

3.

Landesberichte

a) Internationale Ebene

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2021-2022

Axel Tschentscher/Martin Widmer/Julian Marbach¹

A. Direkte Demokratie im Bund

Der Bericht über die schweizerische direkte Demokratie in den Jahren 2021 und 2022 berücksichtigt die Abstimmungstermine bis einschließlich 22. September 2022. Am 27. November 2022, dem letzten Termin des Jahres, findet im Bund keine Abstimmung statt.² Hinsichtlich der direkten Demokratie im Bund sind die Jahrgänge 2021 und 2022 darum vollständig berücksichtigt. Bei den Jahresstatistiken beziehen sich die Daten auf das letzte vollständige Jahr, also 2021.

I. Neues Burka-Verbot in der ganzen Schweiz

In der Abstimmung am 7. März 2021 hat eine knappe Mehrheit von 51,2% der Abstimmenden die Burka-Verbotsinitiative angenommen.³ Das Ständemehr wurde mit einem Verhältnis von 18:5 ohne Weiteres erreicht. Damit war nach siebenjähriger Pause – seit der Pädophileninitiative⁴ und der Masseneinwanderungsinitiative⁵, beide im Jahr 2014 – zum ersten Mal wieder

1 Auf die Internetadressen in diesem Landesbericht wurde zuletzt am 30.10.2022 zugegriffen. Der Schlüssel für die abgekürzten Adressen findet sich am Ende dieses Landesberichts.

2 Medienmitteilung des Bundesrats vom 22. Juni 2022 www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89395.html.

3 .../vi/vis465.html.

4 .../vi/vis376.html.

5 .../vi/vis413.html.

eine Volksinitiative im Bund erfolgreich. Ein mehrheitliches Nein kam dabei aus den Metropolen (Bern, Zürich, Basel-Stadt, Genf) und aus Graubünden. Die konservativen Kantone und fast die ganze Westschweiz sagten hingegen „Ja“. Nach sozialen Gruppen stimmten die Frauen und die jüngeren Stimmberechtigten (Altersgruppe 18 bis 34) knapp mehrheitlich gegen die Initiative. Anders als beim Minarett-Verbot, bei dem noch ein deutlicher „Rösti-Graben“ zwischen den Sprachregionen aufgetreten war, sprachen sich diesmal auch die Westschweizer Kantone mit Ausnahme der Stadt Genf deutlich für die Annahme aus.

Nach dem Minarett-Verbot,⁶ das 2009 noch deutlicher angenommen wurde (57,5% Ja-Stimmen), ist dies die zweite Verfassungsbestimmung, die sich primär gegen Muslime richtete. Entsprechend fragwürdig und umstritten war die Initiative in den sachlicheren Diskussionen. Bundesrat und Parlament sowie die meisten politischen Parteien hatten zuvor die Initiative zur Ablehnung empfohlen. Auch die Religionsgemeinschaften und Menschenrechtsorganisationen hatten in der Öffentlichkeit für ein „Nein“ geworben. Als sich die knappe Niederlage abzeichnete, war von den Gegnern noch kurz vor dem Abstimmungstermin in ganzseitigen Anzeigen geworben worden. Das Ergebnis ist darum kein Zufallsergebnis einer defizitären Mobilisierung und dürfte auch nicht den besonderen Schwierigkeiten der Debatte in Pandemiezeiten geschuldet sein. Die außergewöhnlich große Enttäuschung der Unterlegenen zeigte sich auch darin, dass in Bern und Zürich nach der Abstimmung spontan gegen das neue Burka-Verbot demonstriert wurde, was sonst nach Volksabstimmungen unüblich ist.

Der Grund dafür, dass eine zwar nicht schweigende, aber doch relativ stille Mehrheit hier die politisch Engagierteren überstimmt hat, dürfte maßgeblich in der unheiligen Allianz von rechten und linken Gruppierungen liegen. Der schlichte Fremdenhass von Ausländergegnern, die den in der Schweiz zunehmenden Multikulturalismus ablehnen, findet beim Burka-Verbot einen Gleichklang mit der Überzeugung mancher Feministinnen, die in der Vollverschleierung eine Form weiblicher Unterdrückung sehen. Für beide Gruppen geht es dabei primär um die symbolische und präventive Bedeutung des Verbots, denn in der Öffentlichkeit sind Gesichtsschleier bisher kaum zu sehen. Zwar leben inzwischen gegen 400'000 Musliminnen und Muslime in der Schweiz, aber nur geschätzt 30 von ihnen tragen eine Vollverschleierung. Es geht beim Verbot weniger um die konkret-individuelle Befreiung dieser wenigen Frauen, als vielmehr um die kollektiv-politische Dimension, denn das Hauptargument der Initianten war, dass sie mit

6 .../vi/vis353.html.

dem Verbot ein Zeichen gegen den „politischen Islam“ setzen wollten. Dazu passt die Befürchtung der Föderation Islamischer Dachorganisationen in der Schweiz, es könne hierzulande wie in Frankreich im Rahmen einer allgemeinen Islamdebatte zu mehr Feindseligkeit gegenüber Muslimen kommen.

Im Ausland hat die Abstimmung viel Aufmerksamkeit erfahren. Sie wird das Bild einer liberalen, offenen und toleranten Schweiz schädigen. Besonders Touristen aus dem arabischen Raum müssen sich neu darauf einstellen, dass zukünftig in der ganzen Schweiz solche Kleidungsregeln zu beachten sind. Unter diesen Touristen dürften sich denn auch die meisten Betroffenen des Verbots befinden. Das legen unter anderem die Befürchtungen der schweizerischen Touristikunternehmen nahe, die das Abstimmungsergebnis sehr bedauerten. Die Praxis im Kanton Tessin, der bereits früher ein Verbot erlassen hatte, zeigt allerdings, dass sich das Burka-Verbot durch eine Kombination von Hygienemaske, Sonnenbrille und Kopftuch relativ leicht umgehen lässt.

Bei der Umsetzung hat es unmittelbar nach der Abstimmung noch die Vorstellung gegeben, die einzelnen Kantone müssten im Rahmen ihrer Polizeikompetenz je eigene Gesetze erlassen und dürften dabei Bußen bis zur Höhe von 10'000 Franken verhängen. Zwischenzeitlich war dann eine Umsetzung im Strafgesetzbuch des Bundes geplant. Inzwischen hat der Bundesrat den Entwurf eines separaten Bundesgesetzes über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG) präsentiert, das nur noch Bußen bis zu maximal 1'000 Franken vorsieht und über einen umfangreichen Katalog von Ausnahmen verfügt. So darf man sich in Kirchen und Sakralstätten beliebig bedecken, das Maskentragen zu Gesundheits- oder Schutzzwecken oder im lokalen Brauchtum ist gestattet, und die symbolische Maskierung als Mittel öffentlicher Meinungsäußerung oder für Kunst, Unterhaltung oder Werbung bleibt ebenfalls erlaubt.

Außergewöhnlich für die Praxis der direkten Demokratie ist, dass die Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“ bereits der dritte Erfolg des kleinen Egerkinger Komitees um den SVP-Nationalrat Walter Wobmann ist. Der Erfolg geht auf wenige Direktdemokraten zurück, die ohne einen großen Parteiapparat den Anstoß zur Volksentscheidung gegeben haben. Von der gleichen Gruppe wurde 2009 die Minarett-Initiative gewonnen und 2013 durch ein Referendum verhindert, dass die Autobahnvignette verteuert wurde. Dabei ist Wobmann zwar bereits seit 2003 im Nationalrat für seine Themen eingetreten. Er aktiviert aber die Instrumente der direkten Demokratie außerhalb des Parlaments und damit inhaltlich ohne die Filterwirkung, die sonst bei einer Diskussion in den Gremien von Partei und

Fraktion aktiviert wird. Unmoderierte Direktdemokratie und institutionelle Parteiendemokratie laufen gewissermaßen in ein- und derselben Person parallel.

II. Scheitern der E-ID

Geradezu spektakulär deutlich mit 64,4% Nein-Stimmen scheiterte am 7. März 2021 der Vorschlag von Bundesrat, Parlament und Wirtschaftsverbänden, mit dem E-ID-Gesetz ein schweizweites elektronisches Identifikationssystem einzuführen. Dieser „digitale Pass“ sollte zukünftig eine Reihe von „Identitätsprovidern“ ermächtigen, eine staatlich regulierte Authentifizierung für digitale Dienstleistungen anzubieten.

Rückblickend war es außerordentlich ungeschickt, dass die Politik sich für eine Realisierungsform entschieden hat, bei der Private die Daten der Bürgerinnen und Bürger verwalten sollten. Dem Konglomerat von Banken, Versicherungen und bundeseigenen Unternehmen, die sich zum Konsortium „Swiss Sign“ vereinigt hatten, wollte das Volk diese offizielle Macht über die elektronische Identität nicht übertragen. Die parlamentarische Opposition hatte schon frühzeitig auf einer rein staatlichen Lösung bestanden und damit in der Volksabstimmung Recht bekommen. Mit dem Kanton Waadt hatte sich sogar der größte Westschweizer Kanton vorab öffentlich gegen den Vorschlag des Bundes gestellt. Auch der Kanton Zug, der in Sachen E-Government und Blockchain-Technologie in der Schweiz als führend gilt, hatte das Projekt abgelehnt.

Ausgelöst wurde das Referendum, das dann eine denkbar große Breitenwirkung entfaltete, durch den Einsatz des Grünenpolitikers Daniel Graf mit Hilfe der Plattform WeCollect, mit der Unterschriften über das Internet gesammelt werden.⁷ Er kombinierte dieses Instrument mit Crowdfunding und mit dem Einsatz von besonders wirksamen, weil persönlich und emotional ansprechenden Schlagwörtern – insbesondere der Charakterisierung der E-ID als „digitaler Pass“. Dieselbe Methode findet sich auch bei der noch nicht abgestimmten Volksinitiative zum Klimaschutz, für die Graf den griffigen Namen „Gletscher-Initiative“ erfand.⁸

7 Siehe dazu A. Tschentscher/M. Widmer, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2019, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2019, Baden-Baden 2020, S. 123–154 (127 ff.).

8 .../vi/vis498.html.

III. Durchsetzung des Covid-19-Gesetzes

Trotz des mächtigen Abstimmungskampfes entschlossener Kritiker sind zwei Referenden gegen das Covid-19-Gesetz deutlich gescheitert. Die von der SVP angeführten Kritiker hatten es geschafft, unter den Organisationsnamen „Freunde der Verfassung“, „Aktionsbündnis Urkantone“ und „Netzwerk Impfentscheid“ in nur drei Wochen insgesamt 187'000 statt der benötigten 50'000 Unterschriften gegen das Gesetz zu sammeln. So viele Unterschriften wurden zuletzt beim Referendum gegen die Schwerverkehrsabgabe (1997) erreicht. Allerdings kam diesmal eine Besonderheit hinzu, die Vergleiche erschwert. Das Referendumskomitee musste wegen der Corona-Krise nicht alle Unterschriften selbst durch Einsendung an die Gemeinden prüfen lassen, sondern dies übernahm die Bundeskanzlei. Damit sollte das Erschweris der Unterschriftensammlung während der Pandemie ausgeglichen werden.

Der Abstimmungskampf, mit dem die gesetzliche Grundlage für das Covid-Zertifikat gekippt werden sollte, wurde mit monatelangen Demonstrationsserien, Plakatkampagnen und Auseinandersetzungen in den sozialen Medien besonders heftig geführt. Erstmals wurde an einem Abstimmungssonntag vorsichtshalber der Bundesplatz präventiv abgeriegelt. Die Auseinandersetzung war so zugespitzt wie seit der Schwarzenbach-Initiative nicht mehr. Dabei gilt diese erste „Überfremdungs“-Initiative von James Schwarzenbach,⁹ mit der die Ausländerzahl in der Schweiz auf maximal 10% beschränkt werden sollte, als bisheriger Höhepunkt des polarisierenden Meinungskampfes. Sie wurde am 7. Juni 1970 bei einer Rekord-Stimmbeteiligung von 75% mit insgesamt 54% Nein-Stimmen verworfen.

Auch diesmal gab es eine auffällig hohe Stimmbeteiligung von 65,7%. Das ist der vierthöchste Wert seit der Einführung des Frauenstimmrechts im Jahre 1971. Nur bei den Abstimmungen über den EWR (1992, 78,7%), bei der zweiten Überfremdungsinitiative¹⁰ (1974, 70,3%) und der Armeeabschaffungsinitiative¹¹ (1989, 69,2%) wurde diese Stimmbeteiligung übertroffen. Die überdurchschnittliche Mobilisierung dürfte auf die polarisierende Thematik zurückzuführen sein. Diese wirkte sich allerdings diesmal seltsam asymmetrisch aus, weil der Vehemenz der Gegner eine betonte Zurückhaltung der Befürworter gegenüberstand.

9 .../vi/vis93.html.

10 .../vi/vis107.html.

11 .../vi/vis179.html.

