

## *a) Internationale Ebene*

# Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2018

*Axel Tschentscher/Andreas Gutmann/Lars Ruchti*<sup>1</sup>

## *A. Direkte Demokratie im Bund*

Im Berichtsjahr 2018 stand die Diskussion über direkte Demokratie nach wie vor im Zeichen der *Selbstbestimmungsinitiative*. Diese wurde nach einem intensiven Abstimmungskampf der Gegner überraschend deutlich abgelehnt (I). Mit der Niederlage bei der Durchsetzungsinitiative (2016) und nun der Selbstbestimmungsinitiative (2018) sind die SVP-Initiativen zur Bekämpfung der internationalen Einflüsse auf die Schweiz allerdings noch nicht vollständig abgewehrt. Als nächstes wird die *Begrenzungsinitiative* zur Abstimmung gelangen (2020). Sie hatte schon im Berichtszeitraum einen Dauerplatz in der Diskussion, weil sie mittelbar die Auseinandersetzung um das Rahmenabkommen mit der Europäischen Union und damit die Zukunft der bilateralen Verträge beeinflusst (II). Geht man nach der internationalen Aufmerksamkeit, dann war die *Hornkuh-Initiative* die am meisten beachtete Abstimmung im Berichtszeitraum – dies aber eher wegen der sachlichen Kuriosität (III). Auf nationaler Ebene ist erstmals in der Geschichte der Eidgenossenschaft eine Volksabstimmung vom Bundesgericht aufgehoben worden, was eine Diskussion über die Folgen dieses Gerichtsentscheids ausgelöst hat (IV).

---

1 Wir danken *Sibylle Perler* für die Unterstützung bei der Datenerhebung zum Landesbericht. Auf sämtliche in diesem Beitrag angegebenen Internetadressen wurde zuletzt am 15.5.2019 zugegriffen.

## I. Selbstbestimmungsinitiative

Die Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“, die nach dem Anliegen der Initianten die direkte Demokratie der Schweiz vor völkerrechtlichen Einschränkungen retten sollte, ist im November 2018 mit einem Nein-Stimmenanteil von fast zwei Dritteln (66,3%) überraschend klar abgelehnt worden. Dabei war die Ablehnung in der französischsprachigen Schweiz besonders stark. Aber auch die nicht-städtisch geprägten Bergkantone stimmten gegen die Initiative. In ausnahmslos allen Kantonen gab es Nein-Mehrheiten. Die Stimmbeteiligung von 48% blieb dabei deutlich hinter den 64% zurück, die zwei Jahre vorher gegen die Durchsetzungsinitiative mobilisiert worden waren. Die Deutlichkeit der Ablehnung ging hingegen noch über die Abstimmung im Jahre 2016 hinaus (58,9%).

Weder das Ergebnis noch seine Deutlichkeit waren im Vorfeld vorhersehbar. Immerhin bediente die Initiative mit der in der Schweiz bekannten Redewendung von den „fremden Richtern“ einen Ablehnungsreflex, der in langer Tradition bis auf die Ablehnung der Reichsgerichtsbarkeit durch die Eidgenossen (1495) zurück reicht. Die Initiative wollte die Stellung des Völkerrechts in der schweizerischen Verfassungsordnung schwächen, um dadurch bei Kollision mit Eidgenössischen Volksinitiativen und sonstigem Bundesverfassungsrecht eine relative Stärkung der nationalen Regelungen zu bewirken.

In der Analyse zu den Gründen des Scheiterns ist vertreten worden, dass die Rechtsunsicherheiten bei der Interpretation der Verfassungsänderung jedenfalls mit verantwortlich waren.<sup>2</sup> Schon die gegenwärtige Rechtslage ist umstritten.<sup>3</sup> Zusätzlich wäre neu unklar gewesen, in welcher Situation sich die Schweiz befunden hätte, wenn gemäß Initiativforderung einzelne völkerrechtliche Verträge „nötigenfalls“ gekündigt werden müssen. Die Gegner konnten hier einhaken und geltend machen, dass die Schweiz nach Annahme der Initiative kein verlässlicher Vertragspartner mehr sein würde. Außer den Menschenrechtsorganisationen forderten auch die großen Wirtschaftsverbände die Ablehnung.

- 
- 2 *H. Schöchli*, Die SVP spricht das Bauchgefühl nicht an. Die Selbstbestimmungsinitiative scheitert klar, weil sie abstrakt klingt und keine Lösung für konkrete Probleme aufzeigen kann, in: NZZ vom 26.11.2018, S. 11.
- 3 Siehe dazu *A. Tschentscher/A. Gutmann/L. Ruchti*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2015-2017, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 121 ff. (123 ff.).

Zukunftsweisend ist die Abstimmung vor allem deshalb, weil das Volk hier eine Umsetzungspraxis des Bundesparlaments bestätigt hat, die auf den Inhalt von Volksinitiativen nachträglich moderierend wirkt. So war insbesondere bei der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative entgegen der geforderten unbedingten Ausweisung eine Härtefallklausel in das Gesetz aufgenommen worden. Sie gilt als Ausdruck für ein Mindestmaß an Verhältnismäßigkeitskontrolle, das der Initiative ihre grundrechtsfeindliche Spitze nimmt.<sup>4</sup>

## *II. Begrenzungsinitiative*

Der geschilderte Rückenwind für die parlamentarische Umsetzungspraxis wird allerdings von den Initianten der SVP weiterhin in Frage gestellt. So war die knapp angenommene Masseneinwanderungsinitiative nach langer Beratung mit Wirkung ab 2017 durch einen „Inländervorrang light“ umgesetzt worden, der weder den Geist noch den Wortlaut der Initiative vollständig wiedergab.<sup>5</sup> Grund dafür war die Schonung des Freizügigkeitsabkommens mit der EU und damit insgesamt der bilateralen Verträge. Mit der Volksinitiative „Für eine maßvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)“ will die SVP die völkerrechtlichen Freizügigkeitsregeln einschränken und das mit der EU bestehende Freizügigkeitsabkommen außer Kraft setzen. Die Begrenzungsinitiative ist darum in Wirklichkeit eine *Kündigungsiniziativ* und damit eine allgemeine Abstimmung über die Zukunft des rechtlichen und politischen Verhältnisses zur Europäischen Union. Im Berichtszeitraum hat der Bundesrat die Begrenzungsinitiative ohne Gegenentwurf zur Ablehnung empfohlen.

Obwohl die Initiative frühestens 2020 zur Abstimmung gelangen wird, bestimmte sie schon im Berichtszeitraum die politische Diskussion. Sie hat nämlich mittelbar Auswirkungen auf den Kampf um das institutionelle Rahmenabkommen mit der Europäischen Union. Dieses soll durch Dynamisierungsregeln in den zentralen Bereichen die Zukunft der bilateralen Verträge gestalten. Es ist besonders deshalb umstritten, weil man in der Schweiz eine erweiterte Freizügigkeit fürchtet, die höhere Soziallasten und einen stärkeren Lohndruck erzeugt. Bei einer Annahme der Begrenzungsinitiative wäre der gesamte Streit obsolet und der bilaterale Weg insgesamt

---

4 Details bei *Tschentscher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 3), S. 125.

5 Siehe *Tschentscher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 3), S. 127.

in Frage gestellt. Würde hingegen das Parlament zum jetzigen Zeitpunkt ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU abschließen, das im Volk auf deutliche Ablehnung stößt, dann würde die Begrenzungsinitiative unter Umständen das Protestventil für den Unmut werden. Die zukunftsähnige Neuregelung des Verhältnisses Schweiz-EU, die man mit dem Rahmenabkommen erreichen will, würde dann in ihr Gegenteil verkehrt, nämlich in einen Rückbau der Zusammenarbeit auf das Niveau vor der gescheiterten EWR-Abstimmung (1993) und den darauf folgenden bilateralen Verträgen. Wegen dieser Gefahr gibt es gewichtige Stimmen in Parlament und Regierung, die einen Vertragsabschluss mit der EU möglichst bis nach der Abstimmung über die Begrenzungsinitiative hinauszögern wollen.

### *III. Hornkuh-Initiative*

Die Volksinitiative „Für die Würde der landwirtschaftlichen Nutztiere (*Hornkuh-Initiative*)“ hatte im Abstimmungskampf einen Kuriositätenbonus für sich und hat wie kaum eine andere Abstimmung auch international das Bild von der direkten Demokratie in der Schweiz mit geprägt. Auf den ersten Blick ist das Anliegen, finanzielle Unterstützung vom Staat für bestimmte Tierhaltungsformen zu erhalten, angesichts der massiven Subventionierung der schweizerischen Landwirtschaft, die derzeit 3,5 Milliarden Franken pro Jahr nur an Direktzahlungen ausmacht, wenig revolutionär. Die etwa 15 Millionen Franken Zusatzkosten hätten nur etwa ein Prozent dieser Direktzahlungen ausgemacht. In den fachfremden Großgemeinden, also insbesondere in den Städten, wäre die Initiative sogar angenommen worden. Dass die Initiative mit einem doch relativ klaren Nein-Stimmenanteil von 54,7% abgelehnt wurde, liegt an den fachlich versierten Personen in den ländlichen Gebieten, die zu einer Versachlichung der emotionalen Diskussion beigetragen haben. Es entstehen nämlich zum Schutz von Mensch und Tier erhebliche Mehrkosten für größere Freilaufställe, wenn Kühe ihre Hörner behalten. Das hätte unter Umständen dazu geführt, dass wieder mehr Tiere angebunden gehalten worden wären. Der Bundesrat konnte seine Ablehnung der Initiative darum auch damit begründen, dass sie den Tieren mehr schaden als nützen würde.

