



# Parlamentarischer Vorstoss

## Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 072-2020  
Vorstossart: Motion  
Richtlinienmotion:   
Geschäftsnummer: 2020.RRGR.93

Eingereicht am: 11.03.2020

Fraktionsvorstoss: Nein  
Kommissionsvorstoss: Nein  
Eingereicht von: Köpfli (Bern, glp) (Sprecher/in)  
Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, EVP)  
Freudiger (Langenthal, SVP)

Weitere Unterschriften: 15

Dringlichkeit verlangt: Nein  
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 926/2020 vom 19. August 2020  
Direktion: Staatskanzlei  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert  
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

## In dubio pro populo - Ungültigkeit von Volksinitiativen nur in eindeutigen Fällen

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Teilrevision der Kantonsverfassung mit folgendem Inhalt zu unterbreiten: Eine Volksinitiative kann vom Grossen Rat nur für ungültig erklärt werden, wenn eine qualifizierte Mehrheit von Mitgliedern des Grossen Rates dies beschliesst.

### Begründung:

Im September 2018 hat der Grosse Rat die parlamentarische Initiative «In dubio pro populo: Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen» klar überwiesen und damit eine Änderung der Kantonsverfassung angestossen. Volksvorschläge sollen nicht mehr durch ein «Buebetrickli» im Grossen Rat verhindert werden können. Im Zusammenhang mit einer solchen Revision der Kantonsverfassung drängt sich eine weitere Änderung mit ähnlicher Stossrichtung auf:

Erklärt der Grosse Rat eine Volksinitiative gemäss Artikel 59 KV für ungültig, muss er heikle Fragen beantworten, namentlich bezüglich der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht, aber auch bei der Beurteilung, ob die Einheit der Materie gewahrt ist. Gemäss ständiger Rechtsprechung darf ein Begehren nur dann wegen Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Recht für ungültig erklärt werden, wenn ihm klarerweise kein Sinn beigemessen werden kann, der mit übergeordnetem Recht vereinbar ist (Grundsatz «in dubio pro populo»).

Wenn nur in eindeutigen Fällen Volksinitiativen ungültig sind und damit nicht zur Abstimmung gelangen sollen, so muss konsequenterweise auch der grossrätliche Entscheid über das Vorliegen eines eindeutigen Falles entsprechend breit abgestützt sein. Es sollte nicht sein, dass parteipolitisches Kalkül oder Abwesenheiten zu knappen Mehrheiten führen, so dass ein Volksbegehren nicht zur Abstimmung kommen kann. Die Ungültigkeit einer Volksinitiative bedarf damit richtigerweise einer qualifizierten Mehrheit. Falls

sich der Grosse Rat gegen eine Ungültigkeit entscheidet, steht bei Zweifeln an der Gültigkeit in jedem Fall der rechtliche Weg offen.

Welches qualifizierte Quorum das sachlich richtige ist – so, dass es einerseits Zufallsergebnisse verhindert, andererseits aber eine Ungültigerklärung nicht faktisch verunmöglicht – wird im politischen Prozess zu diskutieren und zu entscheiden sein. Die vorliegende Motion belässt den nötigen Spielraum. Denkbar als qualifizierte Quoren wären zum Beispiel die absolute Mehrheit der gewählten Grossratsmitglieder, ein anderes fixes Quorum oder eine qualifizierte Mehrheit der anwesenden Grossratsmitglieder (im Kanton Zürich zwei Drittel, Art. 28 Abs. 3 KV ZH).

## **Antwort des Regierungsrates**

Gemäss Artikel 59 Absatz 1 der Kantonsverfassung (KV, BSG 101.1) beurteilt der Regierungsrat das Zustandekommen einer Volksinitiative und der Grosse Rat deren Gültigkeit. Nach Artikel 59 Absatz 2 KV sind Initiativen ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen, undurchführbar sind oder die Einheit der Form oder der Materie nicht wahren.

