



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	147-2024
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2024.RRGR.203
Eingereicht am:	11.06.2024
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Fiechter (Oberwil im Simmental, SVP) (Sprecher/in) Kullmann (Thun, EDU) Zbinden (Mittelhäusern, SVP) Josi (Wimmis, SVP) Bichsel (Zollikofen, SVP) Freudiger (Langenthal, SVP) Müller (Orvin, SVP) Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	1064/2024 vom 30. Oktober 2024
Direktion:	Staatskanzlei
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Ablehnung

Direkte Demokratie stärken – Unterschriftenzahlen für Initiativen, Referenden und Volksvorschläge senken

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt,

- dem Grossen Rat eine Verfassungsänderung vorzulegen, welche eine Senkung der benötigten Unterschriftenzahlen in zu definierendem Umfang für Initiativen beinhaltet;
- dem Grossen Rat eine Verfassungsänderung vorzulegen, welche eine Senkung der benötigten Unterschriftenzahlen in zu definierendem Umfang für Referenden und Volksvorschläge beinhaltet.

Begründung:

Nachfolgende Übersicht gibt Auskunft über die benötigten Unterschriftenzahlen für Initiativen und Referenden in den drei bevölkerungsreichsten deutschsprachigen Kantonen:

Grundlagendaten	ZH	BE	AG
Ständige Wohnbevölkerung (per 31.12.2022) ¹	1 564 662	1 047 422	703 086
Anzahl Stimmberechtigte (per 22.10.2023) ²	967 147	747 385	443 249

Volksinitiative	ZH	BE	AG
Benötigte Unterschriftenzahl	6000	15 000	3000
Sammelzeit	6 Monate	6 Monate	12 Monate
Durchschnitt der benötigten Unterschriften pro Monat	1000	2500	250
Verhältnis zur Anzahl Stimmberechtigte (<i>Anzahl Stimmberechtigte geteilt durch benötigte Unterschriftenzahl</i>)	161,19	49,82	147,74
Quorum in Prozent der Stimmberechtigten	0,62 %	2,00 %	0,67 %

Referendum (und Volksvorschlag)	ZH	BE	AG
Benötigte Unterschriftenzahl	3000	10 000	3000
Sammelzeit	60 Tage	3 Monate	90 Tage
Durchschnitt der benötigten Unterschriften pro Monat	1500	3333.33	1000
Verhältnis zur Anzahl Stimmberechtigte (<i>Anzahl Stimmberechtigte geteilt durch benötigte Unterschriftenzahl</i>)	322,38	74,73	147,74
Quorum in Prozent der Stimmberechtigten	0,31 %	1,33 %	0,67 %

Die benötigten Unterschriftenzahlen für Volksinitiativen, Referenden und Volksvorschläge ist im Kanton Bern im Vergleich zu den anderen grossen deutschsprachigen Kantonen viel zu hoch angesetzt. Um eine breitere politische Partizipation zu ermöglichen, braucht es deshalb eine Anpassung der benötigten Unterschriften. Es muss für Privatpersonen, Interessengruppen, Parteien und sonstige Organisationen wieder einfacher möglich sein, Volksbegehren zu Stande zu bringen. Die Motionäre erachten es als angebracht, sich an die Regelung des Kantons Zürich anzunähern, welcher strukturell (Stadt/Land) sowie von der Grösse her mit dem Kanton Bern vergleichbar ist. Zu einer Initiativflut ist es im Kanton Zürich trotz 220 000 Stimmberechtigten mehr als im Kanton Bern nicht gekommen – so sind 2022 beispielsweise fünf Volksinitiativen zu Stande gekommen, zwei Volksinitiativen konnten aufgrund zu weniger Unterschriften nicht ein-

¹Quelle: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/75536/umfrage/schweiz-bevoelkerung-nach-kanton-zeitreihe/#:~:text=Bev%C3%B6lkerung%20der%20Schweiz%20nach%20Kantonen%202022&text=Damit%20war%20Z%C3%BCrich%20der%20Kanton,Bev%C3%B6lkerungsanteil%20von%200%2C2%20Prozent.>
² Quelle: Eidg. Wahlen vom 22. Oktober 2023, resp. 2. Wahlgänge Ständerat vom 19. November 2023

gereicht werden. Das Referendum wurde im Jahr 2022 im Kanton Zürich hingegen gar nie ergriffen. Im Kanton Aargau wurden 2022 zwei Volksinitiativen erfolgreich ergriffen, hingegen kamen ebenfalls keine Referenden zustande.

