 zu einer Verfassungsrevision (Art. 121^{bis} aBV). Seither ist das doppelte Ja zu Volksinitiative und Gegenentwurf möglich. Die Stimmberechtigten können uneingeschränkt ausdrücken, ob sie das geltende Recht oder eine der beiden Vorlagen bevorzugen. Zudem ist die Stichfrage vorgesehen für den Fall, dass beide Vorlagen angenommen werden. Ursprünglich konnte man auf Bundesebene nur entweder der Initiative oder dem Gegenentwurf zustimmen oder zweimal Nein stimmen. Das Berner Stimmvolk hat dem neuen Bundesverfassungsartikel deutlich mit 151'205 Ja zu 89'888 Nein zugestimmt.

1.2 Eventualantrag und Volksvorschlag:

Der Grosse Rat kann in einer Vorlage, die der Volksabstimmung untersteht, einen Eventualantrag stellen. Findet die Volksabstimmung statt, so ist neben der Hauptvorlage auch der Eventualantrag den Stimmberechtigten zu unterbreiten (Art. 63 Abs. 1 KV). Stellt der Grosse Rat keinen Eventualantrag, können 10'000 Stimmberechtigte innert drei Monaten seit der Veröffentlichung eines Gesetzes oder eines Grundsatzbeschlusses im Amtsblatt einen Volksvorschlag einreichen (Art. 63 Abs. 3 KV). Bei Eventualanträgen und Volksvorschlägen findet das gleiche Abstimmungsverfahren wie bei einem Gegenvorschlag zu einer Initiative Anwendung (vgl. Art. 63 Abs. 4 KV, Art. 20 GPR).

Der Volksvorschlag, auch konstruktives Referendum genannt, wurde in der Schweiz erstmals im Kanton Bern in der neuen Verfassung verankert, die in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1993 angenommen worden ist.

Die Kantone Nidwalden und Zürich kennen dieses Volksrecht ebenfalls. Im Kanton Nidwalden gilt bei Zustimmung zu beiden Vorlagen jene als angenommen, für welche in der gleichzeitig stattfindenden Eventualabstimmung mehr Stimmen abgegeben werden (vgl. Art. 54a und 55 KV NW). Der Kanton Zürich kennt die Stichfrage beim konstruktiven Referendum ebenfalls (vgl. Art. 35 KV ZH). In weiteren Kantonen wurde die Einführung des konstruktiven Referendums zwar erwogen, letztlich aber wieder verworfen. Eine eidgenössische Volksinitiative zur Einführung des konstruktiven Referendums im Bund ist von Volk

und Ständen in der Abstimmung vom 24. September 2000 verworfen worden (BBI 2001 183).

Seit Einführung des konstruktiven Referendums im Kanton Bern stand insgesamt achtmal ein Volksvorschlag zur Abstimmung. Nur dreimal musste die Stichfrage entscheiden:

- Am 5. Juni 2005 wurde über das Spitalversorgungsgesetz mit Volksvorschlag abgestimmt. In den Hauptfragen wurden die Vorlage des Grossen Rates mit 145'567 zu 142'479 und der Volksvorschlag mit 192'237 zu 100'322 Stimmen angenommen. In der Stichfrage entschieden sich die Stimmberechtigten mit 183'814 zu 104'526 Stimmen für den Volksvorschlag.
- Am 24. Februar 2008 stand die Steuergesetzrevision mit Volksvorschlag zu Abstimmung. In den Hauptfragen wurden die Vorlage des Grossen Rates mit 125'600 zu 81'708 Stimmen und der Volksvorschlag mit 111'245 zu 93'812 Stimmen angenommen. Bei der Stichfrage stimmten 104'488 Stimmberechtigte für den Volksvorschlag, 100'944 für die Vorlage des Grossen Rates.
- Am 13. Februar 2011 kam das Gesetz über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge mit Volksvorschlag zur Abstimmung. In den Hauptfragen wurden die Vorlage des Grossen Rates mit 172'427 zu 154'792 Stimmen und der Volksvorschlag mit 166'860 zu 164'325 Stimmen angenommen. Bei der Stichfrage erhielt die Vorlage des Grossen Rates 165'614 und der Volksvorschlag 165'977 Stimmen.

In der Stichfrage obsiegte somit dreimal der Volksvorschlag. In den fünf Abstimmungen, in welchen die Stichfrage nicht herangezogen werden musste, stimmten die Stimmberechtigten dreimal für die Grossratsvorlage und zweimal für den Volksvorschlag. Einmal kam ein Eventualantrag des Grossen Rates zur Abstimmung. In der Stichfrage sprachen sich die Stimmberechtigten für die Hauptvorlage des Grossen Rates aus.

