

Andreas Glaser

## **Muss eine sprachlich fehlerhafte Volksinitiative für ungültig erklärt werden?**

### **Die Teilungültigerklärung der «Berner Solar-Initiative» durch den Grossen Rat**

---

Der Text der von den Stimmberechtigten des Kantons Bern am 9. Februar 2025 verworfenen Volksinitiative «Berner Solar-Initiative» enthielt einen unvollständig formulierten Artikel, obwohl die Initiative im Übrigen die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs aufwies. Der Beitrag untersucht anhand dieses Falls, welche Handlungsoptionen dem Grossen Rat im Rahmen der Gültigkeitsprüfung einer Initiative zustehen, wenn diese sprachlich fehlerhaft ist.

---

Beitragsart: Wissenschaftliche Beiträge

Zitervorschlag: Andreas Glaser, Muss eine sprachlich fehlerhafte Volksinitiative für ungültig erklärt werden?, in: LeGes 37 (2026) 1

## Inhaltsübersicht

1. Problemaufriss am Beispiel der «Berner Solar-Initiative»
2. Gültigkeit unsorgfältig redigierter Initiativen
  - 2.1. Grammatikalische Unvollständigkeit
  - 2.2. Einheit der Form
    - 2.2.1. Wahlfreiheit zwischen einfacher Anregung und ausgearbeitetem Entwurf
    - 2.2.2. Abgrenzung von einfacher Anregung und ausgearbeitetem Entwurf
      - 2.2.2.1. Kriterien in Rechtsprechung und Literatur
      - 2.2.2.2. Umsetzungsbedürftigkeit
      - 2.2.2.3. Rechtsetzungstechnischer Perfektionierungsgrad
      - 2.2.2.4. Objektive Betrachtungsweise
    - 2.2.3. «Berner Solar-Initiative» als ausgearbeiteter Entwurf
      - 2.2.3.1. Teilungültigerklärung wegen grammatikalischer Unvollständigkeit?
      - 2.2.3.2. Kein Verstoß gegen die Einheit der Form wegen eindeutigem Auslegungsergebnis
  - 2.3. Gebot der Klarheit des Initiativtextes
    - 2.3.1. Klarheitsgebot als Teilgehalt der Abstimmungsfreiheit
    - 2.3.2. Unverständlichkeit des Initiativtextes
3. Behebung der Mängel des unsorgfältig redigierten Initiativtextes
  - 3.1. Ausgestaltung der Abstimmungsvorlage
  - 3.2. Grundsatz der Unabänderbarkeit des Initiativtextes
  - 3.3. Redaktionelle Bereinigung des Initiativtextes
  - 3.4. Änderung des Initiativtextes zwecks Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht
4. Handlungsoptionen des Grossen Rates
5. Literaturverzeichnis
6. Materialien

### 1. Problemaufriss am Beispiel der «Berner Solar-Initiative»

[1] Mit Beschluss vom 15. Dezember 2021 stellte der Regierungsrat des Kantons Bern das Zustandekommen der «Berner Solar-Initiative» fest (Beschluss, Ziff. 2). Die Initiative verlangte eine Änderung des Energiegesetzes des Kantons Bern (KEng).<sup>1</sup> Der Regierungsrat beantragte dem Grossen Rat am 3. Mai 2023, die Initiative gültig zu erklären (Antrag, Ziff. 3). Mit Blick auf die vom Grossen Rat zu beurteilende Gültigkeit der Initiative (Art. 59 Abs. 1 KV)<sup>2</sup> war den Mitgliedern der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) als vorberatender Kommission aufgefallen, dass die Art. 39a – 39h der Initiative fertig ausformuliert waren, Art. 59 hingegen nicht. Art. 59 enthielt einen lückenhaften Satz bzw. Auslassungspunkte und begann mit einer Klammer «[geltendes Recht]».

[2] Rechtlich problematisch erschienen vor diesem Hintergrund hinsichtlich der Gültigkeit der Initiative die Erfordernisse der Einheit der Form (vgl. Art. 59 Abs. 2 KV) und der Klarheit des Initiativtextes. Für den Fall der Gültigerklärung durch das Kantonsparlament stellte sich die Anschlussfrage, ob es zulässig oder sogar zwingend wäre, den Text mit Blick auf die Volksabstimmung zu vervollständigen. Der Grosse Rat entschied sich für eine strenge Auslegung der Gültigkeitskriterien und beschloss, die «Berner Solar-Initiative» nur mit Ausnahme von Art. 59 KEng

---

<sup>1</sup> Kantonales Energiegesetz (KEng) – BSG 741.1.

<sup>2</sup> Verfassung des Kantons Bern (KV) – BSG 101.1.

(neu) für gültig zu erklären (Abstimmungserläuterungen, S. 7). Diese Bestimmung sei unklar gewesen, weil sie nicht vollständig ausformuliert war. Sie verstosse deshalb gegen die Anforderung der Einheit der Form und gegen das Gebot der Rechtsklarheit. Der seinerzeit geltende Art. 59 KEnG wäre demnach auch bei einer Annahme der Initiative unverändert bestehen geblieben.

[3] In der Volksabstimmung vom 9. Februar 2025 lehnten 71.2% der Stimmenden die Initiative ab, der Gegenvorschlag des Grossen Rates wurde mit 66.7% Ja-Stimmen angenommen. Die teilweise Ungültigerklärung zog somit keine weiteren Rechtsfolgen nach sich. In Anbetracht der steigenden Komplexität der Rechtsetzung könnte es indes auch künftig erneut zu Fällen unsorgfältig redigierter Initiativtexte kommen, die bis zur Behandlung durch die Behörden unbemerkt bleiben. Daher soll im Folgenden auf der Grundlage einer Analyse der einschlägigen Gültigkeitskriterien aufgezeigt werden, welche das Initiativrecht weniger beschneidende Möglichkeiten für die Behörden bestehen, um orthographische und grammatikalische Mängel an Initiativtexten im Vorfeld einer Volksabstimmung zu beheben.

