

# «Mehr Möglichkeit zur Beteiligung»

Der Experte Marc Bühlmann sagt im Interview, warum eine Halbierung der Unterschriftenzahl zu mehr Partizipation in der Politik führen könnte.

---

Sophie Reinhardt

Publiziert: 07.06.2018, 07:47



Unterschriften sammeln ist kein Zuckerschlecken.

Adrian Moser

**Im Kanton Bern wird die Forderung gestellt, dass die Anzahl Unterschriften für das Erreichen einer Initiative halbiert werden soll. Was halten Sie von dem Vorschlag?**

Die Forderung steht etwas quer in der Landschaft, denn seit dem Jahr 2012 spricht man vor allem auf der nationalen Ebenen von einer Initiativflut und also eher davon, die Anzahl Unterschriften zu erhöhen. Aber einen ähnlichen Vorstoss gab es im Kanton Bern schon vor ein paar Jahren von der SVP, die Diskussion ist also nicht neu.

### **Müssten wir bei Annahme der Motion mit einer Initiativflut rechnen?**

Das ist schwer zu sagen. Ein Vergleich aller Kantone (zwischen 1990 und 2015) zeigt, dass ein hohes Quorum (also die Anzahl Unterschriften als Anteil aller Stimmberechtigter) im Trend zu weniger abgestimmten Volksinitiativen führt. Andererseits kann man auch sehen, dass in bevölkerungsreichen Kantonen eher mehr Initiativen zur Abstimmung kommen: Je ausdifferenzierter die Gesellschaft ist, desto verschiedener sind die Anliegen und Probleme der Bevölkerung, was sich auch in Volksbegehren äussert.

### **Dann müsste es im grossen Kanton Bern aber doch viele Volksinitiativen geben – das tut es ja aber nicht, im Vergleich etwa zum ebenfalls bevölkerungsreichen Kanton Zürich oder zum kleineren Basel.**

Ja das ist so. Bern ist hier eine Ausnahme, welche die Regel bestätigt. Zürich und Basel-Stadt sind als Vergleich auch deshalb interessant, weil in beiden Kantonen nicht nur die Unterschriftenhürden und das Quorum vergleichsweise tief sind, sondern auch die Zeit, die für die Sammlung der Unterschriften eingeräumt wird, relativ lange ist – wiederum im Gegensatz zum Kanton Bern.

### **Würden auch mehr Initiativen angenommen, wenn mehr eingereicht würden?**

Auf nationaler Ebene finden sich für diese These keine Hinweise. Da bleibt die prozentuale Annahme von Volksinitiativen ähnlich hoch, auch in Zeiten in denen mehr Volksinitiativen zur Abstimmung kommen.

### **Wer aber profitiert von tieferen Hürden?**

Unterschriftensammeln ist teuer und braucht Zeit und oder Geld. Je weniger man sammeln muss, desto eher ermöglicht man kleineren Parteien und Verbänden und sogar Einzelpersonen, ein Anliegen auf das politische Parkett zu bringen. Daher kann man schon sagen, dass eine Halbierung der Unterschriftenzahl Möglichkeiten für mehr Beteiligung und Partizipation schaffen könnte.

### **Auf der Bundesebene ist ja eher vom Gegenteil die Rede, von einer Erhöhung der Unterschriftenzahl. Warum divergiert hier die Haltung?**

Das ist seit jeher ein Thema auf Bundesebene. Schon in den 1930er Jahren befürchtete der Bundesrat, dass die Stimmbürgerschaft von vielen Initiativen überfordert sei. Parteien hüten sich aber eher davor, die direkte Demokratie zu beschneiden.

### **Ist es heute nicht einfacher, dank sozialen Medien Unterschriften zu sammeln?**

Das ist eine ambivalente Diskussion, einerseits erreicht man Menschen heute schon einfacher via E-Mail. Aber es braucht eben letztlich auch da eine Unterschrift auf einem ausgedruckten Bogen. Themen die nicht so stark bewegen haben es daher auch heute eher schwer. Früher war es vielleicht sogar einfacher, weil man Menschen vor dem Wahllokal ansprechen konnte. Seit der Einführung der Briefwahl erreicht man dort weniger Stimmberechtigte.

# Parteien ächzen unter Referenden

Derzeit sammeln Parteien Unterschriften gegen fünf verschiedene Gesetzesvorlagen. Doch es läuft harzig. Die Hürde von 10'000 Unterschriften kritisieren sie als zu hoch.

Fabian Christl und Sophie Reinhardt  
Aktualisiert: 07.06.2018, 14:19



Einige Berner Parteien würden gerne weniger Unterschriften für Volksbegehren sammeln müssen.  
Adrian Moser

Schwer beladen stehen sie vor dem Zytglogge: eine Handvoll Grossrätinnen und Grossräte der Grünen, die die halbstündige Sessionspause nutzen, um ein paar Unterschriften zu sammeln. Einige haben nicht weniger als drei verschiedene Unterschriftenbögen dabei: Sie sammeln gleichzeitig für den Volksvorschlag zur Sozialhilfe und für die Referenden gegen die Steuerrechtsreform und die Polizeigesetzrevision.

Doch die Linken sind derzeit nicht die Einzigen, die in regelmässigen Abständen auf Berns Strassen anzutreffen sind. So sammelt die SVP für das Referendum gegen den Asylsozialhilfekredit. Und der Hauseigentümerverband versucht zusammen mit den Wirtschaftsverbänden, das revidierte Energiegesetz zu verhindern. Allen Referenden gemeinsam ist, dass es sich bei der Unterschriftensammlung nicht um Selbstläufer handelt. Offiziell machen alle gute Miene (Text unten), hinter vorgehaltener Hand tönt es aber anders. Gerade die Sammlung für den Volksvorschlag zum Sozialhilfegesetz laufe harzig, heisst es. So sei es nach dem aufwendigen Wahlkampf mühsam, genug Sammlerinnen und Sammler aufzutreiben. Zudem gestalte sich auch das Sammeln an sich als anspruchsvoll. «Es ist schon schwieriger, den Leuten den komplexen Volksvorschlag zu erläutern als etwa das Referendum gegen die Steuersenkungen für Grosskonzerne», sagt etwa Jessica Fuchs, die Geschäftsführerin der Grünen Kanton Bern.

### **Polparteien agieren gemeinsam**

Dem Scheitern nahe ist das Referendum gegen das Polizeigesetz. Das Referendum wird zwar von den grossen linken Parteien «ideell» unterstützt, doch nur das Grüne Bündnis hat sich verpflichtet, eine vorgegebene Anzahl Unterschriften zu sammeln. Der Rest bleibt an Kleinparteien wie der Alternativen Linke und kleineren Verbänden hängen. Derzeit stehe man bei rund 4500 Unterschriften, sagt Grossrätin Christa Ammann (AL) vom Referendumskomitee. Erforderlich sind 10 000 beglaubigte Unterschriften. Da es aber stets ungültige und doppelte Unterschriften hat, streben die Parteien jeweils 12 000 Unterschriften an, um auf der sicheren Seite zu sein. Die Sammelfrist endet am 18.

Juli. Es könnte also knapp werden – und zwar nicht nur für das Referendum gegen das Polizeigesetz. Damit es künftige Referenden einfacher haben, erarbeitet Ammann einen Vorstoss. Der Entwurf sieht eine Reduktion der für ein Referendum nötigen Unterschriften um die Hälfte vor. Die genaue Zahl sei aber noch Gegenstand von Verhandlungen mit Unterstützern aus anderen Parteien. Bereits «im Boot» seien mehrere Grossrätinnen und Grossräte der Grünen und der SP. Wahrscheinlich wird aber auch eine Mehrheit der SVP-Fraktion den Vorstoss unterstützen. Vor vier Jahren reichte die SVP selber einen entsprechenden Vorstoss ein. Dieser wurde allerdings auch von den Linken grossmehrheitlich verworfen. Der Regierungsrat argumentierte damals, wegen des Bevölkerungswachstums liessen sich die nötigen Unterschriften leichter zusammenbringen.

Für Ammann ist eine Reduktion hingegen nötig, weil derzeit nur grosse und finanzkräftige Parteien und Verbände die Möglichkeit hätten, genügend Unterschriften zu sammeln. Sie verweist insbesondere auf den Bund und andere Kantone, wo im Verhältnis zur Zahl der Stimmberechtigten viel weniger Unterschriften nötig sind. Tatsächlich braucht es etwa im Kanton Zürich bei rund 925 000 Stimmberechtigten lediglich 3000 Unterschriften für ein Referendum, für eine Initiative 6000.

Im Kanton Bern werden für eine Volksinitiative 15 000 Unterschriften benötigt – bei 737 000 Stimmberechtigten. Wie der bernische Regierungsrat in seiner Antwort auf die SVP-Motion von 2013 schrieb, gibt es aber vor allem in den französischsprachigen Kantonen höhere Hürden: So sind etwa im Kanton Waadt 12 000 Unterschriften für ein Referendum nötig – bei 395 000 Stimmberechtigten (Text unten links). Weiter verwies der Regierungsrat auf die sozialen Medien, welche die Mobilisierung für Initiativen vereinfachten.

## **Andere Richtung auf Bundesebene**

Der Kanton Bern wäre mit einer Senkung des nötigen Quorums kein Sonderfall. In den letzten Jahren haben mehrere Kantone wie etwa Basel-Stadt, Graubünden und Neuenburg die vorgeschriebene Anzahl Unterschriften nach unten korrigiert. Trotzdem stehe Ammanns Forderung etwas «quer in der Landschaft», sagt Politikwissenschaftler Marc Bühlmann (Interview rechts). Er hat dabei vor allem die nationale Ebene im Blick, wo seit ein paar Jahren eine Initiativenflut beobachtet wird.

Die BDP forderte deshalb bereits im Jahr 2016 via parlamentarische Initiative eine deutliche Erhöhung der Zahl der Unterschriften für nationale Initiativen und Referenden. Sie wollte erreichen, dass für Referenden nicht mehr 50 000, sondern zwischen 75 000 und 125 000 notwendig wären. Für eine Initiative sollten statt der aktuell nötigen 100 000 Unterschriften sogar zwischen 150 000 und 250 000 gesammelt werden müssen. BDP-Präsident Martin Landolt argumentierte damals, dass zu viele Vorlagen vors Volk kämen. Letzten Sommer bodigte der Nationalrat das Vorhaben der BDP.

**Grossratsbeschluss betreffend die «Initiative für eine kantonale Elternzeit»**

*Der Grosse Rat des Kantons Bern,*

gestützt auf Artikel 58 ff. der Kantonsverfassung<sup>1</sup>,

auf Antrag des Regierungsrates,

*beschliesst:*

1. Es wird davon Kenntnis genommen, dass die vom Komitee «Elternzeit» eingereichte «Initiative für eine kantonale Elternzeit» mit 19'802 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (Regierungsratsbeschluss Nr. 607 vom 19. Mai 2021).
2. Die Initiative hat die Form einer einfachen Anregung und lautet wie folgt:

«Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern reichen gestützt auf Artikel 58 der Bernischen Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 und Artikel 140 ff. des kantonalen Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte, die folgende Initiative in Form der einfachen Anregung ein:

**Grossratsbeschluss betreffend die «Initiative für eine kantonale Elternzeit»**

*Der Grosse Rat des Kantons Bern,*

gestützt auf Artikel 58 ff. der Kantonsverfassung<sup>2</sup>,

auf Antrag des Regierungsrates,

*beschliesst:*

1. Es wird davon Kenntnis genommen, dass die vom Komitee «Elternzeit» eingereichte «Initiative für eine kantonale Elternzeit» mit 19'802 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (Regierungsratsbeschluss Nr. 607 vom 19. Mai 2021).
2. Die Initiative hat die Form einer einfachen Anregung und lautet wie folgt:

«Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern reichen gestützt auf Artikel 58 der Bernischen Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 und Artikel 140 ff. des kantonalen Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte, die folgende Initiative in Form der einfachen Anregung ein:

<sup>1</sup> BSG 101.1

<sup>2</sup> BSG 101.1

Der Kanton Bern führt eine kantonale Elternzeit ein, um die Eltern bei der Entwicklung der Beziehung zu ihren Kindern zu unterstützen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und die Gleichstellung von Frau und Mann zu fördern.

Bei der Ausgestaltung der Elternzeit im Kanton Bern sind folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Die kantonale Elternzeit beträgt 24 Wochen. Davon sind je 6 Wochen für jeden Elternteil reserviert, die restlichen 12 Wochen können die Eltern frei unter sich aufteilen.
  - Während der kantonalen Elternzeit erhalten die Eltern einen angemessenen Lohnersatz. Dieser orientiert sich in Bezug auf Höhe und Art an der Mutterschaftsentschädigung.
  - Die kantonale Elternzeit kann von der Geburt des Kindes bis zum Eintritt in den Kindergarten bezogen werden.»
3. Die Initiative wird für gültig erklärt.
  4. Der Grosse Rat lehnt die Initiative ab.
  5. Die Initiative wird mit der Empfehlung auf Ablehnung der Volksabstimmung unterbreitet.

Bern, 18. Mai 2022

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: *Simon*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Der Kanton Bern führt eine kantonale Elternzeit ein, um die Eltern bei der Entwicklung der Beziehung zu ihren Kindern zu unterstützen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und die Gleichstellung von Frau und Mann zu fördern.

Bei der Ausgestaltung der Elternzeit im Kanton Bern sind folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Die kantonale Elternzeit beträgt 24 Wochen. Davon sind je 6 Wochen für jeden Elternteil reserviert, die restlichen 12 Wochen können die Eltern frei unter sich aufteilen.
  - Während der kantonalen Elternzeit erhalten die Eltern einen angemessenen Lohnersatz. Dieser orientiert sich in Bezug auf Höhe und Art an der Mutterschaftsentschädigung.
  - Die kantonale Elternzeit kann von der Geburt des Kindes bis zum Eintritt in den Kindergarten bezogen werden.»
3. Die Initiative wird für gültig erklärt.
  4. Der Grosse Rat lehnt die Initiative ab.
  5. Die Initiative wird mit der Empfehlung auf Ablehnung der Volksabstimmung unterbreitet.

Bern, 9. November 2022

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: *Häsler*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Bern, 21. Oktober 2022

Im Namen der Kommission

Der Präsident: *Zimmerli*



# Vortrag

Datum RR-Sitzung: 18. Mai 2022  
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz  
Geschäftsnummer: 2020.STA.1027  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

## Grossratsbeschluss betreffend die «Initiative für eine kantonale Elternzeit»

### Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Entstehung und Zustandekommen der Initiative</b> .....	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>Ziele und Inhalt der Initiative</b> .....	<b>2</b>
3.1	Ziel der Initiative .....	2
3.2	Inhalt der Initiative .....	2
<b>4.</b>	<b>Gültigkeit der Initiative</b> .....	<b>2</b>
4.1	Allgemeines .....	2
4.2	Einheit der Form oder der Materie sowie Durchführbarkeit .....	3
4.3	Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht .....	3
4.3.1	Grundsätzliches .....	3
4.3.2	Vereinbarkeit mit übergeordnetem Bundesrecht und kantonalem Recht .....	3
4.4	Schlussfolgerung zur Gültigkeit .....	6
<b>5.</b>	<b>Würdigung der Initiative</b> .....	<b>6</b>
5.1	Ausgangslage.....	6
5.2	Vorstösse im Kanton Bern .....	7
5.3	Vorstösse auf Bundesebene .....	7
5.4	Internationaler Vergleich .....	8
5.5	Gesellschaftliche Auswirkungen .....	8
5.5.1	Auswirkungen auf die Familie .....	8
5.5.2	Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann .....	9
5.6	Kostenfolgenabschätzung.....	9
5.6.1	Bruttokosten der Elternzeit.....	9
5.6.2	Mehreinnahmen des Kantons aufgrund der Elternzeit .....	10
5.6.3	Minderausgaben des Kantons aufgrund der Elternzeit.....	11
5.6.4	Fazit zu den Kostenfolgen .....	11
5.7	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft .....	12
<b>6.</b>	<b>Antrag des Regierungsrates</b> .....	<b>12</b>

### 1. Zusammenfassung

Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» ist mit 19'802 Stimmen zustande gekommen. Sie fordert in Form einer einfachen Anregung die Einführung einer Elternzeit von 24 Wochen. Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass die Initiative gültig ist: Sie wahrt die Gebote der Einheit der Form und der Einheit der Materie, ist durchführbar und mit übergeordnetem Bundesrecht vereinbar. Der Regierungsrat beantragt, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen, weil sie erhebliche Mehrkosten für den Kanton zur Folge hätte. Zudem hält der Regierungsrat eine Regelung auf nationaler Ebene für sinnvoller. Er erachtet es

ferner als zweckmässig, den Bericht des Bundesrates «Volkswirtschaftliches Gesamtmodell (Kosten-Nutzen) von Elternzeitmodellen» abzuwarten.

## **2. Entstehung und Zustandekommen der Initiative**

Das Initiativkomitee «Elternzeit» reichte am 30. April 2021 die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» in der Form einer einfachen Anregung bei der Staatskanzlei ein. Für eine Initiative sind 15'000 gültige Unterschriften erforderlich (Art. 58 Abs. 2 Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993; KV<sup>1</sup>). Mit Beschluss vom 19. Mai 2021 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative mit 19'802 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (RRB 607/2021). Er muss sie innerhalb von zwölf Monaten dem Grossen Rat vorlegen, wenn er keinen Gegenvorschlag macht (Art. 149 Abs. 2 Gesetz vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte; PRG<sup>2</sup>). Diese Frist läuft am 19. Mai 2022 ab. Mit dem vorliegenden Antrag wahrt der Regierungsrat diese Frist.

## **3. Ziele und Inhalt der Initiative**

### **3.1 Ziel der Initiative**

Ziel der Initiative ist es, dass im Kanton Bern eine kantonale Elternzeit eingeführt wird, «um die Eltern bei der Entwicklung der Beziehung zu ihren Kindern zu unterstützen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und die Gleichstellung von Frau und Mann zu fördern»<sup>3</sup>.

### **3.2 Inhalt der Initiative**

Bei der Ausgestaltung der Elternzeit im Kanton Bern sind gemäss Initiativtext folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Die kantonale Elternzeit soll 24 Wochen betragen. Davon sind je sechs Wochen für jeden Elternteil reserviert, die restlichen zwölf Wochen können die Eltern frei unter sich aufteilen.
- Während der kantonalen Elternzeit erhalten die Eltern einen angemessenen Lohnersatz. Dieser orientiert sich in Bezug auf Höhe und Art an der Mutterschaftsentschädigung.
- Die kantonale Elternzeit kann von der Geburt des Kindes bis zum Eintritt in den Kindergarten bezogen werden.

## **4. Gültigkeit der Initiative**

### **4.1 Allgemeines**

Initiativen sind nach Art. 59 Abs. 2 KV ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn sie

- die Einheit der Form oder der Materie nicht wahren,
- undurchführbar sind,
- gegen übergeordnetes Recht verstossen.

---

<sup>1</sup> BSG 101.1

<sup>2</sup> BSG 141.1

<sup>3</sup> Siehe Initiativtext.

## 4.2 Einheit der Form oder der Materie sowie Durchführbarkeit

Der Grundsatz der Einheit der Form verlangt, dass die Initiative entweder in der Form eines ausformulierten Entwurfs oder einer einfachen Anregung einzureichen ist (Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, S. 396, Ziff. 5 c). Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» wurde als einfache Anregung (Art. 58 Abs. 3 KV) eingereicht. Die Einheit der Form ist damit gewahrt.

Die Initiative betrifft eine klar abgegrenzte politische Frage. Es besteht ein hinreichender sachlicher Zusammenhang. Das Initiativbegehren wahrt damit die Einheit der Materie.

Eine Initiative muss faktisch vollzogen werden können. Blosser Schwierigkeiten bei der Realisierung sind nicht genügend. Für die Annahme der Undurchführbarkeit müssen sich objektive, unüberwindliche Hindernisse stellen, welche eine Volksabstimmung als sinnlos erscheinen lassen (Kälin/Bolz, a.a.O., S. 396 Ziff. 5 b). Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» verlangt eine «bezahlte Auszeit für erwerbstätige Eltern»<sup>4</sup>. Für die Finanzierung wäre gemäss den Erläuterungen des Initiativkomitees eine tripartite Aufteilung unter Kanton, Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden denkbar. Für das Initiativkomitee wäre auch ein Fonds mit Beiträgen von Arbeitgebenden und dem Kanton, wie er etwa im Kanton Waadt für die Kita-Finanzierung besteht, eine Option<sup>5</sup>. Diese Vollzugsvorschläge zeigen, dass die Initiative grundsätzlich vollziehbar ist, die Initiative ist folglich durchführbar.

## 4.3 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

### 4.3.1 Grundsätzliches

Eine Initiative muss mit dem Bundesrecht, dem kantonalen Verfassungsrecht sowie mit allem anderen übergeordneten Recht vereinbar sein (Kälin/Bolz, a.a.O., S. 396 Ziff. 5 a). Bei der Überprüfung der Vereinbarkeit einer einfachen Anregung mit dem übergeordneten Recht ist zu fragen, ob bzw. inwieweit dem kantonalen Gesetzgeber bei der Umsetzung des Initiativbegehrens unter Wahrung des damit verfolgten Grundanliegens Gestaltungsspielräume verbleiben, die es ihm erlauben, einen voraussichtlich mit dem höherrangigen Recht vereinbaren Erlass auszuarbeiten (Pedretti, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, ZBI 118/2017 S. 322f., BGE 143 I 361 Erw. 3.3).

### 4.3.2 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Bundesrecht und kantonalem Recht

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist (Art. 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; BV<sup>6</sup>). Sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind und sind für alle Geschäfte zuständig, die nicht ausdrücklich oder stillschweigend dem Bund zugewiesen wurden (originäre Zuständigkeit der Kantone). Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist (Art. 42 Abs. 1 BV).

#### 4.3.2.1 Zivilrecht und Schutz der Arbeitnehmenden

1) Der in Art. 49 Abs. 1 BV festgehaltene Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts steht der Annahme oder Anwendung von kantonalen Regeln entgegen, welche in Bereiche eingreifen, welche der Bundesgesetzgeber *abschliessend* geregelt hat (BGE 137 I 167 E. 3.4, Bundesgerichtsurteil 2C\_727/2011 E. 3.3).

<sup>4</sup> Vgl. Erläuterungen zur Initiative - ELTERNZEIT, abgerufen am 14. April 2022.

<sup>5</sup> Siehe Fn. 4

<sup>6</sup> SR 101

Der Bund besitzt auf dem Gebiet des Zivilrechts eine *abschliessende* Rechtsetzungskompetenz (Art. 122 Abs. 1 BV, Leuenberger, St. Galler Kommentar zu Art. 122 BV, Rz. 4). Diese Aufgabe erfüllte er insbesondere durch den Erlass des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB<sup>7</sup>) und des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; OR<sup>8</sup>). Freizeit und Ferien sind im OR (Art. 329 ff. OR) *abschliessend* geregelt. Im Bereich des Schutzes von Arbeitnehmenden hat der Bund ebenfalls eine *abschliessende* Rechtsetzungskompetenz (Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV, BSK BV-Cardinaux, Art. 110, Rz. 22). Der Bundesgesetzgeber hat insbesondere das Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG<sup>9</sup>) erlassen. Im OR sind folglich Freizeit und Ferien und im ArG Arbeits- und Ruhezeiten, wöchentlicher Ruhetag und Feiertage *abschliessend* geregelt. Die Kantone sind somit grundsätzlich nicht befugt, in ihrer Gesetzgebung über das Bundesrecht hinausgehende Ferien oder Massnahmen des Schutzes von Arbeitnehmenden für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse vorzusehen.

2) Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann jedoch ein kantonales Gesetz im gleichen Bereich, in dem die Bundesgesetzgebung als *abschliessend* betrachtet wird, Bestand haben, wenn es einen *anderen Zweck* als den vom Bundesrecht angestrebten verfolgt. Der Grundsatz des Vorrangs von Bundesrecht ist in diesen Fällen nicht verletzt, soweit ein kantonales Gesetz die Wirksamkeit der Bundesgesetzgebung verstärkt (BGE 138 I 410 Erw. 3.1, BGE 137 I 167 E. 3.4, Urteil 2C\_727/2011 E. 3.3). Das Bundesgericht hat beispielsweise entschieden, dass die Regelung der Ladenöffnungszeiten aus *Gründen des Arbeitnehmerschutzes* abschliessend Sache des Bundes ist, die Kantone aber befugt sind, aus *Gründen des Umweltschutzes* die Ladenöffnungszeiten zu begrenzen (BGE 119 Ia 378 E. 9b). Eine kantonale Volksinitiative, die das Rauchen in öffentlichen Räumen und Anlagen zum *Schutz der Bevölkerung* vor den Auswirkungen des Passivrauchens verbieten lassen wollte, verletzte gemäss dem Bundesgericht den vom Bundesrecht abschliessend geregelten *Schutz von Arbeitnehmenden* nicht (BGE 133 I 110 E. 4).