Im Abstimmungsergebnis schlug sich die Entschlossenheit der Gegner nicht nieder. Schon bei der Abstimmung über das erste Covid-Referendum am 13. Juni 2021 hatten 60,2% eine Ja-Stimme zum Covid-19-Gesetz abgegeben. Nach der Revision des Gesetzes und dem neuerlich ergriffenen Referendum stimmten am 28. November 2021 sogar 62,0% mit „Ja“. Einzig Schwyz und Appenzell Innerrhoden lehnten die Gesetzesrevision ab. In allen anderen Kantonen der Schweiz stimmte das Volk mehrheitlich dafür. Die Gegner hatten gehofft, mit der gezielten Anfechtung des Covid-Zertifikats eine bessere Erfolgsaussicht als bei der vorausgegangenen Gesamtanfechtung des Covid-19-Gesetzes zu haben. Ihr Hauptargument, dass mit dem Zertifikat die Grundlage für eine unabsehbare Diskriminierung geschaffen werde, verfiel offenbar nicht.

Betreffend den Stil der Auseinandersetzung dürfte eine Lehre dieses Referendums sein, dass eine geradezu aufdringlich laut und entschieden vorgetragene Kritik die Erfolgsaussichten gegen eine stille Mehrheit nicht notwendig verbessert.

IV. Beschämendes Scheitern des CO₂-Gesetzes

In der Referendumsabstimmung vom 13. Juni 2021 erreichte das revidierte CO₂-Gesetz nur 48,4% Ja-Stimmen und ist somit gescheitert. Im Spektrum der politischen Parteien triumphierte allein die SVP über diesen Ausgang. Ansonsten war die politische Öffentlichkeit von dem Ergebnis überrascht und peinlich berührt. Immerhin gab es im Parlament eine breite Allianz für die Verschärfung der Regeln zur Umsetzung der Klimaschutzziele. Bei den letzten Wahlen hatten zudem die grünen Parteien einen deutlichen Wahlsieg erreicht. Monatelang waren die Jugendlichen in Freitagsdemonstrationen für die energischere Umsetzung des Klimaschutzes auf die Straße gegangen.

Um so beschämender wäre es, wenn eine – durchaus umstrittene – nachträgliche Analysen des Stimmverhaltens zutreffen sollte, nach der die Altersgruppe der 18- bis 34-Jährigen die Vorlage so deutlich abgelehnt hat wie keine andere Altersgruppe.¹² Ausgerechnet die Generation der „Klimajugend“ wäre danach zurückhaltend, wenn es um den konkreten Verzicht

12 D. Gerny, Laut, aber wirkungslos: Klimajugend in der Defensive: Gemäss einer Umfrage habe keine Altersgruppe das CO₂-Gesetz deutlicher abgelehnt als die unter 35-Jährigen, in: NZZ vom 16. Juni 2021, S. 10.

geht. Wegen der Unschärfe solcher Analysen gibt es allerdings durchaus Skepsis gegenüber dieser Schlussfolgerung.¹³

Offenbar haben Umwelt- und Klimavorlagen immer dann einen schwereren Stand, wenn sie zu höheren Kosten für breite Kreise der Bevölkerung führen, ohne dass Kompensationen vorgesehen sind. Obgleich eine breite Mehrheit des Volkes grundsätzlich für die Einhaltung der Klimaziele nach dem Pariser Abkommen einzutreten bereit ist, sieht die Mehrheit anders aus, wenn es um konkrete Einschränkungen geht. Gerade auf dem Land, wo viele Einfamilienhäuser stehen und das Autofahren über größere Distanzen nötig ist, gab es ein starkes Eigeninteresse gegen die Verschärfung der CO₂-Regeln.¹⁴ In diesem Fall kam noch hinzu, dass auch die Unternehmen deutliche Mehrbelastungen befürchten mussten und der Hauseigentümerverband vor einer drastischen Erhöhung der Mieten gewarnt hatte.

Als Konsequenz aus dem Scheitern muss die Politik jetzt auf der Basis des nicht revidierten CO₂-Gesetzes arbeiten. Damit allein werden sich die schweizerischen Klimaziele aber nicht erreichen lassen. Es wird mindestens zu den Teilbereichen Mobilität, Gebäudesanierung und Luftfahrt neue Regulierungspakete geben müssen. Entsprechend geht die politische Diskussion über die Gesetzesrevision auch nach dem Volksentscheid nahtlos weiter. Genau das war das Ziel eines Teils der Klimaschützer in der Westschweiz. Sie lehnten das Gesetz ab, weil es das Schutzanliegen nicht radikal genug verwirklicht, so dass man sofort an einer „besseren“ Vorlage arbeiten sollte, statt wertvolle Zeit mit unbefriedigenden Kompromissregelungen zu verlieren. Ob die Boykothaltung dieser extremen Untergruppe unter den Klimaaktivisten womöglich den Ausschlag für die Ablehnung des Reformgesetzes gegeben haben könnte, ist allerdings angesichts ihres zahlenmäßig geringen Gewichts nicht sicher festzustellen.¹⁵

13 Gerny, Laut, aber wirkungslos (Fn. 12), S. 10.

14 C. Neuhaus, „Das Portemonnaie ist vielen näher als der Planet“ – Interview mit Lukas Arnold, dem grünen Gemeindepräsident von Stans, zum Scheitern des CO₂-Gesetzes, in: NZZ vom 10. Juli 2021, S. 11.

15 Dazu A. Fumagalli, Der Klimastreik bleibt radikal: Westschweizer Aktivisten bekämpften das CO₂-Gesetz an der Seite der SVP – gaben sie den Ausschlag?, in: NZZ vom 14. Juni 2021, S. 8.

V. Querschnittsthemen der direkten Demokratie

1. Wiederbelebung des E-Voting

Noch im Juni 2019 hatte der Bundesrat die verbliebenen Projekte zum E-Voting beendet. Vorausgegangen waren erhebliche Sicherheitsproblemen im Quellcode des Systems der Schweizerischen Post, das als eines der letzten Projekte nach Anläufen in zehn verschiedenen Kantonen übrig geblieben war. Am Ende gab es kein Projekt mehr, dem man eine verlässliche Realisierung zugetraut hätte.

Schon im Dezember 2020 wurde diese Ablehnung relativiert. Der Bundesrat beschloss eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs. Dafür sollen die Verordnung über die politischen Rechte und die Verordnung über die elektronische Stimmabgabe revidiert werden. Ziel ist es, einen neuen Projektbetrieb von in- und ausländischen Experten begleiten zu lassen, um die Sicherheitsanforderungen von vornherein strenger zu konzipieren. Die eher improvisierten Projekte in den einzelnen Kantonen hatten nicht das nötige Vertrauen in der Bevölkerung gewinnen können. Neu soll die Öffentlichkeit frühzeitig transparente Informationen zum Prozess erhalten. Außerdem werden Hacker eingeladen, gegen Belohnung nach Fehlern im System zu suchen. Solche Bug-Bounty-Methoden sind in der Privatwirtschaft schon länger gebräuchlich. Jetzt werden sie erstmalig auf staatliche Softwaresysteme zur elektronischen Abstimmung übertragen.

Zwar soll auch zukünftig die Realisierung des Testbetriebs auf Kantons-ebene verbleiben. Der regulative Rahmen obliegt allerdings dem Bund. Dabei sollen maximal 10% der Stimmenden bei Abstimmungen zu Bundesangelegenheiten für den E-Voting-Kanal zugelassen werden (Kantonsmaterien maximal 30%). Besonders für die Gruppen der Auslandsschweizerinnen und Behinderten muss durch die Projekte jeweils eine Realisierung ermöglicht werden. Diese Gruppen warten dringend auf die Einführung eines funktionierenden E-Votings.

2. Bedingter Rückzug von Volksinitiativen

Erst seit 2010 können Initiativkomitees ihre Volksinitiative bedingt zurückziehen. Sie warten dann, ob ein indirekter Gegenvorschlag des Parlaments in Kraft tritt, weil die Referendumsfrist ungenutzt verstreicht oder das Gesetz die Referendumsabstimmung übersteht. Durch die Praxis der letzten Jahre zeigt sich, dass die Optionen der Initianten dadurch deutlich gestärkt

wurden. Sie haben neu das Parlament auf ihrer Seite. Die politischen Gegner müssen nun ihrerseits 50'000 Unterschriften innerhalb von hundert Tagen sammeln. Kommt es dann zur Referendumsabstimmung, so gewinnen die Initianten schon dadurch, dass ihr Anliegen eingebettet im Gesetz die einfache Mehrheit der gültigen Stimmen erreicht: das Volksmehr. Das Ständemehr, das für die Annahme der Initiative zusätzlich nötig gewesen wäre, ist hingegen nicht mehr erforderlich. Die Initianten haben es also leichter als zuvor und sparen durch den Schulterschluss mit Bundesrat und Bundesversammlung außerdem Zeit und Geld beim Abstimmungskampf. Überdies können sie bei diesem Verfahren nichts verlieren, weil im schlimmsten Fall das erfolgreiche Referendum nur zum Eintritt der auflösenden Bedingung führt und sie wieder in den vorigen Zustand der Volksinitiative ohne Rückzugserklärung versetzt sind.

Bei einer Reihe von Volksinitiativen der letzten Jahre war der bedingte Rückzug nach diesem Muster erfolgreich: Die Transparenzinitiative¹⁶ wurde bedingt zurückgezogen, weil das Parlament neue Offenlegungspflichten im Gesetz über die politischen Rechte einfügte. Das Anliegen der Korrekturinitiative,¹⁷ mit der Waffenexporte in Bürgerkriegsländer verhindert werden sollten, wurde durch die Änderung des Kriegsmaterialgesetzes verwirklicht. Die Fair-Preis-Initiative¹⁸ übersetzte der Gesetzgeber in eine Revision des Kartellgesetzes. Und bei der Initiative für einen Vaterschaftsurlaub¹⁹ offerierte das Parlament eine auf zwei Wochen reduzierte Zeit, gegen die dann zwar das Referendum ergriffen wurde, das aber mit nur 39% Nein-Stimmen am 27. September 2020 deutlich scheiterte, so dass der Vaterschaftsurlaub in Kraft treten konnte.

Die Beispiele zeigen, dass es für Initianten attraktiv sein kann, mit dem bedingten Rückzug gewissermaßen „zweigleisig“ zu fahren – in der Hauptsache auf der Seite des Parlaments und nur hilfsweise auf dem ursprünglichen Weg der Volksinitiative. Auch für die Parlamentsmehrheit ist dieser Weg vorteilhaft, weil die politische Kollision mit den Initianten entschärft und neuer Gestaltungsspielraum beim indirekten Gegenvorschlag gewonnen wird. Lediglich die parlamentarische Minderheit, gerade wenn sie aus kleinen Kantonen kommt, trägt den Nachteil allein. Sie hat auf die Gestaltung als Minderheit keinen großen Einfluss, verliert aber unter Umständen

16 [.../vi/vis466.html](#).

17 [.../vi/vis490.html](#).

18 [.../vi/vis469.html](#).

19 [.../vi/vis468.html](#).

die föderale Begrenzungswirkung des doppelten Mehrs, das für Volksinitiativen eine zusätzliche Hürde darstellt. Bei Themen, die in kleinen Bergkantonen eher auf Widerstand stoßen als in den bevölkerungsreichen städtischen Kantonen, kann dies zum Problem werden. So etwas zeichnet sich beispielsweise für die Gletscherinitiative ab, die dem Klimaschutz dient und darum wie das oben unter IV. diskutierte CO₂-Gesetz wohl in ländlichen Gebieten auf stärkere Gegenwehr stoßen dürfte.²⁰ Hier wäre dann das Ständemehr eine mögliche Hürde. Wenn die Parlamentsmehrheit einen indirekten Gegenvorschlag mit eigenen Klimaschutzmaßnahmen präsentiert, könnte sie die Initianten zum bedingten Rückzug bewegen. Das wäre dann gewissermaßen ein politischen Geschäft zulasten Dritter, weil die parlamentarischen Gegner des Klimaschutzes das Ständemehr nicht mehr als Schutzschild auf ihrer Seite hätten.

VI. Sonstige Abstimmungen im Bund

1. Abstimmungen mit deutlichem Ausgang

Klar gescheitert sind am 13. Juni 2021 die *Pestizidinitiative*²¹ (60,6% Nein-Stimmen) und die *Trinkwasserinitiative*²² (60,7% Nein-Stimmen). Diese Volksinitiativen waren so scharf formuliert, dass ihnen teils die Ernsthaftigkeit abgesprochen wurde²³ und sogar die Partei der Grünliberalen und der Biobauernverband „Bio Suisse“ sie zur Abstimmung empfahlen.²⁴ Ebenfalls am 13. Juni 2021 wurde das *Anti-Terror-Gesetz*, das neue Instrumente gegen Gefährder einführt, deutlich angenommen (56,6% Ja-Stimmen).

