

Bern, 12. Januar 2011

Staatskanzlei des Kantons Bern
Amt für Sprachen- und Rechtsdienste
Postgasse 68
3000 Bern 8

Totalrevision der Gesetzgebung über die politischen Rechte; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Staatsschreiber
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen, zur Totalrevision der Gesetzgebung über die politischen Rechte Stellung nehmen zu können. Die Vorlage verfolgt einerseits das Ziel, die rechtlichen Grundlagen der Ausübung der politischen Rechte übersichtlicher und verständlicher darzustellen. Dies ist ein Gewinn für die Demokratie, da die Anwendung der Rechte für die politische Selbstbestimmung erleichtert wird. Andererseits sieht die Vorlage eine Reihe materieller Änderungen vor. Von wesentlicher Bedeutung sind die folgenden Neuerungen:

- Die Einführung der stillen Wahl für Ersatzwahlen und zweite Wahlgänge bei Regierungs- und Ständeratswahlen,
- die Anmeldepflicht für Referendumsbegehren,
- die Möglichkeit des bedingten Rückzuges bei Initiativen mit Gegenvorschlag,
- die Einheitsbeschwerde in kantonalen Stimm- und Wahlrechtsangelegenheiten sowie
- die gesetzliche Verankerung des Stellungnahmerechts von Initiativkomitees bzw. der Vertretung von Referendumsbegehren.

Die Grünen unterstützen grundsätzlich den Entwurf für die Totalrevision der Gesetzgebung über die politischen Rechte, lehnen jedoch die Einführung der stillen Wahl für Ersatzwahlen und zweite Wahlgänge bei Regierungs- und Ständeratswahlen, wenn so viele Personen kandidieren wie Sitze zu vergeben sind, sowie die Anmeldepflicht für Referendumsbegehren ab. Die stille Wahl schwächt die Legitimation der Gewählten und es gibt andere Möglichkeiten, das Problem der „unechten Wahl“ oder „Scheinwahl“ zu lösen, namentlich durch die Abschaffung der Anmeldepflicht bei Regierungs- und Ständeratswahlen. Bei der Anmeldepflicht für Referendumsbegehren handelt es sich um eine unnötige Hürde, welche angesichts der im interkantonalen Vergleich hohen Anzahl Unterschriften, die für ein Refe-

rendum gesammelt werden müssen, dieses direktdemokratische Instrument unnötig einschränkt.

Allgemeines

Die Grünen unterstützen alle Bestrebungen, die demokratische Mitwirkung zu verbessern. Sie setzen sich ein für das Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer und für die Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre und fordern Transparenz bei der Finanzierung der Parteien und bei Abstimmungen. Diese Anliegen waren und sind bereits Gegenstand von Reformen der politischen Rechte. Uns ist jedoch bewusst, dass diese Forderungen den Rahmen der vorgelegten Totalrevision der Gesetzgebung über die politischen Rechte sprengen und lediglich geringfügige Änderungen aufgenommen werden können.

Hauptziel der Revision ist nach unserem Verständnis die Verbesserung der Darstellung der gesetzlichen Grundlagen für die Ausübung der politischen Rechte. Parteien sowie Referendums-, Initiativ- und Abstimmungskomitees sind immer wieder mit formalen und prozeduralen Fragen der politischen Rechte konfrontiert. Die Beratung durch die Staatskanzlei ist dabei zwar stets hilfreich und wird geschätzt. Eine verständliche Darstellung der demokratischen Regeln bringt aber eine wesentliche Erleichterung der politischen Arbeit, die nach wie vor mit begrenzten Mitteln und zu einem grossen Teil ehrenamtlich geleistet wird.

Die materiellen Neuerungen sind weitgehend als fällige Anpassungen anzusehen und entsprechen beim Stellungnahmerecht von Initiativkomitees bzw. der Vertretung von Referendumsbegehren in den Abstimmungserläuterungen gängiger Praxis. Der bedingte Rückzug bei Initiativen mit Gegenvorschlag wurde bereits auf Bundesebene und im Kanton Zürich eingeführt. Die Möglichkeit einer stillen Wahl in besonderen Fällen war Gegenstand mehrerer überwiesener Vorstösse im Grossen Rat. Allerdings entspricht die nun vorgeschlagene Lösung nicht den Erwartungen, welche die Grünen in der Ratsdebatte geäussert hatten. Die Anmeldepflicht für Referendumsbegehren ist schliesslich überflüssig und widerspricht der grundsätzlichen Zielsetzung, die Nutzung der politischen Rechte im Kanton Bern zu stärken.

Besondere Bemerkungen

Zu den einzelnen Neuerungen äussern wir uns wie folgt:

1. Einführung der stillen Wahl für Ersatzwahlen und zweite Wahlgänge bei Regierungs- und Ständeratswahlen

Wenn gleich viele Personen kandidieren wie Sitze zu vergeben sind, ist die Durchführung einer Wahl an sich sinnlos, da von Anfang an feststeht, wer gewählt wird. Den Wählerinnen und Wählern wird eine echte Wahl vorgegeben. Dies trifft aber nicht zu, da die Kandidierenden selbst wenn sie nur eine Stimme erhalten, gewählt sind. Derartige Situationen können dazu führen, dass sich die Stimmberechtigten verschaukelt vorkommen und das Interesse an Wahlen oder Abstimmungen generell abnimmt.