Abgesehen vom Kuriositätenwert hat die Hornkuh-Initiative auch einen Wert als demokratietheoretisches Anschauungsmaterial. Sie zeigt beispielhaft, wie sich mit Hilfe der direktdemokratischen Elemente die Willensbildung von der politischen Peripherie zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation trotz Widerständen zu den institutionellen Entscheidungszentren der

Politik transportieren lässt.<sup>6</sup> Ausgegangen von einem einzelnen Bergbauern, *Armin Capaul*, gelangte die Idee einer moderaten Hörnerabventionierung, der „Hörnerfranken“, zunächst per Brief an die Bundesverwaltung. Nachdem die Verwaltung sie nicht für die anstehende Reform des Agrarrechts dem Parlament unterbreitet hatte, schrieb *Capaul* Mails an die Parlamentarier, bis ein grüner Abgeordneter das Anliegen als Vorstoß im Ständerat präsentierte. Als auch das nicht half, sammelten *Capaul* und seine Anhänger ein Jahr später 18'000 Unterschriften, die sie als Petition dem Landwirtschaftsminister übergaben. Danach gründeten sie eine „Interessengemeinschaft Hornkuh“ mit Internetpräsenz <hornkuh.ch> und Newsletter und begannen zwei Jahre später mit der Unterschriftensammlung. Als nach 12 Monaten Sammlung erst die Hälfte der Unterschriften gesammelt waren, „kaufen“ sie die übrigen mit Eigenmitteln – das heißt, sie ließen die Fehlenden durch professionelle Unterschriftensammler beschaffen. Mit dem Zustandekommen der Volksinitiative war dann die kritische Aufmerksamkeitsgrenze überschritten, ab der die Medien das Anliegen aufgriffen. Das Parlament wurde so letztlich doch noch durch die Volksinitiative gezwungen, sich ernsthaft mit der Sache zu beschäftigen.

Auch nach dem Scheitern der Initiative ist das Anliegen heute noch in der öffentlichen Diskussion. Ob das Ausbrennen der Hörner den Jungtieren Schmerzen bereitet und ob ein Tier ohne Hörner um seine Würde gebracht wird, sind nach wie vor aktuelle Themen. Nicht auszuschließen, dass die Hornkuh-Initiative in modifizierter Form, etwa nur für stallfrei gehaltene Tiere in Berggebieten, doch noch Eingang in das Gesetzesrecht findet.

#### *IV. Aufhebung der Eidgenössischen Volksabstimmung über die Heiratsstrafe*

Erstmals in der Geschichte der Eidgenossenschaft hat das Bundesgericht eine eidgenössische Volksabstimmung annulliert. Es ging um die Initiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“ die von der christlich-bürgerlichen Partei CVP lanciert worden war. Mit nur 50,8% Nein-Stimmen ist die Initiative 2016 knapp gescheitert. Hintergrund der Initiative war, dass es in der Schweiz je nach den individuellen Umständen nach wie vor eine steuerliche Benachteiligung von Ehepaaren im Vergleich zu nichtehelichen Lebensgemeinschaften gibt. Das Ausmaß dieser „Heiratsstrafe“ war bei der Ablehnung der Initiative durch den Bundesrat auf rund 80'000 Erwerbs-

6 Vgl. *J. Habermas*, Faktizität und Geltung, Frankfurt a.M. 1992, S. 459 f.

Ehepaare taxiert worden. Im Jahr 2018 korrigierte der Bundesrat diese Einschätzung nachträglich. Plötzlich hieß es, dass die Zahl der betroffenen Erwerbs-Ehepaare bei etwa 454'000 liege. Gemessen an den rund 1,8 Millionen Ehepaaren in der Schweiz<sup>7</sup> ist das etwa ein Viertel. Damit besteht ein erheblicher Gegensatz zu den 80'000 (ca. 4,5%), von denen im Abstimmungskampf die Rede war.

Nach Bekanntwerden der Zahlen erhoben Privatpersonen aus verschiedenen Kantonen nachträglich Abstimmungsbeschwerde – zunächst gegenüber ihrer jeweiligen Kantonsregierung, die für die Durchführung der Abstimmung verantwortlich war, und dann weiter zum Bundesgericht in Lausanne. Eine solche individuelle Beschwerde ist möglich, wenn in der Abstimmung über eine Volksinitiative gleichzeitig eine Verletzung individueller politischer Rechte liegt (Art. 34 BV). Zwar sieht das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) kein Rechtsmittel vor, mit welchem *nachträglich* bekannt gewordene Unregelmäßigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen gerügt werden können. Vielmehr gilt eine bloß dreitägige strenge Verwirkungsfrist für die Anfechtung (Art. 77 BPR). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts leitet sich die nachträgliche Beschwerdebefugnis im Sinne einer Wiedererwägung oder Revision indessen direkt aus den Verfahrensgrundrechten (Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 29a BV) ab, wenn später *massive Unregelmäßigkeiten* der Volksbefragung zutage treten.<sup>8</sup>

Das Bundesgericht hieß in diesem Fall die Beschwerden gut und hob erstmals eine eidgenössische Volksabstimmung auf.<sup>9</sup> Zwar sind die bundesarölichen Abstimmungserläuterungen und die an die eidgenössischen Räte gerichtete Abstimmungsbotschaft nicht direkt anfechtbar. Es kann aber allgemein geprüft werden, ob die Stimmberchtigten mit den vorgelegten Informationen objektiv in der Lage waren, sich eine fundierte Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden. Das Bundesgericht folgt den Beschwerdeführern in der Auffassung, dass der Bundesrat über statistische Daten, die nur ihm vorliegen, falsch informiert hatte. In den Abstimmungserläuterungen fehlte sogar der Hinweis, dass es sich beim Wert von 80'000

---

7 Vgl. Bundesamt für Statistik BFS (Hrsg.), Die Bevölkerung der Schweiz 2016, Neuchâtel 2017, S. 23: Ständige Wohnbevölkerung nach Zivilstand und Geschlecht.

8 BGE 138 I 61 E. 4.2 f. S. 71 ff. – Volksabstimmung Unternehmenssteuerreform 2008 m.w.N.

9 BGer-Urteil 1C\_315/2018, 1C\_316/2018, 1C\_329/2018, 1C\_331/2018, 1C\_335/2018, 1C\_337/2018, 1C\_338/2018, 1C\_339/2018, 1C\_347/2018 vom 10. April 2019, <https://www.bger.ch>.

Ehepaaren nur um eine Schätzung handelte. Mit Blick auf die geringe Stimmdifferenz (50,8% Nein-Stimmen), die Schwere der Unregelmäßigkeit und die, gerade im Kontrast zur Unternehmenssteuerreform, geringen Nachteile für die Rechtssicherheit gelangte das Gericht in diesem Fall ausnahmsweise zur Aufhebung der Volksabstimmung.

Pikanterweise ist damit noch nicht klar, was mit der Volksinitiative geschehen wird. Bei der Formulierung der Initiative war durch die CVP nämlich sachwidrig eine Ehedefinition eingeschmuggelt worden: „Die Ehe ist die auf Dauer angelegte und gesetzlich geregelte Lebensgemeinschaft von Mann und Frau.“ Diese Festlegung auf Heterosexualität, die bisher in der Bundesverfassung nicht enthalten ist, hatte schon im Abstimmungskampf für viel Kritik gesorgt. Mit dem auch in der Schweiz und sogar in der CVP immer stärker werdenden Ruf nach einer „Ehe für alle“<sup>10</sup> die in eine zügige europäische Entwicklung hin zu einem für gleichgeschlechtliche Paare geöffneten Ehebegriff eingebettet ist, dürfte eine schlichte Wiederholung der Abstimmung trotz der neuen Daten nicht automatisch zum Erfolg führen.

Das Bundesgericht hat das weitere Vorgehen offen gelassen. Weil zum ersten Mal eine eidgenössische Abstimmung aufgehoben wurde, gibt es auch noch keine politische Praxis, an der man sich orientieren könnte. Würde der Bundesrat das Verfahren ganz neu aufgleisen, um mit den geänderten Zahlen und neuen Erwägungen dem Parlament eine ganz neue Botschaft vorzulegen, dann könnte der Wiederholungsprozess Jahre dauern. Dasselbe gilt, wenn das Parlament eine neue Botschaft einfordert. Würde man hingegen nur die Zahlen ändern und alle anderen Parameter der Botschaft als gegeben ansehen, dann wäre lediglich die Schlussabstimmung des Parlaments neu vorzunehmen. Die Volksabstimmung müsste dann innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist von zehn Monaten wiederholt werden. Rechtstechnisch liegt dann eine Abstimmung im Jahr 2020 nahe.

Die Initianten haben aber – auch mit Blick auf die im Herbst 2019 anstehende Gesamterneuerungswahl der Bundesversammlung – wenig Interesse an einer baldigen Wiederholung der Abstimmung, weil dann die ungeliebte Kontroverse über den traditionellen Ehebegriff schon jetzt neu auszubrechen droht. Heutzutage würden sie damit von einer breiten Mehrheit als rückständig angesehen. Politisch naheliegender ist es, wenn das Parlament mit einem indirekten Gegenvorschlag reagiert, der den Initianten die Gele-

---

10 Vgl. *F. Schäfer*, CVP-Akrobatik bei der „Ehe für alle“. Die eigene Volksinitiative gegen die Heiratsstrafe zwingt die Partei zu argumentativen Volten, in: *NZZ* vom 22.6.2019, S. 13.

genheit zu einem gesichtswahren Rückzug der Initiative gibt. Andererseits ist es jedenfalls denkbar, dass die übrigen Parteien die CVP bewusst in ihrem Dilemma schmören lassen.<sup>11</sup>

#### *V. Weitere Abstimmungen im Bund*

Im Berichtszeitraum 2018 gab es im Bund vier Abstimmungstermine mit insgesamt 10 Einzelabstimmungen. Von vornherein wenig Interesse lösten dabei die Vorlagen aus, bei denen ohnehin mit ganz deutlicher Mehrheit zu rechnen war: die Annahme der Finanzordnung 2012 (84,1% Ja-Stimmen), der direkte Gegenentwurf zur Velo-Initiative (73,6% Ja-Stimmen) und das neue Geldspielgesetz, bei dem das Referendum erwartungsgemäß scheiterte (72,9% Ja-Stimmen).

Etwas knapper und darum mit höherer Aufmerksamkeit verlief die Abstimmung über die Reform des Sozialversicherungsgesetzes. Hier wurde das Referendum ergriffen, weil das Parlament im Schnellverfahren den Einsatz von Sozialdetektiven absichern wollte, der vom Bundesgericht zuvor als nicht ausreichend gesetzlich legitimiert angesehen worden war. Sachlich ging es also um die Abwägung zwischen dem Privatsphärenschutz einerseits und dem Interesse an einem missbrauchsfreien Sozialversicherungssystem andererseits. Trotz sehr kontroverser Diskussion erreichte die Gesetzesänderung eine deutliche Mehrheit (64,7% Ja-Stimmen). Immerhin wurde sie aber in zwei Kantonen der Romandie abgelehnt (Genf und Jura).