20 Zur Kritik an der Praxis und den Auswirkungen auf die künftige Gletscherinitiative siehe K. Fontana, Die Linke freut's, die SVP ärgert sich über Taktierereien bei Initiativen, in: NZZ vom 22. Juni 2022, S. 7.

21 .../vi/vis471.html.

22 .../vi/vis473.html.

23 S. Tanner, Volksinitiativen kommen zu leicht zustande. Das ist ein Problem, in: NZZaS vom 13. Juni 2021, S. 15.

24 D. Friedli, Initiative spaltet Grüne und Biobauern, in: NZZaS vom 25. Oktober 2020, S. 13; A. Hardegger, Die Fakten zur Initiative: Die Schweiz stimmt über ein Pestizid-Verbot ab, in: NZZ vom 27. April 2021, S. 9.

Am 26. September 2021 scheiterte die *Kapitalbesteuerungsinitiative*²⁵ mit nur 35,1% Ja-Stimmen. Ebenso deutlich positiv stand das Volk am 26. September 2021 zur Einführung der *Ehe für Alle*²⁶ (64,1% Ja-Stimmen).

Erwartungsgemäß deutlich stimmten angesichts des Pandemie-Hintergrunds am 28. November 2021 insgesamt 61% des Volkes für die *Pflegeinitiative*,²⁷ die nach ihrer gesetzlichen Umsetzung zu einer Stärkung der Pflegeberufe führen dürfte. Dabei war die Initiative nach bisherigen Maßstäben ursprünglich ohne große Erfolgsaussichten: Zum ersten Mal gelingt eine Volksinitiative zur Gesundheitspolitik und zum ersten Mal setzt sich eine Volksinitiative mit starker gewerkschaftlicher Prägung durch. Noch deutlicher und ebenso wenig überraschend geriet am 28. November 2021 die Ablehnung der *Justiz-Initiative*,²⁸ die im letzten Stadium der Bundesrichterwahlen das Los entscheiden lassen wollte (68,1% Nein-Stimmen).

Im Abstimmungstermin vom 13. Februar 2022 blieb die Initiative zum *Verbot von Tierversuchen*²⁹ erwartungsgemäß ohne Erfolg (79,1% Nein-Stimmen). Ebenfalls deutlich lehnte das Volk die *Abschaffung der Emissionsabgabe*³⁰ für Unternehmen ab (62,7% Nein-Stimmen). Eine klare Zustimmung erhielt demgegenüber am 13. Februar 2022 die Volksinitiative für ein *Verbot von Tabakwerbung*³¹ (56,6% Ja-Stimmen).

Am 15. Mai 2022 erhielt das *Filmgesetz*³² die deutliche Zustimmung von 58,4% Ja-Stimmen. Noch deutlicher entschied am 15. Mai 2022 das Volk über die Reform des *Transplantationsgesetzes*³³ (60,2% Ja-Stimmen). Am selben Tag erhielt auch die Erweiterung des Schengen-Besitzstandes im *EU Grenzregime Frontex* die zu erwartende Zustimmung (71,5% Ja-Stimmen).

Chancenlos blieb am 25. September 2022 die *Massentierhaltungsinitiative*,³⁴ die mit 62,9% Nein-Stimmen scheiterte. Einzig der für seine ausgeprägte Tierschutzbereitschaft bekannte Kanton Basel-Stadt stimmte der Initiative mehrheitlich zu. Der Kanton hatte zuvor am 13. Februar 2022 über die Einführung von Grundrechten für Affen abstimmen lassen (Primateninitiative), was erwartungsgemäß erfolglos blieb (74,7% Nein-Stimmen).

25 .../vi/vis479.html.

26 .../rf/cr/2019/20193956.html

27 .../vi/vis472.html.

28 .../vi/vis486.html.

29 .../vi/vis477.html.

30 .../rf/cr/2021/20212080.html

31 .../vi/vis484.html.

32 .../rf/cr/2021/20213243.html

33 .../rf/cr/2021/20213244.html

34 .../vi/vis487.html.

2. Abstimmungen mit relativ knappem Ausgang

Eine relativ knappe Zustimmung (51,6% Ja-Stimmen) gab es am 7. März 2021 beim Referendum über das Freihandelsabkommen mit Indonesien. Die Westschweiz lehnte die Vorlage klar ab, wurde aber von der Deutschschweiz überstimmt. Das Abkommen war von Globalisierungsgegnern vor allem deshalb kritisiert worden, weil es die Palmölproduktion zwar regulatorisch begleitete, durch die Senkung von Importschranken aber gleichzeitig förderte.

Am 13. Februar 2022 lehnte das Volk überraschend das gesetzliche *Medienpaket*³⁵ ab, mit dem durch eine Reihe von Subventionsinstrumenten die Medienvielfalt in der Schweiz gefördert werden sollte (54,6% Nein-Stimmen).

Besonders überraschend und knapp fiel die Abstimmung über die *AHV-Reform* am 25. September 2022 aus. Bei der Alters- und Hinterbliebenenversicherung geht es um die erste Säule der Altersvorsorge, die als gesetzliche Pflicht ausgestaltet ist und traditionell eine starke Umverteilungskomponente aufweist. Der letzte Reformvorschlag war im Jahr 2017 an der Referendumsabstimmung gescheitert. Insgesamt konnte die Gesetzesänderung nunmehr 50,6% Ja-Stimmen verbuchen, obwohl zuvor eine Ablehnung befürchtet worden war. Die separat abgestimmte und weniger strittige Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der AHV-Reform erreichte sogar 55,1% Ja-Stimmen. Insbesondere die erhöhende Angleichung des Rentenalters für Frauen war äußerst umstritten und schon in der letzten Abstimmung abgelehnt worden. Eine deutliche Trennlinie verlief diesmal entlang der Sprachgrenze zur Romandie – dem sogenannten „Röstigraben“: Die Westschweizer Kantone lehnten die Reform mit bis zu 70% ab.³⁶

Die ebenfalls am 25. September 2022 abgestimmte *Reform der Verrechnungssteuer* ist relativ knapp, aber wenig überraschend am Referendum gescheitert (48,0% Nein-Stimmen). Dies ist die dritte Vorlage in Folge, bei der eine Steueränderung, die den Unternehmen zugute kommen sollte, durch ein Referendum der SP gescheitert ist.³⁷

35 [.../rf/cr/2021/202112137.html](https://www.rtf.ch/2021/202112137.html)

36 A. Fumagalli, Stimmfreudigere Romands hätten die Reform scheitern lassen: Während fast alle Deutschschweizer Kantone zur AHV-Vorlage Ja sagten, betrug die Ablehnung in der Westschweiz bis zu 70 Prozent, in: NZZ vom 26. September 2022, S. 9.

37 Details bei H. Schöchli, Nein zur Reform der Verrechnungssteuer: Der Wirtschaftsstandort hat fürs Volk keine Priorität, in: NZZ vom 26. September 2022, S. 20.

VII. Hängige Volksinitiativen und Referenden

1. Initiierungsphase

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](https://www.bk.admin.ch/de/vis/vis_1_3_1_1.html)). Im frühen Stadium der Initiierungsphase befinden sich derzeit:

- die Volksinitiative „Ja zu fairen Bundessteuern auch für Ehepaare – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!“, welche die steuerliche Benachteiligung verheirateter Paare (allerdings ohne Individualbesteuerung) beseitigen will (neuer Art. 128 Abs. 3^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 128 Abs. 3^{bis}; Sammelfrist bis 27.03.2024; [.../vi/vis537.html](https://www.bk.admin.ch/de/vis/vis537.html));
- die Volksinitiative „Ja zu fairen AHV-Renten auch für Ehepaare – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!“, die eine Angleichung der AHV-Rente Verheirateter an die ordentliche AHV-Rente anderer Versicherter verlangt (neuer Art. 112 Abs. 2 Bst. c^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 112 Abs. 2 Bst. c^{bis}; Sammelfrist bis 27.03.2024; [.../vi/vis536.html](https://www.bk.admin.ch/de/vis/vis536.html));
- die Volksinitiative „Schutz vor Mobilfunkstrahlung – Fortschritt für Gesundheit und Umwelt (Saferphone-Initiative)“, die Bund und Kantone verpflichten will, restriktive Schutzbestimmungen hinsichtlich nicht ionisierender Strahlung aufzustellen (neue Art. 118 Abs. 2 Bst. d und Art. 118c sowie Übergangsbestimmungen zu Art. 118 Abs. 2 Bst. d und Art. 118c; Sammelfrist bis 13.03.2024; [.../vi/vis534.html](https://www.bk.admin.ch/de/vis/vis534.html));
- die Volksinitiative „Für eine gerechte Energie- und Klimapolitik: Investieren für Wohlstand, Arbeit und Umwelt (Klimafonds-Initiative)“, welche dem Bund Unterstützungsziele für ggf. klimarelevante Bereiche vorgeben und diesbezüglich einen Investitionsfonds schaffen will (neuer Art. 103a sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 103a; Sammelfrist bis 06.03.2024; [.../vi/vis535.html](https://www.bk.admin.ch/de/vis/vis535.html));
- die Volksinitiative „Jederzeit Strom für alle (Blackout stoppen)“, die eine umwelt- und klimaschonende Sicherstellung der Stromversorgung verlangt (neue Art. 89 Abs. 6 und 7; Sammelfrist bis 01.03.2024; [.../vi/vis533.html](https://www.bk.admin.ch/de/vis/vis533.html));
- die Volksinitiative „Für eine soziale Klimapolitik – steuerlich gerecht finanziert (Initiative für eine Zukunft)“, welche die Einführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer auf Bundesebene einführen und deren Erträge zur Bekämpfung der Klimakrise einsetzen will (neuer Art.

129a sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 129a; Sammelfrist bis 16.02.2024; .../vi/vis532.html);

- die Volksinitiative „Angemessene Arbeitsbedingungen für Chauffeusen und Chauffeure (Chauffeurinitiative), welche die Arbeitsbedingung von Chauffeusen und Chauffeuren regeln möchte, bzw. den Bund dazu anhalten will, diese zu regeln (neuer Art. 102a; Sammelfrist bis 12.01.2024; .../vi/vis531.html);
- die Volksinitiative „Ja zum Importverbot für Stopfleber (Stopfleber-Initiative)“, welche die Einfuhr von Stopfleber und Stopfleberprodukten verbieten möchte (neuer Art. 80 Abs. 2^{ter} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 80 Abs. 2^{ter}; Sammelfrist bis 28.12.2023; .../vi/vis529.html);
- die Volksinitiative „200 Franken sind genug (SRG-Initiative)“, welche die jährlichen Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.00 sowie allein auf private Haushalte beschränken möchte (neuer Art. 93 Abs. 6 sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 93 Abs. 6; Sammelfrist bis 01.12.2023; .../vi/vis528.html);
- die Volksinitiative „Nationalbankgewinne für eine starke AHV (SNB-Initiative)“, die hohe Bilanzgewinne der Schweizerischen Nationalbank in Abweichung zu Art. 99 Abs. 4 BV dem Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterbliebenenversicherung gutschreiben will (neuer Art. 99 Abs. 5 sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 99 Abs. 5; Sammelfrist bis 24.11.2023; .../vi/vis527.html);
- die Volksinitiative „Für eine Einschränkung von Feuerwerk“, die den Verkauf von Lärm erzeugenden Feuerwerkskörpern verbieten möchte (neuer Art. 74a sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. Art. 74a; Sammelfrist bis 03.11.2023; .../vi/vis525.html);
- die Volksinitiative „Für eine engagierte Schweiz (Service-citoyen-Initiative)“, welche eine allgemeine Dienstpflicht i.S.v. Militärdienst oder gleichwertigem Milizdienst für sämtliche Personen mit Schweizer Bürgerrecht einführen will (Änderung von Art. 59 BV und Aufhebung von Art. 61 Abs. 3-5 sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 59; Sammelfrist bis 26.10.2023; .../vi/vis524.html);
- die Volksinitiative „Für eine neue Bundesverfassung“, die eine Totalrevision der Verfassung vom 18. April 1999 verlangt (Sammelfrist bis 19.10.2023; /vi/vis523.html);
- die Volksinitiative „Für eine geregelte Entschädigung im Epidemiefall (Entschädigungsinitiative)“, die den Bund verpflichten will, die finanzielle Entschädigung, durch pandemisch bedingte behördliche Mass-

nahmen Betroffener, zu regeln (neuer Art. 95a sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 95a; Sammelfrist bis 29.09.2023; [.../vi/vis522.html](#));