Das Problem soll laut Vernehmlassungsvorlage gelöst werden mit der Einführung einer stillen Wahl für Ersatzwahlen und zweite Wahlgänge, wenn so viele Personen kandidieren wie Sitze zu vergeben sind. Die Grünen lehnen diesen Vorschlag ab, da dadurch die Legiti-

mation der Gewählten untergraben und die Bevölkerung bei der Besetzung der wichtigsten Ämter im Kanton in bestimmten Fällen nichts mehr zu sagen hat.

Die Ursache des Problems liegt in der Anmeldepflicht der Kandidatinnen und Kandidaten für die Regierungsrats- und Ständeratswahlen. Die Anmeldepflicht wurde 2005 vom Grossen Rat einstimmig beschlossen und in das geltende Dekret über die politischen Rechte aufgenommen. Im Rahmen der Totalrevision wird an dieser Bestimmung festgehalten. Es zeigt sich nun, dass die Anmeldepflicht zwar Unsicherheiten bei der Ermittlung der Wahlergebnisse verringert, dafür aber „Scheinwahlen“ in Kauf genommen werden müssen. Gerade bei Ersatzwahlen dürften diese zur Regel werden, da kaum eine Partei den Sitzanspruch einer anderen Partei im Regierungsrat in der laufenden Legislatur bestreiten wird. Regierungsrätinnen und Regierungsräte könnten dank des Bisherigen-Bonus ihre ersten Amtsjahre als Ersatz für ein während der Legislatur aus dem Amt geschiedenes Regierungsmitglied beginnen und erst in der Gesamterneuerungswahl sozusagen nachträglich ihre demokratische Legitimation erhalten. Das ist eine Umkehrung des demokratischen Prozesses. Im Extremfall beseht sogar die Möglichkeit, dass die Mehrheit des Regierungsrates für eine wenn auch kurze Dauer im Amt ist, ohne sich einer Volkswahl gestellt zu haben. Die stille Wahl gibt den Parteien ein strategisches Instrument in die Hand, das ihnen nicht zusteht.

Das Problem liesse sich auf zwei Arten lösen. Erstens durch die Abschaffung der Anmeldepflicht. Die vom Regierungsrat als Gegenargument angegebenen Unsicherheiten könnten durch klare Weisungen an die Wahlausschüsse behoben oder zumindest deutlich minimiert werden.

Eine weitergehende Lösung besteht zweitens in der Einführung der Proporzwahl, bei der beim Ausscheiden eines Regierungsmitglieds während der laufenden Legislaturperiode die nächste Person auf der Liste nachrutscht. Bei einer Proporzwahl stellt sich auch das Problem eines zweiten Wahlgangs für die Stichwahl nicht mehr, da alle Sitze mit einer Wahl vergeben werden können. Die Proporzwahl der Kantonsregierung ist zwar ungewöhnlich, wird aber in den Kantonen Zug und Tessin praktiziert. Allerdings sprengt die Einführung der Proporzwahl des Regierungsrats den Rahmen der vorgelegten Totalrevision der Gesetzgebung über die politischen Rechte, da es sich hier um eine grundsätzliche Frage handelt und die Kantonsverfassung geändert werden müsste. Anpassungen der Kantonsverfassung sind aber nicht Gegenstand der Totalrevision. Unklar ist auch, ob die Bevölkerung ein einfaches Nachrücken im Regierungsrat als ausreichende Legitimationsbasis anerkennen würde. Schliesslich setzt die Proporzwahl zwingend eine Anmeldepflicht für Wahlvorschläge voraus. Das Problem der stillen Wahl könnte sich also plötzlich erneut stellen.

Die Grünen beantragen daher, die Anmeldepflicht bei Regierungsrats- und Ständeratswahlen wieder aus der Gesetzgebung über die politischen Rechte zu streichen und auf die stille Wahl für Ersatzwahlen und zweite Wahlgänge bei Regierungs- und Ständeratswahlen zu verzichten.

Wird an der Anmeldepflicht festgehalten, kommt für die Grünen höchstens eine stille Wahl bei zweiten Wahlgängen in Frage, sofern die Vorlage bei der Wählbarkeit der Personen für die Stichwahl angepasst wird. Bei einem zweiten Wahlgang wäre eine stille Wahl weniger problematisch, wenn sich alle Kandidierenden bereits einer Volkswahl im ersten Wahlgang stellen mussten. Gemäss Art. 106 der Vernehmlassungsvorlage können bei Stichwahlen

aber auch neue Wahlvorschläge gemacht werden. Für die stille Wahl bei zweiten Wahlgängen müsste diese Möglichkeit ausgeschlossen werden. Die Vorlage ist wie folgt anzupassen:

Wählbarkeit:

Art. 106 Wählbar sind Personen, die gültig zum ersten Wahlgang ~~oder zur Stichwahl~~ vorgeschlagen worden sind.