Ein Nebenaspekt dieses Referendums betrifft das Gewicht der Internettechniken in der direkten Demokratie. Mehr als andere Anliegen wurde das Vorhaben mit Hilfe schneller, internetbasierter Unterschriftensammlung<sup>12</sup> und über Social-Media-Kanäle vorangetrieben und steht damit beispielhaft für das, was nach heutigem Ermessen im Internet möglich ist. Trotzdem gelang es den Initianten nicht, eine Bevölkerungsmehrheit auf ihre Seite zu ziehen. Das relativiert die Macht der Technik im Bereich der direkten Demokratie.

Weniger bewegend waren die Initiativen, die eher sachliche Spezialgebiete betrafen und darum erwartungsgemäß abgelehnt wurden: die Voll-

---

11 C. Forster, Urteil bringt die CVP in die Zwickmühle. Die Partei muss auf einen Gegenvorschlag hoffen, damit sie ihre Volksinitiative zur Heiratsstrafe zurückziehen kann, in: NZZ vom 11.4.2019, S. 13.

12 Plattform WeCollect: <https://wecollect.ch>.

geld-Initiative (75,7% Nein-Stimmen), die Volksinitiative „Für Ernährungssouveränität“ (68,4% Nein-Stimmen) und die Fair-Food-Initiative (61,3% Nein-Stimmen). Bei den letzten beiden kam hinzu, dass sich eine typische Frontenstellung zwischen rot-grün (Pro) und den bürgerlichen Parteien (Contra) gebildet hatte, die in der Schweiz außerhalb der Städte regelmäßig zum Scheitern solcher Anliegen führt.

Schließlich blieb noch die sehr breit diskutierte Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren, die nach der Beitragsbetreibungsorganisation umgangssprachlich als „No-Billag-Initiative“ firmierte. Bei diesem Thema war eine gewisse Ermüdung eingetreten, nachdem bereits 2015 die Reform des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) in einer Referendumsabstimmung ganz knapp bestätigt (50,1%) worden war. Das hatte zu einer leicht gesenkten Abgabe pro Haushalt geführt. Nun ging es noch einmal um die weitergehende und darum von vornherein weniger aussichtsreiche Frage, ob man den gebührenfinanzierten öffentlichen Rundfunk ganz abschaffen wolle. Nachdem die unterschiedlichsten politischen Gruppierungen für die Erhaltung der schweizerischen Rundfunkstationen plädiert hatten, deren Themen bei der internationalisierten Privatkonkurrenz kaum vergleichbaren Raum erhalten würden, wurde die No-Billag-Initiative im Ergebnis sehr deutlich abgelehnt (71,6% Nein-Stimmen).

## *VI. Hängige Volksinitiativen und Referenden*

### 1. Initierungsphase

Während der Unterschriftensammlung lassen sich die im Rahmen der Vorprüfung genehmigten Unterschriftenlisten auf den Aktualitätsseiten der Bundeskanzlei abrufen (.../vi/vis\_1\_3\_1\_1.html). Im frühen Stadium der Initiierungsphase befinden sich derzeit:

- die Volksinitiative „Für ein gesundes Klima (*Gletscher-Initiative*)“, nach der ab 2050 Treibhausgasemissionen vollständig kompensiert werden müssen, sowie ein Verzicht auf fossile Brennstoffe vorgeschrieben wird (Änderung von Art. 74a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 74a BV; Sammelfrist bis 30.10.2020; .../vi/vis498.html);
- die Volksinitiative „Ja zur Abschaffung der Zeitumstellung“, die in der Schweiz ganzjährig die mitteleuropäische Zeit ohne Umstellung von Sommer- auf Winterzeit einführen möchte (Änderung von Art. 125

Abs. 2 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 125 Abs. 2 BV; Sammelfrist bis 9.10.2020; ... vi/vis497.html);

- die Volksinitiative „Für eine generationengerechte Altersvorsorge (*Vorsorge Ja – aber fair*)“, welche die Altersvorsorge rein im Kapitaldeckungsverfahren finanzieren möchte und hierbei auch Rentenkürzungen in Betracht zieht (allgemeine Anregung; Sammelfrist bis 2.10.2020; ...vi/vis496.html);
- die Volksinitiative „Gegen die Verbauung unserer Landschaft (*Landschaftsinitiative*)“, die fordert, dass Anzahl und Fläche von Gebäuden außerhalb von Bebauungszonen nicht weiter zunehmen darf (Änderung von Art. 75c BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 75c BV; Sammelfrist bis 26.9.2020; ...vi/vis495.html);
- die Volksinitiative „Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (*Biodiversitätsinitiative*)“, die Bund und Kantone auf einen stärkeren Schutz der Biodiversität verpflichten möchte (Änderung von Art. 78a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 78a BV; Sammelfrist bis 26.9.2020; ...vi/vis494.html);
- die Volksinitiative „Für eine sichere und vertrauenswürdige Demokratie (*E-Voting-Moratorium*)“, welche die elektronische Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen verbieten möchte (Änderung von Art. 39 Abs. 1<sup>bis</sup> sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 39 Abs. 1<sup>bis</sup>; Sammelfrist bis 12.9.2020; ...vi/vis493.html);
- die Volksinitiative „Integration des Landeskennzeichens in das Kontrollschild (*Kontrollschildinitiative*)“, die im Rahmen einer allgemeinen Anregung fordert, dass das Landeskennzeichen CH in das Nummernschild für Kfz integriert wird, so dass für Fahrten ins Ausland kein zusätzlicher Aufkleber mit der Landeskennung mehr erforderlich ist (allgemeine Anregung; Sammelfrist bis 5.9.2020; ...vi/vis492.html);
- die Volksinitiative „Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (*Prämien-Entlastungs-Initiative*)“, mit der die SP die Höhe der Krankenkassenprämien auf maximal 10% des verfügbaren Einkommens beschränken möchte (Änderung von Art. 117 Abs. 3 BV sowie neue Übergangsvorschrift zu Art. 117 BV; Sammelfrist bis 26.8.2020; ...vi/vis491.html);
- die Volksinitiative „Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (*Korrektur-Initiative*)“, die den Waffenexport in Länder mit internen Konflikten oder bei systematischen Menschenrechtsverletzungen verbieten möchte (Änderung von Art. 107 Abs. 2-4 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 107 BV; eingereicht am 24.6.2019; ...vi/vis490.html);

- die Volksinitiative „Für tiefere Prämien – Kostenbremse im Gesundheitswesen (*Kostenbremse-Initiative*)“, mit der die CVP Bund und Kantone zu Maßnahmen für Kostensenkungen verpflichten möchte, wenn die Prämien eine gewisse Schwelle überschreiten (Änderung von Art. 117 Abs. 3 und 4 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 117 BV, Sammelfrist bis 16.4.2020; ... vi/vis489.html);
- die Volksinitiative „Berufliche Vorsorge – Arbeit statt Armut“, die vom Alter unabhängige gleichbleibende Pensionskassenbeiträge für alle Versicherten anstrebt (neuer Art. 113 Abs. 3<sup>bis</sup> BV, Sammelfrist bis 10.1.2020; ...vi/vis488.html);
- die Volksinitiative „Keine Massentierhaltung in der Schweiz (*Massentierhaltungsinitiative*)“, die den Bund zum Schutz der Tierwürde verpflichten möchte, was einen Verzicht auf Massentierhaltung einschließt (neuer Art. 80a BV neue Übergangsbestimmung zu Art. 80a BV, Sammelfrist bis 12.12.2019; .../vi/vis487.html);
- die Volksinitiative „Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (*Justiz-Initiative*)“, nach welcher Bundesrichterinnen und Bundesrichter per Los bestimmt werden sollen. Über die Zulassung zum Losverfahren soll eine Fachkommission entscheiden, die Richterinnen und Richter sollen bis zur Pensionierung im Amt bleiben (Änderung der Art. 145 und 168 BV, neuer Art. 188a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 188a BV; Sammelfrist bis 15.11.2019; .../vi/vis486.html);
- die Volksinitiative „Eigenständiges Handeln in Familien und Unternehmen (*Kindes- und Erwachsenenschutz-Initiative*)“, nach welcher sich Familienmitglieder im Falle der Handlungs- und Urteilsfähigkeit gegenseitig vertreten können und somit der Einfluss der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eingeschränkt werden soll (neuer Art. 14a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 14a BV; Sammelfrist bis 15.11.2019; ...vi/vis485.html);
- die Volksinitiative „Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (*Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung*)“, die Tabakwerbung, welche Kinder und Jugendliche erreicht, verbieten möchte (Änderung der Art. 41 Abs. 1 Bst. g und 118 Abs. 2 Bst. b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV; Sammelfrist bis 20.9.2019; .../vi/vis484.html).

Die Gesetzesrevisionen und referendumspflichtigen Bundesbeschlüsse, die gerade veröffentlicht wurden und 100 Tage lang der Unterschriftensammlung für ein allfälliges *fakultatives Referendum* unterliegen (Art. 141 Abs. 1 BV), lassen sich auf der Website der Bundeskanzlei abrufen

(.../rf/ref\_1\_3\_2\_1.html). Die dort als Revision erwähnten Gesetze sind in vollständiger Form über ihre Abkürzung in der Systematischen Sammlung zu finden (.../sr/sr.html). In diesem Stadium eines *potentiellen* Referendums befinden sich derzeit 13 Erlasse (Stand 2.5.2019). Da keine Anmeldung zur Unterschriftensammlung erforderlich ist, gibt es keine offizielle Übersicht zu den sich im Sammelstadium befindenden Referenden.