## 2. Gültigkeit unsorgfältig redigierter Initiativen

### 2.1. Grammatikalische Unvollständigkeit

[4] Gemäss Art. 59 Abs. 2 KV sind Initiativen ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen (lit. a), undurchführbar sind (lit. b) oder die Einheit der Form oder der Materie nicht wahren (lit. c). Die «Berner Solar-Initiative» enthielt mit Art. 59 Abs. 1 KEnG (neu) eine Bestimmung, die bezüglich der Gültigkeitserfordernisse der Einheit der Form und der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht Zweifel weckte. Die vorgeschlagene Bestimmung lautete:

«Art. 59 Gebäudeanpassungen sowie Abbruch und Neubau

<sup>1</sup> [geltendes Recht] Der Kanton kann Finanzhilfen an Gebäudeanpassungen gewähren, wenn... [neu]... und die Anforderung von Artikel 39b erfüllt ist.»

[5] Bedenken gegen die Gültigkeit ergaben sich, weil es sich nicht um einen grammatikalisch vollständigen Satz handelte. So bemerkten Mitglieder der BaK, dass Art. 59 des Initiativtextes einen lückenhaften Satz bzw. Auslassungspunkte enthielt und mit einer Klammer «[geltendes Recht]» begann, die übrigen Bestimmungen in Art. 39a – Art. 39h hingegen vollständig ausformuliert waren.

[6] Der Regierungsrat hatte die Gültigkeit dieser Vorschrift bis dahin nicht hinterfragt. Im Vortrag hiess es dementsprechend unter Verweis auf ein aus anderen Gründen eingeholtes Rechtsgutachten, die Initiative verstosse nicht gegen übergeordnetes Recht, wahre die Einheit von Form und Materie und sei grundsätzlich durchführbar (Vortrag, S. 9). Die Autoren des wegen rechtlicher Zweifel bezüglich anderer Aspekte der Initiative eingeholten externen Rechtsgutachtens äusseren denn auch keine Bedenken gegen die Einhaltung der Einheit der Form (FÖHSE et al. 2022, N. 13 f.). Auf Art. 59 KEnG (neu) wurde in dem Gutachten nicht eingegangen, weder unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht noch im Hinblick auf die Einheit der Form. Die betreffende Norm wurde nur einmal erwähnt: «Überdies werden Finanzhilfen an Gebäudeanpassungen unter den Vorbehalt gestellt, dass eine Solaranlage installiert wird (Änderung von Art. 59 KEnG)» (FÖHSE et al. 2022, N. 16).

[7] In Anbetracht der Unvollständigkeit des Satzes war indes eine genauere Untersuchung von Art. 59 Abs. 1 KEnG angezeigt. Umstritten war zum einen die Verletzung der Einheit der Form, weil nicht der gesamte Initiativtext auf eine einheitliche Art abgefasst war. Zum anderen konnte mit einem Verstoß gegen übergeordnetes Recht in Form des aus der bundesverfassungsrechtlich garantierten Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV<sup>3</sup>) abgeleiteten Gebots der Klarheit des Initiativtextes argumentiert werden.

## 2.2. Einheit der Form

### 2.2.1. Wahlfreiheit zwischen einfacher Anregung und ausgearbeitetem Entwurf

[8] Eine Initiative kann die Form der einfachen Anregung oder, sofern sie nicht die Totalrevision der Verfassung oder die Ausarbeitung eines Grossratsbeschlusses verlangt, die Form des ausgearbeiteten Entwurfs aufweisen (Art. 58 Abs. 3 KV). Die Formen der einfachen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs dürfen nicht miteinander verbunden werden (Art. 141 Abs. 1 PRG)<sup>4</sup>. Das Erfordernis der Einheit der Form ergibt sich in erster Linie aus den unterschiedlichen Verfahren für die Behandlung der beiden Varianten und dient wegen deren unterschiedlicher Tragweite zum anderen dem Schutz der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) (SCHAUB 2023, N. 44).

[9] Die «Berner Solar-Initiative» zielte auf die Änderung des KEnG ab. Es handelte sich somit um eine Gesetzesinitiative gemäss Art. 58 Abs. 1 lit. b KV, die entweder in Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs abgefasst werden darf. Das Initiativkomitee wählte laut dem Einleitungssatz zum Initiativbegehren ausdrücklich die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Im Vortrag des Regierungsrates wurde diese Zuordnung ohne weitere Erläuterungen übernommen (Vortrag, S. 1). Folgerichtig wählte der Regierungsrat für den von ihm befürworteten Gegenvorschlag ebenfalls die Form des ausgearbeiteten Entwurfs (Vortrag, S. 9 ff.).

[10] Die Autoren des externen Rechtsgutachtens gingen ebenso davon aus, dass die Initiative als ausgearbeiteter Entwurf formuliert war. So hiess es im Gutachten: «Die Berner Solar-Initiative trägt die Form des *ausgearbeiteten Entwurfs*. Die angebehrten Änderungen des kantonalen Energiegesetzes sind in der Initiative artikelgenau angegeben. Konkret soll das KEnG um neun zusätzliche Bestimmungen betreffend die Solarenergieproduktion ergänzt werden. Eine Umsetzung durch den Gesetzgeber, den Grossen Rat, ist nicht erforderlich» (FÖHSE et al. 2022, N. 13). Auf die Problematik betreffend Art. 59 Abs. 1 KEnG gingen die Autoren nicht ein.