- die Volksinitiative „Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle (Kita-Initiative)“, welche von den Kantonen die Erweiterung des Angebots an Kindertagesstätten sowie vom Bund einen Beitrag von zwei Dritteln an die entsprechenden Kosten verlangt (neuer Art. 116a sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 116a; Sammelfrist bis 08.09.2023; [.../vi/vis521.html](#));
- die Volksinitiative „Für einen Tag Bedenkzeit vor jeder Abtreibung (Einmal-darüber-schlafen-Initiative)“, welche die Einführung einer Bedenkzeit von einem Tag nach Arztkonsultation für die Vornahme einer Abtreibung einführen will (neuer Art. 10 Abs. 4 sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 10 Abs. 4; Sammelfrist bis 21.06.2023; [.../vi/vis519.html](#));
- die Volksinitiative „Für den Schutz von ausserhalb des Mutterleibes lebensfähigen Babys (Lebensfähige-Babys-retten-Initiative)“, welche den Schwangerschaftsabbruch bei Föten, die ausserhalb des Mutterleibes (ggf. mit intensivmedizinischen Massnahmen) überlebensfähig wären, grundsätzlich verbieten will (neuer Art. 10 Abs. 4 sowie neue Übergangsbestimmungen zu Art. 10 Abs. 4; Sammelfrist bis 21.06.2023; [.../vi/vis518.html](#));
- die Volksinitiative „Leben in Würde – Für ein finanzierbares bedingungsloses Grundeinkommen“, welche sämtlichen in der Schweiz niedergelassenen Personen ein bedingungsloses Grundeinkommen zukommen lassen will (neuer Art. 110a sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 110a; Sammelfrist bis 21.03.2023; [.../vi/vis513.html](#));
- die Volksinitiative „Ja zu fairen und sicheren Renten (Generationeninitiative)“, die eine periodische Anpassung des Rentenalters an die Entwicklung der Lebenserwartung sowie der Renten an die Lebenserwartung und die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtung anstrebt (neue Art. 112 Abs. 2 Bst. 2 und Art. 113 Abs. 2 Bst. f-i; Sammelfrist bis 07.03.2023; [.../vi/vis516.html](#));
- die Volksinitiative „Für eine verantwortungsvolle Wirtschaft innerhalb der planetaren Grenzen (Umweltverantwortungsinitiative)“, welche den Ressourcenverbrauch wirtschaftlicher Tätigkeiten durch die Erhaltungsfähigkeit der Lebensgrundlagen beschränken möchte (neuer Art. 94a sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 94a, Sammelfrist bis 24.02.2023; [.../vi/vis515.html](#));

- die Volksinitiative „Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)“, die den Bund dazu verpflichten will Münzen und Banknoten immer in genügender Menge zur Verfügung zu stellen sowie den Ersatz des Schweizerfrankens durch eine andere Währung, Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten (neuer Art. 99 Abs. 1^{bis} und Abs. 5; Sammelfrist bis 17.02.2023; .../vi/vis514.html).

Die Gesetzesrevisionen und referendumpflichtigen 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.³⁸ In diesem Stadium eines *potenziellen* Referendums befinden sich derzeit 2 Erlasse (Stand 10. Oktober 2022). 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 sicherere Fahrzeuge“, welche den Gesetzgeber verpflichten will, umfangreiche Regelungen betreffend den Schutz der Verkehrsteilnehmer aufzustellen (neue Art. 82 Abs. 1^{bis}-1^{octies}; Sammelfrist bis 16.09.2022; .../vi/vis512.html);
- die Volksinitiative „7500 Franken an jede Person mit Schweizer Bürgerrecht (*Helikoptergeld-Initiative*)“, welche einen Geldbeitrag in der Höhe von CHF 7'500 an sämtliche Staatsbürger über die Erhöhung der Geldmenge vorsieht (neue Übergangsbestimmung, Art. 197 Ziff. 12; Sammelfrist bis 20.04.2022; .../vi/vis509.html);
- die Volksinitiative „Mikrosteuer auf dem bargeldlosen Zahlungsverkehr“, welche die Mehrwertsteuer, die direkte Bundessteuer sowie die Stempelsteuer durch eine Steuer auf jeder Gutschrift des bargeldlosen Zahlungsverkehrs ersetzen will (Änderung von Art. 128 BV, 130 BV und 132 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 128 BV; Sammelfrist bis 5.11.2021; .../vi/vis506.html);
- die Volksinitiative „Mobilfunkhaftungs-Initiative“, welche eine Haftung der Konzessionärin für Personen- oder Sachschäden, die durch

38 www.fedlex.admin.ch.

den Betrieb einer Sendeanlage für Mobilfunk oder für drahtlose Empfangsgeräte verursacht werden, vorsieht (neuer Art. 74a BV; Sammelfrist bis 03.07.2021; [.../vi/vis504.html](#));

- die Volksinitiative „Für einen gesundheitsverträglichen und stromsparenden Mobilfunk“, welche den Bund auf einen stärkeren Schutz vor Mobilfunk- respektive Mikrowellenstrahlung verpflichten will (neuer Art. 118 Abs. 1 Bst. d BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 118 Abs. 2 Bst. d BV; Sammelfrist bis 26.06.2021; [.../vi/vis503.html](#));
- die Volksinitiative „Hilfe vor Ort im Asylbereich“, welche vorsieht, dass die Schweiz in Zusammenarbeit mit anderen Ländern Schutzgebiete im Ausland schafft, in denen Personen aus dem Asylbereich möglichst nahe am Herkunftsland untergebracht werden können (neuer Art. 121b BV; Sammelfrist bis 19.06.2021; [.../vi/vis502.html](#));
- die Volksinitiative „Ja zu steuerfreien AHV- und IV-Renten“, nach welcher AHV- bzw. IV-Rentenbezüger mit einem jährlichen Einkommen von höchstens 72'000 Franken für die Rente von der Steuer befreit werden sollen (neuer Art. 111 Abs. 1^{bis} BV; Sammelfrist bis 04.06.2021; [.../vi/vis501.html](#));
- die Volksinitiative „Neufinanzierung der Pflege – Krankenkassenprämien senken! (*Pflegefinanzierungs-Initiative*)“, welche die Finanzierung des Pflegeangebotes – ausgenommen Leistungen für Unterkunft und Verpflegung, die in Pflegeheimen und durch Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause erbracht werden – durch den Bund verlangt (neuer Art. 117a Abs. 3 BV; Sammelfrist bis 10.05.2021; [.../vi/vis500.html](#)).

2. Botschaftsphase

Bereits zustande gekommen, aber mangels Botschaft noch beim Bundesrat hängig ([.../vi/vis_1_3_1_2.html](#)) sind derzeit:

- die Volksinitiative „Gegen den F-35 (Stopp F-35)“, welche den Kauf von Kampfflugzeugen des Typs F-35 bis am 1. Januar 2040 verbieten will (neue Übergangsbestimmung zu Art. 60; zustande gekommen am 22.08.2022; [.../vi/vis517.html](#)).
- die Volksinitiative „Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (*Steuergerechtigkeits-Initiative*)“, die für sämtliche natürlichen Personen die Individualbesteuerung einführen möchte (neuer Art. 127 Abs. 2^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 127 Abs. 2^{bis}; zustande gekommen am 04.10.2022; [.../vi/vis511.html](#));

- die Volksinitiative „Für Freiheit und körperliche Unversehrtheit“, nach welcher Eingriffe in die körperliche und geistige Unversehrtheit einer Person grundsätzlich von deren Zustimmung abhängig gemacht werden sollen (neuer Art. 10 Abs. 2^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 10 Abs. 2^{bis}, zustande gekommen am 25.02.2022; .../vi/vis510.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 eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (*Renteninitiative*)“, nach welcher das Rentenalter an die durchschnittliche Lebenserwartung der schweizerischen Wohnbevölkerung im Alter von 65 Jahren gebunden werden soll (neuer Art. 112 Abs. 2 Bst. a^{ter} BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 112 Abs. 2 Bst. a^{ter}, Botschaft vom 22.06.2022; .../vi/vis505.html);
- die Volksinitiative „Für ein besseres Leben im Alter“, welche einen jährlichen Rentenzuschlag in der Höhe eines Zwölftels der jährlichen Rente vorsieht (neue Übergangsbestimmung zu Art. 112 BV; Botschaft vom 25.05.2022; .../vi/vis507.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; Botschaft vom 04.03.2022; .../vi/vis494.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; Botschaft vom 10.11.2021; .../vi/vis489.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; Botschaft vom 17.09.2021; .../vi/vis491.html);

- die Volksinitiative „Für ein gesundes Klima (*Gletscher-Initiative*)“, nach der ab 2050 Treibhausgasemissionen vollständig kompensiert werden müssen und zudem dannzumal vollständig auf fossile Brennstoffe verzichtet werden soll (Änderung von Art. 74a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 74a BV; Botschaft vom 11.08.2021; [.../vi/vis498.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; Botschaft vom 01.09.2021; [.../vi/vis495.html](#)).

Offiziell zurückgezogen ([.../vi/vis_2_2_5_4.html](#)) wurden:

- 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; bedingter Rückzug am 25.03.2021; [.../vi/vis490.html](#)); Grund dafür war der indirekte Gegenvorschlag des Parlaments.
- 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; bedingter Rückzug am 07.10.2021; [.../vi/vis481.html](#)); Grund dafür war der indirekte Gegenvorschlag des Parlaments.
- 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; bedingter Rückzug am 18.06.2021; [.../vi/vis466.html](#)). Grund dafür war der indirekte Gegenvorschlag des Parlaments.

4. Abstimmungsphase

Aktuell hat die Bundesversammlung hinsichtlich keiner Volksinitiative die Beratung ohne Empfehlung abgeschlossen oder die Ablehnung empfohlen, so dass die Initiative jetzt abstimmungsreif wäre ([.../vi/vis_1_3_1_4.html](#)).

B. Direkte Demokratie in den Kantonen

Die Abstimmungspraxis in den 26 Kantonen ist äußerst vielfältig und kann aufgrund der großen Zahl an Urnengängen nicht umfassend behandelt werden. Stattdessen sollen nach einem Überblick über wichtige Eckdaten des Stimmverhaltens in den Kantonen (I.) einige Abstimmungen bzw. aktuelle politische Schwerpunkte und Entwicklungen, die kantonsübergreifende Bedeutung aufweisen, dargestellt werden (II. bis III.).

I. Abstimmungsverhalten

Weil zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags die Abstimmungen vom 27. November noch nicht stattgefunden haben, umfasst nachfolgende Statistik nur die kantonalen Abstimmungen des Jahres 2021. Die Zahlen für 2022 werden im nächsten Jahrbuch nachgereicht werden.

Wie bereits im Vorjahr basiert die Statistik auf der Datenbank des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA).³⁹ Unvollständige oder fehlerhafte Daten wurden mit Zahlen von der Internetseite des jeweiligen Kantons ergänzt.

Erfasst wurden neben den kantonalen Urnenabstimmungen auch die Vorlagen, über die an der Landsgemeinde (Versammlung mit offenem Handmehr) in Glarus abgestimmt wurde.⁴⁰ Appenzell-Innerrhoden, das gewöhnlich auch eine Landsgemeinde abhält, hat 2021 pandemiebedingt an der Urne über die für die Landsgemeinde traktandierten Vorlagen abgestimmt.⁴¹ Nachfolgend werden jeweils auch die Werte ohne die Landsgemeinde-Vorlagen aus Glarus sowie die Abstimmungen in Appenzell-Innerrhoden („reguläre Urnenabstimmungen“) erhoben. Für eine solche separate Statistik sprechen drei Gründe: Erstens kann an einer offenen Versammlung naturgemäß über mehr Vorlagen abgestimmt werden als an der Urne, exakte Zahlen über die Anzahl der Anwesenden und der Ja- und Nein-Stimmen können keine erhoben werden und es ist (in Glarus) auch möglich, dass die Stimmberechtigten, anstatt eine Vorlage unverändert anzunehmen oder

39 c2d.ch/country/CH (Daten heruntergeladen am 11.10.2022).

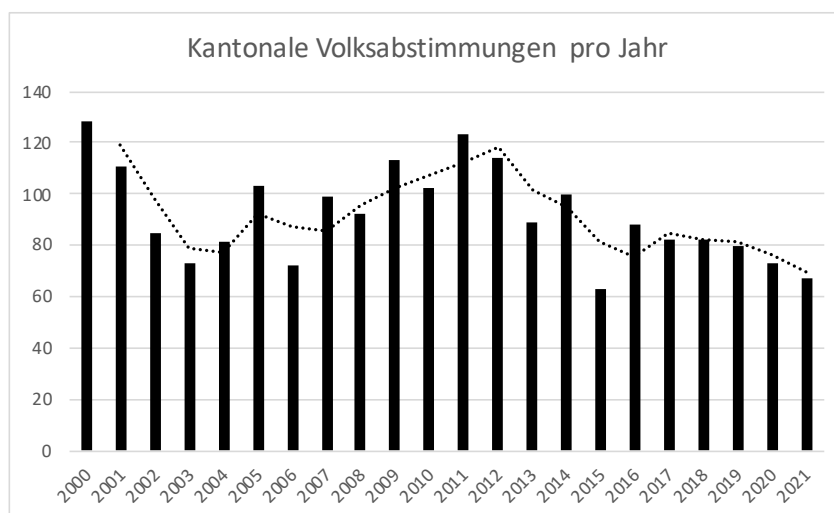
40 Diese finden sich unter www.landsgemeinde.gl.ch/index.php/landsgemeinde/2021.