Im Sammelstadium gescheitert sind:

- die Volksinitiative „*Für ein von den Krankenkassen unabhängiges Parlament*“, die Mitgliedern der Bundesversammlung die Mitgliedschaft in Leitungsgremien von Krankenkassen sowie die Annahme von Vergütungen derselben verbietet (neuer Art. 144 Abs. 2<sup>bis</sup> BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 144 Abs. 2<sup>bis</sup> BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; .../vi/vis480.html);
- die Volksinitiative „*Krankenversicherung. Für die Organisationsfreiheit der Kantone*“, welche den Kantonen die Möglichkeit geben möchte, eine kantonale oder interkantonale Einrichtung nach dem Modell einer Ausgleichskasse zu schaffen (neuer Art. 117 Abs. 3-5 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 117 Abs. 3-5 BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; .../vi/vis478.html);
- die Volksinitiative „*Atomkraftwerke abschalten – Verantwortung für die Umwelt übernehmen*“, welche anstrebt, den Betrieb von Atomkraftwerken zu verbieten und Restlaufzeiten für die bestehenden Kraftwerke festzusetzen (Änderung von Art. 90 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 90 BV; Sammelfrist bis 16.11.2018; .../vi/vis475.html);
- die Volksinitiative „*Zuerst Arbeit für Inländer*“, welche den Zugang von Ausländerinnen und Ausländern beim Überschreiten einer Erwerbslosigkeitsquote von 3,2% einschränken möchte (neuer Art. 121b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 121b BV; Sammelfrist bis 13.12.2018; .../vi/vis476.html).

## 2. Botschaftsphase

Bereits zustande gekommen, aber mangels Botschaft noch beim Bundesrat hängig (.../vi/vis\_1\_3\_1\_2.html) sind derzeit:

- die Volksinitiative „*Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)*“, mit der die SVP die Regelung der Zuwanderung alleine der Schweiz unterstellen, neue völkerrechtliche Verträge die Freizügigkeit

gewähren verbieten und bei bestehenden Verträgen die Freizügigkeit fordernde Erweiterungen und Anpassungen ausschließen möchte. Das mit der EU bestehende Freizügigkeitsabkommen soll außer Kraft gesetzt werden (neuer Art. 121b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 121b BV; zustande gekommen am 25.9.2018; .../vi/vis483.html);

- die Volksinitiative „*Ja zum Tier- und Menschenversuchsverbot – Ja zu Forschungswegen mit Impulsen für Sicherheit und Fortschritt*“, die Tier- und Menschenversuche sowie das Inverkehrbringen neuer Produkte für die Tierversuche unternommen wurden, verbieten will (Streichung von Art. 80 Abs. 2 Bst. b BV, Änderung von Art. 80 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 80 BV; zustande gekommen am 9.4.2019; ...vi/vis477.html);
- die Volksinitiative „*Organspende fördern – Leben retten*“, nach der die Zustimmung zur Organspende im Todesfall vermutet wird (neuer Art. 119a Abs. 4 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 119a Abs. 4 BV; Sammelfrist bis 18.4.2019; ...vi/vis481.html);
- die Volksinitiative „*Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern*“ (sog. 99% Initiative), mit der die Juso unterstützt von der SP die Besteuerung von Kapitaleinkommen von derzeit 100% auf 150% erhöhen und die dadurch erzielten Mehreinnahmen für Steuersenkungen zugunsten niedriger Arbeitseinkommen und soziale Transferleistungen verwenden will (neuer Art. 127a BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; .../vi/vis479.html).

### 3. Beratungsphase

Vom Bundesrat mit einer Botschaft und Ablehnungsempfehlung versehen und jetzt bei der Bundesversammlung hängig (.../vi/vis\_1\_3\_1\_3.html) sind derzeit:

- die Volksinitiative „*Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt*“, die Schweizer Unternehmen auch im Ausland zur Einhaltung von Menschenrechts- und Umweltstandards verpflichten will (neuer Art. 101a BV; Botschaft vom 15.9.2017; .../vi/vis462.html);
- die Volksinitiative „*Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie*“, die einen vierwöchigen Vaterschaftsurlaub einführen möchte (Änderung von Art. 116 Abs. 3 und 4 BV sowie neue Übergangsvorschrift zu Art. 116 BV; Botschaft vom 1.6.2018; .../vi/vis468.html);

- die Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (*Transparenz-Initiative*)“, welche die Offenlegung der Finanzierung von Parteien sowie Wahl- und Abstimmungskampagnen erreichen will (neuer Art. 39a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 39a BV; Botschaft vom 29.8.2018; .../vi/vis466.html);
- die Volksinitiative „Für eine starke Pflege (*Pflegeinitiative*)“, welche Bund und Kantone auf eine allgemein zugängliche, qualitativ hochwertige Pflege verpflichten möchte (neuer Art. 117c BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 117c BV; Botschaft vom 7.11.2018; .../vi/vis472.html);
- die Volksinitiative „Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – *Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz*“, welche Subventionen für die Landwirtschaft an die Erfüllung ökologischer Kriterien, insb. den Verzicht auf Pestizide und prophylaktischen Antibiotika-Einsatz knüpfen möchte (Änderung von Art. 104 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 104 BV; Botschaft vom 14.12.2018; .../vi/vis473.html);
- die Volksinitiative „Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide“ welche die Verwendung synthetischer Pestizide und die Einfuhr von Lebensmitteln, bei deren Produktion solche Pestizide verwendet werden, untersagen möchte (neuer Art. 74 Abs. 2<sup>bis</sup> BV, neue Übergangsbestimmung zum Art. 74 Abs. 2<sup>bis</sup> BV; Botschaft vom 27.2.2019; .../vi/vis471.html);
- die Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“, (sog. Burka-Initiative), welche die Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit untersagen möchte (neuer Art. 10a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 10a BV, Botschaft vom 15.3.2019; .../vi/vis465.html);
- die Volksinitiative „Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (*Fair-Preis-Initiative*)“, die der Bund zum Vorgehen gegen Wettbewerbsbeschränkungen und dem Ergreifen von Maßnahmen für eine diskriminierungsfreie Beschaffung von Waren und Dienstleistungen im Ausland verpflichten möchte, um so für niedrigere Preise zu sorgen (Änderung von Art. 96 Abs. 1 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 96 Abs. 1 BV; Botschaft vom 29.5.2019; .../vi/vis469.html);
- die Volksinitiative „Für eine massvolle Zuwanderung (*Begrenzungsinitiative*)“, mit der die SVP die Regelung der Zuwanderung alleine der Schweiz unterstellen, neue völkerrechtliche Verträge die Freizügigkeit gewähren verbieten und bei bestehenden Verträgen die Freizügigkeit fordernde Erweiterungen und Anpassungen ausschließen möchte. Das

mit der EU bestehende Freizügigkeitsabkommen soll außer Kraft gesetzt werden (neuer Art. 121b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 121b BV; Botschaft vom 7.6.2019; .../vi/vis483.html);

- die Volksinitiative „*Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten*“, welche der Schweizerischen Nationalbank, Stiftungen sowie Einrichtungen der staatlichen und beruflichen Vorsorge die Finanzierung von kriegsmaterialproduzierenden Unternehmen untersagen möchte (neuer Art. 107a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 107a BV; Botschaft vom 14.6.2019; .../vi/vis474.html).

Offiziell zurückgezogen (.../vi/vis\_2\_2\_5\_4.html) wurden:

- die Volksinitiative „*Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)*“, welche die Verfassungsbestimmung über Fuß- und Wanderwegnetze um Fahrradwege ergänzen möchte und dem Bundesrat die Kompetenz gibt, solche Netze zu fördern und zu koordinieren (Änderung von Art. 88 BV; zurückgezogen am 21.3.2018; .../vi/vis459.html). Grund des Rückzuges war ein direkter Gegenvorschlag;
- die Volksinitiative „*Ja zum Schutz der Privatsphäre*“, welche das Bankkundengeheimnis im Privatsphärenschutz verankern will (Änderung und Ergänzung von Art. 13 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 13 BV; zurückgezogen am 9.1.2018; .../vi/vis445.html). Der Rückzug erfolgte, da das Initiativ-Komitee seine Ziele erreicht sah.

#### 4. Abstimmungsphase

Für folgende Volksinitiative hat die Bundesversammlung die Beratung ohne Empfehlung abgeschlossen oder die Ablehnung empfohlen, so dass die Initiative jetzt abstimmungsreif ist (.../vi/vis\_1\_3\_1\_4.html):

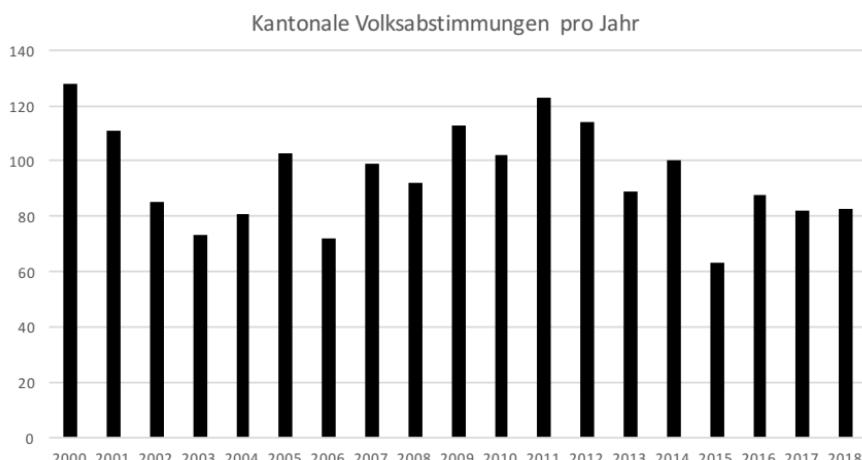
- die Volksinitiative „*Mehr bezahlbare Wohnungen*“, welche erreichen möchte, dass Bund und Kantone preisgünstige Mietwohnungen fördern (Änderung von Art. 108 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 108 BV; Beschluss vom 22.3.2019; .../vi/vis463.html).

## B. Direkte Demokratie in den Kantonen

Die Abstimmungspraxis in den 26 Kantonen ist äußerst vielfältig und kann aufgrund der großen Zahl der Urnengänge nicht umfassend behandelt werden. Stattdessen sollen nach einem Überblick über wichtige Eckdaten des Stimmverhaltens in den Kantonen (I.) einige Abstimmungen zu Themen, die kantonsübergreifende Bedeutung aufweisen, dargestellt werden (II. bis V.). Abschließend wird mit dem bedingt fakultativen Referendum ein besonderes Instrument der direkten Demokratie auf Kantonsebene vorgestellt (VI.).