### 2.2.2. Abgrenzung von einfacher Anregung und ausgearbeitetem Entwurf

#### 2.2.2.1. Kriterien in Rechtsprechung und Literatur

[11] Das kantonale Recht enthält keine Definition des ausgearbeiteten Entwurfs und der einfachen Anregung. Die Form der einfachen Anregung entspricht vielmehr derjenigen der allgemeinen Anregung im Bund und verschiedenen anderen Kantonen (zur vielfältigen Terminologie für die Antragsformen in den Kantonen BISAZ 2020, N. 280). So ist der französische Begriff «initiative conçue en termes généraux» in Art. 58 Abs. 3 KV identisch mit der entsprechenden Form

---

<sup>3</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft SR 101.

<sup>4</sup> Gesetz über die politischen Rechte (PRG) – BSG 141.1.

auf Bundesebene (vgl. Art. 139 Abs. 2 und insbesondere auch Art. 139 Abs. 4: «une initiative populaire conçue en termes généraux» sowie Art. 140 Abs. 2 lit. b BV). Die Abgrenzung von einfacher Anregung und ausgearbeitetem Entwurf ist demnach anhand der in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Kriterien vorzunehmen.

#### **2.2.2.2. Umsetzungsbedürftigkeit**

[12] Mit einer allgemeinen Anregung wird der gesetzgebenden Behörde der Auftrag erteilt, eine Vorlage auszuarbeiten, welche das Anliegen der Initiative umsetzt (dazu und zum Folgenden Urteil des BGer 1C\_665/2015 vom 5. Oktober 2016 E. 3.4.1. Siehe auch HANGARTNER et al. 2023, N. 1976; MALINVERNI et al. 2021, N. 884). Dagegen enthält der ausgearbeitete Entwurf bereits einen fertig redigierten und behördlich unantastbaren Text. Der ausgearbeitete Entwurf ist somit das Begehren, Normen wie vorgeschlagen zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben (TSCHANNEN 2021, N. 1916). Die allgemeine Anregung enthält hingegen das Begehren, Normen im Sinn der Initiative zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, indem das Parlament die Volksanregung in einen Normtext umsetzt (TSCHANNEN 2021, N. 1918). Der ausgearbeitete Entwurf ist folglich selbst ein potenzieller Rechtsetzungsakt, die allgemeine Anregung enthält lediglich einen potenziellen Rechtsetzungsauftrag (vgl. für die Bundesebene DUBEY 2021, Art. 139 N. 37). Das Kriterium der Umsetzungsbedürftigkeit gelangt in Art. 154 PRG zum Ausdruck. Hat das Volk eine Initiative in Form der einfachen Anregung angenommen, so beschliesst der Grosse Rat über den mit der Initiative verlangten Erlass.

#### **2.2.2.3. Rechtsetzungstechnischer Perfektionierungsgrad**

[13] In der Literatur wird für die Abgrenzung der beiden Formen mit Blick auf die Umsetzungsbedürftigkeit der Initiative verbreitet das formale Kriterium des «rechtsetzungstechnischen Perfektionierungsgrades» des Normtextes vorgeschlagen (DUBEY 2021, Art. 139 N. 43). Der für den ausgearbeiteten Entwurf erforderliche Grad ist danach erreicht, wenn die Initiative ohne ergänzende oder korrigierende Eingriffe des Parlaments am Wortlaut des Begehrens selbst oder am Wortlaut des Erlasses, der von der Initiative betroffen ist, in die Rechtsordnung eingefügt und in Kraft gesetzt werden kann (TSCHANNEN 2002, S. 8). Beim ausgearbeiteten Entwurf ist das Initiativkomitee allein für die Formulierung des (allenfalls) künftigen Gesetzestextes verantwortlich (ATTINGER 2016, S. 16).

[14] Ein Antrag in der Form der allgemeinen Anregung ist nach diesem Kriterium im Gegensatz zu einem solchen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs nicht fertig redigiert (verfügt also nicht über den erforderlichen Grad an rechtsetzungstechnischer Perfektion) und eignet sich somit nicht, ohne Anpassung (tel quel) als Rechtserlass in Kraft gesetzt oder in den anvisierten Rechtserlass eingefügt zu werden (BISAZ 2020, N. 286). Beim rechtsetzungstechnischen Perfektionierungsgrad geht es einzig darum, ob der Antragstext als Rechtstext formuliert ist, der ohne weiteres Zutun nach seinen eigenen Vorgaben in die Rechtsordnung übernommen werden kann (dazu und zum Folgenden BISAZ 2020, N. 288). Die Normdichte dagegen besagt, wie viel inhaltlicher Gestaltungsspielraum für die gesetzgebende Behörde bei der Umwandlung des Antragstexts in einen Rechtstext besteht. Die Normdichte betrifft den Inhalt einer Norm und nicht die Form.

#### 2.2.2.4. Objektive Betrachtungsweise

[15] Teilweise wird die Auffassung vertreten, es bleibe den Initiantinnen und Initianten überlassen, den Charakter ihres Vorstosses und damit das zu beschreitende Verfahren zu bestimmen (EHRENZELLER/NOBS 2023, Art. 139 N. 30 f.). Abzustellen ist danach stets auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten. Ganz überwiegend wird dagegen mithilfe einer objektiven Betrachtung auf den Wortlaut des Begehrens Bezug genommen, nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten (TSCHANNEN 2002, S. 20 f.). Entspricht die vom Initiativkomitee gewählte Bezeichnung nicht der Formulierungsform, die sich objektiv aus dem Normtext ergibt, geht die wohl herrschende Lehre von der mithilfe objektiver Kriterien zu ermittelnden Form aus (BISAZ 2020, N. 410 m. w. N.; DUBEY 2021, Art. 139 N. 51 f.; TORNAY 2008, S. 73).