Der Begriff der Ferien im arbeitsvertragsrechtlichen Sinn umfasst sowohl die Gewährung einer zum Voraus bestimmten Zahl aufeinanderfolgender freier Tage, die der Erholung dienen, als auch die Bezahlung des darauf entfallenden üblichen Lohnes (BGE 122 V 435 E. 3b, Abegg, in: Gauch/Aeppli/Stöckli (Hrsg.), Präjudizienbuch OR, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts (1875-2015), 9. Aufl., 2016, Art. 329a N 1, Streiff/von Kaenel/Rudolph, in: Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319-362 OR, 7. Aufl., 2012, Art. 329a N 2). Ferien bezwecken somit die Erholung der Arbeitnehmenden bei gleichzeitiger Entlohnung.

Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» hat gemäss den Erläuterungen des Initiativkomitees einen familienpolitischen Fokus. Die Elternzeit soll die Eltern bei der Entwicklung der Beziehung zu ihren Kindern unterstützen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern und die Gleichstellung von Frau und Mann fördern<sup>10</sup>. Damit verfolgt sie *andere Zwecke* als die Gewährung zusätzlicher Ferien oder den Schutz der Arbeitnehmenden. Die Auswirkungen von Elternzeit wurden in zahlreichen Studien untersucht. Sie kommen zum Schluss, dass Elternzeit beispielsweise die Vater-Kind-Beziehung stärkt, die Entwicklung des Kindes unterstützt, die Erwerbstätigkeit der Mütter erhöht, die Gleichstellung zwischen Mann und Frau sowie die Gesundheit der Mütter fördert<sup>11</sup>. Der mit der Initiative angestrebte Zweck kann folglich mit der Umsetzung der «Initiative für die Elternzeit» erreicht werden. Die Initiative verstösst daher nicht gegen die abschliessende Rechtsetzungskompetenz des Bundes im Bereich des Zivilrechts und des Schutzes der Arbeitnehmenden<sup>12</sup>. Mit den insgesamt 24 Wochen «bezahlte Auszeit für erwerbstätige Eltern»<sup>13</sup> verstärkt die Initiative die Wirksamkeit der Bundesgesetzgebung im Bereich des Zivilrechts sowie des Arbeitnehmerschutzes. Sie ist somit mit übergeordnetem Bundesrecht vereinbar.

<sup>7</sup> SR 210

<sup>8</sup> SR 220

<sup>9</sup> SR 822.11

<sup>10</sup> Siehe Initiativtext.

<sup>11</sup> Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, 2018, Elternzeit, weil es sich lohnt!, Wissenschaftlich fundierte Argumente und Empfehlungen, S. 4ff.

<sup>12</sup> Anders noch: Antwort des Regierungsrates vom 22. Mai 2019 auf die Motion Bauer (Wabern, SP) «Elternzeit jetzt! Für eine politische Entwicklung im Kanton Bern» (M 260-2018).

<sup>13</sup> Siehe Fn. 4

### 4.3.2.2 Mutter- und Vaterschaftsversicherung

Im Bereich der Mutterschaftsversicherung besitzt der Bund ebenfalls eine *abschliessende* Rechtsetzungskompetenz (Art. 116 Abs. 3 BV, BSK BV-Gächter/Filippo, Art. 116, Rz. 21, Mader/Hürzeler, St. Galler Kommentar zu Art. 116 BV, Rz. 21). Dabei muss es sich gemäss Artikel 116 Absatz 3 BV um ein *Versicherungssystem* handeln, d.h. um ein in erster Linie durch Beiträge finanziertes System (BSK BV-Gächter/Filippo, Art. 116, Rz. 24). Der Bund hat diesen Gesetzgebungsauftrag mit dem Erlass der Artikel 16b bis 16h des Bundesgesetzes vom 25. September 1952 über den Erwerbssersatz (Erwerbssersatzgesetz, EOG<sup>14</sup>) per 1. Juli 2005 erfüllt. Ebenfalls gestützt auf Artikel 116 Absatz 3 BV schuf der Bund mit den Artikeln 16i bis 16m EOG per 1. Januar 2021 die Vaterschaftsversicherung (Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats vom 15. April 2019 zum indirekter Gegenentwurf zur Vaterschaftsurlaubs-Initiative, BBI 2019 3410 Ziff. 2.4, Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Rz. 166). Die Kantone sind aufgrund der *abschliessenden* Rechtsetzungskompetenz des Bundes grundsätzlich nicht befugt, eine kantonale Mutter- und/oder Vaterschaftsversicherung zu schaffen.

Die kantonale Elternzeit soll 24 Wochen betragen. Davon sind je sechs Wochen für jeden Elternteil reserviert. Die restlichen zwölf Wochen können die Eltern frei unter sich aufteilen. Faktisch verlängert sich damit die Mutter- und Vaterschaftsentschädigung. Artikel 16h EOG erlaubt es den Kantonen, eine höhere oder länger dauernde *Mutterschaftsentschädigung* vorzusehen und zu deren Finanzierung besondere Beiträge zu erheben. Eine kantonale (faktische) Verlängerung der Mutterschaftsentschädigung mittels einer Elternzeit wäre folglich zulässig. Der Bundesgesetzgeber hat bei der *Vaterschaftsentschädigung* von einer entsprechenden Bestimmung im EOG abgesehen. Das bedeutet, dass eine kantonale (faktische) Verlängerung der Vaterschaftsentschädigung mittels einer Elternzeit mit übergeordnetem Bundesrecht grundsätzlich nicht vereinbar ist.

Mit der Einführung der Mutterschaftsversicherung wollte der Gesetzgeber die Gleichstellung der Frauen im Erwerbsleben fördern, die Vereinbarkeit von Familie und beruflicher Tätigkeit sowie die Gleichstellung zwischen Mann und Frau verbessern (Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom 3. Oktober 2002 zur Ausweitung der Erwerbansprüche auf erwerbstätige Mütter, BBI 2002 7538 Ziff. 2.4.2). Die wesentlichsten Argumente für die Einführung der Vaterschaftsversicherung waren die Förderung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen und einer partnerschaftlicheren Rollenteilung in der Familie, indem der Mutter und dem Vater bereits unmittelbar nach der Geburt des Kindes die Möglichkeit eröffnet wird, sich intensiv an dessen Betreuung und Erziehung zu beteiligen (Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats vom 15. April 2019 zum indirekter Gegenentwurf zur Vaterschaftsurlaubs-Initiative, BBI 2019 3407 Ziff. 2.1). Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» verfolgt sinngemäss die gleichen Zwecke wie die Mutter- und Vaterschaftsversicherung gemäss EOG (vgl. oben Ziff. 3.1).

Die Initiative enthält keine konkreten Vorgaben zur Finanzierung. Gemäss Initiativkomitee ist für die Finanzierung «ein System wie bei der Mutterschaftsversicherung mit Beiträgen von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden und dazu auch ein Teil durch den Kanton selber» denkbar<sup>15</sup>. Eine kantonale Elternzeitversicherung, welche in erster Linie mit Beiträgen von Arbeitgebenden und –nehmenden finanziert wird, (faktisch) eine Verlängerung der bundesrechtlichen Mutter- und Vaterschaftsversicherung vorsieht und die gleichen Zwecke wie die Mutter- und Vaterschaftsversicherung gemäss EOG verfolgt, würde hinsichtlich der (faktischen) Verlängerung der Vaterschaftsversicherung gegen übergeordnetes Bundesrecht verstossen.

Um das mit der Initiative verfolgte Grundanliegen umzusetzen, müsste eine andere Finanzierungsart gewählt werden, damit ein Erlass ausgearbeitet werden kann, der voraussichtlich mit höherrangigem Recht

<sup>14</sup> SR 834.1

<sup>15</sup> FAQ Kantonale Elternzeit, abgerufen unter [Initiative - ELTERNZEIT](#) -> Argumentarium -> Elternzeit FAQ (PDF) am 14. April 2022.

vereinbar wäre. Für das Initiativkomitee wäre auch die Finanzierung mittels eines Fonds mit Beiträgen von Arbeitgebenden und dem Kanton, wie er etwa im Kanton Waadt für die Kita-Finanzierung besteht<sup>16</sup>, eine Option<sup>17</sup>. Wie oben erwähnt, zeichnet eine *Versicherung* aus, dass sie ein in erster Linie durch Beiträge finanziertes System ist. Eine kantonale Elternzeit, die primär mit Mittel der öffentlichen Hand finanziert würde, wäre somit zulässig. Folglich könnte bei der Umsetzung des Initiativbegehrens ein Erlass ausgearbeitet werden, der voraussichtlich mit höherrangigem Recht vereinbar wäre.

### 4.3.2.3 Familienpolitik sowie Gleichstellung von Frau und Mann

Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative u.a. dafür ein, dass Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden (Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV). Damit wird ein Gesetzgebungsauftrag an den Bund und die Kantone formuliert (Bigler-Eggenberger/Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 41, Rz. 9 und 20). Im Bereich der Gleichstellung von Mann und Frau (Art. 8 Abs. 3 BV) richtet sich der Gesetzgebungsauftrag an den Bund, die Kantone und die Gemeinden (BSK BV-Waldmann, Art. 8, Rz. 127). Es liegt in diesen Bereichen somit *keine abschliessende* Rechtsetzungskompetenz des Bundes vor. Die Kantone müssen eigene Vorschriften erlassen. Der Kanton Bern hat die entsprechenden Regelungen in Artikel 10 Absatz 2 und Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe d und e KV festgehalten: Familien sollen in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt und die Gleichstellung von Mann und Frau soll gewährleistet werden. Die Initiative lässt somit genügend Gestaltungsspielräume, die es dem Grossen Rat bei der Umsetzung des Initiativbegehrens erlauben, einen voraussichtlich mit dem höherrangigen Recht vereinbaren Erlass auszuarbeiten.

## 4.4 Schlussfolgerung zur Gültigkeit

Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» ist durchführbar und wahrt das Gebot der Einheit der Form und der Materie. Aufgrund der vertieften Analyse der kantonalen Rechtsetzungskompetenzen und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Initiative mit übergeordnetem Bundesrecht vereinbar ist, wenn die Elternzeit in erster Linie mit Mitteln der öffentlichen Hand finanziert wird. Die Elternzeit-Initiative, welche im Kanton Zürich eingereicht worden war, wurde vom Zürcher Regierungsrat ebenfalls für gültig erklärt<sup>18</sup>. Auch das Bundesamt für Justiz (BJ) kommt zum Schluss, dass die Kantone über einen Handlungsspielraum verfügen, um einen Elternurlaub einzuführen. Sie müssen dafür mit der Elternzeit einen Zweck von öffentlichem Interesse verfolgen, welcher das Bundesrecht nicht abschliessend geregelt hat (z.B. Gleichstellung zwischen Mann und Frau, Kinderschutz)<sup>19</sup>. Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» ist deshalb gültig.

## 5. Würdigung der Initiative

### 5.1 Ausgangslage

In der Schweiz haben erwerbstätige Mütter seit dem 1. Juli 2005 Anrecht auf einen bezahlten *Mutterschaftsurlaub* von mindestens 14 Wochen (oder 98 Tage; Art. 16c EOG, Art. 329f OR). Erwerbstätige Väter haben seit dem 1. Januar 2021 einen Anspruch auf einen bezahlten *Vaterschaftsurlaub* von 14 Tagen (Art. 16k EOG, Art. 329g OR). Von der rechtlichen Möglichkeit, eine länger dauernde Mutterschaftsentschädigung vorzusehen (Art. 16h EOG), haben die Kantone Genf, Waadt und Freiburg Gebrauch gemacht.

<sup>16</sup> Siehe Art. 44ff. *Loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants* (LAJE).

<sup>17</sup> Siehe Fn. 15.

<sup>18</sup> Kantonsrat Zürich | Geschäfte | Volksinitiative «für eine Elternzeit (Elternzeit-Initiative)» (zh.ch)

<sup>19</sup> Schreiben des BJ vom November 2021 an den Kanton Tessin betr. Einführung einer Elternzeit; Votum Ständerätin Baume-Schneider in: AB 2021 S 889 betr. Ständesinitiative des Kantons Jura «Bestimmungen zum Recht auf Eltern- oder Vaterschaftsurlaub und zu dessen Dauer. Allfällige Erlassung durch die Kantone» (20.320).

*Elternurlaub*, der heute in anderen Ländern gesetzlich verankert ist, wird Müttern und Vätern gewährt. Beim Elternurlaub (auch Elternzeit genannt) handelt es sich um einen Urlaub, der beiden Elternteilen dieselbe Möglichkeit eröffnen soll, für ihr (Klein-)Kind zu sorgen. Normalerweise kann der Urlaub erst nach dem Mutterschafts- bzw. Vaterschaftsurlaub bezogen werden. In einigen Fällen können die Eltern wählen, ob sie den Urlaub oder einen Teil davon in Teilzeitform beziehen wollen<sup>20</sup>.

Die Schweiz kennt keinen gesetzlich geregelten und bezahlten Elternurlaub. Das Zürcher Stimmvolk hat am 15. Mai 2022 eine Volksinitiative für eine kantonale Elternzeit<sup>21</sup> mit 64,8 Prozent abgelehnt. Einzelne Branchen und Unternehmen in der Schweiz gewähren freiwillig einen Elternurlaub. Die Dauer und die Höhe der Entschädigung dieser Urlaube variieren.

## 5.2 Vorstösse im Kanton Bern

Im Kanton Bern wurde die Einführung einer kantonalen Elternzeit mit der Motion Bauer (Wabern, SP) «Elternzeit jetzt! Für eine politische Entwicklung im Kanton Bern» (M 260-2018) verlangt. Der Regierungsrat stand dem Anliegen grundsätzlich positiv gegenüber, beantragte jedoch die Ablehnung der Motion. Er stützte sich in seiner Begründung auf den Bericht des Bundesrates vom 6. Juni 2011 «Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub. Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle», wonach die Kantone nicht ermächtigt seien, für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse Gesetze über Urlaube und Ferien zu erlassen. Sie hätten keine Befugnis, Vätern oder Eltern einen zusätzlichen Urlaub zu gewähren. Der Grosse Rat folgte dem Antrag auf Ablehnung am 3. September 2019. Eine vertiefte Analyse der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat inzwischen aber ergeben, dass die Kantone befugt sind, im gleichen Bereich ein Gesetz zu erlassen, in dem die Bundesgesetzgebung als *abschliessend* betrachtet wird (z.B. Ferien, Urlaube). Voraussetzung ist, dass das Gesetz einen *anderen Zweck* als den vom Bundesrecht angestrebten verfolgt. Dies ist beim Elternurlaub der Fall (siehe Ziff. 4.3.2.1). Diese Haltung vertritt auch das BJ (siehe Ziff. 4.4).

Mit der Motion Riesen (PSA, La Neuveville) «Kantone sollen über Elternurlaub legislieren können» (M 249-2019) wurde die Einreichung einer Standesinitiative verlangt, damit die Kantone eine höhere oder längere Vaterschafts- oder eine Elternentschädigung einführen können. Der Regierungsrat begrüßte das Anliegen grundsätzlich. Angesichts der damals bevorstehenden Referendumsabstimmung gegen den Vaterschaftsurlaub wollte der Regierungsrat das Ergebnis abwarten und danach prüfen, ob eine Standesinitiative angezeigt sei und wie sie gegebenenfalls formuliert werden soll. Er beantragte deshalb die Annahme der Motion als Postulat. Der Grosse Rat folgte diesem Antrag am 11. Juni 2020.

## 5.3 Vorstösse auf Bundesebene

Auf Bundesebene wurde in den vergangenen 20 Jahren eine Vielzahl von Vorstössen zur Elternzeit eingereicht. So hat das Bundesparlament beispielsweise im Jahr 2019 im Zusammenhang mit der Volksinitiative 18.052 «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub - zum Nutzen der ganzen Familie» und dem indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative 18.441 (parlamentarische Initiative «Indirekter Gegenentwurf zur Vaterschaftsurlaubs-Initiative») alle Anträge, welche die Einführung eines Elternurlaubs anstelle eines Vaterschaftsurlaubs verlangten, abgelehnt. Der Ständerat lehnte am 12. September 2019 die Motion 19.3738 «Für einen modernen und flexiblen Elternurlaub» ab. Beide Räte haben am 20. September 2021 bzw. 16. Dezember 2021 der Standesinitiative des Kantons Jura «Bestimmungen zum Recht auf Eltern- oder Vaterschaftsurlaub und zu dessen Dauer. Allfällige Erlassung durch die Kantone» (20.320) keine Folge gegeben. Das Postulat 20.3873 «Elternurlaub. Die Zukunft unserer Familienpolitik» wurde im Rat noch nicht behandelt. Am 16. September 2021 nahm der Nationalrat das Postulat 21.3961 «Volkswirtschaftliches Gesamtmodell (Kosten-Nutzen) von Elternzeitmodellen» an.

<sup>20</sup> Schweizerischer Bundesrat, Botschaft zur Volksinitiative «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie», BBl 2018 3716f. Ziff. 4.3.

<sup>21</sup> Siehe Fn. 18.

## 5.4 Internationaler Vergleich

Elternzeit ist ein international anerkanntes Modell zur Unterstützung von Familien. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sind gestützt auf eine EU-Richtlinie verpflichtet, arbeitnehmenden Müttern und Vätern je einen mindestens vier Monate währenden Elternurlaub zu gewähren<sup>22</sup>. Bezüglich der Dauer sind zwei Gruppen auszumachen: Länder, in denen die Gesamtdauer der Familienurlaube (Mutterschaftsurlaub, Vaterschaftsurlaub [falls vorhanden] und Elternurlaub) zwischen neun und 15 Monaten liegt und Länder, in denen sie bis zu drei Jahren oder mehr betragen kann<sup>23</sup>. Diese EU-Richtlinie ist in der Schweiz nicht anwendbar. Schweden hat den Elternurlaub vor fast vierzig Jahren eingeführt<sup>24</sup>. In den Ländern der OECD hat sich die Elternzeit längst etabliert. Die Schweiz steht bezüglich Umfang und Ausgestaltung von Elternurlaub an drittletzter Stelle der OECD-Länder. Nur einzelne Staaten der USA und Mexiko haben ein noch geringeres Angebot<sup>25</sup>.

## 5.5 Gesellschaftliche Auswirkungen

### 5.5.1 Auswirkungen auf die Familie

Zu den Auswirkungen von Elternzeit auf der individuellen und familiären Ebene liegen zahlreiche Studien vor. Diese weisen fast ausschliesslich positive, weniger oft neutrale Effekte von Elternzeit aus. Positive Wirkungen entfaltet die Elternzeit insbesondere nach einer Neueinführung. Studien, welche die Ausdehnung einer bestehenden Elternzeit untersuchen, können häufig keine Verstärkung der Effekte nachweisen. Effekte sind heterogen im Sinne, dass sozioökonomisch schlechter gestellte Familien mehr von Elternzeit profitieren als sozioökonomisch besser gestellte Familien<sup>26</sup>.

#### *Auswirkungen auf die Mutter*

In der ersten Zeit nach der Geburt führt die Elternzeit insbesondere zu einer Verbesserung der psychischen Gesundheit der Mütter respektive zur Vermeidung psychischer Belastungen/Depression und zu einer höheren Lebenszufriedenheit. Die Elternzeit führt zudem zu einer Ausdehnung der Stillzeit<sup>27</sup>.

#### *Auswirkungen auf den Vater*

Elternzeit führt bereits ab einer sehr kurzen Dauer zu einem grösseren familiären Engagement der Väter und zu einer Stärkung der Vater-Kind-Beziehung. Eine Studie zeigt, dass diese Effekte längerfristig insbesondere ab einer längeren Bezugsdauer wirksam sind<sup>28</sup>.

#### *Auswirkungen auf das Kind*

Mehrere Studien zeigen, dass Elternzeit (...) eine positive Auswirkung auf die physische Gesundheit von Kindern im ersten Geburtsjahr hat (...). Dazu trägt auch die dank der Elternzeit verlängerte Stillzeit bei. Längerfristig ist es schwierig, kausale Zusammenhänge herzustellen, da viele andere Faktoren die Gesundheit von Kindern beeinflussen. Ergebnisse bezüglich der Auswirkungen auf die längerfristige kognitive Entwicklung und die Bildungsverläufe der Kinder/Jugendlichen sind nicht eindeutig und zeigen entweder

---

<sup>22</sup> Vgl. Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 8. März 2010 zur Durchführung der von BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub und zur Aufhebung der Richtlinie 96/34/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 68/13 vom 18.3.2010. Die Richtlinie 2010/18/EU wird am 2. August 2022 ersetzt durch die Richtlinie 2019/1158/EU vom 20. Juni 2019, welche ebenfalls die Pflicht für einen mindestens viermonatigen Elternurlaub pro Elternteil vorsieht.

<sup>23</sup> Bericht des Bundesrates vom 30. Oktober 2013 in Erfüllung des Postulats Fetz (11.3492) vom 6. Juni 2011, Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub, Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle, S. 19, Ziff. 2.3.2.

<sup>24</sup> Bericht des Bundesrates vom 30. Oktober 2013 in Erfüllung des Postulats Fetz (11.3492) vom 6. Juni 2011, Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub, Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle, S. 21f., Ziff. 3.1.1.

<sup>25</sup> Müller/Ramsden, Interface Politikstudie, Was bewirkt die Elternzeit?, 2017, in CHSS 3/2018, S. 45 und 47.

<sup>26</sup> Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, 2017, Evidenzbasierte Erkenntnisse zu Wirkungen von Elternzeit sowie Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub, Literaturanalyse, S. 71.

<sup>27</sup> Siehe Fn. 26.

<sup>28</sup> Siehe Fn. 26.

keine oder schwach positive Effekte auf (weniger hohe Schulabbruchquote, bessere schulische Leistungen). Ein positiver Zusammenhang wird insbesondere bei einem stärkeren Engagement der Väter nachgewiesen<sup>29</sup>.

## 5.5.2 Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann

79 Prozent der Frauen und neun Prozent der Männer hatten in der Schweiz im 2018 wegen Betreuungsaufgaben für Kinder unter 15 Jahren einen Erwerbsunterbruch von mindestens einem Monat. 22 Prozent der Frauen unterbrachen wegen solchen Betreuungsaufgaben ihre Erwerbstätigkeit für insgesamt mehr als fünf Jahre<sup>30</sup>. Gemäss mehreren Studien nimmt die Erwerbsbeteiligung von Frauen mit einer Elternzeit kontinuierlich zu<sup>31</sup>. Dies wirkt sich positiv auf ihre Erwerbschancen und berufliche Laufbahn aus. In der Folge verringert sich das Armutsrisiko bei Trennung und Scheidung sowie die Rentenlücke.

## 5.6 Kostenfolgenabschätzung

### 5.6.1 Bruttokosten der Elternzeit

Der Lohnersatz während der Elternzeit soll gemäss Initiativtext angemessen sein und sich in Bezug auf Höhe und Art an der Mutterschaftsentschädigung orientieren. Für die Schätzung der Kostenfolgen der «Initiative für eine kantonale Elternzeit» wurden deshalb folgende Parameter verwendet:

- a Anzahl Geburten im Kanton Bern im Jahr 2019 (9'933 Geburten)<sup>32</sup>
- b ein Taggeld für die Mütter von CHF 127.20 (Total im 2019 ausgerichtete Mutterschaftsentschädigung [CH] geteilt durch Anzahl Bezügerinnen [CH] geteilt durch den Mittelwert der Anzahl Bezugstage Mutterschaftsentschädigung [97 Tage])<sup>33</sup>
- c ein Taggeld für die Väter von CHF 160.90 (80% des durchschnittlichen AHV-pflichtigen Einkommens im Jahr 2018 [resp. 2017 bei Selbständigerwerbenden], plafoniert auf maximal CHF 196)<sup>34</sup>
- d 78.4% der Frauen, die in der Schweiz im 2019 eine Geburt hatten, haben eine Mutterschaftsentschädigung bezogen<sup>35</sup>
- e 90.2% der Väter der im 2019 in der Schweiz geborenen Kinder hätten die Voraussetzungen für den Bezug der Vaterschaftsentschädigung erfüllt<sup>36, 37</sup>

Das Taggeld der Mutterschaftsentschädigung wird auf der Grundlage des Erwerbseinkommens berechnet. Die Aufteilung des Bezugs der Elternzeit zwischen der Mutter und dem Vater hat wegen der unterschiedlich hohen Erwerbseinkommen von Frauen und Männern einen Einfluss auf die Kosten der Elternzeit.

Erfahrungen aus der EU zeigen, dass Mütter ihre Elternzeit deutlich häufiger nutzen als Väter. Wie viele Wochen der rechtlich zustehenden Elternzeit Frauen bzw. Männer tatsächlich beziehen, variiert in den EU-Staaten stark<sup>38</sup>. Zudem kann gemäss Initiativtext die Elternzeit von den Eltern ab der Geburt des Kindes bis zum Eintritt in den Kindergarten bezogen werden, was ebenfalls Einfluss auf die Anzahl Wochen Elternzeit hat, die effektiv von den Müttern bzw. Vätern bezogen wird. Eine Schätzung, wie viele Wochen

<sup>29</sup> Siehe Fn. 26.

<sup>30</sup> Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Schweiz und im europäischen Vergleich 2018, S. 1 und 5.

<sup>31</sup> Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, 2017, Evidenzbasierte Erkenntnisse zu Wirkungen von Elternzeit sowie Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub, Literaturanalyse, S. 76.

<sup>32</sup> Bundesamt für Statistik, Lebendgeburten nach Kanton und Staatsangehörigkeitskategorie der Mütter, 1970-2020.