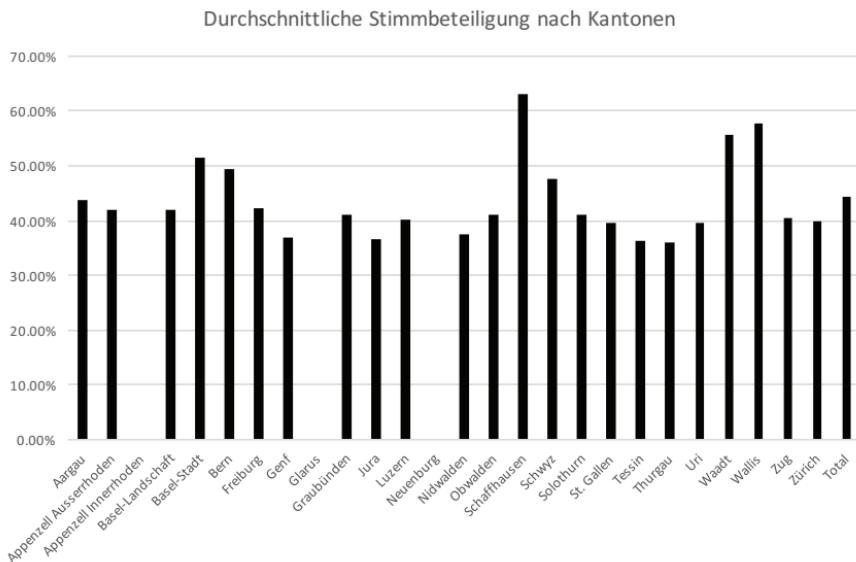
### I. Abstimmungsverhalten

Im Jahr 2018 fanden insgesamt 83 kantonale Abstimmungen statt, was etwas unter dem Mittelwert der letzten Jahre liegt (94,79 kantonale Volksabstimmungen pro Jahr seit 2000).



Die durchschnittliche Stimmbeteiligung lag bei 44,32%. Dies bewegt sich auf dem Niveau der Vorjahre (2015-2017: 44,28%), wobei die Unterschiede zwischen den Kantonen deutlich geringer sind, als im Zeitraum des

letzten Landesberichts.<sup>13</sup> Die höchste Stimmbeteiligung hat erneut der Kanton Schaffhausen zu verzeichnen (63,20%), was an der dortigen Stimm-pflicht liegen dürfte.<sup>14</sup>

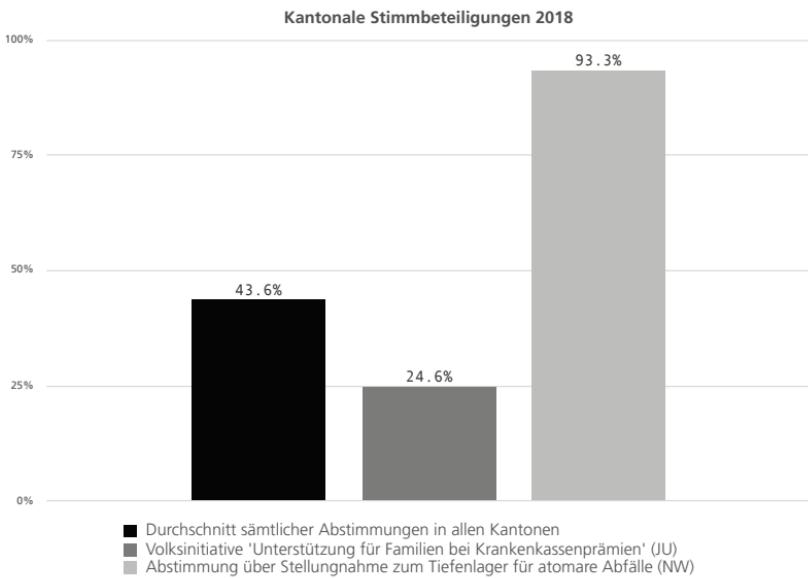


Die Grafik „Kantonale Stimmbeteiligungen 2018“ zeigt, dass die Stimmbe teiligung bei Abstimmungen in den Kantonen höchst unterschiedlich aus fallen kann. Im Berichtszeitraum verzeichnete eine Volksinitiative im Kanton *Jura*, welche mehr Unterstützung für Familien bei der Finanzierung der Krankenkassenprämien forderte – eigentlich ein Politikum in der Schweiz –<sup>15</sup> eine sehr tiefe Beteiligung von 24,6%. Gleichzeitig konnte die Abstimmung über die Stellungnahme des Regierungsrats des Kantons *Nidwalden* gegen ein Tiefenlager für Atommüll eine rekordverdächtige kantonale Stimmbeteiligung von 93,3% verzeichnen.

13 Hierzu *Tschentscher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 3), S. 143.

14 Hierzu bereits *Tschentscher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 3), S. 143.

15 Siehe unten B. III. Wohnungsmarkt und Mieterschutz, S. 155.



Dieser Befund erstaunt umso mehr angesichts der Tatsache, dass die Abstimmung über die Stellungnahme zum Tiefenlager im Bundesverfahren keine rechtlich bindenden<sup>16</sup> Wirkungen hat sowie, dass über beide Fragen am selben Tag (10.6.18) und gleichzeitig mit eidgenössischen Vorlagen abgestimmt wurde.

## *II. Bloße regionale Partizipation bei der Suche nach Endlagerstandorten für radioaktive Abfälle*

Das schweizerische Kernenergiegesetz sieht vor, dass radioaktive Abfälle grundsätzlich in der Schweiz zu entsorgen sind (Art. 30 Abs. 2 KEG). Für die Entsorgung verfolgt die Schweiz das Zweilagerkonzept – d.h. ein Lager für schwach- und mittelaktive (SMA) sowie eines für hochaktive Abfälle (HAA) – und das Konzept der geologischen Tiefenlager – d.h. ein Einschluss der radioaktiven Abfälle durch mehrfache und verschiedenartige, technische und natürliche Barrieren in großer Tiefe (ca. 500-600 m, Art. 3

16 Dazu sogleich, B. II. Bloße regionale Partizipation bei der Suche nach Endlagerstandorten für radioaktive Abfälle, S. 152.

lit. c KEG). Die Suche nach geeigneten Standorten für solche Tiefenlager, insbesondere für die HAAs, gestaltet sich jedoch seit jeher schwierig.

Als bedeutsamstes Hindernis für die (erfolglose) Standortsuche zwischen 1987 und 2003 erwies sich insbesondere die Sachhoheit der Kantone (hier: sog. *Bergregal*) kombiniert mit dem Widerstand der lokalen Bevölkerung gegenüber möglichen Endlagern. Im Kanton *Nidwalden* ging er sogar so weit, dass die Landsgemeinde 1990 den Bau von Endlagern als konzessionspflichtig erklärte und damit die Bewilligung von einer Volksabstimmung im Kanton abhängig machte. Die Erteilung einer solchen Konzession lehnte das Nidwaldner Stimmvolk zuletzt 2002 ab.<sup>17</sup>

Dieser ablehnende Entscheid des Nidwaldner Souveräns war Anstoß für eine Revision der Kernenergiegesetzgebung, welche die Kompetenzen der Kantone sowie der Kantonseinwohner beschränkte. Als Motiv dahinter stand die Überlegung, dass ein Tiefenlager am dafür am meisten geeigneten Ort gebaut werden sollte und nicht etwa dort, wo der Widerstand der Bevölkerung am geringsten ist. Nach revidiertem KEG sind kantonale Bewilligungen nicht erforderlich, da mit einer Konzessionerteilung sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen vorhanden sind und das kantonale Recht nur zu berücksichtigen ist, soweit es das Projekt nicht übermäßig einschränkt (Art. 49 Abs. 2 und 3 KEG). Die Bewilligung wird vom Bundesrat erteilt, wobei der Beschluss von der Bundesversammlung genehmigt werden muss und darüber hinaus dem fakultativen Volksreferendum untersteht (Art. 48 KEG). Standortkantone sind zwar an der Vorbereitung des Entscheides zu beteiligen, ihre Meinungen bzw. Anliegen und auch diejenigen von Nachbarkantonen sowie Nachbarländer haben aber lediglich konsultative Bedeutung (Art. 44 KEG).<sup>18</sup>

Auch die kantonale Bevölkerung kann nach der Revision im Verfahren ihre Anliegen nur noch sehr eingeschränkt einbringen. Einerseits sind dies überkantonale Regionalkonferenzen, welche sich aus Delegierten aus Politik, Wirtschaft, Gewerbe, Verbänden und von Einwohnern zusammensetzen und u.a. als Anlaufstellen für die lokale Bevölkerung dienen sollen. Andererseits sind es kantonale Verfassungsbestimmungen, welche Volksabstimmungen über Stellungnahmen der kantonalen Regierung zuhanden des Bundes über den Bau von Tiefenlager vorsehen. Vier Kantone sehen dafür

17 *E. Aschwanden*, Erhofftes Ende des Atommüll-Fluchs, in: NZZ vom 5.6.2018, S. 16.

18 Siehe zum ganzen Absatz *M.W. Koebel*, Die Tiefenlagerung radioaktiver Abfälle im Spannungsfeld von Bundesrecht und kantonalem Recht. Unter besonderer Berücksichtigung der Sondernutzungskonzeption, 2015, S. 56 ff.

zwingende Volksabstimmungen vor: *Glarus, Nidwalden, Schaffhausen* sowie *Waadt*. In drei weiteren Kantonen kommt eine fakultative Volksabstimmung in Betracht: *Genf, Neuenburg* und *Wallis*.<sup>19</sup> Im Berichtszeitraum fanden zwei Abstimmungen über solche Stellungnahmen statt: Im Kanton *Nidwalden* stimmte die Bevölkerung der Stellungnahme der Regierung das Standortgebiet Wellenberg von der Liste der möglichen (Reserve-) Standorte zu streichen, überaus deutlich zu (10.6.18, 89% Ja-Stimmen). Im Kanton *Jura* fand die ablehnende Stellungnahme hinsichtlich des Standortgebiets Jurasüdfuss Zustimmung (4.3.18, 73% Ja-Stimmen) während die zustimmende Stellungnahme für das Gebiet Jura-Ost mehrheitlich abgelehnt wurde (46% Ja-Stimmen). Darüber hinaus verpflichten die Kantonsverfassung von *Basel-Landschaft* wie auch von *Genf* die kantonalen Behörden, sich aktiv gegen Tiefenlager auf Kantonsgebiet sowie angrenzenden Gebieten einzusetzen.