41 Kanton Appenzell Innerrhoden, Urnenabstimmungen finden definitiv statt, 16.4.2021, www.ai.ch/politik/standeskommission/mitteilungen/aktuelles/urnen-abstimmungen-finden-definitiv-statt?searchterm=Absage%20Landsgemeinde.

gänzlich abzulehnen, diese abändern. Zweitens zählen wir die Landsgemeinde-Vorlagen erst seit 2019, womit langfristige Vergleiche nur ohne diese möglich sind. Drittens wurde die Glarner Landsgemeinde von 2020 wegen der Covid-Pandemie abgesagt, weshalb dasselbe auch für Vergleiche zum unmittelbaren Vorjahr gilt.

Falls die Kantonsparlamente einer Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenübergestellt haben, werden beide Vorlagen separat gezählt. Nicht in die Statistik aufgenommen werden hingegen die „Stichfragen“, die entscheiden, welche Vorlage in Kraft tritt, sofern das Volk sowohl eine Initiative als auch den Gegenvorschlag annimmt.

Im Jahr 2021 waren, inklusive Landsgemeinde-Vorlagen, insgesamt 101 kantonale Volksabstimmungen zu verzeichnen. Diese Zahl ist beinahe identisch mit dem Wert von 2019, als letztmals eine Landsgemeinde in Glarus stattgefunden hatte. Ohne Berücksichtigung von Glarus und Appenzell-Innerrhoden reduziert sich die Zahl der Abstimmungen auf 67. Dieser Wert liegt noch einmal tiefer als die 71 Abstimmungen, die 2020 stattgefunden hatten. Seit Beginn unserer Aufzeichnungen im Jahr 2000 wurden lediglich 2015 noch weniger kantonale Abstimmungen registriert. Ein Einfluss von Corona ist hier wahrscheinlich, doch ist anzumerken, dass auch der langfristige Trend gegen unten zeigt, wie aus nachfolgender Grafik hervorgeht.



Bezüglich der *Rechtsnatur der Volksabstimmungen*, sieht das Bild folgendermaßen aus:

- Volksinitiativen (Vorschläge von Stimmberechtigten, üblicherweise für eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung): 17 reguläre Urnenabstimmungen (Vorjahr 15), 2 „Memorialanträge“ von Stimmberechtigten in Glarus, insgesamt 19 Vorlagen.
- Gegenvorschläge (Alternativvorschläge, die kantonale Behörden Volksinitiativen gegenüberstellen): 5 reguläre Urnenabstimmungen (Vorjahr 3).
- Fakultative Referenden (Parlamentsbeschlüsse, insbesondere Gesetze oder Ausgaben, über die abgestimmt wird, weil eine Anzahl Stimmberechtigte dies verlangt hat): 17 reguläre Urnenabstimmungen (Vorjahr 13).
- Behördenreferenden (Parlamentsbeschlüsse, über die abgestimmt wird, weil dies entweder eine Anzahl Gemeinden oder eine ausreichend große Minderheit des kantonalen Parlaments verlangt oder weil die Parlamentsmehrheit ein Geschäft freiwillig den Stimmberechtigten vorgelegt hat): 5 reguläre Urnenabstimmungen (Vorjahr 8)
- Obligatorische Referenden (Entscheide, für die eine Volksabstimmung zwingend vorgeschrieben ist, namentlich Verfassungsänderungen, in gewissen Kantonen hohe Ausgaben, in Uri sowie an den Landsgemeinden in Glarus und Innerrhoden alle Gesetzesänderungen): 22 reguläre Urnenabstimmungen (Vorjahr 32), 30 Vorlagen in Glarus und Appenzell Innerrhoden, insgesamt 52 Vorlagen.

Im Vergleich zum Vorjahr fällt auf, dass die Anzahl jener Vorlagen, für die Unterschriften gesammelt werden mussten (Volksinitiativen und fakultative Referenden) wieder leicht zugenommen hat, während namentlich die obligatorischen Referenden abnahmen. Der Grund dafür ist mutmaßlich in der Corona-Pandemie zu suchen: Die durch diese bedingten Einschränkungen waren 2021 insgesamt etwas weniger gravierend als 2020, zudem dürften politische Akteurinnen und Akteure ihre Aktivitäten stärker an die veränderten Bedingungen angepasst haben. Seitens der Behörden dürfte die Pandemie möglicherweise zu einer gewissen Verlangsamung bei anderen Geschäften (etwa Verfassungsänderungen oder teuren Großprojekten) geführt haben, was sich im zweiten Pandemiejahr stärker bemerkbar machte.

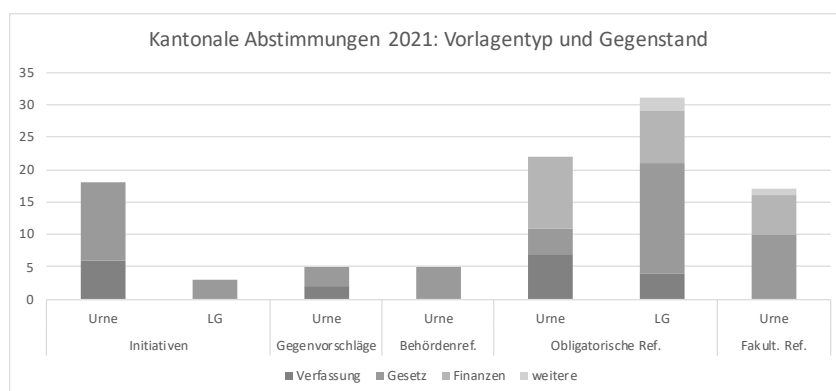
Die Abstimmungen können auch nach dem *Objekt der Vorlage* unterschieden werden:

- Verfassungsänderungen waren Gegenstand von 15 regulären Urnenabstimmungen (7 obligatorischen Referenden, 6 Volksinitiativen und 2

Gegenvorschlägen) sowie von 4 obligatorischen Abstimmungen in Glarus und Appenzell Innerhoden (wobei es sich bei einer Abstimmung in Innerrhoden um den Grundsatzentscheid handelt, eine Totalrevision der Kantonsverfassung von 1872 in Angriff zu nehmen), insgesamt also von 19 Vorlagen.

- Über Gesetzesänderungen entschieden wurde in 34 regulären Urnenabstimmungen (12 Volksinitiativen, 10 fakultative Referenden, 5 Behördenreferenden, 3 Gegenvorschläge sowie 4 obligatorische Referenden in Uri) sowie in 20 Abstimmungen in Glarus und Innerrhoden (17 obligatorische Abstimmungen und 3 „Memorialanträge“, d.h. Initiativen von Stimmberechtigten). Dies sind insgesamt 65 Vorlagen.
- Finanzgeschäfte waren Gegenstand von 17 regulären Urnenabstimmungen (11 obligatorischen und 6 fakultativen Referenden) sowie von 8 Geschäften in Glarus und Innerrhoden, insgesamt also von 25 Vorlagen. Während die regulären Urnenabstimmungen allesamt Ausgaben betrafen, wurde in Innerrhoden zusätzlich über den Verzicht auf ein Projekt, für welches die Landsgemeinde früher einen Kredit gesprochen hatte, entschieden,⁴² und die Glarner Landsgemeinde legte den Steuerfuss fest.
- Zuletzt betraf eine Volksabstimmung in Genf einen Zonenplan, während die Glarner Landsgemeinde zwei interkantonale Konkordate (Verträge) genehmigte.

Nachfolgende Grafik zeigt den Unterschied zwischen regulären Urnenabstimmungen und Landsgemeindevorlagen hinsichtlich Gegenstand und Vorlagentyp:



42 Verzicht auf die Fortsetzung des Bauprojekts „AVZ+“, www.ai.ch/politik/landsgemeinde/archiv-landsgemeinden/9-mai-2021.

Die durchschnittliche *Stimmbeteiligung* lag zwischen 50% und 54%, je nachdem, ob man auch die Innerrhoder Abstimmungen einbezieht (an der Glarner Landsgemeinde lässt sich keine exakte Teilnehmendenzahl erheben und ihr Einbezug wäre mangels Vergleichbarkeit auch nicht sinnvoll) und ob man leere und ungültige Stimmen mitberücksichtigt. Die Stimmbeteiligung ist somit noch einmal höher als im Vorjahr und liegt deutlich über den Werten von zwischen 40-45% in den Jahren 2015-2019. Ursache war offensichtlich die sehr hohe Beteiligung an allen eidgenössischen Abstimmungen des Jahres 2021, zumal nur eine einzige reguläre Abstimmung an einem separaten Termin stattfand (am 25. April 2021 im Kanton Solothurn). Am höchsten war die Stimmbeteiligung mit 69,4% bei der Abstimmung im Kanton Obwalden vom 28. November 2021 über einen Nachtrag zum kantonalen Gesundheitsgesetz. Auch hier dürften die gleichzeitigen nationalen Abstimmungen ausschlaggebend gewesen sein, namentlich die zweite Covid-Abstimmung, bei der die Beteiligung in Obwalden 75,4% betrug (ohne leere und ungültige Stimmen).⁴³ Die tiefste Beteiligung lag bei 35,0% bei der Abstimmung vom 26. September 2021 über die Anerkennung religiöser Gemeinschaften im Kanton Neuenburg. Hier könnte eine Rolle spielen, dass in Neuenburg auch Ausländerinnen und Ausländer in kantonalen Angelegenheiten (nicht aber bezüglich der stärker mobilisierenden nationalen Vorlagen) stimmberechtigt sind.⁴⁴

Was die *Ergebnisse* der Abstimmungen anbelangt, so hatten obligatorische Referenden sehr gute Erfolgsaussichten. Von den 22 regulären Urnenabstimmungen über obligatorische Referendumsvorlagen wurden 20 angenommen. Nur die Verfassungs- sowie die Gesetzesänderung über die Einführung des Stimmrechtsalters 16 im Kanton Uri scheiterten. Ebenso wurden 29 der 30 Vorlagen, über die in Glarus und Innerrhoden obligatorisch abgestimmt wurde, unverändert angenommen. Beim Glarner Energiegesetz nahm die Landsgemeinde einige Verschärfungen vor. Bei Volksinitiativen und fakultativen Referenden folgte das Volk in den regulären Urnenabstimmungen in etwas mehr als zwei Dritteln der Fälle den Behörden (12 Volksinitiativen wurden abgelehnt und 5 angenommen, während das Verhältnis bei fakultativen Referenden gerade umgekehrt war). Von den drei an der Glarner Landsgemeinde traktandierten Memorialanträgen wurden zwei abgelehnt, während einer als gegenstandslos abgeschrieben wurde, weil das

43 Kanton Obwalden, Volksabstimmung vom 28. November 2021, www.ow.ch/abstimmungen/termine/35774.

44 Art. 37 Abs. 1 Bst. c KV-NE (RSN 101).

Kantonsparlament dessen Anliegen von sich aus umgesetzt hatte.⁴⁵ Zuletzt wurden alle 5 behördlichen Gegenvorschläge angenommen und bei allen 5 Behördenreferenden hieß das Volk das betreffende Gesetz gut. Insgesamt ergibt sich somit eine behördliche Erfolgsquote von 81,1% (54 von 66 Vorlagen) in regulären Urnenabstimmungen und 97,0% (32 von 33) in Glarus und Appenzell Innerrhoden.

II. (Versuchte) Erweiterung politischer Partizipationsrechte auf kantonaler Ebene

Gleich mehrere Abstimmungen auf kantonaler Ebene zielten während des Berichtszeitraums auf die Erweiterung der politischen Partizipationsrechte. Die Ausübung der entsprechenden Rechte ist bedingt durch die Stimmfähigkeit. Als solche setzt sich diese im Wesentlichen aus drei kumulativ zu erfüllenden Kriterien zusammen: dem Vorhandensein des Schweizer Bürgerrechts, der politischen Volljährigkeit sowie der Abwesenheit von Stimmausschlussgründen. Die Kantone sind aber in der Regelung der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten grundsätzlich autonom (Art. 39 Abs. 1 BV). Freilich bewegt sich diese Autonomie in den Grenzen der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) sowie der Verpflichtung der Kantone, zu einer demokratischen Verfassung (Art. 51 Abs. 1 BV). Im Rahmen dieser Grenzen ist es den Kantonen damit insbesondere möglich, die Stimmfähigkeit und damit die politischen Partizipationsrechte auf kantonaler und kommunaler Ebene in drei Richtungen auszudehnen: einerseits durch Loslösung vom Bürgerrecht und der Erweiterung auf Ausländer, andererseits durch Reduktion des politischen Volljährigkeitsalters oder der Abschaffung von Stimmausschlussgründen. Die erfolgten Vorstöße im Berichtszeitraum zielten in alle drei Richtungen.

1. Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Menschen unter umfassender Beistandschaft im Kanton Genf

Vom Stimmrecht ausgeschlossen sind grundsätzlich Personen die wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt wurden (Art. 136 Abs. 1 BV). Seit dem 1. Januar 2013 wird der Wortlaut – aufgrund

45 Memorialantrag „Wildschutz mit Augenmass“, www.landsgemeinde.gl.ch/landsgemeinde/2021/traktanden/traktandum-14.

des neuen Erwachsenenschutzrechts – in Art. 2 BPR⁴⁶ aktualisiert und lautet: „Als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte im Sinne von Art. 136 Absatz 1 BV gelten Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.“ Eine der Bundesgesetzgebung entsprechende Regelung findet sich durchweg auch in den kantonalen Verfassungen bzw. Gesetzen.⁴⁷ Damit werden schweizweit schätzungsweise 15.000 Personen in Bund und Kantonen von Abstimmungen und Wahlen ausgeschlossen.⁴⁸ Einzelne Kantone sahen zwar bereits bisher relativierende Bestimmungen vor, wonach bspw. bei dauernder Urteilsunfähigkeit die politische Rechte nicht automatisch, sondern erst mittels zusätzlicher richterlicher Verfügung entzogen wurden (aArt. 48 Abs. 4 KV-GE)⁴⁹ oder wonach mittels eines vereinfachten Verfahrens die Urteilsfähigkeit nachgewiesen und damit das Stimmrecht wiedererlangt werden konnte (Art. 74 Abs. 2 KV-VD)⁵⁰. Nichtsdestotrotz galt aber in sämtlichen Kantonen der grundsätzliche Stimmrechtsausschluss Urteilsunfähiger, umfassend Verbeiständeter bzw. durch einen Vorsorgebeauftragten Vertretener. Als erster Kanton hat nun der Kanton Genf diese Ausschlussbestimmung im Rahmen einer obligatorischen Referendumsabstimmung am 29. November 2020 aufgehoben.⁵¹ Konkret ging es darum, Kongruenz zwischen der Genfer Verfassung und dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁵² zu schaffen, dessen Art. 29 die gleichberechtigte Wahrnehmung der politischen Rechte durch Menschen mit Behinderung verlangt. Der aArt. 48 Abs. 4 KV-GE wurde entsprechend ersatzlos gestrichen und mittels Übergangsbestimmung sämtlichen Betroffenen, denen bisher die politischen Rechte aufgrund Urteilsunfähigkeit und Verbeiständung bzw. Vertretung durch einen Vorsorgebeauftragten entzogen worden

46 Bundesgesetze über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1).

47 Bspw. Art. 22 Verfassung des Kantons Zürich vom 27.02.2005 (KV-ZH, SR 131.211) oder Art. 17 Abs. 1 Verfassung des Kantons Uri vom 28.10.1984 (KV-UR, SR 131.214).

48 D. Gerny, Mehr politische Rechte: Menschen mit einer geistigen Behinderung sollen bald abstimmen und wählen dürfen, NZZ Online vom 09.06.2021, www.nzz.ch/schweiz/mehr-politische-rechte-fuer-menschen-mit-geistiger-behinderung-ld.1629294.

49 Alte Verfassung des Kantons Genf vom 13.10.2012 (aKV-GE, SR 131.234; Stand bis 21.09.2021).

50 Verfassung des Kantons Waadt vom 14.04.2003 (KV-VD, SR 131.231).

51 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.ge.ch/votations/20201129/cantonal/.

52 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006 (SR 0.109, für die Schweiz in Kraft getreten am 15.05.2014).

war, diese per sofort wieder erteilt. Die im Vorfeld geführte Diskussion zu der Vorlage war größtenteils technischer Natur. Besprochen wurde insbesondere die Problematik, dass sich der Stimmkörper auf kantonaler Ebene inskünftig von demjenigen auf Bundesebene unterscheiden würde. Eine Besorgnis, die aber insbesondere im Kanton Genf bereits seit einigen Jahren obsolet geworden war. So war es aufgrund der durch aArt. 48 Abs. 4 KV-GE geforderten richterlichen Überprüfung bereits früher möglich, dass jemand auf Bundesebene aufgrund umfassender Beistandschaft bzw. Vertretung durch einen Vorsorgebeauftragten kein Stimmrecht besaß, auf kantonaler und kommunaler Ebene dagegen schon. Im Übrigen kennt der Kanton Genf seit 2005 ein aktives Ausländerwahlrecht für sämtliche Gemeinden. Verfassungsrechtlich interessanter war dagegen der Einwand, die Stimmberechtigung urteilsunfähiger Verbeiständeter bzw. durch einen Vorsorgeauftrag Vertretener, verstoße gegen Art. 45 Abs. 2 KV-GE, wonach das Gesetz zu gewährleisten habe, dass jede Person mit politischen Rechten, diese auch wahrnehmen könne. Ist Urteilsfähigkeit keine Voraussetzung mehr für den Erhalt politischer Rechte, kann dies offensichtlich nicht mehr gewährleistet werden. Wohl eher theoretischer Natur aber rechtlich dennoch unbefriedigend dürfte weiter die Tatsache sein, dass die fehlende Übereinstimmung von politischer und zivilrechtlicher Handlungsfähigkeit im Rahmen des passiven Wahlrechts Handlungsunmöglichkeiten schaffen könnte. Im Raum stand weiter die Frage nach einem allfälligen Missbrauchsrisiko durch Angehörige oder Betreuer. Dagegen wurde insbesondere vorgebracht, von der neuen Regelung betroffen seien weniger als 0,5% der Stimmbevölkerung, weshalb ohnehin keine entscheidenden Auswirkungen auf Abstimmungen und Wahlen zu erwarten wären und Wahlbetrug nicht zuletzt strafrechtlich relevant sei. Insofern würden die Vorteile, die sich insbesondere auch aus der symbolischen Wirkung gerade für Genf als europäischem Sitz der UNO ergeben, die möglichen Nachteile überwiegen.⁵³ Die neue Verfassungsbestimmung wurde vom Bund am 21. September 2021 gewährleistet.⁵⁴

Es bleibt abzuwarten, wie sich die Ausdehnung des Stimmrechts in diese Richtung in der Praxis bewährt. Dies dürfte mitentscheidend dafür sein, ob weitere Kantone oder allenfalls gar der Bund sich der inklusiveren Gestaltung des Stimmkörpers anschließen. Auf der Traktandenliste findet sich die

53 Brochure sur la votation cantonale du 29. novembre 2020, abrufbar unter: www.ge.ch/votations/20201129/doc/Brochure-cantonale.pdf, S. 11 ff.

54 BBl 2021 2340.

Thematik aktuell in den Kantonen Neuenburg, Tessin, der Waadt und Basel-Stadt.⁵⁵ Zudem hat der Ständerat ein Postulat überwiesen, welches den Bundesrat beauftragt, Maßnahmen vorzuschlagen, die Menschen mit einer geistigen Behinderung den uneingeschränkten Zugang insbesondere zum politischen Leben ermöglichen.⁵⁶ Demgegenüber war einem ähnlichen Vorstoß im Kanton Wallis kein Erfolg beschert.⁵⁷

2. Abstimmung über die Einführung des Ausländerstimmrechts auf Gemeindeebene im Kanton Solothurn

Bereits viel länger Gegenstand von Diskussionen ist die Frage, inwiefern das Kriterium der Staatsbürgerschaft für die Erteilung der politischen Rechte relevant sein soll. Die Thematik als solche war bereits Gegenstand der Landesberichte 2014⁵⁸ sowie 2018⁵⁹. Auf Bundesebene (Art. 136 Abs. 1 BV) und in den meisten Kantonen ist das Stimmrecht an die Staatsbürgerschaft gebunden. Einzelne Kantone kennen aber bereits heute das Stimmrecht auf staatlicher oder kommunaler Ebene für Personen nur mit Niederlassungsbewilligung. Mit Volksabstimmung vom 26. September 2021 hatten nun die Stimmbürger im Kanton Solothurn über eine Volksinitiative zu befinden, welche den einzelnen Gemeinden des Kantons das Recht einräumen wollte, ausländischen Staatsbürgern mit Niederlassung in der jeweiligen Gemeinde das Stimmrecht in kommunalen Angelegenheiten zu erteilen. Entschieden wurde entsprechend nur indirekt über die Einführung der Möglichkeit, das Ausländerstimmrecht zu gewähren.⁶⁰ Der Umfang des jeweiligen Stimmrechts sollte in den Autonomiebereich der Gemeinde fallen.

55 Gerny, Mehr politische Rechte (Fn. 48).

56 Postulat Carobbio Guscetti (21.3296).

57 A. Fischer, Der Schweiz droht eine Rüge der UNO, Tagesanzeiger Online vom 01.02.2021, www.tagesanzeiger.ch/der-schweiz-droht-eine-ruege-der-uno-891026717810.

58 A. Tschentscher/M. Minder, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2014, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014–2016, Baden-Baden 2018, S. 175 (216 ff.).

59 A. Tschentscher/A. Gutmann/L. Ruchti, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2018, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, Baden-Baden 2019, S. 135 (157).

60 Hierzu und zum Folgenden: Kanton Solothurn, Abstimmungsinfo, Offizielle Mitteilungen zur kantonalen Volksabstimmung vom 26. September 2021, abrufbar unter: so.ch/fileadmin/internet/staatskanzlei/stk-regierungsdienste/pdf/abstimmungen-wahlen/2021/September/WEB_AbstimmungsInfo_Sept21_hohe_Aufloesung.pdf.

Entsprechend hätte jede Gemeinde für sich entscheiden können ob sie das Stimm- sowie das aktive und das passive Wahlrecht oder nur Teile davon gewähren wollte. Die Befürworter der Vorlage wozu u.a. der Solothurner Regierungsrat (kantonale Exekutive) zählte, brachten zur Begründung des Anliegens insbesondere vor, das Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene stärke die Gemeindeautonomie. Zudem könnten Rekrutierungsprobleme kommunaler Milizämter entschärft werden. Weiter führe die Erteilung des Stimmrechts zu einer Förderung der Integration und politische Entscheide wären breiter abgestützt. Die Gegner argumentierten dagegen, die Wahrnehmung politischer Mitverantwortung sei für Ausländer bereits heute über die Einbürgerung möglich. Die Teilnahme am politischen Prozess bedinge insbesondere eine gewisse Sprachkompetenz und diese werde durch die Einbürgerung gerade sichergestellt. Die Mitbestimmung in der Gesellschaft solle zudem nicht am Anfang, sondern am Schluss des Integrationsprozesses stehen. Schließlich wurde auch die drohende Differenz der Stimmkörper auf kommunaler und kantonaler bzw. Bundesebene moniert. Die Initiative wurde letztendlich mit 73,23% klar abgelehnt.

Damit reiht sich der Kanton Solothurn in die Tradition deutschschweizer Kantone ein, den Kreis der Stimmberechtigten nur sehr zurückhaltend zu erweitern. Die Solothurner selbst hatten vergleichbare Anliegen bereits mehrfach abgelehnt. Auch in anderen deutschschweizer Kantonen hat das Anliegen oft schlechte Karten. So scheiterte ein ähnlicher Vorstoß im Kanton Bern im Jahr 2020 bereits im Großen Rat.⁶¹ Dasselbe Vorbringen wurde im Kanton Zürich vom Regierungsrat (Exekutive) zur Ablehnung empfohlen, ein endgültiger Entscheid des Kantonsrats (Legislative) bzw. des Volkes steht noch aus.⁶² Aktuell erlauben in der Deutschschweiz einzig die Kantone Basel-Stadt, Graubünden und Appenzell Ausserrhoden ihren Gemeinden die Einführung des Ausländerstimmrechts auf kommunaler Ebene. Von dieser Möglichkeit haben indessen aber nur wenige Gemeinden Gebrauch gemacht. Ganz anders gestaltet sich die Situation in der lateinischen Schweiz. Bis auf die Kantone Wallis und Tessin ist das Ausländerstimmrecht in sämtlichen Ständen zumindest auf kommunaler Ebene vorhanden.

61 Motion Samantha Dunning (2020.RRGR.68), abrufbar unter: www.gr.be.ch/de/start/geschaefte/geschaeftssuche/geschaeftsdetail.html?guid=9b673fa6b008466c92f5062ad7d4f234.

62 Antrag des Regierungsrates vom 16. Juni 2021, abrufbar unter: www.zh.ch/bin/zhweb/publish/regierungsratsbeschluss-unterlagen./2021/663/5727_Behoerdeninitiative_176_2019_kommunales_Stimm-_und_Wahlrecht_fuer_Auslaenderinnen_und_Auslaender.pdf.