2. Beantwortung der beiden Vorstösse

2.1 Zum Postulat (P 096/2011) Wasserfallen, Bern (SP)

Mit dem Postulat wird der Regierungsrat beauftragt, im Rahmen der Revision des Gesetzes über die politischen Rechte Möglichkeiten zur Vereinfachung von Abstimmungen bei Vorlagen mit Volksvorschlag und Stichfrage zu prüfen.

Zu Punkt 1: Umgestaltung des Stimmzettels

Die Stimmberechtigten können die beiden Hauptfragen auf dem Stimmzettel mit Ja oder Nein beantworten oder das Feld leer lassen und sich der Stimme enthalten. Für die Beantwortung der Stichfrage kann das entsprechende Feld auf dem Stimmzettel gekennzeichnet (Art. 20 Abs. 2 Ziff. 2 GPR) bzw. das Feld zwecks Stimmenthaltung leer gelassen werden.

Die vorgeschlagene Variante, dass bei der Stichfrage ein Feld für Enthaltung angekreuzt werden kann, würde die Verständlichkeit des Stimmzettels erschweren. Ausserdem würde damit vom Grundsatz abgewichen, wonach der Stimmzettel auch leer eingelegt werden darf. Es müsste vermehrt mit ungültigen Stimmabgaben gerechnet werden, was nicht im Sinne der Anliegen der Postulanten wäre.

Zu Punkt 2: Verzicht auf die Stichfrage

Bei kantonalen Abstimmungen gilt das Mehrheitsprinzip, welches in Artikel 63 Absatz 1 KV bzw. Artikel 19 GPR festgelegt ist. Für Abstimmungen mit Gegenvorschlag oder Volksvor-

schlag gelten besondere Regeln nach Artikel 60 Absatz 2 KV bzw. Artikel 20, 59d und 59e GPR.

Gemäss diesen Bestimmungen wird eine Vorlage angenommen, wenn sie mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen erhält. Werden zwei Vorlagen in der Volksabstimmung gegenüber gestellt, gelten beide als angenommen, wenn sie beide für sich die Mehrheit erreichen. Irrelevant ist, ob die eine Vorlage eine höhere Mehrheit erreicht als die andere. Da nicht zwei Vorlagen gleichzeitig in Kraft treten können, wird mit der Stichfrage entschieden, welche Vorlage in Kraft gesetzt werden soll.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung setzt die Anerkennung eines Abstimmungsergebnisses die korrekte Erfassung des freien und unverfälschten Willens der Stimmberechtigten voraus (Art. 34 BV). Mit der heute möglichen differenzierten Meinungsbildung durch die Stichfrage wird diesem Grundsatz Rechnung getragen.

Da bei Abstimmungen mit Stichfragen drei Möglichkeiten zur Auswahl stehen, können nur mit drei Fragen sämtliche Präferenzen abgedeckt werden. Aus diesem Grund wurde das Abstimmungsverfahren bei Initiativen mit Gegenvorschlag im Kanton Bern im Jahre 1990 mit der Stichfrage ergänzt. Die Befürworter einer Änderung haben somit die Möglichkeit, eine Präferenz abzugeben. Ausserdem wird mit der Stichfrage sichergestellt, dass auch jene, die bei den Hauptfragen zweimal Nein gestimmt haben, sich dazu äussern können, welche der beiden Varianten sie trotzdem den Vorzug geben würden.

Mit der Abschaffung der Stichfrage würde zum Berner Modell für Initiativen mit Gegenvorschlag von 1980 zurück gekehrt. Würde bei einer Abstimmung mit Mehrfachvorlagen diejenige Vorlage zur Siegerin erklärt, die mehr Stimmen erhalten hat, wäre eine differenzierte Stimmabgabe nicht mehr möglich. Wer im Grundsatz eine Änderung zum Status quo wünscht, könnte zwar wie bisher zweimal Ja stimmen, es könnte damit aber keine Präferenz für die Initiative oder den Gegenvorschlag resp. für die Vorlage des Grossen Rats, den Eventualantrag oder den Volksvorschlag ausgedrückt werden. Nur mit dem Modell der Stichfrage kann – wenn beide Hauptfragen angenommen wurden - in einem zweiten Schritt eine Präferenz für die eine oder die andere Vorlage zum Ausdruck gebracht werden.