Dass eine Volksinitiative vom Grossen Rat für ungültig erklärt wird, ist sehr selten. Zwischen 1980 und 2019 gelangten im Kanton Bern 36 Volksinitiativen zur Abstimmung. Zwei Volksinitiativen wurden vom Kantonsparlament für ungültig erklärt, eine für teilweise ungültig: Am 12. Mai 1980 erklärte der Grosse Rat die Volksinitiative «Gegen die Verwilderung der Badesitten» für ungültig wegen Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Form. Am 23. Januar 1992 erklärte das Parlament die Initiative für ein Gesetz über den Schutz der Aarelandschaft (Aareschutzinitiative) für teilweise ungültig, indem es einen von 15 Artikeln aus dem mit der Initiative vorgeschlagenen Gesetzestext strich. Das Bundesgericht bestätigte diesen Entscheid weitgehend, fasste allerdings die Teilungültigkeit noch etwas enger und erklärte nur einen Teil des vom Grossen Rat gestrichenen Gesetzesartikels für ungültig. Am 21. März 2017 schliesslich erklärte der Grosse Rat die Volksinitiative «Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!» wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht für ungültig – ein Entscheid, der vom Bundesgericht am 18. April 2018 bestätigt wurde.

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone nicht dazu, Initiativen vor der Volksabstimmung auf ihre materielle Gültigkeit zu überprüfen. Zudem bestehen zwischen den Kantonen erhebliche Unterschiede bezüglich Zeitpunkt und Zuständigkeit der Gültigkeitsbeurteilung: In den Kantonen Waadt und St. Gallen werden Volksinitiativen bereits vor der Unterschriftensammlung durch den Staatsrat bzw. den Regierungsrat auf die materielle Gültigkeit überprüft. Der Entscheid ist vor einem kantonalen Gericht anfechtbar. In den meisten Kantonen werden Volksinitiativen dagegen wie im Kanton Bern erst nach deren Zustandekommen auf ihre materielle Gültigkeit überprüft, in der Regel durch die kantonalen Parlamente, im Kanton Genf durch den Staatsrat. Einzelne Kantone (SO, BL, GR) setzen die Schwelle für eine Ungültigerklärung insofern hoch an, als nur Volksinitiativen für ungültig zu erklären sind, die «offensichtlich rechtswidrig» sind bzw. «in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht» stehen.

Auf Bundesebene beurteilt die Bundesversammlung die Gültigkeit von Volksinitiativen (Art. 139 Abs. 3 Bundesverfassung). Ein Quorum für die Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative ist dabei nicht vorgesehen. Das Bundesparlament ist jedoch sehr zurückhaltend, wenn es darum geht, eine Volksinitiative für ungültig zu erklären. Seit 1891 gelangten 216 Volksinitiativen zur Volksabstimmung, nur vier waren von der Bundesversammlung für vollständig ungültig erklärt worden, eine Initiative für teilweise ungültig.

Als einziger Kanton in der Schweiz kennt der Kanton Zürich für die Ungültigerklärung einer Volksinitiative durch das Parlament ein qualifiziertes Mehr: Gemäss Artikel 28 Absatz 3 der Zürcher Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 entscheidet der Kantonsrat, wenn er eine Initiative für ungültig oder teilweise ungültig erklärt, «mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder.» Diese Regelung war bereits vor ihrer Verankerung in der neuen Zürcher Kantonsverfassung im Initiativgesetz vom 1. Juni 1969 enthalten.

Das Bundesgericht hatte in den Jahren 1979 und 2010 zweimal Gelegenheit, sich mit der Zwei-Drittel-Mehr-Regelung des Kantons Zürich zu befassen. Dabei hielt es fest, die Regelung bringe zum Ausdruck, dass eine Initiative in Grenzfällen trotz der allenfalls bestehenden Bedenken dem Volk unterbreitet werden müsse. Der Stimmberechtigte habe somit im Kanton Zürich keinen Anspruch darauf, dass eine inhaltlich allenfalls rechtswidrige Initiative, deren Ungültigkeitserklärung im Kantonsrat nicht zustande komme, dem Volk nicht unterbreitet werde. Die allfällige inhaltliche Rechtswidrigkeit eines Initiativbegehrens könne demnach erst nach einer entsprechenden Annahme mit Beschwerde geltend gemacht werden.<sup>1</sup>

Das Bundesgericht selber auferlegt sich Zurückhaltung, Initiativen aus materiellen Gründen für ungültig zu erklären. In mehreren Entscheiden führte es aus, von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten sei jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspreche und zu einem vernünftigen Ergebnis führe, und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheine. Die Kernaussage dieses sog. «Günstigkeitsprinzips» lautet wie folgt: «Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz „in dubio pro populo“ als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen.»<sup>2</sup> Relativiert wird das Prinzip durch den Willen der Initianten und den Wortlaut des Volksbegehrens. Es kann keiner Initiative durch Auslegung nach dem Günstigkeitsprinzip ein Sinn beigemessen werden, der dem Willen der Initianten oder dem eindeutigen Wortsinn der Initiative nicht mehr entspricht.