3. Abstimmung über die Einführung des Stimmrechtsalters 16 insbesondere in den Kantonen Zürich, Bern und Uri

Auf Bundesebene erwächst die politische zusammen mit der zivilrechtlichen Mündigkeit (Art. 136 Abs. 1 BV; Art. 14 Abs. 1 ZGB). Vorausgesetzt ist entsprechend die Vollendung des 18. Altersjahres. Diese Regelung gilt bis auf Glarus auch für sämtliche Kantone (wobei im Kanton Glarus Volksentscheide auf kantonaler Ebene aber im Rahmen der Landsgemeinde getroffen werden). Im Laufe des Berichtszeitraumes war diese Voraussetzung politischer Partizipationsrechte allerdings Gegenstand vergleichsweise vieler auf Liberalisierung zielender Vorstöße. In drei Kantonen (Bern, Uri und Zürich) kam es diesbezüglich zu Volksabstimmungen, wobei diese in allen Fällen durch parlamentarische Vorstöße initiiert wurden. In den Kantonen Luzern⁶³, Waadt⁶⁴, Zug⁶⁵, Schwyz⁶⁶ und Genf⁶⁷ scheiterten entsprechende Vorlagen bereits im Parlament.

Nachdem die Urner bereits 2009 über die Einführung des Stimmrechtsalters 16 abgestimmt und die Vorlage wuchtig mit 79,9% abgelehnt haben,⁶⁸ gelangte das Anliegen am 26. September 2021 erneut an die Urnen. Dabei war wie bereits bei der ersten Abstimmung vorgesehen, einzig das aktive Stimm- und Wahlrecht auf die Bevölkerungsgruppe zwischen 16 und 18 Jahren zu übertragen. Um der Problematik der fehlenden zivilrechtlichen Handlungsfähigkeit im Falle einer Wahl in ein politisches Amt zu entgehen, beschloss man, keine Senkung der Altersgrenze für das passive Wahlrecht zu fordern. Das Anliegen fand aber auch zwölf Jahre nach der ersten Abstimmung keine Mehrheit und wurde mit 68,42% Nein-Stimmen abgelehnt.⁶⁹ Ähnlich fiel das Resultat auch im Kanton Zürich aus, der ebenfalls die Altersgrenze für das aktive Stimm- und Wahlrecht auf 16 Jahre senken wollte. Die entsprechende Volksabstimmung ging am 15. November 2021

63 Einzelinitiative Samuel Zbinden (E 123), abrufbar unter: www.lu.ch/kr/Parlamentsgeschaefte/detail?ges=26a52eddda0a4c0299138c62e82027a2.

64 Motion Léonore Porchet (18_MOT_065), abrufbar unter: www.vd.ch/toutes-les-autorites/grand-conseil/seances-du-grand-conseil/point-seance/id/70e053a8-d89b-42d0-8de1-171f82c0932f/meeting/1000558/.

65 Motion Andreas Lustenberger, Anna Spescha, Martin Zimmermann (3118), abrufbar unter: kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/2106.

66 Motion Leo Camenzind (M 4/21), abrufbar unter: www.sz.ch/public/upload/assets/56238/M_Stimmrecht_16.pdf.

67 Projet de loi constitutionnelle (PL 12489-A), abrufbar unter: ge.ch/grandconseil/sessions/seances/2022/020504.

68 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.ur.ch/abstimmungen/termine/3475.

69 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.ur.ch/abstimmungen/termine/25424.

mit 35,24% Ja-Stimmen verloren.⁷⁰ Schließlich verwarf auch der Kanton Bern den gleichen Vorschlag, nachdem man bereits 2009 darüber abgestimmt hatte. Während der Nein-Stimmenanteil 2009 noch 75,2% betrug, stimmten am 25. September 2022 immerhin 32,8% dafür.⁷¹

Die Befürworter sämtlicher Vorlagen argumentierten mit der sich verändernden demografischen Struktur der Gesellschaft. Dies führe dazu, dass junge Menschen bei politischen Entscheiden weniger vertreten seien als ältere Generationen, während die Jüngeren aber länger mit den Konsequenzen entsprechender Entscheide zu leben hätten. Im Übrigen würde von über 16-Jährigen auch in anderen Lebensbereichen erwartet, dass sie Verantwortung übernehmen. Von einer früheren Mitsprachemöglichkeit versprechen sich die Befürworter auch eine gesamthaft höhere Stimm- und Wahlbeteiligung und größeres politisches Interesse in der Gesellschaft. Der Zeitpunkt sei mit 16 Jahren deshalb sehr geeignet, weil er unmittelbar an die politische Bildung während der obligatorischen Schulzeit anknüpfe. Positiv bewertet wurden zudem die Erfahrungen aus dem Kanton Glarus und dem nahen Ausland.

Die Gegner der Herabsetzung monierten in erster Linie die Entkoppelung des Stimmrechtsalters von der zivilrechtlichen Handlungsfähigkeit. Dabei würden sachlich nicht zu rechtfertigenden Ungleichgewichte zwischen Rechten und Pflichten geschaffen. Ein positiver Effekt auf die politische Beteiligung sei zudem nicht zu erwarten, da bereits heute die unter 25-Jährigen signifikant tiefere Wahl- und Abstimmungsquoten aufwiesen. Schließlich fehle mit 16 Jahren schlicht die geistige Reife, politisch mitzubestimmen.⁷²

Obwohl anhand der Entwicklung der Resultate in Bern und Uri die Vermutung durchweg naheliegt, die gesellschaftliche Offenheit gegenüber dem Stimmrechtsalter 16 habe zugenommen, dürfte die noch immer deutliche

70 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/abstimmungsarchiv.html.

71 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.bewas.sites.be.ch/navigation-de.html?content=/2022/2022-09-25/ABSTIMMUNG/ergebnisse-abstimmung-de.html.

72 Kanton Bern, Abstimmungsbroschüre, Kantonale Volksabstimmung vom 25. September 2022, abrufbar unter: www.bewas.sites.be.ch/2022/2022-09-25/ABSTIMMUNG/Botschaft-KANTON-1_de.pdf, S. 5 ff.; Kanton Zürich, Abstimmungsbroschüre, Kantonale Volksabstimmung vom 15. Mai 2022, abrufbar unter: www.web.statistik.zh.ch/cms_abstimmungsarchiv/pdf/20220515_Zeitung.pdf, S. 8 ff.; Kanton Uri, Abstimmungsbroschüre, Kantonale Volksabstimmung vom 26. September 2021, abrufbar unter: www.ur.ch/_docn/265226/Kantonale_Botschaft_definitiv.pdf, S. 3 ff.

Ablehnung gerade in den beiden bevölkerungsreichsten Kantonen Bern und Zürich dazu führen, dass das Anliegen zumindest für die nächsten Jahre wieder etwas in den Hintergrund rückt.

4. Tendenz zu einer Liberalisierung der Partizipationsrechte?

Ob die aktuelle Häufung von Vorstößen zur Liberalisierung der politischen Partizipationsrechte mittelfristig in einer bundesweiten Verankerung solcher Normen kulminiert, wird sich zeigen. Die aktuellen Resultate deuten – wenn überhaupt – nur auf eine sehr langsame Öffnung hin. Gerade mit Blick auf das auf Bundesebene erst 1971 eingeführte Frauenstimmrecht, scheint diese langsame Öffnung mit immer neuen Fort- und Rückschritten aber geradezu ein Charakteristikum für diesen Prozess zu sein.

III. Klimaartikel in Kantonsverfassungen

Gleich zwei Kantone (Bern und Zürich) stimmten während des Berichtszeitraumes über die Implementierung von „Klimaschutz-Artikeln“ in ihren Verfassungen ab. In beiden Fällen wurde mittels parlamentarischer Initiative die Verankerung der Pariser Klimaziele auf Stufe Kantonsverfassung angestoßen. Während die Berner Version das Ziel der Treibhausgasreduktion auf Netto-Null bis ins Jahr 2050 ausdrücklich erwähnt, enthält der Zürcher Artikel keine solche zeitliche Schranke, verweist allerdings auf die Ziele des Bundes, der im Rahmen der Energiestrategie 2050 ebenfalls „Klimaneutralität“ anstrebt. Im Übrigen beschränken sich die beiden Bestimmungen grundsätzlich darauf, Maßnahmen in die entsprechende Richtung zu fordern (neuer Art. 31 a KV BE⁷³ sowie neuer Art. 102a KV ZH⁷⁴). Die Abstimmungen fielen vergleichsweise deutlich aus, wobei am 26. September 2021 63,8% der Berner⁷⁵ und am 15. Mai 2022 67,12% der Zürcher⁷⁶ für die neuen Verfassungsbestimmungen stimmten.

73 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV BE, SR 131.212).

74 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, Version aktuell noch nicht in Kraft (KV ZH, SR 131.211).

75 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.bewas.sites.be.ch/navigation-de.html?content=/2021/2021-09-26/ABSTIMMUNG/ergebnisse-abstimmung-de.html.

76 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/abstimmungsarchiv.html.

In diesem Zusammenhang ist der Vergleich zu im selben Zeitraum erfolgten Abstimmungen zu konkreten „Klimagesetzen“ interessant. So stimmten sowohl der Kanton Bern (10. Februar 2019) als auch der Kanton Zürich (19. April 2021) über Änderungen ihrer Energiegesetze ab. In beiden Kantonen ging es um die Implementierung der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE n 2014⁷⁷). Dabei handelt es sich um das von den Kantonen gemeinsam erarbeitete Gesamtpaket energierechtlicher Vorschriften im Gebäudebereich. Die Maßgebliche Änderung betraf in beiden Kantonen das Ersatzverbot bzw. die beschränkte Ersatzmöglichkeit von Öl- und Gasheizungen, welche – so die Befürworter – 40% der klimabelastenden CO₂ Emissionen verursachen würden. Die Vorlage wurde in Bern am 10. Februar 2019 mit 50,6% abgelehnt.⁷⁸ In Zürich wurde das neue Energiegesetz am 28. November 2021 zwar angenommen, erfuhr aber mit 62,23%⁷⁹ deutlich weniger Zustimmung als noch der Klimaschutz-Artikel in der Verfassung. Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn man die kantonalen Abstimmungsergebnisse hinsichtlich des Referendums zum neuen Bundesgesetz über die Verminderung von Treibhausgasemissionen (CO₂-Gesetz) am 13. Juni 2021 betrachtet. Der Kanton Bern verwarf das Gesetz mit 51,5%.⁸⁰ In Zürich fand die Vorlage zwar wiederum eine Mehrheit, mit 54,41% erhielt sie aber nochmals deutlich weniger Zustimmung als das kantonale Energiegesetz bzw. der Klimaschutz-Artikel in der Verfassung.⁸¹ Wie bereits aus dessen Titel ersichtlich, bezweckte das Gesetz die Emission von Treibhausgasen zu senken (konkret: im Jahr 2030 höchstens noch 50% der Emissionen des Jahres 1990). Dies insbesondere wiederum durch die Einschränkung des Ersatzes von Öl- und Gasheizungen sowie die Beschränkung des CO₂-Ausstoßes bei Neufahrzeugen, die Etablierung eines Emissionshandels-Systems und zusätzliche Abgaben auf fossile Brennstoffe sowie Flugtickets. Die Vorlage scheiterte auch national.

77 Konferenz Kantonaler Energiedirektoren, Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE n), abrufbar unter: www.endk.ch/de/energiepolitik-der-kantone/muken.

78 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.bewas.sites.be.ch/navigation-de.html?content=/2019/2019-02-10/ABSTIMMUNG/ergebnisse-abstimmung-de.html.

79 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/abstimmungsarchiv.html.

80 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.bewas.sites.be.ch/navigation-de.html?content=/2021/2021-06-13/ABSTIMMUNG/ergebnisse-abstimmung-de.html.

81 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/abstimmungsarchiv.html.

Im Bewusstsein, dass der Ausgang von Volksabstimmungen durch eine Vielzahl von Faktoren bedingt ist, lässt sich doch die Tendenz erkennen, dass Abstimmungen zu konkreten Klima-Maßnahmen deutlich schwieriger zu gewinnen sind als solche über allgemein gehaltenen Staatszielbestimmungen, die lediglich einen generellen Handlungsbedarf postulieren. Die Tatsache, dass die konkrete Treibhausgasreduktion zwangsläufig mit Verzicht verbunden ist, dürfte gerade in direkt-demokratischen Systemen – aufgrund der im Einzelfall im Vergleich zu parlamentarischen Demokratien vermehrt zu berücksichtigenden Partikularinteressen – das Zustandekommen solcher Gesetze erschweren. Nichtsdestotrotz sollte der politischen Versuchung widerstanden werden, stattdessen vermehrt auf allgemein gehaltene Bestimmungen zu setzen.

C. Direkte Demokratie in den Gemeinden

Auf der untersten Ebene der Staatsorganisation wird in einem ersten Teil die bekannte Problematik der Rekrutierungsprobleme kommunaler Exekutiven kurz aus dem Blickwinkel der direkten Demokratie gewürdigt (I.). In einem zweiten Teil soll dann eine aus demokratischer Perspektive etwas bedenkliche Steuererhöhung in einer Berner Agglomerationsgemeinde beleuchtet werden (II.).