#### 2.2.3. «Berner Solar-Initiative» als ausgearbeiteter Entwurf

##### 2.2.3.1. Teilungültigerklärung wegen grammatikalischer Unvollständigkeit?

[16] Die «Berner Solar-Initiative» war sowohl gemäss der ausdrücklichen Bezeichnung des Initiativkomitees als auch nach dem Verständnis des Regierungsrates vollständig in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs gehalten. Mit Blick auf Art. 59 Abs. 1 KEnG (neu) hätte jedoch bei objektiver Betrachtung bezweifelt werden können, ob es sich um einen ausgearbeiteten Entwurf handelte. Die Bestimmung hätte nämlich der Umsetzung durch den Grossen Rat in Form der Änderung eines Gesetzes bedurft. Dies wäre der Fall, wenn der rechtsetzungstechnische Perfektionierungsgrad der Initiative zu tief gewesen wäre. Art. 59 Abs. 1 KEnG (neu) war mit Blick auf die Auslassungspunkte und den Klammerzusatz nicht fertig redigiert. Ergänzende oder korrigierende Eingriffe des Parlaments am Wortlaut des Begehrens wären notwendig geworden. Die Bestimmung hätte möglicherweise nicht ohne weiteres in den Erlass integriert werden können.

[17] Der Grosse Rat hätte vor diesem Hintergrund zum Schluss gelangen können, es handle sich um eine allgemeine Anregung, die er erst noch in die Gesetzesform bringen muss. Wird der Grundsatz der Einheit der Form verletzt, so fehlt der Initiative die nötige Klarheit und Eindeutigkeit; für die Stimmbürgerin oder den Stimmbürger, der die Initiative annehmen möchte, bleibt ungewiss, was nach Annahme des formulierten Teils mit dem anderen Teil geschieht und was somit aus dem Ganzen wird (BGE 114 Ia 413 E. 3.c). Das bernische Recht schliesst eine Verbindung von ausgearbeiteten Entwürfen und allgemeinen Anregungen aus (vgl. Art. 141 Abs. 1 PRG) (zur entsprechenden Rechtslage im Kanton Schwyz 1C\_665/2015). Die ebenfalls denkbare Rechtsfolge, bei einer Vermischung der Formen das Begehren als Ganzes als allgemeine Anregung entgegenzunehmen, sieht das bernische Recht nicht vor.

[18] Nach der Rechtsprechung gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, eine Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre (BGE 139 I 292 E. 7.2.3; siehe auch ATTINGER 2016, S. 155 ff.). Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, sodass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird.

### 2.2.3.2. Kein Verstoß gegen die Einheit der Form wegen eindeutigem Auslegungsergebnis

[19] Gegen eine formale Einstufung als einfache Anregung sprach der Umstand, dass der vom Initiativkomitee beabsichtigte Inhalt von Art. 59 Abs. 1 KEnG (neu) durch Auslegung eindeutig ermittelt werden konnte. So war im Ausgangspunkt klar, dass mit dem Verweis auf das geltende Recht nur die bei Lancierung der Initiative geltende Fassung von Art. 59 Abs. 1 KEnG (alt) im Sinne eines statischen Verweises gemeint gewesen sein konnte. Dies wurde durch die ausdrückliche Erwähnung des relevanten Datums (1. Januar 2012) im Einleitungssatz der Initiative bekräftigt. Den Inhalt der nachfolgenden Änderung von Art. 59 KEnG durch den Grossen Rat konnten die Initiantinnen und Initianten überdies nicht kennen und es bestanden keine Anhaltspunkte, dass sie dynamisch auf die zum Zeitpunkt der Volksabstimmung jeweils geltende Fassung von Art. 59 Abs. 1 KEnG verweisen wollten.

[20] Somit stand fest, dass der erste Teil des Nebensatzes korrekt wie folgt hätte lauten müssen:

«[...] , wenn eine Verbesserung um mindestens zwei Effizienzklassen des Gebäudeenergieausweises der Kantone erzielt wird [...].»

[21] Unter Einbezug des vom Initiativkomitee aus dem alten Recht entnommenen Hauptsatzes («Der Kanton kann Finanzhilfen an Gebäudeanpassungen gewähren, [...]») und der vom Initiativkomitee hinzugefügten Ergänzung des Nebensatzes («[...] und die Anforderung von Artikel 39b erfüllt ist») liess sich der beabsichtigte Gehalt des Begehrens im Wege der systematischen Auslegung eindeutig ermitteln. Daraus ergab sich eine fertig redigierte Fassung, die eins zu eins in das KEnG hätte eingefügt werden können. Der mit dem Begehren verfolgte Inhalt von Art. 59 Abs. 1 KEnG (neu) lautete vollständig ausformuliert:

«Der Kanton kann Finanzhilfen an Gebäudeanpassungen gewähren, wenn eine Verbesserung um mindestens zwei Effizienzklassen des Gebäudeenergieausweises der Kantone erzielt wird und die Anforderung von Artikel 39b erfüllt ist.»

[22] Es wäre vor dem Hintergrund des eindeutigen Auslegungsergebnisses überspitzt gewesen, wenn der betreffende Artikel infolge der unsorgfältigen Redaktion des Initiativtextes durch das Initiativkomitee als einfache Anregung gewertet worden wäre. Aus der Synopse im Anhang zum Antrag des Regierungsrates war denn auch die entsprechende Interpretation bereits ersichtlich.<sup>5</sup> Es fand sich somit dort die fertig redigierte Fassung von Art. 59 Abs. 1 KEnG (neu), wie sie aufgrund der Auslegung hätte lauten müssen. Somit sprachen wohl die besseren Gründe dafür, die Initiative insgesamt als ausgearbeiteten Entwurf und somit die Einheit der Form als erfüllt anzusehen.