Wie das Bundesgericht in mehreren Entscheiden betont hat, geht es beim Entscheid über die Gültigkeit einer Volksinitiative um eine Rechtskontrolle, nicht um eine politische Beurteilung.<sup>3</sup> Zwar wäre es lebensfremd anzunehmen, eine politische Behörde wie ein Kantonsparlament könne, wenn sie Justizfunktion innehat, völlig frei von jeglichen politischen Gesichtspunkten entscheiden. Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass der Grosse Rat bei der Frage der Gültigkeit einer Initiative eine rechtliche Beurteilung vornehmen muss und keinen politischen Entscheid fällen darf.

Die kantonalen Behörden haben bei ihren Entscheiden über die Gültigkeit von Volksinitiativen die vom Bundesgericht entwickelten Regeln anzuwenden und dabei insbesondere auch dem oben erörterten Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz «in dubio pro populo» Rechnung zu tragen. Dieser Pflicht ist das bernische Kantonsparlament stets nachgekommen: Wie bereits ausgeführt wurde, hat es in den letzten 40 Jahren nur drei Volksinitiativen für ganz oder teilweise ungültig erklärt.

Die Berner Kantonsverfassung verlangt für folgende Entscheide des Grossen Rats ein qualifiziertes Mehr: Will der Grosse Rat eine Vorlage, die der fakultativen Volksabstimmung unterliegt, der obligatorischen Volksabstimmung unterstellen, müssen 100 Mitglieder zustimmen (Art. 61 Abs. 2 KV). Wenn der Grosse Rat ein Abweichen von der Schuldenbremse beschliessen will, ist die Zustimmung von «mindestens drei Fünftel[n] seiner Mitglieder» nötig (Art. 101a Abs. 3 und 4 KV, Art. 101b Abs. 4 KV). Will der Grosse Rat von der Steuererhöhungsbremse abweichen, bedarf dies «der Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder» (Art. 101c KV).

Die Motionäre verlangen die Einführung eines qualifizierten Mehrs auch für die Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative. Sie begründen ihre Forderung mit dem Argument, ein solcher Entscheid müsse «breit abgestützt» sein. Das Kriterium der breiten politischen Abstützung ist aber ein politisches Kriterium. Ein höheres Quorum ist sinnvoll bei den soeben erwähnten klar politischen Fragestellungen, ob von der Schuldenbremse abgewichen oder eine Vorlage obligatorisch der Volksabstimmung vorgelegt werden soll. Bei diesen Fragen ist es aus politischen Gründen erwünscht, dass eine Lösung von einer grossen Mehrheit getragen wird. Demgegenüber ist beim Entscheid über eine rechtliche Frage, wie sie sich bei der Beurteilung der Gültigkeit einer Volksinitiative stellt, die Hürde eines qualifizierten Mehrs nicht sachgerecht. Zwar erfordern auch rechtliche Festlegungen mitunter Mehrheitsentscheide, etwa wenn ein aus mehre-

<sup>1</sup> BGE 105 I a 11 E. 2, Urteil BGer 1C\_92/2010 E. 2

<sup>2</sup> BGE 144 I 193, E. 7.3.1., S. 198 und weitere

<sup>3</sup> 139 I 292 E. 5.5, BGE 123 I 63,

ren Richterinnen und Richtern zusammengesetztes Kollegialgericht ein Urteil fällen muss. Die Entscheidung erfolgt in diesen Fällen aber nach dem Prinzip des einfachen Mehrs, da ein qualifiziertes Mehr der Natur der Rechtsfrage kaum gerecht würde. Diese verlangt nach einer unzweideutigen Antwort (JA oder NEIN) und passt daher nicht zu einem Mehrheitsquorum, das nach unterschiedlichen politischen Gesichtspunkten ausgestaltet werden könnte.

Aus den genannten Gründen beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Motion.

Verteiler

– Grosser Rat