I. Rekrutierungsprobleme in der kommunalen Exekutive

Die Problematik der Personalnot in der kommunalen Exekutive gerade von kleineren Gemeinden ist nicht neu. Die fehlende Einheit von Berufs- und Dorfpolitik, die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft sowie die fortschreitende Urbanisierung sind dabei gewiss nur Teilursachen.⁸² Der Mangelzustand scheint sich in vielen Gemeinden in den letzten Jahren noch verschlimmert zu haben, so bleiben Gemeinderatssitze teilweise über Monate oder gar Jahre vakant.⁸³ Für die Handlungsfähigkeit der Gemeinde wird dies spätestens dann zum Problem wenn die Mehrheit der Sitze im

82 U. Mauli/H. Geser, Personalnot in der Gemeindepolitik, NZZ Online vom 20.07.2011, www.nzz.ch/personalnot_in_der_gemeindepolitik-ld.597848.

83 S. von Bergen, Warum die Demokratie im Dorf sanft einschläft, Berner Zeitung Online vom 25.03.2022, www.bernerzeitung.ch/warum-die-demokratie-im-dorf-sanft-einschlaeft-803692728459.

Gemeinderat nicht mehr besetzt werden kann (Art. 12 Abs. 1 GV BE⁸⁴). In einem solchen Fall droht der Gemeinde die Verwaltung durch den Kanton (Art. 90 Abs. 1 Bst. b GG BE⁸⁵). Aus demokratischer Perspektive setzt die Problematik aber bereits früher ein. Stellen sich nämlich im Rahmen von Erneuerungswahlen keine bzw. bei Ersatzwahlen nur der Anzahl Sitze entsprechende Kandidaten, so kommt es zu keiner bzw. nur zu einer stillen Wahl. Rechtlich erfahren die Befugnisse der Stimmberechtigten dadurch zwar keinerlei Einschränkungen, steht es doch jedem von ihnen frei, selber zu kandidieren. Tatsächlich aber entfällt die Mitsprachemöglichkeit hinsichtlich der Zusammensetzung des Gemeinderates. Die Problematik verschärft sich weiter durch die Tatsache, dass in vielen Gemeinden der Gemeinderat als Exekutive selbst für die Suche der Nachfolger zuständig ist. Damit besteht die Gefahr, dass dieser sich selbst reproduziert und Minderheiten je länger je weniger Einsitz nehmen.

Unter derart knappen Personalverhältnissen zeigt sich zudem eine etwas unerwartete Schwäche vieler kommunaler Wahlsysteme. Oft wird nämlich der Gemeinderat im Proporzverfahren gewählt. Damit handelt es sich also in erster Linie um Partei- und nicht Personenwahlen. In einem nur schwach politisierten Umfeld mit einer immer kleiner werdenden Parteienlandschaft birgt dieses Model die Gefahr, die Auswahl weiter einzuschränken. Augenscheinlich wird dies, wenn ein Gemeinderat während der Amtszeit zurücktritt. In einem solchen Fall müsste normalerweise die Person, die bei den letzten Wahlen die zweitmeisten Stimmen auf der Parteiliste erhielt, nachrutschen. Oft ist diese Person dann aber gar nicht willig oder geeignet, das Amt zu übernehmen. In diesem Fall könnte eine Ersatzwahl im Majorzverfahren die Interessen der Bevölkerung ggf. besser abbilden. Die Chance besteht, dass die Hinwendung zur Personenwahl in einem nicht sehr parteipolitischen Umfeld als eine Art Katalysator der kommunalen Demokratie wirken könnte, insbesondere indem die Hürde für parteilose Kandidaten sinken würde.⁸⁶

Es bleibt zu hoffen, dass dem politischen Desinteresse auf kommunaler Stufe in naher Zukunft so oder anders entgegengewirkt werden kann. Im dreistufigen Staatsaufbau der Schweiz diene die unterste Stufe seit je her auch als „Ausbildungsstätte“ für Ämter auf Bundes- oder Kantonsebene.

84 Gemeindeverordnung des Kantons Bern vom 16.12.1998 (GV, BSG 170.111).

85 Gemeindegesetz des Kantons Bern vom 16.03.1998 (GG, BSG 170.11).

86 S. von Bergen, Wie serbelnde Ortsparteien die Demokratie lähmen, Der Bund Online vom 21.10.2022, www.derbund.ch/wie-serbelnde-ortsparteien-die-demokratie-laehmen-402483179758.

Nirgends können aber für solche Funktionen essentielle Eigenschaften wie Kompromissbereitschaft und Pragmatismus besser erlernt werden als in der alltagsnahen Politik der kleinen Gemeinde.

II. Umgehung unbeliebter Volksentscheide durch Androhung kantonaler Zwangsmaßnahmen?

In der Berner Agglomerationsgemeinde Köniz kam es in den letzten zweieinhalb Jahren zu einer nicht unproblematischen politischen Auseinandersetzung zwischen dem Stimmvolk und den Behörden (insbesondere Parlament und Gemeinderat). Umstritten war die Erhöhung der Steueranlage. Dabei handelt es sich um den Faktor, mit dem der Tarif der einfachen Steuer zu multiplizieren ist, um den Betrag der effektiven Gemeindesteuer zu erhalten. Dieser Faktor lag für die Gemeinde Köniz bis ins Jahr 2021 bei 1,49, nachdem er im Jahr 2010 von 1,54 auf diesen Betrag reduziert worden war. Die Behörden erachteten eine Anpassung für notwendig, da die Gemeinde seit 2012 in zunehmendem Masse defizitäre Erfolgsrechnungen auswies und ihrer Ansicht nach Aufgabenüberprüfungsprogramme und daraus folgende Sparmaßnahmen für eine Korrektur der finanziellen Schieflage nicht mehr ausreichten.⁸⁷

Im Falle einer geplanten Erhöhung der Steueranlage sieht Art. 33 Bst. a der Könizer Gemeindeordnung vor, dass die Stimmberechtigten über das Budget der Erfolgsrechnung und die Anlage der Gemeindesteuern zu befinden haben.⁸⁸ So kam es 17. November 2019 zu einer ersten Volksabstimmung über die Erhöhung der Steueranlage auf den Faktor 1,54. Die Stimmbewölkerung lehnt das Anliegen mit 60,4% Nein-Stimmen ab.⁸⁹ Das anschließend beschlossene Budget ohne Steuererhöhung führte zu einem erneuten Defizit im Jahre 2020 von 1,3 Millionen Franken.

Für das Jahr 2022 budgetierte man ohne Steuererhöhung bereits einen Verlust von 8,6 Millionen Franken, was erstmals auch einen Bilanzfehlbetrag zur Folge gehabt hätte. Sparpotential sahen die Behörden lediglich in

87 Gemeinde Köniz, Volksabstimmung 17. November 2019, Botschaft des Parlaments an die Stimmberechtigten, abrufbar unter: www.koeniz.ch/public/upload/assets/15707/191117_botschaft_budget_gruenau.pdf?fp=1.

88 Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Köniz vom 16. Mai 2004 (101.1, abrufbar unter: www.koeniz.ch/public/upload/assets/19964/101.1_gemeindeordnung_haengig.pdf?fp=1).

89 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.koeniz.ch/politik/abstimmungen/abstimmungsergebnisse/page/773.

der Höhe von 2,8 Millionen Franken. Insbesondere wollte man die von der Gemeinde erbrachten sogenannten freiwilligen Leistungen im Umfang von 8 Millionen Franken nicht antasten. Dabei handelt es sich um Ausgaben, welche die Gemeinde nicht vorgegeben durch übergeordnetes Recht erbringen muss, sondern die sie freiwillig, meist im Sinne einer Dienstleistung für die eigene Bevölkerung, erbringt (z.B. Schwimmbad, Bibliotheken, freiwilliger Schulsport, Nachtbusse usw.). Entsprechend beantragte man erneut eine Erhöhung der Steueranlage diesmal um 1.1 auf den Faktor 1.6, wobei allerdings eine Befristung auf sechs Jahre vorgesehen war. Die Steueranlage würde m.a.W. nach sechs Jahren wieder auf den Faktor 1.49 reduziert, sofern nicht erneut durch eine Volksabstimmung etwas anderes bestimmt würde.⁹⁰ Das entsprechende Budget 2022 mit der erhöhten Steueranlage wurde am 28. November 2021 mit 57,7% Nein-Stimmen abgelehnt.⁹¹

Trotz zweimaliger deutlicher Ablehnung einer Steuererhöhung durch die Stimmberechtigten zeigte sich der Gemeinderat in der Folge aber nicht wirklich kompromissbereit. Er machte deutlich, dass er der Ansicht sei, „dass eine befristete Erhöhung der Steueranlage im Budget 2022 unumgänglich und die richtige Strategie zur Behebung des strukturellen Defizits in der Gemeinde Köniz ist“.⁹² So beantragte er beim Parlament im Rahmen der erneuten Beratung, an der Steueranlage von 1,6 festzuhalten. Immerhin schlug er als Variante die Erhöhung auf „nur“ 1,58 bei gleichzeitiger „Ergebnisverbesserungen“ von 1,4 Millionen Franken – auch bei den freiwilligen Leistungen – vor. Das Parlament entschied sich schließlich, dem Stimmvolk eine unbefristete Erhöhung auf den Faktor 1,58 mit einer minimalen Einsparung bei den freiwilligen Leistungen von 200.000 Franken sowie 750.000 Franken geplanten Reduzierungen in anderen Bereichen vorzulegen.⁹³

Damit verzichtete das Könizer Parlament aber gleichzeitig darauf (wie 2020 und 2021), erneut ein Budget ohne Steuererhöhung zu beschließen,

90 Gemeinde Köniz, Volksabstimmung 28. November 2021, Botschaft des Parlaments an die Stimmberechtigten, abrufbar unter: www.koeniz.ch/public/upload/assets/18408/211128_botschaft_budget_weilerried_rappentoeri_web.pdf?fp=2, S. 3 ff.

91 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.koeniz.ch/politik/abstimmungen/abstimmungsergebnisse/page/773.

92 Gemeinde Köniz, Protokoll der Parlamentssitzung vom 14. Februar 2022, Budget 2022, abrufbar unter: www.koeniz.ch/public/upload/assets/18704/2022-02-14_T02_Budget%202022.pdf?fp=1642418141248.

93 Gemeinde Köniz, Protokoll der Parlamentssitzung vom 25. April 2022, Budget 2022, abrufbar unter: www.koeniz.ch/public/upload/assets/19328/2022-04-25_Beschluesse.pdf?fp=1650961476766.

welches ohne Zustimmung des Stimmvolkes der Verwaltung dennoch für das laufende Jahr die Handlungsfähigkeit zurückgegeben hätte. Nach kantonalbernischer Regelung muss ein Bilanzfehlbetrag erst nach acht Jahren abgetragen sein bzw. darf der Bilanzfehlbetrag ein Drittel des ordentlichen Jahressteuerbetrages nicht übersteigen (Art. 74 Abs. 1 und 2 GG BE). Entsprechend hätte den Könizer Behörden diese Möglichkeit noch immer offen gestanden. Damit stand die Gemeinde bis zum auf den 26. Juni 2022 angesetzten Abstimmungstermin ohne Budget für das laufende Geschäftsjahr da. Art. 77 GG BE bestimmt nun aber, dass der Regierungsrat (kantonale Exekutive) das Budget der Gemeinde beschließt und die Steueranlage unter Berücksichtigung von Art. 74 Abs. 1 GG BE festlegt, wenn die Gemeinde das Budget nicht bis zum 30. Juni des Rechnungsjahres beschlossen hat. Damit stand fest, dass bei einer erneuten Ablehnung der Steuererhöhung durch das Stimmvolk der Kanton diese autoritativ ohne Mitsprachemöglichkeit der Stimmbürger durchsetzen würde (die Gemeindebehörden wäre nicht in der Lage gewesen in vier Tagen ein neues Budget aufzustellen). Durch die Wahl des Abstimmungstermins schränkten die Könizer Behörden die Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten ein. Sie hatten nunmehr nur noch die Wahl zwischen einer „selbstgewählten“ oder einer durch den Kanton auferlegten Steuererhöhung.

Ob eine Steuererhöhung aus ökonomischer Perspektive tatsächlich unumgänglich war oder nicht, kann hier nicht beurteilt werden. In Anbetracht von 8 Millionen Franken freiwilligen Leistungen scheinen weitere – wenn auch schmerzhaft – Einsparungen zumindest nicht unmöglich. Aus rechtlicher Sicht ist es aber problematisch, die Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten durch die Wahl des Abstimmungstermins derart einzuschränken. Der Kanton sieht zwar durchaus autoritative Maßnahmen vor, falls Gemeinden sich in finanzieller Schieflage befinden. In dieser Situation befand sich Köniz aber noch nicht. Die Erhöhung der Steueranlage auf 1,58 wurde am 26. Juni 2022 von 69,7% der Könizer Stimmbürger gutgeheißen.⁹⁴

Abgekürzte Links:

.../rf/ = www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rf

.../vi/ = www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/

94 Abstimmungsergebnis abrufbar unter: www.koeniz.ch/politik/abstimmungen/abstimmungsergebnisse/page/773.