<sup>33</sup> Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, 2021, Berechnung der Kosten für eine Elternzeit gemäss EKFF-Modell 2018, S. 5.

<sup>34</sup> Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, 2021, Berechnung der Kosten für eine Elternzeit gemäss EKFF-Modell 2018, S. 6f.

<sup>35</sup> Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, 2021, Berechnung der Kosten für eine Elternzeit gemäss EKFF-Modell 2018, S. 4.

<sup>36</sup> Siehe Anspruchsvoraussetzungen in Art. 16i Abs. 1 EOG.

<sup>37</sup> Die Vaterschaftsentschädigung wurde per 1. Januar 2021 eingeführt.

<sup>38</sup> Bericht des Bundesrates vom 30. Oktober 2013 in Erfüllung des Postulats Fetz (11.3492) vom 6. Juni 2011, Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub, Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle, S. 27.

Elternzeit Mütter bzw. Väter im Kanton Bern tatsächlich beziehen würden, ist daher nicht möglich. Aus diesem Grund werden Kostenschätzungen zu zwei Szenarien vorgenommen:

#### Kostenschätzung Szenario 1

Alle Mütter und Väter beziehen die ganzen sechs Wochen Elternzeit, die ihnen je zustehen. Die zwölf frei aufteilbaren Wochen Elternzeit werden *allein von den Müttern bezogen*.

Sechs Wochen Elternzeit Mütter: grob geschätzt CHF 42 Mio.

Sechs Wochen Elternzeit Väter: grob geschätzt CHF 60 Mio.

Zwölf Wochen frei aufteilbare Elternzeit, nur von den Müttern bezogen: grob geschätzt CHF 83 Mio.

➔ *Total jährliche Kosten Elternzeit (Basis: Jahr 2019): grob geschätzt CHF 185 Mio.*

#### Kostenschätzung Szenario 2

Alle Mütter und Väter beziehen die ganzen sechs Wochen Elternzeit, die ihnen je zustehen. Von den zwölf frei aufteilbaren Wochen Elternzeit werden *je sechs Wochen von den Müttern und den Vätern bezogen*.

Sechs Wochen Elternzeit Mütter: grob geschätzt CHF 42 Mio.

Sechs Wochen Elternzeit Väter: grob geschätzt CHF 60 Mio.

Zwölf Wochen frei aufteilbare Wochen, von denen je sechs Wochen von den Müttern und den Vätern bezogen werden: grob geschätzt CHF 102 Mio.

➔ *Total jährliche Kosten Elternzeit (Basis: Jahr 2019): grob geschätzt CHF 204 Mio.*

Wie bereits oben erwähnt, ist aufgrund der Erfahrungen in den EU-Staaten davon auszugehen, dass nicht immer die gesamte Elternzeit in Anspruch genommen wird. Folglich werden die tatsächlichen Kosten für die Elternzeit tiefer ausfallen als in den beiden Szenarien<sup>39</sup>.

## **5.6.2 Mehreinnahmen des Kantons aufgrund der Elternzeit**

Studien aus mehreren OECD- und EU-Ländern zeigen, dass sich mit einer Elternzeit die Beschäftigungsquote von Frauen leicht erhöht<sup>40</sup>. Väter verändern ihren Beschäftigungsgrad aufgrund von Elternzeit kaum<sup>41</sup>. Wird der Beschäftigungsgrad erhöht, steigen das Erwerbseinkommen und damit die Steuereinnahmen. Eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der bisherige Beschäftigungsgrad *aufgrund der Elternzeit* auf z.B. 60 Prozent reduziert wird. *Ohne die Elternzeit* wäre er z.B. auf 50 Prozent reduziert worden. Es stellt sich die Frage, wie lange der Beschäftigungsgrad erhöht sein müsste, um mit den Mehreinnahmen bei den Steuern die gesamten Kosten für die Elternzeit zu decken.

Der durchschnittliche Steuersatz für die Kantonssteuer beträgt im Kanton Bern für verheiratete Eltern mit Kindern 10 Prozent. Erhöhen die Eltern das Total ihres Beschäftigungsgrades z.B. um insgesamt 20 Prozent, führt dies zu einer zusätzlichen Kantonssteuer von zwei Prozent des Lohnes des Ehepaares. Beträgt der Erwerbssatz während der Elternzeit 80 Prozent des Lohnes, muss der höhere Beschäftigungsgrad dementsprechend 80 Mal länger dauern als der Bezug des Erwerbssatzes. Beziehen die Eltern während insgesamt 24 Wochen Elternzeit (vgl. Szenario 1 und 2) einen Erwerbssatz von 80 Prozent, müsste der höhere Beschäftigungsgrad mindestens 960 Wochen bzw. 18,5 Jahre dauern. Bei dieser Modellrechnung wurden Veränderungen beispielsweise des Lohnes (Berufsaufstieg) oder der kantonalen Steuerbelastung nicht berücksichtigt.

<sup>39</sup> Vgl. zur Berechnung der Kosten einer Elternzeit auch Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, 2021, Berechnung der Kosten für eine Elternzeit gemäss EKFF-Modell 2018.

<sup>40</sup> Thévenon, O.; Solaz, A. (2013): Labour Market Effects of Parental Leave Policies in OECD Countries, OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 141, OECD Publishing, Paris, Abstract und Akgunduz, Y. E.; Plantenga, J. (2013): Labour market effects of parental leave in Europe. Cambridge Journal of Economics, 37, 845-862, Abstract.

<sup>41</sup> Müller/Ramsden, Interface Politikstudien Forschung und Beratung, Was bewirkt die Elternzeit?, in CHSS 3/2018 vom 7. September 2018, S. 48.

Wie viel und wie lange Mütter und Väter im Kanton Bern aufgrund der Elternzeit ihren Beschäftigungsgrad allenfalls erhöhen, kann nicht geschätzt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass ein Teil der Kosten für die Elternzeit mit höheren Steuereinnahmen gedeckt werden kann.

Steigen wegen der Erhöhung des Beschäftigungsgrades von Müttern und Vätern die Erwerbseinkommen, erhöhen sich auch die Steuereinnahmen der Gemeinden.

### 5.6.3 Minderausgaben des Kantons aufgrund der Elternzeit

Steigt der Beschäftigungsgrad von Müttern und Vätern aufgrund der Elternzeit, erhöht sich ihr Erwerbseinkommen. In der Folge werden mehr Beiträge in die AHV und in die Pensionskassen einbezahlt. Dies führt im Rentenalter dazu, dass allenfalls höhere AHV-Renten ausgerichtet werden und/oder ein höheres Pensionskassenguthaben besteht. Dies führt in der Tendenz zu tieferen Ausgaben bei den Ergänzungsleistungen (EL). Die EL für die Pflege und Betreuung von Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, und die EL für Krankheits- und Behinderungskosten trägt der Kanton. Die übrigen Aufwendungen des Kantons für die EL werden – nach Abzug des Bundesbeitrags – vom Kanton und den Gemeinden getragen (Art. 15 Abs. 1 und 2 Einführungsgesetz vom 27. November 2008 zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung; EG ELG<sup>42</sup>). Ein höheres Erwerbseinkommen führt nicht nur bei den EL, sondern auch bei anderen Sozialleistungen tendenziell zu Minderausgaben des Kantons und teilweise der Gemeinden (z.B. Prämienverbilligungen, Betreuungsgutscheine für die Kinderbetreuung in Kitas und Tagesfamilien).

Der Bezug von Elternzeit kann zur Folge haben, dass die Eltern die Kinderbetreuung durch Kitas und Tagesfamilien vorübergehend weniger oder erst später in Anspruch nehmen. Dies kann in Gemeinden, welche am Betreuungsgutscheinsystem teilnehmen, zu Minderausgaben beim Kanton und der Gemeinde führen (Art. 63 und Art. 120 Abs. 1 Bst. b Gesetz vom 9. März 2021 über die sozialen Leistungsangebote; SLG<sup>43</sup>).

### 5.6.4 Fazit zu den Kostenfolgen

Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» bringt erhebliche Mehrkosten mit sich. Sie werden durch allfällige Mehreinnahmen bei den Steuern und Minderausgaben bei den Sozialleistungen nur teilweise kompensiert. Damit die Initiative gültig umgesetzt werden kann, müsste in erster Linie die öffentliche Hand und damit voraussichtlich der Kanton für die verbleibenden Kosten aufkommen.

Dem Regierungsrat sind die Verbesserung und die Sicherstellung guter Rahmenbedingungen für Familien ein wichtiges Anliegen. Im Familienbericht 2021 hat er aufgezeigt, dass der Kanton Bern in familienpolitischer Hinsicht bereits mit zahlreichen wichtigen und sinnvollen Massnahmen aktiv ist. Er schlug ergänzende Massnahmen vor. Sie zeigen die Richtung auf, in welche der Regierungsrat die Familienpolitik längerfristig weiterentwickeln möchte<sup>44</sup>. Die kantonale Elternzeit ist eine weitere familienpolitische Massnahme. Der Regierungsrat begrüsst sie grundsätzlich. Angesichts der angespannten und unsicheren finanzpolitischen Ausgangslage will der Regierungsrat derzeit jedoch keine Mehrkosten eingehen, bei denen ein Handlungsspielraum besteht. Zudem bevorzugt er eine national geregelte Elternzeit anstelle unterschiedlicher kantonaler Lösungen. Er erachtet es auch als sinnvoll, das Ergebnis des Berichts des Bundesrates zum Postulat [21.3961](#) «Volkswirtschaftliches Gesamtmodell (Kosten-Nutzen) von Elternzeitmodellen» abzuwarten, bevor über die Einführung einer Elternzeit entschieden wird. Aus diesen Gründen lehnt er die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» ab.

---

<sup>42</sup> BSG 841.31

<sup>43</sup> BSG 860.2

<sup>44</sup> Regierungsrat des Kantons Bern, Familienbericht 2021, Laufende Massnahmen und geplante Weiterentwicklung der Familienpolitik des Kantons Bern, Seite 1.

## 5.7 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

In der Schweiz herrscht in gewissen Branchen seit Jahren ein Fachkräftemangel. Der Bund hat deshalb vier Handlungsfelder definiert, in denen ungenutzte Fachkräftepotenziale mit gezielten Massnahmen erfolgsversprechend aktiviert werden können und zugleich auch ein Handlungsbedarf besteht. Eines dieser Handlungsfelder ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Um die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen, gelte es, bestehende Hürden bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Kinder- und Angehörigenbetreuung) sowie beim Wiedereinstieg nach einem Mutterschaftsurlaub abzubauen<sup>45</sup>. Elternzeit erhöht gemäss Studien aus mehreren OECD- und EU-Ländern die Erwerbsbeteiligung von Frauen (vgl. Ziff. 5.6.2) und wirkt damit dem Fachkräftemangel entgegen.

Volkswirtschaftlich betrachtet verringert sich die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Bern, wenn für die Finanzierung der Elternzeit die Steuern erhöht würden und sich allenfalls die Arbeitgeber an den Kosten für die Elternzeit beteiligen müssten. Wenn aufgrund der Elternzeit der Beschäftigungsgrad erhöht wird und damit die Erwerbseinkommen ansteigen, stehen den betroffenen Familien mehr finanzielle Mittel für den privaten Konsum zur Verfügung.

Bezahlte Elternzeit hat gemäss verschiedenen Studien einen eher positiven Effekt auf Produktivität, Umsatz und Arbeitsplatzmoral. Sie führt in der Tendenz zu Kosteneinsparungen. Elternzeit verringert die Fluktuation von Mitarbeitenden und verursacht aufgrund einer Verringerung von Personalbeschaffungskosten keine Mehrkosten für die Unternehmen (insbesondere dann, wenn es sich um gut qualifizierte Mitarbeitende handelt)<sup>46</sup>.

Von den zehn grössten Arbeitgebern im Kanton Bern (gemessen an der Anzahl Vollzeitstellen)<sup>47</sup> bietet die eine Hälfte zwei bis vier Wochen zusätzlichen bezahlten Mutterschaftsurlaub an. Beim Vaterschaftsurlaub, der per 1. Januar 2021 eingeführt worden ist, gewährt die Hälfte der Arbeitgeber keine zusätzlichen bezahlten Urlaubstage, die restlichen zwischen einer und zwei Wochen. Die Ergebnisse aus einer Befragung von 36 Schweizer Klein- und Mittelbetrieben, die familiengerechte Massnahmen umgesetzt haben, zeigen, dass sich die Unternehmen in ihrer Strategie bestärkt sehen. Sie sind der Ansicht, dass sich die Massnahmen für den Betrieb auszahlen und dass sie auf dem eingeschlagenen Weg gut fahren. Kostspielige Familienprogramme können sich Klein- und Mittelbetriebe aber kaum leisten<sup>48</sup>. Mit einer Elternzeit wäre es auch ihnen und ihren Angestellten möglich, davon zu profitieren. Die Arbeitgeber im Kanton Bern könnten mit einer Elternzeit attraktivere Anstellungsbedingungen anbieten, wodurch sie bessere Chancen im Wettbewerb um Fachkräfte haben.

## 6. Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Initiative abzulehnen. Sie hätte für den Kanton erhebliche Mehrkosten zur Folge. Zudem würde dem Anliegen mit einer einheitlichen nationalen Lösung besser Rechnung getragen als mit unterschiedlichen kantonalen Regelungen. Es ist auch sinnvoll, das Ergebnis des Berichts des Bundesrates zum Postulat 21.3961 «Volkswirtschaftliches Gesamtmodell (Kosten-Nutzen) von Elternzeitmodellen» abzuwarten. Aus diesen Gründen verzichtet er auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

<sup>45</sup> Bundesrat, Schlussbericht zur Fachkräfteinitiative, 2018, S. 4.

<sup>46</sup> Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, Evidenzbasierte Erkenntnisse zu Wirkungen von Elternzeit sowie Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub, Literaturanalyse, 2017, S. 72.

<sup>47</sup> Der Bund, Das sind die 100 grössten Arbeitgeber im Kanton Bern, 19. Dezember 2019.

<sup>48</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Schweizerischer Gewerbeverband (SGV), KMU-Handbuch Beruf und Familie 2016, Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familien in kleinen und mittleren Unternehmen, S. 9 und 12.

## Kantonale Volksinitiative

# Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!

Die Berner Reithalle ist seit Jahren ein rechtsfreier Raum. Tätliche Angriffe, Körperverletzung, Vandalismus und Drogenhandel sind mittlerweile trauriger Alltag. Statt geltendes Recht durchzusetzen, schauen die städtischen Behörden zu und lassen linksextreme Chaoten und Terroristen gewähren.

Die Untätigkeit der Stadt Bern verursacht hohe Kosten: Einsätze von Polizei, Feuerwehr und Sanität, Folgekosten im Gesundheitsbereich aufgrund von Körperverletzungen, Versicherungskosten wegen Sachbeschädigung und Vandalismus, Kosten für Straf- und Gerichtsverfahren bei Drogendelikten, und so weiter.

Die Stadt Bern ist nicht gewillt, den Terror in der und um die Berner Reithalle zu beheben. Die Folgen tragen alle Bürgerinnen und Bürger im ganzen Kanton Bern. Damit muss Schluss sein! Solange die Stadt die Missstände nicht löst, soll es für die Berner Reithalle keine Steuergelder mehr geben!



### Kantonale Volksinitiative «Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!»

Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern verlangen hiermit, gestützt auf Artikel 58 der bernischen Kantonsverfassung und Artikel 140 ff. des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012, das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27. November 2000 zu ändern:

#### Art. 10

*Abs. 5* Eine Gemeinde erhält den Zuschuss nur noch zur Hälfte ausbezahlt, solange auf ihrem Gebiet eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen, von denen notorisch konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, deren Abwehr nur unter Einsatz beträchtlicher Ressourcen vollumfänglich gewährleistet werden kann.

#### Art. 14

*Abs. 2* Die Berücksichtigung der Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs nach diesem Artikel unterbleibt für die jeweilige Gemeinde, solange auf deren Gebiet eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen.

#### Art. 35b

*Abs. 1* Die pauschale Abgeltung an die Gemeinden Bern, Biel oder Thun gemäss Art. 15 des Gesetzes wird um drei Viertel gekürzt, solange auf dem Gebiet der jeweiligen Gemeinde eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen.

*Abs. 2* Der Zuschuss an eine Gemeinde mit soziodemographischen Lasten gemäss Art. 21a des Gesetzes wird um drei Viertel gekürzt, solange auf dem Gebiet der jeweiligen Gemeinde eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen.

#### Art. 45

*Abs. 4* Die Sonderfallregelung gemäss diesem Artikel findet keine Anwendung, soweit die Mehrbelastung einer Gemeinde durch die Anwendung von Bestimmungen bedingt ist, die an das Vorhandensein von einer oder mehreren Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III dieses Gesetzes anknüpfen.

**Anhang III:** Anlagen oder Einrichtungen, von denen notorisch konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, deren Abwehr nur unter Einsatz beträchtlicher Ressourcen vollumfänglich gewährleistet werden kann:

1. In der Stadt Bern: Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens von Art. 10 Abs. 5, Art. 14 Abs. 2, Art. 35b und Art. 45 Abs. 4 des Gesetzes auf dem Grundstück Bern Gbbl. 1226, Kreis II («Reitschule»), bestehende Nutzung bzw. allfällige nachfolgende vergleichbare Nutzungen.

<b>PLZ:</b> .....		<b>Politische Gemeinde:</b> .....				
Nr.	Name (handschriftlich und möglichst in Blockschrift)	Vorname (handschriftlich und möglichst in Blockschrift)	Genaues Geburtsdatum (Tag/Monat/Jahr)	Wohnadresse (Strasse und Hausnummer)	Eigenhändige Unterschrift	Kontrolle (leer lassen)
1.						
2.						
3.						
4.						

Auf dieser Liste können nur Stimmberechtigte unterzeichnen, die in der genannten politischen Gemeinde in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind. Bürgerinnen und Bürger, die das Begehren unterstützen, mögen es handschriftlich unterzeichnen. Wer mit einem andern Namen als seinem eigenen unterzeichnet oder auf sonstige Weise das Ergebnis der Unterschriftensammlung für eine Initiative fälscht, macht sich nach Art. 282 StGB strafbar.

**Beginn der Sammelfrist: 4. September 2015**  
**Ablauf der Sammelfrist: 4. März 2016**  
**Frist für die Einreichung bei der Staatskanzlei: 4. April 2016**

Der Präsident des Initiativkomitees ist alleine berechtigt, über den Rückzug der Initiative zu befinden und alle Rechte und Pflichten der Initianten wahrzunehmen. Der Präsident: Erich Hess, Jupiterstrasse 31/853, 3015 Bern. Das Komitee: Andreas Allenbach, Parallelstrasse 28, 3714 Frutigen; Lars Dubach, Gempenstrasse 12, 3415 Rüegsau; Thomas Fuchs, Niederbottigenweg 101, 3018 Bern; Stefanie Gasser, Leenrütimattweg 3, 4704 Niederbipp; Andreas Gerber, Flühbach 374, 3537 Eggwil; Janosch Weyermann, Dammweg 39, 3427 Utzenstorf

**Den Unterschriftenbogen ganz oder teilweise ausgefüllt sofort einsenden an: Junge SVP Kanton Bern, Postfach 6803, 3001 Bern**

Weitere Unterschriftenbögen können bezogen werden im Internet auf [www.jsvpbern.ch](http://www.jsvpbern.ch) oder via **Telefon 031 398 42 00**. Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

**Nicht ausfüllen – die unten stehende Stimmrechtsbescheinigung wird durch das Initiativkomitee eingeholt.**

Unterschriften eingegangen (Datum): ..... Die unterzeichnende Amtsperson bescheinigt hiermit, dass obenstehende ..... (Anzahl) Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Volksinitiative in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind und ihre politischen Rechte in der erwähnten Gemeinde ausüben. Die zur Bescheinigung zuständige Amtsperson (eigenhändige Unterschrift und amtliche Eigenschaft):  
 Ort: ..... Unterschrift: .....  
 Datum: ..... Amtliche Eigenschaft: .....

Amtsstempel:



**Junge SVP Kanton Bern**  
www.jsvpbern.ch



**Bitte Initiativbogen sofort zurücksenden!**

- Ich bestelle weitere Unterschriftenbogen: \_\_\_\_\_ Expl.
- Ich möchte die Volksinitiative finanziell unterstützen. Bitte senden Sie mir einen Einzahlungsschein. PC 30-39589-1 (IBAN: CH52 0900 0000 3003 9589 1)
- Ich möchte Mitglied bei der Jungen SVP werden.

Name, Vorname \_\_\_\_\_

Adresse \_\_\_\_\_

PLZ, Ort \_\_\_\_\_

Telefon, Email \_\_\_\_\_

Weitere Unterschriftenbogen können bezogen werden bei:

**Erich Hess, Grossrat und Stadtrat, Bern**  
Präsident Junge SVP Kanton Bern  
Tel. 031 398 42 00, hesserich@gmx.ch

**www.jsvpbern.ch**

Bitte  
frankieren

**- Bitte in der Blattmitte falzen und unten zukleben. -**

**Junge SVP Kanton Bern**  
**Postfach 6803**  
**3001 Bern**



# Kantonales Referendum gegen das Luxus-Tram nach Ostermundigen



Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern verlangen, gestützt auf Artikel 62 der Bernischen Kantonsverfassung und Artikel 123ff des kantonalen Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte, dass der Beschluss des Grossen Rates des Kantons Bern vom 07.06.2017 betreffend den **Kantonsbeitrag an die Projektierung und Realisierung von Tram Bern–Ostermundigen (TBO), den Verpflichtungskredit von CHF 101'862'000.-** publiziert im Amtsblatt vom 28.06.2017, dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird.

	PLZ: .....		Gemeinde: .....			
	Name	Vorname	Geburtsdatum	Wohnadresse (Str./Nr.)	Eigenhändige Unterschrift	Kontrolle (leer lassen)
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						

Bitte diesen Referendumsbogen **bis spätestens am 20. September 2017** zurücksenden an GPB, Luternauweg 8, 3006 Bern.

Auf dieser Liste dürfen nur Personen handschriftlich unterzeichnen, die in der oben genannten politischen Gemeinde stimmberechtigt sind. Wer mit einem anderen als seinem Namen unterzeichnet oder auf andere Weise das Ergebnis der Unterschriftensammlung fälscht, macht sich strafbar (Artikel 282 StGB).

**Ablauf der Referendumsfrist: 28. September 2017**

(Einreichen der Unterschriften bei der stimmregisterführenden Stelle der entsprechenden Gemeinden)

Abgabe der beglaubigten Unterschriften bei der Staatskanzlei: 28. Oktober 2017.

Das Referendum kommt zustande, wenn es von mindestens 10'000 der Stimmberechtigten verlangt wird.

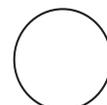
**Nicht ausfüllen – die unten stehende Stimmrechtsbescheinigung wird durch das Referendumskomitee eingeholt.**

Der/die Stimmregisterführer/in in der Gemeinde \_\_\_\_\_ bescheinigt hiermit, dass die oben Unterzeichnenden in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind und ihre politischen Rechte in der Gemeinde ausüben.

Eingang Unterschriftenbogen: \_\_\_\_\_ (Datum)

Anzahl bescheinigte Unterschriften: \_\_\_\_\_

Amtsstempel:

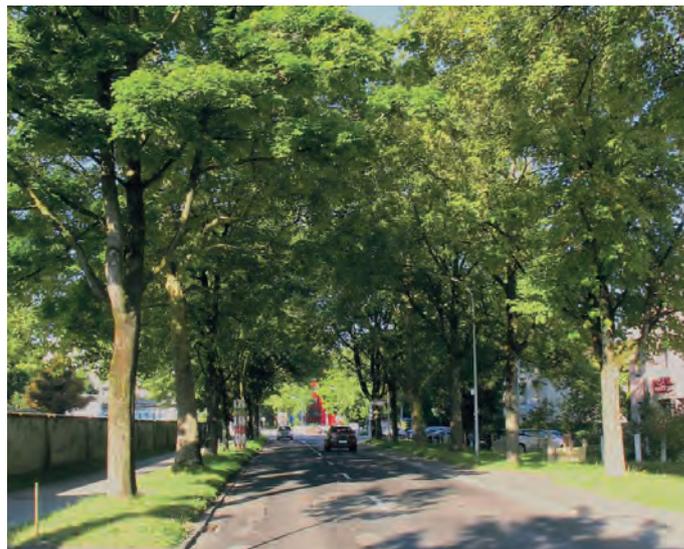


Ort und Datum: \_\_\_\_\_

Unterschrift: \_\_\_\_\_

# Grün-alternative Gründe gegen das Luxustram

Seit der Tramabstimmung 2014 in Bern, Köniz und Ostermundigen hat sich viel verändert. Der Ast nach Köniz ist endgültig begraben, die verkürzte Strecke nach Ostermundigen führt nicht mehr ins Rüti-Quartier und ist damit in erster Linie zum vom Kanton bezahlten Sanierungsprojekt für die von der Gemeinde vernachlässigte Bernstrasse geworden. Zudem wird der Ausbau des S-Bahnnetzes den ÖV nach Ostermundigen ab 2030 ganz wesentlich entlastet. Neue Technologien, die Schienen und Oberleitungen überflüssig machen, kommen demnächst im ÖV zum Einsatz. Dieses Referendum ermöglicht es, das 15 Jahre alte 100 Mio.-Projekt nochmals im Lichte der neuen Gegebenheiten zu überprüfen.