Die vorliegende Motion will erreichen, dass die heute hohen Hürden heruntergesetzt würden – ohne dass es zu einfach und lapidar werden würde, Volksbegehren erfolgreich zu ergreifen. Dies ist aus demokratiepolitischen Gründen zu begrüßen. Auf die Nennung von konkreten Zahlen wird bewusst verzichtet, dies kann und soll Teil der im Umsetzungsprozess stattfindenden Diskussion sein. Sollte der regierungsrätliche Antrag für die Verfassungsänderung nicht zielführend sein, könnte dieser durch den Grossen Rat immer noch mittels Gegenanträge korrigiert werden.

Antwort des Regierungsrates

Die vorliegende Motion zur Senkung der Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren folgt auf das Postulat 269-2023 Fiechter (Oberwil im Simmental, SVP), welches ebenfalls die Unterschriftenzahlen für Initiativen, Referenden und Volksvorschläge senken wollte und den fast gleichen Titel trug. Das Postulat wurde in der Sommersession 2024 vor dessen Beratung zurückgezogen. Die vorliegende Antwort wiederholt die Argumente, mit denen der Regierungsrat die Ablehnung des Postulats 269-2023 beantragte.

Im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung (Inkrafttreten 1. Januar 1995) wurden die Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren letztmals überprüft. Dabei wurde die seit 1893 geltende Unterschriftenzahl für Initiativen auf Teilrevision der Verfassung unverändert bei 15 000 belassen, jene für Gesetzesinitiativen von 12 000 auf 15 000 erhöht.³ Die Zahl der notwendigen Unterschriften für Referenden wurde von 5000 auf 10 000 erhöht. Neu eingeführt wurde das Instrument des Volksvorschlags mit 10 000 erforderlichen Unterschriften.

Seit der letzten Totalrevision der Verfassung hat sich die Zahl der Stimmberechtigten stetig erhöht. Anfang 1995 waren 675 583 Personen im Kanton Bern stimmberechtigt. Bis Mitte 2024 stieg die Zahl der Stimmberechtigten um gut 10 Prozent auf 748 175 Personen an. Relativ gesehen verringerte sich somit in den letzten 30 Jahren die Hürde, um eine Initiative oder ein Referendum einzureichen: das nötige Quorum für eine Initiative sank von 2,2 Prozent auf 2,0 Prozent der Stimmberechtigten, bei den Referenden von 1,5 Prozent auf 1,3 Prozent der Stimmberechtigten.

Ein Vergleich mit den sieben grössten Kantonen zeigt, dass sich der Kanton Bern beim notwendigen Quorum für die Einreichung einer Initiative oder eines Referendums im Mittelfeld bewegt. Die Kantone Waadt, St.Gallen und Genf kennen höhere Quoren, während die Quoren in den Kantonen Zürich, Aargau und Luzern tiefer liegen.

Kanton	Stimmbe-rechtigte	Nötige Unterschriften		Quorum in Prozent der Stimmberechtigten	
Zürich	969 907	Initiative ⁴ :	6 000	Initiative:	0,6 %
		Referendum:	3 000	Referendum:	0,3 %
Bern	748 175	Initiative:	15 000	Initiative:	2,0%
		Referendum:	10 000	Referendum:	1,3 %

³ Die Zahl der für eine Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung nötigen Unterschriften wurde von 15'000 auf 30'000 erhöht
⁴ In den Kantonen ZH, BE, VD und AG gelten für Verfassungs- und Gesetzesinitiativen die gleichen Unterschriftenzahlen.

Waadt	480 935	Initiative: 12 000 Referendum: 12 000	Initiative: 2,5 % Referendum: 2,5 %
Aargau	444 215	Initiative: 3 000 Referendum: 3 000	Initiative: 0,7 % Referendum: 0,7 %
St.Gallen	331 849	Verfassungsinitiative: 8 000 Gesetzesinitiative: 6 000 Referendum: 4 000	Verfassungsinitiative: 2,4 % Gesetzesinitiative: 1,8 % Referendum: 1,2 %
Luzern	286 366	Verfassungsinitiative: 5 000 Gesetzesinitiative: 4 000 Referendum: 3 000	Verfassungsinitiative: 1,7 % Gesetzesinitiative: 1,4 % Referendum: 1,0 %
Genf	280 302	Verfassungsinitiative: 5 606 Gesetzesinitiative: 4 204 Referendum: 4 204	Verfassungsinitiative: 2,0 % Gesetzesinitiative: 1,5 % Referendum: 1,5 %