Im Rahmen der dritten und letzten Etappe werden als potentielle Standortgebiete der Jura-Ost, Lägern Nord sowie Zürich Nordost verfolgt. Untersuchungen zeigten, dass der Opalinuston das geeignetste vorhandene Wirtsgestein für HAAs darstellt und insbesondere die Alpen aufgrund der geologischen Instabilität nicht in Frage kommen.<sup>20</sup> Aufgrund der Grenznähe der verbliebenen möglichen Standorte wurden auch deutsche Gemeinden in das Partizipationsverfahren miteinbezogen. In der Folge sind aus Deutschland rund 740 Stellungnahmen von Einzelpersonen eingegangen, etwa doppelt so viel wie aus der Schweiz.<sup>21</sup>

Der Entzug der Entscheidungskompetenz der Kantone im Bereich der Kernenergiegesetzgebung bedeutet eine wesentliche Verringerung der direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Bevölkerung von möglichen Standortkantonen. Die Möglichkeit der Partizipation durch Regionalkonferenzen, welche sich gerade noch zu der Anordnung der Oberflächenbauten und ähnlichem äußern können,<sup>22</sup> stellt keine adäquate Kompensation der verlorenen direktdemokratischen Rechte dar. Vor dem Hintergrund der jahrelangen erfolglosen Suche nach einem geeigneten Standort

---

19 Koebel, Die Tiefenlagerung radioaktiver Abfälle (Fn. 18), S. 56 ff.

20 Bundesamt für Energie (BFE), Sachplan Geologische Tiefenlager. Radioaktive Abfälle sicher entsorgen, 2019, S. 14, [http://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/versorgung/kernenergie/radioaktive-abfaelle/sachplan-geologische-tiefenlager/\\_jcr\\_content/par/tabs/items/tab/tabpar/externalcontent.external.exturl.pdf/aHR0cHM6Ly9wdWJkYi5iZmUuYWRTaW4uY2gvZGUvcHVib-GlJYX/Rpb24vZG93bmxvYWQvMzg4Ni5wZGY=.pdf](http://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/versorgung/kernenergie/radioaktive-abfaelle/sachplan-geologische-tiefenlager/_jcr_content/par/tabs/items/tab/tabpar/externalcontent.external.exturl.pdf/aHR0cHM6Ly9wdWJkYi5iZmUuYWRTaW4uY2gvZGUvcHVib-GlJYX/Rpb24vZG93bmxvYWQvMzg4Ni5wZGY=.pdf).

21 Bedenken kundgetan, in: Aargauer Zeitung vom 23.3.18, S. 29.

22 BFE, Sachplan (Fn. 20), S. 5.

sowie des – eigentlich unbestrittenen – Grundsatzes der Entsorgung im Inland sowie angesichts der Tatsache, dass kaum je ein Tiefenlager ohne jeglichen Widerstand der Anwohner gebaut würde, ist der eingeschlagene Weg nicht zu beanstanden. Mit dem Partizipationsverfahren kann außerdem ein weiterer Kreis von potentiell betroffenen Personen miteinbezogen werden, als dies mit den traditionellen, direkt-demokratischen Bürgerrechten der Fall ist. So können sich sowohl Ausländer, welche in der Schweiz niedergelassen sind, sowie im Ausland wohnhafte Personen ins Verfahren einbringen.

### *III. Wohnungsmarkt und Mieterschutz – Grenzen der direkten Demokratie auf Kantonsebene*

Im Berichtszeitraum sind unterschiedliche Anliegen in Kantonen zur Abstimmung gekommen, welche den Wohnungsmarkt zu Gunsten der Mieter beeinflussen sollen. Insbesondere in urbanen Lagen fehlt es an Wohnungen oder bezahlbarem Wohnraum. Die Kosten für Wohnungen gehören nebst den steigenden Krankenkassenprämien zu den finanziellen Hauptsorgen vieler Einwohner.<sup>23</sup> Maßnahmen der Kantone – sowie der Gemeinden –<sup>24</sup> stossen aber teilweise auf durch höheres Recht gezogene Grenzen.

Im Kanton *Basel-Stadt* wurden am selben Tag (10.6.18) gleich vier kantonale Vorlagen zur Abstimmung gebracht. Die Verfassungsinitiative „Recht auf Wohnen“ fordert die Anerkennung dieses Rechts als Grundrechtsgarantie in der Kantonsverfassung und präzisiert, dass der Kanton genügend bedarfsgerechten sowie bezahlbaren Wohnraum innerhalb von zwei Jahren schaffen muss.<sup>25</sup> Die Verfassungsinitiative „Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitative)“ verlangt insbesondere Maßnahmen, welche dem Schutz von bezahlbarem Wohnraum dienen. Die Vorlage nennt in dieser Hinsicht explizit, jedoch in nicht abschließender Weise, die Einführung einer Bewilligungspflicht sowie Mietzinskontrollen bei Renovation, Umbau sowie Abbruch von günstigem Wohnraum. Als Gesetzesinitiativen wurden die Begehren „Mieterschutz beim Einzug (JA zu bezahlbaren Neumieten)“ sowie

---

23 Statistik zeigt: *H. Habegger*, Die Hälfte der Schweizer ist von Wohnungsnot betroffen, in: <watson.ch> vom 18.6.2018.

24 Siehe unten C. Direkte Demokratie in den Gemeinden, II. Grenzen der direkten Demokratie auf Gemeindeebene, S. 162.

25 §11 Abs. 2 (neu) KV Basel-Stadt mit Übergangsbestimmung.

„Mieterschutz am Gericht (JA zu bezahlbaren Mietgerichtsverfahren)“ zur Abstimmung gebracht. Das erste Anliegen zielt darauf ab, die von Bundesrecht normierte sog. Formularpflicht bei Wohnungsknappheit (Leerwohnungsbestand < 1,5%) einzuführen. Die Formularpflicht beinhaltet insbesondere die Pflicht des Vermieters, den Mietzins aus dem vorausgehenden Mietverhältnis offenzulegen.<sup>26</sup> Die zweite Gesetzesinitiative sieht vor, dass bei mietrechtlichen Verfahren keine Parteientschädigungen mehr zugesprochen werden dürfen. Die Parteien sollen also für ihre Anwaltskosten grundsätzlich selbst aufkommen. Zudem soll eine obere Grenze für Gerichtsgebühren bei bestimmten Wohnungen gelten (maximal CHF 500.- bei einer Wohnungsmiete von bis zu CHF 2'500.-). Alle vier Volksbegehren sind mit unterschiedlich großen Mehrheiten angenommen worden (Recht auf Wohnen: 57,4%, Wohnschutzinitiative: 61,9%, JA zu bezahlbaren Neumieten: 72% und JA zu bezahlbaren Mietgerichtsverfahren: 50,1% Ja-Stimmen).

Die Vereinbarkeit der vierten Vorlage, insbesondere die vorgesehene Befreiung von der Bezahlung einer Parteientschädigung, mit Bundesrecht ist in der Lehre jedoch umstritten. Ein Teil der Lehre sieht die bundesrechtliche Ausnahmeregelung von Art. 116 Abs. 1 der schweizerischen Zivilprozessordnung zugunsten des kantonalen Rechts nur auf die Gerichtskosten anwendbar. Ihre Vertreter berufen sich dabei u.a. auf die Entstehungsgeschichte, die unterschiedliche Regelung im (älteren) Bundesgerichtsgesetz (Art. 68 BGG) und der vagen Formulierung in der französischen Fassung. Das Bundesgericht folgte in einem *Genfer* Entscheid jedoch dem Wortlaut der deutschen Fassung von Art. 116 Abs. 1 ZPO und bestätigte die umfassende Kostenbefreiung nach kantonalem Recht, die auch eine vollständige Befreiung von der Pflicht zur Leistung einer Parteientschädigung vorsehen kann.<sup>27</sup>

Die im Kanton *Luzern* zur Abstimmung unterbreitete Volksinitiative „Zahlbares Wohnen für alle“ wollte den gemeinnützigen Wohnungsbau durch verschiedene Maßnahmen fördern. Einerseits soll der Kanton geeignete Grundstücke an Gemeinden oder gemeinnützige Bauträger zu günstigen Konditionen abtreten oder zumindest ein Vorkaufsrecht einräumen. Außerdem soll ein Fond, welcher jährlich mit CHF 11 Mio. gespeist wird, für die Förderung von günstigem Wohnraum eingerichtet werden. Das von der SP eingereichte Begehr wurde allerdings in der Volksabstimmung vom 4.3.18 deutlich abgelehnt (37,8% Ja-Stimmen). Auf Bundesebene ist

26 R. Weber, Art. 270 OR, in: H. Honsell/N.P. Vogt/W. Wiegand (Hrsg.), Obligationenrecht, Bd. I, 2015, Rn. 13.

27 BGE 139 III 182 E. 2.4 S. 187 f. (Übersetzung in: Praxis 2013 Nr. 84).

die Initiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“, welche u.a. auch auf das Mittel der Vorkaufsrechte zurückgreift, von beiden Räten inzwischen abgelehnt worden.<sup>28</sup> Die Initiative soll mit einem Gegenentwurf, welcher allein die Aufstockung eines Fonds zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum vorsieht, zur Abstimmung unterbreitet werden.<sup>29</sup>

#### *IV. Gescheiterte Ausweitung des aktiven Stimm- und Wahlrechts*

Dass Phänomen der Verlagerung von Abstimmungsfragen von den unteren auf die oberen Ebenen der Staatsorganisation lässt sich an den Initiativen zur Ausweitung der Volksrechte auf Jugendliche und Ausländer exemplarisch zeigen. Die kommunalen Jugend- bzw. Ausländermotionen waren Thema der Landesberichte 2014 und 2015-2017.<sup>30</sup> Im Kanton *Basel-Landschaft* wurde im Berichtszeitraum nun über eine Ausweitung des Stimmrechts auf kantonaler Ebene auf Minderjährige und Ausländer entschieden. Auf kantonaler Ebene kennt bislang einzig *Glarus* das (aktive) Stimmrecht für Minderjährige (ab 16. Altersjahr). Ausländern steht nur in den Kantonen *Jura* sowie *Neuenburg* ein Stimmrecht auf kantonaler Ebene zu, welches zudem eine gewisse Dauer der Anwesenheit voraussetzt. Ein generelles aktives Wahlrecht für Ausländer besteht in keinem Kanton. Im Kanton *Freiburg* besteht immerhin ein passives Wahlrecht für Richterwahlen.