---

<sup>5</sup> Synopse Art. 59 Abs. 1 (geändert) (Unterstreichungen und Streichung im Original): Der Kanton kann Finanzhilfen an Gebäudeanpassungen gewähren, wenn eine Verbesserung um mindestens zwei Effizienzklassen des Gebäudeenergieausweises der gewichteten Gesamtenergieeffizienz Kantone erzielt wird und die Anforderung von Artikel 39b erfüllt ist.

## 2.3. Gebot der Klarheit des Initiativtextes

### 2.3.1. Klarheitsgebot als Teilgehalt der Abstimmungsfreiheit

[23] Aus der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) folgt das Gebot der hinreichend klaren Formulierung der Abstimmungsfrage (BGE 133 I 110 E. 8.1; HANGARTNER et al. 2023, N. 2425; MARTENET/VON BÜREN, Art. 34 N. 81 f.). Der Text einer Initiative muss daher genügend bestimmt sein (dazu und zum Folgenden BGE 129 I 392 E. 2.2; siehe ebenfalls zum Erfordernis der Klarheit des Initiativtextes Urteil des BGer 1C\_59/2018, 1C\_60/2018 vom 25. Oktober 2018 E. 3.2; Urteil des BGer 1C\_297/2021 vom 4. Januar 2022 E. 2; Urteil des BGer 1C\_608/2022 vom 17. August 2023 E. 3.1). Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, sodass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Das Erfordernis der hinlänglichen Klarheit gilt sowohl bei einem ausgearbeiteten Entwurf als auch bei einer allgemeinen Anregung. Während bei der allgemeinen Anregung keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen sind, da gewisse Unklarheiten, ja vielleicht sogar Widersprüche, bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können, rechtfertigt sich eine solche Zurückhaltung beim ausgearbeiteten Entwurf nicht (BGE 139 I 292 E. 5.8).

[24] Es ist zum Schutz der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) aus Sicht der Stimmberechtigten zu beurteilen, ob diese anhand des Initiativtextes die Tragweite des Begehrens hinreichend genau abschätzen können (JACQUEMOUD 2022, N. 130). Das hieraus abzuleitende Erfordernis formeller Kohärenz steht sprachlichen Inkongruenzen, unverständlichen Formulierungen, überflüssigen Wiederholungen und systematischen Mängeln entgegen (TORNAY 2008, S. 117 f.). Da es sich bei den Mitgliedern des Initiativkomitees um Bürgerinnen und Bürger handelt, ist das Erfordernis der Klarheit nicht streng anzuwenden (dazu und zum Folgenden MALINVERNI et al. 2021, N. 900). Der Text muss zwar verständlich sein, aber nur schwere Fehler, die geeignet sind, bei den Stimmberechtigten erhebliche Verwirrung auszulösen, sollen einen Verstoss gegen die Abstimmungsfreiheit darstellen.

### 2.3.2. Unverständlichkeit des Initiativtextes

[25] Art. 59 Abs. 1 KEnG (neu) wäre für die Stimmberechtigten im Rahmen einer Abstimmungsvorlage aus sich heraus nicht verständlich gewesen. Der Satz war grammatikalisch unvollständig und die Stimmberechtigten hätten sich fragen müssen, was sich hinter dem Verweis auf das geltende Recht und den Auslassungspunkten verbirgt. Erst eine vertiefte Recherche in der Gesetzessammlung hätte die Kenntnis des vollständigen Gehalts des geltenden Rechts ermöglicht. Im vorliegenden Fall kam erschwerend hinzu, dass das zum Zeitpunkt der Volksabstimmung geltende Recht aufgrund der inzwischen vorgenommenen Änderung nicht mit dem vom Initiativkomitee in Bezug genommenen, zum Zeitpunkt der Lancierung der Initiative geltenden Recht identisch war. Dieser Umstand konnte dem Initiativkomitee zwar nicht angelastet werden, die spätere Änderung war aber auch nicht fernliegend.

[26] Das ursprüngliche Versäumnis, den Initiativtext grammatikalisch vollständig auszuformulieren, stellte einen erheblichen Verstoss gegen das Gebot der Klarheit dar. Die Mitglieder des Initiativkomitees hätten ohne besondere Fachkenntnisse erkennen müssen, dass sie – im Gegensatz zu den sonstigen Bestimmungen – einen nicht vollständigen Satz formuliert hatten, der bei den Stimmberechtigten infolge der Klammerzusätze und Auslassungspunkte Verwirrung stiften wür-

de. Der Grosse Rat durfte deshalb wegen der Unverständlichkeit des Initiativtextes grundsätzlich einen Verstoß gegen das Gebot der Klarheit und damit gegen übergeordnetes Recht annehmen, Art. 59 Abs. 1 KEnG (neu) ungültig und damit die Initiative teilweise ungültig erklären.

### **3. Behebung der Mängel des unsorgfältig redigierten Initiativtextes**

#### **3.1. Ausgestaltung der Abstimmungsvorlage**

[27] Aus Gründen der Verhältnismässigkeit war eine teilweise Ungültigerklärung nur dann zwingend erforderlich, wenn nicht weniger einschneidende Massnahmen zur Verfügung gestanden wären, um den Mangel an Klarheit zu beheben. Die redaktionelle Aufbereitung des Initiativtextes mit Blick auf die Volksabstimmung hätte sich als weniger einschneidend erwiesen als die teilweise Ungültigerklärung. Hätte die Abstimmungsvorlage im Interesse der Stimmberechtigten hinreichend klar ausgestaltet werden können, hätte der Grosse Rat Art. 59 Abs. 1 der «Berner Solar-Initiative» gültig erklären können. Hierzu hätte der Initiativtext durch den Grossen Rat ergänzt werden müssen. Ob und inwieweit dies zulässig gewesen wäre, wird im Folgenden erörtert.