Stand: Juni 2024

In den Jahren 1995 bis 2023 konnte die Stimmbevölkerung im Kanton Bern über 81 kantonale Vorlagen abstimmen, wobei es sich in 52 Fällen um Volksbegehren (Initiativen, fakultative Referenden und Volksvorschläge) handelte. Dies entspricht einem Durchschnitt von 1.8 Volksbegehren pro Jahr. Selbst wenn im Kanton Bern nur die letzten zehn Jahre betrachtet werden, so zählt man 18 Volksbegehren resp. Durchschnitt 1.8 Volksbegehren pro Jahr. Diese Zahl entspricht genau dem Durchschnitt der letzten 30 Jahre. Die Zahl der Volksbegehren blieb somit in den letzten Jahren stabil. Die Hürden für die Unterschriftenzahlen wurden 1995 offenbar so festgelegt, dass die Abstimmungsdemokratie weder überlastet (zu tiefe Hürden) noch ausgehebelt wird (zu hohe Hürden).

Die Rahmenbedingungen für das Sammeln von Unterschriften haben sich seit den 90er-Jahren stark verändert. Einerseits stimmen seit der Einführung der generellen brieflichen Stimmabgabe im Jahr 1991 immer mehr Personen brieflich ab und das gezielte Sammeln von Unterschriften vor dem Urnenlokal fällt weitgehend weg.⁵ Andererseits haben neue technische Möglichkeiten das Unterschriftensammeln vereinfacht. Per E-Mail, über soziale Medien oder spezialisierte Plattformen können politische Gruppierungen ihre Zielgruppen mit verhältnismässig wenig Aufwand und direkt erreichen. Stimmberechtigte können ohne viel Aufwand einen Unterschriftenbogen ausdrucken und unterschreiben. Insgesamt dürfte das Sammeln von Unterschriften nicht schwieriger geworden sein. So reichten Komitees in den letzten Jahren in der Regel deutlich mehr Unterschriften als notwendig ein.⁶

Der Regierungsrat hat am 1. Mai 2024 einen Bericht zu E-Collecting in Erfüllung von Ziffer 2 und 3 der Motion 173-2020 von Arx (Spiegel b. Bern, glp) sowie der Motion 131-2021 Zimmerli (Bern, FDP), welche beide als Postulat angenommen wurden, verabschiedet. E-Collecting würde das Sammeln von Unterschriften weiter erleichtern. Für den Fall einer Einführung von E-Collecting würde die Zahl der notwendigen Unterschriften im Rahmen des entsprechenden Projekts einlässlicher geprüft werden. Der Grosse Rat hat den Bericht in der Herbstsession 2024 zur Kenntnis genommen und den Regierungsrat beauftragt, das Vorhaben in Zusammenarbeit mit der Digitalen Verwaltung Schweiz weiterzuverfolgen.

Ähnlich lautende Vorstösse, die die Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren senken wollten, wurden in den Jahren 2018 und 2013 eingereicht. Die Motion 127-2018 Ammann (Bern, AL)

⁵ Bspw. stimmten bei den eidgenössischen Wahlen 2023 in der Stadt Bern knapp 88% der Stimmenden brieflich ab (vgl. Bericht eidgenössische Wahlen 2023).

⁶ vgl. Initiativen seit 2003 und Referenden und Volksvorschläge seit 2004

«Direktdemokratische Instrumente stärken» wurde mit 56 Ja- zu 86 Nein-Stimmen bei 11 Enthaltungen abgelehnt. Mit der exakt gleichen Anzahl Ja- und Nein-Stimmen lehnte der Grosse Rat fünf Jahre zuvor die Ziffer 1 (Halbierung der Anzahl Unterschriften) der Motion 190-2013 Fuchs (Bern, SVP) «Volksrechte im Kanton Bern stärken!» ab.

Zusammengefasst sieht der Regierungsrat aktuell keinen Anlass, ein Rechtsetzungsprojekt zur Senkung der Anzahl Unterschriften bei Initiativen, Referenden und Volksvorschlägen zu initiieren. Die politische Mitwirkung der Bevölkerung ist gewährleistet und die Nutzung der direktdemokratischen Instrumente hat in den letzten Jahren trotz der sich ändernden Rahmenbedingungen nicht abgenommen. Im Vergleich zu anderen bevölkerungsreichen Kantonen ist die Hürde für die Einreichung eines Volksbegehrens im Kanton Bern weder besonders hoch noch besonders tief. Eine gewisse Hürde ist zudem sachgerecht. Die Demokratie zeichnet sich nicht durch eine möglichst hohe Zahl von Volksabstimmungen aus, sondern dadurch, dass Vorlagen von einer gewissen Relevanz oder solche, gegen die sich eine ernsthafte Opposition formiert, dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden können.

Der Regierungsrat beantragt, die Motion abzulehnen.

Verteiler

– Grosse Rat