Sowohl die Vorlage für die Ausweitung des Stimmrechts sowie des aktiven Wahlrechts auf über 16-jährige („Stimmrechtsalter 16“) wie auch die analoge Ausweitung für Ausländer („Stimmrecht für Niedergelassene“) scheiterten an der Urne im Kanton *Basel-Landschaft* sehr deutlich (4.3.18: 15,5% Ja-Stimmen bzw. 18,9% Ja-Stimmen).

---

28 Siehe dazu .../geschaef?AffairId=20180035; *Tschentscher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 3), S. 138.

29 Entwurf zu einem Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit zur Aufstockung des Fonds de Roulement zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus <https://admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/2251.pdf>.

30 A. *Tschentscher/M. Minder*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2014, in: L.P. Feld/P.M. Huber/O. Jung/H.-J. Lauth/F. Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 223 f.; *Tschentscher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 3), S. 163 f.

## *V. Totalrevision von Kantonsverfassungen*

In zwei Kantonen hatte das Stimmvolk über eine Totalrevision der Kantonsverfassung zu entscheiden. In der Schweiz untersteht jede Verfassungsänderung dem obligatorischen Referendum. Für die Kantone ergibt sich dies aus Art. 51 Abs. 1 BV, der sich sowohl auf Totalrevision als auch auf punktuelle Verfassungsänderungen bezieht. Sämtliche Kantonsverfassungen kennen daher die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung. Es handelt sich hierbei um ein mehrstufiges Verfahren. Zunächst muss sich eine bestimmte Anzahl an Stimmberchtigten – im *Wallis* sind es 6'000 (Art. 100 Abs. 1 KV-VS) – für eine Totalrevision aussprechen. In einem nächsten Schritt findet eine Abstimmung darüber statt, ob eine Totalrevision in die Wege geleitet werden soll, häufig verbunden mit einer Abstimmung, ob die neue Verfassung durch einen eigens zu wählenden Verfassungsrat oder durch die kantonalen Organe erfolgen soll. In einem dritten Schritt wird entweder von der kantonalen gesetzgebenden Gewalt oder von einem eigens gewählten Verfassungsrat eine neue Verfassung ausgearbeitet, die wiederrum der Volksabstimmung unterliegt.<sup>31</sup>

Im Kanton *Wallis* sprach sich am 4.3.19 eine Mehrheit für eine Totalrevision der Verfassung von 1907 (72,81% Ja-Stimmen) sowie die Einsetzung eines Verfassungsrats (61,59%) aus und folgte damit der Empfehlung von Grossem Rat und Staatsrat. Am 25.11.18 wurde der 130-köpfige Verfassungsrat gewählt, der nun innerhalb von vier Jahren eine Nachfolgerin der drittältesten Schweizer KV<sup>32</sup> ausarbeiten soll.

In *Appenzell-Ausserrhoden* führte eine verfassungsrechtliche Besonderheit zu Abstimmung über die Totalrevision. Art. 114 Abs. 1 der KV von 1995 enthält eine sogenannte „Generationenklausel“, nach welcher der Kantonsrat „in Zeitabständen von jeweils 20 Jahren nach Inkrafttreten dieser Verfassung [prüft], ob eine Totalrevision an die Hand genommen werden soll.“ Solche Generationenklauseln waren im Nachgang der französischen Revolution weit verbreitet und beruhten auf dem auf *Rousseau* zurückzuführenden Gedanken, dass keine Generation einer nachfolgenden

---

31 *Y. Hangartner/A. Kley*, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, S. 796.

32 Älter sind nur die Verfassungen des Kantons Appenzell-Innerrhoden von 1872 und Zug von 1894, Liste der Kantonsverfassungen unter: .../classified-compilation/13.html.

eine Verfassungsordnung aufzwingen solle.<sup>33</sup> Neben der Betonung der Volkssouveränität dient Art. 114 Abs. 1 KV-AR dazu, die Verfassung einer regelmäßigen Evaluation zu unterziehen, sie gegebenenfalls an veränderte Umstände anzupassen<sup>34</sup> und einer Überalterung vorzubeugen.<sup>35</sup> Nachdem Regierungs- und Kantonsrat 2015 mehrheitlich eine Totalrevision befürwortet hatten, schloss sich das Stimmvolk am 4.3.2018 mit deutlichen 72,47% Ja-Stimmen diesem Votum an und votierte gleichzeitig dafür, keinen Verfassungsrat einzuberufen, sondern die kantonalen Organe mit der Verfassungsgebung zu betreuen (59,64%). Derzeit erarbeitet eine Verfassungskommission unter Einbezug der Bevölkerung einen Verfassungsentwurf, der voraussichtlich 2022 dem Stimmvolk vorgelegt werden soll.<sup>36</sup> Ob auch die neue KV-AR eine Generationenklausel enthalten wird, kann derzeit noch nicht abgesehen werden, ist aber aufgrund der überwiegend positiven Resonanz auf das Verfahren zu vermuten.

## VI. Bedingt fakultatives Referendum

Ein obligatorisches Gesetzesreferendum, d.h. eine Volksabstimmung über sämtliche von den Parlamenten verabschiedete Gesetze, war früher in den Schweizer Kantonen weit verbreitet, ist mittlerweile jedoch zur Ausnahme geworden.<sup>37</sup> In seiner Tradition steht das bedingt fakultative Referendum,<sup>38</sup> das sich heute in fünf Kantonen findet.<sup>39</sup> Bei diesem muss ein Gesetz dem Stimmvolk vorgelegt werden, wenn im Parlament in gewisses Quorum nicht erreicht wird, wobei dieses kantonal verschieden ausgestaltet ist und zwischen einer absoluten und einer 4/5-Mehrheit liegt.<sup>40</sup> Selbst wenn das

---

33 J. Imhof, Die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden auf dem Prüfstand, LeGes 2016, S. 51 (52); J.-J. Rousseau, Der Gesellschaftsvertrag oder Die Grundsätze des Staatsrechtes, 2016 [1762], S. 133 ff., Drittes Buch, Kapitel 18.

34 Imhof, Die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden (Fn. 33) S. 55; vgl. D. Thürer, „Wir, die Männer und Frauen ...“. Ein Porträt der jüngsten schweizerischen Kantonsverfassung, ZBl 1996, S. 433 (453).

35 J. Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, 1995, S. 168.

36 Laufend aktualisierte Informationen zum Verfassungsgebungsprozess finden sich unter: <https://www.ar.ch/regierungsrat/totalrevision-kantonsverfassung/>.

37 D. Buser, Kantonales Staatsrecht, 2004, S. 111.

38 So die Bezeichnung bei A. Auer, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, 2016, S. 421.

39 B. Ehrenzeller/R. Nobs, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen, ZBl 2009, S. 1 (18).

40 Auer, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone (Fn. 38), S. 421.

Quorum im Parlament erreicht wird, kann die Stimmbevölkerung das fakultative Referendum ergreifen. Etwa in *Schwyz* wurden mit der Abschaffung des allgemeinen obligatorischen Gesetzesreferendums zugleich die Hürden für das fakultative Referendum gesenkt, um dem teilweise befürchteten Demokratieabbau entgegenzuwirken.<sup>41</sup> Mit der Umstellung vom allgemeinen obligatorischen auf das bedingt fakultative Referendum sollten Routineabstimmungen über unumstrittene Vorlagen verhindert und somit Kosten gespart und einer Abstimmungsmüdigkeit der Stimmbevölkerung entgegengewirkt werden.<sup>42</sup>

Im Berichtszeitraum fanden vier Abstimmungen aufgrund des bedingt fakultativen Referendums statt (4.3.2018, *Schwyz*, Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung; 10.6.2018, *Solothurn*, Teilrevision des Energiegesetzes; 10.6.2018, *Basel-Landschaft*, Änderung des Bildungsgesetzes; 10.6.2018, *Basel-Landschaft*, Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes). Zwei der Gesetze wurden vom Stimmvolk abgelehnt, was verglichen mit der Ablehnungsquote sämtlicher obligatorischer Referenden im Berichtszeitraum (12,90%) eher viel erscheint. Dies ist aufgrund der geringen absoluten Zahlen für sich gesehen zwar nicht aussagekräftig, stützt allerdings den wenig überraschenden Befund, dass Vorlagen, die im Parlament umstritten sind, auch beim Stimmvolk einen schwereren Stand haben.<sup>43</sup>

### C. Direkte Demokratie in den Gemeinden

Auf unterster Ebene der Staatsorganisation soll in diesem Landesbericht mit dem Wahlrechtssystem eine Thematik angesprochen werden, die im vorherigen Bericht auf kantonaler Ebene Behandlungsgegenstand war (I.). Anschließend sollen anhand zweier kontroverser Abstimmungen Limitierungen der direkten Demokratie auf Gemeindeebene thematisiert werden (II.).

---

41 F. Marty, Die neue Schwyz Kantonsverfassung, 2013, S. 29.

42 B. Platipodis-Bätschmann, Das Behördenreferendum in den Kantonen, Diss. Zürich, 2013, S. 28 f.; aufschlussreich in Bezug auf die Argumentation auch das Protokoll des Kantonsrats des Kantons Solothurn, III. Session, 6. Sitzung vom 26. Mai 1998, S. 220 ff.

43 So bereits C. Schneider, Die Volksrechte der Schaffhauser Kantonsverfassung – Entwicklung und Perspektiven, ZBl 1995, S. 389 (404).