Neue Wahlvorschläge:

Art. 108 (streichen)

2. Anmeldepflicht für Referendumsbegehren

Die Anmeldepflicht für Referendumsbegehren lehnen die Grünen ab. Bereits heute sind die direktdemokratischen Hürden im Kanton Bern hoch. Während bspw. im Kanton Zürich für ein Referendum in 60 Tagen 5'000 Unterschriften gesammelt werden müssen, dauert zwar die Frist im Kanton Bern eineinhalb mal so lang, dafür müssen aber doppelt so viele Unterschriften gesammelt werden, nämlich 10'000.

Gewiss ist die Anmeldung eines Referendums wie es der Vernehmlassungsentwurf vorsieht mittels Einreichen von 50 Unterschriften innert 30 Tagen ein vergleichsweise geringer Aufwand. Trotzdem ist sie eine weitere Prozedur, die in der kurzen Zeit, die fürs Unterschriftensammeln zur Verfügung steht, eingeplant und durchgeführt werden muss.

Der Begründung des Regierungsrats können die Grünen nicht folgen. Demnach ist es Ziel dieser neuen Bestimmung, in Fällen, in denen kein Referendum ergriffen wird, das Verfahren zu beschleunigen. Anstatt wie bisher nach spätestens 120 Tagen (einschliesslich der Frist für das Erbringen der Stimmrechtsbescheinigungen) herrschte bei den meisten Vorlagen, die dem Referendum unterstehen, bereits nach 30 Tagen Klarheit, dass kein Referendum zustande kommt. Das Verfahren wird zwar tatsächlich beschleunigt. Der Bedarf ist aber nicht nachgewiesen.

Bei unbestrittenen und wenig komplexen Vorlagen kann das Verfahren bereits in einer früheren Phase beschleunigt werden. Der Grosse Rat hat bspw. die Möglichkeit, nur eine Lesung durchzuführen. Der Regierungsrat hat überdies die Befugnis, in Fällen zeitlicher Dringlichkeit Bestimmungen, die zur Einführung übergeordneten Rechts nötig sind, vorübergehend in einer Verordnung zu regeln (Art. 88, Abs. 3 Kantonsverfassung).

Den Effizienzgewinn bei der Gesetzgebung schätzen die Grünen daher als gering ein. Der Effizienzverlust bei der Vorbereitung von Unterschriftensammlungen für das Ergreifen von Referenden wird stärker gewichtet.

3. Möglichkeit des bedingten Rückzuges bei Initiativen mit Gegenvorschlag

Der bedingte Rückzug bei Initiativen mit indirektem Gegenvorschlag ist ein Gewinn für die direkte Demokratie und wird von den Grünen klar unterstützt. Dadurch wird gewährleistet, dass ein Initiativkomitee nicht zu früh die Initiative zurückzieht und riskiert dass ein indirekter Gegenvorschlag im Parlament oder an der Urne nicht durchkommt. Das Initiativko-

mittee würde dann mit leeren Händen dastehen und ein Anliegen, welches immerhin von mindestens 15'000 Stimmberechtigten getragen wird, würde nicht aufgenommen.

Solche Fälle gibt es immer wieder. Ein Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit ist die Volksinitiative „Günstig wohnen“. Diese wurde zugunsten des neuen Gesetzes über die Förderung des preisgünstigen Mietwohnungsangebots (PMG) zurückgezogen. In der Junisession 2009 drohte das Gesetz seines Inhalts entleert zu werden, indem fast alle Artikel gestrichen wurden. In der zweiten Lesung im November 2009 wurden die Streichungen zwar rückgängig gemacht. Mit einem bedingten Rückzug der Initiative hätte das Initiativkomitee in diesem Fall aber gleich lange Spiesse wie das Parlament gehabt.

4. Einheitsbeschwerde in kantonalen Stimm- und Wahlrechtsangelegenheiten

Die Grünen unterstützen diese Vereinfachung der Rechtspflege bei den politischen Rechten. Die Unterscheidung von Stimmrechts-, Abstimmungs- und Wahlbeschwerde ist überflüssig und die verschiedenen Beschwerdeformen können ohne Abstriche im Rechtsschutz in eine Einheitsbeschwerde überführt werden. Es ist dagegen sachlich gerechtfertigt, die Einheitsbeschwerde in kantonalen Stimm- und Wahlrechtsangelegenheiten weiterhin besonders zu regeln und nicht einfach auf die allgemeine Regelung von Beschwerden im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) abzustützen.

5. gesetzliche Verankerung des Stellungnahmerechts von Initiativkomitees bzw. der Vertretung von Referendumsbegehren

Bereits heute können Initiativ- und Referendumskomitees in den Abstimmungserläuterungen Stellung nehmen. Diese Praxis wird nun gesetzlich verankert. Die Grünen unterstützen diese Anpassung. Die Grünen unterstützen auch klar die Einschränkung, wonach ehrverletzende oder klar wahrheitswidrige Äusserungen nicht in die Abstimmungserläuterungen werden dürfen.

Der Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit bestem Dank und freundlichen Grüessen



Urs Scheuss, Grossrat