## Die Stadt eine einzige Baustelle?

Eben hat das Generationenprojekt Ausbau Bahnhof Bern begonnen. Während etwa 25 Jahren soll zuerst der neue RBS-Tiefbahnhof erstellt, dann die Grosse Schanze für 4 weitere Geleise ausgehöhlt werden. Länggasse und Bubenbergplatz sowie umliegende Gebiete werden zur Baustelle. «Es wird Staub und Lärm geben», musste die kantonale Baudirektorin eingestehen. Bald folgen der neue Wankdorf-Autobahnkreisel und die Umgestaltung der Achse Muristrasse-Burgernziel-Thunstrasse. Schon längere Zeit wird am 2 Mia-Autobahnbypass zwischen Muri und der Allmend geplant. Dazu gibt es Grossbaustellen auf dem Inselareal, an der Papiermühlestrasse für die Bundesverwaltung, auf dem «Meinen-Areal» im Mattenhof, in Ausserholligen für den neuen «Campus» der Fachhochschule... Es reicht! Auf die zusätzliche Baustelle vom Viktoriaplatz bis zur Waldeck würden wir gerne verzichten. Auch die nächste Generation kann das Luxustram noch bauen, sollte es dann wirklich nötig sein.

## Überall Sozialabbau – dafür 100 Mio. für ein Luxustram?

Um die Kantonsfinanzen steht es schlecht. Mit dem neuen Sparpaket werden lebenswichtige öffentliche Leistungen abgebaut. Beiträge an die Spitex, die Spitalversorgung, an die Behinderten und an Schulen werden gekürzt, die Sozialhilfe soll auf Kosten der Ärmsten abgebaut werden. Schon nur aus Protest gegen diese kopf- und herzlose Sparpolitik können wir der 100-Millionen-Verschwendung für das Luxustram nie zustimmen.

## Stopp den Motorsägen!

Dem Tramprojekt würden zwei Drittel der Alleebäume an der Viktoriastrasse, der Laubeggstrasse und der Ostermundigenstrasse zum Opfer fallen. Bäume sind wichtig für das Klima der Stadt und das Wohlbefinden der Bevölkerung. Sie dämpfen die Überhitzung und prägen das Bild der Quartiere. Offiziell proklamieren die Behörden ein «Bäumiges Bern», doch in Wirklichkeit planen sie ein Bern ohne grosskronige Bäume. Dem Bahnhofausbau werden Dutzende schöner Bäume zum Opfer fallen (allein 43 im Hirschenpark). Soll mit dem Tram nach Ostermundigen dieser Baum-Mord weitergehen?

## Fussgänger- und velofeindlich

In der von der Stadt für 150'000 Franken in Auftrag gegebenen Studie des weltbekannten dänischen Planungsbüros Jan Gehl wird von unbefangener Seite festgestellt, dass die Belastung der Innenstadtachse mit so vielen Trams dem Ziel einer fussgänger- und velofreundlichen Stadt widerspricht. Weshalb bestellt man teure Gutachten, um dann deren Ergebnisse zu missachten? Weshalb behindert man die mit grossem Aufwand angepriesene «Velooffensive» mit neuen Tramgleisen? So viele Widersprüche!

Unterschriftenbogen und weitere Informationen:

[www.gpb-da.ch](http://www.gpb-da.ch)

[www.tram-ostermundigen.be](http://www.tram-ostermundigen.be)



Grüne Partei Bern GPB-DA

Luternauweg 8

3006 Bern

[www.gpb-da.ch](http://www.gpb-da.ch) | [gpb@gruene.ch](mailto:gpb@gruene.ch)

PC 34-141699-5

# Referendum gegen die Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG)

## Nein zu mehr Sonntagsarbeit. Solidarität mit den Verkäuferinnen!

Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern verlangen, gestützt auf Artikel 62 der Bernischen Kantonsverfassung und Artikel 123 ff des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte, dass der Beschluss des Grossen Rates des Kantons Bern vom 9. Juni 2020 betreffend Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG) (Hauptvorlage und Eventualantrag), publiziert im Amtsblatt vom 1. Juli 2020, der Volksabstimmung unterbreitet wird.

Auf dieser Liste dürfen nur Personen unterzeichnen, die in der genannten politischen Gemeinde stimmberechtigt sind. Wer mit einem anderen als seinem eigenen Namen unterzeichnet oder auf andere Weise das Ergebnis der Unterschriftensammlung fälscht, macht sich strafbar gemäss Art. 282 StGB. Endtermin für die Einreichung der Unterschriften bei dem/der Stimmregisterführer/in: **1. Oktober 2020**

Postleitzahl				Politische Gemeinde			
	Name, Vorname Grossbuchstaben, leserlich, eigenhändig	Geburtsdatum TT MM JJJJ			Adresse Strasse, Nummer, eigenhändig	Unterschrift eigenhändig	Kontrolle leer lassen
1							
2							
3							
4							

Bitte ganz oder teilweise ausgefüllte Bögen umgehend einsenden an: Überparteiliches Komitee gegen die Sonntagsarbeit c/o Gewerkschaftsbund des Kantons Bern, Monbijoustrasse 61, 3007 Bern. Zusätzliche Bögen bestellen: referendum@gewerkschaftenbern.ch oder 031 372 50 00

Die untenstehende Stimmrechtsbescheinigung wird durch das Komitee eingeholt. Bitte leer lassen.

Unterschriften eingegangen (Datum).....

Der/ die Stimmregisterführer/in in der Gemeinde..... bescheinigt, dass die Unterzeichnenden in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind und ihre politischen Rechte in dieser Gemeinde ausüben.

Name des/der Stimmregisterführer/in .....Ort und Datum.....

Anzahl der bescheinigten Unterschriften .....Unterschrift.....

Amtsstempel

Bitte falten, zusammenkleben und in den Postbriefkasten werfen

Zuerst der Applaus - dann die Klatsche ins Gesicht

### Nein zu mehr Sonntagsarbeit

Während der Coronakrise wurden die Verkäuferinnen gelobt und als systemrelevant bezeichnet. Der Grosse Rat hat das schnell vergessen und die Zahl der Sonntagsverkäufe von zwei auf vier erhöht.

Für die Verkäuferinnen bedeutet dies eine Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen. Bereits heute sind die Löhne tief, die Arbeitszeiten oft unregelmässig und zerstückelt. Es bleibt kaum Zeit um sich zu erholen und das Familienleben leidet.

Der Sonntag ist der arbeitsfreie Tag, der den Menschen zur Erholung dienen soll. Er bringt eine gewisse Entschleunigung in den Alltag und entspannt das allgemeine soziale Klima. Zusätzliche Sonntagsverkäufe sind nicht nur ein Angriff auf die Arbeitsbedingungen der Verkäuferinnen sondern auch auf das soziale Klima der Gesellschaft. Deshalb dieses Referendum.



GAS/ECR/ICR

nicht frankieren  
ne pas affranchir  
non affrancare  
50219534  
200511

**B**  
DIE POST



Mehr Infos unter  
[www.ladenöffnungszeitenbern.ch](http://www.ladenöffnungszeitenbern.ch)

Überparteiliches Komitee gegen  
die Sonntagsarbeit  
c/o Gewerkschaftsbund des Kantons Bern  
Monbijoustrasse 61  
3007 Bern

# Für eine wirksame Sozialhilfe!

Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Bern verlangen, gestützt auf Art.63 der bernischen Kantonsverfassung und Art. 133ff. des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte vom 5.Juni 2012, dass dem Beschluss des Grossen Rates des Kantons Bern vom 29. März 2018 betreffend Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe publiziert im Amtsblatt vom 18. April 2018, der folgende Volksvorschlag gegenübergestellt wird: Titel und Ingress sowie Artikel 23 Abs. 1–4, 23a (neu) – 23d (neu), Titel nach Titel 3.3 (neu), 30 Abs. 1–2, Titel nach Art.30 (neu), 31g (neu), 34 Abs.1–5, 34a (neu), 36 Abs.1–2, 36a (neu), 37 Abs. 2, 42 Abs.1, 46a Abs.1, 46b Abs. 2a (neu), 54, 54a (neu), Titel nach Art. 55 (neu), 57a (neu) – 57d (neu), 72 Abs. 1a (neu), 72a (neu), 109b Abs.1, 109d Abs.1 gemäss Grossratsbeschluss vom 29. März 2018, publiziert im Amtsblatt des Kantons Bern Nr. 16 vom 18. April 2018 und als Referendumsvorlage publiziert auf [www.be.ch/referenden](http://www.be.ch/referenden).

**Artikel 31b (neu) – 31f (neu) streichen.**

**Art. 31 (neu) – Bemessung**

1 Die wirtschaftliche Hilfe richtet sich nach den aktuellen Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Vorbehalten bleibt Art. 31a.

2 Die Verordnung legt innerhalb der Bandbreite der SKOS-Richtlinien die Integrationszulage und den Einkommensfreibetrag fest.

**Art. 31a (neu) – Unterstützung von älteren Arbeitslosen**

- 1 Personen, welche nach dem Erreichen des 55. Altersjahrs ihre Stelle verlieren, werden nach den Ansätzen des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) unterstützt, wenn sie
  - a. bedürftig im Sinne dieses Gesetzes sind und ihr Vermögen unter der Vermögensfreigrenze des ELG liegt
  - b. keine Entschädigung der Arbeitslosenversicherung mehr erhalten
  - c. bei der Eröffnung der Rahmenfrist für den Leistungsbezug während mindestens 20 Jahren Arbeitslosenversicherungsbeiträge entrichtet haben
  - d. seit mindestens zwei Jahren Wohnsitz im Kanton Bern haben
  - e. bei der zuständigen regionalen Arbeitsvermittlungsstelle angemeldet sind und bereit sind, eine zumutbare neue Stelle anzutreten
- 2 Als Beitragsjahre gelten Zeiten, in denen die Person als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer Beiträge an die Arbeitslosenversicherung entrichtet hat oder für die ihr Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften gemäss dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) angerechnet werden können.

- 3 Ob eine Stelle zumutbar ist, richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG, SR 837.0).
- 4 Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten des Leistungsbezugs.

**Art. 72b (neu) - Bildung und Qualifizierung**

- 1 Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion und die Erziehungsdirektion stellen bedarfsgerechte Angebote zur Förderung von Grundkompetenzen und zur beruflichen Qualifizierung bereit.
- 2 Diese Angebote werden mit den Angeboten der Arbeitsmarktbehörden koordiniert. Die Sozialhilfe beteiligt sich an den Kosten, soweit diese nicht durch Stipendien, Sozialversicherungen oder andere Institutionen getragen werden.
- 3 Angebote zur beruflichen Qualifizierung sollen den raschen Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen und eine anschliessende berufliche Grundbildung erleichtern.
- 4 Unterstützte Personen können zur Teilnahme an Angeboten gemäss Abs. 1 verpflichtet werden.
- 5 Die Angebote stehen auch für Personen offen, welche von Armut bedroht sind, aber noch nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden.

<b>PLZ</b>	<b>Politische Gemeinde</b>
------------	----------------------------

	Name und Vorname	Geburtsdatum				Wohnadresse	Unterschrift	Kontrolle
	handschriftlich und möglichst in Blockschrift	TT	MM	J J J J	Strasse und Hausnummer	eigenhändig	leer lassen	
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

Auf dieser Liste dürfen nur Personen unterzeichnen, die in der genannten politischen Gemeinde stimmberechtigt sind. Wer mit einem anderen als seinem eigenen Namen unterzeichnet oder auf andere Weise das Ergebnis der Unterschriftensammlung fälscht, macht sich strafbar (Artikel 282 StGB).

**Endtermin für die Einreichung der Unterschriften bei dem/der Stimmregisterführer/in: 18. Juli 2018.**

**Bitte teilweise oder ganz ausgefüllt umgehend einsenden an: Komitee «Wirksame Sozialhilfe», Postfach 2947, 3001 Bern.**

Zusätzliche Unterschriftenbogen bestellen: [www.wirksame-sozialhilfe.ch](http://www.wirksame-sozialhilfe.ch), [info@wirksame-sozialhilfe.ch](mailto:info@wirksame-sozialhilfe.ch) oder 031 370 07 80

Die untenstehende Stimmrechtsbescheinigung wird durch das Komitee «Wirksame Sozialhilfe» eingeholt. Bitte leer lassen.

Unterschriften eingegangen (Datum): \_\_\_\_\_

Der/die Stimmregisterführer/in in der Gemeinde \_\_\_\_\_ bescheinigt, dass die Unterzeichnenden in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind und ihre politischen Rechte in dieser Gemeinde ausüben.

Amtsstempel:



Name des/der Stimmregisterführers/in: \_\_\_\_\_

Ort und Datum: \_\_\_\_\_

Anzahl bescheinigter Unterschriften: \_\_\_\_\_

Unterschrift: \_\_\_\_\_

# Kantonale Initiative für faire und bezahlbare Mieten dank transparenter Vormiete (Miet-Initiative)

Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern reichen gestützt auf Artikel 58 der Bernischen Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 und Artikel 140 ff. des kantonalen Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte, die folgende Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein:

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgende Änderung des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 28. Mai 1911 (EG ZGB; BSG 211.1) verlangt:

## Art. 135a (neu) Offenlegung Vormiete

**1** Im Fall eines Wohnungsmangels erklärt der Regierungsrat für den Abschluss von Mietverträgen im gesamten Kantonsgebiet oder in einzelnen Verwaltungskreisen die Verwendung des Formulars gemäss Art. 270 Abs. 2 OR als obligatorisch.

**2** Ein Wohnungsmangel liegt vor, wenn der Leerwohnungsbestand im Kanton oder in einzelnen Verwaltungskreisen bei höchstens 1.5% liegt. Liegt er im gesamten Kantonsgebiet oder in einem der Verwaltungskreise neu über dem Wert von 1.5%, hebt der Regierungsrat diese Pflicht wieder auf.

**3** Die zuständige Stelle des Kantons Bern erhebt jährlich am 1. Juni den Leerwohnungsstand im gesamten Kantonsgebiet sowie in den Verwaltungskreisen.

**4** Eine entsprechende Änderung der Formularpflicht gilt ab 1. November des betreffenden Jahres.

Auf diesem Unterschriftenbogen dürfen nur Personen unterzeichnen, die in der genannten politischen Gemeinde in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind. Wer mit einem anderen Namen als seinem eigenen unterzeichnet oder auf andere Weise das Ergebnis der Unterschriftensammlung fälscht, macht sich nach Artikel 282 StGB strafbar.

**Beginn der Unterschriftensammlung: 16.03.2023. Letztmöglicher Termin für die Einreichung der Unterschriften bei der stimmregisterführenden Stelle: 18.09.2023**

Verwaltungskreis	PLZ	Politische Gemeinde		Kontrolle (leer lassen)
Nr.	Name, Vorname eigenhändig und möglichst in Blockschrift	Geburtsdatum (TT MM JJJJ) eigenhändig	Adresse (Strasse und Hausnummer) eigenhändig und möglichst in Blockschrift	
1.				
2.				
3.				

**Bitte diesen Initiativbogen ganz oder teilweise ausgefüllt umgehend und bis spätestens 08.09.2023 einsenden an:  
Mieterinnen- und Mieterverband Kanton Bern, Monbijoustrasse 61, 3007 Bern**

Zusätzliche Unterschriftenbogen bestellen: [www.faire-mieten-bern.ch](http://www.faire-mieten-bern.ch), [mv@mvbern.ch](mailto:mv@mvbern.ch) oder 031 378 21 21

Das Initiativkomitee, bestehend aus den nachstehenden Mitgliedern, ist berechtigt, diese Volksinitiative mit absoluter Mehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder zurückzuziehen: Edith Siegenthaler, Könizstrasse 6, 3008 Bern; Anna Tanner, Schützengasse 28, 2502 Biel; Brigitte Hilty Haller, Königsweg 1, 3006 Bern; Barbara Stotzer-Wyss, Stadtgutmat 14, 3294 Büren a. A.; Christoph Grupp, General-Dufourstrasse 66, 2502 Biel; Beat Cattaruzza, Egliweg 6, 2560 Nidau; Sandra Rupp, Fliederweg 13, 3600 Thun

Die untenstehende Stimmrechtsbescheinigung wird durch das Initiativkomitee eingeholt. Bitte leer lassen!

Die unterzeichnende Amtsperson bescheinigt hiermit, dass die oben Unterzeichnenden in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind und ihre politischen Rechte in dieser Gemeinde ausüben.

Amtsstempel oder amtliche Eigenschaft:

Datum des Eingangs \_\_\_\_\_ Anzahl bescheinigte Unterschriften \_\_\_\_\_

Ort und Datum \_\_\_\_\_ Unterschrift \_\_\_\_\_

Bitte falten, zusammenkleben und in den Postbriefkasten werfen.



**GAS/ECR/ICR**

nicht frankieren  
ne pas affranchir  
non affrancare  
50204273  
000004



**DIE POST**



- ✓ **Für faire Mieten und bezahlbares Wohnen**
- ✓ **Für mehr Vertrauen zwischen Vermieterin und Mieter**
- ✓ **Für eine bewährte Lösung, die Miet-Exzesse verhindert**

Mieterinnen- und Mieterverband  
Kanton Bern  
Monbijoustrasse 61  
3007 Bern

# Initiative cantonale pour des loyers équitables et abordables grâce à des loyers précédents transparents (initiative sur les loyers)

Les citoyens et citoyennes du canton de Berne soussignés déposent, en vertu de l'article 58 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 et des articles 140 et suivants de la loi cantonale du 5 juin 2012 sur les droits politiques, l'initiative suivante revêtant la forme d'un projet rédigé de toutes pièces :

L'initiative populaire présentée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces demande de modifier la loi sur l'introduction du Code civil suisse du 28 mai 1911 (LiCCS, RSB 211.1) comme suit :

Art. 135a (nouveau) Déclaration du loyer précédent

1 En cas de pénurie de logements, le Conseil-exécutif rend obligatoire l'usage de la formule officielle en vertu de l'art. 270, al. 2 CO pour la conclusion d'un bail sur l'ensemble du territoire cantonal ou dans certains arrondissements administratifs.

2 Il y a pénurie de logements, lorsque le taux de logements vacants dans le canton ou dans certains arrondissements administratifs se situe à 1,5% au plus. S'il repasse au-dessus de 1,5% dans le canton ou dans certains arrondissements administratifs, le Conseil-exécutif lève à nouveau cette obligation.

3 Le Service compétent du canton de Berne recense chaque année au 1<sup>er</sup> juin le taux de logements vacants sur l'ensemble du territoire cantonal et dans les arrondissements administratifs.

4 Une modification de l'obligation d'user de la formule officielle entre en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> novembre de l'année concernée.

Seules les personnes disposant du droit de vote en matière cantonale dans la commune politique mentionnée en tête de liste peuvent y apposer leur signature. Celui ou celle qui signe d'un autre nom ou falsifie de toute autre manière le résultat de la collecte de signatures est punissable selon l'article 282 du code pénal.

**Début de la récolte des signatures : 16.03.2023. Dernier délai de remise des signatures pour attestation au service responsable de la tenue du registre : 18.09.2023**

Arrondissement administratif		NPA	Commune politique		Contrôle (laisser en blanc)
N°	Nom, prénoms (écrire de sa propre main et si possible en majuscules)	Date de naissance (JJ MM AAAA) de sa main	Adresse (rue et numéro) (écrire de sa propre main et si possible en majuscules)	Signature manuscrite	
1.					
2.					
3.					

**Veillez envoyer ce formulaire, intégralement ou partiellement rempli, dans les plus brefs délais et avant le 08.09.2023 à :**

**Mieterinnen- und Mieterverband Kanton Bern, Monbijoustrasse 61, 3007 Berne**

Pour commander des feuilles de signatures supplémentaires, adressez-vous à : [www.loyers-quitables-berne.ch](http://www.loyers-quitables-berne.ch), [mv@mivberne.ch](mailto:mv@mivberne.ch) ou 031 378 21 21

Le comité d'initiative, composé des membres ci-dessous, est habilité à retirer cette initiative populaire par une décision prise à la majorité absolue de ses membres disposant du droit de vote : Edith Siegenthaler, Könizstrasse 6, 3008 Bern; Anna Tanner, Schützengasse 28, 2502 Bienne; Brigitte Hilty Haller, Königsweg 1, 3006 Bern; Barbara Stotzer-Wyss, Stadtguttmatt 14, 3294 Büren a. A.; Christoph Grupp, General-Dufourstrasse 66, 2502 Bienne; Beat Cattaruzza, Egliweg 6, 2560 Nidau; Sandra Rupp, Fliederweg 13, 3600 Thun

Le comité d'initiative se chargera de demander l'attestation de la qualité d'électeur des signataires. Veuillez laisser ce champ vierge.

L'agent-e soussigné-e certifie que les signataires ci-dessus ont le droit de vote en matière cantonale et qu'ils exercent leurs droits politiques dans cette commune.

Timbre officiel ou qualité officielle :

Date de réception \_\_\_\_\_ Nombre de signatures attestées \_\_\_\_\_

Lieu, date \_\_\_\_\_ Signature \_\_\_\_\_

Veillez plier, coller et poster



GAS/ECR/ICR

nicht frankieren  
ne pas affranchir  
non affrancare



50204273  
000004



- ✓ pour des loyers équitables et des logements abordables
- ✓ pour améliorer la confiance entre bailleur-esse et locataire
- ✓ pour une solution éprouvée contre les loyers abusifs

Mieterinnen- und Mieterverband  
Kanton Bern  
Monbijoustrasse 61  
3007 Berne

# Kantonale Initiative für faire und bezahlbare Mieten dank transparenter Vormiete (Miet-Initiative)

Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern reichen gestützt auf Artikel 58 der Bernischen Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 und Artikel 140 ff. des kantonalen Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte, die folgende Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein:

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgende Änderung des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 28. Mai 1911 (EG ZGB; BSG 211.1) verlangt:

## Art. 135a (neu) Offenlegung Vormiete

**1** Im Fall eines Wohnungsmangels erklärt der Regierungsrat für den Abschluss von Mietverträgen im gesamten Kantonsgebiet oder in einzelnen Verwaltungskreisen die Verwendung des Formulars gemäss Art. 270 Abs. 2 OR als obligatorisch.

**2** Ein Wohnungsmangel liegt vor, wenn der Leerwohnungsbestand im Kanton oder in einzelnen Verwaltungskreisen bei höchstens 1.5% liegt. Liegt er im gesamten Kantonsgebiet oder in einem der Verwaltungskreise neu über dem Wert von 1.5%, hebt der Regierungsrat diese Pflicht wieder auf.

**3** Die zuständige Stelle des Kantons Bern erhebt jährlich am 1. Juni den Leerwohnungsstand im gesamten Kantonsgebiet sowie in den Verwaltungskreisen.

**4** Eine entsprechende Änderung der Formularpflicht gilt ab 1. November des betreffenden Jahres.

Auf diesem Unterschriftenbogen dürfen nur Personen unterzeichnen, die in der genannten politischen Gemeinde in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind. Wer mit einem anderen Namen als seinem eigenen unterzeichnet oder auf andere Weise das Ergebnis der Unterschriftensammlung fälscht, macht sich nach Artikel 282 StGB strafbar.

**Beginn der Unterschriftensammlung: 16.03.2023. Letztmöglicher Termin für die Einreichung der Unterschriften bei der stimmregisterführenden Stelle: 18.09.2023**



- Für faire Mieten und bezahlbares Wohnen
- Für mehr Vertrauen zwischen Vermieterin und Mieter
- Für eine bewährte Lösung, die Miet-Exzesse verhindert



Verwaltungskreis		PLZ	Politische Gemeinde			Kontrolle (leer lassen)
Nr.	Name, Vorname (eigenhändig und möglichst in Blockschrift)	Geburtsdatum (TT MM JJJJ) eigenhändig	Adresse (Strasse und Hausnummer) (eigenhändig und möglichst in Blockschrift)	Eigenhändige Unterschrift		
1.						
2.						
3.						
4.						
5.						
6.						
7.						
8.						
9.						
10.						

**Bitte diesen Initiativbogen ganz oder teilweise ausgefüllt umgehend und bis spätestens 08.09.2023 einsenden an: Mieterinnen- und Mieterverband Kanton Bern, Monbijoustrasse 61, 3007 Bern**

Zusätzliche Unterschriftenbogen bestellen: [www.faire-mieten-bern.ch](http://www.faire-mieten-bern.ch), [mv@mverno.ch](mailto:mv@mverno.ch) oder 031 378 21 21

Das Initiativkomitee, bestehend aus den nachstehenden Mitgliedern, ist berechtigt, diese Volksinitiative mit absoluter Mehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder zurückzuziehen: Edith Siegenthaler, Könizstrasse 6, 3008 Bern; Anna Tanner, Schützengasse 28, 2502 Biel; Brigitte Hilty Haller, Königsweg 1, 3006 Bern; Barbara Stotzer-Wyss, Stadtgutmatt 14, 3294 Büren a. A.; Christoph Grupp, General-Dufourstrasse 66, 2502 Biel; Beat Cattaruzza, Egliweg 6, 2560 Nidau; Sandra Rupp, Fliederweg 13, 3600 Thun

Die untenstehende Stimmrechtsbescheinigung wird durch das Initiativkomitee eingeholt. Bitte leer lassen!