#### **3.2. Grundsatz der Unabänderbarkeit des Initiativtextes**

[28] Das Initiativrecht (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt die Initiantinnen und Initianten vor Änderungen des Initiativtextes durch die Behörden (JACQUEMOUD 2022, N. 786). Daher ist der Initiativtext, insbesondere auch in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, unabänderbar (HANGARTNER et al. 2023, N. 1975; TSCHANNEN 2002, S. 9). Das Parlament darf grundsätzlich keine Verbesserungen des Textes vornehmen, um die Initiative vor der Ungültigkeit zu bewahren (ATTINGER 2016, S. 16). Abgesehen vom Fall der teilweisen Ungültigerklärung darf der Wortlaut einer Initiative von den Behörden nicht angetastet werden, das Begehren ist den Stimmberechtigten, so wie es lautet, zur Abstimmung zu unterbreiten (TSCHANNEN 2021, N. 1917). Auf Bundesebene bringt Art. 99 Abs. 1 ParlG<sup>6</sup> diesen Grundsatz exemplarisch zum Ausdruck. Eine Volksinitiative ist in allen gültigen Teilen, so wie sie lautet, der Volksabstimmung zu unterbreiten.

#### **3.3. Redaktionelle Bereinigung des Initiativtextes**

[29] Vom Grundsatz der Unabänderbarkeit kann nach der in der Literatur verbreiteten Ansicht in Ausnahmefällen in begrenztem Mass abgewichen werden, wenn es sich um formelle Bereinigungen des Initiativtextes handelt (SCHAUB 2023, N. 248). So werden die Zuordnung von Artikel- und Absatzziffern oder passender Gliederungstitel und Sachüberschriften, die Angleichung des Initiativtextes an die in der betreffenden Rechtsordnung üblichen Schreibungen und Auszeichnungen sowie die Behebung von Orthographie- und Grammatikfehlern als zulässig erachtet (BISAZ 2020, N. 220; TSCHANNEN 2002, S. 9 f.). Redaktionelle Bereinigungen werden ebenfalls in engem Rahmen als zulässig angesehen (dazu und zum Folgenden TSCHANNEN 2002, S. 10). Als redaktionelle Bereinigung gelten Änderungen auf der rein sprachlichen Ebene. Zulässig sind danach

---

<sup>6</sup> Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) SR 171.10.

die Beseitigung äusserlicher Widersprüche oder die Harmonisierung des Begriffsgebrauchs, die Anpassung an wiederkehrende Standardwendungen sowie Umstellungen zur Wahrung der Geschlechtsneutralität. Die Behebung von materiellen Lücken, Unklarheiten oder Ungereimtheiten ist dagegen vom Redaktionsmandat nicht gedeckt.

[30] Das Bundesgericht betont im Ausgangspunkt, dass Änderungen durch den Grossen Rat am ausgearbeiteten Entwurf grundsätzlich ausgeschlossen sind (BGE 138 I 189 E. 2.5, betreffend den Kanton Bern). Im Einklang mit der Literatur anerkennt es aber die Zulässigkeit rein technischer Anpassungen (BGE 138 I 189 E. 3.6). Erlaubt sind somit formelle und redaktionelle Nachbesserungen, die den Inhalt der Initiative nicht antasten und mit Blick auf ein zu schützendes öffentliches Interesse geeignet, erforderlich und zumutbar sind (JACQUEMOUD 2022, N. 788).

[31] Auf Bundesebene darf die Redaktionskommission beider Räte bei Volksinitiativen offensichtliche Übersetzungsfehler berichtigen und die nötigen formellen Anpassungen vornehmen, um die vorgeschlagene Verfassungsänderung in die Verfassung einzuordnen (Art. 99 Abs. 2 Satz 1 ParlG). Im Kanton Bern findet sich keine spezifische Bereinigungsbefugnis in Bezug auf Volksinitiativen. Die Redaktionskommission überprüft aber im Allgemeinen Verfassungs- und Gesetzesvorlagen in sprachlicher und systematischer Hinsicht (Art. 99 Abs. 1 Satz 1 GRG)<sup>7</sup>. Sie besorgt Berichtigungen nach Massgabe der Bestimmungen des Publikationsgesetzes vom 18. Januar 1993 (PuG)<sup>8</sup> (Art. 99 Abs. 3 GRG). Werden in einem Gesetz nach der Schlussabstimmung im Grossen Rat sinnstörende Versehen festgestellt, kann die Redaktionskommission die gebotenen Berichtigungen anordnen (Art. 25 Abs. 1 PuG).

[32] Die Ergänzung des Initiativtextes durch die im Wege der Auslegung ermittelten Textteile unter Heranziehung des ehemals geltenden Rechts hätte einen Grenzfall unter dem Titel der redaktionellen Bereinigung dargestellt. Einerseits wäre die Ergänzung über die bloss redaktionelle Aufbereitung für die Einfügung in die Rechtssammlung hinausgegangen. Andererseits hätte die Ergänzung keinen inhaltlichen Eingriff in das Initiativbegehren bewirkt, da die ursprüngliche Absicht des Initiativkomitees zweifelsfrei ermittelt werden konnte. Es wäre daher gemäss Art. 99 Abs. 3 GRG i.V.m. Art. 25 Abs. 1 PuG vertretbar gewesen, die mit Blick auf die Volksabstimmung im Interesse der Klarheit vorgenommene Ergänzung als zulässige redaktionelle Bereinigung einzustufen.