## I. Wahlrechtssystem

Im letzten Jahresbericht wurden zahlreiche kantonale Volksabstimmungen über das Wahlrechtssystem, insbesondere die Entscheidung zwischen Proporz und Majorz vorgestellt.<sup>44</sup> Im Berichtszeitraum wurde auf kommunaler Ebene in *Rüscheegg* (Kanton *Bern*) die Gemeindeinitiative „Majorz statt Proporz“ eingereicht, die von 142 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und somit mehr als 10% der Stimmberechtigten unterzeichnet wurde und somit wirksam zustande kam.<sup>45</sup> Die Initiative verlangte, den Stimmberechtigten „eine ausgearbeitete Vorlage zur Einführung des Mehrheitswahlverfahrens (Majorz) [...] zu unterbreiten.<sup>46</sup> Dies geschah in der Gemeindeversammlung am 7.12.2018, in der die Vorlage trotz scharfer Kritik angenommen wurde.<sup>47</sup> Die Initiative betraf rein die Wahl des Gemeinderats (Exekutive), da die Legislative in *Rüscheegg* versammlungsdemokratisch als allen Bürgerinnen und Bürgern offenstehende Gemeindeversammlung ausgestaltet ist. Verfassungsrechtliche Probleme wirft die Wahlrechtsänderung somit nicht auf, anders als bei den im vergangenen Jahresbericht besprochenen kantonalen Wahlen der Legislative, zumal eine Majorzwahl der Exekutive bedenkenlos zulässig ist, da sich die Problematik der verschiedenen großen Wahlkreise hier nicht stellt.<sup>48</sup> Fragen wirft allerdings auf, dass die Initiative von der FDP lanciert wurde, die bei den vergangenen Gemeinderatswahlen empfindliche Einbußen erlitten hatte und sich von einer Rückkehr zum 1992 aufgegebenen Majorzprinzip Vorteile bei der Sitzverteilung erhofft.

44 *Tschentscher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 3), S. 156 ff.

45 Informationsblatt der Gemischten Gemeinde *Rüscheegg* 2018/2, 2018, S. 8, [http://www.ruescheegg.ch/documents/Dr\\_Rueschegger\\_Dez\\_2018.pdf](http://www.ruescheegg.ch/documents/Dr_Rueschegger_Dez_2018.pdf).

46 *L. Fehlmann*, Die FDP will zurück zur Majorzwahl, *Berner Zeitung* vom 20.2.2018, <https://www.bernerzeitung.ch/region/bern/die-fdp-will-zurueck-zur-majorzwahl/story/23751399>.

47 *L. Fehlmann*, Ja zur Gemeindeinitiative «Majorz statt Proporz», *Berner Zeitung* vom 10.12.2018, <https://www.bernerzeitung.ch/region/bern/ja-zur-gemeindeinitiative-majorz-statt-proporz/story/21973046>.

48 *J. Marbach*, Die Ausgestaltung von Majorzwahlen, *LeGes* 30 (2018) 2, Nr. 2, Rn. 15; vgl. *G. Steinmann* in: *B. Ehrenzeller et al. (Hrsg.)*, *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Gallen Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 34 Rn. 21; *G. Biagioni*, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl. 2017, Art. 34 Rn. 9a.

## II. Grenzen der direkten Demokratie auf Gemeindeebene

An eine „Grenze der direkten Demokratie“<sup>49</sup> stießen die Volksinitiativen zur Erhaltung der Arbeitersiedlung Thurfeldstrasse in *Weinfelden* (Kanton *Thurgau*) über die am 25.11.2018 abgestimmt wurde. Die erste Initiative „Änderung Art. 12 der Gemeindeordnung“ (25,8% Ja-Stimmen) verlangte, dass eine Unterschutzstellung von Gebäuden künftig per Volksinitiative geschehen könne, die zweite Initiative „Schutz der Arbeitersiedlung Thurfeldstrasse“ (28,3% Ja-Stimmen) wollte ein konkretes Ensemble an Gebäuden diesem Schutz unterstellen und somit vor Abbruch bewahren. Besondere Brisanz erhielt die Abstimmung dadurch, dass der Eigentümer bereits über eine rechtskräftige Abbruchgenehmigung verfügte und am Abstimmungs-termin bereits einige der Gebäude abgerissen waren.<sup>50</sup> Jedenfalls die zweite Initiative forderte also teilweise Unmögliches. Außerdem waren Bedenken geäußert worden, die Initiative beschneide in unzulässiger Weise die Rechtssicherheit des Eigentümers.<sup>51</sup> Trotz dieser Einwände hatte der Gemeinderat beide Initiativen für zulässig erklärt und sich vor allem auf den in *dubio pro populo*-Grundsatz gestützt,<sup>52</sup> nach welchem Volksinitiativen im Zweifelsfall zur Abstimmung gebracht werden sollen, außer in Fällen, in welchen deren Vereinbarkeit mit höherrangigen Recht völlig ausgeschlossen ist.<sup>53</sup>

Um die Zulässigkeit einer kommunalen Volksinitiative geht es auch im Streit um die Initiative „Züri autofrei“ in der *Stadt Zürich*. Diese wurde von

---

49 *D. Angst*, Die Grenze der direkten Demokratie ist überschritten, *Thurgauer Zeitung* vom 22.9.2018, S. 1.

50 *M. Testa*, Abbruch der Thurfeldsiedlung: In Weinfelden fahren die Bagger auf – vor dem Volksentscheid, *Tagblatt* vom 19.9.2018, <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/kreuzlingen/skandal-in-weinfelden-der-abbruch-der-thurfeldsiedlung-hat-begonnen-ld.1054889>.

51 *Angst*, Grenze der direkten Demokratie (Fn. 49), S. 1.

52 Botschaft des Gemeinderats vom 28.8.2018 zur Volksinitiative betreffend „Schutz der Arbeitersiedlung Thurfeldstrasse“, S. 3 [https://www.weinfelden.ch/public/upload/assets/3999/18\\_08\\_20\\_Botschaft%20Initiative%202020Schutz%20der%20Arbeitersiedlung%20Thurfeldstrasse.pdf](https://www.weinfelden.ch/public/upload/assets/3999/18_08_20_Botschaft%20Initiative%202020Schutz%20der%20Arbeitersiedlung%20Thurfeldstrasse.pdf); Botschaft des Gemeinderats vom 28.8.2018 zur Volksinitiative betreffend „Änderung Art. 12 der Gemeindeordnung“, S. 3 [https://www.weinfelden.ch/public/upload/assets/3998/18\\_08\\_20\\_Botschaft Initiative 1 Änderung Art.pdf](https://www.weinfelden.ch/public/upload/assets/3998/18_08_20_Botschaft Initiative 1 Änderung Art.pdf).

53 *P. Stähelin*, *Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung*, 2. Aufl. 2007, § 27 Rn. 2.

der Juso lanciert und fordert „das Stadtgebiet vom individuellen Motorverkehr [zu befreien]“.<sup>54</sup> Obwohl der Initiativtext Ausnahmen für Versorgungsfahrten, die öffentlichen Dienste und den öffentlichen Verkehr, die Mobilität von Menschen mit Behinderung sowie zwingende Vorschriften des kantonalen Rechts und des Bundesrechts vorsieht, erklärten Stadt- und Bezirksrat die Initiative für ungültig, da höherrangiges Recht einer Gemeinde verbiete, den Motorverkehr im gesamten Stadtgebiet zeitlich unbegrenzt zu verbieten.<sup>55</sup> Der Bezirksrat hatte argumentiert, dass nur auf einem äußerst geringen Teil der Straßen ein Verkehrsverbot rechtlich möglich sei.<sup>56</sup> Eine Umsetzung der Initiative könne daher nur derart unvollständig erfolgen, dass eine Abstimmung mit den politischen Rechten unvereinbar wäre, da praktisch Unmögliches gefordert würde. Dem trat das Zürcher Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 5.12.2018 entgegen, in dem es den Grundsatz „*in dubio pro populo*“ stärkte.<sup>57</sup> Von einer geradezu unüberwindbaren Undurchführbarkeit sei nicht auszugehen, für die Abstimmenden sei es ohne weiteres ersichtlich, dass ein umfassendes Verbot des Individualverkehrs im gesamten Stadtgebiet nicht möglich sei.<sup>58</sup> Inzwischen wurde die Beschwerde vor das Bundesgericht weitergezogen, welches letztinstanzlich über die Zulässigkeit der Initiative entscheiden muss.<sup>59</sup>

Die Diskussionen in *Weinfelden* und *Zürich* zeigen, wie schwierig die Grenzziehung zwischen zulässigen und unzulässigen Volksinitiativen insbesondere auf Gemeindeebene ist, wo die Gestaltungsspielräume durch kantonales und Bundesrecht eng beschränkt sind. Soll die kommunale Volksinitiative nicht weitgehend wirkungslos werden, scheint es daher zwingend notwendig, bei der Prüfung eine gewisse Großzügigkeit walten zu lassen und im Zweifelsfall in Kauf zu nehmen, dass eine Initiative nur teilweise umgesetzt werden kann.

54 Initiativtext unter <https://zueri-autofrei.ch/initiativtext/>.

55 *A. Kälin*, Verwaltungsgericht: Ist die Initiative «Züri autofrei» doch gültig?, *NZZ* vom 20.12.2018, S. 17.

56 Wiedergegeben im Urteil des Verwaltungsgericht Zürich vom 5.12.2018, VB.2018.00612, Rn. 2, <https://vgr.zh.ch>.

57 Verwaltungsgericht Zürich (Fn. 56), Rn. 4.

58 Verwaltungsgericht Zürich (Fn. 56), Rn. 5.4 f.

59 Jetzt muss sich das Bundesgericht mit «Züri autofrei» beschäftigen, in: *Tagesanzeiger* vom 7.1.2019, <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/jetzt-muss-sich-das-bundesgericht-mit-zueri-autofrei-beschaeftigen/story/25895280>.

*Abgekürzte Links:*

.../as/ = [www.admin.ch/ch/d/as/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/as/index.html)  
.../classified-compilation/... = [www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/...](http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/)  
.../ff/ = [www.admin.ch/ch/d/ff/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/ff/index.html)  
.../geschaeft? = [www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?...](http://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?...)  
.../ref/ = [www.bk.admin.ch/aktuell/abstimmung/ref/](http://www.bk.admin.ch/aktuell/abstimmung/ref/)  
.../rf/ = [www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref\\_2\\_2\\_3\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html)  
.../sr/ = [www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html)  
.../va/ = [www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html)  
.../vi/ = [www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis\\_2\\_2\\_5\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html)