Wer beispielsweise grundsätzlich eine Änderung zum Status quo wünscht, dem Volksvorschlag aber den Vorzug vor der Vorlage des Grossen Rats geben möchte, könnte dies nicht mehr auf dem Stimmzettel ausdrücken. Die Befürworter einer neuen Lösung müssten zur Vorlage des Grossen Rats, die sie nicht bevorzugen, aber dennoch dem Status quo vorziehen, „Nein“ stimmen, um dem von ihnen bevorzugten Volksvorschlag zum Durchbruch zu verhelfen.

Zu den Enthaltungen:

Die Gründe, weshalb sich rund 20'000 Stimmberechtigte zur Stichfrage ihrer Stimme enthalten haben, sind nicht bekannt. Es ist darauf hinzuweisen, dass auch bei den beiden Hauptfragen jeweils mehr als 20'000 Enthaltungen gezählt wurden.

2.2 Zum Postulat (P 147/2011) Widmer, Wanzwil (BDP)

Mit dem Postulat wird der Regierungsrat eingeladen, die geltende Regelung der Stichfrage bei Mehrfachvorlagen zu hinterfragen und eine andere Lösung zu prüfen.

Zu Punkt 1: Verzicht auf Stichfrage

siehe Ziffer 2 des Postulats (P 096/2011) Wasserfallen, Bern (SP)

Zu den Punkten 2 und 3: Regelung bei Stimmgleichheit

Die vorgeschlagene Lösung, dass bei Annahme der beiden Vorlagen und gleichzeitiger Stimmgleichheit diejenige Vorlagen angenommen ist, welche weniger Nein-Stimmen erhalten hat, entspricht dem Berner Modell für Initiativen mit Gegenvorschlag aus dem Jahr 1980. Die Regelung ist grundsätzlich zulässig. Mit der Wiedereinführung dieses Modells würde eine Divergenz zur Regelung der Stichfrage gemäss Bundesrecht geschaffen. Es wäre eine Verfassungsänderung nötig.

Zu Punkt 4: Umgestaltung Stimmzettel

Die Staatskanzlei ist bestrebt, die Stimmzettel einfach und verständlich zu gestalten, damit der freie und unverfälschte Wille der Stimmberechtigten zum Ausdruck kommt. Sie wird den Stimmzettel zu den Mehrfachvorlagen überprüfen und wenn nötig eine Umgestaltung vornehmen oder weitergehende Erläuterungen zur Stichfrage anbringen.

Das Voranstellen der Stichfrage auf dem Stimmzettel ist hingegen nicht folgerichtig, da die Stimmberechtigten zuerst über die beiden Hauptvorlagen entscheiden müssen. Die Stichfrage entscheidet nur, welche Lösung gelten soll, wenn die beiden Vorlagen angenommen wurden. Dies soll mit der Gestaltung des Stimmzettels zum Ausdruck gebracht werden. Mit einem Voranstellen der Stichfrage auf dem kantonalen Stimmzettel würde zudem eine Abweichung vom eidgenössischen Stimmzettel in Kauf genommen. Die Stimmberechtigten könnten durch die unterschiedliche Gestaltung der Stimmzettel verunsichert werden.

3. Schlussfolgerung für beide Postulate

Das Verfahren mit der Stichfrage ist in Artikel 60 Absatz 2 KV verankert. Die Änderung des Abstimmungsverfahrens würde daher eine Verfassungsänderung bedingen. Diese unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung (Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe a KV).

Nach Ansicht des Regierungsrates sprechen gute Gründe für die Beibehaltung der Stichfrage.

Mit der differenzierten Möglichkeit der Stichfrage wird dem Grundsatz der freien und unverfälschten Willenskundgabe Rechnung getragen. Nötigenfalls kann mit ergänzenden Ausführungen in den Abstimmungsunterlagen oder auf dem Stimmzettel zusätzlich Klarheit geschaffen werden.

Auch auf Bundesebene kennen die Stimmberechtigten die Stichfrage bei Abstimmungen zu Initiativen mit Gegenentwurf. Unterschiedliche Lösungen bei Mehrfachvorlagen auf kantonalen Ebene und auf Bundesebene könnten bei den Stimmberechtigten zu Unsicherheiten führen.

Es sollen weitere Erfahrungen mit der Stichfrage im Kanton Bern gesammelt und zusätzlich die Erfahrungen des Kantons Zürich ausgewertet werden. Zusätzlich soll geprüft werden, ob für den Fall, dass mehrere Volksvorschläge zustande kommen, zwei Abstimmungstermine durchgeführt werden.

Der Regierungsrat beantragt die Annahme der beiden Postulate.

Anträge:

Postulat 096-2011	Annahme
Postulat 147-2011	Annahme

An den Grossen Rat