Die unterzeichnende Amtsperson bescheinigt hiermit, dass die oben Unterzeichnenden in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind und ihre politischen Rechte in dieser Gemeinde ausüben.

Datum des Eingangs \_\_\_\_\_ Anzahl bescheinigte Unterschriften \_\_\_\_\_

Ort und Datum \_\_\_\_\_ Unterschrift \_\_\_\_\_

Amtsstempel oder amtliche Eigenschaft:

# Initiative cantonale pour des loyers équitables et abordables grâce à des loyers précédents transparents (initiative sur les loyers)

Les citoyens et citoyennes du canton de Berne soussignés déposent, en vertu de l'article 58 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 et des articles 140 et suivants de la loi cantonale du 5 juin 2012 sur les droits politiques, l'initiative suivante revêtant la forme d'un projet rédigé de toutes pièces :

L'initiative populaire présentée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces demande de modifier la loi sur l'introduction du Code civil suisse du 28 mai 1911 (LiCCS, RSB 211.1) comme suit :

## Art. 135a (nouveau) Déclaration du loyer précédent

**1** En cas de pénurie de logements, le Conseil-exécutif rend obligatoire l'usage de la formule officielle en vertu de l'art. 270, al. 2 CO pour la conclusion d'un bail sur l'ensemble du territoire cantonal ou dans certains arrondissements administratifs.

**2** Il y a pénurie de logements, lorsque le taux de logements vacants dans le canton ou dans certains arrondissements administratifs se situe à 1,5% au plus. S'il repasse au-dessus de 1,5% dans le canton ou dans certains arrondissements administratifs, le Conseil-exécutif lève à nouveau cette obligation.

**3** Le Service compétent du canton de Berne recense chaque année au 1<sup>er</sup> juin le taux de logements vacants sur l'ensemble du territoire cantonal et dans les arrondissements administratifs.

**4** Une modification de l'obligation d'user de la formule officielle entre en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> novembre de l'année concernée.

Seules les personnes disposant du droit de vote en matière cantonale dans la commune politique mentionnée en tête de liste peuvent y apposer leur signature. Celui ou celle qui signe d'un autre nom ou falsifie de toute autre manière le résultat de la collecte de signatures est punissable selon l'article 282 du code pénal.

**Début de la récolte des signatures : 16.03.2023. Dernier délai de remise des signatures pour attestation au service responsable de la tenue du registre : 18.09.2023**



- ✓ **pour des loyers équitables et des logements abordables**
- ✓ **pour améliorer la confiance entre bailleur-esse et locataire**
- ✓ **pour une solution éprouvée contre les loyers abusifs**



Mieterrinnen- und Mieterverband Kanton Bern  
AS/DCCA du Canton de Berne



Arrondissement administratif		NPA	Commune politique			Contrôle (laisser en blanc)
N°	Nom, prénoms (écrire de sa propre main et si possible en majuscules)	Date de naissance (JJ MM AAAA) de sa main	Adresse (rue et numéro) (écrire de sa propre main et si possible en majuscules)	Signature manuscrite		
1.						
2.						
3.						
4.						
5.						
6.						
7.						
8.						
9.						
10.						

**Veillez envoyer ce formulaire, intégralement ou partiellement rempli, dans les plus brefs délais et avant le 08.09.2023 à : Mieterinnen- und Mieterverband Kanton Bern, Monbijoustrasse 61, 3007 Berne**

Pour commander des feuilles de signatures supplémentaires, adressez-vous à : [www.loyers-equitables-berne.ch](http://www.loyers-equitables-berne.ch), [mv@mvbern.ch](mailto:mv@mvbern.ch) ou 031 378 21 21

Le comité d'initiative, composé des membres ci-dessous, est habilité à retirer cette initiative populaire par une décision prise à la majorité absolue de ses membres disposant du droit de vote : Edith Siegenthaler, Könizstrasse 6, 3008 Bern; Anna Tanner, Schützengasse 28, 2502 Bienne; Brigitte Hilty Haller, Königsweg 1, 3006 Bern; Barbara Stotzer-Wyss, Stadtguttmatt 14, 3294 Büren a. A.; Christoph Grupp, General-Dufourstrasse 66, 2502 Bienne; Beat Cattaruzza, Egliweg 6, 2560 Nidau; Sandra Rupp, Fliederweg 13, 3600 Thun

Le comité d'initiative se chargera de demander l'attestation de la qualité d'électeur des signataires. Veuillez laisser ce champ vierge.

L'agent-e soussigné-e certifie que les signataires ci-dessus ont le droit de vote en matière cantonale et qu'ils exercent leurs droits politiques dans cette commune.

Date de réception \_\_\_\_\_ Nombre de signatures attestées \_\_\_\_\_

Lieu, date \_\_\_\_\_ Signature \_\_\_\_\_

Timbre officiel ou qualité officielle :



# Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 546/2023  
Datum RR-Sitzung: 17. Mai 2023  
Direktion: Staatskanzlei  
Geschäftsnummer: 2022.STA.1242  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

## Kantonale Volksinitiative «Für einen Kanton Bern mit regulierbarem Grossraubtierbestand». Zustandekommen

### 1. Einreichung der Volksinitiative

Am 27. April 2023 reichte das Initiativkomitee bei der Staatskanzlei innerhalb der gesetzlichen Frist die Initiative «Für einen Kanton Bern mit regulierbarem Grossraubtierbestand» mit folgendem Begehren ein:

« Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern reichen gestützt auf Artikel 58 der Bernischen Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 und Artikel 140 ff. des kantonalen Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte, die folgende Initiative ein:

Die Verfassung des Kantons Bern vom 06. Juni 1993 wird wie folgt geändert:

Art. 51 Land- und Fortwirtschaft

Abs. 4 (neu) Der Kanton erlässt Vorschriften zum Schutz vor Grossraubtieren und zur Beschränkung und Regulierung des Bestands. Die Förderung des Grossraubtierbestandes ist verboten. »

### 2. Feststellung des Zustandekommens

Die Prüfung der Unterschriftenlisten durch die Staatskanzlei hat ergeben, dass 19'396 gültige Unterschriften eingereicht worden sind. Der Regierungsrat stellt fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

### 3. Weitere Behandlung

Die Volksinitiative wird der Direktion für Wirtschaft-, Energie- und Umwelt zur weiteren Behandlung zugewiesen. Massgebend für das weitere Verfahren sind die Artikel 58 ff. der Kantonsverfassung und Artikel 149 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Rechte.

**Im Namen des Regierungsrates**



Christoph Auer  
Staatsschreiber

Verteiler

- Staatskanzlei
- Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion

## Regierungsratsbeschluss

RRB Nr.: 409/2016  
Datum RR-Sitzung: 6. April 2016  
Direktion: Staatskanzlei  
Geschäftsnummer:  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

### Kantonale Volksinitiative «Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!»; Zustandekommen

---

#### 1. Einreichung der Volksinitiative

Am 11. März 2016 und am 31. März 2016 reichte das Komitee «Reithalle-Initiative» bei der Staatskanzlei die Volksinitiative «Keine Steuergelder für die Berner Reithalle!» mit folgendem Begehren ein:



«Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons Bern verlangen hiermit, gestützt auf Artikel 58 der bernischen Kantonsverfassung und Artikel 140 ff. des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012, das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27. November 2000 zu ändern:

#### **Art. 10**

*Abs. 5 Eine Gemeinde erhält den Zuschuss nur noch zur Hälfte ausbezahlt, solange auf ihrem Gebiet eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen, von denen notorisch konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, deren Abwehr nur unter Einsatz beträchtlicher Ressourcen vollumfänglich gewährleistet werden kann.*

#### **Art. 14**

*Abs. 2 Die Berücksichtigung der Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs nach diesem Artikel unterbleibt für die jeweilige Gemeinde, solange auf deren Gebiet eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen.*

#### **Art. 35b**

*Abs. 1 Die pauschale Abgeltung an die Gemeinden Bern, Biel oder Thun gemäss Art. 15 des Gesetzes wird um drei Viertel gekürzt, solange auf dem Gebiet der jeweiligen Gemeinde eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen.*

*Abs. 2 Der Zuschuss an eine Gemeinde mit soziodemographischen Lasten gemäss Art. 21a des Gesetzes wird um drei Viertel gekürzt, solange auf dem Gebiet der jeweiligen Gemeinde eine oder mehrere Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III des Gesetzes bestehen.*

### **Art. 45**

*Abs. 4 Die Sonderfallregelung gemäss diesem Artikel findet keine Anwendung, soweit die Mehrbelastung einer Gemeinde durch die Anwendung von Bestimmungen bedingt ist, die an das Vorhandensein von einer oder mehreren Anlagen oder Einrichtungen gemäss Anhang III dieses Gesetzes anknüpfen.*

### **Anhang III**

*Anlagen oder Einrichtungen, von denen notorisch konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, deren Abwehr nur unter Einsatz beträchtlicher Ressourcen vollumfänglich gewährleistet werden kann:*

*1. In der Stadt Bern: Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens von Art. 10 Abs. 5, Art. 14 Abs. 2, Art. 35b und Art. 45 Abs. 4 des Gesetzes auf dem Grundstück Bern Gbbl. 1226, Kreis II («Reitschule»), bestehende Nutzung bzw. allfällige nachfolgende vergleichbare Nutzungen.»*

#### 2. Feststellung des Zustandekommens

Die Prüfung der Unterschriftenlisten durch die Staatskanzlei hat ergeben, dass 17'535 gültige Unterschriften eingereicht worden sind. Der Regierungsrat stellt fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

#### 3. Weitere Behandlung der Initiative

Die Volksinitiative wird der Finanzdirektion zur Behandlung zugewiesen. Massgebend für das weitere Verfahren sind die Artikel 58 ff. der Kantonsverfassung und Artikel 149 Absatz 2 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte.

Im Namen des Regierungsrates  
Der Staatsschreiber  
*Auer*



#### Verteiler

- Staatskanzlei
- Finanzdirektion
- Initiativkomitee



# 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

**Stimmzettel für die kantonale Volksabstimmung  
vom 3. März 2013**

**Bulletin de vote pour la votation cantonale  
du 3 mars 2013**

**1** Wollen Sie die **Volksinitiative  
«Bern erneuerbar»** annehmen?  
Acceptez-vous l'**initiative populaire  
«Berne renouvelable»**?

Antwort:  
ja oder nein

Réponse:  
oui ou non

**2** Wollen Sie den **Gegenvorschlag  
des Grossen Rates** annehmen?  
Acceptez-vous le **contre-projet  
du Grand Conseil**?

Antwort:  
ja oder nein

Réponse:  
oui ou non



Die Fragen 1 und 2 können je mit «Ja» oder «Nein» beantwortet werden.  
Vous pouvez répondre aux questions 1 et 2 par «oui» ou par «non».

**Stichfrage**

Für den Fall, dass beide Vorlagen  
angenommen werden.

**Question subsidiaire**

Si les deux projets sont acceptés.

**Zutreffendes ankreuzen** ☒

**Mettez une croix dans la  
case qui convient** ☒

**3** Soll die **Volksinitiative** oder  
der **Gegenvorschlag  
des Grossen Rates**  
in Kraft treten?

Volksinitiative  
Initiative

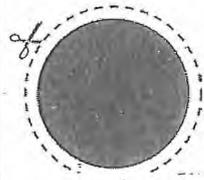
Gegenvorschlag  
Contre-projet

Lequel des deux textes doit  
entrer en vigueur, l'**initiative populaire**  
ou le **contre-projet du Grand Conseil**?

Bei Frage 3 darf nur ein Feld angekreuzt werden; sonst gilt die Frage als nicht  
beantwortet.

Quant à la question 3 vous ne pouvez cocher qu'une seule case; sinon on con-  
sidérera que vous n'avez pas répondu à la question.

## Trickli- Politik



Im Februar 2008 hat das Berner Volk bei der Steuergesetzrevision dem Volksvorschlag von SP, Grünen und EVP den Vorzug gegeben,

der bei der Steuersenkungsrunde leicht andere Akzente setzte als die Vorlage der bürgerlichen Grossratsmehrheit. Die Familien wurden ein bisschen mehr entlastet, Besserverdienende etwas weniger. Das hat einige Bürgerliche ziemlich geärgert.

Damit so schreckliche Dinge nicht noch einmal geschehen, plant die Mehrheit der vorberatenden Grossratskommission, bei der nächsten Steuersenkungsrunde, über die der Grosse Rat im März berät, einen möglichen Volksvorschlag von vornherein zu verhindern. Der Hauptvorlage, die Kanton und Gemeinden ab 2012 Steuerausfälle von rund 390 Millionen Franken bringen wird, soll ein Eventualantrag gegenübergestellt werden. Dieser würde die Ausfälle auf knapp 200 Millionen reduzieren; die Einkommenssteuern würden weniger sinken, andere Punkte - etwa die umstrittene Senkung der Vermögenssteuer - wären in beiden Vorlagen gleich. Die Kommissionsmehrheit schlägt damit eine Variante vor, die sogar niemand will. Der Eventualantrag hat nur den Zweck, einen linken Gegenvorschlag zu verhindern. Denn: Wenn der Grosse Rat selber schon zwei Varianten vorlegt, kann kein Volksvorschlag eingereicht werden.

Nun ist dieser Trick nicht ganz neu. Schon bei der Steuergesetzrevision 2001 haben die Bürgerlichen zwei sehr ähnliche Steuergesetzvarianten vorgelegt, um einen Volksvorschlag zu verunmöglichen. Damals aber unterbreiteten sie die beiden Varianten immerhin dem Volk. Dieses Mal nun, so plant die Kommission, soll es nur dann zur Volksabstimmung über die zwei Varianten kommen, wenn ein Referendum eingereicht wird. Kommt kein Referendum zustande, so würde der Eventualantrag dahinfliegen und es gälte automatisch die Hauptvariante.

Eine Vorlage einbringen, die gar niemand will, nur um die politischen Gegner zu hindern, einen eigenen Gegenvorschlag zu präsentieren - im Hinterzimmer mögen sich die bürgerlichen Kommissionspolitiker zu ihrem Trick beglückwünscht haben. In der Öffentlichkeit wirkt das Manöver anders: Es ist - Stichwort: Politikverdrossenheit - genau diese schlaumeierische Trickli-Politik, die dazu beiträgt, dass sich Bürger vom Politikbetrieb abwenden

## Bern



Der Abend, als der Volksvorschlag knapp obsiegte: Garagist Hannes Flückiger (Mitte) und sein Komitee feiern die Senkung der Motorfahrzeugsteuern. Foto: Franziska Scheidegger

## Das Kreuz mit den Kreuzchen

Die Abstimmung über die Motorfahrzeugsteuer führt zu einer Debatte über die Variantenabstimmungen. Überfordert das System mit Hauptfragen und Stichfrage die Stimmbürger?

### Stefan Wyler

Am 13. Februar 2011 feierte der Auswiler Garagist Hannes Flückiger mit seinen Freunden in der zum Festraum gewandelten Garage: Das Berner Volk hatte überraschend seinen Volksvorschlag für eine massive Senkung der Motorfahrzeugsteuern angenommen – mit einem Resultat, das zu reden geben sollte.

● Der Grossratsvorlage («Ecotax»), die eine Steuersenkung um 5,6 Prozent und ein ökologisch motiviertes Bonus-Malus-System vorsah, stimmte das Volk mit einem Ja-Anteil von 52,7 Prozent zu.

● Dem Volksvorschlag, der eine massive Steuersenkung um 33 Prozent vorsah, stimmte das Volk mit einem Ja-Anteil von 50,3 Prozent zu.

● In der entscheidenden Stichfrage obsiegte der Volksvorschlag hauchdünn mit 165 977 Stimmen gegen 165 614 Stimmen (50,05 gegen 49,95 Prozent).

Nun wird die Abstimmung Ende August nachgezählt – so verlangt es das Verwaltungsgesetz: Wegen des äusserst knappen Resultats sei nicht auszuschliessen, dass Zählfehler das Ergebnis beeinflusst hätten, urteilte es.

Die Abstimmung aber hat auch weitere politische Folgen. Mehrere Politiker halten das Resultat für widersprüchlich und fordern mit Vorstössen im Parlament ein Überdenken der Variantenabstimmung mit Stichfrage.

### Zweifeln am System

Ein Teil der Stimmberechtigten verstehe das Abstimmungssystem nicht, folgert PSA-Grossrat Jean-Pierre Aellen. Nicht zum ersten Mal sei «ein etwas groteskes Resultat» herausgekommen, findet SP-Grossrätin Flavia Wasserfallen. Auch BDP-Fraktionschef Dieter Widmer hält die Differenz zwischen dem Resultat der Hauptfragen und jenem der Stichfrage für «nicht plausibel erklärbar» und erinnert an die Steuergesetz-Abstimmung 2008. Auch da waren Grossratsvorlage und Volksvorschlag angenommen worden, die Grossratsvorlage weit deutlicher, aber bei der Stichfrage hatte der linke Volksvorschlag gewonnen. Widmer redet von einem «unbefriedigenden System». Er kenne Leute, sagt er, die sich nicht mehr legitimiert fühlen, die Stichfrage zu beantworten, wenn sie zwei Mal Nein gestimmt hätten.

Der BDP-Mann regt in seinem Postulat an, mehrere Verbesserungsvarianten zu prüfen. Sein Hauptvorschlag: Verzicht auf die Stichfrage. Werden beide

Vorlagen angenommen, tritt jene in Kraft, die mehr Ja-Stimmen erhalten hat. Auch Wasserfallen skizziert in ihrem Postulat diverse Verbesserungsideen: Sie regt etwa an, dass Leute, die bei den Hauptfragen Ja/Nein oder Nein/Ja stimmen, die Stichfrage nicht mehr gesondert beantworten müssen, da sie ihre Präferenz bereits kundgetan hätten.

Der Regierungsrat empfiehlt die Postulate zur Annahme; er zeigt sich bereit, die Ideen zu prüfen, aber eigentlich möchte er nichts ändern. Es sprächen, so schreibt er, «gute Gründe» für die Beibehaltung des heutigen Systems. Das Prozedere, das es auch bei Initiative und Gegenvorschlag (und auch auf Bundesebene) gebe, ermögliche eine «differenzierte Stimmabgabe». Leuten, die eine Änderung des geltenden Rechts möchten, werde ermöglicht, zuerst zwei Mal Ja zu stimmen – und dann bei der Stichfrage die bevorzugte Variante anzukreuzen. Und Leute, die zwei Mal Nein sagten, könnten so in der Stichfrage die in ihren Augen weniger schlimme Variante favorisieren. – Der Grosse Rat wird über die Vorstösse voraussichtlich in der Septembersession befinden.

### Erfolgreiche Volksvorschläge

Lässt sich aber aus den bisherigen Resultaten wirklich herauslesen, dass die Leute das System mit den Variantenabstimmungen nicht verstehen?

1995 wurde im Kanton Bern das Instrument Volksvorschlag eingeführt: Man kann damit ein Gesetz, statt es mit dem gewöhnlichen Referendum gänzlich zu bekämpfen, einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.

● Die Berner haben bisher über neun Volksvorschläge abgestimmt, sechs wurden angenommen. Fünf Volksvorschläge (vier erfolgreiche) kamen aus dem linken Lager, vier aus dem bürgerlichen.

● Fünf Mal resultierten unangreifbare Ergebnisse, zuletzt im Mai beim Energiegesetz: Eine Variante wurde jeweils klar angenommen, die andere abgelehnt.

● In drei Fällen wurden beide Varianten angenommen, die Stichfrage entschied für den Volksvorschlag.

Bei Autosteuern und Steuergesetz obsiegte der Volksvorschlag in der Stichfrage, obwohl er in der Hauptfrage weniger Ja-Stimmen erzielt hatte als die Grossratsvorlage. Das muss nun aber nicht heissen, dass die Stimmbenden das Prozedere nicht verstehen. So ist es durchaus denkbar, dass bei der Auto-

steuer in der Hauptfrage mehr Befürworter des Volksvorschlags auch für die Grossratsvorlage gestimmt hatten, weil sie einfach einmal eine Steuersenkung wollten, während die Befürworter der Grossratsvorlage den Volksvorschlag als zu weit gehend ablehnten. Und beim Steuergesetz ist es vorstellbar, dass Volksvorschlagsbefürworter eher zwei Mal Ja stimmten als Befürworter der Grossratsvorlage.

Kaum mehr vernünftig erklären aber lässt sich das Resultat im neunten Fall, bei der Personalgesetzrevision 2004. Dort wurde die bürgerliche Grossratsvorlage knapp angenommen, der linke Volksvorschlag knapp abgelehnt. Die Stichfrage spielte somit keine Rolle, dort aber erzielte der Volksvorschlag mehr Stimmen als die Grossratsvorlage.

### 20 000 Stichfragen ohne Antwort

Als Indiz, dass die Bürger bisweilen Mühe haben, erwähnen Widmer und Wasserfallen auch die Tatsache, dass bei den Autosteuern 20 225 Stimmende (5,8 Prozent) die Stichfrage nicht beantwortet haben. Es haben allerdings auch 24 597 Leute bei der Grossratsvorlage

und 20 631 Stimmende beim Volksvorschlag keine Antwort gegeben. Wobei es natürlich am wenigsten Sinn macht, bei der Stichfrage leer einzulegen.

### Werben mit Musterstimmzettel

Sie denke nicht, dass die Stimmenden bei den Motorfahrzeugsteuern nicht ihrem Willen gemäss gestimmt hätten, sagt Aliko Panayides, Geschäftsführerin der SVP Kanton Bern. Variantenabstimmungen mit Stichfrage seien aus ihrer Sicht «nicht komplizierter als Wählen». Wie man Wahlzettel richtig ausfülle, werde auf der Parteizentrale viel häufiger gefragt. Sie stelle aber fest, so Panayides, dass der Name «Volksvorschlag» ein Vorteil für solche Vorlagen bedeute. Volksvorschlag töne für viele sympathischer als Grossratsvorlage.

Etwas anders sieht es SP-Parteisekretärin Angelika Neuhaus. Nach ihrer Erfahrung hätten etliche Leute Mühe bei Variantenabstimmungen mit Stichfrage. Deshalb bildeten in solchen Fällen die Parteien in ihren Inseraten ja auch Stimmzettel ab, welche genau zeigten, wo man Ja und wo Nein stimmen und wo man das Kreuzchen setzen soll.

### Variantenabstimmungen

## Es kommt darauf an, wie man fragt

Bei Variantenabstimmungen kommt es durchaus darauf an, wie man die Fragen stellt. Und: Taktische Spielchen sind möglich.

Ein schönes Beispiel für den Umstand, dass die Art und Weise der Fragestellung das Ergebnis beeinflusst, ist die berühmte SVP-Ausschaffungsinitiative, über die die Schweiz im November 2010 abgestimmt hat.

Knapp 53 Prozent der Stimmenden votierten damals für die SVP-Initiative. Der von der bürgerlichen Mitte erarbeitete Gegenvorschlag des Parlaments wurde mit 54 Prozent Nein-Anteil abgelehnt. Die Stichfrage war bedeutungslos geworden, zeigte aber ein interessantes Ergebnis: Eine knappe Mehrheit von 50,4 Prozent der Stimmenden bevorzugte hier den Gegenvorschlag.

Das ist kein unlogisches Ergebnis, sondern das Resultat davon, dass die

eine Seite, die SVP, taktisch abstimmte und ein Teil des anderen Lagers nicht. Die SVP bekämpfte den Gegenvorschlag vehement (obwohl er ihr weit entgegenkam), und gegen den Gegenvorschlag stimmte auch ein Teil der Linken, denen auch dieser zu weit ging. Gemeinsam drückten sie den Gegenvorschlag unter 50 Prozent. Bei der Stichfrage aber stimmten nun etliche Doppel-Nein-Stimmende für den Gegenvorschlag, und dies taten auch etliche Leute, die zwei Mal Ja gestimmt hatten, in der Endabwägung aber den mildereren Gegenvorschlag der radikalen Initiative vorzogen.

Hätte man anders gefragt, wäre das Resultat womöglich ein anderes gewesen. Hätte man zum Beispiel zuerst gefragt, ob das Ausschaffungsrecht verschärft werden sollte, so hätte eine klare Mehrheit Ja gestimmt. Hätte man dann, in der zweiten Frage, gefragt, ob dies mit der SVP-Initiative oder mit dem Gegenvorschlag geschehen solle, so hätte, so ist anzunehmen, der Gegenvorschlag gewonnen. (sw)

## Bohrturm fürs Seeland - Erdgas für die Schweiz

Das Regierungsstatthalteramt Seeland erteilt dem Firmenkonsortium Seag und Peos AG die Bewilligung für eine Erdgasprobebohrung.

### Matthias Ryffel

Die Aktiengesellschaft für schweizerisches Erdöl (Seag) hat eine weitere Hürde genommen, um dem Seeland seine mutmasslichen Bodenschätze zu entreissen. Das Regierungsstatthalteramt Seeland hat dem Konsortium Seag und Peos AG die Baubewilligung für eine Erdgasprobebohrung in Hermrigen erteilt.

