



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	269-2023
Vorstossart:	Postulat
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2023.RRGR.359
Eingereicht am:	07.12.2023
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Fiechter (Oberwil im Simmental, SVP) (Sprecher/in) Widmer (Bern, GRÜNE) Vögeli (Frauenkappelen, GLP) Kohli (Wabern, Die Mitte) Kullmann (Thun, EDU) Zbinden (Mittelhäusern, SVP)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	434/2024 vom 08. Mai 2024
Direktion:	Staatskanzlei
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Ablehnung

Direkte Demokratie stärken – Unterschriftenzahlen für Initiativen, Referenden und Volks-vorschläge anpassen

Dem Regierungsrat wird folgender Prüfungsauftrag erteilt:

1. Dem Grossen Rat ist ein Bericht über die Analyse verschiedener Lösungsvarianten vorzule-gen, um die äusserst hohen Anforderungen für das Zustandebringen von Volksinitiativen, Referenden und Volksvorschlägen zu senken.
2. Im Besonderen sollen folgende Varianten geprüft werden:
 - a. Senkung der benötigten Unterschriftenzahlen für Volksinitiativen von heute 15 000 innert sechs Monaten auf neu 7500 innert sechs Monaten sowie eine Senkung der benötigten Unterschriftenzahlen für Referenden und Volksvorschläge von heute 10 000 innert drei Monaten auf neu 5000 innert drei Monaten
 - b. prozentuale Koppelung der benötigten Unterschriften für Volksinitiativen, Referenden und Volksvorschläge an die Gesamtzahl der Stimmberechtigten

Begründung:

Nachfolgende Übersicht gibt Auskunft über die benötigten Unterschriften in den drei bevölke-rungsreichsten deutschsprachigen Kantonen:

Grundlegendaten	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 (Anzahl Stimmberechtigte geteilt durch benötigte Unterschriftenzahl)	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 (Anzahl Stimmberechtigte geteilt durch benötigte Unterschriftenzahl)	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 äusserst hoch angesetzt. Um eine breitere politische Partizipation zu ermöglichen, scheint eine Anpassung der benötigten Unterschriften deshalb angezeigt. Es soll für Privatpersonen, Interessengruppen, Parteien und sonstige Organisationen wieder einfacher möglich sein, Volksbegehren zustande zu bringen. Zu einer Initiativflut ist es beispielsweise im Kanton Zürich trotz 220 000 Stimmberechtigten mehr als im Kanton Bern nicht gekommen – so sind 2022 beispielsweise fünf Volksinitiativen zustande gekommen, zwei Volksinitiativen konnten wegen zu wenig Unterschriften nicht eingereicht werden. Das Referendum wurde im Jahr 2022 im Kanton Zürich hingegen gar nie ergriffen. Im Kanton Aargau wurden 2022 zwei Volksinitiativen erfolgreich ergriffen, allerdings kamen ebenfalls keine Referenden zustande.

Das vorliegende Postulat hat das Ziel, dem Grossen Rat eine umfassende Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen vorzulegen, wie die direkte Demokratie und die Volksrechte im Kanton Bern gestärkt werden können.

Antwort des Regierungsrates

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.

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, bzw. 2. Wahlgänge Ständerat vom 19. November 2023

³ Die Zahl der für eine Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung nötigen Unterschriften wurde von 15'000 auf 30'000 erhöht

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 Ende 2023 stieg die Zahl der Stimmberechtigten um gut 10 Prozent auf 747 385 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	968 595	Initiative ⁴ : 6 000 Referendum: 3 000	Initiative: 0,6 % Referendum: 0,3 %
Bern	747 576	Initiative: 15 000 Referendum: 10 000	Initiative: 2,0 % Referendum: 1,3 %
Waadt	476 572	Initiative: 12 000 Referendum: 12 000	Initiative: 2,5 % Referendum: 2,5 %
Aargau	443 581	Initiative: 3 000 Referendum: 3 000	Initiative: 0,7 % Referendum: 0,7 %
St.Gallen	331 512	Verfassungsinitiative: 8 000 Gesetzesinitiative: 6 000 Referendum: 4 000	Verfassungsinitiative: 2,4 % Gesetzesinitiative: 1,8 % Referendum: 1,2 %
Luzern	285 958	Verfassungsinitiative: 5 000 Gesetzesinitiative: 4 000 Referendum: 3 000	Verfassungsinitiative: 1,8 % Gesetzesinitiative: 1,4 % Referendum : 1,1 %
Genf	278 541	Verfassungsinitiative: 5 571 Gesetzesinitiative: 4 178 Referendum: 4 178	Verfassungsinitiative: 2,0 % Gesetzesinitiative: 1,5 % Referendum: 1,5 %

Stand: März 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

⁴ In den Kantonen ZH, BE, VD und AG gelten für Verfassungs- und Gesetzesinitiativen die gleichen Unterschriftenzahlen.

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 ein⁶.

Der Regierungsrat hat 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. Der Grosse Rat wird voraussichtlich in der Herbstsession 2024 mit dem Bericht befasst werden. Für den Fall einer Einführung von E-Collecting würde die Zahl der notwendigen Unterschriften im Rahmen des entsprechenden Projekts einlässlicher geprüft werden.

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) «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, die notwendige Anzahl Unterschriften bei Initiativen, Referenden und Volksvorschlägen zu senken. 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, das Postulat abzulehnen.

Verteiler

– Grosser Rat

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