[33] Mit der redaktionellen Bereinigung wäre ein hinsichtlich der Einschränkung des Initiativrechts aus Art. 34 Abs. 1 BV im Vergleich zur teilweisen Ungültigerklärung milderer Mittel angewendet worden. Die Redaktionskommission hätte Art. 59 Abs. 1 KEnG (neu) für die Abstimmungsvorlage aufbereiten dürfen, indem sie den grammatikalisch unvollständigen Text mit der durch Auslegung unter Heranziehung der alten Fassung ermittelten Formulierung ergänzt hätte.

### **3.4. Änderung des Initiativtextes zwecks Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht**

[34] Das Bundesgericht hat vereinzelt über redaktionelle Bereinigungen hinaus Eingriffe des Parlaments in den Initiativtext zugelassen, sofern dies der Sicherstellung der Vereinbarkeit der Initiative mit übergeordnetem Recht dient. Sieht die Kantonsverfassung die Befugnis zur teilweisen

---

<sup>7</sup> Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG) – BSG 151.21.

<sup>8</sup> Publikationsgesetz (PuG) – BSG 103.1.

Ungültigerklärung einer Volksinitiative vor, darf das Parlament nämlich einen Teil des Initiativtextes streichen, um die Vereinbarkeit der Initiative mit dem übergeordneten Recht herzustellen (BGE 133 I 110 E. 3.1). Soweit der verbleibende Teil des Initiativbegehrens gültig ist, nach wie vor einen Sinn ergibt und dem Willen der Initiantinnen und Initianten entspricht, kann auch ein wichtiger Teil des Initiativtextes für ungültig erklärt werden.

[35] Hieraus leitet das Bundesgericht die Befugnis des Kantonsparlaments ab, anstelle der Teilungültigerklärung redaktionelle Anpassungen vorzunehmen, um eine mit dem übergeordneten Recht vereinbare Interpretation des Initiativtextes sicherzustellen (BGE 133 I 110 E. 3.2). Der Eingriff in den Initiativtext diene in einem solchen Fall der Transparenz seitens der Stimmberechtigten. Solange die Initiative nicht in ihrem Sinn geändert, sondern nur deren Tragweite präzisiert werde, handle es sich nicht um eine unzulässige Umdeutung des Initiativtextes. Sinn und Zweck der Initiative müssen danach erhalten bleiben, der redaktionelle Eingriff darf die Initiative somit nicht verfremden (BGE 133 I 110 E. 3.4). Diese Auffassung wird in der Literatur allerdings mit Blick auf das Initiativrecht als zu weitgehend kritisiert (JACQUEMOUD 2022, N. 789).

[36] Unter Zugrundlegung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hätte der Grosse Rat demnach über die bloss redaktionelle Bereinigung hinausgehende Änderungen am Initiativtext vornehmen dürfen, um die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht sicherzustellen und eine teilweise Ungültigerklärung zu vermeiden. Die Ergänzung des Initiativtextes wäre daher zulässig gewesen, um die Einhaltung des Gebots der Klarheit und damit der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) zu gewährleisten. Im vorliegenden Fall wäre die Initiative in Anbetracht des klar ermittelten Willens des Initiativkomitees nicht in ihrem Sinn geändert oder verfremdet worden. Es hätte sich vielmehr um eine sprachliche Präzisierung des grammatikalisch unvollständigen Satzes gehandelt.

[37] Hätte der Grosse Rat die Initiative für gültig erklärt, hätte die Redaktionskommission in der Abstimmungsvorlage gestützt auf Art. 99 Abs. 3 GRG i.V.m. Art. 25 Abs. 1 PuG die Klammerzusätze streichen und die Auslassungspunkte durch die in der alten Fassung des Gesetzes enthaltene Formulierung auffüllen dürfen. Art. 59 Abs. 1 KEnG (neu) wäre den Stimmberechtigten in folgender Form zu unterbreiten gewesen:

«Der Kanton kann Finanzhilfen an Gebäudeanpassungen gewähren, wenn eine Verbesserung um mindestens zwei Effizienzklassen des Gebäudeenergieausweises der Kantone erzielt wird und die Anforderung von Artikel 39b erfüllt ist.»

#### 4. Handlungsoptionen des Grossen Rates

[38] Bei orthographisch oder grammatikalisch unsorgfältig redigierten Volksinitiativen hat der bernische Grosse Rat drei Handlungsoptionen:

1. Er kann die Initiative vollständig für gültig erklären und damit einen Teil des Textes in der fehlerhaften Form belassen. Die Abstimmungsvorlage enthält sprachliche Fehler.
2. Er kann die Initiative teilweise für ungültig erklären, indem er den fehlerhaften Teil streicht und die übrigen Bestimmungen für gültig erklärt. Den Stimmberechtigten wird die Initiative ohne den fehlerhaften Teil zur Abstimmung unterbreitet.

3. Er kann die Initiative vollständig für gültig erklären und die Redaktionskommission kann die orthographischen und grammatikalischen Fehler beheben. Den Stimmberechtigten wird in der Abstimmungsvorlage eine fehlerfreie Fassung unterbreitet.
4. Rechtspolitische Empfehlung

[39] Alle drei Optionen sind aus rechtlicher Sicht zulässig, rechtspolitisch empfiehlt sich im Interesse eines Ausgleichs von Initiativrecht und Abstimmungsfreiheit aber eine Kombination aus vollständiger Gültigerklärung und Berichtigung des Initiativtextes vor der Volksabstimmung. Diese Interessenabwägung gilt grundsätzlich in allen Fällen orthographisch und grammatikalisch fehlerhafter Initiativtexte.