2008 nahm die Gesellschaft unter Leitung des Mehrheitsaktionärs Patrick Lahusen und in Zusammenarbeit mit zwei britischen Bohrunternehmen Anlauf, im Seeland Erdgas zu fördern. Nach Rochaden steht heute die schweizerische Peos AG, welche im Besitz der amerikanischen Firma eCorp ist, an der Seite der Seag auf dem Bohrfeld. Sie trägt die gesamten Kosten der Exploration, die Lahusen auf 10 bis 12 Millionen Franken veranschlagt. Bei weiteren Bohrungen fielen 90 Prozent von Kosten und Gewinn der Peos AG zu und 10 Prozent der Seag, so Lahusen.

Hermrigen besitzt eine texanisch angehauchte Vergangenheit. 1982 bohrte der französische Mineralölkonzern Elf Aquitaine in der Gemeinde nach Erdöl. Statt schwarzen Golds fand er Erdgas. Weil man dafür aber noch wenig Verwendung hatte, zogen die Franzosen wieder ab. Lahusen will nun an der gleichen Stelle bohren. «Wir rechnen mit zwei Milliarden Kubikmetern Erdgas», sagt er. Beim derzeitigen Gaspreis entspräche das in etwa einem Wert von 200 Millionen Franken.

### «Gas-Dollars» in weiter Ferne

Noch liegen die «Gas-Dollars» aber in weiter Ferne. Die Baubewilligung tritt in einem Monat in Kraft – vorausgesetzt, die Beschwerdefrist verstreicht ungenutzt. Frühestens dann wollen die Bauherren auch den Bohrturm anfordern. Diesen müsse man mieten, er weile derzeit in der Nähe von Wien, sagt Lahusen. Das «hochmoderne» und mobile Gerät soll 3,2 Kilometer in die Tiefe dringen. Eine Druckmessung des ausströmenden Gases liesse dann genauere Rückschlüsse auf das Ausmass der Gasblasen zu, erklärt Lahusen. Erweise sich die Probebohrung als verheissungsvoll, fliesse wohl zwei Jahre später erstmals Geld, prophezeit er.

Ein Wörtchen mitzureden hätten dabei allerdings erneut die Seeländer. Zwar hat die Seag, wie Lahusen sagt, Anspruch auf die Ausbeutung eines kommerziell nutzbaren Erdgasvorkommens. Neue Bohrungen erforderten allerdings neue Baubewilligungen, verdeutlicht Franziska Steck, stellvertretende Regierungsstatthalterin Seeland. Der Exploration ging eine Einspracheverhandlung voraus. Dabei erreichten die Anwohner etwa, dass Lärmschutzmassnahmen ergriffen und ein Rissprotokoll erstellt wird. «Die Baubewilligung ist unter strengen Auflagen erteilt worden», sagt Steck. Mit einer auf einem Sperrkonto hinterlegten Summe im unteren sechsstelligen Bereich werde möglichen Schäden Rechnung getragen, auch wenn die beigezogenen Fachstellen die Risiken als gering erachteten, so die Statthalterin.

Nach bald dreissig Jahren im Geschäft weiss Lahusen um dessen Hürden: «Das ist kein schnelles Business.»

### Kurz

#### Wattenwil Mit über drei Promille über Stock und Stein

Zuerst prallte der Autofahrer in das Heck eines voranfahrenden Fahrzeugs, daraufhin überfuhr er in der Mitte einer Rechtskurve die Sicherheitslinie und überquerte das angrenzende Wiesland. In einem Vorgarten kam sein Fahrzeug schliesslich «total beschädigt» zum Stillstand, wie die Polizei gestern mitteilte. Der Vorfall, bei dem niemand verletzt wurde, ereignete sich am Dienstagabend um circa 19 Uhr auf der Bernstrasse in Wattenwil. Ein Atemlufttest beim Autofahrer ergab einen Wert von über drei Promille. (pkb)



# 1a

## Hauptfragen

Stimmen Sie folgenden Vorlagen zu?

A. Beschluss des Kantonsrates: Steuergesetz  
(Änderung vom 30. März 2009; Steuerentlastungen  
für natürliche Personen)

Ja oder Nein

917000.03.11/STAT

Stimmzettel nicht trennen!

# 1d

## Stichfragen

**Stichfrage 1:** Falls die Vorlagen A und B mehr zustimmende als ablehnende Stimmen erhalten: Welche Vorlage soll in Kraft treten?

Zutreffendes ankreuzen

Beschluss des Kantonsrates  
(Vorlage A)

Gegenvorschlag «Eine nachhaltige Steuerstrategie»  
(Vorlage B)

917000.03.11/STAT

# 1b

B. Gegenvorschlag von Stimmberechtigten  
«Eine nachhaltige Steuerstrategie» (gültiger Teil)

Ja oder Nein

917000.03.11/STAT

Stimmzettel nicht trennen!

# 1e

**Stichfrage 2:** Falls die Vorlagen A und C mehr zustimmende als ablehnende Stimmen erhalten: Welche Vorlage soll in Kraft treten?

Zutreffendes ankreuzen

Beschluss des Kantonsrates  
(Vorlage A)

Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien»  
(Vorlage C)

917000.03.11/STAT

# 1c

C. Gegenvorschlag von Stimmberechtigten  
«Tiefere Steuern für Familien»

Ja oder Nein

917000.03.11/STAT

Stimmzettel nicht trennen!

# 1f

**Stichfrage 3:** Falls die Vorlagen B und C mehr zustimmende als ablehnende Stimmen erhalten: Welche Vorlage soll in Kraft treten?

Zutreffendes ankreuzen

Gegenvorschlag «Eine nachhaltige Steuerstrategie»  
(Vorlage B)

Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien»  
(Vorlage C)

917000.03.11/STAT

Die Hauptfragen A, B und C können je mit Ja oder Nein beantwortet werden; es ist auch gestattet, nur für oder gegen eine oder zwei der Vorlagen zu stimmen oder auf eine Stimmabgabe zu den Hauptfragen zu verzichten.

Sie können die Stichfragen auch dann beantworten, wenn Sie bei den Hauptfragen A, B und/oder C mit Nein geantwortet oder auf eine Stimmabgabe zu den Hauptfragen verzichtet haben. Sie können auch darauf verzichten, die Stichfragen zu beantworten.

# Politische Rechte – Verfahren

## ZÜRICH

Intervention von amtierenden Regierungsräten im Wahlkampf um den Zürcher Ständeratssitz, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Rechtsweggarantie; Art. 88 Abs. 2 BGG, Art. 29a und Art. 34 Abs. 2 BV, § 10d Abs. 1 VRG/ZH. *Freie Prüfung einer mit den politischen Rechten in engem Zusammenhang stehenden Verfahrensbestimmung* (E. 1.2). *Erfordernis einer kantonalen gerichtlichen Rechtsmittelinstanz gegenüber Akten von Regierungen im Allgemeinen* (E. 2.2). *Abgrenzung zwischen privaten und öffentlichen Handlungen von Regierungsräten; im vorliegenden Fall liegt erkennbarerweise keine offizielle Verlautbarung des Regierungsrats vor* (E. 2.3.3–2.3.4). *Daraus folgt das Erfordernis einer gerichtlichen Überprüfung; Gutheissung der Beschwerde und Überweisung der Sache an das Verwaltungsgericht* (E. 2.3.5, 2.4 und 3).

(Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 10. Juni 2020, 1C\_662/2019.)

Im «Tages-Anzeiger» vom 2. November 2019 erschien ein Inserat zur Unterstützung von Ruedi Noser für den zweiten Wahlgang der Zürcher Ständeratswahlen vom 17. November 2019. Das Inserat zeigt die Porträts von fünf Mitgliedern des Regierungsrats, deren Namen und die Angabe ihrer Funktion (Regierungspräsidentin, Regierungsrätin bzw. -rat). Abgebildet sind von links nach rechts Regierungspräsidentin Carmen Walker Späh, die Regierungsräte Ernst Stocker und Mario Fehr sowie die Regierungsrätinnen Silvia Steiner und Natalie Rickli. Ausser bei der Regierungspräsidentin ist jeweils auch die Parteizugehörigkeit angegeben. Neben den Porträts steht folgender Text (Hervorhebungen weggelassen):

«Ein bewährter Ständerat ist gewählt, jetzt braucht es auch Ruedi Noser.

Eine starke Stimme für den Kanton Zürich: Ruedi Noser kennt die Zürcher Wirtschaft wie kein anderer. Er hat langjährige Erfahrung in Bundesbern, ist dort über die Parteigrenzen hinaus geachtet und hat die Interessen des Kantons Zürich hervorragend vertreten. Er hat gut mit dem Zürcher Regierungsrat zusammengearbeitet. Das soll so bleiben.

Wählen Sie darum Ruedi Noser wieder in den Ständerat.»

Am 5. November 2019 ging beim Regierungsrat des Kantons Zürich eine gemeinsame Eingabe der JUSO Kanton Zürich, der JUSO Stadt Zürich und von zwei Kantonsratsmitgliedern ein. Die Eingabe ist mit «Stimmrechtsbeschwerde zu Händen des Regierungsrats» betitelt und enthält folgendes Begehren: «Die JUSO möchte Sie mit diesem Schreiben dazu auffordern, dieses Inserat zu kommentieren und eine allfällige Rüge den genannten Regierungsratsmitgliedern zu erteilen.» In der Begründung wird ausgeführt, das Inserat erwecke den Eindruck einer Wahlempfehlung des Regierungsrats. Eine solche sei unzulässig.

Mit Entscheid vom 13. November 2019 nahm der Regierungsrat die Eingabe als Einsprache entgegen, trat auf diese jedoch mit der Begründung nicht ein, es fehle an einer Handlung des Regierungsrats im Sinne von § 10d Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2). Als Rechtsmittelbelehrung gab er an, gegen seinen Entscheid könne beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden.

Die JUSO Kanton Zürich, die JUSO Stadt Zürich und die beiden Kantonsratsmitglieder haben *Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten* erhoben und beantragt, der Entscheid des Regierungsrats sei aufzuheben und die Beschwerde sei dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zur Behandlung zu überweisen. Das *Bundesgericht heisst* die Beschwerde *gut* und überweist die Sache dem Verwaltungsgericht zur weiteren Behandlung. Aus den *Erwägungen*:

1.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, der Entscheid des Regierungsrats vom 13. November 2019 verletze ihre politischen Rechte. Insofern ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in der Form der Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 82 lit. c BGG das zutreffende Rechtsmittel. [...]

1.2 Im Rahmen der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (Art. 95 lit. d BGG; BGE 141 I 221 E. 3.1 S. 224 mit Hinweis). § 10d VRG/ZH normiert zwar nicht direkt den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts, sondern die Zulässigkeit der Einsprache. Die Bestimmung steht mit dem Stimm- und Wahlrecht jedoch insofern in einem engen Zusammenhang, als die prozessuale Frage, ob eine Handlung des Regierungsrats vorliegt, nicht von der inhaltlichen Frage, ob eine unzulässige behördliche Intervention im Wahlkampf vorliegt, getrennt werden kann.

2.1 Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, das Inserat sei dem Regierungsrat zuzurechnen. Für den durchschnittlichen Leser werde ohne Weiteres klar, dass die Mehrheit der Mitglieder des Regierungsrats für die Wahl von Ruedi Noser werbe. Es werde dementsprechend explizit festgehalten, Letzterer habe gut mit dem Regierungsrat zusammengearbeitet und dies solle so bleiben. Zudem weisen sie darauf hin, dass auch Akte Privater eine unzulässige Einwirkung auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit darstellen könnten. Der Kanton müsse dafür eine gerichtliche Überprüfung ermöglichen.

2.2 Gemäss Art. 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde, wobei Bund und Kantone die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen durch Gesetz ausschliessen können. Nach Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG sehen die Kantone gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verlet-

zen können, ein Rechtsmittel vor. Gemäss Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG erstreckt sich diese Pflicht nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung.

Rechtsmittelentscheide eines Parlaments oder einer Regierung gehören grundsätzlich nicht in die Kategorie der Akte im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG. Immerhin kann ein Einspracheentscheid, welcher die Funktion hat, dass die Regierung einen eigenen Entscheid oder Realakt in Kenntnis der Einwände von Einsprechern in Wiedererwägung zieht, als Akt der Regierung im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG bezeichnet werden, wenn die Regierung damit nicht als Rechtsmittelinstanz einer untergeordneten Behörde entscheidet. Es ist mit Art. 88 Abs. 2 BGG sowie Art. 29a BV vereinbar, eine solche im kantonalen Gesetzesrecht verankerte Ausnahme von der Rechtsweggarantie zuzulassen.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung müssen vor dem Hintergrund von Art. 29a BV und der Zielsetzungen des Bundesgerichtsgesetzes die Kantone als Rechtsmittelinstanz im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG eine gerichtliche Behörde einsetzen. Seit dem Ablauf der Übergangsfrist von Art. 130 Abs. 3 BGG am 1. Januar 2009 ist der bundesrechtlich verlangte Rechtsschutz im Kanton selbst dann zu gewährleisten, wenn entsprechendes kantonales Anpassungsrecht fehlen sollte (zum Ganzen: BGE 143 I 426 E. 3.1 S. 431 f.; vgl. auch das den Kanton Zürich betreffende Urteil 1C\_124/2009 vom 29. Juni 2009 E. 2.2 und 2.3; je mit Hinweisen).

2.3.1 Vor diesem Hintergrund ist zu untersuchen, ob im vorliegenden Fall den Beschwerdeführern auf kantonaler Ebene die Möglichkeit der Überprüfung durch ein Gericht hätte eingeräumt werden müssen. Der Ausschluss der gerichtlichen Überprüfung kommt nach dem Ausgeführten nur dann in Frage, wenn es sich um einen Akt der Regierung handelt.

2.3.2 Der Regierungsrat hält diesbezüglich im angefochtenen Entscheid fest, es sei auf den ersten Blick erkennbar, dass es sich beim Inserat nicht um eine offizielle Verlautbarung des Regierungsrats handle. Es verwende insbesondere kein Logo des Regierungsrats oder der kantonalen Verwaltung. Auch ein Schriftzug, der auf eine offizielle Bekanntmachung hinweisen könnte, fehle. Es sei davon auszugehen, dass die abgebildeten Köpfe der fünf Regierungsratsmitglieder allgemein bekannt seien und sich ohne Weiteres dem Regierungsrat zuordnen liessen. Es sei im Kanton Zürich aber auch allgemein bekannt, dass der Regierungsrat sieben und nicht bloss fünf Mitglieder habe. Die Aufmachung des ganzen Inserats sei jedenfalls so, dass für den durchschnittlichen Leser ohne Weiteres erkennbar sei, dass es keine offizielle Verlautbarung des Regierungsrats sei, sondern eine Wahlwerbung. Mithin liege nicht nur keine Handlung des Regierungsrats vor, sondern es sei auch gut erkennbar, dass keine solche vorliege.

2.3.3 Die Abgrenzung zwischen privaten Interventionen in einem Abstimmungs- oder Wahlkampf und solchen von Behördenmitgliedern, die einen öffentlichen Charakter aufweisen und deshalb der Behörde als solcher zuzurechnen

sind, fällt im Einzelnen nicht immer leicht. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) stellt auf die Wirkung einer Mitteilung ab, die diese auf die Adressaten und den durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmbürger hat (BGE 130 I 290 E. 3.3 S. 295 f.; Urteil 1C\_379/2011 vom 2. Dezember 2011 E. 4.2; je mit Hinweisen). Wenn der Regierungsrat zum Schluss kommt, nicht nur liege keine Handlung des Regierungsrats vor, sondern dies sei auch gut erkennbar, so stellt er bei der Anwendung von § 10d VRG/ZH zumindest teilweise ebenfalls auf dieses Kriterium ab.

2.3.4 Wären im umstrittenen Inserat auch nicht dem Regierungsrat angehörende Personen aufgeführt, wäre wohl von vornherein klar, dass es sich nicht um eine offizielle Verlautbarung handeln kann. Indessen zeigt das Inserat ausschliesslich die Porträts von Regierungsräten, wobei deren Funktion jeweils explizit genannt wird. Zudem weisen die Beschwerdeführer zu Recht darauf hin, dass im Text ausdrücklich die gute Zusammenarbeit des unterstützten Ständeratskandidaten mit dem Regierungsrat hervorgehoben wird. Dieser Satz deutet ebenfalls auf eine dem Regierungsrat zuzurechnende Informationstätigkeit hin.

Trotz diesen Umständen ist die Feststellung im angefochtenen Entscheid, es liege erkennbarerweise keine offizielle Verlautbarung des Regierungsrats vor, im Rahmen einer Gesamtbetrachtung nicht zu beanstanden. Dabei fällt ins Gewicht, dass es sich um eine als solche bezeichnete Anzeige in einer Tageszeitung handelt, die weder ein Logo noch einen Schriftzug des Kantons enthält (vgl. dazu Urteil 1C\_379/2011 vom 2. Dezember 2011 E. 4.3, wo relevant war, dass kein amtliches Papier verwendet worden war). Zudem ist mit der Vorinstanz zusammen davon auszugehen, dass der durchschnittliche Stimmbürger merkt, dass nur fünf von sieben Ratsmitgliedern aufgeführt sind und somit keine dem Gesamt-Regierungsrat zurechenbare Handlung vorliegt.

2.3.5 Ist das beanstandete Inserat somit kein Realakt des (Gesamt-)Regierungsrats, liegt entweder ein Realakt von fünf Privatpersonen vor oder ein solcher, der den fünf beteiligten Regierungsräten in ihrer amtlichen Eigenschaft zuzurechnen ist. In beiden Fällen erfordern Art. 29a BV und Art. 88 Abs. 2 BGG nach dem Ausgeführten zwingend die Möglichkeit der Überprüfung der geltend gemachten Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit durch eine richterliche Behörde. Im Kanton Zürich kann es sich dabei nur um das Verwaltungsgericht handeln (vgl. § 41 i.V.m. § 19 Abs. 1 lit. c und § 10d Abs. 3 VRG/ZH).

2.4 Daraus folgt, dass der Regierungsrat zwar gestützt auf § 10d Abs. 1 VRG/ZH zu Recht nicht auf die Einsprache eintrat, es jedoch in Missachtung der Rechtsweggarantie unterliess, die Sache an das Verwaltungsgericht weiterzuleiten. Die Pflicht zur Weiterleitung ergibt sich im Übrigen auch aus dem Verbot des überspitzten Formalismus (Art. 29 Abs. 1 BV; eingehend hierzu: BGE 140 III 636 E. 3.5 f. S. 641 ff. mit Hinweisen).

3. Die Beschwerde ist aus diesen Gründen teilweise gutzuheissen und die Sache zur weiteren Behandlung dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zu überweisen [bzw. zur weiteren Behandlung und Neu Beurteilung an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zurückgewiesen]. [...]

## ZÜRICH

Intervention von amtierenden Regierungsräten im Wahlkampf um den Zürcher Ständeratssitz, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Verfahren; Art. 29a und Art. 34 Abs. 2 BV, Art. 88 Abs. 2 BGG, § 10d Abs. 1–2, § 19 Abs. 1 lit. c, § 19b Abs. 2 lit. a Ziff. 1–2, § 41 Abs. 1 und § 44 Abs. 1 lit. a VRG/ZH. *Bedeutung der bundesgerichtlichen Überweisung der Sache an das Verwaltungsgericht (E. 1.1). Rechtsweg gemäss zürcherischem Verfahrensrecht und vor dem Hintergrund der Rechtsweggarantie: Zur Beurteilung von Handlungen und Realakten einzelner Regierungsratsmitglieder anlässlich kantonaler Wahlen und Abstimmungen ist in erster Instanz der Regierungsrat als Rekurs- oder als Einspracheinstanz bzw. als wahlleitende Behörde zuständig; der Regierungsrat wäre gehalten gewesen, die bei ihm eingereichte Eingabe materiell zu behandeln; entgegen dem zu engen Wortlaut von § 44 Abs. 1 lit. a VRG/ZH kann gegen seinen diesbezüglichen Entscheid Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden; funktionelle Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E. 1.2–1.5). Grundzüge der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (E. 2.1). Zur Abgrenzung rein privaten Handelns von behördlichem Auftreten einzelner Behördenmitglieder im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen (E. 2.2); das Inserat ist den fünf Regierungsratsmitgliedern in ihrer amtlichen Funktion und nicht in ihrer Eigenschaft als Private zuzurechnen (E. 2.5). Behördliche Interventionen im Vorfeld von Wahlen sind grundsätzlich unzulässig; die umstrittene Intervention der Regierungsräte in den Wahlkampf war rechtswidrig (E. 2.6). Anforderungen an die Wiederholung einer Volkswahl oder -abstimmung nach kantonalem Recht und bundesgerichtlicher Rechtsprechung (E. 3.1). Beurteilung der konkreten Gegebenheiten: allseits engagierter Wahlkampf; unspektakulärer Inhalt und zurückhaltende Aufmachung des einmalig erschienenen Inserats; klare Stimmenverhältnisse (E. 3.2–3.5). Von der Aufhebung des umstrittenen zweiten Wahlgangs der zürcherischen Ständeratswahl wird abgesehen (E. 3.5). Keine förmliche, im Dispositiv aufzunehmende Feststellung der Verletzung der Wahlfreiheit (E. 3.6).*

(Verwaltungsgericht, 4. Abteilung, 4. Kammer, 7. Januar 2021, VB.2020.00405; rechtskräftig.)

Anlässlich des zweiten Wahlgangs zur Wahl eines Zürcher Ständerats empfahlen fünf amtierende Regierungsräte in einem Inserat im «Tages-Anzeiger» vom 2. No-

vember 2019 Ruedi Noser zur Wahl. Nachdem die JUSO Kanton Zürich und die JUSO Stadt Zürich sowie zwei Kantonsratsmitglieder mit einer Eingabe beim Regierungsrat keinen Erfolg hatten, wandten sie sich an das Bundesgericht. Dieses hiess die Beschwerde teilweise gut und überwies die Sache dem Verwaltungsgericht zur weiteren Behandlung (Urteil 1C\_662/2019 vom 10. Juni 2020; in diesem Heft S. 285 ff.).

Am 17. November 2019 wurde Ruedi Noser im zweiten Wahlgang als Ständerat wiedergewählt.

Im Anschluss an das Urteil des Bundesgerichts beurteilte das *Verwaltungsgericht* die Angelegenheit. Es hat die *Beschwerde abgewiesen*, indes in den Erwägungen *festgehalten*, dass die Intervention der Regierungsratsmitglieder in den Wahlkampf rechtswidrig gewesen sei, der Wahlgang aber gleichwohl nicht aufzuheben sei. Aus den *Erwägungen*:

1.1 Das Bundesgericht trat in seinem Urteil vom 10. Juni 2020 anscheinend wegen der Rüge der Verletzung der Rechtsweggarantie (Art. 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) auf die Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid des Regierungsrats ein. Es hiess sie insoweit gut, als der Regierungsrat die Sache zu Unrecht nicht an das Verwaltungsgericht weitergeleitet habe; die Sache wurde «zur weiteren Behandlung und Neubeurteilung an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen» (BGer, 10. Juni 2020, 1C\_662/2019, E. 2.4, E. 3 und Dispositiv-Ziff. 1; in diesem Heft S. 285 ff., 288 f.). Es liegt demnach keine Überweisung gemäss Art. 30 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) vor, bei der das Verwaltungsgericht seine eigene Zuständigkeit prüfen müsste (*Markus Boog*, Basler Kommentar, 2018, Art. 30 BGG N. 7). Ebenso wenig hat das Bundesgericht allerdings die Sache im Sinn von Art. 107 Abs. 2 BGG an das Verwaltungsgericht als Vorinstanz zurückgewiesen, da dieses bisher mit dem Verfahren nicht befasst war. Vielmehr muss es sich um eine teilweise Rückweisung an den Regierungsrat zur Weiterleitung an das Verwaltungsgericht handeln, wobei das Bundesgericht die angeordnete Weiterleitung selber vollzog.

Ob ein solches Urteil das Verwaltungsgericht bezüglich der Feststellungen zu dessen sachlicher und funktioneller Zuständigkeit bindet, erscheint zumindest fraglich. Das Verwaltungsgericht fühlt sich hier jedoch insofern an die bundesgerichtlichen Erwägungen gebunden, als es dem Regierungsrat keine Anweisungen geben kann, welche dem Urteil des Bundesgerichts widersprechen.

1.2 Das Bundesgericht begründete seinen Entscheid damit, dass ein Realakt nicht des Gesamtregierungsrats, sondern der fünf beteiligten Regierungsräte als Privatpersonen oder in ihrer amtlichen Eigenschaft vorliege. In beiden Fällen erfordere das Bundesrecht zwingend die Möglichkeit der Überprüfung der geltend gemachten Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit durch eine (kantonale) richterliche Behörde. Im Kanton Zürich könne es sich dabei nur um das Verwaltungsgericht handeln. Daraus folge, dass der Regierungsrat zwar zu Recht

nicht auf die Einsprache eingetreten sei, die Sache jedoch an das Verwaltungsgericht hätte weiterleiten müssen. Angesichts dieser Begründung ist zunächst der Rechtsweg gemäss zürcherischem kantonalem Recht darzustellen, wenn geltend gemacht wird, Regierungsratsmitglieder hätten unzulässigerweise in die Ständeratswahl – oder andere kantonale Wahlen und Abstimmungen – eingegriffen.

1.2.1 Gemäss § 161 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR/ZH; LS 161) richtet sich der Schutz der politischen Rechte des kantonalen und kommunalen Rechts nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2). Nach § 19 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit § 19b und § 41 Abs. 1 VRG/ZH kann gegen Handlungen staatlicher Organe, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder Volkswahlen oder Volksabstimmungen betreffen, Rekurs an die jeweilige Rekursinstanz und hernach Beschwerde an das Verwaltungsgericht erhoben werden.

§ 10d Abs. 1–2 VRG/ZH regelt die Anfechtung von Realakten des Regierungsrats in Stimmrechtssachen. Gemäss dieser Bestimmung kann gegen erstinstanzliche Handlungen des Regierungsrats, welche die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger oder Volkswahlen und Volksabstimmungen betreffen, beim Regierungsrat Einsprache erhoben werden, wobei bei Handlungen im Zusammenhang mit der Erneuerungswahl der Ständeratsmitglieder eine verkürzte Einsprachefrist gilt.

1.2.2 Mit den «erstinstanzlichen Handlungen» bzw. Realakten des Regierungsrats, gegen die sich die Einsprache nach § 10d VRG/ZH richtet, sind jedenfalls Akte des Gesamtregierungsrats als Behörde gemeint. Daraus kann allerdings noch nicht geschlossen werden, dass gegen Realakte einzelner Regierungsratsmitglieder oder Handlungen Privater kein Rechtsmittel an den Regierungsrat als erste Instanz vorgesehen ist und direkt Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden kann (so aber anscheinend BGer, 10. Juni 2020, 1C\_662/2019, a.a.O., E. 2.4).

1.2.3 Wird gerügt, dass Handlungen von Privatpersonen einen unzulässigen Eingriff in die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) darstellen, gilt das Wahl- oder Abstimmungsergebnis als Anfechtungsobjekt (VGr, 11. November 2015, VB.2015.00612, E. 3.2, und 4. November 2009, VB.2009.00385, E. 2.3.2 mit Hinweisen auf die Lehre; *Jürg Bosshart/Martin Bertschi*, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19 N. 60). Anzufechten ist demnach die Publikation des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses. Bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen, also auch bei der Ständeratswahl, fungiert der Regierungsrat als wahlleitende Behörde, die das Ergebnis publiziert (§ 81 Abs. 2 in Verbindung mit § 12 Abs. 1 lit. a GPR/ZH). Diese Publikation stellt einen Realakt im Sinn von § 10d VRG/ZH dar, gegen welchen Einsprache erhoben werden kann. Zu Recht hat denn auch der Regierungsrat in der Rechtsmittelbelehrung (Dispositiv-Ziff. II)

seines Beschlusses vom 20. November 2019 betreffend die Veröffentlichung der Ergebnisse des zweiten Ständeratswahlgangs auf die Einsprache verwiesen (Amtsblatt vom 22. November 2019, Meldungs-Nr. RS-ZH03-0000000157). Diese ist auch dann gegeben, wenn die Privatpersonen, denen unzulässige Beeinflussung des Wahlkampfes vorgeworfen wird, dem Regierungsrat angehören.

1.2.4 Wer noch vor der Wahl oder Abstimmung Massnahmen gegen eine unzulässige Einflussnahme Privater in einen kantonalen Wahl- oder Abstimmungskampf fordern will, hat dieses Ersuchen an den Regierungsrat zu richten, der als wahlleitende Behörde nach § 12 Abs. 2 GPR/ZH für die korrekte Durchführung der Wahl verantwortlich ist und bei Unregelmässigkeiten das Nötige anzuordnen hat. Dem Verwaltungsrechtspflegegesetz, auf das § 161 GPR/ZH bezüglich des Rechtsschutzes verweist, lässt sich keine andere Zuständigkeit entnehmen. Entsprechende Begehren sind materiell zu behandeln, sofern die formellen Voraussetzungen erfüllt sind. Zu diesen gehört nicht, dass als Anfechtungsobjekt ein Akt des Regierungsrats als Behörde vorliegen muss.

1.2.5 Gegen Handlungen in Stimmrechtssachen, die einer Direktion oder einer vom Regierungsrat geleiteten Kommission zuzurechnen sind, ist Rekurs nach § 19 Abs. 1 lit. c VRG/ZH zu ergreifen, der nach § 19b Abs. 2 lit. a Ziff. 1–2 VRG/ZH an den Regierungsrat zu richten ist. Dies gilt auch, wenn Regierungsratsmitglieder in ihrer Eigenschaft als Direktionsvorstand oder Kommissionsleitung gehandelt haben.

1.2.6 Zu prüfen bleibt, ob auch dann nach (bzw. analog zu) § 10d VRG/ZH vorzugehen ist, wenn einzelnen Regierungsratsmitgliedern vorgeworfen wird, sie hätten in ihrer Funktion als Mitglieder dieser Behörde unzulässigerweise eine kantonale Wahl oder Abstimmung beeinflusst. Der Wortlaut der Bestimmung schliesst dies nicht aus. Materialien und Literatur enthalten keine Äusserungen zu dieser Frage (vgl. die Weisung vom 29. April 2009 zum Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts, ABl 2009, S. 801 ff., 879 f. [im Folgenden: Weisung VRG-Anpassung]; Protokoll des Kantonsrats 2007–2011, S. 10239; *Alain Griffel*, Kommentar VRG, § 10d N. 2 ff., wobei immerhin den Ausführungen in § 10d N. 3 der Gedanke zugrunde zu liegen scheint, dass das Verwaltungsgericht in keinem Fall direkt über Realakte zu urteilen hat). Die (analoge) Anwendung von § 10d VRG/ZH ist zu bejahen: Sie drängt sich auf, weil in sämtlichen anderen denkbaren Fällen, in denen Eingriffe von Regierungsratsmitgliedern in den Wahlkampf beanstandet werden, ein Rechtsmittel an den Regierungsrat zur Verfügung steht, sei es die Einsprache, der Rekurs oder ein Begehren auf Tätigwerden nach § 12 Abs. 2 GPR/ZH. Es ist zweckmässig, dass der Regierungsrat in jedem Fall gegen Handlungen seiner Mitglieder angerufen werden kann, seien sie dem Gesamtregierungsrat oder einzelnen Mitgliedern in deren Funktion als Mitglieder des Gremiums, einer Direktion oder einer von ihnen geleiteten Kommis-

sion oder aber in deren Eigenschaft als Privatpersonen zuzuordnen. Andernfalls hinge die Zuständigkeit von der Beantwortung der (unter Umständen schwierigen) materiellen Rechtsfrage ab, in welcher Funktion die Regierungsratsmitglieder gehandelt haben. Die zu erwartenden Unsicherheiten bezüglich der Zuständigkeit dürften dann oft zu ungebührlich langen Verfahrensdauern führen.

1.2.7 Im vorliegenden Fall wandten sich die Beschwerdeführenden fast zwei Wochen vor dem Wahltermin an den Regierungsrat, wobei ihre Ersuchen unter anderem auf eine Rüge an die Adresse der involvierten Regierungsratsmitglieder und auf allfällige weitere Massnahmen abzielten. Nach den obigen Erwägungen war der Regierungsrat ungeachtet der Qualifikation des gerügten Akts auf jeden Fall zuständig: Zum einen war er als wahlleitende Behörde angerufen worden; zum andern deckte seine Zuständigkeit als Einsprache- oder Rekursinstanz alle infrage kommenden Fälle ab. Er war daher gehalten, die Eingabe materiell zu behandeln.

1.3 Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 10d Abs. 3, § 19 Abs. 1 lit. c und § 19b Abs. 2 lit. a Ziff. 1–2 VRG/ZH zulässig gegen Rekursentscheide, mit denen über Handlungen der Regierungsratsmitglieder in Stimmrechtssachen entschieden wurde, die diesen in ihrer Funktion als Direktionsvorstehende oder Kommissionsleitung zuzurechnen sind. Ausgeschlossen ist sie dagegen nach § 44 Abs. 1 lit. a VRG/ZH gegen erstinstanzliche Anordnungen und Einspracheentscheide des Regierungsrats in Stimmrechtssachen. Zu prüfen ist, inwieweit diese Bestimmung mit dem Bundesrecht vereinbar ist.

1.3.1 Die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV verschafft jeder Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine gerichtliche Behörde, wobei Bund und Kantone durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen können. Nach Art. 88 Abs. 2 BGG sehen die Kantone gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen, ein Rechtsmittel an ein Gericht vor (Satz 1; zum von der Praxis herausgearbeiteten Erfordernis des Gerichts: *Gerold Steinmann/Adrian Mattle*, Basler Kommentar, 2018, Art. 88 BGG N. 15 mit Hinweisen). Diese Pflicht erstreckt sich nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung (Satz 2). Dem Parlament bzw. der Regierung zugerechnet werden auch Akte, die formell von einem für die jeweilige Behörde handelnden, nicht eigenständigen Organ ausgehen (wie etwa dem Büro des [Schaffhauser] Kantonsrats; vgl. BGer, 12. März 2019, 1C\_247/2018, E. 2.2).

Rechtsmittelentscheide dieser beiden Behörden fallen dagegen nicht unter Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG, wenn das betreffende Rechtsmittel devolutiv ist und sich gegen erstinstanzliche Entscheide untergeordneter Behörden richtet; nur Einsprache- und Wiedererwägungsentscheide dürfen also vom gerichtlichen Rechts-

schutz ausgenommen werden (BGE 143 I 426 E. 3; *Steinmann/Mattle*, Art. 88 BGG N. 13a).

1.3.2 Mit Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG sollte darauf Rücksicht genommen werden, dass die meisten Kantone Beschwerden auf kantonaler Ebene gegen Akte des Parlaments und der Regierung ausschlossen. Weil diesen Akten ein überwiegend politischer Charakter zugeschrieben wurde, sah der Bundesgesetzgeber keinen Anlass, die Kantone zu einer Änderung ihrer politischen Systeme zu veranlassen (Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202 ff., 4327). Aus dem Zweck dieser Regelung ergibt sich, dass sie nur für Akte gilt, die vom Parlament oder der Regierung selber ausgehen, was die seitherige Praxis denn auch festgehalten hat.

1.3.3 Ein Entscheid, in dem Handlungen bzw. Realakte einzelner Regierungsratsmitglieder auf ihre Zulässigkeit geprüft werden, beruht nicht auf einem Akt der Regierung als solcher. Mit dem Bundesgericht ist daher zu bejahen, dass gegen derartige Handlungen ein Rechtsmittel an ein kantonales Gericht gegeben sein muss, bei dem es sich im Kanton Zürich nur um die Beschwerde an das Verwaltungsgericht handeln kann (BGer, 10. Juni 2020, 1C\_662/2019, a.a.O., E. 2.2 und 2.3.5). Wie bereits erwähnt, sieht die zürcherische gesetzliche Regelung vor, dass das Verwaltungsgericht in zweiter Instanz gegen Realakte der Regierungsmitglieder in deren Funktion als Direktionsvorstehende oder Kommissionsleitung angerufen werden kann (E. 1.3). Was das private Handeln im Wahl- und Abstimmungskampf – eingeschlossen dasjenige von Amtspersonen – betrifft, bestehen generell keine Gründe, es von der gerichtlichen Beurteilung auszuschliessen. Fraglich kann daher allein noch sein, ob die Beschwerde auch gegen Entscheide über Realakte einzelner Regierungsratsmitglieder in deren Funktion als Angehörige dieses Gremiums gegeben ist. Mit der Öffnung der Beschwerde für diese Fälle wird der Rechtsweg vereinheitlicht und die Gefahr erheblich verringert, dass sich aus unklaren Zuständigkeitsabgrenzungen Verfahrensverzögerungen ergeben. Zudem ging es auch dem Zürcher Gesetzgeber nur darum, erstinstanzliche Akte des Kantons- und des Regierungsrats von der Beschwerde auszuschliessen; den hier zu behandelnden Spezialfall bezog er nicht in seine Überlegungen ein (vgl. Weisung VRG-Anpassung, ABl 2009, S. 878 ff.). Der insofern zu weite Wortlaut von § 44 Abs. 1 lit. a VRG/ZH steht der Behandlung der Sache durch das Verwaltungsgericht somit nicht entgegen.

1.3.4 Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist demnach zu bejahen.

1.4 Zusammenfassend ist somit Folgendes festzuhalten: Zur Beurteilung von Handlungen bzw. Realakten einzelner Regierungsratsmitglieder in kantonalen Wahlen und Abstimmungen ist in erster Instanz stets der Regierungsrat zustän-

dig, sei es als Rekurs- oder als Einspracheinstanz bzw. als wahlleitende Behörde (§ 19 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit § 19b Abs. 2 lit. a Ziff. 1–2 VRG/ZH, § 10d VRG/ZH, § 12 Abs. 2 Satz 2 GPR/ZH). Entgegen dem zu engen Wortlaut von § 44 Abs. 1 lit. a VRG/ZH kann gegen seinen diesbezüglichen Entscheid Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden (Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG e contrario).

1.5 Funktionell wäre aufgrund der Auslegung des kantonalen Verfahrensrechts (E. 1.2) erstinstanzlich der Regierungsrat zur Behandlung der vorliegenden Sache zuständig. Allerdings wurde sein Nichteintretensentscheid im konkreten Fall vom Bundesgericht geschützt (BGer, 10. Juni 2020, 1C\_662/2019, a.a.O., Dispositiv-Ziff. 1 [vgl. auch E. 2.5]). Im Übrigen hat sich die Staatskanzlei namens des Regierungsrats sowohl gegenüber dem Bundesgericht als auch gegenüber dem Verwaltungsgericht zum materiellen Ergebnis geäußert, womit eine Rückweisung oder Weiterleitung an den Regierungsrat eine zwecklose Verfahrensverlängerung zur Folge hätte. Diese widerspräche auch dem Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführenden, die ihre materiellen Anträge vorbehaltlos an das Verwaltungsgericht richten. Aus diesen Gründen ist die funktionelle Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ausnahmsweise angebracht. [...]

[1.6–1.8 Legitimation der Beschwerdeführer. Zulässigkeit der Ergänzung der ursprünglichen Anträge. Die Sache ist materiell zu prüfen.]

[2.1 Gehalt der Abstimmungsfreiheit von Art. 34 Abs. 2 BV. Hinweis auf bundesgerichtliche Rechtsprechung.]

2.2 Die Abgrenzung rein privaten Handelns von behördlichem Auftreten einzelner Behördenmitglieder im Vorfeld von Abstimmungen fällt im Einzelnen nicht immer leicht, da nicht leichthin von der amtlichen Stellung abstrahiert werden kann. Abzustellen ist darauf, welche Wirkung die Mitteilung auf die Adressaten bzw. die durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmberechtigten ausübt (BGer, 2. Dezember 2011, 1C\_379/2011, E. 4.2; BGE 130 I 290 E. 3.3; VGr, 11. Dezember 2019, VB.2019.00618, E. 4.1; *Griffel*, § 27b N. 14).

2.3 Das beanstandete Inserat auf S. 21 des Tages-Anzeigers vom 2. November 2019 zeigt die damalige Regierungspräsidentin sowie vier weitere Mitglieder des Regierungsrats. Die Betroffenen werden mit ihren Namen, mit der amtlichen Funktion («Regierungspräsidentin», «Regierungsrat» oder «Regierungsrätin») sowie – ausgenommen die Regierungspräsidentin – mit der Parteizugehörigkeit bezeichnet. Der Text lautet:

«Ein bewährter Ständerat ist gewählt, jetzt braucht es auch *Ruedi Noser*.

Eine starke Stimme für den Kanton Zürich: Ruedi Noser kennt die Zürcher Wirtschaft wie kein anderer. Er hat langjährige Erfahrung in Bundesbern, ist dort über die Parteigrenzen hinaus geachtet und hat die Interessen des Kantons Zürich hervorragend

vertreten. Er hat gut mit dem Zürcher Regierungsrat zusammengearbeitet. Das soll so bleiben.

Wählen Sie darum *Ruedi Noser* wieder in den Ständerat.»

2.4 Das Bundesgericht schützte die Feststellung des Regierungsrats, wonach erkennbarerweise keine offizielle Verlautbarung des Regierungsrats vorliege. Dabei falle ins Gewicht, dass es sich um eine als solche bezeichnete Anzeige in einer Tageszeitung handle, die weder ein Logo noch einen Schriftzug des Kantons enthalte. Zudem bemerkten durchschnittliche Stimmberechtigte, dass nur fünf von sieben Regierungsratsmitgliedern gezeigt wurden (BGer, 10. Juni 2020, 1C\_662/2019, a.a.O., E. 2.3.4 Abs. 2).

2.5 Das Inserat ist den fünf Regierungsratsmitgliedern in ihrer amtlichen Funktion und nicht in ihrer Eigenschaft als Private zuzurechnen, wie sich aus den folgenden Erwägungen ergibt.

2.5.1 Zunächst zeigt es ausschliesslich die fünf Regierungsratsmitglieder unter Nennung ihrer amtlichen Funktion. Diese wird dadurch unterstrichen, dass die Parteizugehörigkeit bei der Regierungspräsidentin nicht genannt wird, womit zusätzlich auf deren Leitungsfunktion im Kollegium angespielt wird. Zudem wird die gute Zusammenarbeit des Ständeratskandidaten mit dem Zürcher Regierungsrat hervorgehoben, von welcher die Beteiligten nur in ihrer amtlichen Funktion erfahren haben konnten. Das Bundesgericht hielt sinngemäss fest, dass diese Komponenten sogar als Hinweise auf einen Akt des Gesamtregierungsrats gelesen werden könnten (BGer, 10. Juni 2020, 1C\_662/2019, a.a.O., E. 2.3.4 Abs. 1).

2.5.2 Umgekehrt spricht gegen die Annahme eines Auftretens in amtlicher Funktion, dass ein gemeinsames amtliches Handeln mehrerer Regierungsratsmitglieder ohne einen entsprechenden Beschluss der Gesamtbehörde nicht vorgesehen ist (vgl. Art. 60 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV/ZH; LS 101] sowie das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 [OG RR/ZH; LS 172.1]). Dies ist hier jedoch nicht massgeblich, weil das entsprechende Wissen bei den durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmberechtigten nicht vorausgesetzt werden kann. Zudem könnten sich die fünf Regierungsratsmitglieder in ihrer Funktion als Direktionsvorstehende versammelt haben.

2.6 Anders als bei Abstimmungen schliesst die Rechtsprechung für Wahlkämpfe behördliche Interventionen in den Prozess der freien Meinungsbildung grundsätzlich aus. Die Behörden haben bei Wahlen keine öffentlichen Interessen wahrzunehmen, es kommt ihnen keine Beratungsfunktion zu. Vorbehalten bleiben die Information bei ungewöhnlichen Konstellationen, die Richtigstellung irreführender Aussagen sowie Förderungsmassnahmen, sofern diese strikt neutral

ausgestaltet sind (BGE 124 I 55 E. 2a, 118 Ia 259 E. 3; *Gerold Steinmann*, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2014, Art. 34 Rz. 22; *Pierre Tschannen*, Basler Kommentar, 2015, Art. 34 BV N. 33 und N. 35). Diese Voraussetzungen sind hier nicht gegeben. Die Intervention in den Wahlkampf war daher rechtswidrig.

2.7 Zum gleichen Ergebnis gelangte man übrigens auch, wenn man annehmen wollte, die fünf Regierungsratsmitglieder hätten als Privatpersonen gehandelt. In diesem Fall hätten sie mit den erwähnten Elementen des Inserats ihrer privaten Aktion einen amtlichen Anstrich gegeben und so den unzutreffenden Eindruck einer Verlautbarung von Behördenmitgliedern erweckt, was ebenfalls unzulässig ist (BGer, 12. Februar 2019, 1C\_24/2018, E. 1.2.3; BGE 130 I 290 E. 3.3).

3. Damit ist zu prüfen, welche Rechtsfolgen der unzulässige Eingriff in den Wahlkampf zeitigen muss.

3.1 Die Wiederholung einer Volkswahl oder Volksabstimmung wird nach § 27b (in Verbindung mit §§ 63 und 70) VRG/ZH nur dann angeordnet, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass die Unregelmässigkeit den Ausgang der Wahl oder Abstimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit beeinflusst hat. Das kantonale Recht knüpft damit an die entsprechende Praxis des Bundesgerichts an. Im Fall von Mängeln mit nicht bezifferbaren Auswirkungen berücksichtigt dieses bei der Prüfung, ob der gerügte Mangel das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflusst haben könnte, insbesondere die Grösse des Stimmenunterschieds, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung (BGE 143 I 78 E. 7.1). Der Urnengang wird aufgrund einer gesamthaften Betrachtung nur dann aufgehoben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflussen haben können. Erscheint die Möglichkeit, dass die Wahl oder Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung des Urnengangs abgesehen werden (BGE 145 I 282 E. 4.2; BGer, 5. März 2018, 1C\_632/2017, E. 7.5; *Michel Besson*, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 394 ff.; zum Ganzen auch VGr, 11. Dezember 2019, VB.2019.00618, E. 6.2).

3.2 Nachdem ein Ständeratssitz im ersten Wahlgang am 20. Oktober 2019 besetzt worden war (Amtsblatt vom 25. Oktober 2019, Meldungs-Nr. RS-ZH03-000000134), dauerte der Wahlkampf um den zweiten Sitz rund vier Wochen, wobei schon wenige Tage nach dem ersten Wahlgang die verbliebenen beiden Kandidierenden feststanden. Der Wahlkampf war durchaus lebhaft. Das streitige Inserat erschien – anscheinend ein einziges Mal – in einer auflagenstarken Tageszeitung am 2. November 2019, etwa zwei Wochen vor dem Wahltermin. Nicht nur das Inserat, sondern auch das dagegen gerichtete Rechtsmittel der Beschwerdeführenden fand

einige Aufmerksamkeit (*Elia Heer*, Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Kanton Zürich, Ständeratswahlen 2019, Fassung vom 5. Dezember 2019 [<https://anneepolitique.swiss/prozesse/60764-kanton-zuerich-standeratswahlen-2019>]). Beim Inserat handelt es somit um ein einzelnes Element im Wahlkampf, dessen Bedeutung zudem durch die Reaktionen relativiert wird. Daher kann auch nicht ausschlaggebend sein, dass der Regierungsrat als wahlleitende Behörde weder selbständig noch auf die Eingabe der Beschwerdeführenden hin korrigierende Massnahmen ergriff.

3.3 Sodann ist der unspektakuläre Inhalt des Inserats mitzuberoücksichtigen. Diesem sind keine neuen Informationen über die Person des Kandidaten und schon gar keine Aussagen über die Gegenkandidatin zu entnehmen (vgl. als Gegenbeispiel VGr, 11. November 2015, VB.2015.00612, E. 3.4.2, Zeitungsartikel mit potenziell rufschädigenden Aussagen über einen Kandidaten betreffend; vgl. auch BGE 118 Ia 259 E. 4e). Die verwendeten Formulierungen sind in Wahlinseraten üblich und im Ton moderat. Zumindes was die vier Regierungsratsmitglieder betrifft, die bürgerlichen Parteien angehören, konnte auch nicht überraschen, dass diese die Wahl des bürgerlichen Kandidaten befürworteten. Eine besondere Bedeutung im Wahlkampf ist dem Inserat insgesamt nicht beizumessen.

3.4 Weil das Inserat nur einmal publiziert wurde und einen unauffälligen Inhalt aufweist, erscheint der unzulässige Eingriff in den Wahlkampf zwar von einigem Gewicht, aber noch nicht als schwer. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden lässt er sich namentlich nicht mit dem Sachverhalt gleichsetzen, der BGE 113 Ia 291 zugrunde lag: In jenem Fall lag ein schwerer Eingriff in den Gemeinderatswahlkampf einer kleinen Gemeinde vor, weil eine Kandidatin als einzige von einem kommunal finanzierten Unterstützungsinserat ausgeschlossen worden und damit ernsthaft benachteiligt worden war.

3.5 [Feststellung des klaren Wahlergebnisses.] Das Wahlergebnis ist klar und im Vergleich zum ersten Wahlgang konsistent. Angesichts dessen kann ein massgeblicher Einfluss des gerügten, wenig gewichtigen Mangels ausgeschlossen werden. Von der Aufhebung des zweiten Wahlgangs der zürcherischen Ständeratswahlen für die Amtsdauer 2019–2023 ist daher abzusehen.

3.6 Mit dem Eventualantrag verlangen die Beschwerdeführenden, es sei festzustellen, dass ihre politischen Rechte verletzt wurden. Auch hierauf ist zu verzichten: Eine derartige Feststellung ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur angezeigt, wenn das Urteil einen ausgesprochenen Appellcharakter hat (BGE 143 I 78 E. 7.3, 138 I 61 E. 8.7). Dies ist etwa dann der Fall, wenn mit dem Urteil die Aufforderung verbunden wird, im Hinblick auf einen späteren Wahlgang für einen verfassungsmässigen Zustand zu sorgen. Eine solche Konstellation liegt hier nicht vor. Praxisgemäss ist die Beschwerde abzuweisen. [...]