[40] Option 1: Die vollständige Gültigerklärung und die Unterbreitung zur Volksabstimmung in unveränderter Form begründet die Besorgnis der Verletzung der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV). Stimmberechtigte könnten vor Bundesgericht möglicherweise mit Erfolg Beschwerde erheben und eine teilweise Ungültigerklärung erwirken. Da dieses Vorgehen mit einiger Rechtsunsicherheit verbunden wäre, ist Option 1 nicht zu empfehlen.

[41] Option 2: Die teilweise Ungültigerklärung könnte bei strenger Auslegung mit einem Verstoß gegen die Einheit der Form und mit einiger Plausibilität mit einem Verstoß gegen das aus der Abstimmungsfreiheit fließende Gebot der Rechtsklarheit begründet werden. Beschwerdeführende, wie beispielsweise Mitglieder des Initiativkomitees oder sonstige Stimmberechtigte, könnten jedoch vor Bundesgericht unter Verweis auf Option 3 mit einiger Aussicht auf Erfolg die Unverhältnismässigkeit der Sanktion geltend machen. Option 2 erweist sich somit als gangbar, muss aber als mit einem gewissen Risiko behaftet eingestuft werden.

[42] Option 3: Die vollständige Gültigerklärung unter Ergänzung des Initiativtextes mit Blick auf die Volksabstimmung erweist sich als die aus rechtlicher Sicht am wenigsten risikoreiche Vorgehensweise. Zwar besteht die Gefahr einer über die blosse redaktionelle Bereinigung des Initiativtextes hinausgehenden Intervention. Die Textergänzung dient jedoch dem Interesse an der Klarheit der Abstimmungsvorlage und damit der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV). Ausserdem wird die vorzunehmende Ergänzung regelmässig dem im Wege der Auslegung ermittelten, eindeutigen Willen des Initiativkomitees entsprechen. Stimmberechtigte könnten daher kaum mit Aussicht auf Erfolg auf dem Beschwerdeweg gegen die Massnahme des Grossen Rates vorgehen. Letztlich handelt es sich im Sinne der Leitlinie «in dubio pro populo» um die für das Initiativrecht (Art. 34 Abs. 1 BV) schonendste Option. Unter Abwägung aller Gesichtspunkte ist daher ein Vorgehen nach Option 3 zu empfehlen.

---

ANDREAS GLASER, Prof. Dr. iur., Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratiefragen an der Universität Zürich und Mitglied der Direktion am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA).

Der Beitrag basiert auf einem Rechtsgutachten aus dem Jahr 2023 zur Gültigkeit von Art. 59 Abs. 1 KEnG der «Berner Solar-Initiative» im Auftrag der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) des Grossen Rates des Kantons Bern.

## 5. Literaturverzeichnis

- ATTINGER, PATRIZIA (2016): Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Diss. Zürich.
- BISAZ, CORSIN (2020): Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Habil. Zürich, Zürich/St. Gallen.
- DUBEY, JACQUES (2021): Art. 139, in: Constitution fédérale, Commentaire romand, Basel, S. 2721 ff.
- EHRENZELLER, BERNHARD / NOBS, ROGER (2023): Art. 139, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Auflage, Zürich/St. Gallen.
- FÖHSE, MARTIN / JÄGER, CHRISTOPH / BACHMANN, GREGOR (2022): «Berner Solar-Initiative», Prüfung der Gültigkeit der Volksinitiative und Hinweise zur Umsetzung, Rechtgutachten, Bern.
- HANGARTNER, YVO / KLEY, ANDREAS / BRAUN BINDER, NADJA / GLASER, ANDREAS (2023): Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen.
- JACQUEMOUD, CAMILLA (2022): Les initiants et leur volonté, Diss. Freiburg i. Ü., Genf/Zürich.
- MALINVERNI, GIORGIO / HOTTELIER, MICHEL / HERTIG RANDALL, MAYA / FLÜCKIGER, ALEXANDRE (2021): Droit constitutionnel suisse, Vol. I, 4. Auflage, Bern.
- MARTENET, VINCENT / VON BÜREN, THÉOPHILE (2021), Art. 34, in: Constitution fédérale, Commentaire romand, Basel, S. 983 ff.
- SCHAUB, BARBARA (2023): Die Vereinbarkeit kantonalen Volksinitiativen mit dem übergeordneten Recht, Diss. Basel 2022, Zürich/St. Gallen.
- TORNAY, BÉNÉDICTE (2008): La démocratie directe saisie par le juge, Diss. Genf, Genf/Zürich/Basel.
- TSCHANNEN, PIERRE (2002): Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBl 103/2002, S. 2 ff.
- TSCHANNEN, PIERRE (2021): Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Auflage, Bern.

## 6. Materialien

Antrag des Regierungsrates vom 3. Mai 2023, RRB 476/2023 (zit.: Antrag).

Beschluss des Regierungsrates vom 15. Dezember 2021, RRB 1481/2021 (zit.: Beschluss).

Kantonale Volksabstimmung vom 9. Februar 2025, Abstimmungserläuterungen des Grossen Rates, verabschiedet am 25. November 2024 von der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (zit.: Abstimmungserläuterungen).

Vortrag des Regierungsrates vom 3. Mai 2023, Grossratsbeschluss betreffend die Gesetzesinitiative «Berner Solar-Initiative» und den Gegenvorschlag zur Änderung des kantonalen Energiegesetzes (KEnG) (zit.: Vortrag).