## Kommentar von *Christoph Auer*

Die Entscheide des Bundesgerichts und des Zürcher Verwaltungsgerichts zur Wahlempfehlung für Ständerat Ruedi Noser behandeln zwei ganz unterschiedliche Aspekte: (1) die prozessrechtliche Frage zum innerkantonalen Rechtsweg und (2) die materiellrechtliche Frage nach der Zulässigkeit des beanstandeten Inserats. Im Folgenden wird auf beide Aspekte eingegangen.

1. *Zur prozessrechtlichen Frage des Rechtswegs im Kanton Zürich:* Das Bundesgericht setzt sich in seinem Entscheid nicht allzu vertieft mit der Frage des innerkantonalen Rechtswegs auseinander. Es hält fest, nach dem Wortlaut von § 10d Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2) könne nur gegen Handlungen «des Regierungsrates» Einsprache erhoben werden. Demzufolge stehe gegen Akte, die *nicht* dem Regierungsrat zuzurechnen seien, das Rekursverfahren (und nicht die Einsprache) offen. Da die Feststellung im angefochtenen Entscheid, es liege erkennbarerweise keine offizielle Verlautbarung des Regierungsrats vor, im Rahmen einer Gesamtbetrachtung nicht zu beanstanden sei, müsse die Angelegenheit zwingend von einer richterlichen Behörde beurteilt werden. Dabei könne es sich im Kanton Zürich nur um das Verwaltungsgericht handeln (E. 2.3.3 bis 2.3.5).

Deutlich eingehender befasst sich in der Folge das Verwaltungsgericht mit der Frage des Rechtswegs. Das ist insofern nicht ganz selbstverständlich, als ihm das höchste Gericht ebendiesen Weg ja bereits unmissverständlich gewiesen hat. Das Verwaltungsgericht hält denn auch einleitend fest, es sei fraglich, ob es an die Feststellungen des Bundesgerichts zu seiner [des Verwaltungsgerichts] sachlichen und funktionellen Zuständigkeit gebunden sei; es fühle sich aber immerhin insofern den bundesgerichtlichen Erwägungen verpflichtet, als es dem Regierungsrat keine Anweisungen erteilen könne, die dem Urteil des Bundesgerichts widersprechen.

Dass das Verwaltungsgericht nach dieser Einleitung eine eingehende Analyse des Rechtsmittelsystems vornimmt, mag für die privaten Beschwerdeführer von beschränktem Interesse und Nutzen gewesen sein. Für Behörden, Anwaltschaft und interessierte Öffentlichkeit sind die Überlegungen des Verwaltungsgerichts jedoch allemal wertvoll, zumal sie eine Klärung für zukünftige Fälle bringen.

Differenzen zwischen bundesgerichtlicher und verwaltungsgerichtlicher Argumentation bestehen freilich nicht nur beim Umfang der Erörterungen. Vielmehr unterscheiden sich die Entscheide zum Teil auch in den rechtlichen Schlussfolgerungen. Zwar stimmen die Urteile insofern überein, als beide Gerichte zum Schluss gelangen, der Regierungsrat habe im vorliegenden Fall nicht als Vorinstanz des Bundesgerichts entscheiden dürfen, weshalb seine diesbezügliche Rechtsmittelbelehrung falsch sei. Uneinig sind sie sich jedoch bei der Frage, *wie* der Regierungsrat auf die an ihn herangetragenen Rügen hätte reagieren sollen. Während das Bundesgericht den Forumsverschluss gutheisst und zum Schluss gelangt, der Regierungsrat sei «zu Recht» auf die Einsprache nicht eingetreten (E. 2.4), vertritt

das Verwaltungsgericht die Auffassung, der Regierungsrat hätte die Rügen in seiner Funktion als «Rekurs- oder als Einspracheinstanz bzw. als wahlleitende Behörde» materiell beurteilen und seinen Entscheid mit einer Rechtsmittelbelehrung an das Verwaltungsgericht versehen müssen (E. 1.2.7 und 1.4).

Wie ist diese Differenz zu werten? – Auszugehen ist zunächst von der (übereinstimmenden) Feststellung, wonach im vorliegenden Fall als letzte Instanz im Kanton das Verwaltungsgericht zuständig ist. Das ist zweifellos insofern richtig, als die in Art. 88 Abs. 2 Satz 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) verankerte Ausnahme von der Rechtsweggarantie nur bei Entscheiden greift, die ursprünglich *vom Regierungsrat selbst* ausgehen. Liegt ein Akt im Streit, der nicht vom Regierungsrat, sondern von einer anderen (untergeordneten) kantonalen Behörde verantwortet und vom Regierungsrat bloss auf Rechtsmittel hin überprüft wird, so bedarf es vor dem Gang an das Bundesgericht einer Überprüfung durch ein oberes kantonales Gericht.

Bemerkenswert ist nun allerdings, auf welche Weise das Bundesgericht (und daran anknüpfend auch das Verwaltungsgericht) zum Schluss gelangt, das strittige Inserat sei nicht ein Akt des Regierungskollegiums. So konzentriert es seine Erwägungen nicht so sehr auf die Frage, ob der Regierungsrat als Kollegium wirklich aktiv in den Wahlkampf eingegriffen hat. Vielmehr erörtert es, wie das Inserat *von aussen* wahrgenommen wurde bzw. wahrgenommen werden durfte (vgl. E. 2.3.4 des Bundesgerichtsentscheids, wonach «erkennbarerweise» keine offizielle Verlautbarung des Regierungsrats vorliege). Erstaunlich ist dieser Ansatz deshalb, weil er aus der Rechtsprechung zur *materiellrechtlich* relevanten Abgrenzung zwischen privaten und behördlichen Interventionen stammt und vom Bundesgericht auf die hier strittige *Verfahrensfrage* übertragen wird. Das vermag aus zwei Gründen nicht zu überzeugen:

Für die hier zu klärende prozessrechtliche Frage des Rechtswegs, und damit einer Prozessvoraussetzung, muss entscheidend sein, ob die Anzeige *tatsächlich* vom Regierungsrat des Kantons Zürich verantwortet wurde. Welche *Wirkungen* sie auf die Leserinnen und Leser hatte, mag für die materiellrechtliche Erörterung eines Verstosses gegen Art. 34 Abs. 2 BV relevant sein; für die im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Überprüfung durch ein unabhängiges Gericht zu beurteilenden Dispens-Voraussetzungen von Art. 88 Abs. 2 BGG kann es darauf nicht ankommen. Entscheidend ist hier allein, ob ein Akt der Regierung vorliegt – ja oder nein.

Demnach wäre zu prüfen gewesen, ob der Regierungsrat des Kantons Zürich, der seine Beschlüsse im Kollegium fällt, einen Entscheid getroffen hat, der die Grundlage für das fragliche Inserat bildete. Dieses Sachverhaltselement hätte z.B. anhand der Traktandenordnungen zu den im fraglichen Zeitraum durchgeführten Regierungsratssitzungen oder der dazu ergangenen Protokolle ermittelt werden können. Denkbar wäre auch gewesen, der Frage nachzugehen, wer das konkrete Inserat in Auftrag gegeben und bezahlt hat.

Hätten Sachverhaltsabklärungen dieser Art zum (unwahrscheinlichen) Ergebnis geführt, dass der Regierungsrat des Kantons Zürich tatsächlich eine Wahlwerbung für Ruedi Noser mit den Namen und Bildern von lediglich fünf Regierungsratsmitgliedern angeordnet hat, so hätte es sich bei seinem Beschluss prozessrechtlich selbst dann um einen «Akt der Regierung» im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG gehandelt, wenn der durchschnittliche Stimmbürger *nicht* auf einen solchen schliessen würde. Hätten die Erhebungen dagegen zum (naheliegenden) Schluss geführt, dass das Inserat von Privatpersonen veranlasst und bezahlt wurde, so hätte kein «Akt der Regierung» vorgelegen – egal, welchen Eindruck das Inserat bei der Leserschaft hinterliess.

Dass das Bundesgericht bereits beim prozessrechtlichen Thema des Instanzenzugs erörtert, welchen Anschein das Inserat auf den durchschnittlichen Stimmbürger machte, ist aber auch aus einem anderen Grund fragwürdig. So hat die Überlagerung der Erwägungen zum «Akt der Regierung» (Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG) mit Ausführungen zur «Wirkung der Intervention» zur Folge, dass das Bundesgericht (ungewollt?) bereits einen gewissen Einfluss auf die Beurteilung der materiellrechtlichen Frage zu nehmen scheint. Dabei wollte es diese Frage gerade nicht selbst beurteilen, sondern an das Verwaltungsgericht zum Entscheid überweisen. Dieses kam in der Folge denn auch nicht umhin, in seiner Einleitung zur Erörterung der materiellen Rechtsfrage die bundesgerichtlichen Erwägungen wiederzugeben, wonach aus dem Fehlen von Logo und Schriftzug geschlossen werden könne, dass erkennbarerweise kein Realakt des Gesamtregierungsrates vorliege.

Bleibt die Frage, wie die unterschiedlichen Auffassungen der beiden Gerichte zum Nichteintreten des Regierungsrats einzuordnen sind. Zunächst ist festzuhalten, dass dem Bundesgericht wohl kein Vorwurf gemacht werden kann, wenn es (wie der Regierungsrat selbst) zum Schluss gelangt, die Regierung sei zur Beurteilung der materiellen Frage nicht zuständig. So lässt der Wortlaut der einschlägigen Verfahrensbestimmungen in der Tat nicht darauf schliessen, die Regierung habe nebst den Einsprachen gegen ihre eigenen (Kollegial-)Akte auch Rügen gegen Akte eines einzelnen Regierungsmitglieds oder mehrerer Mitglieder zu beurteilen. Das Verwaltungsgericht musste denn auch einiges an Interpretationsaufwand betreiben und auf einen Analogieschluss zurückgreifen (E. 1.2.6), um zum gegenteiligen Ergebnis zu gelangen. Dabei liess es am Ende die Frage unbeantwortet, ob der Regierungsrat die Eingabe der Rechtsuchenden nun als Einsprache, Rekurs oder Anzeige an die wahlleitende Behörde hätte einstufen und behandeln sollen (E. 1.4). Diese bis zuletzt offengelassene Frage sowie der Hinweis des Verwaltungsgerichts, der Wortlaut von § 44 Abs. 1 lit. a VRG/ZH müsse mit Blick auf das gefundene Auslegungsergebnis als «zu weit» (E. 1.3.3) bzw. «zu eng» (E. 1.4) bezeichnet werden, machen deutlich, dass die Rechtslage alles andere als klar ist.

Dass sich das Verwaltungsgericht bei der Interpretation der einschlägigen Normen letztendlich vom Gedanken leiten liess, Rügen zur Verletzung der Abstimmungsfreiheit seien im Vorfeld eines Urnengangs wenn immer möglich an

den Regierungsrat in seiner Funktion als wahlleitende Behörde zu richten, verdient grundsätzlich Zustimmung. In der Tat ist es Aufgabe der wahlleitenden Behörde, bei Unstimmigkeiten korrigierend einzugreifen und mit geeigneten Massnahmen – z.B. einer Ergänzung der Abstimmungserläuterungen oder einer Verschiebung des Abstimmungstermins – dafür zu sorgen, dass der Urnengang korrekt stattfinden kann. Unter Rechtsschutzaspekten kann man sich freilich fragen, ob das Regierungskollegium wirklich über die nötige Distanz und Unabhängigkeit verfügt, um eine wirksame Rechtskontrolle gegenüber Akten seiner eigenen Mitglieder vorzunehmen. Diese Frage stellt sich allerdings erst recht, wenn es um Rügen gegen Akte des Gesamtkollegiums geht: Hätte der Zürcher Regierungsrat tatsächlich mittels Mehrheitsentscheid das umstrittene Fünferinserat in Auftrag gegeben – ich halte das wie gesagt für äusserst unwahrscheinlich, doch hat offenbar Bundesrichter Fonjallaz in der öffentlichen Urteilsberatung eine solche Sachverhaltskonstellation zumindest als Möglichkeit erwähnt (vgl. *Damian Wyss/Micha Herzog*, Besprechung von BGer 1C\_662/2019, AJP 10/2020, S. 1327 ff., 1330 Fn. 12, die dieses Szenario ebenfalls als «nicht völlig abwegig» bezeichnen) –, so wäre wohl kaum anzunehmen, dass derselbe Regierungsrat seinen Beschluss kurze Zeit später im Rahmen eines Einspracheverfahrens als unzulässig qualifizieren würde. Gesamthaft betrachtet würde ich daher das Ergebnis der verwaltungsgerichtlichen Erwägungen zum Instanzenzug wie folgt qualifizieren: mit Blick auf den Wortlaut des Gesetzes nicht gerade naheliegend, unter Rechtsschutzaspekten etwas zweifelhaft, aber angesichts der klaren Regelung zur Rechtspflege bei Akten des Gesamtkollegiums (§ 10d Abs. 1 VRG/ZH) am Ende doch folgerichtig.

2. *Zur materiellrechtlichen Frage der Zulässigkeit des Inserats:* Das Bundesgericht hat die materiellrechtliche Frage der Zulässigkeit des Inserats an das Verwaltungsgericht zur Beurteilung überwiesen. Dabei hat es dem Gericht aufgetragen zu entscheiden, ob es sich um einen «Realakt von fünf Privatpersonen» handelt oder um einen solchen, «der den fünf beteiligten Regierungsräten in ihrer amtlichen Eigenschaft zuzurechnen ist» (E. 2.3.5). Wie bereits erwähnt, enthalten die höchstrichterlichen Erwägungen auch bereits einen ersten Hinweis zur Frage des amtlichen Charakters. So hält das Bundesgericht in E. 2.3.4 fest, es handle sich bei der Intervention um eine «als solche bezeichnete Anzeige in einer Tageszeitung», die «weder ein Logo noch einen Schriftzug des Kantons» aufweise.

Das Verwaltungsgericht liess sich freilich von dieser Feststellung weder vornehmen noch verunsichern. Vielmehr gelangte es zum klaren Ergebnis, das Inserat sei den fünf Regierungsratsmitgliedern in ihrer amtlichen Funktion und nicht in ihrer Eigenschaft als Privatpersonen zuzurechnen. Die Begründung dafür fällt knapp aus: Zum einen verweist das Verwaltungsgericht darauf, dass die fünf Regierungsratsmitglieder im Inserat unter Nennung ihrer amtlichen Funktion aufgeführt werden. Zum anderen leitet es die Zuordnung zur Behördensphäre aus der Aussage ab, der Regierungsrat des Kantons Zürich habe gut mit Ständeratskandi-

dat Noser zusammengearbeitet. Davon hätten, so das Gericht, die fünf Magistratspersonen nur aufgrund ihrer amtlichen Funktion Kenntnis haben können. Da behördliche Interventionen im Wahlkampf grundsätzlich unzulässig seien, sei das Inserat rechtswidrig (E. 2.6 am Ende).

Wie ist diese Argumentation im Lichte der im Editorial dieser ZBI-Ausgabe angestellten Überlegungen zu werten? – Sicher trifft es zu, dass das fragliche Inserat einen amtlichen Anschein vermittelt, ja sogar zwangsläufig vermitteln *muss*: Wie schon verschiedentlich festgestellt wurde, ist es weder möglich noch sinnvoll, den öffentlichen Auftritt eines amtierenden Regierungsratsmitglieds als reinen Privatakt zu qualifizieren. Selbst wenn die fünf Regierungsratsmitglieder das Inserat mit «Bürger Stocker», «Bürgerin Steiner» (usw.) gezeichnet hätten, wäre den durchschnittlich interessierten Stimmberechtigten (hoffentlich) klar geworden, dass hier nicht «irgendjemand von der Strasse» eine Wahlempfehlung abgibt, sondern Mitglieder des Zürcher Regierungsrats.

Infrage stellen würde ich aber die Schlussfolgerung aus dieser Erkenntnis, wonach die Intervention damit von vorneherein als rechtswidrig zu gelten hat. Zweifellos wäre das Inserat als unzulässig einzustufen, wenn es durch die Kantonsverwaltung in Auftrag gegeben und mit staatlichen Mitteln finanziert worden wäre. Davon ist jedoch wie gesagt nicht auszugehen. Vielmehr ist anzunehmen, dass die Wahlempfehlung von den fünf Protagonisten privat veranlasst und bezahlt wurde. Damit stellt sich aber die Frage, ob eine solche ohne behördlichen Beschluss ergangene Empfehlung von amtierenden Regierungsratsmitgliedern wirklich geeignet ist, die Willensbildung der Stimmberechtigten derart zu beeinflussen, dass das Wahlergebnis nicht mehr als «unverfälscht» gelten kann. Ich würde das im Grundsatz verneinen (siehe aber zum Ausnahmecharakter der vorliegenden Konstellation sogleich). Gerade bei Wahlen ist nach meinem Dafürhalten einsichtig und für jedermann verständlich, dass (auch) amtierende Politikerinnen und Politiker ihre eigene Stimme dem einen oder der anderen Kandidierenden geben werden. Die Stimmberechtigten wissen das, und sie können die Veröffentlichung der entsprechenden Präferenzen ohne nachteilige Einwirkung auf ihre Willensbildung einordnen. Anders als bei Abstimmungen bedarf der Gegenstand des Urnengangs bei Wahlen keiner behördlichen Erklärung. Im Vorfeld eines Wahlgangs müssen weder komplexe Zusammenhänge zu einer Vorlage erläutert werden, noch gilt es, Pro- und Kontra-Argumente aus der Parlamentsdebatte zu erörtern und wiederzugeben. Vielmehr ist bei Wahlen einzig die persönliche Präferenz des Empfehlenden ausschlaggebend. Wie diese aussieht, ist zudem bei gewählten Politikerinnen und Politikern in den meisten Fällen nicht allzu schwer zu erraten. Dementsprechend dürfte es für die Leserschaft des Tages-Anzeigers denn auch nicht überraschend gewesen sein, dass die fünf abgebildeten Magistratspersonen ihre Stimme Kandidat Noser und nicht Kandidatin Schlatter-Schmid geben werden (dies gilt jedenfalls für die Empfehlung der vier bürgerlichen Regierungsratsmitglieder; dass auch Regierungsrat Mario Fehr auf dem Inserat aufgeführt ist, könnte allenfalls den einen oder anderen Leser doch erstaunt haben, ändert je-

doch m.E. nichts an der fehlenden Eignung, die Wahl in unzulässiger Weise zu verfälschen).

Die Praxis des Bundesgerichts, wonach Wahlempfehlungen von einzelnen Magistratspersonen stets dann unzulässig sind, wenn ihre Zugehörigkeit zur Behörde aus der Intervention deutlich hervorgeht, ist daher zu hinterfragen. Solche Empfehlungen sind nicht geeignet, den Wählerwillen zu verfälschen. Sie sollten, sofern sie privat veranlasst und finanziert wurden, im Grundsatz zulässig sein (besondere Umstände – siehe sogleich – vorbehalten).

Dass der vorliegende Fall trotz dieses neu vorgeschlagenen «Pauschal-Ansatzes» am Ende doch speziell gelagert ist und einer differenzierten Betrachtung bedarf, hat zwei Gründe: Zum einen haben die fünf Zürcher Regierungsratsmitglieder ihre Wahlempfehlung in einer *konzertierten Aktion* mit einem *einzigem* Inserat abgegeben. Zum anderen haben sie in ihrem Inserat auf die gute Zusammenarbeit des (Gesamt-)Regierungsrats mit Ruedi Noser hingewiesen, ohne dass ein entsprechender formeller Feststellungsbeschluss des (Gesamt-)Regierungsrats vorgelegen hätte (so jedenfalls meine Annahme). Damit aber hat die Intervention im Wahlkampf unvermittelt den Charakter einer *behördlichen* Verlautbarung erhalten, wie sie bei regierungsrätlichen Abstimmungsempfehlungen nötig und richtig, bei Wahlen jedoch unzulässig ist.

Zwar würde der erste Grund allein (konzertierte Aktion) wohl nicht genügen, um das soeben gefundene Ergebnis (keine Rechtswidrigkeit) infrage zu stellen. Denn die betroffenen Regierungsratsmitglieder hätten auch je für sich ein eigenständiges Testimonial schalten und beim Tages-Anzeiger darauf hinwirken können, dass die fünf Inserate auf einer Seite derselben Printausgabe erscheinen. In Verbindung mit der Aussage, Kandidat Noser habe gut mit dem Regierungsrat zusammengearbeitet, scheint mir aber die Grenze des Zulässigen definitiv überschritten zu sein. Selbst wenn das strittige Inserat nicht vom Regierungsrat bezahlt und in Auftrag gegeben wurde, erweckt es wegen der Aussage zur guten Zusammenarbeit doch den Eindruck einer offiziellen (staatlichen) Wahlempfehlung. Es löst eine falsche Vorstellung über den Absender aus, was weitergehende Auswirkungen hat als der «gewöhnliche» (nicht abstreifbare) amtliche Anschein, wie er öffentlichen Äusserungen von Regierungsmitgliedern stets und zwangsläufig anhaftet.

Behördliche Empfehlungen im Vorfeld von Wahlen sind wie dargelegt unter keinem Titel zulässig. Das muss auch gelten für die vorliegende Wahlempfehlung, die den (falschen) Eindruck einer offiziellen (behördlichen) Herkunft vermittelt. Im Ergebnis hat das Verwaltungsgericht das Inserat daher zu Recht als rechtswidrig eingestuft. Und so kann man sich am Ende dem Votum von Bundesrichter Thomas Müller anschliessen, der anlässlich der öffentlichen Urteilsberatung gesagt haben soll, das umstrittene Inserat werde jedenfalls nicht als «Sternstunde magistralen Auftretens» in die Geschichte eingehen (so zitiert bei *Wyss/Herzog*, S. 1327).



22.3933 Motion

## Neuausrichtung des Rechtsmittelwegs bei eidgenössischen Abstimmungsbeschwerden

Eingereicht von: Stöckli Hans  
Sozialdemokratische Fraktion  
Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Einreichungsdatum: 19.09.2022  
Eingereicht im: Ständerat  
Stand der Beratung: Im Rat noch nicht behandelt

### Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, den Rechtsmittelweg bei eidgenössischen Abstimmungsbeschwerden gemäss Artikel 77 Absatz 1 lit. b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1; BPR) neu auszugestalten. Konkret soll das BPR so angepasst werden, dass die Pflicht zur Einreichung einer Abstimmungsbeschwerde bei der Kantonsregierung abgeschafft wird.

### Begründung

Nach geltendem Recht muss die Beschwerde wegen Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen zwingend bei der Kantonsregierung erhoben werden (Abstimmungsbeschwerde; Art. 77 Abs. 1 Bst. b BPR). Dies gilt auch dann, wenn Anträge gestellt oder Sachverhalte beanstandet werden, welche über die Zuständigkeit der Kantonsregierung hinausgehen.

Die Kantonsregierung hat in diesen Fällen einen formellen Nichteintretensentscheid zu fällen, der beim Bundesgericht angefochten werden kann. Diese Regelung führt für die Beschwerdeführenden und die Behörden zu formalistischen Leerläufen, zumal das Verfahren vor der Kantonsregierung nichts zur Klärung des Sachverhalts beiträgt und zu einem Zeitverlust führt, der das Bundesgericht unter Umständen an einer rechtzeitigen Intervention im Vorfeld eines Urnengangs hindert.

Ein institutionalisierter Nichteintretensentscheid ist auch in prozessualer Hinsicht nicht sinnvoll und wurde in der Rechtslehre mehrfach kritisiert. Die Rechtsordnung gibt einen zweistufigen Rechtsmittelzug vor, der in Tat und Wahrheit ein einstufiger ans Bundesgericht ist. Auch das Bundesgericht hat die Abstimmungsbeschwerde nach Artikel 77 Absatz 1 Bst. b BPR als untauglichen Rechtsbehelf bezeichnet, fühlt sich aufgrund des klaren Gesetzeswortlauts aber daran gebunden und sieht den Gesetzgeber in der Pflicht.

In den vergangenen 10 Jahren musste etwa der Regierungsrat des Kantons Bern bei praktisch sämtlichen Beschwerden nach Artikel 77 Absatz 1 Bst. b BPR einen Nichteintretensentscheid wegen Überschreitung seiner Zuständigkeit fällen. Nur in vereinzelt Fällen war ein teilweiser materieller Entscheid möglich. Der formalistische Leerlauf bei der Kantonsregierung ist somit nicht die Ausnahme, sondern die Regel.

Zudem zeigte sich im Jahr 2021 im Zusammenhang mit der Abstimmung über das Covid-19-Gesetz, dass die ansonsten überschaubare Beschwerdezahl bei einer hohen politischen Mobilisierung und dank via Internet verbreiteter Vorlagen sprunghaft auf mehrere hundert Beschwerden anschwellen kann. Auch abgesehen von diesen Massenbeschwerden sind häufig mehrere Kantonsregierungen von diesem nutzlosen Verfahren betroffen, weil die Beschwerden zu nationalen Abstimmungen oft in verschiedenen Kantonen gleichzeitig eingereicht werden. Der Rechtsmittelweg für die Abstimmungsbeschwerde ist neu zu gestalten.

### Antrag des Bundesrates vom 23.11.2022

Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion.



## Zuständigkeiten

### Zuständige Behörde

Bundeskanzlei (BK)

## Weitere Informationen

### Erstbehandelnder Rat

Ständerat

### Mitunterzeichnende (1)

Salzmann Werner

## Links

